ESTRATEGIAS DE DESARROLLO ECONÓMICO

José Luis Calva
Coordinador

Rodrigo Alves Teixeira
Diego Bonaldo Coelho
Fernando Ariel Bonfanti
Eduardo Costa Pinto
Neeru Chadha
Vikram Chadha
Pooja Choudhary
Alejandro Dabat
Enrique Dussel Peters
José Luis Estrada López
Melba Falck Reyes
Juan González García
Jefferson O. Goulart
Badar Alam Iqbal
Gilmar Masiero
Enrique Pino Hidalgo
Brasilio Sallum Jr.
Arti Yadav
Alfredo Román Zavala

México 2018-2024: Nueva estrategia de desarrollo Volumen 2

CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSITARIOS

JP

Estrategias de desarrollo económico

José Luis Calva
(Coordinador)

Textos

Rodrigo Alves Teixeira, Diego Bonaldo Coelho, Fernando Ariel Bonfanti, José Luis Calva, Eduardo Costa Pinto, Neeru Chadha, Vikram Chadha, Pooja Choudhary, Alejandro Dabat, Enrique Dussel Peters, José Luis Estrada López, Melba Falck Reyes, Juan González García, Jefferson O. Goulart, Badar Alam Iqbal, Gilmar Masiero, Enrique Pino Hidalgo, Brasilio Salum Jr, Arti Yadav, Alfredo Román Zavala

Instituciones de adscripción de los autores de este volumen

Juan Pablos Editor
Consejo Nacional de Universitarios
Universidad de Guadalajara
México, 2018

Estrategias de desarrollo económico fue dictaminado a doble ciego por pares académicos y financiado gracias al apoyo del programa: Fondo de Concurrencias Financieras, para la Investigación y Atención de la Vinculación, No. 1.1.6.64. Con el Proyecto 243747. Colección México 2018-2024. Partida: 1901021.

Estrategias de desarrollo económico / José Luis Calva, coordinador. - - México : Juan Pablos Editor, 2018

1a. edición

370 p. : ilustraciones ; 16 x 23 cm (Col. México 2018-2024: Nueva estrategia de desarrollo, volumen 2)

ISBN de la obra completa: 978-607-711-474-1
ISBN del volumen 2: 978-607-711-477-2

T. 1. Desarrollo económico - México

HD75.5 E88

ESTRATEGIAS DE DESARROLLO ECONÓMICO

Volumen 2
México 2018-2024: Nueva estrategia de desarrollo

José Luis Calva (coordinador), Rodrigo Alves Teixeira, Diego Bonaldo Coelho, Fernando Ariel Bonfanti, Eduardo Costa Pinto, Neeru Chadha, Vikram Chadha, Pooja Choudhary, Alejandro Dabat, Enrique Dussel Peters, José Luis Estrada López, Melba Falck Reyes, Juan González García, Jefferson O. Goulart, Badar Alam Iqbal, Gilmar Masiero, Enrique Pino Hidalgo, Brasilio Salum Jr, Arti Yadav, Alfredo Román Zavala

Primera edición, 2018

D.R. © 2018, Juan Pablos Editor, S.A.
2a. Cerrada de Belisario Domínguez 19,
Col. del Carmen, Alcaldía de Coyoacán
04100, Ciudad de México
<juanpabloseditor@gmail.com>

D.R. © 2018, Consejo Nacional de Universitarios por una Nueva Estrategia de Desarrollo
Copilco 319, Planta Alta, Col. Copilco Universidad
Alcaldía de Coyoacán, 04360, Ciudad de México
<www.consejonacionaldeuniversitarios.org>

D.R. © 2018, Universidad de Guadalajara
Juan Manuel 130, Zona Centro
44100, Guadalajara, Jalisco, México
<cucsh.ediciones@gmail.com>

ISBN de la obra completa: 978-607-711-474-1
ISBN del volumen 2: 978-607-711-477-2

Impreso en México/Reservados los derechos

Índice

Prólogo
José Luis Calva 7

Primera sección
China: las claves de su crecimiento

Política industrial al estilo chino: pragmatismo y visión de largo alcance
Juan González García 29
La política industrial china como determinante de su estrategia de inserción global
Gilmar Masiero y *Diego Bonaldo Coelho* 57
La creciente complejidad de la relación entre México y China (2000-2017) condiciones y propuestas
Enrique Dussel Peters 80

Segunda sección
La estrategia económica de Corea del Sur

El crecimiento económico de Corea del Sur en la perspectiva mexicana: aprendizaje social y cambio estructural
José Luis Estrada López 93
Corea del Sur bajo el nuevo ciclo de crecimiento moderado con superávit externo y alto nivel de ingresos
Enrique Pino Hidalgo 121

Tercera sección
India: su camino a la prosperidad

¿Está la India en el camino del rápido desarrollo industrial?
Badar Alam Iqbal y *Arti Yadav* 139
La transformación estructural y el imperativo manufacturero en la India contemporánea. Líneas cambiantes del nuevo paradigma del desarrollo
Vikram Chadha, Neeru Chadha y *Pooja Choudhary* 156

Cuarta sección
Japón: su salto del subdesarrollo al desarollo

La estrategia de desarrollo de Japón: crecimiento con equidad
Melba Falck Reyes 181
La burocracia sometida. El éxito económico japonés en perspectiva
Alfredo Román Zavala 211

Quinta sección
Estrategias de desarrollo económico en Argentina

La economía Argentina bajo el kirchnerismo y causas de la derrota coyuntural del proyecto kirchnerista
Alejandro Dabat 227
Del modelo de industrialización por sustitución de importaciones en América Latina al escenario actual del sector industrial en Argentina
Fernando Ariel Bonfanti 272

Sexta sección
Estrategias de desarrollo económico en Brasil

La economía política de los gobiernos FHC, Lula y Dilma: dominación financiera, bloque en el poder y desarrollo económico
Rodrigo Alves Teixeira y *Eduardo Costa Pinto* 305
El estado brasileño contemporáneo: economía, política y sociedad en los gobiernos FHC y Lula
Brasilio Sallum Jr. y *Jefferson O. Goulart* 339

Estrategias de desarrollo económico

Prólogo

José Luis Calva*

Todos los países hoy desarrollados —comenzando por Inglaterra, y posteriormente Estados Unidos, Alemania, Japón, etc.— basaron sus estrategias de industrialización en la protección de sus mercados internos y en robustas políticas industriales y de innovación. Pero después de que cada uno de ellos alcanzó la cumbre de la industrialización, predicó el fundamentalismo de mercado (la fe ciega en el libre comercio y en la mano invisible del mercado para asignar eficientemente los recursos), intentando así "arrojar la escalera por la cual había trepado para impedir a otros la posibilidad de alcanzarlo" (Friedrich List, *Sistema nacional de economía política* [1841], México, FCE, 1979; y Ha-Joon Chang, *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica,* Madrid, Catarata, 2004). No obstante, los países que se han industrializado después (Corea del Sur, Taiwán, etcétera) no hicieron caso a las prédicas del fundamentalismo de mercado y subieron por la misma escalera del comercio administrado y de las políticas industriales y de innovación. Recientemente, las exitosas economías emergentes (China, India, etc.) tampoco han asumido la ideología de la infalible mano invisible del mercado, sino que han aplicado políticas comerciales, industriales y de innovación orientadas a la generación de capacidades competitivas, utilizando la misma escalera que conduce al desarrollo.

Hace diez años, al concluir una acuciosa investigación sobre las economías que después de 1950 lograron crecer a una tasa del 7% anual o mayor durante 25 años o más, de modo que poco más que quintuplicaron su PIB cada 25 años, la Comisión sobre Crecimiento y Desarrollo, patrocinada por la Fundación Hewlett, por varios gobiernos europeos y el Banco Mundial, e integrada por 22 expertos, entre ellos dos premios Nobel de Economía (Michael Spence y Robert Solow) afirmó: "Los gobiernos de las economías

* Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

de alto crecimiento no fueron puristas del libre mercado. Ellos intentaron una variedad de políticas que ayudaron a diversificar las exportaciones y sostener la competitividad. Estas incluyeron políticas industriales para promover la inversión en nuevos sectores y el manejo del tipo de cambio apoyado en controles selectivos de capital y acumulación de reservas". Además, "ningún país ha logrado un rápido crecimiento sin mantener impresionantes tasas de inversion pública en infraestructura, educación y salud" (Commission on Growth and Development, *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, Washington, D.C., The World Bank, 2008).

El análisis comparativo de un país típicamente adherido a los dogmas del fundamentalismo de mercado *versus* un país que optó por trepar la escalera hacia el desarrollo mediante políticas comerciales, industriales y de innovación, ilustrará lo anterior. De manera casi simultánea, México y China comenzaron la orientación de sus economías hacia los mercados externos, pero lo hicieron con estrategias radicalmente distintas: China lo hizo mediante una *estrategia de desarrollo liderado por el Estado* (denominada por los chinos "economía de mercado socialista", analizada en la primera sección de este volumen), que fue instrumentada a partir de 1979 como plasmación de las reformas promovidas por Deng Xiaoping; México, en cambio, lo hizo mediante una *estrategia neoliberal,* basada en los dogmas del fundamentalismo de mercado (denominada "estrategia del cambio estructural" o de "modernización económica"), que fue instrumentada a partir de 1983 por el gobierno de Miguel de la Madrid y mantenida férreamente hasta el gobierno de Peña Nieto.

Los resultados de ambas estrategias han sido diametralmente opuestos. En 1982, el producto interno bruto de la República Popular China ascendía a 527 370.8 millones de dólares estadounidenses a precios constantes de 1990 corregidos a paridad de poder adquisitivo (PPP), mientras que el PIB de México ascendía a 655 585.9 millones de dólares PPP de 1990. Treinta y cinco años después, el PIB de China alcanzó los 13 634 186.4 mdd PPP de 1990, mientras que el PIB de México apenas ascendió a 1 447 279.4 mdd PPP de 1990 (con base en el FMI, *World Economic Outlook Databases,* abril, 2018). Después de haber sido en 1982 la décima economía del planeta, como por arte de magia la República Popular China se convirtió en la primera potencia económica del mundo (si el PIB se mide en dólares corregidos a paridad de poder adquisitivo), superando a Estados Unidos, cuyo PIB en 2017 fue de 11 415 597.9 mdd PPP de 1990. En contraste, México cayó del noveno lugar que en 1982 ocupaba entre las economías del planeta, al onceavo lugar en 2017.

¿Qué hizo la diferencia? La clave radica en las distintas estrategias nacionales de desarrollo e inserción en la globalización. México fue globalizado bajo la ortodoxia del fundamentalismo de mercado, mediante el decálogo de políticas económicas neoliberales del Consenso de Washington, que comprenden: la apertura comercial unilateral, abrupta y prácticamente indiscriminada; la supresión o reducción de las políticas de fomento económico general y sectorial; la liberalización acelerada e imprudencial de los mercados financieros; la privatización de las empresas públicas como fin en sí mismo (es decir sin adoptar, en las áreas de interés público, las medidas precautorias y el marco regulatorio para asegurar su mejor funcionamiento y el de los respectivos mercados); la liberalización a ultranza de la inversión extranjera directa y de otros rubros de la cuenta de capital (mercado de dinero, mercado accionario, etc.); la rígida ortodoxia de la disciplina fiscal y monetaria a ultranza, que cancela la función activa de las políticas macroeconómicas (monetaria, fiscal y cambiaria) sobre el crecimiento económico sostenido del producto nacional y del empleo; y, en suma, mediante una estrategia de reducción del papel del Estado como agente activo del desarrollo económico y social.

China, en cambio, partiendo de sus propias realidades, diseñó por sí misma su estrategia de desarrollo e inserción en la globalización, manteniendo el control de sus procesos de transformación: no realizó una liberalización comercial unilateral y abrupta, sino que fue abriendo gradual y selectivamente (por regiones e industrias) su comercio exterior; no suprimió sus políticas de fomento económico general y sectorial, sino que las reformó y diversificó; no privatizó a toda costa sus empresas públicas, sino que elevó la eficiencia de sus grandes empresas estratégicas otorgándoles autonomía financiera y de gestión (convirtiéndolas en grandes motores de desarrollo, en torno a los cuales se desarrollaron las empresas privadas); no liberalizó abruptamente su sistema bancario, sino que lo reestructuró, rompiendo su estructura monopólica (sistema de un sólo banco) para crear un sistema de múltiples bancos y empresas financieras independientes, que inicialmente fueron en su totalidad de propiedad pública o social; no liberalizó la inversión extranjera directa, sino que promovió su ingreso hacia ramas económicas seleccionadas, principalmente mediante asociaciones con empresas nacionales, como parte de su política industrial de diversificación productiva, desarrollo tecnológico, elevación acelerada de la productividad y fomento de las exportaciones.

Además, las políticas macroeconómicas (monetaria, fiscal y cambiaria) de China —a diferencia de México— han estado consistentemente orientadas al crecimiento económico sostenido y no a la estabilidad de precios como objetivo prioritario a ultranza (ergo, cuando ha sido conveniente para soste-

ner el crecimiento, China ha tolerado inflaciones moderadas, como ocurrió en el periodo 1990-1997, cuando su PIB real creció a una tasa media de 10.5% anual con una inflación media de 10% anual). Destaca especialmente la sistemática subvaluación de su tipo de cambio como palanca de la competitividad-precio de sus productos en los mercados internacionales. Para decirlo con Dani Rodrik: un tipo de cambio competitivo "es de facto la forma de política industrial más eficaz que se pueda imaginar" (D. Rodrik, "The IMF Needs Fresh Thinking on Capital Controls", *Project Syndicate*, 11/XI/2009); y China ha sido uno de los países que con mayor audacia, consistencia y éxito han utilizado esta "eficaz forma de política industrial". Baste recordar que en el periodo 1989-2017, China acumuló un *superávit comercial* de 4 341 688.9 millones de dólares, lo que constituye el indicador estructural más fehaciente de la enorme subvaluación de su moneda. Por el contrario, la sistemática utilización del tipo de cambio como ancla antiinflacionaria en México (desde el Pacto de Solidaridad Económica firmado en 1987 hasta el presente, con excepción del bienio 1995-1996, posterior a la macrodevaluación decembrina de 1994) ha traído consigo la casi crónica sobrevaluación del peso mexicano, de manera que el *déficit comercial* acumulado durante el periodo 1989-2017 ascendió a 235 421.4 millones de dólares, incluyendo los enormes ingresos petroleros (si se excluyen estos ingresos, como aconsejarían los conocedores de la enfermedad holandesa, el déficit comercial acumulado ascendería a 712 379.7 millones de dólares), evidenciando así la sobrevaluación crónica de nuestra moneda, con los consiguientes efectos adversos sobre la competitividad y el crecimiento económico.

Como resultado de su estrategia de mercado dirigido, hereje al Consenso de Washington, China elevó su ingreso espectacularmente: su PIB per cápita en dólares PPP de 1990 creció 1 787.6% durante el periodo 1983-2017, a una tasa media del 8.8% anual. En contraste, como resultado de su estrategia económica neoliberal, apegada a los dogmas del Consenso de Washington, México sólo consiguió un crecimiento acumulado de 32.9% en su PIB per cápita durante el periodo 1983-2017 (en dólares PPP constantes de 1990), a una tasa media del 0.8% anual (sin considerar a los 13.5 millones de mexicanos que durante este lapso emigraron al extranjero en busca de empleos que no encontraron en nuestro país: si se incluyen en la población, el crecimiento acumulado per cápita fue de apenas 18.4% durante el periodo 1983-2017, a una tasa media del 0.5% anual). Para México, el castigo por la sumisión acrítica al fundamentalismo de mercado; para China, el premio a la heterodoxia económica, al pragmatismo y a la iniciativa histórica.

Durante el mismo periodo de análisis, Corea del Sur tenía en 1982 un PIB per cápita de 3 696.6 dólares estadounidenses de 1990 corregidos a paridad

de poder adquisitivo (PPP), inferior al PIB per cápita mexicano, que era de 8 632.8 dólares PPP de 1990. Treinta y cinco años después, México obtuvo un producto interno bruto por habitante de 11 474.5 dólares PPP de 1990, menos de la mitad del PIB per cápita de Corea del Sur, que alcanzó los 23 201.2 dólares PPP de 1990.

¿Qué hicieron bien los coreanos? En lugar de aplicar los dogmas del Consenso de Washington, Corea del Sur diseñó soberanamente su propia estrategia de desarrollo, basada en políticas sustitutivas de importaciones combinadas con una agresiva promoción de sus exportaciones, apoyadas en un fuerte intervencionismo del Estado como planificador, conductor y promotor del desarrollo; en un fuerte impulso al desarrollo tecnológico endógeno y adoptado (su gasto en ciencia y tecnología representó en 2015 el 4.3% del PIB, contra 0.5% del PIB de México); en la formación de recursos humanos a través de su sistema educativo y de la capacitación laboral integrada a la política industrial; en un creciente ahorro interno que saltó desde el 15.2% del PIB en 1970 hasta el 36.5% del PIB en 2017, apoyado en un robusto sistema financiero funcional a su estrategia de industrialización; y en un dinámico mercado interno como motor nodal del desarrollo, impulsado por una política de incremento sostenido de los salarios reales, cuyo poder adquisitivo durante el periodo 1970-2008 aumentó a una tasa media de 5.1% anual en el conjunto de la economía y a una tasa real de 6.5% anual en la industria manufacturera, mientras que durante el periodo 2009-2017 los salarios medios reales se incrementaron a una tasa media de 4.7% anual.

La multifacética política industrial de Corea del Sur arrancó de un plan estratégico y desplegó pragmáticamente un conjunto coherente de instrumentos de fomento: política comercial selectiva y crédito preferencial para sectores seleccionados; participación del gobierno con capital de riesgo en la creación de industrias estratégicas, incluso en asociación con empresarios privados; subvenciones especiales a sectores exportadores y a industrias estratégicas y prioritarias, exigiendo a cambio claros compromisos de desempeño periódicamente verificables; además de una notable eficiencia administrativa de los funcionarios al servicio de la industrialización (véase especialmente Robert Wade, *El mercado dirigido. La teoría económica y la función del gobierno en la industrialización del este de Asia*, México, FCE, 1999). Sus resultados han sido tan exitosos, que hasta el Banco Mundial ha reconocido la importancia de los instrumentos sectoriales en la política industrial coreana: "la República de Corea y otros países de Asia oriental, además de asegurar la existencia de los factores económicos, sociales e institucionales fundamentales, han utilizado toda una gama de instrumentos para la promoción del mercado. En algunos casos, las intervenciones han

sido bastante complejas, por ejemplo, el uso de subvenciones en forma muy estratégica" (Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1997, El Estado en un mundo en transformación*).

Además, las políticas macroeconómicas de Corea del Sur han estado consistentemente orientadas al crecimiento económico elevado y no a la estabilidad de precios como objetivo prioritario a ultranza. Para empezar, desde las primeras etapas de su industrialización Corea del Sur aplicó una política de tipo de cambio subvaluado. Así, mientras en México los *procesos de sobrevaluación cambiaria* de los años setenta desembocaban en la crisis de balanza de pagos de 1976 y en la dramática *crisis de la deuda de* 1982, Corea del Sur realizaba —sin perder su dinamismo económico— sucesivas minidevaluaciones de su moneda que, arrancando de una fuerte subvaluación en los años sesenta, pasó gradualmente de 310.6 won/dólarUS en 1970 a 731.1 won/dólarUS en 1982. Si el gobierno de Corea hubiera *defendido su* moneda a ultranza (como lo hizo en México el presidente López Portillo: "defenderé mi peso como perro", lo que condujo a la crisis de la deuda de 1982); o hubiera perseguido una baja inflación a toda costa utilizando la paridad won/dólar como ancla antiinflacionaria (como hizo en México el gobierno de Carlos Salinas, hasta desembocar en la tremenda crisis financiera de 1994-1995), Corea del Sur no sería el país industrializado que actualmente es.

De hecho, la crisis financiera que arrastró a Corea del Sur en 1997-1998 fue la excepción que confirma la regla: frente a las presiones del FMI y del Departamento del Tesoro estadounidense, Corea flexibilizó sus regulaciones sobre flujos financieros internacionales, incluso de corto plazo (golondrinos), abriendo cauce a un descontrolado ingreso de divisas con la consiguiente apreciación de su moneda nacional, lo cual trajo consigo el desequilibrio de sus balanzas comercial y de cuenta corriente, generando una bomba de tiempo que explotó en 1997, cuando la caída del *bath* tailandés desencadenó la salida en manada de inversiones extranjeras de cartera desde los países asiáticos. En un primer momento, después de recibir asistencia financiera del FMI, Corea del Sur aplicó la ortodoxia de la austeridad fiscal y la restricción monetaria prescritas por el FMI, que hundieron a su economía real en una profunda crisis (el PIB de Corea del Sur cayó 6.9% en 1998). Pero pronto aprendió la lección: desechó las recetas macroeconómicas ortodoxas del FMI y aplicó de manera soberana medidas heterodoxas de reactivación económica, que incluyeron políticas fiscales y crediticias expansivas (véase Paul R. Krugman, *De vuelta a la economía de la Gran Depresión*, Norma, Bogotá, 2004 y Joseph E. Stiglitz, *El malestar en la globalización*, Taurus, Madrid, 2002). El FMI había pronosticado que si Corea del Sur se portaba bien, aplicando la ortodoxia, conseguiría un crecimiento del 2% en 1999; pero aplicando su propia heterodoxia, que incluyó un déficit fiscal

de 3% del PIB en 1999, Corea del Sur logró un crecimiento del 9.5% durante ese año y del 8.5% en 2000; además de haber obtenido un superávit en cuenta corriente de 5.5% del PIB en 1999 y de 2.4% del PIB en el 2000; manteniendo, desde luego, su crecimiento en los años subsecuentes. Durante la Gran recesión de la economía internacional de 2008-2009, Corea del Sur volvió a aplicar políticas macroeconómicas contracíclicas, y nuevamente la *heterodoxia keynesiana* trajo consigo la recompensa de prosperidad para los coreanos.

En México, por el contrario, en lugar de enfrentar las recesiones de nuestra economía con enérgicas acciones de política monetaria y fiscal contracíclicas, la tecnocracia neoliberal se ha mantenido fiel a la ortodoxia de la "disciplina fiscal" y la restricción monetaria, dejando indefensa a nuestra economía frente a las recesiones (por ello, durante la Gran recesión de 2009, el PIB de México sufrió una caída de 5.9%). Además, al utilizar el tipo de cambio como ancla antiinflacionaria, con la consiguiente sobrevaluación de nuestra moneda, la tecnocracia neoliberal mexicana ha debilitado de manera casi crónica la competitividad de nuestra planta productiva.

Resultados: el PIB per cápita de Corea del Sur creció a una tasa media del 5.4% anual durante el periodo 1983-2017, mientras que el PIB per cápita de México —medido también en dólares PPP de 1990— solo creció a una tasa media de 0.8% anual. Nuevamente el contraste de resultados entre la sumisión a la ortodoxia del fundamentalismo de mercado y la aplicación soberana de una estrategia heterodoxia de desarrollo liderado por el Estado. Ya lo había observado el profesor Joseph Stiglitz poco después de haber sido galardonado con el Premio Nobel de Economía 2001 ("Globalism's Discontents", en *The American Prospect*, vol. 13, núm. 1, enero de 2002): "Entre las naciones del mundo, las del este de Asia han crecido más rápido y han hecho más por reducir la pobreza. Y lo han logrado, enfaticémoslo, vía 'globalización'. Su crecimiento se ha basado en las exportaciones, aprovechando el mercado global y cerrando la brecha tecnológica". Sin embargo, hay "una distinción clave: cada uno de los países que han tenido mayor éxito en la globalización determinó su propio ritmo de cambio; cada uno se aseguró al crecer de que los beneficios se distribuyeran con equidad y *rechazó los dogmas básicos del 'Consenso de Washington', que postulaban un mínimo papel del gobierno y una rápida privatización y liberalización*".

Japón fue el país pionero de las estrategias de desarrollo liderado por el Estado en Asia, siendo la primera nación asiática en ingresar al selecto club de los países desarrollados. La historia cuenta que en 1853, cuando los barcos de la Armada de Estados Unidos entraron a la Bahía de Edo (hoy Tokio), Japón quedó deslumbrado por la enorme superioridad tecnológica de los

invasores. El contralmirante Matthew Perry, que comandaba la expedición, llevaba la encomienda de abrir a Japón al comercio exterior. Los japoneses se vieron obligados a abrir tres de sus puertos al comercio y a otorgar otras concesiones a los estadounidenses. Pero simultáneamente Japón tomó la firme determinación de industrializarse a marchas forzadas para no convertirse en colonia de una potencia extranjera. Las primeras grandes industrias (astilleros, siderúrgicas, fábricas de cemento, de textiles, etcétera) fueron fundadas por el gobierno y posteriormente transferidas a una emergente clase empresarial comprometida con el desarrollo. Desde entonces, el Estado japonés asumió el papel de rector y facilitador del desarrollo, a través de: *1*) la promoción de conglomerados de empresas, cuyos enlaces horizontales les permitieron desarrollar una sinergia industrial inédita; 2) un sistema de educación, investigación y capacitación directamente vinculado a los requerimientos de la industrialización, y 3) su legendaria oficina de planeación estratégica y promoción industrial: el Ministerio de Industria y Comercio Internacional (MITI por sus siglas en inglés, fundado en 1881 con el nombre de Ministerio de Agricultura y Comercio), cuya tarea dual consistió en identificar las áreas industriales de avanzado desarrollo tecnológico que debían impulsarse y en movilizar el capital y los recursos humanos calificados hacia las prioridades estratégicas. Sobre estas bases, Japón emprendió una estrategia de industrialización ambiciosa y compleja, que incluyó el imperativo de realizar de manera soberana su salto del subdesarrollo al desarrollo. Como señaló el viceministro de Industria, Ojimi Yoshihisa, al principiar los setenta: "El MITI decidió establecer en el Japón industrias que requerían la utilización intensiva de capital y tecnología, y que, considerando los costos comparativos de producción, resultarían en extremo inapropiadas para el Japón. Se trataba de industrias como la del acero, refinamiento de petróleo, petroquímica, automotriz, aérea, maquinaria industrial de todo tipo y electrónica, incluyendo computadoras electrónicas. Desde un punto de vista estático y a corto plazo, alentar tales industrias parecería entrar en conflicto con la racionalidad económica. Pero, considerando una visión a más largo plazo, éstas son precisamente las industrias donde la elasticidad de demanda del ingreso es mayor, el progreso tecnológico más rápido y la productividad de la mano de obra se eleva más rápidamente. Estaba claro que sin estas industrias sería difícil emplear una población de 100 millones y elevar su nivel de vida para igualar el de Europa y Norteamérica únicamente con industrias ligeras; para bien o para mal, Japón tenía que tener industria química e industria pesada. Según Napoleón y Clausewitz, el secreto de una estrategia exitosa está en concentrar el poder de lucha en los frentes clave de batalla; afortunadamente, la buena suerte y sabiduría que el Japón adquirió por necesidad, le han hecho posible concentrar sus limitados recursos de

capital en industrias estratégicas" (citado por F. Fajnzylber, *La industrialización trunca en América Latina,* Nueva Imagen, México, 1983). Todavía en 1950, el PIB per cápita de Japón apenas representaba el 20.1% del PIB per cápita de Estados Unidos; pero en 1987 Japón alcanzó a Estados Unidos: su PIB per cápita ascendió a 20 066 dólares estadounidenses, contra 19 511.2 dólares en Estados Unidos. Fue el premio a su heterodoxia económica, a su fervor soberano y a su audacia.

Después de Japón, otros países asiáticos han desplegado estrategias de industrialización que, no obstante sus particularidades nacionales, son del mismo género que la previamente instrumentada por su exitoso vecino. Como ha concluido un brillante investigador de algunos de estos "milagros económicos", en referencia específica a los casos de Japón, Taiwán y Corea del Sur: "los tres países tienen en común un compromiso intenso y casi inequívoco del gobierno por lograr la competitividad internacional de la industria interna y con ello, a la larga, elevar sus niveles de vida. Este compromiso llevó a los tres gobiernos a crear políticas y organizaciones bastante similares para dominar el mercado. Su notable éxito económico nos permite sugerir que han creado una forma más competitiva de capitalismo, del que bien podrían aprender otros países" (R. Wade, *El mercado dirigido, op. cit.*).

Entre las 13 economías que después de 1950 han crecido a una tasa media del 7% anual (o mayor) durante 25 años (o más), de manera que casi han duplicado (o más) su tamaño cada diez años, la Comisión sobre Crecimiento y Desarrollo incluyó, desde luego, a Japón, Corea del Sur y China. "El presente informe —escribe la Comisión— versa sobre este tipo de crecimiento elevado y sostenido: sus causas, consecuencias y su dinámica interna. Se podría decir que es un informe sobre "milagros económicos", si no fuera porque creemos que el término puede dar lugar a confusión. A diferencia de los milagros, el crecimiento elevado y sostenido puede ser explicado y, confiamos, repetido" (*The Growth Report*, *op. cit.*).

En México, durante el periodo de aplicación de la estrategia de desarrollo liderado por el Estado —previa a la estrategia neoliberal—, estuvimos muy cerca de alcanzar el 7% anual de crecimiento sostenido del PIB durante casi medio siglo. Con una tasa media del 6.1% anual, la economía mexicana consiguió un crecimiento acumulado de 1 592.7% durante el periodo 1935-1982 (es decir, aumentó su tamaño en 15.9 veces); y el PIB por habitante (no obstante el elevado crecimiento demográfico de entonces) creció a una tasa media de 3.2% anual durante dicho lapso, con un crecimiento acumulado per cápita de 348% en 48 años.

El "milagro económico mexicano" —como se le conoció en la literatura económica— se sustentó en una estrategia de desarrollo dirigido por el

Estado a través de múltiples instrumentos de política económica: en primer lugar, políticas macroeconómicas (monetaria, fiscal y cambiaria) activas y prudentemente manejadas (con excepción de los años setenta y primeros ochenta, cuando se perdió la mesura en las políticas macroeconómicas, como veremos adelante), las cuales permitieron el crecimiento sostenido del PIB y del empleo. En segundo lugar, políticas de fomento económico general que incluyeron: formación de recursos humanos, construcción de infraestructura, integración de un sistema financiero funcional mediante la creación de la banca nacional de desarrollo y la regulación y supervisión del sistema de banca comercial; desarrollo de un robusto sector energético público vinculado a la prioridades de la industrialización; y, desde luego, la creación del marco legislativo e institucional indispensable para regular el sano funcionamiento de los mercados. En tercer lugar, políticas de fomento sectorial para impulsar el desarrollo de sectores y ramas productivas (industriales y agrícolas) consideradas prioritarias, mediante paquetes de instrumentos promocionales que incluyeron: regulación sectorizada del comercio exterior, otorgamiento de créditos preferenciales a las actividades prioritarias (a través de la banca nacional de desarrollo, o de la banca comercial mediante cajones de asignación selectiva de créditos con tasas de interés preferenciales fijadas por el banco central); subsidios y estímulos a industrias nuevas y necesarias, exenciones fiscales a industrias exportadoras y a inversiones elegibles; sistema de precios de garantía o soporte para las cosechas básicas; sistema de compras de gobierno favorable a la industria mexicana; y asociación gobierno-empresarios, con capital de riesgo, en proyectos agropecuarios e industriales específicos.

Bajo esta estrategia económica —habitualmente denominada estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones— el PIB manufacturero creció a una tasa media del 6.7% anual, de modo que la industria manufacturera aumentó su producción 21.1 veces entre 1934 y 1982. De hecho, durante este periodo de prodigioso desarrollo industrial, se conformó una base industrial relativamente diversificada que comprendía las tradicionales industrias de bienes de consumo e intermedios (alimentos, bebidas, telas y prendas de vestir, calzado, vidrio, cemento, etc.), que se originaron durante la colonia o el siglo XIX, pero se habían renovado tecnológicamente en muchos de sus segmentos y multiplicado desde los años treinta, además de incluir nuevas industrias de bienes de consumo duradero, bienes intermedios y de capital, que se expandieron explosivamente durante las grandes oleadas de sustitución de importaciones de la posguerra (maquinaria y aparatos eléctricos y no eléctricos, siderurgia, industria química y petroquímica, productos minerales no metálicos y equipo de transporte). De hecho, la base industrial forjada desde los años cuarenta, y sobre todo durante las

grandes oleadas de industrialización de los años cincuenta, sesenta y setenta, continuó constituyendo el corazón y la mayor parte del tejido industrial existente en México (exceptuando las maquiladoras). Por eso, después de constatar que, tras el marasmo industrial del periodo 1982-1987, el relativo dinamismo industrial de los años noventa en México tuvo como líderes a las ramas industriales que ya en los años setenta eran las más dinámicas (automotriz, petroquímica básica, maquinaria y equipo eléctrico, industrias metálicas básicas, vidrio y las tradicionales de bebidas alcohólicas y conservas alimenticias), Enrique Dussel puntualizó que tal fenómeno "sugiere que el periodo de industrialización por sustitución de importaciones [...] ha proveído la mayoría de las condiciones tecnológicas, productivas y laborales disponibles durante el reciente periodo de crecimiento" (E. Dussel, *Economía de la polarización,* México, Jus, 1997).

Sin embargo, la exitosa industrialización sustitutiva de importaciones se descarriló no sólo por insuficiencias o debilidades de la estrategia industrializadora, sino también —y principalmente— por severas fallas de manejo macroeconómico.

Por una parte, al carácter relativamente unilateral de la estrategia sustitutiva de importaciones —que no fomentaba con suficiente vigor a los sectores manufactureros con potencial exportador, como sí hicieron los países de nueva industrialización del este de Asia, a fin de *propiciar un financiamiento endógeno de la industrialización,* a través de una balanza comercial equilibrada en manufacturas— se sumaba la débil promoción de la producción interna de bienes de capital y de importantes bienes intermedios a través de un más agresivo fomento del aprendizaje tecnológico y de los encadenamientos productivos (a diferencia de Japón y de los NICs, que *tempranamente* fomentaron las industrias de bienes de capital, incluyendo industrias de alta tecnología, así como sus clústeres o conglomerados industriales), de manera que ambas debilidades estratégicas generaban una *brecha de divisas crónica* en nuestro comercio exterior manufacturero.

Mientras las políticas macroeconómicas —principalmente la cambiaria y la fiscal— se manejaron con mesura, asegurando la sostenibilidad del crecimiento económico, estos desequilibrios en la balanza comercial manufacturera se mantuvieron bajo control. Pero en los años setenta y primeros ochenta, el manejo imprudencial de las políticas *macroeconómicas* agravó la *brecha de divisas manufactureras.*

En efecto, la fuerte sobrevaluación del peso observada durante el periodo 1971-1975 (la paridad se mantuvo constante en $12.50 por dólar, no obstante que la inflación mexicana alcanzó el 12.1% anual contra 6.8% anual en Estados Unidos durante dicho periodo), trajo consigo un crecimiento vertiginoso de las importaciones, a un ritmo mayor que las exportaciones.

En consecuencia, el déficit de cuenta corriente alcanzó el 4.9% del PIB en 1975, obligando a la macrodevaluación de 1976, que permitió reducir el déficit corriente al 1.9% del PIB en 1977. Sin embargo, durante el gobierno de José López Portillo, bajo la divisa de "un presidente que devalúa, se devalúa", volvió a provocarse una fuerte sobrevaluación (la paridad peso/dólar pasó de $22.58 en 1977 a sólo $24.51 en 1981, aún cuando la inflación acumulada durante ese lapso fue de 198.6% en México contra 59.6% en Estados Unidos), provocándose nuevamente —no obstante los enormes ingresos petroleros— un creciente déficit de cuenta corriente (hasta el 6.5% del PIB en 1981), que incrementó la adicción al ahorro externo y desembocó en la crisis de la deuda de 1982.

Para colmo, una segunda falla de manejo macroeconómico apareció en los años setenta en forma de *creciente brecha ingreso-gasto público*. Aunque la expansión del gasto público comprendió un significativo incremento de la inversión —incluyendo las enormes inversiones para construir la plataforma petrolera y expandir las industrias eléctrica, petroquímica y siderúrgica—, así como un fuerte incremento del gasto social, dicha expansión acabó conduciendo a un *déficit fiscal* que se ensanchaba aceleradamente y era, por tanto, insostenible en el largo plazo. Lo peor es que los enormes *déficits operacionales* (o déficits *reales,* que descuentan el componente inflacionario del servicio de la deuda pública), que ascendieron al 3.8% del PIB, en promedio anual durante el sexenio 1971-1976, y al 4.8% del PIB en el sexenio 1977-1982, fueron financiados principalmente con deuda externa, de modo que este *manejo imprudencial de las finanzas públicas* se combinó con la sobrevaluación cambiaria conduciendo a nuestro país hacia el colapso financiero de 1982, que terminó sepultando la estrategia de desarrollo liderado por el Estado, al propiciar el ascenso al poder de un grupo tecnocrático neoliberal (véase el volumen 19 de esta colección de volúmenes), con una visión radicalmente distinta de la economía y el desarrollo.

En vez de corregir ordenadamente las *fallas de manejo macroeconómico* y de redefinir la estrategia de industrialización (de la tradicional sustitución de importaciones hacia objetivos más amplios, que incluyeran un mayor fomento de las exportaciones para lograr una balanza comercial manufacturera equilibrada, así como la promoción más resuelta de las industrias de bienes de capital y de sus encadenamientos productivos internos), el nuevo grupo gobernante de tecnócratas neoliberales —que arribó al poder del Estado con el gobierno de Miguel de la Madrid— optó por realizar un viraje de ciento ochenta grados en la estrategia económica.

Desde la visión fundamentalista de mercado, según la cual el intervencionismo gubernamental en la economía provoca distorsiones en el sistema de precios que derivan en asignaciones ineficientes de recursos, la tecnocracia neoliberal procedió a realizar un acelerado proceso de liberalización del

comercio exterior, del sistema financiero y de la inversión extranjera, bajo la creencia de que la reducción general de la intervención del Estado en la economía permitiría aprovechar plenamente las oportunidades que ofrecía la globalización, favoreciendo la asignación eficiente de los recursos y el logro de mayores tasas de crecimiento de la economía y del bienestar social.

Sin embargo, la tierra prometida de la prosperidad ofrecida por los reformadores neoliberales resultó ser una fantasía. Bajo la estrategia económica de desarrollo liderado por el Estado —o estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones— el PIB mexicano creció a una tasa media de 6.1% anual durante el periodo 1934-1982; y el PIB per cápita creció a una tasa media del 3.2% anual, lo que significó un crecimiento per cápita acumulado de 348% en el lapso de dos generaciones. En contraste, durante las tres décadas y media de experimentación neoliberal, el PIB mexicano apenas creció a una tasa media del 2.3% anual durante el periodo 1983-2017; y el PIB per cápita —medido a precios constantes en moneda nacional— creció a una tasa media de 0.7% anual, lo que representó un crecimiento acumulado de apenas 15% en el lapso de más de una generación.

Durante muchos años, la narrativa oficial argumentó que el paupérrimo crecimiento de la economía mexicana observado desde la administración de Miguel de la Madrid se debió a que los "gobiernos populistas" de Echeverría y López Portillo dejaron a México hundido en la crisis de la deuda; y que los programas neoliberales —de "reformas estructurales" y "disciplinas macroeconómicas"— aplicados desde tiempos de MMH eran (y son) la mejor opción (o que "no había —y no hay— de otra"). Sin embargo, las evidencias empíricas internacionales muestran que sí había (y sí hay) de otra.

La estrategia de reconstrucción y desarrollo económico aplicada por Argentina después de su tremenda crisis de deuda externa que estalló en diciembre de 2001, ilustra fehacientemente que nuestros países de América Latina sí tenían una mejor opción para enfrentar la crisis de la duda que estalló en 1982, como en su momento argumentaron destacados economistas latinoamericanos.

Contaré brevemente esta historia. La crisis argentina de 2001 fue más grave que la crisis de la deuda mexicana que estalló en agosto de 1982. Después del colapso, la deuda externa de Argentina representaba el 152.7% del PIB en 2002; mientras que la deuda externa de México representaba el 49.2% del PIB en 1983. Además, México contaba entonces con un enorme patrimonio público: una industria petrolera recién construida para extracción de crudo, refinación y producción petroquímica; un fuerte sector paraestatal que incluía una sólida banca nacional de desarrollo; una robusta industria eléctrica, los servicios telefónicos, los ferrocarriles, grandes empresas siderúrgicas, de fertilizantes, de carros de ferrocarril, etc.; mientras que

al estallar la crisis argentina los gobiernos neoliberales de Raúl Alfonsín y de Carlos Menem lo habían privatizado casi todo.

Al igual que la crisis mexicana de 1982, la crisis argentina estuvo precedida por un fuerte proceso de sobrevaluación del tipo de cambio, que trajo consigo un creciente déficit de cuenta corriente financiado con deuda externa, hasta que los flujos de endeudamiento se interrumpieron y sobrevino el colapso. Pero los orígenes de la sobrevaluación fueron distintos: en México, la sobrevaluación del peso había ocurrido porque —no obstante que la inflación acumulada de México fue de 124.4% durante el periodo 1977-1981, contra 50.1% en Estados Unidos, mientras que el tipo de cambio sólo pasó de 22.69 a 24.51 pesos por dólar durante dicho periodo— el gobierno mexicano se aferró a una postura de peso fuerte a ultranza, que puede resumirse en la conocida expresión del entonces presidente José López Portillo: "defenderé mi peso como perro". Desde una perspectiva distinta, la sobrevaluación del peso argentino había ocurrido como resultado de una estrategia macroeconómica centrada en el control de la inflación, que utilizó el tipo de cambio como ancla antiinflacionaria a través de una rígida caja de convertibilidad: un peso argentino por un dólar estadounidense.

Además, la crisis argentina fue precedida por la aplicación de una estrategia neoliberal apegada a los dogmas del Consenso de Washington, que incluyó la liberalización del comercio exterior, de la inversión extranjera y del sistema financiero, la privatización de las empresas públicas (incluyendo su industria petrolera y su industria eléctrica), y el clásico paquete de políticas macroeconómicas ortodoxas. Por ello, durante la reunión conjunta del FMI y el Banco Mundial de 1998 en Washington, Argentina fue presentada como "leading case"; y Carlos Menem fue llamado "el mejor presidente de los últimos 50 años" por el entonces director gerente del FMI, Michael Camdessus.

Pero en realidad la economía de Argentina estaba al borde del precipicio: la sobrevaluación de su moneda había traído consigo un incremento del déficit de cuenta corriente desde 647 millones de dólares en 1991 hasta 10 981.5 mdd en 1994 y 14 464.6 mdd en 1998, con el consiguiente salto de la deuda externa de 61 937 millones de dólares en 1991, a 152 5632 mdd en 1999 y hasta 166 272 mdd en 2001 (INDEC y MECON, *Sector externo*). En diciembre de este último año sobrevino la crisis de la deuda, la caja de convertibilidad colapsó y la economía real se hundió: el PIB argentino en 2002 fue 16.5% menor que en 2000, los salarios reales perdieron el 23% de su poder de compra, la tasa de desempleo alcanzó el 21.5% de la PEA, las clases medias con ahorros bancarios despertaron del sueño neoliberal con sus depósitos congelados en el llamado "corralito", la pobreza se incrementó del

23.7% de los argentinos en 1999 al 45.4% en 2002, y la indigencia pasó del 6.6% al 20.9% de la población.

Sin embargo, a partir de 2003 la economía argentina se levantó como por arte de magia, para crecer al 6.3% anual durante el periodo 2003-2011.

¿Qué hizo Argentina para salir del abismo y lograr elevadas las tasas de crecimiento económico? La clave radica en su estrategia de reconstrucción y desarrollo, que arrancó de dos decisiones soberanas: *1*) salvar al país primero y después servir la deuda externa, previa renegociación; *2*) poner punto final al modelo económico neoliberal y pasar a una estrategia posneoliberal de desarrollo.

Desde su discurso de toma de posesión como presidente de Argentina, Néstor Kirchner definió los instrumentos fundamentales y los objetivos de la nueva estrategia económica (véase el texto completo en <www.presidencia.gob.ar/prensaoficial>, mayo de 2003). Respecto a la deuda externa adelantó: "Este gobierno seguirá principios firmes de negociación con los tenedores de deuda soberana en la actual situación de default, de manera inmediata y apuntando a tres objetivos: la reducción de los montos de la deuda, la reducción de las tasas de interés y la ampliación de los plazos de madurez y vencimiento de los bonos". "No se puede volver a pagar deuda a costa del hambre y la exclusión de los argentinos, generando más pobreza y aumentando la conflictividad social". Y así se hizo: Argentina sólo reanudó los pagos de su deuda externa hasta enero de 2005, cuando los acreedores aceptaron grandes quitas de la deuda y la ampliación de los calendarios de pagos (véase el capítulo de Dabat en este volumen).

En contraste, la postura del gobierno mexicano después del efímero default de 1982 fue pagar a los acreedores aun a costa del hundimiento de la economía real y del hambre de millones de mexicanos. No sólo desde el ámbito académico denunciamos los brutales costos económicos y sociales de esta errónea postura (para un recuento de daños véase por ejemplo mi libro *Crisis agrícola y alimentaria en México 1983-1988. Contribución al análisis de la crisis general de la economía mexicana,* México, Fontamara, 1988). Ciertamente, el entonces presidente Miguel de la Madrid nos descalificó llamándonos "críticos de cubículo". Pero Norman Bailey, quien en 1982 era encargado de asuntos económicos del Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos —ergo, insospechable de ser "crítico de cubículo"—, declaró con motivo del décimo aniversario de la crisis mexicana: "Por razones que realmente no logro comprender, México compró la idea de la iliquidez, que era lo que convenía a los bancos y a la Reserva Federal, pero no a los deudores". "En un problema de liquidez el mecanismo de solución es otorgar nuevos préstamos y reestructurar vencimientos; en el estructural se procede a la negociación para reducir las deudas que se consideran impa-

gables al 100%, a través de mecanismos de quitas al principal y reducción en las tasas de interés" (Rossana Fuentes Beraín, "México mordió el anzuelo de los acreedores en 1982: Bailey", *El Financiero,* 20 de agosto de 1992). Es decir, lo mismo que habían propuesto destacados economistas mexicanos, que en su momento también sugirieron —contra el club de bancos que ya se había formado; y bajo el principio y la evidencia factual de la corresponsabilidad de los acreedores en la crisis de la deuda— formar un club de deudores con los demás países latinoamericanos que habían caído en insolvencia. Pero la tecnocracia neoliberal descalificó esta postura pragmática.

Para colmo, el grupo de economistas neoliberales que arribó al poder con el presidente Miguel de la Madrid en 1982, en parte por sumisión al gobierno de Washington y en parte por convicción filosófico-económica, aplicó con singular fidelidad los programas neoliberales de estabilización y ajuste estructural prescritos entonces por el FMI y el Banco Mundial, más tarde resumidos por John Williamson en el Consenso de Washington. Resultado: tres décadas y media pérdidas para el desarrollo.

Por el contrario, Argentina no sólo se negó a asumir el 100% de la responsabilidad de la deuda externa e hizo valer la corresponsabilidad de los acreedores, sino que adoptó una firme estrategia económica posneoliberal. Al asumir la presidencia, Kirchner anunció el fin de la estrategia centrada en "el control de la inflación", cuya "medida del éxito la daban las ganancias de los grupos más concentrados de la economía, la ausencia de corridas bursátiles y la magnitud de las inversiones especulativas" (*op. cit.*). Además, puntualizó que en la nueva estrategia de desarrollo: "El objetivo básico de la política económica será el de asegurar un crecimiento estable, que permita una expansión constante de la actividad y del empleo". "Al contrario del modelo de ajuste permanente, el consumo interno estará en el centro de nuestra estrategia". "La capacidad de compra de nuestra población deberá crecer progresivamente por efecto de salarios, número de personas trabajando y horas trabajadas".

Como instrumentos primordiales de política macroeconómica, Kirchner anunció: "El Estado se incorporará urgentemente como sujeto económico activo, acelerando la terminación de las obras públicas inconclusas, la generación de trabajo genuino y la fuerte inversión en nuevas obras". "La ausencia de rigidez cambiaria, el mantenimiento de un sistema de flotación con política macroeconómica de largo plazo en función del ciclo de crecimiento, el mantenimiento del superávit primario y la continuidad del superávit externo nos harán crecer en función directa de la recuperación del consumo, de la inversión y de las exportaciones". "El equilibrio de las cuentas públicas […] es fundamental", y "deberá asentarse sobre dos pilares: gasto controlado y eficiente e impuestos […] que recaigan allí donde hay real capacidad contributiva".

Para asegurar la "continuidad del superávit externo", Argentina aplicó no solo una política de tipo de cambio real competitivo, sino también una política de administración del comercio exterior mediante licencias de importación y derechos antidumping, así como programas sectorizados de subsidios y rebajas fiscales (véase el capítulo de Bonfanti en este volumen), cuyo objetivo fue —además de apoyar el superávit externo— promover la fabricación nacional de los productos industriales importados y, correlativamente, impulsar el crecimiento del PIB y del empleo.

Esta estrategia posneoliberal de desarrollo fue aplicada puntualmente, por lo menos hasta 2009: el tipo de cambio se fue deslizando para mantenerlo subvaluado, lo que se refleja en el constante superávit comercial (de 12 683.6 millones de dólares en promedio anual en el periodo 2003-2011), así como en el superávit de cuenta corriente (3 876.2 millones de dólares en promedio anual durante el periodo 2003-2011, y de 5 978.4 mdd promedio en el periodo 2003-2009). La reducción de la evasión fiscal y el aumento de la recaudación "allí donde hay real capacidad contributiva", incrementaron los ingresos tributarios del gobierno central del 12.1% del PIB en 2002 a 18.7% del PIB en 2011; y la recaudación tributaria del gobierno general, incluidas las provincias, saltó del 23.6% del PIB en 2002 hasta el 29.3% del PIB en 2011. Esto permitió un considerable incremento de las obras publicas y del gasto social y promocional del desarrollo: las erogaciones agregadas del gobierno central pasaron del 14.8% del PIB en 2002 al 20.7% del PIB en 2011, manteniendo constante el ofrecido superávit fiscal primario, con un promedio del 1.9% del PIB anual en el periodo 2003-2011. Ciertamente, la tasa de inflación ascendió al 9.1% anual en el periodo 2003-2011, aceptándose una inflación moderada para acomodar las demás variables macroeconómicas (véase el volumen 4 de esta colección) y hacer factible el crecimiento sostenido del PIB y del empleo.

En el frente externo, las exportaciones crecientes a una tasa media de crecimiento de 12.1% anual durante el periodo 2003-2011, incluyeron no sólo exportaciones agrícolas y agroindustriales, sino también exportaciones de industrias manufactureras no vinculadas con el sector agropecuario, que pasaron de 7 601.3 millones de dólares en 2002 a 28 790.3 mdd e 2011, creciendo a una tasa media de 13.2% anual, apoyadas en un tipo de cambio real que se mantuvo fuertemente competitivo por lo menos hasta 2009; el cual propició también un menor crecimiento de las importaciones (cuya tasa media de crecimiento fue de 10.3% anual en el periodo 2001-2011, para no tomar 2002 como partida por el desplome de las importaciones en 2002 a causa de la mega crisis de la deuda), consiguiéndose así cumplir el anunciado superávit comercial permanente.

En el frente interno, el mercado se expandió de manera sostenida como producto del incremento real de los salarios (las remuneraciones medias rea-

les aumentaron 125.9% durante el periodo 2003-2011, y el poder adquisitivo de los salarios mínimos creció 348.2% durante el mismo lapso, lo que significó un crecimiento de 264.4% respecto a 2000: CEPALSTAT, *Salario medio real anual* y *Salario mínimo real*), así como del mayor número de empleos (la tasa de desempleo bajó del 19.7% en 2002 a 7.2% en 2011: OIT, *Panorama laboral 2012. América Latina y el Caribe*), y, desde luego, mediante la robusta expansión de la inversión y el gasto públicos. Como resultado, la pobreza disminuyó del 45.4% de la población en 2002 al 5.7% en 2011, en tanto que la indigencia se redujo del 20.9% en 2002 al 1.9% en 2011 (CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, 2012). Fue el premio a la heterodoxia económica y a la participación directa de la ciudadanía, que —después de hacer caer cuatro presidentes en diez días— llevó a la presidencia de Argentina a un líder comprometido con los intereses nacionales y de la gran mayoría de los argentinos.

La historia antes resumida es analizada de una manera más amplia y multilateral en los capítulos de Bonfanti y Dabat en este volumen, así como en el capítulo de Fidel y Roffman en el volumen 16 de esta colección. Lo que ocurrió en Argentina después de 2011 es también analizado por estos autores desde diferentes perspectivas. Baste anotar en este preámbulo —sabiendo que la madeja es más compleja— algunos puntos relevantes para la memoria histórica de nuestra América Latina.

La competitividad del tipo de cambio anunciada como instrumento de la política de "continuidad del superávit externo", que se había mantenido con firmeza desde 2003 hasta 2009, comenzó a debilitarse en 2010, junto con la salud del expresidente Néstor Kirchner, quien falleció en octubre de ese año. Todavía en 2009 se observó un superávit en la cuenta corriente de 2.17% del PIB; pero en 2010 apareció un déficit corriente de 0.38% del PIB, que creció hasta 2.15% del PIB en 2013. En la base, el superávit en la balanza comercial que había representado el 5.2% del PIB en promedio anual durante el periodo 2003-2011, y que todavía representó el 2.11% del PIB en 2012, continúo decreciendo hasta ubicarse en 0.25% del PIB en 2013, a causa de un creciente rezago cambiario combinado con el abandono de la política comercial heterodoxa aplicada desde el gobierno de Néstor Kirchner (licencias de importación y derechos antidumping), que fue sustituida a fines de 2011 por el control de cambios (véase el capítulo de Bonfanti). Ya lo había advertido George Santayana: "los pueblos que no aprenden su historia están obligados a repetirla". Ciertamente, la historia de nuestra América Latina ha mostrado una y otra vez que los rezagos cambiarios combinados con la liberalización del comercio exterior son veneno fatal para cualquier economía. Aunque durante el bienio 2013-2014 los superávits comerciales promediaron 0.36% del PIB; Argentina volvió de tener déficit

comercial en 2015: 0.53% del PIB (con la particularidad de que las exportaciones manufactureras no agroalimentarias disminuyeron de 28 790.3 mdd en 2011 a 17 989.3 mdd en 2015). Como resultado, la balanza de cuenta corriente, que había sido superavitaria durante el periodo 2003-2009: 2.2% del PIB en promedio anual, pasó a ser ligeramente deficitaria en 2010, con 0.4% del PIB y en 2011 con 1% del PIB, creciendo el déficit corriente hasta 2.15% del PIB en 2013 y hasta 2.4% del PIB en 2015.

Finalmente, el objetivo estratégico del superávit fiscal primario, trazado por Néstor Kirchner, se mantuvo desde 2003 hasta 2010 (de 2.1% del PIB en promedio anual, con superávit fiscal agregado de 0.5% del PIB durante este periodo), pero desapareció a partir de 2011, que cerró con un déficit primario de 0.09% del PIB, y de 0.04% en 2012, para crecer hasta 1.3% del PIB en 2013 y hasta 1.9% del PIB en 2015. Como resultado, el balance fiscal global que durante el periodo 2003-2010 promedió un saldo positivo de 0.46% del PIB, se volvió deficitario a partir de 2011 (1.98% del PIB), creciendo hasta 3.9% del PIB en el bienio 2014-2015.

En estas condiciones Mauricio Macri asumió la presidencia de Argentina a fines de 2015. En apego a la ortodoxia neoliberal, Macri aplicó un paquete de políticas que agravaron la situación, entre ellas la eliminación de los controles cambiarios y de capitales, y la reducción de impuestos a las exportaciones agrícolas, al tiempo que el banco central argentino aplicaba una política monetarista extrema, que elevó las tasas de interés de las letras del banco central hasta 40%, la mayor tasa del mundo (Martin Guzmán y Joseph E. Stiglitz, "Las raíces de la crisis sorpresa en Argentina", Project Syndicate, 5/VI/2018).

Resultados: el déficit fiscal primario saltó al 4.1% del PIB en el bienio 2016-2017; el déficit comercial alcanzó su máximo histórico de 8 515 millones de dólares en 2017; el déficit de cuenta corriente saltó hasta 4.8% del PIB en 2017, nivel superior al que precedió a la crisis de la deuda argentina de 2001 (4.46% del PIB en 1998; 3.87% en 1994 y 2.9% en 2000); y la deuda externa brincó de 149,152 millones de dólares en 2015, a 231 980 millones de dólares en 2017. Santayana tenía razón: Argentina está volviendo a repetir su historia. Ahora necesita un nuevo Néstor Kirchner.

Nuestra América Latina necesita también aprender su historia —asimilando las experiencia de Argentina, México, Brasil, etc.— para trascenderla, y en el futuro realizar un manejo más atinado de las variables macroeconómicas (véase el volumen *Macroeconomía del desarrollo con equidad* de esta colección, especialmente el capítulo de Luis Carlos Bresser Pereira), además de desplegar sabias y audaces políticas comerciales, industriales y de innovación propias del siglo XXI. Como señaló la pléyade de economistas que en septiembre de 2004 formularon la *Agenda del Desarrollo de Barcelo-*

na (Alice Amsden, Joseph Stiglitz, Paul Krugman, Dani Rodrik, José Antonio Ocampo, entre otros): "Las naciones que han conseguido llevar a cabo la importante tarea del crecimiento sostenido han hecho frente a distintos tipos de obstáculos y han adoptado diferentes políticas sobre regulación, exportaciones, promoción industrial, innovación tecnológica y adquisición de conocimientos". Son enseñanzas de las estrategias exitosas de desarrollo económico desde las ciudades-estado del mediterráneo a partir del siglo XII y la Inglaterra de Enrique VII —con su versión pionera de una emplumada política industrial— hasta el presente (véase List, *op. cit.*; Ha-Joon Chang, *op. cit.*; y E. Reiner, *La globalización de la pobreza. Como se enriquecieron los países ricos… y por qué los países pobres siguen siendo pobres,* Crítica, Barcelona, 2007); estrategias que fueron analizadas por los grandes economistas del desarrollo, desde Antonio Serra en el siglo XVII, List en el XIX, Hirchman en el XX, y otros destacados economistas desde entonces hasta el presente. Además de estas lecciones, otras enseñanzas de la macroeconomía del desarrollo, que estaban presentes en los escritos de los economistas mercantilistas, y resurgieron de manera relevante después de la desaparición del patrón oro —y en América Latina volvieron a aflorar con especial fuerza después de la crisis de la deuda de 1982—, deben también ser aprendidas. Destacaré tres puntos centrales de esta macroeconomía del desarrollo: una política de tipo de cambio real competitivo definido como aquel bajo el cual la balanza comercial *manufacturera* se encuentra en equilibrio (o es superavitaria), lo que implica para países de desarrollo industrial medio que son exportadores de productos primarios, una balanza comercial permanentemente superavitaria para evitar la enfermedad holandesa (véase el capítulo de Bresser Pereira); un financiamiento del desarrollo sustentado en el ahorro interno y nunca con endeudamiento externo (las entradas de inversión extranjera directa son bienvenidas, pero no para financiar déficits de cuenta corriente, sino por razones de política industrial y desarrollo tecnológico, subordinando la IED a los objetivos de la estrategia nacional de industrialización); los déficits fiscales primarios son inadmisibles porque debilitan al Estado, lo vuelven vulnerable; mientras que, por la misma razón, los déficits fiscales globales deben ser moderados y sostenibles en el largo plazo, aumentándolos o reduciéndolos temporalmente por razones de política anticíclica. Estos son los principios de política macroeconómica de Néstor Kirchner y de Lázaro Cárdenas. Los tres son también los principios macroeconómicos nodales de las estrategias de desarrollo de las más exitosas economías emergentes y de los países de nueva industrialización del Este de Asia; y son, además, principios que brotan de nuestras —buenas y malas— experiencias en América Latina.

Primera sección

China: las claves de su crecimiento

Política industrial al estilo chino: pragmatismo y visión de largo alcance

Juan González García*

Introducción

En la mayoría de países atrasados persiste la aspiración a desarrollarse, a fin de adecuarse a las exigencias de un mundo cada vez más integrado y competitivo. Cada país ha buscado su estrategia de desarrollo, comenzando por el crecimiento económico, en tanto condición *sine qua non*, para pensar en alcanzar un verdadero desarrollo económico que impacte positivamente en la sociedad.

En realidad muchos países siguen viendo en la industrialización como la mejor palanca para lograr dicho desarrollo, mediado por un crecimiento económico alto y sostenido. Pero la mayoría de los países atrasados siguen concibiendo a la industrialización al estilo europeo como el principal referente para que un país rezagado económicamente logre desarrollarse.

La anterior visión, sin embargo, ha tenido que modificarse tras conocer del éxito económico que han experimentado países como Japón desde la década de los sesenta y setenta; y los llamados países de reciente industrialización asiáticos (Hong Kong, Taiwán, Corea del Sur y Singapur) en las décadas de los ochenta y noventa del siglo XX, países que generaron un cambio en la concepción acerca de que el modelo europeo era el único referente para lograr que un país rezagado se industrializara.

Actualmente China, país del que se conocen sus grandes resultados macroeconómicos y de transformación estructural, es visto por los estudiosos del crecimiento y el desarrollo económico como "el último milagro económico" al que hay que conocer y estudiar para saber cómo es que ha logrado

* Facultad de Economía de la Universidad de Colima. Agradezco a Andrea Lisbeth Esparza Olguín por el apoyo brindado en la búsqueda de información y en la elaboración de cuadros y gráficas.

avanzar en tan poco tiempo, en sus metas y objetivos de industrialización, para posteriormente avanzar en sus objetivos de desarrollo económico.

En efecto, China es un país que, al igual que otros tantos países atrasados, ha tenido la aspiración de industrializase. Este país ha tenido experiencias propias en lo que concierne a políticas de modernización industrial y crecimiento económico con efectos diversos en cuanto a logros y resultados. Su trayectoria no ha estado exenta de problemas y fracasos, desde su creación en 1949 como país socialista de economía planificada.

Hacia 1949 China era un país con un bajo nivel de desarrollo en el aspecto económico: registraba elevados porcentajes de la población viviendo en la pobreza, donde la mayoría de la población se dedicaba a la agricultura y eran analfabetas. Esta situación no cambió sustancialmente durante el periodo del llamado socialismo real de los años 1949-1978. No es sino hasta la implementación de la reforma económica en la década de los setenta, con la que China pasó de ser una economía centralmente planificada a ser una economía con creciente participación del mercado en la asignación de recursos en el campo y en las ciudades, cuando se inició formalmente el gran camino a la industrialización al estilo chino (González, 2001:63-81; González, 2002:67-98).

Gracias a la reforma económica institucional, a la apertura gradual e introducción del mecanismo de mercado, y a la implementación de una política industrial al estilo chino, la economía china se fue transformando gradualmente en la última parte del siglo XX. De hecho entre 1990 y 2011, el producto interno bruto (PIB) registró una tasa de crecimiento económico cercana al 10%, porcentaje de casi tres veces el promedio mundial, lo que le llevó a representar más del 15% de la economía global en los últimos años (González *et al.*, 2012:109-110).

Son los resultados macroeconómicos e industriales alcanzados por China en los últimos años, lo que motiva a conocer cómo es que logró su transformación estructural de una economía agrícola y atrasada a una moderna economía industrial y de servicios; y a contar con una industria propia con perspectiva de consolidarse económicamente en los años próximos.

Éste es el interés principal de este escrito, que pone en el centro del debate el asunto de la política industrial en tanto fundamental para comprender el éxito industrial chino, el cual debe ser conocido por los tomadores de decisiones de los países subdesarrollados, que han intentado industrializarse en el último medio siglo. El caso chino es relevante no sólo para los que han logrado crecer económicamente y desarrollarse, sino para aquellos que aún están en la búsqueda de la industrialización y desarrollo.

Obviamente el análisis del caso chino permite volver a abrir el debate sobre la economía mexicana, que está en la antesala de un nuevo ciclo polí-

tico económico en 2018, llamando la atención sobre la política industrial de nuevo cuño para el siglo XXI que podría implementar nuestro país. Siendo China uno de los pocos países que más han logrado avanzar en el presente siglo en materia de industrialización, el análisis de su praxis y su teoría de la industrialización pragmática, brindará elementos para el análisis y perspectiva de la nueva política industrial a diseñar e implementar en México en el próximo sexenio.

Asumiendo que la industrialización es uno de los más potentes instrumentos con los que cuenta un país para incentivar su crecimiento y desarrollo económico y social, es que este escrito se abocará a realizar un análisis de las políticas y estrategias que para industrializarse ha implementado China a lo largo de su historia económica reciente.

La finalidad del escrito, no sólo es conocer el proceso que ha seguido China hacia la industrialización, sino también —como en trabajos anteriores de quien esto escribe— de vivir aprendizajes que puedan ser útiles para México, que sigue en la búsqueda incesante de una política industrial *ad hoc* a los intereses nacionales (González, 2007:107-142; González, 2012:123-151).

Para cumplir nuestro objetivo, iniciaremos con la revisión de lo que se entiende por política industrial desde la perspectiva de diferentes estudiosos, principalmente nacionales. Continuamos con la descripción y el análisis desde una perspectiva histórica de lo que China ha diseñado e instaurado como política industrial y las características principales de ésta, a la que aquí llamamos "al estilo chino".

El escrito termina con una serie de recomendaciones *ex profeso* para propiciar el surgimiento de una nueva política post industrial en México, que le permita sentar las bases para un cambio estructural de largo alcance que genere las condiciones para su reproducción permanente y evite caer nuevamente en la obsolescencia que le caracteriza a ésta.

Sobre la política industrial

La política industrial entendida elementalmente como el conjunto de planes, programas, objetivos, estrategias y acciones que lleva a cabo el gobierno para impulsar determinadas actividades en un espacio geográfico determinado, sigue siendo un referente cuando se pretende revisar el concepto y evolución de política industrial en cualquier momento y país en el mundo.

Peres (2006:71) menciona que lo esencial de una política para acelerar el crecimiento económico, debe combinar la acumulación de conocimiento y la diversificación de la estructura productiva. La primera genera las posibilidades, mientras que la segunda las concreta.

Para González y Meza (2008:770) la definición e implementación de política industrial para países en desarrollo, se refiere a las acciones que emprendieron estos gobiernos para promover los procesos de industrialización, con atención en las políticas comerciales, en particular para favorecer las exportaciones y la sustitución de importaciones, en tanto predominio de una visión de cómo industrializarse.

Calderón y Sánchez (2012:127-128) mencionan que la política industrial a veces llamada de desarrollo productivo, tiene el objetivo fundamental de impulsar el mayor crecimiento sustentable y sostenido de la economía en su conjunto, y no apoyar sólo a una industria o algún sector manufacturero específico. Se trata de políticas gubernamentales para modificar la estructura productiva de la economía de manera de exponenciar su potencial de crecimiento a nivel agregado.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2012: 20-21) considera que es posible aceptar que las economías con estructura exportadora muy diversificada, tienden a crecer más rápido y de manera más estable, sólo si cuentan con una adecuada base productiva. La estructura productiva de una economía es más propensa a generar un crecimiento alto y sostenido, si y sólo sí, cuenta con las siguientes características:

- Producción y exportaciones con capacidad para competir en los segmentos dinámicos de las cadenas globales de valor de los mercados mundiales.
- Producción con una presencia importante y creciente de actividades intensivas en innovación y alta tecnología.
- Alto grado de interconectividad, de eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás.

Obviamente los objetivos de la política industrial se centran en proporcionar información a los agentes económicos; implementar acciones e instrumentos específicos como la promoción del capital humano y financiamiento. Para lograr ello, según Carro y González (2013:17-18) se puede obtener o postular de ella:

- Incrementar la productividad y competitividad de la economía.
- Fomentar la actividad industrial.
- Aumentar la eficiencia y eficacia de las empresas.

En el sentido anterior y de acuerdo con los mismos autores, los objetivos específicos de la política industrial, deben ser:

- Intervenir en sectores de expansión o recesión.
- Incrementar cifras destinadas a la inversión.
- Consolidar actividades o empresas en el territorio.
- Asegurar el suministro energético nacional.

Ruiz-Durán (2013:6) menciona que la política industrial debe entenderse como un proceso de autodescubrimiento económico en el sentido más amplio. En otras palabras, como un proceso interactivo de cooperación estratégica entre los sectores privado y público que facilite la información requerida sobre las oportunidades de negocio y sus limitaciones, y genere iniciativas de política.

Para Villarreal (2013:1-2) la política industrial en el contexto internacional competitivo actual, debe contener un enfoque regional-subregional que estimule la innovación, porque tiene que ver con emprendimiento, desarrollo tecnológico y cuidado de la propiedad industrial. En este sentido, López (2016:9) menciona que la implementación de una política industrial, necesariamente refiere a que inducirá al desarrollo de la industrialización, por lo que está estrechamente relacionada con el crecimiento económico, debido a los procesos que se desarrollan en las economías de escala, y a su vez porque desencadena un proceso de acumulación de capital sostenido en el tiempo.

Como se observa, la política industrial tiene que ver con los arreglos institucionales y los incentivos que éstos generan para motivar el crecimiento económico de un país y sus regiones del territorio a través del estímulo de la actividad industrial, en específico en las manufacturas, ya que tradicionalmente es en esta industria en donde se generan círculos virtuosos para la economía, por la presencia de rendimientos crecientes a escala que se supone trae aparejada.

La política industrial debe definir cuál deberá ser la provisión de bienes públicos para el sector productivo, por ejemplo: los laboratorios públicos, los investigadores dedicados a impulsar procesos de innovación, el sistema de salud y su infraestructura, la capacitación, la formación profesional y técnica; pueden ser todos vistos como bienes públicos necesarios para la mejora de las capacidades tecnológicas. Desde esta perspectiva, la política industrial no está limitada a lo que los enfoques ortodoxos suelen prescribir.

Otro punto importante es la capacidad para proveer estos bienes públicos de manera efectiva, ya que en muchos casos se limita a dispersar, más que a concentrar fondos. Esto a su vez requiere de buenas instituciones, pues de no contarse con éstas, se puede bloquear el desarrollo económico.

Moreno-Brid (2016:70-71) considera que la política industrial se basa en dos supuestos clave. El primero es que el mercado por sí mismo, no ge-

nera la transformación de la estructura productiva de la economía en la dirección, magnitud o velocidad deseada por la sociedad, representada por el gobierno. El segundo es que el crecimiento de una economía responde —en gran medida— a la composición de su producción y de sus exportaciones, como consecuencia del monto y de la orientación de la acumulación de capital. Considera que el crecimiento a largo plazo de una economía está determinado de manera importante por lo que produce y exporta.

Ahora bien, desde el punto de vista de la praxis de la política industrial, recientemente y para el caso de México, el organismo encargado de diseñar e implementar la política industrial, como lo es la Secretaría de Economía del gobierno federal, concibe a la política industrial como: "el conjunto de acciones que buscan resolver las distorsiones de mercado" (Secretaría de Economía, 2016). Así, simple y llanamente.

Es decir, desde el punto de vista de la principal dependencia federal encargada de diseñar e implementar la política industrial en México, cuando las asignaciones de libre mercado de los bienes y servicios en la economía no son eficientes, la política industrial procura un crecimiento regional más balanceado en las regiones, pretendiendo explotar sus ventajas comparativas y aprovecha las derramas de conocimiento y las economías de escala para fomentar el desarrollo económico

Para concluir este apartado se puede decir que, aunque existen diversas definiciones de política industrial, en todos los casos tal política pasa por la intervención, conducción, guía o planeación del Estado, en tanto agente económico principal que se encarga de implementar una determinada política industrial, que contribuya al crecimiento y desarrollo económico de un país.

Antecedentes históricos de la industrialización de China en el siglo XX

El siglo XX es particular en la historia económica de China, sobre todo porque se podría decir que desde la caída de la dinastía Qing (en febrero de 1912) hasta la creación de la República Popular de China (el 1 de octubre de 1949), este país inició un proceso de reconstrucción de la economía nacional después de la destrucción que le causaron los diversos enfrentamientos bélicos intestinos de finales del siglo XIX y primer tercio del siglo XX con Japón y el ejército nacionalista de Chiang Kai Shek (González, 2003: 88-91).

Por lo anterior, propiamente el desarrollo de la industria en China comenzó a principios de la década de 1950. Después de la proclamación de

la Nueva China, en 1949, su industria experimentó un periodo de recuperación y desarrollo, basado en la industrialización al estilo soviético, lo que le generó muchas contradicciones, dados las características estructurales de su incipiente economía.

Entre 1950 y 1978, China experimentó fuertes ciclos de producción, guiado por la industria pesada y un fuerte impulso dictatorial al sector agrícola, que llevó al sistema económico al límite de sus posibilidades. Los casos históricos de "El Gran Salto Adelante" a finales de los cincuenta y la revolución cultural de 1966-1969, fueron determinantes para impedir a China avanzar realmente en su desarrollo industrial en la época del socialismo puro o real. Éste que podría afirmarse fracaso del socialismo real, fue uno de los causantes de su decaimiento del socialismo estilo soviético y surgimiento del socialismo con características chinas en lo económico.

La política industrial en la era de la reforma económica de China

A finales de la década de los setenta, en lo económico y social, China se encontraba realmente en una situación poco distante de lo que fue el inicio de la instauración del socialismo real de la década de los cincuenta. Con la llegada al poder a finales de la década de los setenta de Deng Xiaoping, se comienzan a implementar las políticas industriales del tipo de las concebidas por la mayoría de los autores de la sección anterior.

Según Vogel (2011:188), el proceso de industrialización de China en la época de las reformas económicas y apertura externa, da un giro importante al abrir su economía y descentralizar la toma de decisiones, que fueron realmente el punto de partida y comienzo de la historia industrial y comercial del país, incluyendo la entrada de inversión extranjera directa (IED) en dichas actividades.

A partir de la reforma económica e institucional de China, el desarrollo y crecimiento económico registrado en los últimos 30 años, permitió su transformación desde un sistema casi autárquico, cerrado al comercio exterior, con una economía planificada propia de un modelo socialista, un sector agrícola preponderante y principal sector de ocupación laboral.

Algunos analistas comparan la modernización del sector industrial chino a las sucesivas revoluciones industriales en Occidente. Sin embargo, el mérito de China va más allá de haber alcanzado un nivel de industrialización similar al de otros países en tan sólo tres décadas (Ceballos, 2011:89), y bien podría empezar a aceptar que este país podría ya convertirse en un modelo a seguir en materia de política industrial, como lo veremos más adelante.

Contrario a lo que en términos de la teoría para impulsar al sector industrial se establece, en el mundo de la praxis, el éxito del desarrollo económico chino despierta admiración y temor, sobre todo entre los países en desarrollo deseosos de imitar un modelo que potencia el crecimiento a la vez que preserva la paz social. Hoy en día el proceso de industrialización y desarrollo va avanzando de las zonas costeras al interior, en busca de mano de obra y terreno industrial, de la mano de la inversión en infraestructura.

Por los resultados económicos, pero sobre todo sociales arrojados hasta ahora por el modelo de desarrollo económico chino, es que los ciudadanos chinos que han sido testigos y observan la transformación estructural de su país, miran con ojos optimistas hacia el futuro, saben que su calidad de vida es mucho mejor que la de sus padres y esperan que la de sus hijos sea aún mejor, pero saben que aún hay que seguir trabajando para ello (Ceballos, 2011:90).

Por lo dicho anteriormente, es muy importante para los fines de este escrito, comprender los dos periodos de la política industrial china. Primero, comprender las políticas de industrialización implementadas desde fines de los setenta y después, las políticas industriales recientes, las cuales se impulsaron como parte del 12° Plan Quinquenal para Industrias Estratégicas Emergentes.

Estrategia de la política industrial de China

Como ya se dijo, a finales de la década de los setenta del siglo XX, China implementó su reforma económica y la apertura al exterior del territorio, con la creación de las Zonas Económicas Especiales (ZEE) entre 1980 y 1992 en la región costera, para establecer un nuevo y completo sistema de economía industrial. A partir de entonces, la tradicional industria petrolera y las emergentes industrias química y electrónica registraron un acelerado desarrollo, mientras las industrias de alta tecnología como la industria nuclear y espacial obtuvieron importantes avances, así fueran incipientes.

Como resultado preliminar de los cambios introducidos desde finales de los años setenta, la industria china ha mantenido un acelerado desarrollo. Prueba de ello es que entre 1979 y el 2003, el crecimiento promedio del valor añadido industrial superó el 10% anual (China ABC, 2006). Este cambio empezó a ser notable a partir de 1996, que es cuando China encabeza la lista mundial de las producciones de carbón, cemento, fertilizantes y televisores. Tan sólo en el 2003, el valor industrial de China alcanzó 5 billones 361 mil 200 millones de yuanes (RMB), un incremento del 12.6% sobre el

año anterior. Actualmente China tiene la capacidad de fabricar no solamente aviones, barcos y automóviles, sino satélites artificiales y modernos equipos industriales.

En sólo 30 años el sector industrial y el de servicios han sufrido una transformación total, abriéndose al mundo, culminando con la entrada en la Organización Mundial del Comercio (OMC) en diciembre de 2001, generando un crecimiento del PIB con una tasa media del 9%, lo que le ha permitido sacar de la pobreza a decenas de millones de personas (González, 2008:89).

Los logros que la industria china ha alcanzado en el último medio siglo, la colocan al centro de la mirada de muchos países atrasados que luego de décadas de también buscar el surgimiento de un importante sector industrial, no lo han logrado. En este sentido, el éxito de China, en tanto centro industrial de importancia mundial, obliga a conocer la forma en la que este país logró esa transformación excepcional y por qué no, impulsar algunas estrategias y acciones que tiendan a replicar sin imitación, sus políticas industriales.

Dos grandes periodos en la aplicación de políticas industriales en China

La industrialización fue una aspiración de China durante todo el periodo del socialismo real, la cual estaba basada en la industria pesada y básica, para incentivar la producción industrial, misma que —como ya se dijo— fue insuficiente para propiciar un crecimiento económico alto y sostenido en el socialismo real. Además al orientarse a la producción de la industria básica, dejó de lado la industria ligera, lo que significó que no se atendieron las necesidades materiales de la población para propiciar su bienestar material.

A pesar de que, como ya se sabe en lo general, el fracaso del socialismo real representó también el fracaso de un modo y estilo de industrialización, China no abandonó su aspiración a lograr la industrialización, pues ésta era y es vista como una de las grandes ventajas del socialismo sobre el capitalismo, al poder planificar como un trust a toda la industria, lo que no se realizaba en el capitalismo. Industrializar al país seguía y sigue siendo una aspiración perenne de China, pero a diferencia del pasado, sin la presunción de una industrialización rápida y sin su logro a cualquier costo.

En este sentido, la nueva aspiración por industrializar al país estuvo asociada lógicamente con el nacimiento del modelo de desarrollo económico que ha tenido China desde fines de los setenta, principalmente a partir de

1980, posterior al inicio del periodo de las reformas económicas, las cuales, si bien iniciaron en el sector agrícola, pronto se presentaron en el sector industrial. Esto se observó inicialmente en los años de 1978 a 1980, cuando se dio un apoyo a los sectores de acero, metales y carbón.

Asimismo se generan reformas para promover la manufactura ligera y la agricultura. Para el primer caso se favoreció una mayor participación privada. Para el segundo caso se pasó de la propiedad comunal de la tierra a la propiedad familiar. Además se estableció un sistema de cuotas para garantizar la provisión de alimentos en las áreas urbanas (Bonilla, 2014:39).

Previo al inicio de las reformas, ya en el V Plan Quinquenal (1976-1980), a la par de definir metas importantes para acero, petróleo, así como la construcción de minas de carbón y metales no ferrosos, se perfilaban algunos cambios que favorecieron el resurgimiento de la industria ligera. Este cambio estratégico se debió a que China decidió enfocarse al logro de las llamadas "Cuatro Modernizaciones": en la industria, la agricultura, la defensa nacional y en la ciencia y tecnología.

Con ellas, China renovó su aspiración de convertirse en el país socialista más poderoso antes de que concluya el siglo XXI. Los reajustes permitieron que se comenzara a priorizar la industria ligera, llevándola a 1980 a crecer un 18.4%; mientras que la industria pesada solo creció 1.4% para el año 1981 (Vogel, 2011:190).

Con este cambio estratégico el sector industrial de China experimentó una transformación de gran aliento, la cual se puede postular, se dio en dos grandes momentos. El primero se inicia con las grandes transformaciones que se dieron a fines de la década de los setenta, que funcionó más o menos durante casi 30 años. Durante este periodo, la economía china se fue transformando y logrando resultados extraordinarios, al grado de llegar a ser la economía más dinámica del mundo en la pasada década (Pons, 2011:561).

Fue gracias a las reformas institucionales y apertura externa, que se logró impactar con gran éxito al sector industrial y a la economía en general. La industria devino en un objetivo nacional imprescindible para el crecimiento económico, motivo por el cual se movilizaron todos los sectores de la sociedad: gobierno central, empresas propiedad del Estado (EPE) y mixtas, así como gobiernos locales, con el fin de centrar sus esfuerzos para el logro del mismo (Development Research Center of China's State Council, 2012).

Para lograr el cambio, se revisaron los mecanismos de propiedad, aprobándose el establecimiento de empresas privadas, de capital mixto y empresas extranjeras. Se aplicó una política de puertas abiertas a la inversión foránea mediante el establecimiento de ZEE, para con ello favorecer las actividades orientadas al exterior (Liou, 1998:561). Fue un periodo éste, en el que se combinaron la política comercial, de inversiones y la búsqueda de me-

joras tecnológicas, fundamentadas en el aprovechamiento de los abundantes recursos humanos y materiales disponibles.

El patrón de crecimiento económico seguido por China, durante este primer periodo, se sintetiza en dos aspectos: la apertura hacia el exterior para el impulso de sectores clave para la exportación y un sólido control gubernamental, mediante la aplicación de políticas graduales e incrementales, para posibilitar el logro de los objetivos de industrialización (Boying, 2011:1-2).

Durante este periodo, China hizo uso de sus ventajas comparativas basadas en su abundante oferta de mano de obra, en sus recursos naturales y el potencial mercado de cerca de 1,300 millones de consumidores. La industrialización tuvo su sustento en la importación de tecnología y el "Know-how" del exterior, apoyándose en recursos financieros provenientes del exterior (Mu y Hong, 2011:12).

De entre las principales decisiones y acciones de política industrial implementadas por China para su desarrollo industrial, de manera particular, destacaron las siguientes:

- Creación de cuatro grandes Zonas Económicas Especiales: la idea fue aprovechar encadenamientos productivos con Hong Kong y Macao, que empezaban a perder competitividad internacional producto de salarios crecientes. El gobierno central otorgó autoridad a los gobiernos locales para ofrecer flexibilidad en la aplicación de normativas en materia laboral y comercial. El éxito de la propuesta llevó a que el gobierno central aprobara 14 nuevas zonas entre 1984-1988 y 18 entre 1992-1993; los gobiernos locales habían aprobado 1,346 zonas al año 2006.
- Reformas a las empresas rurales: éstas se habían originado durante el periodo de Mao, con el enfoque de promover la producción rural de hierro, acero, implementos de labranza, cemento, fertilizantes químicos y establecer hidroeléctricas. En 1978 se reforman para ampliar la posibilidad de producir otros productos. Con lo anterior se permitió la propiedad privada y familiar de las empresas rurales. Estas empresas lograron ser el principal impulso a la reducción a la pobreza gracias a la incorporación del mecanismo de mercado conjuntamente con la determinación de cuotas de producción para el Estado (Huang, 2008:13).
- Reformas a las empresas propiedad del Estado: a las empresas públicas se les permitió vender en el mercado lo producido por encima de la cuota gubernamental, así como mantener las ganancias para inversión en tecnología y mejorar las condiciones laborales de los trabajadores. Como elemento importante, fue la de incrementar la competencia doméstica.

- Política comercial: de acuerdo con Rodrik (2004:19-22), aún a principios de la década de 1990, China mostraba políticas que usualmente no son parte del consenso de reformas de apertura comercial, comparada con 1978, ya había duplicado su importancia mundial. La apertura comercial comenzó a incrementarse después de 1992 y posteriormente se consolida con la entrada de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 2001.
- Formación de clústers a nivel local: los gobiernos locales han tenido un rol importante promoviendo el desarrollo de "clústers" o conglomerados industriales. Entre las distintas estrategias se implementó el reordenamiento de mercados para reunir a productores y comerciantes similares.

Los resultados de este subperiodo dieron muestras de un cambio sustancial gracias a la aplicación de esas políticas. Dichos resultados los podemos observar en tres fases de alto crecimiento económico del PIB. La primera en el periodo 1982 a 1988, con una tasa de crecimiento anual de 10.2%, después se puede observar un decrecimiento significativo durante los años 1989 y 1990, con una tasa del 3.9% como resultado de la crisis económica y política que viviera China, que se conoce como la crisis de Tiananmen.

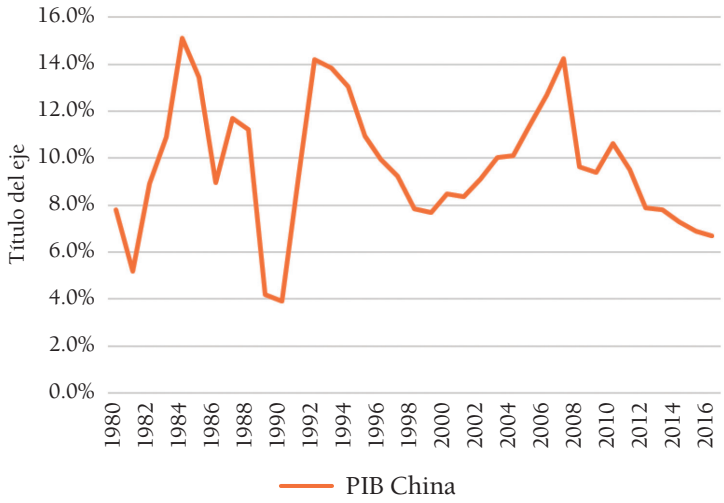
La segunda fase, que cubre los años de 1991 al 2001, fue caracterizada por un alto crecimiento con una tasa promedio anual del 9.9% y finalmente, una tercera fase, en el periodo de los años del 2002 al 2009, con un crecimiento promedio anual de 10.4%. En conjunto denota el éxito de las nuevas políticas de crecimiento económico (gráfica 1).

Dentro de los logros derivados del alto crecimiento económico, está el hecho de que el modelo económico ha logrado un éxito, generando casi un 10% de crecimiento anual a lo largo de 30 años, lo que permitió sacar de la pobreza a cientos de millones de chinos en las dos últimas décadas.

Sin embargo, el cambiante escenario económico internacional que presentó graves desequilibrios económicos y financieros de las economías desarrolladas, y los problemas económicos y sociales que generaron al interior del país, hicieron que el patrón de desarrollo económico orientado hacia las exportaciones se tornara insostenible (Reynoso, 2012:563). Obviamente los resultados del año 2009 fueron ocasionados tanto por la crisis económica internacional de los Estados Unidos como por el deterioro de un modelo de políticas industriales, orientadas fundamentalmente hacia el exterior, vía comercio internacional e inversión extranjera directa.

En el anterior sentido China, que se caracteriza por el pragmatismo en sus políticas de crecimiento e industrialización, atenta a los cambios estructurales tanto de la economía internacional como del propio modelo de

GRÁFICA 1
PIB CHINA



FUENTE: elaboración propia con datos obtenidos del Banco Mundial (2016).

desarrollo económico interno, redefinió sus estrategias económicas para lograr una mejor inserción del país en la decaída economía internacional y sobre todo, de cara a los escenarios futuros y empezar a desarrollar acciones previas para su logro, con metas de crecimiento económico más moderadas (Meza, 2013:14).

Debido a lo anterior (situación internacional) y a los problemas económicos y sociales generados a nivel interno, resultantes de la aplicación del modelo orientado hacia las exportaciones, es que China se ve obligada a acelerar cambios en el modelo de crecimiento y desarrollo económico, así como en su política y estrategia de industrialización. En efecto, ya desde fines de la década de los noventa y principios del siglo XXI, los dirigentes chinos observaron la necesidad de realizar cambios al modelo económico, los cuales se expresaron en sus diferentes planes quinquenales, a saber: X Plan Quinquenal (2001-2005); XI Plan Quinquenal (2006-2010) y XII Plan Quinquenal (2011-2015).

El cambio en la orientación externa por la interna, o combinada con la interna, reflejado en el XII Plan Quinquenal de Desarrollo Económico y Social (2011-2015) de China, planteó la necesidad urgente de transitar de una economía enfocada en las exportaciones a una de consumo interno, así como mantener altas tasas de crecimiento económico que sean compatibles con la creación de empleo. A continuación se muestran algunas de las principales metas económicas y estratégicas que China formuló para los años

que cubren el periodo del XII Plan Quinquenal de Desarrollo Económico y Social:

- Crecimiento: una reducción en el ritmo de crecimiento económico, pasando la meta de 7.5% a 7% al año. Se consideró que dicho ajuste en la meta responda a una reducción en la inversión fiscal, que permitió en el periodo anterior un crecimiento promedio del 11% y a las condiciones inciertas de la economía internacional.
- Manufactura: se propuso como meta lograr que la proporción del PIB generadas por las industrias estratégicas emergentes, pasen de representar el 3% del PIB en el 2012 a 8% en el 2015 y 15% para el año 2020.
- Servicios: se planteó incrementar la proporción del PIB generada por servicios del 43% de 2011 al 47% al año 2015, particularmente vinculados con la venta al mayoreo y al menudeo.
- Investigación y desarrollo: se esperó incrementar la inversión en R&D de 1.7% en el 2011 a 2.2% en el 2015.
- Consumo: se esperaba incrementar la tasa de consumo de 35.1% del PIB al 40% al año 2015.

Como resultado de los ajustes realizados en la planificación imperativa, se empezaron a observar varios cambios, particularmente las exportaciones netas, redujeron su participación del 8.8% del PIB en 2007 al 2.6% en 2011. Paradójicamente, China fue el país que más contribuyó al crecimiento económico mundial en 2011, lo que permite entrever la posibilidad de que el consumo chino sea una fuente importante de demanda final, no sólo en la escala nacional sino en la internacional. Para Meza, para que esta situación dure y pueda sostenerse, el país debe encontrar la manera de acelerar su transformación económica estructural, basada en el consumo interno (Meza, 2013:15-16).

El cuadro 1 sintetiza estas y otras metas, que tiene que ver no sólo con las variables económicas, sino con las sociales y sectoriales, las cuales permiten observar que el crecimiento económico está asociado para el caso de este país con otras variables como el PIB per cápita, el empleo, el avance en la transición energética y la construcción de vivienda.

Sectores de alta prioridad en el XII plan Quinquenal

Además de lo planteado párrafos arriba, el nuevo siglo, sus crisis económicas de 1998-2001 y 2009, con la consecuente ralentización de la economía, propició que China redefiniera —como ya se dijo— tanto su modelo de

CUADRO 1
XII PLAN QUINQUENAL DE CHINA, 2011-2015

Indicador	*Metas del 12° Plan Quinquenal*	*Cambio respecto al 11° Plan Quinquenal*
Crecimiento del PIB	7%	Cae 0.5%
Reducción en la intensidad energética del PIB	16$	Cae 4%
Incremento en el ingreso disponible per cápita urbano (promedio anual)	Arriba del 7%	Incrementa 2%
Incremento en el ingreso rural per cápita (promedio anual)	Arriba del 7%	Incrementa 2%
Nuevos empleos urbanos creados (total en 5 años)	45 millones	Sin cambio
Tasa de desempleo urbano registrado	Debajo del 5%	Sin cambio
Construcción de viviendas económicas	36 millones de unidades	S.d.

FUENTE: elaboración propia con base en Jarrett y Ramsey (2011).

desarrollo y crecimiento económico como la sustentación productiva de éstos. Es por ello que en el XII Plan Quinquenal para Industrias Estratégicas Emergentes, se señalaron los siguientes sectores que serían prioritarios en los próximos años para el gobierno (Lu, 2012):

- Conservación de energía y protección del ambiente.
- La próxima generación de tecnologías de la información.
- Bioproductos.
- Nuevos materiales.
- Productos de manufactura de alta calidad.
- Nuevas energías.
- Vehículos que usan nuevas energías.

A la par de la definición de los sectores estratégicos, China enfocó sus incentivos fiscales en empresas de alta tecnología, particularmente a las industrias productoras de circuitos integrados y empresas de desarrollo de software, que proveen a EPE (Rodrik, 2004:22-25). Estas acciones le ubicaron a la vanguardia mundial, en la era de las economías del conocimiento, creativas, de la información y de las industrias globales.

Principales instrumentos de la política industrial en China

Para dar cumplimiento al plan de industrias emergentes, el gobierno diseñó e implementó una serie de instrumentos que han sido parte central de su política industrial en el presente siglo. Rodrik (2004:25-30) y Ahrens (2013: 12-13) identifican, de entre los principales instrumentos utilizados por China para propiciar su florecimiento industrial, a los siguientes instrumentos:

- Incentivos fiscales: otorgamiento de exenciones fiscales, tasas impositivas preferenciales, devolución del IVA, reglas especiales para la amortización y depreciación, así como bajos aranceles para importar tecnología, insumos y equipo. Además existen incentivos fiscales para la producción en ciertas regiones de China.
- Apoyo financiero: proveer de capital inicial, acceso a préstamos bancarios con tasas subsidiadas y amplias líneas de crédito a los compradores de productos. A ello se le sumó el apoyo especial a sectores prioritarios, para los cuales permitió el acceso de IED.
- Estándares de calidad: establecimiento de estándares de calidad internacional. Además existen requisitos para que los derechos de propiedad intelectual sean chinos o con registro de empresas chinas, ya sea en el exterior o en el propio territorio.
- Incentivos geográficos: ofrecimiento de acceso a tierra barata dentro de los parques industriales donde aglomeró a los sectores productivos para impulsar el surgimiento de nuevos clústers. Como elemento importante de estos lugares, ha sido su ubicación en sitios o territorios geográficos atractivos en materia de reducción de costos logísticos, acceso a infraestructura y cercanía a centros económicos importantes.
- Transferencia tecnológica: se estableció la obligación de utilizar este instrumento para que muchos sectores productivos pudieran aprovechar del ambiente competitivo chino. Esto obligó también, de alguna manera, a las empresas extranjeras a realizar nuevas alianzas estratégicas (*joint ventures*) con empresas nacionales y/o regionales.

Presencia y conducción del Estado de la política industrial china

Por sus pretensiones de desarrollo económico en el largo plazo, la economía china se ha destacado no sólo por tener una mayor presencia y participación en la economía global y aumentar su proporción en manufacturas industriales y el comercio internacional, sino que además ha logrado integrarse a segmentos de un mayor nivel de valor agregado como la industria auto-

CUADRO 2
TIPO DE PROPIEDAD DE LAS EMPRESAS Y POR PRINCIPALES PRODUCTOS

Segmento de mercado	*Propiedad extranjera*	*Alianza extranjera (propiedad extranjera y doméstica)*	*Propiedad doméstica (no IED)*
Teléfonos celulares	Motorola	Motorola/Eastcom Nokia/Capitel, Southern Siemens/Subsidiarias de MII SAGEM/Bird	TCL
Computadoras personales	HP Dell	IBM/Great Wall Toshiba/Toshiba Computer Epson/Start Taiwán GVC/TCL	Lenovo Founder Tongfang
"Bienes cafés" Bienes de consumo no durables (computadoras, radios, etc.)		Sony/SVA Philips/Suzhou CTV Toshiba/Dalian Daxian Great Wall Electronics/TCL	Changhong Konka Hisense Skyworth Haier Panda Xoceco
"Bienes blancos" Bienes de consumo durables (línea blanca, estufas, refrigeradores, etc.)	Siemens	Samsung/Suzhou Xiangxuechai	Changlong Gree

FUENTE: elaboración propia con base en Bonilla (2014:42).

motriz, de tecnología (destacando las llamadas TIC), electrónica, aeronáutica, nanotecnología y micronanotecnología, entre muchos (Dussel, 2015: 50-51).

Esta inserción la ha conseguido gracias a la política industrial estratégica que implementa desde este siglo XXI, en el que prioriza los apoyos a los sectores de frontera, punta o vanguardia tecnológica. Para lograr ello, China involucra a las diversas escalas de gobierno en su cometido, empezando por el gobierno central, las ciudades, las provincias, los condados y las municipalidades, entre otros.

La clave del éxito de China es que ha sabido engranar a los gobiernos en sus diversas escalas con las empresas privadas y aún con las EPE, generando así grandes incentivos para incrementar la producción y la productividad sin renunciar a la propiedad pública.

De acuerdo con Nappoleoni (2011:38), esta red sofisticada y complicada de propiedad pública e incentivos para el sector privado, es fundamental para entender el desempeño socioeconómico de China, desde la década de 1980 y el logro de desarrollo general a nivel de las empresas, pero también en el país en general.

El Consejo de Estado (CE), además de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (CNDR), son los principales órganos de operatividad de la política industrial, los cuales llevan a la práctica su instrumentación en términos de formulación, financiamiento, implementación y evaluación de estrategias, de planes a largo plazo y las regulaciones específicas para cumplir con las metas respectivas.

Ambos organismos son las más importantes instituciones públicas que permiten concentrar las metas de desarrollo junto con otras instituciones públicas a nivel nacional, provincial, municipal y de las ciudades. La fortaleza y la coherencia relativa del sector público son fundamentales para entender las metas de desarrollo a largo plazo, como la organización, el crecimiento del PIB, los cambios de las exportaciones a favor del sector interno y las iniciativas para mejorar la IED y la inversión china en el exterior, además de la eficiencia de la energía y la mejora del medio ambiente, entre otros aspectos.

De esta manera, se efectiviza la implementación correcta de los instrumentos con los objetivos y metas de la política industrial, lo que sin duda tiene larga data en China, quizá desde el I Plan Quinquenal de Desarrollo Económico y Social de los años 1953-1958 y el XIII Plan Quinquenal (2016-2020), pero también otras estrategias a corto, mediano y largo plazos en términos de crecimiento del PIB, ciencia y tecnología, urbanización, agricultura y temas ambientales, entre muchas otras estrategias (Dussel, 2015:40).

En la producción económica china, la gran participación directa e indirecta del Estado es fundamental en términos generales, pero también específicos: por ejemplo, si el gobierno central actual propone que el mercado tenga un papel decisivo en la asignación de recursos, genera las condiciones para que así sea. En concepciones de este tipo, el Estado debe seguir produciendo, distribuyendo o regulando determinado bien, servicio o actividad económica, generar los mecanismos e incentivos para que así sea, mediante la canalización de recursos y la decisión de favorecer la creación de determinada empresa y su forma de propiedad.

El cuadro 3 brinda un panorama de la forma en la que están estructuradas las empresas en el territorio chino, con base en el tipo de propiedad que ostentan.

Como se observa en el cuadro 3, las EPE y de otras formas de propiedad pública, representan casi el 4% de las empresas de China. Ciudades como Beijing y Shanghái, pero también provincias como Guangdong, tenían en 2012

más de 34,000, 16,500 y 40,700 empresas respectivamente. Las EPE representan el 66% de las empresas con inversión extranjera, 22 de las 31 regiones de China comprenden más EPE que empresas con capital extranjero.

Las EPE representaron un 20.42% del empleo urbano en China en 2012 y un 26% de los activos fijos totales, las inversiones de las empresas estatales en activos físicos siguen siendo más altas que las del sector privado, y representan un 74% de las inversiones en empresas con financiamiento extranjero.

Los aspectos cualitativos y cuantitativos anteriores son fundamentales a nivel local. La ciudad de Beijing, por ejemplo, no sólo tiene 34,000 empresas, que incluyen a la principal productora de automotores de China (BAIC) y la principal planta de reciclaje de tereftalato de polietileno (Incom Resources) sino a otro tipo de empresas, como las de servicios financieros y de información.

Para complementar su política industrial, China utiliza otros instrumentos relacionados con la coordinación de precios, el financiamiento y los préstamos preferenciales para complementar sus decisiones de política industrial, de incentivos o desincentivos impositivos, de comercio, de educación y de banca y finanzas, de desarrollo de infraestructura, de investigación y desarrollo, de restricciones sobre las importaciones y las exportaciones, además de la capacitación de trabajadores.

Desde una perspectiva china, la política industrial no es sino un mecanismo subordinado para lograr las metas a largo plazo a través de instrumentos del Estado y su gobierno, en toda su extensión y profundidad, además de la capacidad real de diseñar, ejecutar y evaluar esas políticas.

Política posindustrial en China

De acuerdo a Ghani y Kharas (2013:5), de la Institución Brookings, la participación del sector manufacturero en el PIB de China representó más de 18 puntos porcentuales por encima de la media global en 2005. La industria china se ha constituido como una contribución inmensa para su economía, tan es así que su poderío industrial representó más del 45% de su PIB en el año 2016.

China deja atrás aquel exitoso modelo de desarrollo, que en tres décadas la convirtió en la segunda potencia económica mundial, para avanzar en un giro estratégico hacia la "nueva economía" basada en el conocimiento, en la innovación y en las industrias de bienes tecnológicos e industrias creativas. Un informe de la Oficina Nacional de Estadísticas de China consigna que, en el primer trimestre de 2016, los ingresos generados por las empresas de "in-

CUADRO 3

CHINA. INVERSIÓN TOTAL EN ACTIVO FIJO, POR PROVINCIA, EMPRESA Y TIPO DE PROPIEDAD, 2012 (EN BILLONES DE RMB)

Región	*Total*	*Doméstica*	*Empresa de propiedad estatal*	*De propiedad colectiva*	*Cooperativa*	*Propiedad conjunta*	*Respons. limitada*	*Tenencia de acciones*	*Privada*	*Cuenta propia*	*Otras*	*Fondos de Hong Kong Macao y Taiwán*	*Fondos extranjeros*
Total nacional	37,469	35387	9622	1197	175	127	10251	2148	9142	1159	1566	1028	1055
Beijing	611	563	144	8	1	0	341	40	20	5	3	20	29
Tianjin	793	746	233	49	7	3	251	46	123	9	24	16	32
Hebei	1966	1914	302	110	12	5	545	125	670	59	85	19	33
Shanxi	886	870	340	39	7	6	235	48	147	31	17	9	8
Inner Mongolia	1188	1173	387	21	4	1	480	71	172	15	23	9	5
Liaoning	2184	1992	419	43	8	3	509	102	797	41	72	104	87
Jilin	951	922	204	6	2	2	359	58	205	37	50	12	17
Heilongjiang	969	953	313	8	3	4	294	63	183	37	48	5	11
Shanghai	512	434	160	10	0	5	135	16	106	0	1	24	54
Jiangsu	3085	2715	545	121	5	13	605	163	1126	40	96	158	213
Zhejiang	1765	1623	403	56	5	2	552	60	460	61	24	82	61
Anhui	1543	1482	359	26	11	7	445	78	452	52	54	26	35
Fujian	1244	1120	361	31	1	4	335	44	277	28	39	76	48
Jiangxi	1077	1036	221	12	6	6	286	56	364	52	32	21	20
Shandong	3126	2987	373	289	21	8	834	212	889	99	261	59	80

CUADRO 3 (CONTINUACIÓN)

Región	*Total*	*Doméstica*	*Empresa de propiedad estatal*	*De propiedad colectiva*	*Cooperativa*	*Propiedad conjunta*	*Respons. limitada*	*Tenencia de acciones*	*Privada*	*Cuenta propia*	*Otras*	*Fondos de Hong Kong Macao y Taiwán*	*Fondos extranjeros*
Henan	2145	2101	298	99	14	6	547	208	596	102	230	23	21
Hubei	1558	1494	371	56	7	6	394	129	398	48	87	32	32
Hunan	1452	1410	405	28	21	3	349	87	378	68	72	25	17
Guangdong	1875	1591	370	74	11	5	588	104	320	70	48	166	119
Guangxi	981	942	236	12	5	11	222	62	286	58	50	20	18
Hainan	215	189	54	0	1	0	82	14	22	9	6	16	10
Chongqing	874	813	305	7	4	6	217	28	211	18	17	37	24
Sichuan	1704	1626	536	13	6	8	530	98	281	57	97	35	42
Guizhou	572	556	222	1	3	1	201	25	75	21	6	13	3
Yunnan	783	769	287	16	2	1	216	42	148	36	21	6	8
Tibet	67	67	44	1	1	0	3	4	4	3	6	0	0
Shaanxi	1204	1176	499	43	4	5	323	55	158	44	46	10	19
Gansu	515	511	226	15	3	3	107	30	78	13	36	1	3
Qinghai	188	185	87	1	0	0	54	8	21	8	5	2	2
Ningxia	210	206	55	0		0	49	13	81	7	1	2	2
Xinjiang	616	611	250	1	1	1	162	59	96	32	9	2	3
No clasificado por región	6106	6106	6106										

FUENTE: elaboración propia con base en datos de Dussel (2015:54-55).

dustrias creativas" alcanzaron 258,000 millones de dólares, lo que supone un incremento de 8.6% en relación al 2015.

El nuevo modelo económico al que le está apostando a la economía china se refiere básicamente a impulsar el mercado interno y poner a las exportaciones como segundo motor del crecimiento económico. En la actualidad los líderes y autoridades económicas chinas, siguen concentrados en la próxima etapa de la actual transformación económica de su país.

El proceso de industrialización de China ha combinado la inversión dirigida por las ganancias, la política industrial activa y la disciplina exportadora. Desde julio de 2015, China busca modernizar su industria con la ayuda de la guía "China Manufacturing 2025" (CM2025), que es la nueva estrategia gubernamental para fortalecer el desarrollo posindustrial del país en la próxima década.

Dicha estrategia se centrará en el desarrollo de los sectores manufactureros avanzados y considera la forma, como los servicios a los productores, la fabricación orientada a los servicios y las tecnologías verdes pueden complementar dicho proceso. A su vez se proporcionará financiación y políticas para estimular los avances tecnológicos en diez áreas clave (Kozul, 2017:1-2):

1. Equipo agrícola.
2. Equipo ferroviario.
3. Maquinaria de control numérico de gama alta y automatización.
4. Nuevos materiales.
5. Equipo de ingeniería marítima y fabricación de buques de alta tecnología.
6. Equipo aeroespacial y de aviación.
7. Equipo eléctrico.
8. Vehículos ahorradores de energía.
9. TIC.
10. Biomedicina y aparatos médicos de alta precisión.

En una perspectiva futura, para el año 2035, China espera que su economía se encuentre totalmente industrializada. Uno de los componentes de la estrategia CM2025 es su sustentación financiera, que requiere innovar para cumplir su cometido. Es decir, la estrategia requiere de la creación de nuevos canales de financiamiento y de manera paralela, generar nuevas regulaciones para que las instituciones financieras de desarrollo de China, incrementen su apoyo a objetivos específicos.

En este sentido, el Banco de Exportación e Importación de China deberá fortalecer los servicios para que las empresas manufactureras inviertan

en el exterior, y el Banco de Desarrollo de China (CDB) deberá aumentar préstamos a las empresas manufactureras para "orientar" el financiamiento proveniente de otras instituciones.

China espera conducir el progreso hacia sus objetivos de modernización y reforma con la creación de un conjunto de vehículos de financiación diseñados para propósitos específicos.

Si China tiene éxito, habrá sentado las bases institucionales para nuevas fuentes de crecimiento. Y, a medida que los beneficios de la innovación se difundan a lo largo y ancho de toda la economía, se acercara a su objetivo: convertirse en un país de altos ingresos. Los experimentos que lleva a cabo China con políticas industriales y financieras pueden llegar a proporcionar a las economías emergentes información valiosa (Kozul, 2017:3-4).

Algunos trabajos de investigación recientes (Hernández, 2014:44) muestran que tanto el Banco Popular Chino como el sector bancario, fueron importantes para las metas de desarrollo a largo plazo de China. De manera concreta y directa, también el banco central apoya el proceso de industrialización, a través de instrumentos de la política económica como son las políticas monetarias y de crédito, pero especialmente, en la creación de nuevos instrumentos de crédito y financiamiento de los gobiernos locales (Stevenson, 2013:33).

Conclusiones

La experiencia china, tanto en la etapa del socialismo real de 1949-1978 como en la de la reforma económica institucional y apertura externa, a diferencia de la mexicana, se ha caracterizado por la participación activa del gobierno en el impulso a la industrialización con acciones específicas, con la finalidad de favorecer el desempeño de las empresas en un contexto de mercado.

La aplicación de las políticas industriales en China a principios de la reforma, encontró severos problemas en virtud de que, durante el periodo del socialismo real, la acción del mercado había sido suplantada por el Estado y la inexistencia de actores privados. Sin embargo, la experiencia histórica vivida en este país, mostró que las instituciones de mercado eran las que presentaban las mejores opciones para resolver los problemas de coordinación Estado-mercado.

Con la reforma y apertura, China logró conjuntar a la economía planeada con una economía de mercado, para tener mayores posibilidades de éxito y liberar las fuerzas productivas y acelerar el crecimiento económico. Según Meza (2013:560), la presencia del Estado fue fundamental para ir tejiendo

los amarres de la economía y del sector industrial a los actores privados y extranjeros, conduciendo al sector industrial hacia una determinada dirección mediante la aplicación de políticas, que alientan el avance de determinados sectores que son prioritarios y desalientan a otros que no lo son.

Como mencionamos en esta investigación, el sector público de China cuenta con un papel fundamental, pues representa un 40% a 50% del PIB del país, y también se beneficia a partir de estructuras políticas verticales y de un sector público competitivo, que se complementa con el sector privado nacional: gobierno central, provincias, ciudades y municipalidades (Dussel, 2015:58).

Una gran lección que deja la experiencia de China a México es que, aun en la etapa actual de globalización económica y de economía guiada por el neoliberalismo, no se puede confiar en el mecanismo de mercado, ya que las economías de mercado no se regulan por sí mismas. Estas economías no se pueden dejar simplemente en piloto automático, especialmente si se habla de economías que no han madurado en sus instituciones. Es evidente que las políticas son el resultado de la intervención gubernamental en el quehacer económico e indican el rumbo que debe de seguir el país en materia económica, ejemplo de ello, son los planes quinquenales, con los sectores e industrias estratégicas que impulsa.

Los planes quinquenales elaborados, discutidos y aprobados por las autoridades chinas, son la guía segura que conduce a todos los sectores económicos y sociales del país hacia objetivos particulares de crecimiento y desarrollo económico. Meza (2013:566) señala que una lección más para México es la importancia que tiene para el crecimiento y desarrollo económico la confianza depositada en los gobiernos, independientemente de su orientación política.

Un Estado consensuado y con autoridad como el chino, se hubiera visto en problemas para impulsar la transformación de una economía planeada a otra de mercado, si no contara con el respaldo de su sociedad y sector empresarial. Mucho se ha escrito del Estado chino como autoritario y de que ésta es una característica del éxito de su crecimiento económico; sin embargo, no es el autoritarismo lo que explica dicho éxito sino su adecuada conducción e intervención económica, con visión, pragmatismo y largo alcance.

El Estado chino ha jugado un importante rol en el crecimiento económico del país, si no hubiese credibilidad y confianza, difícilmente las propuestas serían acatadas y mucho menos implementadas. Si bien es cierto que en China la dirigencia no es elegida de manera directa, existe confianza en la forma de elección indirecta que se practica. El hecho de que la mayor parte de la población china está convencida de que sus dirigentes gobiernan para

todos, legitima y valida el hecho de que el gobierno pueda aplicar, diseñar e implementar una reforma, aunque los resultados de su aplicación sean inicialmente inciertos.

Para finalizar reitero que el caso de China es pertinente para México, ya que no sólo es el segundo país más importante del mundo en términos del valor de su producción y comercio mundial, sino porque hablamos del segundo socio comercial de México, el cual, aunque no forma parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) sí es un importante socio comercial de los tres países que lo integran. Es indispensable en el proceso de integración económica de dichos países, así sea una integración asimétrica (Gómez y González, 2017:79-105).

Bibliografía

Ahrens, N. (2013), *China's Industrial Policymaking Process*, Washington, United States: Center for Strategic & International Studies (CSIS), disponible en <https://www.csis.org/analysis/china's-industrial-policymaking-process>.

Bonilla, M.I. (2014), "Propuesta para establecer una política industrial basada en la competitividad y la innovación para Guatemala 2014-2030", comparación internacional de estrategias de desarrollo industrial. Consultoría para: Ministerio de Economía del Gobierno de Guatemala Banco Interamericano de Desarrollo.

Boying, Z. (2011), "China's Road", East Asia Forum, disponible en <http://www.eastasiaforum.org/2011/08/19/china-s-road/>, consultado el 18 de agosto de 2017.

Calderón, C. e I. Sánchez (2012), "Crecimiento económico y política industrial en México", en revista *Problemas del Desarrollo*, vol. 43, núm. 170, México, UNAM, pp. 125-154.

Carro Paz, R. y D. González Gómez (2012), "Política industrial", comunicación presentada en XXIX Encuentro Nacional de Docentes de Administración de la Producción, Logística y Operaciones y VII Congreso Latinoamericano de Producción, Logística y Operaciones, Córdoba [ARG], 4-6 octubre, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales-Universidad Nacional de Mar del Plata, disponible en <http://nulan.mdp.edu.ar/1610/1/05_politica_industrial.pdf>.

Ceballos, M. (2011), "La República Popular China: la última revolución industrial", Grupo Santander, Dirección Internacional de Empresas, disponible en <http://www.nebrija.com/catedras/nebrija-santander-direc-

cion-empresas/pdf/me-la-republica-popular-de-china-la-ultima-revolucion-industrial.pdf>, consultado el 11 de agosto del 2017.

CEPAL (2012), "Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo", abril 2013, Santiago de Chile, disponible en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36700/1/LCG2604s_es.pdf>, consultado el 30 de agosto del 2017.

China ABC (2006), "Industria", disponible en <http://espanol.cri.cn/chinaabc/chapter3/chapter30203.htm>, consultado el 11 de agosto del 2017.

Development Research Center of China's State Council; World Bank (2012), "China 2030, Building a Modern, Harmonious and Creative High-Income Society", Washington, DC: World Bank, disponible en <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/China-2030-overview.pdf>, consultado el 27 de septiembre de 2017.

Development Research Center of China's State Council; World Bank (2012), "China: Structural Reforms for a Modern, Harmonious, Creative High-Income Society, China's Path: 1978-2030", Washington, D.C., World Bank.

Dussel, P.E. (2015), "Política industrial ¿sí o no? ¿Es ésa la cuestión para México en 2015? Enseñanzas del caso de China", México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Ghanis, E. y H. Kharas (2013), "China: ¿etapa posindustrial?", en *Semanario COMEX Perú*, marzo, disponible en <http://www.comexperu.org.pe/media/files/semanario/SEMANARIO%20COMEXPERU%20695.pdf>.

González, G.J. (2001), "Desafíos del modelo de reforma y apertura económica china hacia el siglo XXI", en revista *Portes*, vol. 1, enero-junio, pp. 63-82.

González, G.J. (2002), "Reforma económica institucional y modelo de desarrollo con orientación externa: similitudes y diferencias entre México y la República Popular China (1980-2000)", en revista *Problemas del Desarrollo*, vol. 33, abril-junio, pp. 55-102.

González, G.J. (2003), *China: reforma económica y apertura externa: transformación, efectos y desafíos. Un enfoque neoinstitucional*, México, Universidad de Colima/Porrúa/Cámara de Diputados.

González, G.J. (2007), "Lecciones del proceso de transformación económica institucional reciente de la República Popular China", en *Desarrollo económico: estrategias exitosas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 107-121.

González, G.J. y L.J. Meza (2008), "La política industrial en el siglo XXI y la nueva economía institucional", en *Comercio Exterior*, vol. 58, núm. 11, pp. 769-779.

González, G.J. y L.J. Meza (2012), "El proceso de reforma económica de China: nuevas enseñanzas para México", en *Estrategias económicas exitosas en Asia y en América Latina*, México, Juan Pablos, pp. 123-151.

González, G.J.; C.J. Navarro y P.J. Orozco (2012), "Sociedad del conocimiento y competitividad en el desarrollo de México y China", México, Miguel Ángel Porrúa.

Gómez, C.C. y G.J. González (2017), "Competencia y competitividad de las exportaciones de México y China en el mercado estadounidense: nueva evidencia", en *México y la cuenca del Pacífico*, México, Universidad de Guadalajara, pp. 79-106.

Hernández, C.R. (2014), "El Banco Popular de China: crédito y crecimiento (1992-2012)", Ba-Thesis at the School of Economics, México, National Autonomous University of México.

Huang, Y. (2008), *Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State*, Cambridge, Nueva York, Cambridge University Press.

Kozul, W.R. (2017), "Lecciones desde China sobre estrategia industrial", disponible en <http://www.expreso.ec/opinion/columnas/china-y-la-estrategia-industrial-IY1313039>, consultado el 28 de septiembre del 2017.

Liou, K.T. (1998), *Managing Economic Reforms in Post-Mao China*, Wesport, Connecticut, Preager Publisher.

Lu, Yao (2012), "China Releases 12th Five-Year Plan for National Strategic Emerging Industries", en *China Briefing News*, julio, disponible en <http://www.china-briefing.com/news/2012/07/25/china-releases-12th-five-year-plan-for-national-strategic-emerging-industries.html>.

López, V.L. (2016), "La política industrial y apertura comercial en México", tesis de maestría, México, El Colegio de la Frontera Norte.

Meza, J.S. (2007), "Las transformaciones institucionales en el despegue industrial de China: La pre reforma (1948-1979)", México, Plaza y Valdés/UABC.

Meza, J.S. (2013), "Modernización industrial de la República Popular China. Lecciones para México", en *Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3371/24.pdf>, consultado el 14 de agosto de 2017.

Moreno-Brid. J.C. (2016), "Política macro e industrial para un cambio estructural y crecimiento: gran pendiente de la economía mexicana", en revista *Problemas del Desarrollo*, vol. 47, núm. 185, abril-junio, pp. 57-78.

Mu, Y. y Y. Hong (2011), *China's Industrial Development in the 21st Century*, Series on Contemporary China, vol. 27, Singapur, World Scientific Publishing.

Napoleoni, L. (2011), *Maonomics: Why Chinese Communists Make Better Capitalists Than We Do*, Australia, The University of Western Australia.

Peres, W. (2006), "El lento retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe", en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, núm. 88, abril, pp. 71-88.

Pons, C.P. (2011), "Planes y modelos de crecimiento de China tras la crisis", disponible en <www.iberchina.org>, consultado el 14 de agosto de 2017.

Reynoso, J. (2012), "China busca un nuevo modelo de desarrollo económico", en periódico *El País*, octubre, sección internacional.

Rodrik, D. (2004), *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, disponible en <http://cemi.ehess.fr/docannexe/file/2738/rodrik_2004.pdf>, consultado el 7 de septiembre de 2017.

Ruiz-Durán, C. (2013), "Nueva política industrial. ¿Opción para un desarrollo sustentable e inclusivo en México?", en revista *Análisis Político*, abril, México, Friedrich Ebert Stiftung, disponible en <http://www.fesmex.org/common/Documentos/Libros/Paper_AP_Nueva_Pol_Industrial_Clemente_Ruiz_Abr2013.pdf>, consultado el 27 de julio de 2017.

Secretaría de Economía (2016), "Política industrial", disponible en <http://www.2006-2012.economia.gob.mx/comunidad-negocios/industria-y-comercio/politica-industrial>, consultado el 27 de julio de 2017.

Stevenson-Yang, A. (2013), *China Alone. The Emergence from, and Potential Return to Isolation*, México, UNAM/Cechimex.

Villarreal G., A. (2013), "Economía de México requiere nueva política industrial", conferencia "Hacia una política industrial de innovación en México", Foro México Bussiness Forum 2016, disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/de-mexico-requiere-nueva-politica-industrial-afirman.html>, consultado el 27 de julio de 2017.

Vogel, E.F. (2011), *Deng Xiaoping and the Transformation of China*, Cambridge, Mass./Londres, Belknap.

La política industrial china como determinante de su estrategia de inserción global*

Gilmar Masiero**
Diego Bonaldo Coelho***

Introducción

El inicio del siglo XXI está siendo marcado por grandes modificaciones en la geografía económica internacional, motivadas en gran parte por el resurgimiento de China, cuya trayectoria económica reciente propició resultados que permiten considerarla una de las grandes potencias político-económicas de la actualidad. Con tasas de crecimiento económico y de exportaciones e importaciones elevadas, así como de captación y realización de inversiones, China —de ser una economía poco brillante en los años 1990— se convirtió al final de la primera década de los años 2000 en el segundo PIB del mundo; en el principal origen internacional de productos (exportaciones); y el segundo destino mundial de inversión extranjera directa (UNCTAD, 2010; OMC, 2011).

Para muchos analistas, esos importantes resultados alcanzados por los chinos son fruto de una nueva trayectoria de crecimiento dirigida sobre todo, por una estrategia *hacia afuera*, caracterizadas por una fuerte y agresiva inserción de sus empresas y negocios en terceros mercados, sea a través de exportaciones y/o inversión extranjera directa. Con ello, la agenda internacional de investigación se ha movilizado y se ha dedicado al estudio de los determinantes de esa vigorosa estrategia, tanto de sus directrices como de sus mecanismos de realización. En sus resultados más diseminados, mucho se ha argumentado sobre la centralidad del Estado y de su actuación. Se argumenta que la internacionalización de China (Zweig, 2002) y su

* Traducción del portugués al español realizada por Genaro Aguilar Gutiérrez y revisada por Arturo Guillén Romo.

** Profesor de FEA-USP.
*** Profesor del Departamento de Economía de FEA/PUC-SP.

transformación (Nolan, 2004), que la posicionaron entre las primeras economías del mundo, así como permitieron al país ser reconocido por muchos como el taller del mundo (Gao, 2011), provienen principalmente de su Estado, especialmente de su intervención en la economía.

Sin embargo, es importante resaltar que la mera cita —o evocación— del Estado como actor responsable del desempeño económico y expansión internacional china deja muchas cuestiones abiertas, dado que no califica el tipo, la manera, el patrón y la intensidad de esa participación, ni tampoco sus determinantes y estrategias pretendidas. Al analizar el proceso de desarrollo económico de la mayoría de los países emergentes, o incluso de los desarrollados, se observa que el Estado, en mayor o menor grado, también siempre estuvo —y está— presente en la determinación de sus estrategias de desarrollo.

En este sentido, la cuestión no reside meramente en la participación del Estado por sí solo, sino en cómo se realiza y de su articulación con otros actores y agentes. Pues siendo el desarrollo económico de un país un proceso histórico, que pasa por la acumulación de capital y el aumento de la productividad de la economía, llevando al crecimiento sosteniendo del ingreso por habitante y de la mejoría de los estándares de vida de su población, su realización pasa por la formulación de una estrategia nacional. Ésta según Bresser-Pereira (2006), puede ser entendida como una acción concertada de una nación, que por medio de pautas y directrices para empresarios, trabajadores, clases medias profesionales y la propia burocracia del Estado, tiene como criterio fundamental defender el trabajo. Sin embargo, a pesar de ser el objetivo de cualquier país, la formulación y la consecución de una estrategia de desarrollo no es simple, dada o cierta. Numerosos estudios e investigaciones se elaboran con el objetivo de "estimar" —¿por qué no determinar?— las directrices y estándares estratégicos posibles para la realización sostenible del desarrollo. Sin embargo, se verifica que independientemente de los estilos y/o existencia de políticas intervencionistas gubernamentales, tales estrategias son resultado de las presiones y articulaciones de los actores a nivel nacional y de complejos contextos político-económicos internos y externos, no encontrándose métrica absoluta, sobre todo prescripción; son procesos fuertemente contextualizados.

Con respecto a China, el inicio de su desarrollo e inserción internacional reciente parece ser resultado de un amplio proceso de reanudación de una estrategia nacional de desarrollo en el país, cuyo marco histórico se da en las reformas de 1978 a 1993, que, según Naugthon (1996), se realizaron "fuera del plano", de forma gradual y experimental, de acuerdo con las presiones económicas del momento. Incluso, las direcciones y acciones estratégicas tomadas por China a partir de esas reformas y a lo largo de los años 1990,

llevaron a indagar si los chinos, en busca de su desarrollo, estarían administrando un nuevo modelo o realizando una emulación de la experiencia del Este de Asia (Perkins, 2001).

A partir de la indagación de Perkins (2001), el presente capítulo, que tiene como objetivo identificar el principal determinante de la estrategia global de China, considera el papel del Estado en el desarrollo reciente de la economía china, concentrándose en analizar sus directrices y medios de intervención adoptados. Busca describir las transformaciones que esa estrategia y las políticas que la fundamentaron causaron en la estructura industrial china, principalmente en sus sectores metalmecánico, electro-electrónico y químico, que —en el entendimiento a ser defendido— permitieron al país registrar un vigoroso desarrollo e inserción internacional competitiva *vis-à-vis* otros países. Estos objetivos se justifican principalmente por el hecho de que las principales explicaciones de la inserción internacional china se concentran sólo en el análisis de la conducción de sus políticas cambiarias (depreciación de la moneda) y/o comerciales (financiamientos e incentivos para exportaciones e importaciones), lo que —desde el punto de vista de este capítulo— se ha demostrado una interpretación limitada, aunque fundamental y tampoco menor o excluyente.

La industrialización y el papel del Estado

Las estrategias nacionales de desarrollo normalmente no son consensuadas, siendo posible cuestionarlas desde diferentes perspectivas. Tales características derivan principalmente de las innumerables experiencias de desarrollo económico observadas, algunas más aceleradas otras menos, siendo difícil definir el mejor camino a seguir. Sin embargo, incluso ante infinitas posibilidades, algunos componentes se presentan como fundamentales e imprescindibles a cualquier estrategia de desarrollo, dado que se constituyen importantes determinantes de los grandes saltos de productividad y crecimiento de la economía, entre los que se da un papel primordial a la industrialización (Acemoglu, 2009). No hay análisis del desarrollo contemporáneo que no resguarde un papel privilegiado a la industrialización (Kaldor, 1970; Chenery, Robinson y Syrquin, 1986).

Como analizó Kruger (2008), la trayectoria de crecimiento económico ocurrió por medio de la distribución de recursos entre los sectores primario, secundario y terciario que, determinada por la productividad, está caracterizada por la caída del sector agrícola y el aumento de la industria, en un primer momento, y posteriormente por el aumento del sector de servicios. Según Amsden (2009), este patrón centraliza la importancia de los cambios

estructurales de los países, dado que el crecimiento económico ocurre por la distribución de los factores de la producción de sectores y actividades de baja productividad hacia los de alta, siendo en ese proceso el sector industrial fundamental, pues es el de mayor potencial de incrementos de la productividad, dados sus factores tecnológicos, encadenamientos intra e intersectoriales y externalidades pecuniarias.

A pesar de la centralidad del proceso de industrialización, Fajnzylber (1983) destacó que algunos sectores son más dinámicos que otros, y la inserción internacional es un factor preponderante. Las contribuciones importantes en ese sentido fueron dadas por los autores de la Comisión Económica para América Latina, los cuales observaron que, a pesar de la industrialización sea realizada más fácilmente por medio de una industria de bienes de consumo, el crecimiento económico de las economías capitalistas industrializadas es fuertemente impulsado por los bienes de producción e intermedios, dado que estos son sectores más creadores de valor y responsables de desencadenar las demás industrias. Para ellos, las economías que no logran desarrollar satisfactoriamente su industria de bienes de producción e intermedios tendrán considerables obstáculos estructurales para una mayor dinamización de su crecimiento económico.

Los datos de comercio internacional indirectamente corroboran esta línea de análisis al evidenciar que los patrones comerciales de los países considerados jugadores globales y que hicieron sus inserciones internacionales, poseen sus pautas de exportación fuertemente concentradas en productos manufacturados de los sectores clave del encadenamiento industrial. De acuerdo con la Organización Mundial de Comercio (2010), más del 70% de las exportaciones de América del Norte y Europa en 2009, fueron de productos manufacturados, principalmente de las industrias de bienes intermedios y de capital, con destaque para los sectores químico, metalmecánico y electro-electrónico; mientras que para América del Sur sólo el 27,4% de las exportaciones pertenecían a esos sectores. Asia registró aproximadamente el 80% de sus exportaciones en productos manufacturados para el mismo año, con fuerte participación del sector electro-electrónico, seguido del metalmecánico y químico.

En estos términos, diferentes concepciones teóricas y argumentos más ideologizados e históricamente caracterizados por el disenso, han orientado el debate sobre el papel del Estado en las estrategias nacionales de desarrollo y, principalmente, en la industrialización de los países, concentrándose actualmente en la pertinencia o no de políticas industriales en el contexto de la economía global (Rodrik, 2004, 2008). Mientras que los hiperglobalistas, como Ohmae (1990), sostienen que los Estados y las cuestiones nacionales ya no son relevantes, ya que la "combinación de tecnologías re-

volucionarias de transporte y comunicaciones y el poder creciente de las empresas transnacionales retiro el poder económico del control del Estado-nación" (Dicken, 2010:196). Otros autores, entre ellos, Castells (1999), Porter (1989), Gilpin (2001), Vietor (2007) y Stopford (1999), defienden una perspectiva contraria, argumentando que "precisamente por la interdependencia y apertura de la economía internacional es que los Estados deben empeñarse en promover el desarrollo de estrategias en nombre de su empresariado" (Castells, 1999:108), siendo considerados importantes actores en la economía global.

Como analizó Lall (2000), este debate sobre las estrategias de desarrollo, y particularmente el papel de los Estados en su proceso, destacadamente en la industrialización como su fuerza motriz, obtuvieron contornos fuertemente liberales como el *mainstream* en el contexto del cambio del siglo XX al XXI, haciendo el clima para la política industrial hostil, y las políticas industriales selectivas económicamente indeseables y perjudiciales. Buira (2004) fue más enfático en esa percepción, afirmando que el Consenso de Washington negó a los gobiernos cualquier papel en la promoción del crecimiento de nuevos sectores industriales, siendo descartada cualquier forma de política industrial. No por casualidad, como señaló Rodríguez (2007), a lo largo de los años 1990, más de 49 países iniciaron sus procesos de apertura económica a partir de las prescripciones del Consenso de Washington, dando prominencia a las fuerzas del mercado en detrimento de las intervenciones gubernamentales para la promoción del desarrollo.

Pack y Saggi (2006); Noland y Pack (2005), y Bailey, Lenihan y Singh (2007) fueron más allá, destacando que, a pesar de la implementación del recetario de Washington por muchos países, los resultados alcanzados por esas reformas no fueron satisfactorios, decepcionando a muchas de las naciones que adoptaron medidas liberalizadoras —a veces radicales— para mejorar su dinamismo industrial y crecimiento económico. De esta manera, cierta reconsideración del papel de los Estados, a través de políticas más activas e intervencionistas, volvieron al centro de atención, principalmente tras la crisis económica de 2008, alineándose, aunque con restricciones en cuanto a sus formas de realización, con los autores que consideran a los gobiernos como responsables de inducir la competitividad (Porter, 1989; Castells, 1999; Vietor, 2007; Dicken, 2010). La atención se ha dado, sobre todo, en la relevancia de las políticas industriales en el contexto de la economía global, motivada en gran parte por los resultados alcanzados por los países del Este Asiático en el periodo reciente, como destacó Wade (2010).

Para Pack y Saggi (2006), el tema de las políticas industriales se volvió nuevamente perceptible por la fuerte y comprensible búsqueda por los países de América Latina y África de nuevas fórmulas de crecimiento eco-

nómico, llevando a muchos *policy-makers* a manifestar públicamente su apego por tales políticas, frente, principalmente, del desempeño de los asiáticos, destacadamente China. En la actualidad, varios académicos se alinean con esa tendencia, entre ellos Wade (2010), Aiginger (2007), Soete (2007), Rodrik (2004 y 2008) y Lall (2004), dirigiendo sus focos de investigación hacia las políticas industriales y fundamentalmente para el cuestionamiento de su relevancia en la promoción del crecimiento de los países. En este sentido, China se ha planteado como un caso imprescindible de análisis, ya que, como se demuestra, optó por políticas industriales como importante pilar en la realización de su estrategia de desarrollo, lo que en el marco de una economía global, se presentaba en contra de los demás países alineados con el *mainstream* y las prescripciones del Consenso de Washington.

El proceso de industrialización e inserción internacional de China: una cuestión de política industrial

Los resultados económicos alcanzados por China se alinean con la perspectiva teórica presentada e indican el papel fundamental de su industria, en especial el carácter y la dinámica de su proceso de industrialización, en la inserción internacional reciente del país. Los indicadores económicos referentes a su PIB rápidamente permiten constatar la importancia y lugar privilegiados ocupados por la industria en la participación y promoción del crecimiento chino: su composición por sector de actividad económica, durante el periodo 1990-2009, revela que la agricultura históricamente reduce su participación, mientras que los servicios aumentan su peso y la industria se mantiene alta y preponderante. Entre 1990 y 2009, China alcanzó un promedio del 46% de participación de la industria en su PIB, mientras que la media mundial para el mismo periodo fue del 29% (World Bank, 2011).

China también presenta, en términos de valor agregado industrial, crecimientos sucesivos y expresivos por encima del promedio mundial. De 1990 a 2009, los chinos registraron un incremento promedio del 12% al año, y el mundo, a su vez, sólo el 2% (World Bank, 2011). En la industria manufacturera, comprendidos los grupos de 15 a 37 de la ISIC-International Standard Industrial Classification, que incluye sectores como el químico, metalmecánico y electroelectrónico, se constata expresiva contribución al crecimiento del valor agregado industrial. En las dos últimas décadas del siglo XX, la industria manufacturera china aumentó en promedio un 9.5% al año su participación en el PIB del país. Esta participación, entre 1991 y 2000, alcanzó el 13% al año en promedio, manteniendo prácticamente el mismo ritmo de expansión (12% al año) en el periodo posterior, de 2001 a

2007 (World Bank, 2011). Durante los treinta años analizados, este significativo ritmo de crecimiento registrado permitió que sus sectores manufactureros alcanzaran una participación promedio del 33% en el PIB, resultado visiblemente superior entre los principales países en desarrollo y regiones del mundo, con un promedio de sólo el 18% (World Bank, 2011).

Todo indica que estos resultados no se alcanzaron aleatoriamente, sino por la existencia de una planificación industrial específica, formulada, orientada y liderada por el Estado en el marco de una estrategia nacional de desarrollo del país. Esta afirmación encuentra su respaldo histórico-institucional a partir de las reformas de 1978, momento en que la industria china inició su reorganización y estrategia de desarrollo, teniendo su momento más evidente y contundente en 1989, cuando el Estado chino asumió institucionalmente la importancia de la industria en el crecimiento del país y deliberadamente optó por la realización de políticas específicas con su Consejo de Estado, emitiendo las directrices para una política industrial en sus Octavo y Noveno Planes Quinquenales.

En ese proceso, según Nolan (2001), un grupo de 120 grandes empresas de sectores de importancia estratégica fue seleccionado por el Consejo de Estado para liderar la expansión industrial china. Entre ellas se encontraban: ocho empresas de generación de electricidad, tres mineras de carbón, seis empresas automovilísticas, diez electrónicas, ocho siderúrgicas, 14 de producción de máquinas, siete químicas, cinco constructoras, cinco transportadoras, seis aeroespaciales y cinco farmacéuticas; es decir, compañías de sectores tradicionalmente caracterizados por fuertes incrementos de escala y alcance, que en la visión de Chandler (1994), son los más importantes para la modernización y el progreso industrial y tecnológico de las sociedades avanzadas.

Las directrices seleccionadas por el Consejo de Estado chino para la formulación de una política industrial fueron dadas en gran parte por los serios problemas que la estructura industrial del país tenía en esa época. La industria china de finales de los años 1980 presentaba serios obstáculos a su desarrollo, tales como: *1*) exceso de capacidad de producción fuertemente desproporcionado con el bajo desarrollo de los sectores agrícola, energético, de transporte y extractivo mineral; *2*) desproporción entre el elevado desarrollo de la industria de nivel medio *vis-à-vis* al bajo de la industria avanzada; *3*) distribución regional irracional de las industrias y subutilización de las ventajas comparativas regionales; *4*) bajo compromiso y capacidad de coordinación y organización entre las empresas; *5*) concentración industrial excesivamente baja, haciendo a la industria extremadamente ineficiente.

A partir de ese diagnóstico, el gobierno chino optó por formular una política industrial selectiva y orientada hacia medios capaces de culminar en la

consolidación de los sectores industriales considerados estratégicos, como los de alta tecnología e intensivos en capital. El desarrollo de esos sectores y su adquisición de competitividad serían planeados a partir de la intervención del Estado sobre los negocios, y tendrían su conducción combinada con otros planes en el marco de su estrategia nacional de desarrollo, como las políticas de comercio exterior, de atracción de inversión extranjera, cambiaria y tecnológica. Y, a pesar de las empresas y los sectores seleccionados para ser estimulados, otros deberían tener su producción suprimida o desestimulada, entre ellos los de bienes y máquinas de baja calidad, bienes de consumo durable de alto consumo eléctrico, bienes de lujo, así como la eliminación de la exportación de bienes escasos en el mercado interno.

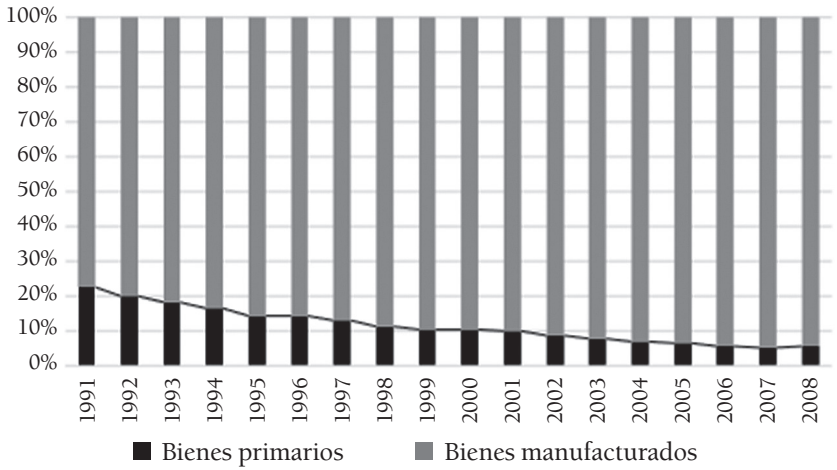
Institucionalmente, las bases de esta política industrial fueron establecidas en el Plan Decenal (1991-2000), siendo específicamente detalladas en las Directrices de Política Industrial para los años 1990. Las acciones de consecución de tales directrices ocurrieron por medio de cuatro Planes Quinquenales. A partir de esas bases institucionales, la realización de la estrategia industrial china asumió contornos bien definidos, delineados por medio de etapas, con las dos primeras de fundamentación realizadas durante el Octavo (1991-1995) y el Noveno (1996-2001) Planes y, posteriormente, otras dos etapas de consolidación de especificidades dadas por los planes subsecuentes, el Décimo (2001-2005) y Décimo Primero (2006-2010).

El análisis de las prioridades de las dos primeras etapas revelan la selección estratégica del Estado para primeramente consolidar las bases de la industrialización del país, dirigidas a estimular sectores dinamizadores y crear condiciones estructurales y microeconómicas para el desarrollo competitivo de esas industrias. En la primera etapa, las acciones tuvieron una fuerte participación del Estado, que pasó a ser decisivo en la asignación de los recursos, siendo responsable por la provisión de infraestructura, suministro de energía y materias primas, además de subsidiar su base tecnológica a través de la importación de bienes de producción de alta tecnología, principalmente en el sector metalmecánico, con el objetivo de incrementar la manufactura de bienes exportables con mayor valor agregado. La segunda etapa fue marcada por la determinación de metas a largo plazo, con fuertes intervenciones gubernamentales a corto plazo, en la cual se buscó optimizar la estructura industrial de los sectores considerados prioritarios en la primera etapa y en proceso de consolidación en la posterior por medio de la promoción de economías de escala y de la reorganización productiva, que se darían con la formación de grandes empresas y grupos empresariales.

La política industrial china pretendió, en sus dos primeras etapas (1991-1995, 1996-2001), crear las condiciones básicas por medio de incentivos y subsidios que posibilitaran consolidar y expandir los sectores prioritarios

en dos frentes estratégicos: incrementarlos tecnológicamente por medio de la importación de bienes de capital y recepción de inversión extranjera directa (IED) y orientarlos a la inserción comercial internacional por medio de la exportación. Los resultados registrados revelaron una considerable eficacia, ya que en 1991 el 22% de las exportaciones del país eran de productos primarios, mientras que en 2001 esa participación cayó al 9%. En cambio, las exportaciones de manufacturas, que compusieron el 77% de la pauta exportadora en 1991, alcanzaron el 90% en 2001, en el sector estratégico de máquinas y equipos esa participación pasó del 9% en 1991 al 35% en 2001 (CSY, 2009). La gráfica 1 ilustra estas transformaciones en la estructura industrial china a lo largo de los cuatro Planes Quinquenales que caracterizan las etapas consideradas en este trabajo.

GRÁFICA 1
COMPOSICIÓN DE LA PAUTA DE EXPORTACIONES CHINAS, POR CATEGORÍAS DE PRODUCTOS PRIMARIOS Y DE MANUFACTURA, ENTRE 1991 Y 2008 EN PORCENTAJES



FUENTE: elaborado por los autores.

En este periodo, según Lin (2001), además de una mayor liberalización receptiva de inversión extranjera hacia áreas de interés del Estado, varios programas de desarrollo tecnológico, establecidos en los años 1980, comenzaron a dar resultados. Entre los principales se encontraban: el Programa de Tecnologías Clave, de 1982, en el cual el gobierno ofrecía tecnologías clave para algunas empresas desarrollándolas y comercializándolas; el Programa 863, de 1986, que creó varios laboratorios de tecnología avanzada; el programa Torch, de 1987, dio énfasis en la educación en ciencia y tecnología; el Programa Nacional de Nuevos Productos, de 1988, responsable de

ayudar a las empresas a adquirir o desarrollar nuevos productos; y, por último, el Programa Nacional de Centros de Investigación en Ingeniería y Tecnología, que creó varios centros de investigación importantes desde 1992.

Posteriormente, China promovió una nueva fase de su política industrial a través de otras dos etapas, del Décimo (2001-2005) y Décimo Primero Planes (2006-2010), con el objetivo de acelerar el desarrollo de la competitividad de sus sectores elegidos como prioritarios. En la búsqueda de este objetivo, el Estado chino, a partir de su Décimo Plan, promovió las siguientes acciones: *1*) ajustes en la estructura de producción, estimulando la ampliación y uso de nuevas tecnologías, y proporcionando apoyo a grandes corporaciones para acelerar sus reestructuraciones; *2*) reorganización interna de los sectores, formando grupos empresariales de gran escala de producción, así como fomentando la formación de empresas de mediano y pequeño tamaño, que fabriquen productos específicos; *3*) estímulo a la modernización de los sistemas de administración, permitiendo la participación privada en empresas estatales, y *4*) reorientación internacional, ingresando en la Organización Mundial del Comercio e incentivando la internacionalización de sus empresas (Marrone, 2006).

En estas dos etapas, tres sectores obtuvieron considerable importancia: el metalmecánico, el electro-electrónico y el químico. Para estos sectores industriales, en concreto, el Consejo de Estado decidió, por primera vez de manera más explícita, estipular metas de desempeño para garantizar un rápido desarrollo de sus diversos segmentos. Buscó incrementar la competitividad a través de la consolidación e intensificación de sus ventajas comparativas, teniendo sus principales indicadores organizados en torno a la producción, la reestructuración tecnológica y la reorganización industrial. De acuerdo con Heiden (2011), gran parte de esta reorganización contó y aún cuenta con la atracción e incentivo del capital internacional, que ha sido alentado, restringido o incluso prohibido, de acuerdo con las directrices del Foreign Investment Industrial Guidance Catalogue, publicado en 1995 y con su última versión dada en 2011.

La política industrial china para su sectores clave: metalmecánico, químico y electro-electrónico

Los indicadores industriales y comerciales chinos evidencian que la realización de su política industrial impactó sustancialmente la configuración industrial del país, conforme sus bases institucionales y sus objetivos es-

tratégicos estipulados a principios de los años 1990. No se trata sólo del logro de metas y objetivos, sino también el nivel de su establecimiento y la sincronización del tiempo estipulado para su realización, pudiendo ser considerado un proceso sin precedentes contemporáneos.

En lo que concierne a su organización industrial, se constata que, en 2000, al final de las dos primeras etapas de su política industrial, por ejemplo, China poseía 162 885 empresas industriales, pasando a 434 364 empresas en el año 2009, con un crecimiento del 167% (CSY, 2010). La composición del tamaño de esas empresas también tuvo su distribución alterada, conforme orientación estratégica y planificación de los Planes Quinquenales de los años 2000. Mientras que las empresas de gran tamaño representaban el 5% del total de las empresas industriales en 2000, esa participación se reduce al 0,75% en 2009 (CSY, 2001, 2010). De esta manera, se evidencia la búsqueda del gobierno chino por consolidar sectores, formando y estimulando a partir de su Noveno Plan Quinquenal, grupos dirigidos por megaempresas ancla, con ganancias de escala capaces de hacerlas internacionalmente competitivas.

El crecimiento del número de empresas y su redistribución por tamaño fueron acompañados por modificaciones en propiedad. Entre las empresas industriales domésticas chinas, el 32% eran estatales, del tipo de propiedad estatal (todos los activos de propiedad del Estado), en el año 2000, contra apenas el 3% de participación en 2009. Si se consideran todas las empresas en las que el Estado posee relación en mayor o menor grado, comprendidas aquí las de su propiedad, las estatales y las que poseen algún tipo de su participación (*state-holding*), el número cae de 53 489 en 2000 a 20 590 en 2009, una reducción de 61.5%. Por lo tanto, una disminución del número relativo de empresas industriales domésticas estatales o con participación del Estado en el total de empresas industriales, del 33% en 2000 al 5% en 2009. En contrapartida, el sector privado aumentó su participación en el total de empresas industriales domésticas, del 13.59% en 2000 al 59% en 2009 (CSY, 2001, 2010).

Con respecto a la industria metalmecánica, metas específicas determinaban que el sector debería presentar tasas elevadas de crecimiento, tanto en volumen como en valor agregado, además de exportaciones y productividad crecientes. Para su reestructuración tecnológica se estableció que esa industria sería dirigida a productos considerados prioritarios, tales como: equipos técnicos para seguridad nacional, aquellos relacionados al sector automovilístico, los equipos para la modernización del sector agrícola y las máquinas herramientas, buscando, de esa manera, equilibrar la oferta y la demanda en la industria china. La pretensión expuesta en este

caso era no sólo permitir que la industria china como un todo fuera atendida primordialmente por su industria metalmecánica doméstica, sino también estimular la calidad de sus productos, una vez que las metas de valor agregado y contenido tecnológico fueron estipuladas.

Para alcanzar este objetivo, el gobierno chino siguió implementando centros tecnológicos para innovación en todas las empresas clave del sector, las cuales, de acuerdo con las pretensiones de la política industrial, deberían ser capaces de desarrollar y comercializar sus propios productos de forma independiente (Lin, 2001). Con respecto a la promoción de la competitividad, la política industrial actuó fuertemente en la articulación y cooperación entre las empresas consideradas más fuertes y capaces por el Estado, aunque de sectores, regiones y estructuras societarias diferentes. De esta manera, el gobierno definió la meta de formación de grupos corporativos a gran escala, los cuales tendrían derechos de propiedad independientes, serían competitivos internacionalmente y constituirían el cimiento de la industria de máquinas del país. Se buscaba una intensa reorganización industrial que fuera capaz de optimizar la producción por medio de ganancias de escala y por el fortalecimiento de eslabones de la cadena productiva, a partir de una base industrial de suministro que también fuera muy bien articulada y competitiva.

Como se previó en la política industrial implementada, el movimiento de concentración en torno a grandes y medianas empresas para alcanzar ganancias de escala, por un lado, y la ampliación y fomento de empresas para productos específicos, por otro lado, parecen haber alcanzado las finalidades anheladas. Este resultado se vuelve más perceptible al analizar los principales *rankings* empresariales mundiales. Entre los 15 mayores países productores de máquinas herramienta de corte y conformación del mundo, China, en 2009, ya se presentaba como la mayor productora mundial en valores monetarios.

La industria química también pasó por modificaciones sustanciales. Elegida como prioritaria por el gobierno chino, teniendo en cuenta su característica de importante proveedora de materias primas básicas para diversos eslabones de la cadena industrial, capaz de apalancar y diversificar la industria como un todo, tuvo tres segmentos químicos inicialmente contemplados como objeto de incentivos e inyección de recursos por el Estado: agroquímicos (pesticidas y fertilizantes), materiales químicos básicos (orgánicos e inorgánicos) y química fina, reactivos químicos y aditivos (China Chemical Reporter, 1996; Marrone, 2006).

El énfasis en estos tres segmentos no fue al azar, dado que para la realización de las directrices estratégicas adoptadas en su política industrial era

fundamental a China el procesamiento de productos químicos que cubrieran tanto las necesidades básicas como la fuerte expansión de sus sectores industriales, principalmente aquellos objeto de políticas, tales como el metalmecánico y electro-electrónico, en cuanto a la agricultura y la economía Rural, estas últimas también consideradas por el Consejo de Estado como fundamentales para el desarrollo del interior del país. Además, era importante invertir en sectores de mayor valor agregado, como la química fina, capaces de dinamizar la industria en términos tecnológicos y económicos.

Las metas establecidas para la industria química china estaban relacionadas al desempeño, alineadas y orientadas a la consolidación y dotación de la capacidad de oferta y competitividad para suplir el mercado interno, en un primer momento, y posteriormente para atender a los mercados externos. Después de los primeros resultados alcanzados, con amplia superación de las metas, el gobierno chino pretendió ser más agresivo, no restringiendo sus acciones sólo a la producción y consolidación sectorial, sino introduciendo por primera vez la calidad (producto) y protección al medio ambiente y seguridad en el trabajo (proceso) en el ámbito de las acciones de política industrial para el sector químico.

La industria química del país alcanzó en 2009 el segundo lugar en el mundo, con una facturación neta un 6% inferior al de la industria de Estados Unidos, que se puede superar en los próximos años, ya que el ritmo de crecimiento chino viene siendo impulsado por la extraordinaria evolución del Producto Industrial Bruto del sector, que en el periodo de 2000 a 2009 fue del 472%, periodo en que hubo una fuerte expansión del número de empresas de la industria química china, saltando de 15 565 en 2000 a 37 544 en 2009 (CSY, 2001, 2010).

Para su sector electro-electrónico, entre los objetivos determinados por la política industrial china a lo largo de sus etapas, se listaba la reducción de la dependencia de los bienes importados y, consecuentemente la constitución de capacidad productiva doméstica. Para cumplirlos, las acciones del Estado se concentraron primero en la reducción de la dependencia productiva externa, por medio de la atracción, a través de la inversión externa, de la producción extranjera de productos del sector que, relativamente más intensivos en trabajo y con tecnología consolidada, tendrían como motivadores de migración hacia China las ventajas locales, principalmente la abundancia de mano de obra. Se destaca también, como estrategia del gobierno chino, el incremento de la capacidad productiva doméstica, con incentivos gubernamentales (fiscales y crediticios) ampliamente concedidos en la implementación de parques industriales y zonas francas (Boulton, 1997).

Estas acciones permitieron a la industria electroelectrónica china expandir rápidamente su facturación, superando tasas por encima del 12% al año en los primeros años de la realización de la política industrial. Sin embargo, a pesar de los resultados expresivos en los indicadores estructurales, estratégicos y coyunturales, la industria electrónica de China todavía se presentaba frágil en algunas dimensiones, como Investigación y Desarrollo (I&D), no fortaleciéndose a la misma velocidad e intensidad. Las fragilidades del sector con respecto a sus dimensiones clave en términos estratégicos fueron rápidamente tratadas por la política industrial del país en sus Planes Quinquenales. En la búsqueda de promover la alineación entre el crecimiento de los principales indicadores de mercados (como producción, ventas y facturación) con la I&D, el gobierno chino rompió el patrón de innovación, pasando a proporcionar, selectivamente, apoyos más fuertes a los segmentos del sector electro-electrónico considerados prioritarios, clasificando las inversiones en proyectos de tres tipos: los competitivos, estructurales y de bienestar público.

De este modo, la política industrial china comenzó a intervenir en la industria electro-electrónica, utilizando al Estado como su principal proveedor de proyectos de naturaleza estructural y competitiva, los cuales fueron articulados con diversos mecanismos e instrumentos de incentivos, de ámbitos generales y específicos. Estos programas se llevaron a cabo a través de un número considerable de instituciones de apoyo a la industria electroelectrónica, entre las que destacan el Ministerio de Industria Electrónica (MEI) y la Comisión Estatal de Ciencia y Tecnología (SSTC). Estas instituciones, responsables de las principales actividades y acciones relacionadas con la industria electro-electrónica, orientadas por las directrices estratégicas determinadas en el ámbito de los Planes Quinquenales, se reportan directamente al Consejo de Estado. Ellas coordinan los esfuerzos gubernamentales concentrados para que los incrementos de esos sectores sean realizados por medio de innovaciones endógenas, aplicación tecnológica, consolidación de la industria (*clustering*) y cooperación internacional.

El impulso que la industria electro-electrónica adquirió por medio y a partir de su política industrial durante los años 1990 y la primera década de los 2000, puede ser verificado en el análisis de sus principales indicadores, organización y resultados, en que se nota que las estrategias y metas planeadas, principalmente aquellas relacionadas con la competitividad y estándar tecnológico, han tenido éxito. Al observar algunos de los productos más representativos del sector electro-electrónico, tales como: en el segmento eléctrico, motores y generadores, y en los electrónicos, línea blanca, televisores y microcomputadoras, se constatan incrementos acentuados en producción con gran impacto internacional.

LA ESTRATEGIA *HACIA AFUERA* CHINA: INSERCIÓN COMERCIAL Y PRODUCTIVA COMPETITIVA

Las transformaciones verificadas en la estructura industrial china, principalmente de sus sectores metalmecánico, electro-electrónico y químico, evidencian que fue la política industrial del país el factor determinante de su estrategia de inserción internacional *hacia afuera*. A través de la reorganización industrial consolidación y eficiencia, desarrollo tecnológico y capacidad de oferta en calidad, cantidad y precio, combinada con una política de atracción de inversión, China consolidó, a finales de la primera década de los años 2000, un tejido industrial internacionalmente competitivo , capaz no sólo de atraer empresas extranjeras para producir en su país, sino de articularlas con las chinas y, sobre todo, dotarlas de capacidad de desarrollar tecnologías propias en y desde China.

De acuerdo con la UNCTAD (2010), en 2009 China representó el segundo mayor destino de inversión. Si se observa el monto mundial de IED del tipo *greenfield* (destinados a la apertura de nuevas fábricas industriales) en 2009, China recibió el 8% del total invertido en el mundo, empatando en segundo lugar con Reino Unido, teniendo prácticamente la misma participación de toda la región de América Latina, que fue de 9%. Cuando se analiza el destino de esas inversiones dentro de la economía doméstica china, se observa que su industria manufacturera recibió en 2000 el importe de 25 300 millones de dólares, registrando en 2009 un crecimiento del 85%. Este aumento en el volumen de ingresos permitió a China alcanzar la cifra de 46 800 millones invertidos en esa industria, equivalente a 52% de toda la inversión realizada ese año en el país (CSY, 2010).

La competitividad adquirida por su industria permitió a China convertirse en inversora internacional en los años 2000, a través de la internacionalización productiva de sus empresas. El hecho es corroborado por la salida de inversiones directas del país en números considerables. En 2009, por ejemplo, el país alcanzó la sexta posición entre los mayores inversores del mundo, con flujos de salida del orden de 48 mil millones de dólares. Sin embargo, si sumamos Hong Kong a los cálculos, esa cantidad asciende a 100 mil millones de dólares invertidos en mercados extranjeros, posicionando a China como la tercera mayor inversora mundial en 2009 (UNCTAD, 2010).

Comercialmente, China también sufrió considerables cambios a lo largo de los años 1990 y 2000. Esta modificación general no sólo fue debida exclusivamente a su política industrial, por medio de la reestructuración de los sectores, sino de la articulación de ésta con otras políticas, como la comercial, la cambiaria y la tecnológica, que en su conjunto permitieron

un extraordinario aumento del volumen exportado, así como la inserción internacional competitiva de su industria, realizada a través de la oferta de productos con tendencia de mayor valor agregado y capaces de acceder a mercados diversificados y concurridos. Los años 1990 se caracterizaron en China por una reestructuración del patrón de comercio del país, por el incremento tecnológico de sus exportaciones, principalmente en el sector de máquinas y equipos (metalmecánico) *vis-à-vis* una reducción gradual de las exportaciones de bajo valor agregado, resultando en un mayor dinamismo económico e industrial que permitió al país ganar mercados extranjeros, desplazando a tradicionales jugadores globales.

La expansión comercial china permitió al país alcanzar el primer lugar en el *ranking* de exportadores en 2009, superando la tradicional posición ocupada por Alemania. Este crecimiento de las exportaciones chinas se caracterizó por dos momentos específicos: los años 1990 y la primera década del 2000. En la primera etapa se produjo el inicio del crecimiento de las exportaciones, alcanzando una media anual del 15.38%. En la segunda etapa, que se inició en los años 2000, el incremento anual medio fue del 21.89%, se resalta que ese periodo incluye la crisis de 2008, que promovió una retracción de aproximadamente el 12% en las exportaciones mundiales. Durante las dos últimas décadas, las exportaciones chinas tuvieron un incremento del 1 853%, mientras que Brasil creció el 387% y Alemania, tradicional potencia exportadora, sólo el 167% (OMC, 2011).

Estos resultados fueron impulsados, en gran parte, por el desempeño exportador de los sectores priorizados por la política industrial china. En relación al sector metalmecánico, China, impulsada por su política industrial, amplió su espacio como proveedor mundial, registrando, para el periodo 2005-2009 una expresiva evolución en su participación en el total mundial exportado del sector metalmecánico. En ese periodo, los chinos consiguieron un crecimiento del 61.27% en su contribución a las exportaciones mundiales del sector metalmecánico, al saltar de una participación del 6.40% en 2005 al 10.32% en 2009. En la industria química resultados similares ocurrieron, con una expansión muy por encima de la media mundial, permitiendo a los chinos aumentar su participación del 2.8% en 2005 al 6.3% en 2009. Ya en electro-electrónicos, en el mismo periodo, la expansión creció 5.4 puntos porcentuales, pasando a responder en 2009 por el 21.8% de las exportaciones mundiales de electro-electrónicos (OMC, 2011).

Consideraciones finales

China emergió rápidamente como la segunda economía mundial, iniciando un intenso proceso de inserción internacional, que viene acentuando la

competencia global, desplazando a los tradicionales jugadores de los más diversos mercados y definiendo una nueva geografía económica mundial. Muchos estudios e investigaciones se están desarrollando con el objetivo de entender y calificar el fenómeno chino, develando sus estrategias. El presente capítulo buscó caracterizar el desempeño económico chino, enfocando, sobre todo, los determinantes que posibilitaron al país insertarse internacionalmente con rapidez y competitividad.

Entre 1990 y 2009, China experimentó un rápido proceso de industrialización, aumentando la capacidad de oferta de sectores estratégicos (dinamizadores) de competitividad, lo que permitió su expresiva inserción comercial y productiva en los mercados extranjeros, materializando su estrategia *hacia afuera*. Desde 1990, el país ha experimentado cambios significativos en su tejido industrial, consolidando sectores prioritarios (metalmecánico, químico y electro-electrónico) en grandes grupos corporativos, los cuales poseen metas y pasaron a contar con amplio apoyo gubernamental en sus estrategias de producción e innovación.

A partir de 2002, China pasó a suministrar "una serie de incentivos para promover la internacionalización de sus empresas, desde mecanismos de financiamiento hasta la facilitación del proceso administrativo para la realización de inversiones directas en el exterior" (Acioly y Leão, 2011:53). Sin embargo, aunque gran parte del crecimiento e inserción internacional de China puede ser actualmente acreditada a su política de depreciación cambiaria y a su política comercial de incentivos a las exportaciones e inversiones en el exterior, los análisis realizados en este capítulo indican que el determinante central del crecimiento chino fue su política industrial. La preexistencia de la política industrial configuró una industria competitiva mundialmente, y sólo después de su consolidación, las políticas cambiarias y de incentivos se utilizaron para potenciar el proceso en curso.

La formulación e implementación de una política industrial a lo largo de los últimos cuatro Planes Quinquenales pavimentaron las bases industriales y microeconómicas de China, permitiendo la consolidación de una estrategia nacional de desarrollo *hacia afuera*, realizada por medio de una acción concertada entre agentes, vía planificación institucional articulada en varios frentes y con horizonte de largo plazo. Tal estrategia, delineada a partir de cuestiones estructurales y coyunturales tanto internas como externas, viene dirigiendo y articulando la economía china, implementando reformas contrarias a pregonadas por las instituciones multilaterales y el *mainstream* económico, de carácter intensamente liberal. Los chinos, en ese punto, se alinean con la idea de que en el contexto de la economía global la participación del Estado es imprescindible.

Con ello, se puede decir que China es un ejemplo del pragmatismo con planificación económica, común de los japoneses y surcoreanos (Masiero, 2003), viviendo una nueva "era de rápido crecimiento económico" (Kosai, 1984), tal como Japón en la inmediata posguerra o en Corea entre los años 1970 y 1990. Sin embargo, todo indica que la evolución china es de mayor intensidad y duración que las experiencias de sus vecinos asiáticos, parece no haber tomado conocimiento de las prescripciones usuales, siguiendo con el diseño de políticas cambiarias, de inversión y tecnológicas, alineadas a partir de una política industrial. La tendencia continúa y es soberana, revelando ya resultados que permiten constatar una nueva configuración y ciclo de desarrollo industrial del país, ahora más empresarial.

Al final, la expansión industrial e internacional de China, como resultado de la articulación de políticas sectoriales, también permitió modificaciones en procesos internos de sus empresas, destacadamente de administración, tecnología y productos. Esta trayectoria empresarial puede ser concebida, según Matthews (2006), por la capacidad que la industria china de sectores prioritarios tuvo de promover y realizar diversas combinaciones de enlaces, apalancamiento y aprendizaje a través del apoyo de su Estado. Esto es, a partir del momento en que el Consejo de Estado decidió industrializar el país en sectores estratégicos de valor agregado, se verificó que ese proceso sería más intenso y benéfico para el país, si el atractivo de las tecnologías necesarias a través de importaciones e inversiones extranjeras no fueran motivadas sólo por los factores de producción y legislación del país, sino principalmente, articulándose con las empresas chinas. Se observó en China un modelo conducido y articulado por el Estado, en que las empresas nacionales pasaron a recibir tecnología (*linkage*), las cuales fueron implementadas y desarrolladas en asociación (*leverage*), propiciando aprendizaje rápido (*learning*), capacitándolas y generando innovaciones locales (nueva innovación).

Las empresas chinas contemporáneas, en estos términos, pasan a promover una gran ruptura de la trayectoria, convirtiéndose rápidamente en contribuyentes de valor agregado, extrapolando sus ventajas comparativas locales en mano de obra para dotarse de ventajas competitivas, siendo una de sus principales la capacidad de innovar en costo (Zeng y Williamson, 2007). Actualmente, la industria china contribuye en varios procesos de manufactura con destacado *know-how* en innovar maneras de entregar altas tecnologías con bajo costo. Los chinos del siglo XXI aprendieron a manufacturar y contribuyen a realizar ese proceso a costos más bajos, no a través de salarios bajos necesariamente, sino con innovaciones en procesos y productos (Zeng y Williamson, 2007), ventaja y diferencial alcanzados tanto por el proceso calificado de políticas públicas articuladas como por las

propias características de su mercado interno (altamente demandante con bajo poder adquisitivo). En ese sentido, la percepción de productos "made in China" a "precios chinos", es decir: de baja calidad, muy baratos, fabricados por extranjeros o por empresas chinas poco experimentadas en manufactura, poco a poco migra hacia la constatación de productos desarrollados y creados en China, con valores agregados en el país, a través de innovaciones en procesos y tecnología, no sólo por multinacionales de afuera, sino también por un creciente número de empresas genuinamente chinas. Con ello, China no se torna sólo "el taller del mundo" (Gao, 2011), sino un jugador competitivo en tecnología, innovación y valor agregado. Incluso, esa tendencia ya puede ser verificada en casos de sectores de alta tecnología, tales como: la expansión de Haier en el mercado mundial de electrodomésticos; Galanz con más de la mitad del mercado global de microondas; China Medical como líder mundial en el desarrollo de ultrasonido; BYD como segundo mayor fabricante del mundo de baterías recargables; Vimicro con más del 60% del mercado internacional de procesadores multimedia; entre otros (Zeng y Williamson, 2007).

Con esos procesos y resultados analizados, China revela cuestiones reflexivas a los demás países. En Brasil, por ejemplo, en contraste con China, no se ha logrado establecer una estrategia nacional capaz de articular planeación, proyectos y políticas de desarrollo a largo plazo. Se puede argumentar que el Plan de Metas y los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) fueron los que más se acercaron a esa idea en cuanto a su forma. Sin embargo, en periodos recientes, post-1990, lo que se vislumbró fueron políticas aisladas, no totalmente articuladas, que intentaron resolver problemas específicos, principalmente los fiscales, cambiarios o inflacionarios, pero nunca de forma articulada con los agentes productivos y con franca capacidad de movilización y liderazgo del Estado. Se privilegiaron los síntomas, no las causas. En relación a la industria, la situación es más prominente, con dificultades contemporáneas de diseñar una política eficaz, a pesar de algunos esfuerzos, como la Política Tecnológica, Industrial y de Comercio Exterior (PTICE). No por casualidad, como destacaron Suzigan y Furtado (2006:163), "uno de los aspectos más marcados del atraso en el desarrollo económico —y por extensión en el desarrollo social— de Brasil ha sido el débil desempeño de la industria de transformación".

Los análisis realizados indican que el determinante del proceso de creciente importancia internacional de la industria de transformación china se encuentra en la manera y forma de industrialización del país, conducida por medio y mayoritariamente a partir de su política industrial, que alcanzó éxito expresivo en aproximadamente quince años: en un primer momento, constituyó una industria que abasteció su industria doméstica con

competitividad (productividad y calidad), y, en un segundo momento, agregó mayor valor a las exportaciones, reestructurando su pauta con mayor presencia de los sectores manufactureros, principalmente aquellos de tecnología metalmecánica, electro-electrónica y química, para actualmente conquistar importantes posiciones sectoriales internacionalmente.

La conclusión más plausible de todo este proceso es que al mismo tiempo en que el Estado chino desestatizó su economía, se volvió más proactivo en la articulación y coordinación de los agentes productivos (nacionales e internacionales), orientándose por la estrategia *hacia afuera*, conducida pragmáticamente por directrices establecidas en sus Planes Quinquenales. Con un Estado activo, pero no estatizante, China se ha convertido en referencia ineludible tanto por las amenazas como por las oportunidades que genera, forzando a los demás países a desarrollar cada vez más sus estrategias y trayectorias con los chinos y a pesar de los chinos, pero no sin los chinos.

Bibliografía

Acemoglu, D. (2009), Introduction to Modern Economic Growth, Oxford, Princeton University Press.

Acioly, L. y R.P. Leão (2011), "China", en L. Acioly, L.A.F. Lima, E. Ribeiro (orgs), *Internacionalização de empresas: experiências internacionais selecionadas*, Brasília, IPEA.

Aiginger, K. (2007), "Industrial Policy: A Dying Breed or a Re-Emerging Phoenix", en *Journal of Industrial,Competition and Trade*, vol. 7, pp. 297-323.

Amsden, A.H. (2009), *A ascensão do "resto": os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia*, São Paulo, Editora UNESP.

Bailey, D.; H. Lenihan y A. Singh (2009), "Lessons for African Economies from Irish and East Asian Industrial Policy", en *Journal of Industrial, Competition and Trade*, vol. 9, pp. 357-382.

Boulton, W.R. (1997), "Hong Kong-South China Electronics Industry", en Kelly, M. B., W. (ed.), *Electronics Manufacturing in the Pacific Rim*, Maryland, International Technology Research Institute.

Bresser-Pereira, L.C. (2006), "Estratégia Nacional e Desenvolvimento", en *Revista de Economia Política*, vol. 26, núm. 2, pp. 203-230.

Buira, A. (2004), "The Dogmatism of Washington Consensus", en J.J. Teunissen y A. Akkerman (eds), *Diversity in Development: Reconsidering the Washington Consensus. The Hague: Fondad*, disponible en <http://www.

fondad.org/uploaded/diversity%20in%20development/fondad-diversity-contents-contributors.pdf>, consultado el 8 de diciembre de 2011.
Castells, M. (1999), *A sociedade em rede*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
Chandler, A. Jr. (1994), *Scale and Scope: The Dynamics of Industrial Capitalism*, Cambridge, Harvard University Press.
Chenery, H. B.; Robinson, S.; Syrquin, M. (1986), Industrialization and Growth: A Comparative Study. Washignton: World Bank.
China Chemical Reporter (1996), disponible en <http://www.ccr.com.cn/new/>, consultado el 8 de diciembre de 2011.
Csy-China Statistical Yearbook (2011), National Statistical Database, disponible en <http://www. Stats.gov.cn>, consultado el 8 de diciembre de 2011.
Dicken, P. (2010), Mudança global: mapeando as novas fronteiras da economia mundial. Porto alegre, Bookman.
Fajnzylber, R.F. (1983), La industrializacion trunca de América Latina, México, Nueva Imagen.
Gao, Y. (2011), China as the Workshop of the World: An Analysis at the National and Industrial Level of China in the International Division of Labor, Londres, Routledge.
Gilpin, R. (2001), Global Political Economy, Princeton, Princeton University Press.
Heiden, P.T. (2011), Chinese Sector Industrial Policy Shaping International Trade and Investment Patterns-Evidence from the Iron and Steel Industry. Institute of East Asian Studies, Duisburg Working Paper on East Asian Studies, núm. 88.
Kaldor, N. (1970), The Case for Regional Policies, Scottish Journal of Political Economy, november.
Kosai, Y. (1984), The Era of High Speed Growth: Notes on the Modern Japanese Economy, Tokyo, University of Tokyo.
Krüger, J. (2008), "Productivity and Structural Change: A Review of Literature", en *Journal of Economic Surveys*, vol. 22, núm. 2, pp. 330-363.
Lall, S. (2000), Selective Industrial and Trade Policies in Developing Countries: Theoretical and Empirical Issues, Qeh Working Paper Series, núm. 48.
Lall, S. (2004), Reiventing Industrial Strategy: The Role of Government Policy in Building Industrial Competitiveness, Discussion Paper núm 28, Intergovernmental Group of Twenty-Four, United Nations.
Lin, C. (2001), Industry Policies and Structural Change in China, 1979-2000. National Policy Foundation. Npf Research Report, june 8.
Marrone, P. (2006), China e seus efeitos sobre a indústria de máquinas equipamentos do Brasil, São Paulo, Magma Cultural.

Masiero, Gilmar (2003), "Pragmatism and Planning in East Asia and Brazil", en P.H. Smith, K. Horisaka, S. Nishijima, *East Asia and Latin America: The Unlikely Alliance*, New York, Rowman & Littlefield Publishers, inc.
Mathews, J. (2006), "Dragon Multinationals: New Players in 21st Century Globalization", en *Asia Pacific Journal of Management*, núm. 23, pp. 5-27.
Naughton, B. (1996), *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978-1993*, Cambridge, Cambridge University Press.
Nolan, P. (2001), China and the Global Economy: National Champions, Industrial Policy, and the big Business Revolution, New York, Palgrave.
Nolan, P. (2004), Transforming China: Globalization, Transition and Development, London, Anthem Press.
Noland, M. y H. Pack (2005), The East Asian Industrial Policy Experience: Implications for the Middle East, Institute for International Economics Working Papers Series, wp05-14, disponible en <http://www.iie.com/publications/wp/wp05-14.pdf>, consultado el 8 de diciembre de 2011.
Ohmae, l. (1990), The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy, New York, Free.
Pack, H. y K. Saggi (2006), The Case for Industrial Policy: A Critical Survey, World Bank Policy Research Working Paper Series, núm. 3839, disponible en <http://www-wds.worldbank.org/servlet/wdscontentserver/wdsp/ib/2006/01/31/000016406_20060131160754/rendered/pdf/wps3839.pdf>, consultado el 8 de diciembre de 2011.
Porter, M. (1989), A vantagem competitiva das Nações, Rio de Janeiro, Elsevier.
Rodriguez, F. (2007), Openness and Growth: What have we Learned? Desa Working Paper, núm. 51.
Rodrik, D. (2004), Industrial Policy for the Twenty-First Century. Research Paper, disponible en <http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/research%20papers/unidosep.pdf>.
Rodrik, D. (2008), Normalizing Industrial Policy. Working Paper núm. 3, Commission on Growth and Development, World Bank.
Soete, l. (2007), "From Industrial to Innovation Policy", en *Journal of Industrial, Competition and Trade*, vol. 7, pp. 273-284.
Stopford, J.M. (1999), The Growing Interdependence between Transnational Corporations and Governments, en P.J. Buckley y P. Ghauri (eds.), *The Global Challenge for Multinational Enterprises: Managing Increasing Interdependence*, Oxford, Elsevier Science.
Suzigan, W. y J. Furtado (2006), "Política Industrial e Desenvolvimento", en *Revista de Economia Política*, vol. 26, núm. 2, pp. 163-185.
UNCTAD-United Conference on Trade and Development (2011), Statistic Database, disponible en <http://unctadstat.unctad.org>, consultado el 8 de diciembre de 2011.

Wade, R. (2010), "After the Crisis: Industrial Policy and Development State in Low-Income Countries", en *Global Policy*, vol. 1, núm. 2, pp. 150-161.

World Bank (2011), Online Statistical Database, disponible en <http://data.worldbank.org/>, consultado el 8 de diciembre de 2011.

WTO-World Trade Organization (2011), Statistic Database, disponible en <http://stat.wto.org>, consultado el 8 de diciembre de 2011.

Vietor, R.H. (2007), *How Countries Compete: Strategy, Structure, and Government in the Global Economy*, Boston, HBS PRESS

Zeng, M. y P. Williamson (2007), *Dragons at Your Door: How Chinese Cost Innovation is Disrupting Global Competition*, Harvard Business School Press.

Zweig, D. (2002), *Internationalizing China: Domestic Interests and Global Linkages*, Ithaca and London, Cornell University Press.

La creciente complejidad de la relación entre México y China (2000-2017): condiciones y propuestas

Enrique Dussel Peters*

Introducción

La relación bilateral entre México y China ha progresado significativamente en las últimas dos décadas y desde los 1990. No sólo es relevante en el ámbito formal —el establecimiento de una "asociación estratégica integral" desde 2013 y múltiples instituciones bilaterales que permiten un diálogo periódico entre ambas partes desde hace más de una década—, sino particularmente en el ámbito socioeconómico: con base en la intensificación de las relaciones comerciales desde la década de los noventa del siglo XX, la relación ha logrado crecientes niveles de profundización, extensión y complejidad en los ámbitos de la inversión extranjera directa (IED), financiamiento y en proyectos de infraestructura.

Con base en lo anterior, este capítulo desarrolla brevemente un argumento: la relación bilateral desde la segunda década del siglo XXI sólo puede comprenderse en su creciente complejidad y no es viable —como se sigue haciendo en muchos ámbitos académicos, empresariales y públicos— seguir haciéndolo sólo desde una perspectiva del comercio y/o de la IED, así como de sus respectivas dinámicas. Las implicaciones de política son significativas para la definición de una agenda estratégica bilateral en el corto, mediano y largo plazo.

* Profesor del Posgrado en Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México; coordinador del Centro de Estudios China-México (Cechimex) de la Facultad de Economía de la UNAM y coordinador de la Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China (Red ALC-China).

La creciente complejidad de la relación estratégica e integral entre México y China desde la década de los noventa

La relación bilateral entre México y China ha transcurrido por un grupo de etapas históricas; en lo que sigue sólo se hace referencia a una fase más reciente o moderna desde la década de los noventa del siglo XX. Para la comprensión de la situación bilateral en 2017 y su potencial, se propone que la relación es resultado de un grupo de fases yuxtapuestas (es decir, no excluyentes) desde entonces y que resultan, en 2017, en una creciente complejidad con respectivos retos. Esta perspectiva, como se verá más adelante, es de la mayor trascendencia para su análisis y el planteamiento de propuesta de políticas económicas y la efectiva atracción de inversión china en México.

Con base en lo anterior se sugieren al menos tres fases claramente definidas: 1) la creciente intensificación del comercio (a partir de los años 1990); 2) el crecimiento de la inversión extranjera directa china y del financiamiento (a partir del periodo 2007/2008) y, 3) crecientes proyectos de infraestructura (a partir de 2013). En lo que sigue se elaborará sobre estas diversas fases, comprendiendo tanto las estrategias del sector público chino como las especificidades de la relación bilateral.

Si desde el inicio de las relaciones diplomáticas en 1972 y hasta los noventa del siglo XX la relación bilateral se había fundamentado en aspectos políticos (Anguiano Roch, 2010), las respectivas reformas en China y México, así como el creciente intercambio comercial permitieron una nueva fase en la relación bilateral. Como resultado —desde 2003 China es el segundo socio comercial de México y sólo después de Estados Unidos— se crea un grupo de instituciones bilaterales que perduran hasta hoy en día: la Comisión Binacional México-China y el Grupo de Alto Nivel (GAN), ambos desde 2005. Desde entonces se han firmado docenas de acuerdos bilaterales significativos en materias de turismo, minería y marítima, entre otros (Dussel Peters, 2012; Yang, 2016). En 2013 la relación se definió como una "asociación estratégica integral" —en 2003 había sido una "asociación estratégica"—, además de la firma de un Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI) en 2008 y el establecimiento de un Grupo de Alto Nivel Económico (GANE) y otro Grupo de Alto Nivel sobre Inversión (GANI), ambos desde 2013.

En esta primera fase de la relación bilateral, China incrementó dramáticamente su participación en el comercio de México hasta alcanzar un 9.85% en 2016, después de un 1% en 2000; no obstante China continuaba siendo sólo el sexto socio comercial de México (cuadro 1). Más allá de este sustantivo incremento, es importante señalar algunas características del comercio bilateral: *1*) el comercio bilateral ha representado un significativo

déficit comercial para México y en 2016 la relación importaciones/exportaciones fue de 14 a 1; 2) alrededor del 91% de las importaciones provenientes de China son bienes intermedios y de capital, es decir, son insumos relevantes para posteriores procesos (que pudieran tener como fin el mercado doméstico o el externo); 3) la mayor parte del comercio bilateral es de carácter interindustrial (más del 95%), y a diferencia de niveles cercanos al 40% de comercio intraindustrial con Estados Unidos, el principal socio comercial de México; y 4) el gráfico 1 refleja que el comercio bilateral resulta en una creciente brecha tecnológica: en la última década el 37.44% de las exportaciones a China eran de nivel tecnológico medio y alto, mientras que las importaciones provenientes de China lo fueron con un 72.36%. Desde esta perspectiva, el comercio bilateral presenta un grupo de significativos retos para México.

En una segunda y reciente fase desde 2007/2008, China se ha convertido en una significativa fuente de financiamiento y salida de inversión extranjera directa (OFDI, por sus siglas en inglés). Durante 2005-2014 China ha incrementado significativamente su presencia financiera en América Latina y el Caribe (ALC), con más de 120,000 millones de dólares en créditos, los cuales se han concentrado significativamente en Venezuela, Brasil y Bolivia (Gallagher, Irwin y Koleski, 2013). Esta tendencia, el financiamiento de China ha sobrepasado al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y al Banco Mundial conjuntamente en los últimos años, muy seguramente aumentará ante la dinámica en la OFDI y proyectos de infraestructura, como se verá más abajo. México prácticamente no ha participado en estos flujos de financiamiento ni en las principales iniciativas financieras como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés) del cual México ha decidido no ser miembro. El Fondo China-México —con recursos por 1,200 millones de dólares disponibles desde 2016[1]— es la gran excepción.

Como parte de esta segunda fase, es importante recordar que si bien China se ha convertido en la segunda fuente de IED a nivel global, desde 2010 en ALC fue la segunda fuente de IED (CEPAL, CAF y BID, 2016), aunque desde entonces ha vuelto a caer su participación en la región. El cuadro indica, entre otras cosas, que el 87.31% de la IED de China durante 2000-2012 fue de propiedad pública (Dussel Peters, 2013). De igual importancia, el 89.38%

[1] El Fondo México-China es un fondo de capital por 1,200 millones de dólares y administrado por la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial; el gobierno mexicano, el China Development Bank (CDB) y la China Investment Corporation (CIC) aportaron al fondo. Adicionalmente, a bancos como el Banco Comercial e Industrial de China (ICBC) ya les fue autorizada la operación como institución de banca múltiple en México (IFC, 2016; Zamora Torres, 2016).

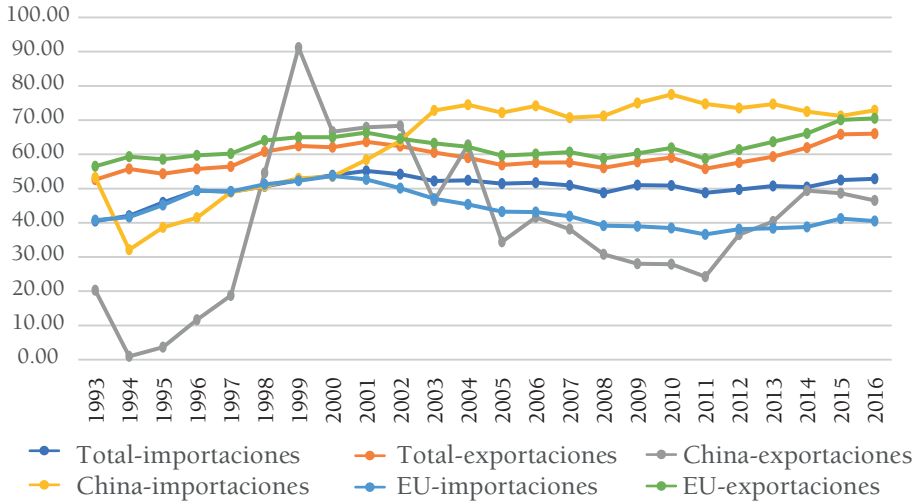
CUADRO 1

MÉXICO Y CHINA: POSICIÓN DE PAÍSES SELECCIONADOS EN EL RESPECTIVO COMERCIO (1995-2016)

	China															
	Exportaciones					*Importaciones*					*Comercio*					
	Posición 1995	*Posición 2000*	*Posición 2010*	*Posición 2015*	*Posición 2016*	*Posición 1995*	*Posición 2000*	*Posición 2010*	*Posición 2015*	*Posición 2016*	*Posición 1995*	*Posición 2000*	*Posición 2010*	*Posición 2015*	*Posición 2016*	
Alemania	5	5	5	5	5	6	5	6	6	6	6	6	6	6	6	
Argentina	42	43	39	37	42	32	33	32	41	43	36	37	35	41	42	
Brasil	25	26	15	21	23	18	25	9	9	9	20	26	10	14	17	
Corea del Sur	4	4	4	4	4	4	3	2	1	1	5	4	4	4	4	
Estados Unidos	3	1	1	1	1	2	4	5	2	4	3	2	1	1	1	
Hong Kong	1	2	2	2	2	5	6	25	28	36	2	3	3	2	2	
Japón	2	3	3	3	3	1	1	1	5	2	1	1	2	3	3	
México	46	24	23	18	17	44	44	31	31	29	52	35	29	27	24	
	México															
Alemania	7	4	7	6	3	3	5	5	4	4	4	5	5	5	5	
Canadá	2	2	2	2	2	4	4	6	6	6	3	2	3	3	4	
China	41	19	3	3	3	12	6	2	2	2	17	6	2	2	2	
España	5	3	4	7	6	9	11	11	12	12	5	7	8	8	9	
Estados Unidos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
Japón	3	5	8	8	5	2	2	3	3	2	3	4	4	3	3	

FUENTE: elaboración propia con base en UN-Comtrade para el periodo 1993-2015 (2017) y GTA (2017) para el 2016.

GRÁFICA 1
MÉXICO: COMERCIO EXTERIOR POR NIVEL TECNOLÓGICO MEDIO Y ALTO
(COMO PORCENTAJE DEL RESPECTIVO COMERCIO)
(1993-2016)



FUENTE: elaboración propia con base en UN-Comtrade (2017).

de la IED china se concentró en procesos vinculados con materias primas y otro 9.82% al mercado doméstico. Es decir, la IED china pareciera reproducir los existentes patrones del comercio en ALC. A diferencia de ALC, los flujos de IED china en México han sido todavía minúsculos e incluso inferiores a países como Panamá, con quien China no tiene relaciones diplomáticas: hasta 2016 la IED china ha acumulado menos de 600 millones de dólares o el 0.12% de la IED recibida por México durante 1999-2016 (véase el cuadro 2). Incluso en el último lustro la IED china en México ha sido oscilante y no refleja una tendencia ascendente,[2] aunque pudieran esperarse cambios en el corto plazo.[3]

China, en una tercera y más reciente fase de relación con ALC (y el mundo a través de su iniciativa Una Franja-Una Ruta desde 2013), ha planteado concentrarse desde 2013 masivamente en proyecto de infraestructura. Hasta mediados de 2016 China realizaba 2,133 proyectos de infraestructura en el

[2] Recientes estudios (Dussel Peters y Ortiz Velásquez, 2017) reflejan que la IED china bien pudiera acumular más de 1 mil millones de dólares.

[3] El potencial de la IED china pareciera haber incrementado coyunturalmente su atractivo ante las exigencias de renegociar el TLCAN y la reciente inversión de una empresa china (CNOOC) en el marco de la reforma energética mexicana.

CUADRO 2
MÉXICO: IED PROVENIENTE DE PAÍSES Y AGRUPACIONES DE PAÍSES SELECCIONADOS (1999-2016)
(PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL)

Años	*1999*	*2005*	*2010*	*2014*	*2015*	*2016*	*1999-2016*
	Millones de dólares						
TLCAN	8,251	12,545	9,369	12,664	19,455	13,916	256,420
Estados Unidos	7,560	11,850	7,326	9,597	18,179	11,586	226,745
China	5	15	15	72	90	53	596
Otros países	5,685	13,458	17,914	15,801	15,097	14,995	229,885
Total	13,941	26,018	27,298	28,538	34,642	28,964	486,901
	Porcentaje sobre el total						
TLCAN	59.18	48.22	34.32	44.38	56.16	48.05	52.66
Estados Unidos	54.23	45.55	26.84	33.63	52.48	40.00	46.57
China	0.04	0.06	0.06	0.25	0.26	0.18	0.12
Otros países	40.78	51.73	65.62	55.37	43.58	51.77	47.21
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FUENTE: elaboración propia en base a datos de Secretaría de Economía (2017).

extranjero y representando 43,250 millones de dólares, particularmente en la construcción de proyectos de transporte (puertos, sector ferroviario y aeropuertos) y en proyectos de energía (Mofcom, 2016). China ha invertido desde el inicio de la estrategia de "Un Cinturón-Un Camino" 51,100 millones de dólares —alrededor del 12% de la OFDI china— y se han firmado 12,500 proyectos con un valor de 279,000 millones de dólares, además de 52 zonas económicas y de comercio establecidas por empresas chinas (Mofcom, 2016/b). Considerando las serias dificultades para acceder a información por proyectos y países, el CGIT (China Global Investment Tracker, 2017) ofrece información para más de 1,000 proyectos de infraestructura de China en el mundo durante 2005-2016 (hasta junio).[4] Entre los principales resultados destacan:

[4] La información del CGIT (2016) debe considerarse como preliminar y requiere de una futura revisión puntual para cada uno de los países; la información incluye tanto proyectos

1. El cuadro 3 refleja, por un lado, el espectacular monto total de los proyectos de infraestructura de China en el mundo, de alrededor de 580,000 millones de dólares durante 2005-2016. Asia —del Este y Oeste— representó el 37.44% de los más de 1,000 proyectos y el 37.07% del monto de los proyectos de infraestructura en el mundo durante 2005-2016. ALC, por otro lado, participó con el 9.04% y 9.48%, respectivamente. Venezuela y más recientemente Argentina contribuyeron con el 2.16% y 2.07% del monto de los proyectos para el periodo, mientras que Brasil y México lo hicieron con apenas el 1.05% y 0.11%, respectivamente. En ALC llama la atención la importante presencia de países como Bolivia y el Ecuador que, si bien son de una población y tamaño muy inferior a otros países de la región, captaron un grupo de proyectos de infraestructura de China muy significativos.
2. Para el caso específico de ALC, con 91 proyectos por casi 55,000 millones de dólares durante 2005-2016 —el cuadro 3 revela que el costo por proyecto de infraestructura china es ligeramente superior que para el promedio de los proyectos de infraestructura chinos—; en países como Argentina, sus siete proyectos tuvieron un costo promedio de 1,711 millones de dólares que representaron el 298% del promedio de los proyectos de infraestructura chinos en el extranjero.

Un adicional aspecto es relevante para el resto del análisis y la relación México-China: un relativamente pequeño grupo de empresas chinas —destacando Sinomach, China Communications Construction, China Railway Construction, State Construction Engineering y Power Construction Corp, entre otras— han sido beneficiadas por estos proyectos de infraestructura y participan fundamentalmente en los sectores de transportes y energía. Las principales 19 empresas han realizado el 79.34% de los proyectos que representaron el 76.06% del valor de los 1,007 proyectos considerados; las principales cinco empresas representaron el 44.46% del monto de los proyectos de infraestructura de China durante 2005-2016. Con mínimas excepciones, todas estas principales empresas son de propiedad pública.

Para el caso de los proyectos de infraestructura la situación entre México y China es contundente: de tres proyectos de infraestructura que China ha buscado realizar en México —DragonMart, el tren rápido Ciudad de

---

realizados y finalizados como otros sólo acordados y otros en construcción. No obstante, y considerando las limitaciones, es por el momento la única fuente de información medianamente estructurada sobre la temática.

CUADRO 3
CHINA: PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA EN EL MUNDO*

Regiones y países	*2005-2009*		*2010-2014*		*2015*		*2016 (hasta junio)*		*TOTAL (2005-2016)*			
									Absolutos		*Porcentajes*	
	Proyectos	*Monto*	*Proyectos*	*Monto*	*Proyectos*	*Monto*	*Proyectos*	*Monto*	*Proyectos*	*Monto*	*Proyectos*	*Monto*
Total	222	129,990	588	319,010	140.0	95,590	57	33,480	1,007	578,070	100.00	100.00
África Subsahariana	54	30,010	175	95,170	48.0	33,230	15	8,230	292	166,640	29.00	28.83
América Latina y el Caribe	11	4,720	54	31,430	15.0	16,130	11	2,520	91	54,800	9.04	9.48
Argentina	—	—	2	2,820	3.0	8,660	2	500	7	11,980	0.70	2.07
Bolivia	—	—	6	1,500	1.0	430	2	720	9	2,650	0.89	0.46
Brasil	4	2,160	2	1,520	2.0	2,300	1	110	9	6,090	0.89	1.05
Ecuador	—	—	10	4,930	2.0	460	1	520	13	5,910	1.29	1.02
México	—	—	1	220	1.0	390	—	—	2	610	0.20	0.11
Venezuela	3	1,440	14	9,150	1.0	1,620	1	300	19	12,510	1.89	2.16
Asia-Este	44	21,870	99	47,030	26.0	12,580	11	5,140	180	86,620	17.87	14.98
Asia-Oeste	45	31,100	120	70,590	24.0	20,430	8	5,560	197	127,680	19.56	22.09
Australia	3	3,610	2	790	3.0	950	2	360	10	5,710	0.99	0.99
Estados Unidos	2	510	5	2,750	1.0	170	—	—	8	3,430	0.79	0.59
Europa	6	1,410	37	24,640	7.0	3,720	1	110	51	29,880	5.06	5.17
Medio Oriente y África del Norte	57	36,760	96	46,480	16.0	8,380	12	11,560	181	103,180	17.97	17.85

* Proyectos: número de proyectos realizados; monto en millones de dólares.
FUENTE: CGIT (2016).

México-Querétaro y la hidroeléctrica Chicoasén II—, los tres no han culminado.[5]

La relación bilateral es además significativa, en el ámbito de la más reciente propuesta de política de China hacia ALC (GRPC, 2016); el Foro de ALC-China llevado a cabo en Brasil en julio de 2014, en un marco de cooperación entre ambas partes denominado "1+3+6"; y el Foro CELAC-China desde su Primera Reunión Ministerial en enero de 2015.

Como resultado, México y China cuentan en la actualidad con poderosos instrumentos bilaterales aunque, por el momento, no han sido aprovechados ante la debilidad de las instituciones bilaterales, así como las instituciones académicas, públicas y privadas en México y China. Existen, no obstante, muy detalladas propuestas de agenda bilaterales que por el momento no han recibido la respectiva atención pública (Agendasia, 2012; Dussel Peters, 2016c).

No obstante lo anterior, la principal contribución del documento es que en 2017 es indispensable considerar la "creciente complejidad" de la relación bilateral considerando explícitamente el comercio, el financiamiento, la OFDI y los proyectos de infraestructura, entre otros. Insistir en sólo uno de estos ámbitos de la relación bilateral es insuficiente e ignora la creciente riqueza bilateral. Las propuestas para enriquecer, extender y profundizar la "asociación estratégica integral" también debieran integrar estos diversos ámbitos de la relación bilateral.

Estos anteriores esfuerzos detallan docenas de propuestas bilaterales en ámbitos del comercio, la OFDI, financiamiento y proyectos de infraestructura. No obstante, probablemente la principal propuesta se concentre en la importancia de que México efectivamente elabore una agenda estratégica hacia China en el corto, mediano y largo plazos. Para su elaboración, sin embargo, es indispensable que se creen y refuercen las instituciones especializadas y con financiamiento en los sectores público, privado y académico, entre otros; pareciera ser sensato crear un Grupo de Trabajo México-China que tuviera la capacidad de analizar y retomar las propuestas existentes para la arriba señalada agenda estratégica.

Bibliografía

Agendasia (2012), "Agenda estratégica México-China", dirigido al C. Presidente Elector Enrique Peña Nieto, *Agendasia*, México.

[5] Para un mayor análisis, véase: Cechimex (2017) y Dussel Peters (2017).

Anguiano Roch, Eugenio (2010), "Perspectivas a largo plazo de la relación sino-mexicana", en Enrique Dussel Peters y Yolanda Trápaga Delfín (eds.), *Hacia un diálogo entre México y China. Dos y tres décadas de cambios socioeconómicos,* Senado de la República, CICIR y UNAM/CECHIMEX, México, pp. 429-444.

Dussel Peters, Enrique (2015), "The Omnipresent Role of China's Public Sector in its Relationship with Latin America and the Caribbean", en Enrique Dussel Peters y Ariel Armony (eds.), *Beyond Raw Materials*, *Who are the Actors in teh Latin America and Caribbean-China Relationship?* Red ALC-China, Friedrich Ebert Stifung y University of Pittsburgh/CLAS, Buenos Aires, pp. 50-72.

Dussel Peters, Enrique (2016/c), *La relación México-China. Desempeño y propuestas para 2016-2018*, UNAM/CECHIMEX y MEXCHAM, México.

Dussel Peters, Enrique y Samuel Ortiz Velásquez (2017), *Monitor de la OFDI China en ALC,* Red ALC-China, México.

CGIT (China Global Investment Tracker) (2016), CGIT, American Enterprise Institute, disponible en <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>, Consultado en septiembre.

Gransow, Bettina (2015), "Chinese Investment in Latin American Infrastructure,Strategies, Actors, and Risks", en Enrique Dussel Peters y Ariel C. Armony (coords.), *Beyond Raw Materials, Who are the Actors in the Latin America and Caribbean-China Relationship?* Red ALC-China, Friedrich Ebert Stiftung y University of Pittsburgh/CLAS, Buenos Aires, pp. 86-115.

GRPC (Gobierno de la República Popular China) (2016), *Documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe*, GRPC, noviembre 24.

OCDE/CAF/CEPAL (2015), *Perspectivas económicas de América Latina 2016, Hacia una nueva asociación con China,* OCDE, París.

Yang, Zhimin (2016), "México y China, condiciones y propuestas desde una perspectiva china", en Enrique Dussel Peters (coord.), *La relación México-China. Desempeño y propuestas para 2016-2018,* UNAM/CECHIMEX, MEXCHAM, México, pp, 38-48.

Zhang, Yuzhe (2014), "With New Funds, China Hits a Silk Road Stride", en *CaixinOnline*, 12 de marzo.

Segunda sección

La estrategia económica de Corea del Sur

El crecimiento económico de Corea del Sur en la perspectiva mexicana: aprendizaje social y cambio estructural

José Luis Estrada López*

Introducción

En este capítulo se analiza el caso de un país asiático que ha experimentado una de las trayectorias de crecimiento económico y cambio estructural más sorprendentes del último medio siglo: Corea del Sur. A lo largo de este tiempo, el país no sólo ha transitado por varias etapas de industrialización e innovación tecnológica, sino que ha evolucionado desde regímenes autoritarios hacia otros más incluyentes y democráticos, de manera concomitante a su progreso económico. Desde luego, Corea del Sur enfrenta también serios problemas en la actualidad, como una alta tasa de suicidios, primordialmente en su población joven, sonados episodios de corrupción en altas esferas económicas y políticas, y la agudización del conflicto geopolítico con Corea del Norte.

El caso de México también sorprende, pero por su ya crónico mal desempeño económico a lo largo de las últimas tres décadas, paradójicamente después de haber llevado a cabo las reformas económicas indicadas por los cánones de la teoría convencional y los organismos oficiales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). El insuficiente crecimiento de la economía mexicana se ha visto paliado por la migración de mexicanos a EUA, tanto legal como ilegal, y por la ocupación de millones de personas en actividades informales. Peor aún, la situación del Estado de derecho y de gobernabilidad se ha deteriorado considerablemente en gran número de las entidades federativas por el incremento de la actividad y rivalidad entre grupos de narcotraficantes y del crimen organizado; estos

* Profesor-investigador del Departamento de Economía, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. El autor agradece la excelente labor de asistencia de Néstor Velasco en el tratamiento de la información utilizada en el trabajo.

grupos a su vez se nutren de jóvenes que no disponen de perspectivas para su vida laboral en actividades formales.

En Estrada y Alvarado (2012), se mostró que la estrategia de desarrollo basada en la integración de la economía mexicana, principalmente con la de EUA, mediante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ha favorecido a una parte de la sociedad mexicana, pero ha excluido a la mayoría de su población. De hecho, como ya es reconocido en trabajos teóricos sobre el papel de las instituciones en el desarrollo económico, se analiza una serie de tensiones entre la estructura de propiedad, la cual maximiza la renta del grupo dirigente, y un sistema eficiente que reduzca los costos de transacción y estimule el crecimiento económico (North, 1981, p. 25, citado en Acemoglu, 2005, p. 1).

Sin embargo, México parece atravesar por un cambio de contexto muy significativo. Este cambio se puede observar en dos ámbitos distintos: por un lado, el más visible de todos, es el radical cuestionamiento del acuerdo de integración entre EUA, Canadá y México (el TLCAN), por parte del gobierno de Washington. Conviene recordar que el TLCAN consistió en un acuerdo para eliminar o reducir considerablemente las barreras al comercio, en una aceptación de principios comunes para favorecer la libre movilidad de empresas, con lo que se intensificó la formación de cadenas de valor. Esto fue visto en México como una medida inteligente ya que el desplazamiento esperado de empresas de EUA para establecer plantas en México resultaría en ganancias para los dos países; es decir, aquéllas mejorarían su competitividad global, especialmente frente a los conglomerados de las economías asiáticas, así como sus ganancias, y México ganaría por el empleo que generaría dicha inversión y el dinamismo del crecimiento asociado al impulso externo.

En un segundo ámbito se percibe gran insatisfacción por parte de la población mexicana debido a la continua pérdida de bienestar y la persistencia de políticas que no han logrado mejorar la perspectiva de crecimiento y bienestar económico. Durante los últimos tres lustros, el balance de divisas de la industria petrolera mexicana fue altamente favorable a México, con un marcado ciclo de auge y declive. Sin embargo, parece que el uso de dichos recursos asociados a la renta petrolera, no tuvo un impacto significativo en mejorar el dinamismo del crecimiento económico y la creación de empleos productivos; más bien, dichos ingresos fueron dilapidados en: *a*) Pemex, por malas prácticas administrativas y exceso de personal; *b*) las transferencias a entidades federativas y municipios, cuyo gasto probablemente fue menos que eficiente; *c*) gasto social, ya fuera en educación o para paliar el problema de la pobreza, pero sin resultados suficientemente significativos (Mayer-Serra, 2013).

Dado que Corea del Sur ha atravesado también por episodios muy críticos, las preguntas que guían el trabajo son: ¿qué se puede aprender de la experiencia de Corea del Sur para enfrentar este momento de fuerte perturbación al modelo mexicano de crecimiento basado en el TLCAN y la renta petrolera?, ¿qué reformas en materia de política económica y otros aspectos institucionales de fondo se requieren para alcanzar una senda de crecimiento más vigorosa, incluyente y sostenible?

En la primera sección se analiza el crecimiento de la economía mexicana durante las etapas de reformas económicas, a la luz del desempeño de la economía coreana. Al mismo tiempo, se analiza el desarrollo coreano con base en el círculo virtuoso que incorpora el aprendizaje tecnológico, el aumento sostenido en la productividad industrial, la mejora continua de los ingresos salariales —también en correspondencia con el aumento en las capacidades educativas— y el avance en procesos innovadores.

En la siguiente sección se exponen algunos de los episodios críticos que reclamaron cambios de fondo en las instituciones y políticas de Corea del Sur, a principios de los sesenta, durante los primeros años de los ochenta y con posterioridad a la crisis del contagio asiático ocurrida a finales de 1997 y durante 1998. En especial, se analiza lo que se puede ver como el cambio estructural más reciente de Corea del Sur y México, para incorporarse a las tendencias de fragmentación de la producción y la formación de CGV, es decir cadenas globales de valor.

La tercera sección se dedica a analizar algunas de las lecciones que se pueden obtener del estudio de la experiencia coreana, tanto por sus fases de crecimiento como por la forma en que se manejaron las situaciones de crisis. Este análisis también es de gran utilidad dados los episodios de fuerte inestabilidad económica y crisis por los que ha atravesado la sociedad mexicana, y que han tenido efectos devastadores sobre la economía nacional y el bienestar de la población. En la sección de conclusiones y consideraciones finales se sintetizan las principales políticas que se proponen para el futuro cercano de la economía mexicana.

Antecedentes: el despegue y desempeño de la economía surcoreana en comparación con la mexicana

En su mayor parte, el desempeño económico de las naciones a lo largo de las últimas décadas se puede calificar de malo, especialmente el grupo de naciones africanas al sur del Sahara; con pocas excepciones, el crecimiento de las economías de América Latina ha sido marcadamente insuficiente. Los datos indican que, entre 1960 y 2014, el producto interno bruto por

habitante (PIBph) de Corea del Sur pasó de representar apenas 6.7% a más de 67% del correspondiente para EUA (cuadro 1).[1] En aquel año, el PIBph de México casi quintuplicaba el de la nación asiática, mientras que, para el último año que se considera, el indicador para México es alrededor de la mitad del de Corea. Además, otras naciones muy pobladas, como India e Indonesia, registraban niveles bajos de PIBph en 2014, de 9.99% y 18.56% respectivamente; por el contrario, naciones con baja población, como Irlanda, han experimentado un crecimiento tan rápido que han pasado de representar menos de 40% en 1960 a casi 94% en 2014.

CUADRO 1
CONVERGENCIA ECONÓMICA DE COREA DEL SUR, MÉXICO Y PAÍSES SELECCIONADOS
(PIBPH CON RESPECTO A ESTADOS UNIDOS, %)

País	*1960*	*1970*	*1980*	*1990*	*2000*	*2010*	*2014*
India	5.87	5.43	3.98	3.57	4.30	8.53	9.99
Indonesia	5.40	4.21	7.88	8.78	8.32	15.04	18.56
China	6.56	5.44	5.57	6.56	8.81	19.07	23.85
Brasil	13.99	14.64	18.85	16.18	18.46	27.25	28.44
Chile	28.95	30.11	24.78	20.86	23.55	38.33	41.27
México	32.62	33.41	42.30	28.33	25.84	29.49	30.32
Rusia				53.82	22.50	40.74	45.97
Polonia			23.78	25.19	29.23	40.24	48.11
Hungria		23.55	36.78	35.45	33.94	45.10	49.26
Corea del Sur	6.68	8.90	17.00	33.10	48.23	65.18	67.13
Italia	40.94	53.73	70.51	69.94	72.29	71.61	68.47
España	32.62	46.07	51.36	48.60	57.76	67.08	64.76
Francia	59.46	69.62	80.38	69.58	69.88	74.14	75.30
Japón	30.40	54.88	67.81	74.40	70.94	70.26	67.62
Alemania	58.33	63.20	71.24	70.70	73.06	82.18	87.89
Canadá	77.27	77.20	84.82	85.74	79.53	79.54	80.99
Holanda	65.06	75.52	82.47	72.35	86.43	90.75	90.34
Irlanda	36.85	39.97	46.17	49.47	77.55	87.85	93.26
Noruega	65.37	72.02	86.32	72.91	93.53	117.20	122.91
Estados Unidos	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FUENTE: elaboración propia con base en los datos en la Penn World Rable 9.0, disponible en <http://www.rug.rl/ggdc/productivity/pwt/>, consultado el 14 de octubre de 2017.

Como se señaló en Estrada y Landa (2012, p. 99), una de las características más destacadas de la trayectoria de crecimiento coreano es que ha ido acompañada de un también creciente poder adquisitivo de las remunera-

[1] Estas estimaciones se basan en el procedimiento de la paridad del poder adquisitivo, el cual tiende a ajustar al alza el PIB de las economías menos desarrolladas. Es bien sabido que las comparaciones con base en los tipos de cambio de mercado conducen a errores fuertes, por lo que el Banco Mundial desarrolló el Método Atlas para buscar corregir las desviaciones de los

ciones salariales. Entre 1970 y 2008 el poder adquisitivo del salario en la economía tuvo una tasa de crecimiento promedio anual (TCPA) de 5.14%, lo que significa que cada 14 años se duplicaba el ingreso salarial promedio de los trabajadores; el correspondiente crecimiento en la industria manufacturera alcanzó 6.52%, en cuyo caso la duplicación se dio cada 11 años. En una serie actualizada, de 1990 a 2016, se observa un crecimiento promedio anual de los salarios reales en Corea de 3.2%, en comparación con el crecimiento de casi 2% en EUA y 0.77% en México. Con base en esta dinámica, el nivel de salario real promedio en Corea del Sur, que equivalía a 1.4 veces el salario mexicano en 1990, aumenta a más del doble en 2016 (cuadro 2).

CUADRO 2
EVOLUCIÓN DE LOS SALARIOS REALES A PRECIOS CONSTANTES DE 2016 (USDS)

Países	*Corea*		*EUA*		*México*		
Años	*$*	*Tasa de variación anual %*	*$*	*Tasa de variación anual %*	*$*	*Tasa de variación anual %*	*Salario Corea/ México*
Promedio de tasas de variación 1990-2015		1.98		1.22		0.60	
Promedio de tasas de variación 2000-2015		1.45		0.93		0.46	
1990	17 599	4.18	43 935	0.71	7 267	5.30	2.42
1991	18 335	4.21	44 248	2.57	7 652	5.44	2.40
1992	19 107	5.33	45 384	-0.82	8 068	3.28	2.37
1993	20 125	1.75	45 013	-0.24	8 333	3.04	2.42
1994	20 478	9.72	44 907	0.48	8 586	-18.06	2.39
1995	22 468	4.63	45 123	1.50	7 035	-8.50	3.19
1996	23 508	-1.96	45 802	2.47	6 437	4.26	3.65
1997	23 047	-1.28	46 933	4.25	6 711	4.11	3.43
1998	22 751	0.35	48 929	2.39	6 987	4.45	3.26
1999	22 830	1.40	50 097	3.55	7 298	5.06	3.13
2000	23 150	2.19	51 877	1.06	7 667	5.62	3.02
2001	23 657	3.60	52 428	0.62	8 098	0.52	2.92
2002	24 509	3.48	52 752	1.08	8 140	3.30	3.01
2003	25 362	2.83	53 321	1.96	8 409	-0.96	3.02
2004	26 079	2.66	54 367	0.12	8 328	2.16	3.13
2005	26 774	1.58	54 432	1.49	8 508	1.33	3.15
2006	27 196	2.09	55 243	2.16	8 621	1.25	3.15
2007	27 764	-0.62	56 439	-0.36	8 729	-1.15	3.18
2008	27 593	-0.21	56 233	0.67	8 629	-2.13	3.20
2009	27 534	1.84	56 610	0.71	8 445	-5.81	3.26

tipos de cambio y obtener una mejor aproximación en las comparaciones internacionales del ingreso e ingreso per cápita.

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)

Países	*Corea*		*EUA*		*México*		
Años	*$*	*Tasa de variación anual %*	*$*	*Tasa de variación anual %*	*$*	*Tasa de variación anual %*	*Salario Corea/ México*
2010	28 040	1.52	57 013	0.29	7 954	2.26	3.53
2011	28 467	-1.22	57 176	0.83	8 134	-0.57	3.50
2012	28 121	1.48	57 653	-0.49	8 088	0.61	3.48
2013	28 537	-0.18	57 369	1.48	8 137	0.39	3.51
2014	28 485	1.18	58 219	2.53	8 169	0.00	3.49
2015	28 822	1.05	59 691	0.78	8 169	0.53	3.53
2016	29 125	NA	60 154	NA	8 212	NA	3.55
	1.96		1.22		0.47		1.48

FUENTE: elaboración propia con base en OCDE(2016), "Average annual wages", disponible en <http://stats.oecd.org/BrandedView.aspx?oecd_bv_id=1fs-data-en&doi=data-00571-en/>, consultado el 24 de Julio de 2017.

Esta evolución favorable de las remuneraciones salariales ha sido consecuencia de los correspondientes aumentos vigorosos de la productividad. En especial, se pone atención a las modalidades que le permitieron a Corea del Sur trascender lo que se conoce como estrategia de industrialización basada en mano de obra barata, durante las primeras fases de despegue económico para, de esta manera, poder integrarse al mundo desarrollado. Así, durante sus inicios en los sesenta, uno de los principales soportes para la industrialización ligera fue el bajísimo nivel de los salarios; esto permitió impulsar los sectores de la industria textil y de la confección, dentro de un esquema congruente con el principio de la dotación de los factores. A partir de los setenta, la economía fue conducida hacia un camino de crecimiento con calidad laboral, capacitación e innovación de tipo elemental cada vez mayores. El patrón de aumentos salariales se constata para todo el periodo, desde la década de los sesenta hasta la primera década del siglo XXI, aunque las modalidades han sido distintas dependiendo de la fase de crecimiento que se considere.

Como antes, sin embargo, se ha mantenido una fuerte diferenciación de la estructura económica. Efectivamente, a nivel sectorial, la evolución de la productividad muestra un comportamiento divergente. Entre 1970 y 2003, el crecimiento de la productividad de la economía en su conjunto ascendió a 5.5% promedio anual, mientras que la expansión en el sector manufacturero, en el mismo periodo, alcanzó una tasa de 7.0% promedio anual. De manera contrastante, la dinámica en el sector de servicios ha sido notoriamente inferior a la registrada en la industria, con una tasa promedio anual de apenas 2.91%. En este proceso, el sector manufacturero ha mantenido un crecimiento progresivo de la eficiencia laboral y ha manifestado un mayor

dinamismo desde finales de la década de los ochenta; en cifras, para el periodo 1989-2009, la tasa de crecimiento promedio anual de la productividad laboral fue superior a 8.4%, mientras que para el periodo 1970-1989, ésta registró una expansión promedio anual de 6.41% (Estrada y Landa, 2012).

Por el contrario, el panorama de la productividad en la economía mexicana ha sido desolador a lo largo de casi todos los periodos, pero en especial durante la última fase de desarrollo con orientación hacia el exterior, que ya llega a las tres décadas. Como se observa en el cuadro 3, el desempeño de

CUADRO 3
EVOLUCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD
EN COREA DEL SUR, MÉXICO Y OTRAS ECONOMÍAS
(ÍNDICE DE VALOR AGREGADO POR HORA TRABAJADA, 1991-2015)

Periodo	*Corea del Sur*	*Costa Rica*	*Estados Unidos*	*México*
1991	n.d.	74.55	n.d.	n.d.
1992	39.98	74.84	n.d.	n.d.
1993	42.02	75.58	n.d.	n.d.
1994	44.65	74.69	n.d.	n.d.
1995	47.39	76.20	n.d.	90.13
1996	50.10	75.74	n.d.	89.52
1997	53.22	74.83	n.d.	88.51
1998	55.88	75.37	77.94	93.61
1999	60.73	77.27	80.20	92.89
2000	62.96	78.57	82.28	99.91
2001	64.85	78.11	84.10	101.14
2002	69.08	78.59	86.51	97.50
2003	72.22	79.67	88.92	100.67
2004	75.24	81.76	90.98	102.34
2005	78.66	80.40	92.70	101.69
2006	81.80	83.53	93.46	105.48
2007	87.01	84.29	94.14	107.90
2008	91.55	86.94	94.65	104.58
2009	93.36	89.89	97.62	105.16
2010	100.00	100.00	100.00	100.00
2011	106.47	104.45	99.98	103.06
2012	103.43	103.15	99.97	103.84
2013	109.14	108.30	100.14	103.40
2014	108.00	111.27	100.30	n.d.
2015	109.88	116.08	100.69	n.d.
TCPA* 1995-2015	4.29	2.13	1.52 (a)	0.77 (b)

(a) Tasa de crecimiento estimada para Estados Unidos con los datos disponibles de 1998 a 2015.
(b) Tasa de crecimiento estimada para México con los datos disponibles de 1995 a 2013.
* Tasa de crecimiento promedio anual.
FUENTE: elaboración propia con base en el STAN ISIC Rev. 4, disponible en <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode= PDBI_14#>, consultado el 26 de octubre de 2017.

productividad de Corea del Sur supera el 4% de crecimiento promedio anual durante las últimas dos décadas, mientras que el de México registra menos de 1%; esta tasa está muy por debajo de las tasas registradas por EUA y Costa Rica. De hecho, el Banco Interamericano del Desarrollo (BID, 2011), identifica este problema como uno de los principales obstáculos para el crecimiento económico en toda la región de América Latina, incluido México, con dos excepciones: Chile y Costa Rica.

El enfoque de capacidades en el crecimiento económico permite interpretar el rápido proceso de desarrollo coreano y su sostenido aumento de productividad; tiene sus orígenes en los trabajos de Abramovitz (1994), Lall (1992) y Amsden (1989), entre otros. Considera como una de sus premisas que un país con rezago tecnológico tiene la oportunidad de cerrar la brecha económica con los países líderes mediante la absorción de tecnología avanzada, a condición de que disponga de ciertas condiciones "sociales" que le permitan aprovecharla para su desarrollo. Esta oportunidad de convergencia difiere del enfoque comúnmente asociado con el modelo de crecimiento de Solow, ya que incorpora la convergencia tecnológica y no es un resultado automático de los rendimientos marginales decrecientes, como en este modelo. Requiere, eso sí, de resolver la gama de problemas y obstáculos a los que se enfrenta una economía en su proceso de transformación estructural (Estrada, 2017, p. 7).

Desde la perspectiva del comercio internacional, se argumenta que la competitividad no descansa en el simple aprovechamiento de las ventajas comparativas sino en la creación de ventajas competitivas; se requiere tanto del conocimiento tecnológico del exterior como del esfuerzo interno de cada país para enfrentar los problemas inherentes a una economía en sus variadas etapas de desarrollo. También se puede ver como las políticas que buscan resolver una serie de "fallas de mercado" (Hoff y Stiglitz, 2001). De igual manera, el papel del mercado externo es importante para el crecimiento económico. La ampliación del mercado permite no sólo aprovechar economías de escala, las ventajas de la especialización y las posibles ventajas de la competencia externa, sino también el incentivo del mercado para la continua asimilación e innovación tecnológica. Así, Romer y Jones (2009) destacan el papel del mercado como uno de los nuevos "hechos estilizados" del crecimiento moderno.

Destaca el hecho de que, hasta antes de los noventa, la economía coreana dependió principalmente de la adopción y aprendizaje de tecnologías del exterior, con fuerte promoción gubernamental (Kim, 1997). El cambio estructural hacia una economía innovadora se empezó a dar a partir de los noventa; así, en cuanto al desarrollo de capacidades de innovación, en 1985 la economía coreana contaba con un total de ocho patentes triádicas, aproxi-

madamente 0.034% del total registradas, en tanto que para 2014 esta cifra ascendió a un total de 2 713 patentes, lo que es muy superior a las registradas por las economías de América Latina, aunque considerablemente por debajo de Japón (cuadro 4).

CUADRO 4
ESFUERZO INNOVADOR EN COREA DEL SUR, MÉXICO
Y OTROS PAÍSES SELECCIONADOS
(NÚMERO DE PATENTES TRIÁDICAS [A])

Años	*Corea del Sur*	*México*	*Japón*	*Brasil*	*Chile*	*China*	*OCDE*
1985	8	1	5 002	9	0	30	22 526
1986	6	5	5 681	2	0	6	24 164
1987	9	4	7 200	6	1	12	27 814
1988	22	2	8 255	6	0	12	30 108
1989	33	8	9 628	5	1	8	32 738
1990	66	8	9 599	10	2	12	32 370
1991	86	6	8 576	7	1	13	30 619
1992	121	6	7 926	14	0	16	30 173
1993	165	6	8 333	20	0	18	31 071
1994	214	5	8 290	15	2	19	32 779
1995	331	12	9 617	17	2	22	36 061
1996	324	10	10 775	19	3	24	39 419
1997	394	9	11 478	31	0	43	42 233
1998	479	11	11 980	31	2	50	44 423
1999	600	14	13 682	30	2	64	46 934
2000	908	9	17 914	41	2	87	54 904
2001	1 155	14	16 623	65	9	152	53 615
2002	1 569	14	16 820	58	5	272	54 886
2003	2 194	21	17 899	57	3	357	56 930
2004	2 570	18	18 704	67	7	402	59 571
2005	2 745	19	17 723	75	6	519	59 247
2006	2 348	27	18 008	72	9	561	55 336
2007	1 978	19	17 785	69	7	689	51 331
2008	1 826	17	16 024	83	9	827	48 967
2009	2 109	15	16 515	79	11	1 299	49 164
2010	2 462	16	18 297	68	15	1 426	49 193
2011	2 366	18	18 232	89	15	1 499	49 567
2012	2 479	15	17 858	70	10	1 966	49 843
2013	2 667	16	17 172	73	14	2 191	50 502
2014	2 713	18	17 121	70	14	2 582	50 948

[A] Con base en la OCDE, son series de patentes afiliadas a la Oficina de Patentes de Europa (EPO), la Oficina de Patentes y Marcas de Estados Unidos (USPTO) y la Oficina de Patentes de Japón (JPO).
FUENTE: elaboración propia con base en datos de la *OCD, Triadic Patent Families*, disponible en <http://dat.oecd.org/rd/triadic-patent-families.htm>, consultado el 14 de octubre de 2017.

Por otro lado, en materia de formación de recursos humanos, en 1995 Corea del Sur contaba con un total de 4.8 investigadores por cada mil integrantes de la población económicamente activa (PEA) y con 9.7 investigadores en 2008. La tendencia de este indicador es convergente con la disponibilidad de recursos humanos de los países industrializados; sin embargo, expone la amplia divergencia que existe con otros países en desarrollo como México, que apenas llegaba a menos de un investigador por cada mil integrantes de la PEA entre 1995 y 2008. La importancia de este rápido proceso de acumulación de la economía coreana le otorga una amplia capacidad para reconocer el valor de la información nueva, asimilarla y aplicarla a fines productivos o comerciales, así como en la creación de nuevo conocimiento.

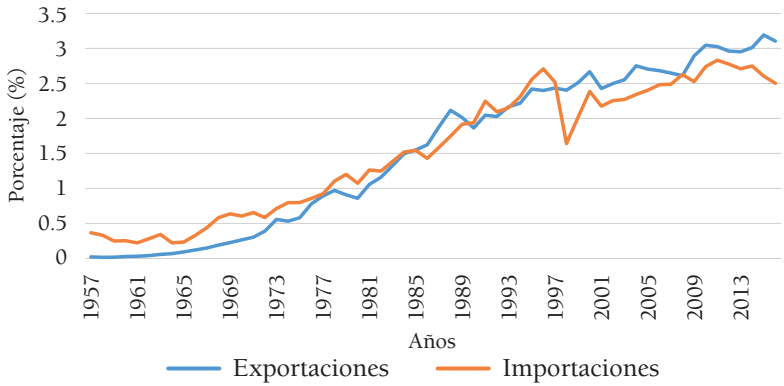
Con respecto al nivel de conocimientos y habilidades de la fuerza laboral, entre 1995 y 2007 la economía coreana ha experimentado una marcada conversión en el grado de instrucción de la PEA. En 1995, el grado de instrucción de alrededor de 62% de la fuerza laboral era equivalente a estudios secundarios y terciarios, en tanto que para 2007, aproximadamente 77% de la PEA contaba ya con un nivel educativo correspondiente a educación secundaria y terciaria. En esta transformación se observa un decrecimiento de 14.4 puntos porcentuales de la fuerza laboral con instrucción primaria y un aumento de 15.8 puntos porcentuales de la PEA con educación terciaria (Estrada y Landa, 2012).

Como es bien conocido, una de las características más preponderantes del modelo coreano de industrialización se refiere a su palmaria orientación exportadora. Esta orientación la comparte con otras naciones en el este de Asia, teniendo a Japón como pionero y a China como el caso más destacado en la actualidad. Hay que destacar, sin embargo, que las directrices de estos modelos no se sustentaron en los principios de libre comercio sino que, en el caso de Corea del Sur, consistieron en peculiares combinaciones de medidas de promoción a las exportaciones (como subsidios a la actividad exportadora) y protección selectiva, con el objetivo de apoyar la estrategia exportadora. Así, esta estrategia impuso condiciones de logro de eficiencia a las empresas y a las economías en su totalidad, al mismo tiempo que aprovecharon abundantes flujos de conocimiento asociados a los intercambios comerciales. Esta estrategia tiene la ventaja de que al lograr generar competitividad suficiente para acceder al mercado mundial, se superan buena parte de las restricciones que impone el menor tamaño del mercado interno; a la vez, contribuye al aumento de la eficiencia en aquellos sectores en los que predominan los rendimientos crecientes a escala.

Durante la etapa de despegue (1965-1979), la participación de las exportaciones coreanas aumentó considerablemente, de alrededor de 0.1% en 1965 a casi 1% del comercio mundial; el valor de las importaciones fue, en todos estos años, superior al de las exportaciones, por lo que la economía

incurrió en un déficit permanente que fue financiado por el endeudamiento externo. Este patrón deficitario continuó hasta 1997 (aunque durante la segunda mitad de los ochenta se registran superávits en algunos años), año en que Corea atravesó por la crisis denominada "contagio asiático", a partir de la cual la situación comercial se volvió superavitaria. Así, a lo largo de casi medio siglo, entre situaciones deficitarias y superavitarias, la penetración exportadora de Corea continuó creciendo, hasta que registró su valor más alto, 3.19%, en 2015 (figura 1).

FIGURA 1
PARTICIPACIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR DE COREA EN EL MUNDO
(% RESPECTO AL TOTAL DEL COMERCIO MUNDIAL)



FUENTE: elaboración propia con información de la KITA y la OMC, disponible en <http://www.kita.org/kStat/byCount_AIICount.do> y <http://stat.wto.org/Home/WSDBHome.aspx?Language =s>, consultado el 14 de octubre de 2017.

Esta creciente penetración de las exportaciones surcoreanas en el mercado mundial ha estado marcada por cambios importantes. A lo largo del tiempo, hasta principios de este milenio, el principal mercado para las exportaciones coreanas fue el de EUA; esto cambió con la entrada de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la reorientación de las empresas coreanas hacia este país. Las exportaciones de Corea del Sur a China han llegado a representar alrededor de una cuarta parte del total, mientras que las exportaciones a EUA han bajado a valores ligeramente superiores a 10%. De manera similar, la participación de las exportaciones a Japón ha disminuido, mientras que la de otras economías del sudeste de Asia, especialmente Vietnam, ha aumentado considerablemente. El comercio entre China y la Región Especial de Hong Kong siempre ha mantenido su importancia, así como el comercio con otras naciones del Este de Asia. En particular, el valor del comercio de exportación hacia México ha crecido sostenidamente, y ya para 2016, su magnitud alcanza el noveno lugar (cuadro 5).

CUADRO 5
COMERCIO EXTERIOR DE COREA DEL SUR.
PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES, 1980-2016
(MILLONES DE DÓLARES Y PARTICIPACIÓN PORCENTUAL)

Exportaciones								
	2016		*2000*		*1990*		*1980*	
Total	495 426	%	172 268	%	65 016	%	17 505	%
China	124 433	25.12	18 455	10.71	585	0.90	15	0.09
Estados Unidos	66 462	13.42	37 611	21.83	19 360	29.78	4 607	26.32
Hong Kong	32 782	6.62	10 708	6.22	3 780	5.81	823	4.70
Vietnam	32 630	6.59	1 686	0.98	117	0.18	0	0.00
Japón	24 355	4.92	20 466	11.88	12 638	19.44	3 039	17.36
Singapur	12 459	2.51	5 648	3.28	1 805	2.78	266	1.52
Taiwán	12 220	2.47	8 027	4.66	1 249	1.92	216	1.24
India	11 596	2.34	1 326	0.77	435	0.67	173	0.99
México	9 721	1.96	2 391	1.39	560	0.86	45	0.26
Importaciones								
Total	406 193	%	160 481	%	69 844	%	22 292	%
China	86 980	21.41	12 799	7.98	2 268	3.25	26	0.11
Japón	47 467	11.69	31 828	19.83	18 574	26.59	5 858	26.28
Estados Unidos	43 216	10.64	29 242	18.22	16 942	24.26	4 890	21.94
Alemania	18 917	4.66	4 625	2.88	3 284	4.70	637	2.86
Taiwán	16 403	4.04	4 701	2.93	1 452	2.08	313	1.41
Arabia Saudita	15 742	3.88	9 641	6.01	1 725	2.47	3 288	14.75
Australia	15 176	3.74	5 959	3.71	2 589	3.71	680	3.05
Vietnam	12 495	3.08	322	0.20	33	0.05	0	0.00
Qatar	10 081	2.48	2 292	1.43	195	0.28	0.04	0.00
Rusia	8 641	2.13	2 058	1.28	–	–	–	–
Indonesia	8 285	2.04	5 287	3.29	1 600	2.29	484.53	2.17

FUENTE: elaboración propia con base en datos de comercio exterior de la KITA, disponible en <http://www.kita.org/kStat/byCount_AIICount.do>, consultado el 14 de enero de 2017.

Por el lado de las importaciones, también sobresale el aumento de la intensidad comercial con China. Como veremos adelante, este patrón comercial refleja la tendencia a la globalización de la producción, la creciente participación de las empresas e inversión coreana en China, como parte de la formación de CGV. Aunque inicialmente Japón ocupaba el primer lugar como proveedor de Corea, ha pasado a segundo lugar, aunque mantiene su importancia por la oferta de componentes clave para la industria coreana. Es de notar que la participación de las importaciones provenientes de México se sitúa en un lugar muy bajo. Finalmente, sobresalen las importaciones de hidrocarburos provenientes de Arabia Saudita, por la clara dependencia de energéticos de la economía coreana (cuadro 5).

El cambio en los patrones de comercio exterior se corresponde con el cambio estructural en la economía. En el cuadro 6 se puede observar que,

CUADRO 6
CAMBIO ESTRUCTURAL EN COREA DEL SUR Y MÉXICO, 1960-2016
(PARTICIPACIÓN DEL VALOR AGREGADO SECTORIAL EN EL PIB)

Periodo	*País*	*Agricultura*	*Industria*	*Manufactura*	*Servicios*
1960	Corea del Sur	38.98	18.38	12.08	42.65
	México (a)	13.74	26.81	19.49	59.45
1970	Corea del Sur	28.89	26.85	18.82	44.26
	México	12.73	32.15	23.15	55.11
1980	Corea del Sur	15.91	35.44	24.28	48.66
	México	9.00	33.65	22.26	57.36
1990	Corea del Sur	8.42	39.64	27.26	51.93
	México	7.85	28.42	20.80	63.73
2000	Corea del Sur	4.39	38.09	28.98	57.51
	México	3.54	34.86	20.30	61.61
2010	Corea del Sur	2.47	38.27	30.72	59.26
	México	3.46	35.09	17.27	61.45
2016	Corea del Sur	2.20	38.56	29.34	59.24
	México	3.85	32.69	19.04	63.46

(a) Datos de México correspondientes a 1965.
FUENTE: elaboración propia con base en los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial, disponible en <http://databank.bancomundial.org/data/reports.aspx?source=indicadores-del-desarrollo-mundial&preview= on>, consultado el 11 de octubre de 2017.

en 1980, la composición sectorial en Corea del Sur y México tenía fuertes similitudes, ya que la participación del valor agregado industrial, en el PIB, era de 35.44% en Corea y de 33.65% en México; en manufacturas, la diferencia entre las participaciones correspondientes era de sólo dos puntos porcentuales. Las tendencias muestran que Corea profundizó su especialización industrial en manufacturas y, para la última década, dicha participación ya alcanzaba 30%, mientras que la de México se ubicaba en valores cercanos a 20%. Como contraparte, la participación de la agricultura en el valor agregado disminuye considerablemente a 2.2% en 2016.

Como se analizó en Estrada y Landa (2012), el rápido crecimiento económico, con orientación altamente exportadora y crecientes remuneraciones salariales, ha ido acompañado de un ambiente macroeconómico estable. Se ha favorecido que las condiciones de crédito sean congruentes con las metas de crecimiento; de ahí que el sistema bancario y financiero del país haya seguido una evolución peculiar, el cual, sobre todo en las primeras etapas económicas, ha sido acorde con las modalidades de intervención pública. Este modelo ha sido denominado como de restricción financiera por Hellman y Stiglitz (1997), el cual no cae dentro de las categorías de mercados libres ni de represión financiera, pero cumple la función de favorecer la rentabilidad en el sector manufacturero y su considerable expansión. Sin

llegar a las situaciones hiperinflacionarias de otros países, Corea sí atravesó por un episodio inflacionario similar al de México durante la segunda mitad de los setenta, pero a partir de entonces logró reducir considerablemente la inflación en pocos años, entre 1980 y 1982; de hecho, entre 1970 y 1981 el promedio de inflación anual era de 16.7%, pero a partir de 1982 y hasta 1988, las tasas anuales de variación de los precios son inferiores a 3.5%. En México, por el contrario, la inflación se desbordó hacia mediados de los ochenta, y fue controlada apenas a principios de los noventa. Como se constata con las cifras, el logro de la estabilidad en Corea no se dio a expensas del crecimiento rápido.

Crisis, cambio de estrategia y marco institucional

En la ya larga trayectoria de desarrollo económico de Corea del Sur sobresalen etapas de crisis y cambio estructural e institucional. La península de Corea fue liberada en agosto de 1945, cuando las fuerzas de ocupación japonesas se retiraron tras su derrota frente a los Aliados, principalmente EUA y la URSS. Este episodio dejó su impronta en la península por la división de la misma en dos naciones: Corea del Sur, bajo la hegemonía del gobierno militar de EUA, y Corea del Norte, bajo la hegemonía soviética. El 20 de julio de 1948, bajo la denominación de la Primera República, el líder nacionalista surcoreano, Syngman Rhee, fue electo presidente. Dos años después, sin embargo, las dos partes de la península entraron en una conflagración de gran envergadura, con una enorme pérdida de vidas humanas y capacidad productiva. Después de la firma del armisticio el 27 de julio de 1953, se inició la etapa de reconstrucción de Corea del Sur, con ayuda externa, principalmente estadounidense, la cual se extendió hasta 1958.

Los siguientes años marcaron cambios importantes en la formación de la República de Corea. Efectivamente, en abril de 1960, como consecuencia de una revuelta estudiantil, el presidente Rhee fue destituido, en medio de un ambiente de ineficiencia gubernamental, corrupción y caos político.[2] Bajo la denominación de la Segunda República, y mediante un proceso democrático, fue electo Yun Po-sun, el cual, sin embargo, duró únicamente ocho

[2] Es importante notar que esta revolución estudiantil se originó en buena medida como resultado de una serie de cambios ocurridos durante los años previos en cuanto a la urbanización del país y la multiplicación de instituciones educativas de todo tipo. Así que un elemento muy importante fue el alto nivel educativo que la sociedad coreana adquirió en aquellos años; se destaca el considerable aumento en el índice de alfabetismo, el cual se triplicó en los tres quinquenios después de la liberación, así que para 1960 más del 70% de la población sabía leer y escribir; y con esto también hubo un crecimiento extraordinario en la comunicación a través de periódicos y revista (Eckert *et al*., 1990, p. 353).

meses en la presidencia, ya que fue destituido mediante un golpe de Estado en 1961.

La construcción del nuevo orden político-económico tuvo su punto de arranque en el golpe militar que llevó al general Park Chun-Hee al poder.[3] La nueva situación política generada a raíz del golpe generó oposición por parte de EUA, pues esta nación no aprobaba un gobierno militar. A su vez, las fuerzas armadas no estaban de acuerdo en regresar el poder a la clase política, por el antecedente inmediato de las elecciones que llevaron a Yun a la presidencia. Lo primero que hizo Park fue elaborar una nueva constitución que dio sustento a la Tercera República. Mediante una serie de maniobras políticas, y con el apoyo del aparato estatal, logró construir un nuevo partido político que le permitió consolidar su poder mediante un proceso electoral, que finalmente dejó satisfechos tanto a Washington como al ejército.[4] El plan del gobierno tuvo éxito al lograr una mayoría en las elecciones que se realizaron en 1963 (Huntington, 1968).

En concordancia con una larga tradición autoritaria, el gobierno electo de Park siguió un perfil autoritario con relativo soporte electoral; en gran medida, la justificación del régimen autoritario remitía a la situación prevaleciente en la península, como consecuencia del armisticio firmado en 1953. Esta tónica autoritaria se volvería a manifestar para enfrentar la crisis que afectó a la economía en 1972, mediante la imposición del Plan Yushin (Plan de Revitalización), el cual incluyó fuertes restricciones a las libertades y organizaciones sindicales y sociales, adicionales a las ya existentes. La nueva hegemonía que se consolidó con Park se sustentaba en gran medida en los logros económicos de su estrategia exportadora, basada en la industria y con alto dirigismo gubernamental.

Después de la desaparición de Park en 1979, siguieron gobiernos militares que, al mismo tiempo que llevaron a cabo importantes reformas económicas, generaron fuerte oposición de grupos de la sociedad, lo que finalmente forzaría al establecimiento de regímenes democráticos hacia finales de los ochenta. Con el gobierno de Chun Doo Hwan se estableció la Quinta República, la cual se extendió hasta 1988. Habiendo alcanzado ya Corea del

[3] Entre 1961 y 1963, Park gobernó mediante la Junta Militar denominada El Consejo Supremo para la Reconstrucción Nacional. La Junta prometió la restauración de las elecciones para el año 1963, pero en el ínterin estableció un Estado de excepción, disolvió la Asamblea Nacional y se tomaron una serie de medidas políticas para consolidar su poder (Eckert *et al.*, 1990, p. 360).

[4] Una medida que le agenció gran poder al gobierno y al nuevo Estado fue la nacionalización de la banca comercial. "En primer lugar, se volvieron a nacionalizar los bancos comerciales. El gobierno promulgó sin demora la ley sobre la enajenación de riquezas acumuladas ilegalmente en julio de 1961 y confiscó las acciones de los bancos en octubre. El gobierno tenía ahora pleno control de los bancos, tanto comerciales como especializados" (SaKong y Yougsun, 2010, p. 50).

Sur un alto grado de desarrollo industrial, con probada capacidad para competir en el mercado mundial, tanto en industrias ligeras como pesadas, así como con una posición financiera solvente, se llevaron a cabo reformas para privatizar la banca y disminuir las intervenciones del gobierno en la vida económica. Al mismo tiempo se liberalizó la economía en un ambiente en el que los grupos industriales (Chaebol) disponían de considerable poder, al grado de supeditar otras reformas a sus propias estructuras corporativas.

Aunque permaneció el carácter dirigista del Estado coreano, había llegado el momento de dar mayor margen de acción a los mecanismos del mercado en áreas clave como la banca y las finanzas. De igual manera, se evidenció la necesidad de reducir los desequilibrios existentes en contra de otro tipo de empresas de tamaño pequeño y mediano y, sobre todo, había que rehacer la relación entre sociedad y Estado, mediante los procesos de democratización que caracterizaron la década de los ochenta y que culminaron con la transición definitiva a la democracia.

Vale la pena destacar el alto grado de originalidad en la variedad de estrategias de desarrollo por parte de la sociedad coreana a lo largo del tiempo. Si bien el Estado tenía como referencia experiencias desarrollistas como la japonesa y otras en Europa Occidental, así como asesoría de organismos internacionales y cierta tutela por parte de EUA, la variedad de reformas implementadas y políticas aplicadas fueron novedosas. No hay que olvidar, sin embargo, que las empresas, y en general la promoción industrial, también se vieron favorecidas por la condición de debilidad de la clase trabajadora. Durante la mayor parte de los sesenta y setenta se vivió una situación de oferta ilimitada de mano de obra, alimentada por corrientes migratorias del medio rural. En estas condiciones, en la determinación de los salarios y las condiciones de trabajo, el gobierno no intervino de manera institucional, ni se estableció una legislación de salarios mínimos sino hasta 1988.[5] Así, según algunos autores como Park (1988), la determinación salarial fue relativamente libre en el mercado laboral, aunque se plantea una controversia por Amsden (1989), quien observa una acción por parte de los conglomerados Chaebol para remunerar mejor a los empleados, que jugaban un papel clave en los procesos de asimilación e implementación tecnológica.

La aplicación de esta estrategia, sin embargo, implicó serias desventajas en términos de inestabilidad económica, alto endeudamiento externo y cri-

[5] "El sistema del salario mínimo fue introducido en 1988 para proteger a los trabajadores menos calificados y se aplicó primero en las empresas del sector manufacturero con diez o más empleados a tiempo completo. En 1990 se extendió a las empresas con diez o más empleados en todos los sectores, en 1999 llegó a las empresas con cinco o más empleados, y en noviembre del año siguiente estaba en vigor en todas las empresas" (SaKong y Youngsun, 2010, p. 321).

sis económicas. Ciertamente, la tasa de inflación fue alta, medida por el índice de precios al consumidor (IPC) (12.3% promedio de crecimiento anual entre 1966 y 1971 y 13.2% de 1972 a 1979). En 1979, la deuda total alcanzó 32% del producto nacional bruto (PNB) y aumentó a 53% cinco años después. Algunos estudios muestran cómo sectores industriales clave, como los textiles y el vestido, sufrieron la escasez de fondos durante los años setenta. Además, la estructura industrial coreana se desequilibró debido a la alta y creciente concentración de poder económico en manos de los Chaebol y la menor importancia otorgada a las pequeñas y medianas empresas. Aunque las grandes empresas pudieron aprovechar las economías de escala y alcance, y aprovecharon los beneficios de la I + D, una alta proporción de pequeñas y medianas empresas dejaron de explotar otras ventajas, como un mayor empleo, mayor competencia, mayor flexibilidad y posiblemente el uso (y/o creación) de una tecnología más adecuada a las necesidades específicas de cada país (Michel, 1990).

Posteriormente, la gran crisis derivada del contagio financiero asiático de 1997 impactó muy negativamente a la economía, al mismo tiempo que provocó ajustes a la posición competitiva de Corea y aceleró una serie de reformas que se venían posponiendo desde inicios de la década. Como resultado de la fuerte depreciación del won, la contención salarial, producto de la recesión económica, y aumentos más moderados de la productividad, se dieron aumentos sustanciales en la competitividad industrial entre 1997 y 1998. En los primeros años, el won sufrió una severa depreciación que, posteriormente, fue compensada en parte con reajustes cambiarios que desembocaron, sin embargo, en una posición relativamente más competitiva.

En cuanto a las reformas económico-políticas en México, a partir de 1982, se puede decir lo siguiente. De manera congruente con las ideas de corte neoliberal de aquellos años, se consideró que el origen del problema de México radicaba en la intervención estatal. Durante una primera fase, 1985-1987, y en medio de un ambiente de fuertes desequilibrios macroeconómicos, se desmanteló el sistema comercial proteccionista que prevalecía hasta entonces, con lo cual México accedió al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y pudo participar en las negociaciones comerciales internacionales dentro de este marco multilateral. De manera concomitante se pusieron en práctica las reformas de mercado conocidas como "El Consenso de Washington".

Durante una segunda fase, se formalizó el proceso de integración que ya estaba en marcha en la práctica en Norteamérica; así surgió el TLCAN en 1994. Las grandes expectativas que generó este conjunto de reformas facilitaron que México accediera a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en ese mismo año. Se pensó que, con la

apertura comercial y el impulso derivado de la relocalización de inversiones de EUA (y de otras naciones) hacia México, así como con un funcionamiento del sistema más acorde con las reglas de libertad de mercados, la economía mexicana tendría un desempeño económico más cercano al registrado por las economías exitosas de Asia, como Corea del Sur, Singapur y Taiwán. A más de dos décadas de inicio de esta estrategia, los resultados siguen siendo altamente desfavorables.

Por otra parte, desde una perspectiva política, se consideró que con una reforma de fondo a las instituciones electorales se impulsaría la modernización democrática, lo cual apoyaría el desarrollo económico. Durante 1997 se concretaron transformaciones de gran envergadura, propuestas por diversos sectores de la sociedad. Se aprobó una nueva legislación electoral y un instituto ciudadano independiente: el Instituto Federal Electoral (Woldenberg, 2014). Bajo este nuevo marco electoral, en las elecciones federales de 2000 se concretó la alternancia, y durante dos sexenios la presidencia de la República estuvo en manos del Partido Acción Nacional. Durante este tiempo se mantuvo la estabilidad macroeconómica que se había consolidado durante las postrimerías del gobierno de Zedillo, pero no se pudo superar la dinámica de lento crecimiento económico (Estrada y Alvarado, 2013). Estos gobiernos no tuvieron la capacidad de implementar otras reformas sustanciales, aunque se avanzó en aspectos importantes, como la transparencia y el acceso a la información.

Como resultado de las reformas económicas, así como del proceso previo de industrialización, México tiene una economía altamente contrastante: por un lado se observa un sector moderno que participa en las cadenas de valor internacional de las industrias automotriz, electrónica, de telecomunicaciones, algunas de textil y del vestido, y del cemento. Los segmentos industriales que se localizan sobre todo en las regiones del centro y norte del país, producen —con fuerte participación de inversionistas extranjeros— para la exportación, principalmente a EUA, así como para el mercado interno. Aunque la gran mayoría de los encadenamientos de la economía mexicana se hacen con la economía de EUA, existe otra proporción muy importante con la región asiática y Europa. Por otra parte, un significativo porcentaje de la actividad económica, a lo largo del espectro productivo, se lleva a cabo por productores nacionales en condiciones de baja productividad, y con dificultades de acceso al crédito.

Como resultado de las reformas políticas, el régimen de partido único ha sido sustituido por un sistema multipartidista, y la alternancia se ha consolidado en el gobierno central y en un cierto número de entidades federativas. Aunque el sistema electoral mexicano se ha encarecido y diversificado, y se le ha incorporado un mayor número de partidos políticos, no se puede

decir que haya contribuido al crecimiento económico ni, como veremos adelante, a un cambio sustancial en las prácticas de corporativismo, corrupción e ineficiencia económica.

Ante la persistencia del mal desempeño económico, al que se ha agregado el deterioro en las condiciones de seguridad de la población, el gobierno de Peña (2012-2018), en acuerdo con la mayoría de los partidos políticos, aprobó una serie de reformas económicas durante 2013 y 2014. Como se señaló arriba, dentro de las reformas estructurales más importantes se encuentran la energética, la fiscal y la de telecomunicaciones; una de las reformas mejor recibidas por gran parte de la población, y que ha enfrentado fuerte oposición por el gremio magisterial, ha sido la educativa.

En este trabajo se considera necesario ir más a las causas "de fondo", haciendo referencia a un marco institucional que favorece el dispendio y uso ineficiente de los recursos a disposición del gobierno mexicano. Es mucho más que la "corrupción"; comprende un entramado de instituciones informales, siguiendo la denominación que hace North (1981), que se articulan o sobreponen a las instituciones formales de corte liberal democrático. Se complica mucho más, debido a que dicho marco institucional "atrasado" se articula con el lastre de la marcada desigualdad social, como se ha analizado en varios trabajos (Acemoglu y Robinson, 2012; Estrada, 2017; Levy y Walton, 2009).

Un tópico fundamental vinculado al actual proceso de globalización son los procesos de fragmentación de la producción que dan lugar a la segmentación de los procesos de producción (Minian, 2012). En esta dinámica, el incentivo de las empresas transnacionales para trasladar su producción, y con ello optimizar su rentabilidad, es acceder a economías con mano de obra barata y condiciones laborales flexibles. Como lo señalan Milberg y Winkler (2013), como consecuencia de los procesos de fragmentación de la producción, el comercio de insumos y bienes intermedios ha crecido hasta llegar a representar alrededor de 50% del comercio mundial. Una alta proporción de este comercio se asocia con innovaciones tecnológicas y bienes nuevos o diferenciados; dentro de éstos se encuentran los de la industria automotriz, electrónica de consumo, bienes o equipos de telecomunicaciones, equipo y dispositivos médicos, etcétera.

Como se puede observar en el cuadro 7, la participación de Corea del Sur y México en el comercio de valor agregado nacional tiende a ser muy similar. Aunque la proporción de valor actual neto (VAN) en las exportaciones de manufacturas era más alta en Corea del Sur (72.65%) que en México (alrededor de 60%) para los últimos años, de 2008 a 2011, las proporciones son similares en ambos países, entre 50% y 56%. El contraste de la tendencia con Japón es muy alto, toda vez que las correspondientes

CUADRO 7
TENDENCIAS DEL VALOR AGREGADO NACIONAL
EN LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS
(PARTICIPACIÓN PORCENTUAL)

Año	*Corea del Sur*	*México*	*China*	*Japón*
1995	72.65	61.39	55.64	92.91
1996	70.80	59.47	55.94	91.81
1997	66.90	58.99	55.81	91.17
1998	67.23	56.77	54.75	91.56
1999	67.46	55.87	52.09	91.82
2000	64.74	54.18	51.31	90.80
2001	66.13	55.64	51.28	90.15
2002	67.69	56.05	50.35	89.85
2003	63.99	54.16	48.86	89.55
2004	62.24	53.01	50.41	88.45
2005	61.91	54.21	52.04	86.13
2006	60.43	53.61	54.22	83.55
2007	59.05	53.09	56.97	81.99
2008	51.96	54.04	60.42	80.63
2009	56.93	54.55	60.89	85.84
2010	55.71	53.66	59.85	84.37
2011	53.05	56.55	59.90	81.85

FUENTE: elaboración propia con base en OCDE (2016). *"Trade in Value Added (TiVA): December 2016"*, disponible en <http://stats.oecd. org/index.aspx?queryid=75537/>,consultado el 24 de julio de 2017.

proporciones de VAN se mantienen muy altas (arriba de 80% con tendencia decreciente, a partir de niveles ligeramente superiores a 90 por ciento).

DISCUSIÓN Y LECCIONES PARA LA ECONOMÍA MEXICANA

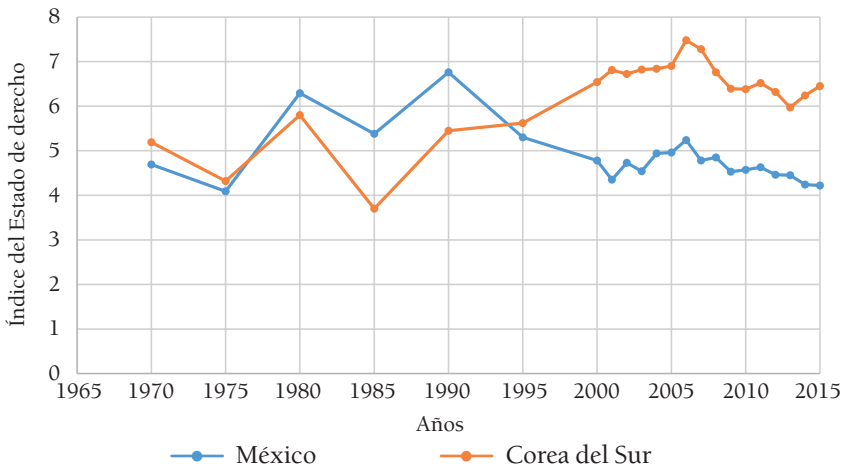
Reformas institucionales

En el estudio de la experiencia coreana de desarrollo se ha visto la importancia de reformas económicas y políticas de gran calado que, en general, han tenido impacto positivo en su proceso de desarrollo económico. México se encuentra en la actualidad en una situación que se puede considerar de encrucijada existencial. Aunado a un crecimiento económico insuficiente que ya se extiende a más de tres décadas, y a la repetición de políticas que favorecen la prosperidad de sólo una parte de la sociedad mexicana, pero que excluyen a la gran mayoría, el deterioro de las condiciones más elementales de un sistema de derecho sigue agravándose. Efectivamente, por

el lado de la seguridad de las personas y sus propiedades, la evidencia apunta en el sentido de que la situación actual no podrá superarse sin cambios radicales en las políticas públicas.[6] La percepción generalizada de la población respecto a este continuo y doloroso deterioro de la seguridad pública también se confirma por mediciones de institutos especializados. En la figura 2, se puede observar la evolución del ambiente de legalidad en México y Corea del Sur, medido por el Índice del Sistema Legal y de Derechos de Propiedad (ISLDP), elaborado por el Instituto Fraser (2017).

Como se observa en la figura 2, entre 1970 y 1990, el indicador muestra una evolución favorable del ISLDP en México, con algunas oscilaciones a la baja a mediados de los setenta y ochenta; en ambos momentos el índice muestra recuperación. De ahí en adelante la tendencia es marcadamente decreciente hasta 2001; sigue una ligera recuperación, pero a partir de 2006 el índice declina, lo que podría estar reflejando la pérdida de vigencia del Estado de derecho en muchas partes de la República mexicana, azotadas por el crimen organizado y los conflictos entre grupos de los varios cárteles de la droga. Por otra parte, de acuerdo con la información que proporciona el

FIGURA 2
EL ESTADO DE DERECHO, MÉXICO Y COREA DEL SUR, 1970-2015



FUENTE: elaboración propia a partir de Instituto Fraser, Economic Freedom of the World: 2017 Annual Report, disponible en <http://www.fraserinstitute.org/resource=file?nid=11606&fid= 75-42>.

[6] En este sentido, los esfuerzos de grupos de la sociedad para formular políticas que realmente tiendan a atacar la corrupción generalizada en el medio político, como la iniciativa "3 de 3", son altamente positivos y en la dirección correcta.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), con base en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), la prevalencia delictiva[7] ha aumentado entre 2010 y los últimos años, incluyendo 2016; el valor de este indicador ha aumentado de 24.0% en 2010 a 28.2% en 2016, aunque parece haberse estabilizado en este valor en los últimos tres años (INEGI, 2017).

La tendencia correspondiente para Corea del Sur es lo contrario que para México, especialmente a partir de mediados de los ochenta. Se registra un crecimiento sostenido del ISLDP desde estos años y hasta 2005, a partir del cual se observa una baja del índice, con un repunte en los últimos años. Como se vio arriba, la fase ascendente muy probablemente refleja la transición al régimen democrático que se afirma con la elección en 1993 de Kim Young Sam, en un proceso democrático.[8]

En suma, las reformas institucionales "de fondo" consisten en cambiar el marco institucional, en el que reglas informales dominan a las reglas del Estado que se proclama formalmente. Se trata además de un marco institucional que reproduce y acrecienta el alto grado de desigualdad, debido a que este sistema todavía favorece a una clase empresarial nacional y extranjera, asociada con la clase política que también ha aprovechado, entre otras, la renta petrolera.

Productividad y capacidades educativas y tecnológicas

En Estrada y Landa (2012) se señaló la necesidad de disponer de una estrategia de desarrollo nacional con suficiente grado de coherencia y realismo y de lograr un mejor desempeño de la productividad, con correspondientes avances sostenidos en los ingresos salariales y las capacidades educativas y tecnológicas. En la perspectiva comparada que se hace en este trabajo, se destaca que, mientras el dinamismo de la productividad en Corea del Sur alcanzó una TCPA del PIB por trabajador de 5% a lo largo de seis décadas, en México apenas alcanzó 1.3%. En otras palabras, mientras que a Corea le tomaría 14 años duplicar su PIBph, a México le tomaría más de medio siglo.

Al inicio de la actual administración, se reconoció este problema y se diseñó un programa denominado "Programa para Democratizar la Productividad" (PDP). En los antecedentes al programa se hace un reconocimien-

[7] La prevalencia delictiva se calcula dividiendo el número de personas que han sufrido algún delito que afecte su patrimonio o su integridad personal entre la población de 18 años o más residente en el lugar, multiplicada por 100.

[8] Se recuerda que cinco años antes, en 1988, habían tenido lugar las primeras elecciones libres para el Parlamento, dentro de la Quinta República. En 1996, Corea del Sur fue admitida en la OCDE.

to muy importante: que el desempeño de la productividad de la economía mexicana en el pasado, refiriéndose al periodo conocido como de "desarrollo estabilizador" (1950-1970), fue considerablemente mejor que el de la última fase (1990-2015). Las propuestas del PDP se enfocan en buscar una solución al problema básico de la productividad, pero no toman en serio la necesidad de hacer cambios de fondo ni la consecución de las metas que se plantean, por ejemplo la de elevar la inversión en innovación y desarrollo tecnológico al 1% del PIB, así como elevar la muy baja inversión privada en el mismo rubro.

Como se señaló arriba, el comportamiento de la productividad está influido por una gran variedad de factores: en el largo plazo sobresale el avance tecnológico, la acumulación de capital, el aumento de la capacitación laboral, pero también el aprovechamiento de las economías de escala, la reducción de ineficiencias técnicas y los procesos de redistribución de la fuerza laboral de actividades menos productivas a otras con mayor eficiencia. El problema de la productividad es, por lo tanto, complejo tanto a nivel agregado como en el de industrias o sectores particulares.

A nivel agregado, sería de gran impacto un estímulo que alentara un mayor dinamismo de la actividad económica; por ejemplo, la reorientación de una parte del gasto corriente del sector público hacia proyectos de inversión pública en creación y mejoramiento de infraestructura, tanto convencional en carreteras y puertos, como moderna en telecomunicaciones, que abaraten el costo de transporte y los servicios de banda ancha. En el actual contexto del país, no hay que desestimar el impacto directo que tendría sobre la productividad la ocupación de más personas en actividades de mayores niveles de productividad que en las de muy baja productividad, en actividades informales. Así mismo, también contribuiría a un mayor dinamismo a largo plazo, el que la estrategia de ingresos apuntara a aumentos sostenidos y proporcionados en plazos largos.

Inserción en la economía global

El actual contexto de cambio tecnológico ha incorporado un intenso proceso de fragmentación de la producción y formación de CGV en numerosos sectores de actividad económica. A pesar del enorme peso de EUA en el mundo, es poco probable que la actual presidencia de EUA, con sus impulsos nacionalistas, pueda revertir este proceso de globalización; es ya un proceso muy avanzado en el cual participan de manera decidida decenas de miles de corporaciones globales, y en particular las de EUA, las cuales han obtenido ganancias extraordinarias al combinar altas tecnologías con salarios bajos. También ha habido naciones que han aprovechado la gran mo-

vilidad del capital para impulsar su crecimiento económico, notablemente China, la cual se perfila ya como una potencia hegemónica, pero también otras como India y Rusia, cuyos procesos de desarrollo se tratan en otros capítulos de este volumen.

El tema de la inserción en la economía global sigue siendo objeto de controversia. Cómo se vio en la sección anterior, tanto México como Corea del Sur participan intensamente en las CGV, pero con especialización en segmentos distintos de las cadenas; para elaborar una propuesta que parta del análisis de la experiencia coreana, se considera apropiado que la economía mexicana continúe con su participación en la economía global, pero con una orientación estratégica distinta de la que ha dominado durante las últimas décadas. A partir de las experiencias fallidas de otros países,[9] que se han aislado de la economía mundial y han buscado una ruta de desarrollo autárquica, se puede inferir que, aun cuando resulta difícil y problemático, es más conveniente no desvincularse de la economía mundial, a fin de aprovechar los avances que ofrece esta en cuanto al amplio y cambiante espectro de tecnologías, mercados e ideas. No es sólo el argumento de elegir la opción menos mala; luego de una evaluación objetiva de las condiciones actuales se pueden percibir opciones relativamente favorables para países como México, así como lo han sido para Corea del Sur. En los últimos tiempos ha dominado la actitud de *laissez faire*, la que, sin dejar de reconocer los logros obtenidos, ha favorecido sólo a una pequeña parte de la economía y sociedad mexicanas, pero no al país en su conjunto. Son muchos los países que disponen de este tipo de estrategias, no sólo en la región asiática sino también en Europa y América, aunque el caso que nos ocupa, el de Corea del Sur, es especialmente relevante. Como se vio más arriba, la estrategia coreana incluye objetivos de fortalecimiento nacional y mejora de las condiciones de ingreso de las familias, dentro de las modalidades culturales propias de los coreanos.

Es cierto, y debe ser claramente reconocido, que este tipo de participación global impone limitaciones a una serie de políticas y modalidades económicas y sociales en varios ámbitos de la vida nacional. Dentro del institucional, se identifica un marco regulatorio que norma las relaciones del comercio de bienes y servicios, como el que se establece en la Organización Mundial del Comercio (OMC), el cual dista mucho de ser el más adecuado para el desa-

[9] Las experiencias de China durante el régimen de Mao Zedong, que se desvinculó tanto del mundo capitalista occidental como del socialismo de la Unión Soviética durante los sesenta, así como la inclinación neoconfuciana del régimen de Corea durante la segunda mitad del siglo XIX, que la mantuvo aislada de la influencia occidental para afirmar su matriz cultural, son ejemplos relevantes (Anguiano, 2005; Romero, 1998).

rrollo de la mayoría de los países, como se estudia en Stiglitz y Charlton (2005).[10] También se ha vuelto manifiesto que, dejada a su libre accionar, la economía global ha provocado fuertes disparidades económicas y no resuelve los graves problemas de pobreza y ambientales (Sen, 2002).

Conclusiones y consideraciones finales

El estudio que se ha hecho del desarrollo económico coreano muestra que hay alternativas de estrategia de desarrollo más favorables, en el sentido de mayor grado de progreso e inclusión de la población mexicana que la vigente. Es falso que haya una sola "receta", la que se ha seguido en México a partir de mediados de los ochenta, como se ha afirmado por la clase política hasta la fecha; es cierto, como se vio arriba, que el problema de la insuficiencia del crecimiento de México es difícil, y no se ha encontrado solución satisfactoria hasta el momento. Este trabajo busca aportar algunos elementos de propuesta al respecto.

La primera conclusión es que para enfrentar dicho problema se requiere de cambios tanto en el ámbito de la estrategia de crecimiento económico como en el marco institucional subyacente. Dentro del primer ámbito se considera necesario cambiar radicalmente la estrategia de desarrollo con base en mano de obra barata, relocalización de plantas productivas en el país y la afluencia de ingresos por las exportaciones de crudo. Dentro del segundo se requiere valorar y continuar con una serie de iniciativas que se han tomado por grupos de la sociedad y del gobierno, que buscan cambiar las condiciones que favorecen la prevalencia de redes de corrupción en el sector público en todos los niveles. A partir de muchos episodios históricos en México y otros países, se ha observado que estos cambios suelen darse como resultado de crisis económico-políticas, de naturaleza impredecible.

Es menos complicado establecer que la nueva estrategia de crecimiento debe tener como objetivos prioritarios tanto el crecimiento de la economía como la estabilidad macroeconómica. Por la propia historia de largos periodos de inflación en México, así como por algunos episodios similares en Corea del Sur, se reconoce de vital importancia que el impulso al crecimiento económico no se haga a costa de la estabilidad. Este doble objetivo es, no solamente posible, sino que muchas economías así lo hacen, como la Reserva Federal de EUA, entre muchos otros.

[10] La evidencia hasta el momento indica que prevalecen fuertes obstáculos para avanzar en una agenda limitada en cuanto a objetivos de desarrollo, como la de Doha, iniciada en 2001, y la situación actual puede ser calificada como de estancamiento, sin avenidas para avanzar.

La segunda conclusión es que, para que la estrategia económica sea sustentable, se requiere enfrentar el problema del casi nulo crecimiento de la productividad en el país, a la vez que diseñar acciones coordinadas, que involucren varios tipos de políticas: macroeconómica, industrial y tecnológica, capacitación y educación, laborales y salariales, así como de tipo de cambio. La labor también requiere de cambios en los sectores bancario y financiero para que el financiamiento sea accesible a un espectro más amplio de empresas (Banco Interamericano de Desarrollo, 2010). El objetivo de enfrentar el grave problema de la desigualdad y de establecer políticas para disminuirla gradual pero sustancialmente, es concomitante con la creación de ciudadanía, en el sentido del "derecho al pleno desarrollo de las personas", la cohesión entre las mismas, así como el acceso a un conjunto de códigos comunes (Fajnzylber, 2006).

La tercera y última conclusión se refiere a las formas de inserción de México en la economía mundial actual. Es un hecho muy contundente que todas las naciones del este de Asia que han tenido buenos resultados en términos de crecimiento económico y cambio estructural han logrado implementar diversas estrategias para aprovechar las ventajas que ofrece la economía global y minimizar sus desventajas concomitantes. Así, se observa que Japón, tras su derrota en la Segunda Guerra Mundial, implementó un peculiar sistema de relaciones económicas con decidida orientación hacia el mercado externo, pero también con un fuerte peso del mercado interior; Corea del Sur también estableció, como vimos arriba, un sistema de incentivos altamente sesgado hacia la exportación por parte de sus grandes conglomerados nacionales, aunque con efectos negativos para el afianzamiento de otros sectores económicos, de tamaño pequeño y mediano. Más recientemente, China estableció una estrategia de modernización que, aprovechando el actual contexto de globalización más acelerada, se apoya fuertemente en las corporaciones multinacionales y la inversión extranjera directa (IED), en combinación con empresas estatales, para impulsar su proceso de industrialización.

Bibliografía

Abramovitz, M. (1990), "The Catch-Up Factor in Postwar Economic Growth", en *Economic Inquiry*, pp. 1-18.

Acemoglu, D. y J.A. Robinson (2012), *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty,* New York, Crown Business.

Amsden, A. H. (1989), *Asia's Next Giant. South Korea and Late Industrialization,* New York, Oxford University Press.

Banco Interamericano de Desarrollo (2011), "La era de la productividad", en *IDEAS*, vol. 21, enero-abril, pp. 1-11.

Eckert, C.J. *et al.* (1990), *Korea. Old and New,* Seúl, Ilchokak Publishers.

Estrada, J.L. (2017), *Cadenas globales de valor para México y Corea*, presentado en el VIII Encuentro de Estudios Coreanos en América Latina, São Paulo, Universidad de São Paulo, 24 de agosto.

Estrada, J. y A. Alvarado (2013), "El desempeño económico de México dentro de una perspectiva latinoamericana", en C. Rozo, H. Dávila y A. Azamar, *La economía mexicana en la alternancia panista,* México, UAM-Xochimilco, pp. 71-100.

Estrada, J. y H. Landa (2012), "El crecimiento económico de Corea del Sur", en J.L. Calva, *Estrategias económicas exitosas en Asia y América Latina,* México, Juan Pablos, pp. 95-121.

Fajnzylber, F. (2006), *Una visión renovadora del desarrollo de América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.

Hellman, T.; K. Murdock y J. Stiglitz (1997), "Financial Restraint: Toward a New Paradigm", en M. Aoki, H. K. Kim y M. Okuno-Fujiwara, *The Role of Government in East Asian Economic Development. Comparative Institutional Analysis,* Oxford, Clarendon Press.

Hoff, K. y J. Stiglitz (2001), "Modern Economic Theory and Developmet", en G. Meier y J. Stiglitz, *Frontiers of Development Economics. The Future Perspective,* New York, Oxford University Press, pp. 389-459.

Huntington, S. (1968), *Political Order in Changing Societies,* New Haven, Yale University Press.

INEGI (2017), *Características de la victimización y victimización múltiple de la población en México, 2010-2015. Documentos de análisis y estadísticas. 2017,* México, INEGI.

Instituto Fraser (2017), *Economic Freedom of the World: 2017 Annual Report,* disponible en <https://www.fraserinstitute.org/resource-file?nid=11606&fid=7542>.

Kim, L. (1997), *Imitation to Innovation. The Dynamics of Korea's Technological Learning,* Cambridge, Harvard Business School Press.

Lall, S. (1992), "Technological Capabilities and Industrialization", *World Development*, vol. 20, núm. 2, pp. 165-186.

Levy, S. y M. Walton (2009), "Equity, Competition, and Growth in Mexico: An Overview", en S. Levy y M. Walton, *No Growth Without Wquity? Inequalities, Interests and Competition in Mexico,* Washington DC, The World Bank, pp. 1-44.

Mayer-Serra, C.E. (2013), "El petróleo y el pueblo", en *Letras Libres*, abril, disponible en <http:// www.letraslibres.com/mexico/el-petroleo-y-el-pueblo>.

Michell, T. (1990), *From a Developing to a Newly Industrial Country: The Republic of Korea, 1962-82,* Ginebra, International Labor Office.

Milberg, W. y D. Winkler (2013). *Outsourcing Economics. Global Value Chains in Capitalist Development,* New York, Cambridge University Press.

Minian, I. (2012), "Evolución de la globalización: contexto para una estrategia de industrialización", en J.L. Calva, *Nueva estrategia de industrialización, vol. 7,* México, Juan Pablos y CNU, pp. 25-64.

Rodrik, D. (2007), *The Real Exchange Rate and Economic Growth: Theory and Evidence,* Cambridge, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

Romer, P. y C. Jones (2009), *The New Kaldor Facts: Ideas, Institutions, Population, and Human Capital,* Cambridge, Working Paper núm. 15094, NBER.

Romero, A. (1998), "La "nueva ética confuciana" y la modernización de Corea del Sur. Una perspectiva histórico-cultural", en J.L. Estrada, A. Escobar y O. Perea, *Ética y economía. Desafíos del mundo contemporáneo,* México, Centro de Estudios Antonio Gramsci/UAM/Plaza y Valdés, pp. 281-316.

SaKong, I. y K. Youngsun, (2010), *La economía coreana. Seis décadas de crecimiento y desarrollo,* Seúl: CEPAL, KDI y KCLAC (versión en español de *The Korean Economy: Six Decades of Growth and Development*, publicado por el Instituto Coreano de Desarrollo en 2010).

Sen, A. (2002), "How to Judge Globalism", Global Links Have Spread Knowledge and Raised Average Living Standards. But the Present Version of Globalism Needlessly Harms the World's Poorest. *The American Prospect*, vol. 13.

Stiglitz, J. y A. Charlton (2005), *Fair Trade for All. How Trade Can Promote Development,* New York, Oxford University Press.

Tokman, V. (1977), "Jobs and Solidarity: Challenges for Labor Market Policy in Latin America", en E. Huber, *Models of Capitalism. Lessons for Latin America,* Pensylvania, Pensylvania State University Press.

Woldenberg, J. (2014), *Violencia y política. 1994. Lo que entonces fue crónica, hoy es historia,* México, Ediciones Cal y Arena.

Corea del Sur bajo el nuevo ciclo de crecimiento moderado con superávit externo y alto nivel de ingresos

Enrique Pino Hidalgo*

Introducción

El desempeño económico de la República de Corea durante la última década la reafirma como una de las naciones más consolidadas entre los países desarrollados. En el año 2016, el producto interno bruto de esta nación alcanzó la cifra de 1 billón 400 mil millones de dólares que la ubica como la doceava economía más grande del mundo por encima de Australia, España, Indonesia y México, que hoy ocupa la posición 16 de un total de 189 países clasificados, según estimaciones recientes del Fondo Monetario Internacional. No obstante, es un hecho que la economía coreana ha ingresado a un nuevo ciclo de crecimiento moderado en condiciones de fuertes superávit en las cuentas externas, un elevado producto por habitante y reservas internacionales con un nivel récord que supera los 360 mil millones de dólares.

Esta evolución inició en el año 2011 y tiene como contexto la presencia de cambios graduales en el tipo de gestión económica que había caracterizado al Estado en este país asiático. Se trata de un desplazamiento gradual de la acción estatal a favor del desarrollo por los mecanismos de mercado, sin que este proceso implique una renuncia completa a la gestión gubernamental a través de la política monetaria, crediticia o fiscal. En esta nueva situación de Corea, observamos una mayor apertura de la economía y la consiguiente desregulación que ha incentivado cambios en la estructura de propiedad de las firmas coreanas y acelerado su expansión en los mercados internacionales (López, 2009).

Bajo el nuevo ciclo la economía coreana registra una tasa media de crecimiento del producto interno de 3% anual entre 2011 y 2015, que se acom-

* Profesor-investigador del Área de Economía Institucional, UAM-Iztapalapa.

paña de un ingreso récord por habitante superior a 27 mil dólares y saldos superavitarios en la balanza comercial por más de 120 mil millones de dólares y 105 mil millones en la cuenta corriente al cierre de 2015. Ciertamente, el ritmo de crecimiento de la actividad económica de esta nación está distante de las tasas históricas de Corea del Sur en los años sesenta o setenta que alcanzaban el 9% anual.

Puede afirmarse que el curso actual de la República de Corea corresponde al estado de una *economía madura* con fundamentos macroeconómicos sólidos que posibilitan una sustentabilidad de mediano y largo plazo, así lo sugieren las tasas de crecimiento del producto en los últimos cinco o seis años. En efecto, el nivel de reservas internacionales registra un cifra récord de 367 mil millones; en tanto que el incremento de los precios ha disminuido de un 4% en 2011 a 0.7 % en 2015. La tasa de desempleo se mantiene arriba del 3% aproximadamente (cuadro 1). De acuerdo con pronósticos del Banco Mundial, este comportamiento de la economía coreana se prolongará hasta el año 2019 con una tasa cercana al 3% del producto interno (Banco Mundial, 2014).

En este capítulo exploramos ciertos factores que consideramos relevantes que operan como restricciones al crecimiento de la economía coreana, principalmente por el lado de la demanda externa procedente de las economías desarrolladas y la relocalización de las firmas en los mercados internacionales. Como veremos, la evolución reciente de la economía coreana se comprende de mejor manera en el contexto de la integración "silenciosa" en la región de Asia Pacífico y la expansión de las firmas coreanas en el exterior; un proceso liderado por las industrias de la electrónica, automotriz, acero y otros bienes de capital.

En esta perspectiva, advertimos que la *ralentización* del crecimiento es paralela a una mayor inserción de Corea en los mercados de la región de Asia Pacífico. Esta "asianización" de la economía coreana no cancela sino que complementa la estrategia de fortalecimiento del mercado interno que algunos analistas han denominado "coreanización" en tanto una respuesta a las crisis de 1997-1998 y 2007-2008.

Estos procesos tienen como "telón de fondo" el debilitamiento del entorno institucional y la reformulación de la participación gubernamental en la gestión macroeconómica. En este punto, conectamos nuestro trabajo con una de las características más emblemáticas del modelo coreano de desarrollo relativo a la capacidad de autoridades e instituciones de promoción y fomento para orientar el desarrollo, enfrentar las crisis y retomar el crecimiento con relativa rapidez.

Planteamos que la relación de dirección del Estado coreano sobre el desarrollo ha sido objeto de una reformulación gradual a favor de los mecanismos

de mercado, cuyo antecedente fue la reforma financiera basada en una mayor apertura de la economía y la desregulación de tono liberal del sistema financiero de Corea en respuesta a la "crisis asiática de 1997" (Pino, 2007).

CUADRO 1
INDICADORES MACROECONÓMICOS DE COREA DEL SUR
(AÑOS SELECCIONADOS)

Año	*PIB real (%)*	*PIB per cápita**	*Tasa de desempleo (5)***	*Tasa de inflación*
1997	5.90	12.06	2.60	4.40
1998	-5.50	7.99	7.00	7.50
1999	11.30	10.28	6.30	0.80
2000	8.90	11.87	4.40	2.30
2001	4.50	11.18	4.00	4.10
2004	4.90	15.90	3.70	3.60
2007	5.50	23.03	3.20	2.50
2008	2.80	20.43	3.20	4.70
2011	3.70	24.30	3.40	4.00
2012	2.30	24.70	3.20	2.20
2013	2.90	26.18	3.10	1.30
2014	3.30	28.07	3.50	1.30
2015	2.80	27.34	3.60	0.70

* Dólares por habitante.
** Sobre la base del criterio de búsqueda de trabajo de una semana en 1997-1999 y de cuatro semanas en 2000-2015.
FUENTE: The Bank of Korea, disponible en <http://www.bok.or.kr/eng/engMain.action>, Report 2016.

EL NUEVO CICLO DE CRECIMIENTO MODERADO DE LA ECONOMÍA COREANA CON SUPERÁVIT Y ALTO NIVEL DE INGRESOS

Al inicio del siglo XXI, la economía coreana parecía haber ingresado a un periodo de crecimiento del producto interno bastante aceptable si consideramos que registró una tasa de 4.9% entre 2001 y 2007. Este avance se acompañaba de un salto espectacular del ingreso por habitante que ascendió

de 11 mil dólares anuales (2001) a 23 mil dólares en 2007.[1] Desde luego, estos resultados no implicaban el retorno a las tasas históricas de crecimiento superiores al 8 y 9% anual de las décadas de los sesenta o setenta (Pino, 2007). De cualquier modo, lo cierto es que la recuperación de la economía coreana fue una de las más altas dentro de los países miembros de la OCDE y del sureste asiático, con la excepción de China que aún mantenía tasas elevadas superiores al 7% en ese periodo.[2]

No todo marchaba adecuadamente porque la economía coreana experimentaba un comportamiento que se caracterizó como *"crecimiento con desempleo"*. Al examinar las tendencias de largo plazo se observa que entre 1980 y 2013 la tasa de desempleo promedio fue de 3.5%, con un mínimo de 2.06% en 1996 y un máximo de 6.95% en 1998 como consecuencia del impacto de la "crisis asiática" de ese año (Cámara Argentina de Comercio, 2014). Como veremos, este tipo de crecimiento con desempleo fue en realidad una transición a un periodo de crecimiento moderado de esta nación asiática.

La crisis financiera global iniciada en 2007, frenó la recuperación de la economía coreana y la actividad productiva se desaceleró sin llegar a una tasa negativa del producto dado que al año siguiente la economía creció al 2.8%. Esta reacción de Corea del Sur fue uno de los casos excepcionales en el mundo, además de China. Estaba claro que la fortaleza y notable estabilidad macroeconómica, sumada a la intervención de las autoridades, permitió que en 2009 continuara la recuperación al registrar un 6.5% de incremento en el producto interno.

Esta situación contrastaba con el entorno internacional en el que una buena parte de los países se precipitaban a tasas negativas o muy bajas de crecimiento. Ciertamente, las autoridades de nueva cuenta pusieron en marcha su arsenal de políticas heterodoxas basadas en manejo de la tasa de interés, el crédito y los incentivos fiscales al sector exportador y un tipo de cambio administrado que permitieron retomar el rumbo del crecimiento y el ritmo de las exportaciones.

[1] En este periodo se ha observado un significativo crecimiento del PBI per cápita en dólares constantes que inicia de un nivel de 3926 dólares en 1980 a 23.983 dólares en 2013; implicando un aumento de un 608,6%, a razón promedio de 5,6% anual. También debe considerarse que la población en este periodo avanzó de e 38 millones a 50 millones de habitantes (The Bank of Korea, 2014).

[2] El análisis entre 1960 y 2013 indica una tasa de crecimiento promedio inusualmente alta de 7,4% anual, esto explica que en algo más de medio siglo el producto interno de Corea del Sur a precios constantes sea 43 veces mayor. La fortaleza y notable estabilidad de esta economía explica que en 2008, en el marco de la crisis económica internacional, la economía de esta nación asiática creciera al 2,8% y al año siguiente 6,5%, cuando un amplio abanico de países del mundo mostraba una caída en su nivel de actividad.

Transición de la economía coreana a un nuevo ciclo de crecimiento moderado

A partir de 2011, la economía coreana empezó a transitar por una nueva situación al experimentar una desaceleración sustancial y prácticamente estabilizarse en una tasa del producto de 3.0% anual en promedio para el periodo 2011-2016. La nueva dinámica de la actividad productiva se acompaña de un núcleo de fundamentos sólidos que conviene examinar. En primer término, emergió una tendencia ascendente en las cuentas del sector externo: el superávit en balanza comercial fue superior a 120 mil millones de dólares, si bien contrastó con un saldo negativo de 15 mil millones en la cuenta de servicios y un saldo positivo por 105 mil millones de dólares que equivalía a 7.7% del producto interno en el año 2015.

Los saldos superavitarios en ambas cuentas aseguraron un nivel excepcional en las reservas internacionales por 367 mil millones de dólares en el año mencionado. Este resultado fortaleció de manera excepcional la capacidad de pago internacional del país. Esta capacidad que ya se gestaba en 2007 y 2008, fue determinante para que la economía coreana sorteara la crisis financiera global de 2007 originada en Estados Unidos y precipitada por el desplome de los mercados hipotecarios y del crédito en general (cuadro 2).

El mérito de las políticas que permitieron alcanzar estos niveles de las cuentas superavitarias de los últimos cinco años, se explica al compararlas con el déficit en cuenta corriente que superaba los 10 mil millones de dólares en 1997 y años sucesivos. Estos déficit se consideraron casi "crónicos" en los años ochenta y noventa; se pensaba hacían parte de una debilidad estructural de la economía coreana. En efecto, en 1996 el déficit de la cuenta corriente se amplió hasta alcanzar 23 mil mdd que equivalía al 4.0 % del producto interno; en tanto que la deuda externa bruta también se incrementó a 80 mil millones de dólares.

Esta tendencia, empezó a revertirse a partir de 2008 con un repunte de las exportaciones por un valor de 432 mil millones de dólares hasta alcanzar en 2103 un nivel récord de 618 mil millones dólares que se contrastaban con el valor de las importaciones por 535 mil millones. En los siguientes tres años se han mantenido estas tendencias que reportan importantes niveles de los saldos superavitarios, en particular el correspondiente a la cuenta corriente como proporción del producto interno en el periodo 1997-2015 (gráfica 1).

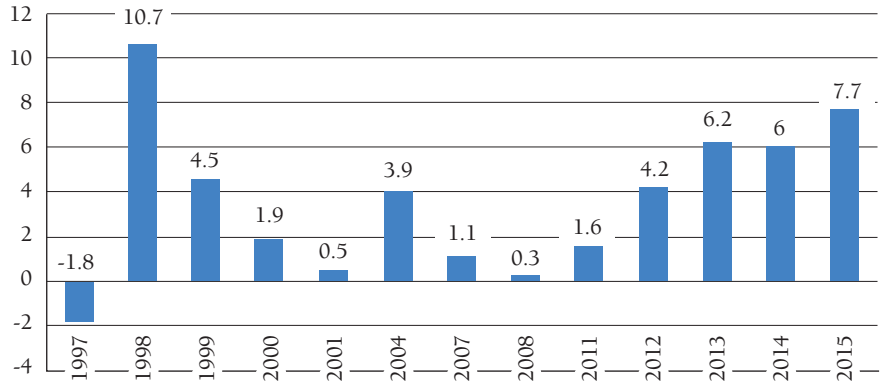
La trayectoria de crecimiento estable por la que transcurre la economía coreana cuenta con la ventaja de un entorno de baja inflación expresada en la tasa de los precios al consumidor. Al respecto, se observa una tendencia

CUADRO 2
INDICADORES DEL SECTOR EXTERNO, RESERVAS INTERNACIONALES
Y DEUDA PÚBLICA DE COREA DEL SUR
(AÑOS SELECCIONADOS)

	1997	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*	*2004*	*2007*	*2008*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*
B. Comercial*	-9.2	39.5	25.3	15.6	9.8	39.3	32.8	12.8	29.1	49.4	82.8	88.9
B de Servicios*	-1.4	2.8	0.9	-1.0	-2.4	-5.2	-13.33	-6.5	-12.3	-5.2	-6.5	-3.7
B en Cta. Cte.*	-10.3	40.1	21.6	10.4	2.7	29.7	11.8	3.1	18.7	50.8	81.1	84.4
Reservas Inter.**	20,405	52,040	74,054	96,198	102,821	199,066	262,224	201,223	306,402	326,968	346,459	363,592
Deuda Pública***	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	33.9	36.7	38.4

* En miles de millones de dólares.
** En millones de dólares.
*** Deuda del gobierno central (% del PIB).
Nd: no disponible.
FUENTE: The Bank of Korea, disponible en <http://www.bok.or.kr/eng/engMain.action>.
Reporte 2016.
World Bank. DataBank, disponible en <http://databank.bancomundial.org/data/reports.aspx?source=indicadores-del-desarrollo-mundial>.

GRÁFICA 1
SALDO EN CUENTA CORRIENTE
(% DEL PIB)



descendente que partió de 4.8 0% en 2011 hasta alcanzar 0.7% en 2015. Recordemos que en 2013 la variación anual del IPC fue de 1.3%, en tanto que el índice de precios del productor registró una caída de 1.6 por ciento.

En materia de ocupación, observamos que en 2013 la tasa de desempleo de Corea del Sur se ubicó en 3.1%, la menor desde 1998 y ligeramente por debajo del 3.2% observado en 2012. Para el periodo de 2011 a 2015, observamos que prácticamente no ha habido progresos. De hecho, este nivel de desempleo parece no ceder, incluso en 2015 hubo un pequeño repunte al marcar 3.6% anual (cuadro 1). Visto desde otro ángulo, tenemos que la tasa de ocupación expresa la cantidad de empleados sobre la población económicamente activa que en 2013 fue de 59.5% —la menor en cinco años anteriores— que equivale a un promedio de 25.1 millones de empleados en 2013 contra los 24.7 millones de 2012 (BOK, *Reporte Económico*, 2012, 2013).

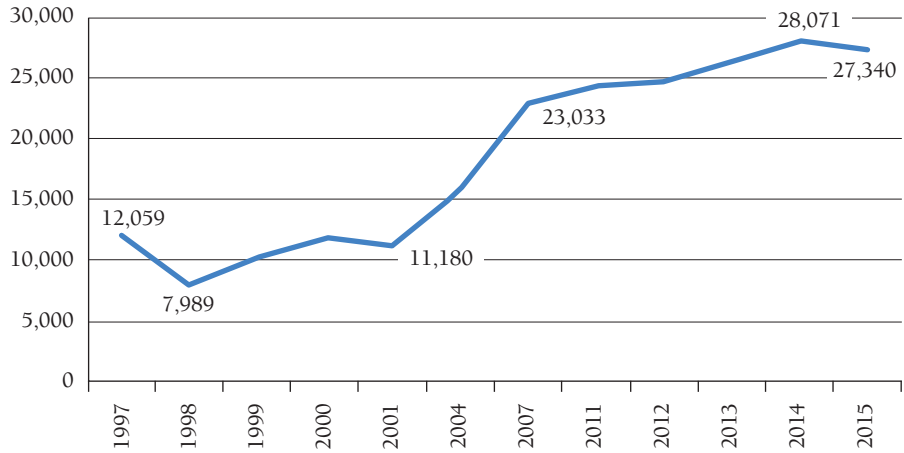
LA CONTRIBUCIÓN DEL MERCADO INTERNO AL CRECIMIENTO Y SUS LIMITACIONES

Está claro que en el modelo coreano, el sector exportador es el componente que aporta el mayor dinamismo al crecimiento. No obstante, el consumo privado contribuye con un punto porcentual a la tasa de crecimiento del producto interno. Las políticas redistributivas y la elevación de los salarios han expandido el consumo interno de manera casi ininterrumpida. En este sentido, a lo largo de su trayectoria de economía de alto crecimiento, Corea del Sur ha pugnado por fortalecer la capacidad del mercado interno y de

esta manera compensar las caídas de la demanda externa por las manufacturas coreanas (Cámara Argentina de Comercio, 2014).

Tomemos como un indicador grueso el producto por habitante que en 1997 alcanzó la cifra de 12 mil dólares anuales que los efectos devastadores de la crisis "asiática" hicieron descender hasta un nivel de 7,989 dólares en 1998. A partir del siguiente año, la economía coreana mostró una constante recuperación del ingreso por habitante que llega a un punto importante en 2010 cuando registró 11,865 dólares anuales, aproximándose así al nivel de 1997. En los siguientes años, observamos una continua recuperación que fue interrumpida de nueva cuenta en 2008 cuando el indicador mostró un nivel ligeramente superior a los 20 mil dólares. En 2015, el producto por habitante llegó a una cifra récord de 27,340 dólares al año (gráfica 2).

GRÁFICA 2
EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA DE COREA DEL SUR
(DÓLARES POR HABITANTE)



FUENTE: World Bank, DataBank, fecha de consulta: 25 octubre de 2017, disponible en <http://databank.bancomundial.org/data/reports.aspx?source=indicadores-del-desarrollo-mundial>.

No obstante el curso ascendente del producto por habitante, pareciera que la fortaleza del mercado interno no ha sido suficiente para compensar la caída de la demanda externa derivada de la prolongada y errática recuperación de los países desarrollados después de la recesión económica internacional.[3] De acuerdo con los pronósticos para el año 2014 del Banco

[3] A precios constantes, desde 1980 hasta 2015 hay un crecimiento continuo que sólo se interrumpió en 1998 por una caída de 5,7% del producto interno.

Mundial, la economía mundial crecería a una tasa de 3.2%, en tanto que Estados Unidos, la Unión Europea y Japón lo harían al 2.2 por ciento.

La inserción de la economía coreana en la economía mundial y la expansión de las firmas

Es claro que el modelo coreano de desarrollo tiene uno de sus principales motores de crecimiento en la demanda de los mercados de exportación. Esta determinación ha estado presente a lo largo de la trayectoria de crecimiento de Corea y se confirma con mayor intensidad en los últimos años. En 2013, la tasa de crecimiento del producto fue 2.9% y se estima que las exportaciones contribuyeron con alrededor de 2.5 puntos porcentuales.[4] En este contexto, la economía coreana y en particular el sector exportador están altamente expuesto a los embates de la recesión internacional o a cualquier recaída de la demanda internacional.

La vulnerabilidad de las economías orientadas al sector exportador es una expresión emblemática de la globalización e interconexión de los países con la dinámica de la economía mundial. Corea del Sur no podía ser la excepción. Bajo estas restricciones, el crecimiento moderado de la economía de este país tiene íntima relación con la débil recuperación de los países desarrollados y la declinación relativa del crecimiento en la República Popular de China, principal socio comercial e inversionista de Corea del Sur.

No parece que en próximos años el panorama vaya a cambiar significativamente. De acuerdo con pronósticos del Banco Mundial, se espera que para 2017 la tasa de crecimiento será de 2.7%, lo que significa una moderada aceleración en la economía mundial. Este organismo ha señalado que los estímulos fiscales en las principales economías, en particular en Estados Unidos, podrían generar un crecimiento interno y mundial más rápido que el previsto.

A tono con las nuevas prácticas advierte que las medidas de protección comercial podrían tener efectos adversos (Banco Mundial, 2017). Bajo esta dinámica, el desempeño de Corea del Sur se ha ubicado en un nivel ligera-

[4] Conviene recordar que en el análisis de los componentes de la demanda agregada se distingue el aporte de cada uno a la tasa de crecimiento del país. En la economía coreana el sector exportador ha sido el componente que aporta el mayor dinamismo del crecimiento del producto (Cámara Argentina de Comercio, disponible en <http://app.kontakti.com.ar/data/mimgs/1_IE%20-%20Corea%20del%20Sur%20-%20Ago2014.pdf>).

mente superior a las economías desarrolladas, aunque muy abajo de China y algunos países del sureste asiático como Vietnam e Indonesia (OMC, 2017).

Límites de la integración coreana en la región asiática del Pacífico

Conviene recordar que la "crisis asiática" de 1997-1998, y con mayor fuerza la crisis financiera internacional de 2007 y 2008, fueron poderosos resortes que impulsaron un nuevo despliegue de la economía coreana hacia los mercados de exportación y la expansión de las grandes corporaciones en el mercado mundial. Ambas tendencias se expresan en un nuevo capítulo de esta nación asiática de 48 millones y medio de habitantes en el proceso de inserción profunda en la cooperación e integración regional en Asia Pacífico en el presente siglo.

En la primera vertiente de este proceso observamos que los intercambios comerciales de Corea del Sur en la región de Asia Pacífico presentan características acordes a un patrón de comercio específico. En primer término, China se ha reafirmado como el principal socio comercial de Corea Sur y en esta condición los intercambios de bienes y de capitales entre ambas naciones ocupan un lugar preferente en el proceso de integración de Corea Sur en la región. El volumen del comercio entre ambas naciones ascendió a 235 mil millones de Euros en 2014. A partir de dicho años entró en vigor un tratado de libre comercio entre estas dos naciones.

No obstante la primacía del comercio con China, la estructura de las exportaciones está relativamente bien diversificada. Al respecto, consideremos las cifras de 2015. Según éstas, las exportaciones coreanas a los mercados de China representan el 25.1% y para Hong Kong y Vietnam son el 6.6%. Al agregar las exportaciones coreanas a otras economías de la región, advertimos que el nivel del comercio intrarregional cubre un poco más del 50% del total de sus exportaciones (WTO, 2016).

Por el lado de las importaciones también encontramos una diversificación significativa, incluso más equilibrada. Así, las importaciones coreanas procedente de China, Japón y Taiwán representan el 21, 11 y 4%, respectivamente, del total de las compras de bienes en el exterior. En tanto que las importaciones procedentes de Estados Unidos y la Unión Europea corresponden a cuotas del 10.0 y 12.7%, respectivamente. De nueva cuenta, observamos un patrón de importaciones similar a las exportaciones desde el punto de vista de una diversificación relativamente bien balanceada, aunque de mayor intercambio con las economías asiáticas, especialmente con China.

Este patrón de comercio denota, a su vez, un grado importante de integración comercial de Corea en la región asiática del Pacífico. No está demás señalar, que para Corea del Sur los mercados de Estados Unidos y la Comunidad Europea tienen un peso significativo al registrar 13.5 y 9.5%, respectivamente. En resumen, la economía coreana presenta una mayor inserción regional en Asia Pacífico y depende menos de los mercados de los países industrializados (OMC, 2017).

Alcance de la inserción de la economía coreana en la región asiática del Pacífico

Acorde al tipo de inserción de la economía coreana en los mercados regionales, puede encontrar elementos impulsores o bien de freno al crecimiento. En este sentido, conviene apuntar algunas tendencias de la región asiática. En primer término, destacamos que el crecimiento en los países en desarrollo de Asia oriental y el Pacífico se desaceleró ligeramente en 2015 y fue del 6.5 %, nivel inferior al 6.8 % de 2014.

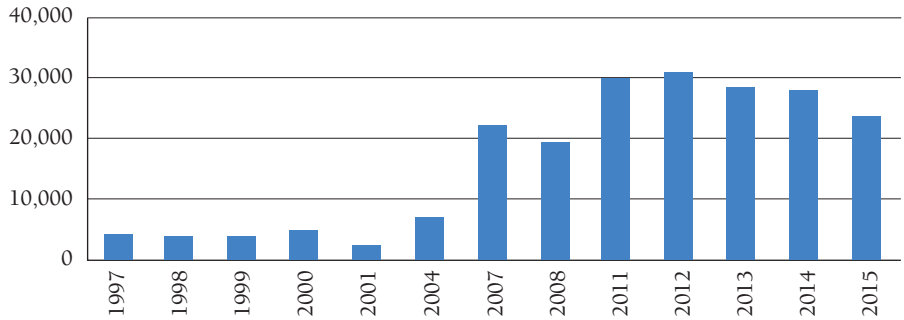
Es un hecho aceptado que la desaceleración del crecimiento económico en China, al igual que en Indonesia, Malasia y Mongolia, es responsable de la mayor parte de la reducción en esta zona. Por su parte, el crecimiento de los países en desarrollo de la región —excluida China— fue del 4.8%, nivel similar al de 2014. Lo interesante es que a pesar de la desaceleración, la región ha generado casi dos quintas partes del crecimiento mundial en 2015, una contribución aún mayor que la de 2014, de la cual la economía coreana puede beneficiarse por el alto nivel de intercambio que tiene con los países de esta región.

La expansión de las firmas coreanas en los mercados internacionales

La segunda vertiente del proceso de globalización de la economía coreana corresponde al despliegue de los conglomerados coreanos en los mercados internacionales, especialmente comandado por las industrias de la electrónica, automotriz, acero y otros bienes de capital. El nuevo despliegue de la inversión directa coreana en el exterior promedia una cifra de 25 mil millones de dólares en los últimos siete años. Este fenómeno de algún modo subraya la creciente autonomía de los conglomerados respecto al Estado y, al mismo tiempo, fortalece la influencia real o potencial que ejercen sobre las políticas gubernamentales.

El curso de la "ola corporativa coreana" tomó particular intensidad en los años 2007 y 2008 con montos de inversión coreana en el exterior superiores a 22 mil y 19 mil millones de dólares respectivamente. En los seis años anteriores, la IED procedente de Corea del Sur se mantuvo en un promedio ligeramente mayor a 4 mil millones de dólares anuales. Sin embargo, el ascenso vertiginoso de la inversión privada coreana en los mercados mundiales inició con gran fuerza en 2007 en un monto de 22 mil millones de dólares. Esta tendencia con algunos altibajos se ha mantenido en un promedio anual de 26 mil millones de dólares en el periodo 2007-2015 (gráfica 3).

GRAFICA 3
INVERSIÓN PRIVADA DE COREA DEL SUR EN EL EXTRANJERO
1997-2015
(MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: World Bank, DataBank, fecha de consulta: 25 octubre de 2017, disponible en <http://databank.bancomundial.org/data/reports.aspx?source=indicadores-del-desarrollo-mundial>.

Con esta vitalidad, el capital privado coreano se ha incorporado en el proceso de globalización en diversas regiones y países del mundo, incluido de manera importante México que es visualizado como plataforma de exportación principalmente a Estados Unidos y Canadá, los países de Europa y América Latina. En el caso de México, conviene apuntar que al cierre de 2017, la inversión extranjera directa acumulada por empresas coreanas en México alcanzó los 5,600 millones de dólares.[5]

[5] México exporta a la Unión Americana el 81% del total, mientras que a China, Japón y Corea del Sur la cuota es de sólo 2.8%, similar al porcentaje que realiza hacia Canadá. Sin embargo, atendiendo al volumen del mercado asiático, existe un amplio potencial de exportación, por lo que las autoridades mexicanas consideran que Corea es un excelente país puerta para avanzar hacia el Oriente. Durante 2015, el comercio entre México y Corea del Sur alcanzó los 14,500 millones de dólares, cifra que supera a lo intercambiado entre Corea y Brasil, Chile, Colombia, Argentina y otras 10 naciones más en América Latina (*El Economista*, 14 de noviembre

Es pertinente recordar la iniciativa del gobierno coreano por la firma de un tratado de libre comercio con México que se discutió por algunas semanas en 2010 y 2011. Un proyecto que buscaba ampliar las ventajas comparativas que obtienen las firmas coreanas en México con vistas a una incursión más intensa en los mercados de Estados Unidos y Canadá, aprovechando las facilidades arancelarias establecidas en el TLCAN. Esta iniciativa fue nuevamente retomada y anunciada a fines del 2016 por las autoridades mexicanas y la embajada coreana en México que tiene como "telón de fondo" las difíciles perspectivas que han mostrado las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte con las representaciones de Canadá y Estados Unidos.

En su momento, las autoridades mexicanas han afirmado que México es una economía complementaria de Corea del Sur por considerar que disponemos de una amplia oferta de productos alimenticios y minerales que la economía coreana demanda del mercado internacional. Pero, más allá de esta posibilidad, lo cierto es que dadas las características de la relación comercial de México con Corea del Sur, creer que las estructuras industriales son complementarias, se convierte en un eufemismo dado que las manufacturas que exportan en realidad son competitivas en los mercados de Estados Unidos, Canadá o Europa (López, 2011).

Las políticas contracíclicas y la declinación de la capacidad institucional para orientar una economía de mercado

Se ha sustentado que la singularidad del modelo coreano de desarrollo, y en alguna medida las experiencias de Taiwán o Singapur, ha radicado en el pragmatismo que guía la acción gubernamental en el uso de herramientas de política monetaria, crediticia o fiscal para reactivar la actividad económica, especialmente en momento de crisis. Se trata de acciones y programas gubernamentales que frecuentemente escapan a las recetas de la ortodoxia económica. Precisamente, las crisis de 1997-1998 y 2007-2008 pusieron a prueba la efectividad de las políticas contracíclicas de corte heterodoxo y la capacidad institucional para articularlas e instrumentarlas exitosamente. Sin duda que las políticas de incentivos fiscales y crediticios preferenciales aplicados de manera temporal y selectiva en determinadas ramas o indus-

---

de 2016, disponible en <http://www.canaintex.org.mx/mexico-y-corea-firmaran-tratado-de-libre-comercio-a-inicios-de-2017/>).

trias, fueron decisivas en la superación de las recesiones y la recuperación del crecimiento sostenido en Corea del Sur (Calva, 2012).

Frente a este planteamiento, nuestro trabajo buscó guiarse por la premisa según la cual el entorno institucional, las estrategias y las políticas públicas son componentes claves de una determinada visión del desarrollo y el bienestar de una sociedad. Bajo este enfoque, el entramado de instituciones económicas y políticas genera una estructura de incentivos (o desincentivos) que pueden favorecer u obstaculizar el desarrollo de un país (North, 1994). Con esta formulación conceptual, planteamos una explicación preliminar sobre la pérdida de dinamismo económico de Corea del Sur en los últimos años y su ingreso a un ciclo de crecimiento moderado estable.

Hemos visto que en el nuevo ciclo Corea del Sur dispone de un importante núcleo de fundamentos macroeconómicos relativos a los saldos superávitarios en la balanza comercial y cuenta corriente, un elevado producto por habitante y la disposición amplia de reservas internacionales. Esta evolución de la economía coreana inició en el año 2011 en un contexto de cambios graduales en el tipo de gestión económica por parte del Estado. Se trata de un desplazamiento gradual de la acción estatal reguladora y selectiva que favorece a los mecanismos del mercado y la competencia. Éste fue el caso de la reforma financiera de fines de los años noventa y la apertura al capital extranjero en este sector. Esta transformación se traduce en la pérdida de capacidad o margen de acción de los organismos gubernamentales de fomento que apoyan y orientan el desarrollo económico y social de Corea del Sur.

Uno de los capítulos más significativos de la transformación institucional en Corea fue la reforma financiera de 1998-2001 de corte liberal. En esta reforma las atribuciones del Banco Central de Corea para intervenir en la gestión de las tasas de interés y los niveles de crédito fueron severamente limitadas, acorde al esquema de autonomización de esta institución. No obstante, las autoridades monetarias lograron mantener algún margen de intervención en los mercados crediticios y de dinero (Marchini, 2009).

Desde este punto de vista, nuestro análisis nos lleva a concluir que la pérdida de dinamismo de la economía coreana a partir de 2011 se relaciona con dos procesos. El primero es la lenta recuperación de la demanda internacional como secuela de la crisis financiera de 2007-2008 que hemos examinado. El segundo proceso que explica el nuevo ciclo de crecimiento moderado es la pérdida de capacidad de los organismos institucionales para reactivar la actividad productiva, especialmente en materia de financiamiento y fortalecimiento de la demanda interna a través del gasto gubernamental que los mecanismos de mercado por sí mismos no pueden procesar.

Bibliografía

Banco Mundial, (2016) *Perspectivas económicas mundiales. Corea Sur*, disponible en <https://datos.bancomundial.org/pais/corea-republica-de>.

Calva, José Luis (coordinador) (2012), *Estrategias económicas exitosas en Asia y en América Latina*, Prólogo, vol. 2, México, Juan Pablos.

Cámara Argentina de Comercio (2014), "Análisis del Informe Económico de Corea del Sur", *Boletín*, agosto, Buenos Aries.

Joon Chang, Ha (1996), *El papel del estado en la economía*, México, Planeta/ Ariel Sociedad Económica.

López, Juan F. (2009), "La economía política del cambio institucional en Corea: inversión extranjera y relaciones gobierno empresa", en Juan J. Ramírez B. (coord.), *Transiciones coreanas. Permanencia y cambio en Corea del Sur en el inicio del siglo XXI*, México, El Colegio de México/Korea Foundation.

López, Juan F. (2011), "Comercio e inversión coreana en México: el TLC bilateral", en *México y la Cuenca del Pacífico*, núm. 41, mayo-agosto, México, Universidad de Guadalajara.

Marchini, Geneviéve (2009), "El sistema bancario y los flujos de capital extranjero en Corea del Sur. 1997-2004", en Juan J. Ramírez B. (coord.), *Transiciones coreanas. Permanencia y cambio en Corea del Sur en el inicio del siglo XXI*, México, El Colegio de México/Korea Foundation.

North, Douglas C. (1995), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.

Organización Mundial de Comercio (2017), *Country Profiles*, disponible en <http://stat.wto.org/CountryProfiles/KR_e.htm>.

Pino, Enrique H. (2007), "Corea del Sur: el desafío de una estrategia alternativa de crecimiento con bienestar. Regulación estatal y mercado", en José Luis Calva (coord.), *Desarrollo económico: estrategias exitosas*, vol. 2, México, Porrúa.

The Bank of Korea (2016), *Report 2016. Seul*, disponible en <http://www.bok.or.kr/eng/engMain.action>.

Tercera sección

India: su camino a la prosperidad

¿Está la India en el camino del rápido desarrollo industrial?*

Badar Alam Iqbal**
Arti Yadav***

Históricamente, el crecimiento y el desarrollo han sido aliados de los cambios estructurales en las economías nacionales. La teoría del desarrollo reconoce esencialmente tres etapas de desarrollo: la primera cuando el sector primario es el sector dominante en el crecimiento del PIB; la segunda cuando predomina la manufactura; y la tercera cuando lo hace el sector terciario, esta atapa se identifica con los países desarrollados (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, ONU, 2008). Las mejoras de la productividad en las industrias manufactureras a menudo se consideran una de las fuentes principales del crecimiento económico. Esta idea, por lo tanto, es similar al concepto tradicional de que a medida que un país se desarrolla, transfiere recursos del sector primario al manufacturero y posteriormente al sector servicios (Kuznets, 1996).

A nivel internacional, el nuevo entorno industrial está dando mucha más importancia a la actividad industrial basada en la tecnología. La producción se está globalizando, la brecha económica se está reduciendo a través de costos de transporte y comunicación cada vez menores, y la liberalización generalizada del comercio y de la inversión está generando asiduamente presiones competitivas. Las nuevas tendencias en la manufactura sugieren que se está volviendo más dispersa al crearse nuevas cadenas de valor internacionales; los inversionistas están en constante búsqueda de los costos más bajos; quieren una mayor flexibilidad en la producción y calidad constante en productos y entregas confiables (Mohan, 2002). Se ha sugerido en varios estudios que la ruta más rápida a través de la cual una nación puede

* Texto traducido del inglés al español por Moritz Alberto Cruz.

** Profesor de la Escuela de Economía y Finanzas de la Universidad Monarch (Suiza).

*** Profesora del Departamento de Comercio de Dualat Ram College de la Universidad de Delhi (India).

lograr crecimiento y desarrollo económico sostenido, no es por el nivel de sus recursos naturales, ni por sus vastos recursos humanos, sino por la innovación tecnológica, el desarrollo empresarial y el mejoramiento de las capacidades industriales (Kayode y Teriba, 1977).

La industrialización desempeña un papel clave en el desarrollo no sólo de economías desarrolladas (en términos de mantener su nivel de crecimiento actual), sino también en países en desarrollo, ya que puede ayudarlos a resolver los problemas de pobreza, desempleo, baja producción, productividad y nivel de bienestar (Chete, Adeoti, Adeyinka y Ogundele, 2014). La industrialización es vista como la ruta obligatoria para el desarrollo económico y social, y sin la cual cualquier nación permanecería estancada ante el reto actual mundial de acelerada tecnología. La riqueza, el desarrollo y el progreso de un país normalmente se juzgan por su nivel de industrialización. La política industrial inspira modernización mediante el aumento de la producción y de la productividad al hacer uso de técnicas de producción más modernas y recientes. También permite la máxima producción a un costo mínimo (Ofori, 1980).

El desempeño de las industrias se puede medir en términos de la velocidad a la que su producto ha crecido y las modificaciones en la composición estructural que han marcado al sector industrial. La industrialización también desempeña un papel importante en la promoción del comercio (World Trade Report, 2013). La industrialización, por lo tanto, no sólo ayuda a mantener el crecimiento de cualquier nación, sino también permite incrementar los niveles de bienestar limitando las fluctuaciones cíclicas. Y así, el rápido crecimiento industrial ha sido un objetivo principal de la planificación en la India.

Desarrollo industrial en la India: una visión general del pasado

La Resolución de Política Industrial de 1948 colocó los principios sustanciales de una economía mixta. Ella marcó la forma y el perfil de las industrias que definen la industrialización en los sectores público y privado; también la Ley de Industrias (Desarrollo y Regulación) de 1951 fue diseñada para el desarrollo y regulación de algunas industrias para lograr una inversión equilibrada en el sector industrial, de tal suerte que los objetivos y metas del desarrollo nacional se pudieran alcanzar. Adicionalmente, previó el desarrollo y la regulación de las industrias en conjunción con los Estados, el Consejo Asesor Central y los Consejos de Desarrollo. También previó la categorización de las industrias en función de diferentes calendarios para licencias, apoyo y reconstrucciones. Dentro de este amplio marco le-

gal, políticas, normas, reglamentos y procedimientos detallados han sido formulados (DIPP, 2017).

En la época actual, cuando la ciencia y la tecnología han alcanzado una supremacía indiscutible, el nivel de desarrollo industrial de una economía se ha convertido en el punto de referencia para evaluar su desarrollo real (OCDE, 2012). Si un país es tecnológicamente atrasado, otro tipo de progreso no tendrá valor, independientemente de cualquier otra distinción que pueda haber asimilado. Es evidente que el gobierno británico nunca tuvo la intención de desarrollar las industrias en la India durante el periodo previo a la independencia. Y después de ésta, fue el desarrollo industrial el que proporcionó la infraestructura básica necesaria para el desarrollo de la economía india. La Política Industrial de 1948 y la Ley de Industrias (Desarrollo y Regulación) de 1957, tienen el objetivo único de apoyar el desarrollo de las industrias, lo cual se reforzó posteriormente con la adopción de la planificación en 1951 (Comisión de Planificación de la India, 2017).

El atraso relativo del desarrollo industrial en la India puede reflejarse en el hecho de que en 1948-1949, los establecimientos fabriles representaron sólo el 6.6% del ingreso nacional total. La fuerza de trabajo total empleada en tales establecimientos fue aproximadamente de 8% de la población trabajadora en ese momento. Aunque en agregado el producto industrial de la India puede parecer enorme, por habitante es mucho más bajo que la producción industrial en los países avanzados (Ministerio de Trabajo y Empleo y Rehabilitación, 1969). Antes de la Primera Guerra Mundial, las únicas industrias que se habían desarrollado notablemente eran los textiles de algodón y yute, en las cuales el país tenía ventajas naturales. La Segunda Guerra Mundial condujo a la utilización máxima de la capacidad existente en las industrias indias. Durante la guerra y el periodo de la posguerra, el desarrollo industrial estuvo influenciado principalmente por las condiciones inflacionarias y la escasez prevalecientes, por lo que los factores de largo plazo como: la escala de operación, la disponibilidad de materias primas, el tamaño del mercado y la adecuación de la organización financiera y técnica para una operación exitosa bajo condiciones competitivas, no recibieron la atención que merecían (Kumar, 2005; Willie y Olamade, 2016).

El mayor énfasis en el desarrollo industrial en la India ha sido en las industrias de bienes de consumo, mientras el desarrollo de las industrias básicas de bienes de capital se ha quedado rezagado. Puede decirse que la producción de las industrias de bienes de consumo (como los textiles de algodón, el azúcar, el jabón, los fósforos y la sal) es en general suficiente para satisfacer el bajo nivel existente de demanda, dada la etapa actual de desarrollo económico del país. Mientras que en el caso de las industrias de

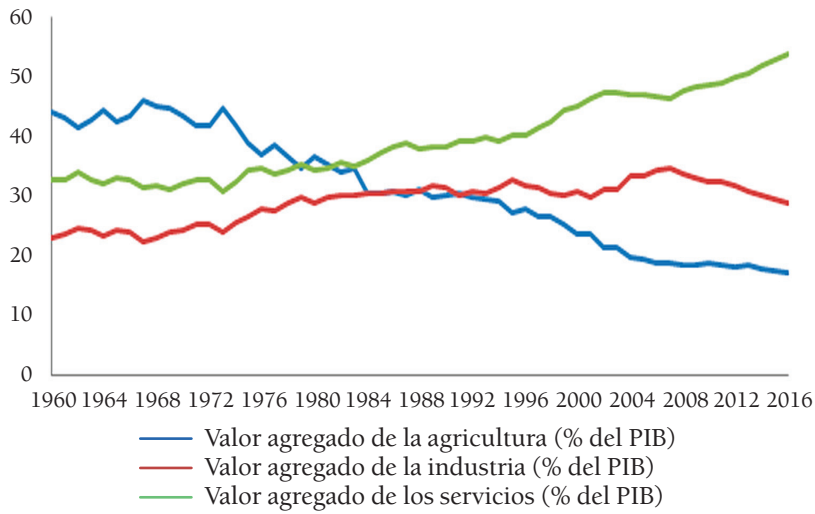
bienes de capital y de productos intermedios, la capacidad productiva disponible en el país es en la mayoría de los casos inadecuada, incluso para los requisitos actuales.

Desempeño y estructura de la industria

El crecimiento y el desarrollo de una economía se pueden evaluar con la ayuda de diferentes indicadores como: la tasa de crecimiento de la producción industrial, la contribución de la industria al ingreso nacional y la participación del empleo de la industria en el empleo total (Kniivila, 2007).

La figura 1 muestra el valor agregado de diferentes sectores como porcentaje del PIB. Desde 1960, la industria muestra una tendencia ascendente de contribución al PIB, pero su tasa de crecimiento no es tan atractiva. En cambio, el sector de servicios está creciendo a un ritmo mucho mayor en comparación con los otros dos sectores.

Figura 1
Valor añadido de diferentes sectores como porcentaje del PIB



Fuente: base de datos del Banco Mundial.

La tabla 1 muestra el Índice de Producción Industrial (IPI). Sin embargo, no se fijan objetivos en términos del IPI para la manufactura, los bienes de capital y bienes de consumo duraderos. La tasa de crecimiento del IPI fue 1.1% en 2012-2013 y -0.1% en 2013-2014. Sin embargo, a partir de entonces, el crecimiento del IPI alcanzó 2.8% en 2014-2015 y 3.0% en 2015-2016

(Oficina Central de Estadística). Según la nueva serie de Estadísticas de Cuentas Nacionales (NAS), publicada por la Oficina Central de Estadística, la participación del sector industrial en el Valor Agregado Bruto (VAB) a precios constantes (2011-2012) fue de 32.3% en 2012-2013, 31.7% en 2013-2014, y 31.4% en 2014-2015. La participación de la manufactura en el VAB fue del 18.3% en 2012-2013 y de 18.1% tanto en 2013-2014 como en 2014-2015. De acuerdo con el 12° Plan Quinquenal de la Comisión de Planificación, se prevé que el sector industrial crezca en promedio 7.6% (proyectado a precios de 2004-2005) durante el periodo del plan (2012-2013 a 2016-2017).

TABLA 1
ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL (IPI)

Años	*Minería y excavación*	*Fabricación*	*Electricidad*	*General*
1981-82 (base: 1980-81)	117.70	107.90	110.20	109.30
1982-83	132.30	109.40	116.50	112.80
1983-84	147.80	115.60	125.40	120.40
1984-85	160.90	124.80	140.40	130.70
1985-86	167.50	136.90	152.40	142.10
1986-87	177.90	149.70	168.10	155.10
1987-88	184.60	161.50	181.00	166.40
1988-89	199.10	175.60	198.20	180.90
1989-90	211.60	190.70	219.70	196.40
1990-91	221.20	207.80	236.80	212.60
1991-92	222.50	206.20	257.00	213.90
1992-93	223.70	210.70	269.90	218.90
1993-94	231.50	223.50	290.00	232.00
1994-95 (base: 1993-94)	109.80	109.10	108.50	109.10
1995-96	120.50	124.50	117.30	123.30
1996-97	118.20	133.60	122.00	130.80
1997-98	126.40	142.50	130.00	139.50
1998-99	125.40	148.80	138.40	145.20
1999-00	126.70	159.40	148.50	154.90
2000-01	130.30	167.90	154.40	162.50

TABLA 1 (CONTINUACIÓN)

Años	*Minería y excavación*	*Fabricación*	*Electricidad*	*General*
2001-02	131.90	172.70	159.20	167.00
2002-03	139.60	183.10	164.30	176.60
2003-04	146.90	196.60	172.60	189.00
2004-05	153.40	225.50	181.50	211.10
2005-06 (base: 2004-05)	102.30	110.30	105.20	108.60
2006-07	107.60	126.80	112.80	122.60
2007-08	112.50	150.10	120.00	141.70
2008-09	115.40	153.80	123.30	145.20
2009-10	124.50	161.30	130.80	152.90
2010-11	131.00	175.70	138.00	165.50
2011-12	128.50	181.00	149.30	170.30
2012-13	125.50	183.30	155.20	172.20
2013-14	124.70	181.90	164.70	172.00
2014-15	126.50	186.10	178.60	176.90
2015-16	129.30	189.80	188.70	181.10

FUENTE: *Manual de estadísticas de India*, Banco de la Reserva de India.

Por otro lado, se prevé que otros componentes de la industria como la manufactura, la electricidad, el suministro de gas y agua, y la construcción crezcan a una tasa promedio de 7.1%, 7.3% y 9.1%, respectivamente, durante el 12º Plan de Cinco Años (Comisión de Planificación de la India).

ESTADO DEL EMPLEO

En general, el empleo de una economía está vinculado con el proceso de cambios estructurales en términos de recursos que se transfieren de sectores de baja a alta productividad. Pero en el caso de la India, el cambio de la agricultura a la manufactura aún no se ha llevado a cabo en una medida apropiada a la del crecimiento de la productividad (tabla 2).

En el caso de la India, una gran parte de la fuerza de trabajo sigue dependiendo del sector agrícola, por ejemplo, el 48.9% del total del empleo en el año 2011-2012. En términos de empleo en la industria, la manufactura no ha sido un importante impulso a largo plazo de la creación de empleo en la

TABLA 2
EMPLEO EN DIFERENTES SECTORES

Sectores	*Empleo (en millones) 1999-2000*	*Empleo (en millones) 2004-2005*	*Empleo (en millones) 2009-2010*
Agricultura	237.67	258.93	244.85
Fabricación	44.05	55.77	50.74
Minería	2.17	2.64	2.95
Electricidad, gas y suministro de agua	1.13	1.30	1.25
Construcción	17.54	26.02	44.04
Servicios	94.20	112.81	116.34
Total	396.76	457.46	460.22

FUENTE: *Manual de estadísticas de India*, Banco de la Reserva de la India.

India, pero tiene la mayor participación de mano de obra entre otros subsectores de la industria. Después de fluctuar alrededor del 11% durante un tiempo, aumentó significativamente en 2011-2012, alcanzando el 12.6% antes de disminuir al 10.7% en 2013-2014. En el caso de la minería y electricidad, gas y abastecimiento de agua, la participación es mínima. La minería y los servicios públicos (electricidad, agua y gas), que han experimentado una reducción del empleo en el periodo 1994-1995, contribuyen alrededor de 0.56% y 0.26% al empleo total, pero lograron un alto crecimiento en periodos anteriores. También se ha registrado un pequeño crecimiento en el empleo durante 2004-2010, con una participación relativamente baja en el crecimiento del PIB (Papola y Sahu, 2012). Por otro lado, en las áreas rurales se ha notado un aumento del empleo en el sector industrial, principalmente en el sector de la construcción, donde la proporción del empleo en las zonas rurales aumentó de 14.4% (1999-00) a 30.1% (2011-2012). Esto ha sido acompañado por un cambio en la estructura laboral, con un aumento en el empleo asalariado informal y una disminución en el autoempleo (International Labour Organisation, 2016).

¿ES EL DESARROLLO INDUSTRIAL REAL PARA LA INDIA?

El sector industrial es el principal contribuyente al crecimiento de la India, la participación de la industria (incluida la construcción) se situó en el 31.1% del Valor Añadido Bruto (VAB) en 2016-2017. Pero está más o me-

nos estancado desde 2013-2014, debido a la industria manufacturera, la cual se mantiene en alrededor del 17.3% del VAB en 2013-2014 y 2015-2016. Se estima que el crecimiento general del VAB para 2016-2017 sea 6.6%, pero el desempeño industrial ha disminuido de 8.8% durante 2015-2016 a 5.6% en 2016-2017 (OSC, 2016). Esto no está en consonancia con el crecimiento económico, debido a que unos sectores industriales y manufactureros robustos ayudan a promover la producción nacional; las exportaciones y el empleo han demostrado ser un catalizador para un mayor crecimiento de la economía. La desaceleración del sector manufacturero de la economía puede atribuirse al problema gemelo de la hoja de balance. Este problema se refiere a los balances deteriorados de los bancos del sector público, debido a mayores activos improductivos y a una posición financiera arriesgada de las empresas que ralentizan la toma de crédito, generando una mayor desaceleración de la formación bruta de capital fijo (GFCF) y, por lo tanto, del crecimiento industrial (Economic Survey, 2016-2017).

Por otro lado, visto en términos del Índice de Producción Industrial (IPI), el crecimiento industrial muestra un crecimiento positivo (tabla 2). Según la nueva serie de 2011-2012, el IPI general creció 5.0% en 2016-2017 en comparación con el 3.4% del año pasado. El crecimiento para abril-mayo de 2017-2018 ha sido del 2.3% (tabla 3).

TABLA 3
TASA DE CRECIMIENTO DEL IPI (%) (AÑO BASE 2011-2012)

	2015-2016	*2016-2017*
IPI general	3.40	5.00
Minería	4.30	5.40
Fabricación	3.00	4.80
Electricidad	5.70	5.80
Usar la clasificación basada		
Bienes principales	5.00	4.90
Bienes de equipo	2.10	3.20
Bienes intermediarios	1.50	3.40
Construcción/infraestructura	2.80	3.90
Bienes de consumo duradero	4.20	5.10
Bienes de consumo no duradero	2.70	8.50

FUENTE: Oficina Central de Estadísticas.

La industrialización en la India se ve afectada por algunos problemas palpables, como el poder económico y la riqueza, que se han concentrado en unas pocas manos y las masas en su mayoría no han sido beneficiadas. La política de concesión de licencias industriales, que es sólo un auxiliar de la política industrial, ha dado lugar a muchos problemas económicos, sociales y políticos, como las disparidades y los desequilibrios regionales, que debieron haberse eliminado pero que aún persisten. En realidad, todos los planes han demostrado que la producción industrial —por un amplio margen— no alcanzó la meta.

TABLA 4
TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL
(EN PORCENTAJE)

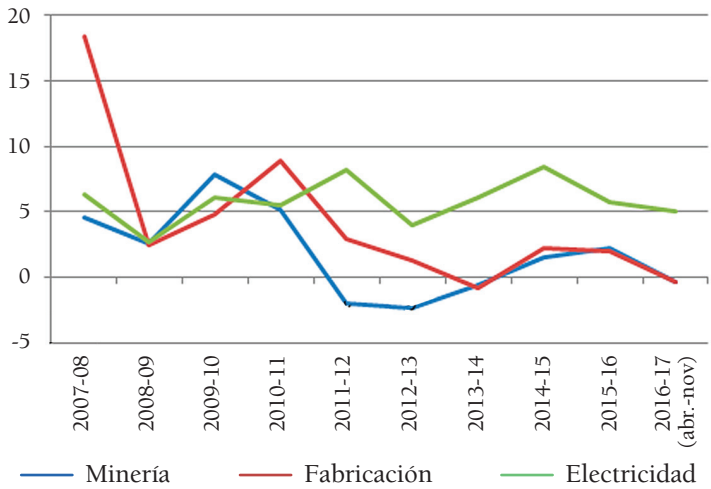
Periodo	*Peso*	*2007-2008*	*2008-2009*	*2009-2010*	*2010-2011*	*2011-2012*
Minería	14.20	4.60	2.60	7.90	5.20	-2.00
Fabricación	75.50	18.40	2.50	4.80	8.90	3.00
Electricidad	10.30	6.30	2.70	6.10	5.50	8.20
En general	100.00	15.50	2.50	5.30	8.20	2.90

Periodo	*Peso*	*2012-2013*	*2013-2014*	*2014-2015*	*2015-2016*	*2016-2017 (abril-noviembre)*
Minería	14.20	-2.30	-0.60	1.50	2.20	-0.30
Fabricación	75.50	1.30	-0.80	2.30	2.00	-0.30
Electricidad	10.30	4.00	6.10	8.40	5.70	5.00
En general	100.00	1.10	-0.10	2.80	2.40	0.40

FUENTE: Oficina Central de Estadísticas.

La tabla 4 muestra que el crecimiento en IPI es el más alto en 2007-2008 con 15.5%, en ese periodo la tasa de crecimiento manufacturero fue de 18.4%, pero disminuyó a 2.5% en 2008-2009. Sin embargo, mejoró al 5.3% en 2009-2010 y luego al 8.2% en 2010-2011. Sucesivamente, el crecimiento industrial se desaceleró a 2.9% en 2011-2012 y 1.1% en 2012-2013, y la producción industrial nuevamente muestra un crecimiento negativo de -0.1% en 2013-2014. En 2014-2015 y 2015-2016, el IPI nuevamente mejoró y mostró un crecimiento positivo de 2.8% y 2.4%, respectivamente. La figura 2 muestra la evolución del crecimiento de la producción industrial. Indica que la manufactura, la minería y la electricidad, los tres sectores están declinando.

FIGURA 2
EVOLUCIÓN DEL CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL



FUENTE: preparado por el autor utilizando la tabla 4.

Desde 2008-2009, las tasas de crecimiento para ocho industrias clave muestran que durante 2014-2015 crecieron sólo 3.2%, debido principalmente al crecimiento negativo en la producción de petróleo crudo, gas natural y acero. Por otro lado, la producción de carbón, productos de refinería, fertilizantes, cemento y electricidad ha mostrado un crecimiento positivo durante este periodo (tabla 5).

Mientras tanto, la evolución del crecimiento también está fluctuando (figura 3). En abril-diciembre de 2016-2017, el índice de ocho Industrias clave registró un crecimiento del 5%. La producción de acero ha crecido más del 8% durante este periodo. La producción de productos de refinería y electricidad registró, cada uno, más del 5% de crecimiento durante abril-diciembre de 2016-2017. Sin embargo, la producción de petróleo crudo y gas natural registró un crecimiento negativo durante este periodo (Departamento de Política Industrial y Promoción, Gobierno de la India).

DESEMPEÑO DE LAS EXPORTACIONES

Desde 1991, la eliminación de las restricciones cuantitativas a la importación de bienes de capital y productos intermedios, y la reducción de aranceles a los productos manufacturados importados, representan medidas significativas de liberalización comercial adoptadas por la India a través de refor-

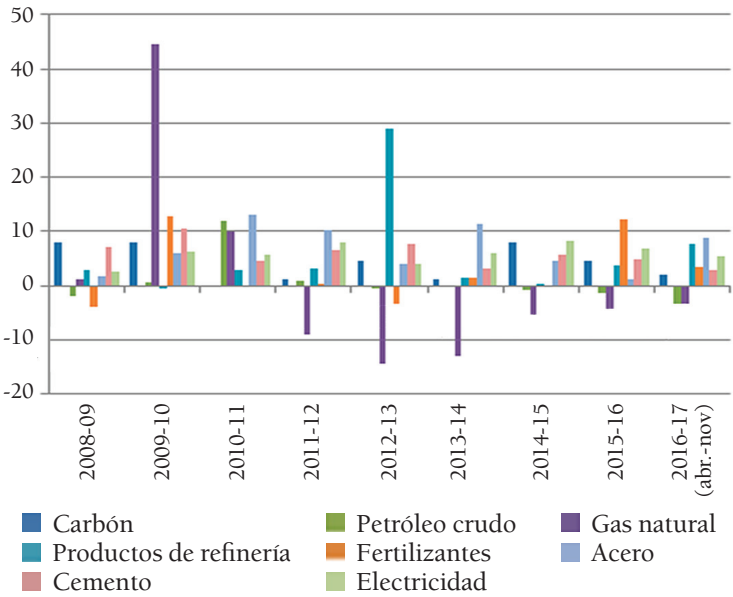
TABLA 5
TASA DE CRECIMIENTO DE OCHO INDUSTRIAS CLAVE
(EN PORCENTAJE)

Sector	*Peso*	*2008-09*	*2009-10*	*2010-11*	*2011-12*	*2012-13*
Carbón	4.38	8.00	8.10	-0.20	1.30	4.60
Petróleo crudo	5.22	-1.80	0.50	11.90	1.00	-0.60
Gas natural	1.71	1.30	44.60	10.00	-8.90	-14.50
Productos de refinería	5.94	3.00	-0.40	3.00	3.10	29.00
Fertilizantes	1.25	-3.90	12.70	0.00	0.40	-3.40
Acero	6.68	1.90	6.00	13.20	10.30	4.10
Cemento	2.41	7.20	10.50	4.50	6.70	7.70
Electricidad	10.32	2.70	6.20	5.60	8.10	4.00
Índice general	37.90	2.80	6.60	6.60	5.00	6.50

Sector	*Pesos*	*2013-14*	*2014-15*	*2015-16*	*2016-17 (abr-dic)*
Carbón	4.38	1.30	8.10	4.50	2.00
Petróleo crudo	5.22	-0.20	-0.90	-1.40	-3.20
Gas natural	1.71	-13.00	-4.90	-4.20	-3.30
Productos de refinería	5.94	1.50	0.30	3.70	7.80
Fertilizantes	1.25	1.50	-0.10	12.20	3.40
Acero	6.68	11.50	4.70	1.20	8.90
Cemento	2.41	3.10	5.60	4.90	2.80
Electricidad	10.32	6.00	8.40	6.80	5.40
Índice general	37.90	4.20	4.50	3.20	5.00

FUENTE: Oficina del Asesor Económico, DIPP (Informe anual 2016-17 de DIPP).

FIGURA 3
EVOLUCIÓN DEL CRECIMIENTO DE LAS OCHO INDUSTRIAS CLAVE
(EN PORCENTAJE)



FUENTE: preparado por el autor usando la tabla 5.

mas de política económica. Al reducir el sesgo antiexportador del régimen político, se esperaba que estas reformas mejoraran la competitividad de las exportaciones de las empresas indias y, por lo tanto, una mayor contribución de las exportaciones a la economía. El arancel promedio en el sector manufacturero se redujo gradualmente a lo largo de los años, por ejemplo, pasando del 117% en 1990-1991 al 39% en 1999-2000 (Francis, Smitha y Kallummal, 2013).

Las exportaciones de mercancías de la India representan una parte importante de las exportaciones del mundo. El sector manufacturero aporta la mayor parte de las exportaciones de mercancías de la India (figura 2). En particular, la participación del sector ha aumentado del 50% en 1985 a más del 64% en el año 2009. Una mirada más cercana sugiere que el crecimiento anual en las exportaciones manufacturas de la India ha crecido 19.13% entre 1991 y 1992 y continuó creciendo consistentemente a una tasa anual acumulada de casi 13% hasta 1997. A pesar de la importancia del sector manufacturero para la economía india, las exportaciones manufactureras han tenido un impacto mínimo cuando se han visto a escala global. La participación de la India en las exportaciones manufactureras mundiales

aumentó de 0.6% a 1.4% entre 2000 y 2009, mientras las chinas se han triplicado, en específico han pasado del 3.2 a más del 10% en el mismo periodo (Mukherjee y Mukherjee, 2012).

Las experiencia de la mayoría de las economías exitosamente industrializadas, pasadas y recientes, como Estados Unidos, la Unión Europea, Japón, Corea del Sur, China, etc., muestra que la expansión sostenible de las exportaciones y el desarrollo industrial no pueden lograrse sin vincular la política comercial con una estrategia nacional de desarrollo industrial. Las políticas para promover la inversión y las exportaciones no pueden considerarse segregadas de las políticas necesarias para apoyar la producción continua y la actualización tecnológica, así como el desarrollo de habilidades en un amplio espectro de sectores para mejorar la productividad y también políticas para permitir encadenamientos nacionales hacia adelante y hacia atrás para apoyar el desarrollo y cambio estructural hacia actividades de mayor valor agregado (UNCTAD, 2014).

En el contexto de la prevaleciente realidad teórica y práctica, el gobierno de la India está incesantemente tomando pasos para acelerar el crecimiento del sector industrial. Para la creación de un entorno empresarial propicio, el gobierno simplifica y racionaliza constantemente los procesos y procedimientos para aumentar la confianza de los inversores. También simplifica el régimen de política de inversión extranjera directa (IED), eliminando la estipulación de la capacidad anual en la licencia industrial y desregulando la capacidad anual de artículos de defensa para la licencia industrial, permitiendo IED en defensa hasta el 49%, en infraestructura ferroviaria hasta el 100%, en el sector de seguros y pensiones hasta el 49%, son algunos de los ejemplos de iniciativas gubernamentales. Otras medidas son la implementación de programas como: el Proyecto e-biz Mission Mode, bajo el Plan Nacional de e-Governance; la conceptualización del Corredor Industrial Amritsar Kolkata; el Corredor Industrial Chennai-Bengaluru; el Corredor Económico Bengaluru-Mumbai y el Corredor Industrial Vizag-Chennai (como la primera fase de un Corredor Económico de la Costa Este), y la creación de una Autoridad Nacional de Desarrollo del Corredor Industrial (NICDA) para coordinar y supervisar el progreso de los diversos corredores industriales. También el gobierno lanzó recientemente el programa "Make in India" con 25 sectores de impulso para proporcionar un empuje mayor a la manufacturación en la India.

Pero aparte de las iniciativas anteriores, el escenario industrial en la India adolece de varios problemas. El sector primario sigue estando muy atrasado en términos de tecnología y máquinas modernas en el proceso de producción, por lo que la productividad y la eficiencia son bajos. Además, ha habido un desarrollo industrial muy desequilibrado en el país, ya que

algunas regiones están muy industrializadas; otras, en lugares remotos, tienen problemas de desempleo y desigualdad.

Conclusión

Este capítulo presenta una visión crítica de la estructura de crecimiento industrial de la India, al mostrar diferentes momentos que ocurrieron en todos estos años, y ha inspeccionado el escenario industrial pasado y presente del país. El sector industrial es uno de los principales contribuyentes al crecimiento de la India en términos de productividad y exportaciones, pero recientemente la tasa de crecimiento está más o menos estancada. En términos de empleo, una gran parte de la fuerza laboral sigue dependiendo del sector agrícola; la participación en el sector industrial no ha estado a la altura. No todas las contribuciones de los subsectores están distribuidas de manera uniforme, sólo la manufactura tiene la mayor participación de la fuerza de trabajo entre otros subsectores de la industria. El principal desafío de la India —en tales circunstancias— es aumentar la inversión pública y privada para mejorar las capacidades productivas y las capacidades a gran escala, a fin de mejorar su base y la competitividad del sector industrial a nivel mundial. Esto no se puede anticipar sin una contribución significativa del gobierno en términos de construcción de infraestructura necesaria. Esto también necesita cambios en el marco de políticas. Por lo tanto, para hacer que la industrialización sea el pilar de la economía de la India, se necesita un enfoque global para lograr un crecimiento y desarrollo industrial en general.

Bibliografía

Central Statistics Office (2016), disponible en <http://www.mospi.gov.in/central-statistics-office-cso-0>.

Chete, L.N.; J.O. Adeoti, F.M. Adeyinka y O. Ogundele (2014), *Industrial Development and Growth in Nigeria, Lessons and Challenges* (núm. 2014/019), WIDER Working Paper, disponible en <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/L2C_ WP8 _Chete-et-al-1.pdf>.

Confederation of Indian Industry (CII-PWC), (2014), *Driving Growth in Indian Industry Unlocking the Transformation Alvalue with Technology*, disponible en <https://www.pwc.in/assets/pdfs/publications/2014/driving-growth-in-indianindustries.pdf>.

Department of Economic and Social Affairs, UN (2008), *Support and Coordination Achieving Sustainable Development and Promoting Development Cooperation Dialogues at the Economic and Social Council*, Office for ECOSOC, UN, disponible en <http://www.un.org/en/ecosoc/docs/pdfs/fina_08-45773.pdf>.

Department *of Industrial Policy & Promotion* (DIPP) (2016), *Annual Report 2016 -2017*, disponible en <http://dipp.nic.in/sites/default/files/annual-report_Eng_2016-17_0.pdf>.

Economic Survey (2016-2017), *Vol. I, Ch. 4,* disponible en <http://indiabudget.nic.in/budget2016-2017/es2015-16/echapvol2-04.pdf>.

Francis, Smitha y M. Kallummal (2013), India's Comprehensive Trade Agreements, Implications for Development Trajectory", *Special Article, Economic & Political Weekly,* vol. XLVIII, núm. 31, pp. 109-122, disponible en <https://www.scribd.com/document/161396512/Indias-Comprehensive-Trade-Agreements#>.

Reserve Bank Of India (2017), *Handbook of Indian Statistics*, disponible en <https://rbi.org.in/Scripts/annualpublications.aspx?Head=Handbook%20of%20Statistics%20on%20Indian%20Economy>.

International Labour Organisation (2016), *India Labour Market Update ILO Country Office for India*, disponible en <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---sro-new_delhi/documents/publication/wcms_496510.pdf>.

Kayode, M.O. y O. Teriba (eds.) (1977), *Industrial Development in Nigeria: Patterns, Problems and Prospects*, Ibadan, University Press.

Kniivilä, M. (2007), "Industrial Development and Economic Growth: Implications for Poverty Reduction and Income Inequality", en *Industrial Development for the 21st Century: Sustainable Development Perspectives*, vol. 1, núm. 3, pp. 295-333.

Kumar (2005), "The Cambridge Economic History of India", en *Orient Blackswan, Vol. 2*, disponible en <https://books.google.co.in/books?Id=d-4sgbfdutmc&pg=PA633&lpg= PA633&dq =While +the+Second+World +War+leads+for+the+maximum+utilization+ of+existing+capacity+in+ Indian+industries.&source=bl&ots= m605iifugg&sig =khpzvpresc3el2vziqnols89c4&hl=en&sa=X&ved=0ahukewj4llrtvldwahulko8khfs3b8gq6aeiktab#v=onepage&q=While%20the%20Second%20World%20War%20leads%20for%20the%20maximum%20utilization%20of%20existing%20capacity%20in%20Indian%20industries.&f=false>.

Kuznets, S. (1996), *Modern Economic Growth*, New Haven, Yale University Press.

Make in India (2016), disponible en <http://www.makeinindia.com/home>.

Ministry of Labour and Employment and Rehabilitation (1969), *Report of the National Commision on Labour, Government of India*, disponible en <https://casi.sas.Upenn.edu/sites/casi.sas.upenn.edu/files/iit/National%20Commission%20on%20Labour%20Report.pdf>.

Mohan, R. (2002), *28th Frank Moraes Lecture delivered at Chennai organised by United Writers Association and the Frank Moraes Foundation*, disponible en <http://rakeshmohan.com/docs/rbibulletinnov2002.pdf>.

Mukherjee, S. y S. Mukherjee (2012)," Overview of India' Export Performance, Trends and Drivers", *Working Paper*, núm. 363, Indian Institute of Management Banglore, disponible en <https://iimb.ac.in/research/sites/default/files/WP%20No.%20363.pdf>.

Nagaraj, R. (2009), "India's Industrial performance, 1991-2008", Working paper, *Indian Economy since Independence,* Uma kapila (ed.), disponible en <http://www.igidr.ac.in /newspdf /17 %20Chap_R.%20Nagaraj_IDR-2011.pdf>.

OECD (2012), "Innovation for Development, A Discussion of the Issues and an Overview of Work of the OECD Directorate for Science", *Technology and Industry*, disponible en <http://www.oecd.org/innovation/inno/50586251.pdf>.

Ofori, G. (1980), 2The Construction Industries of Developing Countries: The Applicability of Existing Theories and Strategies for their Improvement and Lessons for the Future, the Case of Ghana", tesis de doctorado, University of London, disponible en <http://discovery.ucl.ac.uk/1317715/1/279 216.pdf>.

Open Government Data (OGD) (2016), *Platform India,* disponible en <https://data.gov.in/>.

Papola, T.S. y P.P. Sahu (2012), *Growth and Structure of Employment in India Long-Term and Post-Reform Performance and the Emerging Challenge*, Institute for Studies in Industrial Development New Delhi, disponible en <http://isidev.nic.in/pdf/ICSSR _TSP_PPS.pdf>.

Planning Commission of India (2016), disponible en <http://planning commission. Gov.in /index _ old pc.php>.

UNCTAD (2014), *Trade and Investment Report,* disponible en <http://unctad.org/en /Publi cationslibrary/wir2014_en.pdf>.

Willie, S. y O. Olamade (2016), "Innovation Systems and Capabilities in Developing Regions: Concepts, Issues and Cases", Routledge, disponible en <https://books. Google.co .in/books?Id=fsc3daaaqbaj&pg=PA53&lpg=PA53&dq=While+the+Second+World+War+leads+for+the+maximum+utilization+of+existing+capacity+in+Indian+industries.&source=bl&ots=Kf524BXQIR&sig=LI5AgjkT7sYpS8-u-JARB1ZCb9U&hl= en&sa=X&ved=0ahukewj4llrtvldwahulko8khfs3b8gq6aeijtaa#v=onepage&q=

While%20the%20Second%20World%20War%20leads%20for%20the%20maximum%20utilization%20of%20existing%20capaci ty%20in%20Indian%20industries.&f=false>.

World Trade Report (2013), *Trends in International Trade*, disponible en <https://www.wto.org/ english/res_e/booksp_e/wtr13-2b_e.pdf>.

La transformación estructural y el imperativo manufacturero en la India contemporánea. Líneas cambiantes del nuevo paradigma del desarrollo*

Vikram Chadha**
Neeru Chadha***
Pooja Choudhary****

Introducción

En su evolución histórica, las economías transitan de la etapa primariamente agrícola a una manufacturera, para entonces ingresar a la etapa del sector de servicios desarrollados, con una contribución predominante al empleo y al PIB. Pero en el caso de la India, con las reformas económicas, aterrizó de inmediato en la etapa del sector servicios sin la culminación de la etapa manufacturera madura. Así que, en cierto modo, la India saltó la etapa de una economía manufacturera madura y, por lo tanto, permaneció privada de muchas externalidades que dicha etapa puede conferir a una economía en rápido desarrollo.

India evitó espontáneamente la madurez manufacturera con el inicio de las reformas globales y liberalizadoras que dependían de la eliminación de las barreras comerciales para acentuar la velocidad del comercio entre las naciones. Tal intercambio libre y sin restricciones requería fronteras desmoronadas y comunicación estimulada, y así demostró ser el precursor de la revolución de las Tecnologías de la Información (TI) y punto com. Las reformas convirtieron al mundo entero en un pueblo muy unido y los lazos entre las naciones se fortalecerían en base a las tecnologías de información y comunicación generadas por computadora. La comunicación y el comercio rápidos, y el movimiento de los factores requerían especialistas en *software*, informática, científicos y técnicos, y la India era el segundo mayor reservo-

* Texto traducido del inglés al español por Moritz Alberto Cruz.
** Profesor de la Escuela de Economía de la Universidad Guru Nanak Dev, India.
*** Directora de el Colegio de Mujeres RR Bawa Dav, Batala (Punjab), India.
**** Investigadora de la Escuela de Economía de la Universidad Guru Nanak Dev, India.

rio de mano de obra técnicamente capacitada, de habla inglesa, científica y profesional. La estrategia de desarrollo de la India, desde la independencia, había previsto el crecimiento de la mano de obra de ciencia y tecnología en el país. Así que se ofrecieron paquetes de pago lucrativos, se facilitaron canales de movimiento para mano de obra profesional, aplicaciones de *software* en segmentos verticales de sectores productivos, incluyendo entretenimiento, finanzas, banca, transporte, contabilidad, salud y prácticamente todas las esferas de la vida se orientaron instantáneamente hacia el *software*, las computadoras y las TI, acelerando el ritmo de la información y las transacciones, como también el movimiento desenfrenado de la Inversión Extranjera Directa (IED) y del conocimiento. De repente, las condiciones se volvieron propicias para el crecimiento inexorable del sector de servicios y el sector manufacturero quedó relegado a un segundo plano.

Por lo tanto, mientras que la contribución del sector primario al PIB a costo factorial disminuyó del 56.4% a sólo el 19% en 2014-2015, la contribución del sector de servicios aumentó del 28.5% al 52.6% en 2014-2015. Aunque la contribución del sector manufacturero aumentó primero de 11.4% a 22.5% durante 1950-1951 a 1996-1997, luego se desplomó a 15.11% en 2012-2013 y aumentó marginalmente a 17.4% en 2014-2015.

Lo mismo es el caso de la distribución ocupacional. El empleo agrícola cayó del 74 al 49% del empleo nacional entre 1960 y 2012; el empleo industrial se estancó alrededor del 24% del total, del cual la manufactura representó sólo el 12.5%. Pero el empleo en el sector servicios se disparó del 15% al 30% del empleo nacional durante el mismo periodo, y del empleo en el sector de servicios, casi el 50% lo aportan el sector de TI y comunicación. Por lo tanto, el sector manufacturero ha perdido su impulso en la rápida economía en desarrollo de la India y ha cedido su lugar secuencial al sector servicios. Esto no augura nada bueno para la trayectoria de crecimiento.

Así, el objetivo principal de nuestro trabajo es resaltar el papel específico que la manufactura puede desempeñar para cubrir los males en la economía contemporánea de la India en su fase actual de desarrollo, tales como: el desempleo, la acumulación de capital, la formación de habilidades y la diversidad de la producción para satisfacer las necesidades crecientes de la sociedad. Esto es entonces consecuente con la misión en curso de Habilidades en India y el programa Hecho en India, que se basa en mejorar la facilidad para hacer negocios y tiene el potencial de atraer a manufactureros extranjeros e IED para desarrollar a la India como el centro global de manufacturas en el mundo.

Aunque la India ha sido un país manufacturero mundialmente conocido desde la antigüedad, las políticas avaras de los gobernantes británicos —en particular desde el último cuarto del siglo XVIII, coincidiendo con la Re-

volución Industrial— virtualmente desindustrializaron a la India, dando como resultado la contracción de empleos industriales, desurbanización y artesanos no calificados. Pero después de la independencia, particularmente desde el 2do Plan Quinquenal, la fabricación industrial recibió un estímulo. Casi el 94.9% de la manufactura india está constituida de microindustrias: 4.7% son industrias pequeñas y sólo 0.17% son industrias medianas y grandes.

Aunque el sector manufacturero ha sido culpado de generar crecimiento sin empleo durante las últimas dos décadas, se debe a las crecientes inversiones intensivas en capital de las corporaciones multinacionales, lo cual a su vez se debe a la falta de calificación de la mano de obra local que hace que las empresas extranjeras eviten emplear tal mano de obra y, por lo tanto, exista una baja elasticidad del empleo al producto manufacturero. No obstante, nadie puede negar que tal sector, aunque pequeño, genera más del 70% de los empleos industriales en la India, y con la capacitación adecuada y el aumento en la facilidad para hacer negocios, las empresas manufactureras extranjeras producirían sus productos en la India, de tal suerte que la manufactura tendría un potencial mucho mayor para generar suficiente trabajo.

La nueva política nacional manufacturera de 2011 y 2014 prevé elevar la participación del valor añadido manufacturero en el PIB del actual 15% al 25% para 2020, ya que en China y Corea contribuyen con un 32% y en Indonesia y Malasia con 24 por ciento.

El crecimiento de la industria tiene muchas ventajas: fuertes encadenamientos, potencial de empleo, una canasta diversificada de productos para sustituir importaciones, potencial para I+D, contribución sustancial a la formación de capital y un sólido potencial de crecimiento. Mientras que el crecimiento agrícola está estancando en alrededor 3.2%, el crecimiento de la industria manufacturera es superior al 7.2%. Aunque el crecimiento de los servicios es superior al 10%, dependen del crecimiento del sector manufacturero.

Para el fortalecimiento del sector manufacturero, la clave es mejorar la mano de obra india. El plan al respecto es aumentar la proporción de mano de obra calificada del actual 3% al 67% para 2022. China tiene un 47% de mano de obra calificada; Corea 96%; Alemania 74% y Japón 80%. Del mismo modo, para que las empresas extranjeras impulsen las actividades manufactureras en la India, se han identificado 25 sectores (incluidos automóviles, productos químicos, tecnología de la información, puertos, comunicaciones, cuero, etc.), donde se inducirá una enorme inversión extranjera directa mediante la oferta de instalaciones integrales para hacer negocios con facilidad bajo el programa Hecho en India, además los topes de capital

extranjeros se han elevado, a saber 49% en defensa; 100% en infraestructura ferroviaria; 74% en el espacio y así sucesivamente. Un total de US$ 17 mil millones de inversión extranjera ha llegado bajo esta iniciativa, y muchas compañías extranjeras como Samsung; Hitachi; Lenovo; Foxcon; BMW, han propuesto establecer sus instalaciones de producción.

Así, con el crecimiento actual de más del 7.2% y programas como la Misión Habilidades en India y la campaña Hecho en India, India está lista para convertirse en un centro de actividades de fabricación mundial.

La transformación estructural y el imperativo del crecimiento manufacturero. Las líneas cambiantes del nuevo paradigma del desarrollo

En su evolución histórica, con bajos niveles de ingresos per cápita (IPC), las economías son principalmente agrícolas, por lo que la agricultura contribuye al máximo al PIB y al empleo. Pero a medida que el IPC aumenta, cambia el patrón de demanda favoreciendo los bienes de uso final, y se acumula capital y se dispone de la última tecnología y de capital internacional, así las economías tienden a industrializarse, sector que a su vez comienza a contribuir al máximo al ingreso nacional y al empleo. Sin embargo, con una mayor escalada del ingreso, mientras las economías alcanzan una etapa de consumo masivo, las personas desean menos manufacturas y en cambio gastan más en servicios tales como salud, educación, turismo, transporte y comercio, de modo que el sector terciario asume prevalencia sobre los otros. Esta tesis ha sido probada amplia y empíricamente por Kuznets (1965); Chenery (1979); Thirlwall (1983); ONUDI (1983).

Durante la época colonial, la India estaba básicamente en la etapa de producción agraria. El programa de industrialización comenzó desde el 2do Plan Quinquenal en el que los hacedores de política previeron desarrollar de manera integral la manufactura junto con la infraestructura y servicios para lograr la autosuficiencia económica y tecnológica. Hasta el 5to Plan, la industria y la manufacturera recibieron un gran impulso en términos de desembolsos públicos. Pero desde entonces, la orientación cambió a favor de la agricultura y la fabricación a pequeña escala y artesanal; sin embargo, la industria manufacturera continuó recibiendo atención calculada, favoreciendo especialmente a las industrias intensivas en empleo. Aunque a finales de la década de los ochenta, casi el 95% de las exportaciones de la India consistían en productos manufacturados, las tasas de crecimiento de la manufactura se habían desplomado durante el periodo 1965-1980. De

cualquier manera, la industria manufacturera siempre ha tenido una posición destacada en la estrategia de desarrollo, y su participación en el PIB también se elevó espontáneamente, como es evidente en el cuadro 2 (véase más adelante).

Pero desde la introducción de las reformas económicas a principios de la década de 1990, la industria manufacturera se ha ido reduciendo poco a poco y la India saltó a la tercera etapa del desarrollo sin darse cuenta del potencial total del crecimiento de la manufactura. En consecuencia, la participación de la industria manufacturera en el PIB se ha estancado y la India falló en capitalizar las externalidades del sector manufacturero, nutridas e impulsadas desde mediados de los años cincuenta hasta principios de los noventa.

Pero ahora ha llegado el momento de mantener el alto crecimiento de los ingresos, junto con la creación de empleo y la rápida formación de capital basada en un alto crecimiento de la inversión y el crecimiento de las exportaciones, con una orientación de crecimiento inclusivo, de tal suerte que la industria manufacturera debe recibir un gran empujón. Por lo tanto, el objetivo primordial del presente capítulo es resaltar la relevancia del crecimiento manufacturero para la economía india contemporánea. En el esquema de discusión, planeamos analizar el estado y el crecimiento del sector manufacturero en la economía india, y resaltar las limitaciones de su crecimiento. Posteriormente, nos esforzaremos por centrarnos en la importancia y el imperativo de dar un fuerte impulso a este sector, especialmente en las circunstancias actuales, y si las iniciativas recientes de los programas de desarrollo Hecho en India y Habilidades en India son consistentes con el rápido desarrollo de las manufacturas, y si inducen mayores flujos de IED en la economía.

Datos y metodología

Los datos para el presente capítulo han sido tomados de fuentes como: Economic Survey of India (varios números); Resúmenes estadísticos de la India; Encuesta Anual de Industrias; Borradores del Plan Quinquenal; Informes del CMIE; RBI Bulletin; Moneda y Finanzas, y otros libros, diarios y documentos. El alcance del estudio se limita sólo al sector manufacturero, que comprende a todos los pequeños, micro, medianos, grandes, gigantes y conglomerados en el ámbito nacional y multinacionales que producen en la India. La referencia temporal del trabajo es el periodo transcurrido desde las reformas económicas de los noventa.

El análisis cuantitativo se ha llevado a cabo para analizar datos y tendencias, con base en proporciones y porcentajes, principalmente. De manera similar, para calcular las tasas de crecimiento compuesto anual, se ajustó la siguiente función:

$$Y_t = a\ b^t e^{\mu t}$$

Transformando la ecuación en forma lineal:

$$\text{Log } Y_t = \log a + t \log b + \mu_t$$

Log Y_t = valor de la variable dependiente, cuya tasa de crecimiento se está calculando.

t = tendencia en el tiempo; y,

μ = término de perturbación estocástica; y a y b son constantes.

Del valor estimado del coeficiente de regresión 'b', el crecimiento 'r' se ha calculado de la siguiente manera:

$$r = \text{antilog } (b-1)*100,$$

donde, b es el valor estimado por cuadrados mínimos ordinarios (OLS)

Resultados y discusión

Transformación del patrón sectorial de la economía india

De acuerdo con la hipótesis de Kuznets, el patrón sectorial de la economía india se ha transformado espontáneamente desde la independencia, ya que la economía ha estado creciendo, tanto en su ingreso nacional como en su ingreso per cápita. El cuadro 1 muestra una marcada tendencia a la baja en la contribución del sector primario al PIB y al empleo; un lento crecimiento del sector secundario y un sector terciario de rápido crecimiento. De 1950 a 2015, a medida que el PIB y el ingreso per cápita de la India han crecido, la participación del sector primario en el PIB y el empleo se han reducido sostenidamente, mientras que la proporción del sector servicios ha pasado del 27.5 al 52.6%; pero la participación del sector secundario pudo crecer lentamente del 15 al 29.4%, y del empleo del 10.6 al 26.7 por ciento.

CUADRO 1
CONTRIBUCIÓN SECTORIAL AL PIB A COSTO FACTORIAL Y EMPLEO DESDE 1950

Año	*Sector primario*		*Sector secundario*		*Sector terciario*	
	% GDP	*% Empleo*	*% GDP*	*% Empleo*	*% GDP*	*% Empleo*
1950-51	56.4	72.1	15.0	10.6	28.5	17.3
1970-71	45.8	72.1	22.3	11.2	31.8	16.7
1990-91	33.4	66.8	27.0	12.7	39.6	20.5
1996-97	27.8	56.7	29.3	17.5	42.7	25.8
2014-15	19.0	24.8	28.4	26.7	52.6	59.6

FUENTE: I. Gobierno de la India (varias cuestiones), Economic Survey, Nueva Delhi: Ministerio de Finanzas.
II. CMEI (varios números), Estadísticas básicas relacionadas con la economía india.

Contribución de la industria manufacturera al PIB y al empleo T3

Pero si el sector manufacturero es segregado del sector secundario, el escenario es aún más inquietante como se muestra en el cuadro 2. El cuadro indica que la proporción de la manufactura apenas creció en 1996-1997 a apenas 22.5% del PIB, pero desde entonces ha disminuido y se ha estancado alrededor del 15%. Incluso, su contribución al empleo nacional ha disminuido y se ha estancado en torno al 12%. Esto ciertamente no es un buen augurio para una economía en rápido desarrollo, porque en contraste, la manufactura contribuye con el 32% del PIB en China; 31% en Corea; 24% en Indonesia y 25% en Malasia (Gobierno de India, 2011).

La manufactura en la India está constituida por micro, pequeña, mediana y grandes empresas. Alrededor del 94% de ellas son unidades de escala micro y casera; 4.89% son unidades pequeñas y sólo alrededor de 0.17% son grandes empresas industriales. Estas unidades producen un amplio espectro de artículos manufacturados que van desde artesanías artísticas hasta sofisticados bienes de ingeniería y capital de vanguardia

Crecimiento y estado de la manufactura en la India

La manufactura de la India era conocida en todo el mundo desde la antigüedad. Antes del advenimiento de los británicos en el siglo XVI, los artesanos indios fabricaban artefactos artísticos que incluían textiles, artículos

CUADRO 2
CONTRIBUCIÓN DEL SECTOR MANUFACTURERO AL PIB Y AL EMPLEO

Año	*% Proporción en GDP*	*% Proporción en empleo*
1950-51	11.40	9.00
1970-71	16.10	9.50
1990-91	20.60	10.50
1996-97	22.50	11.10
2006-07	16.00	12.40
2012-13	15.10	12.00
2014-15	17.00	12.00

FUENTE: I Gobierno de la India (varias cuestiones), Economic Survey, Nueva Delhi: Ministerio de Finanzas.
II CMEI (varios números), Estadísticas básicas relacionadas con la economía india.

de madera y metal, marfil y esmalte, entre otros. Pero con las políticas comerciales británicas avaras, especialmente desde la Revolución industrial del último cuarto del siglo XIX, la manufactura india fue devastada, descrita como la "desindustrialización" de la India, que se manifestó en el desplazamiento incesante de artesanos y trabajadores calificados. La casa de la industria india y los minúsculos talleres de fabricación fueron expulsados por la industria fabril dirigida por fabricantes británicos y extranjeros. La discriminatoria política comercial británica no alentó ninguna industria que valiera la pena ni el espíritu empresarial doméstico.

Así, en el momento de la independencia, la industrial india presentaba una imagen patética, con sólo algunas industrias de consumo superficiales y apenas algunas industrias pesadas de bienes de capital e ingeniería. Había una escasez grande de trabajadores industriales capacitados y educados, y la mayoría de los insumos esenciales y bienes intermedios tenían un precio elevado y escaseaban.

Por lo tanto, después de la independencia, las autoridades de la India diseñaron una estrategia de desarrollo para lograr la autosuficiencia económica y tecnológica, lo que no hubiera sido posible sin una sólida base de industrias manufactureras. Así, particularmente desde el 2do Plan Quinquenal, se lanzó un impulso resuelto para la industrialización masiva que se orientó

principalmente al desarrollo del sector de bienes de ingeniería y capital; industrias de bienes intermedios, incluidas las refinerías de petróleo; las industrias del acero, los fertilizantes, los productos químicos pesados y herramientas, etcétera.

En los primeros tres Planes (1951-1966) se hizo hincapié en la creación de una fuerte base industrial. Se realizaron grandes inversiones en hierro y acero, industrias de ingeniería y construcción de máquinas. De esta forma, la manufactura tuvo ímpetu. El cuadro 3 muestra el crecimiento manufacturero durante 1951-2015 y el hecho de que, desde el comienzo de la era de la planificación, el crecimiento manufacturero ha sido sustancial. Aunque a pesar de la estrategia de fuerte desarrollo industrial hasta el final del Cuarto Plan, el crecimiento industrial no fue impresionante (y de hecho toda la fase de 1965-1980 fue testigo de una fuerte desaceleración del crecimiento de las industrias, debido principalmente a las guerras entre la India y Pakistán y la Indochina en la década de 1960; también a la crisis del petróleo en la década de 1970 y a las sequías y suspensión de la ayuda internacional, etc.). Varias debilidades de infraestructura siguieron obstaculizando una industrialización sólida. Desde la década de 1990, el proceso de reajuste estructural dio un pequeño revés a la industria, de modo que las industrias de bienes de consumo registraron un crecimiento considerable. El crecimiento industrial se reactivó desde 2003, pero volvió a desplomarse en la recesión mundial de 2008, aunque se recuperó rápidamente en 2010-2011 con una tasa de crecimiento de más del 10%. Sin embargo, los sectores de bienes de consumo y de consumo duradero, que habían sido el pilar del crecimiento industrial desde el comienzo, empezaron a mostrar signos de depresión debido al desplome de los ingresos y de la demanda en todo el mundo. El cuadro 4 refleja las tasas de crecimiento del sector manufacturero durante 1981-2015. Destaca que, salvo por el breve periodo 1995-1996, el sector manufacturero ha estado mostrando un crecimiento lento.

El cuadro 5 muestra una contribución masiva del sector manufacturero a la economía india. El sector manufacturero es un sector monolítico de la economía, de modo que el capital total invertido ha aumentado en aproximadamente 12%; el empleo total ha aumentado a una tasa relativamente baja de 1.84%, aunque sus remuneraciones crecieron alrededor de 11%. El valor total de las exportaciones manufactureras aumentó en aproximadamente 15%. El crecimiento de las ganancias ha sido del 18% y la tasa de crecimiento de la inversión ha sido del 11.86%. Como se mencionó, el crecimiento del empleo ha sido el talón de Aquiles del sector, debido a la creciente intensidad de capital en la producción, resultando en un crecimiento "sin empleo" desde las reformas económicas.

CUADRO 3
TASAS DE CRECIMIENTO ANUALES EN EL SECTOR MANUFACTURERO

Segmento industrial	*1951-55*	*1960-65*	*1974-79*	*1981-85*	*1991-92*	*1997-98*	*2010-11*	*2013-14*	*2014-15*
Bienes básicos	4.70	10.40	8.40	8.80	6.20	7.10	5.97	2.10	7.00
Bienes de capital	9.89	19.60	5.70	6.30	-12.80	-1.80	14.75	-3.60	6.40
Bienes intermediarios	7.80	6.90	4.30	6.10	-0.70	7.10	7.39	3.10	1.70
Bienes de consumo	4.80	4.90	5.50	5.30	5.50	4.30	8.56	-2.80	-3.40
Bienes de consumo duraderos	–	–	6.80	14.40	-12.50	10.20	14.16	-12.20	-12.60
Bienes de consumo no duradero	–	–	5.40	4.00	1.20	2.40	4.26	4.80	2.80
En general	5.70	9.00	6.10	7.00	-0.10	4.60	8.23	-0.10	2.80

FUENTE: I. Gobierno de la India (varias cuestiones), Encuesta económica, Nueva Delhi: Ministerio de Finanzas.
II. CMEI (varios números), Estadísticas básicas relacionadas con la economía india.

CUADRO 4
TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

Año	*Tasa de crecimiento de fabricación*
1981-82	7.9
1985-86	9.7
1991-92	-0.8
1995-96	14.1
2001-02	2.9
2005-06	9.1
2011-12	3.0
2012-13	1.3
2013-14	-0.8
2014-15	1.2

FUENTE: Gobierno de la India (varias cuestiones), Economic Survey, Nueva Delhi Ministerio de Finanzas.

CUADRO 5

CRECIMIENTO Y CONTRIBUCIÓN DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA A LA ECONOMÍA INDIA

Año	*Capital total invertido (Rs. millones)*	*Total de personas empleadas ('000)*	*Total de remuneraciones (Rs. millones)*	*Total valores de salida (Rs. millones)*	*Ganancias (Rs. millones)*	*Formación bruta de capital (Rs. millones)*
1990-91	194,912.85	827.94	20,586.33	270,563.53	11,389.47	35,559.02
1995-96	489,969.25	1,022.22	45,116.05	670,514.23	44,047.06	90,624.26
2000-01	571,719.40	798.78	50,718.73	926,901.85	35,698.80	61,414.80
2005-06	901,578.61	911.17	74,008.20	1,908.355.48	184,462.98	171,567.01
2010-11	2,393,580.02	1,269.49	183,295.74	4,676,216.96	390,161.61	445,904.00
2013-14	3,384,555.35	1,353.81	272,415.03	6,555,251.16	439,565.52	421,843.21
CAGR	11.96	1.84	10.78	14.62	18.07	11.86

FUENTE: Gobierno de la India (2013-14), Encuesta anual de industrias, Nueva Delhi: Ministerio de estadísticas e implementación de programas.

¿Por qué la India saltó espontáneamente la etapa de la madurez manufacturera, en particular desde las reformas económicas de los años noventa?

Como se mencionó, en reacción al gobierno colonial explotador, la India emprendió un plan de industrialización masiva desde la década de 1950. Aunque la economía luchó por lograr los resultados deseados y por alcanzar los objetivos planificados, se había establecido una base sólida para un sector manufacturero sólido. Desde la Revolución Verde de mediados de los años sesenta, se pensó que ahora el sector manufacturero de la India se consolidaría mediante la utilización de excedentes de ingresos y de mano de obra del interior rural. La India había entrado en la etapa de despegue desde principios de la década de 1970, y con el aumento de las asignaciones del Plan y del financiamiento de las inversiones de capital, el sector manufacturero se estaba convirtiendo en el sector líder que configuraba la trayectoria de crecimiento de la economía. A medida que los ingresos y la demanda aumentaban, el sector manufacturero ofrecería un amplio espectro de productos diversificados para las "crecientes expectativas" de una economía en crecimiento. A pesar del hecho de que la manufactura estaba resultando en ineficiencias y un alto costo de producción debido a todo tipo de cuellos de botella, las fuerzas económicas y políticas estaban orientadas a reforzar a tal sector, fuera público o privado; pequeño o grande. La industria manufacturera fue madurando lenta y espontáneamente hasta las reformas económicas de los años noventa.

Las reformas económicas dependían de la globalización y la liberalización de la actividad económica. La filosofía económica de las reformas creía en desbloquear el comercio, el intercambio y la producción. Las reformas catalizaron el libre comercio y el movimiento sin fronteras de los factores, capital y tecnología en todos los países. Todas las barreras arancelarias y no arancelarias estaban destinadas a diluirse o eliminarse. En esencia, las reformas preveían transformar el mundo entero en una aldea bien conectada, sin restricciones y sin interferencias.

La libertad de transacción e intercambio, y la libre circulación de factores, capital y mercancías, obviamente requirieron una comunicación sin trabas y el intercambio de información sobre los mercados de factores y productos en todo el mundo. La teoría del crecimiento de la década de 1990, basada en modelos de crecimiento endógeno (Rivera-Batiz y Romer, 1990), también confería un añadido al recurso humano; ideas y habilidades y educación e I+D, aunque todos los activos de capital intangibles determinan endógenamente el proceso de crecimiento. Por lo tanto, la información, el conocimiento y la comunicación se convirtieron en los pivotes del libre intercambio y el crecimiento económico. El intercambio de información y

de tecnología, junto con la revolución punto com, llevaron a la tecnología de la información y de la comunicación al centro del progreso económico.

El aluvión de la tecnología de la información implicó el uso de dispositivos electrónicos de alta tecnología como computadoras, *hardware* y *software* y telefonía, tanto inalámbricos como digitales; operaciones de internet y en la nube, etc. (Friedman, 2005). Todo esto requirió la intervención y la dotación de personal científico y calificado, que la India tenía en abundancia y a bajo costo en comparación con los estándares estadounidenses y europeos. La India ha sido el segundo mayor reservorio de mano de obra de ciencia y tecnología profesional, y capacitada debido a la estrategia de desarrollo de la era posterior a la independencia (Chadha y Sachdeva, 2015). Los científicos, ingenieros y técnicos indios tuvieron una gran demanda y la industria de TI experimentó un crecimiento explosivo. Con el aumento de la aplicación de TI en sectores verticales y conectados, básicamente servicios, incluidos los financieros, la construcción, los seguros, el comercio y el transporte, la salud y la educación, entre otros, el sector servicios experimentó un estallido de crecimiento y la manufactura perdió brillo y se se hundió. Es por eso que la contribución del sector manufacturero, tanto al PIB como al empleo, se estancó más o menos desde los años noventa, y la India saltó a la etapa de desarrollo de crecimiento del sector de servicios sin que el sector manufacturero hubiera madurado completamente.

¿Por qué la manufactura es relevante para la economía india contemporánea?

A partir de su independencia, con antipatía y aborrecimiento a la avariciosa política colonial, la India se ha esforzado diligentemente por construir y fortalecer su sector manufacturero. Particularmente desde el Segundo Plan Quinquenal, la industria manufacturera recibió un lugar primordial en la estrategia nacional de desarrollo. Es por eso que entre 1950 y 1990, la proporción de las exportaciones manufactureras en las exportaciones totales saltó del 45 al 95%. La política de sustitución de importaciones impulsó aún más la manufactura en el mercado nacional. Aunque lento, ineficiente y de alto costo debido a la gran cantidad de controles y la interferencia del gobierno, la manufactura produjo diversos tipos de bienes para satisfacer, tanto la demanda doméstica como foránea. En el contexto actual, bajo la sombra de la globalización y la occidentalización, la demanda de los consumidores indios se diversifica y multiplica, y el sector manufacturero, transformando las materias primas y productos intermedios en bienes de uso final, satisface enormemente las necesidades de la sociedad, del gobierno y otras demandas estratégicas. Al transformar los insumos en producción

final, el sector manufacturero está añadiendo valor enorme a la economía india. Así que aunque la participación de la industria manufacturera en el PIB actual de la India es baja, cercana a 15%, está contribuyendo con el 23% de la producción industrial del país.

Se sabe sin lugar a dudas que el manufacturero es el sector más fuerte en la generación de externalidades, haciendo el mejor uso de los escasos recursos de capital. Una pequeña inversión en el sector manufacturero tendrá un gran efecto dominó para la generación de ingresos y de producto en la economía. Hirschman (1958) argumentó que el impacto de la inversión pública se maximizaría si se concentrara en industrias con encadenamientos significativos con otras industrias en la economía. Los encadenamientos en una economía en rápido desarrollo, como la India, se maximizarían si una gran inversión se realiza en industrias manufactureras de hierro y acero, productos de ingeniería, productos petroquímicos, fertilizantes y otros productos químicos pesados y de bienes de capital (Kirkpatrick, Lee y Nixon, 1985). Brasil, Corea e India han estado invirtiendo fuertemente en industrias pesadas de inversión desde los años cincuenta, lo que tuvo un efecto multiplicador en su ingreso y crecimiento.

El crecimiento del sector manufacturero es más sostenible. Incluso en el escenario actual de la recesión mundial, mientras que la agricultura y los sectores afines crecieron en 4.2%, -0.2% y 1.1% (respectivamente) durante 2013-2014; 2014-2015 y 2015-2016; la manufactura creció al 5.6%, 5.7% y 9.5% (respectivamente) durante los mismos años. Y aunque el crecimiento del sector de servicios es comparable en 7.8%, 9.8% y 9.5%, respectivamente (Gobierno de India, 2015), la manufactura crea activos básicos y formación de capital físico; mientras que el sector de servicios es más frágil y sus activos financieros están en función de acciones y precios de acciones basados en el crecimiento de la actividad manufacturera. El sector manufacturero aporta alrededor del 20% de la formación bruta de capital en el sector industrial.

La industria manufacturera abre perspectivas para una amplia investigación e innovación científica y tecnológica, que a su vez crean caminos para una producción y empleo más diversificados. El sector manufacturero es caracterizado por el llamado crecimiento "sin empleo" desde las reformas económicas, por ejemplo, el empleo en el sector organizado cayó del 12.2% al 10.5% (que constituye apenas el 8% del empleo industrial en el país) durante 2005 a 2012. No obstante, el 80% de la manufactura se da en micro y pequeñas industrias no organizadas, que es un sector sustancial en la generación de empleo para más de siete millones de personas. Por lo tanto, la manufactura tiene un enorme potencial para la creación de empleos si se persiguen políticas apropiadas para estimular empresas poco

intensivas en capital, porque hasta ahora el empleo en la industria manufacturera de la India se ha reducido debido a las crecientes inversiones intensivas en capital que resultan en una caída de la elasticidad de empleo al producto de aproximadamente 0.65% en el Tercer Plan Quinquenal a 0.17% durante el Décimo Plan. Pero aún la elasticidad de empleo al producto en la industria manufacturera es de 0.9% en comparación con -0.5% en la agricultura y 0.5% en el sector de servicios. Ésta es la razón por la que bajo la Nueva Política Nacional Manufacturera de 2011 y 2014, el objetivo sea elevar la contribución de la industria manufacturera al PIB al 25% para el año 2020, con el fin de crear 120 millones de nuevos puestos de trabajo.

Restricciones al crecimiento de las manufacturas en la India

a) El aumento de la intensidad del capital y la disminución de la elasticidad del empleo al producto: aunque la manufactura comprende empresas micro y pequeñas (casi el 97%), no han sido capaces de generar suficiente empleo en la economía. A pesar del hecho de que el salario promedio de la mano de obra india es mucho más bajo que en otros lugares, e India es un país con excedente de mano de obra, el empleo manufacturero es sólo el 12% del empleo agregado. La razón es la creciente intensidad de capital[1] en la manufactura y la disminución de la elasticidad del empleo[2] al producto (Hasan, Mitra y Sundaram, 2008).

b) Escasez aguda de mano de obra calificada: la manufactura requiere habilidades específicas de trabajo. De las aproximadamente 550 millones de personas que constituyen la fuerza de trabajo de la India, apenas del 3.5 al 5.5% puede clasificarse como trabajadores calificados, mientras que en China el 47% de la fuerza de trabajo es calificada; en Alemania 74%; en Japón 80%; en Corea del Sur 96% y así sucesivamente. Y aunque la India es el segundo mayor reservorio de mano de obra de ciencia y tecnología, y produce alrededor de 600 mil ingenieros cada año, la mayoría se van al extranjero en busca de mejores expectativas; muchos se convierten en funcionarios con servicios administrativos en los estados o gobiernos centrales, y sólo alrededor de 300 ingenieros terminan haciendo doctorados. Por lo tanto, a pesar del hecho de que la India tiene una gran cantidad de personal técnico y profesionalmente equipado con conocimientos técnicos, el país sigue careciendo de las habilidades críticas necesarias para un sector manufacturero prolífico. Es por eso que a pesar de la cantidad de concesiones

[1] La intensidad de capital varió entre 9.4 en alimentos y bebidas, y 12.6 en coque y petróleo, y en otros componentes de las industrias manufactureras de la India durante 1969-1996.

[2] Según Mazumdar y Sarkar (2007), la elasticidad del empleo en la producción organizada se desplomó de 0.99 en 1974-80 a -1.39 durante 1996-2002.

a manufactureras extranjeras, la India no es un destino atractivo para la IED. Pero ahora, para equipar a nuestra población con habilidades críticas, desde 2013-2014, la Misión Habilidades en India, prevé que alrededor del 67% de la mano de obra estará calificada (Chadha y Kaur, 2016).

c) Falta de complementariedad: las micro y pequeñas empresas han florecido alrededor de las grandes instalaciones industriales, pero su relación no se ha institucionalizado en lo que respecta a la transferencia de tecnología, la asistencia financiera y las compras preferenciales a esas pequeñas empresas. Por lo tanto, ellas han sido dejadas a su suerte a diferencia de Corea y Japón, donde las pequeñas industrias se acoplan a grandes empresas nodales y desarrollan como una relación de complementariedad.

d) Políticas de negocios sucios e injustos se están practicando abierta o encubiertamente, lo que desalienta una manufactura competitiva. Cartelización, acuerdos de fijación de precios y de mercado se pactan clandestinamente para frenar la nueva competencia.

e) India ocupó el puesto 130 entre 189 países en la facilidad de hacer negocios de acuerdo con el Banco Mundial en 2016. Las empresas requieren anualmente 70 autorizaciones y alrededor de 100 incómodas declaraciones necesitan ser archivadas cada año. Esto está obstaculizando el crecimiento sostenido y es exasperante. A pesar de reducir los requerimientos y la desregulación, la búsqueda de ganancias de los funcionarios públicos es inminente y rampante. Por lo tanto, la falta de gobernanza y de resolución de asuntos en una sola ventanilla desalientan las iniciativas de los proyectos manufactureros.

f) La manufactura india enfrenta un grave déficit de infraestructura. El consumo de energía per cápita es de sólo 700 Kwh en comparación con 3000 Kwh en China; 12000 Kwh en Estados Unidos. La disponibilidad de energía para la industria manufacturera enfrenta un déficit del 7-8%, lo que resulta en frecuentes cortes y desactivaciones de energía. Además, la electricidad es tres veces más cara en el sector manufacturero en comparación con el sector doméstico, cuyos gastos de electricidad están altamente subsidiados. Del mismo modo, la manufactura se ve desincentivada por los altos cambios en el transporte de mercancías por ferrocarril y el bajo nivel de asistencia de servicios industriales.

g) Aunque la industria se ha librado de las licencias y del siniestro poder del funcionario público desde las reformas económicas, las prácticas más pragmáticamente corruptas y los sobornos han continuado subrepticiamente, lo que obstaculiza la eficiencia y la motivación.[3] Esto es parti-

[3] Desde el 8 de noviembre de 2016, con miras a la erradicación de la corrupción y el dinero negro del país, se lanzó una campaña masiva de desmonetización para absorber alrededor de

cularmente cierto en la certificación del uso de la tierra; el reclamo de autorizaciones ambientales; los procedimientos de adquisición de tierras y demás. Hay aproximadamente 1,200 regulaciones que pequeñas y medianas empresas deben cumplir, lo que prácticamente impide el funcionamiento sin problemas de la manufactura.

h) Los altos costos de producción, la falta de disponibilidad de crédito bancario comercial de bajo costo elevaron los precios de capital para las empresas manufactureras medianas y pequeñas, lo que las hizo poco competitivas. El costo de capital real para las manufacturas de la India es del 4-5%, mientras que para las empresas globales sólo comprenden el 1-2% de los costos de capital, incluido el costo del endeudamiento ajustado por la inflación. Además, muchas empresas manufactureras evitan tomar crédito bancario debido a los altos colaterales exigidos y al desconocimiento de los procesos de contratación de préstamos. Los bancos han adoptado medidas estrictas en los procedimientos de préstamo, debido a la creciente incidencia de cartera vencida por una suma de Rs$60,000 millones. Aunque el 10% de los préstamos bancarios están reservados para el sector de pequeñas y medianas empresas, debido a procedimientos difíciles, la mayoría de estos fondos reservados con bancos se mantiene sin uso.

Cómo hacer que la manufactura sea relevante para el crecimiento de la India contemporánea

a) Se acelerará la tasa de crecimiento de la industria manufacturera para no sólo absorber nuevos participantes en la fuerza de trabajo, sino también para impulsar a los trabajadores existentes con baja productividad hacia la manufactura de alta productividad.

b) Mejorando el entorno comercial y de inversión mediante la simplificación y racionalización de los procedimientos industriales, y persuadiendo y avergonzando a los funcionarios para que renuncien a prácticas corruptas y codiciosas para reducir la burocracia. Es probable que la corrupción y la búsqueda de sobornos se conviertan en un recluso en la eventual ocurrencia de desmonetización para acabar con el dinero y los activos ilegales. La gobernanza empresarial y el entorno deben definitivamente mejorarse para atraer inversores extranjeros.

14,000 millones de dinero circulante que constituye alrededor del 86% de la oferta monetaria total. El contenido de dinero negro se estima entre 3-3½ millones de rupias. Hay planes en marcha para purgar aún más los activos negros y la riqueza negra creada con impuestos y sobornos evadidos, y otras fuentes de dinero mal habidas. Con un ataque múltiple en la economía sumergida, el soborno y la corrupción pueden volverse poco atractivos y, por lo tanto, un buen gobierno motivaría a las empresas.

c) Racionalización de las leyes y estatutos existentes, simplificación de la regulación y requisitos de licencia que impiden el proceso de inversión.

d) Transformar la naturaleza de la relación entre el gobierno y las empresas para una construcción más agradable, transparente y de confianza para una gobernanza efectiva. Normas éticas en la cultura del trabajo y un enfoque colaborativo hacia los empleados.

e) Promover la agrupación e integrar infraestructuras en los planes de parques tecnológicos para la concomitancia de innovaciones tecnológicas, innovadores tecnócratas y empresarios, proveer simultáneamente de capital de riesgo para nuevas empresas tecnológicas y para consorcios de mercadotecnia y comercio (Chadha y Kaur, 2016).

f) Control de la contaminación. La neblina y el *smog* en gran parte del norte de la India serán un gran obstáculo para los posibles inversores extranjeros. Se deberán tomar medidas para enfrentar la amenaza del medio ambiente contaminado, por ejemplo, sólo el mes pasado, muchos países emitieron avisos a sus ciudadanos para evitar visitar la India en tiempos de mucho *smog*. Así que la limpieza y agua y aire limpio, y las costumbres sociales atraerían más inversiones en actividades manufactureras.

g) Por último, el gobierno, los trabajadores y las empresas, todas las partes interesadas en el desarrollo de las manufacturas, deberán forjar una mentalidad para promover un sector manufacturero orientado hacia el trabajo fuerte y la creación de puestos de trabajo; y realizar esfuerzos colectivos para construir una manufactura globalmente competitiva en la India.

Relevancia de la campaña Hecho en India y Misión Habilidades en India en el fortalecimiento de la manufactura india y la atracción de inversores globales

Como parte de la Nueva Política Nacional Manufacturera de la India de 2014, la campaña Hecho en India fue lanzada formalmente para alentar y motivar a los inversores nacionales y extranjeros para que produzcan en la India creando oportunidades de empleo que absorban la mano de obra india y aceleren la tasa de formación de capital y el crecimiento tecnológico del sector manufacturero.

El pilar del programa Hecho en India es hacer que el clima de inversión sea bastante propicio e incentive a los manufactureros domésticos y extranjeros al profundizar la facilidad para hacer negocios mediante la racionalización del régimen regulatorio y estableciendo un gobierno transparente, y una eliminación rápida de propuestas y la aplicación expedita de los procedimientos involucrados en la configuración y puesta en marcha del proyecto.

El programa abarcó inicialmente 25 sectores que se convertirían en ocupadores de mano de obra a través de la creación de empleo y el mejoramiento de habilidades laborales. Estos sectores incluyen; automóviles, productos químicos, informática, productos farmacéuticos, puertos y aviación, cuero, turismo, hospitalidad, salud, ferrocarriles, etcétera.

Los principios subyacentes del programa Hecho en India serán promover sectores manufactureros que minimicen el impacto en el medio ambiente, producir productos de alta calidad con especificaciones de cero defectos mediante el cumplimiento de los más altos estándares de fabricación.

Para reforzar el programa Hecho en India, se aumentaron los topes de capital extranjero, por ejemplo, en el sector de defensa, el límite de la IED se elevó al 49%; en infraestructura ferroviaria al 100%; en la industria espacial hasta el 74%; en los medios de comunicación hasta el 26% e incluso hasta el 100% en muchos otros sectores seleccionados. Debido a estas medidas, el Informe Mundial de Inversiones de 2012 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en su análisis de las tendencias mundiales y el crecimiento sostenido de las entradas de IED, continúa reportando a la India como el tercer lugar más atractivo para 2012-2014 (Gobierno de India, 2015).

Bajo la iniciativa anterior, un total de US $ 17 billones de inversión ha arribado a la India durante 2015-2016, y muchas compañías como Samsung, BMW, Hitachi; Foxcon, Lenovo y demás, han prometido establecer sus unidades de producción en la India. Según el World Investment Report (Roy, 2016), las entradas de IED de la India se han incrementado desde $35 mil millones en 2014, a $44 mil millones en 2015. Sin embargo, en 2016 disminuyó marginalmente a $40 mil millones. Aunque China recibió $136 mil millones de IED en 2015, la India también se encuentra entre los 10 principales países destino de IED. Esto definitivamente es el resultado del mejoramiento de la clasificación de la India en la facilidad para hacer negocios, que indica un clima de inversión y una gobernanza mucho mejores.

La campaña Hecho en India tuvo que ser lanzada conjuntamente con la Misión Habilidades en India, porque se observó que el inversionista extranjero no tenía incentivos para manufacturar en la India, ya que hacer negocios no era transparente: la gobernanza era incorrecta; el clima de inversión era hostil; la burocracia era omnipresente en todas las instituciones; y una plétora de reglas y procedimientos regulatorios hacia extremadamente difícil para las empresas trabajar.

Además, incluso si los empresarios querían producir en la India, la mano de obra no estaba capacitada ni las leyes laborales apoyaban la fabricación competitiva. Según los estadísticos presentados anteriormente, sólo alre-

dedor del 3.5% de la fuerza de trabajo india está críticamente capacitada para apoyar la moderna manufactura.

Así que para respaldar el programa Hecho en India, la Misión Habilidades en India se propagó junto con la reforma laboral, aumentando el límite de trabajadores a 1,000 para la salida industrial, y también estableciendo un mecanismo elaborado para capacitar la mano de obra india. El objetivo era elevar la proporción de trabajadores calificados al 67% de la fuerza de trabajo total (alrededor de 440 millones de trabajadores) para 2022, y eso contribuiría a un andamiaje manufacturero sólido (Narayan, 2015).

Para capacitar a una masa tan grande de trabajadores, se proporcionarían préstamos blandos para capacitaciones. Con el propósito de la formación de habilidades, se reunirán 10,000 institutos de capacitación industrial y 75,000 instructores para la tarea. El ejercicio nos resulta enorme, ya que en la actualidad sólo existen 4,500 entrenadores. Es por eso que se prevé apoyarse en personas de la industria para que proporcionen tal capacitación, ofreciendo esquemas de aprendizaje e induciendo a los trabajadores a tomar parte de la capacitación en el trabajo recibiendo un estipendio. La industria tiene la capacidad de contratar alrededor de 500,000 aprendices, aunque en la actualidad sólo se han registrado 280,000. Quizás el estipendio tenga que aumentarse para alentar a más trabajadores a unirse al esfuerzo.

Además de esto, se está contemplando la creación de centros de desarrollo de habilidades o "Koshal Kendras", con la participación del Estado para este fin. Las áreas seleccionadas para el desarrollo de habilidades bajo la Misión son: bienes raíces, negocios al por menor; transporte, salud y enfermería, etc., pero el problema es que actualmente las empresas de IT no cuentan con las instalaciones y la infraestructura necesarias para capacitar en las áreas elegidas.

De hecho, todo el programa de desarrollo de habilidades se concibió en 2009 cuando se planificó constituir una Corporación Nacional de Desarrollo de Habilidades, en virtud de la Política Nacional de Desarrollo de Capacidades, para ayudar a los trabajadores a adquirir capacidades mediante la adquisición de habilidades que les permitiera crear oportunidades para el autoempleo. Esa medida aliviaría la presión sobre el empleo y ayudaría a desarrollar capacidades y competencias que impulsarían la actividad manufacturera en la India. Esto también cumpliría la misión en la India de hacer el crecimiento más inclusivo, al permitir que las personas obtengan fuentes de medios de vida.

En 2012-2013, el Consejo Nacional de Habilidades Sectoriales y sus industrias asociadas capacitaron a 400,000 trabajadores. En 2013-2014, el objetivo era capacitar a ocho millones de personas en los próximos diez años. En todos los 29 Consejos de Habilidades Sectoriales se formaron

quienes tienen un plan de estudios de desarrollo de habilidades estandarizado para los respectivos sectores. Dado que los Consejos ofrecerían sólo programas de capacitación en función de la demanda, la industria sólo contrataría personas certificadas. Por lo tanto, para 2014-2015, el objetivo era formar habilidades entre 350,000 trabajadores.

Además de esto, el Certificado Nacional de Habilidades y el Esquema de Recompensas Obligatorias tienen el alcance para inscribir a 381,000 trabajadores para el programa de capacitación, de los cuales 174,000 ya completaron la capacitación en 204 puestos laborales en 17 sectores. Por lo tanto, alrededor de 45 millones de personas que están empleadas en diferentes sectores, deben ser calificados. Por lo tanto, en los próximos diez años, alrededor de 135 millones de personas necesitan estar capacitadas y si se agregan 30 millones de trabajadores jóvenes cada año, la tarea se vuelve hercúlea (Sharma, 2014).

Otro aspecto del programa de desarrollo de habilidades es que ahora se requiere una capacitación de múltiples habilidades para equipar a los trabajadores con competencias flexibles, a fin de aumentar la movilidad de los trabajadores en todos los trabajos y en todas las áreas. Sólo esto le dará más flexibilidad al mercado laboral indio, por lo demás rígido. Por lo tanto, se propone agregar algunas áreas más de desarrollo de habilidades a las ya elegidas, incluyendo cuero, vidrio, herramientas manuales, maquinaria eléctrica, y partes y equipos de transporte, etcétera.

Para que la adquisición de habilidades sea espontánea y natural, se propone entrelazar el programa de desarrollo de habilidades con el currículo educativo en escuelas y universidades, como ya se hace en China (Rajivlochan, 2015).

Conclusión

La actividad manufacturera ha tenido un lugar de prístina prominencia en la India de la época pasada. Pero el dominio del país por parte de los británicos resultó en la desindustrialización de la India, debido a su política comercial avariciosa de transformar a la India en un proveedor perenne de materias primas y un mercado cautivo para los bienes industrializados británicos. Pero desde la independencia, los planificadores indios le dieron la máxima prioridad a la industria manufacturera. Con una historia accidentada de crecimiento hasta 1990, el sector manufacturero, no obstante, había proporcionado una base sólida y vital para el crecimiento y el empleo. Pero desde las reformas económicas de los años noventa, la industria manufacturera ha sido empujada por detrás del sector de los servi-

cios, en particular las industrias de TI. Esto ha ocurrido en contravención del patrón normal de crecimiento de las economías, que después de productoras agrícolas, la dinámica de desarrollo permite que la manufactura madure completamente antes de entrar en la etapa de dominio del sector terciario. Pero en el caso de la India, cuando la manufactura crecía desde la independencia, pero sin madurar, el país entró en la etapa de alto crecimiento del sector de servicios. Esto ha diluido el papel de la actividad manufacturera en la India. Pero este documento sostiene el papel pertinente del sector manufacturero en la economía india contemporánea, para permitir que la economía supere muchas de sus insuficiencias y rezagos, como ha sucedido en el caso de China. Afortunadamente, los programas actualmente lanzados de la Misión Habilidades en India y el programa Hecho en India, junto con otras reformas laborales y del mercado industrial, han dado un nuevo impulso a la manufactura en la economía india contemporánea, tanto de nacionales como extranjeros, especialmente estos últimos han sido inducidos para traer flujos de IED para estimular la manufactura india debido a la mejora perceptible en la facilidad para hacer negocios, y los mercados laborales e industriales reformados. La actividad manufacturera mejorada es un buen augurio para superar muchos males económicos que atraviesa la economía india contemporánea.

Bibliografía

Chadha, V. y H. Sachdeva (2015), "Crecimiento y estructura de la mano de obra técnica en la India", en *Asia-Pacific Journal of Research*, vol. 5, núm. 2, febrero, pp. 97-107.

Chadha, V. y G. Kaur (2016), "Relevancia de los parques tecnológicos en la industrialización de una economía emergente: algunas pruebas del estado indio de Punjab", en S. Kar, E. Ali y G. Subramaniam (eds.), *Sostenibilidad tecnológica y gestión del desarrollo en los países en desarrollo*, Nueva Delhi, Regal Publications, Ch. 2, pp. 7-30.

Chadha, V. y G. Kaur (2016), "Naturaleza, crecimiento y estructura del empleo en el sector manufacturero en Punjab. Implicaciones para la industrialización de Punjab", en *Indian Journal of Regional Science*, vol. XLVIII, núm. 1, pp. 53-66.

Chenery, H.B. (1979), *Política de cambio estructural y desarrollo*, Oxford, OUP/World Bank.

Friedman, T.L. (2005), *El mundo es plano, EE.UU.*, Farrow, Straus, Giroux.

Gobierno de la India (2015), *Economic Survey,* Nueva Delhi, Ministerio de Finanzas.

Hansan, R.; D. Mitra y A. Sundaram (2008), *Lo que explica la alta intensidad de capital de la industria manufacturera de la India, crecimiento indio y revisión del desarrollo*, vol. 6, núm. 2.

Hirschman, A.O. (1958), *La estrategia del desarrollo económico*, New Haven, Yale University Press.

Kirkpatrick, C.H.; N. Lee y E.I. Nixon (1985), *Estructura industrial y política en países menos desarrollados*, Manchester, Reino Unido, George Allen y Unwin, pp. 158-59.

Kuznets, S. (1965), *Economic Growth and Structure, Selected Essays*, Nueva York, W.W. Nortan.

Mazumdar, D. y S. Sarkar (2007), *Elasticidad en el empleo en la fabricación organizada en la India, Proyecto de investigación sobre la globalización, los mercados laborales y la desigualdad en Asia*, Ottawa, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.

Narayan, S. (2015), "Aprendizaje puede ser la solución para los no calificados", *Hindustan Times*, Huly 26, p. 14.

Rajivlochan, M. (2015), "Integración del desarrollo de habilidades y educación", *The Tribune*, 21 de agosto, p. 11.

Rivera-Batiz, L.A. y P.M. Romer (1991), "Integración económica y crecimiento endógeno", en *Quarterly Journal of Economics*, marzo, pp. 532-555.

Roy, S. (2016), "India ocupa el décimo lugar en flujos de IED-Informe de la UNCTAD", en *Casa de la Moneda*, 21 de junio.

Sharma, S. (2014), "Potencial Skilling in India Huge", en *The Tribune*, 30 de marzo, p. 13.

Thirlwall, A.P. (1983), Crecimiento y desarrollo, 3a. edición, Londres, Macmillan.

ONUDI (1979), *Industria mundial desde 1960, Progress and Prospects*, Nueva York, ONU.

Cuarta sección

Japón: su salto del subdesarrollo al desarrollo

LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO DE JAPÓN: CRECIMIENTO CON EQUIDAD

MELBA FALCK REYES*

Japón es hoy la tercera economía del mundo después de China y Estados Unidos. Aunque en las últimas décadas la economía japonesa ha experimentado un lento crecimiento, el desarrollo de Japón en un periodo corto de tiempo, comparado a otras experiencias de países desarrollados, es un caso paradigmático por la estrategia de desarrollo empleada para alcanzar crecimiento económico con equidad y llevar así a la mayoría de la población japonesa a niveles altos de bienestar.

A partir de la apertura forzosa del país impuesta por las potencias occidentales a mediados del siglo XIX, los japoneses se propusieron cerrar la brecha que los separaba del avance tecnológico, económico y militar de los países desarrollados. Los estudiosos de la historia económica del país sitúan el inicio de ese proceso de crecimiento hacia finales de la década de los ochenta del siglo XIX, justo después de la guerra sino-japonesa de 1894-1895. En las dos décadas siguientes los japoneses participaron en dos conflagraciones más: la guerra ruso-japonesa y la Primera Guerra Mundial. Para entonces el país ya era reconocido como una potencia militar, que con una base industrial fuerte, lo llevó a establecer un imperio en Asia. Japón se había convertido así en la primera nación de Asia en entrar al club de los países industrializados. No obstante, fue después de la derrota sufrida en la Segunda Guerra Mundial, cuando se produjo "el milagro económico" japonés. Milagro, porque Japón logró recuperarse en un corto periodo a partir del cual emprendió el vuelo hacia una economía que crecía veloz década tras década y cuya estrategia alcanzó lo que muy pocos países han podido: crecer con equidad.

El año de 1989 marcó un punto de inflexión en esa tendencia cuando estalló la burbuja especulativa que caracterizó la economía en la segunda mitad de los ochenta. Con la muerte del emperador Hirohito ese mismo año, no

* Universidad de Guadalajara.

sólo comenzó una nueva era, la era Heisei, sino que la economía entró en un largo periodo de lento crecimiento que se ha extendido por dos décadas. Para fines de los ochenta la economía japonesa era considerada la segunda del mundo y siendo ya una economía madura, el sistema que impulsó su crecimiento acelerado ya no le funcionaba. Las reformas no se hicieron esperar, pero por lentas y graduales no han logrado los resultados esperados. Ahora Japón enfrenta otros retos: el surgimiento de la desigualdad social, el envejecimiento de su población y una elevada deuda interna entre los más sobresalientes. Por su tamaño, ya no es la segunda economía del mundo, ha sido desplazada por China. Sin embargo, la reciente política económica adoptada por el primer ministro, Shinzo Abe, conocida como Abenomics, parece estar teniendo resultados positivos en el crecimiento económico de Japón.

El objetivo de este capítulo es destacar aquellos factores que hicieron de la estrategia de desarrollo japonesa un éxito indiscutible, y que pudieran brindar algunas enseñanzas para países que como México buscan cerrar la brecha que los separa del mundo desarrollado.

El capítulo está organizado en cinco secciones. Las tres primeras están dedicadas a analizar la estrategia de desarrollo del Japón. La inicial brinda un panorama general del periodo de crecimiento económico que va desde la era Meiji hasta la Segunda Guerra Mundial. En la siguiente sección se analiza el periodo del llamado "milagro económico" (1955-1990) japonés, no sin antes destacar los antecedentes de la etapa de reconstrucción y concluyéndolo con una somera referencia a la etapa de estancamiento de las dos últimas décadas para brindar una perspectiva de más largo plazo. Este apartado concluye con una tercera sección dedicada a presentar los principales rasgos de la estrategia de desarrollo de la posguerra. Las dos últimas secciones se presentan a manera de conclusiones, con un apartado que es una reflexión sobre la relevancia de la estrategia de desarrollo de Japón para México, y una última referida a las enseñanzas que también podemos extraer del periodo de estancamiento.

De economía rural a fortaleza industrial[1]

El crecimiento económico de Japón inició en la época Meiji (1868-1902), cuando sus líderes se propusieron que alcanzara el nivel económico y mi-

[1] Entre diferentes estudios que abordan el crecimiento económico de Japón, las siguientes constituyen fuentes importantes: Minami, Ryoshin, *The Economic Develpment of Japan. A Quantitative Study*, MacMillan Press, 1986; Nakamura, Takafusa, *The Postwar Japanese Economy. Its*

litar de los países desarrollados de Occidente. El lema era construir una nación rica y un ejército fuerte: *fukoku kyohei,* que se basaría en el desarrollo de industrias y de empresas bajo un sistema capitalista (Hayami *et al.*, 1975:46). Así, en un periodo relativamente corto la economía japonesa experimentó una importante transformación estructural al pasar de una economía rural a una industrial. En 1885, con 38 millones de habitantes, tres cuartas partes de la fuerza de trabajo japonesa se empleaba en el sector primario y ese sector contribuía con 40 por ciento de la producción nacional. Cinco décadas después, en 1940, esos indicadores se habían reducido a 43 y 15 por ciento respectivamente, con el doble de la población (Hayami *et al.,* 1975:6-7).

El impulso inicial al rápido proceso de industrialización japonesa provino del excedente generado en el sector agrícola que se tradujo en una oferta constante de mano de obra hacia el sector industrial; en una oferta de alimentos suficiente para satisfacer la demanda de una población urbana en crecimiento y en una importante fuente de divisas —con las exportaciones de productos agrícolas— para adquirir en el exterior los bienes de capital necesarios al desarrollo industrial. El aumento en la productividad de los factores fue el factor clave que propició el crecimiento del excedente agrícola apoyado por una estrategia basada en la utilización de tecnología apropiada de acuerdo a la dotación de factores de la agricultura japonesa.[2]

En ese mismo periodo, la interacción entre la industrialización y los cambios en la estructura de comercio impulsaron el desarrollo del país. El comercio exterior ha desempeñado un papel muy importante en el desarrollo de Japón, ya que por la limitada dotación de recursos naturales —su territorio es una quinta parte del mexicano— las exportaciones constituían la vía para adquirir los insumos demandados por un sector industrial en crecimiento. Así, entre 1874 y 1940 el comercio exterior pasó a representar 34 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) comparado a nueve por ciento al inicio del periodo (Yamazawa, 1990:5). En la antesala de la Segunda Guerra Mundial, 80 por ciento de las exportaciones japonesas estaban

---

Development and Structure, 1937-1994, University of Tokyo Press, Second Edition, 1995; Francs, Penelope, *Japanese Economic Development. Theory and Practice*, Routledge, 1992; Kingston, Jeffrey, *Japan in Transformation 1952-2000*, Pearson Education Limited, 2001.

[2] Dada la escasez de tierra en Japón, el empleo de la tecnología apropiada era crucial para hacer un uso eficiente de la tierra. De ahí que la iniciativa original de emular el modelo norteamericano de empleo de tecnología mecánica fuera suplantado por el modelo alemán de uso de tecnología biológica, más acorde a la dotación de recursos de Japón. La difusión de esta tecnología por el país, bajo un esquema itinerante de divulgación y participación de los agricultores más productivos con el apoyo del gobierno, permitió que la productividad agrícola se duplicara en una década. Véase Hayami y Ruttan (1971).

constituidas por productos industriales, destacando los textiles (35 por ciento) y productos químicos, metálicos y maquinaria (27 por ciento). Las importaciones también experimentaron un dramático cambio estructural: mientras en 1874, 90 por ciento estaban constituidas por bienes industriales, en 1940 su participación se había reducido a 40 por ciento, y en cambio las importaciones de bienes primarios se incrementó 9 a 60 por ciento para satisfacer la demanda de la industria alimenticia, la textil y la industria pesada (hierro y acero).

En el periodo referido la participación de los sectores modernos —textiles, químicos, metales no ferrosos, cerámica, acero y hierro, maquinaria e imprenta— desplazaron a los sectores tradicionales de alimentos procesados y madera con lo que Japón aumentaba su ventaja comparativa y a la vez sustituía importaciones. Así, desde que Japón iniciara su desarrollo en la última década del siglo XIX hasta antes de la Segunda Guerra Mundial, la economía había atravesado por una profunda transformación productiva convirtiéndola en una nación industrializada, aunque todavía le faltaba recorrer un largo camino para convertirse en la segunda potencia económica del mundo.

Los resultados arriba señalados fueron producto de varios factores[3]. En primer lugar, hay que señalar que durante los dos y medio siglos de aislamiento que precedieron a la era Meiji, y al cobijo de la paz interna impuesta por el gobierno Tokugawa, la economía japonesa avanzaba a paso seguro. La agricultura, las industrias tradicionales vinculadas al sector rural y el comercio florecieron una tras otra. Como lo señala Francs, (1992:19-24), los señores locales, los *daymios*, desempeñaron un papel importante en el desarrollo de sus áreas de influencia. Cuando Japón se abrió al exterior, los gobiernos locales habían acumulado conocimiento y habilidades mínimas para aprovechar las nuevas oportunidades. Los clanes de la región suroeste de Japón para mediados del siglo XIX habían desarrollado la industria del hierro para fabricación de armamento y la industria de astilleros para el transporte marítimo. Ambas industrias se convertirían en los pilares del desarrollo industrial de la era Meiji.

Sobre esta base, Japón entró a competir ante un mundo exterior desarrollado, económica y militarmente. La opción que tenía el Estado japonés era establecer nuevas industrias, protegerlas cuando fuera posible, dados los tratados desiguales que le fueron impuestos por las potencias occidentales a fines del siglo XIX, y aumentar las exportaciones. La política industrial bajo el nuevo gobierno Meiji tuvo dos objetivos: proveer una estructura ad-

[3] Esta sección está basada en buena parte en el excelente libro sobre desarrollo económico de Japón de Penelope Francs (1992).

ministrativa adecuada y una oferta de mano de obra educada, y entrenada para impulsar el desarrollo industrial y establecer nuevas industrias aprovechando los avances tecnológicos disponibles en el exterior.

Es de destacar el énfasis que desde el inicio se puso en la educación de la fuerza de trabajo, tanto para que engrosara las filas de la burocracia como para satisfacer la demanda del sector privado. A principios de la década de los setenta (1872) se estableció el sistema educativo obligatorio y ya para mediados de la década de los ochenta del siglo XIX, el 50 por ciento de los niños en edad escolar atendían la educación obligatoria de cuatro años. En 1886 se estableció la Universidad Imperial de Tokio de donde egresarían los mejores estudiantes para formar parte de la burocracia, que accedería a esos cargos bajo un sistema de exámenes y de grado educativo. Cabe señalar, que antes que los planes educativos dieran sus frutos, fueron los samuráis quienes formaron parte de la burocracia. Este énfasis en el desarrollo educativo y la calidad de la mano de obra ha sido una constante en el desarrollo de Japón (Francs, 1992:33).

En los inicios del desarrollo industrial fue el Estado el que asumió los riesgos y aportó el capital inicial para el desarrollo de las industrias textil, la de hierro y la de astilleros y transporte marítimo. Pero las restricciones presupuestarias indujeron al gobierno a privatizarlas. En este cambio de control desde el gobierno al sector privado, es representativo el caso de la Compañía Mitsubishi, dirigida por el samurái del clan Tosa del suroeste de Japón, Iwasaki Yatarô, la cual se dedicada al transporte marítimo. La estrecha relación entre el gobierno y las industrias consideradas estratégicas para el interés nacional ha sido una de las características sobresalientes de la política desarrollista del Estado japonés (Francs, 1992:49-51).

A partir de entonces, el Estado japonés desempeñaría un papel de facilitador y guía del desarrollo industrial más que el de un Estado productor. Para coordinar esas actividades se creó el Ministerio de Agricultura y Comercio (1881), que posteriormente se convertiría en el Ministerio de Comercio e Industria (MCI), y después de la Segunda Guerra Mundial en el Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI por sus siglas en inglés), el cual heredó del MCI dos elementos importantes: la cooperación con un grupo selecto de firmas en cada industria y la organización dentro del ministerio en departamentos especializados en industrias específicas (Francs, 1992:65).

Durante esta primera etapa del desarrollo, las fuentes de ingresos para el nuevo gobierno eran limitadas. Y fue una agricultura lo suficientemente productiva la que se constituyó en esa fuente a través de la implementación de un impuesto al ingreso agrícola de entre 30-50 por ciento, que sustituía al impuesto en especie (en arroz) que los agricultores pagaban a los gobiernos

locales durante el periodo Tokugawa. El sistema de recolección de ese periodo fue una base fundamental para los nuevos recaudadores.

En lo que respecta a las fuentes del crecimiento tecnológico en el periodo de preguerra, Japón abrevó en la avanzada tecnología de Occidente. La estrategia seguida por este país constituye uno de los ejemplos más exitosos de transferencia y absorción de tecnología importada. Lo interesante es el pragmatismo empleado en elegir la tecnología "apropiada". El caso de la agricultura es paradigmático y ha sido un ejemplo clásico en los libros de desarrollo agrícola (Hayami y Ruttan, 1971). En las circunstancias agrícolas de la época, la tecnología difundida por la burocracia, no sin antes equivocarse una vez, fue la que mejor se adaptó a la dotación de factores en el campo japonés. Por ende, la elegida fue la tecnología biológica de la tradición alemana, más intensiva en el uso de mano obra, la cual prevaleció sobre la tecnología mecánica empleada en Estados Unidos. Caso contrario es el de las industrias pesadas desarrolladas en la primera mitad del siglo XX, en las que se privilegió la importación de tecnología intensiva en capital, no sólo porque permitiría producir los modernos productos industriales, sino porque la oferta de mano de obra especializada necesaria para operar el equipo de capital importado era limitada y ello implicaba para las grandes firmas pagar mejores salarios. En esta tarea, los grandes grupos industriales, los *zaibatsu*, se vieron favorecidos por un Estado protector que les permitía tomar ventaja de la tecnología disponible y por la organización del grupo alrededor de un banco que les facilitaba fondos baratos y de las compañías comercializadoras del grupo (las *sogo shoshas*), que promovían sus productos en el exterior y les facilitaban información de los avances en los mercados internacionales.

En las primeras décadas del desarrollo industrial, la forma más común de adquirir la tecnología importada era a través de la importación de plantas y maquinaria y de la contratación de los servicios de ingenieros extranjeros especialistas en su instalación. Para la época de la Primera Guerra Mundial, los ingenieros y científicos japoneses tenían el conocimiento suficiente para establecer coinversiones, licencias y otras formas de contrato con firmas internacionales como medios para adquirir conocimiento tecnológico. El Estado japonés intervino regulando los contratos con las firmas internacionales para favorecer a las compañías japonesas. Ya para la Segunda Guerra Mundial, las firmas japonesas en varias industrias importantes habían hecho un progreso considerable en adquirir la capacidad de producir bienes de la calidad de un poder industrial y en el desarrollo de la infraestructura técnica y científica. Sin embargo, la capacidad de desarrollar su propia investigación y desarrollo, esperaría a la etapa de posguerra. Un ejemplo emblemático de esta estrategia de adquisición de tecnología lo constituyó la industria del automóvil en la cual Japón ha tenido tanto éxito (Francs, 1992:193-196).

En conclusión, en medio siglo, Japón había sido capaz de desarrollar una industria moderna convirtiéndose en el primer país desarrollado de Asia con base al aumento en la productividad del sector agrícola, en el énfasis en la educación de la población, en las estrechas relaciones entre el sector privado y el gobierno, en el papel de este último como un guía facilitador y administrativo, y en la adquisición y adaptación de la tecnología del exterior.

El "milagro económico" japonés

El crecimiento económico japonés es una de las historias de mayor éxito en la segunda mitad del siglo XX, impulsada por una democracia de un solo partido —el Partido Demócrata Liberal (PDL)— que gobernó a Japón como socio de la burocracia y de las grandes empresas. Este sistema fue conocido como el Japan Inc. o el triángulo de hierro.

Después de la derrota de la Segunda Guerra Mundial, las fuerzas aliadas ocuparon Japón entre 1945 y 1952, y gobernaron el país indirectamente a través de la eficiente burocracia japonesa, lo que le permitió a esta última moldear la agenda y ejecutarla. En ese periodo Japón se embarcó en un proceso de reconstrucción que se prolongó hasta 1955, y en el que se diluyó el poder militar y económico altamente concentrado en la preguerra y se establecieron las bases institucionales para el ulterior desarrollo, con la implementación de las reformas agraria, laboral, educativa e impositiva y la disolución de los conglomerados japoneses, los *zaibatsu*. Para mediados de la década, Japón ya había recuperado los niveles de ingreso de la preguerra prevalecientes en 1934. Como lo señala Kingston (2011:4), las grandes calamidades de la Segunda Guerra Mundial, dieron forma a un gran consenso que priorizaba la estabilidad, la seguridad y las políticas que minimizaran el riesgo.

Entre las reformas llevadas a cabo por el gobierno japonés, destaca la reforma agraria como una de las más importantes, ya que sentó las bases para el desarrollo de una agricultura más productiva elevando el nivel de ingreso de los agricultores que constituyeron un mercado importante para el sector industrial. Al mismo tiempo, una mayor productividad agrícola liberó recursos humanos para satisfacer la mayor demanda de mano de obra por parte de los sectores no agrícolas. La reforma agraria se implementó en un periodo relativamente corto —1947 a 1950— lapso en el cual el gobierno adquirió de los terratenientes 1.8 millones de hectáreas[4] de tierra agrícola

[4] Uno de los recursos relativos más escasos de Japón es la tierra, la extensión de tierra agrícola comprende incluyendo la de cultivos y pastizal cinco millones de hectáreas, o sea, el gobierno adquirió 36 por ciento de la tierra agrícola de Japón.

que fueron vendidas a 4.8 millones de agricultores. Así, la reforma agraria cambió completamente las relaciones de tenencia de la tierra en Japón. De la tierra disponible para cultivo, la que se encontraba bajo condiciones de arrendamiento, pasó de representar 46 por ciento en 1947 a 11 por ciento en 1950; la proporción de agricultores propietarios se incrementó de 37 a 62 por ciento en el mismo periodo, y los agricultores arrendatarios disminuyeron de 27 a 5 por ciento del total de agricultores. Esta reforma tuvo un impacto muy significativo sobre la distribución del ingreso, al volverla más igualitaria, sobre todo si se considera que en 1960, más de una tercera parte de la población japonesa (35 millones) vivía en el campo; y que el sector agrícola empleaba a 27 por ciento de la fuerza de trabajo (Takahashi, 1990: cap. 6). La reforma agraria es considerada la transformación más profunda durante la ocupación y ayudó a romper el monopolio de la aristocracia rural sobre el poder político y económico. Los nuevos propietarios rurales se volvieron leales al PDL y el voto agrícola fue decisivo para que el PDL mantuviera el poder (Kingston, 2011:8).

A partir de la segunda mitad de los cincuenta dio inició el "milagro japonés", así denominado no sólo porque implicó un mayor crecimiento de la producción, sino también porque generó un mayor bienestar para la población en general, basado en una distribución equitativa del ingreso. En los años sesenta la economía creció a tasas del 10 por ciento; tan impresionante era el ritmo de crecimiento que el plan gubernamental de principios de la década de "doblar el ingreso per cápita" se vio cristalizado anticipadamente en 1967. En esta etapa el crecimiento fue impulsado por la inversión en capital fijo y la producción y consumo en masa de bienes durables apoyándose en arreglos institucionales específicos entre los bancos, las compañías y el gobierno (Uemura, 2000:138). A esta creciente demanda se agregó la demanda de suministros generada por las guerras de Corea y Vietnam.

Por otra parte, la creciente demanda de trabajo generada por el crecimiento industrial elevó los salarios, aunque éstos, en el periodo de auge se mantuvieron por debajo del crecimiento de la productividad, impulsando así la generación de las ganancias de los productores japoneses. Los sindicatos que en un principio habían consolidado su poder, terminaron por comprender que estaba en su beneficio establecer relaciones armoniosas con sus empleadores y así surgieron sindicatos promovidos por las mismas compañías (Kingston, 2011:6).

La inversión en capital fijo mostró tasas de crecimiento anuales de 15 por ciento promedio anual en el periodo 1960-1970, la cual se reflejó en una alta participación en el PIB de alrededor 33 por ciento. La tasa de desempleo se mantuvo a niveles muy bajos —1.3 por ciento en promedio—, mientras el ingreso per cápita se incrementaba año con año en 9.5 por

ciento. Este crecimiento económico se dio en un marco macroeconómico de relativa estabilidad. Los precios crecieron 5.5 por ciento anualmente y la tasa de interés nominal se mantuvo en promedio en seis por ciento anual con una tendencia a la baja en la segunda mitad del decenio de los sesenta; mientras el tipo de cambio se mantuvo inalterado a una tasa de 360 yenes por dólar (cuadro 1).

En los sesenta Japón ya participaba en los principales organismos internacionales como miembro del Acuerdo General de Comercio y Aranceles (GATT, 1963), del Fondo Monetario Internacional y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 1964).También en esta década normalizó sus relaciones con Corea e hizo lo propio con China en la siguiente década. El periodo de crecimiento acelerado se prolongó hasta inicios de los setenta, cuando el alza en los salarios y la saturación del mercado interno de bienes durables puso freno al crecimiento. La situación anterior se vio agravada con la elevación de los precios del petróleo de 1973, recurso del que Japón depende totalmente para su abastecimiento de fuentes externas. En esa etapa se produjo la primera "revolución de precios de la tierra" en Japón. En 30 años los precios de la tierra se habían incrementado 145 veces, mientras los precios al mayoreo apenas se duplicaron. Por un lado, ello tuvo efectos sobre la distribución de la riqueza y, por el otro, inhibió los gastos en obras públicas urbanas. Por otra parte, el problema ecológico por la contaminación ocasionada por el acelerado crecimiento de las industrias química y pesada imponía ya una restricción al crecimiento, mientras la concentración de la población en unas cuantas zonas urbanas representaba un deterioro para el nivel de vida de la población (Tsuru, 1993:163).

En respuesta al alza del precio del petróleo, el gobierno estableció un plan para el sector industrial que suponía la racionalización del uso de energía, y cuya implementación le permitiría salir mejor librado de la segunda crisis del petróleo de 1979 al recuperarse la economía más rápidamente que en 1973. Después del primer shock petrolero, la reestructuración emprendida por las compañías y sus redes de subcontratistas les permitió adaptarse a la nueva situación de costos. Los sistemas más eficientes de producción imprimieron una mayor competitividad al sector manufacturero que pudo incrementar las exportaciones, y éstas a su vez promovían la inversión. El patrón de crecimiento que se generó entonces estaba dirigido por las exportaciones y por la inversión en capital fijo (Uemura, 2000:139). Como consecuencia del impacto de la primera alza del precio del petróleo, la producción nipona se contrajo en 0.8 por ciento en 1974 —la primera contracción del PIB en la posguerra— y el año siguiente sólo creció 2.9 por ciento. El crecimiento de los precios al consumidor se duplicó en 1973 con

CUADRO 1

JAPÓN: EVOLUCIÓN DE PRINCIPALES VARIABLES ECONÓMICAS, EN PORCENTAJES

(1960-2015)

	Crecimiento PIB real /1		*Desempleo*	*Inflación*	*Tasa de interés*	*Tipo de cambio*		*Inversión /3*	*Exportaciones /2*
Periodo	*Economía*	*Per cápita*	*(%)*	*IPC5*	*Descuento / 7*	*Yen/dólar /6*	*Variación /8*	*Inversión/ PIB*	*X/PIB*
I. Crecimiento acelerado	10.57	9.45	1.27	5.53	5.98	360.00	0.00	32.89	10.00
1960-1965	9.93	8.90	1.33	5.55	6.45	360.00	0.00	32.57	9.60
II. Inestabilidad									
1971-1975	4.50	2.92	1.44	11.58	6.70	302.62	15.94	34.48	11.74
III. Crecimiento estable	4.39	3.71	2.36	3.59	4.80	208.57	31.10	29.75	12.75
1976-1980	4.62	3.68	2.06	6.66	5.55	244.26	-17.10	30.98	13.10
1981-1985	3.80	3.12	2.52	2.76	5.20	236.62	3.13	28.64	14.52
IV. Economía de burbuja									
1986-1990	4.74	4.32	2.50	1.36	3.65	144.82	38.80	29.62	10.62
V. Estancamiento									
1991-2003	1.29	0.98	3.82	0.48	1.12	116.41	19.60	27.40	10.60
VI. Recuperación									
2003-2007	2.48	2.24	4.48	-0.06	0.29	113.68	2.30	22.56	14.30

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

	Crecimiento PIB real /1		*Desempleo*	*Inflación*	*Tasa de interés*	*Tipo de cambio*		*Inversión /3*	*Exportaciones /2*
Periodo	*Economía*	*Per cápita*	*(%)*	*IPC5*	*Descuento / 7*	*Yen/dólar /6*	*Variación /8*	*Inversión/ PIB*	*X/PIB*
VII. Crisis global									
2008	-0.70	-0.64	4.00	1.40	0.30	103.40	9.00	23.10	17.40
VIII. Post-Crisis									
2009-2011 /9	-0.30	-0.47	4.80	-0.78	0.30	87.00	15.90	20.40	14.10
IX. Abenomics									
2012-2015 /9	1.10	1.40	3.80	0.97	0.30	101.10	-16.20	21.30	16.50

NOTAS: Promedios de subperiodos, basados en las variaciones anuales.
1. A precios de 1990.
2. En X/PIB, x = Exportaciones de bienes y servicios.
3. Formación bruta de capital fijo.
4. Variación anual.
5. Basado en promedio anual del índice de precios al consumidor.
6. Tipo de cambio promedio anual.
7. Tasa de descuento interbancaria, fin de periodo.
8. Para cada periodo se calculó la variación con respecto al promedio del periodo anterior. En el caso de los subperiodos, la variación se calculó con respecto al subperiodo anterior excepto en 2008, que es anual.
9. Cambio porcentual anual en paridad del poder de compra, PIB real.
FUENTES: elaboración propia con información del Fondo Monetario Internacional, Estadísticas Financieras Internacionales. Varios anuarios; Management and Coordination Agency, Japan Statistics Year Book 1993/1994; Ministry of Public Management, Home Affairs, Pors and Telecommunications, Japan Statistical Yearbook, disponible en <http://www.stat.go.jp/english/data/nenkan/> y Statistical Handbook of Japan, 2016, disponible en <http://www.stat.go.jp/english/data/handbook/pdf/2016all.pdf>.

respecto al año anterior, para volverse a duplicar en 1974 al alcanzar la inflación una tasa de 23 por ciento en ese año. El tipo de cambio que se había revaluado en los primeros tres años del primer quinquenio de los setenta, se devaluó en los dos últimos años, mientras la inversión en capital experimentaba tasas negativas de crecimiento. En síntesis, el periodo 1971-1975 estuvo marcado por la inestabilidad macroeconómica, al mismo tiempo que se emprendían las reformas de ajuste para enfrentar el nuevo reto (cuadro 1).

Así, aunque a partir de mediados de la década de los setenta, el ritmo de crecimiento de la economía nipona se redujo a la mitad del mostrado en las décadas anteriores, éste continuó mostrando tasas superiores a las de las otras naciones industrializadas. Esta etapa de expansión a un ritmo por arriba del cuatro por ciento anual —en un entorno macroeconómico estable— se sostuvo hasta 1985, año a partir del cual hizo su aparición la llamada "economía de burbuja". El crecimiento sostenido de la economía nipona de posguerra implicó una nueva transformación estructural productiva, manifiesta en una menor importancia relativa del sector agrícola en la economía —que de una participación de 13 por ciento en 1960 pasó a uno por ciento en 2002—, mientras el sector servicios incrementó su participación en el mismo periodo de 48 a 71.1 por ciento.[5] La asignación de la fuerza de trabajo entre los diferentes sectores productivos de la economía también se transformó: en los sesenta, 30 por ciento de la mano de obra se empleaba en actividades agropecuarias, en tanto que en 2002 este porcentaje se había reducido a 5.4 por ciento, y en contraste el sector servicios empleaba a 69.4 de la fuerza de trabajo japonesa.

En síntesis, el crecimiento sostenido de la economía por tres décadas consecutivas permitió mantener altos niveles de empleo con salarios al alza. La expansión de los sectores no agrícolas permitió absorber la mano de obra que emigraba del campo —666 mil trabajadores al año entre 1960 y 1990— atraída por salarios más elevados (Falck, 2006). Así, los frutos del crecimiento económico se tradujeron en un mayor bienestar para la población. A inicios de los noventa, la mayoría de los japoneses —90 por ciento— se percibía como perteneciente a la clase media. La distribución del ingreso era bastante igualitaria: en 1993, el 20 por ciento de las familias más ricas poseía un ingreso 3.4 veces superior al del 20 por ciento de los hogares más pobres. En México esa relación era de 19 veces en 1998.[6]

[5] Los datos de 1960 provienen de Hayami y Yamada (1991:16-17) y para 2002 la fuente es Organización Mundial del Comercio, Examen de Políticas Comerciales, Informe de la Secretaría, 17 de diciembre de 2004.

[6] Cifras de World Bank, World Development Indicators 2003.

A mediados de los ochenta, ante los desequilibrios mundiales en el comercio, el grupo de los siete países más industrializados (G7), del cual Japón formaba parte, convinieron en el marco del "Acuerdo Plaza", revaluar sus monedas con respecto al dólar para corregir esos desbalances. Para Japón eso significaba exportaciones menos competitivas e importaciones más baratas. Así, ante la perspectiva de una recesión, el Banco Central de Japón respondió con una política monetaria expansionista bajando las tasas de interés para impulsar la inversión. Bancos y empresas especularon por igual con bienes raíces y acciones, creando una espiral inflacionaria en los precios de los activos. El precio de la tierra en Japón se elevó a niveles tales que convirtieron en un sueño imposible para el japonés común adquirir una vivienda propia. Japón se enfrentaba así a la "segunda revolución de los precios de la tierra".

El resultado de la "economía de burbuja" fue un crecimiento económico por arriba de la tendencia de años anteriores (4.7 por ciento) que llegaría a su término, por insostenible, en 1989 cuando el Banco de Japón ante esa situación subió las tasas de interés (cuadro 1). Cuando estalló la economía de burbuja los problemas de cartera vencida de los bancos se hicieron evidentes y las empresas se encontraron con capacidad productiva ociosa por la sobreinversión de los años anteriores.[7] La inversión en capital fijo había crecido a tasas promedio de 8.3 por ciento en la segunda mitad de los ochenta, comparada al uno por ciento del quinquenio anterior (cuadro 1).

Así, la economía japonesa entró en una fase de lento crecimiento, que se ha prolongado por dos décadas. Entre 1991 y 2003, el PIB mostró una magra tasa de crecimiento promedio anual de 1.4 por ciento que compara con el cuatro por ciento del periodo de crecimiento estable, mientras el ingreso por persona aumentaba apenas 1.2 por ciento anual (cuadro 1). El desempleo, que se había mantenido a niveles bajos de 2.5 por ciento durante el periodo estable, se elevó consistentemente en la década hasta llegar a su tasa más alta en 2002 en que alcanzó su nivel más alto de 5.4 por ciento (cuadro 1). Todo ello trajo consigo una disminución del consumo y la economía japonesa sufre ahora una deflación en los precios, mientras las tasas de interés han llegado a niveles cercanos a cero.

En esta etapa, además de una política fiscal y monetaria expansionista, el gobierno japonés emprendió —de manera gradual— una serie de reformas que junto con un impulso de la demanda externa, resultó en tasas de crecimiento positivas entre 2003 y 2007 (cuadro 1). Sin embargo, la crisis

[7] Uemura señala que ya en la primera mitad de los ochenta la fuerte inversión combinada con un tipo de cambio subvaluado llevaron a la creación de exceso de capacidad. Uemura, *op. cit.*, p. 139.

global de 2008 detuvo esa tendencia ante la cual se aplicó un plan de estímulo cuantioso y oportuno. En 2010 el nuevo gobierno del Partido Democrático de Japón anunció una "nueva estrategia de crecimiento", pero el terremoto y tsunami de 2011 obligaron a poner el énfasis en la reconstrucción. En 2012, con el arribo del primer ministro Abe al poder, se ha aplicado una nueva estrategia para enfrentar los nuevos retos de la economía japonesa.

Estrategia de desarrollo de posguerra: ¿economía de mercado o economía administrada?

El llamado "modelo de desarrollo" de Japón —así como el de otras economías de éxito asiáticas— ha sido interpretado básicamente desde la perspectiva de dos enfoques.[8] Por un lado está el enfoque ortodoxo, el cual hace hincapié en que las naciones de la región alcanzaron "crecimiento con igualdad" al implementar políticas económicas realistas y pragmáticas que impulsaban un ambiente de mercado favorable. Es decir, los países del pacífico asiático llevaron a cabo políticas macroeconómicas que propiciaron la estabilidad de precios y de tipo de cambio, y en ese ambiente de estabilidad económica se pudo desarrollar la inversión. La política económica promovió la competencia entre las empresas para que se volvieran eficientes y pudieran entrar a los mercados mundiales, utilizando como guías los precios internacionales.

Por otro lado, está el enfoque del Estado desarrollista, que sostiene que las elites burocráticas, tan arraigadas en las sociedades asiáticas, planearon y promovieron estrategias de desarrollo industrial de largo plazo formando alianzas con los grupos de negocios. Estos dos grupos modificaron las ventajas comparativas de los países de la región para facilitarles la entrada a los mercados internacionales. Así, los Estados actuaron como "guías administrativos", escogiendo los sectores a privilegiar, a los cuales se canalizarían los recursos mediante un acceso rápido al crédito a tasas preferenciales. De este modo, los Estados "gobernaban sus mercados internos" en vez de internalizar la lógica de los mercados externos.

[8] De acuerdo a Paul Lubeck, se pueden identificar tres diferentes enfoques que explican los patrones de desarrollo de los países del Pacífico asiático. Además de los dos citados en el texto, está la perspectiva geopolítica que, basada en las teorías de sistemas de las relaciones internacionales, destaca los factores coyunturales únicos que se interceptan con una fase histórica específica. En este caso la coyuntura de la Guerra Fría facilitó el desarrollo de los nuevos países emergentes de la región, cuando Estados Unidos, para contener el avance del comunismo de la Unión Soviética y China, proveyó a los países de ayuda militar y económica y facilitó el acceso a los mercados internacionales a los productos provenientes de la zona (Lubeck, 1998:277).

Hasta antes de los noventa, la mayoría de los estudios sobre "el modelo de desarrollo japonés" (Johnson, 1982) se basaban en el enfoque del Estado desarrollista.[9] Este enfoque enfatiza tres tipos de políticas selectivas: la promoción industrial, la "represión financiera" y la promoción de las exportaciones. Bajo esta perspectiva, una fuerte burocracia asigna eficientemente los recursos a sectores "prioritarios" combinada con los siguientes factores "fundamentales": elevados niveles de la inversión interna financiada con recursos propios; inversión en capital humano para apoyar el proceso de alcance tecnológico; y un buen manejo de la política macroeconómica que propiciara un entorno de estabilidad en los precios, tipo de cambio y tasas de interés.

Desde esa perspectiva, el "sistema económico japonés" se ha caracterizado por uno en el cual el gobierno ha dado las directrices a la industria, privilegiando sectores y coordinando la inversión. Esto se logró orientando el crédito hacia esas actividades y manteniendo el costo del capital a niveles bajos, otorgando incentivos fiscales tanto a la inversión privada como a las exportaciones, sobre todo durante el crecimiento acelerado, manteniendo tasas impositivas bajas sobre los ingresos por dividendos e intereses, otorgando subsidios al agua y a la electricidad y protegiendo a la industria, primero con barreras cuantitativas y control cambiario, y luego (a partir de mediados de los sesenta) con barreras arancelarias. Todo lo anterior llevado a cabo en un entorno macroeconómico estable.

Así, aunque el Estado japonés no ha sido un Estado productor, su injerencia en la economía se ha dado a través de una "guía administrativa" —*gyosei shido*— a los sectores que por considerarse prioritarios debería impulsarse y protegerse. Y cuando ese proteccionismo ha provocado tensiones con los socios comerciales, la liberalización se ha dado producto por producto, "ni demasiado rápido, ni demasiado tarde".

Por otra parte, el gobierno favorecía la "cartelización" de la industria japonesa. Los conglomerados japoneses de posguerra, los *kereitsu* (herederos de los *zaibatsu)*, constituyen poderosos grupos que integrados verticalmente incluyen a bancos, comercializadoras y manufactureras, cada uno de ellos con intereses accionarios en los otros. Así, las estrechas relaciones entre las corporaciones, los burócratas y los políticos sustituyen a los mecanismos del mercado. Las prácticas oligopólicas de los productores propiciaron que los aumentos en la productividad no hayan sido transmitidos a los consumidores vía menores precios, sino que se hayan repartido entre los dueños

[9] El libro de Stiglitz y Yusuf (2002), reúne una serie de artículos que evalúan, desde diferentes perspectivas y haciendo hincapié en tópicos diferentes, los aspectos fundamentales del crecimiento en Asia Pacífico, sobre todo después de la crisis de 1997 y contrastándolos con los aspectos destacados en el estudio del Banco Mundial, sobre el milagro asiático de 1993.

del capital y la mano de obra (Castells, 1999:62). Por otra parte, el *amakudari* o esquema mediante el cual los burócratas después de retirarse encuentran empleo en las compañías que antes supervisaban, ha sido frecuentemente criticado porque ha fomentado la colusión, la corrupción y la vigilancia laxa por parte de los burócratas sobre las compañías que serán sus futuras empleadoras.[10]

El papel de las Pymes en el desarrollo de Japón

Bajo el sistema de una relación jerárquica entre las grandes empresas y las pequeñas y medianas empresas (Pymes) en su calidad de subcontratistas de las más grandes, se originó la segmentación del mercado de trabajo con diferentes características de ajuste en los dos sectores (Akinori *et al*., 2003: cap. 4). Por un lado, la mano de obra japonesa empleada en las grandes empresas ha tenido la garantía de la seguridad en el trabajo con el empleo de por vida, y ambos factores constituyeron una forma de repartir los beneficios del crecimiento. La continua capacitación de la mano de obra en el trabajo representaba elevados costos para la empresa, y por ello la seguridad en el empleo implicaba mantener una reserva de mano de obra calificada. El trabajador, por su parte, tenía fuertes incentivos para mantenerse en la empresa por el elevado costo de oportunidad que representaba dejar el trabajo, ya que muy difícilmente encontraría la misma categoría de empleo y el mismo salario en otra firma, aparte de la presión social que constituiría el cambio de empleo. En contraste, la fuerza de trabajo empleada en el sector de Pymes, enfrentaba un mercado laboral más flexible en el que el empleo y los salarios dependían en mayor medida de la oferta y demanda del trabajo. En este sector se emplea una mayor proporción de trabajadores temporales y una mayor proporción de mujeres. Así, en los periodos recesivos, es en este sector donde se dan los ajustes en el empleo, mientras en las grandes empresas permanecía la estabilidad en el empleo.

Esta dualidad en el mercado laboral ha permitido que las grandes empresas pudieran "externalizar" sus costos laborales hacia las Pymes subcontratistas. Así, el sistema de subcontratación ha tenido tres efectos importantes en el desarrollo de la economía: por un lado permitió que el sector de las Pymes se enganchara con las grandes empresas y pudiera compartir así el éxito económico de los conglomerados, sobre todo en los periodos de expansión; en segundo lugar promovió la competitividad de las Pymes por la

[10] Amakudari significa literalmente "que descienden del cielo". Véase Kingston (2004), cap. 4: *Rogues and riches. The bureaucrats' fall from grace*.

fiera competencia que se desarrollaba entre ellas para asegurar la subcontratación con las grandes empresas y de esta forma, estas últimas podían mantener su competitividad en los mercados internacionales; finalmente, las Pymes absorbían el mayor costo en términos de empleo en los periodos recesivos.

Con el objeto de proteger este sector, el gobierno japonés emitió la Ley Básica de 1963 que otorgaba la base legal para apoyar a las Pymes con programas que hacían énfasis en la modernización de la administración y del equipo, la capacitación del personal y el financiamiento (Yoshimura y Kato, 2007:105). Estos apoyos se complementaron con incentivar a las Pymes a formar cooperativas para promover la ayuda mutua y alcanzar economías de escala en ventas y en proveeduría. Para 1983 había 46,802 cooperativas de Pymes, habiéndose duplicado en número desde 1963.

Atendiendo el entorno cambiante en la economía, en 1999 por primera vez se modificó la Ley Básica de 1963, reconociendo que las Pymes pueden desempeñar un papel vital en la economía a través de la innovación. Con esta revisión, el énfasis se puso en incentivar a las Pymes individualmente y promover la colaboración con la industria, el sector académico y el gobierno; y en la innovación regional al tomar ventaja de los recursos para formar concentraciones industriales o clusters (Yoshimura y Kato, 2007:108-111). En 2009, el Semanario *The Economist* (noviembre 7:64-66) reconocía a las Pymes japonesas como "invisibles", pero indispensables. Las medianas empresas poco conocidas en y fuera de Japón han resultado ser indispensables, porque para muchas industrias alrededor del mundo, la avanzada tecnología contenida en las partes y componentes que estos campeones fabrican, constituyen parte medular de incontables productos finales. Fue hasta después del terremoto y tsunami que azotó la región noreste de Japón (el 11 de marzo de 2011), que se hizo evidente la fuerte dependencia de las redes globales de producción de la proveeduría japonesa. Las Pymes han desempeñado un papel fundamental en el desarrollo económico de Japón, primero con subcontratistas y en las últimas décadas como fuente de innovación y dinamismo en sectores clave de la economía japonesa.

Intermediación financiera

En cuanto a la asignación de los recursos para el financiamiento de la creciente inversión, el gobierno privilegió la intermediación financiera a través de los bancos y compañías de seguros en sustitución del mercado de valores, más difícil de orientar. Así la tasa de interés perdió su función como asignadora de recursos y fue sustituida por la "ventana orientadora" del Banco

Central. El control financiero era así compatible con la dirección del sector industrial. El sistema bancario funcionaba como un sistema de convoy en el que los bancos avanzaban a la velocidad del más lento para garantizar la seguridad colectiva, lo que implicaba que los más fuertes sacarían del problema a los más débiles, sacrificando eficiencia y utilidades. Este sistema funcionó bien en la etapa del crecimiento acelerado. Pero cuando las manufactureras, al reinvertir sus utilidades, dejaron de ser la clientela tradicional de los bancos, éstos incursionaron en otros sectores como los de bienes raíces y acciones. Su falta de experiencia en ese tipo de inversiones y la garantía implícita del gobierno —de que no dejaría fracasar a ninguna institución financiera—, constituyeron la combinación idónea para que los bancos se embarcaran cada vez en un mayor número de proyectos de alto riesgo, y finalmente en los noventa enfrentaron una crisis financiera.

La inversión, el motor del desarrollo

La inversión ha sido el motor del desarrollo de la economía japonesa, como lo muestra su elevada participación en el PIB, que pasó de representar 15 por ciento del PIB en 1955 a su nivel máximo a mediados de los setenta (35 por ciento), para mantenerse hasta 1992 en alrededor de 30 por ciento (cuadro 1). Durante la etapa de crecimiento acelerado, la inversión fue llevada a cabo por el sector privado concentrando tres cuartas partes de la misma en plantas y equipo, alrededor de 20 por ciento se destinó a construcción residencial y la diferencia era ejercida por el gobierno en inversiones en infraestructura básica. La participación de la inversión pública en Japón ha tendido a desempeñar un papel compensatorio durante los periodos de recesión, cuando la inversión privada se retrae. Éste fue el caso en la década de los noventa.

A partir de la segunda década del siglo XX, la formación de capital en Japón ha estado financiada completamente por el ahorro interno (Tsuro, 1993:202). Así, después de la Segunda Guerra Mundial, el financiamiento de los elevados niveles de inversión se llevó a cabo con el ahorro que las familias japonesas depositaban en el "sistema de ahorro postal". Los hogares japoneses destinaban a esos fines alrededor de una quinta parte de su ingreso, los cuales eran canalizados a las empresas a través del sistema bancario (Kagami, 2004:89-111). Durante ese periodo el gobierno mantuvo finanzas públicas superavitarias contribuyendo también a financiar la inversión. Hasta los ochenta la mayor parte de la inversión se canalizaba hacia el sector manufacturero, pero a partir de esa década alrededor de un 70 por ciento

se orientó a los sectores no manufactureros, sobre todo a los de comunicaciones, bienes raíces y otros servicios convirtiendo a la nipona en una economía centrada en los servicios en sustitución de la industria pesada de antaño.

La inversión extranjera no desempeñó un papel relevante en el financiamiento al crecimiento económico nipón. Ésta se mantuvo alejada por un Estado protector. Fue hasta fines de la década de los noventa que se modificó el régimen de inversión extranjera en Japón (Solís, 2005:cap. 6). Es hasta años recientes en que Japón ha abierto su economía a la inversión extranjera y estas entradas siguen siendo bajas. De acuerdo a cifras de la OMC (2004), en el 2002 las filiales de empresas extranjeras contribuyeron con el 2 por ciento del total de ventas en Japón y con el 0.7 por ciento del empleo.

Los mercados internacionales, una fuente de expansión de la industria nipona

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, los aliados llegaron a la conclusión de que un Japón próspero constituiría la mejor garantía para que este país no se convirtiera en una pesada carga para los vencedores. Además, el avance del comunismo en la región fue un aliciente para que Estados Unidos enfatizara bajar la presión de las reformas, abandonar medidas punitivas y promover la recuperación económica (Kingston, 2011:8). La guerra de Corea de principios de los cincuenta ofreció la oportunidad esperada por la industria japonesa que se convirtió en proveedora de suministros a Estados Unidos. El mundo occidental abrió sus puertas a los productos nipones cuyos fabricantes, frente a un mercado externo más amplio, alcanzaron economías de escala en la producción.

Así, los japoneses han destacado en los mercados globales por la producción de televisores, acero, automóviles, máquinas herramientas y semiconductores. A finales de los setenta controlaban ya el 42 por ciento del mercado global de equipos de televisión y el 37 por ciento del estadounidense; en 1980 Japón sobrepasó a Estados Unidos en la producción de automóviles, y en 1987 aventajaba a ese país en la producción de máquinas y herramienta. Para 1990 se convirtió en el mayor productor mundial de acero, aunque ha sido desplazado por China desde 1996. Entre las diez principales empresas del mundo en la industria de semiconductores, destacaban en 1997 cinco corporaciones japonesas: NEC, Toshiba, Hitachi, Fujitsu y Mitsubishi. Japón se sitúo así entre los tres mayores exportadores e importadores del mundo junto con Estados Unidos y Alemania. El comporta-

miento favorable de la balanza comercial japonesa a lo largo de los años le ha permitido, por un lado, acumular un elevado nivel de reservas internacionales pero, por el otro, también ha constituido un motivo de fricción con sus principales socios comerciales. En los ochenta, Estados Unidos le impuso restricciones a las exportaciones japonesas. La respuesta por parte de las multinacionales japonesas fue establecer subsidiarias en Estados Unidos para atender desde dentro ese mercado. A México también comenzaron a llegar subsidiarias japonesas atraídas por la cercanía del mercado estadounidense, y a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), éste constituyó un aliciente para atraer más inversión nipona.

En el periodo de posguerra, la estructura de las exportaciones volvió a experimentar un cambio dramático hacia productos de un alto valor agregado y tecnológico. Estas han jugado un papel crucial en el crecimiento de Japón, ya que han servido para financiar la importación de los insumos básicos para la industria, tales como los combustibles, las materias primas y también los alimentos. De lo contrario, ello se hubiera convertido en un cuello de botella para el crecimiento de la manufactura. En los últimos años, la demanda externa ha compensado el exceso de ahorro interno sobre la inversión, y en ese sentido su papel ha sido un importante complemento de la demanda interna. El Estado japonés impulsó ese desarrollo mediante un sistema de incentivos que premiaba el desempeño exportador con acceso rápido al crédito, bajas tasas de interés, exenciones de impuestos y otros estímulos.

Revaloración de la estrategia de desarrollo japonés

La estrategia descrita anteriormente pareció funcionar durante las etapas de crecimiento acelerado. Con respecto a la política industrial y la elección de sectores ganadores y protegidos, los estudios más recientes reconocen el papel benéfico de ésta en las primeras etapas de crecimiento y bajo circunstancias especiales, tanto internas como externas. Sobre todo se reconoce el valor de una estrategia dinámica que permite avanzar los sectores con economías de escala, con derrama tecnológica y con posibilidades de coordinar su propia inversión con los otros productores en la cadena productiva. No obstante, con esta estrategia se corre el riesgo de trasladar recursos a través de subsidios, de aquellos usos con alta productividad a usos de baja productividad. Ha sido el caso de Japón, donde las políticas impositivas favorables, las de crédito subsidiado y las de protección, se han otorgado a industrias en declive en vez de concederse a los sectores que crecen más rápidamente

(Yoshikawa, 2002:10-13). Con esta política se propició también la concentración de la producción en los grandes conglomerados. Además, la estructura corporativa creada por la política industrial y la canalización del crédito a sectores poco eficientes, retardó la maduración del sector financiero y su necesaria reforma (Shahid Yusuf, 2002:21).

Sin embargo, en los noventa los grandes conglomerados japoneses comenzaron a sustraerse de la política industrial al transnacionalizarse y participar más activamente en los mercados globales. Así, en un mundo integrado y globalizado, la política industrial selectiva se ha visto limitada y las grandes empresas actúan más en el interés de asociaciones estratégicas o fusiones, que en función del interés nacional. En Japón, el Ministerio de Comercio y Economía (ahora METI) fue perdiendo el control que ejercía sobre los *keiretsu,* cuando compañías como Toyota, Mitsubishi, Mitsui, entre otras, se globalizaron. Como lo señala Tetsuji Okasaki (2002), cuando las nuevas industrias de la información y telecomunicaciones cruzaron las fronteras de las industrias existentes, así como la jurisdicción de la burocracia, también ocasionaron que las reformas necesarias para adaptarse a los cambios globales chocaran con los intereses de los ministerios e industrias existentes.

El papel de la burocracia —comprometida con el desarrollo a largo plazo— se hizo cada vez más difícil de alcanzar, sobre todo a medida que quedaba al descubierto la corrupción que el sistema de toma de decisiones —jerárquico y vertical en el periodo de crecimiento acelerado, y más plural y fragmentado a partir de los setenta— había propiciado bajo el desarrollo de vínculos estrechos entre los conglomerados y el gobierno (Falck, 2006:cap. 2). Las exigencias del cálculo político de corto plazo empezaron a prevalecer sobre las estrategias de largo plazo (Shahid, 2002:25).

Estudios recientes señalan que la falla de la política industrial japonesa ha sido más que una falla del gobierno una falla estratégica (Bailey, 2003). En primer lugar porque con el desarrollo de los grandes conglomerados en Japón se propició la concentración de decisiones estratégicas y su captura por grupos de elite, quedando las empresas subcontratistas fuera del proceso de toma de decisiones; y en segundo lugar por la secuencia del proceso de liberalización que se dio con mayor rapidez en los flujos de inversión y de una manera mucho más lenta en los sectores protegidos propiciando con ello la revaluación del yen. La lenta apertura de los sectores protegidos en los noventa ha tenido que ver con los fuertes intereses de grupo creados durante la época de crecimiento estable que constituyeron una base electoral importante para el PDL que detentó hegemónicamente el poder político desde 1955 hasta 2009. Estos grupos constituyeron un insumo político im-

portante en la toma de decisiones, en el diseño de las políticas públicas destacando los agricultores, los pequeños comerciantes y los beneficiarios de las obras públicas. No obstante, paulatinamente en los noventa diversos factores han propiciado que estos grupos hayan ido perdiendo poder.

En síntesis, el sistema que le funcionó a la economía japonesa en las décadas de crecimiento acelerado ya no le es útil a Japón; al contrario, éste le ha llevado a una pérdida de competitividad a partir de los años noventa. Aunque Japón emprendió reformas estructurales en dicha década, éstas fueron graduales y no con la profundidad requerida. Los intereses de los grupos que se vieron favorecidos con el "sistema de los cuarenta" están muy arraigados y se oponen a cualquier medida que signifique pérdida de las "rentas", que disfrutaron bajo ese sistema. No obstante, después de dos décadas de estancamiento, Japón se ha visto en la necesidad de profundizar sus reformas para retomar el rumbo del crecimiento. Japón ha emprendido así, lo que Kingston (2004) ha denominado una 'transformación silenciosa' —en la que está teniendo una participación muy importante la sociedad civil que reclama una mayor transparencia del gobierno en la aplicación de sus políticas— y que constituye "un periodo de transición donde las prácticas y las instituciones desacreditadas del pasado persisten junto al surgimiento lento de un nuevo paradigma. Hay en la sociedad japonesa un consenso en la necesidad de la reforma y en que el mantenimiento del antiguo sistema no es una opción viable".

Habría que esperar al gobierno del primer ministro, Shinzo Abe en 2012 para enfrentar el lento crecimiento y la deflación de los precios con su política conocida como Abenomics, basada en tres pilares fundamentales: la política monetaria, la política fiscal y las reformas estructurales (Falck, 2017). La primera tiene como objetivo detener la deflación de los precios a través de una política monetaria expansionista con tasas bajas de interés; la segunda se propone corregir el déficit fiscal y la elevada deuda pública, instrumentando aumentos al impuesto al consumo, que después de una primera alza en 2014 y su negativo impacto en el consumo, tuvieron que ser pospuestos. El elevado gasto público en Japón ha sido impulsado tanto por el gasto social demandado por una población mayor a 65 años en rápido crecimiento —que ya representa 25 por ciento de la población— como por la política de subsidios a sectores con bajo crecimiento. Finalmente, la tercera flecha se propone corregir los problemas estructurales que enfrenta Japón con sectores altamente protegidos, el envejecimiento de la población y su impacto en la fuerza de trabajo, la rígida estructura del sistema laboral y la falta de competencia en el sector de energía.

Hasta ahora los resultados de esta política han sido mixtos. Después de cinco años de Abenomics, la economía ha crecido ininterrumpidamente en

los últimos siete trimestres y el empleo ha aumentado manteniendo la tasa de desempleo baja en 3.1 por ciento. El crecimiento económico ha sido impulsado por las exportaciones dada la devaluación experimentada por el yen, mientras que la inversión privada se ha expandido (cuadro 1). Los salarios no han crecido al ritmo esperado, en parte por una mayor oferta de mano de obra de las mujeres y los ancianos, y también por la mayor participación de los trabajadores temporales en la fuerza de trabajo que ya constituyen una tercera parte de la misma. Así, la inflación todavía se mantiene a niveles por debajo de la meta de dos por ciento, aunque con tasas de crecimiento positivas y el déficit fiscal y la deuda pública se han mantenido elevados (The Economist: noviembre 18, 2017). Con la reciente victoria del PDL (octubre 2017) y la reelección de Abe como primer ministro (CNBC), es de esperar que su política de Abenomics se seguirá manteniendo en la búsqueda de una salida a los nuevos retos que enfrenta el país.

Relevancia de la estrategia de desarrollo de Japón para México

El éxito obtenido por Japón con su estrategia de desarrollo de posguerra brinda algunas luces para avanzar en el crecimiento económico con equidad. En primer lugar destaca la visión de largo plazo del Estado japonés, que con un enfoque pragmático diseñó políticas públicas que se ajustaron a las condiciones internas y externas, pero sin perder de vista el rumbo trazado. A las capacidades desarrolladas en periodos previos no se les desechaba, al contrario se les brindaba toda la importancia que pudieran merecer. Meiji aprovechó los avances del periodo Tokugawa y en la posguerra se aprovecharon selectivamente los avances logrados en el periodo de preguerra. En esta estrategia el Estado no fue el único actor. Una burocracia bien preparada colaboraba de la mano con las grandes empresas para alcanzar esos objetivos sobre la base de un sector subcontratista de Pymes y una fuerza de trabajo educada y entrenada.

La educación, universal y de calidad, desde el inicio fue prioridad para el gobierno. Para ascender en los niveles educativos los estudiantes debían pasar por exámenes muy estrictos y sólo los mejores accedían a las instituciones de educación superior. La burocracia hacía lo propio para optar por cargos públicos. El impacto de esta política fue fundamental para el desarrollo, ya que la alta calificación de la fuerza de trabajo permitió adquirir y adaptar la tecnología disponible en el exterior, que era demandada por un sector industrial en crecimiento. El aumento en la productividad de la mano de obra —apoyada en el uso de tecnología de punta— le permitió a aquélla obtener mejores salarios y con ello elevar sus niveles de bienestar.

Otro aspecto medular en el crecimiento industrial fue la estrategia seguida para elegir la tecnología "apropiada" a las condiciones del país. Cuando Japón se abrió al mundo exterior, no tuvo otra alternativa que importar la tecnología disponible dependiendo en el proceso de las empresas extranjeras para poder avanzar. Sin embargo, una vez que se contó con una mano de obra educada, entrenada y experimentada, los ingenieros y científicos japoneses comenzaron a adaptar y mejorar la tecnología disponible. Los japoneses mejoraron productos y procesos y masificaron su producción. Su avance en este ramo es indiscutible y ahora sus "formas de hacer las cosas" (*know how*) y el porqué hacerlas de ese modo (*know why*) los han convertido en modelo para las industrias en el mundo.

Por otra parte, la elección de las industrias estratégicas se hizo en concertación con las grandes empresas: el gobierno apoyaba con subsidios y protección, y la industria respondía a los intereses nacionales. En ese proceso el Estado apoyó a las Pymes para vincularlas al desarrollo industrial exportador, lo cual permitió —hasta cierto punto— distribuir las ganancias del crecimiento económico.

El impulso a las exportaciones era clave para el desarrollo japonés, dada su limitada dotación de recursos naturales y energéticos. Las exportaciones eran el medio para obtener las necesarias importaciones. Así el Estado japonés promovió, con todos los recursos a su alcance, el impulso a la productividad en sectores considerados clave, protegiéndoles de la competencia externa, pero al mismo tiempo propiciando una fiera competencia interna para preparar la inserción internacional de las empresas. El desempeño exportador se convirtió en el barómetro del éxito en esa política.

Finalmente, al crecimiento con equidad de la posguerra, contribuyó a la reforma agraria de la posguerra que empoderó a los campesinos como productores propietarios, y ello los motivó a aumentar la productividad agrícola con el apoyo directo del Estado. Por otro lado, el desarrollo acelerado del sector industrial, cuya productividad aumentaba más rápido que la del agrícola, abrió una brecha entre el ingreso de los productores agrícolas y el de los obreros; el Estado intervino protegiendo al sector agrícola al garantizar precios elevados a los productos agrícolas y cerrar las fronteras a la competencia externa. El objetivo de la igualdad de ingreso entre campesinos y obreros fue alcanzado. Más aún, el crecimiento de la productividad de la mano de obra en el sector manufacturero le permitió a ésta obtener cada vez mayores ingresos. Finalmente, la vinculación de las Pymes con el sector exportador a través de la subcontratación, propició que ese sector de empresas participara del éxito exportador de las grandes empresas, aunque desempeñó un papel amortiguador en los altibajos de la economía.

En síntesis, visión de largo plazo, políticas públicas flexibles y pragmáticas, fuerza de trabajo educada y disciplinada, burocracia eficiente, elección y desarrollo de la tecnología apropiada, desarrollo del sector de Pymes, política industrial estratégica orientada a las exportaciones y mecanismos de distribución del ingreso, son algunos de los factores que hicieron crecer a Japón con equidad. Así los japoneses actualmente poseen un PIB per cápita medido en paridad del poder de compra de 41,469 dólares internacionales, que compara con los 17,861 de los mexicanos (World Bank Data Indicators). En cuanto a la desigualdad en el ingreso y de acuerdo a mediciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD por sus siglas en inglés), el Índice de Gini —que fluctúa entre 0 y 1, y entre más cercano a la unidad indica una mayor desigualdad en la distribución del ingreso— es de 0.33 y de 0.46 para México.

Actualmente las relaciones económicas entre México y Japón se han estrechado considerablemente. Japón es el único país de Asia con el que México tiene firmado un Acuerdo de Asociación Económica (AAEMJ), el cual entró en vigor en 2005. En las relaciones económicas entre los dos países destaca la inversión extranjera directa (IED) japonesa en México. Aunque ésta tiene presencia en México desde inicio de los sesenta, cuando Nissan estableció su primera planta en el país, es a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1994) que se da el primer flujo importante de IED japonesa al país. Y con la firma del AAEMJ, ésta aumenta considerablemente. Actualmente las armadoras japonesas establecidas en México: Nissan, Mazda, Toyota, Honda y un número importante de empresas de autopartes niponas, participan con un tercio de la producción mexicana de automóviles y contribuyen con un tercio de las exportaciones automotrices del país a Estados Unidos (Falck y de la Vega Shiota, 2014). Son ya 1,111 empresas subsidiarias japonesas operando en México, la mayoría ubicadas en el sector manufacturero, por lo que han tenido un impacto importante en el empleo, en las exportaciones y en las economías de las entidades receptoras de esa inversión.

La inversión japonesa está presente en los dos sectores líderes exportadores mexicanos: el automotriz y el eléctrico y electrónico. Sin embargo, todavía falta por desarrollar un mayor grado de proveeduría nacional a la inversión nipona establecida en el país. Para ello, el AAEJM contempla un capítulo de cooperación, la Agencia Exterior de Comercio de Japón (JETRO por sus siglas en inglés) y la Agencia de Cooperación Internacional (JICA por sus siglas en inglés) han trabajado conjuntamente con la Secretaría de Economía (SE), con los clusters de los estados receptores de inversión y los respectivos gobiernos estatales, así como con el sector académico en varios programas de desarrollo de proveeduría nacional y de capacitación de re-

cursos humanos para las armadoras japonesas (JICA). Sin embargo, el nivel de importaciones de partes y componentes que las empresas japonesas establecidas en México realizan desde Japón, marcando un déficit comercial en nuestra relación con ese país, es un indicador claro del potencial de desarrollo en ese sector (Falck y de la Vega Shiota, 2014). Ahora bien, tomando en cuenta la experiencia histórica que Japón ha tenido en el desarrollo de la proveeduría de las Pymes, ésta es una veta que hay que aprovechar (Régnier, 2006). El sector de Pymes mexicanas con potencial para proveer partes y componentes a las subsidiarias japonesas podrían aprovechar ese enfoque para acercarse a las empresas niponas. Esto permitiría que el sector de Pymes mexicanas con potencial de desarrollo de proveeduría se inserte indirectamente en los flujos internacionales de comercio.

Una reflexión final sobre el periodo de estancamiento

Al llegar a los noventa, la japonesa era ya una economía madura y, por ende, el sistema que dio impulso a su crecimiento en las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, ya no le funciona. Ahora Japón se enfrenta a un entorno internacional e interno diferente. Por un lado, tiene más competidores en Asia y, por el otro, la alternativa para crecer descansa en impulsar la invención. Ello requiere repensar el modelo educativo para promover el ingenio inventivo y emprendedor de sus jóvenes. El sistema previo de regulación y protección ahora representa un lastre para las empresas porque ha elevado los costos internos. Las empresas han respondido sacando sus plantas al exterior (Falck Reyes, 2015). Allí, bajo otros entornos domésticos, las subsidiarias japonesas se han convertido en el pivote de las redes de producción en Asia y sus niveles de exportación superan, en conjunto, a las hechas por las empresas directamente desde Japón. México también ha sido beneficiado de este nuevo flujo de inversión japonesa fortaleciendo las redes de producción en Norteamérica.

Por otra parte, la experiencia de Japón a partir de los noventa nos enseña que en el uso de la política industrial selectiva se debe considerar el alto costo que implica desviar recursos hacia usos menos productivos, sobre todo si se canalizan subsidios a industrias en declive.

En cuanto a las reformas emprendidas en las últimas décadas, la experiencia de Japón nos señala que la secuencia de la desregulación es muy importante para minimizar los costos del desempleo. En el caso específico de Japón, la liberalización de los sectores protegidos (agrícola, distribución y financiero) debió anteceder a la desregulación de los flujos de inversión.

Aunque debe señalarse que esta necesidad surge de los arreglos institucionales específicos de Japón en el mercado laboral y en la relación jerárquica entre las grandes y las pequeñas y medianas empresas.

La crisis financiera en Japón y en Asia, evidenció que en un mundo globalizado es necesario contar con un sistema institucional legal y regulatorio bien desarrollado, que sustituya a la política discrecional burocrática. Una política laxa con respecto a la regulación del sistema bancario permitió la canalización del crédito a proyectos riesgosos que terminaron abultando las cuentas incobrables de los bancos.

Finalmente, el PDL se volvió esclerótico y el prolongado estancamiento de las últimas dos décadas lo desacreditó ante la población. Desilusionados, los votantes lo desbancaron del poder en 2009 y dieron su venia al Partido Democrático de Japón (PDJ). En su corta estancia, el PDJ enfrentó las consecuencias de la crisis global de 2008 y del terremoto y tsunami en 2011. El PDL regresó al poder en 2012 y en los últimos cinco años la Abenomics ha funcionado parcialmente, falta consolidar las reformas estructurales para enfrentar los nuevos retos de Japón. En 2020 serán las Olimpiadas en Japón, y el país se prepara para mostrarle al mundo que es capaz de resurgir fortalecido de las dos décadas de estancamiento, así como lo hizo en la época Meiji y como lo hizo después de la Segunda Guerra Mundial.

Bibliografía

Akinori, Isogai, Akira Ebizuka and Hiroyasu, Uemura. (2003), "The Hierarchical Market-Firm Nexus as the Japanese Mode of Regulation en Boyer", Robert yYamada Toshio (eds.), *Japanese Capitalism in Crisis, A regulationist interpretation*, London, Routledge, pp. 32-54 .

CNBC, *Japan's Abe Re-Elected PM after Big Election Win*, November 1, 2017. disponible en <https://www.cnbc.com/2017/11/01/japans-abe-re-elected-pm-after-big-election-win.html>.

Castells, Manuel, (1999), "Hacia la era del Pacífico. La era de la información", en *Economía, Sociedad y Cultura. Fin de Milenio*, vol. III, Siglo XXI.

Bailey, David, (2003), "Explaining Japan's Kudoka [hollowing out], A Case of Government and Strategic Failure", en *Asia Pacific Business Review*, vol. 10, núm. 1, Autumn.

Falck, Melba, (2017), "Abenomics", en Carlos Uscanga (coord.), *Japón y sus alternativas de desarrollo económico hace el futuro*, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 123-162.

Falck, Melba, (2015), "La respuesta de las multinacionales japonesas frente al estancamiento interno y le nuevo entorno internacional de la fragmen-

tación de la producción", en Víctor López Villafañe y Carlos Uscanga, (coords.), *Japón después de ser el número uno. Del alto crecimiento al rápido envejecimiento*, México, Siglo XXI, pp. 32-49.

Falck, Melba y Vania de la Vega Shiota (2014), "La inversión japonesa en México en el marco del Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica entre México y Japón. El caso del sector de equipo de transporte", en *Comercio Exterior*, vol. 64, núm. 6, noviembre y diciembre, México, disponible en http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/760/3/la_inversion_japonesa.pdf.

Falck, Melba y Vania de la Vega Shiota (2006), *La economía política de la política agrícola en Asia del Este, Japón, Corea del Sur y Taiwán. Oportunidades para México. Un enfoque de economía política*, México, Instituto Matías Romero/Secretaría de Relaciones Exteriores.

Francs, Penelope, (1992), *Japanese Economic Developmen, Theory and Practice*, Routledge.

Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas Financieras Internacionales,* varios años, versión impresa.

Hayami, Yuhiro y Yamada, Saburo, (1991), *The Agricultural Development of Japan, Acentury's Perspective*, University of Tokyo Press.

Hayami, Yuhiro, Akino, Masakatsu, Shintani, Masahiko y Yamada, Saburo. (1975), *A Century of Agricultural Growth in Japan, Its Relevance to Asian Development,* University of Tokyo Press.

Hayami, Yuhiro y Ruttan, Vernon, (1971), "Agricultural Development, An International Perspective", *The Johns Hopkins Press, Baltimore.*

Hayami, Yuhiro, Yuhiro, Akino, Masakatsu, Shintani, Masahiko & Yamada, Saburo. (1975), *A Century of Agricultural Growth in Japan, Its Relevance to Asian Development*, University of Tokyo Press.

International Monetary Fund, (2017), *World Economic Outlook, Seeking sustainable Growth-Short Term Recovery*, Long-Term Challenges, disponible en <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2017/09/19/world-economic-outlook-october-2017>.

JIC, *Agencia de Cooperación Internacional, Varias presentaciones*, disponible en <www.jica.go.jp/mexico>.

Johnson Chalmers (1982), *MITI and the Japanese Miracle, The Growth of Industrial Policy 1925-1975*, Stanford University Press.

Kagami, Mitsuhiro (2004), "Modelo de desarrollo de Japón, ¿éxito o fracaso?", en Melba Falck Reyes y Roberto Hernández Hernández (eds.), *El modelo de desarrollo asiático. Relevancia para México*, Universidad de Guadalajara, pp. 89-110.

Kerr, Alex (2001), *Dogs and Demons, The Fall of Modern Japan,* Penguin Books.

Kingston, Jeff (2001), *Japan in Transformation 1952-2000*, Pearson Education Limited.
Kingston, Jeff (2004), *Japan's Quiet Transformation Social change and civil society in the twenty-first century*, New York, Routledge Curzon.
Kingston, Jeff (2011), "Contemporary Japan, History, Politics and Social Change since the 1980s", en *History of the Contemporary World Series*, Blackwell Publishing.
Lubeck, Paul (1998), *Winners and Losers in the Asia Pacific*, Graham, Thompson (ed.), Economic Dynamism in the Asia-Pacific, Routledge.
Minami, Ryoshin (1986), *The Economic Development of Japan. A Quantitative Study*, MacMillan Press.
Ministry of Public Management, Home Affairs, *Posts and Telecomunications, Japan Statistical Yearbook, Japan*, varios años, disponible en <http://www.stat.go.jp/english/data/nenkan/>.
Ministry of Public "Management, Home Affairs, Posts and Telecomunications (2016)", *Statistical Handbook of Japan*, disponible en <http://www.stat.go.jp/english/data/handbook/pdf/2016all.pdf>.
Nakamura, Takafusa (1995), *The Postwar Japanese Economy, Its Development and Structure, 1937-1994*, University of Tokyo Press, Second Edition.
OECD-Stats, disponible en <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=66670>.
World Bank, World Development Indicators, disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/13920>.
Okazaki, Tetsuji. (2002), "The Government-Firm Relationship in Postwar Japan, The Success and Failure of Bureau Pluralism" en Joseph E. Stiglitz y Shahid Yusuf (eds.), en *Rethinking the East Asian Miracle*, The World Bank and Oxford University Press, pp. 323-343.
Organización Mundial del Comercio (2004), *Examen de políticas comerciales*, Informe de la Secretaría, Japón.
Régnier, Philippe (2006), *Japanese Small Enterprise Development Cooperation Overseas, Linkages with Japan's Industrial Organization and Ties with Japanese SMEs*, Japanese Institute of Labour Policy and Training, disiponible en <http://www.jil.go.jp/profile/documents/Regnier.pdf>.
Solís, Mireya (2005), "From Iron Doors to Paper Screens. The Japanese State and Multinational Investment", en Saadia M. Pekkanen y Kelle S. Tsai (eds.), *Japan and China in the World Political Economy*, USA y Canada, Routledge, pp. 108-130.
Stiglitz, Joseph E. y Shahid Yusuf (eds.) (2002), *Rethinking the East Asian Miracle*, World Bank y Oxford University Press.

Takahashi, Akira, (1990), "Land Reform in Japan", en *Asian Productivity Organization, Improving Agricultural Structure in Asia Pacific*, capítulo 6.

The Economist, (2009), *Japan's technology champions Invisible but indispensable*, 5 de noviembre, pp. 64-66.

The Economist (2017), *Japan, The Slow-Grilled Economy what Five Years of Abenomics has and has not Achieved*, 16 de noviembre, pp. 61-62.

Tsuro, Shigeto (1993), *Japan's Capitalism, Creative Defeat and Beyond*, Cambridge University Press.

Uemura, Hiroyasu (2003*,* "Growth, Distribution and Structural Change in Post-War Japanese Economy", en Robert Boyer y Yamada Toshio (eds.), *Japanese Capitalism in Crisis. A Regulationist Interpretation,* London, Routledge, pp. 138-162.

World Bank (1993), *The East Asian Miracle, Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press.

Yamazawa, Ippei (1990), *Economic Development and International Trade, The Japanese Model*, Honolulu, Hawaii, East-West Center, Resource Systems Institute.

Yoshikawa, Hiroshi (2002*),* "The Japanese Economy in the Next Decade", en *Journal of Japanese Trade and Industry*, volumen marzo/abril.

Yoshimura, Teruhiko y Rika Kato (2007), "The Policy Environment for Promoting SMEs in Japan", en *Pacific Economic Cooperation Council (PECC),* disponible en <https://www.pecc.org/images/stories/publications/SME-2007-5-The_Policy_Environment_for_Promoting_SMEs_in_Japan-Yoshimura-Kato.pdf>.

La burocracia sometida. El éxito económico japonés en perspectiva

Alfredo Román Zavala*

El papel de la burocracia en el desarrollo económico de Japón ha sido objeto de una gran variedad de estudios y de acercamientos que le atribuyen bondades y capacidades míticas y milenarias dignas de ser envidiadas e imitadas. Todavía, hasta hace pocos años, la burocracia japonesa recibía incontables elogios debido a su papel históricamente *puro,* cuyo poder estaba ligado directamente con el Estado, que se podía definir y criticar pero que estaba lejos de los niveles de politización y corrupción de las clases política y empresarial. Ese es y ha sido el imaginario más notable acerca del papel de la burocracia en el Japón moderno.

En la identificación que hoy en día se tiene de la conducción de la política económica y social de Japón, mucho se enfatiza acerca de la forma de gobierno en el que participan activa y exitosamente los políticos, los burócratas y los empresarios. Ese triángulo de gobierno se caracteriza por estar conformado por un partido conservador (por lo general el Partido Liberal Demócrata), por la burocracia, con su neutralidad y aparente distancia de la vida política, y por el mundo empresarial que contribuye sustancialmente a la generación y la permanencia de la estabilidad política en distintos sentidos. De esa manera, por demás abreviada, se concibe la existencia, el desempeño y el exitoso funcionar del proceso económico japonés de la posguerra. En la medida en que las relaciones entre la burocracia, los partidos políticos y los empresarios han ido cambiando, se mantiene la creencia de que la burocracia ha sido la más sólida en su estructura, la más capaz y la más destacada por su conocimiento del funcionamiento del sistema económico y de su programación hacia el futuro.

Como se verá a continuación, el desempeño de la burocracia en el desarrollo económico del Japón de la posguerra ha pasado por fases muy diver-

* El Colegio de México.

sas que van, desde el autoritarismo administrativo y fiscal de las primeras tres décadas de la posguerra, hasta el sutil desmantelamiento de muchas de sus funciones en los primeros tres lustros del siglo XXI. No se escapa del análisis que aquí se hace, el enorme peso de las circunstancias que ha enfrentado la burocracia japonesa: recuperación y auge económico acelerados, altas tasas de crecimiento económico, recesión, escasez de recursos, altos precios del petróleo y, entre otras más, crisis de credibilidad. La burocracia japonesa, alguna vez pilar del éxito económico, se debate hoy en día para recuperar su menguado prestigio.

La burocracia japonesa contemporánea

La historia de la burocracia japonesa se remonta a la creación del sistema de gabinete en la década de los años ochenta del siglo XIX. Sin duda, ese siglo marca el principio de la burocracia ministerial del Japón moderno, pero el sistema tradicional de gobierno —conocido hasta entonces como *Daijokan*— había funcionado a lo largo de la historia previa a la restauración Meiji (que marca el momento histórico de la apertura del Japón al exterior a mediados del siglo XIX) y fungido como la gran organización administrativa en el gobierno.[1]

A fin de ampliar las posibilidades del reclutamiento hacia el futuro y proporcionarles el conocimiento y las habilidades congruentes con los requerimientos de la modernización y del desarrollo, los dirigentes del régimen de Meiji establecieron el primer sistema universitario público en el que participaron activamente las universidades imperiales con el único propósito de educar y preparar a los futuros líderes en todos los campos empresariales y burocráticos. Esas instituciones, con una alta capacidad de enseñanza y aprendizaje, reclutaron estudiantes provenientes de todas las clases sociales a partir —sobre todo— de sus méritos personales, pero también considerando la peculiaridad de la sociedad japonesa notable por una compleja estratificación social y una jerarquización con orígenes muy añejos. En términos generales, la preparación que otorgaban las universidades a sus alumnos y egresados se reflejaba en el ejercicio posterior, ya fuera en la asignación de cargos públicos importantes o en la conducción en los círculos empresariales.

[1] El Daijokan fue el máximo órgano de gobierno durante los siglos de esplendor en la historia japonesa; con el paso del tiempo fue restaurado por los líderes de la restauración Meiji en el proceso de apertura del país y, con la llegada de la democracia, fue reemplazado en sus funciones por el gabinete.

Japón heredó esta tradición confuciana proveniente de China y la elite modernizadora del periodo Meiji supo aprovecharla con grandes ventajas para la consolidación del régimen y para el fortalecimiento del país en un momento histórico en donde se requería un gobierno fuerte en lo económico y poderoso en lo militar. Los graduados más brillantes de las universidades imperiales fueron reclutados a través de distintos exámenes con los cuales habrían de definir su futuro político y su futuro burocrático. Al igual que en China, la carrera burocrática se convirtió en la máxima aspiración.

En esas circunstancias, los servidores civiles fueron modelos de excelencia intelectual, probidad moral, imparcialidad política y poseedores de una devoción orientada invariablemente hacia el servicio público. Los funcionarios de gobierno estaban ahí para proteger y promover el interés público en contra de la avaricia de los intereses privados y de la ignorancia de las multitudes. El elitismo institucional japonés que caracterizaba a su servicio civil estaba profundamente enraizado. Esto se reflejaba en las relaciones del servicio civil hacia la rama legislativa del gobierno, de los partidos políticos y del gabinete mismo.

El artículo 10 de la Constitución Meiji de 1889 estipulaba con claridad que "el emperador determina la organización de las diferentes ramas de la administración, los sueldos de todos los funcionarios civiles y militares y designa y destituye a la misma". La misión de los burócratas, *Kanri* (funcionarios de Estado) fue servir al emperador, defenderlo hasta con su vida y fortalecer la soberanía imperial. En ese entonces los burócratas estaban aislados de las discusiones parlamentarias en un sentido estrictamente formal. A pesar de que las leyes que escribían y los presupuestos que proponían tenían que ser ratificados por la Dieta; pero en los hechos los burócratas no le debían sus trabajos al Parlamento, sino que, toda vez que eran nombrados por el emperador, sus ámbitos de acción permanecían incólumes y seccionados en función de los tramos de dominio de cada ministerio.

Cuando Japón entró en la Segunda Guerra Mundial, el gobierno militar intentó superar ese "seccionalismo" mediante el establecimiento de un gabinete interno y una agencia de coordinación de la política nacional. Cada vez que se discutía algún tipo de reforma administrativa, surgían los daños en cada compartimento de gobierno y se abogaba por la necesidad de un mecanismo de coordinación general, pero el seccionalismo de la burocracia seguía siendo una de las características más definidas.

En el año 1947, en la Constitución política promulgada por las autoridades de ocupación de las fuerzas aliadas vencedoras en la Segunda Guerra Mundial, Hoover Blaine, a la sazón presidente de la Asamblea del Servicio Civil de Estados Unidos y Canadá, presentó un informe final de la misión que con-

tenía el borrador para una nueva ley de administración pública de Japón con la clara intención de, entre otras medidas, "desfeudalizar" el servicio civil japonés. Además del cambio conceptual de "funcionarios del emperador" al de "servidores del pueblo", los principales pilares del proyecto de Hoover fueron la configuración de la "autoridad nacional de personal", una reforma democrática del examen de nombramiento y la introducción del sistema abierto de clasificación.[2] En los hechos, muchas de las mismas tácticas y los métodos utilizados durante la guerra fueron posteriormente empleados por la burocracia militar estadounidense para crear un ambiente democrático y, al mismo tiempo, controlar a una nación derrotada.

Bajo la Constitución de la posguerra, los burócratas se convirtieron en funcionarios públicos que llevaron a cabo el principio fundamental de la soberanía popular en la administración de los gobiernos nacional y local. El artículo 15 de la nueva Constitución era una declaración del pensamiento básico de un país democrático, es decir, que la autoridad máxima residía, ya no en el emperador, sino en el pueblo.[3]

Una burocracia independiente y neutra

El poder del Estado en Japón ha sido, a lo largo de su historia, un poder dominante que ha recaído en la cabeza de distintos entes. A veces ha sido el empresariado nacional y, en otras ocasiones, se le ha atribuido a la burocracia ese liderazgo. Eso se ha reflejado naturalmente en el patrón de relaciones entre el Estado y la economía y, en el caso de la burocracia, ha sido ella la que se ha encargado de formular, financiar e implementar los distintos planes de desarrollo económico y ha sido también ella la que se encargado de operarlos y manejarlos. La segunda parte de esa visión consiste en que una vez que ese proceso se consolida y el funcionamiento muestra características exitosas, la burocracia comparte, y eventualmente transfiere ese proceso al sector privado y ambos se encargan de conducir y de impulsar el crecimiento de los sectores económicos del país. El papel de la burocracia fue crucial después de la Segunda Guerra Mundial en los asuntos económicos de la nación, del mismo modo en que lo fue durante el periodo de apertura a la modernidad durante el periodo de Meiji y las tres décadas anteriores a la guerra. Fue la burocracia la que formuló y ejecutó las políticas económicas que

[2] Kiichiro Yagi, "Bureaucrats and Economics", en Ikeo Aiko, coordinador, *Economia y economistas de formación politica en el Japón de la preguerra*, Tokio, p. 189.

[3] "El pueblo tiene el derecho inalienable de elegir y destituir a las autoridades públicas. Las autoridades públicas están al servicio de toda la comunidad y no de un grupo determinado […]", artículo 15 de la Constitución de Japón.

derivaron en lo que posteriormente se denominó como el "milagro económico".[4]

No obstante, paulatinamente la ausencia de una legislación de rendición de cuentas y la prevalencia de criterios discrecionales en la toma de decisiones, fue recreando condiciones de tipo "informal" en los procedimientos administrativos que provocaba que la toma de las decisiones se mantuviera más cerca de los procesos llevados en el periodo de la preguerra. La burocracia utilizó su autonomía relativa para recrear e institucionalizar relaciones con el sector privado y excluyó, de ellas, a los intereses sociales y ciudadanos que no generan ni crecimiento ni reditúan beneficio alguno. La capacidad de la burocracia para estructurar y llevar a cabo las decisiones de política de una manera selectiva se explica pura y llanamente en términos de su poder autónomo o de distanciamiento en relación con las necesidades de la sociedad.

A diferencia de los políticos profesionales que, por lo general, deben sopesar las decisiones de política según sus posiciones ideológicas o por consideraciones populares, los burócratas japoneses han estado orientados hacia la búsqueda de soluciones técnicas eficaces a problemas estrictamente definidos por ellos mismos y que deberían ser administrados satisfactoriamente. Las implicaciones de dicha clase, con un grado extraordinario de poder y discrecionalidad en la toma de decisiones, planteaban de manera significativa, una cuestión de informalidad discrecional y una vuelta al ejercicio del poder seccionado.

La burocracia y los empresarios

La visión gubernamental acerca de la estructura industrial japonesa ha permitido la canalización de los recursos a los sectores claves de la economía justo en la medida de los programas de desarrollo. Así, por ejemplo, en los primeros años del periodo de la posguerra el gobierno fortaleció el desarrollo de las industrias pesada y química y asumió el liderazgo en el desarrollo de la industria del hierro y del acero a través de distintas medidas. En primer término garantizó un adecuado financiamiento de los bancos comerciales, otorgó tarifas preferenciales a las importaciones de equipo de capital, ayudó a los planes de construcción de cargueros gigantes, mejoró las instalaciones portuarias y racionalizó la industria acerera misma.[5]

[4] Jon Halliday, *A Political History of Japanese Capitalism*, Pantheon, Nueva York, 1975, p. 74.

[5] Victor D. Lippit, "Economic Planning in Japan", *Journal of Economic Issues*, No.9, Vol. I, Tokio, 1975.

La parte gubernamental responsable por ese éxito fue la Agencia de Planificación Económica y otras no menos importantes instituciones de gobierno tales como el Ministerio de Industria y Comercio Internacional. Las estrategias, la planeación y la instrumentación de las acciones orientadas hacia el crecimiento de la economía cubrían distintos periodos en tiempo, si bien cinco años era el promedio general de duración. La Agencia de Planificación trabajaba como secretariado y tomaba la iniciativa en cuanto a la elaboración de los planes quinquenales y de las estrategias a más largo plazo.[6] La Agencia además, consultaba con otras entidades gubernamentales y ministerios buscando obtener un consenso e incorporando otros planes sectoriales en el plan general del país. Las consultas se extendían no sólo a los niveles de gobierno, sino a los líderes políticos de los distintos partidos políticos en razón de que el plan final del desarrollo era un documento político y debía ser aprobado por la Dieta.[7] El punto más importante de las estrategias gubernamentales, a través de la Agencia de Planificación Económica, consistió en delinear un consenso nacional a través de un estricto manejo de la economía.

Por su parte, el Ministerio de Industria y Comercio Internacional, otro ente burocrático con altas capacidades técnicas, tenía entre sus tareas atender a industrias específicas para proporcionar una visión de política económica más amplia y apegada a las necesidades materiales de los distintos sectores industriales. Ese ministerio proponía y supervisaba el tamaño ideal de una determinada industria y sus componentes, así como el grado de protección que esa industria podía recibir por parte del gobierno.[8]

Un elemento significativo de encuentro y vínculo entre la burocracia y el sector empresarial consiste en la circulación, en un solo sentido, que tiene a la burocracia como punto de origen y el sector empresarial como punto de destino. La expresión *Amakudari* (caídos del cielo) refleja con claridad la manera con la cual un burócrata de alto nivel encuentra refugio en el sector empresarial —que alguna vez estuvo bajo su supervisión—, cuando renuncia a su puesto o cuando se jubila. A los burócratas de niveles altos se les recluta o se les recompensa con altos puestos en las empresas de determinados sectores de la economía y se desenvuelven en el mundo de los negocios y de la industria. Es en ese mundo en donde los ex burócratas mejor se conducen; tienen buenos salarios, conocen el camino, conocen los mecanismos,

[6] Andrew Gordon, *A Modern History of Japan. From Tokugawa Times to the Present*, Oxford University Press, 2009, p. 248.

[7] Economic Planning Agency, Government of Japan, *Basic Economic and Social Plan, Towards a Vigorous Welfare Society, 1973-1977*, Tokio, Japón, 1973.

[8] Victor Lopez Villafañe, *La nueva era del capitalismo: Japón y Estados Unidos en la cuenca del Pacífico, 1945-2000*, Siglo XXI, México, 1994, p. 78.

conocen a las personas encargadas de llevar los procesos de la política pública, conocen los trámites, el papeleo, las ordenanzas y las directrices que le impone la burocracia al sector de la economía en el que trabajan, el ministerio que corresponda.

Los empleados ex burócratas, que son producto de esta práctica *Amakudari*, poseen un rango intangible de recursos que no tienen por sí mismos los empleados corporativos. En otro sentido, los antiguos burócratas ahora convertidos en empleados empresariales, transmiten sus conocimientos a las firmas, los valores, preferencias, políticas de conducta y la disciplina que caracterizan al cuerpo burocrático en su conjunto. Acaso esta compartición del conocimiento es una manera también de expresar los acuerdos consensuales que son parte importante en la formulación de las políticas económicas que redundan en beneficios para el grueso de la sociedad japonesa.

A nivel cultural, la burocracia, que ha sido diseñada para desempeñar una función de apoyo logístico, ejerce en la realidad, un enorme poder y una gran influencia en la formulación de la política económica del país sin que ello signifique que sea el ente en el cual recae todo el peso del desarrollo económico político y social. En Japón, las líneas que delimitan los papeles que desempeñan los distintos actores en el escenario llegan a ser compartidas y hasta intercambiables. En ese sentido, Japón camina, desde hace tiempo, por un periodo en el cual no es posible atribuirle a un solo actor el éxito de la obra; los actores de reparto también cumplen con un enorme compromiso que tiene como propósito la consecución del bien general.

La guía administrativa en crisis

El papel más importante que desempeñó la burocracia japonesa en su conducción de la economía del país desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial se denominó como *Gyosei Shido* o guía administrativa. Una definición sustantiva de ese concepto contiene dos palabras importantes: dirección y sugerencia. Esas dos palabras van a su vez acompañadas de un elemento no menos importante en el desempeño burocrático: la discrecionalidad, es decir, hacer lo que sea necesario para lograr los objetivos planteados con antelación. En términos más formales, la guía administrativa ha sido simplemente la aplicación discrecional de una política pública para alcanzar un compromiso adquirido en beneficio de un interés mayúsculo o generalizado.

En el Japón moderno, a este compromiso adquirido se le conoce comúnmente como *consenso* y ha sido considerado también como un símbolo

digno de admirar y de imitar como parte consustancial al éxito económico del Japón de la posguerra. Así pues, el lazo que ha unido a la burocracia con el sector empresarial se da a partir de la aplicación de esta guía administrativa que perpetúa, en cierta forma, la dependencia corporativa empresarial en relación con las disposiciones gubernamentales, independientemente de si el sector privado puede o no alcanzar, por sí mismo, los objetivos planteados. El lazo se aprieta un poco más si se le suma la práctica ampliada del *Amakudari,* en el sentido de que esa práctica rebasa los rangos más altos de la burocracia del gobierno central hasta alcanzar a funcionarios de mandos medios o de jefes adjuntos.[9]

Con el rápido crecimiento económico japonés y su transformación en una potencia económica internacional, el sector privado logró, sobre todo en la década de los ochenta del siglo XX, adquirir la habilidad para generar solventemente los recursos para su constante crecimiento y expansión, y empezó a convencerse de que podía cumplir el reto de la competencia abierta con empresas occidentales en el mundo, sin la ayuda y guía del cuerpo burocrático. Esa convicción le permitió ejercer una independencia del vínculo que le ata con la burocracia y, desde luego, de las decisiones y entramado de la política y de los políticos. El lazo, incluso, se llegó a convertir en un estorbo.[10]

Paralelamente, el advenimiento de nuevas tecnologías, la internacionalización de las economías y otros cambios en el ambiente de los negocios hizo que se fortaleciera un proceso de desregulación[11] en términos de la lógica económica del momento. El clima político estaba cambiando hacia una mayor aceptación de la competencia empresarial en el mundo y, en ese contexto, el liderazgo político buscó generar un nuevo consenso más orientado a la liberalización que al control burocrático. Así, en el debate interno, la orientación de la política económica se dirigió hacia una menor participación del gobierno y se abandonó la noción de que el gobierno debería intervenir en el mercado.

En años anteriores, el gran desarrollo de la burocracia había impuesto trabas importantes a la desreglamentación. Su carácter de expandir su esfera de influencia hasta prácticamente todos los ámbitos de la economía japonesa había dispersado los impedimentos para la desreglamentación

[9] Asahi Shimbun, 4 de junio, 2001, p. 4.

[10] Se le conoció de una manera peculiar "el estorbo de Kasumigaseki" (Kasumigaseki es tradicionalmente el distrito de la ciudad de Tokio en donde se concentra la mayor cantidad de oficinas burocráticas). David J. Lu, *Japan, a Documentary History, volume II*, M.E.Sharp, Armonk, Nueva York, Londres, 1997, p. 575.

[11] *Kisei Kanwa* o desregulación que debería de ser implementada para revitalizar al sector privado como una cura para la recesión de largo plazo por la que pasaba Japón.

debido a que, una vez que una reglamentación se introducía, cualquier intento para removerla encontraba oposiciones importantes entre los burócratas y en sus ámbitos de control. La situación era comprensible porque los burócratas, cuando se jubilaban o renunciaban, buscaban trascender a su empleo dentro del gobierno y llegar al mundo terrenal con jugosos salarios, en las industrias que llegaron a supervisar. La internacionalización de la economía japonesa de los años ochenta, debilitó las bases del triángulo del gobierno surgido en la primera década posterior al término de la Segunda Guerra Mundial y, con ello, la burocracia cedió gran parte de su poder ante el empuje empresarial.

El control burocrático comenzó a perder vigencia en sus ámbitos tradicionales porque la necesidad crítica ya no era el impulso de las exportaciones, sino la promoción de la inversión directa en el exterior por parte de las corporaciones privadas japonesas. El empresariado japonés era ya altamente competitivo y, gracias en parte a la desreglamentación de los mercados financieros, se había convertido en una presencia altamente familiar en todos los rincones del mundo en desarrollo.[12] En los primeros años del siglo XXI, el desafío para la industria japonesa ha sido reestructurar y mejorar su competitividad internacional a través de la creación de redes de producción globalmente integradas. Para acelerar este proceso requirió de políticas menos intrusivas por parte de la burocracia a fin de facilitar su participación en la globalización a partir de una racionalidad empresarial.

La burocracia y los políticos

Por lo que toca a la relación de la burocracia con el otro pico del triángulo en el poder, los políticos, el resultado tampoco ha sido muy halagüeño para el cuerpo burocrático. Su estrella se ha visto disminuida sensiblemente y no ha sabido encontrar los canales que la conduzcan a recuperar su antiguo poderío. Por ejemplo, ¿cuál es la relación que guarda la burocracia o el cuer-

[12] Los efectos del crecimiento económico en términos reales, combinado con el éxito en la aceptación de los productos japoneses en el mercado mundial trajeron como consecuencia un libre flujo de liquidez que ayudó a transformar los patrones financieros de las grandes empresas japonesas. El resultado fue que esas empresas corporativas experimentaron una acumulación sin precedentes en fondos superavitarios y presionaron intensamente para la liberalización del mercado financiero interno. La propuesta empresarial para "preservar y proteger el sistema de economía libre" tuvo tres premisas: 1) el reconocimiento de la corporación privada; 2) el reconocimiento de las ganancias de las corporaciones privadas; y 3) el reconocimiento de los mecanismos del mercado. "Turbulent Age for Enterprises", *The Japan Economic Journal*, 18 de enero, 1977.

po burocrático con el jefe de la misma, es decir, el primer ministro? Si bien el primer ministro es electo por la clase política en la Cámara de Representantes y obedece a intereses distintos a los de una administración de servicio propiamente público, su relación con el cuerpo burocrático no supone un sometimiento automático de ésta, ante aquél. Para que la burocracia sea responsable ante la voluntad popular y adaptable a las transformaciones internas y externas, el jefe del Ejecutivo, con la asistencia de su Gabinete debe ejercer las iniciativas y el liderazgo en la formulación de la política y proporcionar la orientación a la burocracia. En otras palabras, el primer ministro debiera dirigir y supervisar todas las actividades administrativas en términos formales y en los términos en que la constitución le atribuye los poderes máximos de gobierno.

A diferencia de los elementos formales, en los hechos, el primer ministro no tuvo, hasta hace pocos años, las capacidades materiales para dirigir el nivel y el rango de los recursos administrativos y de política pública que cada ministerio ha estado obligado a ejercer. El primer ministro era asesorado por un número indefinido de servidores públicos de alto nivel, con los cuales mantiene una relación peculiar en la que esos burócratas de elite poseen un bagaje de gran contenido en el funcionamiento de la estructura burocrática de la que carecen los políticos. La visión del mundo para la burocracia no estuvo sujeta ni dependió, hasta hace pocos años, de la incertidumbre o volatilidad de la política. En ese sentido, el primer ministro no disponía de los recursos administrativos o políticos, y ese era el grado de independencia y autonomía en el que se movía el cuerpo burocrático japonés. En ese punto, en la autonomía, en el conocimiento, en su carácter de neutralidad y en su vocación de servir al pueblo, radicaba el secreto de la política pública japonesa.

La burocracia al servicio de la política

Sin embargo, el estatus de "funcionarios del gobierno del emperador", tal como se definía en la Constitución de Meiji, se fue transformando y, en la Constitución de 1947, los funcionarios públicos cambiaron definitivamente su estatus por el de "al servicio del pueblo", en donde reside el poder soberano. La estructura administrativa de los años anteriores a la guerra, cuando los burócratas tenían el mando, se conservó relativamente bien en la era de la posguerra, en parte porque las autoridades de ocupación —que gobernaban Japón— dependían de los burócratas informados de las circunstancias nacionales, y en parte también porque muchos políticos fueron purgados de la administración pública.

No obstante, a los ojos de los políticos japoneses, los burócratas se fueron convirtiendo en grandes obstáculos a las reformas estructurales necesarias para que el país recuperara su dinamismo en el crecimiento económico y en los niveles de bienestar social. Más aún, los escándalos en los que se vieron envueltos los burócratas de altos mandos, en los años ochenta y noventa, fueron tomados como oportunidades para abolir un sistema que le permitía a los burócratas interferir en todos los aspectos de la política y para permitir que otros tomaran la iniciativa de reparar esa práctica "intromisoria" y estorbosa. Para los políticos, las prácticas de neutralidad que ejercía el cuerpo burocrático habían producido estructuras de relaciones informales que propiciaban una pérdida creciente de confianza en la burocracia como la institución que tomara las riendas y la conducción de la sociedad japonesa.

Así, en el año 2001, los funcionarios de Japón tuvieron su reforma más profunda desde el fin de la ocupación. Algunos ministerios comenzaron a desaparecer, otros a fusionarse el uno con el otro, o en el mejor de los casos, a adoptar un nuevo nombre. Se gastaron casi 400 millones de dólares y se cambiaron de lugar a 33 mil burócratas con sus respectivos archivos. El resultado: un gobierno más pequeño, un liderazgo más fuerte por parte de la clase política y una burocracia lista para servir a la política, ya no para gobernar.

Las fusiones redujeron el número de ministerios y organismos, de 22 a 12, y uno de cada cuatro puestos de servicio civil desapareció en los diez años posteriores. Los políticos, por su lado, continuaron obteniendo nuevos puestos de trabajo dentro de cada ministerio que les daba más voz en la formulación de políticas. Los más importantes fueron los nuevos poderes otorgados al primer ministro, que consiguió una oficina de gabinete, mucha más gente a su servicio y una mayor presencia en el gasto gubernamental. El otrora poderoso Ministerio de Finanzas, como claro ejemplo, cedió terreno. Se creó un nuevo cuerpo bajo el control de la oficina del gabinete, dependiente del primer ministro, que presenta anualmente el esbozo del presupuesto nacional. Ese ministerio fue el blanco más preciado en comparación con el resto de los grandes ministerios, con redes bien organizadas de políticos y con mayor gasto.[13] La búsqueda de una mayor eficiencia burocrática

[13] Además, en los últimos dos años desde su inauguración, el entonces gabinete de Junichiro Koizumi, lanzó varios experimentos de interés para la administración pública japonesa: 1) con respecto a la relación entre el primer ministro y el gabinete, metió mano sin buscar las opiniones del partido; 2) con respecto a la relación entre el gabinete y el partido gobernante, presentó proyectos de ley a la Dieta aun cuando el partido gobernante se opuso; 3) con respecto a la relación entre el gabinete y la burocracia, el gabinete nombró directamente a los funcionarios de más alto rango en los ministerios de Relaciones Exteriores y de Finanzas, aunque tales nombramientos eran hechos tradicionalmente por el ministro competente.

fue relegada en favor de una mayor concentración de poder político. Bajo tal sistema, los burócratas no tuvieron otra opción más que cambiar su lealtad hacia el primer ministro, en lugar de los ministerios y organismos a los que pertenecen y en lugar de "servir al pueblo".

En fechas más recientes, la administración del primer ministro, Shinzo Abe, creó la oficina de asuntos de personal de gabinete en 2014, como una extensión de una serie de medidas de reforma política. Con el establecimiento de la oficina de asuntos de personal dependiente del gabinete, el primer ministro y el secretario jefe del gabinete, tienen una participación directa en el nombramiento de los funcionarios públicos, incluyendo a los viceministros y a los directores generales, de los 40 mil funcionarios del gobierno nacional que trabajan en los ministerios centrales y agencias. Eso ha permitido que la oficina del primer ministro arrebate el control y el derecho de designar a los empleados en la estructura burocrática y ha tenido también efectos secundarios, puesto que los burócratas se sienten intimidados de caer del favor de la oficina del primer ministro.

Debido a la acción de la oficina del primer ministro, los burócratas se han convertido en servidores de los poderes fácticos, los mismos poderes que influyen a los políticos y a sus respectivos partidos políticos. Los burócratas han perdido neutralidad y los controles mutuos entre la administración y la burocracia, han dejado de funcionar ante la inexistente autonomía de la burocracia. Los burócratas sólo tienen la opción de obedecer, ejecutar las decisiones de los políticos y han perdido ya su función autónoma de objetar y corregir los errores cometidos por los políticos.

Consideraciones finales

Desde hace más de un medio siglo ha emergido el debate acerca de hasta qué punto el poder de la burocracia nacional se ha visto mermado o modificado. Este debate constituye un aspecto importante sobre la consolidación burocrática en el Japón moderno, debido a que ha tenido un profundo impacto en el desarrollo de la nación y de sus sistemas económico y político fundamentalmente a partir de la terminación de la Segunda Guerra Mundial. En muchos sentidos, el sistema político y el económico han sido producto, o por lo menos esa es la percepción generalizada del aporte de la actividad de la burocracia japonesa.

Con los cambios habidos en el escenario internacional a raíz de las crisis del petróleo de los años setenta, Japón ha cambiado en distintos sentidos, no sólo en las capacidades y los alcances del gobierno japonés o en los instru-

mentos que están a su disposición o por las políticas de consenso que favorecían el crecimiento de la economía. Japón ha entrado en distintas etapas y grados de transformación, así como en los procesos de la formulación de las políticas y en su ejecución. Esos cambios sugieren que sus problemas han ido en aumento para mantener su influencia en los distintos actores económicos que se desenvuelven en su economía.

El poder del gobierno central ha disminuido y ya no posee la capacidad anterior para influir en las decisiones corporativas ni para elaborar estrategias medianamente exitosas en las que participe la sociedad en su conjunto. El proceso de internacionalización o liberalización de la economía creó nuevos actores que siguieron un patrón distinto e independiente de las políticas de gobierno. En ese sentido, el proceso económico se volvió significativamente más politizado en la medida en que esos nuevos actores económicos desplazaron la reglamentación de la burocracia y los políticos la tomaron por asalto para la consecución de políticas económicas que se apegaran a las necesidades de la política.

Si bien la efectividad de la guía administrativa fue exitosamente aplicable a una sociedad como la japonesa en circunstancias históricas particulares, ésta fue disminuyendo en la medida en que la dependencia de las industrias en relación con el gobierno decayó desde los años ochenta. La protección que muchas de las industrias tuvieron por parte del gobierno durante los años que cubre el periodo del "milagro económico", entró en una etapa crítica toda vez que las transformaciones internacionales hacia una mayor participación del Estado en la economía comenzaron a caducar.

Hoy en día, el gobierno japonés ha concentrado su capacidad institucional para formular y administrar exitosamente sus políticas y sus estrategias de desarrollo económico con el propósito de instrumentar políticas o planes de mediano y largo plazo sin objeción alguna. Eso significa que las capacidades y el uso de las herramientas gubernamentales, que una vez sirvieron para promover el desarrollo de una competitividad internacional pueden, frente a condiciones económicas volátiles e inciertas, resultar "exitosas" si se les controla y se les hace racionales en función de los intereses que dominen el campo de la política.

Sin embargo, posiblemente el factor más importante que impide una formulación de estrategias exitosas para el desarrollo económico consiste en la ruptura del consenso político en sus fundamentos actuales y en la incapacidad para construir consensos nuevos. La solución que ha delineado el gobierno japonés se avoca más hacia la formulación de políticas económicas definidas por la política misma y con un sustrato esencialmente empresarial, muy alejadas de sus obligaciones y responsabilidades hacia la sociedad.

Bibliografía

Asahi Shimbun (2001), June 4, p. 4.
Economic Planning Agency, Government of Japan (1973), *Basic Economic and Social Plan, Towards a Vigorous Welfare Society, 1973-1977*, Tokyo, Japan.
Gordon, Andrew (2009), *A Modern History of Japan. From Tokugawa Times to the Present*, Oxford University Press.
Halliday, Jon (1975), *A Political History of Japanese Capitalism*, New York, Pantheon Ed.
Lippit, Victor (1975), "Economic Planning in Japan", en *Journal of Economic Issues*, vol. I, núm. 9, Tokio, Japan.
Lopez Villafañe, Víctor (1994), *La nueva era del capitalismo, Japón y Estados Unidos en la Cuenca del Pacífico, 1945-2000*, México, Siglo XXI.
Lu, David J. (1997), *Japan, a Documentary History*, vol. II, M.E. Sharp, Armonk, New York/London, England.
The Japan Economic Journal (1977), January 18.
Yagi, Kiichiro (1999), "Bureaucrats and Economics", en Ikeo Aiko (coord.), *Economía y economistas de formación política en el Japón de la preguerra*, Tokio, Japón.

Quinta sección

Estrategias de desarrollo económico en Argentina

La economía argentina bajo el kirchnerismo y causas de la derrota coyuntural del proyecto kirchnerista*

Alejandro Dabat**

El nuevo rumbo de la economía argentina bajo el kirchnerismo: 2003-2011***

En la primera década del nuevo siglo, América del Sur fue sacudida por diversos procesos nacionales de cambio del orden neoliberal establecido. Dichos procesos tienden a darse en torno a nuevos liderazgos del más diverso origen (militares nacionalistas, ex guerrilleros y sus amigos, indígenas, mujeres, sacerdotes o economistas herejes), encabezando amplios movimientos populares en dura pugna con los poderes e instituciones anteriores, responsables de la catástrofe social de las últimas décadas del siglo pasado. Este capítulo se refiere a la experiencia argentina, que a inicios del nuevo siglo sufrió una de las caídas económicas más catastróficas vividas por país alguno en tiempo de paz (caída mayor a 20% del producto y del empleo), pero que desde hace ocho años, vive un vigoroso proceso de recuperación y desarrollo económico y social.

En el estudio, y dadas las particularidades muy marcadas del país, partiremos de una presentación introductoria que ayude a comprender aspectos centrales de su estructura e historia (incluyendo algunos sociopolíticos), que nos parecen fundamentales para una comprensión más clara de la experiencia actual. Por ello dividiremos el trabajo en tres partes: *a*) una in-

* El presente trabajo es parte del proyecto PAPIIT con clave IN302210 "Estados Unidos, la crisis internacional y la perspectiva de la economía del conocimiento. Un enfoque desde la óptica mexicana". Contó con la colaboración de los becarios: Luis Manuel Díaz Flores, Jorge Hernández Cervantes, Samuel Romo Cervantes, Anuar Sucar Díaz Ceballos y Víctor Canek Vega Contreras.

** Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

*** Esta parte del texto se refiere al periodo 2003-2011 y fue publicada en José Luis Calva (coord.), *Estrategias económicas exitosas en Asia y América latina*, México, Juan Pablos/Consejo Nacional de Universitarios, 2012. La segunda parte del texto cubre el periodo 2012-2017.

troducción general del tipo señalado; *b*) un cuerpo principal referido al actual proceso argentino, y *c*) unas breves conclusiones dentro del contexto actual de América Latina.

Introducción

Ocho años después de la asunción de la presidencia de Argentina por Néstor Kirchner en 2003 y su esposa Cristina Fernández de Kirchner en 2007, es posible intentar un balance objetivo del carácter y los logros del nuevo rumbo. No es una tarea fácil, por la complejidad estructural, institucional y sociopolítica del país o su excepcional "volatilidad" económica y política a lo largo de sus tres últimos cuartos de siglo de declinación nacional (PNUD, 2010). Habría que agregar las particularidades de una actualidad en acelerada transformación y gran movilidad de actores,[1] dentro de un proceso muy desordenado de reconstrucción institucional, en marcha hacia un nuevo ordenamiento democrático de amplia participación popular. Por estas razones, ordenaremos esta introducción también en tres partes, referidas, respectivamente, a los grandes condicionantes históricos y estructurales de fondo que aún continúan operando en los sucesos actuales; a las etapas históricas por las que atravesó la crisis y la decadencia de Argentina como país, y a la culminación de esa decadencia en la crisis de 1999-2002, como antecedente inmediato del proceso actual.

Los factores condicionantes de fondo

Como hemos visto en otros trabajos (sobre todo Dabat y Lorenzano, y Dabat, 1998 y 2003), la evolución de Argentina en la mayor parte del siglo XX estuvo condicionada por un conjunto de factores históricos clave aún presentes, de una u otra manera, en el desenvolvimiento del proceso actual. A nuestro entender, dentro de ellos destacan los siguientes aspectos.

[1] Como en otros países de la Sudamérica actual, el bloque kirchnerista de poder ha ido cambiando al tenor de la movilización social, las medidas de gobierno y la resistencia de las corporaciones dominantes. La mayor parte de sus funcionarios y cuadros provienen de orígenes muy diversos: peronistas de izquierda, centro y aun centro-derecha, marxistas, nacionalistas no peronistas, cristianos, socialistas diversos o incluso liberales, como el actual ministro de economía y candidato a vicepresidente para las elecciones de 2011. La oposición a su vez (además del antikirchnerismo original) suma nada menos que al ex presidente Duhalde (primer gran elector y aliado de Kirchner en su ascenso al poder), al actual vicepresidente de la nación, al ex gobernador kirchnerista de la provincia más grande del país y a un tercio de los integrantes del anterior bloque de diputados kirchneristas.

a) El enorme y creciente peso económico del sector agropecuario de la Pampa Húmeda, la enorme renta del suelo resultante de ello y la más reciente conformación de un gran bloque rural de grandes y medianos propietarios, *pools* de siembra[2] y grandes exportadores. Pero también la relación indirecta de ese bloque rural con profesionales de la clase media, el pensamiento liberal, la Unión Cívica Radical o la derecha argentina moderna. La globalización, el ascenso mundial de China y otros grandes importadores agropecuarios (que incluye el elevamiento explosivo de los precios internacionales de este tipo de productos) provocaron un doble fenómeno: por un lado, un elevamiento muy grande de la renta del suelo apropiada en principio por los terratenientes y, por el otro, un elevamiento equivalente de los precios de los alimentos básicos de la población, de importancia desmedidamente grande en la canasta general de bienes de consumo.[3]

b) La enorme importancia sociopolítica del peronismo, la confrontación histórica peronismo-antiperonismo y el legado de la llamada "Revolución Libertadora" de 1955 con sus secuelas de fusilamientos, masacres y proscripciones. La presencia del peronismo conllevó el fenómeno de un sindicalismo peronista de masas y de una burocracia sindical muy poderosa por su control de una parte sustancial del sistema nacional de salud (Acuña y Chudnovsky, 2002). En lo político, la ruptura de hecho del peronismo en 1974 daría lugar a la escisión del peronismo revolucionario "setentista" (Montoneros, Juventud Peronista, Peronismo de Base, etc.) del aparato oficial del Partido Justicialista (PJ). Más adelante, ya en las condiciones internacionales de los años noventa, aparecerá el peronismo neoliberal de Menem, así como las más diversas resistencias a él, tanto de izquierda como de políticos y sindicalistas tradicionales del propio aparato peronista.

c) El espantoso legado de la dictadura militar de 1976-1982, con sus victimarios e innumerables víctimas (decenas de miles de torturados, des-

[2] El "*pool* de siembra" es un emprendimiento financiero gerenciador, que arrienda tierras a sus propietarios (grandes, medianos o pequeños) y subcontrata a terceros las tareas de siembra, fumigación y cosecha en las propiedades abarcadas. Por esta vía los propietarios que participan en el negocio, se desentienden de la producción y se convierten en rentistas, mientras que los *pools* pagan dividendos a los inversionistas. Aunque están en pleno proceso de expansión, los *pools* no son la única forma de producción que existe, ya que al lado de ellos actúan grandes productores directos, como Grobocopatel o Soros, y aun medianos y pequeños productores independientes (Fresh Plaza, 2008).

[3] En promedio, la participación de los alimentos en la canasta general de bienes de consumo es bastante superior a 30% del total, muy por encima de 22% de Brasil y de 23% de Chile, y más cercana a la de 30% de México (entrevista a titular del BCRA, Mercedes Marcó del Pont en *Página 12*, 26-06-11). Pero además, la subvaluación de la moneda argentina maximiza el impacto interno de los precios internacionales, a diferencia de México, por ejemplo, donde la sobrevaluación de la moneda interna los minimiza.

aparecidos, niños robados, etc.), la herencia de la "cultura del miedo"[4] y la ulterior diseminación en la sociedad de miles de asesinos y cómplices de origen castrense-policial (nuevas agencias de seguridad privada, gran parte de las "barras bravas del futbol", etc.). Una parte importante de ese legado fue la complicidad que uniría a los responsables directos del fenómeno (básicamente militares y policías) con importantísimas personalidades e instituciones de la vida nacional, como los dueños de los principales medios de comunicación, la jerarquía de la Iglesia católica, partes muy importantes del Poder Judicial y de las instituciones educativas privadas o incluso de políticos tradicionales.

d) El más de medio siglo de inestabilidad económica y política a partir de la crisis de 1952 y el golpe militar de 1955, seguido por los años de estancamiento inflacionario 1975-1990 y de la precaria recuperación neoliberal menemista que culminara en la gran crisis de 2001-2002 (véase la gráfica 1). Junto a los fenómenos señalados, esto dejaría una enorme secuela de necesidades insatisfechas y traumas de todo tipo, fragilidad y descomposición institucional, exacerbación abierta o latente del odio y el conflicto social o emigración forzada de una parte muy importante de la población (especialmente de científicos, técnicos y trabajadores calificados).

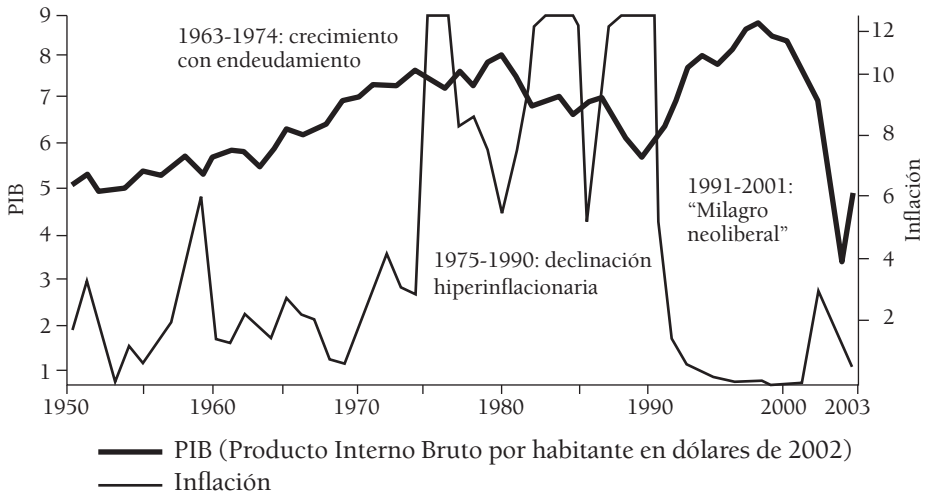
A escala internacional, estos factores internos deben vincularse al fuerte sentimiento nacional antiestadounidense que —salvo en el gobierno peronista-neoliberal de Menem— predominó ampliamente en el país desde comienzos del siglo XX, a lo que posteriormente se agregó el rechazo al papel del FMI. En la época de la crisis de 2001-2002 ese rechazo coincidiría con el derrumbe del Consenso de Washington y los grandes cambios del orden mundial, en perjuicio del debilitado coloso del Norte. Pero también, como vimos, coincidiría con el proceso regional (sudamericano) de ruptura con el neoliberalismo y de un nuevo tipo de reinserción nacionalista dentro de la globalización.

Las etapas de la decadencia económica en el largo plazo

Desde el golpe militar de 1943 (que condujo al advenimiento al poder del peronismo) hasta el derrocamiento popular de De la Rúa en 2001, este

[4] Se le llamó "cultura del miedo" al nuevo tipo de conformismo político-social generado en la población por el temor al retorno de la violencia y el horror de los años setenta. La cultura política del miedo valorizó la convivencia pacífica al margen de sus contenidos, tratando de eludir las propuestas confrontativas factibles de derivar en choques frontales o prácticas violentas. "Quizá por eso se postergó la discusión […] de programas y opciones, que necesariamente implican conflictos […] y se confió en el poder y la capacidad de la civilidad unida para solucionar cualquier problema" (Romero, 2001).

GRÁFICA 1
CRECIMIENTO ECONÓMICO E INFLACIÓN EN ARGENTINA, 1950-2003
(MILES DE DÓLARES DE 2002 Y TASAS MENSUALES DE INFLACIÓN)



FUENTE: ajustado y actualizado por el autor con datos de Heston y otros (2002) (PIB), Argentina; Censo del Instituto Nacional de Estadística (inflación de precios al consumidor convertidos a promedios mensuales equivalentes).

conjunto de condiciones, procesos y episodios ya señalados, se desplegarían a lo largo de cuatro grandes etapas históricas de características diferenciales muy marcadas:

a) La del peronismo histórico de industrialización sustitutiva con recursos provenientes del sector agropecuario que se extendería hasta el golpe militar de 1955, que contaría con la oposición liberal encabezada por la UCR y la participación de los principales partidos de izquierda, como el Comunista y el Socialista. Este proceso terminaría en la mencionada Revolución libertadora de 1955.
b) La de proscripción del peronismo hasta el retorno y la muerte de Perón, con permanentes golpes militares, breves interinatos civiles, grandes huelgas generales, movimientos guerrilleros y terrorismo de Estado (1975-1982) a lo largo de la cual se iría forjando una izquierda peronista influida por la Revolución cubana, dando lugar a la conjunción de ideas nacionalistas-peronistas con elementos revolucionarios castrista-guevaristas.
c) La de la dictadura militar genocida de 1976-1983 a la que ya hemos hecho referencia, que puso fin a los breves gobiernos peronistas de

Héctor Cámpora, del general Perón y de su esposa Isabel Perón. A escala internacional, la dictadura militar argentina fue, junto con la chilena del general Pinochet, la principal organizadora del Plan Cóndor, de concertación represiva de las dictaduras militares de América del Sur de esa época, con el apoyo inicial de los gobiernos estadounidense y francés.

d) El retorno a la democracia con alternancia y coparticipación radical-peronista en el poder (1983-2001) en el contexto de la "cultura del miedo", bajo los gobiernos de Alfonsín (UCR, 1983-1989), de Menem (PJ, 1989-1999) y de De la Rúa (UCR, 1999-2001). A lo largo de esta etapa se suceden diferentes tipos de experiencias económicas, como la prolongación de la recesión hiperinflacionaria en el primer subperiodo (Alfonsín), el intento fallido de Menem-Cavallo de reintegración a la economía mundial a partir de un enorme endeudamiento externo y del ascenso de las exportaciones agrícolas,[5] y el derrumbe final de De la Rúa-Cavallo. Pero en conjunto, todos serán de democracia extremadamente frágil y carente de participación popular, que no podrá sobrevivir a una nueva crisis económica como la que comenzará a desplegarse hacia finales del siglo

En los casi 70 años de tiempo cubierto por las cuatro etapas mencionadas, además de Néstor Kirchner, sólo dos presidentes legalmente electos completarían sus mandatos constitucionales (Perón en su primer periodo y Menem en los dos), mientras que Alfonsín debió adelantar cinco meses la entrega del poder cercado por la hiperinflación y la ola de saqueos de 1989. Sin embargo, el trasfondo material de esta enorme inestabilidad político-institucional fue el estancamiento de hecho de la economía argentina, la cantidad y profundidad extrema de sus crisis económicas y la creciente pugna social distributiva alentada por ingresos económicos decrecientes. El rápido crecimiento de la economía peronista hasta 1952, fue seguido por el estancamiento de 1952-1962, el crecimiento artificial basado en el sobreendeudamiento de 1963 en adelante, la declinación hiperinflacionaria de 1975-1990 y —tras el espejismo neoliberal de 1991-1998— la gran debacle económica, política y social que abriría las puertas al kirchnerismo.

[5] Aparte de la duplicación de la deuda externa entre 1995 y 1999, como se verá más adelante, en ese mismo quinquenio se daría el comienzo del gran salto de las exportaciones agropecuarias del país, el cual resulta de la maduración de la revolución tecnoproductiva en el sector, que eclosionará esos años (Bisang, 2007) en conjunción con el elevamiento de los precios internacionales. Pero el factor fundamental del sostenimiento del modelo menemista sería el enorme flujo de capital extranjero que, aparte de la extranjerización de la industria manufacturera, y sobre todo de los servicios públicos, daría lugar a un enorme endeudamiento externo absolutamente insostenible.

La crisis de 1999-2002 y su salida

Por su magnitud e importancia histórica, la crisis es fundamental para la comprensión del kirchnerismo. Tuvo que ver con las secuelas del neoliberalismo peronista de Menem y su experimento económico de paridad fija peso-dólar,[6] que no pudo sobrevivir a las grandes convulsiones especulativas de fines de siglo (crisis mexicana de 1995, crisis asiática de 1997, crisis rusa de 1998 y gran crisis internacional de 2000-2002). En el contexto de las "fugas" de capital y la conclusión del ciclo alcista de los precios internacionales de los *commodities*, la gran devaluación del real brasileño afectará sobremanera a Argentina por su tipo de cambio rígido, que la expulsará de hecho de su principal mercado de exportación. El golpe final será el retiro del apoyo del Fondo Monetario Internacional,[7] que cortará de raíz la enorme afluencia de recursos externos al país, que entre 1995 y 2000 había llevado la deuda externa argentina de 87 mil hasta 144 mil millones de dólares (Kulfas y Schorr, 2003), a un nivel de endeudamiento de 153% del PIB.[8]

Ello será seguido por el vaciamiento financiero de las empresas y bancos, fugas masivas de capital, desaparición de las reservas internacionales y del circulante monetario interno. Desde abril de 2001 los pesos retirados de la circulación comenzarán a ser sustituidos por cuasimonedas provinciales y clubes de trueque a un nivel que alcanzará a más de la mitad del circulante monetario. En noviembre de 2001 se congelaron los depósitos bancarios (el llamado "corralito") y se recurrió al uso obligatorio de cheques para pagos mayores de mil pesos. La fuga incontenible de capital llevaría a la suspensión internacional de pagos a fines de 2001, la enorme devaluación del peso de principios de 2002 (fin del régimen de convertibilidad), a la suspensión de la Ley de Quiebras o al congelamiento de las tarifas de los

[6] La diferencia más marcada del neoliberalismo menemista, que lo distinguía de los restantes modelos neoliberales, era la paridad fija del peso frente al dólar. Por esa razón la devaluación del real brasileño desarticuló completamente al comercio argentino con su principal socio comercial, poniendo en peligro la existencia misma del Mercosur.

[7] El apoyo financiero del FMI fue el mayor otorgado por el Fondo a país alguno, a pesar del incumplimiento argentino de todos los compromisos contraídos. Cuando el *staff* técnico del Fondo decidió endurecer su posición con el país, una intervención directa del presidente Bush, en agosto de 2001, impuso un último préstamo por ocho mil millones de dólares que no pudo evitar uno de los *defaults* más grandes de la historia del capitalismo. El FMI había apoyado incondicionalmente a Argentina a pesar de sus enormes déficits fiscales y de pagos, o del nivel de su endeudamiento externo. Por ello, la actitud del Fondo ante Argentina, provocó una gran crisis en la institución que llevó a la renuncia de su economista-jefe (véase Mussa, 2002).

[8] Para dar una idea clara sobre el significado del monto de esta deuda, resulta interesante compararla con la mexicana, que en 1982 (año de la crisis de la deuda) alcanzaba 37.7% del PIB, y en 1986 (nivel más alto del endeudamiento), 56% (SHCP, años citados).

servicios públicos, dentro de un contexto de ruptura generalizada de la cadena de pagos, la bancarrota de hecho de los negocios y el incumplimiento generalizado de los contratos (Dabat, 2003).

Las consecuencias sociales del colapso serán enormes. El desempleo abierto pasará de un nivel extremadamente alto de 15% en 1998, a 21.5% en 2002. El subempleo subirá por encima de 18% de la fuerza de trabajo ocupada, y la cobertura del sistema jubilatorio bajará de 85-86% en hombres y 72-73% en mujeres al comenzar los años noventa, hasta 72 y 65% respectivamente en 2003. El salario real medio caería más de 23% y lo que antes fuera la clase obrera más numerosa, calificada y organizada de América Latina, reduciría su tamaño en más de una tercera parte. La antes poderosa clase media fue igualmente devastada por la caída del ingreso de empleados y jubilados, la quiebra del pequeño negocio, el despojo de los ahorros bancarios por el "corralito" y la pesificación de los depósitos en dólares. La parte de la población situada por debajo de la línea de pobreza subiría por encima de 50% con cerca de la mitad de la misma, viviendo en condiciones de indigencia. Argentina pasará de ser una de las sociedades más igualitarias de América Latina, a una de las más desiguales, con una diferencia de ingresos entre ricos y pobres de más de 40 veces entre el decil de mayores ingresos y el decil más pobre (Dabat, 2003).

Lo anterior sería seguido por masiva oleada de protesta y solidaridad combativa de la población, que implicaría de hecho el fin de la cultura del miedo. La movilización social original adquiriría un carácter cada vez más político, que se conjugaría con los "cacerolazos" de la clase media urbana, los movimientos piqueteros de los suburbios y la proliferación de centenares de asambleas y coordinadoras barriales, o las ocupaciones de fábricas cerradas por sus trabajadores para mantenerlas en funcionamiento (las llamadas "fábricas recuperadas"), lo que culminaría en el "argentinazo" del 19 y 20 de diciembre de 2001, que derribará al gobierno de De la Rúa.

Las movilizaciones populares estuvieron dirigidas tanto contra De la Rúa y Cavallo, como contra el conjunto de los altos funcionarios. La consigna más coreada de esos días fue "¡que se vayan todos!", incluyendo legisladores y la Suprema Corte de Justicia. En esas condiciones de vacío de poder, cuatro políticos peronistas ocuparían interinamente la presidencia durante los diez días que siguieron a la huida de De la Rúa: Puerta, Rodríguez Saá, Camaño y Duhalde. De estos cuatro, Duhalde[9] (principal líder antimenemis-

[9] Eduardo Duhalde era el dirigente más importante del PJ basado en la provincia de Buenos Aires (más de un tercio del electorado del país) gracias al control de los caciques peronistas del Gran Buenos Aires (mayor centro industrial del país y de mayor peso electoral en la provincia). Había sido vicepresidente de Menem y luego gobernador de la provincia de Buenos Aires y candidato a la presidencia por el PJ en las elecciones de 1999. Por las características de su lide-

ta del PJ) de tendencia pragmática-centrista dentro del PJ y base del aparato de la provincia de Buenos Aires, llegará al poder desplazando a Rodríguez Saá, con el apoyo de una mayoría de legisladores del PJ y de la UCR, y logrará mantenerse en el poder hasta 2003, gracias al tipo de gestión sensata y de recuperación nacional de su ministro de economía Roberto Lavagna.

Bajo el gobierno de Duhalde-Lavagna comenzará un proceso de recuperación económica nacionalista-heterodoxa y rasgos keynesianos *sui generis*, con moratoria de deuda externa, abandono de la paridad monetaria con el dólar y megadevaluación del peso para promover exportaciones y desalentar importaciones. Se impondrán retenciones (impuestos) a las exportaciones primarias para contener la inflación y fortalecer las finanzas públicas con congelación de los precios de los servicios públicos, política monetaria expansiva y plan de asistencia al desempleo (programa Jefes de Hogar), con progresiva devolución de los depósitos bancarios congelados.

En el plano internacional, la moratoria de la deuda tendrá un costo internacional muy grande, porque el riesgo país se elevaría por encima de seis mil unidades. Pero interiormente, favorecida por el alza de los precios internacionales de las exportaciones y los saldos comerciales y fiscales favorables, también constituiría el punto de partida de la recuperación. Gracias a ella comenzaría la recuperación de las finanzas públicas, se restablecería la circulación mercantil y la producción, atenuándose la catástrofe social. Pero hacia la finalización del gobierno de Duhalde, aún se estará lejos de recuperar el nivel precrisis (1998) por la subsistencia de grandes pendientes, como una deuda externa incrementada por la acumulación de vencimientos e intereses, una enorme deuda social con el pueblo argentino en empleo, ingresos[10] y seguridad social, sin contar con los costos institucionales y culturales. Estos problemas tendrían que esperar hasta el nuevo gobierno de Néstor Kirchner en mayo de 2003.

El kirchnerismo y la reorientación de la economía argentina

A partir del ascenso al poder de Néstor Kirchner el país vivirá un proceso muy dinámico de crecimiento económico, conforme puede observarse en

---

razgo político, Duhalde puede ser definido como un caudillo nacionalista-moderado y pragmático, cabeza de una vasta red de relaciones clientelares que incluían tanto a sectores populares como a muy diversos factores de poder. Tenía un perfil muy parecido al del ex presidente José Sarney en Brasil, líder histórico del PMDB, presidente del senado desde 1995 y sostén parlamentario moderador del actual gobierno del PT.

[10] Tras la crisis de 2002 distintas estimaciones consideran que los salarios perdieron 30% de su poder adquisitivo. Durante este periodo, debido sobre todo al gran desempleo, el movimiento sindical pierde fuerza y cede completamente la iniciativa social a los movimientos piqueteros.

el cuadro 1. Durante ese periodo el PIB crecerá a una tasa anual del orden de 8-9% y tendrá lugar un proceso de reindustrialización encabezado por la industria automotriz (25% medio anual de crecimiento, salvo en la crisis de 2009) y su creciente integración con la de Brasil. En el frente internacional habrá un gran desendeudamiento externo y una elevación muy grande de las exportaciones y la capacidad de importación. El desempleo descendería muy rápidamente a tasas de 5% anual durante los primeros años,[11] con fuerte elevamiento del salario, sobre todo después de 2005. La expansión se apoyaría en el ahorro nacional en conjunción con el aumento de la capacidad fiscal, regulatoria y de gasto social del Estado y el restablecimiento de la rentabilidad y la inversión de la empresa nacional. Aunque a nivel relativamente más modesto y tardío, también habrá significativas mejoras de la productividad del trabajo y el impulso a la ciencia, la educación y la tecnología, como puede verse en RICYT (2010). El cuadro 1 trata de resumir los aspectos más generales de este proceso.

CUADRO 1
ARGENTINA. INDICADORES ECONÓMICOS.
PORCIENTOS E INCREMENTOS ANUALES

Periodo	*PIB (aumento anual %)*	*Inversión bruta fija (% PIB)*	*Ahorro nacional (% PIB)*	*Productiv. del trabajo (% anual)*[a]	*Exportac. (% anual)*	*Deuda externa (% PIB)*[b]
2003-2005[b]	9.0	17.3	21.6	3.0	16.0	131.6
2006-2008[b]	8.0	23.6	24.1	5.0	20.2	38.7
2009 (crisis internacional)	0.9	21.2	24.9*	S.D.	20.5	38.2
2010	9.2	23.4	S.D.	S.D.	24.0	39.0

Notas: [a] Industria manufacturera; [b] promedios anteriores y posteriores a 2005. 2006 = 62.1%.
FUENTES: CEPAL (2010 y 2011), INDEC y Marshall (2001) para productividad.

También habrá una gran mejoría de los principales indicadores sociales como empleo y reducción del desempleo y la indigencia (véase el cuadro 2) con logros también muy importantes en seguridad social, educación o

[11] El incremento del empleo no es fácil de medir por la relación entre ocupación y horas trabajadas, los aumentos de productividad, la magnitud del autoempleo o los planes públicos de empleo. Pero sabemos que entre 2002 y 2005 se crearon cerca de dos puntos de puestos de trabajo por cada punto del PIB (5-6% de crecimiento anual) y que después de 2005 esto comenzó a reducirse, cuestiones que aún están en discusión (Zorattini y Espro (2011) y González (2011).

salud,[12] y bastante menos en vivienda, donde no se lograron fuertes avances para abatir el gran rezago habitacional. El mejoramiento de la gran mayoría de los indicadores sociales, aparte de su significado en términos de inclusión social, tuvo también un importante efecto sobre el consumo popular y la ampliación del mercado interno, el que crecería rápidamente en conjunción con el auge exportador.

CUADRO 2
INDICADORES SOCIALES
POBLACIÓN URBANA (% SOBRE PEA)

Años	*Desempleo*	*Pobreza*	*Indigencia*
2003	17.30	45.10	18.70
2008	7.90	22.00	7.60
2009	8.70	20.60	7.00
2010	7.90	18.80	6.20
2011	7.20	16.50	5.10
2012	7.20	15.80	4.80
2013	7.50	14.10	4.20
2014	N.D.	15.60	5.00
2015	N.D.	N.D.	N.D.
2016	8.00	N.D.	N.D.

Nota: la magnitud de la caída de los niveles recientes de pobreza e indigencia podrían estar sobrestimados en una medida no muy grande por el IPC del INDEC.
FUENTE: INDEC.

Este rápido proceso de crecimiento económico y social se basará en objetivos como la recuperación y el fortalecimiento del Estado nacional, la construcción de una economía de producción y trabajo, la inclusión social y el desarrollo del mercado interno dentro del marco de la integración regional y la globalización.[13]

[12] La cobertura de la seguridad social se elevó considerablemente en el periodo tanto por la ampliación de la cobertura del sistema jubilatorio como de los diferentes niveles del sistema de salud, básicamente hospitalización pública y obra social (PNUD, 2010). El gasto público consolidado en educación pasó de 4.50% del PIB promedio entre 2000 y 2004, a 6.2% del PIB en 2009 (Rodríguez Giavarini, 2010).

[13] La formulación de una relación armónica entre mercado interno, integración regional y mercado mundial es una de las diferencias fundamentales del kirchnerismo con el peronismo histórico, que concebía el desarrollo interno de una manera más autosuficiente, subestimando

Sin embargo, los avances en tal sentido no fueron en absoluto lineales ya que se plasmaron al calor de los acontecimientos, en una dura lucha por construir base política de sustentación, vencer la resistencia de poderosas fuerzas internas e internacionales afectadas, responder a enormes demandas sociales insatisfechas y manejar trabajosamente las antinomias ideológicas del pasado que dificultaban la construcción de un gran frente nacional de cambio. Por esa razón, creemos conveniente dividir la exposición en tres puntos referidos, respectivamente: a las condiciones del ascenso al poder (parte de 2003), a la primera etapa de gobierno de recuperación y antinomia transversalismo-pejotismo (2003-2005) y a la construcción de una base propia primero, y de desarrollo y profundización de un proyecto propiamente kirchnerista.

El ascenso de Néstor Kirchner al poder (2003)

El surgimiento de un gobierno de amplio sustento popular bajo el liderazgo de Néstor Kirchner,[14] fue el resultado de un proceso social y político muy complejo y dinámico, que pasó del "¡que se vayan todos!" voceado por las multitudes policlasistas del país en diciembre de 2001, a las elecciones presidenciales en dos vueltas de abril-mayo de 2003. Este proceso electoral se caracterizará tanto por la amplia participación popular que concitaría, como por la quiebra del viejo sistema político manifestada principalmente en la fractura de los grandes partidos históricos del país en torno a por lo menos seis alternativas principales.[15] Este hecho posibilitará la alianza Kirchner-

---

la importancia económica, política y cultural de la integración a la economía y a la sociedad mundial. En el plano económico, esto fue experimentado directamente por Kirchner en su época de gobernador de una provincia no industrial de vastos recursos naturales (hidrocarburos, minería, pesca), en la que la exportación junto al control público de gran parte de la renta territorial (regalías) constituyeron una base fundamental de la economía, el poblamiento y el bienestar social de la población.

[14] Néstor y Cristina Kirchner se incorporaron a la vida política cuando estudiaban derecho en la Universidad de La Plata, militando en el sector de la Juventud Peronista vinculada a Montoneros. En el mismo año del golpe militar (1976), se refugiaron en la ciudad natal de Néstor (Río Gallegos) en la provincia austral de Santa Cruz, donde hicieron una pequeña fortuna como abogados. Tras el advenimiento de la democracia, ambos se incorporaron al PJ; Néstor a la gobernación de su provincia por el PJ y a encabezar, paralelamente a Duhalde, la oposición al menemismo desde una perspectiva distinta y combativa (tarea en la que converge con Hugo Moyano dentro del movimiento sindical peronista). Cristina Fernández de Kirchner, a su vez, pasa a ser una destacada y combativa parlamentaria nacional.

[15] La fragmentación de los dos grandes partidos se dio así. El PJ se abstuvo de presentarse como tal, permitiendo tres candidaturas distintas muy confrontadas entre sí: la neoliberal de Menem, la nacionalista de derecha de Rodríguez Saá y la izquierdizante de Kirchner (gobernador de la provincia patagónica de Santa Cruz), respaldada por Duhalde por falta de otro candidato viable para él. La UCR se rompió en torno entre un núcleo oficial en desbandada y las opciones

Duhalde (era algo difícilmente pensable en otras condiciones), primeramente en torno al llamado Espacio Renovador del Peronismo, y luego, ya a efectos del proceso electoral propiamente dicho, Frente para la Victoria (FPV).

Gracias a la enorme dispersión política de sus contrincantes y a la contundencia de la propuesta del FPV,[16] Kirchner pudo pasar de 5-6% de intención de voto que le daban inicialmente las encuestas, a 22% de la votación en la primera vuelta electoral de mayo de 2003 (segundo lugar muy cerca de Menem). A pesar de esa relativamente exigua votación, pudo luego llegar directamente a la presidencia sin segunda vuelta, ante la renuncia de Menem a participar en ella por la aplastante derrota que le vaticinaban todas las encuestas (no más de 30% de votos contra más de 60% de Kirchner).

Ya en el poder, y gracias a la popularidad y audacia de sus primeras medidas de gobierno (renovación completa de las cúpulas militares y policiales y de la Suprema Corte de Justicia, desconocimiento de las leyes de impunidad de los militares genocidas, intervención de la entidad más corrupta del sindicalismo menemista —el PAMI), Kirchner pudo alcanzar casi de inmediato uno de los mayores índices de aceptación popular que ha tenido un presidente en Argentina (véase la gráfica 2 más adelante).

A pesar de la debilidad política propia con la que Kirchner asumiría el poder (dependería inicialmente del aparato mayoritariamente duhaldista del PJ y la legislatura), el nuevo presidente se vería favorecido por las nuevas condiciones internacionales y los procesos de cambio que ya comenzaban a darse en América del Sur y, paralelamente, en Brasil (ascenso a la presidencia de Lula, con el cual establecerá una estrecha alianza desde el principio). Al nivel internacional más general, el mundo comenzaría a vivir el colapso de la globalización neoliberal (Stiglitz, 2002) y del FMI (Mussa, 2002),[17] el ascenso al primer plano mundial de China y otros países emergen-

---

neoliberal de López Murphy y liberal progresista de Carrió. Duhalde respaldó a Kirchner por su enemistad con Menem y Rodríguez Saá, y porque sus candidatos preferidos no aceptaron ser candidatos (Reuteman) o no eran viables conforme a las encuestas (De la Sota).

[16] En su declaración de principios el FPV parte del ataque a la "intolerable brecha entre pobres y ricos" y del cuestionamiento al papel de los partidos políticos aliados al régimen que condujeron a la crisis de 2001. Plantea "la necesidad vital de profundizar un proceso de justicia social, que deje atrás un pasado que la mayoría de los argentinos quiere superar, [y permita] la construcción de un nuevo espacio de gestión política e institucional" que constituya el eje "de un proceso fundacional de la política y las instituciones". Finalmente, plantea que para "imaginar y construir un nuevo país [se] requiere convicción y capacidad para unir los pedazos de una sociedad fragmentada y la voluntad de hacerlo, no desde un solo partido político, sino desde la conformación de un gran frente nacional que nos devuelva convertida en Nación a una Argentina que no puede esperar más".

[17] Tras los gravísimos errores cometidos por el FMI en la apreciación de las crisis asiática, rusa y argentina, la institución abandonó desde fines del siglo pasado la línea de grandes rescates internacionales, bajo el doble fuego de la crítica progresista y la derecha conservadora. El

tes, la declinación de la hegemonía de Estados Unidos tras la crisis mundial de 2000-2002 y su fracaso en la invasión a Irak (Dabat, 2005 y 2009), entre otros factores. La irrupción de China como gran comprador de soya y otros productos agroalimenticios se conjugará con las transformaciones de la producción agropecuaria argentina (véase la nota 4) para aprovechar el curso alcista de los precios de los *commodities* tras la superación de la crisis mundial.

Pero asimismo, internamente, tanto los logros anteriores del tándem Duhalde-Lavagna como de Kirchner en el poder, serían favorecidos por la dispersión de la oposición y las inicialmente modestas expectativas (sobrevivencia) de la población, la gran capacidad productiva ociosa en la economía, la reciente modernización del reducido aparato industrial por las importaciones de equipo del periodo menemista, el fuerte peso de la banca pública (único sector no privatizado por el menemismo) o por la existencia de una reserva de divisas aún significativa en manos del Banco Central.[18]

Apoyado en estas condiciones favorables iniciales, los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner dirigirán al país hacia un proceso de rápido crecimiento económico y cambio sociopolítico, que irá conformando de hecho un nuevo movimiento político, un nuevo modelo de desarrollo y un nuevo sistema político. Cuestiones que, por estar muy relacionadas entre sí, requieren de un tratamiento más detallado que permita relacionar los sucesos económicos con los sociales y políticos.

La recuperación económica con Lavagna (mediados de 2003-fines de 2005)

Al asumir su mandato a mediados de 2003, Kirchner ratificaría a Lavagna como ministro de Economía, continuando y profundizando la estrategia económica previa y vinculándola al cambio socioinstitucional. En contraposición al *establishment* internacional y nacional, que consideraba que finalizado lo peor de la crisis se imponía la "normalización" de la economía (fin del periodo de emergencia, retorno a los mercados financieros, rápido restablecimiento de la institucionalidad anterior), el nuevo gobierno prolongará y ahondará la emergencia económica y la dispersión institucional,

---

ascenso al poder de Bush en Estados Unidos, a su vez, impondrá al Fondo un sesgo cada vez más errático, en un contexto de conflicto permanente en el interior de su *staff* técnico y de su directorio político (Willett, 2001; Stiglitz, 2002; Mussa, 2002).

[18] Pese a los problemas e injusticias que generó, el congelamiento de depósitos bancarios de fines de 2001 salvó gran parte de las reservas internacionales del BCRA, que en lo peor de la crisis (mayo de 2002) eran 10.8 mil millones (LNL, 17-05-02).

apoyándose en el poder presidencial para avanzar desde arriba en los objetivos trazados. Ello conducirá al desendeudamiento externo, la captura de una parte sustancial de la enorme renta del suelo, la preservación de la subvaluación cambiaria para promover exportaciones y sustituir importaciones, el pasaje de la política puramente asistencial a otra de empleo productivo y, finalmente, a un nuevo tipo de integración a la economía mundial por fuera de los mercados financieros especulativos, de integración con Brasil, comercio en gran escala con China y otros países emergentes y establecimiento de estrechas relaciones con otros países de América del Sur.

Pero la persistencia de las presiones inflacionarias latentes derivadas de la gran devaluación[19] y del alza del precio internacional de los alimentos, requeriría controles de precios que complementaran el papel antiinflacionario de las retenciones. No bastando con ellas, se contendrían también los precios de otros insumos clave de la economía, como los servicios públicos o los combustibles destinados al mercado interno, que estaban en manos de empresas privatizadas y concesionadas a empresas transnacionales por el gobierno de Menem.

En la renegociación de la deuda externa con los acreedores privados, Argentina tensaría al máximo las negociaciones con los acreedores y el FMI en busca de un acuerdo favorable. Con el apoyo de numerosos países, economistas de primer nivel mundial como Stiglitz y organizaciones como la CEPAL, Argentina logrará una renegociación muy favorable en febrero de 2005, que le permitirá pagar un dólar por cada tres de deuda original conforme puede visualizarse en el cuadro 1. De esa forma se pudo liberar una cantidad muy grande de recursos para la inversión y el gasto social, como sintetizaría más tarde el ministro de economía Boudou: "Hasta el 2002 los presupuestos tenían 5% del PIB para pagar la deuda externa y 2% para educación. En el 2011, 2% para la deuda externa y 6.5% para educación" (Navarro, 2010). En el caso de los servicios públicos y las reclamaciones de la banca extranjera por pérdidas por la pesificación de créditos en dólares, el gobierno también tendría que enfrentar a los grandes jugadores de la economía

[19] Históricamente, casi todas las grandes devaluaciones de una moneda nacional fueron carcomidas en sus potenciales efectos beneficiosos para el país devaluador, por obra de la inflación generada por la devaluación misma (transmisión del alza de los precios externos al sistema interno de precios). Éste fue el caso del proceso de inflación-devaluación-inflación, que devastó al régimen latinoamericano de sustitución de importaciones a mediados del siglo pasado. En tal sentido, el éxito de la megadevaluación argentina de 200% en 2002, obedeció a que el gobierno pudo limitar el ascenso interno de los precios muy por debajo de esa cifra, de 26% de los precios al consumidor en 2003, 12.4% en 2004 y 4.4% en 2005. Sin embargo, esta contención interna tan grande del ascenso de los precios fue en buena parte engañosa, porque se eliminaron las grandes presiones inflacionarias subyacentes, que no dejarían de operar en el futuro de una manera u otra.

mundial, al costo de la marginación del país de los mercados internacionales de deuda.[20]

En lo que hace a las retenciones a las exportaciones de bienes primarios,[21] agropecuarios (granos, harinas, aceites de girasol y soya; granos y harina de trigo; maíz, carnes, lácteos, quesos y cueros) y extractivos (hidrocarburos, cobre y oro fundamentalmente) las retenciones servirían también para fortalecer las finanzas públicas y atender necesidades asistenciales apremiantes (como el plan Jefes y Jefas de Familia), subsidiar actividades protegidas o reorientar recursos hacia la recuperación de la producción industrial. En este sentido, constituirían un aspecto central del fortalecimiento fiscal del Estado (10% adicional de ingresos), cuya evolución puede apreciarse en el cuadro 3 (pasaje desde un monto de ingresos fiscales del orden de 16-17% del PIB en la segunda mitad de los noventa, a 20% (2003), 23% (2005-2006) y más de 25% en adelante, hasta superar 30% actualmente. Otra medida importante durante ese periodo será la fijación de un encaje de 30% sobre los ingresos al país de las inversiones especulativas.

En el plano social, se ampliaría la cobertura del sistema jubilatorio y vincularía el subsidio asistencial al desempleo (plan Jefes y Jefas de Familia) a contraprestaciones en trabajo y a microemprendimientos productivos, estableciendo derechos alimentarios y pensiones no contributivas para desvalidos y ancianos (Godio, 2003). En 2004 volverá a convocarse a la Comisión Tripartita de Salario Mínimo para su fijación consensual, ya que hasta entonces las actualizaciones salariales (tanto de mínimos como por ramas) se habían decretado por el gobierno. En lo que hace al tratamiento de la protesta piquetera o a otras reclamaciones populares justificadas, el gobier-

[20] Aunque la renegociación de la deuda permitió reducir dramáticamente el nivel del riesgo-país a menos de 500 puntos (*Clarín*, 01-07-05), el país nunca logró reducirlo muy por debajo de ese nivel, e incluso volvió a subirlo por encima de 1 200 puntos en 2009. Tras la renegociación de la deuda, el riesgo-país argentino quedó situado al nivel B- de Standard & Poor's, seis niveles debajo del grado de inversión y quince del *top* AAA. A efectos comparativos, Chile tiene nivel A y México, al igual que Brasil últimamente, nivel BBB-, que implica grado de inversión. El nivel de Argentina implicó su salida del mercado internacional de crédito, lo que llevó erróneamente a los economistas del *establishment* a considerar que ello tendría consecuencias desastrosas para el país.

[21] Las retenciones a las exportaciones agropecuarias fueron introducidas en Argentina por el gobierno peronista y también utilizadas por otros gobiernos. A nivel internacional, también las utilizan otros países (Natanson, 2008). En 2002 se las reintrodujeron con tasas distintas y variables para los diversos productos, en función de los precios internacionales y las necesidades del consumo interno. Los máximos percibidos por el fisco argentino llegaron a ser de 45% para hidrocarburos y de 35% para el grano de soya, con mínimos pequeños de 5%, dependiendo del producto. Pero en todos los casos, los productores de bienes gravados continuaron percibiendo tasas de rentabilidad bastante más elevadas que antes del fuerte elevamiento de los precios internacionales, como lo demuestran numerosos estudios.

no se opondrá a la criminalización y represión de las mismas, anteponiendo la negociación sobre la represión.

A nivel internacional lo más importante en este periodo fue el reconocimiento diplomático de Cuba, la revitalización del Mercosur y el rechazo al ALCA en la cumbre de Mar del Plata de junio de 2005, que pondría fin al proyecto regional de Estados Unidos. Este paso implicará también el fin de la luna de miel inicial con el gobierno de Estados Unidos, que tuvo su explicación, a nuestro entender, por la prioridad que el gobierno argentino había inicialmente concedido a la renegociación de la deuda y la búsqueda de la neutralidad del gobierno estadounidense en esta cuestión.

En lo que hace al comportamiento general de la economía nacional, 2005 será el año del pasaje de la recuperación del producto por habitante a los niveles precrisis de 1998, al del comienzo del crecimiento por encima de ese nivel. Pero la recuperación económica no había sido acompañada aún por una correlativa recuperación social, por persistir tasas de desempleo abierto cercanas a 12% y salarios por debajo del nivel de 1998, lo que mantenía aún muy vivo el descontento social, que comenzó a incorporar a los sindicatos fortalecidos por el mejoramiento del empleo a la protesta aún muy viva de los movimientos piqueteros. A ello se le agregaría el rebrote de las presiones inflacionarias internas por obra del fuerte incremento del precio de las materias primas en el mercado mundial (véase Mecon, página web), a la acentuación de las críticas externas e internas a las políticas heterodoxas y poco amigables con los mercados y la empresa privada.

Dentro de ese contexto tendrá lugar la primera gran crisis política de los gobiernos kirchneristas: la batalla con Duhalde. Ésta resultó del gradual acercamiento de Duhalde con el *establishment* en la crítica a la radicalidad de Kirchner en todos los planos, sobre todo en materia de derechos humanos, y también en sus políticas sociales, incluyendo su "mano blanda" ante la protesta piquetera. El conflicto llevará a Kirchner a meterse de lleno en el PJ bonaerense y sus vericuetos clientelares, "reperonizándose" (Esperanza, 2006) para poder derrotar a Duhalde en su propio terreno e imponerse sobre él en las elecciones de fines de 2007 (triunfo de Cristina Kirchner por el FPV como senadora de Buenos Aires contra el PJ duhaldista). También en este contexto, se producirá la renuncia de Lavagna, no sólo por su cercanía con Duhalde, sino también por diferencias con Kirchner sobre el manejo de la coyuntura en curso.[22] El aplastante triunfo sobre Duhalde y la salida

[22] Al parecer el punto central del desacuerdo Lavagna-Kirchner fue la manera de combatir la inflación y afrontar las demandas sindicales. Lavagna parece haber sido partidario de no ceder ante ellas, para no alimentar las presiones inflacionarias, utilizando más bien otras medidas. De todos modos, en su carta de renuncia Lavagna atacaría indirectamente a uno de los principales

del gobierno de Lavagna le permitieron al presidente contar por primera vez con una base legislativa relativamente propia basada en el PJ, a costa de compromisos de aparato que limitarían en gran parte su empuje inicial.

El despliegue y la profundización del nuevo curso (2006-2011)

Los años siguientes de la gestión kirchnerista pueden dividirse en dos grandes periodos, separados entre sí por la asunción del poder de Cristina en lugar de Néstor Kirchner y por el gran conflicto de comienzos de 2008 con el bloque rural.

• La segunda parte del gobierno de Néstor Kirchner

Durante la parte final del gobierno, tendría mucha importancia el combate a la inflación mediante la utilización de mecanismos administrativos y fiscales (concertación de precios, inspecciones, multas, subsidios, etc.), mientras se eleva la participación del Estado en la economía; se da mayor impulso a las políticas sociales (gran ampliación de la cobertura jubilatoria;[23] retorno a los convenios colectivos de trabajo; plan Patria Grande de legalización de los inmigrantes ilegales principalmente bolivianos y paraguayos). También se profundizaría el conflicto con el FMI a partir del total rechazo a la injerencia del mismo en la supervisión de la economía argentina (se paga con tal fin la totalidad de la deuda con el FMI). En este periodo, se impulsará una política de renacionalización negociada de parte de los activos de capital de empresas transnacionales en el país, favoreciendo su adquisición por grupos empresariales nacionales, especialmente en sectores como infraestructura, energía y servicios públicos.[24]

En el plano exterior se fortalecerían las relaciones económicas con Brasil y la mayor integración de la industria automotriz de ambos países, el impulso al Mercosur o las vinculaciones con Venezuela, dentro de una re-

hombres de Kirchner (el ministro de Planificación e Inversión Pública De Vido), al denunciar supuestos actos de corrupción en la obra pública, que sin embargo no identifica ni prueba.

[23] Entre 2005 y 2007 se elevó en 47% la cantidad de aportantes al régimen jubilatorio, al mismo tiempo que un incremento aún mayor de los beneficiarios y un fuerte acercamiento entre las jubilaciones mínimas y medias (CIFRA, 2009).

[24] A diferencia de lo sucedido en el gobierno Menem, que extranjerizó masivamente el aparato productivo argentino, bajo el kirchnerismo pasarían a adquirir importancia grupos empresariales argentinos como Esquenazi, Whertein, Mindlin, Cristóbal López, Miguens o los cordobeses Acosta y Ferreyra. Ello fue en gran parte favorecido por la salida negociada de gran parte de las empresas transnacionales de servicios públicos, o los acuerdos de algunas otras con el gobierno nacional y de grupos empresariales nacionales con otras (LNL, 25-02-07, 23-12-07 o 14-03-08).

orientación más amplia de la política exterior, que incluye el acercamiento a China, Rusia o India y pone más énfasis en la relación con España, tanto por el peso de la inversión directa de ese país en Argentina como por su papel de puerta de entrada a Europa. En lo que hace a Venezuela, en particular, se establecerían convenios importantes en las áreas energética, agropecuaria (asistencia técnica y exportación de maquinaria agrícola argentina) y financiera; plano, este último, que ayudará a paliar la paralización de hecho del financiamiento internacional privado.

Dentro de estas políticas, pasarían a tener cada vez más importancia ministerios o secretarías clave (Comercio Interior y Planificación e Inversión Pública sobre todo) y su dirección por negociadores nacionalistas "duros" como Guillermo Moreno o Julio de Vido, a los que se les sumarán el creciente peso político de direcciones sociales igualmente frontales, como la del camionero Hugo Moyano (CGT) o de Luis D'Elía (piqueterismo kirchnerista). Junto a problemas como las relaciones con Venezuela o la crisis energética del invierno de 2007, los manejos poco cuidadosos de ciertos funcionarios y dirigentes pasarían a ser vistos por la clase media acomodada y los principales medios de comunicación,[25] como parte de un proceso de "extorsión" y "corrupción" generalizado del gobierno.

Dentro de este contexto de gran confrontación y desconfianza, aparecerá en escena el conflicto del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y del índice de precios al consumidor (IPC). La confrontación comenzará con la intervención del Instituto por la Secretaría de Comercio Interior en enero de 2007, alegando negativa de la directora (Graciela Bevacqua) a informar sobre las fuentes de información usadas para la confección del IP. Pero se ampliará por la posterior elaboración por las nuevas autoridades de un nuevo IPC aparentemente improvisado, que subestimaba la inflación real.[26]

[25] Sería también en este periodo cuando la cadena Clarín, principal medio de comunicación del país, sumaría su enorme peso mediático al coro de la denuncia (véase, por ejemplo, *El ojo digital*, 12-07-07). Habría que aclarar, sin embargo, que muy pocas de esas incontables denuncias periodísticas y judiciales pudieron ser probadas, a pesar de contar Argentina (gracias a la gestión kirchnerista) con un sistema judicial incomparablemente más independiente que el menemista, aunque no fuera más que por la indiscutida calidad de la Suprema Corte de Justicia. En muchos de los casos de denuncias de corrupción, lo que procedió fue más bien el despido de los funcionarios cuestionados, ya que muy pocas de éstas pudieron ser probadas.

[26] Según la defensa del gobierno sobre su proceder, las cifras del IPC anterior no concordaban con las de la Secretaría de Comercio y se acercaban mucho más a los patrones de consumo de la clase media acomodada (universidades privadas, "primeras marcas" comerciales, vacaciones en sitios caros, servicio doméstico, TV por cable, etc.) que a los de los sectores populares. Que las cifras del anterior IPC no recogían las reducciones de precios pactadas entre gobierno y cámaras comerciales, e incluían groseras anomalías de recolección de información y cálculo. Muy recientemente, el Ministerio de Economía preparó un informe sobre estas y otras cuestiones más amplias ("INDEC, la verdad") para presentarse en la legislatura (Navarro, 2011). Ese in-

Por estas razones, las nuevas cifras del INDEC fueron rechazadas (ya sea por contenido o procedimientos) por múltiples instancias de la sociedad, no sólo opuestas al gobierno (oficinas provinciales del instituto, consultoras privadas, oposición política, mediática y empresarial). Pero también por entidades comprometidas con el kirchnerismo, como sería el caso del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (véase Zaiat, 2009) o, muy recientemente, del propio centro de investigación de "La Cámpora".[27]

Lo cierto es que, en términos políticos y económicos de corto plazo, la cuestión INDEC dañó mucho la imagen del gobierno (véase la gráfica 2) e incentivó la inflación al propiciar estimaciones privadas inflacionarias muchísimo más elevadas que las oficiales. Pero más allá de las cuestiones coyunturales, lo que más perjudicó a la sociedad y al propio gobierno es la incertidumbre sobre el verdadero nivel del IPC, al imposibilitar la medida precisa de magnitudes tan importantes como la del salario real, entre otras. Por esa razón, creemos que mientras no se resuelva de fondo la cuestión de un IPC serio y socialmente reconocido se deberá recurrir a estimaciones muy gruesas de su nivel más probable que, a nuestro entender, tendrían que estar por encima de las oficiales, pero también muy por debajo de las de las consultoras privadas.[28]

A pesar del grave error gubernamental y de su capitalización por la oposición, el Frente por la Victoria contaba aún con suficientes reservas políticas como para capitalizar el prestigio de Cristina Kirchner y el descrédito y la dispersión de la vieja política, para triunfar con bastante amplitud en

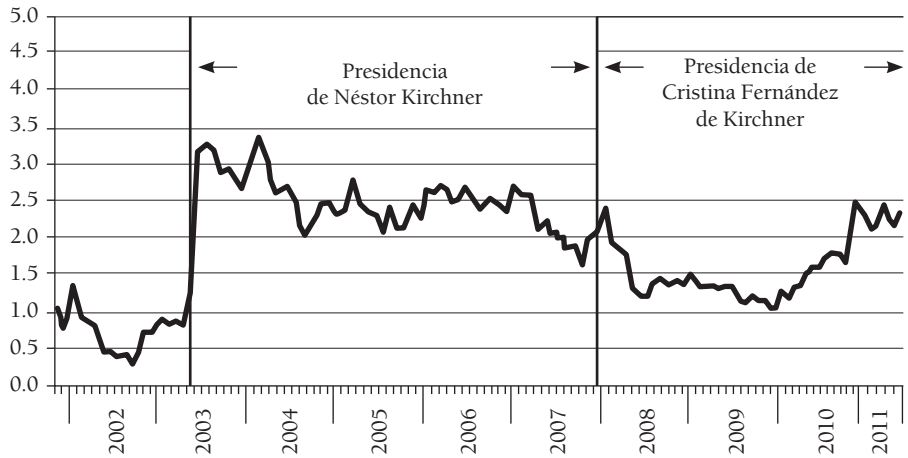
---

forme plantea que los vicios del viejo INDEC tenían vieja data, como parte de prácticas corruptas de venta de información y distorsión de la misma en beneficio de intereses privados, y que ése sería el caso de los tenedores de títulos públicos indexados por el CER (índice de actualización de valores al IPC) como bancos, operadores de bolsa o consultoras, beneficiarios del alza del IPC.

[27] El CELS, fundado en 1979 y actualmente dirigido por Horacio Verbitsky, es uno de los centros de investigación más comprometidos con los derechos humanos y el impulso crítico a la reforma kirchnerista. "La Cámpora" es la corriente más importante del kirchnerismo juvenil, impulsada precisamente por Máximo Kirchner (hijo de Néstor y Cristina), de la cual forma parte el Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino.

[28] Las diferencias entre la cifra oficial y las de las consultoras privadas son muy grandes, porque para el periodo 2007-2010 las primeras dan un promedio de 8.1% anual, y Buenos Aires City (donde trabaja Graciela Bevacqua) 22.1% (Buenos Aires City, 2011). Creemos que la primera cifra subestima la inflación real, por una metodología improvisada y sesgada hacia la canasta de consumo de los barrios populares. Pero que, aprovechándose de ello, las consultoras privadas exageran mucho más en sentido contrario, que conducen a ver una supuesta reducción o caída del salario real que va contra toda la evidencia empírica disponible que dice lo contrario, como el aumento del consumo popular, el mayor peso del salario en los costos de las empresas o en el ingreso nacional. Aunque se trata de un indicador diferente pero relacionado, cabe decir que el índice de los precios mayoristas se elevó en 10.4% anual en el periodo señalado (CEPAL, 2011), que es algo mucho más cercano a 8% del INDEC nacional, que a 22% de Buenos Aires City o de cifras muy parecidas de otras consultoras privadas.

GRÁFICA 2
EVOLUCIÓN MENSUAL DEL ÍNDICE DE CONFIANZA EN EL GOBIERNO (ICG)



FUENTE: Escuela de Gobierno, Universidad Torcuato di Tella (UTDT).

las elecciones presidenciales de octubre de 2007. Esta vez lo haría en alianza con un sector intermedio de la UCR (no plegado a la ofensiva frontal de la derecha), como sería el caso de la corriente dirigida por el gobernador de Mendoza, Julio Cobos, que pasaría a ser por ello, vicepresidente de la República.

• La presidencia de Cristina Kirchner

En la presidencia de Cristina Kirchner caben también dos periodos muy claramente marcados, separados por uno de transición no fácil de fechar, donde comienzan a gestarse las condiciones del segundo. El periodo inicial (2008) es de continuidad básica con la segunda parte del gobierno de Néstor en las condiciones del conflicto con el campo y la aparición de las primeras expresiones de la crisis económica internacional. El segundo (2010-2011) es de profundización y reorientación del proceso de cambio, conforme veremos.

Cristina Kirchner asciende a la presidencia a fines de 2007 sin necesidad de una segunda vuelta electoral, por la gran dispersión de las fuerzas opositoras. Pero tampoco contará con una sólida base política inicial por la debilidad y heterogeneidad de su coalición de gobierno. Además, el triunfo nacional de Cristina tendrá como contrapartida el de Mauricio Macri[29] en

[29] Mauricio Macri es el heredero de una de las principales fortunas de Argentina con formación casi exclusivamente empresarial, cuya ascendencia popular se originó al haber sido presi-

la ciudad de Buenos Aires, que pasará a expresar el ascenso de un nuevo tipo de derecha empresarial "posmoderna" del tipo de la de Piñera en Chile.

Una de las primeras medidas de Cristina Kirchner será la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, desde donde se realizará una labor muy importante (Lipcovich, 2011).[30] Pero el nuevo gobierno será muy pronto sacudido por dos grandes conmociones, como serían el conflicto con el campo (la movilización de la llamada Mesa de Enlace rural de marzo-junio de 2008 contra el régimen de Retenciones Móviles decretado por el gobierno) y la crisis internacional en la segunda mitad de 2008 y la mayor parte de 2009.

El primero de esos acontecimientos partió del intento gubernamental de imponer torpemente[31] (marzo 2008) un nuevo tipo de retenciones móviles a las exportaciones agrícolas, aprovechando el precio récord de la soya en los mercados internacionales. Esto chocó con el feroz rechazo del conjunto de los propietarios ante un cambio que les reducía de inmediato los ingresos esperados. Con el apoyo de la mayoría de población de las regiones agropecuarias más ricas y pobladas del país, el bloque rural constituyó la Mesa de Enlace Agropecuaria con las cuatro organizaciones más grandes

---

dente de Boca Junior (Cerruti, 2010). Pero cuya incursión en la política se dio en la época de mayor descomposición del viejo sistema de partidos, cuando se encontró con una amplia clase media acomodada en proceso de enriquecimiento por el auge económico, que buscaba un nuevo liderazgo antikirchnerista, contando con el amplio respaldo del *establishment* financiero, terrateniente y mediático. Dentro de ese proceso, y tras un muy mal gobierno de la ciudad capital del país, terminaría encontrándose en esa cruzada más adelante, nada menos que con Eduardo Duhalde (su más reciente compañero de ruta en la actualidad), como una parte muy importante de la dispersa oposición a Cristina Kirchner y al FPV.

[30] Alberto Kornblihtt, el famoso biólogo y bioquímico molecular recientemente incorporado a la Academia de Ciencias de Estados Unidos, destaca en entrevista de *Página 12* la importancia que los dos últimos gobiernos le vienen dando a la ciencia, que ha pasado a ser parte de la política de Estado. Menciona la relevancia que ha comenzado a tener la apertura de líneas de subsidios, la repatriación de investigadores jóvenes, la reactivación de la carrera del Conicet que prácticamente se había cerrado, el aumento de la cantidad de becas o la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Sostiene que la ciencia no sólo debe ser transferida a las empresas privadas, sino directamente a la sociedad, como fue el caso del proyecto de ley de producción pública de medicamentos, que cuenta con media sanción de diputados.

[31] Aunque el proyecto gubernamental era correcto en teoría (porque compensaba las alzas de tasas de retención en épocas de alza de precios, con su baja en épocas de caída, y ayudaba a estabilizar el precio interno de los alimentos), no lo era políticamente, porque unificaba al campo en un único bloque opositor dirigido por los grandes terratenientes. Para haber sido políticamente viable cuando se planteó (en ascenso de precios), tendría que haber incluido medidas que dividieran al bloque rural, como tasas diferenciales para los distintos tipos de propietarios que separaran a los pequeños y medianos propietarios de los grandes. Sin embargo, la derrota en el frente agropecuario dejó una gran experiencia, que fue la adopción de una nueva política para el campo en el sentido indicado impulsada por el nuevo ministro de Agricultura, Julián Domínguez, desde 2009.

del sector bajo la dirección de hecho de la Sociedad Rural Argentina (la organización más emblemática de la oligarquía nacional). Con el apoyo de la oposición política y los principales medios de comunicación, la Mesa de Enlace paralizó prácticamente la economía nacional durante casi tres meses, cortando las principales rutas del país, con acciones que superaron en 50% a todos los cortes de calles y caminos realizados por los movimientos piqueteros en los años críticos 2001 y 2002 (Leiras y Cruzalegui, 2009). La movilización agropecuaria dividió las fuerzas del gobierno e impuso el rechazo parlamentario del proyecto oficial, provocando la primera gran derrota política del kirchnerismo, que sería seguida no mucho después por una segunda: la derrota en las elecciones parlamentarias de 2009, que dejaría al gobierno en minoría en ambas cámaras del congreso nacional.[32]

La crisis mundial de 2008-2009 comenzó impactar a Argentina en muy mal momento, por la severa sequía que afectaba al país con pérdidas de producción en sectores clave de exportación del orden de 30 a 35% (LNL, 12-06-09). A ello se le sumará la exclusión del país del plan anticrisis del FMI para los países en desarrollo, por los "antecedentes negativos" de Argentina (LNL, 29-10-08). Ante la necesidad de encarar la crisis en tales condiciones, Argentina elaboró un Plan Anticrisis muy frontal en noviembre de 2008, que incluyó medidas como la creación del Ministerio de Producción (especie de MITI japonés); políticas fiscales como moratoria impositiva, reducción de las retenciones al agro, blanqueo y repatriación de capitales; créditos públicos al consumo y la producción a bajas tasas de interés y un Plan de Obras Públicas de 21 mil millones de dólares con creación de 360 mil empleos. Como resultado de ello el gasto público se elevará de 18.6% del PIB en 2008 a 22% en 2009, a pesar de la gran caída de los ingresos públicos que generaría la crisis (véase el cuadro 1). En ese contexto, el gobierno impulsará una serie de medidas muy importantes, de alcances que trascenderán ampliamente la coyuntura, como la reestatización del sistema previsional privado (octubre de 2008), el Plan Argentina Trabaja (agosto de 2009) o la Asignación Universal por Hijo (octubre de 2009).

La reestatización del sistema previsional permitiría la constitución de un único fondo previsional público, que pasaría a cumplir funciones muy

[32] El triunfo del bloque rural rompió de hecho a la coalición gubernamental, alejando de la misma a los elementos menos comprometidos con el proyecto kirchnerista, como al vicepresidente Cobos, al gobernador Solá de la provincia de Buenos Aires o a otros gobernadores, legisladores y funcionarios. Pero también, en conjunción con los efectos posteriores de la crisis, redujo el apoyo de la población al gobierno (véase la gráfica 2), provocando el triunfo de la oposición en las elecciones legislativas de 2009 en ambas cámaras del Congreso. Tal derrota también alcanzó en la provincia de Buenos Aires a la lista encabezada por Néstor Kirchner, frente a la justicialista-macrista de derecha encabezada por el fuerte empresario De Narváez aliado a Macri.

importantes de financiamiento de la economía nacional, sustituyendo las inversiones en títulos y acciones en activos extranjeros, por otros activos nacionales de infraestructura, preservación de la producción y el empleo o apoyo al crédito hipotecario. Esto daría gran impulso al financiamiento selectivo de sectores clave de la economía nacional, ayudando en gran medida a la superación de la crisis y al relanzamiento de la recuperación. Como resultado de ello, la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses) tenía a mediados de 2011 participación accionaria en 42 empresas privadas de las más importantes del país (Lewkowicz, 2011), y participaba en sus directorios siguiendo directivas de generales de defensa del interés público y de legalidad comercial y fiscal.

El programa de Asignación Universal por Hijo es un seguro social otorgado a desocupados o trabajadores informales, superior a 50 dólares por hijo menor de 18 años, condicionado al cumplimiento de normas escolares y sanitarias. El mismo requirió una gran inversión del Estado respaldada por Anses, cercana a 1.5% del PIB (mayor en términos porcentuales a la del Programa Bolsa Familia de Brasil y Oportunidades de México). Según estudios del Centro de Estudios e Investigaciones Laborales del Conicet (CEIL, 2011), el programa habría sido un instrumento fundamental en la medida en que se indica en el cuadro 2, al reducir la pobreza total del país en 2010, aumentar la matrícula escolar en 27% y ayudar significativamente a la recuperación y ampliación del mercado interno.

En cuanto al programa Argentina Trabaja, fue un plan de generación de empleo en los barrios más postergados a partir de la organización de cooperativas de 20 a 40 miembros. Las cooperativas deben abordar las construcciones de obras de infraestructura básica en municipios, recibiendo capacitación, materiales y un salario mínimo actualmente cercano a 45 dólares. Este programa estaría involucrando actualmente a unos 150 mil trabajadores cooperativos (Somoza Zanuy, 2011) y guarda relación (en cuanto impulso al trabajo cooperativo), con la reforma a la Ley de Quiebras para ayudar a las "fábricas recuperadas" (fábricas ocupadas y puestas en funcionamiento por los propios trabajadores durante la crisis de comienzos de siglo) y con el programa de microcréditos de la Confederación Nacional de Mutualidades (Conam), dentro de una política más amplia de impulso a la economía social coordinada por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES).

Como resultado de ese entramado de nuevas políticas e instituciones, Argentina sería uno de los pocos países del mundo que continuó creciendo durante la crisis, aunque a una muy baja tasa y con un descenso relativamente pequeño del empleo (véase el cuadro 1), lo que será ampliamente reconocido por la CEPAL (2010) o la OIT (2010), que atribuirán el éxito a

las políticas gubernamentales. Superada la crisis, el país retomará las anteriores altas tasas de crecimiento a partir de 2010 (véase el mismo cuadro) y lo que se conoce de 2011 (crecimiento de 9.9% del PIB en el primer trimestre según el Ministerio de Economía). En lo que hace a las exportaciones, lo más importante será el cambio estructural que comenzará a manifestarse en 2010, cuando las ventas de manufacturas de origen industrial (MOPI) superarán por primera vez a las de origen agropecuario (MOA); y dentro de las MOPI también aumentaría la participación de los productos de tecnología media-alta, en detrimento de las de tecnología media-baja (CERA, 2011). Algo parecido sucederá también en lo referido a las exportaciones basadas en la soya, a partir del crecimiento vertiginoso de los biocombustibles (biodiésel, en este caso) en los que Argentina pasará a convertirse en líder mundial (Camandone, 2011).

En términos generales, la manera de enfrentar la crisis y movilizar fuerzas sociales para hacerlo fue parte fundamental de la profundización del proyecto kirchnerista, conjuntamente con otro tipo de medidas que se intensificarían desde entonces. Al respecto, destaca la Ley de Medios[33] (agosto de 2009) como intento por romper el monopolio de las comunicaciones o programas complementarios como "Futbol para todos" (septiembre del mismo año). Pero también otras muchas medidas como el Plan Conectar-Igualdad de entrega de dos millones de *notebooks* a escuelas y colegios (abril de 2010), la reestatización de empresas como la fábrica de aviones de Córdoba o Aerolíneas Argentinas (marzo y agosto de 2009), la ley de matrimonio igualitario (julio de 2010), los Créditos del Bicentenario para Pymes (agosto de 2010), la modificación a la Ley de Quiebras en favor de las "fábricas recuperadas" (junio de 2011), el Plan "Remediar" de fabricación pública de medicamentos a bajo precio (mayo de 2011) o el reciente programa de inclusión socioeconómica en áreas rurales. Habría que agregar proyectos en discusión parlamentaria como la de los servicios financieros (muy importante por la extensión del crédito a la pequeña empresa y los emprendimientos autogestionarios), la de participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas o la nueva política rural, expresada en el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2016.

[33] Los aspectos de la llamada Ley de Medios, que nos parecen más relevantes, son la división en tres partes iguales del espacio radiofónico entre la empresa privada, el Estado y las organizaciones sin fines de lucro. La separación de la TV abierta de la TV por cable. El acceso universal de toda la población a los contenidos informáticos de interés público relevante como, por ejemplo, el futbol, los que tendrán que ser transmitidos por TV abierta. Las limitaciones a una participación del capital extranjero no mayor de 35%. O la obligación de las empresas a conceder mínimos de espacio a los contenidos culturales nacionales.

Este aluvión de medidas avanzadas tuvo un impacto muy grande sobre los sectores populares y la opinión pública, como puede verse en la gráfica 2. Pero fue parte de un fenómeno muy amplio, de incorporación creciente y activa de múltiples sectores de la sociedad al proceso de cambio, a un nivel mucho más elevado en calidad que el consenso inicial pasivo que en 2003 respaldó las primeras medidas de Néstor Kirchner (Wainfeld, 2010). El nuevo tipo de adhesión comenzó a darse en lo más álgido del conflicto con el campo (solidaridad en contra de los terratenientes y las corporaciones agropecuarias), y prosiguió con múltiples expresiones posteriores de incorporación de nuevos sectores e individualidades, lo que permitió renovar al gobierno, ampliar su base popular y promover desde abajo (sin participación gubernamental inicial) leyes como la de Medios, de Asignación Universal por Hijo o de matrimonio igualitario. El fallecimiento de Néstor Kirchner, aunque constituyó una gran pérdida para el proceso, fue más bien un factor adicional de profundización del mismo, a partir de la impresionante movilización de decenas de miles de jóvenes que asistieron a su sepelio para despedirlo y comprometerse a continuar su lucha.

¿Qué pasará con el proceso argentino, a dónde irá? Es difícil saberlo, porque puede ir en diferentes direcciones conforme evolucione la participación popular, la composición del propio gobierno y su capacidad de construcción de una nueva institucionalidad para un nuevo orden económico y social, construcción en consonancia con otros procesos regionales de cambio.

Principales conclusiones

De lo expuesto cabe desprender un conjunto de conclusiones referidas a la reforma en curso de la economía argentina, sus logros y limitaciones y sus relaciones e implicancias para otros países de la región.

La primera conclusión tiene que ver con la ubicación histórica del proceso argentino de cambio dentro del contexto mundial y latinoamericano actual. Los hechos y tendencias expuestas anteriormente dan cuenta de las razones por las que pudo darse la rápida recuperación de la economía argentina y su desenvolvimiento ulterior, en el contexto de una gravísima crisis nacional insoluble en los términos del sistema económico e institucional existente. Ello se debió a que el país pudo conjugar dos procesos ininterrumpidos de ruptura con los condicionantes políticos e institucionales del sistema neoliberal: una primera de políticas heterodoxas sensatas impuestas por la naturaleza misma de las circunstancias (periodo Duhalde-Lavagna), y una segunda mucho más profunda de cambio socio-institucio-

nal, aceleración del dinamismo económico e inclusión social (gobiernos kirchneristas). Si bien este segundo paso se apoyó en el anterior, se diferenció de él, no solo por el contenido mucho más amplio y progresista de sus propuestas, sino por un nuevo tipo de dirección política audaz que supo aprovechar la total fractura del orden institucional de entonces, para generar desde arriba y dentro del orden constitucional democrático, una amplísima movilización social a favor del cambio, resistiendo los embates del capital especulativo internacional y los principales centros mundiales de poder. Habría que agregar, que ello tuvo lugar dentro de un contexto internacional favorable, de declinación de Estados Unidos, ascenso de China y otros países emergentes y reorientación sociopolítica de América del Sur, y especialmente Brasil por su relación tan directa para Argentina. Pero que uno de los mayores méritos de los gobiernos argentinos fue el pleno aprovechamiento de ese contexto.

Una segunda cuestión se refiere a la naturaleza actual de la economía argentina a partir de las reformas en curso. Al respecto puede decirse que la reforma está cambiando profundamente algunas características centrales de la economía argentina en camino hacia un nuevo tipo de economía capitalista mixta, lo que se da tanto a nivel de su estructuración interna como en sus relaciones con el capitalismo mundial. A nivel interno nos encontramos ante una relación entre el sector capitalista privado, la economía pública y la economía social,[34] el segmento principal del sector privado sigue siendo el agropecuario y agroindustrial con una menor participación del industrial y el financiero. Junto a él, existe una creciente participación del sector público en el control del excedente económico, el crédito[35] y la acumulación de capital, con un considerable sector social cooperativista y mutualista.

[34] Entendemos por Sector Social (también Economía social o Tercer Sector) al conjunto de organizaciones económicas basadas en lazos de cooperación y beneficio común (cooperativas, mutuales etc.) en lugar de las de rentabilidad individual. En Argentina es un sector amplio y de antigua data, que dio un gran salto durante la crisis de 2002-2002 y que, tras un descenso ulterior, volvió a crecer muy rápidamente con el patrocinio de los gobiernos kircheristas y el apoyo directo del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) dependiente del Ministerio de Desarrollo Social. Está conformado por cooperativas de producción y fábricas recuperadas, cooperativas de consumo, entidades comercializadoras y de crédito o micoemprendimientos familiares y locales, y también incluye grandes organizaciones como el Banco Cooperativo (séptimo del país por su tamaño) o las cooperativas rurales de acopio y exportación de granos.

[35] El peso del financiamiento público y social en Argentina es muy grande, por la conjunción de banca pública y cooperativa (que controla cerca de la mitad de los depósitos y préstamos bancarios), inversión gubernamental y nuevo papel financiero de ANSES (cuya importancia fuera señalada), que tiene participación accionaria en las principales empresas industriales del país).

En el plano internacional, si bien el capital trasnacional continúa dirigiendo los sectores tecnológicamente más avanzados de la gran industria, no sucede lo mismo con la inversión financiera. La economía argentina está cada vez más integrada a la brasileña (sobre todo a partir del complejo automotriz), y el comercio exterior argentino se realiza fundamentalmente con Brasil, China y diversos países de América Latina, Asia y Europa Occidental, con poco relativamente poco peso del comercio con Estados Unidos.

En tercer lugar, aunque muchas de las características mencionadas también se encuentran en otros países de América del Sur, el caso argentino tiene ciertas características distintivas. Las diferencias más características serían: *a*) la nacionalización de hecho de una parte substancial de la renta del suelo (retenciones agropecuarias);[36] *b*) el peso particularmente grande, como veremos, del sector público y social dentro del sistema financiero del país; *c*) la reforma al sistema de medios de comunicación en favor del sector público y social (dos tercios del espacio radiofónico conforme la nueva Ley de Medios), dentro del absoluto respeto a la libertad de expresión;[37] *d*) El tamaño relativamente amplio de la economía social (cooperativas, mutuales etc.) que controlan cerca del 10% del PIB.

Una cuarta conclusión se refiere a las actuales debilidades de la economía argentina, que a nuestro entender son básicamente cinco: a) el gran retraso tecnológico del aparato industrial (Katz, 2011), expresada en baja productividad del trabajo y un tipo de competitividad internacional muy dependiente de la subvaluación cambiaria, la protección arancelaria y el subsidio estatal; b) la existencia de presiones inflacionarias de tipo estructural, derivadas de la conjugación del fenómeno señalado, con el enorme peso y el incremento internacional de los precios de los bienes-consumo que elevan el costo de la fuerza de trabajo; c) los peligros ambientales del monocultivo soyero; d) la subsistencia de un enorme rezago social en vivienda (Catenazzi y Reese, 2010), cuya solución compite con los fondos públicos destinados a otras grandes prioridades (inversión científica-técnica, gasto social o subsidio directo o indirecto a la competitividad del sector industrial). Esta es

[36] Este fenómeno también se da en Venezuela, México, Ecuador, Chile y Bolivia por la propiedad estatal del petróleo y el gas o el cobre, aunque en México ello solo sirve para financiar al Estado y eximir del pago de impuestos a la empresa privada y los sectores adinerados. La diferencia entre las retenciones argentinas y las empresas públicas exportadoras de Venezuela, Ecuador, Chile o Bolivia es que la apropiación de la renta en el caso argentino se da por vía gravamen a una masa dispersa de productores, lo que implica por su mismo un conflicto social y político con ellos, que solo puede preservarse a partir de un gobierno dotado de una amplia base social y política.

[37] La ley de Medios no afecta para nada a los contenidos de los mensajes. Por el contrario, Argentina también despenalizó las figuras de calumnia e injurias para todo caso de expresiones de tipo político, lo que significa que en país existe absoluta libertad de prensa.

una cuestión importante, no solo por razones de equidad e inclusión social, sino también de fortalecimiento sociopolítico del proyecto de cambio y de movilización social para el aprendizaje tecnológico y productivo desde abajo; y finalmente e) los peligros que plantea la débil institucionalización de los avances logrados, que es algo, que si bien pudo tener ventajas iniciales para la liberación de fuerzas sociales para el cambio, puede plantear también grandes dificultades para la consolidación de las reformas logradas.

Finalmente, en lo referente al tipo del desarrollo futuro de la economía argentina (sus vías posibles de desarrollo), esto dependerá tanto de cuestiones tecnoeconómicas y financieras como sociopolíticas, de las cuales la más importante en última instancia será la movilización de la población para el aprendizaje productivo y la redistribución del producto social, incluyendo el desarrollo local y la sustentabilidad ambiental. Pero también, con importancia no menor, de los avances nacionales en materia de integración regional y de obtención de perfiles más avanzados de inserción en la economía mundial.

Posfacio
causas de la derrota coyuntural del kirchnerismo y naturaleza de la coalición neoliberal-conservadora

Introducción

Durante el segundo mandato de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner (2012-2015), Argentina entró en una coyuntura económica y política muy difícil, común en gran parte al resto de los países sudamericanos gobernados por fuerzas progresistas bajo el embate de factores externos e internos que culminaron con el acceso al poder de gobiernos reaccionarios por distintos medios. Además de Argentina, los países más afectados por la embestida conservadora fueron principalmente Brasil, Venezuela y Ecuador. En estos países, únicamente el gobierno venezolano ha podido mantenerse en el poder, aunque en un contexto de guerra civil de hecho, de bloqueo externo y de gravísima crisis económica, ya que en Brasil se gestó un golpe de estado "blando" (parlamentario) para destituir a Dilma Rousseff del Partido del Trabajo (mismo al que pertenece Lula da Silva), y en Ecuador, a pesar del triunfo electoral del partido "Alianza País" fundado por Rafael Correa, fue traicionado por el nuevo presidente en búsqueda de acuerdos con los enemigos históricos de la revolución ciudadana. El caso argentino es distinto a los mencionados, aunque obedezca en lo fundamental a las mismas causas de fondo. El kirchnerismo (Frente para la Victoria) fue de-

rrotado por muy escaso margen electoral (menos del 2%) por la oposición neoliberal-conservadora. Pero las causas de esta derrota sólo puede ser comprendida por razones muy concretas, por lo que tendremos que detenernos en ellas sin dejar de considerar los elementos comunes a los otros procesos de cambio progresista de la región.

Para hacerlo dividiremos este postfacio en dos partes, referidas respectivamente: a las principales causas de la derrota coyuntural del kirchnerismo y a la naturaleza del gobierno neoliberal de Mauricio Macri y la amplia coalición que lo llevó al poder.

Las causas de la derrota kirchnerista.

Para exponer mejor las causas del cambio político argentino, comenzamos por exponer las principales diferencias del país con Brasil o Venezuela, por ser estos últimos países muy distintos, a pesar de que la Argentina estaba unida umbilicalmente a Brasil por el Mercosur al que también se uniría recientemente Venezuela.

Hacia el final del gobierno kirchnerista, Argentina había logrado reconstruir una economía mixta inclusiva, un sistema financiero predominantemente público y un importante sector cooperativo y de economía solidaria, aunque con una industria menos desarrollada y diversificada que la brasileña, pero mucho más que la venezolana, y una clase obrera mejor pagada, una clase media de mayor peso sociopolítico y una menor población marginal que los otros dos países. En esas condiciones Argentina tuvo importantes logros económicos como se muestran en el cuadro 1. Habría que agregar que Argentina arrastraba un fuerte componente inflacionario y estaba padeciendo un fuerte drenaje especulativo de sus reservas monetarias por fuga de capitales, alentado exteriormente por los fondos buitres y por las agencias internacionales calificadoras de crédito; pero también que ello (inflación creciente y fuga de capitales) tendía a disminuir en 2015 por la relativamente exitosa implantación del control de cambios, las grandes aportaciones crediticias de China y Rusia a las importantes inversiones en infraestructura pública (petróleo y gas, ferrocarriles, centrales eléctricas, aerolíneas) y en un ambicioso plan de vivienda social, lo que hizo posible la modesta recuperación de crecimiento económico de 2015, en un 2.6% (Banco Mundial…). En el plano social, a su vez, como muestra el cuadro 2 del artículo original, los logros del kirchnerismo fueron impresionantes, ya que los indicadores de desempleo, pobreza e indigencia bajaron del 17.0, 45.1 y 18.7% a 7.2, 16.5 y 5.1%, respectivamente, para oscilar desde entonces en torno a las últimas cifras en los años siguientes de deterioro económico.

CUADRO 3
ARGENTINA. INDICADORES ECONÓMICOS, PORCIENTOS E INCREMENTOS ANUALES

	A	*B*	*C*	*D*	*E*	*F*
Periodo	*PIB (% anual) dólares constantes base 2010*	*Formación bruta de capital fijo (% PIB)*	*Ahorro nacional (% PIB)*	*Productividad del trabajo (% anual)*	*Exportaciones (% anual)*	*Deuda externa (% PIB)*
2003-2005	9.00	17.30	21.60	3.00	16.00	91.00
2006-2008	8.00	19.50	24.10	4.00	20.20	42.10
2009-2011	3.40	17.40	18.18	4.00	7.80	31.40
2012-2014	-0.30	17.00	15.90	2.00	-18.70	24.60
2015	2.60	17.10	14.40	S.D.	-17.00	24.10
2016	-2.20	16.40	N.D.	S.D.	1.70	48.00*

* Estimación 2016 según Ministerio de Hacienda de Argentina.
NOTA: Agrupamos los primeros años por que se expresa de mejor manera los cambios en las columnas A y F.
FUENTE: Banco Mundial, CEPAL-CEPALSTAT, BID.

En cuanto a la situación política-social del país, la misma estaba casi tan polarizada como la del país del Caribe, aunque con unas Fuerzas Armadas muy debilitadas y poco politizadas a diferencia del fuerte ejército opositor brasileño o del no menos fuerte ejército bolivariano de Venezuela, en este caso oficialista. Dentro de ella, el bloque kirchnerista, gobernante hasta fines de 2015, tenía una base político-social e institucional más amplia que la del PT brasileño,[38] aunque menos sólida que la del chavismo venezolano. A estos niveles, sin embargo, la amplitud y solidez del bloque kirchnerista comenzó a deteriorarse entre 2012 y 2014 como resultado de una conjunción de factores. Esto explica por qué Argentina pudo afrontar exitosamente la crisis mundial, creciendo al 10% del PIB en 2010 —según datos del Banco Mundial (2018)—, pero no pudo hacerlo con los problemas internacionales e internos posteriores a 2012, como veremos a continuación.

[38] Para poder contar con mayoría parlamentaria, el Partido del Trabajo de Lula da Silva, debió aliarse con el Partido del Movimiento Democrático (PMDB) de carácter fuertemente oportunista que contaba con más fuerza parlamentaria que el PT, al que se concedieron muchos ministerios claves y que fue el que encabezó la destitución de Dilma Rousseff en alianza con la oposición tradicional de derecha. Pero además el PT debió gobernar con la oposición de la gran empresa brasileña, de los principales medios de comunicación encabezada por el gran consorcio O'Globlo, del ejército como ya vimos y de sus enemigos exteriores.

El deterioro de las bases de sustentación del kirchnerismo a partir de 2012

A partir de 2012 la economía argentina comenzó a sufrir un gran proceso de desaceleración del crecimiento del PIB, que pasó de tasas de gran crecimiento cercanas al 8% entre 2003 y 2011 (excluyendo la gran caída de 2009 de crisis mundial y superior al 6% incluyendo la misma) a otra de estancamiento del 0.4% medio entre 2012 y 2015, según información del INDEC (2018) y la CEPAL (2017). Ello obedeció a por lo menos cinco causas, en las que se conjugarían tanto factores externos como las debilidades estructurales internas de la economía argentina, conforme pasamos a ver:

1) El fuerte descenso de los precios de las exportaciones agropecuarias, especialmente de la soya, en primer lugar, seguido por el maíz. El precio internacional de la soya cayó en el periodo más del 20% entre 2011 (año pico) y 2015 (CBOT, 2018), lo que tuvo mucha importancia por ser Argentina el primer exportador de productos derivados de la soya y el tercer productor de granos de ella. Esta caída de precios tiene una gran importancia por fenómenos históricos que la hacen irreversible, como la reducción de la tasa de crecimiento y reorientación de la economía china (principal importador de la soya argentina) hacia el mercado interno y consiguiente impulso a la sustitución de importaciones, que también incluiría a su producción agrícola.
2) Casi simultáneamente, la gran caída del monto de las exportaciones a Brasil, con el que Argentina tenía un importantísimo acuerdo bilateral de integración de la industria automotriz de ambos países[39]. Este factor sería muy importante por la débil base tecnológica y productiva del país (Dabat, 2015; Sztulwark, 2017) y su gran supeditación a los niveles y precios de las exportaciones agropecuarias. Mientras los precios internacionales se mantuvieron altos, como sucedió inicialmente, Argentina podía crecer aceleradamente, pero la baja de los precios condujo al país a una espiral descendente.

[39] La estructura económica argentina consta de una importante industria automotriz y metalmecánica, que carece de marcas automotrices propias, basándose en el acuerdo bilateral con Brasil y las platas finales de ensamblaje de las principales empresas mundiales (Castaño y Piñero, 2016). También cuenta con una importante industria de la alimentación (en particular envasado de la carne, molienda de harina y conservas), siendo sus desarrollos tecnológicos más importantes la energía nuclear y la industria satelital (ARSAT) siendo el principal referente la empresa INVAP Sociedad del Estado (CNEA, 2007; Massare, 2015; Bar; 2014). Globalmente Argentina destaca por su agricultura cerealera (soya, maíz y trigo, sobre todo) y su ganadería, donde cuenta con tecnologías de vanguardia. A su vez, como la soya o la caña de azúcar, sirve para elaborar biocarburantes, el país es mayor exportador de biodiesel y cuarto productor mundial (Santander Trade, 2018).

3) El arbitrario fallo de los tribunales estadounidenses (Juez Griesa, Suprema Corte) en favor de los Fondos Buitres y de hecho contra la reestructuración deuda argentina, hizo que las agencias calificadoras de crédito redujeran la calificación del país a "default selectivo", por la falta de pagos de los títulos renegociados, a pesar de que el gobierno argentino había depositado los fondos para ello, y que si esos pagos no se hicieron fue porque el propio Juez Griesa los impidió (Página 12, 2014). En términos más generales, aunque Argentina estaba ya excluida del mercado mundial del crédito por un conjunto de factores (moratoria de la deuda externa, expropiación de Repsol o rechazo a la intervención del FMI en su economía), el curioso default golpeará aún más al país al afectar el financiamiento del comercio exterior y las decisiones internas de inversión (Poli, 2014; LPO, 2012).
4) La gran aceleración de la fuga de capitales por la circunstancia anterior o la imposición del control de cambios selectivo por el gobierno para contenerla y a la vez privilegiar el empleo productivo de dólares sobe el especulativo o de gastos suntuarios. Pero esta última medida también llevó a los especuladores a luchar contra la misma por medio del establecimiento de un mercado negro de dólares (el llamado mercado "blue"). Tal control de cambios agudizó el encono de los especuladores y la clase media acomodada, en la medida en que limitaba, encarecía o negaba sustancialmente, por ejemplo, el monto de dólares oficiales vendidos para actividades especulativas adquiribles para las acciones en el extranjero o la compra de productos suntuarios externos.
5) El arreciamiento de la feroz campaña de la oposición contra el gobierno, fundamentalmente centrado en jamás comprobadas denuncias de corrupción gubernamental o por una absurda acusación de favorecer al gobierno iraní (que luego se traduciría en juicio macrista por "traición a la patria" contra la ex presidenta y su ministro de Relaciones Exteriores) en el juicio totalmente irregular para esclarecer el atentado terrorista de 2004 contra la mutual judía (AMIA) de la ciudad de Buenos Aires. En dicho juicio había tres hipótesis (agentes internos, culpabilidad de Hezbollah o del gobierno iraní) y la embajada estadounidense y la CIA estaban complotados con el último fiscal de la causa (Nisman) y el servicio argentino de inteligencia (el SIDE)[40] para im-

[40] La última etapa de la investigación sobre el atentado (que en su inicio tratara de desviar el ex presidente Menem y el juez Galeano con sobornos comprobados a testigos fundamentales del caso), hizo público algo conocido desde antes: que el director del SIDE argentino, Jaime Stiuzo era agente de la CIA y había conformado una amplísima red de contactos judiciales, políticos, empresariales y muy probablemente militares. Llama la atención que Kirchner no lo hubiera despedido, en lo que es una de las grandes incógnitas de la Inteligencia argentina ¿Fue

poner sin pruebas la tercera hipótesis, acusando arbitrariamente al gobierno de favorecer a Irán por firmar un acuerdo con este país para que los sospechosos iraníes declaren en Irán ante la justicia argentina, conforme las leyes nacionales de ese país.

Ante la crisis de estancamiento, el gobierno emprendió una serie de medidas de política económica y apertura internacional. Estableció, como vimos un control de cambios selectivo para frenar la salida de capitales del país, con lo que pudo postergar lo más posible la devaluación del peso, mantener el gasto público y los subsidios sociales para preservar el empleo, el salario y la seguridad social convirtiendo el superávit en déficit fiscal y recurrir a la ayuda crediticia de Rusia y China a costa de un incremento de la deuda externa, aunque en condiciones económicas y políticas más favorables económica y políticamente.

Pero ello no logró reducir substancialmente el estancamiento económico ni la virulencia y el poderío de la oposición política. La derecha argentina acusaba fundamentalmente al gobierno de un notorio desplazamiento de su política internacional hacia China, Rusia e Irán (*La Nación*, 2014, 2015, varios artículos), por corrupción materializada en la relación de la familia Kirchner con el empresario constructor de obra pública Lázaro Báez (supuesto enriquecimiento ilícito y lavado de dinero), [41] por la intransigencia ante los Fondos Buitres y la justicia estadounidense o por la acusación del fiscal argentino Nisman contra la presidenta y el canciller argentinos por complicidad con el gobierno de Irán —como vimos—, obedeciendo a instrucciones de la embajada estadounidense en Buenos Aires como se desprende de los documentos dados a luz por *Wikileaks* .

Ello coincide con el abandono del PPV kirchnerista por figuras muy importantes del mismo como las que se dan dentro del sector del Partido Justicialista (PJ parte del PPV), en particular, del líder del sindicato de camioneros y de la CGT (la principal Central Obrera), Hugo Moyano o de

---

para evitar un conflicto interno aún mayor que los que ya tenía con la oposición interna y externa, mientras creaba una agencia propia de inteligencia paralela, como declarara el propio Stiuzo? Esto es algo en discusión teniendo en cuenta la falta de credibilidad de Stiuzo. Pero de todas maneras nos parece una hipótesis plausible.

[41] La acusación contra los delitos del empresario Lázaro Báez como supuesto prestanombres de Kirchner (amigo de la juventud de Néstor Kirchner) fueron el centro de una enorme campaña mediática basada en mentiras y carente de lógica y denuncias comprobamente falsas, porque no logró aportar prueba sólida alguna y porque Báez es un empresario de provincia situado en 40o. lugar de los constructores de obra pública en Argentina, a diferencia del primero de tal lista (los hermanos Caputo), uno de los cuales (Luis) es el principal ministro de Macri, sobre el que pesan todo tipo de denuncias internacionales por lavado de dinero.

Sergio Massa,[42] importante dirigente peronista de la Provincia de Buenos Aires (la de mayor peso político en el país), quien logra construir una importante fuerza en torno al llamado inicialmente "Frente Renovador". Pero asimismo, paralelamente, se va dando un agrupamiento nacional de la gran mayoría de la oposición de diversos matices (centro, centro derecha y derecha) en torno a la figura del multimillonario y especulador Mauricio Macri,[43] que solo contaba con un fuerte aparato político propio en la ciudad de Buenos Aires gobernada por él, y a lo que sería posteriormente el frente "Cambiemos" conformado por el PRO de Macri, la Unión Cívico Radical (el tradicional partido liberal argentino) y el ARI de Lilia Carrió, que triunfaría en la segunda vuelta de las apretadas elecciones presidenciales de fines de 2015 sobre el FPV kirchnerista, gracias a la abstención o voto en blanco de la izquierda sectaria.

Dentro de este proceso de convergencia de la oposición antikirchenerista, destaca el papel jugado en el posesionamiento político de la población argentina, por las grandes cadenas de comunicación masiva amenazadas por la ley kirchnerista de Servicios de Telecomunicación Audiovisual que pretendía quitarle el monopolio informacional.[44] Dicho aluvión mediático fue encabezado por el Grupo "Clarín", dueño del periódico-diario nacional de mayor circulación, muchos otros medios de comunicación impresa, varios canales de televisión y sus ramificaciones artístico-culturares. En ello será acompañado por la "La Nación", el otro gran periódico-diario de la Argentina, las principales cadenas latinoamericanas y muchas internacionales. También será muy importantes el papel de las relaciones clientelares construidas en torno a las grandes organizaciones dirigidas por los poderes del dinero, como los grandes equipos de futbol (Macri —como es sabido— fue presidente de Boca Juniors en la en la época de sus mayores logros deportivos, y sus sucesores fueron siempre parte de su equipo político. Pero también River Plate y la gran mayoría de los principales equipos son dirigidos por macristas militantes o aliados del PRO).

[42] Para mayores detalles de la Bibliografía ocupacional y política de Hugo Moyano y Sergio Massa puede verse a Fierro *et al*. (2017), Cerruti (2010), Perlot (2012) y La Nación (2003).

[43] Los principales antecedentes empresariales, ideológicos y políticos de Macri, pueden verse en Cerruti (2010) y Fierro *et al*. (2017). Macri se involucró fuertemente en las actividades deportivas al ser presidente de Boca Juniors (periodo en donde el club obtuvo sus mayores éxitos a nivel internacional), puesto que le permitió construir vínculos con diversos actores políticos y empresariales del país, que lo llevó a ser diputado Federal y posteriormente Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Con la conformación de alianzas con los sectores más reaccionarios de la derecha argentina (Unión Cívico Radical, entre otros), Macrí logró reelegirse y avanzar en su carrera política hasta llegar a la presidencia del país (CELAG, 2017).

[44] Para el contenido de la ley audiovisual, véase nota 35 del artículo original.

El gobierno macrista

El triunfo de Macri significó un cambio total en la organización política, económica y social del país. Con él, llega a la presidencia el mejor representante del conjunto de los intereses de la gran burguesía argentina y de su relación con el sistema neoliberal mundial en crisis, pero aún dominante. Lo hace, sin embargo, a diferencia de lo que sucedía cuando Menem ascendió al poder[45] a comienzos de la última década del siglo pasado, en un momento histórico en que la principal aspiración macrista de plena apertura del país a la inversión extranjera o al libre comercio, están siendo cuestionas dentro de los principales centros mundiales de poder como Estados Unidos o la Unión Europea, o en que ya dejó de existir la posibilidad de un crecimiento significativo basado en las exportaciones primarias. Ello le planteará grandes y crecientes dificultades adicionales, que se sumarán a la creciente resistencia de los trabajadores y el pueblo argentino a las políticas macristas de ajuste.

Ello le planteará al nuevo gobierno enormes desafíos, que solo podrá manejar durante muy pocos años y que lo conducirá inevitablemente a la senda de un creciente endeudamiento público y externo, como le sucediera a Menem al final de su segunda presidencia y a sus sucesores en el poder a comienzos del nuevo siglo, con las consecuencias conocidas de estallido social. Pero a diferencia de lo sucedido a comienzos de siglo, es muy posible que el fin de su mandato llegue bastante antes, porque ahora existe en Argentina, aunque golpeada, una poderosa organización política y social progresista que le dará dura batalla, que es la razón por la cual el nuevo gobierno intenta reprimir duramente a esa oposición, comenzando con la dirigencia del anterior gobierno que encarcela o procesa al margen de la ley (Zaffaroni, 2O18), como también sucede con los sectores más combativos del movimiento social de los más diversos sectores sociales del pueblo (indígenas jujeños o neuquinos, maestros y trabajadores estatales, sectores más avanzados del movimiento obrero, las mujeres, los jóvenes y discapacitados, así también como los mejores científicos, intelectuales o artistas

[45] Los años noventa del siglo pasado y del gobierno de Menem en Argentina, fueron de ascenso del neoliberalismo y la globalización a nivel mundial, de la mano con el capitalismo informático naciente, lo que dio lugar a una enorme oleada de inversión directa internacional y de expansión del comercio mundial, mientras que actualmente nos encontramos en la época o de ascenso de potencias emergentes como China, la Rusia de Putin, Sud Corea o el Irán chiita, y de caída del capitalismo neoliberal occidental en una nueva gran depresión mundial y consiguiente "trampa de liquidez", resultado del derrumbe internacional de la tasa de ganancia, que lleva a los grandes capitales, más que invertir productivamente, a esconderse en las cuevas especulativas de los paraísos fiscales.

más destacados del país).[46] Para entender más claramente la naturaleza social del gobierno Macri y su estrechísima relación con los dueños del dinero en Argentina (lo que Stiglitz o Roubini denominan "puerta giratoria" por la alternancia entre sus actividades económicas y políticas), presentamos a continuación una lista de los más connotados integrantes del equipo de gobierno de Mauricio Macri:

CUADRO 4
PUERTA GIRATORIA DEL GOBIERNO DE MACRI

Cargo	*Nombre*	*Fecha a cargo*	*Empresas*
Presidente	Mauricio Macri	10 de diciembre de 2015	Presidente de grupo Macri, Sevel Argentirna, Sideco Americana, Socma Corp. Prourban, Iecsa, Performar, expresidente de Boca Juniors, etc. Mencionado en los Panama Papers.
Ministerio de Hacienda	Nicolás Dujovne	10 de enero de 2017- en el cargo	Empresario. Ex director Papel Prensa S.A. única empresa que produce papel periódico. Ex director de Banco Galicia.
Ministerio de Finanzas	Luis Caputo	10 de enero de 2017- en el cargo	Ex director de JP Morgan para A.L. y Europa del este, así mismo Deutsche Bank. En 2017 aparece mencionado en los Paradise Papers.
Ministerio de Producción	Francisco Cabrera	10 de diciembre de 2015- en el cargo	Presidente de Fundación Pensar. Acusado en 2014 por lavado de dinero y en 2008 por robo al museo arqueológico argentino. Propiedades con valor de 6 millones USD, vehículos, 1 millón USD, otros bienes 1.5 millones USD.
Ministerio de Educación y Deportes	Esteban Bullrich	10 de diciembre de 2015- 17 de julio de 2017	Hijo de Esteban Bullrich y María Ocampo Alvear de la más rancia aristocracia argentina. Empresario de Reatle-Dalla Torre. Usina Digital. Formar Fundation INC (mencionada en Panama Papers, por dinero en paraísos fiscales).

[46] Ver *Página12*, sucesivas ediciones, donde se realiza un cuidadoso seguimiento de los ataques del nuevo gobierno a los intereses económicos, sociales, culturales y científicos del país en el marco de una ruptura del Estado de derecho (Zaffaroni, 2018) que le permitiera instrumentar una ilegal política represiva de los movimientos de protesta.

CUADRO 4 (CONTINUACIÓN)

Cargo	*Nombre*	*Fecha a cargo*	*Empresas*
Ministerio de Energía y Minería	Juan José Aranguren	10 de diciembre de 2015- en el cargo	Director Shell Argentina 2013-2015, tiene bonos del tesoro de E.U.
Ministerio de Transporte	Guillermo Dietrich	10 de diciembre de 2015- en el cargo	Empresario y múltiples propiedades. Dueño de Serviaut S.A. Propiedades por 4.8 millones USD, deudad 1 millón USD.
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	Susana Malcorra	10 de diciembre de 2015- 12 de junio de 2017	Inversiones en Suiza por 8 millones USD, cuentas en el exterior por 2 millones USD, deuda con Citibank 1 millón USD.
	Jorge Faurie	12 de junio de 2017- en el cargo	Diplomático de carrera, se le acusa de estar involucrado por tener cuentas off-shore desde el gobierno de Menem.
Coordinador Económico	Mario Quintana	10 de diciembre de 2015	Bonos argentinos 21 millones USD, 18 millones de acciones, JIC Invesment LLC, 4.5 millones USD.
Ministerio de Hacienda	Alfonso Prat-Gay	10 de diciembre de 2015	Depósitos en 3 millones USD, en consultora AFL 4 millones USD, camionetas y autos 1 millón USD.
Titular de los medios públicos	Hernan Lombardi	10 de diciembre de 2015	Acciones 10 millondes USD, dinero en efectivo 7 millones USD, créditos a cobrar 1 millón USD.
Presidente de banco Central	Federico Sturzenegger	11 de diciembre de 2015	Acciones en USA 7 millones USD, depósito en 5 millones USD, propiedad 2 millones USD.

FUENTE: Ruiz, Iván, "El top de los funcionarios más ricos de Macri", disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1907242-el-top-ten-de-los-funcionarios-mas-ricos-de-macri>, consultado el 22 de enero de 2018 y Vallejos Fernanda "Prat Gay, Fortunas Fraudulentas, corrupción y traición a la patria", disponible en <http://eppa.com.ar/prat-gay-fortunas-fraudulentas-corrupción-y-traicion-a-la-patria/>.

Como anticipáramos, la política económica de Macri se inscribe dentro de las orientaciones estratégicas del FMI (contracción del gasto público, eliminación de subsidios, flexibilización del mercado, libre comercio, reducción del circulante monetario, control de la inflación, tipo de cambio flotante, etc.), aunque sustituyendo la terapia de choque favorecida por el Fondo, por otras más gradualitas y negociadora con sus múltiples aliados. Como también vimos, su principal prioridad era atraer a la inversión extranjera bajo múltiples formas, pero ante la falta de ellas, Macri aprovechó el bajísimo nivel de la deuda externa y pública existente para sustituirla por una política de endeudamiento masivo, que elevó la deuda externa desde 147 mil millones de dólares en 2016 hasta un estimado cercado a los 300 mil millones a fines de 2017 (Rivas Molina 2018), con una suba de los intereses pagados por el servicio del mismo superior al 60 %. Esto es consistente con la idea de Macri, de que mientras Argentina no pueda salir del déficit de las finanzas públicas, deberá recurrir al endeudamiento (…). Pero para obtener dólares frescos, Macri utilizó también el blanqueo de capitales anteriormente fugados del país, con un importante retorno de capitales superior a los 100 mil millones de dólares, según información oficial, aunque de ellos solo retuvo una cuarta parte, debido a que la otras tres cuartas parte —una vez valorizados especulativamente el país— volvieron a salir del mismo (Pardo, 2017), lo que denota la falta de confianza de los grandes capitales argentinos en la economía nacional.

Habría que agregar que la política macrista también elevó fuertemente el déficit comercial resultante de la apertura externa, el que según el Banco Internacional de Pagos (BIS) podría alcanzar los 5 mil millones de dólares hacia fines de 2017. A su vez, la combinación de los tipos de cambio flotantes y una alta tasa de interés permitió un atesoramiento que terminaría expresándose en una fuga de capitales, conduciría una devaluación del peso del orden del 45% aproximadamente.

Aunque en términos económicos ha mantenido cierta estabilidad macroeconómica, esto se debe a la gran deuda que el gobierno de Macri empieza a contraer y que no se está invirtiendo en sectores estratégicos de producción. Esto, junto con los escándalos masivos del propio presidente en los llamados *Panama papers,* han debilitado el gobierno drásticamente. Sin embargo, la respuesta de la izquierda es todavía imprecisa; aunque el regreso de Cristina Kirchner a la política en las elecciones parlamentarias del presente año es muy alentador, con una ruptura total del viejo peronismo de centro derecha, aun es difícil deslumbrar la orientación que tomará dicho proceso político.

Si bien, en un comienzo Macri logró de manera gradual negociar con ciertos sectores empresariales y sobre todo con algunas dirigencias buro-

cráticas del movimiento sindical para la modificación de las reformas laborales, éstas han generado una serie de descontentos y grandes protestas en amplios sectores de la sociedad por los impactos negativos: despidos masivos de trabajadores del Estado y de las empresas principalmente públicas, conflictos con la organización de trabajadores (CGT y CTA), así como gremios de taxistas, maquinistas de trenes y aeronavegantes, industrias metalúrgicas y textiles, la Asociación Bancaria Y Federación Gráfica Bonaerense, así como sectores aceiteros y petroquímicos (La izquierda, 2018). Junto con lo anterior, se ha agudizado el conflicto histórico-territorial con los mapuches que ha conllevado a desapariciones forzadas de parte del gobierno macrista.

Con respecto al sector científico-educativo, el desfinanciamiento de la investigación científica (recorte de casi el 60% del presupuesto al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas) y de la Universidad pública han generado paros, pronunciamientos y grandes movilizaciones de estudiantes, becarios, docentes e investigadores en el país (Perfil, 2018). Así, Macri renuncia a uno de sus principales objetivos de campaña de incrementar la inversión de ciencia y tecnología a 1.5% del PIB (Perfil, 2018). Finalmente, el ataque a la industria cultural que conllevó a una caída estrepitosa del 91% de las compras estatales de libros, la cual generó una caída del 39% en la producción de ejemplares y de 91% de libros para escuelas (2017, p. 12).

Para concluir, la restauración neoliberal de Macri ha generado un descontento bastante amplio en la población argentina, en la cual siete de cada diez habitantes están inconformes con la gestión gubernamental del país, seis de cada diez también evalúan como negativo el panorama en su propio hogar. De la misma manera, un 25 por ciento de los mismos no creen en la llegada de inversiones y casi la mitad creen que la inflación va a empeorar, así como también sus salarios, el desempleo y la seguridad (Kollman, 2017).

Al mismo tiempo, hay un proceso de fortalecimiento del Kichnerismo (ahora denominado Unidad Ciudadana) junto al surgimiento de nuevas corrientes sindicales, con mayor participación estudiantil que conjunto a la Campora resisten firmemente al proceso neoliberal actual. Frente a ello, el gobierno macrista ejerce una mayor represión a los movimientos sociales y sindicales, viola constantemente los derechos humanos y sobre todo, el actual estado de derecho (Zaffaroni, 2018). Los próximos años venideros de conflicto en la Argentina como en el resto de los países latinoamericanos y del mundo, definirán el futuro entre la aceptación del orden mundial neoliberal actual en plena decadencia o su derrota y la construcción de un mundo multipolar, pacífico, productivo y más justo.

Bibliografía

Acuña, C. y M. Chudnovsky (2002), *El sistema de salud en Argentina*, Buenos Aires, UDESA.

Asociación Latinoamericana del Acero (2018), *América Latina en cifras,* Santiago de Chile.

Banco Mundial (2018), disponible en <https://datos.bancomundial.org/>, consultado el 22 de enero de 2018.

Ballarino, Florencia (2017), "Científicos en alerta por el peligro de recorte en el presupuesto", en *Perfil.com*, disponible en <http://www.perfil.com/ciencia/cientificos-en-alerta-por-el-peligro-de-recorte-en-el-presupuesto-2017.phtml>, consultado el 20 de enero de 2018.

Bar, Nora (2014), "Cuna de satélites, Invap tiene la fórmula del éxito", *La Nación*, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1738966-cuna-de-satelites-invap-tiene-la-formula-del-exito>, consultado el 19 de enero de 2018.

BID (2016), *Informe anual 2016*, Washington.

BID (2017), *Estimaciones de las tendencias comerciales América Latina y el Caribe*, Washington.

Bisang, R. (2007), "El desarrollo agropecuario en las últimas décadas, ¿volver a creer?", en Bernardo Kosakoff (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas*, *La economía argentina 2002-2007,* CEPAL.

Bodou, A. (2010), "Nunca aceptaremos al FMI en la negociación", entrevista de Roberto Navarro, en *Página 12*, 6 de noviembre.

Buenos Aires City, *consultora privada*, disponible en <www.bsas-city.com.ar>.

Camandone, J. (2011), "Un cuarto de soja argentina se usa para producir biodiesel", en *El Cronista*, 19 de abril.

Castaño, F. y F. Piñeiro. F (2016), "La política automotriz del MERCOSUR (PAM), evolución y actualidad. El eje Argentina Brasil y su impacto sobre el bloque subregional", en IRI-UNLP (comp.), *VIII Congreso de Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata*, IRI-UNLP, 23, 24 y 25 de noviembre, La Plata, Argentina, UNLP.

CBOT (2018), disponible en <http://www.cmegroup.com/market-data/settlements.html>, consultado 22 de enero 2018.

Catenazzi, A. y E. Reese (2010), "Derecho a la ciudad. La dinámica del crecimiento urbano, el déficit educacional y las asignaturas pendientes", revista virtual *Voces de Fénix*, año 1, núm. 1, junio.

CEDLAS (2003), disponible en zwww.depeco.econo.edu.ar>, Universidad Nacional de la Plata, consultado 20 de diciembre de 2010.

CEIL (2011), *El impacto de la asignación universal por hijo en Argentina,* Buenos Aires.
CENDA (2008), *La reestatización del Sistema Previsional Argentino*, dossier núm. 1, disponible en <http://Cenda.org.ar>, consultado el 30 de agosto de 2011.
CEPAL/OIT (2011), "Políticas contracíclicas para una recuperación sostenida del empleo", en *Boletín núm. 5, División de Desarrollo Económico*, Santiago de Chile.
CEPAL (2010), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe,* Santiago de Chile.
CEPAL-CEPALSTAT (2017), disponible en <https://www.cepal.org/es/> y <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp>, consultado el 22 de noviembre de 2017.
CERA (2011), *Las Pymex 2000- 2010, La visión desde una nueva década*, Observatorio Pymex del Instituto de Estrategia Internacional de la Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA), Buenos Aires.
Cerruti, G. (2010), *El pibe*, *negocios, intrigas y secretos de Mauricio Macri, el hombre que quiere ser presidente*, Argentina, Espejo de la Argentina Planeta.
CIFRA (2009*), "*La evolución del sistema previsional argentino"*, Documento de trabajo núm. 2*, noviembre.
Clarin (2005), "Se normalizó el riesgo país de la Argentina, cayó a 462 puntos", 1 de julio.
Comisión Nacional de Energía Atómica (2007), *La empresa INVAP, creada por la CNEA en los años 70, preclasificada para construir un reactor en Holanda,* disponible en <http://www.cnea.gov.ar/xxi/noticias/2007/dic07/invap.asp>, consultado el 20 de enero de 2018.
Dabat, A. y L. Lorenzano (1982*), Conflicto y Conflicto malvinense y crisis nacional*, México, Teoría y Política.
Dabat, A. (1998), "La reforma liberal de la economía argentina", en *Memoria*, vol. 111, México, CEMOS.
Dabat, A. (2003), "Catástrofe histórica y despertar nacional en Argentina", *Revista de Estudios Latinoamericanos*, México.
Dabat, A. (2005), "Globalización, neoliberalismo y hegemonía. La primera crisis de la globalización y sus perspectivas", en Ana M. Aragonés, Aida Villalobos y Ma. Teresa Correa (coords.), *Análisis y Perspectivas de la Globalización, Un debate teórico,* Plaza y Valdés/FES Acatlán-UNAM.
Dabat, A. (2009), "La crisis financiera en Estados Unidos y sus consecuencias internacionales", en *Problemas de Desarrollo*, vol. 40 núm. 157, México, IIEc-UNAM.

Dabat. A (2015), "La encrucijada de América Latina y los grandes cambios y la polarización del mundo" en S. Ordoñes (comp.), *Workshop, alternativas al neoliberalismo en América Latina. Explorando potencialidades y limitaciones del pensamiento latinoamericano sobre el desarrollo*, UNAM-IIEC-PROGLOCODE, 23, 24 y 25 de marzo de 2015, Ciudad de México, UNAM.

Dinatale, M. (2014), "Inversiones. El gobierno favorece a China y Rusia sobre EE.UU y la U.E", en *La Nación,* 14 de octubre.

El Ojo Digital (2007), "Kichner declara la guerra al Grupo Clarín", 12 de julio, disponible en <http://www.elojodigital.com/contenido/8411-kirchner-declara-la-guerra-al-grupo-clarin>, consultado el 20 de noviembre.

Fierro, A., A. Gómez, B. Ester, C. Vollenweider, C. Herrera, E. de Gori, G. Brito, J. Calderón, M. Pinza, M. Florencia Pagliarone y S.M. Romano, (2017), *Quién es quién. Perfiles políticos de la derecha latinoamericana*, Ava Gómez, C. Vollenweider (comp.), Bandes (ed.), CELAG (ed.), Argentina.

Fresh Plaza Argentina (2008), "Argentina, ¿Cómo funciona un pool de siembra?", disponible en <www.agrodiario.com.ar>, consultado el 10 de abril 2008.

Giordano, P.A. Ramos, K. Michalczewsky (2017), *Estimaciones de las tendencias comerciales América Latina y el Caribe*, BID.

Godio, Julio (2003), *Los movimientos piqueteros ante una seria disyuntiva política*, Buenos Aires, IMT.

González. M (2010), "Hay un menor dinamismo" en Tomás Lukin, *Desafíos para la política de empleo, Página 12,* 18 de julio.

INDEC, (2018), disponible en <https://www.indec.gob.ar/bases-de-datos.asp>, consultado el 22 de enero.

Katz. J (2011), "Con la soja no alcanza", entrevista de *Página 12*, 20 de febrero.

Kulfas, M. y M. Schorr (2003), *La deuda externa argentina, Diagnóstico y lineamientos propositivos para su reestructuración*, Buenos Aires, Fundación OSDE/CIEPP.

Leiras, M. e I. Cruzalegui (2009), "Argentina, problemas macroeconómicos, conflicto social y debilitamiento de la coalición de gobierno", en *Revista de Ciencia Política*, vol. 29, núm. 2, pp. 223-246.

Lewkowicz, J. (2011), "El Estado como socio activo", *en Página 12*, 22 de junio.

Lipcovich, P. (2011), "Afuera causa asombro la ciencia argentina" (entrevista a Alberto Kornblihtt), *Página 12*, 23 de junio.

La Nación (2010), disponible en <www.lanacion.com.ar>, Buenos Aires, consultado el 26 de noviembre de 2010.

LPO (2012), "Si Argentina entra en default con los fondos buitres podría perjudicar el comercio exterior", en *La Política Online*, 16 de noviembre, Economía, disponible en <http://www.lapoliticaonline.com/nota/65612/>, consultado el 20 de enero de 2018.

Massare, B. (2015), "Radiografía de INVAP, la empresa que fabricó el satélite argentino ARSAT-1", en *Infotechnology*, 30 de enero, disponible en <http://www.infotechnology.com/negocios/Radiografia-de-INVAP-la-empresa-que-fabrico-el-satelite-argentino-Arsat-1-20150130-0001.html>, consultado el 20 de enero de 2018.

MECON (2011), disponible en <www.mecon.gob.ar>, consultado el 22 de octubre de 2011.

Mussa, M. (2002), *Argentina and the Fund, from Triumph to Tragedy,* Washington, Institute for International, Economics.

Natanson, J. (2008), "Hasta un elefante", *en Página 12,* 30 de marzo.

Navarro, R. (2011), "Más o menos inflación según para que se mida", en *Página12*, 29 de mayo.

Oviedo, Jorge (2015), "Las relaciones ¿carnales de Cristina con China y Rusia?", en *La Nación,* 4 de mayo.

Página 12 (2014), "Griesa el facilitador de negocios para Buitres", 2 de agosto, disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-252097-2014-08-02.html>, consultado el 19 de enero de 2018.

Pardo, D. (2017), "Que es la bicicleta financiera, un símbolo de la Argentina de Mauricio Macri con el que inversionistas de todo el mundo han ganado millones", en BBC, disponible en <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37414102>, consultado el 18 de enero de 2018.

Pertot, W. (2012), "La necesidad tiene cara de hereje", en *El País,* 23 de octubre, disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-206160-2012-10-23.html>, consultado el 20 de enero 2018.

PNUD (2010), *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano, Desarrollo Humano en Argentina, trayectos y nuevos desafíos,* Buenas Aires.

Poli, F. (2014), "El fallo del juez Thomas Griesa, la situación de la Argentina y las consecuencias para el mundo", en *La Nación*, 10 de agosto.

Rodríguez, G. (2010), "Sustentabilidad económica del esfuerzo educativo argentino" en *Boletín de la Academia Nacional de Educación*, núm. 81, Buenos Aires, junio.

Rofman, A. (2010), "La economía solidaria", en *Página 12,* 10 de enero.

Santander Trade (2018), *Cifras del comercio exterior en Argentina*, disponible en <https://es.portal.santandertrade.com/analizar-mercados/argentina/cifras-comercio-exterior>, consultado el 20 de enero 2018.

SHCP (2010), disponible en www.shcp.gob.mx>, consultado el 20 de agosto de 2010.

Somoza. A. (2011), "Integrador social en el impacto del programa, INGRESO SOCIAL CON TRABAJO", en *Página 12*, 13 de junio.

Smink, V. (2017), "Por qué es tan polémica y generó tantas protestas la reforma de las pensiones aprobada en Argentina", en *BBC,* disponible en <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-42420568>, consultado el 18 de enero del 2018.

Stiglitz, J. (2002), *The Globalisation and its Discontents*, New York, W.W, Norton.

Sztulwark, S. (2017), "Valorización del conocimiento y cambio estructural en una coyuntura de ajustes regresivos", en *Realidad Económica*, núm. 308, año 46, mayo-junio, pp. 7-21.

Telesur (2016), "Científicos argentinos protestan contra política de Macri", disponible en <https://www.telesurtv.net/news/Cientificos-argentinos-protestan-contra-politica-de-Macri-20161215-0005.html>, consultado el 20 de enero de 2018.

Wainfeld, M. (2010), "El número y la potencia", *en Página 12,* 27 de julio.

Willet, T. (2001), "Understanding the IMF Debate", en *A Journal of Political Economy*, Spring, Oakland.

Zaiat, A. (2009), "Información pública", en *Página 12,* 11 de abril.

Zaffaroni (2018), "¿Explicamos lo inexplicable?", en *Página 12*, disponible en <https://www.pagina12.com.ar/90583-explicamos-lo-inexplicable>, Consultado el 21 de enero 2018.

Del modelo de industrialización por sustitución de importaciones en América Latina al escenario actual del sector industrial en Argentina

Fernando Ariel Bonfanti*

Introducción

En el presente capítulo se hace referencia a los principales rasgos que caracterizaron el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, su surgimiento y consolidación, tanto en América Latina como en Argentina y su posterior declinación. Asimismo, se describen algunas particularidades que formaron parte del desarrollo industrial argentino post ISI, hasta llegar al escenario actual que vive este sector en nuestro país.

Podríamos comenzar diciendo que la Industrialización por Sustitución de Importaciones se basó principalmente en el crecimiento del sector industrial desde adentro y ha estado vigente durante el periodo que va desde principios de la década de 1930 hasta finalizar la década de los setenta. Es decir, que durante más de 40 años este proceso prevaleció bajo distintos gobiernos y circunstancias históricas, impulsado por el sector industrial, principal motor del crecimiento productivo, no sólo de los argentinos sino también de muchos países latinoamericanos. Precisamente, fue este sector el que experimentó una gran expansión debido, entre otras cosas, a la mayor capacidad adquisitiva de la población y al proteccionismo aduanero, medida que evitaba la entrada al país —y por lo tanto la competencia— de los bienes manufacturados importados, similares a los que se producían en los propios países.

El origen del modelo

Podemos ubicar la puesta en marcha de este modelo de desarrollo, orientado a satisfacer la demanda interna gracias a la estimulación de la capacidad de

* Profesor del Departamento de Geografía de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional del Noreste (UNNE), Argentina.

compra de los consumidores nacionales, en el momento en que se produce la crisis internacional ocurrida luego de la Gran Depresión de 1929. Dicha crisis también tuvo su impacto en nuestro territorio, ya que los precios de los productos que exportábamos (trigo, maíz y carne) manifestaron una abrupta caída como consecuencia de la disminución de la demanda mundial de esos productos a causa de la recesión existente. Debido a ello, los sectores de mayor poder en la Argentina (ganaderos y empresarios) resolvieron cambiar el rumbo de la economía nacional. Fueron ellos quienes decidieron sustituir el modelo agroexportador, de gran éxito entre 1850 y 1929, por otro modelo que pudiera enfrentar la aguda contracción de la producción y el empleo.

Como las actividades agropecuarias destinadas a la exportación ya no aseguraban la rentabilidad suficiente, estos sectores comenzaron a incentivar la industrialización a través de la adopción de medidas que buscaban la protección de lo local respecto a los productos de importación, surgiendo en ese contexto las medidas proteccionistas del Estado.

Es decir, que la ISI surgió en un contexto histórico propicio, donde el orden liberal mundial había colapsado, donde la ola globalizadora de finales del siglo XIX, así como la gran crisis que desemboca en la depresión de los años treinta, facilitaron su implementación y un viraje en el pensamiento del desarrollo hacia adentro, de ahí que Gerald consideró que ésta no fue forzada por el pensamiento de la CEPAL, sino que fue una alternativa objetiva resultante de la situación internacional (Gerald, 1998). Vale aquí aclarar el significativo aporte de Raúl Prebisch, quien al examinar el sistema de relaciones económicas internacionales, que afectaba a las economías subdesarrolladas, utilizó el término centro-periferia, el cual ha sido ampliamente empleado por la teoría de la dependencia y el Sistema Mundial.

Aunque realmente los factores nombrados anteriormente son considerados circunstanciales (Vidal, 2007), y el verdadero origen del modelo descansa en los límites objetivos del modelo anterior primario exportador y en la posición que ocupaban los países latinoamericanos en la división internacional del trabajo, el desequilibrio externo que conducía a crisis recurrentes (con importantes recesiones, procesos inflacionarios) obedecía al deterioro de los términos de intercambio entre los productos primarios exportados por la periferia y los manufacturados por los países centrales, lo que obligaba a impulsar una industrialización mediante una estrategia en donde la acción económica del Estado juegue un papel central, además de aprovechar la cobertura internacional de la depresión y la guerra. De este modo, Raúl Prebisch y Hans Singer han propuesto la implementación de un modelo de industrialización sustitutivo de importaciones, estimulado por una moderada y selectiva política proteccionista que permitiera con-

trarrestar el deterioro de los términos de intercambio. Cabe advertir que esta idea influyó claramente en el pensamiento del desarrollo económico de los años cincuenta y sesenta.

Entre los principales *objetivos del modelo* se trataba de asignar a los agentes internos un rol más decisivo en la creación de una base endógena que fuera capaz de promover el crecimiento de la economía y la industrialización, dejando que las fuerzas externas sólo ocupen un papel complementario. En forma paralela también pretendía elevar el nivel de empleo y que la distribución del ingreso sea igualitaria para así poder incrementar la demanda solvente de los consumidores y reducir la heterogeneidad estructural.

Este modelo no se desarrolló a un mismo ritmo en toda América Latina, los primeros países en experimentar el proceso fueron aquellos que tenían los centros urbanos más grandes y contaban con una clase media fuerte como es el caso de Brasil en primer lugar, luego le siguieron Argentina, Chile y finalmente México, tal como puede observarse en el mapa siguiente.

MAPA 1
PRIMEROS PAÍSES EN IMPLEMENTAR LA ISI

FUENTE: elaboración propia.

El modelo ISI atravesó varias etapas con características propias para Latinoamérica en su conjunto (González Arévalo, 2009). Según la autora, una *primera etapa* logró realmente sustituir las importaciones de manufactura por fabricación interna. En un principio donde primaron las fuertes restricciones a las importaciones, la sustitución se apoyó en la demanda existente. Las devaluaciones del tipo de cambio de las monedas y las políticas defensivas de ingreso adoptadas por los gobiernos por las crisis, facilitaron el proceso sustitutivo.

En el caso particular de Argentina, hubo que apelar a los excedentes generados por el sector agropecuario para poder generar capacidad de importar. Pero debido a la convergencia de factores internos y externos, las exportaciones agropecuarias entraron en un prolongado periodo de estancamiento. En consecuencia, las fases de expansión de la actividad industrial y, consecuentemente, de aumento de su déficit de divisas, tropezaban con un "cuello de botella" en el balance de pagos, es decir, la "restricción externa". Una vez que se agotaban las posibilidades de endeudamiento, el epílogo era el ajuste para restablecer el equilibrio perdido. En semejante escenario, las finanzas públicas incurrieron repetidamente en déficit. La restricción institucional provocó políticas erráticas que agravaron las otras dos: la externa y la fiscal. La consecuencia más evidente de estos hechos fue el desorden monetario y la inflación crónica y elevada que se instala a partir de 1945 (Ferrer, 2010).

La *segunda etapa*, comprendida por dos décadas que van desde los primeros años de los cincuenta hasta inicio de los setenta, se le considera como la edad de oro de este modelo. No obstante, en el decenio de 1960, la evolución industrial empieza a dar muestras de debilitamiento, cuya manifestación fue la elevada protección que amparó el crecimiento de este sector secundario. La política de industrializar consistía en fomentar la inversión privada, pero a la vez reducida lográndose así la importación de bienes de capital. Se pretendía dar estímulos a la producción de bienes de consumo no duradero en primer lugar y, posteriormente, los duraderos e intermedios, sacrificándose el desarrollo local de la maquinaria y equipo (González Arévalo, 2009).

En esta etapa, en palabras de Guillén, las ETN (Empresas Transnacionales) capitalizaron el desarrollo del mercado interno y se apoderaron de las ramas y actividades más dinámicas de la industria. Esto implicó el traslado hacia el exterior de las tomas de decisiones, generando un debilitamiento en la conducción nacional del proceso y limitando el campo de acción y la influencia de las políticas económicas de los gobiernos. Este autor afirma que "las decisiones fundamentales para la continuación del proceso de industrialización dejaron de estar en manos nacionales y pasaron a depen-

der de decisiones externas, altamente centralizadas tomadas en el ámbito de las ETN" (Guillén, 2008). En este periodo, las importaciones de bienes finales también fueron sustituidas por compra de bienes intermedios y de capital, lo cual generó un desequilibrio comercial que aumentó más rápido que el PBI, provocando que las soluciones se busquen en los empréstitos que devinieron en la consecuente abultada *deuda externa*.

Finalmente, la *tercera etapa* de esta política de ISI se ubica a finales de los años setenta, y se caracterizó porque los objetivos de las etapas anteriores a ella no habían sido cumplidos. Este proceso económico llevado a cabo empezó a agotarse por fallas estructurales, la industria no permitió impulsar la elaboración de artículos de consumo que se tradujera en crecientes exportaciones, ni alcanzó a producir bienes de capital con niveles que tuvieran la posibilidad de hacer descender el stock de importaciones, acentuándose el problema de la balanza de pagos y muchos países tuvieron que recurrir constantemente al endeudamiento con el exterior (González Arévalo, 2009).

Al analizar el modelo ISI en América Latina, existen países como Nicaragua u Honduras donde su aplicación fue muy débil, en tanto que los países de mayor desarrollo relativo —en general— como Brasil, Argentina y Chile, además de México, brindan una idea más general de la implementación del modelo en el continente (Hirschman, 1996). En lo que se refiere a Argentina y Chile, el mismo Hirschman señala la ocurrencia de una industrialización en conjunto a la desindustrialización, producto del efecto adverso de las políticas monetarias aplicadas sobre todo después de 1978, la más importante fue la sobrevaluación de la moneda nacional considerada como un instrumento antinflacionario, la medida no resultó muy eficaz para tal propósito, pero otorgó una ventaja de costo artificial a un gran conjunto de mercancías. Entre las industrias fuertemente afectadas, no sólo estaban la manufactura de bienes y consumos tradicionales, tales como la de textiles y calzado, sino ciertos bienes de consumo duraderos de tecnología avanzada.

En términos de Aldo Ferrer (2010), la dictadura militar argentina aplicó una política de liberación de las importaciones y desregulación financiera con una fuerte revaluación del tipo de cambio. En un contexto de globalización de las relaciones financieras internacionales, la deuda externa creció vertiginosamente, pues pasó de tres mil millones en 1975 a cerca de 50 mil millones de dólares en 1983. América Latina fue la región del mundo que más se endeudó en aquellos años y la Argentina el país que batió el récord. El periodo constituyó la segunda renuncia a una estrategia de industrialización y desarrollo integrado de la economía argentina, acorde a lo afirmado anteriormente por Hirschman (1996); la primera se había registrado cuan-

do la postura librecambista se impuso a la estrategia industrialista de López y Pellegrini. Pero además, existe una gran diferencia entre ambas experiencias: en la del siglo XIX se ofrecía un rumbo alternativo de desarrollo fundado en la plena inserción de la economía argentina en el mercado mundial. En éste, los productos primarios constituían dos tercios del comercio internacional. La renuncia de 1976, en cambio, fue un salto al vacío y una opción inviable porque el desarrollo de largo plazo es imposible con el desmantelamiento de la industria y crecientes endeudamientos y vulnerabilidad externa (Ferrer, 2010). Asimismo, el mismo Aldo Ferrer (2012:100) sostuvo que "la desindustrialización fracturó cadenas de valor, afectó particularmente a las pequeñas y medianas empresas, aumentó el desempleo y agravó la desigualdad en la distribución del ingreso".

En toda América Latina, la década de 1980 arrojó resultados negativos, pero en Argentina fueron peores que en el conjunto de la región. En ese periodo, el producto per cápita latinoamericano cayó 9% y en Argentina el 21 por ciento.

En el caso de México, lo peculiar fue la gran ola de importaciones en que incurrió el país. Hacia fines de la década de los sesenta, se descubrieron importantes yacimientos de petróleo, lo cual convirtió al territorio en un gran productor y exportador de dicho recurso. La acumulación considerable de divisas abrió las puertas del consumo y generó un incremento importante en el coeficiente importador hasta llegar incluso a superar las exportaciones. El aumento de los precios internos, unido a la negativa del gobierno de devaluar o restringir las importaciones, rápidamente generó una sobrevaluación de la moneda, produciendo así la fuga masiva de capitales. La riqueza petrolera le sirvió a México como garante para los préstamos bancarios internacionales necesarios ante la situación descrita, lo cual posteriormente trajo como resultado una intensa crisis en la demanda, devaluaciones de todo tipo y recesión de la economía mexicana. En términos generales, no se logró conformar una industria independiente y debidamente articulada que pueda consolidarse en el futuro, sobre todo en la fabricación de bienes de capital y artículos intermedios sin tener que recurrir a graves desequilibrios en la balanza de pagos.

Con la crisis de 1982 se terminó por comprender que la protección —cuyos principales beneficiarios fueron los industriales y los sindicatos— plagó la industria nacional de problemas de ineficiencia, altos costos y baja competitividad. Dicha crisis propició a una ruptura radical con el modelo de ISI. En una primera etapa (1983-1985) se puso en marcha sólo una política ortodoxa de estabilización macroeconómica centrada en el control de los déficits y de la inflación. Pero a partir de 1985 se adoptó, bajo la presión del FMI, un nuevo modelo económico orientado hacia el exterior, cuyo

componente clave fue la apertura comercial. Las tarifas aduaneras disminuyeron con rapidez y las restricciones cuantitativas y las licencias de importación desaparecieron. El proceso de apertura unilateral se completó con el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986 y un poco más tarde, en 1994, con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN (Guillén Romo, 2013).

Brasil fue el único país que logró impulsar la política de industrialización desde adentro y los encargados de implementarla han sido Getulio Vargas, como presidente, y Celso Furtado, como economista. A pesar de que era el mayor deudor de América Latina, utilizó los préstamos y la inversión extranjera directa para fomentar los proyectos industriales. A grandes rasgos, puede decirse que entre los años de 1950 y 1961, el país más grande de Sudamérica tuvo una tasa promedio de crecimiento anual del 9%, en ese periodo la estructura económica del país cambió considerablemente: las industrias tradicionales (textiles, alimentos y materias primas) se desaceleraron y comenzaron a desarrollarse industrias de alto valor agregado (como la automotriz, la electrónica y la química). Con posterioridad a esos años, el nivel de crecimiento se redujo, la inflación se aceleró y la lucha de clases se intensificó, hasta que en 1964, un golpe militar derrocó al gobierno izquierdista, restaurando el poder de la clase capitalista, promoviendo reformas institucionales y el lanzamiento de un programa de estabilización para controlar la inflación.

Las reformas y las políticas económicas implementadas por la dictadura militar consolidaron la industrialización de la economía brasileña, reformas que tuvieron su punto más alto en los años 1968-1973. El llamado "Milagro Económico", como se conoció a este periodo, se caracterizó por una impresionante tasa de crecimiento anual compuesta por un 10.8% del PIB y un 14% en la industria manufacturera. Luego de 1973, el modelo ISI brasileño comenzó a mostrar sus límites, al tiempo que la economía internacional ingresaba en un periodo de estanflación. La respuesta de la dictadura militar ante la crisis internacional pretendía, no sólo mantener su compromiso con el modelo de industrialización, sino también poner en práctica un nuevo y ambicioso plan denominado II Plan Nacional de Desarrollo, que tuvo como objetivo extender la industrialización por sustitución de importaciones a los bienes intermedios y ampliar considerablemente la producción de energía (Marquetti *et al.*, 2014). Luego el país desvió las inversiones industriales de automóviles y de bienes de consumo duradero hacia los insumos intermedios, sobre todo las industrias químico-metalúrgicas y los bienes de capital. Aunque esto no fue suficiente para lograr aumentar el

tamaño del mercado, erradicar la alta concentración del ingreso o la restricción de divisas.

El balance de la ISI en América Latina es aún discutido. Analizando el modelo desde una óptica generalizadora, encontramos que desde 1950 hasta 1980 esta región creció a una tasa media anual de casi 5.5% (Sonntag, 1994). Los países que más y mejor se industrializaron, como Brasil y México, crecieron en el orden de 7% promedio anual entre 1950 y 1970, donde la sustitución de importaciones logró impulsar la industria pesada y creó una modesta base para el crecimiento de la industria manufacturera interna.

A inicios del modelo, en los años cuarenta, en América Latina existían sociedades generalmente agrarias o mineras con economías monoproductoras, con pequeños e incipientes rasgos de industrialización. En el curso del modelo a finales de los sesenta, los sectores primarios estaban más desarrollados y eran menos dependientes de un solo producto, los sectores industriales habían crecido, se hallaban más diversificados y contaban con sectores terciarios ampliados. "En cuanto a la inserción en el sistema mundial, ésta era menos desfavorable, había aumentado su participación en el comercio mundial en un 12%, debido a la diversificación y modernización del sector primario" (Sonntag, 1994:271).

Desde los setenta se intensificaron las inestabilidades macroeconómicas, en medio de un contexto mundial que estaba en permanentes cambios. En los años ochenta, el PBI apenas crecería 1%, en tanto, la producción manufacturera pasó del 18.4% del PBI en 1950, al 25.4% en 1980, tras crecer a razón de 5.5% anual durante el periodo 1950-1980, durante los años siguientes el sector manufacturero prácticamente se desplomó. La participación de la industria en el PBI cayó al 23.4% en 1990. La vulnerabilidad externa y las erróneas políticas monetarias y fiscales de los años setenta fueron determinantes para el fin de la ISI, dominada por periodos de alta inflación y los déficits fiscales.

En materia social, no obstante, la estrategia fue inclusiva, pues en gran parte del periodo se habían experimentado cambios profundos. La educación se había masificado, tanto en los niveles secundario como universitario, en el plano de la salud las políticas sociales aplicadas lograron reducir la mortalidad infantil y algunas enfermedades endémicas, por lo tanto se incrementó la esperanza de vida. Para redondear un gran número de avances dentro de la estrategia de sustitución, también se han logrado importantes progresos en materia de servicios públicos como agua potable y sistemas de comunicación, así y todo, la cuestión social también acumuló algunos problemas, pues teniendo en cuenta que el desempleo siempre fue bajo (del orden del 5% como en gran parte del mundo desarrollado), la población bajo

la línea de pobreza llegó en algunas regiones al 40% en 1980, constituyendo un problema estructural que la ISI no pudo resolver.

En definitiva, en América Latina, entre los años cuarenta y ochenta, se implementó una estrategia de industrialización mercado-internista que tuvo luces y sombras. En aquel contexto, la Iglesia latinoamericana tuvo un rol muy activo relacionado con las cuestiones del desarrollo económico y social.

La declinación del modelo

Aunque es evidente que la ISI constituyó un paso de avance en un proceso de desarrollo autóctono y nacional, cimentando sus bases en el fortalecimiento del mercado interno, modificando las estructuras productivas en parámetros más modernos y estableciendo mejoras en los problemas de la inequidad en la distribución del ingreso y en políticas sociales dirigidas hacia la educación y la salud, el proceso fue considerado un fracaso como modelo de desarrollo. En sí, esto no debería haber causado sorpresa si se tomaba en cuenta que desde un principio éste se vio envuelto en una gran vulnerabilidad frente al exterior debido a la sobrevaluación cambiaria que acompañó a este proceso, la cual desestimuló las exportaciones y aumentó la dependencia de importaciones de bienes intermedios y de capital (Lustig, 2000).

La sustitución de importaciones y la industrialización no generaron, en medida suficiente, ventajas competitivas para acceder a los renglones más dinámicos del mercado mundial, esto es, los vinculados con las manufacturas de mayor contenido tecnológico (Fajnzylber, 1983). En otras palabras, la región no logró aumentar la productividad en la industria con respecto a la media internacional y, por lo tanto, eran muy raras las posibilidades de que la economía pudiera insertar nuevos productos dentro de sus líneas de exportación. El objetivo final de la estrategia ISI, que era cambiar el patrón de inserción de la región en el mercado mundial, no se había alcanzado. En este sentido, cabe aclarar también que los ciclos de crecimiento sufrieron alteraciones en forma periódica debido al estrangulamiento externo y a la necesidad del ajuste.

El predominio de algunas filiales de empresas internacionales en las áreas industriales más complejas, debilitó la capacidad de integrar la producción de bienes y servicios con los sistemas nacionales de ciencia y tecnología, y con la oferta interna de insumos complejos. A consecuencia de ello, no se desarrolló suficientemente la capacidad endógena de asimilación y transformación de las tecnologías importadas, ni de innovación original.

La vulnerabilidad externa se agravó por una tendencia generalizada de desequilibrio fiscal y creciente endeudamiento público. Estas tendencias reflejaban la baja capacidad de arbitraje del Estado en las pujas distributivas del ingreso, inherentes a la inestabilidad institucional que prevalecía en ese entonces. La política monetaria no resistió la agresión simultánea desde el frente externo y del deterioro fiscal y, de manera generalizada, ratificó las presiones inflacionarias. La inflación se instaló entonces como un mal endémico durante la fase del crecimiento hacia adentro.

Otra deficiencia marcada la representó la heterogeneidad estructural, problema que se originó debido a la poca capacidad de absorción de mano de obra en el sector moderno industrial proveniente de sectores rurales fundamentalmente o comunidades aborígenes.

A pesar del dinamismo de la industria, cuando ésta operaba con técnicas de producción intensivas en capital importadas del centro, resultó incapaz de absorber la migración procedente del campo, dando origen al fenómeno de la economía informal, que ahora nos inunda (Guillén, 2008).

Un segundo elemento refiere al mecanicismo de la teoría, en donde predominaba el economicismo y en consecuencia la creencia de que la modernización del sistema productivo iba a implicar una mayor movilidad social. Con respecto a ello, se puede decir que una causa importante del fracaso del modelo fue la incapacidad de generar una clase media que ayudara a consolidar las industrias nacientes a semejanza de lo ocurrido en las sociedades occidentales durante el desarrollo de sus procesos de industrialización. Tal y como muestran algunos autores, "el éxito en la sustitución de importaciones en los países con una distribución de rentas muy desigual —como es el caso latinoamericano— está ligado básicamente a los grupos de ingresos medios" (Grunwald, 1964:304).

Otro elemento que condujo al fracaso fue el uso sobredimensionado del arancel, que no fue utilizado como herramienta de promoción de largo plazo, sino como instrumento de recaudación fiscal. En este sentido, la protección arancelaria exterior fue durante este periodo muy elevada, ya que se perseguía una verdadera sustitución de las importaciones, lo que introdujo importantes ineficiencias en la asignación de los recursos a escala nacional como consecuencia de la fijación de unos precios y costos relativos interiores que no respondían a la realidad de las condiciones competitivas de la economía regional (Muns, 1972).

Un cuarto elemento refiere al fracaso de los propios postulados. En sí, la industrialización sustitutiva no se llegó a cumplir, prácticamente en ninguna sociedad se llevaron a cabo las tres fases previstas en la estrategia (sustitución de bienes de consumo, intermedio y capital), pues resultó imposible

que cada una de ellas engendrara en lo fundamental las condiciones para el inicio de la próxima.

Por último, se puso de manifiesto una cierta ingenuidad por parte del proceso en cuanto a la percepción del modo del funcionamiento del sistema mundial, al no interpretar el papel real que juegan los países del primer mundo en su aporte al desarrollo de los más atrasados.

Así las cosas, durante la década de los años ochenta (en que comienza a hacerse notar el fenómeno de la globalización), los países tuvieron la necesidad de abandonar este modelo para abrirse a los mercados internacionales. Para insertarse "correctamente" a este nuevo proceso globalizador, las economías tuvieron que abandonar el programa de subsidios para promover las exportaciones, con el objeto de acercarse a las condiciones de competencia internacionales. De igual manera se establecieron aranceles que de apoco reemplazarían a las cuotas implementadas y más adelante, poco a poco, irían rebajándolos hasta hacerlos desaparecer (Ferrer, 2010).

Finalizada entonces la etapa ISI, se da inicio a un periodo en el que comienzan a utilizarse nuevas estrategias relacionadas con el dinamismo económico. La principal fue la de la privatización de empresas y reducción de la pobreza. Por otro lado, se buscaba atraer la inversión extranjera directa, generando de este modo la posibilidad de proveer a los países de los recursos que eran escasos, debido a que no se había tenido movilidad de divisas con el modelo anterior.

Esta metodología de apertura de las fronteras era tanto necesaria como inevitable debido al momento histórico y a sus demandas, pero en cierto modo fue contraproducente para las economías, ya que debido a que la industria nacional no alcanzó a desarrollarse correctamente durante el periodo ISI, al abrirse al comercio internacional, los productos provenientes de otros países resultaron ser mejores que los que se producían en los mercados internos, lo cual provocó que se dispararan las importaciones, ocasionando un déficit comercial. Para financiarlo se necesitaba la inversión extranjera, lo cual hacía a las economías vulnerables a los shocks externos. Este proceso se fue dando en muchos países y provocó el debilitamiento de las economías, lo que más tarde desembocaría en las crisis que ya conocemos como efecto Tequila, México 1995 y la Argentina durante el 2001 (Ferrer, 2010).

El periodo final del proceso ISI en Argentina y la etapa siguiente

En los párrafos anteriores ya se afirmó que este proceso, iniciado en América Latina luego de la crisis mundial de 1930, llegó a su fin a principios de la

década de los años ochenta, siendo esta región la que más endeudamiento tenía por aquellos años, y Argentina el país que batió el récord, sobre todo por las malas políticas económicas desarrolladas durante el gobierno militar.

En Argentina, por ejemplo, la sucesión de desaciertos monetarios, cambiarios y fiscales entre 1973 y 1982, fueron decisivos para determinar el fin del proceso. El elevado crecimiento del PBI, a un promedio anual de 5.8% entre 1964 y 1972, y el rol fundamental que venían teniendo las exportaciones industriales a comienzos de los setenta, abren interrogantes a la hora de afirmar que la ISI en Argentina fue una estrategia insuficiente. Del optimismo de los sesenta se pasó a la década perdida de los ochenta, considerada una década de transición, no sólo en Latinoamérica sino en el mundo, por los cambios que fueron aconteciendo en las esferas política y económica.

A partir de 1983, con el retorno de la democracia y durante el gobierno de Raúl Alfonsín, las cuestiones comenzaron a cambiar, pero así y todo nuestro país no logró librarse de la deuda y de las restricciones externa y fiscal. A principios de los noventa, el gobierno de Carlos Menem se aferró incondicionalmente al paradigma neoliberal, con más profundidad que en cualquier otro país de América Latina y el resto del mundo. Con la aplicación del régimen de convertibilidad se produjo la dolarización del sistema monetario y se renunció a toda forma posible de tener una política económica nacional; de este modo, la marcha de la economía quedaba sujeta al movimiento de capitales especulativos. Al mismo tiempo, la venta de los principales activos públicos (llámese privatizaciones), transfirió a manos privadas los servicios energéticos, el transporte, las telecomunicaciones, el petróleo y otros activos principales, a filiales de empresas multinacionales.

Los ingresos generados por dichas privatizaciones, más el reinicio de la corriente de capitales especulativos, originaron un incremento inicial de la economía, ya que se vivía un periodo en el que el tipo de cambio fijo permitió estabilizar el nivel general de precios (teniendo en cuenta que años anteriores se sufrieron los efectos de la hiperinflación). Pero aun así, la restricción externa se multiplicaba debido a tres factores: al valor que tenía el peso argentino (un peso = un dólar), a la pérdida de competitividad de la producción nacional y al aumento de la deuda externa.

Según conceptos vertidos por Vaccarezza, la política industrial en la década de los años noventa ha desarrollado algunos mecanismos para impulsar la inversión mediante subsidios a la adquisición de plantas llave en mano y bajas de aranceles a la importación, como también algunos aislados esquemas de promoción regional y la creación de la SEPYME (Subsecretaria de la Pequeña y Mediana Industria, creada a mediados de los años noventa dentro de la órbita del Ministerio de Economía y con una serie de programas regulados por ley, a fin de estimular el desarrollo del sector de PYMES

industriales en Argentina, que sin duda fue el menos beneficiado de los sectores por el esquema de incentivos del modelo económico), que tuvo una trayectoria fallida, pobre y errática; y recién en el año 2004 pudo poner en marcha el conjunto de todos sus programas.

Así y todo, las restricciones tanto externas como fiscales bajo el periodo de la ISI, no impidieron un crecimiento considerable de la economía argentina y una mejora de las condiciones sociales. En cambio, bajo el paradigma neoliberal, el periodo 1976-2001/2002, fue el peor de la historia económica argentina (Ferrer, 2010).

La etapa industrial actual

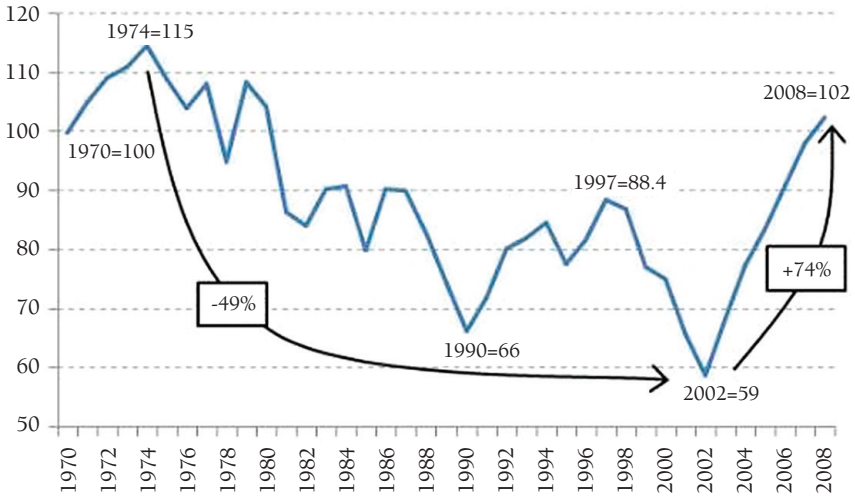
A partir del año 2003, bajo el gobierno de Néstor Kirchner, se manifiesta un nuevo escenario industrial para Argentina, con grandes cambios y crecimiento para el sector. A pesar de que la producción nacional comenzó a crecer desde ese año, dando lugar a un incremento en las exportaciones, también es cierto que las importaciones igualmente aumentaron y, según el INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos), lo han hecho a un ritmo más elevado desde 2003. Por lo tanto, no se puede hablar de un proceso de industrialización por sustitución de importaciones, concepto fundamental para el desarrollo industrial.

En este sentido, Azpiazu y Schorr (2010:138) muestran que el crecimiento de las exportaciones industriales, notable durante el periodo, es producto de la cúpula industrial, mientras que el crecimiento de las importaciones se explica por la estructura fabril heredada, que se caracterizan como "desarticulada y trunca, muy sesgada hacia las primeras etapas de la transformación manufacturera y con marcadas heterogeneidades estructurales y desacoples en los niveles intra e interindustriales".

Ahora bien, tras la devaluación del año 2002, se inició un periodo expansivo caracterizado por una infrecuente duración e intensidad, pues la serie de datos continuos sobre la actividad industrial —disponibles desde 1970— muestran que nunca antes, desde el inicio de dicha serie, se habían verificado 24 trimestres consecutivos de crecimiento manufacturero, como los que se dieron desde el tercer trimestre de 2002 hasta el segundo trimestre de 2008 inclusive. Esos seis años de crecimiento manufacturero se desarrollaron a una tasa media acumulativa superior al 10.5% anual, un ritmo inusualmente alto que caracterizó a este periodo (Herrera y Tavosnanska, 2011).

La gráfica 1 muestra claramente el punto crítico en cuanto a la producción industrial per cápita para el año 2002, para dar inicio, durante los años 2003 y 2004, a una etapa de recuperación, donde los niveles de crecimiento,

GRÁFICA 1
PRODUCCIÓN INDUSTRIAL PER CÁPITA: 1970-2008 (ÍNDICE 1970=100)



FUENTE: extraído de G. Herrera y A. Tavosnanska (2011), "¿Reindustrialización en la Argentina? Una década de expansión industrial en la Argentina", disponible en <http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/278/>.

según el INDEC cercanos al 16% anual, han mostrado un claro efecto "rebote" respecto de la fuerte caída previa, donde las empresas industriales responden al repunte vigoroso de la demanda a partir de la progresiva utilización de una capacidad instalada ociosa que había llegado a tocar un piso cercano al 56% en 2002. A continuación se despliega una segunda fase de estabilización del crecimiento industrial —que se extiende entre 2005 y 2008—, a una tasa media del 8.9%. Durante esta segunda etapa el aumento de la producción se vio acompañado por nuevas inversiones; durante 2005 y 2006, cerca del 75% de la expansión productiva se vincula al crecimiento de la capacidad instalada, mientras que en 2007 y 2008 esto ya ocurre con prácticamente la totalidad del incremento productivo (Schvarzer *et al.*, 2008). En este periodo también han jugado un rol importante las importaciones industriales (tanto de productos intermedios como finales), ya que comienzan a ganar participación progresiva en el consumo aparente de este segmento de bienes.

EL IMPACTO DE LA CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL Y LA RECUPERACIÓN

La industria argentina comenzó a disminuir sus niveles de producción hacia finales del año 2008, momentos en que comienzan a sentirse los cim-

bronazos de la crisis financiera internacional, que produjo la abrupta caída del comercio exterior (tanto en precios como en cantidades), y que en nuestro país tuvo su efecto multiplicador sobre el mercado local. Esta situación, definitivamente le puso un paréntesis al crecimiento de la industria argentina, afectando al consumo de bienes durables (disminuyó el consumo privado ante la pérdida de ingresos) y a la inversión (fundamentalmente por la creciente incertidumbre). Aunque, debe aclararse también que, al producirse la contracción del mercado interno, la mayoría de los sectores productivos afrontaron reducciones en la producción.

Según Herrera y Tavosnanska, para el año 2009 las exportaciones de manufacturas de origen agropecuario se redujeron un 11%, mientras las manufacturas de origen industrial lo hicieron en un 15%. Por otro lado, el empleo industrial cayó un 2.5% —según expresan estos autores—, dejando sin empleo a alrededor de 45 mil trabajadores registrados.

La crisis internacional, devenida en recesión local, llevó al gobierno a adoptar una serie de medidas para revertir sus efectos socioeconómicos. A diferencia de las experiencias previas, se articuló una política macroeconómica contracíclica, utilizando la demanda estatal para contrarrestar la caída del gasto privado, al mismo tiempo que se avanzaba en la protección del mercado interno. Las medidas de mayor impacto fueron el incremento de la inversión pública y la asignación universal por hijo, que impactaron de lleno en la actividad de la construcción y en el consumo de bienes de primera necesidad, como alimentos e indumentaria, entre otros (Herrera y Tavosnanska, 2011).

Otra medida adoptada por el gobierno de la (en aquel entonces) presidente de la nación, Cristina Fernández de Kirchner, ha sido la extensión del Programa de Recuperación Productiva, mediante el cual se otorgaban subsidios a numerosas empresas con el fin de reducir las pérdidas de rentabilidad generadas por la crisis y evitar despidos masivos; asimismo también volvió a reflotarse el régimen de promoción fiscal a la producción nacional de bienes de capital; en este sentido, el sector electrónico en la provincia de Tierra de Fuego fue uno de los de mayor recuperación.

Por último, cabe una mención particular a la política de administración del comercio exterior y su extensión en este periodo. La aplicación de licencias no automáticas de importación y derechos *antidumping* fueron dos herramientas utilizadas por el gobierno para intervenir sobre los flujos de comercio exterior, promoviendo la fabricación local de productos industriales. Hasta el estallido de la crisis, esta política había estado concentrada fundamentalmente en una serie de sectores considerados "sensibles" (cuero, calzado, indumentaria, juguetes, etc.) por su fuerte capacidad de creación de puestos de trabajo y su fragilidad ante la competencia externa. Lue-

go, en el contexto de fuerte caída de la demanda mundial, esta política se extendió (principalmente las licencias no automáticas de importación) para defender el empleo y el nivel de actividad ante la amenaza que existía por parte de ciertos países exportadores para que volcaran sus excedentes en el mercado local. A su vez, la caída de las exportaciones y la fuga de divisas redoblaron la necesidad de contener la entrada de bienes importados (Herrera y Tavosnanska, 2011). Al disminuir el nivel de las importaciones (desplazadas por producción local) se han generado mayores posibilidades para el ahorro de divisas.

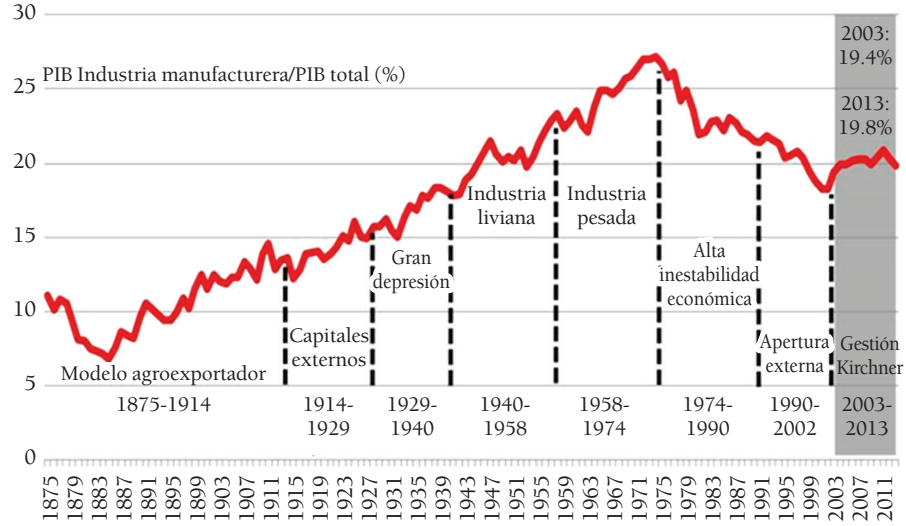
A mediados del año 2009, la industria comenzó nuevamente a incrementar su nivel de producción de la mano de la recuperación del mercado local e internacional. En el plano externo, Sudamérica y Asia fueron las dos regiones que mejores respuestas articularon ante la crisis internacional, retomando rápidamente el crecimiento. Ello significó para nuestro país una pronta recuperación de su mercado de manufacturas industriales (especialmente Brasil) y agrarias (presencia creciente de Asia, sobre todo China). De esta manera y de acuerdo a estadísticas del INDEC, en el año 2010, las MOA (Manufacturas de Origen Agropecuario) y las MOI (Manufacturas de Origen Industrial) crecieron un 7% y un 27%, respectivamente, superando en el caso de las MOI los niveles máximos alcanzados dos años atrás. A nivel nacional, las políticas de demanda mencionadas anteriormente se conjugaron con la reactivación del empleo, la expansión de la cosecha (con precios nuevamente favorables) y la reactivación de la construcción.

La industria retomó así una velocidad de crecimiento similar a la que la caracterizó durante la etapa anterior a la crisis. Al interior del entramado manufacturero, las dinámicas de reacción fueron distintas: el sector automotriz, las industrias metálicas básicas, los bienes de capital y los insumos para la construcción se convirtieron en los de mayor crecimiento en el año 2010. En otras palabras, los segmentos de la industria que habían sido más afectados por la crisis internacional fueron luego los que pasaron a encabezar el crecimiento, al comenzar a recuperar (y luego superar) los niveles de producción máximos alcanzados previamente.

El incremento de la producción impulsó el alza del empleo, desandando de esta manera la caída previa. Hacia el primer trimestre del 2011 (según el INDEC) ya se habían recuperado prácticamente la totalidad de los puestos de trabajo perdidos en la crisis. El ritmo de absorción de nueva mano de obra se fue incrementando a medida que se consolidaba el crecimiento de la producción. Otro fenómeno que se produjo en este periodo ha sido el alza de la productividad, que se convirtió en un factor fundamental de la continuidad del proceso de expansión industrial.

En la gráfica 2 puede apreciarse la evolución histórica del coeficiente de industrialización (tamaño relativo de la industria) en la República Argentina desde 1875 hasta 2013, datos que han sido tomados de Orlando Ferreres y del Ministerio de Economía de la Nación.

GRÁFICA 2
EVOLUCIÓN DE LA INDUSTRIALIZACIÓN ARGENTINA

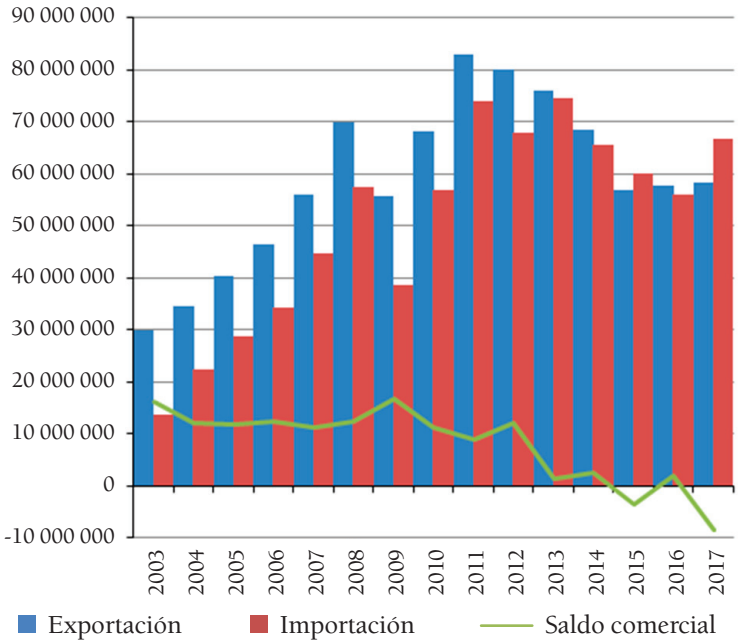


FUENTE: elaboración en base a estadísticas de "Dos Siglos de Economía Argentina 1875-1992 (Ferreres Orlando) y Ministerio de Economía de la Nación Argentina (1993-2013).

En la gráfica 2 se observan las distintas etapas que han caracterizado al desarrollo industrial argentino, desde el inicial modelo agroexportador de fines de siglo XIX, pasando por el periodo de la llegada de capitales externos, la gran depresión de 1929-1930 (que dejó sus respectivas secuelas en nuestro territorio), el desarrollo de las industrias liviana primero y pesada después, hasta llegar a la situación de inestabilidad económica que caracterizó a gran parte del proceso de dictadura militar, la posterior apertura externa bajo el neoliberalismo y finalmente al modelo actual. A nivel general, se aprecia en la curva, una tendencia positiva entre 1885 (casi 8% del PBI) y 1974 (27% del PBI), una tendencia negativa desde entonces hasta 2003 (menos del 20%) y un leve incremento hasta la actualidad. Uno de los factores más importantes que pueden explicar la pérdida del proceso de industrialización durante los últimos 40 años es la enorme inestabilidad que caracterizó a la economía argentina durante todos estos años.

En relación al intercambio comercial de Argentina desde 2003 a 2017 (gráfica 3) también se observa, pero a través de una gráfica de barras, el com-

GRÁFICA 3
INTERCAMBIO COMERCIAL ARGENTINO, PERIODO 2003-2017
(MILES DE DÓLARES CORRIENTES)



FUENTE: elaboración propia en base a estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Censos (2018).

portamiento manifestado en la curva de la gráfica 2 (pero correspondiente a un periodo más corto).

En esta gráfica se observa claramente que en dicho periodo se ha manifestado una tendencia positiva en el nivel de actividad industrial, demostrado en las estadísticas del saldo comercial hasta el año 2012, inclusive, siendo importante aclarar que entre 2003 y 2007, durante el gobierno de Néstor Kirchner, la tasa promedio de crecimiento económico alcanzó 8.8% anual. La importante devaluación en términos reales que siguió al colapso de la convertibilidad y la mejora de los términos del intercambio, se tradujeron en un crecimiento importante de las exportaciones, y luego de varios años la economía volvió a generar superávit comerciales sostenidos; durante esos años los términos del intercambio mejoraron un 15% y si lo medimos desde 2002, la mejora fue de 28% (Nogués, 2014). Cabe destacar que en el año 2009 (uno de los más difíciles de la historia económica mundial desde 1930) la balanza comercial marcó un superávit récord de US$ 16 591 millones (según se aprecia en la gráfica 3), el mismo se alcanzó por una

retracción del 23% de las exportaciones (con un retroceso del 15% de los precios) y del 35% de las importaciones (con una baja del 13 % en los precios). Durante los dos años siguientes se registró una leve caída del saldo comercial (11 381 y 9 020 millones de dólares, respectivamente); y recién en el año 2012, como resultado de una contracción del comercio internacional argentino, el saldo comercial retomó los valores anteriores a la crisis financiera mundial. La ampliación de las restricciones a las importaciones en 2012, con el objeto de preservar las ganancias, tuvo un impacto considerable en la baja de los niveles de importaciones, de este modo el superávit comercial volvió a valores similares al periodo precrisis.

Los años siguientes demostraron una tendencia al descenso, así por ejemplo en 2015 se volvió a producir un déficit comercial después de 15 años. Esto es así porque, aún después de registrar un superávit de casi 2 000 millones de dólares en 2016, la balanza comercial argentina cerró el año 2017 con un déficit comercial histórico de USD 8 471 millones —el mayor de la historia en términos nominales—, un aumento del 0.9% en los ingresos por exportaciones ante un crecimiento del 19.7% en el valor de las importaciones, según el INDEC). Este fenómeno se debió fundamentalmente a tres motivos principales: la *recuperación económica* (dada por la recuperación de la actividad doméstica y el persistente estancamiento de la economía global que dinamizaron las importaciones e impusieron un freno al avance de las exportaciones), la *apertura comercial* (crecieron las importaciones en detrimento de las exportaciones) y el *atraso cambiario*.

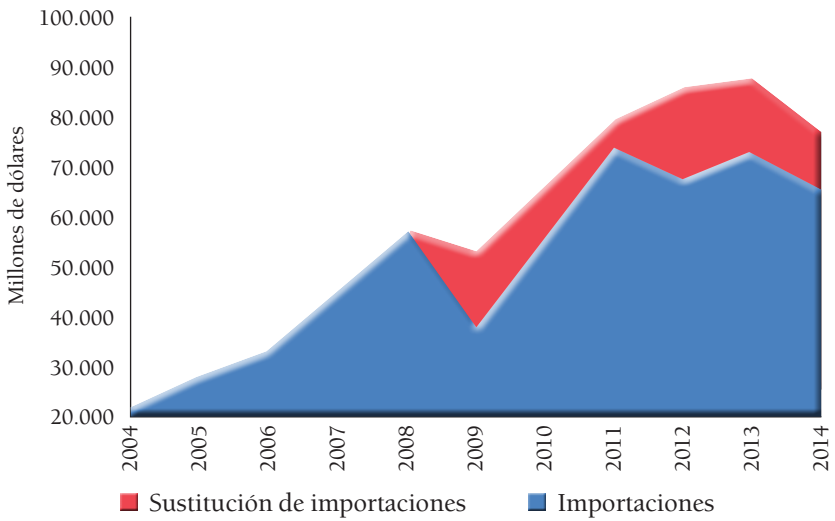
Sin lugar a dudas, la producción que se generó a nivel nacional durante el kirchnerismo, jugó un rol fundamental para reducir el monto de las importaciones y lograr una balanza comercial superavitaria. La gráfica 4 muestra que de haberse mantenido la misma participación de las importaciones en el PBI de 2008, Argentina hubiera importado entre los años 2009 y 2014 más de 71 000 millones de dólares.

En esta gráfica puede notarse claramente cómo las importaciones que han sido sustituidas en el periodo 2009-2014, por productos nacionales, ascendieron a 71 405 millones de dólares.

A pesar de contar con condiciones externas muy favorables y excelentes beneficios en lo comercial y económico (promedio de 8.8% de crecimiento entre 2003 y 2007), Argentina decidió revertir su inserción internacional en un grado extremo, a tal punto de constituirse, durante la primera década del siglo XXI, en uno de los países más proteccionistas del mundo.

Al respecto, según Nogués (2014), el principal instrumento proteccionista usado entre 2003 y 2011 fueron las licencias automáticas y no automáticas de importación. El objetivo industrialista se enfrentaba con la limitación de las obligaciones asumidas en el GATT/OMC, que salvo determinados ins-

GRÁFICA 4
IMPORTACIONES EN EL PIB



FUENTE: Ministerio de Industria en base a INDEC.

trumentos como las medidas antidumping y las salvaguardias, le impide a todos los miembros de la OMC aumentar los niveles de protección (Finger y Nogués, 2006). A pesar de esto, durante años los gobiernos (de Néstor Kirchner, primero, y de Cristina Fernández, después) usaron las licencias de importación con objetivos proteccionistas, y a fines de 2011 estas medidas fueron sustituidas por el control de cambios. En términos multilaterales, llama la atención que estas políticas hayan sido utilizadas sin que los miembros de la OMC, afectados por la misma, elevaran una queja formal.

LOS PARQUES INDUSTRIALES Y LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN INDUSTRIAL

Un rasgo para destacar durante los últimos años, es que el gobierno argentino continuó con su política de federalizar la producción nacional a través de la creación de más parques industriales, que son predios especialmente diseñados para la radicación de industrias y servicios, respetando las particularidades regionales y localizados en armonía con los planes de desarrollo urbanos locales. Disponen de infraestructura y servicios comunes, favoreciendo el desarrollo de pequeñas y medianas empresas en el territorio nacional, así como la generación de empleo genuino (Ministerio de Industria Argentina, 2013).

Constituyen un tipo de emprendimiento cuyo inicio se remonta a la década de los años sesenta, se expande en los setenta con los regímenes de promoción y vuelve a cobrar impulso tras las crisis de fines de 2001 y la finalización del periodo de convertibilidad.

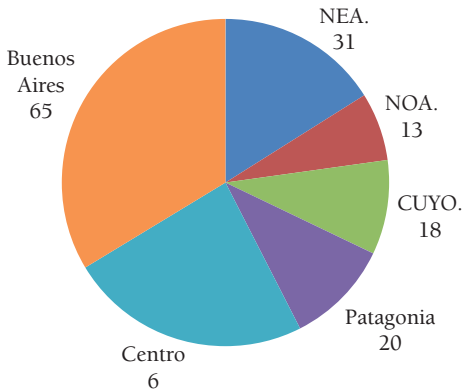
Los beneficios a largo plazo que implica las instalación de parques industriales se encuentran íntimamente ligados a la capacidad de los municipios —allí donde se instalan— de desarrollar e implementar distintos tipos de herramientas de gestión, a su capacidad de negociación y a la voluntad política para ejecutarlas (Tella y Robledo, 2011). Por lo tanto, un parque industrial no sólo constituye una concentración de empresas, también es un ámbito donde se produce una articulación y una asociación estratégica con impacto regional, una sinergia lograda a partir de la creación de un ámbito en común que permite trabajar mejor, aprovechar más los recursos y aportar valor a los productos nacionales.

Según el Ministerio de Industria de la Nación Argentina, la cantidad de parques industriales registrados actualmente en el RENPI (Registro Nacional de Parques Industriales) asciende a un total de 193, siendo la provincia de Buenos Aires la que cuenta con la mayor cantidad de ellos: 65 en total, según puede observarse en la gráfica 5. Cabe aclarar que los parques registrados son aquellos de carácter público u oficiales (originados por iniciativas de gobiernos provinciales y/o municipales), porque si a éstos se les adicionan los parques industriales privados (originados por iniciativas particulares, incluyendo cooperativas), los mixtos (originados a partir de iniciativas entre sectores públicos y privados) y los planificados alcanzan un total de 371 distribuidos por todo el territorio nacional, lo cual significa que hay cada vez más empresas aprovechando mejor los recursos para aumentar la productividad y competitividad, agregando valor y generando puestos de trabajo.

Esto se aprecia en las estadísticas del Ministerio de Industria del año 2015, que afirma que actualmente los 371 parques industriales ocupan una superficie de 20 850 hectáreas, albergando a un total de 4 936 empresas que generan 118 400 empleos. Esto es posible gracias al apoyo del Estado nacional, que a través del Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales Públicos en el Bicentenario (creado por decreto N°915/2010), bajo la órbita del Ministerio de Industria, contribuye al desarrollo de los parques y de las empresas radicadas en ellos.

En los parques industriales no sólo hay pequeñas y medianas empresas —PYMES— (que trabajan con productos textiles, alimentos y bebidas, arquitectura y diseño, etc.), sino que también se les da cabida a grandes empresas, en especial del sector agroalimentario, de electrodomésticos,

GRÁFICA 5
CAPACIDAD DE PARQUES INDUSTRIALES PÚBLICOS REGISTRADOS POR REGIÓN, AÑO 2014



FUENTE: elaboración propia en base a estadística del Ministerio de Industria de la Nación Argentina, disponible en <http://www.industria.gob.ar/renpi/parques-industriales-registrados/>.

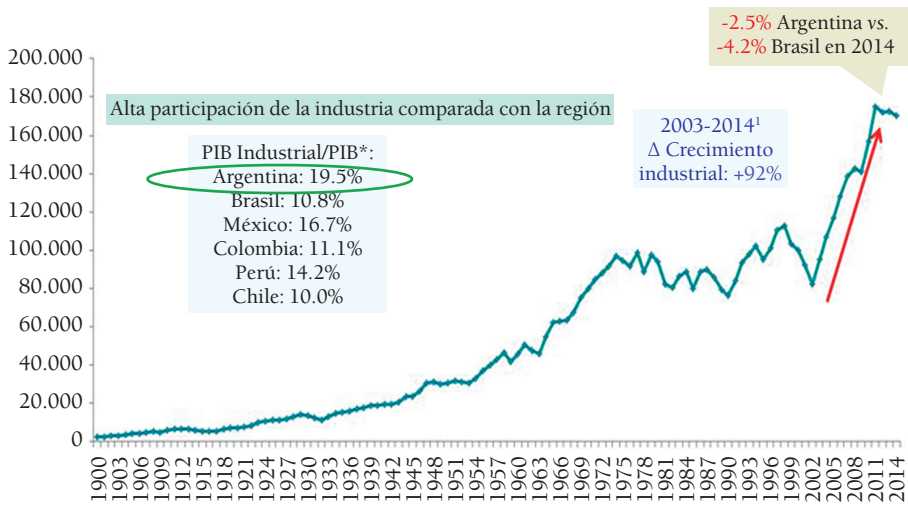
metalmecánicas, de bio y nanotecnología, entre otras, cuyas producciones son hoy decisivas en la economía argentina.

La provincia de Buenos Aires es sin lugar a dudas la que mayor oferta de suelo industrial tiene, luego le siguen Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos y Mendoza. Algunas particularidades para comentar son que la provincia de Catamarca fue una de las primeras en recibir promoción industrial durante la década de los años setenta, mientras que el caso de Tierra de Fuego (que cuenta con parques industriales en Río Grande y Ushuaia) ocupa una pequeña superficie, pero representan un modelo en cuanto a la generación de puestos de trabajo mayormente ligados a la industria electrónica, aunque también se destacan empresas del rubro textil, entre otras. Esto se debe a que en el año 2009 se crearon en esa provincia las condiciones necesarias para un fuerte proceso inversor que permitió el aumento de la producción con agregado de valor y el incremento del empleo, fundamentado en las estadísticas, que revelan que en la provincia de Tierra del Fuego existían en el año 2003 un total de 2 476 personas ocupadas en empresas beneficiadas por el régimen, mientras que en el 2012 ese número ascendió a 15 300 empleos (Galizia, 2014).

A modo de síntesis, y en relación a lo que el economista alemán Albert Hirschman llamó "la industrialización doblemente tardía" en las naciones latinoamericanas —para diferenciar los procesos de industrialización tardía de algunos países de Europa y Asia en la segunda mitad del siglo XX—, el vertiginoso crecimiento industrial de Argentina en apenas nueve años re-

sulta digno de destacar, ya que el sector fabril se expandió durante el periodo 2003-2010 a un promedio anual de 9.5%, ubicándose incluso dos puntos porcentuales por encima del crecimiento del PBI. Sólo en el último periodo se ha producido un leve retroceso, que incluso es menor al de nuestro principal socio comercial que es Brasil, según puede apreciarse en la gráfica que sigue a continuación.

GRÁFICA 6
PIB INDUSTRIAL (PESOS DE 2004)



FUENTE: Ministerio de Industria de la República Argentina, Institutos Estadísticos Nacionales de cada país referenciado

Corresponde a la Variación del EMI incluyendo el crecimiento del 2003. Cabe aclarar que el EMI es el Estimador Mensual Industrial, mide el desempeño del sector manufacturero sobre la base de información proporcionada por empresas líderes, cámaras empresarias y organismos públicos que informan sobre productos e insumos representativos.

Si bien la gráfica 6 sólo muestra estadísticas hasta 2014, puede decirse que, a fines del año 2015, el entonces electo presidente, Mauricio Macri, recibió una economía casi estancada, con bajo crecimiento y muy estimulado por el gasto público. Su primer año de gestión fue aún peor, ya que el PBI cayó un 2.3%. El duro ajuste económico que aplicó en el inicio de su mandato, el freno de la obra pública y un nivel inflacionario alto, sumados a un contexto internacional desfavorable por la crisis de Brasil —el principal socio comercial de Argentina— provocaron un derrumbe del consumo y, por consiguiente, se resintió también la construcción, la producción industrial y por ende las exportaciones.

Como se aprecia, ya desde mediados del siglo pasado prevalecieron los regímenes de sustitución de importaciones con el objeto de producir internamente. En la teoría, esto intentaba generar un círculo virtuoso de ahorro de divisas y aumento, tanto de la actividad económica como del empleo. En la práctica, no sólo no se generó el círculo virtuoso de bienestar pretendido, sino que las exportaciones también disminuyeron con la reducción de las importaciones, porque la economía nacional se terminó cerrando al mundo.

Acorde a lo anterior, puede afirmarse que el fracaso del régimen proteccionista en Argentina radicó en que, durante ese proceso, se alcanzó a crear un sector industrial muy diversificado que terminó inevitablemente siendo ineficiente debido al relativamente pequeño tamaño del mercado interno, por lo que nunca pudo alcanzar las economías de escala que se pretendían. Al mismo tiempo, la protección disminuyó o en algunos casos eliminó la competencia, lo que redujo notablemente el incentivo a innovar y a asignar los recursos de manera eficiente.

La menor participación en el comercio internacional también contribuyó en la caída de la economía argentina. Comparado con el mundo, el país pasó de ser una de las principales economías mundiales a comienzos del siglo XX a representar, hoy, menos del 1% del PBI global.

El cambio de gobierno, en diciembre de 2015, vino acompañado por una nueva postura diferente, con una tendencia hacia la apertura internacional. Se tomaron diferentes medidas tendientes a reinsertar al país en los mercados de capitales, que resultaron sumamente positivas a la vista de los resultados. El lento proceso de recuperación económica que se manifestó durante 2017, que originalmente estaba liderado por la inversión, comenzó a darle lugar a un fuerte proceso de expansión del consumo privado, que superó al del año 2016, en el que tuvo una pequeña caída.

El pasado año mostró una leve recuperación de la industria (creció 1.8%), impulsada fundamentalmente por las actividades asociadas a la construcción, el agro y el consumo de bienes durables, en tanto que las exportaciones a Brasil mostraron signo positivo por primera vez en los últimos cuatro años.

Según la Unión Industrial Argentina (UIA), ese leve crecimiento de la actividad industrial mostró una dinámica heterogénea en la que los sectores que más crecieron (comparando octubre de 2017 con respecto a octubre de 2016) fueron: minerales no metálicos, automotriz y metales básicos. Por su parte, el sector metalmecánico, así como alimentos y bebidas, edición e impresión y sustancias y productos químicos también crecieron, aunque a un ritmo menor. Entre los sectores donde se produjo una contracción figuran actividades como textil y calzado, por su parte, papel y cartón tam-

bién retrocedieron en términos interanuales, explicado principalmente por la caída del rubro de papel para embalaje.

Ahora bien, en cuanto al comportamiento de la competitividad sectorial en Argentina es importante considerar que la página web Abeceb.com determinó que los sectores que mejor desempeño han tenido en el pasado año 2017 fueron: alimentos, bebidas, insumos básicos, farmacéutica, productos de petróleo y productos químicos. En contraste, calzado, indumentaria, madera, maquinaria de oficina, autopartes y aparatos eléctricos integran la lista de los menos competitivos. Automotriz y caucho y plástico sobresalen en el centro del *ranking*, ostentando niveles intermedios.

Aquí debe aclararse que, aun en este contexto de baja competitividad nacional, algunos sectores presentan una mayor potencialidad, ya sea por sus ventajas comparativas, su capacidad de inserción en las cadenas globales de valor o su aporte en términos de producto, empleo o divisas.

Lo que sí queda claro es que el sector alimenticio en Argentina continúa ocupando el primer lugar, caracterizándose por un sólido mercado interno, una gran inserción internacional y una elevada diversificación de sus destinos comerciales. Esto convierte a nuestro país en un jugador relevante a nivel internacional, erigiéndose como el tercer abastecedor de alimentos del mundo, siendo la riqueza en recursos naturales la principal ventaja comparativa que permite explicar este desempeño.

Además de éste, el aceptable rol que vienen cumpliendo los sectores de mayor competitividad se explica en gran medida por factores de carácter sectorial, ya sea relacionado con el capital y el trabajo, el acceso a las materias primas o la estructura particular de la industria. En cambio, los aspectos sistémicos, como el ambiente macroeconómico, el marco regulatorio e institucional, la estructura de base y aquellos relativos a la innovación, no contribuyen adecuadamente.

Una de las consecuencias de la reorganización productiva que viene dándose es la que mostró en 2017 un déficit comercial récord, asimismo el empleo industrial continuó su marcha en retroceso, acumulando en los últimos once meses una pérdida de 18 mil empleos y elevando a 65 mil la destrucción de puestos de trabajo industriales desde la asunción de la nueva gestión de gobierno, gran parte de ellos perteneciente a los sectores textil, calzado y electrónica.

Luego de ganar las elecciones, a medio término en octubre del pasado año, el presidente actual y su equipo tienen como objetivo lograr una especie de "desarrollismo del siglo XXI", una propuesta emparentada con la que a fines de los cincuenta llevó adelante Arturo Frondizi, plan implementado en aquel entonces con aciertos y errores, pero que alcanzó a consolidar

una plataforma productiva haciendo posible que la producción, el empleo privado y la productividad crezcan en forma simultánea y consecutiva.

Lo que sí hay que tener en cuenta es que nuestra situación actual es diferente a la de aquel entonces, pues Argentina es un país heterogéneo que se encuentra económica y socialmente fraccionado. La matriz productiva tiene sectores que se mueven a velocidades muy distintas. Uno de ellos es el que se integra a las cadenas globales de valor, es aquel en el que la industria adopta rápidamente las nuevas tecnologías y en el que tanto trabajadores como fabricantes y gobierno pueden adaptarse a los cambios que se avecinan. También existe otro sector, de mediana escala y productividad, insertado en la formalidad y que depende en mayor medida del ciclo interno y externo de la economía. Y finalmente se encuentra aquel que está próximo o en la informalidad, allí donde el trabajo es intensivo y la productividad menor.

Con un sector industrial menos dinámico y que pareciera perder relevancia, hay quienes piensan que la solución para emplear y crecer a largo plazo requiere sólo de algunos pocos sectores, insertándose pasivamente en el comercio mundial y en las corrientes de inversiones. Pero el desafío es mucho más complejo.

Como ya se mencionó anteriormente, en 2017 el déficit comercial fue récord para Argentina, pero no ha sido generado por las propias industrias, que en realidad, y en términos netos, exportan más de lo que importan, sino que fue consecuencia de la importación de bienes de consumo finales (que demandan los hogares) y los requerimientos de bienes industriales del resto de los sectores (bienes de capital y materiales para construcción, energía, transporte, comercio, minería, agro, entre otros). Actualmente hay ciertas rispideces entre el sector industrial y el gobierno, lo que hace que la locomotora que mueve al tren de esta nueva industria se esté moviendo lentamente, y esto es algo que debería cambiar a la brevedad, pues es sabido que menos industrias a largo plazo significará un mayor déficit externo.

Consideraciones finales

Desde principios de la década de 1950 hasta la década de los ochenta, la aplicación de las políticas industriales en los países de América Latina siguió la propuesta del modelo de sustitución de importaciones, la cual postulaba la intervención directa e indirecta del gobierno a través de incentivos fiscales, crediticios y protección comercial como mecanismo indispensable para lograr el desarrollo industrial nacional —que se justificaba por las

debilidades estructurales de estas economías— ante la competencia internacional. La aplicación de este modelo de sustitución permitió a muchos países latinoamericanos entrar en un proceso de industrialización que duró alrededor de tres décadas.

A partir de mediados de los años ochenta, todos los países de la región comenzaron de a poco a abandonar este modelo, situación que se produjo en el marco de amplios procesos de reformas macroeconómicas y de apertura comercial, que implicaron, entre otras cuestiones, la eliminación o reducción de aranceles y subsidios y la privatización de empresas públicas para comenzar a atender a las nuevas exigencias de la competencia del mercado internacional, que incluía a aquellas actividades con mayor dinamismo que permitan convertirse en los nuevos motores de la economía, rol que en algún momento jugaron las ramas alimenticias, textil, metalúrgica y automotriz.

Así es como se inaugura una nueva etapa en la historia económica no sólo de Argentina, sino de la mayoría de los países de Latinoamérica denominada "etapa neoclásica o liberal", caracterizada por una necesaria participación del Estado, que intentó eliminar los vicios, aunque las políticas utilizadas para lograrlo implicaron un cambio del escenario local y nuevas reglas del juego, para las que la industria local no estaba muy preparada.

Para nuestro país fue significativo lo que sucedió en la etapa posterior a las privatizaciones de empresas públicas, donde el Estado comenzó a idear una Política Industrial Nacional para federalizar la industria a través del apoyo a la creación de más parques industriales en todo el territorio nacional, apuntando a que las PYMES instaladas en estos predios jerarquicen su producción, reduzcan costos en logística, agreguen valor en origen y aumenten su competitividad. Hasta el 2003 había sólo 80 parques industriales, pero desde esa fecha hasta la actualidad se han incrementado hasta llegar a 371 en todo el territorio nacional, lo cual ha representado la creación de más puestos de trabajo, el funcionamiento de casi cuatro mil nuevas empresas y la ocupación de cerca de 20 mil hectáreas que en épocas pasadas estaban sin ocupar o abandonadas, y que hoy están destinadas al uso industrial. Esto se da así, aunque las pequeñas empresas efectivamente son más flexibles al cambio, varios aspectos de su estructura las hacen más vulnerables a las fluctuaciones económicas y a la extensión en el tiempo de una caída de la rentabilidad.

Con todo esto puede decirse entonces que luego de la salida de la Convertibilidad, la industria se ha convertido en uno de los motores del crecimiento agregado de la economía, esto se dio así porque el establecimiento de un tipo de cambio diferenciado mediante retenciones ha posibilitado su mayor incidencia en el PBI frente a una coyuntura internacional de persis-

tente elevada cotización en los precios de las materias primas, que tensiona en sentido contrario a la industrialización. Lo propio puede decirse de la incidencia de la industria en el comercio exterior, con una participación de las manufacturas de origen industrial en el saldo total exportable cercano al 35%, hecho sin precedentes en la historia económica argentina reciente.

Con anterioridad a esa etapa, la producción industrial en nuestro país había sufrido drásticamente los efectos de la crisis 2001-2002, periodo en el que se desaceleró, mostrando luego del periodo 2003-2004 una etapa de recuperación y crecimiento y estabilización industrial que se extendió hasta 2008, con importantes incrementos en el sector productivo y acompañado por nuevas inversiones. Este leve crecimiento industrial se vio afectado por la crisis internacional de fines de 2009, que reflejó una caída en el sector, aunque es importante destacar que el retroceso sólo fue temporal, ya que posterior a esa coyuntura, la actividad industrial mostró un claro crecimiento, fue recuperándose de a poco e incluso incrementó su producción y mantuvo niveles récords de producción desde 2011 hasta 2013, posicionándose como uno de los líderes de América del Sur, dejando atrás a Brasil e inclusive a México, sosteniéndose todo esto con una política de gobierno que permitió generar más puestos de trabajo y liderando el proceso de cambio estructural en la región.

Este crecimiento fue impulsado especialmente por el desempeño del sector automotriz, que registró de enero a junio de 2013 un incremento de la producción del 19.8%, cerrando el mejor semestre del ciclo histórico con el logro de una industria automotriz sustentable, con agregación de valor, tecnología e incremento de integración de partes nacionales. Sin embargo, el año 2014 no fue el mejor, puesto que la producción de este segmento de empresas se derrumbó 5.5%, generando que la actividad industrial cayera un 2.3%. De ahí en más, el comportamiento ha sido muy volátil, mostrando un leve aumento de 1.1% en 2015, una caída de 4.6% en 2016 y un pequeño incremento de 1.8% en 2017. Con esta situación se advierte que la creación de empleo industrial en los últimos dos años afectó fundamentalmente al sector manufacturero, que registró una caída de 10.8%, también se dio un fuerte descenso del financiamiento, producto de la baja en el nivel de actividad y del encarecimiento del crédito.

Queda claro entonces que la industria es clave por su efecto multiplicador y por la calidad del empleo que genera, por la tecnología, el desarrollo regional y la posibilidad de generar (o ahorrar) divisas.

En definitiva, la inserción en clave de desarrollo nacional dentro del mundo actual no puede estar exenta de tensiones: la disputa económica más esencial sigue siendo la agregación de valor. Se impone ahora discutir cómo avanzar hacia un modelo de múltiples actividades productivas basa-

das en la innovación tecnológica, el financiamiento de inversiones y la especialización productiva y comercial que persiga el interés nacional y regional en términos de desarrollo. Desde el punto de vista político, ese camino exige por sobre todo un consenso social y económico que respalde la estrategia y la adopte como un destino común. El debate ahora pasa por cómo acelerar los tiempos de la industrialización.

Bibliografía

Abeceb, Compañía de consultoría en economía y negocios experta en economía real y en América Latina, disponible en <http://www.abeceb.com/>.

Azpiazu, Daniel y Martín Schorr (2010), "La industria Argentina en la postconvertibilidad, reactivación y legados del neoliberalismo", *en Problemas de Desarrollo*, vol. 41, núm. 161, México.

Centro de Estudios para la Producción (CEP), *Ministerio de industria de la nación Argentina*, disponible en <http://www.industria.gob.ar/cep/informes-y-estadisticas/industriales/>.

Fajnzylber, Fernando (1983), "La industrialización trunca de América Latina", *Capítulo 5, Reflexiones para una nueva industrialización*, México, Nueva Imagen, p. 346.

Ferrer, Aldo (2010), "La nueva economía Argentina", ensayo, disponible en <http://www.econ.uba.ar/planfenix/aportes/8/ferrer/10/ferrer%20bae%20la%20nueva%20econom%eda%20argentina.doc>.

Ferrer, Aldo (2012), "La construcción del estado neoliberal en la Argentina", artículo publicado en revista de trabajo, año 8, núm. 10, *Dinámica del Trabajo en el Marco de la Incertidumbre Global*, pp. 99-108, julio-diciembre, Buenos Aires Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Ferreres, Orlando (2010), *Dos siglos de economía Argentina 1810-2010,* edición bicentenario, Editorial El Ateneo.

Galizia, Francisco (2014), *Con parques industriales, se federaliza la producción*, disponible en <http://www.ambito.com/diario/noticia.asp?id=758759>.

Gerald, Valpy Fitz (1998), "La CEPAL y la teoría de la industrialización", *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, disponible en <http://www.eclac.org/>, 12-12-2007.

Guillén, Arturo (2008), *Modelos de desarrollo y estrategias alternativas en América Latina*, disponible en <http://www.agapea.com/america-latina-y-desarrollo-economico-ni390066i.htm>, 24-01-2008.

Guillén Romo, Héctor (2013), "México, de la sustitución de importaciones al nuevo modelo económico", *Comercio Exterior*, vol. 63, núm. 4, julio-

agosto, disponible en <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/157/6/Mexico-de_la_sustitucion.pdf>.

González Arévalo, Ana Luisa, *El proceso de sustitución de importaciones en América Latina. El caso México, 1940-1980*, disponible en <http://www.eumed.net/libros/2009a/513/sustitucion%20de%20importaciones.htm>.

Grunwald, J. (1964), "Invisible Hands in Inflation and Growth" in W. Baer e I. Kerstenetzky (eds.), *Inflation and Growth in Latin America*, Amsterdam, Homewood.

Herrera, Germán y Andrés Tavosnanska (2011), "¿Reindustrialización en la Argentina? una década de expansión industrial en la Argentina", en *La revista del CCC [en línea],* núm. 13, septiembre-diciembre, disponible en <http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/278/>, Issn 1851-3263.

Hirschman, Albert. O. (1996), "La economía política de la industrialización por sustitución de importaciones", en *El Trimestre Económico*, vol. LXIII, 2, núm. 250, mx, México, pp. 180-192.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2017), República Argentina, disponible en <https://www.indec.gob.ar/>.

Lustig, Nora (2000), "La CEPAL y el pensamiento estructuralista", en *Revista CEPAL en sus 50 años. Notas para un seminario conmemorativo*, Chile.

Marquetti, Adalmir, Eduardo Maldonado Filho, Vladimir Lautert y Esteban Ezequiel Maito (2014), *La tasa de ganancia en Brasil 1953-2003*, traducción, disponible en <https://www.aacademica.org/esteban.maito/3.pdf>.

Ministerio de Industria (2013), Presidencia de la nación, República Argentina, disponible en <http://www.industria.gob.ar/parques-industriales-3/>.

Muns, J. (1972), *Industrialización y crecimiento de los países en desarrollo,* Barcelona, Ariel.

Nogués, Julio (2014), "Políticas proteccionistas de la Argentina desde 2003, del auge a la decadencia económica" (en línea), *Ensayos de Política Económica,* vol. 2, núm. 2, disponible en <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/politicas-proteccionistas-argentina-2003.pdf>, consultado el 6 de marzo de 2018.

Rodríguez Use, Jerónimo e Iván Weigandi (2015), *Informe de coyuntura económica*, núm. 5, marzo, Observatorio de Políticas Públicas, módulo de Políticas Económicas, Universidad Nacional de Avellaneda.

Sonntag, Heinz, (1994), "Las vicisitudes del desarrollo", en *Revista Internacional Ciencias Sociales*, julio, p. 271.

Schvarzer, Jorge, Maximiliano D'onghia, Pablo Orazi y Andrés Tavosnanska (2008), "La actividad productiva en 2007. Un crecimiento que se

consolida en distintos ámbitos", en *Notas de Coyuntura*, núm. 24, Buenos Aires, Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina/ FCE/UBA.

Tella, Guillermo y Laila Robledo (2011), "Gestionar áreas industriales, estrategias para el desarrollo económico local", en *Revista Mercado y Empresas para Servicios Públicos*, núm. 64, octubre, Buenos Aires, Ed. Ic.

Vaccarezza, Federico, *Políticas de desarrollo industrial en la Argentina (1940-2001). Desde la sustitución a la apertura,* Centro Argentino de Estudios Internacionales, disponible en <http://www.caei.com.ar/sites/default/files/ebook54.pdf>.

Vidal, Gregorio y Arturo Guillén (coords.) (2007), *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización*, enero, disponible en <www.clacso.org.ar/biblioteca.edu.ar>, 5 de octubre de 2007.

Sexta sección

Estrategia de desarrollo económico en Brasil

La economía política de los gobiernos de FHC, Lula y Dilma: dominación financiera, bloque en el poder y desarrollo económico*

Rodrigo Alves Teixeira**
Eduardo Costa Pinto***

Introducción

En una conferencia en Washington, publicada en el cuaderno *Más!* del periódico *Folha de São Paulo* el 28 de mayo de 1995, el entonces presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC-1995) colocó correctamente el desarrollo como "el más político de los temas económicos". No obstante, su gobierno fue el que consolidó la falsa visión, difundida por la teoría económica ortodoxa, de que la conducción de la política macroeconómica era una cuestión técnica que debería aislarse de los debates políticos.

El presente capítulo tiene como objetivo analizar la relación de la política macroeconómica y el desarrollo económico con sus condicionantes políticos, desde 1995 hasta los días actuales (gobiernos de FHC, Lula y Dilma), a través del abordaje de la economía política. Al adoptar tal método, el análisis de la política económica y la de sus resultados no quedarán restringidos sólo al campo de los debates de la teoría económica strictu sensu y sus soluciones "técnicas" prescriptivas que varían a depender de la concepción teórica. Por el contrario, se parte del supuesto de que la adopción de determinada política económica es una consecuencia: *1*) de los condicionantes externos vinculados, en el caso brasileño, a su condición periférica y dependiente de la economía mundial; 2) de los condicionantes internos asociados a la interacción y conflictos de intereses económicos y políticos de las fracciones de clase en el bloque en el poder y en sus desenlaces en el Estado.

* Texto traducido del portugués al español por Monika Meireles y Arturo Guillén.

** Profesor del Departamento de Economía y del Centro de Estudios de Posgrado en Economía Política de la Pontificia Universidad Católica de São Paulo (PUC-SP), Brasil.

*** Profesor adjunto del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ), Brasil.

A la luz del objetivo propuesto y del método utilizado, se pretende responder a las siguientes cuestiones: ¿cuál fue la dinámica de las relaciones entre el Estado y las fracciones que componen el bloque en el poder entre los gobiernos de FHC y Lula?, ¿cuáles son las modificaciones del bloque en el poder y en las relaciones entre éste y el Estado en el gobierno de Dilma?, ¿en qué medida se han alterado las posibilidades de desarrollo del país como consecuencia de tales cambios?

Además de la introducción, el capítulo se divide en otras cuatro secciones. En la primera se describen los principales pilares teóricos de la economía política que servirán como hilo conductor del análisis: las nociones de dependencia, dominación financiera, bloque en el poder y el Estado. En esta sección se toman consideraciones sobre el gobierno del FHC, caracterizando la nueva forma de la dependencia externa que se establece y se consolida en su gobierno, y la configuración del bloque en el poder que será heredada por el gobierno de Lula. En la sección dos se pretende analizar el patrón de crecimiento económico del gobierno de Lula, destacando las relaciones entre las dimensiones económicas (política económica y régimen de crecimiento) y políticas (relaciones entre clases, bloque en el poder y el Estado). En la sección tres se discute la dinámica inicial del gobierno de Dilma, buscando identificar los posibles cambios que se han procesado en el interior del bloque en el poder. Por último, se busca alinear algunas ideas a modo de conclusión, en particular las posibilidades que se abren para la reanudación del desarrollo económico.

Dependencia y dominación financiera, bloque en el poder y Estado: caracterización teórica e histórica

En esta sección se presentan las concepciones teóricas que orientan el trabajo, en particular los conceptos de dependencia, dominación financiera y bloque en el poder. Además, se hacen algunas consideraciones acerca del gobierno FHC, que fue decisivo para dar los contornos del bloque en el poder con el que se enfrentó al gobierno del PT en 2003. Tales consideraciones parten de Teixeira (2007) y de Pinto (2010), en que el lector podrá encontrar mayor detalle de la citada caracterización.

El método utilizado, en contra del predominio actual de las ciencias económicas que basan sus análisis en el individualismo metodológico y en la separación entre economía y política, rescata los conceptos de: clases sociales, bloque de poder y Estado, además de la noción de dependencia, en un abordaje de economía política, para la cual son inseparables el análisis económico y la dimensión política (relaciones de poder).

Dependencia, dominación financiera y gobierno de FHC

No se entrará en los numerosos debates entre los teóricos de la dependencia. Se atiende aquí a una visión, aquélla desarrollada por Fernando Henrique Cardoso (que llega al poder en Brasil en 1994): la versión del desarrollo dependiente-asociado. El motivo es que, como se argumenta, la concepción de Cardoso de las décadas de 1960 y 1970 sobre la noción de desarrollo dependiente-asociado, permaneció igual en la década de 1990,[1] e incluso orientó los aspectos fundamentales de la inserción externa brasileña durante sus dos mandatos presidenciales (1995-2002).

En su texto clásico, Cardoso y Faletto (1975) desarrollaron el concepto de dependencia a partir de una crítica a las limitaciones de dos grandes interpretaciones sobre el Brasil de los años 1960 y 1970: *1*) la limitación de la teoría cepalina, suponiendo un Estado monolítico y esclarecido para conducir el proceso de industrialización que llevaría al desarrollo, no tratando los conflictos entre clases y grupos sociales en el interior del Estado; 2) la limitación de las teorías del imperialismo e incluso de otros teóricos de la dependencia, para los cuales no habría perspectivas al desarrollo por la vía capitalista y dependiente, en particular, porque el "imperialismo", representado por las empresas multinacionales y los Estados de los países desarrollados interesados en mantener la condición de subdesarrollo y de la orientación rural y agrario exportadora de los países periféricos. Así, mientras los análisis cepalinos y las teorías del imperialismo trataban las relaciones entre naciones periféricas y centrales desde una perspectiva reduccionista, puramente economicista (CEPAL) o mecanicista (teorías del imperialismo), para Cardoso y Faletto, el análisis del subdesarrollo y la dependencia debería tener en cuenta las relaciones entre sistema económico y sistema político y social:

> Hay que buscar los puntos de intersección del sistema económico con el sistema social, a través de los cuales se revelan los nexos y la dinámica de los diferentes aspectos y niveles de la realidad que afectan las posibilidades de desarrollo. De forma esquemática, se puede decir que el problema del control social de la producción y del consumo constituye el eje de un análisis sociológico del desarrollo orientado desde esta perspectiva. En efecto, la interpretación sociológica de los procesos de transformación económica requiere el análisis de las situaciones donde la tensión entre los grupos y las clases sociales revele las bases de sustentación de la estructura económica y política (Cardoso y Faletto, 1975:24).

[1] Esto es reforzado por los textos en que retoma su obra anterior, ya en los años 1990. Véase Cardoso (1994) y Cardoso (1995).

Al caracterizar la situación de dependencia, Cardoso y Faletto dejan claro que no se trata de una relación de dominación impuesta de afuera hacia adentro. Los lazos de dependencia son reproducidos por las relaciones entre clases y grupos sociales domésticos y externos, de manera que la dependencia tiene raíces en el interior de la economía dependiente y el propio subdesarrollo deja de ser sólo un concepto económico para convertirse en un concepto sociológico:

> La dependencia encuentra así no sólo "expresión" interna, sino también su verdadero carácter como modo determinado de relaciones estructurales: un tipo específico de relación entre las clases y grupos que implica una situación de dominio que mantiene estructuralmente la vinculación económica con el exterior. En esta perspectiva, el análisis de la dependencia significa que no se debe considerar como una "variable externa", sino que es posible analizarla a partir de la configuración del sistema de relaciones entre las diferentes clases sociales en el ámbito mismo de las naciones dependientes (Cardoso y Faletto, 1975:31).

Para caracterizar los cambios en el tipo de dependencia que vinculaba a la economía brasileña a la mundial, los autores atentan para el aumento de las inversiones de las empresas extranjeras en el país, en particular, a partir del Plan de Metas. Defienden que estaría habiendo la configuración de una nueva situación de dependencia, diferente a la que derivaba de la vieja división internacional del trabajo, en que los países periféricos se insertan como exportadores de bienes primarios, dependiendo de la demanda externa para su desarrollo. En esa nueva coyuntura, la burguesía industrial nacional se convierte en "socia menor" del capital extranjero, limitándose a los sectores industriales tradicionales, mientras que el capital extranjero domina los sectores más dinámicos. La línea política a continuación, especialmente después de 1964, continuó siendo, por lo tanto, desarrollista, pero neutra en lo que se refiere al control nacional o extranjero de la economía. Se destaca la novedad de esta interpretación:

> La novedad de la hipótesis no está en el reconocimiento de la existencia de una dominación externa —proceso obvio— sino en la caracterización de la forma que ella asume y de los efectos distintos, con referencia a las situaciones pasadas, de ese tipo de relación de dependencia entre las clases y el Estado. Destacamos que la situación actual de desarrollo dependiente no sólo supera la oposición tradicional entre los términos desarrollo y dependencia, permitiendo incrementar el desarrollo y mantener, redefiniéndolos, los lazos de dependencia, como se apoya políticamente en un sistema de alianzas distinto de aquel que en el pasado aseguraba la hegemonía externa (Cardoso y Faletto, 1975:141).

Los intereses externos están ahora vinculados a la producción para el mercado interno, llevando a un desarrollo industrial de la periferia que "minimiza los efectos de la explotación típicamente colonialista y busca solidaridades no sólo en las clases dominantes, sino en el conjunto de los grupos sociales ligados a la producción capitalista moderna: asalariados, técnicos, empresarios, burócratas, etc." (Cardoso y Faletto, 1975:142). Así, para ellos, el nuevo carácter de la dependencia habría eliminado la oposición entre dependencia y desarrollo, abriendo espacio para un tipo de desarrollo "dependiente-asociado".

En resumen, los elementos centrales de esta "nueva dependencia" son:

1) La internacionalización del mercado interno por la cual las empresas extranjeras buscan traer sus plantas productivas a los países periféricos, buscando el mercado interno.
2) El cambio en el tipo de dependencia, que deja de ser una dependencia del mercado externo para la dependencia de las inversiones y la tecnología extranjeras.
3) Se reorganizan los vínculos entre elites domésticas y grupos extranjeros, de forma que la burguesía doméstica se vuelve socio menor de los intereses del capital extranjero en el país. Así, las decisiones de inversión se transfieren cada vez más al exterior, haciéndose más dependientes de las estrategias globales.
4) En la nueva situación, a pesar de permanecer en situación de dependencia, la forma de los lazos de dependencia se altera, de manera que la oposición entre dependencia y desarrollo, presente tanto en las ideas de la CEPAL como en las teorías del imperialismo y en las teorías de la dependencia, ya no era válida. Esto porque las empresas extranjeras ejercían un papel cada vez más importante en la industrialización de la periferia, que era fundamental para la superación del subdesarrollo.

Esta versión de la teoría de la dependencia pasa a ser voz disonante en la izquierda,[2] dado su optimismo en cuanto a las posibilidades de desarrollo,

[2] Cardoso (1980) se mostró contrario a los demás teóricos de la dependencia que defendían tesis como la del "desarrollo del subdesarrollo", de André Gunder Frank y las tesis del "subimperialismo" y de la "superexplotación", de Ruy Mauro Marini, que afirmaban, en general, el avance del capitalismo en la periferia y el aumento de la marginación. En el último aspecto, también se refiere al trabajo clásico de Francisco de Oliveira (Oliveira, 2010), "Crítica de la razón dualista", en la que este autor argumenta sobre la funcionalidad de las formas "arcaicas" de explotación del trabajo para la acumulación en el sector moderna. Cardoso escribe que tales mecanismos de extracción de plusvalía absoluta (las formas arcaicas) pueden haber sido importantes al inicio de la acumulación capitalista, pero que tenderían a desaparecer con el desarrollo capitalista, pues él está propenso a traer el avance tecnológico, o sea, la búsqueda de plusvalía

en contraste con las tesis que no veían posibilidades de desarrollo por la vía capitalista y sin romper los lazos de dependencia con los Estados imperialistas y el gran capital monopolista internacionalizado. Según Cardoso (1980: 105), hay dos formas de concebir el desarrollo capitalista: *a*) existen los que creen que el "capitalismo dependiente" se basa en la superexplotación del trabajo, es incapaz de ampliar el mercado interno, genera incesantemente desempleo y marginalidad, y presenta tendencias al estancamiento y a una especie de constante reproducción del subdesarrollo (como Frank, Marini y, hasta cierto punto, de los Santos); *b*) existen los que piensan que, al menos en algunos países de la periferia, la penetración del capital industrial-financiero acelera la producción de plusvalía relativa, intensifica las fuerzas productivas y, si genera desempleo en las fases de contracción económica, absorbe mano de obra en los ciclos expansivos, produciendo en este aspecto un efecto similar al del capitalismo en las economías avanzadas, donde coexisten desempleo y absorción, riqueza y miseria. Personalmente, creo que la segunda explicación es más consistente, aunque el tipo de "desarrollo dependiente-asociado" no es generalizable para toda la periferia.

Una constatación importante es que no había, como se ha expuesto anteriormente, cualquier incoherencia entre FHC sociólogo y el presidente.[3] La noción del desarrollo dependiente-asociado se mostró, décadas después, perfectamente coherente con los vientos del neoliberalismo, lo que se puede aprehender del discurso pronunciado por el entonces presidente Cardoso en Washington, cuando retomó sus ideas sobre la teoría de la dependencia (Cardoso, 1995).

Para mostrar la convergencia entre la versión del desarrollo dependiente asociado y el neoliberalismo, es necesario valerse del concepto de afinidades electivas, de Max Weber, que es el mismo método utilizado por él en su obra *La ética protestante y el espíritu del capitalismo,* para estudiar la convergencia entre una corriente religiosa (la ética protestante) y el ethos económico (el "espíritu" del capitalismo).

---

relativa, que se volvería predominante en la acumulación. Cardoso critica también la tesis de Marini de que los países periféricos estarían ante una encrucijada "socialismo o fascismo", acusándolo de catastrofista. Para él, el progreso sería cierto, siempre que haya empeño en hacer avanzar el capitalismo, el libre mercado, haciendo el país abierto a la economía mundial. El modelo anterior, centrado en las inversiones domésticas y en el pacto populista, no era más viable. Para un balance de las controversias entre los teóricos de la dependencia, véase también Santos (2000).

[3] Al parecer, el primer autor buscó la coherencia entre la teoría del desarrollo-asociado y el proyecto de FHC como presidente, fue el profesor José Luis Fiori, en el artículo "Los falsificadores falsos", publicado en el cuaderno Más!, del periódico *Folha de S. Paulo*, el 3 de junio de 1994.

Michael Löwy (1989:8) describe bien lo que es la noción weberiana de afinidad electiva:

> En el caso de ciertas analogías, de ciertas afinidades, de ciertas correspondencias, dos figuras culturales pueden, en determinadas circunstancias históricas, entrar en una relación de relación, la atracción, la elección, la selección, la elección mutua. No se trata de un proceso unilateral de influencia, sino de un movimiento dinámico, activo, de interacción dialéctica, conduciendo, en algunos casos, a la simbiosis o incluso fusión de las dos estructuras significativas.

En términos generales, se puede decir que hay dos áreas de afinidad entre el neoliberalismo y la versión del desarrollo dependiente-asociado: *1*) la creencia en el progreso traído por el desarrollo capitalista de la periferia (los demás dependentistas eran escépticos en cuanto a eso); *2*) la creencia en la idea de que el desarrollo capitalista de la periferia sólo será traído por la apertura del mercado interno al capital extranjero (los demás dependentistas, así como el resto de la izquierda, al contrario, veían en ello el avance del imperialismo y la condena del país al subdesarrollo y a la heteronomía).

Sin embargo, tal como destaca Löwy (1989), "lo que transforma estas analogías puramente virtuales en relación dinámica de afinidad electiva es una coyuntura histórica determinada [...]" (*op. cit.*, p. 10). En el caso de la afinidad entre la tesis del desarrollo dependiente-asociado y el neoliberalismo, la coyuntura histórica que la posibilitó fue, por un lado, el colapso del "socialismo real", el cual "desautorizó" las tesis dependentistas vistas en el socialismo como único camino para el socialismo, la superación de la dependencia. Por otro lado, el propalado "agotamiento" del modelo de sustitución de importaciones, mientras que un modelo que buscaba la autonomía, o sea, a la consolidación de un parque industrial nacional.

El propalado agotamiento del modelo de sustitución de importaciones fue, a su vez, fruto también de la crisis fiscal del Estado desarrollista, lo que también abrió espacio para la convergencia entre las ideas de Cardoso y el recetario neoliberal: Cardoso pasó a ver en el Estado una máquina ineficiente y que estaba sujeta a los intereses corporativos de las empresas estatales y de los sectores sindicalizados de la burocracia, los cuales serían una fuerza de resistencia contra la apertura de la economía. El Estado ineficiente y fallido en que se albergarían fuerzas del viejo corporativismo debería, en su visión, ceder espacio a la iniciativa privada y al capital extranjero (Cardoso, 1994).

Como se sabe, las reformas emprendidas durante los ocho años de Fernando Henrique Cardoso (FHC) como presidente, seguían en las líneas

generales aquellas preconizadas por el llamado Consenso de Washington, como la apertura comercial y financiera, las privatizaciones y las reformas promercado (que eliminaron la capacidad de planificación e intervención del Estado en la actividad económica) y la conducción ortodoxa de la política económica (intereses altos y contención de gastos corrientes). Estas reformas no proporcionaron el esperado desarrollo, en realidad, produjeron una situación de inestabilidad macroeconómica permanente y un patrón de crecimiento *stop and go*, dada la elevada vulnerabilidad externa de la economía en el periodo, sacudida frecuentemente por las turbulencias del mercado financiero internacional, a las que se respondía con intereses elevados (para atraer el capital extranjero o desalentar su fuga) y contención de gastos e inversiones públicas. Esto condujo a la explosión de la deuda pública externa y principalmente la interna. El resultado fue la expresiva caída de la formación bruta de capital de la economía como porcentaje del PIB, entre 1995 y 2002, elevado desempleo y bajas tasas de crecimiento, además del deterioro fiscal.

De acuerdo con Teixeira (2007), el fracaso del modelo implantado por FHC fue, principalmente, debido a un enorme error de interpretación. La teoría de la dependencia, al menos la versión del desarrollo dependiente-asociado, se mostró en un marco teórico con un ángulo ciego, pues no fue capaz de percibir el cambio en el patrón de acumulación de la economía capitalista tras la crisis de los años 1970 que, más tarde, sería desarrollada por varios autores, especialmente los marxistas de la vertiente reguladora y autores poskeynesianos. Las décadas de 1980 y 1990, con la crisis del desarrollismo, fueron de consolidación de una inserción subordinada de Brasil en el régimen mundial de acumulación con dominancia financiera, para usar la expresión desarrollada por Chesnais (2005), o la constitución de un régimen de crecimiento financiero en una perspectiva poskeynesiana. Hay varios otros trabajos que buscan caracterizar esa inserción brasileña en el régimen mundial de acumulación con dominancia financiera y los obstáculos traídos hacia el desarrollo económico. Por motivos de espacio, este debate no se desarrollará en el presente capítulo.[4]

Para los propósitos de este trabajo, lo importante es resaltar que la forma de inserción externa promovida por el gobierno de FHC, en el contexto de la dominación financiera de la acumulación, significó la inserción subordinada de Brasil en la economía mundial, creando una nueva forma de las relaciones de dependencia.

[4] Para una discusión de este tema, véase Paulani (2006, 2008 y 2009), Paulani y Pato (2005), Teixeira (2007) y Bruno *et al.* (2011).

Mientras el optimismo de FHC era visto como la principal fuente de dinamismo económico para los países periféricos, en los años 1990, la situación económica mundial y el papel de la periferia para los flujos internacionales de capital había cambiado radicalmente. Ante la financierización de la acumulación capitalista, concepto que pasa a la interpretación de los acontecimientos de la década de 1960 y 1970, cuando las inversiones directas de las multinacionales tienen una presencia cada vez más fuerte en los análisis económicos marxistas y poskeynesianos en los años 1990 y 2000, los periféricos ya no se ven primariamente como oportunidades para inversiones productivas, sino como plataformas de valorización financiera, recibiendo entonces la denominación de "mercados emergentes". En este contexto, las reformas liberalizadoras de FHC, basadas en una transposición de su concepto de desarrollo dependiente-asociado, formulado en los años 1960 y 1970, para los años 1990 condujeron no a un nuevo ciclo de inversiones y crecimiento económico, sino a una dependencia financiera externa o, en términos poskeynesianos, a una fragilidad financiera externa y a la inestabilidad macroeconómica permanente, ante flujos internacionales de capitales cada vez más expresivos y volátiles.

La caracterización, sin embargo, de la situación de dependencia, como se ve, implica la caracterización de la articulación entre el sistema económico y el político, y entre las clases y grupos sociales domésticos y externos. En este sentido, la fracción bancaria-financiera del capital (bancos, aseguradoras, fondos de pensiones, corredores, agencias de calificación, etc.) pasa a detener la hegemonía en el interior del bloque en el poder y su influencia, a expresarse especialmente a partir de uno de los principales centros de poder en el Estado: el banco central. Su influencia es ejercida tanto indirecta, con la propagación de la ideología de la ortodoxia económica por medio de la gran prensa y de aquella especializada en los temas económicos, como directamente, por el intercambio de posiciones entre directores y presidentes del banco central y ocupantes de los puestos clave en el mercado financiero.

Se destaca, además, la solidaridad ideológica y de intereses del mercado financiero doméstico y del mercado financiero internacional. Este último, incluso, por el apoyo decisivo de las instituciones clave del sistema financiero internacional, el Banco Mundial y el FMI, que imponían las políticas ortodoxas a Brasil y otras economías por medio de las condicionalidades exigidas a los préstamos y ayuda a las crisis en los países periféricos.

De hecho, en el periodo que va de 1994 a principios de los años 2000, el país fue rehén de las constantes amenazas de fuga de capital y crisis cambiarias, así como de las exigencias y condicionalidades de los préstamos del FMI, lo que confería a los grupos vinculados al mercado financiero domés-

tico e internacional un poder extraordinario sobre la conducción de la política económica, en detrimento de trabajadores del sector privado, funcionalismo público e incluso de otros sectores de las elites domésticas vinculadas al sector productivo. En esa configuración, en la que la fracción bancario-financiera ocupa la hegemonía del bloque en el poder, es que el Partido de los Trabajadores asumió la presidencia de la República en 2003.

Hegemonía y bloque en el poder: caracterización teórica

El bloque en el poder es la expresión de la configuración datada de las relaciones entre las clases dominantes en sus desenlaces en el Estado capitalista. Esta especificidad histórica, según Poulantzas (1977:24), establece "la relación entre, por un lado, un juego institucional particular inscrito en la estructura del Estado capitalista, juego que funciona en el sentido de una unidad específicamente política del poder de Estado" y, por otro lado, "una configuración particular de las relaciones entre clases dominantes: esas relaciones, en su relación con el Estado, funcionan en el seno de una unidad política específica revestida por el concepto del bloque en el poder".

Poulantzas (1977) así definió el bloque en el poder: una unidad contradictoria entre distintas clases y/o fracciones de clases bajo la hegemonía en su interior de una de esas fracciones o clases, en sus relaciones con el Estado capitalista. En este sentido, el concepto de bloque en el poder cubre el campo de las prácticas políticas de clase, reflejando el conjunto de las instancias, mediaciones y niveles de la lucha de clases en una determinada coyuntura.

Es preciso destacar que la hegemonía restringida de una de las fracciones en el interior del bloque en el poder es dada por la capacidad de ésta en liderar los intereses económicos, políticos e ideológicos de las demás fracciones y clases del bloque en el poder. Cuando la hegemonía alcanza los conjuntos de la sociedad (dominantes y dominados), deja de ser restringida y pasa a ser amplia.[5] Es preciso observar que la unificación, por medio de la

[5] Este término equivale al concepto de hegemonía utilizado por Gramsci (1978). Así, la hegemonía amplia ocurre cuando la clase dominante, o una de sus fracciones, ocupa un lugar decisivo en el patrón de acumulación en determinado momento histórico y a partir de sus intereses económicos, políticos e ideológicos, logra una unidad orgánica ("bloque histórico") entre las demás fracciones de las clases dominantes y dominadas. Dada la igualdad entre el concepto de hegemonía gramsciano y el de hegemonía amplia, ¿por qué entonces utilizar el nuevo término? Esto se debe al hecho de que la hegemonía puede no quedar restringida a las fracciones dominantes. La situación que Gramsci no contempló, ya que para él la "sociedad política" (Estado) tenía un carácter coercitivo, cabiendo tal concepto sólo a la "sociedad civil" (Poulantzas, 1977). Al mismo tiempo, no es factible pensar en la "sociedad política" (Estado) sólo por medio de la coerción, haciendo necesaria la utilización de la hegemonía para pensar la

hegemonía (amplia o restringida), no elimina "la lucha de clase, la rivalidad de los intereses entre las fracciones sociales, pues se encuentra en él constantemente presente, conservando esos intereses su especificidad antagónica [...]" (Poulantzas, 1977:233).

El bloque en el poder está formado por las clases (y fracciones) que ocupan el locus de la dominación de la lucha política de clases, o sea, que tienen áreas de poder (centro de poder = poder real) en el seno del Estado. Cabe aclarar que el bloque en el poder no significa el conjunto de las clases que apoyan (clases apoyas)[6] el poder de Estado, ya que participa en el espacio de dominación política. De manera general, la fracción o clase dominante a ejercer la hegemonía restringida al bloque en el poder, también es aquella que asume la hegemonía amplia. La regla general de la doble función de hegemonía de una determinada fracción dominante depende, sin embargo, de la coyuntura de las fuerzas sociales. Así, existe la "[...] posibilidad de desfase, de disociación y de desplazamiento de esas funciones de hegemonía en clases o fracciones diferentes [...], que tiene consecuencias capitales al nivel político [...]" (Poulantzas, 1977:235).

En ese sentido, el bloque en el poder y su dinámica histórica se configura en el plano de las prácticas políticas de clase, diferente de la escena política, ya que la última se circunscribe al campo de los partidos políticos. A pesar de tales diferencias, los elementos citados pueden interpenetrarse, causando falsa idea de qué práctica y escena son indisociables. Para Poulantzas (1977:246), la supuesta unidad entre práctica y escena generó en buena parte de la ciencia política contemporánea una doble confusión que "reduce las relaciones de clase a las relaciones entre partidos, y las relaciones entre partidos a las relaciones de clase". Por lo tanto, limitó el análisis de las formaciones sociales, pues no indica los límites y los desfases entre las prácticas políticas de clase (acciones del bloque en el poder) y la escena política (representación de los partidos políticos para un régimen dado).

Poulantzas (1977) y Marx (1986 y 2002) afirmaron que pueden ocurrir, en cierta coyuntura (histórica y espacial), situaciones con desfases entre el lugar de una clase o fracción en el ámbito de las prácticas políticas y de la es-

---

"sociedad política" (Estado). Así, se consideró conveniente diferenciar esas dimensiones: *i*) hegemonía restringida (al bloque en el poder) como la situación en que la hegemonía de una fracción queda restringida al bloque en el poder dominante; *ii*) hegemonía amplia como el caso en que una fracción del bloque en el poder consolida unidad orgánica entre dominantes y dominados.

[6] Las clases apoyas son las fracciones que, a pesar de formar parte de los dominados, apoyan una forma de Estado capitalista, tales como los campesinos parcelarios y el lumpemproletariado, proletariado en el contexto bonapartista francés y la pequeña burguesía al final del primer periodo de la República parlamentaria francesa. Los principales elementos explicativos de esto son: *i*) las ilusiones ideológicas; *ii*) el temor, fundado o imaginario, del poder de la clase obrera.

cena política. Una fracción puede, incluso, detener la hegemonía restringida (al bloque en el poder) —la fracción políticamente dominante—, pero no estar representada de forma orgánica por ningún partido en el sistema político que es dominado por las fracciones reinantes,[7] mucho menos constituirse fracción detenedora[8] del aparato de Estado. Las tres dimensiones concreto-históricas pueden asumir variadas combinaciones. También puede ocurrir el caso en que la fracción de clase es poseedora y reinante sin necesariamente formar parte del bloque en el poder.

Por lo tanto, es necesario identificar las diferencias entre prácticas y escena política, dada las tres dimensiones o lugares (fracción hegemónica en el interior del bloque en el poder, fracción reinante, fracción detenedora) que permean las relaciones entre tales instancias. En este contexto, el bloque en el poder y la relación interna entre sus fracciones son instrumentos fundamentales para descifrar la significación real de las prácticas políticas de clase, así como: *1)* sus relaciones con los partidos que operan en la escena política; y *2)* sus relaciones con la fracción política poseedora del aparato de Estado.

A partir de la interconexión, el Estado deja de ser definido por medio de ideas preconcebidas respecto a su papel activo o pasivo. En realidad, la perspectiva relacional de Estado (como un campo y un proceso estratégico donde se entrecruzan núcleos y redes de poder asociados a los intereses de grupos y clases sociales) aquí adoptada, considera la combinación (en mayor o menor grado) de los dos ejes (autonomía de la administración central por subordinación del Estado a determinados intereses) determinados por una coyuntura espacial y temporal (Poulantzas, 1985; Oliveira, 2004).

Para Poulantzas (1985) y Codato y Perissinotto (2001), las obras históricas de Marx señalan el tipo de mediación entre sociedad civil y el Estado, en que el papel reproductivo del Estado aparece tanto en un nivel abstracto-formal ("teoría general del modo de producción capitalista"), como en un nivel concreto-real. En este nivel de abstracción, el análisis del papel del Estado debe tener en cuenta la separación entre "poder de Estado" y "poder de clase", ya que el Estado es el locus en que se configuran "las luchas políticas de grupos, de las fracciones de clase" (Codato y Perissinotto, 2001:17).

El Estado asume capacidad de decisión e iniciativa relativa ante las fracciones del bloque en el poder, incluso siendo influenciado también, en cierta medida, por segmentos fuera del bloque en el poder. Esto no significa decir

[7] La fracción reinante es la que tiene partido político en la escena política (Marx, 1986 y 2002; Poulantzas, 1977).

[8] La fracción detenedora es la que elige políticos, burócratas y militares de las diversas fracciones de clase, incluso de los segmentos dominados, para ocupar los diversos órganos de Estado y sus núcleos de poder (Marx, 1986 y 2002; Poulantzas, 1977).

que el Estado deja de ser el espacio de dominación del bloque en el poder, sino que, en determinadas coyunturas, es más permeable a ciertas demandas de los segmentos dominados. En ese sentido, Poulantzas (1985) afirma que el Estado puede asumir el papel de productor, modelador o criatura de las relaciones objetivas en virtud de su mayor o menor autonomía relativa (poder de Estado separado del poder de clase).

En líneas generales, el Estado, en la dimensión concreto-real, es el espacio de conflicto de las fracciones del bloque en el poder que tienen como objetivos mantener o ampliar, al mismo tiempo, su parte de la renta y riqueza y participación en el ámbito político e ideológico, autoridad, influencia y legitimidad (Gonçalves, 2005).

Dado el abanico de disputas e intereses, las políticas de Estado, a corto plazo, son el resultado de las relaciones de fuerzas en el seno del Estado, o sea, las políticas reflejan "procesos extremadamente contradictorios, de medidas, de contramedidas, de bloqueos (en el caso de las mujeres).

Si se mira el funcionamiento del Estado, sólo en ese nivel, es posible concluir que sus políticas y resultados son extremadamente caóticos y contradictorios. Cuando, sin embargo, se observa la evolución del bloque en el poder y del capital en general, se verifica que los resultados de las políticas son manifestaciones de la hegemonía restringida (o amplia) del bloque en el poder, que lleva a la ampliación de la acumulación capitalista en general y en mayor grado de la fracción hegemónica (Poulantzas, 1985; Oliveira, 2004).

El Estado, por lo tanto, no debe ser comprendido como una entidad monolítica, mucho menos homogénea, ya que se constituye en un sistema institucional de aparatos diferentes (sistema estatal), que presenta niveles de poder diferenciados. Los aparatos que concentran la capacidad de decidir ("poder efectivo") son los "centros de poder" del Estado. De hecho, ellos son los locus institucionales en que las decisiones fundamentales se toman efectivamente, incluso sin ninguna subordinación jerárquica a otras agencias burocráticas. En consecuencia, estos son los locales institucionales del Estado al que se dirigen las principales demandas de las clases o fracciones de clases dominantes (Codato, 1997).

Es necesario destacar que los centros de poder del sistema estatal pueden modificarse a lo largo del tiempo, así como pueden asumir mayor o menor autonomía relativa referente a algunas fracciones de las clases dominantes, en cierta coyuntura histórica, pues su poder no emana del hecho de poseer una fuerza propia distinta del poder de clase (al estilo weberiano), sino de su relación en el ámbito de la lucha de clases. En este contexto, el predominio político (prácticas políticas) de una fracción dada de clase, es fruto

"del control o influencia que esa clase (o sus representantes) puede ejercer sobre el aparato que concentra el poder efectivo" (Codato y Perissinoto, 2001:23).

Cuando el representante de una determinada fracción de clase asume los "centros de poder" del Estado, no significa necesariamente que la citada fracción se ha convertido en poseedora, pero casi siempre es la fracción hegemónica en el interior del bloque en el poder. La ocurrencia de este hecho demuestra que las fracciones dominantes lograron imponer sus estrategias y objetivos, aun sin tener que convertirse en una clase poseedora. En otras palabras, para que una clase o fracción pueda controlar los centros de poder del Estado, se necesita mucho más que una simple victoria electoral.[9]

GOBIERNO LULA: POLÍTICA ECONÓMICA, RESULTADOS MACROECONÓMICOS Y DINÁMICA DEL BLOQUE EN EL PODER

Régimen de política macroeconómica

Las líneas maestras del régimen de política macroeconómica del gobierno FHC (sistemas de metas de inflación, superávits primarios y cambio flotante) fueron mantenidas por el gobierno de Lula. Es posible, sin embargo, identificar en su segundo mandato cierta flexibilización en la gestión de la política económica[10] entonces vigente.

Sin embargo, continuó fuerte en varios núcleos del Estado la idea de que las políticas económicas sólo tendrían efectos sobre la estabilidad o inestabilidad a corto plazo, afectando poco o casi nada el desarrollo económico a largo plazo. Bajo esta perspectiva, las políticas económicas deberían orientarse a la estabilidad de precios, ya que el crecimiento sería originario del establecimiento de normas y organizaciones que garanticen el derecho de propiedad, la reducción de los costos de transacción y la mejora en las expectativas de los agentes, potenciando entonces el funcionamiento completo de los mercados.

[9] Como se verá en la próxima sección, es precisamente ése el caso del gobierno de Lula: la victoria electoral del partido que representaría los intereses de los menos favorecidos no significó la ruptura con la fracción bancaria financiera que se mantuvo hegemónica en el interior del bloque en el poder.

[10] Barbosa y Souza (2010) resaltaron que existió, durante el gobierno de Lula, una disputa de opiniones sobre las acciones de la política económica. Para ellos, predominó, entre 2003 y 2005, una visión neoliberal en que el crecimiento económico dependería de las condiciones a corto plazo. A partir de 2006, se habría consolidado en la gestión macroeconómica una visión de que el Estado debe desempeñar un papel más activo en el desarrollo económico y social.

Este tipo de régimen macroeconómico, que se ha convertido en un consenso, es sostenido en el plano teórico por la nueva síntesis neoclásica,[11] por medio de la articulación de la adopción de los sistemas de metas de inflación, de la independencia del banco central (BC) y de la política fiscal orientada estrictamente a la sostenibilidad deuda pública.

En el sistema de metas de inflación, cualquier actuación contracíclica del banco central no debería poner en riesgo el mantenimiento de la estabilidad de precios a largo plazo, ya que habría un sesgo inflacionario resultante de la inconsistencia temporal en la conducción de la política económica, sin ningún beneficio en términos de producto y empleo a largo plazo (Barro y Gordon, 1983).

La cuestión de la credibilidad de la política económica para tal teoría, al incorporar la idea de que agentes utilizan expectativas racionales para tomar decisiones, gana más destaque, creando la necesidad de la consistencia de las políticas macroeconómicas a lo largo del tiempo, de tal modo que la autoridad monetaria debería comprometerse con la estabilidad y el logro de las metas. En esa lógica, la efectividad de las metas deseadas sólo sería posible con un banco central con alto grado de independencia para que sus decisiones sean tomadas sin ninguna subordinación jerárquica a otra agencia burocrática estatal, en el caso de que se produzca un cambio en la calidad de la información.

Dado este arreglo monetario, la política fiscal ocupa una función pasiva en la política macroeconómica, pero central, ya que la sostenibilidad de la deuda pública a través del esfuerzo fiscal señala la ausencia del riesgo de default. Así, la política fiscal con elevado superávit primario asume el papel de reductor del riesgo país, funcionando como pieza clave para conquistar la credibilidad. En el marco de la política fiscal, el gobierno de Lula, especialmente en el primer mandato, mantuvo el démarche del gobierno anterior, es decir: el crecimiento sostenible pasa por el ajuste definitivo de las cuentas públicas, lo que significa medidas destinadas a la generación de superávits primarios suficientes para reducir la deuda relación deuda/PIB. Tal reduccionismo de la política fiscal —que implícitamente significa preservación de la riqueza financiera— limitó la capacidad del Estado para ampliar las inversiones públicas.

[11] El sistema de metas está basado, según Taylor (2000), en las siguientes proposiciones: *i*) la trayectoria del producto potencial independiente de la demanda. Sólo las condiciones de oferta serían determinantes y explicadas por el modelo de Solow; *ii*) la existencia de la compensación entre inflación y desempleo a corto plazo, mientras que a largo plazo los estímulos a la demanda son neutros; *iii*) la rigidez temporal de los precios y los salarios explica la existencia de la compensación entre inflación y desempleo, generando así las fluctuaciones del producto/empleo real en torno al producto potencial/natural; *iv*) las expectativas inflacionarias son endógenas; *v*) las decisiones de política monetaria deberían seguir normas claras.

En el segundo gobierno de Lula, se verificó cierta flexibilización de la política económica por medio de la adopción de medidas dirigidas a la ampliación del crédito al consumidor y al prestatario: *1*) del aumento real en el salario mínimo; 2) la adopción de programas; *3*) de la creación del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) y de la ampliación de la actuación del BNDES para estimular la inversión pública y privada; y *4*) de las medidas anticíclicas de combate a la crisis internacional a partir de 2009.

En general, la conducción de la política económica del gobierno de Lula fue fuertemente influenciada por la ortodoxia económica, especialmente en el primer mandato. Esta situación fue caracterizada por Paulani (2008) como un constante "estado de emergencia económica", en el que las políticas ortodoxas, contrarias a los intereses de los grupos sociales tradicionalmente representados por el Partido de los Trabajadores, estaban siempre justificadas por las amenazas de las fugas de capital, cambiarias y de la vuelta de la inflación, que estarían siempre rondando la economía.

Rendimiento y dinámica macroeconómica

Los resultados macroeconómicos (sector externo, nivel de actividad, inflación, empleo y renta, y finanzas públicas) de los dos gobiernos de Lula fueron mejores que los de su antecesor. Entre 2003 y 2010, Brasil atravesó el mayor ciclo de crecimiento de las últimas tres décadas. El PIB creció un 4,1% al año, casi el doble del observado entre 1980 y 2002 (2,4% al año). Las cuentas externas de la economía brasileña en el gobierno de Lula presentaron resultados muy positivos expresados en los superávits del balance de pagos entre 2003 y 2010 (US $ 231,8 mil millones en el acumulado). Esto permitió al gobierno saldar los préstamos con el FMI, disminuir el endeudamiento público externo y acumular reservas (Cintra y Acioly, 2012).

Este resultado favorable fue impulsado por el contexto internacional: *1*) de crecimiento mundial hasta la crisis de 2008; 2) de amplia liquidez de los mercados financieros; y *3*) de la elevación de los precios internacionales de las *commodities* y de caída de los precios de las manufacturas derivadas del efecto directa e indirecta de China. Las modificaciones en los precios generaron, entre enero de 2003 y diciembre de 2010, una elevación del 39,9% en los términos de cambio de Brasil. Para Barbosa (2011) significó un bono macroeconómico para el país, permitiendo un crecimiento sin generar graves desequilibrios externos e internos.

Durante el gobierno de Lula es posible identificar dos momentos positivos y distintos del sector externo. Entre 2003 y 2006, los altos superávit comerciales, superiores al déficit estructural de la cuenta de servicios y

renta, fueron los principales responsables de la mejora de las cuentas.[12] Entre 2007 y 2010, los superávits en la cuenta capital y financiera fueron los mayores impulsores positivos.[13]

La rápida recuperación de las cuentas externas brasileña en el poscrisis internacional, tirado por los flujos netos de capitales, se dio por el "exceso de liquidez" de la economía mundial. La parte de esa masa de capital-dinero se desplazó a Brasil en virtud de la alta rentabilidad de las aplicaciones en cartera (diferencial entre la tasa Selic y la internacional) y de la recuperación rápida de la actividad económica con expansión del mercado interno, abriendo nuevos mercados rentables para inversores extranjeros en un contexto internacional de estancamiento económico en Europa y Estados Unidos. Las tasas medias de crecimiento del PIB en los dos gobiernos de Lula (3,5% entre 2003 y 2006, el 4,6% entre 2007 y 2010) fueron mayores que las de los dos gobiernos FHC (2,4% entre 1995 y 1998, el 1% entre 1999 y 2002). Entre 2003 y 2010, el consumo de las familias y las inversiones públicas y privadas —Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF)— se elevó en 4,5% y 7,5% al año en promedio, respectivamente. La expansión de la inversión por encima del PIB implicó en la elevación de la FBKF del 15,3% del PIB en 2003 al 19,5% en 2010. A pesar de esa expansión, la inflación Índice Nacional de Precios al Consumidor Amplio (IPCA), durante el gobierno de Lula, casi siempre estuvo cerca del centro de la meta. En 2006, 2007 y 2009, por ejemplo, la inflación fue menor que la meta. El control de la inflación estuvo vinculado al proceso de apreciación del real (42,8% entre 2003 y 2010).

En lo que se refiere al mercado de trabajo, se verificaron dos patrones diferenciados durante el gobierno de Lula, a saber: *a*) entre 2003 y 2006, cuando ocurrió una pequeña reducción en la tasa de desempleo de las Regiones Metropolitanas, RM's (del 12,3% en 2003 al 10% en 2006) y una caída real del 5,0% en la masa de rendimientos medios de los ocupados en las RM's; *b*) entre 2007 y 2010, cuando se produjo una reducción expresiva de las

[12] Entre 1999-2002 y 2003-2006, el saldo acumulado de la balanza comercial aumentó el 976% (de US $13,9 mil millones a US $ 149,6 mil millones). Este nivel de superávit comercial (fruto de la expansión del 23% aa en promedio de las exportaciones por encima del 18,4% de las importaciones aa en promedio entre 2003 y 2006) provocó la reversión del signo de la cuenta corriente (deficiente cada año entre 1995 y (2002), que pasó a ser superavitaria entre 2003 y 2007, pues el déficit acumulado de la cuenta de servicios e ingresos, entre 1999-2002 y 2003-2006, creció el 18,3% (de R $ 101,5 mil millones para R $ 120, 1 mil millones).

[13] La cuenta capital y financiera, entre 2007 y 2010, pasó a presentar superávits récord (88.300 millones de dólares en 2007, 70.200 millones de dólares en 2009 y 99.000 millones de dólares en 2010) y muy superiores a los importes necesarios para financiar la cuenta de transacciones corrientes. Con ello, el balance de pagos registró superávits expresivos en el 2º gobierno Lula (Cintra, Acioly, 2012).

tasas medias de desempleo en las RM's (del 9,3% en 2007 al 6,7% en 2010) y una mejora significativa de la masa real de ingresos de los ocupados, aproximadamente del 20%. Cabe destacar el crecimiento real del salario mínimo a lo largo del gobierno de Lula (expansión media del 5,9% a.a), que tuvo efectos positivos para la demanda agregada y para la distribución de la renta.

Las finanzas públicas también mejoraron en el gobierno de Lula, especialmente en el segundo mandato, pues la deuda neta total del sector público cayó desde 2003 (54,9% PIB en diez/2003) hasta 2010 (39,2% del PIB en diez/2010). El principal factor de esta caída fue la reducción sistemática de la deuda externa desde el inicio del gobierno. En diciembre de 2006, el sector público pasó a la condición de acreedor externo (R $ 27,8 mil millones), que fue ampliado cada año hasta alcanzar el valor de R $ 359,7 mil millones de créditos externos en diciembre de 2010. Esta trayectoria positiva de la deuda neta externa se debió directamente a los elevados saldos de la balanza comercial entre 2003 y 2006, y de la cuenta financiera entre 2007 y 2010. Esto permitió al gobierno elevar sus reservas en dólares (US $ 49.300 millones en 2003 a US $ 85.800 millones en 2006, a US $ 180.300 millones en 2007 hasta los US $ 352,0 mil millones en 2010), reduciendo así la deuda neta externa, a punto de tornarse acreedor líquido.

El lado negativo de la evolución de las finanzas públicas, dado el mantenimiento del alto nivel de la tasa de interés, fue la elevación de forma sistemática de la deuda neta interna del sector público, que pasó del 43,5% del PIB en diciembre de 2003 a 48,7 (PIB) en diciembre de 2010. Evolución que, según Marques-Pereira y Bruno (2010), es explicada por la trayectoria real de intereses de la Selic, expresada por el factor de capitalización compuesta de intereses reales sobre el *stock* de la deuda neta interna del sector público consolidado.

Los elevados superávits primarios durante el gobierno de Lula (R $ 758,8 mil millones en el acumulado entre 2003 y 2010) fueron menores que los montos pagados de intereses en el mismo periodo (R $ 1.491,4 mil millones). Los superávits no fueron pequeños, lo que ocurrió fue que el mantenimiento de una tasa de interés elevada generó grandes costos permanentes y el continuo aumento de la deuda interna en términos absolutos. Los intereses —que cayeron en % PIB, pero se elevaron en términos absolutos— alimentaron los segmentos financieramente, en especial la fracción hegemónica del bloque en el poder, la bancaria financiera.

Estos resultados macroeconómicos evidenciaron dinámicas diferentes entre el primer y segundo gobierno de Lula. En el primero, el crecimiento brasileño fue fuertemente impulsado por la dinámica externa de forma

directa (aumento de las exportaciones) e indirecta (elevación de las inversiones de los sectores exportadores). En el segundo, se sumarán la dinámica externa favorable y la expansión del mercado interno, que fue fruto de la flexibilización de la orientación contraccionista de la política económica.

De hecho, los datos del sector externo brasileño y sus efectos sobre la economía brasileña explican la evolución positiva entre 2003 y 2006. La reducción de la restricción externa y la expansión del PIB en el periodo, estuvieron asociadas a los cambios internacionales favorables que generaron un extraordinario *boom* en los precios de las materias primas que Brasil exporta, y la reducción de los precios de las manufacturas y de los bienes de capital importados por el país. El sector externo asumió un papel relevante para el nivel de actividad en el primer gobierno de Lula, tanto en lo que se refiere a los efectos primarios del aumento de las exportaciones, que son, por un lado, importantes componentes de los gastos autónomos (de la demanda agregada)[14] y, por otra parte, contribuyen a eliminar la restricción externa a la que están sujetas economías subdesarrolladas: al "efectos secundarios" del aumento de las exportaciones que resultan en mayores ingresos agregados internos, induciendo la inversión por medio del efecto acelerador, particularmente de aquellas empresas/grupos económicos que destinan su producción para exportación[15] (Pinto, 2010).

A partir de 2006 (último año del primer gobierno de Lula) y a lo largo del segundo mandato de Lula, se sumarán a los factores externos la importante expansión del mercado interno, derivada de cierta flexibilización de la orientación restrictiva de la política económica. Esta flexibilización, asociada a los beneficios externos, creó una expansión económica sostenida por las inversiones y el consumo de las familias (crecimiento medio entre 2007 y 2010 del 10,5% y del 5,8%, respectivamente), que parece haber creado a partir de 2006 un consumo de masas el cual articula crecimiento y distribución de la renta. Además de las políticas de renta y distributivas, la expansión del mercado interno fue estimulada por medio de políticas crediticias expansionistas y de las medidas de combate a la crisis internacional. Entre diciembre de 2003 y diciembre de 2010, el crédito se expandió

[14] Las exportaciones a partir de 2003 pasaron a contribuir de forma creciente al resultado del PIB. La tasa media de contribución de las exportaciones al crecimiento del PIB entre 2003 y 2006 fue del 1,5%, aproximadamente el 42,8% del crecimiento del PIB medio en el mismo periodo (3,5 por ciento).

[15] El aumento de las exportaciones indujo el aumento de las inversiones, en términos absolutos y relativos, de los grupos económicos de la industria de las *commodities* intensiva en capital, tirando de la expansión de las inversiones entre 2003 y 2006. Para un análisis detallado a partir de los datos desglosados PIA (Investigación Industrial Anual-IBGE) y datos de los beneficios netos y de las tasas de ganancias de los grupos económicos, véase Pinto (2010).

del 26,1% del PIB al 45,2% del PIB. Además de la expansión del crédito por los bancos públicos durante la crisis de septiembre de 2008, otras medidas fueron adoptadas por el gobierno, tales como reducciones de las alícuotas del IR y del IPI sobre coches nuevos, material de construcción y electrodomésticos, del IOF en las operaciones de crédito de las operaciones personas físicas y de COFINS sobre motos. A pesar de la dirección correcta de la política fiscal, se observó que fue de baja intensidad si se compara con intervenciones de otros países, ya que no se abrió de la generación de superávit primario. Junto a estas medidas fiscales, se produjo la reducción de la tasa de interés Selic a partir de enero de 2009, que pasó del 13,75% a.a. para el 8,75% a.a. en junio de 2009. El recorte, sin embargo, de los intereses hechos por el banco central tuvo un carácter retardado, según Barbosa y Souza (2010), en virtud de la preocupación excesiva del BC sobre los impactos inflacionarios de la depreciación del real en el auge de la crisis. La economía brasileña se recuperó rápidamente de la crisis debido a la recuperación del sector externo y al crecimiento del consumo de las familias del 4,4% en 2009, auge de la crisis en Brasil.

Bloque en el poder y hegemonía en el gobierno de Lula

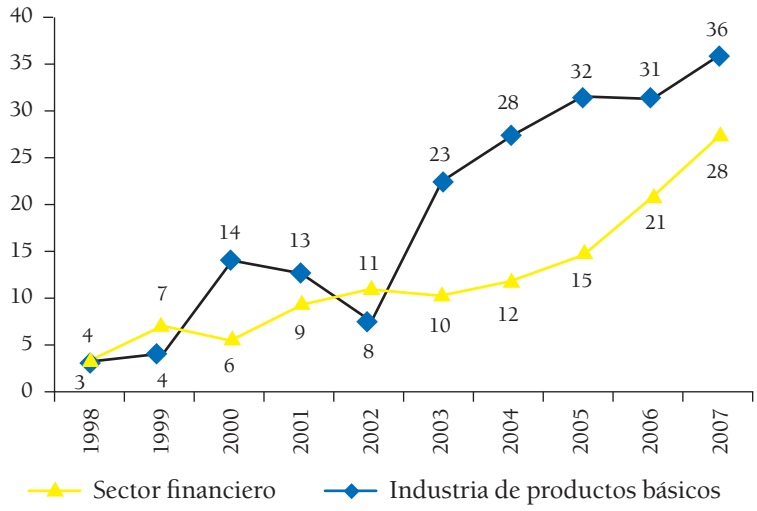
Durante el gobierno de Lula se verificaron cambios en los flujos y existencias de riqueza de las fracciones que componen el bloque en el poder, fruto de la política macroeconómica y de la propia dinámica económica. "La acumulación de activos o pasivos promueve también la creación y distribución de otra sustancia, más difícilmente mensurable (y cuyo nombre es casi un tabú entre economistas), y que viene a ser el poder político". Con ello, "el acompañamiento de la dinámica de flujos y existencias [de la riqueza] proporciona pistas importantes" para "la economía política de esos procesos" (Macedo y Santos, 2008:16).

En ese sentido, el régimen de política macroeconómica durante el gobierno de Lula fue la expresión de los movimientos contradictorios desarrollados en el aparato de Estado que, aun pareciendo caóticos y contradictorios en el corto plazo, son la evidencia de los intereses hegemónicos de la fracción bancaria-financiera nacional e internacional en el bloque de poder. La variable síntesis del proceso fue la tasa de interés. A partir de tal perspectiva, el debate sobre el nivel de la tasa de interés no puede ser resumido sólo al campo del pensamiento económico y de sus soluciones técnicas, ya que la específica variable es el elemento central para expresar los conflictos de las fracciones del bloque en el proceso, el poder. En otras palabras, el manejo del régimen de política macroeconómica condensa al

mismo tiempo: *1*) la dimensión de las soluciones técnicas prescriptivas de doctrinas del pensamiento económico; *2*) el poder político de la fracción bancario-financiera que se materializa por su representación en el "centro de poder" del sistema estatal brasileño: el banco central; *3*) el poder económico de esta fracción bancaria-financiera que puede ser observado por las altas tasas de beneficios de los grupos económicos de los segmentos bancario-financiero; *4*) el poder ideológico de la citada fracción que logró incorporar de forma incontestable al conjunto de la sociedad, la idea de que la lucha contra la inflación debe realizarse a cualquier costo y, más importante, con un único instrumento: la tasa de interés elevada.

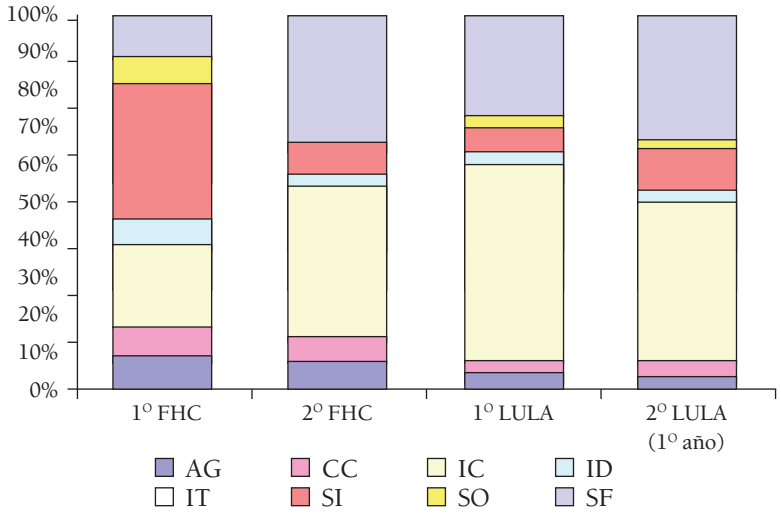
Entre los efectos de esta dinámica de los flujos y existencias de riqueza, Pinto (2010) destaca el aumento relativo del poder de la gran burguesía productora y exportadora de las *commodities*. Entre 1995 y 2007, los beneficios netos reales de los grupos económicos de tal segmento crecieron el 1.705,9% (de R $ 2,0 mil millones a R $ 36,1 mil millones), provocando un aumento en su participación en relación a los beneficios totales (de 30,7% en 1995 al 44,0% en 2007), para una muestra con los 300 mayores grupos económicos del país (responsables por cerca del 40% de la riqueza anual en promedio generada en Brasil). En 2007, ese sector pasó a tener la mayor participación, superando el segmento bancario-financiero, 33,5% (gráficas 1 y 2).

GRÁFICA 1
EVOLUCIÓN REAL DE LOS BENEFICIOS NETOS DEL IC Y SF
(1995 = BASE DEFLACIONADOS POR EL IPCA) (R $ BIL)



NOTA: sectores IC - Industria de materias primas; SF-Sector financiero.
FUENTE: balance anual de *Gazeta mercantil*.

GRÁFICA 2
EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN (%) EN LOS BENEFICIOS NETOS POR SECTORES DE ACTIVIDAD



NOTA: SG-agroindustria, CC-construcción civil; IC-Industria de Productos básicos; ID- Industria difusora; IT-Industria Tradicional; SI-Servicios de Infraestructura, SO- Otros Servicios.
FUENTE: en el marco de la política económica.

Cabe señalar, que este fuerte aumento de la participación del beneficio neto de la industria de materias primas intensivas en capital (IC) fue fuertemente influenciado por los resultados (altos beneficios) de Vale y Petrobrás, ya que los dos grupos fueron responsables de más del 50% de los beneficios netos de la IC (61,8% en el primer gobierno de Lula y 63,3% en el primer año del segundo gobierno de Lula).

El avance de los segmentos industriales productores de las *commodities* y del agronegocio, durante el gobierno de Lula, tuvo mucho más que ver con la dinámica internacional que con políticas estatales. Esto se hizo evidente con el mantenimiento del régimen de política macroeconómica, con intereses elevados, que generó valorización cambiaria, impactando negativamente en las ganancias de los sectores más que compensados por el aumento de los precios internacionales de las *commodities*.

La explicación para el hecho es dada por la extraordinaria dinámica mundial conducida por el eje chino-estadounidense, ya que los efectos positivos de los precios y del quantum de las exportaciones brasileñas fueron muy superiores a los efectos negativos de la valorización cambiaria. Sin duda, existe un conflicto latente entre las fracciones de la gran burguesía exportadora y la gran burguesía bancario-financiera en el manejo de la tasa

de interés y de cambio. Los efectos, sin embargo, de la expansión del eje chino-estadounidense sobre las exportaciones brasileñas redujeron fuertemente ese conflicto. Como las señales actuales indican que China, tras la crisis, aceleró su proceso de *catch-up*, es posible que los rebotes de ese proceso sobre las exportaciones brasileñas garanticen, por un buen periodo, la soldadura de los intereses entre las dos fracciones, a no ser que haya una desaceleración más fuerte en ese país.

La tasa de interés en niveles elevados, en un contexto de cambio flexible, provocó la valorización del real que implicó en el abaratamiento de los productos importados y la reducción de las ganancias de los exportadores. Tal proceso provocó la reducción del poder económico y político de las fracciones de la gran burguesía industrial, sobre todo en el primer gobierno de Lula, que destina su producción al mercado interno.

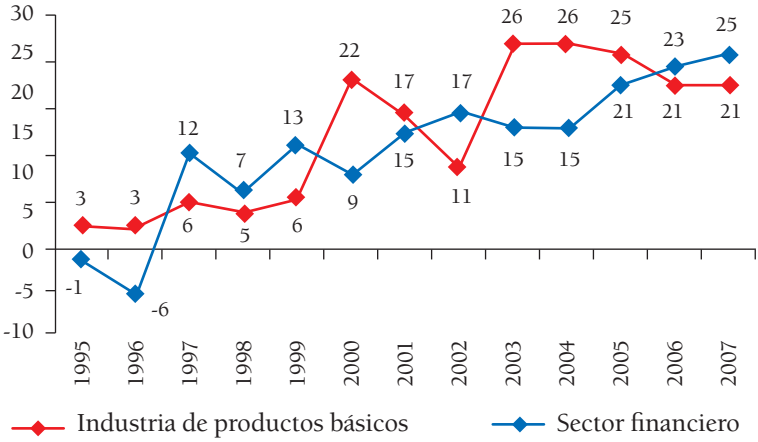
A partir de 2006, con el crecimiento de la economía impulsado también por la dinámica interna, se verificó cierto fortalecimiento de los segmentos nacionales de la industria y del comercio, que pasaron a ejercer mayor influencia sobre los núcleos de poder del Estado brasileño. Los cambios en la posición relativa del bloque en el poder no significaron, hasta la crisis internacional, un desplazamiento en la hegemonía de la fracción de la gran burguesía bancario-financiera, sino una reducción de su poder relativo.

El mantenimiento de la hegemonía de ese segmento durante el gobierno de Lula puede ser evidenciado, en el plano económico, por el aumento de su *stock* de riqueza y por la elevación de los beneficios netos (gráfica 1) y de las tasas de ganancias que saltó del 15,5% en 2003 al 25,1% en 2007 (gráfica 3). El aumento fue fruto, tanto de las altas tasas de interés básicas como de los altos spreads bancarios (Pinto, 2010).

Los datos presentados por Marques y Bruno (2010) acerca de los orígenes de los ingresos del sistema bancario-financiero en Brasil evidencia que, a partir de 2001 a 2007, el mayor componente de los ingresos del sistema bancario-financiero fue la renta de títulos y valores que se compone básicamente de títulos de deuda pública interna. Dado que la tasa real de interés de Selic, por su factor capitalizado, está positivamente correlacionada con los títulos de la deuda pública interna, se puede inferir que el mantenimiento de altas tasas de interés permite el mantenimiento del poder económico y político de la fracción bancaria-financiera.

El poder económico del segmento bancario-financiero, viabilizado por el régimen de política macroeconómica, fue la expresión de su poder político en el aparato de Estado, materializado por la independencia operativa del banco central —principal "centro de poder" del sistema estatal brasileño—, comandado por representantes de los intereses directos e indirectos de esa fracción.

GRÁFICA 3
EVOLUCIÓN DE LA TASA DE BENEFICIO DEL IC Y SF: 1995-2007 (%)



NOTA: sectores: IC - Industria de productos básicos; SF-sector financiero.
FUENTE: elaboración propia a partir del Balance anual de la *Gazeta Mercantil*.

La independencia operativa del BC fue la mayor expresión del poder político del segmento, reitera, a pesar de los argumentos en defensa de tal medida, que sostienen que ello garantizaría la despolitización del debate, o sea, las medidas tomadas serían soluciones técnicas prescriptivas construidas de forma neutra. Es evidente que ese argumento es una falacia, pues los resultados de las medidas adoptadas por el BC generan ganadores y perdedores. Fue la fracción bancaria-financiera que más ganó. En el plano ideológico, la fracción bancario-financiera logró legitimar de forma incontestable, al menos hasta la crisis internacional de 2008, al conjunto de la sociedad la idea de que el combate a la inflación debe realizarse independientemente de sus costos.

Los condicionantes internos (políticas económicas) y externos (efecto del eje chino-estadounidense), en el ámbito de la lucha economía y política de clases, fueron la causa y el efecto de la dinámica cooperativa y conflictiva de las fracciones de clase del bloque en el poder. Las mediaciones y los impactos de los dos condicionantes sobre el bloque en el poder quedaron relativamente claros. En contrapartida, aún no son tan evidentes los impactos de tales elementos, durante el gobierno de Lula, para los segmentos fuera del bloque en el poder (dominados). Hay actualmente un interesante debate sobre este tema. Se destaca aquí la interpretación de André Singer sobre el llamado "lulismo".

Para Singer (2009), el trípode formado por la Bolsa Familia, aumento del salario mínimo y expansión del crédito, que generó reducción de la

miseria, va mucho más allá de la simple ayuda a los pobres, pues ese trípode y el régimen de política macroeconómica constituyen una nueva plataforma, articulando valores de la derecha (mantenimiento del orden-combate a la inflación) y de la izquierda (políticas de distribución de la renta), en el sentido de delinear una trayectoria política de cierta fracción de clase, a saber: el subproletariado. Así, Lula, al hacerlo, estaría creando un vínculo ideológico con los más pobres, convirtiéndose en el representante de las fracciones, materializada por los votos, sobre todo a partir de la elección de 2006. "A medida que pasó a ser sostenido por la base subproletaria, Lula obtuvo una autonomía bonapartista [...]. Con ella, creó un punto de fuga para las luchas de clases, que comenzó a ser arbitrada al sabor de la correlación de fuerzas". Se convirtió, incluso, en un "árbitro por encima de las clases" (Singer, 2009:102). El análisis de Singer (2009) es muy interesante para tratar el cambio en las bases electorales del Partido de los Trabajadores y, en especial, del presidente Lula. Al argumentar, sin embargo, que hubo un vínculo directo entre fracciones de clases y partidos políticos (escena política), Singer parece desconsiderar que, en determinadas coyunturas históricas, pueden existir desfases entre el lugar de una clase o fracción en el ámbito de las prácticas políticas (bloque en el poder) y de la escena política (sistema partidista). Esto lo lleva a afirmar que el Brasil electoral, en 2006, se dividió entre ricos y pobres. Se considera que este análisis simplifica mucho la cuestión.

Aunque es incontestable el realineamiento electoral, ya que en las elecciones de 2006 por primera vez el Partido de los Trabajadores —cuyos votos tradicionalmente se concentraban en los extractos medios y de mayor escolaridad— tuvo el voto del "piso de abajo" (el subproletariado), el análisis de Singer deja de lado otro realineamiento, fundamental para comprender la dinámica del "piso de arriba". En el marco de las elecciones de 2002 y de 2006, para la campaña electoral de Lula, de acuerdo con datos de Filgueiras y Gonçalves (2007), se observa un expresivo aumento de los recursos donados por el sector financiero (que pasan de R $ 6.080 millones para de R $ 12.705 millones), por el sector de construcción civil (de R $ 2.490 millones para de R $ 18.028 millones) y por el sector primario-exportador y la industria de las *commodities* (de R $ 1.610 millones para de R $ 12.511 millones). Así, se percibe en 2006 otro realineamiento electoral, no tan expresivo en número de votos como el realineamiento señalado por Singer, pero muy expresivo en cifras. Dejar de lado el análisis de los efectos de las políticas del gobierno de Lula sobre los sectores dominantes, significa construir una visión parcial del periodo. Aunque hubo un vínculo directo entre Lula y el subproletariado (lulismo), promovido por los programas de transferencia directa de renta, por el aumento del salario mínimo, por el

crecimiento de la masa salarial y del empleo, tal conexión no significa una plataforma política para la fracción dominada, sino una política que posibilita la legitimación de la dominación de las fracciones del bloque en el poder, con la incorporación de parte de los más pobres al consumo capitalista, con fuerte crecimiento de la llamada clase C, paralelamente a la reducción de las clases E y D y de la pobreza extrema.

Así como los campesinos parcelares sirvieron de "clase apoyo" para la dominación de clase en el bonapartismo francés, el subproletariado brasileño ha funcionado como una "clase apoyo", en el plano político, del gobierno de Lula, que mantuvo la dominación de clase del bloque en el poder. La diferencia del subproletariado brasileño actual en relación a los campesinos parcelares franceses en el periodo bonapartista, es que el primero también obtuvo beneficios económicos, además del convencimiento ideológico que fue la marca de la relación entre los campesinos parcelares y el gobierno. Así, la hipótesis defendida por Singer de que el apoyo del subproletariado habría venido —por un lado— de las políticas de redistribución de la renta y —por otro lado— del mantenimiento de la política económica (sin rupturas), atribuyendo a ese subproletariado un carácter conservador, merece salvedades. Se cree que es cuestionable afirmar el carácter conservador del subproletariado con respecto a la política macroeconómica, en particular por él constituirse de una parte de la población, en gran parte inmune a la propagación de la ideología de las doctrinas económicas ortodoxas, por el bombardeo diario de la gran prensa, no ser lectora asidua de periódicos y revistas conservadoras de gran circulación, sea por los debates macroeconómicos, no ser de fácil comprensión para la amplia mayoría de la población.

En particular, la atribución del conservadurismo al subproletariado ya supone un desconocimiento, por parte de éste, de los temas macroeconómicos, pues la continuidad y avance de las políticas sociales que benefician a esos segmentos están limitados por la política macroeconómica ortodoxa, caracterizada por la reducción de gastos corrientes e intereses elevados. Tales intereses, a su vez, traen aumento del desempleo y mayor parte de gastos con intereses de la deuda pública y, consecuentemente, reducción de los recursos disponibles para las políticas sociales. Por lo expuesto, no parece plausible la hipótesis del conservadurismo en materia de política macroeconómica que Singer atribuye al subproletariado.

Es más plausible decir que el mantenimiento de la política macroeconómica de FHC no fue un factor que contribuyó para el realineamiento electoral de este grupo, sino para el realineamiento de las elites hegemónicas del bloque en el poder. El apoyo del subproletariado al gobierno de Lula, logrado con los programas de transferencia de renta y el aumento del salario mínimo, al lado del mantenimiento de la política económica, posibilitó

el mantenimiento de la dominación de la fracción bancario-financiera en el bloque en el poder. Más que eso, se completó el proceso de legitimación una vez que la hegemonía restringida de la fracción bancaria-financiera, durante el gobierno de FHC, se convierte en una hegemonía amplia, incorporando los segmentos fuera del poder. A pesar del mantenimiento y de la legitimidad del bloque en el poder durante el gobierno de Lula, los dos últimos años de su mandato, especialmente tras la profunda crisis internacional de 2008, comenzaron a aparecer cambios más estructurales en el bloque en el poder brasileño, potenciando fisuras en la hegemonía de la fracción en el fortalecimiento de otras fracciones (segmentos exportadores de las *commodities* y de parte de la industria nacional que pasó a recuperarse en términos absolutos) y de los efectos económicos e ideológicos de la crisis financiera internacional.

Gobierno de Dilma: crisis internacionales, fisuras en el bloque en el poder y oportunidades para la reanudación del desarrollo

La reducción de los intereses adoptada por el banco de Brasil y la caja económica, así como el discurso contundente de la presidenta Dilma Rousseff el 1 de mayo de 2012, originaron cambios de los bancos privados en relación a los elevados intereses y *spreads*, cambios en las relaciones entre el sistema financiero y el Estado brasileño. ¿Sería tal cambio, resultante del estilo más contundente de la presidenta Dilma, en comparación con el más conciliador del ex presidente Lula? Los que creen en ello entienden que el poder estatal provenía del hecho de que poseía una fuerza propia distinta del poder de clase.

En esa visión simplista, la política económica sería configurada por medio de un diseño de especialistas destituidos de intereses de clase, bastando apenas al gobernante tener voluntad política para realizar cambios. Los economistas que adoptan esa línea vacían la política, pues dejan de lado los condicionantes internos al Estado (sus estructuras y disputas por el lugar político en que se traban los embates entre los segmentos dominantes del bloque en el poder y los populares), fundamentales para comprender "la construcción y la adopción de las medidas estatales". Se argumenta aquí, que los recientes cambios en las relaciones entre la fracción bancario-financiera y el Estado brasileño no pueden ser aprehendidos sólo por el estilo de gobernar de la presidenta Dilma, sino que son fruto de los cambios en curso en Brasil y en el mundo que ha propiciado al Estado mayor autonomía relativa frente a las fracciones de clases.

En los dos últimos años del gobierno de Lula comenzaron a aparecer fisuras en la hegemonía de la fracción bancaria-financiera en consecuencia, tanto del fortalecimiento de otras fracciones (segmentos exportadores y de parte de la industria nacional) como de los efectos económicos e ideológicos de la crisis financiera internacional. La política deliberada de acumulación de divisas, que posibilitó las medidas anticíclicas de combate a la crisis internacional, evidenció la reducción de las restricciones externas del país. Entonces, se redujo el poder de los mercados financieros nacionales e internacionales en cuestionar la orientación de la política económica nacional a través de salidas abruptas de capital. Además, en el plano político/ideológico, la crisis internacional desgastó la teoría económica ortodoxa, cuya idea de que mercados financieros libres, asociados a bancos centrales independientes, serían los mecanismos más eficientes en promover el bienestar de la población

Los cambios en las relaciones entre el sistema financiero y el Estado brasileño (política monetaria menos ortodoxa, con reducción más rápida de la Selic, reducción de los intereses de los bancos públicos, etc.) quedaron más claras en el gobierno de Dilma y expresan la ruptura de la hegemonía del segmento bancario-financiero en el bloque en el poder. Esto no significa que el segmento dejara de obtener altas tasas de ganancia, pero que ya no tiene la capacidad de alcanzar sus objetivos por encima de los demás intereses de los demás segmentos del bloque en el poder y fuera de él; y que tiene menor influencia en la conducción del patrón de acumulación brasileño. Ninguna fracción, sin embargo, logró aún consolidarse como hegemónica en el bloque de poder, pues la trayectoria futura del patrón de crecimiento brasileño no está clara. Así, el Estado logra aumentar su autonomía relativa frente a los diversos intereses del bloque en el poder, configurando una oportunidad única para dirigir nuevos rumbos.

Parece claro que, desde 2006, la economía brasileña entró en un nuevo régimen de crecimiento, impulsado por la demanda, en el cual las políticas de distribución de renta y el crecimiento del mercado interno —con la incorporación de una amplia parte de la población antes excluida del consumo de bienes, las masas— tuvieron un papel fundamental. Especialmente en 2010-2011, sin embargo, los límites al modelo de crecimiento basado en el mercado interno y en la redistribución de la renta, combinado con el mantenimiento de intereses elevados y la apreciación cambiaria, se mostraron claros. Se observa un tipo de crecimiento con elevación del consumo de las familias, pero con bajo dinamismo industrial, caracterizado externamente por un acoplamiento pasivo a las cadenas productivas asiáticas que impulsa la reprimarización de la pauta exportadora y para la especialización regresiva de la estructura productiva. El consumo crece sin expansión de la

producción industrial, debido a la fuga de la renta hacia el exterior, con el aumento de las importaciones de manufacturas y la desarticulación de las cadenas productivas domésticas (aumento del contenido importado). En consecuencia, se reduce el poder multiplicador de las políticas sociales de transferencia de renta y aumento del salario mínimo. El sector privado, en particular la industria de transformación, sigue presentando resultados decepcionantes en producción física y crecimiento del PIB, suscitando debates sobre la desindustrialización. La capacidad ociosa de ese sector en niveles elevados, ha conducido a la retracción de las inversiones privadas a partir de 2011, que venían siendo fuente importante del crecimiento.

El mantenimiento de la formación bruta de capital fijo ha dependido cada vez más de las inversiones públicas (PAC y empresas estatales) que, a su vez, están limitadas por el mantenimiento de la meta de superávit primario. La actual fisura de la hegemonía de la fracción bancario-financiera en el bloque en el poder, que ha dado una mayor autonomía al Estado, es el momento oportuno para reanudar el debate acerca de un proyecto de desarrollo y de la recuperación de los instrumentos de planificación y fomento al desarrollo por parte del Estado. En este sentido, es necesario que el gobierno amplíe su capacidad de invertir (sobre todo en infraestructura) por medio de la flexibilización de la meta de superávit primario y de una descentralización de la gestión pública cada vez más concentrada en la presidenta Dilma, lo que reduce en mucho la velocidad de operacionalización de los procesos y procedimientos gubernamentales.

En contrapartida, sigue siendo fuerte y en ascenso la fracción de los segmentos industriales productores de las *commodities* y del agronegocio. Dado el fortalecimiento de tales segmentos, va siendo cada vez más difícil para el Estado brasileño desplazar parte del excedente generado por el sector hacia otros segmentos productivos intensivos en tecnología y productores de bienes salariales. De cualquier forma, el futuro de este segmento dependerá fuertemente de la demanda china y de la capacidad de ese país para mantener tasas elevadas de crecimiento en un contexto de empeoramiento de la crisis en Europa y un crecimiento lento de Estados Unidos.

Consideraciones finales

Este capítulo buscó mostrar que, en el gobierno de Lula, a pesar de la importancia de las políticas de redistribución de ingresos e inclusión social se mantuvieron las líneas generales del régimen de política económica (con la excepción de la mayor flexibilidad de la política fiscal a partir de 2005)

y se mantuvo el bloque en el poder del periodo FHC. En particular, reflejo de la hegemonía del sector bancario-financiero en un contexto de dependencia financiera externa y dominación financiera de la valorización que fueron la verdadera "herencia maldita" del gobierno anterior.

Así se suscitó un debate sobre el carácter del gobierno de Lula, es decir, en qué medida se diría que era un gobierno volcado a los trabajadores y a los más pobres, o apenas una continuidad con relación a las políticas neoliberales del gobierno anterior. La ambivalencia del gobierno de Lula fue bien expresada en el trabajo de Singer (2009), cuando este autor plantea factores determinantes para el realineamiento electoral en 2006 (la conquista del electorado de baja renta por parte de Lula), como resultado de la combinación de las políticas distributivas y la expansión del consumo de las masas con el mantenimiento de la política económica ortodoxa. Esta tensión reflejaba lo que el autor trata como la existencia de "dos almas" del Partido de los Trabajadores (Singer, 2010). Se argumenta que el análisis de Singer es incompleto, en la medida en que no trata la dinámica de los extractos de arriba, o sea, de los cambios que se procesaron en el interior del bloque en el poder. En la visión de los autores de este capítulo, no fue el conservadurismo del subproletariado que lo habría llevado a votar por Lula, siendo suficientes, para tanto, las políticas sociales y de generación de renta y empleo. Por el contrario, el mantenimiento de la política económica jugó contra las conquistas sociales en la medida en que limitó las expansiones aún mayores de tales conquistas, aún incipientes para el tamaño del abismo social existente en nuestro país. Por su parte, el mantenimiento de la política económica ortodoxa es la que es clave para el entendimiento de otro realineamiento, fundamental para comprender la sustentación del gobierno de Lula, en la medida en que se consolidó la hegemonía del sector bancario-financiero, incluso durante el gobierno del Partido de los Trabajadores, tradicionalmente crítico de esas políticas.

El análisis anterior buscó mostrar que la combinación entre política social y conservadurismo de la política económica del gobierno Lula no fue, como sugiere Singer, la fórmula que llevó al apoyo del subproletariado con el gobierno, ya que la política ortodoxa es opuesta a los intereses de esa fracción, porque restringe la capacidad financiera del Estado para mantener y ampliar la agenda social. La fracción burocrática (que tiene los puestos de mando de los centros de poder estatal) y la fracción hegemónica (aquella que puede imponer su proyecto al resto de la sociedad), dada las diferencias expuestas entre la fracción gobernante (la que tuvo éxito electoral) en el gobierno de Lula con las fuerzas progresistas históricamente representadas por el Partido de los Trabajadores fueron poco a poco atendidas con las políticas sociales, pero la victoria en las elecciones no fue suficiente para

cuestionar la hegemonía de la fracción bancario-financiera en el bloque del poder —dada la permanencia de la situación de dependencia financiera consolidada en el gobierno FHC— que siguió ejerciendo una fuerte influencia sobre la política económica y sobre el nombramiento para cargos de los principales centros de poder del Estado, en especial el banco central.

La situación externa, sin embargo, favorable en el periodo de 2003 a 2007 y los desdoblamientos de la crisis de 2008, crearon un escenario de reducción de la dependencia financiera externa que, poco a poco, ha reducido el poder de influencia del sector bancario financiero. Éste se valió por años de lo que Paulani (2008) llamó apropiadamente de "estado de emergencia económico", que supuestamente justificaría la adopción de las políticas ortodoxas en virtud de las frecuentes e inminentes "amenazas a la seguridad nacional", derivadas de la posibilidad de fugas de capital, crisis en los cambios y la vuelta de la inflación. La reducción de la influencia de la fracción bancario-financiera, en un momento en que aún no se configura una nueva hegemonía, concedió al Estado una rara autonomía ante las fracciones de clase. La presidenta Dilma se enfrentó entonces con una situación política bastante diferente de aquella con la que se enfrentó al presidente Lula en 2003.

En cambio, la existencia de las empresas estatales y de los bancos públicos (Caja Federal, Banco de Brasil y BNDES) fue fundamental en el contexto de crisis para el mantenimiento de las inversiones y del crédito. Se mostraron importantes centros de poder de la acción del Estado, no dominados por la influencia de la fracción hegemónica. Es cierto que, hasta el momento, las iniciativas de política del gobierno, destinadas a estimular el crecimiento, han sido fragmentadas, sin organicidad, en parte por el desmantelamiento de la capacidad de planificación y actuación del Estado promovido por las políticas neoliberales en los años 1990. Después de la crisis, sin embargo, crece la influencia, tanto en el medio académico y en el gobierno, de que el Estado debe desempeñar un papel fundamental en la reanudación del desarrollo.

La coyuntura económica, tras la crisis, también mostró los límites del modelo de crecimiento que asocia la redistribución de la renta y el consumo de masas con ortodoxia de la política económica, la cual perduró en el gobierno de Lula. El resultado de esta combinación fue la expansión del consumo, pero con fuerte fuga de la demanda hacia el exterior, con claros límites en cuanto a su sostenibilidad o, al menos, en cuanto a las tasas de crecimiento que de él se puede disfrutar, sea por la especialización regresiva de las exportaciones, ya sea por la desagregación de las cadenas productivas domésticas y la consiguiente reducción de los efectos multiplicadores de las políticas redistributivas que expanden la demanda. Con el aumen-

to de la competencia ofrecida por China, ávida por nuevos mercados en que puedan desovar sus productos manufacturados ante la crisis en Estados Unidos y Europa, está claro que, además de políticas de demanda, será necesario también tener políticas para ampliar las inversiones para aumentar la competitividad e innovar el sector productivo brasileño.

Reorganizar el país para un nuevo ciclo de desarrollo, con inclusión social y autonomía, no será tarea fácil ante la coyuntura internacional desfavorable y la amenaza real de un acoplamiento pasivo a Asia, ya en curso. Dada, sin embargo, la reducción de influencia de la fracción bancario-financiera sobre las decisiones la política económica, esa es la oportunidad de que el país rompa definitivamente con la dominación financiera, con el patrón rentista de acumulación y la inserción externa subordinada, heredados del periodo de FHC, que hace casi dos décadas ha impedido el crecimiento sostenido.

Bibliografía

Arestis, P., Sawyer, M. (2003), *Inflation Targeting, a Critical Appraisal*, septiembre, The Levy Economics Institute of Bord Colleg, Working Paper.

Barbosa, N., J.A.P.A Souza (2010), "Inflexão do governo Lula, política econômica, crescimento e distribuição", en A. Sader, M. Brasil Garcia, *Entre passado e o futuro*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo/Boitempo.

Barbosa, N., J.A.P.A Souza (2011), "Oportunidades e desafios criados pelo desenvolvimento chinês ao Brasil", en *BRASIL e China no reordenamento das relações internacionais*, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão.

Barro, R. y D. Rules Gordon (1983), *Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy*, febrero, NBER (Working Paper Series, núm. 1079).

Bruno, M., H. Diawara, E. Araújo, A.C. Reis y M. Rubens (2011), "Finance-led growth no Brasil, estatuto teórico, evidências empíricas e consequencias macroeconómicas", en *Revista de Economía Política*, vol. 31, núm. 5, pp. 730-750, edição especial.

Busato, M., R. Moreira y A. Cavalcanti (2009), "A dinâmica inflacionária no new Consensus, Uma análise crítica", en *Análise Econômica* (ufrgs), vol. 27.

Cardoso, F.H. (1975), "Faletto, e. dependência e desenvolvimento na américa latina", en *Ensaio de interpretação sociológica*, Rio de Janeiro, Zahar.

Cardoso, F.H. (1980), *As ideias e seu lugar, ensaios sobre as teorias do desenvolvimento*, São Paulo, Vozes.

Cardoso, F.H. (1994), *Reforma e imaginação, folha de São Paulo, Caderno mais!,* 10 de julio.

Cardoso, F.H. (1995), *Desenvolvimiento, o mais político dos temas económicos, folha de São Paulo, caderno mais!*, 28 de mayo.
Chesnais, F. (2005) "O capital portador de juros, acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos", en F. Chesnais (org.), *A finança mundializada*, São Paulo, Xamã.
Cintra, M. y L. Acioly (2012), "O financiamento das contas externas brasileiras, 2003-2010", en A. Monteiro *et al.*, *Brasil em desenvolvimento 2011*, Brasília, IPEA.
Codato, A.N. y R.M. Perissinotto (1997), *Sistema estatal e política econômica no Brasil* pós-64, São Paulo, Hucitec.
Codato, A.N. y R.M. Perissinotto (2001), "O estado como instituição, uma leitura das "Obras históricas" de Marx", en *Crítica Marxista*, editora Revan, núm. 13.
Filgueiras, I. y R. Gonçalves (2007), *A economia política do governo Lula*, Rio de Janeiro, Contraponto.
Fiori, J.I. (1994) *Os moedeiros falsos, folha de são paulo, Caderno mais!,* 3 de julio.
Gonçalves, R. (2005), *Economia política internacional, fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil,* Rio de Janeiro, Elsevier.
Gramsci, A. Maquiavel (1978), *A política e o estado moderno*, Río de Janeiro, Civilização Brasileira.
Lopreato, F. (2006), *O papel da política fiscal, um exame da visão convencional*, Campinas, UNICAMP, ie, fev, (Texto para Discussão, núm. 119).
Lowy, M. (1989), *As aventuras de Karl Marx contra o barão de Munchhausen*, São Paulo, Cortez.
Macedo, A. y C. Aantos (2008), *Além do curto prazo? explorando os nexos entre a teoria pós keynesiana e a macrodinâmica de fluxos e estoques*, Campinas, UNICAMP, ie, (Texto para Discussão, núm. 141).
Marques-Pereira, J. y M. Bruno (2010), "Institucionalidade e política econômica no Brasil, uma análise das contradições do atual regime de crescimento pós-liberalização", en S. Vianna, M. Bruno y A. Modenese (orgs.), *Macro para o desenvolvimento*, Brasília, IPEA.
Marx, Karl (1986), *As lutas de classes na França (1848-1850)*, São Paulo, Global.
Marx, Karl (2002), *O 18 brumário e cartas a kugelmann*, Río de Janeiro, Paz e Terra.
Oliveira, F. (2003), *Crítica à razão dualista/o ornitorrinco*, São Paulo, Boitempo.
Oliveira, F. (2010), "Hegemonia às avessas", en F. Oliveira, R. Braga y C. Rizek (orgs.), *Hegemonia às avessas, economia, política e cultura na era da servidão financeira*, São Paulo, Boitempo.

Oliveira, N. (2004), *Neocorporativismo e políticas públicas*, São Paulo, edições Loyola/Ceas.

Paulani, I.M. (2006), "O projeto neoliberal para a sociedade brasileira, sua dinâmica e seus impasses", en J.C.F. Lima y L.M.W. Neves (orgs.), *Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporáneo*, editora da Fiocruz.

Paulani, I.M. (2008), *Brasil delivery, servidão financeira e estado de emergência económico*, São Paulo, Boitempo editorial.

Paulani, I.M. (2009), *A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil*, estudos avançados, São Paulo, USP, vol. 23, pp. 25-39.

Paulani, I.M. y C.G.G. Pato (2005), "Investimentos e servidão financeira, o brasil no último quarto de século", en J.A. Paula (org), *Adeus ao desenvolvimento, a opção do governo Lula*, São Paulo, autêntica editora.

Pinto, E. (2010), "Bloco no poder e governo Lula", tesis de doctorado, Instituto de Economía, Universidad e Federal do Rio de Janeiro.

Poulantzas, N. (1977), *Poder político e classes sociais*, São Paulo, Ed. Martins Fontes.

Poulantzas, N. (1985), *O estado, o poder, o socialismo*, Rio de Janeiro/rj, Graal.

Przeworski, A. (1988), "Marxismo e escolha racional", en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 3, febrero.

Santos, T. (2000), *A teoria da dependencia, balanço e perspectivas*, Río de Janeiro, Civilização Brasileira.

Serrano, F. (2009), "Política macroeconômica e estratégia de desenvolvimento", en J. Sicsú y A. Castelar, *Sociedade e economía, estratégias de crescimento e desenvolvimento*, Brasília, IPEA.

Setterfield, M. (2007), "Is Inflation Targeting Inimical to Employment?", en *The Meetings of the Eastern Economic Association*, New York, febrero.

Singer, A. (2009), "Raízes sociais e ideológicas do lulismo", en *Novos Estudos Cebrap*, núm. 85, noviembre.

Singer, A. (2010), "A segunda alma do partido dos trabalhadores", en *Novos Estudos Cebrap*, núm. 88, noviembre.

Taylor, J.B. (2000), "Teaching Modern Macroeconomics at the Principles Level", en *The American Economic Review*, vol. 90, núm. 2, mayo, pp. 90-94.

Teixeira, R.A. (2003), "Positivismo, historicismo e dialética na metodologia da economía", tesis de maestría, São Paulo, IPE/USP, .

Teixeira, R.A. (2007), "Desenvolvimento, dependência e dominância financeira, a economía brasileira e o capitalismo mundial", tesis de doctorado, Instituto de Pesquisas Econômicas, Universidade de São Paulo.

El estado brasileño contemporáneo: economía, política y sociedad en los gobiernos FHC y Lula*

Brasilio Sallum Jr.**
Jefferson O. Goulart***

El presente capítulo identifica las características de la forma contemporánea del Estado brasileño —vigente desde 1995 con los gobiernos de FHC y Lula—, del ángulo de sus relaciones con la esfera económica y de sus políticas frente a la desigualdad social. El capítulo caracteriza los idearios que orientaron a las elites (dirigentes, el modo en que se redefinió la política exterior brasileña en la nueva coyuntura internacional posterior a la Guerra Fría y las políticas económicas y de distribución de ingresos entre 1995 y 2010. La hipótesis central es que hay una nueva forma de Estado en Brasil desde 1995 y que las variaciones entre gobiernos que se sucedieron en el periodo son parte de la misma historia. Este trabajo se opone a la caracterización corriente de que los gobiernos de FHC y Lula obedecieron a una directriz neoliberal. Para ello, busca identificar las orientaciones de los dos periodos de gobierno. Muestra que fue liberalizadora, sí, pero moderada, en lo que se refiere a la reducción de la intervención del Estado en la economía, mezclando políticas neoliberales y liberal-desarrollistas. Aunque hay bastante de la continuidad en las políticas del Estado en relación a la economía, el capítulo muestra que el periodo Lula tuvo un papel muy relevante en la estabilización del Estado e incluso del orden capitalista. En efecto, la incorporación a la gestión del Estado de líderes sindicales, de movimientos sociales y de liderazgos de izquierda, sumada a la ampliación de

* Texto traducido del portugués al español por Monika Meireles y Arturo Guillén. La versión original de este capítulo fue publicada en la Revista *Sociología y Política*, vol. 24, núm. 60, pp. 115-135, diciembre 2016.

** Profesor del Departamento de Sociología de la Universidad de São Paulo (USP), investigador del Centro de Estudios de Cultura Contemporánea (Cedec). Vínculo institucional: Departamento de Sociología, USP, São Paulo, SP, Brasil.

*** Profesor del Departamento de Ciências Humanas de la Universidad Estadual Paulista (Unesp) e investigador del Cedec. Vínculo institucional: Departamento de Ciências Humanas, UNESP, Bauru, SP, Brasil.

la protección social a los pobres y miserables, y la creación de los canales de ascenso social para la baja clase media, reforzaron la adhesión al orden capitalista y la estabilidad política, los efectos estabilizadores ya reconocidos por la literatura de las reglas democráticas y la estabilidad de la moneda.

Introducción

Los análisis referentes a la política brasileña contemporánea han sido fuertemente marcados, tanto por el examen de aspectos específicos como por el estudio de gobiernos, cuyo alcance comprende estudios sobre el proceso decisorio, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, el desempeño de los partidos políticos, el papel del Poder Judicial y así sucesivamente. Cuando se señala la continuidad entre gobiernos, los análisis tienden a ser fuertemente marcados por polarizaciones políticas, cuando no son abiertamente ideológicas. La liberalización económica, en general, ha sido la manzana de la discordia. Las políticas liberalizantes en los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso, han sido calificadas como las que permitieron superar la "década perdida" (de los años 1980) y sintonizar un país "atrasado" al progreso del "primer mundo", o son caracterizadas como destructivas de las conquistas producidas por la democracia y por la industria, apoyadas en la intervención y regulación estatales. Y, dependiendo de la posición del analista, los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva son responsabilizados, parcial o totalmente, de esas prácticas destructivas (Filgueiras & Gonçalves, 2007), o identificados por la reversión de tales prácticas y por transformaciones positivas en nuestro desarrollo (Barbosa y Días, 2010).

No se intentará aquí negar las diferencias sustantivas y los cambios entre estos gobiernos, incluso entre los que tuvieron un mismo presidente, ni que haya continuidad entre ellos. Argumentamos, sin embargo, que tales diferencias y continuidades integran *una misma historia*, gestada en un proceso largo y conflictivo de transición política (1983-1994) que acabó por llevar al poder a una coalición sociopolítica que institucionalizó una nueva forma de Estado. Ésta pasó a regular políticamente la historia brasileña contemporánea desde 1995 hasta el final del gobierno de Lula.[1] Esta trayectoria fue conformada por las ambiciones de dar al país una posición destacada en el orden internacional, mantener una relación democrática con la sociedad y

[1] La transición del régimen político autoritario a la democracia es más larga y compleja, en rigor se inicia con la ascensión del general Geisel a la presidencia y se extiende hasta el proceso constituyente y sus resultados políticos e institucionales, consumándose con el ascenso del gobierno de Fernando Henrique Cardoso y la formación de una nueva hegemonía. Sobre el tema, véase Sallum Jr. (1996, 2003), Rocha (2013) y Goulart (2013).

seguir un patrón de Estado moderadamente liberal en sus relaciones con la economía. Enfatizando las características de este Estado, más allá de los sucesivos gobiernos, se abre espacio para el contrapunto con aquel vigente en Brasil entre los años 1930 y el inicio de la década de 1980.

La política de inserción internacional, la democracia política y la orientación económica liberal-moderada ciertamente surgieron anteriormente, pero se solidificaron a mediados de los años 1990. La forma de Estado que hoy ordena la vida política brasileña tiene tres pilares: *1)* la Constitución democrática de 1988, que extendió, universalizó y protegió los derechos de ciudadanía, 2) el Plan Real de estabilización monetaria, lanzado en 1994, y el conjunto de reformas liberales que fueron efectivas en el primer gobierno de Fernando Henrique Cardoso, 3) el ingreso de líderes sindicales y de movimientos sociales en la esfera del Estado, que resultó en la intensificación del proceso de inclusión de la base de la pirámide social.

Aunque distantes en el tiempo, estos pilares políticos están articulados a la Constitución de 1988, la cual fijó las orientaciones normativas y las garantías de la democracia brasileña, pero no proporcionó instrumentos suficientes para asegurar estabilidad económica al país antes del Plan Real y de las reformas económicas de Cardoso. Sólo ahí, con la estabilización de la moneda, la mayoría de la población se reconcilió con el Estado democrático de derecho (Linz & Stepan, 1996). En ese sentido, la crisis de hegemonía que marcó el término del régimen autoritario que combinaba obsolescencia del modelo de Estado nacional desarrollista y erosión de su base política de sustentación, finalmente sería superada con la formación de una nueva coalición sociopolítica y de un nuevo proyecto de sociedad. Al mismo tiempo, las reformas liberales pudieron superar —o al menos atenuar— las agudas controversias patrocinadas por el empresariado a propósito del supuesto "estatismo" de la Constitución de 1988. Por último, la inclusión política de las organizaciones sindicales y de movimientos sociales —factores determinantes del movimiento de democratización de los años 1980— les sacó la condición de desafiantes del Estado, dando al conjunto de las instituciones políticas una gran estabilidad, además de promover la inclusión social a gran escala.

La institucionalización de esta forma contemporánea de Estado, fue resultado de disputas agrias y se conserva con oscilaciones relevantes en la orientación de sus políticas públicas, entendidas en un sentido amplio. Así, es importante identificar también las bases político-ideológicas que delimitan la actuación de los diferentes actores colectivos que disputan el poder político y las políticas del Estado. Por último, intentaremos esbozar los límites de la capacidad de transformación de la forma contemporánea del

Estado brasileño, pues no hay forma política que no imponga restricciones a la dinámica de las transformaciones sociales.

Al identificar continuidades, variaciones en el tiempo y límites del Estado brasileño contemporáneo, además de las bases político-ideológicas que moldearon los embates de sus principales actores sociales y políticos, enfocaremos básicamente las relaciones del Estado con las esferas económica y social. Dejaremos de lado sus características en el ámbito político-institucional y las disputas que se dan en esta esfera (la lucha entre los partidos, las relaciones entre los poderes de Estado, la representación política y así sucesivamente). Otro límite que nos impusimos es el periodo considerado, el cual no supera el año 2010, el último año de gestión de Luiz Inácio da Silva.[2]

IDEAS DE SUPERACIÓN DEL NACIONAL-DESARROLLISMO

A lo largo de los años 1970-1990, Brasil experimentó una crisis del modelo de Estado construido después de la Revolución de 1930 y una larga transición la política. Este proceso fue, sin embargo, el aspecto positivo, constructivo, de una crisis de hegemonía que rompió las creencias centrales y desarticuló las bases sociopolíticas del Estado "varguista",[3] orientado a la construcción de un sistema industrial nacional integrado (por medio de la sustitución de importaciones y con la contribución decisiva de empresas estatales), socialmente excluyente y con participación política limitada y controlada, en fin, una ciudadanía regulada.[4]

Bajo el impacto de la crisis de la deuda externa, se rompió la coalición política que sostuvo el régimen político militar-autoritario y el Estado varguista hasta el inicio de la década de 1980, desencadenándose un proceso de transición política que redefinió la posición de los diversos segmentos sociales en el sistema de poder, las relaciones del poder público con la economía y

[2] Preferimos no hacer aquí una discusión específica sobre la orientación teórica adoptada, pues ello desviaría demasiado nuestro foco de atención. De cualquier manera, nuestra perspectiva puede ser asociada, aunque no haya aquí mucha precisión, a lo que se ha denominado "Institucionalismo histórico". Sobre esta orientación hay una amplia literatura, por ejemplo, Hall y Taylor (2003).

[3] El calificativo "varguista" se refiere obviamente a la figura y el legado de Getúlio Vargas. Las principales características de este Estado se mantuvieron hasta 1982 e incluso después, aunque deterioradas. Preferimos esta terminología a la más usual, "Estado nacional-desarrollista", porque ésta se refiere sólo a la relación Estado-economía, dejando de lado las relaciones políticas Estado-sociedad, no contemplando su carácter autoritario y excluyente.

[4] Con respecto al tema de la ciudadanía y de su trayectoria en el Brasil, véase especialmente Santos (1979) y Carvalho (2002).

la relación de Brasil con el exterior. Esta transición comprendió procesos de cambio distintos, aunque interconectados, entre los cuales el más intenso, de inicio, fue el de la democratización. Ésta fue sostenida por movilizaciones intensas, aunque intermitentes, de la clase media y de los trabajadores urbanos y de otros movimientos sociales populares que demandaban la extensión o la institución de derechos de ciudadanía y la ampliación de su participación en la renta. Tales movimientos sociales y sus organizaciones tuvieron como expresión político-institucional a los partidos políticos que se separaron en 1979, del Movimiento Democrático Brasileño (MDB). De este impulso democratizante —y de sus "negociaciones" con las fuerzas sociales y políticas vinculadas al viejo orden político— resultaron un gobierno civil "de transición" (1985-1989) y una nueva ordenación jurídico-política, la Constitución de 1988, que materializó buena parte de las aspiraciones de las fuerzas políticas que sostenían ese gobierno. Este proceso de democratización fue marcado, en el plano económico, por bruscas oscilaciones en el crecimiento, recesión, estancamiento, inflación muy alta impregnada por breves reversiones, deterioro de las finanzas públicas y, más que nada, orientaciones dispares de la política del Estado en relación a la economía.

En la segunda mitad de la década de 1980, esta crisis de Estado y el movimiento de democratización que intentaba superarla condicionaron varias propuestas de superación, tanto en lo que se refiere a las relaciones entre poder político y economía como a las articulaciones entre la sociedad brasileña y su contexto internacional. Aunque el antiguo estándar de la relación Estado-mercado aún estaba en vigor, nacional-desarrollismo tenía pocos defensores y se deterioró. El antiguo desarrollismo se resistió a los cambios, pero de forma localizada y fragmentada en las múltiples agencias económicas del Estado y en los segmentos empresariales más dependientes de la protección estatal. Este ideario, sin embargo, no ha encontrado defensores en el plano político.[5]

En relación al viejo Estado, las fuerzas sociales y políticas presentaron básicamente dos alternativas. Por un lado, una opción "liberal" en el medio empresarial y en segmentos de la tecnoburocracia del Estado. Este reformismo liberalizante tuvo dos variantes distintas: una orientada por el recetario neoliberal y otra por el proyecto de "integración competitiva". Por otra parte, entre los sindicatos de trabajadores, asociaciones vinculadas a la

[5] Es sintomático que las dos principales fuerzas políticas que polarizarían la disputa por el poder a partir de 1994 (el PSDB y el PT) se situaran en este campo de oposición al antiguo desarrollismo: el PSDB, por su crítica aguda al estatismo y el estándar populista de dominación de la política; y el PT, por representar una auténtica ruptura con el antiguo modelo político, en la forma de nuevo sindicalismo que desafía y rompe con la tutela estatal.

Iglesia, etc., emergió una "alternativa distributiva" al ideario del antiguo desarrollo.

El reformismo liberal y el desarrollismo-distributivo se expresaron también en el plano político-partidista. Las fuerzas políticas de izquierda (PT, PCdeB, PCB, etc.) y una parte de la centroizquierda nacionalista (presente en el (PMDB y PDT) propugnaban no por el derrocamiento del nacional-desarrollismo, sino por su renovación. En fin, por una inflexión a la izquierda. ¿De qué se trata esto? Por lo que se desprende de la campaña electoral de Luiz Inácio Lula da Silva, en 1989, esa inflexión significaba, por un lado, la "desprivatización del Estado", con la ruptura de las articulaciones "espurias" —en las empresas estatales y las empresas privadas— y, por otra, la reorientación de las políticas de Estado para la distribución de la renta. La presencia de la demanda distributiva en ese ideario daba contenido material a las reivindicaciones presentes en el movimiento por democratización: ella traducía las exigencias de alteración de las relaciones de poder entre segmentos sociales y, especialmente, las exigencias de la inclusión política de las clases populares. Denominamos ese ideario de izquierda de "desarrollismo estatista y distributivo".

A ese ideario se contrapone la alternativa liberalizante, dentro de la cual es posible identificar dos idearios. Como se sabe, el ideario neoliberal ganó importancia a finales de los años 1970, en función de las dificultades de superar la recesión y la inflación de aquella década con los tradicionales instrumentos keynesianos de gestión macroeconómica, predominantes especialmente en Europa, los que reservaban un alto papel regulatorio e intervencionista al Estado. Los gobiernos de la primera ministra, Margaret Thatcher, en el Reino Unido, y el presidente Ronald Reagan, en Estados Unidos, adoptaron una gestión económica de orientación monetarista, priorizando el equilibrio de las finanzas públicas y la lucha contra la inflación en detrimento de la preservación del empleo y de los ingresos del trabajo, combatiendo, por lo tanto, las directrices keynesianas.[6] Para pocos, la política monetarista se asoció a otras propuestas, como la desregulación de los mercados, reducción de los gastos sociales y supresión del intervencionismo del Estado, libre flujo de capitales y de mercancías. Esto impulsó políticamente el neoliberalismo, una doctrina existente desde el final de la Segunda Guerra Mundial, pero hasta entonces con limitada expresión política.

Este neoliberalismo renovado se diseminó por el mundo "occidental", impulso del gobierno inglés y estadounidense, y de las agencias económicas

[6] Sobre el agotamiento de las políticas de inspiración keynesiana y su sustitución por políticas monetarista y neoliberales en Inglaterra y Francia, véase Hall (1986).

multilaterales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Adoptó una perspectiva puramente mercantil, teniendo en vista la productividad y la rentabilidad del capital y, como horizonte, una economía globalizada.[7]

La otra variante liberalizadora, el proyecto de "integración competitiva", nació como reacción a la crisis del Estado nacional-desarrollista, el cual, estrangulado por la deuda externa y por desequilibrios fiscales, había perdido condiciones en la de la década de 1980, de impulsar el desarrollo brasileño.[8] Implicaba básicamente reformar el viejo desarrollismo adaptándolo a las concepciones liberales que se volvían dominantes. La idea central del proyecto de "integración competitiva" consistía en transferir del Estado a la iniciativa privada el motor del desarrollo brasileño, reduciendo las funciones empresariales del Estado y "abriendo" la economía brasileña hacia el exterior. No se propugnaba, sin embargo, un "ajuste" pasivo a los dinamismos del capitalismo mundial; proponía en su lugar, una reestructuración del sistema productivo brasileño para hacer la industria brasileña competitiva en el plano internacional. De ahí el énfasis de los mentores y difusores del proyecto de "integración competitiva" en la formulación y ejecución de políticas industriales en las que el empresariado privado actúe en esa dirección. En este aspecto se distinguía del ideario neoliberal, pues el Estado mantenía alguna capacidad reguladora y preservaría parte de su misión como inductor del desarrollo.

El ideario de la "integración competitiva" también se distinguía del neoliberalismo por ser una forma de afirmación nacional a nivel internacional. Por consiguiente, esta vertiente liberal anhelaba un Estado relativamente fuerte, con capacidad de comando sobre las actividades económicas que se desenvuelven en su territorio. Esta perspectiva estuvo en sintonía intelectual con la reevaluación crítica del desarrollo industrial latinoamericano, que se realizara en el marco de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) desde principios de los años 1980 (Fajnzylber, 1983). Según esta revalorización, el patrón latinoamericano de industrialización se había vuelto insostenible, de un lado, por su perfil imitativo, incapaz de generar innovaciones tecnológicas y, de otro, en función de su carácter autárquico, al margen de la extraordinaria innovación técnica y de gestión que marcaron la Tercera Revolución Industrial.

[7] Adoptamos aquí una perspectiva limitada a las relaciones Estado-economía. En esta fase de mundialización del capitalismo, los cambios en las formas dominantes de pensar fueron mucho más extensas, impactando múltiples esferas de la vida social. En lo que se dice respecto a la expansión de las ideas liberales en el mundo "en desarrollo", consultar Biersteker (1995).

[8] La exposición más completa de ese ideario, desde su surgimiento, evolución dentro del BNDES e impacto inmediato, se encuentra en Mourão (1994).

En la segunda mitad de los años 1980, la gran prensa y las elites empresariales adoptaron una perspectiva cada vez más liberal, aunque imprecisa, cuyo núcleo era el combate al estatismo. Se denunciaba el intervencionismo estatal en las relaciones mercantiles, especialmente el control de precios y el desequilibrio de las finanzas públicas, identificado como primera fuente de la inflación. En su extremo, especialmente entre los economistas neoclásicos ortodoxos, ese liberalismo ganaba una articulación ideológica más definida y consistente, en la forma de neoliberalismo. En ese periodo ganó fuerza entre dirigentes y técnicos de alto nivel en la administración directa y en las empresas estatales, especialmente del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), el mencionado ideario de "integración competitiva". A finales de esa década se difundió entre las elites empresariales privadas, pero de forma limitada, sirviendo de plataforma político-intelectual para la organización, por una fracción de la gran industria paulista, del Instituto de Estudios del Desarrollo Industrial (IEDI).

El énfasis dado a esos dos idearios liberalizantes en la génesis del periodo reciente hace contrapunto con la literatura que analiza el proceso de liberalización. La vertiente que lo ve de forma favorable tiende a apagar el neoliberalismo como fuente de inspiración, como si la liberalización fuera un "ajuste" adaptativo al movimiento de las cosas, del "mercado", como "ellas deben ser" (Pinheiro & Giambiagi, 2006). La literatura crítica (Filgueras, 2006; Barbosa & Souza, 2010) tiende a reducir el reformismo liberal al neoliberalismo enfatizando la subordinación del Estado al capitalismo internacional. Políticas que no encuadradan en estos moldes se ven ahora como equívocos, como excepciones que confirman la regla. Tales modelos analíticos facilitan la polarización, pero simplifican, empobrecen y hacen equivocada su reconstrucción histórico-sociológica. El reformismo liberal también tuvo que ajustarse a las demandas del movimiento de democratización, tanto aquellas materializadas en los nuevos patrones de relación entre los poderes de Estado fijados por la Carta de 1988, como a las demandas por más igualdad jurídica y material entre los ciudadanos, encarnadas o no en la misma Constitución. Estas presiones democratizantes se mantendrán hasta el periodo siguiente y marcarán fuertemente el tipo de liberalización que tuvo lugar en Brasil.

Inflexión liberal y reorientación internacional de Brasil

Durante el periodo de la Guerra Fría, la orientación básica de Brasil en relación a la del orden internacional, consistió en mantener la "autonomía a través de la distancia", resistiendo a la consolidación de instituciones y regímenes internacionales que pudieran congelar la jerarquía de poder mun-

dial. Esta orientación política reforzaba el proteccionismo del Estado en relación con la economía nacional, precisamente por esto se combinaba con el modelo desarrollista.

En el plano nacional, como vimos, la crisis de hegemonía llevó a la pérdida de la capacidad del Estado de conducir la sociedad y la economía, lo que produjo pérdida de dinamismo económico, oscilaciones bruscas de las tasas de crecimiento y el patrón inflacionario crónico y creciente. Esta pérdida de capacidad estatal ayudó a impulsar una variedad muy grande de actores colectivos hacia la democratización política, movimiento que ha ganado normatividad jurídica en la Constitución de 1988.[9] A un ritmo más lento y desfasado, las relaciones Estado-economía se fueron orientando hacia el liberalismo económico. Tales cambios políticos internos fueron balizados por grandes transformaciones económicas y políticas ocurridas a nivel mundial: transnacionalización del capitalismo, la diseminación internacional del neoliberalismo y el fin del orden bipolar de la Guerra Fría.

A pesar de estos grandes cambios, Brasil mantuvo su política de autonomía en el orden internacional por la distancia durante casi toda la década de 1980. Sólo a partir de 1989, de manera cada vez más clara, la orientación de las elites brasileñas se ha vuelto favorable a la integración del país al nuevo orden internacional en formación, aunque intentaba proteger los valores e intereses de Brasil en las instituciones y organismos reguladores que se construían (Vigevani, Oliveira & Cintra, 2003). Esto significaba ir más allá de la preservación de la autonomía nacional. Con el fin de las disputas Este-Oeste y la caída del bloque soviético, las polaridades se tornaron indefinidas y se convirtió en predominante la interpretación de que el nuevo orden internacional en formación abría posibilidades para una mayor proyección brasileña, pues la importancia relativa de cada país pasaba a ser medida menos por su peso militar y estratégico, y más por su proyección económico-comercial, científico y cultural (Amorim, 1994; Abdenur, 1994; Lafer y Fonseca Jr., 1994). El proteccionismo defensivo perdió significado y después de la Guerra Fría era necesario participar, convertirse en un global player en la construcción y en la gestión del orden internacional, que no se esperaba que fuera unipolar.[10]

[9] Contrariamente a las tendencias internacionales de ese contexto, la Carta de 1988 mantuvo el papel central del Estado en la ordenación económica, arreglo que ha suscitado varias críticas de segmentos liberales (políticos e intelectuales) en cuanto al supuesto estatismo de la Constitución. Al respeto de las disputas en torno del orden económico en el proceso constituyente, véase Pilatti (2008).

[10] En la tradición realista de las relaciones internacionales, el ordenamiento mundial se encaminó hacia un arreglo unimultipolar, con el mantenimiento de la primacía de Estados Unidos, a este respecto, véase Fiori, Medeiros y Serrano (2008).

Se observa, pues, que la perspectiva de "inserción competitiva"[11] —uno de los proyectos de reformismo liberal que balizó las luchas por la construcción de una nueva forma de Estado que superara la crisis de hegemonía iniciada a principios de los años 1980— se hizo dominante entre los formuladores de la política exterior brasileña y moldeó su redefinición. El Mercosur, por ejemplo, pasó a ser entendido no sólo como un refuerzo de la nueva democracia (así se interpretó en los años 1980), sino también como la afirmación de la posición económica y política de Brasil en la lucha por una inserción favorable en el nuevo orden mundial. Esta nueva orientación se consolidó en el gobierno de Itamar Franco (1993-1994), se mantuvo en el periodo de Cardoso y se intensificó en los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva, cuya posición hizo inviable la implantación del Área de Libre Comercio de las Américas propuesta por Estados Unidos.[12] Las variaciones de ejecución de la estrategia de inserción externa derivaron de cambios en la escena internacional y de las relaciones políticas internas: por un lado, la política unilateral del gobierno de George W. Bush, especialmente después del atentado del 11 de septiembre de 2001 y, por otro, el tono más nacionalista y hasta "tercermundista" que trajo la llegada del Partido de los Trabajadores al centro del poder.[13]

Lo relevante aquí es enfatizar que la ambición de convertirse en potencia (en el sentido político limitado, no necesariamente militar), que estaba implícita en la nueva orientación de la política exterior, tuvo implicaciones internas relevantes. Así pues, la apuesta en una "inserción internacional competitiva" sólo sería factible si Brasil tenía un Estado sólido, con capacidad de mando sobre la economía y la sociedad y también una economía con peso significativo desde el punto de vista internacional. Nuestra hipótesis es que tales exigencias internas ayudaron a filtrar la incorporación nacional del neoliberalismo, entonces dominante en Occidente. De hecho, si el ideario neoliberal fuera plenamente adoptado, se habría convertido imposible la construcción de un Estado con capacidad de inducción sobre la economía y, además, habría mucha incertidumbre en relación a la formación de una amplia base económica que sostiene como ambiciones de la elite de Brasil de para convertirse en la potencia. Así, es sorprendente que, al menos

[11] Se trata de otra forma de nombrar al ya mencionado ideario de "integración competitiva". Sobre la incorporación de esta perspectiva a la política exterior brasileña, véase especialmente Azambuja (1990).

[12] Recuerde que fue Itamar Franco quien lanzó en 1993, en la ciudad de Santiago (Chile), el proyecto de construir una Área de Libre Comercio de la América del Sur en el plazo de diez años, ampliando los horizontes del Mercosur.

[13] Sobre las diferencias de empleo, política exterior, entre los periodos de Cardoso y de Lula, consultar Vigevani y Cepaluni (2007). Estos autores contraponen lo que denominan "Autonomía a través de la participación", de Cardoso, a "Autonomía por la diversificación", de Lula.

en parte, las ambiciones internacionales de las elites brasileñas hayan contribuido a que las ideas neoliberales hayan sido atenuadas y sólo adoptadas selectivamente.

Por otro lado, la perspectiva de inserción internacional competitiva puede haber contribuido a atenuar la perspectiva autárquica del remanente desarrollismo nacional. En realidad, las ambiciones de convertir al Brasil en potencia internacional, han reforzado la conversión del viejo y defensivo desarrollismo en el proyecto de integración con competitividad de la estructura productiva. Así, la defensa del proteccionismo industrial frente a la competencia extranjera fue en parte abandonada, pero preservada la base productiva del país. Pasó a defender el estímulo a diversas actividades —agricultura, industria y servicios— para hacerlas competitivas a nivel internacional. La reorientación de la política exterior, la absorción selectiva del ideario neoliberal y las transformaciones del ideario desarrollista surgieron poco a poco y mediante agudas disputas político-ideológicas, posibles sólo porque el proceso brasileño de transición fue inicialmente de democratización política y sólo después de liberalización económica.

En otras palabras, el proceso de liberalización no fue producto de decisiones tomadas autocráticamente, sino de disputas y negociaciones, en un contexto de formas democráticas de hacer política y de la construcción de un nuevo proyecto hegemónico. Además, el proceso de democratización no fue producto de un juego jugado sólo para las diferentes facciones de la elite política; incluyó y dependía también de diferentes modalidades de presión del sector popular sobre el sistema político, presiones que resultaron, entre otros efectos en la inclusión en la Constitución de 1988 de una larga lista de derechos políticos y sociales (inéditos en Brasil), cuyas garantías condicionaron fuertemente las políticas estatales que se siguieron.

HEGEMONÍA LIBERAL *VS*. ORTODOXIA NEOLIBERAL: EL PERIODO CARDOSO

Hay un amplio consenso entre los analistas de la izquierda del espectro ideológico de que la corriente liberal más ortodoxa, la neoliberal, fue hegemónica desde 1995 hasta hoy, sobre todo en los gobiernos de Cardoso, materializándose en la política macroeconómica y otras políticas públicas. Hay ahí, como ya subrayamos, una simplificación que conduce a la imprecisión. A partir de otro ángulo, reafirmamos el argumento anterior: a pesar de que el neoliberalismo ha señalado de forma marcada las políticas del Estado brasileño desde la década de 1990, especialmente en el ámbito de la política macroeconómica, solo definió parcialmente las políticas de Estado.

Ancladas principalmente en los intereses del "mercado financiero" nacional e internacional que dominan el capitalismo financiero actual (Chesnais, 1994; Braga, 1997), las ideas neoliberales tuvieron que enfrentar resistencias derivadas de las ambiciones internacionales de Brasil, de las ideas e intereses liberal-desarrollistas[14] vinculados al capital productivo nacional y de las demandas igualitarias que se derivan del impulso hacia la democracia, que se tradujeron en agudas disputas políticas e institucionales. A pesar de ese impulso democratizante, tener raíces inicialmente en la clase media urbana, éste avanzó incorporando las demandas de autoorganización de los trabajadores de la industria y de los servicios, siguiendo adelante con el refuerzo de las "demandas potenciales" de la mayoría pobre del electorado —posibles de ser calculados por quien tenía el poder— y con las presiones distributivas de los movimientos sociales y de las asociaciones de trabajadores.

La retórica neoliberal, ya importante en el gobierno de Collor, ganó prominencia en la medida en que la estabilidad monetaria obtenida con el Plan Real pasó a ocupar el centro de la agenda política en el gobierno de Cardoso. La estabilidad sustituyó el énfasis característico del Estado "varguista", en el crecimiento económico y en el empleo como blancos de la política económica. Esta centralidad fue acompañada por el predominio de la perspectiva de que sólo se podría alcanzar el objetivo mediante políticas "ortodoxas", "universalmente" aceptadas en los medios académicos liberales y neoclásicos (Novelli, 2007a, 2007b), sin depender de la intervención ad hoc del Estado en el mercado, al estilo heterodoxo de la década de 1980.

El Banco Central (BC) se ha convertido en el núcleo de la gestión macroeconómica: se ha convertido en el principal responsable de la definición de las metas de inflación, asociándolas a una política monetaria rígida, a altísimos niveles de interés y, a partir de 1999, a un régimen de cambio flotante. El BC actuó con enorme independencia con respecto al resto del gobierno y a los ministerios económicos. Aunque no tiene la independencia legal en relación con la "política", como desean los ortodoxos, actúa como si la tuviera, con autonomía de acción. Esto garantiza, sin embargo, que la presidencia de la República pueda intervenir en casos extremos, como se produjo en la transición del primero al segundo gobierno de Cardoso, y no evita que se perciba, de forma general, mucha sintonía entre las políticas adoptadas y las inclinaciones del mercado financiero.

La política fiscal comandada por el Ministerio de Hacienda siguió un modelo menos rígido que el recomendado por la ortodoxia, aunque desde 1999

[14] La expresión "liberal-desarrollista", que nos parece más apropiada que la de "integración competitiva", para hacer el contrapunto al ideario neoliberal, se encuentra en Sallum Jr. (1999).

—después de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y con Estados Unidos—, haya producido un superávit primario siempre superior al 3.3% del PIB (sin considerar los pagos de intereses debidos). La calificación de la política fiscal como menos rígida se justifica porque el superávit primario derivó del aumento extraordinario de la carga tributaria —que saltó de una media del 25% del PIB en 1980, a aproximadamente el 35% del PIB a partir de 1995—, y no a la reducción de los gastos públicos, que aumentaron constantemente en relación con el PIB, con excepción de los años más agudos de la crisis (1999 y 2003). Además, si es verdad que hay mucho control en los gastos de los municipios y estados federados, los límites para los gastos del gobierno central son más flexibles, excepto por la obligación de producir el superávit operativo. Esta flexibilidad fiscal permitió que el Estado pudiera encargarse de los altísimos intereses de la deuda pública, atender algunas las demandas distributivas e implantar políticas sociales, satisfaciendo las obligaciones de la Constitución de 1988. En suma, también en Brasil los gastos públicos no fueron reducidos como recomienda la receta neoliberal.[15]

Hubo notable pérdida de capacidad de intervención del Estado en el ámbito económico, con el avance rápido del programa de desestatización, con la privatización de algunas grandes empresas estatales (en el caso emblemático de la Compañía Vale do Rio Doce) y en la adopción del modelo de Agencias Reguladoras para diversos sectores, como el de telecomunicaciones y el de electricidad.

Aunque la orientación neoliberal ha conducido a una gran reducción del papel empresarial del Estado, éste no perdió su capacidad de regulación y, en algunas áreas, hasta la incrementó, manteniendo capacidad considerable de intervenir activamente en la vida económica. En efecto, el neoliberalismo se efectúa en el núcleo de las políticas macroeconómicas, pero no logró convertirse en directriz orientadora de la totalidad de las políticas de Estado en la esfera económica.

Incluso, habiendo un gran número de privatizaciones, parte de un sector tan importante como el eléctrico fue mantenido como propiedad de empresas estatales. El Estado todavía mantuvo gran poder de decisión sobre otros segmentos: en el sector petrolero, por ejemplo, el Estado se convirtió en el poder concedente de zonas de explotación y transformó en concesionaria a Petrobras, manteniéndose como su accionista mayoritario y aun reservándole el derecho de mantener las áreas donde ya tenía operaciones.

[15] En este sentido, procede la comparación con los gobiernos de Thatcher y de Reagan, no realizaron necesariamente muchos de sus postulados y objetivos, en el caso notable del desempeño del gobierno británico en cuanto a la performance económica y al equilibrio fiscal (Colistete, Maluf & Nakane, 1997).

La estrategia adoptada por el gobierno de Cardoso para privatizar y vender las concesiones en el sector de las telecomunicaciones, confirman el argumento anterior. Más allá de ser precedidos por una ley que definió las reglas de funcionamiento y la estructura del sector por la creación de una agencia reguladora,, las diferentes privatizaciones y concesiones fueron definidas por varias subastas. El gobierno buscó atraer empresas transnacionales importantes para que participaran en estas subastas. Las empresas fueron invitadas a presentar propuestas con el gobierno, ofreciéndoles la posibilidad de recibir préstamos del BNDES y de asociarse a los fondos de pensiones de empresas estatales. En este caso, la cuestión no era construir un Estado sólido con capacidad de mando, pero de "hacer más denso" el sistema económico nacional y aumentar su peso internacional con la incorporación de parte de grandes proveedores mundiales de servicios de telecomunicaciones. En los términos prácticos, el BNDES atenuó su misión de banco de fomento del desarrollo nacional y se inclinó hacia una política de financiación de las privatizaciones.

Además, el Estado mantuvo bajo su control empresas privatizadas consideradas "de valor estratégico", asegurándose una *golden share* que le que permite vetar negocios que considere nocivos a los intereses del país. Esto fue en el caso de Embraer, fabricante nacional de aviones pequeños y medianos. Esta definición de "valor estratégico" fue crucial para imponer límites a las privatizaciones de los bancos estatales. Por un lado, el gobierno federal estimuló la venta de todos los bancos que fueran propiedad de los gobiernos estatales —sea por estar en mala situación financiera, ya sea porque los consideraba instrumentos de mala gestión del dinero público y del desajuste fiscal— por otro, mantuvo los bancos federales. El Banco de Brasil tiene especial importancia para el financiamiento de la agricultura, mientras que la Caixa Económica Federal es fundamental para el financiamiento inmobiliario, ambos entre los cinco mayores del país. Además, el gobierno federal preservó su banco para el desarrollo (BNDES), icono del periodo nacional-desarrollista y fuente principal de préstamos a largo plazo para las empresas privadas. Todo el sistema de regulación bancaria fue perfeccionado y sometido a las reglas internacionales de Basilea. De esa manera el Estado, además de su poder normativo, mantuvo una buena capacidad de actuar efectivamente, a través del sistema financiero estatal, sobre el nivel de actividad e inversión de los diversos sectores de la economía.

Finalmente, en contra de la retórica neoliberal, en situaciones críticas, cuando las políticas de estabilización y otras del repertorio liberal amenazaron destruir una parte considerada relevante de la industria, los cuadros "liberal desarrollistas" del gobierno y empresarios involucrados en el problema (a veces transnacionales), lograron que el Estado les diera alguna pro-

tección y estímulo. Insistimos en el argumento: esa inflexión sólo fue posible porque tales segmentos empresariales se consideraban claves para el proyecto de inserción competitiva, y porque los diferentes grupos sociales afectados (tecnocracia estatal, empresarios y trabajadores) reaccionaron a las presiones y al aumento de la competencia internacional, consiguiendo arrancar garantías *ad hoc* en un ambiente en que la política macroeconómica se encaminaba más y más a la apertura de esos sectores.

En esas condiciones, se abrió un escenario de elecciones entre *fundamentalismo neoliberal* y *liberal-desarrollismo*, de suerte que

> […] el primero ofrecía más garantías inmediatas de "asegurar el real" —preservando el prestigio político difuso que ayudaba al gobierno a mantener sus posiciones en las varias arenas políticas— y más riesgos a mediano y largo plazo, debido al posible crecimiento de la tasa de desempleo y de perturbaciones procedentes del sistema financiero internacional (Sallum Jr., 1999:44).

Por otra parte,

> […] el segundo prometía más garantías a mediano y largo plazo, mayor impulso al crecimiento y al equilibrio de las relaciones económicas con el exterior y menor fragilidad en relación a las oscilaciones bruscas del sistema financiero internacional, pero menos seguridad política a corto plazo, en función de posibles perturbaciones monetarias derivadas, por ejemplo, de un cambio en la política cambiaria o de intereses (Sallum Jr., 1999:44).

Esta ecuación de costos y beneficios indica que tales opciones no pueden ser interpretadas fuera de su contexto, en que la agenda de estabilización tenía centralidad política y económica, y experimentaba presiones internas y externas. No se trata de resumir tal explicación a un estilo de decisiones ad hoc, pero de considerar el carácter contradictorio de elecciones que no sólo planteaban diferentes orientaciones en el interior del campo liberal, pero tenían un alcance relativamente limitado. Nada contradice la adhesión predominante a la orientación neoliberal del primer gobierno de Cardoso; sin embargo, las presiones externas al gobierno, las exigencias político-institucionales y las demandas de diferentes grupos sociales forjaron una mitigación de las políticas asociadas al neoliberalismo. Vale insistir y enfatizar que: "Para la corriente neoliberal dominante la prioridad era la estabilización" (Sallum Jr., 1999:33).

Así, el ideario neoliberal fue incorporado a las políticas de Estado de forma atenuada y selectiva. Incluso en el plano de las ideas, no contó con un

conjunto articulado y consistente de defensores, aunque la prensa emitió opiniones y análisis de economistas, de consultorías económicas y de segmentos empresariales inspiradas en ese ideario. De forma similar, los portadores del "liberal desarrollismo" actuaron en el periodo de Cardoso, especialmente en el primer gobierno, más como "guerrilleros" defensores de la industria que como "estrategas del desarrollo", y parte de sus "victorias" —la preservación de BNDES, de Petrobras y del Banco de Brasil, por ejemplo— ocurrió menos como resultado de la defensa articulada y sistemática de un ideario consistente, que por la falta de acción concertada de los partidarios del ideario neoliberal. Después de las formulaciones iniciales del ideario de "integración competitiva", no hubo elaboración intelectual pertinente que conformara una estrategia de desarrollo que tuviera nitidez y, así, que pudiera agregar adeptos y orientar políticas consistente. Se mantuvo, de esta forma, como corriente liberal secundaria durante todo el periodo.

Aunque las iniciativas económicas del periodo de Cardoso no fueron resultado de un ideario bien definido, fueron sostenidas por un conjunto de concepciones y creencias que dieron unidad de orientación y propósito al bloque político hegemónico que sostuvo la reestructuración del Estado. Se trataba de un liberalismo económico en construcción, con límites mal definidos, que iban ganando nitidez en la medida en que las políticas de reforma se construían de forma disputada; un liberalismo, además, polarizado entre los actores inclinados ya sea al neoliberalismo o al liberal-desarrollismo.

Fue este reformismo liberal que se hizo hegemónico en el plano nacional.[16] Ése fue el código común que permitió articular la mayoría parlamentaria, burócratas y dirigentes del Estado, empresariado de todos los segmentos, medios de comunicación, con penetración en la clase media e incluso entre los trabajadores organizados.

Una hegemonía siempre resulta en la universalización de intereses a través de las ideas y, por tanto, de la creación y utilización de puentes simbólicos y prácticas entre los participantes del "sistema de dominación": *1*) entre el sector capitalista preponderante (el financiero) y los demás sectores empresariales, y *2*) entre los dirigentes del Estado, los cuadros de la administración y el conjunto de la población, bajo la suposición de que esta nueva forma de Estado establecería relaciones más democráticas con la sociedad.

[16] En Sallum Jr. (1999:32-35) se encuentra referencia al conjunto de ideas que orientaba la acción del bloque político hegemónico que aquí denominamos "reformismo liberal", enfatizando, sin embargo, su carácter ideológico poco nítido y políticamente en construcción.

En el periodo de Cardoso, los mencionados puentes simbólicos de inserción eran constituidos por las nociones de "estabilidad", "competitividad", "competencia", "capacitación" e "inclusión social" (pues se reconocía que el capitalismo operaba en una sociedad "injusta"), mediante la expansión de los "derechos sociales", "solidaridad" o de la "protección social". Estabilidad y competitividad fueron los valores que orientaron y justificaron la política económica en ese ciclo, mientras que la capacitación era el eje de las políticas destinadas a los trabajadores y pequeños productores (ajuste a los cambios tecnológicos, endeudamiento y posibilidad de convertirse en buenos empresarios). La capacitación era también el hilo ideológico que vinculaba las políticas sociales a la inclusión de segmentos más empobrecidos.[17]

Finalmente, los derechos sociales, la solidaridad y la protección social eran los lemas justificadores de las políticas que buscaban la ciudadanía y los excluidos, o precariamente incluidos en la sociedad capitalista. Los derechos sociales, pilares de una ciudadanía ampliada, estaban definidos en la Constitución y en la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS). Ambas intentaban garantizar las condiciones plenas para el ejercicio de la democracia y para fomentar la solidaridad de los sectores privilegiados con los grupos privados de sus derechos básicos o en una situación de miseria tal que requerían protección inmediata. No obstante, aunque se tratase de dar solidaridad a los "de abajo", de proteger y asegurar los derechos de todos, eso también estaba impregnado por la idea de capacitación, en el sentido de abrir a todos la posibilidad de participar plenamente de la sociedad capitalista. En el caso de que la sociedad de mercado exigiría "talento", méritos individuales y ambición para la acumulación. Se trata de una concepción que, precisamente por atenuar la dimensión social de las desigualdades, remite su superación al plano privado-individual.

Las políticas sociales en el gobierno de Cardoso fueron en general universales, sobre todo en relación con la salud y la educación. Cuando hubo focalización, ésta se produjo principalmente en términos regionales, por ejemplo: el Programa de la Comunidad Solidaria pretendía articular las diversas políticas universales en los municipios más pobres del país. Las políticas de transferencia de renta, que alcanzaban a las familias de la minoría de las características propias, como hijos pequeños en edad escolar, sólo ganaron importancia en el segundo mandato de Cardoso, sustituyendo las distribuciones de cestas básicas y otros productos.[18] Estas políticas enfo-

[17] Esta concepción se encuentra en un documento gubernamental presentado a un seminario internacional sobre la "tercera vía", la conexión establecida en el gobierno de Cardoso entre políticas sociales, capacitación e inclusión social, consúltese Faria y Graeff (2000:1).

[18] Sobre las políticas sociales en el gobierno de Cardoso, véase Draibe (2003).

cadas estaban vinculadas a la capacitación de las generaciones futuras, ya que las transferencias de ingresos estaban condicionadas a la asiduidad escolar de los hijos o a la realización de exámenes de salud.

Aunque estas ideas preponderan en el capitalismo contemporáneo, liderado por el capital financiero, la traducción de las nociones mencionadas en políticas concretas fue realizada básicamente por cuadros de clase media profesional,[19] incorporados al personal público en los sectores superiores de la administración.[20] Hay una afinidad entre esa clase y tales ideas, ya que estabilidad, competitividad, competencia y mérito —y las ideas relacionadas de eficiencia, racionalidad, capacidad y valor— son virtudes cultivadas por amplias parcelas de la clase media profesional.

Además de las limitaciones de las políticas de inserción competitiva que fortalecieron a la sociedad brasileña en el escenario internacional y de las presiones sociales de las políticas domésticas, cabe subrayar algunas de las presiones económicas internacionales que contribuyeron a moldear el programa liberal adoptado en el periodo. A pesar de que el Plan Real de estabilización fue lanzado cuando Brasil contaba con un nivel relativamente bajo de reservas de divisas, tuvo éxito. Sin embargo, la situación cambiaria continuó siendo difícil, en razón de la crisis mexicana de 1995, la crisis asiática de 1997, de la moratoria rusa ocurrida en el segundo semestre de 1998, lo que llevó al gobierno a aumentar mucho las tajas de interés y a recurrir al FMI y a las instituciones financieras multilaterales. En el comienzo de 1999, en el segundo gobierno Cardoso, se volvió insostenible mantener la política de sobrevaloración del real que, a pesar de castigar fuertemente diversos segmentos productivos de la industria nacional era el cerne de la política de estabilización del gobernador del Banco Central. Este último fue dimitido, adoptándose una política de fluctuación cambiaria del real.

La estabilidad no ha sido sacrificada. Por el contrario, a pesar de las dificultades externas ganó cimientos más sólidos, pues la política de tipo de cambio flotante alcanzó el estatus de elemento esencial para el mantenimiento de la estabilidad; y el ajuste fiscal pasó a ser protegido por una legislación complementaria, la Ley de Responsabilidad Fiscal promulgada en mayo de 2000.

[19] Entendida como los grupos sociales que ganan la vida a través del ejercicio calificado de profesiones especializadas de nivel superior, como economistas, administradores, ingenieros, sociólogos, etc., que trabajan usualmente como docentes universitarios, consultores o ejecutivos.

[20] Tal incorporación se dio gracias a la designación de cerca de 40 mil funcionarios para las tareas de dirección y asesoramiento superior. En 1998, representaban cerca del 3% de los cuadros de la administración pública.

No obstante, la incapacidad de revertir la vulnerabilidad externa de la economía brasileña representó un obstáculo infranqueable al crecimiento sostenido, haciendo énfasis en las expectativas de los desarrollistas con que Cardoso había conquistado el segundo mandato. También contribuyó para ello la reducción, en el segundo mandato, del peso de la corriente "liberal-desarrollista" en el equipo económico de gobierno.[21]

La política macroeconómica ha costado el deterioro de las finanzas públicas, la progresiva vulnerabilidad externa, un "patrón anémico de crecimiento", altas tasas de interés y aumento del desempleo, dando al final un "sentimiento generalizado de cambio; el país clamaba por la vuelta del crecimiento, del empleo, en fin, del dinamismo económico que había sido sacrificado en el altar de la estabilidad monetaria" (Paulino, 2010:309). Las dificultades económicas, aún para un gobierno reelecto por una amplia mayoría, reflejaron en un deterioro de la capacidad política del gobierno, aunque no a punto de producir una crisis de gobernabilidad.

En este contexto, una profundización de la liberalización con radicalización de las privatizaciones, la aceleración de las desregulaciones y una intensificación de la transnacionalización de la economía nacional, se tornaron políticamente impracticables, tanto por la escasez de instrumentos económicos como del *stock* de incentivos políticos. No es casual que, a partir de ese momento, el escenario sociopolítico comience a moverse, ahora con signo cruzado, es decir, hacia una nueva coalición que pudiera empuñar de nuevo las banderas del desarrollo y de defensa de los intereses nacionales, movimiento de las relaciones sociales en la política de Lula en 2002. Esta coalición incluyó los segmentos más organizados de los trabajadores (sus bases más tradicionales), sectores progresistas de clase media y, de forma inédita, parcelas de grupos empresariales, especialmente de sectores productivos más duramente castigados por las políticas de desregulación y por la apertura a la competencia internacional.[22]

El liberalismo económico en los tiempos de Lula

Hay varios análisis sobre la conversión de Lula y de la dirección del Partido de los Trabajadores (PT) a las políticas macroeconómicas de su antecesor, in-

[21] Por diversas razones, dejaron al gobierno varios cuadros identificados con el liberal-desarrollismo, tales como José Roberto Mendonça de Barros, Luiz Carlos Mendonça de Barros y Luiz Carlos Bresser-Pereira, que ocuparon posiciones destacadas en el primer mandato de Cardoso. José Serra, que fue ministro de Planificación, pasó a ocupar el Ministerio de Salud.

[22] Simbólicamente, esa alianza se consumó en la composición de la placa presidencial entre Lula (PT) y del empresario José de Alencar (entonces del Partido Liberal).

flexión expresada en la prioridad que se dio a la estabilidad de la moneda, al mantenimiento del sistema de metas de la inflación, a la reducción de la participación en el marco fiscal para sostener el superávit primario y el respeto a los derechos de los contratos.[23]

El elemento clave que permite vincular a los dos periodos es la decisión de mantener la estabilidad monetaria como acción estructurante de la gobernabilidad a ser construida, posición anunciada ya el 22 de junio de 2002, en el transcurso de la campaña electoral, en ocasión de la divulgación de la "Carta al Pueblo Brasileño".[24] Además, muchas de las reformas liberales del periodo anterior no se modificaron, manteniéndose vigentes la eliminación de los privilegios de las empresas nacionales, los regímenes de concesiones públicas en la relación con el capital privado (que luego evolucionó a los sistemas de asociación y de reparto, las condiciones para la gestión fiscal equilibrada y la autonomía operativa del Banco Central.[25]

Al principio, el gobierno de Lula se preocupó fundamentalmente en calmar los mercados manteniendo las políticas anteriores e incluso aumentando el superávit fiscal prometido por Cardoso al FMI. Barbosa e Souza (2004) califican esta política macroeconómica como el "ajuste necesario", que se tradujo, entre otras medidas, en elevación de las metas de inflación, mantenimiento de la política de fluctuación del real, aumento de la tasa Selic de intereses hasta el nivel de 25%, y la ampliación del superávit primario del 3.75% al 4.25% del PIB. El gobierno pretendió señalar claramente su dominio sobre la deuda pública, el control rígido sobre los gastos públicos (de la Unión, sobre todo) y el respeto a los contratos, además de estancar los efectos inflacionarios y la depreciación cambiaria resultante del año electoral.

Más aún: Lula continuó con el programa de reformas en los sistemas de pensiones y tributario iniciado en el periodo anterior. Para la mayoría de los militantes del PT, la continuidad fue asumida de mala voluntad, pero de forma resignada, pues era considerada inevitable para garantizar la estabilidad. Así se previó el cambio observado por Singer (2012) en las bases

[23] A este respecto, véase, entre otros: Sallum Jr. y Kugelmas (2005), Filgueiras y Gonçalves (2007), Paulani (2008) y Novelli (2007a). También sobre el gobierno de Lula, bajo otra perspectiva, véase también Singer (2012).

[24] El abandono de posiciones originales más radicales y la adopción de otras más moderadas fue una inflexión más antigua en la historia del PT, pero este documento es emblemático porque, aunque reafirma ideas consagradas como "reformas estructurales" y se refiere al "agotamiento del actual modelo", asume por primera vez pública y textualmente que la "premisa de esa transición será naturalmente el respeto a los contratos y obligaciones del país" (Lula da Silva, 2002).

[25] En el caso de las mujeres, la seguridad jurídica, los derechos de propiedad, la regulación de los mercados de trabajo y de capitales.

sociales, políticas y electorales del petismo, realineamiento nombrado por este autor como "lulismo".[26]

El liberalismo económico se mantuvo, pero perdió mucho vigor reformista, especialmente la vertiente proveniente de la corriente neoliberal.[27] Se buscó, de varias maneras, compatibilizar la herencia del periodo Cardoso con el antiguo contenido programático del Partido de los Trabajadores (mayor presencia del Estado, la protección a las empresas nacionales, la distribución de la renta y la protección a los trabajadores más pobres).

En primer lugar, la acción gubernamental enfatizó las ventajas de la estabilidad económica para los sectores pobres y para la generación de un crecimiento duradero y sostenible. El argumento no era nuevo, pero adquirió otra coloración al ser utilizado por un gobierno y un presidente identificados con los sectores populares.

Además, el gobierno de Lula interrumpió el proceso de privatizaciones y, con ello, evitó la reacción crítica de las corrientes de izquierda. Como contribución propia a la construcción de una forma de Estado, propuso la "asociación" como mecanismo de articulación entre el sector público y las empresas privadas. Esta iniciativa fue aprobada por el Congreso en finales de diciembre de 2004. En esas asociaciones, el Estado define qué hacer, conservando el papel dirigente y realizando parte de las inversiones; cuando la obra termina, es obvio, las empresas privadas se convierten en explotadoras de los servicios (carreteras, ferrocarriles, metro) con una rentabilidad mínima garantizada por un fondo público. Esta iniciativa innovadora no tuvo, sin embargo, resultados prácticos relevantes en el plan federal.[28]

Finalmente, la convergencia entre la necesidad de garantizar la estabilidad económica y las posiciones entre las que se incluyen las políticas orientadas a democratizar el acceso a los bienes y servicios públicos y a la apertura de nuevos canales de ascenso social. Para ello, se aumentó la renta real de los ciudadanos ya incluidos, pero situados en las capas inferiores de la pirámi-

[26] Se trata del alejamiento de las bases tradicionales vinculadas a los trabajadores organizados ya los sectores medios y de la aproximación con el "subproletariado". Tal inflexión congrega ingredientes de izquierda (igualdad social y distributivismo) y de derecha (alejamiento del programa originario, continuidad de la política macroeconómica).

[27] Un balance de ese periodo, desde una perspectiva "desarrollista", se encuentra en Barbosa y Souza (2010). En él, la polarización tradicional, que disocia completamente el desarrollismo y liberalismo, hace difícil diferenciarlo del nacional-desarrollismo. Es notable que los autores no hagan ningún análisis de las conexiones entre el desarrollo que defienden y la competitividad global del país.

[28] Sólo el 22 de diciembre de 2009 fue lanzado el primer edicto del gobierno con la modalidad de contrato, para la concesión de servicios de riego en Petrolina, Pernambuco. La licitación se cerró con vencedor apenas el 23 de septiembre de 2010, último año del segundo mandato de Lula.

de social y se amplió la cobertura a todos los brasileños situados en la pobreza, considerados no como personas, sino también como familias.

Cuando Lula fue reelecto en 2006, todos estos programas se mantuvieron y fueron ampliados. La estabilidad, la seguridad, el crecimiento y las inversiones públicas (sobre todo en infraestructura) asumieron un papel primordial. El Plan Acelerado de Crecimiento (PAC), un programa de inversiones anunciado en enero de 2007, se convirtió en omnipresente y ganó expresión y visibilidad, sobre todo por su participación en grandes inversiones, como puertos, plantas energéticas y en obras de infraestructura urbana. Sin embargo, se trata de un programa relativamente limitado: además del hecho de que muchas de las inversiones que lo constituían ya estaban previstas, los recursos totales equivalían a un máximo del 0.6% del producto interior bruto (PIB) en 2007, mientras que el pago de intereses de la deuda en el mismo periodo consumió el 4.7% del PIB (Filgueiras & Gonçalves, 2007:201).[29]

El gobierno amplió la intervención estatal a través de otros mecanismos, pero sin cumplir normas generales. Además de aumentar la capacidad de préstamos del BNDES —destinado a ofrecer financiaciones productivas a largo plazo y con intereses bajos—, el gobierno lanzó una serie de iniciativas fragmentarias para recuperar a las empresas estatales que no fueron privatizadas (por ejemplo, el caso de Eletrobrás) y que no se asociaban a empresas privadas para aumentar las inversiones.[30] Nutrido con recursos del Tesoro, el BNDES redireccionó sus prioridades para inversiones estructurales bajo la lógica del desarrollo de empresas nacionales, diferente del gobierno anterior, que privilegió la financiación de las privatizaciones. Así trató de mejorar la competitividad de las empresas brasileñas en relación a las multinacionales que operan en el país (en el sector de las telecomunicaciones, por ejemplo), además de alentar a las compañías nacionales a expandirse hacia el exterior. En suma, y aunque debiéramos examinar con más cuidado este nuevo activismo estatal, hay claras evidencias de un énfasis liberal desarrollista, de orientación auténticamente capitalista, jamás contestada por el gobierno petista.[31]

Al preservar la estabilidad por medio de políticas relativamente similares a las de Cardoso, Lula ganó un fuerte respaldo del mercado financiero y del

[29] En el marco del PAC todavía se han acogido otras iniciativas emblemáticas, como el Programa Luz para Todos, que desde su inicio alcanzó casi 15 millones de personas, y el Programa Mi Casa Mi Vida, que en sus dos versiones iniciales estableció la audaz meta de construcción de más de tres millones de unidades habitacionales, a este respecto, véase Goy, Salvador y Nagakawa (2008) y Safatle (2008).

[30] A este respecto, véase Goy, Salvador y Nagakawa (2008) y Safatle (2008).

[31] Para un análisis de las "dos almas" del petismo, de las contradicciones de su ideario y cómo éstas afloraron en la experiencia de gobierno, véase Singer (2012).

empresariado, especialmente cuando la convergencia entre la política macroeconómica heredada y el ideario político del PT, en un contexto mundial excepcionalmente favorable (hasta diciembre de 2008), permitió recuperar el crecimiento a un nivel modesto (en torno al 4.5% al año hasta la crisis), pero superior al periodo anterior y aparentemente sostenible. De hecho, las políticas que pretendían garantizar la convergencia, sobre todo aquellas que se reducen a la democratización del crédito y el aumento de los gastos de protección social, produjeron una especie de "crecimiento a través de la distribución",[32] cuya conjunción permitió la monetización de las zonas pobres y la mejora de las regiones atrasadas, en muchos casos con "tasas chinas", es decir, a un ritmo muy alto (Mendonça de Barros & Pereira, 2006).

"Estabilidad y crecimiento" fue la fórmula que permitió que Lula mantuviera el apoyo de los empresarios. Sin embargo, esto no impidió algunos desacuerdos puntuales y cierta desconfianza, ya fuera por la presencia de sindicalistas y líderes de los movimientos sociales en el gobierno, o por la tolerancia gubernamental a algunas acciones de esos movimientos. Pero el punto central es que la combinación de estabilidad y crecimiento garantizó el apoyo de los empresarios al gobierno, alianza que ya se había traducido desde 2003 en participación ministerial.[33]

Sin embargo, la dimensión más importante de la mencionada convergencia fue la ampliación del significado anterior del término "protección social". Esta expresión se refería, en el periodo de Cardoso, a la decisión de transferir recursos para las familias con ingresos inferiores a la línea de pobreza que tenían hijos pequeños, niños en edad escolar o alguna otra característica que justificara la ayuda. Esta protección obligaba a las familias beneficiadas a mantener a sus hijos en escuela, llevarlos a los centros de salud para vacunación y varias otras obligaciones. Con ello, se buscaba que las políticas de solidaridad contribuyesen a que los excluidos superaran su situación, alfabetizándose o asociándose en cooperativas de producción o comercialización para afrontar mejor los rigores del mercado.

Con Lula, la protección fue ampliada y se extendió a todas las familias que estaban por debajo de la línea de pobreza, en lugar de incluir sólo aquellas características especiales. Así, las familias beneficiadas por los planes

[32] La expresión fue acuñada por Marco Aurelio García, asesor de la Presidencia de la República, en entrevista a la revista *Teoría y Debate* el 1 de noviembre de 2006.

[33] Además de la presencia de Henrique Meirelles en el BC, los ministerios de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento y del Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, fueron ocupados desde el inicio del gobierno por representantes del empresariado, respectivamente, Roberto Rodrigues e Luiz Fernando Furlan. Se puede encontrar un análisis sobre la heterogeneidad y la presencia empresarial en el gobierno de Lula en Sallum Jr. y Kugelmas (2004:273-285).

de transferencia de renta pasaron de 5.6 millones a 11.2 millones. Después de algunas vacilaciones, se volvió a cobrar contrapartidas de los beneficiados y el gobierno hizo un esfuerzo para transformar tales obligaciones en el contrato (Cohn & Fonseca, 2004). La cobertura a los más pobres, los recursos destinados a programas sociales y el salario mínimo real aumentaron a un ritmo mayor que el PIB. Para los fondos destinados a las políticas universales de salud y educación aumentaron en el ritmo del crecimiento general de la economía (Filgueiras & Gonçalves, 2007:162). Por lo tanto, hubo una inversión de prioridades en relación al periodo de Cardoso, lo que, por supuesto, tuvo efectos políticos importantes, como se verá más adelante.

El gobierno no se limitó a ampliar los programas destinados a los sectores más pobres. La decisión de universalizar la protección social se materializó también a través de la democratización del acceso a ciertos recursos para los estratos que estaban por encima de la línea de pobreza. Para ello, ya desde el primer gobierno de Lula, se introdujeron las modificaciones en los mecanismos de ingreso bancario que permitieron a los asalariados legalmente registrados y jubilados del sector privado, pertenecientes al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), tener acceso a préstamos con costos inferiores a los usuales ("préstamo consignado"), con descuento en sus salarios o jubilaciones.

La protección se generalizó también a través de las políticas destinadas a ampliar el acceso a la educación superior para los sectores de renta media baja, a saber, obreros calificados y baja clase media, como trabajadores asalariados urbanos del comercio y servicios, autónomos no profesionales, etc. Destacan cuatro programas: *1*) el ProUni, que distribuye becas para jóvenes con un buen desempeño escolar, de familias para la escuela, para que estudien en escuelas superiores privadas inscritas en el programa; *2*) el FIES, que concede financiamiento a largo plazo para estudiantes de nivel superior en escuelas particulares, frecuentadas en general por aquellos con menos posibilidades de competir; *3*) el ReUni, que amplía el alcance y actualiza los currículos de los alumnos formados en las universidades públicas federales; *4*) los programas de cuotas en las escuelas de nivel superior, que privilegian el acceso de estudiantes provenientes de escuelas secundarias públicas y minorías, como negros, mulatos e indios. En todos estos casos, el objetivo consistía en apoyar el ascenso social de los jóvenes que, comparativamente, enfrentan más dificultades.

En el periodo de Lula, hay que subrayar la elevación del 105% del salario mínimo, 53% en términos reales, es decir, en relación con el costo promedio de la canasta básica. Esa democratización de la renta afectó positivamente a los trabajadores activos y a los dependientes del sistema previsional.

En suma, "Bolsa Familia", salario mínimo y expansión del crédito, sumados a los programas específicos (Singer, 2012:68), fueron políticas que, en conjunto, protegieron no sólo a los excluidos de la competencia —por edad, enfermedad o condiciones de vida miserables— sino también camadas sociales de mejor posición, como los obreros cualificados y la baja clase media que participan en la sociedad competitiva, pero en condiciones desfavorables.

Por supuesto, existe una importante diferencia entre los objetivos de un marco de políticas públicas y los efectos concretos sobre los objetivos de las políticas. Esto se da especialmente en relación a las políticas educativas: la literatura sociológica demuestra que la universalización de la educación puede crear ciudadanos más capaces, pero eso no necesariamente produce cambios significativos en el sistema de estratificación socioeconómica.[34] Aunque el sistema no se altere estructuralmente, tales iniciativas mejoran significativamente las posibilidades de ascenso de las clases medias bajas.

Finalmente, hay que subrayar un efecto importante de la apertura de mayores oportunidades de ascenso social, aunque ellas no se concreten en su totalidad: esa apertura tiende a producir mayor adhesión de los beneficiados a la orden competitiva, o sea, al sistema capitalista que sustenta al Estado. Éste ha sido uno de los caminos de profundización de la hegemonía liberal en el Brasil: permitió, gracias a la democratización de las oportunidades, el crecimiento económico y la ampliación del consumo, la incorporación de sectores subalternos e intermedios al sistema.

La acomodación entre los resultados del reformismo liberal —heredados del periodo de Cardoso— y el ideario del PT, fue traducida en políticas públicas por dirigentes diferentes de los que ocupaban los puestos superiores de la administración durante la gestión de Cardoso. En el gobierno de Lula también había presencia significativa de funcionarios pertenecientes a la clase media profesional, pero la mayoría de los cuadros incorporados al gobierno tenían como origen, desde el punto de vista social y ocupacional, la baja clase media. Pero es central resaltar otra diferencia cualitativa: de manera general, ese personal tenía filiación y militancia partidista. En la mayoría, habían sido dirigentes o líderes de asociaciones sindicales y de movimientos sociales.[35]

[34] Sobre esta cuestión véase Fernandes (1966, 1975, 1989).

[35] Estas afirmaciones se basan en las agudas observaciones de Francisco de Oliveira sobre la nueva clase en el poder, en intuiciones personales no sistemáticas y en dos investigaciones, una sobre la composición de los cuadros de dirección y asesoría (DAS) del gobierno de Lula, y otra sobre la clase política, es decir, los diputados federales de los periodos iniciados en 1998

Ésta es otra de las vías por las que la hegemonía liberal se ha ido profundizando en los gobiernos de Lula. El gobierno incorporó como parte del personal del Estado sectores más bajos de la pirámide social y, aún más importante, un número considerable de representantes de la ayuda de los sindicatos. La incorporación sociocultural de los estratos sociales intermedios y la absorción de los líderes en la gestión del Estado, en un contexto en que las corrientes liberales hegemónicas y los sectores clientelistas y conservadores de la "clase política" atenuaron el potencial transformador del PT y de sus aliados de izquierda. De hecho, ese proceso de ajuste había comenzado desde los años 1990, pero se acentuó después del ascenso al poder central.[36] El hecho es que el gobierno de Lula fue muy eficaz en la consolidación del sistema de dominación social y de la nueva forma de Estado inaugurada en 1995: políticamente democrática y moderadamente liberal en el plano económico.

En resumen, en el periodo de Lula la aceptación de la sociedad de mercado como modo de vida se ha desarrollado socialmente, sobre todo mediante la proliferación del consumo, conformando "el tercer patrón de cambio social que se encuentra en curso desde 2004 [que] demarca la combinación entre el crecimiento de la sociedad, la renta nacional per cápita y la reducción importante de la desigualdad personal de la renta" (Pochmann, 2010: 648), inclusión que incidió más fuertemente sobre la base de la pirámide social.

Conclusiones: limitaciones y dilemas de la forma contemporánea de Estado

Buscamos evidenciar el carácter atenuado y selectivo con el que el neoliberalismo es influenciado por las políticas de Estado en el Brasil contemporáneo. Este proceso ha sido limitado siempre por las exigencias desarrollistas, de fortalecer el sistema productivo y de fortalecer el país en el plan internacional, y por las demandas de democratización sustantiva que han acompañado a la lucha por la democratización política. En ese sentido, tal vez sería mejor identificar como hegemónico —en el Brasil contemporáneo— un ideario liberal moderado y poco ortodoxo, sin consistencia

y 2002, cuyos resultados se publicaron en Araújo (2007). En el mismo tema, véase Rodrigues (2006).

[36] La izquierda del PT y, principalmente, la que se distanció del partido a partir de los escándalos de corrupción de 2005, usa el término clásico del lenguaje gramsciano, "transformismo", para caracterizar ese proceso de "integración". El calificativo se utiliza como contrapunto a las posibilidades transformadoras, quizá "revolucionarias", no realizadas por el partido.

doctrinal: un ideario que valora la sociedad mercantil, el capitalismo, pero no excluye la intervención del Estado, se despoja de las diferencias materiales y culturales más grandes del país, sea para promover la expansión de la riqueza y la capacidad de competitividad internacional del país.

A pesar de su especificidad, el periodo de Lula continúa y profundiza el movimiento iniciado en el periodo de Cardoso, combinando el mantenimiento de la política macroeconómica, principalmente en sus dimensiones cambiaria y monetaria, a la que se agregó un mayor impulso desarrollista y fuerte acción distributiva.[37] Se pudo, así, consolidar la hegemonía liberal y la democracia de 1988 como sistemas de dominación social.

Bajo el impulso de las políticas de Estado, se produjeron no sólo alteraciones socioeconómicas que transformaron y expandieron la sociedad de mercado, como ésta fue reforzada ideológicamente, haciendo más creíbles, palpables y mensurables las promesas de acceso tanto de los "excluidos" y de segmentos "bajos" de la pirámide social, puesto que tales demandas serían parcial o integralmente efectivas.

En estos términos, no llega a ser de todo impropio la percepción de que el petismo parece cumplir la misión otrora pleiteada por el viejo Partido Comunista Brasileño, cuál sea, la de consumar la etapa de la revolución democrático-burguesa en el Brasil.[38] Sí, otras etapas vendrán, sólo el tiempo podrá responder, pero a juzgar por el modelo de Estado ahora forjado, es improbable que se consumen rupturas.

El proceso de desvanecimiento del ideario neoliberal y de profundización de la hegemonía liberal puede ser mejor percibido observándose la manera en que, en los periodos de Cardoso y de Lula, en un ambiente institucional sólidamente democrático, las consecuencias centrales de la política económica y de las políticas públicas en favor de los menos favorecidos, con gradaciones y diversos alcances. En ese sentido, "los cimientos se lanzaron, tanto en el sentido del perfeccionamiento del régimen democrático, como en la creciente aceptación de las reglas del juego, en cuanto a la elaboración de una nueva agenda desarrollista" (Diniz, 2013:18).

Como se ha subrayado en este capítulo, el liberalismo económico moderado que orientó las políticas del Estado brasileño contemporáneo es resultado acomodaticio de presiones y contrapresiones, entre fuerzas sociopolíticas que buscaban superar el antiguo Estado autoritario y nacional-

[37] Sobre las contradicciones entre reforma gradual y pacto conservador, véase Singer (2012) y Velasco y Cruz (2011).

[38] A pesar de las diferencias ideológicas y/o políticas entre esas fuerzas rivales (PSDB y PT) y en virtud de la similitud de la política macroeconómica, aparentemente la "modernización" institucional del Estado habría sido completada, restando "sólo" la disputa en cuanto a la mejor coalición sociopolítica para conducir ese proceso.

desarrollista. Ello fue moldeado por la lucha entre actores orientados por los idearios neoliberal, liberal-desarrollista y del desarrollismo estatista y distributivo, los cuales definieron sus contornos, aunque poco precisos, ajustando sus demandas y componiéndose mutuamente en todo el periodo considerado. A lo largo de los cuatro gobiernos analizados, las políticas de Estado tuvieron mayor afinidad con uno u otro de aquellos idearios. En los periodos en que la cuestión de la estabilidad era aguda, las políticas asociadas al neoliberalismo tuvieron prominencia, como en el periodo Cardoso y al comienzo del periodo Lula. Pero, reiteramos, la prominencia se ajusta a las presiones políticas afines con el liberal-desarrollismo y la democracia sustantiva. Las políticas orientadas a la inclusión social ganaron bastante énfasis en el periodo Lula, pero disociadas del estatismo desarrollista a que estaban ligadas originalmente, acomodándose a los patrones liberales predominantes. Las demandas afines al ideario liberal-desarrollista —inversión pública y privada, productividad, cambio favorable etc.— fueron las que más dificultades tuvieron para imponerse frente a las vinculadas a la estabilidad económica o a la democracia sustantiva.

En efecto, las retóricas del desarrollo e incluso del desarrollismo, estuvieron presentes de modo creciente en el periodo analizado. De la misma forma ocurrieron políticas asociables al liberal-desarrollismo, pero eso no ocurrió de forma continua: en alguna medida en el primer gobierno de Cardoso; más en el segundo gobierno de Lula que en el primero. Más importante aún: tales políticas no parecen haber obedecido a una estrategia definida en cualquiera de los gobiernos y, menos aún, en el periodo como un todo. En efecto, el proyecto de "integración competitiva", nacido en la segunda mitad de los años 1980, no tuvo portadores políticos lo suficientemente fuertes para darle consistencia y especialmente hacerle hegemónico como orientador de las políticas del Estado. La mayoría de las razones por las cuales el país, aunque alcanzó estabilidad económica y reducir la desigualdad socioeconómica, no logró tasas de crecimiento económico comparables a los del periodo nacional-desarrollista, habiendo reducido la participación económica que tenía hasta los años 1980 en el PIB mundial.[39] Explicación a la que todavía podrían ser agregados los obstáculos externos y los circunscritos a la crisis económica internacional, la prominencia del capital financiero y el desempeño subordinado del capital productivo nacional.

[39] A lo sumo, el país creció un 4% al año durante el periodo Lula, cuando las condiciones externas, al menos hasta finales de 2008, eran muy favorables, con una tasa muy inferior al crecimiento del 7.1% al año entre 1947-1980 (Cuentas Nacionales, FGV). En 1980, el producto per cápita de Brasil era 0.41 del equivalente de Europa Occidental; en 2010, esta proporción se redujo a 0.31 (University of Groningen, 2013).

En síntesis, las políticas afinadas con el liberal-desarrollismo no tuvieron capacidad de conducir al país a una integración competitiva relevante en la economía mundial. No hay, sin embargo, cómo discutir aquí las bases sociales de la frágil sustentación sociopolítica del proyecto de "integración competitiva", especialmente la posición, el peso económico y la influencia política del empresariado industrial a ese respecto.

Otras limitaciones importantes de la orientación económica de este Estado, se refieren a aspectos como el que constituyen la base de la democratización. El sistema tributario —además de muy complejo— no grava la propiedad, especialmente las herencias, grandes fortunas, donaciones y la propiedad urbana, lo que determina una acumulación de desigualdades socioeconómicas. Por otra parte, la organización estatal sufre de hinchazón y superposición de leyes, normas y reglamentos, y de exacerbado burocratismo. Lo que fue inicialmente reacción sana del movimiento de democratización a los escándalos de corrupción y a las prácticas patrimonialistas en la administración pública, transformó al Estado en agente lento y poco eficiente de desarrollo.

A pesar de todas estas limitaciones —y sobre todo de estar lejos de superar las desigualdades estructurales y sociales que marcan su sociedad—, la forma de Estado que se consumó en Brasil le confería estabilidad política e institucional en el periodo analizado, principalmente porque se constituyó un pacto que permitió, por un lado, preservar e incluso ampliar las ganancias del capital y, por otro, hacer la democracia más sustantiva mediante un impulso distributivo. Es decir, la concertación en el ámbito de las políticas del Estado en relación a la economía fue determinante para la sustentación del sistema político.

BIBLIOGRAFÍA

Abdenur, R. (1994), "A política externa brasileira e o sentimento de exclusão", en G. Fonseca Jr. y S. Castro (eds.), *Temas de Política Externa Brasileira II*, São Paulo, Paz e Terra.

Amorim, C. (1994), "Uma diplomacia voltada para o desenvolvimento e a democracia", en G. Fonseca Jr. y S. Castro (eds.), *Temas de Política Externa Brasileira II*, São Paulo, Paz e Terra.

Araújo, M.C. (ed.) (2007), *Governo Lula, contornos sociais e políticos da elite do poder*, Río de Janeiro, CPDOC-FGV.

Azambuja, M. (1990), "A política externa do governo Collor", Palestra proferida no Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (USP), *Série Documentos IEA-USP*, 19 de octubre.

Barbosa, N. y J.A.P. Souza (2010), "A inflexão do governo Lula, política econômica, crescimento e distribuição de renda", en E. Sader y M.A. Garcia (eds.), *Brasil, entre o Passado e o Futuro*, São Paulo, Boitempo Editorial.

Biersteker, T.J. (1995), "The 'Triumph' of Liberal Economic Ideas in the Developing World", en B. Stallings (ed.), *Global Change, Regional Response, The New Economic Context of Development,* Cambridge, UK, Cambridge University Press.

Braga, J.C. (1997), "Financeirização Global. O padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporáneo", en M.C. Tavares y J.L. Fiori (eds.), *Poder e dinheiro*, Petrópolis, Vozes.

Carvalho, J.M. (2002), *Cidadania no Brasil, o longo camino,* Río de Janeiro, Civilização Brasileira.

Chesnais, F. (1994), *La mondialization du capital,* París, Syros.

Colistete, R., R. Maluf y M. Nakane (1997), *O que há de novo no Reino? Teoría e Debate, 35,* disponible en <http://www.teoriaedebate.org.br/materias/internacional/o-que-ha-de-novo-no-reino?page=full>, consultado el 25 de octubre de 2013.

Cohn, A. y A. Fonseca (2004), "O Programa Bolsa-Família e a questão social", em *Teoria e Debate*, 57, pp.1-5.

Diniz, E. (2013), "Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista, tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI", en *Revista Sociologia e Politica*, 21(47), pp. 9-20, DOI <10.1590/S0104-44782013000300002>.

Draibe, S. (2003), "A política social no periodo FHC e o sistema de proteção" social, en *Tempo Social*, 15(2), pp. 64-101, DOI <10.1590/S0103-20702003000200004>.

Fajnzylber, F. (1983), *La industrialización trunca de América Latina*, México, Editorial Nueva Imagen.

Faria, V. y E. Graeff (2000), *Preparando o Brasil para o século XXI*, Digit.

Fernandes, F. (1966), *Educação e sociedade no Brasil*, São Paulo, Edusp.

Fernandes, F. (1975), *Universidade brasileira, reforma ou revolução?* São Paulo, Alfa-Ômega.

Fernandes, F. (1989), *O desafio educacional*, São Paulo, Cortez.

Filgueras, L. (2006), *História do Plano Real*, 3a. ed. São Paulo, Boitempo Editorial.

Filgueras, L. & R. Gonçalves (2007), *A Economia Política do Governo Lula*, Río de Janeiro, Contraponto.

Fiori, J.L., C. Medeiros y F. Serrano (2008), *O mito do colapso do poder americano*, São Paulo, Record.

Garcia, M.A. (2006), "Os horizontes do governo e do PT", em *Revista teoría e Debate*, 68.
Gonçalves, R. (2010), "Análise comparativa do governo Lula – Resultados e Metodologia", en P. Passarinho (ed.), *Governo Lula, 2003-10, Aparência e Essência*, Río de Janeiro, Contraponto.
Goulart, J.O. (2013), "Processo constituinte e arranjo federativo", en *Lua Nova*, 88, pp. 185-215, DOI <10.1590/S0102-64452013000100007>.
Goy, L., F. Salvador y F. Nagakawa (2008), "Estatais criam alternativa para as PPPs", en *O Estado de S. Paulo*, 23 de junio, p. B5.
Hall, P. (1986), *Governing the Economy, The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford, Oxford University Press.
Hall, P. y R. Taylor (2003), "As três versões do neo-institucionalismo", en *Lua Nova*, 58, pp. 193-223, DOI <10.1590/S0102-64452003000100010>.
Lafer, C. y G. Fonseca Jr., "Questões para a democracia no Contexto Internacional das polaridades indefinidas (Notas analíticas e algumas sugestões)", en G. Fonseca Jr. y S. Castro (eds.), *Temas de Política Externa Brasileira II*, vol. I, São Paulo, Paz e Terra.
Linz, J. y A. Stepan (1996), *Problems of Democratic Transitions and Consolidation, Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
Lula da Silva, L.I. (2002), *Carta ao povo brasileiro*, disponible en <http://www.iisg.nl/collections/carta_ao_povo_brasileiro.pdf>, consultado el 28 de noviembre de 2013.
Mendonça de Barros, L.C. y M.P. Pereira (2006), *A força de Lula*, Digit.
Mourão, J.O.F. (1994), "A integração competitiva e o Planejamento no sistema BNDES", en *Revista do BNDES*, 1(2), pp. 3-26.
Novelli, M. (2007a), "Inflação e desinflação, coalizões, conflitos e instituições no Brasil e em outros países", tesis de doctorado, Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
Novelli, M. (2007b), *A continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e o governo Lula, uma abordagem sociopolítica*, Digit.
Oliveira, G. y F. Turola (2003), "Política económica do segundo gobernó FHC", en *Tempo Social*, 15(2), pp. 195-217, DOI <10.1590/S0103-20702003000200008>.
Paulani, L. (2008), *Brasil Delivery*, São Paulo, Boitempo.
Paulino, L.A. (2010), "O Plano Real e os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998/1999-2002)", en M.C. Pires (ed.), *Economia brasileira, da colônia ao governo Lula*, São Paulo, Saraiva.
Pilatti, A. (2008), *A Constituinte de 1987-1988, progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*, Río de Janeiro, Lumen Juris.

Pinheiro, A. y F. Giambiagi (2006), *Rompendo o marasmo, a retomada do desenvolvimento no Brasil*, Rio de Janeiro, Elsevier.

Pochmann, M. (2010), "Estrutura social no Brasil, mudanças recentes", em *Serviço Social & Sociedade*, 104, pp. 637-649, DOI <10.1590/S0101-66282010000400004>.

Rocha, A.S. (2013), "Genealogia da Constituinte, do autoritarismo à democratização", em *Lua Nova*, 88, pp. 29-87, DOI <10.1590/S0102-64452013000100004>.

Rodrigues, L.M. (2006), *Mudanças na Classe Política Brasileira,* São Paulo, Publifolha.

Safatle, C. (2008), "Estatais, a nova onda", en *Valor*, 13 de julio, p. A2.

Sallum Jr., B. (1996), *Labirintos, dos generais à Nova República*, São Paulo, Hucitec.

Sallum Jr., B. (1999), "O Brasil sob Cardoso – neoliberalismo e desenvolvimentismo", en *Tempo Social*, 11(2), pp. 23-47, DOI <10.1590/S0103-20701999000200003>.

Sallum Jr., B. (2003), "Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX", em *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(52), pp. 35-54, DOI <10.1590/S0102-69092003000200003>.

Sallum Jr., B. y E. Kugelmas (2005), "O modo Lula de gobernar", en B. Sallum Jr. (ed.), *Brasil e Argentina hoje, economia e política*, Bauru, Edusc.

Santos, W.G. (1979), *Cidadania e Justiça*, Rio de Janeiro, Campus.

Singer, A. (2012), *Os sentidos do lulismo, reforma gradual e pacto conservador*, São Paulo, Companhia das Letras.

University of Groningen (2013), *The Maddison Project*, disponible en <http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/home.htm>, consultado el 2 de noviembre de 2016.

Velasco e Cruz, S. (2011), "O segredo de combinar continuidade e mudança", em *Revista Faac*, 1(2), pp. 135-140.

Vigevani, T. y G. Cepaluni (2007), "A política externa de Lula da Silva, a estratégia da autonomia pela diversificação", en *Contexto Internacional*, 29(2), pp. 273-335, DOI <10.1590/S0102-85292007000200002>.

Vigevani, T.; M. Oliveira y R. Cintra (2003), "Política externa no periodo FHC, A busca da autonomia pela integração", en *Tempo Social*, 15(2), pp. 31-61 DOI <10.1590/S0103-20702003000200003>.

Estrategias de desarrollo económico
volumen 2 de la colección
México: 2018-2024: Nueva estrategia de desarrollo,
coordinada por José Luis Calva,
se terminó en 2018
en Juan Pablos Editor, S.A.
2a. Cerrada de Belisario Domínguez 19
Col. del Carmen, Alcaldía de Coyoacán
México, 04100, Ciudad de México
<juanpabloseditor@gmail.com>

CNU CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSITARIOS
POR UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

OBJETIVOS

Primero: conjuntar nuestros esfuerzos para formular desde una perspectiva universitaria un sistema integral de propuestas viables de políticas públicas capaces de superar el pobre y errático desempeño mostrado por la economía mexicana durante las últimas décadas, fortalecer la cohesión social de nuestra nación y abrir los cauces de un desarrollo sustentable, incluyente, equitativo y democrático.
Segundo: contribuir de manera organizada a la formación de la conciencia ciudadana sobre la apremiante necesidad de que nuestro país adopte una nueva estrategia de desarrollo.
Tercero: contribuir a enriquecer el contenido y a elevar la calidad del debate político y social sobre los grandes problemas nacionales.

Estos objetivos los realizaremos con espíritu de servicio a la nación y visión de Estado, con plena independencia respecto a los partidos políticos.

JP

9 786077 114772