

12351
Sept. 1993

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure

EL MILAGRO DE ASIA ORIENTAL

EL CRECIMIENTO ECONOMICO Y LAS POLITICAS OFICIALES

R E S U M E N

E M B A R G O

NO SE PUBLIQUE NI TRANSMITA HASTA LAS 16.00 H, HORA DE VERANO DEL ESTE DE EE.UU.
(20.00 H DEL MERIDIANO DE GREENWICH) DEL DOMINGO 26 DE SEPTIEMBRE DE 1993

Informe del Banco Mundial
sobre investigaciones relativas
a políticas de desarrollo

El Milagro de Asia Oriental

El crecimiento económico
y las políticas oficiales

RESUMEN

Banco Mundial
Washington, D.C.

© 1993, Banco Internacional de Reconstrucción
y Fomento / BANCO MUNDIAL
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433
EE.UU.

Reservados todos los derechos
Hecho en los Estados Unidos de América
Primera edición, septiembre de 1993

Fotografías de la portada: En el extremo superior, un arrozal en Java, Indonesia;
cortesía de Mauricio Asseo. En el extremo inferior, el puerto de Pusán,
República de Corea; cortesía de Jitendra Bajpai.

ISBN 0-8213-2604-X

Introducción

LOS DEBATES EN TORNO A LA FUNCION ADECUADA DE LAS POLITICAS oficiales en el desarrollo económico han mantenido ocupados a los responsables de la formulación de las políticas económicas y a los especialistas en la materia desde que el estudio de las economías en desarrollo comenzó formalmente al término de la segunda guerra mundial. El éxito de muchos de los países de Asia Oriental en lograr crecimiento rápido y equitativo, a menudo en el contexto de políticas oficiales activistas, plantea interrogantes complejos acerca de la relación entre el gobierno, el sector privado y el mercado. Aparentemente, las economías en rápido crecimiento de Asia Oriental utilizaron muchos de los mismos instrumentos de política que otros países en desarrollo, pero con mejores resultados. La comprensión de las políticas que contribuyeron al rápido crecimiento de esos países, y la manera en que lo hicieron, reviste importancia para las investigaciones sobre políticas de desarrollo. Por estas razones, en las Reuniones Anuales de 1991 de la Junta de Gobernadores del Banco Mundial realizadas en Bangkok, Tailandia, anuncié que la Oficina del Vicepresidente de Economía del Desarrollo de nuestra institución emprendería un estudio comparativo del crecimiento económico y las políticas oficiales en Asia Oriental.

El libro titulado *El Milagro de Asia Oriental* es el resumen de ese programa de investigaciones, y constituye el primero de una serie de informes sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo del Banco Mundial, cuyo objetivo es presentar a un amplio público los resultados de las investigaciones sobre cuestiones de políticas de desarrollo que ha llevado a cabo el personal del Banco Mundial. En su calidad de informes sobre cuestiones de política, nuestra intención es que nos ayuden a evaluar lo que sabemos y a identificar claramente lo que no sabemos; deben contribuir al debate en torno a los objetivos e instrumentos apropiados de política oficial para los países en desarrollo, tanto en el seno de las comunidades académicas como de las que se dedican a la formulación de políticas; por último, deben ser accesibles a los que no son especialistas en la materia. Dado que en dichos informes se resumen las investigaciones realizadas, esperamos también que den lugar a nuevos debates—tanto dentro como fuera de la institución—acerca de los métodos utilizados y las conclusiones a que se llegó.

¿Qué nos dice el informe acerca del milagro de Asia Oriental? Las investigaciones señalan que la mayor parte del extraordinario crecimiento registrado en Asia Oriental se debe a la excepcional acumulación de recursos humanos y materiales. Pero esos países también estaban en mejores condiciones que la mayoría para asignar recursos materiales y humanos a inversiones sumamente productivas y a adquirir y dominar tecnologías. En ese sentido no hay nada

“milagroso” acerca del éxito de los países de Asia Oriental; cada uno ha cumplido las tareas fundamentales del crecimiento mejor que muchos otros países.

Los ocho países estudiados utilizaron combinaciones muy diferentes de políticas, desde las no intervencionistas a las sumamente intervencionistas. Por lo tanto, no hay un modelo único de desarrollo de Asia Oriental. La diversidad de experiencias confirma la opinión de que las políticas económicas y la asesoría en cuanto a políticas deben ser específicas para cada país a fin de que sean eficaces; pero también hay algunas características comunes entre los países asiáticos de gran crecimiento económico. Los autores llegan a la conclusión de que el rápido crecimiento de cada uno se debió básicamente a la aplicación de un conjunto de políticas económicas comunes, favorables al mercado, que llevaron a la mayor acumulación y a la mejor asignación de recursos. Si bien esta conclusión no sorprende por lo nueva, refuerza otras investigaciones que han puesto de relieve la necesidad fundamental de que los países en desarrollo apliquen acertadamente los principios básicos de política. La investigación también apoya la conveniencia de un enfoque doble a la política de desarrollo, haciendo hincapié en la estabilidad macroeconómica por una parte y las inversiones en recursos humanos por otra. Queda ampliamente demostrada la importancia de una gestión macroeconómica apropiada y de sistemas educacionales de amplia base para el rápido crecimiento de Asia Oriental.

El informe también abre nuevos horizontes, y llega a la conclusión de que en algunos países, en especial los del nordeste de Asia, algunas intervenciones selectivas contribuyeron al crecimiento y además, nos ayuda a comprender mejor las condiciones que se requieren para que las intervenciones tengan éxito. Los autores sostienen que en los casos en que las intervenciones selectivas tuvieron buenos resultados, ello se debió a tres requisitos fundamentales. En primer lugar, abordaron problemas de funcionamiento de los mercados. Segundo, tuvieron lugar en el contexto de políticas fundamentales apropiadas. Por último, su éxito dependió de la capacidad de los gobiernos para establecer y supervisar normas apropiadas de desempeño económico en relación con las intervenciones—siguiendo la expresión que usan los autores, para crear “concursos económicos”. Estos requisitos sugieren que el marco institucional en que se aplican las políticas reviste tanta importancia para su éxito o fracaso como las políticas mismas y, en consecuencia, el informe dedica considerable atención a las bases institucionales del rápido crecimiento de Asia Oriental.

Si bien estos factores ayudan a explicar por qué políticas aparentemente similares no tuvieron buenos resultados en muchos otros países, el informe también deja sin contestar muchos interrogantes importantes. Los aspectos orientados al mercado de las políticas de Asia Oriental pueden recomendarse con pocas salvedades, pero los más difíciles desde el punto de vista institucional, como las intervenciones basadas en los concursos, no se han utilizado con éxito en otros entornos. Los factores no económicos, entre ellos la cultura, la política y la historia, tienen también importancia en el éxito de Asia Oriental. Por lo tanto, aún queda mucho que aprender acerca de la acción recíproca entre la selección de políticas y la capacidad institucional y entre los factores económicos y no económicos en el proceso de desarrollo. El trabajo en estos ámbitos continuará más allá de este informe.

RES

Agradecemos en forma especial el apoyo del Gobierno del Japón al programa de investigaciones sobre los países asiáticos de gran crecimiento económico. El informe es el producto del trabajo realizado por el personal del Banco Mundial, y los juicios que se formulan en él no son necesariamente reflejo de la opinión del Directorio de la institución o de los gobiernos representados en éste.

Lewis T. Preston

Lewis T. Preston
Presidente
Banco Mundial

Agosto de 1993

Índice del libro

El equipo de investigación

Nota de agradecimiento

Definiciones y notas sobre los datos

Panorama general: La realización de un milagro

La esencia del milagro: Crecimiento rápido con equidad

Políticas relativas al crecimiento rápido en una economía mundial en evolución

Nota

1 Crecimiento, equidad y cambios económicos en Asia Oriental

Crecimiento económico rápido y sostenido

Disminución de la desigualdad de ingresos y de la pobreza

Sectores agrícolas dinámicos

Rápido aumento de las exportaciones

Rápidas transiciones demográficas

Altas tasas de inversión y de ahorro

Creación de recursos humanos

Rápido aumento de la productividad

Apéndice 1.1: Explicación del crecimiento

Apéndice: 1.2: ¿Qué muestran las pruebas de las capacidades cognitivas?

Notas

2 Políticas oficiales y crecimiento

Explicaciones de política

Estructura funcional del crecimiento

Notas

3 La búsqueda de estabilidad macroeconómica y rápido aumento de las exportaciones

La ortodoxia pragmática en la gestión macroeconómica

Creación de una campaña de promoción de las exportaciones

Apéndice 3.1: Cronologías económicas y políticas

Notas

- 4 **Base institucional para el crecimiento compartido**
El logro de la legitimidad a través del crecimiento compartido
Aislamiento de la tecnocracia económica
Cómo atraer a las grandes empresas
Notas

- 5 **Estrategias para una rápida acumulación de recursos humanos y materiales**
Explicación de la elevada formación de recursos humanos en Asia Oriental
Explicación de las altas tasas de ahorro de Asia Oriental
Explicación de las altas tasas de inversión en Asia Oriental
Apéndice 5.1: Las pruebas de causalidad de Granger con respecto a las tasas de ahorro y de crecimiento
Apéndice 5.2: Nota técnica sobre la relación entre los tipos de interés y el crecimiento
Notas

- 6 **Utilización eficiente de los recursos: dependencia de los mercados y las exportaciones**
Explicación de la utilización eficiente de los recursos de Asia Oriental
Utilización del mercado: mercados de trabajo en Asia Oriental
Asistencia al mercado: mercados financieros y asignación de recursos
Utilización del mercado internacional: políticas comerciales e industriales
En qué forma las exportaciones de manufacturas aumentaron la productividad
Apéndice 6.1: Comprobación de los efectos de las políticas industriales en las variaciones de la productividad
Apéndice 6.2: Pruebas de la relación entre el cambio de la productividad total de los factores y las políticas comerciales
Notas

- 7 **Políticas y pragmatismo en un mundo en evolución**
Bases del crecimiento rápido—aplicación acertada de los principios fundamentales
Creación de instituciones para fomentar el crecimiento
Intervención en los mercados
Nota

Nota bibliográfica

El equipo de investigación

EL INFORME SOBRE INVESTIGACIONES RELATIVAS A POLÍTICAS DE desarrollo fue preparado por un equipo dirigido por John Page e integrado por Nancy Birdsall, Ed Campos, W. Max Corden, Chang-Shik Kim, Howard Pack, Richard Sabot, Joseph E. Stiglitz y Marilou Uy. Aportaron valiosas contribuciones Robert Cassen, William Easterly, Robert Z. Lawrence, Peter Petri y Lant Pritchett. Lawrence MacDonald fue el editor principal. Los estudios de casos de los siete países asiáticos en desarrollo de gran crecimiento económico fueron realizados bajo la dirección de Danny Leipziger. El equipo tuvo el apoyo de María Luisa Cicogniani, Varuni Dayaratna, Leora Friedberg, Jay Gonzalez, Jennifer Keller, May Khamis, Sonia Plaza, Myriam Quispe, Carol Strunk y Ayako Yasuda. Lawrence H. Summers inició el trabajo, que se llevó a cabo bajo la dirección general de Nancy Birdsall.

El equipo de redacción y producción del informe fue dirigido por Alfred Imhoff. El personal de apoyo estuvo encabezado por Sushma Rajan e incluyó además a Milagros Divino, Jan-Marie Hopkins, Anna Marie Maranon y Linda Oehler. Polly Means prestó asistencia en materia de gráficos y Bruce Ross-Larson y Meta de Coquereaumont proporcionaron ayuda adicional en la redacción. El mapa fue confeccionado por Jeffrey N. Lecksell, y Mika Iwasaki coordinó las labores en el Japón.

La preparación de este informe se basó en varios otros proyectos conexos de investigación. Los estudios del principal sistema bancario y la administración pública del Japón fueron llevados a cabo bajo la dirección de Hyung-Ki Kim. Yoon-Je Cho y Dimitri Vittas dirigieron el proyecto en lo relacionado con la eficacia de las políticas crediticias en Asia Oriental. Brian Levy dirigió la parte del proyecto relativo a los sistemas de apoyo para empresas pequeñas y medianas en Asia, y John Page coordinó lo referente a los proyectos sobre las perspectivas japonesas en cuanto a políticas oficiales durante el período de rápido crecimiento, y las políticas y la administración tributarias en Asia Oriental.

Nota de agradecimiento

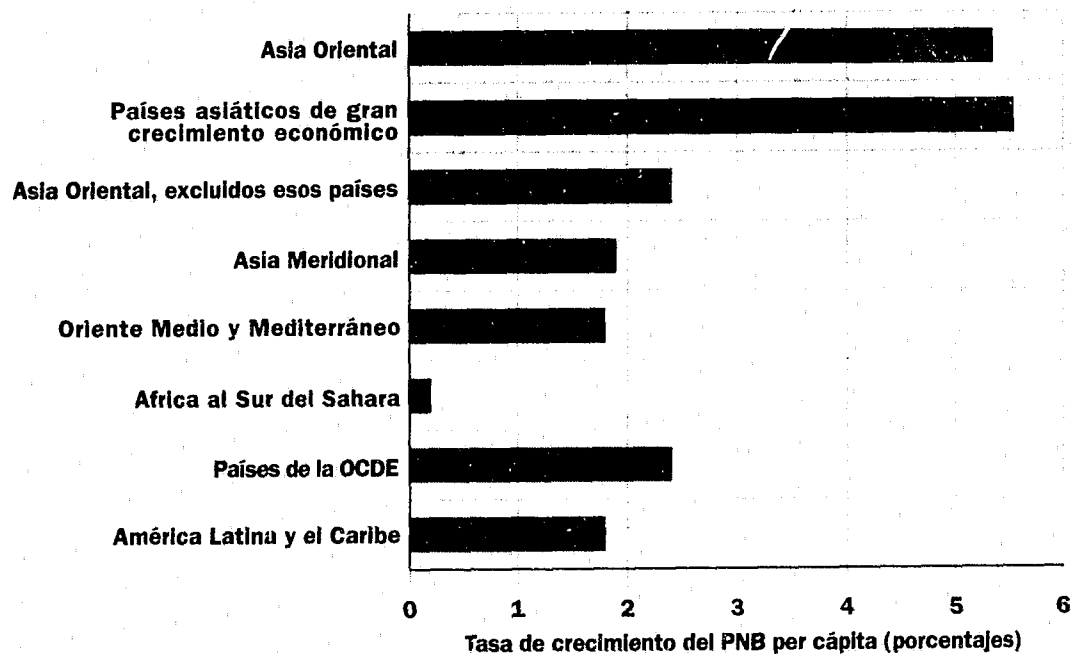
MUCHAS PERSONAS, TANTO DEL BANCO COMO AJENAS A LA institución, proporcionaron valiosos aportes y comentarios. (En la nota bibliográfica al final del libro figuran los agradecimientos específicos por sus esfuerzos.) Agradecemos especialmente a los siguientes funcionarios superiores de los países estudiados que examinaron un primer borrador del informe y formularon comentarios al respecto: Seung-Chul Ahn, Isao Kubota, Shijuro Ogata, J. B. Sumarlin, Teh Kok Peng, Chikao Tsukuda, Tan Sri Dato, Lin See Yan, y Cesar Virata. Vinod Thomas hizo comentarios sobre varios borradores y coordinó las observaciones de sus colegas en la oficina Regional de Asia Oriental y el Pacífico del Banco. Los comentarios de Karl Dahlman, Kemal Dervis, Mark Gersovitz, Ralph W. Harbison, Magdi Iskander, Hyung-Ki Kim, Danny Leipziger, Johannes Linn, Gobind Nankani, Mieko Nishimizu, Guy P. Pfeffermann, D. C. Rao y Michael Walton contribuyeron a mejorar el libro.

Los seminarios organizados por la Indonesian Economists Association, the Economic Society of Singapore, the Monetary Authority of Singapore, Stanford University y el Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo ayudaron a la preparación de este informe. Se agradece sinceramente la asistencia financiera del Gobierno del Japón.

ASIA ORIENTAL TIENE UN RECORD NOTABLE DE CRECIMIENTO económico, alto y sostenido. Entre 1965 y 1990 el crecimiento de los 23 países de Asia Oriental fue más rápido que el de todas las demás regiones (véase la Figura 1). Este logro es atribuible en su mayor parte al crecimiento económico aparentemente milagroso de sólo ocho países: Japón, los "cuatro tigres": Hong Kong, la República de Corea, Singapur y Taiwan, China; y los tres países de reciente industrialización de Asia Sudoriental: Indonesia, Malasia y Tailandia. Además, estos ocho países han logrado compartir con singular éxito los frutos del crecimiento. En comparación con otras economías en desarrollo, han registrado niveles de desigualdad más bajos y en disminución. El rápido crecimiento y el mejoramiento de la equidad son las características determinantes del milagro de Asia Oriental y de los ocho países asiáticos de gran crecimiento económico que son el tema de nuestro estudio*.

La índole poco común del rápido aumento del ingreso per cápita de los ocho países de Asia Oriental de gran crecimiento económico se observa claramente en la Figura 2. Si bien las variaciones en las economías representadas gráficamente son extraordinarias, en general los países en desarrollo no han dado alcance a los industriales desde 1960; más del 70% de estos países registró un crecimiento más

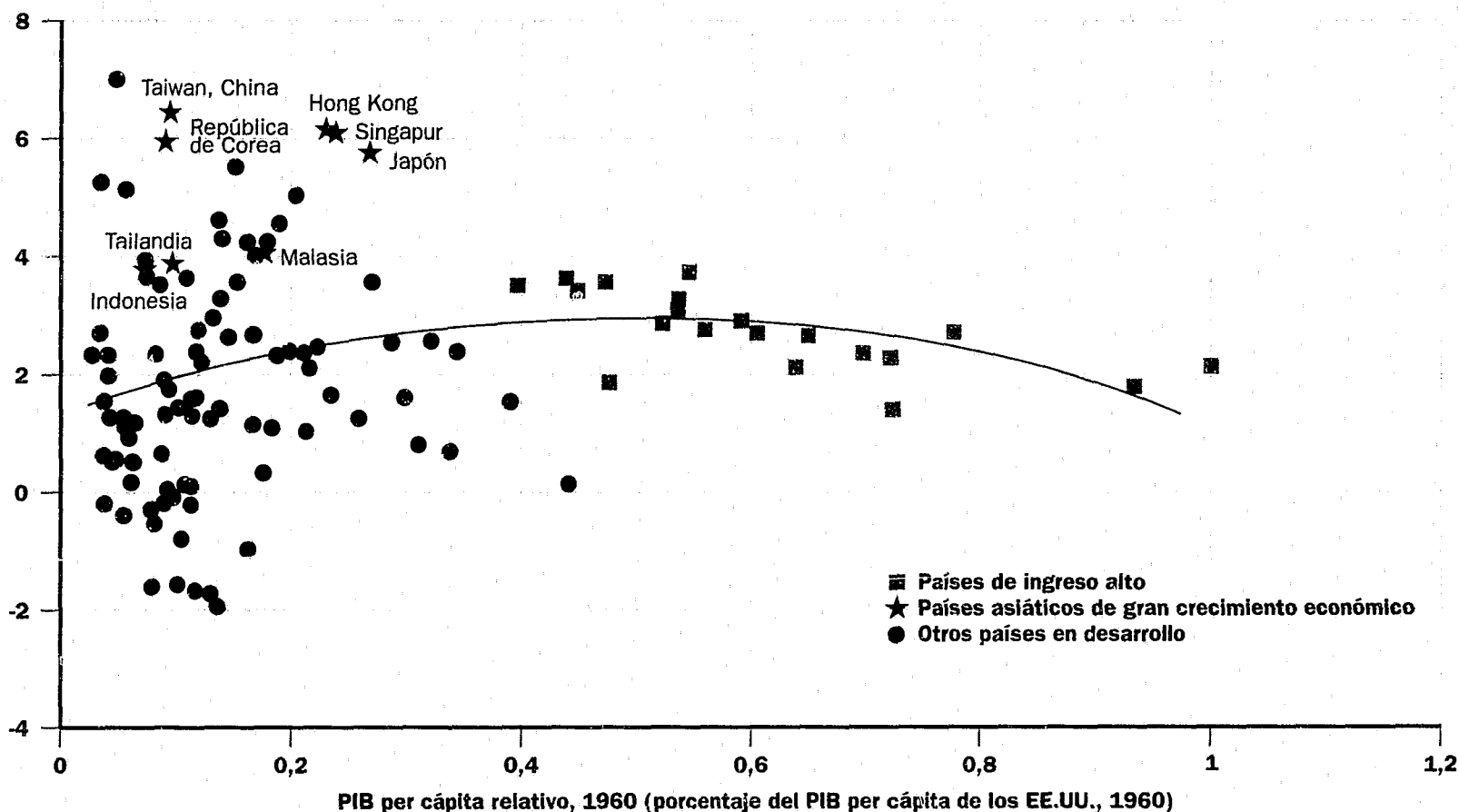
Figura 1 Crecimiento medio del PNB per cápita, 1965-90



*Ultimamente China, en especial China meridional, ha registrado tasas de crecimiento extraordinariamente altas utilizando políticas que en cierto modo se asemejan a las de los ocho países de Asia Oriental de gran crecimiento económico. Este hecho de singular importancia escapa al ámbito de nuestro estudio, sobre todo porque la estructura de la propiedad, los métodos de gobierno empresarial y civil y la dependencia de los mercados de China son muy diferentes a los de los ocho países objeto de este informe, y se encuentran en tal rápida evolución que la comparación de las economías resulta problemática. En el Capítulo 3 de *El Milagro de Asia Oriental* se menciona el desarrollo reciente de China.

Figura 2 Tasa de crecimiento del PIB, 1960-85 y nivel del PIB per cápita, 1960

Tasa de crecimiento del PIB (porcentajes, promedio, 1960-85)



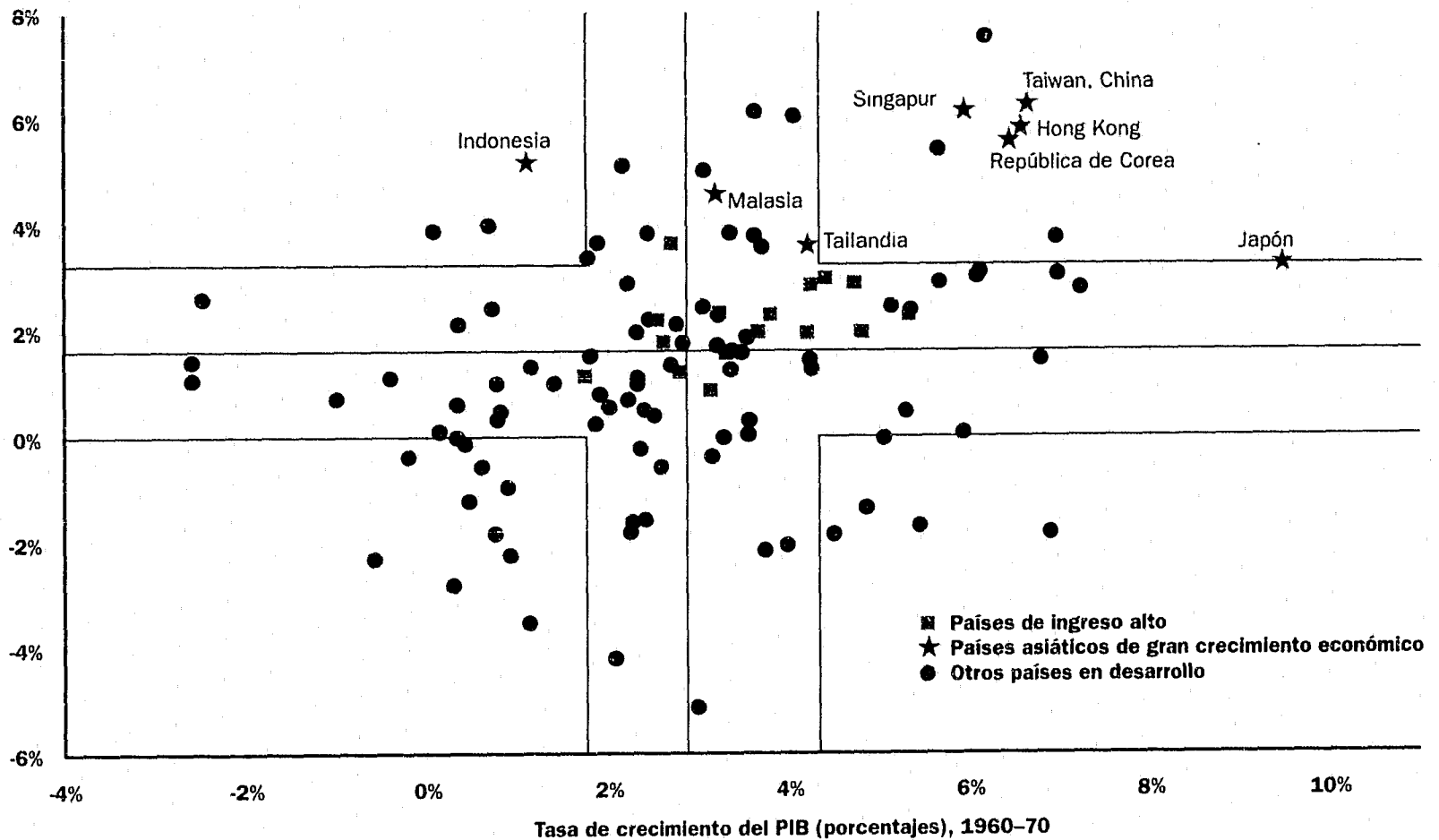
Nota: En esta figura se representa gráficamente la ecuación de regresión: $CPIB = 0,013 + 0,062PIBR60 - 0,061PIBR60^2$. $N = 119$ $\bar{R}^2 = 0,036$
 (0,004) (0,027) (0,033)
 en que CPIB = tasa de crecimiento del PIB y
 PIBR = PIB per cápita relativo (porcentaje del PIB per cápita de los EE.UU.)

lento que el promedio de los que pertenecen a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Lo que plantea más preocupación es que en 13 naciones en desarrollo el ingreso per cápita de hecho disminuyó. El crecimiento en los ocho países asiáticos en cuestión es muy diferente. Sus tasas de crecimiento son considerablemente superiores al promedio de los que pertenecen a la OCDE, y, a diferencia de la mayoría del resto de los países en desarrollo, los del grupo de los ocho han venido alcanzando a las economías industriales.

Otros países en desarrollo crecieron con rapidez durante unos años, en especial antes del decenio de 1980, pero son pocos los que han mantenido elevadas tasas de crecimiento durante tres decenios. En la Figura 3 se muestran las tasas de crecimiento del ingreso per cápita de 118 países en dos períodos: 1960-70 y 1970-85. Los 11 que lograron un rápido crecimiento en ambos períodos se encuentran en el extremo superior derecho de la figura. De éstos, cinco son países de Asia Oriental que han tenido éxito: Corea, Hong Kong, Japón, Singapur y Taiwan, China. Los otros tres, Indonesia, Malasia y Tailandia, muestran un crecimiento acelerado, con tasas de crecimiento más altas en el segundo período que en el primero. Si la distribución del crecimiento fuera aleatoria, habría aproxi-

Figura 3 Persistencia de la tasa de crecimiento

Tasa de crecimiento del PIB (porcentajes), 1970-85



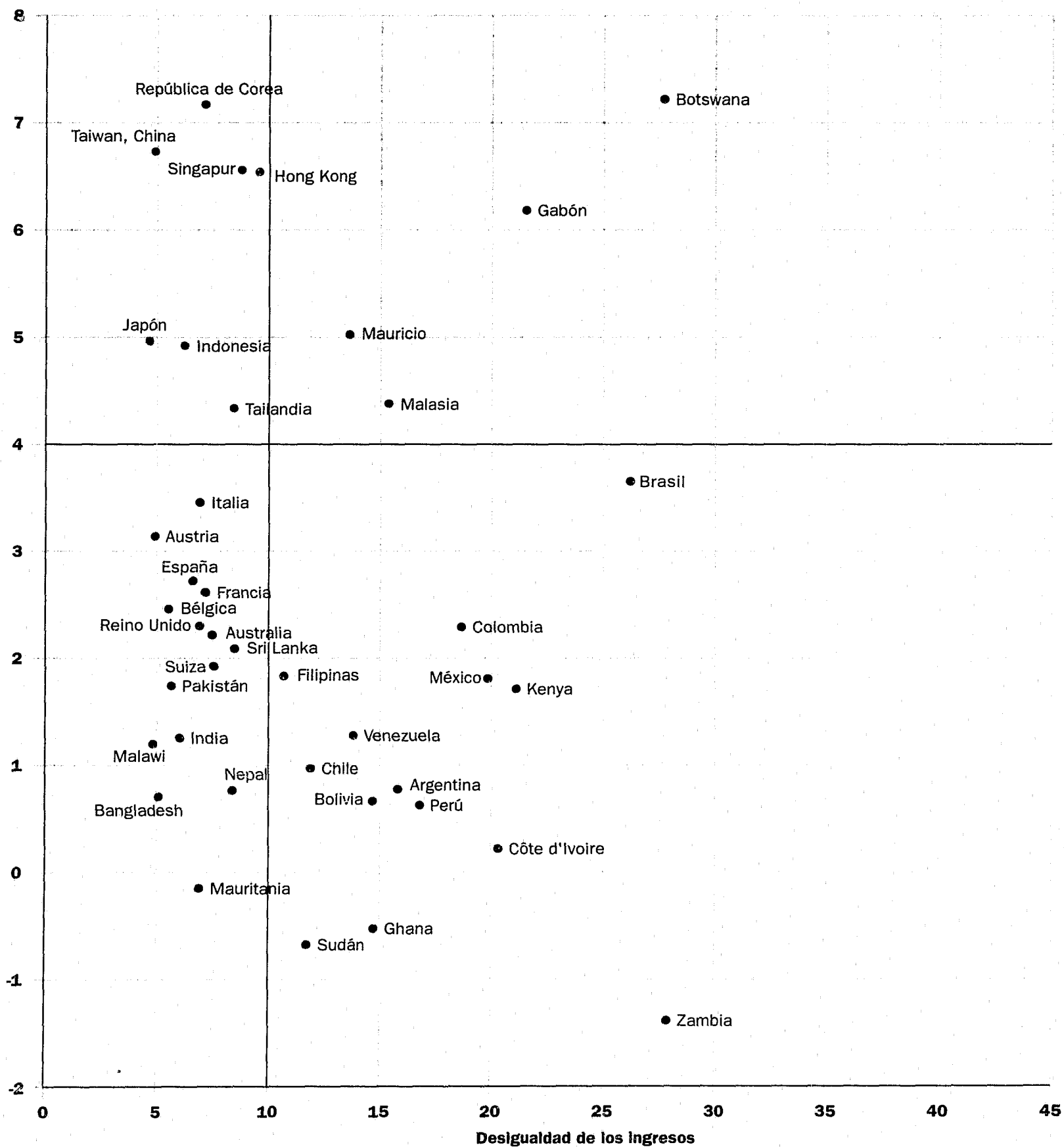
Nota: Los cuadrados representan el percentil 75 de las tasas de crecimiento en cada período.

madamente una posibilidad entre 10.000 de que el éxito estuviese concentrado hasta ese punto en una sola región.

Los niveles bajos y en disminución de la desigualdad en los ocho países asiáticos de gran crecimiento económico también constituyen una excepción extraordinaria a la experiencia en el pasado y los hechos recientes en otras regiones. En la Figura 4 se ilustra la asociación positiva entre crecimiento y mejoramiento de la equidad en los ocho países y el contraste con otras economías. Se clasifican 40 países de acuerdo con la relación entre la participación en el ingreso del 20% más rico y la del 20% más pobre de la población, y el crecimiento real per cápita de los ocho países en 1965-90. En el extremo superior izquierdo de la figura se identifican los países de crecimiento alto (el PIB per cápita es superior a 4%) y de desigualdad relativamente baja (la relación entre la parte del ingreso del quintil superior y la del quintil inferior es menos de diez). Todos los países de alto crecimiento y baja desigualdad están en Asia Oriental. Siete son países de gran crecimiento económico; se excluye solamente a Malasia que tiene un índice de desigualdad superior a 15; en cambio China forma parte del grupo. En los ocho países, las características comunes han sido el rápido crecimiento y la disminución de la desigualdad.

Figura 4 Desigualdad del ingreso y aumento del PIB, 1965-89

Aumento del PIB per cápita (porcentajes)



Nota: La desigualdad del ingreso se mide por la relación entre la participación en el ingreso del 20% más rico y la del 20% más pobre de la población.

Como resultado del rápido crecimiento compartido, el bienestar humano ha mejorado en forma espectacular (véase el Cuadro 1). En los ocho países, la proporción de las personas que viven en la pobreza disminuyó marcadamente—por ejemplo, de 58% en 1972 a 17% en 1982 en Indonesia, y de 37% en 1973 a menos de 15% en Malasia en 1987. La pobreza absoluta también se redujo en otros países en desarrollo desde principios del decenio de 1970, pero en forma mucho menos pronunciada, de 54% a 43% en la India y de 50% a 21% en el Brasil. Un sinnúmero de otros indicadores sociales, desde la educación hasta la propiedad de artefactos domésticos, también ha mejorado rápidamente en los ocho países, llegando ahora a superar los niveles de los países industriales.

La comprensión del éxito de Asia Oriental

¿CUAL FUE LA CAUSA DEL ÉXITO DE ASIA ORIENTAL? EN SU mayor parte, el crecimiento en los ocho países asiáticos de gran crecimiento económico se atribuye a la extraordinaria acumulación de recursos humanos y materiales. La inversión privada nacional, en combinación con los recursos humanos en rápido crecimiento, constituyeron los motores prin-

Cuadro 1 Variaciones en indicadores seleccionados de la pobreza

Países	Año	Porcentaje de la población por debajo del umbral de pobreza			Número de pobres (millones)		
		Primer año	Ultimo año	Variación	Primer año	Ultimo año	% de variación
<i>Países asiáticos de gran crecimiento económico</i>							
Indonesia	1972-82	58	17	-41	67,9	30,0	-56
Malasia ^a	1973-87	37	14	-23	4,1	2,2	-46
Singapur	1972-82	31	10	-21	0,7	0,2	-71
Tailandia ^{a,b}	1962-86	59	26	-30	16,7	13,6	-18
<i>Otros países</i>							
Brasil ^{a,b}	1960-80	50	21	-29	36,1	25,4	29,6
Colombia	1971-88	41	25	-16	8,9	7,5	-15,7
Costa Rica ^a	1971-86	45	24	-19	0,8	0,6	-25
Côte d'Ivoire	1985-86	30	31	1	3,1	3,3	6,4
India	1972-83	54	43	-9	311,4	315,0	1
Marruecos	1970-84	43	34	-9	6,6	7,4	12
Pakistán	1962-84	54	23	-31	26,5	21,3	-19
Sri Lanka ^a	1963-82	37	27	-10	3,9	4,1	5

Nota: En este cuadro se utilizan los umbrales de pobreza específicos de cada país. Se han empleado los umbrales de pobreza oficiales o usados comúnmente cuando han estado disponibles. En los demás casos se ha fijado su nivel en el 30% del ingreso o del gasto medio. La gama de umbrales de pobreza, expresados en términos del gasto por miembro de la unidad familiar y de paridad del poder adquisitivo en dólares, oscila aproximadamente entre US\$300 y US\$700 anuales en 1985, excepto en Costa Rica (US\$960), Malasia (US\$1.420) y Singapur (US\$860). Salvo que se indique lo contrario, el cuadro se basa en el gasto por miembro de la unidad familiar.

a. En las mediciones de estas partidas se utiliza el ingreso y no el gasto.

b. Las mediciones de estas partidas se refieren a la unidad familiar y no a cada miembro de la misma.

cipales del crecimiento. Los niveles elevados de ahorro financiero interno mantuvieron los altos niveles de inversión de estos países. La agricultura, si bien disminuyó en importancia relativa, experimentó sin embargo un rápido crecimiento. Las exportaciones de manufacturas aumentaron con extrema rapidez, facilitando así la absorción de tecnología extranjera. Las tasas de crecimiento de la población disminuyeron más rápidamente en los ocho países que en otras partes del mundo en desarrollo, lo que llevó a un aumento más acelerado del consumo per cápita y a mayores superávits destinados a reinversiones. Además, y en parte debido a estos factores, los ocho países pueden haber funcionado mejor en la asignación de recursos para actividades con alto rendimiento. Por último, los ocho han registrado un crecimiento extraordinariamente alto de la productividad; los cambios en la productividad total de los factores —una medida clave de la productividad— son mayores en los ocho países asiáticos en cuestión que en muchos otros en desarrollo.

Si bien algunos de los ocho países se beneficiaron de una ventaja inicial en términos de sistemas educacionales y de administración pública, gran parte del crecimiento fue el resultado de su aplicación acertada de los principios básicos. La gestión macroeconómica fue extraordinariamente satisfactoria y proporcionó el ambiente estable que es requisito esencial para la inversión privada. Las políticas orientadas a aumentar la integridad del sistema bancario y hacerlo más accesible a los ahorrantes no tradicionales, tuvieron el efecto de aumentar los niveles de ahorro financiero. Las políticas educacionales que se centraron en la educación primaria y secundaria generaron rápidos aumentos de la capacidad de la fuerza laboral. Las políticas agrícolas hicieron hincapié en los cambios de productividad y no gravaron excesivamente la economía rural. Los gobiernos o bien alentaron enérgicamente la planificación familiar o, como mínimo, no restringieron las opciones en esta materia. Por último, todos los ocho países mantuvieron las distorsiones de precios dentro de límites razonables y estuvieron abiertos a ideas y tecnologías provenientes del exterior, políticas que junto con otras decisiones fundamentales facilitaron la eficiente asignación de recursos y ayudaron a sentar las bases para un elevado crecimiento de la productividad.

Sin embargo, estas políticas fundamentales no lo explican todo. En cada uno de los países el gobierno intervino también para fomentar el desarrollo, a menudo en forma sistemática y a través de canales múltiples. Las intervenciones de política adoptaron muchas formas: créditos subvencionados y orientados específicamente a industrias seleccionadas, bajos tipos de interés sobre los depósitos y límites máximos para los tipos de interés sobre los empréstitos a fin de aumentar las ganancias y las utilidades no distribuidas; protección de los sustitutos internos de las importaciones; subsidios a las industrias en decadencia; establecimiento de bancos estatales y apoyo financiero a los mismos; inversiones públicas en investigaciones aplicadas; fijación de metas de exportación para empresas e industrias específicas; creación de organismos de comercialización de las exportaciones, y amplio intercambio de información entre los sectores público y privado.

Al menos algunas de estas intervenciones contravienen la máxima de que es preciso establecer reglas de juego parejas para el sector privado, es decir un régimen de incentivos neutros. Sin embargo, esas estrategias de promoción selectiva estaban estrechamente ligadas a elevadas tasas de acumulación de recursos humanos y materiales, en general una eficiente asignación y, en las economías de más rápido crecimiento, altas tasas de aumento de la productividad. ¿Fueron algunas de las intervenciones selectivas efectivamente apropiadas para el crecimiento?

Al abordar este interrogante enfrentamos un problema fundamental de metodología. Toda vez que elegimos a estos ocho países asiáticos por su crecimiento extraordinariamente rápido, sabemos antes de iniciar el análisis que sus intervenciones no inhibieron el crecimiento. Sin embargo, es muy difícil establecer las relaciones estadísticas entre el crecimiento y una intervención específica, y aún más difícil determinar la causalidad. Dado que no podemos saber qué habría sucedido de no mediar una política específica, no es posible demostrar en forma concluyente si las intervenciones contribuyeron a aumentar las tasas de crecimiento. Además, debido a que los ocho países diferían de otras economías de menor éxito tanto por su observancia más estricta de los principios fundamentales de política como por la manera en que llevaron a cabo las intervenciones, es prácticamente imposible separar los efectos relativos de los principios fundamentales y las intervenciones. En consecuencia, al intentar distinguir entre las intervenciones que contribuyeron al crecimiento y las que fueron ya sea neutrales en cuanto al crecimiento o perjudiciales para éste, no podemos proponer una hipótesis rigurosa contraria a los hechos. En su lugar, hemos tenido que basarnos en instrumentos analíticos y empíricos para producir lo que Keynes hubiera llamado un "ensayo en persuasión".

Nuestra opinión es que en unos pocos países, principalmente del nordeste de Asia, las intervenciones oficiales parecen haber dado como resultado en algunos casos un crecimiento más rápido y más equitativo de lo que habría sido en otras circunstancias. Sin embargo, los requisitos para el éxito eran tan rigurosos que las autoridades que trataron de seguir el mismo camino en otros países de Asia Oriental no tuvieron éxito. Por lo tanto, el problema consiste no sólo en tratar de comprender las políticas que contribuyeron al crecimiento con equidad, sino también en entender las circunstancias económicas e institucionales que lo hicieron viable.

Circunstancias, políticas oficiales y crecimiento

LA GEOGRAFIA Y LA CULTURA HAN SIDO EVIDENTEMENTE FACTORES importantes en el rápido crecimiento de Asia Oriental. El fácil acceso a las vías marítimas comunes y la relativa cercanía geográfica han sido las características compartidas más evidentes del éxito de los países asiáticos. Las relaciones económicas dentro de la región se remontan muchos siglos —a las relaciones de China con los estados tributarios, es decir, los reinos que con el tiempo se convirtieron en Camboya, Japón, Corea, Lao, Myanmar y Viet Nam. Al sur, los comerciantes musulmanes, durante cientos de años antes de la llegada de los barcos europeos navegaban de la India a Java, vendiendo en los puntos intermedios. Estos vínculos tradicionales, reforzados en los siglos XIX y XX por oleadas de emigrantes, han nutrido los componentes de una cultura comercial común —incluidas dos lenguas francas, Bahasa y el dialecto chino "Hokein"— que continúan vigentes en la región hasta ahora.

En este siglo, el transporte oceánico de bajo costo y las experiencias históricas compartidas unieron más a una región extensa y culturalmente diferente. A través de todo el sudeste de Asia, los de raza china vinculados a Hong Kong y Taiwan, China, que tienen una herencia cultural común, han participado cada vez más ac-

tivamente en el comercio y en las inversiones dentro de la región. Estos vínculos y la cercanía geográfica facilitaron probablemente los intentos por emular el éxito del Japón: Corea se apropió de las técnicas japonesas para establecer grandes empresas comerciales y controlar la estructura de la industria; Malasia se centró primero en el desarrollo de la industria pesada y más recientemente en el establecimiento de relaciones entre las empresas y el Gobierno; Singapur utilizó la experiencia del Japón para penetrar en los mercados extranjeros y orientar la industria hacia sectores con gran intensidad de conocimientos. En forma más general, el ejemplo del Japón indudablemente inspiró a las autoridades en toda Asia Oriental.

Por último, la cercanía geográfica facilitó las corrientes de capital, sobre todo en el último decenio, cuando los fabricantes de manufacturas de exportación de uso intensivo de mano de obra del nordeste de Asia trasladaron sus fábricas al sur para beneficiarse de los salarios más bajos. Oleadas sucesivas de inversiones, primero provenientes del Japón y posteriormente de Hong Kong, Corea, Singapur y Taiwan, China, han llegado a Indonesia, Malasia y Tailandia. La valoración del yen japonés y las restricciones de los Estados Unidos a las importaciones japonesas crearon oportunidades singulares para que otros productores de Asia Oriental ingresaran en los mercados internacionales. Los fabricantes de prendas de vestir, calzado, televisores, automóviles y otros productos, primero en Corea y en Taiwan, China, y posteriormente en el sudeste de Asia, aprovecharon esta situación para establecer mercados lucrativos. Las corrientes de capital fueron alentadas en su mayor parte por el trato en general liberal dado a la inversión extranjera; en los casos en que se ha restringido la inversión, el crédito informal y las redes de información han ayudado a los inversionistas a mover los capitales casi sin restricciones.

Si la geografía, la historia y la cultura fueran una explicación adecuada para el éxito de los ocho países asiáticos de gran crecimiento económico, otras economías tendrían poco que aprender de los buenos resultados de esos países. Afortunadamente, los hechos indican que ese no es el caso. Muchos de los ocho países atravesaron por períodos de inestabilidad macroeconómica y bajo crecimiento antes de efectuar los cambios de política que los lanzaron en una trayectoria de elevado crecimiento. Además, los países que son parte de la misma matriz geográfica, cultural e histórica que los ocho en cuestión, pero que continúan aplicando políticas económicas diferentes —la República Popular Democrática de Corea y Filipinas son dos ejemplos muy divergentes— aún no pueden compartir el milagro de Asia Oriental. Estos hechos sugieren que las políticas más bien que las circunstancias han sido los factores decisivos del éxito.

Las políticas como explicación del rápido crecimiento

Entre las diversas explicaciones de política, han surgido dos opiniones generales. Los partidarios del enfoque neoclásico han hecho hincapié en el éxito en aplicar los principios fundamentales de Asia Oriental. Sus defensores sostienen que las prósperas economías asiáticas han sido más capaces que otras de proporcionar un ambiente macroeconómico estable y un sistema jurídico confiable para fomentar la competencia interna y externa. También destacan que la orientación de los ocho países hacia el comercio internacional y la ausencia de controles de precios y otras políticas distorsionadoras han dado como resultado un bajo nivel

de distorsión de los precios. Las inversiones en recursos humanos, educación y salud son funciones legítimas del gobierno dentro de la estructura neoclásica, y sus seguidores destacan la importancia que han tenido los recursos humanos en el éxito de esos países.

Los partidarios del enfoque revisionista han demostrado con éxito que Asia Oriental no se ajusta totalmente al modelo neoclásico. Las políticas industriales y las intervenciones en los mercados financieros, que son corrientes en Asia Oriental, no se concilian fácilmente con el esquema neoclásico. Algunas políticas de varios de esos países corresponden mucho más a un modelo de desarrollo inducido por el Estado. Además, mientras que el modelo neoclásico explicaría el crecimiento económico con un conjunto uniforme de políticas relativamente constantes, las combinaciones de políticas utilizadas por los gobiernos de Asia Oriental fueron diversas y flexibles. Los revisionistas sostienen que los gobiernos de Asia Oriental dirigen el mercado en forma decisiva. A diferencia de la perspectiva neoclásica, que reconoce relativamente pocos casos de fallas del mercado, los revisionistas arguyen que los mercados no logran sistemáticamente orientar las inversiones hacia las industrias que generarían el mayor crecimiento para la economía en general. Según los revisionistas, los gobiernos de Asia Oriental solucionaron el problema distorsionando deliberadamente los precios, utilizando incentivos y subsidios para ayudar a las industrias que de otra manera no habrían prosperado.

Aunque la escuela revisionista ha proporcionado valiosos conocimientos acerca de la historia, función y alcance de las intervenciones de los países de Asia Oriental, que demuestran en forma convincente hasta qué punto han influido las medidas gubernamentales en el fomento del desarrollo industrial en Corea, Japón, Singapur y Taiwan, China, sus defensores no han demostrado que las intervenciones, por sí solas, hayan acelerado el crecimiento. Además, algunas importantes intervenciones gubernamentales en Asia Oriental, como la promoción de las industrias pesadas y de productos químicos de Corea, han tenido escasas repercusiones en la estructura industrial. En otros casos, como el intento de Singapur de eliminar las industrias con gran intensidad de mano de obra aumentando los salarios, y la promoción de la industria pesada efectuada por Malasia, las políticas han resultado claramente contraproducentes. Por lo tanto, ninguna de las dos corrientes explica del todo el crecimiento fenomenal de Asia Oriental.

En la perspectiva que armoniza con el mercado que se expone en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991* se explica en detalle el enfoque neoclásico, y se describe la forma en que el crecimiento rápido ha ido unido a un activismo gubernamental eficaz pero cuidadosamente delimitado. En esa perspectiva, los gobiernos deben cumplir cuatro funciones en relación con el crecimiento: asegurar inversiones adecuadas en recursos humanos, proporcionar un clima competitivo para la empresa privada, mantener la economía abierta al comercio internacional y apoyar una macroeconomía estable. Más allá de eso, es probable que los gobiernos causen más daños que beneficios. Con base en un análisis exhaustivo de la experiencia de los países en desarrollo en los últimos 30 años, en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991* se llegó a la conclusión de que en general los gobiernos no han logrado mejorar el desempeño económico cuando han intentado orientar la asignación de recursos por otros medios distintos a los mecanismos del mercado.

La perspectiva que armoniza con el mercado capta importantes aspectos del éxito de Asia Oriental. Esos países son estables desde el punto de vista macroeconómico, su comercio internacional representa una elevada parte del PIB, lle-

van a cabo ingentes inversiones en recursos humanos y hay una vigorosa competencia entre las empresas. Pero esas características son resultado de muchos instrumentos de política diferentes. Además, los instrumentos elegidos, sobre todo en los países de rápido crecimiento del nordeste de Asia, Corea, Japón y Taiwan, China, daban a veces participación a los gobiernos en la orientación de las asignaciones de recursos del sector privado. Los buenos resultados de esas economías, por lo demás, resisten bien la comparación con los de las vías menos intervencionistas adoptadas por Hong Kong, Malasia, y más recientemente Indonesia y Tailandia.

La aplicación de un criterio funcional para entender el crecimiento

Para atender esta cambiante diversidad de políticas, hemos elaborado una estructura que vincula el rápido crecimiento con el logro de las metas respecto de tres funciones. En este enfoque, cada uno de los ocho países mantuvo la estabilidad macroeconómica y cumplió tres funciones del crecimiento, vale decir: acumulación, eficiente asignación y rápido alcance tecnológico. Lo lograron mediante combinaciones variables de políticas, que iban desde las orientadas al mercado a las inducidas por el Estado, en todas las economías y a través del tiempo.

En la Figura 5 se presenta un panorama esquemático del enfoque funcional para entender el éxito de Asia Oriental. Las opciones de política (primera columna) se han clasificado en dos grandes grupos, políticas fundamentales e intervenciones selectivas. Entre las políticas fundamentales más importantes se encuentran la estabilidad macroeconómica, las elevadas inversiones en recursos humanos, la estabilidad y seguridad de los sistemas financieros, la limitación de las distorsiones de los precios y la apertura a la tecnología extranjera. Entre las intervenciones selectivas están la represión financiera moderada (mantenimiento de tipos de interés positivos, pero bajos), el crédito dirigido, el fomento industrial selectivo y las políticas comerciales de fomento de las exportaciones. Utilizando esta estructura, hemos tratado de entender en qué forma las políticas gubernamentales, tanto fundamentales como intervencionistas, pueden haber contribuido a la acumulación, la asignación más eficiente o el aumento de la productividad.

Para que una intervención tenga éxito, debe abordar una o más fallas del mercado, puesto que si éstas no existen, los mercados por definición desempeñarán la función de asignación en forma más eficiente que cualquier intervención. Los problemas de coordinación, como la falta de información o de mercados de riesgos, son causa frecuente de fallas del mercado, y son especialmente comunes en las primeras etapas de desarrollo. Algunas de las intervenciones que más éxito han tenido en Asia Oriental pueden considerarse reacciones inspiradas por el gobierno frente a estos problemas de coordinación, que hacen hincapié en el comportamiento cooperativo entre las empresas privadas y en normas de éxito claras basadas en los resultados.

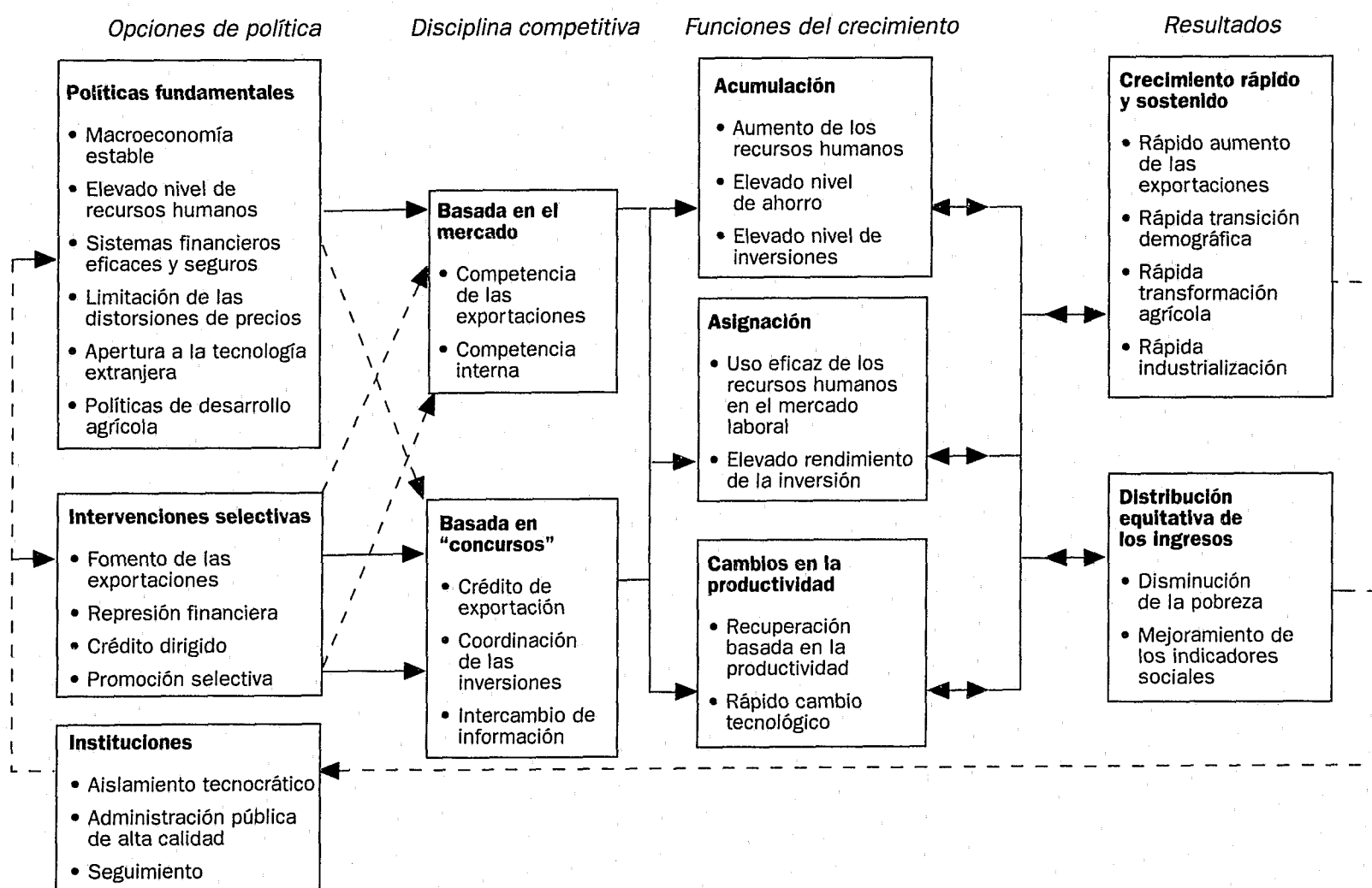
La disciplina competitiva (segunda columna de la Figura 5) es fundamental para una inversión eficiente. La mayoría de los países utiliza sólo la competencia basada en el mercado. Sostenemos que algunos de los ocho países de Asia Oriental de gran crecimiento económico han avanzado un paso más y han creado "concursos" en que la competencia se combina con los beneficios de la cooperación entre las empresas y entre el gobierno y el sector privado. Tales concursos van desde normas muy sencillas de asignación de recursos no basadas en el mercado,

como al acceso al crédito racionado para los exportadores, hasta una coordinación muy compleja de la inversión privada en los consejos de deliberación que celebran el gobierno y las empresas en Corea y el Japón. Su característica principal, sin embargo, es que el gobierno distribuye las recompensas, por ejemplo, el acceso al crédito o a las divisas, sobre la base de los resultados que son supervisados por el Gobierno y las empresas rivales. Para tener éxito, las intervenciones selectivas deben estar sometidas a la disciplina de la competencia, ya sea a través de los mercados o de los concursos.

Los concursos de carácter económico, al igual que todos los demás, requieren árbitros idóneos e imparciales, es decir, instituciones sólidas. En consecuencia, una administración pública con la capacidad para supervisar el desempeño y aislada de toda injerencia política es un elemento esencial de la competencia basada en los concursos. Naturalmente, una administración pública de alta calidad también contribuye a mejorar la capacidad del gobierno para planificar y poner en práctica políticas no basadas en concursos.

Nuestro esquema conceptual es sólo un esfuerzo por ordenar e interpretar la información. Ninguno de los gobiernos de los ocho países se propuso lograr las metas relativas a las funciones del crecimiento. Más bien, utilizaron instrumentos de política múltiples y variables en procura de objetivos económicos más inmediatos. La flexibilidad pragmática, es decir, la capacidad y voluntad de cambiar las

Figura 5 Enfoque funcional del crecimiento



políticas, distingue a estos países tanto como cualquiera de los instrumentos de política por separado. Esto queda bien demostrado por la gran diversidad de modalidades con las que alcanzaron dos importantes objetivos: la estabilidad macroeconómica y el rápido aumento de las exportaciones.

El logro de la estabilidad macroeconómica y el aumento de las exportaciones

LA GESTION MACROECONOMICA RESPONSABLE ESTIMULO LA PLANIFICACIÓN y la inversión a largo plazo y a ella se atribuyen también en parte las tasas excepcionalmente altas de ahorro. En los últimos 30 años, la inflación anual alcanzó un promedio aproximado de 9% en los ocho países, en comparación con el 18% en otros países de ingreso bajo y mediano (véase el Cuadro 2). Además, cada uno de ellos ajustó sus políticas macroeconómicas a las crisis de la relación de intercambio con más rapidez y eficacia que otras economías de ingreso bajo y mediano. Como resultado, han registrado una recuperación más vigorosa de la inversión privada. Las repercusiones generales de una baja tasa de inflación y déficit fiscales controlables se manifiestan en tres notables pares de cifras que contrastan los resultados de algunos países seleccionados del grupo de los ocho con elementos de comparación en tres esferas: ingresos provenientes de la creación de dinero como porcentaje del PIB, tasas de interés reales y tipos de cambio reales (véanse las Figuras 6, 7 y 8).

Cuadro 2 Tasas de inflación

<i>Paises/Regiones</i>	<i>Promedio del índice de precios al consumidor, 1961-91</i>
<i>Paises asiáticos de gran crecimiento económico^a</i>	7,5
Corea, República de	12,2
Hong Kong ^b	8,8
Indonesia ^c	12,4
Malasia	3,4
Singapur	3,6
Tailandia	5,6
Taiwan, China	6,2
<i>Todos los países de ingreso bajo y mediano</i>	61,8
<i>Asia Meridional</i>	8,0
<i>Africa al Sur del Sahara</i>	20,0
<i>América Latina y el Caribe</i>	192,1

a. Los promedios no han sido ponderados.

b. Solamente 1972-91.

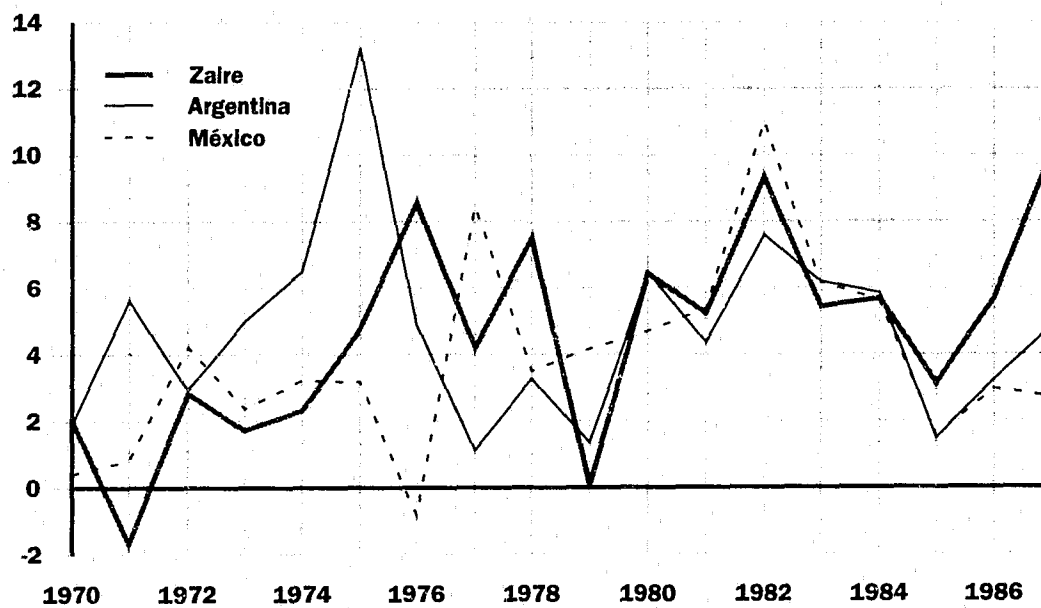
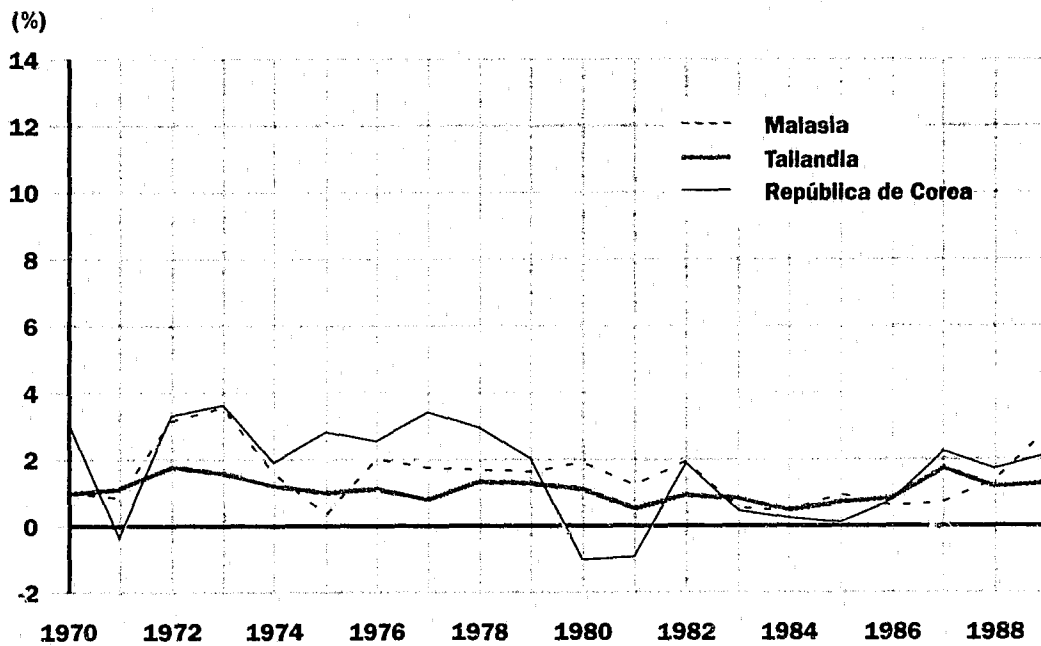
c. Solamente 1969-91.

Estabilidad macroeconómica, prudencia fiscal y deuda

La prudencia fiscal fue la clave de la estabilidad macroeconómica. Si bien algunos de los ocho países registraron considerables déficit fiscales, sus elevadas tasas de ahorro y rápido crecimiento les permitieron evitar el financiamiento inflacionario del déficit. La prudencia fiscal también contribuyó a reducir la necesidad de obtener préstamos en el extranjero, y los favorables resultados de otras políticas hicieron posible que los cuatro países que efectivamente obtuvieron empréstitos en el exterior, Corea, Indonesia, Malasia y Tailandia, enfrentaran la deuda en mejor forma que otros países en desarrollo. En algunos casos, como Corea en 1980-85, Malasia en 1982-88 e Indonesia desde 1987, la relación deuda-PNB fue bastante elevada en comparación con otros países endeudados (véase el Cuadro 3), pero sin embargo ninguno enfrentó una crisis al punto que se vio obligado a reprogramar la deuda. Los altos niveles de exportación significaban que se disponía fácilmente de divisas para atender el servicio de la deuda externa. De igual forma, el elevado crecimiento suponía que el rendimiento del capital tomado en préstamo era suficiente para pagar los intereses.

El éxito con que Corea manejó una deuda externa muy alta ilustra estas tendencias. A partir de principios del decenio de 1970, Corea obtuvo ingentes empréstitos para financiar las inversiones del sector privado y acumular reservas de divisas. Hacia 1984 su deuda externa era la cuarta más alta del mundo y equivalía a más de la mitad de su PNB en 1985. Sin embargo, debido a la elevada relación entre las exportaciones y el PNB y el rápido crecimiento general, Corea nunca

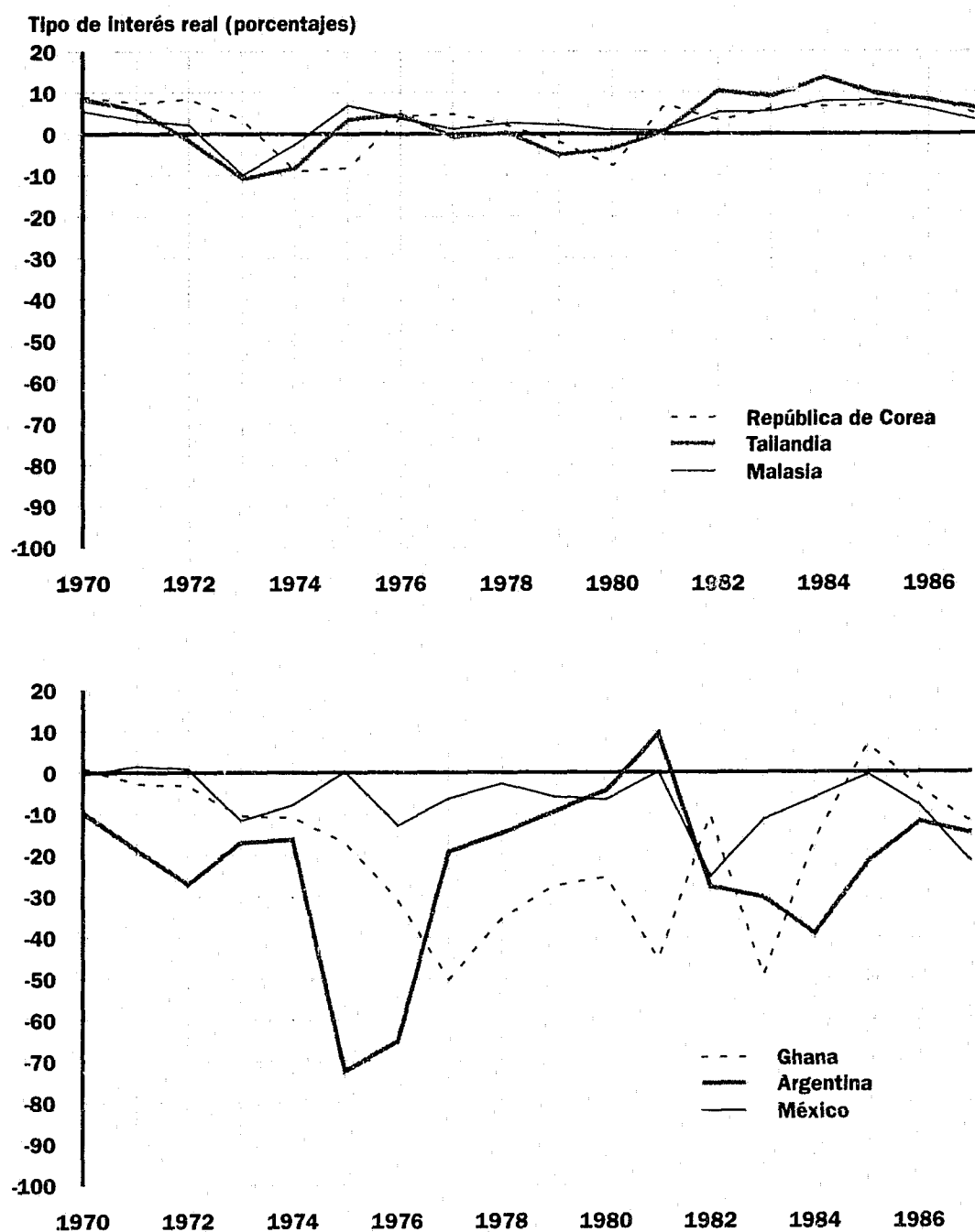
Figura 6 Ingresos provenientes de la creación de dinero como porcentaje del PIB: ejemplos de países de Asia Oriental y de otros países seleccionados



Nota: Los ingresos provenientes de la creación de dinero como porcentaje del PIB se definen como la relación entre el cambio nominal del dinero de alto poder y el PIB nominal.

perdió su capacidad crediticia. Desde 1986 el Gobierno ha aplicado una política enérgica de reducción de la deuda, recurriendo a crecientes reservas internacionales generadas por las exportaciones para efectuar anticipadamente los pagos de la deuda; hacia 1990 la relación deuda-PNB se redujo a 14%. (En comparación, cuando México enfrentó graves problemas con sus acreedores en 1982, la relación deuda-PNB era mucho más baja que la de Corea en 1984, pero su relación deuda-exportaciones era mucho más elevada.)

Figura 7 Tipos de interés reales: ejemplos de países de Asia Oriental y de otros países seleccionados



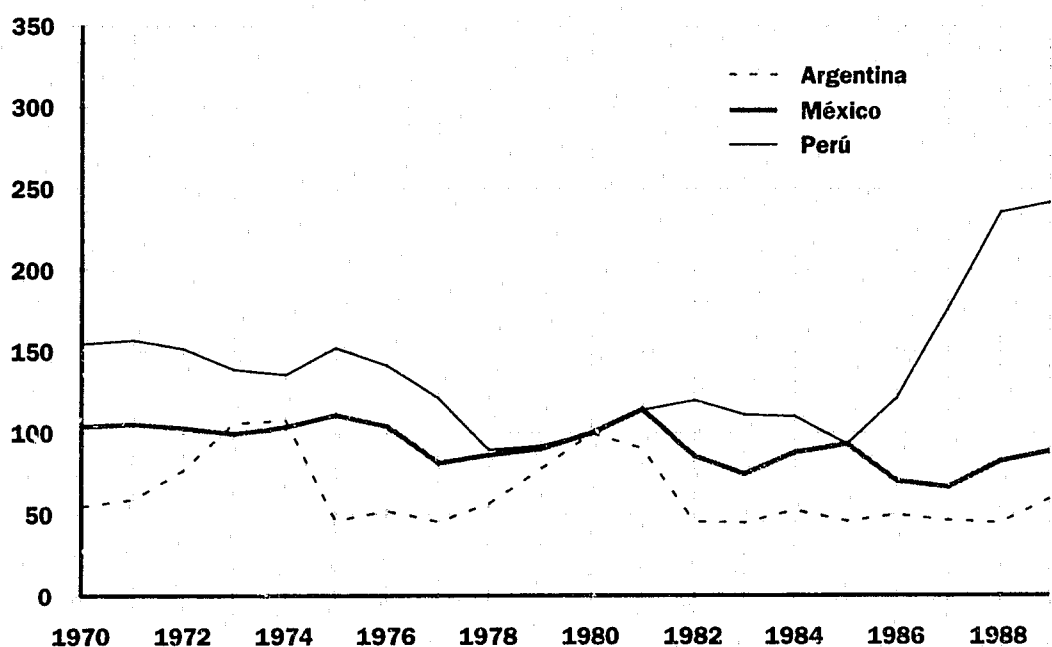
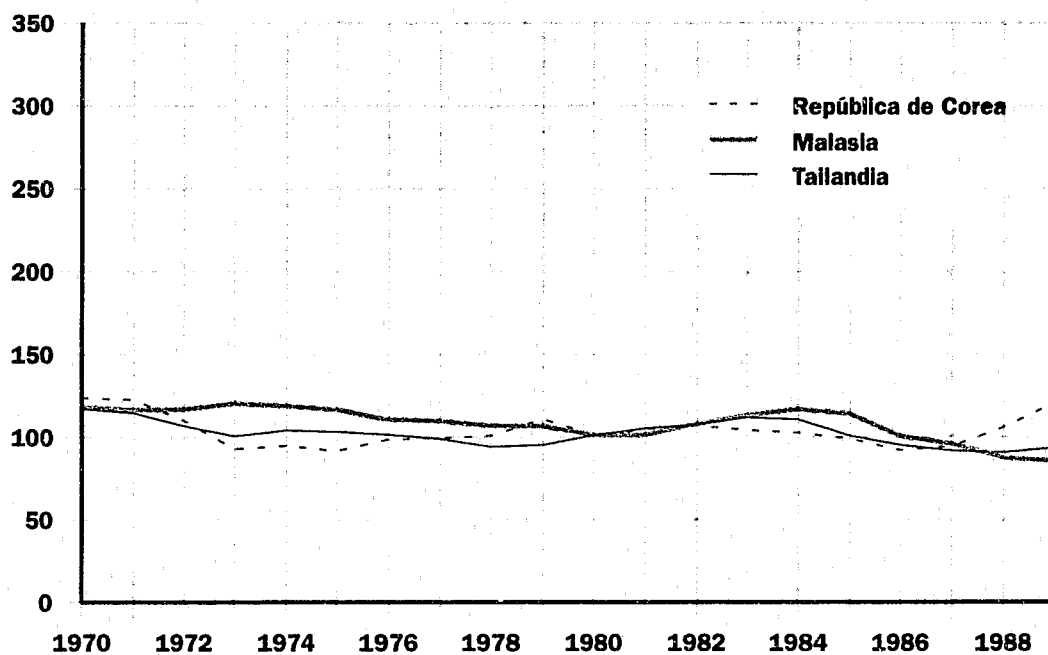
Nota: El tipo de interés real se define como el tipo de interés sobre los depósitos deflactado por el índice de precios al consumidor.

El fomento de las exportaciones

Muchas de las políticas que alentaron la estabilidad macroeconómica contribuyeron también a un rápido aumento de las exportaciones. La disciplina fiscal y las altas tasas de ahorro público permitieron al Japón y Taiwan, China, proteger los tipos de cambio durante períodos prolongados. Los ajustes introducidos a los tipos de cambio en otros de los ocho países asiáticos de gran crecimiento económico, ratificados por las políticas de reducción del gasto, les permitieron

Figura 8 Ejemplos de la variabilidad del tipo de cambio real en países de Asia Oriental y en otros países seleccionados

Tipo de cambio real (porcentajes)



Nota: Índice del tipo de cambio real: 1980 = 100; la depreciación real ha disminuido.

mantener su competitividad, a pesar de sus diferencias de inflación con los países con los que mantenían relaciones comerciales.

Además de los factores macroeconómicos, los ocho países utilizaron una variedad de métodos para fomentar las exportaciones. Todos, con excepción de Hong Kong, comenzaron con un período de sustitución de las importaciones y un considerable sesgo en contra de las exportaciones. Pero cada uno de ellos procedió a establecer un sistema favorable a las exportaciones con más rapidez que otros

Cuadro 3 Endeudamiento a nivel internacional

<i>Países/Regiones</i>	<i>Relación entre la deuda total y el PNB</i>		<i>Relación entre la deuda total y los bienes y servicios exportados</i>	
	<i>Año punta^a</i>	<i>1991</i>	<i>Año punta^a</i>	<i>1991</i>
<i>Países asiáticos de gran crecimiento económico</i>				
Corea, República de	52,5	15,0	142,4	45,2
Indonesia	69,0	66,4	263,5	225,6
Malasia	86,5	47,6	138,4	54,2
Tailandia	47,8	39,0	171,7	94,8
<i>Todos los países de ingreso bajo y mediano</i>				
		38,4		176,2
<i>Asia Meridional</i>		29,6		293,3
<i>Africa al Sur del Sahara</i>		106,1		340,8
<i>América Latina y el Caribe</i>		37,4		268,0

a. 1987 para Indonesia, y 1985 ó 1986 para los otros tres países.

países en desarrollo. Primero, el Japón en los años cincuenta y principios de los años sesenta y a continuación los "cuatro tigres" a fines del decenio de 1960, cambiaron las políticas comerciales para alentar las exportaciones de manufacturas. En Corea, Japón y Taiwan, China, los gobiernos establecieron una estructura de incentivos favorable a las exportaciones que coexistía con una protección moderada, pero muy variable, del mercado interno. Se utilizó una amplia gama de instrumentos, entre ellos créditos de exportación, importaciones libres de derechos para los exportadores y sus proveedores, metas de exportación e incentivos tributarios. En los países de reciente industrialización del sudeste de Asia, la promoción de las exportaciones se produjo más tarde, a comienzos del decenio de 1980, y los instrumentos utilizados fueron diferentes. Las reducciones de la protección de las importaciones, acompañadas de créditos de exportación e instituciones de apoyo, fueron más generalizadas. El fomento de las exportaciones ha dependido mucho menos de intervenciones sumamente selectivas y más de incentivos de mercado de amplio alcance y de inversiones extranjeras directas.

La creación de la base institucional para el crecimiento

ALGUNOS ECONOMISTAS Y EXPERTOS EN CIENCIAS POLITICAS han sostenido que el milagro de Asia Oriental se debe a la elevada calidad y al carácter autoritario de las instituciones de la región. Describen los regímenes políticos de Asia Oriental como "estados desarrollistas" en los que poderosas burocracias tecnocráticas, protegidas de las presiones políticas, conciben y ponen en práctica intervenciones perfectamente ajustadas. Estimamos que los modelos basados en los estados desarrollistas pasan por alto la función

fundamental que desempeña la cooperación entre el gobierno y el sector privado. Si bien es cierto que los gobiernos de los ocho países han tendido a ser autoritarios o paternalistas, han estado también dispuestos a dar oportunidad para expresar opiniones y ejercer verdaderas atribuciones a una elite tecnocrática y a elementos claves del sector privado. A diferencia de gobernantes autoritarios de muchas otras naciones, los dirigentes de este grupo de países se dieron cuenta de que el desarrollo económico no era posible sin la cooperación.

El principio del crecimiento compartido

A fin de establecer su legitimidad y ganarse el apoyo de la sociedad en general, los gobernantes de Asia Oriental establecieron el principio del crecimiento compartido y prometieron, en efecto, que a medida que la economía se expandiera, todos los grupos resultarían beneficiados. Pero la participación en el crecimiento planteaba complejos problemas de coordinación. En primer lugar, las autoridades tenían que convencer a las elites económicas que apoyaran las políticas favorables al crecimiento. Luego tenían que persuadirlos a que compartieran los beneficios del crecimiento con la clase media y los pobres. Finalmente, para obtener la cooperación de estos grupos, tenían que demostrarles que realmente saldrían beneficiados con el crecimiento futuro.

Se utilizaron mecanismos muy explícitos para demostrar la decisión de que todos compartirían la riqueza futura. Corea y Taiwan, China, llevaron a cabo extensos programas de reforma agraria; Indonesia utilizó las políticas de precios del arroz y los fertilizantes para aumentar el nivel de los ingresos rurales; Malasia aplicó programas explícitos de participación en la riqueza en beneficio del grupo étnico malasio frente a los descendientes de chinos que tenían mejor situación económica; Hong Kong y Singapur emprendieron programas de vivienda pública de gran escala; en varios países, los gobiernos prestaron asistencia a las cooperativas de trabajadores y establecieron programas de estímulo a las empresas pequeñas y medianas. Cualquiera que fuese su forma, estos programas demostraron que el gobierno estaba decidido a que todos compartieran los beneficios del crecimiento.

El fomento de una burocracia eficaz

Para abordar los problemas de coordinación, las autoridades necesitaban instituciones y mecanismos que permitieran asegurar a los grupos en pugna que cada uno se beneficiaría con el crecimiento. El primer paso consistió en contratar tecnócratas idóneos y relativamente honrados y aislarlos de los afanes políticos cotidianos. El grado de poder de estas tecnocracias ha variado considerablemente. En Corea, Japón, Singapur y Taiwan, China las burocracias bien organizadas ejercen un poder considerable. En otros de los ocho países han existido organismos pequeños encargados de la planificación en general. Pero en cada uno de ellos los tecnócratas económicos ayudaron a las autoridades a elaborar una estrategia económica viable.

¿Cómo lograron fomentar burocracias eficaces los países del nordeste asiático? Además de aprovechar el prestigio que tradicionalmente tienen los empleados públicos, estos gobiernos han utilizado numerosos mecanismos para aumentar el interés en seguir una carrera en la administración pública, elevando así el nivel de la competencia y mejorando el acervo de candidatos. Los principios generales de

estos mecanismos, que son fácilmente aplicables a cualquier sociedad, son los siguientes:

- La remuneración total, que incluye los sueldos, los beneficios y el prestigio, debe ser competitiva con la del sector privado.
- La contratación y los ascensos deben basarse en los méritos y ser sumamente competitivos.
- Los que llegan al escalafón máximo deben ser generosamente remunerados.

En las burocracias, como en casi todas las actividades, lo que se obtiene depende de lo que se paga. La remuneración relativa de la administración pública es considerablemente mejor en los "cuatro tigres" que en otros países. Las remuneraciones relativas en Malasia y Tailandia son aproximadamente las mismas que el promedio en otros países de ingreso bajo y mediano, pero aún así son apreciablemente más altas que en Filipinas, que es la economía que va a la zaga en los países de Asia Oriental. En general, mientras más favorable resulte la comparación entre las remuneraciones totales del sector público y las del sector privado, mejor será la calidad de la burocracia. No es sorprendente que Singapur, considerado en general el país que tiene la burocracia más competente y eficiente de la región, sea el que mejor remunera a sus burócratas.

En las economías donde las remuneraciones del sector público son adecuadas, si no iguales a las del sector privado, el prestigio del cargo convencerá a algunas personas de talento a sacrificar los mayores ingresos que percibirían en el sector privado. El prestigio se ve realizado por métodos de contratación y de ascenso sumamente competitivos y basados en los méritos. Si los exámenes para ingresar en la administración pública son muy competitivos, las personas que los aprueban serán pocas, lo que eleva la calidad del empleo público. La seguridad en el empleo también puede compensar la remuneración algo más baja. En la mayoría de las burocracias de los ocho países asiáticos de rápido crecimiento, no es probable que haya despidos a menos que el burócrata cometa una falta grave. La seguridad en el empleo se traduce en una menor variabilidad de los ingresos, lo que a su vez proporciona incentivos para que los empleados públicos acepten remuneraciones más bajas.

En muchos de estos ocho países el empleado público puede esperar una pensión de jubilación, que es un beneficio del que normalmente no goza el sector privado, salvo en las grandes empresas. En el Japón y en otros de estos países, la jubilación tiene lugar temprano y las recompensas para un burócrata que ha tenido éxito son considerables, y se extienden más allá del sueldo, los beneficios y el prestigio para incluir un empleo lucrativo en una empresa pública o privada, o a veces la elección a un cargo político. Lo que deben hacer los gobiernos es encontrar una combinación que atraiga personas idóneas a la administración pública.

La creación de un ambiente propicio a las empresas

Las burocracias eficaces permitieron a las autoridades de los ocho países asiáticos de gran crecimiento económico establecer estructuras jurídicas y reglamentarias generalmente propicias para la inversión privada. Además de eso, los ocho países han mejorado las comunicaciones entre el sector empresarial y el gobierno con distintos grados de formalidad y éxito. Corea, Japón, Malasia y Singapur han establecido foros, que denominamos consejos de deliberación, para fomentar la colaboración entre el gobierno y el sector empresarial. A diferencia de los grupos

de presión, cuyas normas son poco claras y que buscan obtener ventajas secretas sobre los demás, los consejos de deliberación sentaron con más claridad las reglas para todos los participantes.

En Corea y Japón, los tecnócratas utilizaron consejos de deliberación para establecer los "concursos" entre las empresas. Debido a que el sector privado participaba en la redacción de los reglamentos y a que el proceso era transparente para todos los participantes, los grupos del sector privado se mostraron más dispuestos a tomar parte en los planes de desarrollo del gobierno. Un efecto secundario de esos concursos fue la tendencia a reducir los recursos privados asignados a actividades antieconómicas—cuyo objetivo era la captación de rentas—en lugar de destinarse a actividades productivas. Los consejos de deliberación han facilitado también el intercambio de información entre el sector privado y el gobierno, entre las empresas y entre la administración y los trabajadores. En esa forma, los consejos complementaron la función de transmisión de información cumplida por el mercado, permitiendo a los ocho países reaccionar con más rapidez que otros a los cambios ocurridos en el mercado.

Las instituciones encargadas de las comunicaciones entre el sector empresarial y el gobierno no se han mantenido estáticas en los ocho países. En Corea y Japón los consejos de deliberación están asumiendo una función más de orientación y de creación de consenso, es decir, en términos de funciones más bien que de industrias específicas. En Malasia, los consejos parecen estar aumentando en importancia y alcance. En Tailandia los mecanismos oficiales de comunicación han sido utilizados por lo general para presentar las posiciones de las empresas al gobierno y reducir las suspicacias del sector privado. En el caso del fortalecimiento institucional, al igual que en la formulación de la política económica, los gobiernos de Asia Oriental han ido evolucionando a medida que cambiaban las circunstancias.

La acumulación de recursos humanos y materiales

LOS PAISES DE ASIA ORIENTAL UTILIZARON UNA COMBINACION DE políticas fundamentales e intervencionistas para lograr una rápida acumulación de recursos materiales y humanos. Entre las políticas fundamentales se contaban las obligaciones tradicionales de los gobiernos, como el suministro de infraestructura y educación adecuadas, y de instituciones financieras seguras. Las intervenciones incluían la represión moderada de los tipos de interés, el capitalismo estatal, el establecimiento de mecanismos de ahorro obligatorio y la socialización del riesgo.

La formación de recursos humanos

En el decenio de 1960 los niveles de recursos humanos eran más altos en los ocho países en cuestión que en otros de ingreso mediano y bajo. Las inversiones en educación dieron como resultado la universalidad de la educación primaria y un amplio acceso a la educación secundaria. Además, la calidad de la enseñanza ha mejorado más rápidamente en estos países que en otros de ingreso mediano; a medida que disminuyeron las tasas de fecundidad en los años setenta, aumentó marcadamente el gasto educacional por niño, incluso cuando los gastos en edu-

cación como porcentaje del PNB siguieron siendo constantes o, en algunos casos, disminuyeron. En el Cuadro 4 se muestran los cambios de magnitud de las poblaciones en edad escolar debido a las variaciones de las tasas de fecundidad de los ocho países y de varios otros. En Corea, Hong Kong y Singapur, el porcentaje de la población en edad de asistir a la escuela disminuyó en cerca de la mitad de 1965 a 1989. Malasia y Tailandia también registraron disminuciones considerables, aunque menos espectaculares, similares a las de Brasil y Colombia. Por contraste, en Bangladesh, Kenya, Nigeria y Pakistán las altas tasas de fecundidad han significado que el porcentaje de la población en edad escolar ha seguido siendo elevado, y en varios casos efectivamente hubo aumentos.

La rápida acumulación de recursos humanos fue fomentada por dos factores adicionales. En primer lugar, muchos de los ocho países gozaban de una ventaja previa en el sentido de que su escasa desigualdad en materia de ingresos y educación dio lugar a una expansión de la educación, lo que a su vez reforzó la poca desigualdad. En segundo término, a diferencia de otras regiones, el gasto público se ha concentrado en la educación primaria y secundaria. La demanda de educación terciaria fue absorbida en gran parte por un sistema privado autofinanciado. A nivel de la educación postsecundaria, el gasto público se ha centrado en la educación científica y tecnológica (incluida la ingeniería), mientras que el sistema privado autofinanciado ha atendido la demanda de la educación universitaria en humanidades y ciencias sociales.

Como resultado de esto, la base amplia y el sesgo técnico de los recursos humanos de los ocho países merecen especial mención. El grado medio de escolaridad del extremo inferior de la escala de salarios de la fuerza laboral es más alto en

Cuadro 4 Tamaño y crecimiento de la población en edad escolar

<i>Países/Regiones</i>	<i>Población en edad escolar (0-14 años) como porcentaje de la población total</i>		<i>Tasa de crecimiento de la población en edad de asistir a la escuela primaria (6-11 años) (porcentajes)</i>	
	<i>1965</i>	<i>1989</i>	<i>1965-75</i>	<i>1980-85</i>
<i>Países asiáticos de gran crecimiento económico</i>				
Corea, República de	43	26	0,7	-0,3
Hong Kong	40	22	-1,1	0,3
Malasia	46	37	1,9	0,2
Singapur	44	24	-1,2	-2,2
Tailandia	46	34	2,9	-0,1
<i>Otros países seleccionados</i>				
Bangladesh	43	44	3,3	2,9
Brasil	44	35	2,0	1,7
Colombia	47	35	2,3	0,9
Kenya	47	51	3,8	4,7
Nigeria	46	48	3,8	3,4
Pakistán	46	45	2,9	1,8

los ocho países asiáticos de gran crecimiento económico que en otros de ingreso mediano. Además, los ocho países han promovido programas de capacitación en las empresas, que incluyen muchos subvencionados por el gobierno. La educación postsecundaria se ha centrado en los conocimientos técnicos en mayor medida que en otros países de ingreso mediano. Algunos de ellos, además, han contratado profesores del exterior y han enviado a un gran número de estudiantes al extranjero, especialmente a estudiar disciplinas profesional y tecnológicamente complejas. En general, las inversiones en educación parecen estar bien centradas en la adquisición y el dominio de tecnologías.

El aumento del ahorro y la inversión

El desempeño de los ocho países en dos esferas fundamentales de política tuvo como resultado el aumento del ahorro. En primer lugar, al evitar la inflación, impidieron la inestabilidad de los tipos de interés reales sobre los depósitos y se aseguraron de que los tipos eran en gran medida positivos. En el Cuadro 5 se comparan los tipos de interés reales en los ocho países con los tipos de interés reales sumamente negativos en otros países en desarrollo; por ejemplo, los tipos medios eran de -44% en Argentina, -15% en Turquía y -28% en Zambia. La estabilidad de los tipos de interés en los ocho países se demuestra en una desviación estándar media de 3,5, cercana al promedio del 2,8 de los países de la OCDE, mientras que la desviación estándar media era de 40 en América Latina y 14 en África al Sur del Sahara.

En segundo término, los gobiernos de los ocho países en cuestión garantizaron la seguridad de los bancos y los hicieron más accesibles a los ahorradores pequeños y rurales. Los principales instrumentos de política utilizados para establecer un sistema financiero basado en los servicios bancarios fueron la considerable reglamentación y supervisión, los límites impuestos a la competencia y las reformas institucionales. Además, en Corea, Japón, Malasia, Singapur y Taiwán, China, se establecieron sistemas de ahorro postal que redujeron los costos de transacción y aumentaron la seguridad del ahorro, a la vez que pusieron sustanciales recursos a disposición de los gobiernos. Estas iniciativas fomentaron un rápido aumento de los depósitos en las instituciones financieras (véase la Figura 9).

Algunos gobiernos utilizaron también una variedad de instrumentos de tipo más intervencionista para aumentar el ahorro. El ahorro del sector público era elevado en Singapur y Taiwán, China. Malasia y Singapur garantizaron altas tasas de ahorro mínimo privado mediante la obligación de efectuar aportaciones a los fondos de previsión. Corea, Japón y Taiwán, China, establecieron estrictos controles y altos tipos de interés sobre los préstamos para artículos de consumo, así como fuertes impuestos al llamado consumo suntuario. Es discutible si las medidas más intervencionistas orientadas a aumentar el ahorro mejoraron el bienestar. Por una parte, obligar a los consumidores a ahorrar cuando de otro modo no lo harían impone un costo social. Por otra, debido a que las tasas de rendimiento de las inversiones fueron uniformemente elevadas, se registró en todas las economías un alto rendimiento del ahorro, fuera de carácter obligatorio o no. Por lo tanto, en comparación con otros países, como en las repúblicas de la antigua Unión Soviética, donde hubo ahorro obligatorio, pero sin que se lograran alcanzar elevadas tasas de rendimiento de las inversiones, los costos sociales en los ocho países fueron evidentemente bajos.

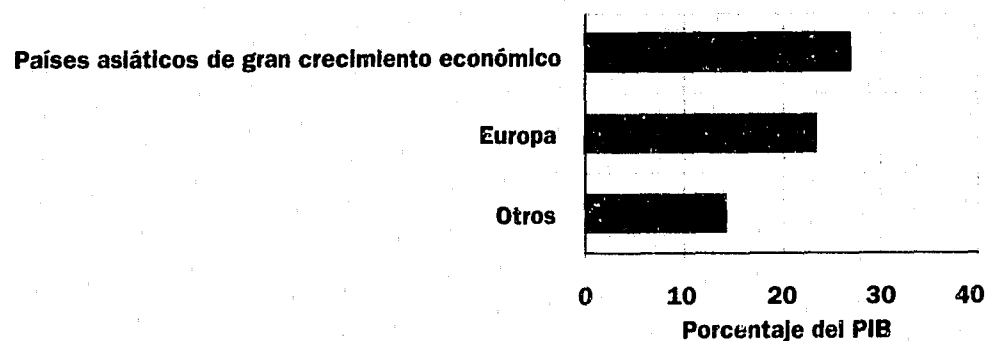
Cuadro 5 Tipos de interés reales medios sobre los depósitos, países seleccionados

<i>Regiones/ Países</i>	<i>Período</i>	<i>Tipos de interés reales</i>		<i>Regiones/ Países</i>	<i>Período</i>	<i>Tipos de interés reales</i>	
		<i>Promedio (porcentaje)</i>	<i>Desviación estándar (porcentaje)</i>			<i>Promedio (porcentaje)</i>	<i>Desviación estándar (porcentaje)</i>
<i>Países asiáticos de gran crecimiento económico</i>				<i>Europa y Oriente Medio</i>			
Corea, República de	1971-90	1,88	5,86	Egipto	1976-90	-6,32	3,52
Hong Kong	1973-91	-1,81	3,16	Grecia	1976-92	-3,07	4,64
Indonesia	1970-90	0,26	11,33	Portugal	1976-92	-0,24	5,38
Japón	1953-91	-1,12	3,89	Túnez	1977-88	-3,30	3,05
Malasia	1976-91	2,77	2,47	Turquía	1976-91	-15,60	28,32
Singapur	1977-91	2,48	1,71	Promedio		-5,71	8,94
Tailandia	1977-90	4,41	5,32	<i>Africa al Sur del Sahara</i>			
Taiwan, China	1974-91	3,86	7,92	Ghana	1978-88	-28,31	36,62
Promedio		1,59	3,47	Kenya	1967-90	-2,33	5,91
<i>Otros países asiáticos</i>				Nigeria	1970-91	-9,62	10,35
Bangladesh	1976-92	0,96	3,59	Sudáfrica	1977-92	-1,58	4,64
Filipinas	1976-91	0,45	9,97	Zambia	1978-90	-28,03	31,50
Nepal	1976-89	-3,69	5,00	Zimbabwe	1978-90	-4,73	4,94
Sri Lanka	1978-92	2,38	6,01	Promedio		-11,13	13,86
Promedio		0,03	6,14	<i>Países de la OCDE</i>			
<i>América Latina y el Caribe</i>				Alemania	1978-91	2,42	1,05
Bolivia	1979-91	44,33	81,46	Estados Unidos	1965-91	2,22	2,38
Chile ^a	1965-91	31,84	96,49	Francia	1970-91	-1,83	3,32
Ecuador	1983-91	-6,57	18,76	Reino Unido	1963-91	-0,80	5,33
Jamaica	1976-91	-3,95	11,33	Suecia	1962-91	0,69	2,53
México	1977-92	11,42	17,97	Suiza	1981-91	-1,69	1,62
Uruguay	1976-92	-1,89	15,62	Promedio		0,16	2,78
Promedio		16,67	40,27				

Nota: Tipos de interés reales = tipos de interés nominales ajustados en función de la inflación, utilizando el índice de precios al consumidor.
a. Si se omiten del cálculo los años 1974 y 1975, en ese caso el promedio para Chile es -13,3 y la desviación estándar es 65,38.

Los ocho países asiáticos de gran crecimiento económico estimularon la inversión por diversos medios. En primer lugar, lograron mejores resultados que la mayoría de los países en desarrollo en lo que respecta a crear una infraestructura que complementara la inversión privada. En segundo término, crearon un ambiente propicio para las inversiones mediante la combinación de políticas tributarias favorables a la inversión y políticas que mantenían bajos los precios relativos de los bienes de capital, lo que consiguieron en gran parte al evitar los efectos de aranceles elevados sobre los bienes de capital importados. Estas políticas fundamentales

Figura 9 Tasas de ahorro de los países asiáticos de gran crecimiento económico y países seleccionados, 1970-88



Nota: En Europa se incluyen los siguientes países: Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, República Federal de Alemania antes de la reunificación, Suecia y Suiza. En "otros" están comprendidos los siguientes países en desarrollo: Argentina, Brasil, Colombia, Côte d'Ivoire, Chile, Egipto, Ghana, India, Marruecos, México, Nigeria, Pakistán, Perú, Sri Lanka, Turquía, Uruguay, Venezuela, la antigua Yugoslavia y Zaire.

tuvieron importantes repercusiones en la inversión privada. En tercer lugar y lo que es más controvertido, la mayoría de los gobiernos de esos países controlaron los tipos de interés sobre los depósitos y los préstamos a niveles inferiores a los de equilibrio del mercado, práctica que se denomina represión financiera.

Corea, Japón, Malasia, Tailandia y Taiwan, China, experimentaron períodos prolongados de represión financiera moderada. El aumento de los tipos de interés desde valores negativos a cero o a tipos reales ligeramente positivos, y la prevención de las fluctuaciones (evitando inflación inestable) estimularon el ahorro financiero. Pero debido a que el ahorro no es muy sensible a los tipos de interés reales marginalmente más altos, los gobiernos lograron reprimir moderadamente los tipos de interés sobre los depósitos con un mínimo de consecuencias para el ahorro, y traspasar las tasas más bajas a los prestatarios finales, con lo que se subvencionaba a las empresas. Esta transferencia de ingresos de las unidades familiares a las empresas no sólo alteró el volumen del ahorro, sino también la forma que tenía, que de deuda pasó a constituir capital accionario.

La represión financiera requiere el racionamiento del crédito, con los riesgos consiguientes de asignación desacertada del capital. Por lo tanto, hay una compensación entre el posible aumento del ahorro y la inversión y el riesgo de que el mayor capital se invierta desacertadamente. Hay algunas pruebas de que en Corea, Japón y Taiwan, China, los gobiernos asignaron el crédito a actividades con elevado rendimiento social, especialmente a exportaciones. Si este fuera el caso, pueden haber habido beneficios de asignación derivados del racionamiento del crédito, y las pruebas a nivel microeconómico del Japón apoyan la opinión de que el acceso al crédito oficial tuvo el efecto de aumentar las inversiones. Los exámenes de la relación entre los tipos de interés y el crecimiento indican que en los casos de Corea, Japón y Taiwan, China, no hay una relación negativa entre la represión de los tipos de interés y el crecimiento constatado por los análisis de las distintas economías. La represión moderada de los tipos de interés a niveles reales positivos aparentemente no inhibió el crecimiento, y de hecho puede haberlo realizado.

Por último, algunos gobiernos, sobre todo del grupo del nordeste de Asia, traspasaron los riesgos de la inversión privada al público. En algunos países, el gobierno era dueño de las instituciones que proporcionaban fondos de inversión o las controlaba; en otros, ofrecía garantías explícitas al crédito, y en otros garantizaba en forma implícita la viabilidad financiera de los proyectos promovidos. Debido a la relación existente entre los bancos y otros tipos de empresas de una variedad de instituciones bancarias públicas y privadas de Corea, Japón, Hong Kong, Malasia, Singapur, Tailandia y Taiwan, China, el sector bancario participaba en la gestión de empresas en dificultades, lo que aumentaba la probabilidad de que los acreedores efectuaran reestructuraciones financieras. Los programas de crédito dirigido en Corea, Japón y Taiwan, China, señalaban las orientaciones de las políticas oficiales y proporcionaban un seguro implícito a los bancos privados.

La asignación eficiente de los recursos y los cambios en la productividad

ALGUNAS DE LAS INTERVENCIONES EN LOS MERCADOS EN APOYO de la acumulación de recursos humanos y materiales en los ocho países asiáticos de gran crecimiento económico, entre ellos la represión financiera y la socialización y aceptación obligada de los riesgos, podrían haber producido efectos adversos en la asignación de recursos. De modo similar, el desarrollo industrial con criterio selectivo podría haber dado como resultado la extensa captación de rentas y una gran ineficiencia. Pero aparentemente esto no sucedió. Las normas sobre asignación de recursos aplicadas por los gobiernos de los ocho países, en especial los mecanismos utilizados para intervenciones en determinadas empresas son, por consiguiente, algunos de los aspectos más controvertidos del éxito de Asia Oriental. Sin embargo, a pesar de estas intervenciones, los precios relativos en los ocho países generalmente reflejaban los costos y beneficios económicos con más fidelidad que los precios relativos de la mayoría de otros países en desarrollo.

Al igual que las políticas relacionadas con la acumulación, las que repercuten en la asignación de recursos y los cambios en la productividad pertenecen tanto a la categoría de las políticas fundamentales como a la de las políticas intervencionistas. Las políticas relativas al mercado de trabajo tendían a depender de las políticas fundamentales, utilizando el mercado y reforzando su flexibilidad. En los mercados de capital, los gobiernos intervenían en forma sistemática, ya sea para controlar los tipos de interés o para dirigir el crédito, pero esto se hacía en un marco de subsidios generalmente bajos para los prestatarios y de una cuidadosa supervisión. Las políticas comerciales han incluido la considerable protección de los fabricantes nacionales, pero en menor medida que en la mayoría de los demás países en desarrollo; además, los gobiernos de los ocho países compensaron algunas desventajas de la protección apoyando decididamente las exportaciones. Por último, si bien las intervenciones en apoyo de industrias específicas por lo general no han tenido éxito, la estrategia de fomento de las exportaciones, es decir, el conjunto de políticas fundamentales e intervencionistas para alentar el rápido aumento de las exportaciones, ha dado por resultado numerosos beneficios, entre

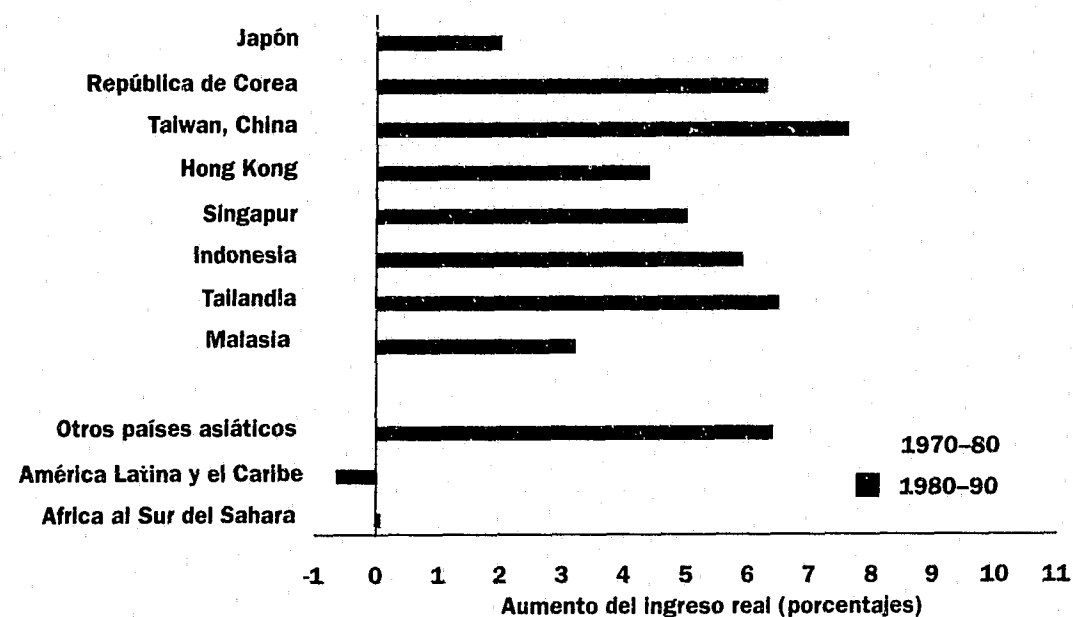
ellos una asignación más eficiente de los recursos, la adquisición de tecnología extranjera y el rápido aumento de la productividad.

La flexibilidad de los mercados de trabajo

La función desempeñada por los gobiernos en los mercados de trabajo de las prósperas economías asiáticas contrasta marcadamente con la situación en la mayoría de los otros países en desarrollo. Los gobiernos de los ocho países estudiados por lo general han estado menos expuestos que otros gobiernos de países en desarrollo a las demandas del sindicalismo organizado de legislar en materia de salarios mínimos. Más bien, han centrado sus esfuerzos en la generación de empleo, promoviendo eficazmente la demanda de mano de obra. Como resultado, primero se elevaron los niveles de empleo, a lo que siguió un aumento de los niveles de salarios inducido por el mercado y la productividad. Debido a que los salarios, o por lo menos sus aumentos, han mostrado una flexibilidad descendente en respuesta a las variaciones de la demanda de mano de obra, el ajuste a las conmociones macroeconómicas ha sido generalmente más rápido y menos difícil en Asia Oriental que en otras regiones en desarrollo. Los ajustes más acelerados contribuyeron al crecimiento económico sostenido de los ocho países, lo que a su vez hizo posible el aumento mucho más rápido de los salarios que en otras regiones (véase la Figura 10).

La elevada productividad y el aumento de los ingresos del sector agrícola contribuyeron a la flexibilidad del mercado laboral ayudando a mantener los salarios del sector urbano de Asia Oriental en un nivel cercano al precio de oferta de la mano de obra. A diferencia de muchos otros países donde la disparidad entre los ingresos urbanos y rurales ha sido grande y creciente, en los ocho países asiáticos de gran crecimiento económico los ingresos de los trabajadores urbanos y rurales con niveles similares de capacidad han aumentado aproximadamente al mismo ritmo; además,

Figura 10 Aumento del ingreso real



Nota: Índice correspondiente a Taiwan, China; 1979 = 100. Otros países asiáticos son Bangladesh, Filipinas, India y Pakistán.

la diferencia total entre los ingresos urbanos y rurales es menor en esos países que en otros en desarrollo. En Africa al Sur del Sahara, América Latina y Asia Meridional, donde los salarios del sector urbano estructurado aumentan con frecuencia impulsados por los salarios mínimos establecidos por ley y otros factores ajenos al mercado, los asalariados urbanos suelen tener ingresos dos veces más altos que sus homólogos en los sectores no estructurados. Por contraste, la diferencia entre los sectores estructurado y no estructurado de Asia Oriental es de sólo un 20%.

Los aumentos salariales más rápidos de Asia Oriental son en parte el resultado de un más lento crecimiento de la oferta y un más rápido aumento de la demanda de mano de obra. El crecimiento más lento de la oferta se ha debido en gran parte a la disminución de las tasas de fecundidad. En la época en que se industrializaban los países de alto ingreso en el siglo XIX, sus poblaciones aumentaban a una tasa anual media de sólo 0,8%. En la actualidad, la población de Africa al Sur del Sahara aumenta a razón de aproximadamente cuatro veces esa proporción y las poblaciones de América Latina y Asia Meridional crecen aproximadamente tres veces más que esa proporción. Sólo en Asia Oriental las tasas de crecimiento de la población disminuyeron a niveles cercanos a los que predominaban en los países de alto ingreso.

Ya hemos examinado la forma en que las primeras transiciones demográficas redujeron ostensiblemente la tasa de crecimiento de la población en edad escolar, aliviando de esta manera la carga financiera de mantener las tasas de matrícula. De igual modo, las primeras transiciones demográficas también redujeron, con un desfase, la tasa de crecimiento de los que ingresaban en la fuerza laboral de Asia Oriental. La tasa anual de crecimiento de la fuerza de trabajo en los años ochenta fue de 2,6% en Africa al Sur del Sahara y América Latina, y de 2,2% en Asia Meridional. En Asia Oriental, a pesar del aumento de la participación de las mujeres, la tasa fue de 1,8% (véase el Cuadro 6).

Al mismo tiempo, la demanda de trabajo ha venido aumentando con más rapidez entre los ocho países estudiados que en otras regiones. En el período 1960-90, las tasas de crecimiento del empleo asalariado en los sectores de manufactura, construcción y servicios han tendido a ser considerablemente más elevadas en Asia Oriental que en Africa al Sur del Sahara, América Latina o Asia

Cuadro 6 Tasas de crecimiento de la fuerza de trabajo

<i>Países/Regiones</i>	<i>1980-85</i>	<i>1985-2000</i>
<i>Países asiáticos de gran crecimiento económico</i>	2,5	1,8
Corea, República de	2,7	1,9
Indonesia	2,4	2,2
Malasia	2,9	2,6
Singapur	1,9	0,8
Tailandia	2,5	1,7
<i>Asia Meridional</i>	2,2	2,2
<i>América Latina y el Caribe</i>	2,8	2,6
<i>Africa al Sur del Sahara</i>	2,3	2,6

Meridional. Además, a medida que aumentaba la demanda de mano de obra, también se tornaba más y más intensiva en cuanto a conocimientos. Debido a que era fácil obtener trabajadores preparados, los exportadores de Asia Oriental han podido orientar la producción a bienes tecnológicamente complejos cuando el aumento de los salarios redujo la competitividad internacional en los artículos manufacturados con uso intensivo de mano de obra.

Los mercados de capital y la asignación de créditos

Los ocho países influyeron en la asignación de crédito de tres maneras: aplicando reglamentos para mejorar la selección de proyectos de los bancos privados; creando instituciones financieras, especialmente bancos de crédito a largo plazo (bancos de desarrollo), y dirigiendo el crédito a sectores y empresas específicos por intermedio de los bancos del sector público y privado. Los tres métodos pueden justificarse en teoría y cada uno de ellos ha dado resultado en algunos de los ocho países, pero cada uno supone progresivamente más intervenciones del gobierno en los mercados de crédito, por lo que entraña riesgos mayores.

Las relaciones de los gobiernos con los bancos han sido muy diferentes en los ocho países. En Hong Kong los bancos son privados y están regulados fundamentalmente para asegurar su solvencia. En Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia, son de propiedad privada y administran las operaciones crediticias en forma independiente. Aunque los gobiernos han dirigido de manera general la asignación del crédito mediante reglamentaciones y persuasión moral, la selección de proyectos generalmente se deja en manos de los bancos. En otros de los ocho países, los bancos han estado sujetos a control estatal directo o a estrictas normas respecto a la asignación del crédito. Por ejemplo, Corea, Indonesia y Taiwan, China, controlaban estrictamente la asignación de créditos de los bancos comerciales del sector público.

Cada uno de los ocho países hizo algunos intentos por dirigir el crédito hacia actividades prioritarias. Todos los países de Asia Oriental, con excepción de Hong Kong, dan acceso automático al crédito para la exportación. La vivienda tenía prioridad en Hong Kong y Singapur, en tanto que la agricultura y las empresas de pequeña y mediana escala eran los sectores favorecidos en Indonesia, Malasia y Tailandia. Taiwan, China, ha escogido recientemente como objetivo el desarrollo tecnológico. Japón y Corea han utilizado el crédito como instrumento de política industrial y han organizado "concursos" a través de los consejos de deliberación para fomentar en diversas épocas la industria automotriz de construcción naval y de productos químicos.

El subsidio implícito de los programas de crédito dirigido en los ocho países era generalmente de pequeña escala, en especial si se le compara con el de otros países en desarrollo (véase el Cuadro 7), pero era importante el acceso al crédito y la señal de apoyo del gobierno a determinados sectores o empresas favorecidos. En Corea, el nivel del subsidio derivado del crédito preferencial era elevado en el decenio de 1970, y dio por resultado una gran disparidad entre los tipos de interés bancarios y los del mercado extrabursátil. Esta diferencia ha disminuido pronunciadamente en los últimos años dado que Corea reorientó los fuertes subsidios al crédito hacia sectores seleccionados. En el Japón los subsidios implícitos eran reducidos, y el crédito dirigido puede haber tenido más importancia como señal y mecanismo de garantía que como incentivo.

Cuadro 7 Tipos de interés reales sobre el crédito dirigido, determinados países asiáticos de gran crecimiento económico y otros países en desarrollo (porcentajes)

<i>Países</i>	<i>Crédito dirigido</i>	<i>Crédito no dirigido</i>
<i>Países asiáticos de gran crecimiento económico</i>		
Corea, República de, 1970-80,		
industria	-2,7	2,9
exportaciones	-6,7	2,9
Indonesia, 1981-83 ^a	-1,7-4,0	—
Japón, 1951-60	0,5-3,0	3,1-4,6
Taiwan, China, 1980-89, industria	1,9-3,9	4,6
1984-85, exportaciones	1,5	4,6
<i>Otros países en desarrollo</i>		
Brasil, 1987	-23,5	—
Colombia, 1981-87, industria	1,5	13,5
India, 1992	-2,5-4,0	7,0
México, 1987-88	-24,0	6,0
Turquía, 1981, industria	-4,0-15,0	13,9
1980-89, exportaciones	-14,0	13,0

— No disponibles.

a. Créditos que se otorgan para mantener la liquidez de los bancos.

Aunque los programas de crédito dirigido de Asia Oriental estaban planificados para lograr objetivos de política, incluían sin embargo estrictos criterios sobre el desempeño. En el Japón, los gerentes de los bancos públicos elegían los proyectos conforme a criterios económicos básicos, y aplicaban rigurosas evaluaciones crediticias para escoger entre los solicitantes que pertenecían a los sectores elegidos específicamente por el Gobierno. En Corea, el Gobierno supervisaba a cada uno de los grandes conglomerados utilizando criterios de mercado como las exportaciones y la rentabilidad. En algunos casos, empresas importantes que no lograban satisfacer esas pruebas fueron forzadas a la quiebra. Recientes evaluaciones de los programas de crédito dirigido en Corea y Japón ofrecen pruebas microeconómicas de que dichos programas en estas economías sirvieron para aumentar la inversión, fomentaron nuevas actividades y prestatarios, y se orientaron a empresas con grandes posibilidades de tener efectos secundarios de carácter tecnológico. En consecuencia, estos mecanismos de crédito dirigido basados predominantemente en el desempeño parecen haber mejorado la asignación del crédito, en especial durante las primeras etapas de rápido crecimiento.

Los programas de crédito dirigido en otros países asiáticos de gran crecimiento económico con frecuencia han carecido de mecanismos eficientes de asignación y supervisión basados en el desempeño y, por lo tanto, en su mayor parte no han tenido éxito. Incluso en los países del grupo del norte, el cambiante nivel del desarrollo del sector financiero y la creciente apertura de estas economías a las corrientes internacionales de capital debido a la liberalización del sector financiero ha significado que ha disminuido la importancia de los programas de crédito dirigido.

Las políticas comerciales y los regímenes de protección

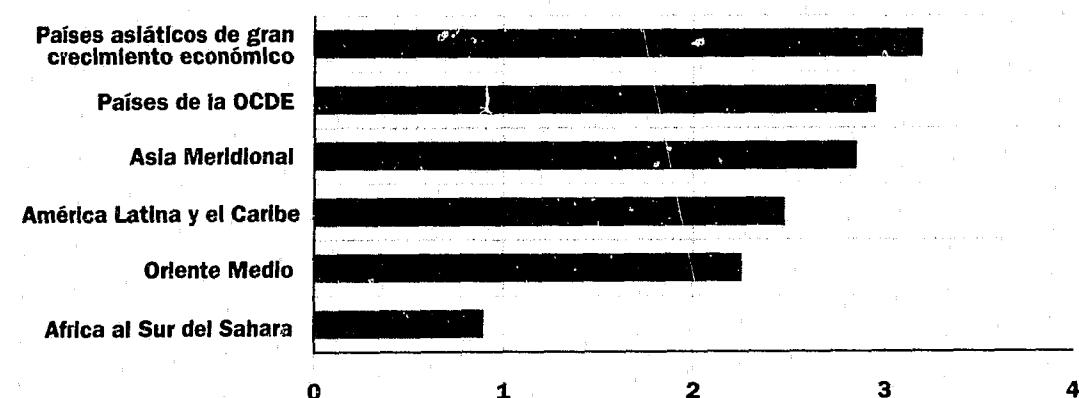
La mayoría de los ocho países asiáticos de gran crecimiento económico iniciaron la etapa de industrialización con una orientación proteccionista y en forma gradual avanzaron hacia un comercio cada vez más libre. En el camino, con frecuencia captaron algunos de los beneficios generados por la eficiencia de la competencia internacional a través de la combinación de sistemas comerciales: concedían importaciones de capital y bienes intermedios exentos de derechos a los exportadores pero continuaban otorgando protección a los bienes de consumo. Los precios de exportación se fijaban en el mercado internacional y con frecuencia eran considerablemente inferiores al costo marginal o medio corriente. Las utilidades en los mercados internos protegidos compensaban las pérdidas de exportación, mientras que la competencia en el mercado internacional impulsaba a las empresas a elevar al máximo la eficiencia.

No obstante la protección de las manufacturas nacionales que es evidente en todos los países asiáticos de gran crecimiento económico, salvo Hong Kong y Singapur, los precios internos en estas economías están más estrechamente alineados con los precios internacionales que en otras regiones en desarrollo. Dos elementos de prueba respaldan esta conclusión. Primero, las tasas arancelarias nominales ajustadas en función de las barreras no arancelarias son más bajas en los ocho países que en la mayoría de los demás países en desarrollo. En segundo lugar, las comparaciones del PNB real en todos los países indican que los precios relativos internos de los bienes comerciables en los ocho países están más acordes con los precios internacionales que en otras regiones.

En uno de los pocos intentos sistemáticos por comparar las tasas arancelarias nominales en una amplia gama de países en desarrollo se llega a la conclusión que eran más bajas en los ocho países asiáticos de gran crecimiento económico que en cualquier otro grupo de países en desarrollo, salvo las economías insulares del Caribe y los estados petroleros de Asia Occidental. La diferencia entre América Latina (antes de su reciente liberalización comercial) y los ocho países en cuestión es sorprendente. En consecuencia, si bien los ocho países favorecieron la sustitución de importaciones, lo hicieron en menor escala que la mayoría de los otros países en desarrollo.

Esto se confirma comparando los precios internacionales con los nacionales. En la Figura 11 se muestra un índice de la orientación al exterior basada en la

Figura 11 Índice de orientación hacia el exterior



comparación internacional de niveles y variabilidad de precios de los ocho países con otras agrupaciones regionales. Los ocho países como grupo están más orientados hacia el exterior que otras regiones, y sus precios relativos se acercan más a los precios internacionales y están más sistemáticamente relacionados con ellos. Si bien cualquier intento en gran escala por efectuar comparaciones de los precios reales entre los países está sujeta a críticas metodológicas y empíricas, los resultados son indicativos en general y concuerdan con otros hechos: los precios relativos de los bienes comercializados de Asia Oriental estaban más de acuerdo en promedio con los precios internacionales que los de otras regiones en desarrollo.

Los ocho países han elevado al máximo los beneficios de la orientación hacia el exterior mostrando gran empeño en obtener tecnología extranjera mediante una variedad de mecanismos. Todos acogieron favorablemente las transferencias tecnológicas en forma de licencias, importaciones de bienes de capital y capacitación en el extranjero. La apertura a la inversión extranjera directa ha acelerado la adquisición de tecnología en Hong Kong, Malasia, Singapur, y últimamente, Indonesia y Tailandia. Corea, Japón y en menor grado Taiwan, China, restringieron la inversión extranjera directa, pero compensaron esa desventaja dedicándose resueltamente a la adquisición de conocimientos extranjeros mediante licencias y otros medios.

Por contraste, otros países de ingreso bajo y mediano, como la India y la Argentina, además de estar menos orientados hacia el exterior que los ocho países de Asia Oriental, adoptaron políticas que obstaculizaron decididamente la adquisición de conocimientos extranjeros. Con frecuencia les han preocupado los precios supuestamente excesivos de las licencias; se han negado a proporcionar divisas para viajes que tienen por objeto adquirir conocimientos; han restringido la inversión extranjera directa y han intentado establecer prematuramente sectores de manufactura de maquinarias, privándose en esa forma de los conocimientos que conllevan los equipos importados.

El fomento de industrias específicas

La mayoría de los países de Asia Oriental han intentado fomentar en algún grado industrias o sectores industriales específicos. Los casos más conocidos son las políticas de fomento de la industria pesada del Japón de los años cincuenta y la posterior imitación de esas políticas en Corea. Entre ellas se contaba la protección de las importaciones y los subsidios para el capital y otros insumos importados. Malasia, Singapur, Taiwan, China, e incluso Hong Kong, también han establecido programas —que suelen tener incentivos más moderados— orientados a acelerar el desarrollo de industrias de vanguardia. Hay muy pocos indicios de que las políticas industriales hayan afectado a la estructura sectorial de la industria o a las tasas de variación de la productividad. De hecho, las estructuras industriales de Corea, Japón, y Taiwan, China, han evolucionado durante los últimos 30 años, como cabría esperar, sobre la base de las ventajas comparativas basadas en los factores y las variaciones de la dotación de factores disponibles.

No es del todo sorprendente que las políticas industriales de Corea, Japón y Taiwan, China, produjeran principalmente resultados ajustados al mercado. Si bien promovían en forma selectiva a las industrias con gran intensidad de capital y de conocimientos, esos gobiernos también adoptaron medidas para asegurarse que fomentaban industrias rentables e internacionalmente competitivas. Además,

la manera en que se formulaban las políticas industriales introducía gran cantidad de información sobre el mercado en el proceso de formulación de esas políticas, y utilizaba como modelo los resultados, en general de las exportaciones. En otros de los ocho países no se utilizaron estos vínculos con el mercado internacional y las políticas industriales no tuvieron éxito, como en los casos del fomento de la industria pesada en Malasia y el plan apoyado por el Estado de establecer una industria aeroespacial en Indonesia.

El logro del aumento de la productividad a través del fomento de las exportaciones

Una combinación de políticas fundamentales e intervencionistas practicadas en los ocho países ha constituido una razón importante del rápido cambio en la productividad: la promoción de las exportaciones de manufacturas. Aunque los ocho países, con excepción de Hong Kong, atravesaron por una etapa de sustitución de importaciones, éstas terminaron antes que en otros países, típicamente debido a la urgente necesidad de divisas. A diferencia de muchos otros países que trataron de conservar el tipo de cambio restringiendo los controles a la importación, los ocho países asiáticos se propusieron obtener divisas adicionales aumentando las exportaciones. Malasia y Singapur adoptaron regímenes comerciales que se asemejaban al libre comercio; Corea, Japón y Taiwan, China, adoptaron sistemas mixtos que en buena medida permitían el libre comercio a las industrias de exportación. Posteriormente, Indonesia y Tailandia adoptaron incentivos de exportación y avanzaron en forma gradual para reducir la protección interna. En cada uno de los ocho países las políticas cambiarias se liberalizaron y con frecuencia se devaluaron las monedas. En general, estas políticas expusieron a gran parte del sector industrial a la competencia internacional cuyo efecto fue aumentar la productividad.

Las economías del norte de la región, es decir, Corea, Japón y Taiwan, China, detuvieron el proceso de liberalización de las importaciones, a menudo por períodos prolongados, y fomentaron considerablemente las exportaciones. De esta manera, si bien los incentivos eran en gran medida iguales, se derivaban de subsidios compensatorios más bien que de neutralidad en materia comercial; el fomento de las exportaciones coexistía con la protección del mercado interno. A la inversa, en los países de gran crecimiento económico del sudeste de Asia, los gobiernos fomentaron las exportaciones a través de la liberalización paulatina pero sostenida del régimen comercial, complementada con el apoyo institucional a los exportadores. En ambos casos, los gobiernos se comprometieron en forma convincente con la estrategia de fomento de las exportaciones, y los productores, incluso los del mercado interno protegido, sabían que tarde o temprano llegaría el momento de exportar. Estas experiencias sugieren que las economías que efectúan la transición de sistemas de sustitución de importaciones a incentivos más equilibrados se beneficiarán del fomento vigoroso de las exportaciones, sobre todo en los casos en que la liberalización de las importaciones avanza lentamente.

El aumento de las exportaciones de productos manufacturados proporcionó un poderoso mecanismo para el mejoramiento tecnológico. Dado que las firmas exportadoras tienen mayor acceso a las prácticas tecnológicas óptimas, se producen a la vez beneficios para las empresas y efectos secundarios para el resto de la economía que no se reflejan en las transacciones del mercado. Esas externalidades

relacionadas con la información constituyen una razón importante del rápido aumento de la productividad. Tanto las pruebas proporcionadas por las distintas economías como los estudios más detallados del desempeño en materia de productividad industrial de Corea, Japón y Taiwan, China, confirman la importancia que revisten las exportaciones en el rápido aumento de la productividad.

Enseñanzas para otros países en desarrollo

¿QUE ENSEÑANZAS PUEDEN EXTRAER OTROS PAISES EN desarrollo de la experiencia de Asia Oriental? En primer lugar, fue esencial la correcta aplicación de los principios fundamentales. Sin un elevado nivel de ahorro interno, una amplia base de recursos humanos, una gestión macroeconómica adecuada y distorsiones limitadas de los precios, no habría existido una base para el crecimiento ni medios por los cuales concretar los beneficios del rápido aumento de la productividad. Las políticas encaminadas a ayudar al sector financiero a captar el ahorro no financiero e incrementar el ahorro de las unidades familiares y de las sociedades de capital revistieron importancia fundamental. La adquisición de tecnología a través de la apertura a la inversión extranjera directa y las licencias fueron elementos decisivos para el rápido aumento de la productividad. La inversión pública complementó a la privada y la orientó todavía más hacia las exportaciones. Las políticas educacionales hicieron hincapié en la educación primaria para todos y en los mejoramientos de la calidad de la educación en los niveles primario y secundario.

En segundo lugar, el crecimiento muy rápido del tipo experimentado por el Japón, los "cuatro tigres" y últimamente los países de reciente industrialización de Asia Oriental, también se ha beneficiado de las cuidadosas intervenciones de política orientadas a acelerar el crecimiento. Todas las intervenciones conllevan costos, ya sea en forma de costos fiscales directos de los subsidios o ingresos perdidos, o en forma de tributación implícita de las unidades familiares y las empresas, por ejemplo, a través de la estructura de protección o los controles de los tipos de interés. Una de las características que sirven para definir las intervenciones en los ocho países es que en general se han realizado dentro de límites bien definidos de los costos implícitos o explícitos. En consecuencia, existían distorsiones de precios pero no eran excesivas; los controles de los tipos de interés en general tenían como referencia los tipos de interés internacionales, y los subsidios explícitos se mantenían dentro de límites determinados. Dada la importancia primordial que cada uno de los ocho países otorgaba a la estabilidad macroeconómica, se modificaban o abandonaban las intervenciones que amenazaban socavar ese principio fundamental de política, por ejemplo, la campaña en pro de las industrias pesada y de productos químicos en Corea o la promoción de la industria pesada en Malasia. Estos límites a la intervención constituyen un marcado contraste con muchos otros países en desarrollo donde las intervenciones no han sido consecuentes con la disciplina macroeconómica.

Si estas intervenciones aumentaron el efecto del rápido crecimiento que fue posible gracias a la aplicación de principios fundamentales acertados o si lo desvirtuaron, es el interrogante más difícil que hemos tratado de contestar. Es mucho más fácil demostrar que los ocho países asiáticos de gran crecimiento económico

limitaron los costos y la duración de las intervenciones que se eligieron desafortunadamente —lo que de por sí es un logro impresionante— que demostrar en forma concluyente que las intervenciones que se mantuvieron durante un largo período aceleraron el crecimiento. Nuestra evaluación es que el fomento de industrias específicas en general no dio resultados y por consiguiente ofrece pocas posibilidades para otros países en desarrollo. El crédito dirigido ha dado buenos resultados en algunas situaciones, pero conlleva elevados riesgos. La estrategia de fomento de las exportaciones hasta ahora ha sido la que ha tenido más éxito en el conjunto de intervenciones de política y la que más promete para otros países en desarrollo. Sin embargo, la eficacia de estrategias más exigentes desde el punto de vista institucional, con inclusión de algunos de los aspectos más estrictamente focalizados de la estrategia de fomento de las exportaciones, es incierta en otros ámbitos, y es difícil evidentemente imitar las estrategias cuando no existen instituciones sólidas. Además, muchas intervenciones en los ocho países conllevan elevados riesgos, por lo que probablemente resulten inapropiadas para adaptarlas en partes de África al Sur del Sahara y América Latina y en otras regiones de Asia, donde la participación en la economía de gobiernos activistas con frecuencia ha fracasado. El fomento de industrias específicas o el intento de saltarse etapas en el desarrollo tecnológico a menudo ha sido un fracaso costoso; los tipos de interés reales fuertemente negativos y los grandes subsidios a los prestatarios debilitan el sistema financiero, y el crédito dirigido sin supervisión adecuada y selección de los prestatarios distorsiona las asignaciones de recursos. En consecuencia, el hecho de que las intervenciones formaron parte del éxito económico de algunos países de Asia Oriental no debe ser razón para resistir las reformas necesarias orientadas al mercado.

Incluso en ese caso, una estrategia de fomento de las exportaciones parece ofrecer muchas esperanzas para otros países en desarrollo. Las exportaciones constituyen un mecanismo poderoso para adquirir y dominar tecnología extranjera. Además, las medidas más importantes de fomento de las exportaciones siguen siendo viables en la actual economía mundial, a pesar de las crecientes presiones sobre los países en desarrollo para que se abstengan de llevar a cabo intervenciones que infringen las reglas del comercio internacional como el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. No es probable que las políticas fundamentales favorables a las exportaciones, como la creación de un ambiente de libre comercio para los exportadores, el suministro de servicios de apoyo a los exportadores de pequeña y mediana escala, el mejoramiento de las comunicaciones entre los círculos empresariales y el gobierno, y la disminución del deterioro de las empresas no competitivas, provoquen oposición de los socios con los que mantienen relaciones comerciales. Sin embargo, medidas intervencionistas más focalizadas, como los subsidios a las exportaciones y los créditos dirigidos vinculados a las exportaciones, que son precisamente las que plantean dificultades de administración a muchos países en desarrollo, son incompatibles con el ambiente en evolución del comercio mundial.

Las propias reacciones de Asia Oriental a los cambios de las condiciones nacionales e internacionales sitúan a estas enseñanzas en perspectiva. Los mismos países asiáticos de gran crecimiento económico participan en un proceso continuo de reforma, adaptando instrumentos de política e instituciones para lograr los objetivos del crecimiento sostenido con equidad. En muchos casos estas reformas comprenden reducir, modificar o abandonar instrumentos de política que se esti-

maron habían tenido éxito en el pasado. Ejemplos pertinentes son la reforma del sector financiero de Corea, las reformas comerciales de Indonesia, el fomento de la inversión extranjera de Tailandia y los programas de privatización de Malasia. El resultado de estas iniciativas proporcionará otras enseñanzas valiosas sobre el cambio que a través del tiempo experimentan los instrumentos de política que tienen éxito debido a la evolución de las funciones relativas de los mercados, la administración pública y el sector privado como reacción al desarrollo económico y social.

La experiencia de los ocho países amplía nuestra comprensión acerca de la variedad de políticas que contribuyen al rápido crecimiento. También nos enseña que la disposición a experimentar y adaptar políticas frente a circunstancias cambiantes es un elemento clave del éxito económico. Lo que no hemos comprendido cabalmente es por qué los gobiernos de estos países han estado más dispuestos y en mejores condiciones que otros a experimentar y adaptarse; las respuestas a estos interrogantes trascienden los aspectos económicos e incluyen el estudio de las instituciones y los temas conexos de política, historia y cultura. La tarea del desarrollo se complica más bien que se simplifica al tomar estos aspectos en cuenta. Sin embargo, en todas las economías los gobiernos enfrentan una doble tarea: deben elegir y adaptar políticas, tanto fundamentales como intervencionistas, conforme a sus circunstancias institucionales, y al mismo tiempo deben esforzarse por mejorar la capacidad institucional para que la aplicación de políticas resulte más eficaz y aumente el número de opciones de política disponibles.