



Universidad de Chile

Facultad de Economía y Negocios
Escuela de Economía y Administración
Departamentos de Economía y
Administración

**SINGAPUR: POLÍTICA COMERCIAL Y POLITICA
DE DESARROLLO. CONTRASTE DE TEORÍAS.**

Tesis para optar al Título Profesional de
Ingeniero Comercial Mención Economía

Por

Andrés Carrión Jara
Viviana Sáez Ruiz

Profesores Guía: Luis Cortés y Alejandra Vásquez

Santiago, Chile

Agosto 2007

*A mi madre, mi soporte y mi guía
Y a Viviana, que confió en mi para emprender este proyecto.
Andrés*

*A mis padres, que los amo
Y a mi amigo Andrés.
Viviana*

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	pág.3
CAPITULO I. EL MILAGRO DE SINGAPUR.....	pág. 7
Singapur.....	pág. 7
El Debate.....	pág. 11
Teoría Neoclásica de Desarrollo.....	pág. 13
New Growth Theory (NGT).....	pág.16
Política de Desarrollo.....	pág. 19
Política Comercial.....	pág. 23
CAPITULO II. DESARROLLO ECONOMICO DESDE LOS 60S.....	pág. 31
Aspectos Generales.....	pág. 31
Estabilidad macroeconómica.....	pág. 40
Institucionalidad para el Crecimiento.....	pág. 45
Acumulación de Capital Físico y Humano.....	pág. 48
Asignación Eficiente y Cambios de Productividad.....	pág. 54
Mercado Laboral.....	pág. 54
Mercado Financiero y de Capitales.....	pág. 58
Política Comercial y Patrones de Protección.....	pág. 71
Promoción de Industrias Específicas.....	pág. 85
Aumentos de Productividad a través del “Export Push”.....	pág. 89
Análisis de teorías.....	pág. 90
CAPITULO III. LECCIONES PARA CHILE.....	pág. 96
Lecciones Generales.....	pág. 96
Institucionalidad.....	pág. 107
BIBLIOGRAFÍA.....	pág. 113

INTRODUCCIÓN

Como todas las Ciencias sociales, la Economía tiene la propiedad de no ser exacta. Esto es resultado de la complejidad de los seres humanos, que nos convierte en personas totalmente diferentes unas con otras y la mayor parte del tiempo, impredecibles. Si ha esto le sumamos que el sistema económico mundial esta cada día más interconectado, dónde las decisiones económicas de una persona a kilómetros de distancia nos afectan de una forma inesperada, el estudio de la Economía se vuelve más apasionante.

Como resultado de esto, desde el inicio del estudio de esta Ciencia múltiples autores han intentado dar una respuesta a la “verdad” implícita tras el Sistema Económico, pero la imposibilidad de experimentar con los seres humanos nos impide aislar los efectos y finalmente concordar en una verdad absoluta. La econometría intenta suplir esta carencia, pero la complejidad que se obtienen al trabajar con datos, funciones y probabilidades resulta en que aunque los autores suelen evitar manejar estas herramientas a favor de los resultados deseados, siempre existirá subjetividad en sus trabajos, además de que el solo hecho de aislar efectos es algo ilusorio en el comportamiento social.

Debido a esto, dentro del estudio de esta Ciencia nacen teorías que intenta explicar la verdad desde concepciones del mundo muy diversas, las que continúan discutiéndose hasta hoy debido a la imposibilidad de comprobarlas o desecharlas. Estas discrepancias han llegado no solo a genocidios mundiales, sino que condenan a la pobreza y a la hambruna a miles de personas hasta el día de hoy por lo que es imposible obviar su importancia. Creemos que cualquier aprendizaje que nos interiorice en el estudio de la Economía será útil si tiene por objetivo mejorar la calidad de vida de todas las personas del mundo sin exclusiones.

Dentro de este marco llegamos hasta este trabajo. Profesionales de todo el mundo, incluyendo los chilenos, dedican su vida a trabajar en políticas públicas que entreguen un avance social como el logrado por Singapur. Este país fue capaz de convertirse en una economía de primer nivel, demostrado en sus altos índices de industrialización, en menos de treinta años, aumentando la calidad de vida de sus habitantes y eliminando la pobreza dentro de su territorio. Al contrario de lo que muchos pensaban, este comportamiento se ha mantenido hasta hoy con altas tasas de crecimiento y gran gobernabilidad. Desde el año 1960, el partido político oficialista ha sido el mismo, y durante gran porcentaje de su permanencia el líder político también, Lee Kuan Yew, mostrándonos un claro ejemplo de que muchas veces vale más el fondo que la forma. Así, este país representa un caso de estudio interesante ya que es un ejemplo real de éxito económico, estudiar sus estrategias, sus políticas y sus consecuencias nos permitirá conocer más sobre el comportamiento económico y aleccionarnos acerca de sendas de desarrollo distintas a las promulgadas por la teoría económica actual.

Aunque la teoría económica ha sido bastante eficiente en dirigir la economía de países desarrollados, no existe en ella un consenso de cómo deben ser las políticas para países no desarrollados, ya que la mayoría de los intentos por replicar el mismo esquema ha sido un fracaso, como la década de los 80s en Latinoamérica, donde se implementó una fuerte liberalización y ahora la conocemos como la década perdida. El desarrollo económico de Singapur tiene la gracia de representar el desarrollo de un país desde una condición de país en vías de desarrollo hasta transformarse un país desarrollado, con uno de los índices de ingreso per cápita más grandes del mundo, si a esto le agregamos que en la etapa del despegue esta economía se encontraba en una situación muy similar a la chilena, el estudio de esta es aún más interesante.

Para darnos un marco teórico respecto de la situación de los países no desarrollados y el posible manejo de sus economías se han desarrollado teorías que en conjunto se

conocen como “New Growth Theory”, estas tienen en común que resaltan las imperfecciones del mercado y otorgan mayor participación al estado, además incluyen en el proceso de desarrollo el comportamiento conocido como “destrucción creativa”, es decir, no trabajan con los supuestos de agregación de los agentes y total certidumbre, con ello se le otorga al conocimiento un carácter endógeno.

Aunque a primera vista el desarrollo de Singapur se asemeja mucho a estas teorías, la voz oficial del Banco Mundial y los economistas neoclásicos no comparten esta visión y se aferran a otorgarle todo el mérito del éxito a las teorías convencionales. Así, el éxito de la economía de Singapur tendría como origen los fuertes aumentos de capital, ya sea como inversión o fuerza de trabajo, que le han permitido aumentar su producción. El resto de políticas públicas si bien no fueron perjudiciales tampoco fueron causantes del éxito.

Como dijimos al comenzar, en economía nada es exacto y es imposible llegar a un consenso, los trabajos econométricos que intentan dilucidar este debate son mixtos y por ende poco concluyentes. Nuestro trabajo se aleja de la econometría para otorgar una visión concisa de las políticas utilizadas y sus consecuencias, no solo dentro de los treinta años de transformación sino hasta el día de hoy. Creemos que el aspecto temporal es importante ya que en las expectativas neoclásicas se suele argumentar que el crecimiento producto de aumentos de capital tienen un “steady state” o punto de estancamiento, donde la economía deja de crecer y solo pasa a aumentar la producción necesaria para suplir la depreciación del capital y los aumentos poblacionales, por lo tanto, se esperaba que Singapur, dentro de otras economías asiáticas, bajara sus niveles de crecimiento sobre todo después de la crisis asiática. Aunque ocurrió un fenómeno parecido durante los años después de esta crisis, donde la región disminuyó su dinamismo, en los últimos años la situación a cambiado y algunos países, incluyendo a Singapur han retornado a altas tasas de crecimiento.

Para los neoclásicos esto es factible si se atraen tecnologías foráneas, por ejemplo a través de IED. La contraparte sugiere que eso no basta y que es necesario trabajar en aumentar la inversión en Investigación y Desarrollo y en capital humano.

La estrategia más reciente de Singapur es aumentar la innovación y para ello ha desarrollado toda una institucionalidad que coordine las investigaciones de las universidades con los centros de investigación, las empresas y el gobierno, además de aumentar la infraestructura de las actividades culturales y de entretenimiento para atraer a los mejores profesionales del mundo. En resumen y al igual que durante toda la época de análisis, concluimos que las políticas han sido mixtas, el aumento de la productividad se ha logrado gracias a la llegada de tecnologías foráneas como gracias a la intervención estatal que a dirigido dicha importación.

Sin embargo, las mayores lecciones no se basan en la determinación de qué modelo seguir, sino en la eficiente institucionalidad que este país mantiene y es la base de la permanente buena toma de decisiones. Para un país como Chile, donde es necesario conducir la estrategia con participación estatal ya que la total liberalización no nos sirve y donde el sistema público al mismo tiempo siempre se ha mostrado menos eficiente que el privado, las causas de la eficiente burocracia de Singapur representan un ejemplo a seguir y la mayor lección que podemos extraer de este trabajo.

En lo que sigue desarrollaremos de manera más profunda lo mencionado anteriormente. El análisis se organiza de la siguiente manera. Después de esta breve introducción presentaremos en el primer capítulo el éxito de Singapur en materia económica y la definición de las teorías en debate, El siguiente capítulo presentará las políticas públicas detrás de las causas del éxito además de determinar a cual de las teorías explicitadas pertenecen éstas, para finalizar, en el último capítulo veremos la conclusiones pertinentes además de sugerir algunas posibles lecciones para Chile en vistas de lo que ha hecho Singapur y del éxito que ha tenido.

CAPÍTULO I

EL MILAGRO DE SINGAPUR

El objetivo de este capítulo es definir las teorías económicas que se ocuparán en el estudio del desarrollo económico y comercial de Singapur, además de presentar el debate mundial que motiva este trabajo. Se añaden reseñas de trabajos anteriores, que tratan tanto el debate general que concierne a las economías asiáticas como aquellos que se enfocan en Singapur. Antes de todo, presentamos a Singapur bajo sus características históricas y económicas.

Singapur

Singapur es una ciudad-estado de 4.48¹ millones de habitantes y 641 km². Es una isla ubicada al sur de la península malaya en el sudeste asiático. Su ubicación es atractiva como plataforma comercial lo que produjo su ocupación por parte de gran bretaña en 1819 con esos fines hasta 1963, cuando Singapur se une a la Federación Malaya. Sin embargo, en 1965 se separa como estado independiente. Desde esos tiempos hasta hoy el poder político está en manos del “People Action Party”, debido a que la oposición es débil y fragmentada y a que éste partido se ha ganado la confianza de la población debido a la estabilidad económica y social lograda.

Singapur no posee recursos naturales y posee un mercado interno pequeño, aún así sus habitantes mantienen un PIB per cápita de US \$29474 (2006) y un alto nivel de industrialización que contrasta con el desarrollo observado en los años 60 para este mismo país, cuando su PIB per capita era apenas de US \$ 427². El éxito en su desarrollo económico se debe principalmente a su buena ubicación geográfica, al excelente capital

¹ Los datos estadísticos ocupados en este trabajo y para nuevas consultas en www.singstat.gov.sg

² Medido a precios de mercado.

humano y a la infraestructura de punta que posee, estas dos últimas razones fuertemente incentivadas por políticas públicas. Se complementa con la burocracia hábil y eficiente que el gobierno ha logrado desarrollar.

El estado también incentiva la Inversión Extranjera Directa (IED) mediante reducciones fiscales y otros mecanismos con el fin de poseer financiamiento para la inversión además de atraer tecnología y nuevos mercados de comercialización, sobre todo en mercados de alto potencial de crecimiento y gran valor agregado. Los principales países inversores son Estados Unidos, Japón, Holanda, Suiza y el Reino Unido quienes utilizan a Singapur como centro de control y distribución de la zona, además de centro de ensamblaje para productos electrónicos.

Las grandes inversiones se han llevado a cabo también gracias a su alta tasa de ahorro (cercana al 51% del PIB, la más alta del mundo) que tiene un gran componente obligatorio, dirigido por el *Capital Central Fund* y se acerca al 40 % de los salarios. Los salarios por su parte son manejados por el *National Wage Council*, quien los determina con objetivos contra cíclicos o como herramienta de fomento a la producción.

Los sectores relevantes en la economía por orden de importancia son el sector industrial, los servicios empresariales, el sector de transporte y telecomunicaciones y el comercio. Dentro del sector industrial se destacan la electrónica, el sector de la biomédica, los productos químicos (petróleo), la ingeniería de precisión y la ingeniería del transporte.

Su carencia de recursos naturales, su alta densidad poblacional y su pequeño mercado interno hacen de Singapur una economía muy dependiente del mercado externo, sus principales exportaciones se refieren a productos electrónicos, químicos y petróleo, mientras que sus importaciones mayoritariamente se refieren a insumos para reexportaciones, como productos electrónicos y petróleo, este último convierte a

Singapur es el mayor centro de intercambio de petróleo de Asia. Singapur también necesita importar productos básicos como agua, materias primas, calzado y alimentos, transformando a Malasia en su principal socio comercial de quién importa éstos y otros productos. Le siguen como socios comerciales la Unión Europea, Estados Unidos, China y el resto de las economías de la región.

La estabilidad económica interna se observa mediante los índices macro que permanecen favorables, la balanza de pagos y la cuenta corriente se observan siempre en superávit y la deuda externa es cero desde 1995, lo que le permite mantener altos niveles de inversión. Además mantiene un déficit fiscal contenido y un bajo nivel de desempleo, el que aún no alcanza los niveles de 2 % que mantenía antes de la crisis asiática.

Dentro de los objetivos económicos particulares desarrollados por el gobierno de Singapur se puede destacar su interés por incentivar el turismo hacia el país, que aunque ya es muy importante y atrae cada año dos veces más de turistas que el número de residentes, se espera recibir para el año 2015 un total de 17 millones de personas que lleguen a Singapur con motivo de viajes de negocios, ferias y convenciones, viajes de placer, educación y turismo relacionado con la salud.

A pesar de los buenos resultados que han traído estas políticas, uno de los objetivos de largo plazo de la economía de Singapur es disminuir la intervención estatal, con el fin de seguir abriéndose al comercio exterior y de aumentar competitividad.

En el ámbito externo, Singapur es un importante abanderado en torno a las relaciones multilaterales y bilaterales entre países, ya sea a nivel económico como social y cultural y dentro de este marco aboga por el libre comercio y la reducción de aranceles. Participa activamente de organismos internacionales como la OMC y el Banco Mundial y mantiene buenas relaciones con el FMI. Mantiene acuerdos comerciales en asociaciones regionales como la ASEAN (Asociación de Naciones del

Este Asiático) de la cual es miembro fundador, la ASEM (Asia-Europe Meeting), la APEC (Asia Pacific Economic Cooperation) y la FEALAC (Forum for East Asia- Latin América Cooperation). Mantiene varios tratados de libre comercio, con Nueva Zelanda, la Unión Europea, Japón, Australia y Estados Unidos, además de muchos en discusión³.

La relación con Chile también avanza en términos comerciales, el año 2005 se terminó de discutir el “Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica y Estratégica entre Chile, Nueva Zelanda, Singapur y Brunei Darussalam” más conocido como P4⁴. Dicho acuerdo aborda aspectos más allá de los simplemente comerciales como lo son la rebaja de aranceles, también incluye un memorando de entendimiento sobre cooperación laboral y un acuerdo de cooperación medioambiental. Además de la conformación de comités que solucionen problemas relacionados con barreras técnicas al comercio, medidas de transparencia, medidas sanitarias y fitosanitarias y de cooperación tecnológica.

El acuerdo entre Chile y Singapur otorga arancel 0 para todas las exportaciones desde Chile, y la cooperación tecnológica puede beneficiar a Chile en los sectores de recursos marinos y de pesca, en el de ciencia de los materiales y en el de la nanotecnología⁵.

En el futuro y una vez puesto en marcha el acuerdo se espera agregar regulaciones con respecto a las inversiones y los servicios financieros.

³Más antecedentes en “Informe Económico y Comercial de Singapur” Elaborado por la oficina económica y comercial de España en Singapur, año 2005.

⁴ Más información en la página web de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales.

⁵ La nanotecnología es un campo de las ciencias aplicadas dedicado al control y manipulación de la materia a una escala menor que un micrómetro, es decir, a nivel de átomos y moléculas. Lo más habitual es que tal manipulación se produzca en un rango de entre uno y cien nanómetros. Para hacerse una idea de lo pequeño que puede ser un nanobot, más o menos un nanobot de 50 nm tiene el tamaño de 5 capas de moléculas o átomos (depende de qué esté hecho el nanobot).

El Debate

Después de la segunda guerra mundial y mayoritariamente desde los años 60, los países del este asiático han vivido un proceso denominado el “milagro asiático”. Ocho países de la región (Japón, República de Corea, Taiwán, Hong Kong, Singapur, Malasia, Indonesia y Tailandia) presentaron tasas de crecimiento muy superiores a las del resto del mundo por más de 30 años, lo que los hizo pasar de economías pobres a países desarrollados, con altos niveles de educación, alfabetismo, esperanza de vida, salud e igualdad.

Sin embargo el milagro asiático representa un punto de debate para los economistas. Los economistas más ortodoxos creen que estos exitosos resultados no son producto de milagros ni de nuevas formas de hacer economía, para ellos este comportamiento puede ser completamente explicado por la teoría económica actual y por ende los gobiernos de estos países tienen el mérito correspondiente al de haber llevado a sus economías por las sendas básicas y coherentes a la teoría neoclásica. Para otro grupo de economistas, sin embargo, estos países representan formas de hacer economía muy lejanas a la teoría neoclásica y representan un ejemplo real de éxito de las nuevas teorías de crecimiento que se han postulado en los últimos tiempos, aunque existen diversos postulados que caben dentro de esta modalidad, la “New Growth Theory”⁶ y aquellos que dudan de la simplificación de las políticas recomendadas por la teoría neoclásica y creen que la mayoría de los mercados no son perfectos, por lo que se necesita de una intervención estatal mayor a la que ésta postula.

En la literatura existen varios trabajos que intentan demostrar ambas hipótesis, por el lado neoclásico se destacan los de Krugman (1994), el Banco Mundial (1993) el de Kim

⁶ Nuevas Teorías de Crecimiento.

and Lau (1994) y el de Young (1993) mientras que los menos ortodoxos son el de Nelson (1997) y el de Kee (2001, 2002).

Los neoclásicos apuntan a la acumulación de factores como causa única del desarrollo de los asiáticos, es decir, la gran cantidad de inversión en capital físico y capital humano habrían dotado a estas economías de los instrumentos necesarios para apropiarse de las tecnologías foráneas y desarrollar mercados industrializados y competitivos a nivel mundial. Krugman observa que estos países viajan por una estrategia de desarrollo parecida al de la ex URSS, donde la gran cantidad de ahorro e inversión, la rápida educación de la población y la fuerte reasignación de recursos son las causas del despegue económico, pero como estas reformas tienen un límite, Krugman observa que los asiáticos llegaran al “steady-state”⁷ mundial y sus economías se estancarán al igual que la de la ex URSS. El Banco Mundial por su parte determina que si bien estos países presentaron estados muy intervencionistas, algo no bien visto por la teoría neoclásica, todas las políticas tuvieron como objetivo el aumento de la inversión, mejoras en salud y educación y la apertura comercial, responsabilidades del estado dentro de la teoría neoclásica, y que los aspectos menos ortodoxos como la sustitución de importaciones y los desajustes de precios fueron políticas mantenidas a un nivel bajo y no tuvieron impactos positivos en el crecimiento.

El otro lado de la discusión es representada por el trabajo de Nelson, entre otros. Sus trabajos dudan de las premisas del banco mundial cuando determina que la etapa de sustitución de importaciones y los desajustes de precios fueron políticas débiles y sin impacto positivo dentro del proceso, ellos creen que la etapa ISI de estos países fue esencial para dinamizar la economía, disminuir el desempleo y aplicar tecnologías externas, todo esto fuertemente dirigido por el estado y representó la base para pasar a la etapa de desarrollo de exportaciones donde siguen siendo importantes las desviaciones de precios mediante subsidios, impuestos y diferencias de aranceles. En sus trabajos,

⁷ Punto de estancamiento que alcanzan las economías neoclásicas si no se traslada la frontera tecnológica.

mediante ejercicios econométricos, los autores intentan demostrar el fuerte impacto que tuvo la inversión pública en investigación y desarrollo y todas aquellas inversiones con el objetivo de apropiarse de las nuevas tecnologías en el proceso industrial, lo que se observa en el gran aumento de la productividad total de factores, es decir la adquisición del conocimiento no fue un proceso exógeno como apelan los neoclásicos, sino el producto de políticas públicas que tenían ese objetivo.

Para aclarar el debate anterior y comprender mejor la pregunta que este trabajo intenta responder, definiremos los conceptos de Teoría Neoclásica de Desarrollo, New Growth Theory (NGT), Política Comercial y Política de Desarrollo.

Teoría Neoclásica de Desarrollo

Las teorías neoclásicas de desarrollo son las que explican el crecimiento económico de un país a partir básicamente de una función de producción, llamada Función de producción neoclásica. Esta función depende solo de algunos factores, que si bien son importantes, no permiten la inferencia de ningún otro, dejándole todo el peso del crecimiento de una economía al movimiento de esos factores. Una típica función de producción neoclásica podría ser así:

$$Y=F(A, K, L, e)$$

La que quieres decir que el ingreso de un país (Y), el que representa su desarrollo, es una función que depende del trabajo (L), Capital (K), y nivel tecnológico (A), que una economía presente. “e” es una medida de las perturbaciones, una variable aleatoria⁸. La forma que tome esta función de producción dependerá de las características de cada país.

⁸ La Econometría, la aplicación de estadística y matemáticas a procesos económicos, ayuda a entender mejor el papel de este componente aleatorio aunque para efectos del análisis no es relevante.

Puede ser una Cobb-Douglas, una CES⁹, o cualquier otra que se adecue a cierta economía.

La mayoría de los economistas neoclásicos concuerdan en que estos son los factores importantes a la hora de analizar el desarrollo económico de un país.

El modelo de Solow-Swan¹⁰ es el más conocido en la materia. Según este modelo la tecnología de una economía es exógeno por lo que no se determina en el mismo. Como no se puede incidir en el número de trabajadores la única forma de poder cambiar el producto es a través de las dotaciones de capital que se puedan presentar. EL análisis de este modelo nos indica que el crecimiento se produce por el debido ajuste de los mercados a los ajustes técnicos y a la adecuación dinámica entre el capital físico, el humano, el trabajo y el nivel tecnológico. Este tipo de crecimiento lleva a la economía a su estado estacionario y viene determinado por las condiciones iniciales de la economía.

Como el capital se va depreciando a lo largo del tiempo hay que ir renovándolo y mejorándolo, es esto lo que se conoce como inversión en capital. Es aquí donde llegamos al punto primordial, para invertir es necesario el ahorro por lo que este sería la herramienta principal por la cual los países podrían invertir en aumentos de capital. y así hacer que sus economías crezcan. Esto es el punto esencial del modelo. Si bien el análisis se hace extensivo a la existencia de tasas de depreciación y externalidades¹¹, el análisis no cambia.

Ahora bien el modelo ha ido variando y se fue dando importancia al nivel de tecnológico (A). También se puede influir sobre este ya sea invirtiendo en mayor tecnología o copiando a los países que posean el mayor nivel tecnológico. Según el modelo Solow-Swan, el país que sigue a un líder crecerá más rápido que este a medida

⁹ Estas funciones tienen la característica que explicita en la función el aporte de cada factor al total de la producción. Insistimos que los resultados matemáticos no son relevantes para el análisis que pretendemos hacer.

¹⁰ Creado por Robert Solow en 1956.

¹¹ Modelo de crecimiento de Roemer, 1986.

que hace propia el nivel de tecnología del mejor, pero se llegará a una convergencia en donde ambos tendrán tasas de crecimiento similares (Rendimientos decrecientes del capital)¹².

En resumen el modelo de crecimiento de Solow-Swan nos dice que aquellos países que ahorran una proporción más elevada de su producto bruto, acumulará un mayor nivel de capital por trabajador, con esto de alcanzarán mayores niveles de ingreso per cápita, que es en definitiva lo que importa¹³.

Otro importante modelo de carácter neoclásico es el desarrollado por el economista Frank Ramsey. Este difiere del modelo anterior por el hecho que se analiza el comportamiento de las familias y las empresas por separado. Implícitamente en el modelo de Solow nos decía que las familias que se dedicaban a la producción ahorran una parte constante de su renta, y no se cuestionaba la racionalidad de este comportamiento. El modelo de Ramsey permite describir la actuación de las familias cuando se les permite determinar de forma la trayectoria de su consumo. También este modelo separa a las familias de las empresas y no las analiza como uno solo. Las familias venden sus trabajo a las empresas y reciben una renta por el. Además pueden interactuar con el sistema financiero mediante el ahorro y el consumo.

Las conclusiones a las que llega este modelo son que dado que las familiar y las empresas son entes maximizadoras, maximizarán también el funcionamiento de toda la economía. De hecho se obtienen los mismos resultados resolviendo el problema de consumidor-productor que resolviendo el óptimo social. Este modelo, al permitir los cambios antes mencionados presenta un mejoramiento al modelo de Solow ya que nos

¹² La ley de rendimientos decrecientes se aplica a cualquier factor que insida en la producción de un bien final, no solo para el capital. El planteamiento básico dice que si aumentamos la dotación de un factor, la producción del bien final aumentará, pero por cada factor que se agregue, la producción aumentará, pero menos que antes, hasta que llegará un punto en que al aumentar el factor en una unidad la producción no se verá afectada.

¹³ El modelo nos dice implícitamente que todos conocen la información disponible y que existe perfecta competencia.

permite ver el funcionamiento de la economía a través de la mirada de los mismos actores de ella teniendo una mayor posibilidad de incidir en el ahorro total del país.

New Growth Theory (NGT)

La NGT se refiere a modelos de desarrollo que se alejan de los conceptos que entrega la teoría neoclásica para explicar el desarrollo de los países. No es contradictoria a la teoría neoclásica, sino más bien intenta profundizar el estudio de los factores que afectan al crecimiento. Podríamos decir que la teoría neoclásica estudia los factores directos que afectan al crecimiento mientras que la NGT intenta dar un marco más amplio de inferencia. Sin embargo estos postulados no son nuevos en economía, desde Smith y Schumpeter se discuten los aspectos que esta teoría menciona, pero la simplificación del modelo de Solow y la complementación con los modelos matemáticos que determinan toda la teoría neoclásica han impedido que estos conceptos sean incorporados.

Si bien la teoría neoclásica ha sido muy útil en el estudio de economías desarrolladas, no lo ha sido para países subdesarrollados ni en vías de desarrollo, ya que la estructura económica es muy distinta y los supuestos no son aplicables. Los países desarrollados se encuentran generalmente en un estado de equilibrio y después de una crisis o un alejamiento de éste tienden a volver a su estado inicial, para los países en vías de desarrollo este proceso es distinto, para empezar sus economías son mucho más volátiles y es difícil definir cuál es su equilibrio, además las crisis pueden afectarlos profundamente cambiando la estructura de sus economías, lo que les impide volver al punto inicial. Las causas de estas diferencias son la volatilidad en el entorno macro que agrega incertidumbre en los agentes, la inexistencia de instituciones que permitan disminuir dicha incertidumbre, la inexistencia de mercados o su imperfección y lo más

controversial, un mercado del conocimiento no perfectamente competitivo que impide aplicar los postulados de Solow y su supuesto de exogeneidad¹⁴.

La teoría neoclásica asume competencia perfecta en sus mercados, una firma representativa para todas, un consumidor representativo para todos y total certidumbre para los agentes, esto permite conocer con certeza la función de producción agregada y la demanda agregada. Estos supuestos producen que las investigaciones empíricas de los neoclásicos se centren en determinar las funciones de demanda y de producción para llevar a la economía al óptimo de Pareto de crecimiento, una vez aquí la única forma de continuar creciendo es apropiándose de aumentos de productividad, mediante inversiones en capital humano y físico o atrayendo tecnologías externas, es decir, aumentando el nivel de conocimiento de la economía para aumentar su eficiencia. En resumen, la microeconomía desaparece en pos de los agregados.

La NGT por su parte otorga gran importancia a la microeconomía. Reconoce la inexistencia de algunos mercados en países emergentes y que existen otros no completos o no competitivos, así, los precios se convierten en malos asignadores de recursos. Además, asume que las firmas no son iguales y que de hecho sus diferencias son la base para el desarrollo, ya que son las causantes de la destrucción creativa que forma parte de la evolución de una economía, es decir, cuando unas crecen o nacen otras mueren o se transforman. Sin embargo, la mala asignación de recursos, la incertidumbre y la carencia de institucionalidad impiden un proceso de destrucción creativa eficiente, es decir, no siempre crecen las firmas más eficientes ni mueren las menos eficientes, un ejemplo claro de esto es la dificultad que tienen las pymes¹⁵ en los países en vías de desarrollo en crecer aunque representen el motor de sus economías. Todo esto explica la imposibilidad de conocer la función de producción y con mayor razón el óptimo de Pareto y lo más relevante impide que la sola inversión en capital físico y humano nos acerque a éste.

¹⁴ Determina que el nivel de conocimiento está dado o se obtiene desde el exterior, no es el resultado de las decisiones económicas.

¹⁵ Pequeñas y Medianas Empresas.

Finalmente no comparte la noción de exogeneidad del conocimiento, determinando que el mercado del conocimiento es imperfecto, ya sea para su creación o su adquisición. Se observa entonces que las recomendaciones de política bajo esta teoría son más intervencionistas que bajo la teoría neoclásica, ya que asume mayores fallas de mercado en el proceso de desarrollo.

En la literatura existen diversos modelos que intentan incluir estos postulados, sin embargo, no existe uno que los concilie todos y menos uno que los concilie con la teoría neoclásica. Por lo tanto nuestro análisis de la teoría es un análisis conceptual. Llamaremos NGT a aquella que intente agregar los conceptos de conocimiento endógeno, que observe la importancia del comportamiento empresarial y también de las instituciones, todo esto observado como recomendaciones de política con estos fines.

Al asumir el conocimiento como endógeno las políticas deberían apuntar a su creación o adaptación. El mercado del conocimiento se determina no competitivo ya que no presenta total *apropiabilidad*, es decir, los beneficios otorgados por un nuevo descubrimiento no sólo favorecen al organismo descubridor, sino que favorecen a todo aquel quien desee ocuparlo, sobretodo para empresas dentro del mismo rubro productivo, por ende, las empresas no tienen incentivos suficientes para invertir en nuevas creaciones, prefieren esperar a que alguien desarrolle la nueva creación para después copiarla, evitando los costos de la inversión y apropiándose de los beneficios igualmente. Obviamente si todas las firmas piensan igual nadie invierte en el desarrollo de nuevas tecnologías y el mercado estanca su productividad impidiendo el crecimiento. Por lo tanto, las políticas que tengan como objetivo incentivar la inversión en Investigación y Desarrollo o aumentar la *apropiabilidad* de beneficios a los organismos descubridores se observarán bajo el alero de la NGT.

Observar la importancia del comportamiento empresarial se refiere a asumir que las firmas no son todas iguales, que aunque se encuentren en la misma industria presentan

estrategias diferentes y esto determinará su permanencia o su desaparición de la industria en el futuro. Además, se asumen diferencias dentro de las industrias o de las localizaciones geográficas, es decir, se observarán bajo el alero de la NGT a aquellas políticas que intenten beneficiar a una industria por sobre otras, dirigiendo el proceso de adquisición de conocimiento y de destrucción creativa.

Finalmente, explicamos lo referente a la institucionalidad. No existe un único concepto para definir institución dentro del ámbito económico, pero se suele asociar con las “reglas del juego” y el entorno en el que se desenvuelven las firmas, se asemeja a las reglas del juego presentes en la teoría de juego que existen antes de iniciar el juego, las cuales toman los jugadores como dadas y las ocupan dentro de su estrategia. Por lo tanto, mantiene un concepto súper amplio, desde las leyes hasta todo aquello que disminuya la incertidumbre en los agentes. Por ejemplo, en la teoría neoclásica la única institución es el mercado, quien mediante los precios entrega la información necesaria para el actuar de los agentes, pero en la NGT quien observa el mercado como incompleto e ineficiente se necesitan otro grupo de reglas, intervenidas o designadas por el estado. Por lo tanto, se observarán bajo la NGT las políticas que intenten disminuir la incertidumbre de los agentes mediante un mejoramiento de las “reglas del juego”.

Política de Desarrollo

En el lenguaje económico denominamos a un país desarrollado cuando la mayoría de sus habitantes disfrutan de un alto nivel de calidad de vida, además de presentar altos índices de industrialización. La calidad de vida se mide en aspectos relacionados a diversos ámbitos de las personas, como la salud, la educación, el acceso a bienes y servicios o el acceso a tecnologías, los cuáles están muy correlacionados con el ingreso per cápita de los habitantes y su distribución. La industrialización y el ingreso per cápita se logran gracias a crecimientos de la actividad económica y por supuesto a su distribución, sin embargo, para objetos de esta definición trataremos el crecimiento

económico como objetivo principal del desarrollo, es decir, las políticas que buscan el desarrollo económico de un país estarán en primera instancia buscando su crecimiento.

El crecimiento de la economía pasa por el crecimiento de sus diversos mercados, sin embargo, durante la historia económica se le ha otorgado al estado diversos niveles de responsabilidad, desde las economías socialistas de posguerra hasta las reformas liberalizadoras para América Latina en la década de los ochenta.

La diferencia radica en cuanto se confía en la eficacia de los mercados, los gobiernos socialistas claramente no creían en éstos y prefirieron un planificador central como el estado, las reformas latinoamericanas opuestamente entregaron toda su fe hacia el libre mercado. Al final ambos extremos fracasaron, demostrando que más allá de las ideologías, la economía debe mantener una coordinación entre ambas instituciones.

El mercado y el estado tienen ventajas y desventajas, para comenzar el diseño de políticas en pos del crecimiento es necesario conocer las deficiencias del mercado que requieren de intervenciones estatales para el mejor funcionamiento de la economía.

El mercado se jacta de ser más eficiente que el estado, ya que mediante los precios entrega la información necesaria para oferentes y demandantes, el proceso además es de bajo costo ya que solo se necesita que los participantes se preocupen por sus intereses personales, sin embargo para lograr dicha eficiencia necesitamos que se cumplan algunos supuestos. Primero necesitamos mercados perfectamente competitivos donde las firmas estén trabajando a su máxima eficiencia y presenten una competencia constante, además necesitamos perfecta información para oferentes y demandantes para que el intercambio sea justo y no existan diferentes poderes de negociación, sólo así los precios que se obtengan del intercambio estarán entregando la información correcta y por lo tanto mantendrán una industria eficiente. Cuando estos supuestos no se cumplen es posible que sean necesarias intervenciones estatales.

Decimos que es posible y no que es seguro ya que el estado también puede presentar fallas en su planificación centralizada. Las fallas asociadas al estado son: problemas de gobernabilidad que se producen por faltas de capital humano, es decir, no existen en el país profesionales suficientes con las habilidades necesarias para trabajar en el sistema público y por la corrupción, que se desarrolla cuando existen grupos de presión con diferentes poderes de negociación que afectan las políticas públicas hacia su beneficio en vez del beneficio del país. Estas fallas se presentan en mayor magnitud en países menos desarrollados, por lo que al descubrir una falla de mercado es necesario determinar si el estado está capacitado para intervenir y que el remedio no será peor que la enfermedad. Otros problemas que pueden afectar a la eficiencia del estado pueden ser la dificultad para acceder a toda la información necesaria para tomar decisiones, que no tiene sistema de incentivos para sus trabajadores que pueden preferir “buscar rentas” por otras vías y la burocracia que requiere el funcionamiento del estado puede agregar costos innecesarios al desarrollo privado.

Por las deficiencias que poseen ambos mecanismos de asignación no existe consenso en el desarrollo de políticas por parte del estado en pos del desarrollo, es verdad que el mercado funciona mal en algunas industrias, pero el estado puede mejorar o empeorar el problema.

Los puntos más acordados en la intervención del estado se refieren a los bienes públicos, como el marco legal, el entorno macroeconómico y la protección del medio ambiente. El marco legal y el entorno macroeconómico deben promover la inversión y la competencia. Además el estado debe intervenir para lograr una oferta óptima de bienes con externalidades positivas, como la educación primaria y secundaria y la salud.

Dentro de la teoría neoclásica no se le suma mucho más al estado, aparte de lo nombrado en el párrafo anterior, los neoclásicos creen necesaria la presencia del estado

para mantener la apertura comercial que otorgue competitividad a la industria interna y en general políticas no muy distorcionadoras que estén en pos de la inversión en capital físico y humano.

La NGT es más desconfiada del mercado, sobre todo en los países poco desarrollados, donde los mercados perfectamente competitivos son escasos. Para ésta, el estado debe preocuparse no sólo de los bienes públicos, sino también de los bienes de propiedad común y los bienes clubs¹⁶, que no son totalmente públicos pero presentan ineficiencias en su asignación por el mercado, en general en ésta y todas las intervenciones que se mencionarán, el mecanismo de intervención no es claro, sólo se decreta la responsabilidad al estado. Además, se extiende la preocupación por la educación superior que presenta asimetrías de información tanto en el financiamiento como en el número de estudiantes por carrera quienes no conocen las reales necesidades del país, la salud también tiene problemas de asimetrías de información y riesgo moral que produce planes con primas muy altas, imposibles de pagar para algunas personas, el estado debería preocuparse de eliminar estas fallas mediante seguros u otros mecanismos. En general la NGT respalda la intervención estatal en muchos mercados donde estén presentes la asimetría de información y el riesgo moral, sobre todo en los mercados financieros que generalmente en países poco desarrollados presentan leve profundidad, también la respalda para resolver problemas de acción colectiva y preocuparse de la pobreza y la distribución del ingreso, en la regulación de monopolios naturales y mercados financieros en general, ya que sus crisis afectan a toda la economía, para crear y completar mercados, evitar flujos especulativos, facilitar el ajuste de precios después de una crisis, promover el desarrollo de nuevas actividades, principalmente facilitando el financiamiento.

¹⁶ Bienes públicos son aquellos en los que no existe exclusión ni rivalidad en el consumo, es decir, cuando una agente lo produce no puede excluir a personas y evitar su consumo y además cuando alguien lo consume no está evitando que otra persona haga lo mismo. Los bienes de propiedad común son rivales pero no excluyentes y los bienes clubs son excluyentes pero no rivales.

Así, toda aquella intervención coherente con este planteamiento y que no es aprobada por los neoclásicos la denominaremos como política de desarrollo de la NGT.

Política Comercial

Antes de hacer un análisis de lo que ha hecho Singapur en relación a su política de comercio es necesario analizar lo que entenderemos de aquí en adelante por política comercial.

Para hablar de política comercial primero tenemos que saber que es Comercio. Este consiste en el intercambio de bienes (o servicios) y dinero y en donde las partes obtienen una utilidad por este hecho. Esta es la clave del concepto ya que no se produciría tal intercambio si es que solo una de las partes saliera beneficiada.

Con el avance de la tecnología y con el perfeccionamiento de los medios de comunicación y transporte ha tomado gran importancia el comercio no solo dentro las fronteras de un país sino que el intercambio de bienes con el resto del mundo. Es en este punto donde enfocaremos nuestro análisis

Este tipo de comercio es de mayor complejidad que el que se realiza dentro de un mismo país. Al estar presentes dos o más economías el intercambio tiene que estar sujeto a las condiciones de los mercados involucrados, además que el dinero usado en la transacción puede ser en más de una moneda¹⁷. Estas circunstancias hacen que este tipo de comercio este sujeto a más restricciones y regulaciones por parte de los países involucrados y regulaciones de organismos internacionales que existen para velar por los intereses de estos. La institución más importante en este sentido es la Organización Mundial del Comercio (OMC).

¹⁷ De hecho ese es caso en la mayoría de las transacciones.

El análisis del comercio internacional es muy importante ya que es un factor de peso en el PIB de los casi todos los países.

A continuación hablaremos brevemente de lo que es la teoría neoclásica del comercio internacional. Ésta fue desarrollada por los economistas Eli Heckscher, Bertil Ohlin y Paul Samuelson, los dos primeros publicaron su teoría en los años 30 y el último hizo una revisión de la misma unos años después.

Básicamente ellos sugieren que lo mejor que un país puede hacer, sin importar lo que los demás hagan, es el libre comercio ya que es la que maximizaría el bienestar de la sociedad, asumiendo que los ganadores pueden compensar a los perdedores. Esto se basa en el argumento que cada país tiene una ventaja comparativa en la producción de algún bien o servicio que lo llevaría a la especialización en la producción del mismo debido a que lo puede hacer de manera más eficiente. Esta teoría señala incluso que aunque un país no tenga ventaja comparativa en la producción de ningún bien igual tendría ganancias por tener libre comercio en comparación de si fuera una economía cerrada.

Más detalladamente estos economistas postulan que los países se especializarán en la producción de bienes que utilizan de forma más intensiva el factor que poseen más abundantemente. De aquí nace la ventaja comparativa. El modelo implícitamente nos dice que permite la movilidad de factores¹⁸ En la práctica esto no es tan así ya que los factores no son perfectamente móviles. El modelo exige una complementariedad entre los países que en la vida real no se ve de manera tan fácil. Es por eso que esta teoría no nos ayuda a ver de manera correcta como son los patrones de comercio hoy en día.

En el contexto neoclásico importante es el aporte de los economistas Dornbusch y Fischer ya que generalizaron el análisis del modelo de Heckscher-Ohlin (H-O) un

¹⁸ Dentro del país existe perfecta movilidad, pero fuera del país es nula.

continuo de bienes y no solo dos como decía la teoría. Las conclusiones a las que llegaron son las mismas que las del modelo H-O.

Por último dentro de esta misma línea de argumentación hicieron sus aportes los economistas P. Krugman, M. Obstfeld, T. Stolper, K. Rogoff, entre otros.

Estas no son las únicas teorías existentes. Al estudiar la teoría de Heckscher-Ohlin-Samuelson nos damos cuenta que se basó en los estudios de un famoso economista perteneciente a la escuela clásica de economía, David Ricardo. Una diferencia importante es que él, en su teoría, no nombraba las diferencias de productividad en forma explícita, pero si la reconocía al mencionar diferencias climáticas, demográficas, etc., de un país a otro. Ricardo demostró hace más de dos siglos mediante un simple modelo de 2 bienes que existen ganancias derivadas del comercio. Haciendo una definición de la renta y el valor concluyó que le era mejor a un país exportar aquel bien en que produce de manera más eficiente e importar aquel en donde es menos. El desarrolló sus ideas en el contexto de la agricultura. Todo aquello que contribuyera a disminuir el valor de los productos agrícolas era muy favorable para el desarrollo económico, es aquí donde plantea que es mejor importar cereales de países cuya renta sea menor que en Inglaterra¹⁹.

Nos podemos dar cuenta de manera clara que es la misma idea de ventaja comparativa que propusieron los economistas neoclásicos. Sin duda que Ricardo fue un pionero en exponer este tema con tanta claridad.

Hay otros economistas que hicieron sus contribuciones al tema. Uno de estos fue Mill, de la escuela clásica también, el cual pensaba que el comercio de un país debía desarrollarse de manera independiente al sistema de gobierno existente y que la producción solo depende de las leyes de la distribución. También introdujo el concepto

¹⁹ Ricardo nació en Escocia y residió en Inglaterra, es por eso que pudo el ejemplo de este último país.

de los bienes transados aportando que el comercio es beneficioso aun en la ausencia de competencia.

Para entender un poco mejor la teoría del comercio internacional, debemos ver cual son sus pro y contras. El trabajo de Heckscher y Ohlin dio a entender a muchos que para que un país se encaminara al desarrollo tenía que abrir sus fronteras al comercio²⁰. Su teoría daba a entender que esa forma de actuar por parte de un país solo podía traer beneficios. Hoy sabemos que nos es tan así y que el libre comercio no trae solo buenas cosas. Un ejemplo claro es de la crisis asiática del 1997 que afectó a la mayor parte del planeta precisamente por el hecho de ser un mundo en donde casi no existían barreras al comercio y las fronteras se encontraban muy abiertas.

Entre los beneficios el más claro es que un país puede especializarse en la producción del bien en que tenga ventaja comparativa y, a la vez, importar aquellos en que tienen escasez relativa. Gracias a esta especialización los países pueden desarrollar mas eficiencia en la producción logrando las ansiadas economías de escala²¹. Esto significa que mientras mayor es la producción de un bien, los costos marginales van bajando. Esto incentivará la competencia lo que es un óptimo a nivel social.

Hay que hacer notar que para que un país pueda crecer necesariamente debe abrir sus fronteras al resto, para que pueda aprovechar las ventajas que se derivan del comercio, lo hechos así lo comprueban. La ventaja más importante sin duda es para los consumidores ya que estos pueden beneficiarse directamente vía menores precios, lo que contribuye a aumentar su nivel de vida. El tema cultural es también muy importante. Gracias a las migraciones que ocurren, debido al comercio existente, se pueden crear espacios culturales que permitan aprender tanto a los inmigrantes como a los residentes.

²⁰ De hecho planteaba que si un país no abría sus fronteras estaría condenado a quedar relegado en la escena mundial de desarrollo y comercio.

²¹ También pueden darse las denominadas “economías de ámbito”, en donde se ensamblan los procedimientos de la producción dados por la cadena de valor.

Por otro lado tenemos los contras. El más notorio es el que afecta al grupo de trabajadores pertenecientes al sector en que no tienen ventajas comparativas en la producción. Cuando hay comercio los productos que ellos elaboraban ahora serán importados y esto hará que no puedan competir por lo que tiene que adaptarse y buscar otro rubro. En este proceso muchos quedan desempleados.

Otro punto importante es que al estar en una economía muy abierta ésta queda muy expuesta a shocks de otros países debido al estrecho vínculo que puede darse entre ellos por el comercio. Esto se acentúa más si la economía en cuestión es pequeña²². Como ya mencionamos anteriormente, el mejor ejemplo lo constituye la crisis asiática. Algunos países del sudeste asiático vieron colapsar sus economías y, debido a lo conectado que están los países, la crisis contagió a la mayoría de las economías del orbe. Después de eso surgió el debate de si era tan bueno estar en un mundo con ese el nivel de globalización existente en ese instante.

Algunos han visto la posibilidad del comercio como una manera de hacer que su país crezca. Sin embargo, no lo ven tan simple como la apertura de las fronteras por medios de disminuir el arancel a niveles bajos, sino que lo ven como una forma de poder mejorar su industria y de esa manera ayudar al crecimiento²³. Esto consiste en la protección de las mismas vía alguna estrategia adecuada para lograrlo. En este marco tenemos dos formas de lograrlo: La industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y promoción de exportaciones.

¿Qué argumentos a favor y en contra existen en relación a estas estrategias de comercio? Los países pueden elegir una de las dos. Si un país busca tener ventajas

²² Como es el caso de Singapur.

²³ Esto fue lo que pensaron las autoridades de la isla y el camino que siguieron, como se verá más adelante.

comparativas no las obtendrá a través del mercado, ya que este no las genera, por eso es que debe seguir una de estas estrategias.

La primera de ellas es la “industrialización por sustitución de importaciones” que es una estrategia de comercio que consiste principalmente en la distorsión de precios, de manera deliberada, a favor de los bienes importables. La mayoría de los países industrializados de hoy siguieron ese camino en su momento (Bruton 1998). La ISI, no necesariamente es ineficiente como muchos han discutido. Es bueno usar esta estrategia de manera temporal cuando la producción de los bienes que se quiere favorecer (en general son manufacturados) presenta economías de escala. En principio es buena forma de establecer industrias eficientes cuando se da la característica ya mencionada.

De todas formas los argumentos en contra de la ISI son más numerosos. Lo principal que se le critica es que desincentiva la exportación. También es claro que discrimina contra la agricultura. Otro problema es que debido a que la mayoría de los países que están en vías de desarrollo poseen mercados pequeños lo que hace difícil que puedan alcanzar producciones con una escala mínima eficiente, sólo lo pueden lograr en pocas industrias manufacturadas. Puede ocurrir también que se prolongue por mucho tiempo la protección aumentando con esto la ineficiencia. Hay veces que algunos países efectúan una protección muy amplia lo que hace perder el incentivo inicial.

La otra estrategia de la que hablaremos es la Promoción de exportaciones²⁴. Su nombre habla claramente del propósito de esta estrategia. Esto se hace mediante subsidios a las exportaciones. Se usa en el caso de las industrias en donde los aranceles son elevados y generalmente el subsidio corresponde al monto del arancel. Se argumenta que la “Promoción” es mejor que la ISI en términos de eficiencia con la que se asignan los recursos y mejor también en promover el crecimiento y el aumento de la

²⁴ Muy utilizada por Singapur dada su necesidad de obtener los recursos naturales de los que la isla carecía

productividad total de los factores. Se argumenta en su favor que cuando el objetivo es la promoción de la competitividad internacional, las empresas locales deben preocuparse más de la productividad y de bajar costos que cuando simplemente se las protege a manera de ISI. Por lo general los mercados externos para las exportaciones no tradicionales son ilimitados y por lo tanto no le imponen al crecimiento restricciones de demanda, como ocurre con la ISI.

Este tipo de protección ha sido apoyada por una serie de argumentos que han surgido últimamente. Es lo que veremos a continuación.

A continuación daremos un vistazo a los argumentos que apoyan el proteccionismo. Muchos estudios empíricos han llegado a la conclusión que la pérdida de bienestar producido por el proteccionismo no son de magnitudes preocupantes. Estas pérdidas son asociadas generalmente a los monopolios²⁵. Las protecciones ayudan al crecimiento ya que fuerzan a los trabajadores a bajar costos. La protección ayuda también a aumentar el tamaño del mercado interno que está disponible para empresas nacionales y ello les permite reducir sus costos haciéndolas más competitivas.

Tenemos el argumento de la industria naciente²⁶ que nos dice básicamente que para que algunas industrias puedan instalarse deben ser protegidas de manera temporal de la competencia existente en el extranjero. Hay que hacer notar que, al igual que ISI, La protección, solo es recomendable temporalmente para evitar que haya ineficiencias derivadas de la intervención.

Por último están los argumentos que hablan de segundo mejor. Se sabe que cualquier tipo de intervención genera ineficiencias derivadas de la misma, pero es necesario para el caso de existencias de Fallas de mercado como cuando este no es capaz de proveer un

²⁵ Modelo de Harberger de 1954 y revisado en 1959.

²⁶ La literatura le da mucha importancia a la promoción de industrias nacientes y en Singapur este punto fue crucial para su desarrollo

bien de manera eficiente. En este caso la protección para el desarrollo de una industria que provea este bien es necesaria y el beneficio para la sociedad es mayor que la externalidad negativa que se origina.

Los países de Asia oriental han implementado programas de apertura con un fuerte componente de intervención estatal. En el caso de Corea, Taiwán y Singapur, ellos desarrollaron estrategias de promoción de exportaciones al comienzo de la década de los sesenta. Luego los siguieron Malasia, Tailandia e Indonesia. Todos estos fueron exitosos en promover la industrialización a través de la vía mencionada.

El estado tuvo un papel muy importante para el caso de los tres primeros ya que éste les ayudo a crear ventajas comparativas y diversificar sus exportaciones hacia bienes con mayor complejidad tecnológica. Estos países sopesaron muy bien el desarrollo del sector privado con una política de estado activa y orientada al desarrollo productivo. En este caso se trata de una apertura liderada por las exportaciones, después se pudo énfasis en las importaciones. Las políticas por lo general fueron temporales y los subsidios eran otorgados a condición de mostrar resultados. Se distinguió muy bien lo que era la industria naciente a través de una graduación desde industria naciente a madura. Por último es importante notar que los accesos al crédito de mejoraron de manera considerable.

El caso para América latina ha sido distinto ya que no ha logrado los grandiosos resultados de los países del Sudeste Asiático. Esto se debe a que la manera de implementar las protecciones ha diferido entre las dos partes.

CAPÍTULO II

DESARROLLO ECONOMICO DESDE LOS 60S

En este capítulo analizaremos el desarrollo económico de Singapur, desde los fines de los 50s hasta el día de hoy. Para lograrlo utilizaremos como base la metodología ocupada por el Banco Mundial (1993)²⁷, específicamente en la división de áreas de estudio y su correspondiente relación con las teorías analizadas. También utilizaremos como base de estudio el libro “The Economic Growth of Singapore” (Huff, 1995)²⁸ que será complementado con otros trabajos. El capítulo comienza con los aspectos generales del desarrollo de este país, es decir, una visión general que intenta incluir tanto antecedentes económicos como políticos y sociales. Luego, se analizan por separado cuatro características económicas que se supone son los parámetros comunes de este crecimiento económico a través de los años, designados por la literatura económica y siguiendo nuestra metodología, la Estabilidad Macroeconómica, la Institucionalidad, la Acumulación de Capital y la Asignación Eficiente y los cambios de Productividad. Esta última característica es la que produce mayor debate frente a la orientación de las políticas y su causalidad, que es el tema de nuestro estudio, por lo que se encuentra subdividida con el fin de otorgar un análisis más profundo.

Aspectos Generales

Desde 1960 hasta nuestros días Singapur presenta las mayores tasas de crecimiento de la región asiática y del mundo potenciadas por su sostenibilidad a través del tiempo, no sólo a nivel general sino también al nivel de tasas per cápita. Entre 1960 y 1990 el

²⁷ “The East Asian Miracle”, World Bank, 1993.

²⁸ Este libro nos entrega un análisis profundo de las políticas económicas hasta 1990, sin embargo el análisis general desarrollado en este trabajo no representa la opinión del autor ya que ha sido complementado con otras lecturas y opiniones personales.

PIB se multiplicó por 11, mientras que el PIB per cápita se triplicó, esto fue posible principalmente gracias a la captación de conocimientos y tecnologías foráneas, junto con otros aspectos que serán presentados a grandes rasgos en este ítem.

En 1959 asume el PAP como partido oficialista, bajo el liderazgo de Lee Kuan Yew quien indirectamente lo mantiene hasta nuestros días. Lee Kuan Yew tiene formación militar y se ha desarrollado como líder del movimiento independentista y futuro dirigente del país gracias a sus valores conservadores, producto de su formación y la influencia británica, y su ferviente deseo por liberalizar a Singapur de cualquier orden mayor, ya sea británico o malayo. Sin embargo, en el aspecto económico no se asocia con ninguna doctrina específica por lo que se espera que su gobierno mantenga la estabilidad al seguir los aspectos generales del gobierno británico pero que velará por los intereses reales de la nación.

Cuando Lee asume el gobierno, recibe una economía con logros y fracasos. Antes de los 50, especialmente durante los 40s, han mejorado mucho los índices sociales como tasas de mortalidad infantil, tasas de alfabetismo, tasas de escolaridad, etc. Y el crecimiento del producto comenzaba a superar el crecimiento poblacional permitiendo aumentos del PIB per cápita. Además durante los 50s se lograron grandes avances en la eliminación de la pobreza absoluta, sin embargo, estos resultados siguen siendo lejanos a los parámetros de países desarrollados y la pobreza sigue siendo alta, el país necesita mayor industrialización.

Para fines de los 50s y durante todo el tiempo precedente, el motor de la economía se basaba en el comercio exterior, y lo seguirá haciendo casi por siempre, debido a que la excelente ubicación geográfica de este país representa su mayor ventaja comparativa, este puerto tiene conexión directa con el océano Índico y desde ahí con el Atlántico y el Pacífico, esta le permite obviar su pequeño y estéril mercado interno. El comercio

exterior se ha desarrollado como un “staple port”²⁹, que otorga desarrollo económico gracias a la fuerte exportación de algún producto y los mercados anexos que se pueden desarrollar gracias a éste. Para ese entonces, el comercio exterior se basaba en la exportación del caucho y del petróleo, que en su mayoría son importaciones de otros mercados que pasan por este puerto para salir al mundo y otros productos primarios como alimentación. Las manufacturas correspondían sólo al 16% de las exportaciones y otro mercado transado con el exterior es el de servicios. Así, la economía de Singapur carecía de industrialización y mantenía grandes porcentajes de mano de obra poco calificada. La ciudad-estado era altamente estratificada, los poderes fácticos se repartían entre las familias chinas y europeas, mientras la pobreza se concentraba en los descendientes malayos y el resto de inmigrantes no europeos.

Desde 1960 hasta 1965, la primera estrategia de desarrollo se basa en la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), por primera y única vez el motor económico se aleja de los mercados externos e intenta dinamizar el mercado interno atrayendo procesos de producción de industrial mano de obra intensiva con el fin de disminuir el desempleo y la pobreza a través de aumentos de productividad en los empleos y consiguientes crecimiento de salarios. Si bien esta estrategia ayudó en el objetivo deseado, ya que aumentó la producción de manufacturas, se reconoce que esta estrategia no permite el crecimiento sostenido que otorgan los mercados mundiales y se vuelve la orientación a las exportaciones, como gran saldo positivo se aprecia el desarrollo de instituciones gubernamentales que en el futuro orientarán la estrategia “Export Push”³⁰.

La nueva estrategia que tiene como centro el desarrollo de las exportaciones, tiene como objetivo atraer Inversión Extranjera Directa (IED). La IED permite la llegada de empresas extranjeras, multinacionales, que aprovechen la ventaja comparativa del país,

²⁹ Puerto de la grapa.

³⁰ Empuje de la exportación.

su ubicación geográfica y bajos salarios, y desarrollan parte de su producción en el país, con esto se pretende aumentar el empleo y su calidad además de atraer nuevas tecnologías y prácticas empresariales que aumenten el desarrollo de los mercados nacionales hasta hacerlos competitivos a nivel mundial. Una vez logrado el pleno empleo, la estrategia se orienta a las industrias capital intensivas, que además de acercar el nivel industrial al del resto del mundo permite generar puestos de trabajo con mejores salarios, esto si la fuerza de trabajo se complementa a las nuevas tecnologías y no es intercambiada por ella, esto se logró gracias a esfuerzos públicos en los diferentes niveles educacionales, además del desarrollo económico dirigido por el estado hacia industrias “deseables” por éste.

Como consecuencia el sector manufacturero comienza a aumentar su participación en las exportaciones hasta 1973, el llamado punto de inflexión, donde sobrepasa la participación de la exportación de commodities y productos primarios³¹ y desde ahí se convertirá en el sector mayoritario por algunos años. El estado, por su parte, desarrolla conglomerados nacionales principalmente en la industria de barcos y aviones con el objetivo de seguir potenciando el intercambio exterior y su ventaja comparativa. Esta estrategia permite que las manufacturas en 1990 representen el 29% del PIB y otorguen el 29% del empleo.

La intervención del estado, en términos generales se basa en planificar y dirigir el desarrollo económico, definiendo las estrategias analizadas y otorgando el ambiente necesario para su implementación. En este sentido, se concentra en proveer infraestructura de gran calidad para complementar la acción de las multinacionales, además de otorgar beneficios fiscales al establecimiento de dichas industrias. Por otro lado, otorga un ambiente macroeconómico estable para el desarrollo de los negocios, con reglas del juego basadas en el libre mercado. El financiamiento de la infraestructura se obtiene mediante el ahorro del sistema de pensiones obligatorio de los ciudadanos,

³¹ Sin contar el mercado del petróleo.

que pertenece a uno de los más altos a nivel mundial, comparando los porcentajes de salarios retenidos para la jubilación. Este sistema, además de financiar las obras de infraestructura y las actividades empresariales del estado, se ha convertido en un sistema de gasto público que evita la inflación producida por el financiamiento basado en la emisión y no disminuye la inversión ya que esta está a cargo de los flujos externos. La inflación mantuvo un promedio del 2% entre 1960 y 1990, un gran logro para una economía tan pequeña y tan abierta al exterior.

Desde 1973, junto con el desarrollo de las manufacturas comienza a crecer el mercado de los servicios que habían presentado una baja hasta antes de este año, aunque la parte de los servicios referidos a la administración pública, los servicios comunitarios, sociales y personales seguirán disminuyendo su participación. Mientras, el sector “duro” de los servicios, transporte y telecomunicaciones y servicios financieros y de negocios, que se contrae en una primera etapa, desde 1973 crece hasta casi representar la mitad de la producción y desde 1978 pasa a ser el motor del crecimiento.

El sector de Transporte y Telecomunicaciones, siempre ha presentado crecimiento y desarrollo ya que es un factor fundamental si se desea mantener como estrategia de crecimiento el comercio exterior, sin embargo, gracias al financiamiento estatal, presentó sus mayores niveles de crecimiento entre los 70s y 80s, en ambos decenios su producción se duplicó. El desarrollo del puerto se hace imprescindible para albergar todas las industrias relacionadas con el petróleo que van creciendo en Singapur, quien se convirtió en el mayor mercado asiático para todos los mercados relacionados a este producto. El gobierno de Singapur además se enfoca en convertirse en un “hub”³² aéreo, donde además de reforzar todos los mercados relacionados con la mantención de los aviones, se preocupa de otorgar un excelente sistema de servicio telefónico que permite

³² Cubo. Se refiere a un centro comercial donde converjan todas las actividades relacionadas con un mercado

que este aeropuerto sea el preferido por pilotos y pasajeros, así se convirtió en el quinto aeropuerto más transitado del mundo.

Más allá del desarrollo económico, queremos otorgar una mirada general sobre la situación social generada por este crecimiento. El crecimiento poblacional observa un fuerte aumento durante el período entre guerras debido a las fuertes inmigraciones y después se desacelera hasta llegar al 2% en 1990 y al 1,7% en el 2006, esto es positivo para la distribución del ingreso y la entrega de beneficios sociales en salud y educación, que aumentan en términos per cápita. La más beneficiada en términos sociales es la clase media que se enfrenta a mejoras educacionales y políticas de vivienda altamente redistributivas. La composición racial permanece constante, la mayoría de sus habitantes es de origen chino (3/4), dentro de los cuáles se encontraban las familias con mayor poder económico, lo que implicaba discriminación hacia el resto de los habitantes. La estrategia terminó con estos beneficios, por una parte atrajo competencia a los mercados sin proteger a los empresarios chinos y por otra definió que el idioma Inglés será el obligatorio en todo el proceso educacional, evitando la discriminación en algunas profesiones hacia personas no chinas. Además, la política de vivienda, que permitió que para 1990 el 88% de los hogares fuera dueño de su vivienda, disminuyó la concentración racial por barrios existentes antiguamente. La clase alta por su parte, fue la más afectada por los impuestos ya que la recaudación total paulatinamente disminuyó el porcentaje de aquellos con base en el consumo y se fue reforzando por aquellos con base en el ingreso.

En términos de desigualdad, los resultados son ambiguos, pero no bastan para negar el aumento del bienestar social. El Gini³³ se vuelve cada vez más igualitario hasta los 80s y comienza a empeorar hasta fines de los 90s, dentro de las causas se cuentan la

³³Coeficiente de Gini: Normalmente se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos, pero puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y todos los demás ninguno).

estrategia “brain services”³⁴ que incentiva la llegada de altos profesionales mediante altos niveles salariales y las crisis del 85 y el 97 que afectan con mayor fuerza a las personas más pobres.

Aún con el aumento del Gini podemos determinar que existen aumentos en el bienestar social ya que aunque esta función es imposible de definir, cálculos de ésta bajo supuestos generales y con ponderaciones de la utilidad de la igualdad diferentes y extremas, se observa que los aumentos de ingreso siempre han sido superiores en términos de utilidad a los aumentos en desigualdad (Mukhopadhaya, 2001).

Durante los 80s la estrategia de Singapur es desarrollarse como un “hub” tecnológico y junto con ello en un centro de “brain services”, se consideran bajo este concepto las actividades de alto capital humano y educación, como contadores y auditores, servicios legales, consultorías, investigaciones de mercado y consultoras de marketing. Otros servicios ligados a la construcción y a las comunicaciones complementan la estrategia (arquitectura, ingeniería, diseño, etc). Una de las herramientas principales para lograr estos objetivos, es importar profesionales desde el extranjero con alta capacitación y habilidades, la idea es que ellos aporten sus conocimientos a las industrias y eleven el nivel tecnológico ocupado por Singapur hasta esos días.

Bajo esta última estrategia, el desarrollo de los servicios financieros y de negocios es importante. Bajo los mismos conceptos del libre mercado que incentivó la llegada de multinacionales se intenta atraer nuevas industrias relacionadas con estos servicios, durante los 80s este mercado crece a tasas mayores que el PIB y en 1990 representa el 26% de éste y otorga el 10% del empleo.

Finalizando el milenio, desde 1997, Singapur debe potenciar nuevos nichos de crecimiento y mejorar su competitividad a nivel mundial para seguir manteniendo altas

³⁴ Servicios cerebrales. Se refieren a servicios de alto contenido educacional.

tasas de crecimiento. La crisis asiática dejó como resultado una caída del PIB per cápita de \$12000 dólares³⁵, en ese momento el gobierno decide replantearse la estrategia. Hasta ese año, todas las estrategias tenían como fortaleza la gran eficiencia de la economía de Singapur y sus trabajadores, sin embargo, la eficiencia es una característica cada vez más común sobre todo en las economías asiáticas por lo que deben buscarse otro tipo de ventajas comparativas que potenciar. Así, descubre que una de sus desventajas es la poca innovación que presentan sus industrias exportadoras, lo que le impide mantenerse en el escalafón más alto de países desarrollados.

El gobierno de Singapur, aunque muy eficiente y con gran capacidad económica, ha mantenido el oficialismo no sólo gracias a buenos resultados macroeconómicos, sino también ayudado por la represión a los opositores. Aunque la oposición es débil debido al desarrollo social que el estado ha propiciado, existe con el objetivo de aumentar las libertades sociales y potenciar la participación ciudadana en los temas civiles, durante los 80s y 90s, algunos candidatos opositores han sido elegidos en votaciones populares frente a candidatos oficialistas de gran trayectoria, aunque el PAP siempre ha sido reelegido para officiar el gobierno. Estas votaciones se interpretan, por lo tanto, como el malestar que siente la población frente a la represión de medios de expresión y de comunicación³⁶, y que aunque valora y apoya la estrategia económica llevada a cabo, se necesita avanzar en el desarrollo social.

Este sentimiento, conocido por el gobierno, también tiene su impacto en el crecimiento económico, la falta de innovación de los mercados tiene su origen en el tipo de educación que han recibido los singapurenses con el objetivo de aceptar y aportar a la estrategia económica, su formación es altamente sumisa y con la habilidad de aprender y copiar procedimientos, carece de incentivos a la creación y la innovación.

³⁵ Antes de la crisis el PIB per cápita era de \$32940 dólares, después de la crisis sólo llega a \$20690 dólares.

³⁶ Huxley (1992)

Sin embargo, la estrategia basada en la innovación no es única en la región y Singapur debe apresurarse para potenciarse como “hub” en este ámbito antes que sus competidores para ganar mercado y prestigio. La participación del gobierno en esta estrategia³⁷ se ha enfocado en atraer y formar profesionales de altas capacidades innovativas ya que la premisa es que para poseer una economía innovativa se necesitan trabajadores creativos más que industrias o firmas creativas. Se sabe por medio de investigaciones de mercado que un factor decisivo para los trabajadores de alta calidad cuando deciden el lugar donde vivir es la calidad de vida que la ciudad y el país les otorga, referente a temas como las actividades culturales, las libertades personales y sociales, la diversidad y la calidad de la infraestructura como medios de transporte y comunicación.

Aunque en este último ámbito Singapur siempre ha presentado gran calidad, en la ciudad se siguen implementando proyectos de gran magnitud para mantenerse en los primeros lugares de tecnología y comodidad para sus ciudadanos, en este último tiempo se destacan el *One-North Development* y *The Esplanade-Theatres on the Bay*. El primero es un mega-proyecto que incluye instituciones públicas y privadas que van desde la investigación hasta la producción, además de centros de investigación, universidades y centros comerciales el proyecto incluye viviendas y lugares recreativos, como parque y teatros, la idea es ofrecer a los profesionales de primer nivel una excelente calidad de vida sin necesidad de recorrer toda la ciudad. *The Esplanade-Theatres on the Bay*, como su nombre lo dice es un gran teatro que tiene como objetivo recibir a las mejores obras artísticas del mundo gracias al subsidio estatal, otra forma de incentivar la estadía permanente de los profesionales, además, el teatro está situado en la rivera del río Singapur.

La piedra de tope para este país está en la diversidad y las libertades personales y sociales, desde siempre este ha sido un país discriminador y altamente conservador,

³⁷ Tan y Phang (2005)

además de poseer un gobierno muy represivo, esta debilidad es conocida por el gobierno y ha comenzado a liberalizar algunos aspectos sociales como el uso de las viviendas como oficinas o locales comerciales, se han relajado las leyes contra los colegios privados y la inmigración de estudiantes, ahora se permiten los trabajadores gays, los bares top-less y la distribución de la revista Cosmopolitan, por nombrar algunos ejemplos.

Estabilidad Macroeconómica

La estabilidad macroeconómica es un factor fundamental en la estrategia, primero porque un ambiente macro estable es siempre agradecido por las multinacionales y cualquier otra forma de inversión y segundo porque Singapur mantiene una economía doméstica tan pequeña, en términos de fuerza laboral y mercado de consumidores, que depende altamente de la economía internacional, lo que la hace muy vulnerable a shocks externos.

Antes de analizar el mecanismo de ajuste elaborado por el gobierno de Singapur que no deja de ser llamativo, revisaremos las altas tasas de ahorro e inversión que mantiene durante todo el período y se dice son la base del crecimiento económico y la confianza de los inversionistas. Aunque ambas tasas son extremadamente altas no tienen ninguna relación directa entre sí, indirectamente se puede decir que las altas tasas de ahorro otorgan confianza a los inversionistas ya que suponen una gran acumulación de reservas y con ello un dólar estable³⁸. Contrariamente a lo supuesto, los ahorros no tuvieron como objetivo principal financiar la inversión sino financiar gasto público, mientras el grueso de la inversión es financiado por capitales privados y extranjeros a través de las multinacionales y depósitos foráneos. Esta paradoja, ahorro público e inversión privada, se debe a la estrategia de invertir los ahorros nacionales en mercados

³⁸ Las reservas de moneda extranjera (dólar) permite que ante un gran aumento de demanda por éste que harían subir el precio, el estado puede aumentar la oferta hasta mantener su precio en niveles deseados.

extranjeros de corto plazo con altos dividendos o en bonos de largo plazo con bajo riesgo y dejar la inversión doméstica en manos de capitales extranjeros para atraer tecnología y acceso a mercados mundiales. La IED creció en las manufacturas desde 1/10 en 1969 hasta ¼ en 1980. Los mayores inversionistas son EEUU y Japón.

El ahorro nacional tiene como componente más importante el ahorro público, que se supone tiene su origen en los impuestos de las empresas estatales, usualmente monopolios eficientes con grandes utilidades, y el resto de los impuestos. En realidad no se conoce con certeza el origen de todos los fondos, en 1974 este ahorro representaba 1/4 del total, para 1984 representaba 3/5 de éste. Como comportamiento típico en Singapur, el gasto público con objetivos de industrialización se destina mayoritariamente a infraestructura, ahora también se destina a la mantención de los diversos organismos públicos que se dedican a dirigir y planificar el crecimiento, además, se reinvierte en las mismas empresas públicas.

El ahorro privado tiene su origen en las pensiones, obligatorias desde la colonia y crecientes en porcentaje durante el período. El mecanismo es un porcentaje del sueldo del trabajador más un aporte igual por el empleador que conjuntamente otorgan intereses. El total acumulado es entregado como pensión después de la jubilación, administrado por el *Central Provident Fund* (CPF). El pleno empleo, el crecimiento económico y el aumento de la participación laboral femenina contribuyeron a aumentar considerablemente el fondo, el cuál vio disminuido su porcentaje de ahorro voluntario.

Un mecanismo indirecto de aumentar el ahorro es a través del *Post Office Saving Bank*, quien era el encargado de comprar los seguros del gobierno. Los depósitos en este banco no tenían impuestos y entregaban tasas de interés más altas que el resto de los bancos. Sus depósitos para mediados de los 80s eran mayores al del resto de los bancos en conjunto.

Los recursos fueron gastados en proyectos inmobiliarios y de infraestructura, el *Skills Development Fund* se dedica a capacitar trabajadores para trabajos de alta tecnología y capital humano desarrollado, también con fondos públicos. La infraestructura es de primer nivel e incluye puertos, aeropuerto, telecomunicaciones, carreteras y sistema de transporte.

Sin embargo, la gran acumulación de capital presente en el éxito económico, se debe principalmente a la inversión privada. Entre 1960 y 1966 la participación pública era sólo del 38% (infraestructura). Desde los 70s hasta los 90s el sector privado participaba en $\frac{3}{4}$ del total de la formación de capital.

Por cada dólar gastado por el estado, el sector privado gastó 3 en los 70s y 2,5 en los 80s. No existe causalidad, pero explica la complementariedad de ambos gastos, producto de la buena inversión pública en infraestructura, incentivos de inversión y mano de obra educada, que permiten mantener un crecimiento a largo plazo evitando que los gastos se vuelvan sustitutos, es decir que el aumento de uno produzca la disminución del otro. Este sistema de inversión basado en capitales extranjeros es criticable desde el punto de vista de los inversionistas y empresarios nacionales que se enfrentan a una competencia avasalladora, pero se excusa aduciendo que ésta atrae emprendimiento, espíritu empresarial y tecnología para el país.

La alta tasa de ahorro tiene como justificación que ayuda a controlar la inflación ya que evita aumentos tarifarios y emisiones de dinero para financiar el gasto público (infraestructura, vivienda y reservas internacionales). Además, ayuda a compensar los altos flujos de capitales extranjeros manteniendo estable la balanza de pagos. Sin embargo, la alta tasa de ahorro tiene sus críticas, ya que nadie asegura que dicha tasa sea la óptima, debemos considerar que el ahorro disminuye el consumo presente y la inversión privada, por lo tanto, este costo debe ser compensado por el resultado futuro de la inversión financiada con dicho ahorro. Como es imposible conocer las utilidades

de consumo e inversión de la sociedad analizamos el desarrollo de la inversión por sí sola, suponemos que la tasa de inversión óptima es la que maximiza el crecimiento económico (incluyendo los efectos sociales y ambientales) y estará dada por la capacidad de absorción de la economía, es decir, mientras encuentre formas eficientes de ocupar esa inversión y otorgar retornos mayores a los de las tasas de interés, evitando que la excesiva producción se transforme en inflación y hasta en un futuro estancamiento. La tasa de aumentos de capital tiene un promedio del 5% anual, lo que se observa óptimo ya que es cercano al promedio del crecimiento del producto.

Debidos a los buenos resultados económicos y a la eficiencia en la utilización de los recursos públicos, las altas tasas de ahorro son apoyadas por la mayoría de la población, esto propicia un círculo virtuoso: baja inflación, tasa de interés competitiva, infraestructura que ayuda a atraer IED, las que traen tecnologías y marketing que finalmente se reflejan en mejores salarios.

Uno de los argumentos pro ahorro es que mantiene controlada la inflación, la que se ha mantenido estable en todos estos años. Además de la estrategia de ahorro, se ha controlado los aumentos salariales, que junto con disminuir la competitividad de las empresas conllevan aumentos de precios generales. Controlar la tasa de interés es imposible ya que la gran apertura comercial importa la inflación mundial y presiona la tasa de interés, además del dólar.

Una economía pequeña como Singapur, en relación a su mercado interno, y tan expuesta a las fluctuaciones mundiales debido a la gran dependencia de las exportaciones, necesita mecanismos de estabilización macroeconómicos que la defiendan de los shocks externos. Algunas economías de estas características, como Corea (Chang 2001), suelen ocupar como estrategia de crecimiento ante shock externos el llamado “Efecto de Ilusión Monetaria” para las exportaciones, que implica permitir

depreciaciones del tipo de cambio³⁹ en conjunto con altas tasas de inflación⁴⁰. El objetivo es que ante shocks negativos como una fuerte salida de capitales se evite una recesión fortaleciendo las exportaciones. Los exportadores observen que su moneda local pierde valor frente al dólar, es decir, el dólar se encarece y reciben mejores precios por sus productos por lo que les incentiva a aumentar sus exportaciones. Mientras, la moneda local pierde valor debido a la pequeña inflación y por ende, aunque los exportadores reciban un mayor precio por sus productos, el efecto en poder adquisitivo es el mismo. Esto termina en aumentos constantes de las exportaciones y mantiene el equilibrio externo e interno.

Sin embargo, a diferencia de estas economías, los capitales extranjeros que entran a Singapur lo hacen mayoritariamente en forma de IED y no como deuda, por lo que este país necesita mantener estable los índices nominales⁴¹ para otorgar credibilidad y estabilidad a las multinacionales que buscan mercados externos donde invertir. Para ello Singapur ha utilizado otra forma de estabilización, basándose en el control del tipo de cambio y la tasa de interés y la flexibilización del nivel de salarios doméstico. El tipo de cambio se mantuvo con leves apreciaciones debido a la gran afluencia de capitales extranjeros, para sostener la apreciación continua, las exportaciones deben aumentar su valor agregado con el fin de otorgar mayores márgenes que permitan importar productos a mayores precios. Para esto, la estrategia del gobierno se encargó de atraer profesionales extranjeros de gran capital humano, aumentar el nivel tecnológico de la producción nacional (atrayendo multinacionales) y subir el nivel de salarios con el fin de incentivar las industrias capital intensivas. Para sostener el nivel del tipo de cambio la inflación también debe estar controlada y la tasa de interés igualada a la del mercado externo para evitar afluencias de capital excesivas que provoquen depreciaciones

³⁹ Corea presentó un promedio de depreciación anual del 3,7% entre 1971 y el 2000.

⁴⁰ El promedio anual de inflación entre 1971 y el 2000 fue de 8,1%.

⁴¹ Para este mismo período Singapur presentó tasas de inflación de 3,6% y apreciación del dólar en un 2% anual.

inesperadas. En este marco, la única herramienta que le permite flexibilidad para acomodarse a los shocks es el nivel de salarios.

Por supuesto que los altos niveles de ahorro y la gran cantidad de reservas ayudan indirectamente a evitar y a afrontar las crisis. Este mecanismo fue utilizado para afrontar las crisis del petróleo en el principio y finales de los 70s, así como la crisis del 85, que aunque tuvo causas internas éstas se potenciaron a la caída del dólar, la caída del precio del petróleo y la caída de las tasas internacionales de interés. La crisis del 97 no fue afrontada de la misma manera ya que se permitió una depreciación nominal, sin embargo, la magnitud de esta depreciación fue mucho menor que la del resto de países asiáticos lo que en términos reales terminó produciendo una apreciación real en el mercado de dólares de Singapur.

Institucionalidad para el crecimiento

Debido a la influencia británica, Singapur acostumbra a desarrollar instituciones eficientes y poco burocráticas para controlar el desarrollo económico y social. Sin embargo, desde la independencia y muy relacionado con el gran autoritarismo de Lee Kuan Yew, estas instituciones se vuelven más intervencionistas, desde 1960 la estrategia económica se define desde el estado e intenta controlar el libre mercado a favor de ésta. Para lograrlo, durante la estrategia ISI se crean y refuerzan un conjunto de instituciones como el *Economic Development Board*, el *Ministry of Trade and Industry* y la *Jurong Town Corporation*, en conjunto tienen la labor de planificar la estrategia y dictar las normas en sus respectivos ámbitos que servirán para llevarla a cabo, éstas terminarán siendo de gran utilidad en la estrategia “export push” que se desarrollará después.

Desde 1965 y bajo la estrategia “export push” se crean diversas organizaciones como el *Central Provident Fund*, el *Post Office Saving Bank*, el *Skills Development Fund*, el *Housing and Development Board*, el *Public Utilities Board*, la *Porto of Singapore Authority*, la *Urban Redevelopment Authority*, la *Telecommunication Authority of Singapore*, la *Ventosa Development Corporation*, el *Nacional Wages Council*, el *Development Bank of Singapore*, la *Monetary Authority of Singapore* y el *Stock Exchange of Singapore Dealing and Automated Quotation*, entre otros. Todos con diferentes fines que se irán explicando a través de este trabajo pero tienen en común que son organismos públicos que se desarrollan con objetivos económicos y sociales, en mercados en los que participan organizaciones privadas.

Al comenzar los 90s, como preámbulo a la estrategia innovativa que oficialmente se determinará después de la crisis de 1997, se crea el *Nacional Science and Tecnology Board (NSTB)*, con el objetivo de promocionar la inversión en I+D y consecuentemente la innovación en todo tipo de empresas, grandes y pequeñas, mediante la promoción de inversión en el sector servicios, en las industrias creativas y actividades empresariales y también propiciando un cambio de mentalidad. También se destaca la creación en el 2001 del *Intellectual Property Office of Singapore (IPOS)*, que se encargará de velar por un buen sistema de derechos de propiedad intelectual, fundamental para incentivar la creación y el desarrollo de nuevas patentes, este organismo se ha encargado de promover las relaciones bilaterales con Estados Unidos, la Unión Europea y Japón.

En general, toda la literatura caracteriza los gobiernos del PAP como altamente intervencionistas y a la vez con una burocracia muy eficiente. Este alto grado de intervencionismo puede contrastar con la gran dependencia hacia el libre mercado en las exportaciones, que resultarán ser la base del crecimiento económico, junto a la IED. Sin embargo, aunque parezca contradictorio, ambas características han convivido hasta hoy y además de otorgar buenos resultados son fundamentales entre sí. Si bien el gobierno ha sido muy intervencionista hasta llegar a la represión, todas las intervenciones, las

instituciones y los organismos gubernamentales tienen como objetivo final atraer inversión extranjera para dinamizar las exportaciones, diversificándolas y otorgándoles mayor valor agregado.

Aunque esté en duda si la intervención ha permitido aumentar la productividad de la economía, es indudable que ésta ha sido muy eficiente y útil en el desarrollo del país, algo muy extraño al compararlo con otros países en vías de desarrollo como por ejemplo los latinoamericanos, donde en general el aparato público es ineficiente y siempre atrasado en tecnología y procesos, además de corrupto.

Dentro de las causas de la eficiencia del sistema público se destacan:

Las decisiones se concentran en un número pequeño de personas, quienes trabajaban en diferentes empresas públicas e iniciativas gubernamentales, lo que los provee de mucha información. Además, los profesionales son de gran calidad, el sector público otorga mejores salarios que el sector privado y mayor prestigio, lo que permite no sólo atraer al mejor capital humano sino que los puestos sean competitivos y las personas honradas. Finalmente, estas personas mantendrán gran credibilidad, lo que disminuye la burocracia.

El gobierno mantiene autonomía frente a los grupos de interés, en este caso los empresarios chinos que al comienzo de las reformas poseían el poder económico gracias a sus bancos y el mercado de commodities. Las políticas pro multinacionales y competitividad en las exportaciones han impactado negativamente en estos empresarios, ya que no se les ha otorgado ningún beneficio especial, además las políticas educacionales a favor del idioma inglés en colegios y universidades han terminado por disminuir el poderío social chino y la discriminación a favor de ellos.

El desarrollo económico ha llevado ganancias a toda la población, principalmente a la clase media, lo que otorga estabilidad al gobierno y permite continuidad en las políticas. El gran intervencionismo y la represión que enfrentan los ciudadanos frente a un gobierno tan dictatorial debe ser suplido mediante aumentos bienestar y mejoras reales de la calidad de vida, lo que se ha logrado principalmente mediante el gran crecimiento del PIB per cápita que ha permitido además eliminar la pobreza. La estabilidad se refuerza gracias a la falta de corrupción y la confianza de las personas en las instituciones que los promueve a aceptar obligaciones.

Finalmente el éxito de la intervención no se lograría sin profesionales competentes que tomen buenas decisiones económicas. La elite de los líderes gobernantes tiene una base británica y se aleja del populismo americano, las decisiones han sido más bien técnicas que orientadas hacia un modelo económico general. Los líderes coinciden en una gran integridad personal y altos estudios económicos, aunque Lee no los tenía, permitía asesorarse por un gran número de economistas que opinaran técnicamente acerca de sus ideas, contrario a la mayoría de los líderes asiáticos quienes basaron sus mandatos en lograr la independencia. Gracias a esto, el gobierno ha sabido aprovechar la ventaja geográfica de Singapur y no se ha alejado del libre comercio, aún con gran intervencionismo.

Acumulación de Capital Físico y Humano

Durante los 50s el valor agregado de las manufacturas era del 50%, las industrias comienzan a diversificarse, crece el número de emprendedores y se utilizan nuevos métodos de producción, pero como ya se ha dicho, al finalizar la década todavía las exportaciones dependen del caucho y del petróleo y de algunos otros productos primarios, en general commodities que mantienen un precio de mercado con poco valor agregado y vulnerables a movimientos económicos internacionales, la economía de

Singapur que basa su crecimiento económico en las exportaciones se vuelve también vulnerable.

Además de la falta de diversificación de las exportaciones y su poco valor agregado, en el mercado interno existe el problema que el poder empresarial está en manos de las familias Chinas, quienes poseen el control de la producción y del mercado financiero, lo que produce discriminación en contra del resto de la población en todos los ámbitos sociales.

En 1960 se define la estrategia económica. Los primeros 5 años se enfoca en la Industrialización mediante la Sustitución de Importaciones (ISI), es decir, se protege la producción interna mediante aranceles a las importaciones, el objetivo es que la dura competencia externa se aleja por un momento de los mercados nacionales para que las empresas aprendan el “know how”⁴² de algunas industrias y se vuelvan de a poco más eficientes. Una vez que se ha logrado esto, los aranceles disminuyen para que las empresas nacionales se enfrenten a la competencia real y puedan buscar otros mercados en otras partes del mundo. El período es demasiado corto para su análisis pero se destaca la creación del *Economic Development Board*, quién se encargará de definir los planes económicos para los años futuros y de su mano se desarrolla la nueva estrategia “Export Push”.

Desde 1965 la estrategia se basa en atraer IED y multinacionales, el objetivo es disminuir el desempleo y aumentar el crecimiento. Se fortalecen las instituciones públicas, quienes reconocen el poder del mercado y se orientan en monitorear el mercado mundial y atraer industrias deseables. Al principio se buscan industrias mano de obra intensivas para atacar el desempleo, el estado interviene manteniendo una fuerza laboral de bajo costo. Luego, la estrategia cambiará hacia las industrias capital

⁴² Saber cómo. Este término se refiere a los conocimientos y habilidades que se desarrollan al poseer experiencia en la producción de algún bien o servicio.

intensivas, de gran tecnología y alto valor agregado, el estado se encargará de ofrecer mano de obra bien calificada.

Para atraer a las multinacionales se le otorgan beneficios directos como concesiones tarifarias, aunque se definen industrias “deseables”, la intervención fue más bien común a todas las industrias, incluyendo la manufacturera, ya que se dejó obrar al mercado para mantener su competitividad frente al mercado mundial. Se aleja del modelo “picking winners”⁴³ ocupado en Japón, Corea y Taiwán. Indirectamente se beneficiara a las multinacionales mediante excelente infraestructura, buenos sistemas de transporte y telecomunicaciones y mano de obra barata, bien calificada y bastante sumisa. Para todos estos objetivos se crean organizaciones públicas que se encargan de la planificación y el control de los mercados anexos que puedan influir en la IED, como el *Ministry of Trade and Industry* en 1979 y el *Jurong Town corporation*.

El desarrollo de las manufacturas desde el 66 se debe a la llegada de multinacionales y a las grandes empresas estatales. En promedio tuvieron un crecimiento del 16%, donde el pick fue durante los años 1967 y 1973, con un crecimiento del 31,9%, antes de la inflexión. El desarrollo del mercado petrolero y la gran calidad de las reparaciones y mantención de barcos, progresivamente ayudó a crear vínculos con otros mercados, como el textil y la ropa, propiciado también por la inclusión de inversiones chinas (Hong kong) atraídas por el mercado común malayo. Los productos electrónicos son los que otorgan más empleo y producción, gracias a las multinacionales provenientes de Estados Unidos. Además, se dedican al ensamblaje de semiconductores de empresas europeas (1970). A finales de los 80s se desarrolla como productor de la mitad de la producción de disk drives del mundo.

⁴³“Selección de ganadores”. Se benefician industrias o empresas específicas acordes con la estrategia de desarrollo.

Al final de los 70s y durante los 80s las industrias en Singapur se ampliaron, debido a la educación técnica especializada y a la capacitación industrial de trabajadores, esto permitió que las multinacionales dedicadas a nichos de mercado produjeran productos finales y no solo insumos intermedios. Aumentó el valor agregado de los productos gracias a trabajadores con altas habilidades e inversión en capital. Los semiconductores perdieron participación a favor de los computadores y disk drives. Este aumento de productividad permitió mayores aumentos de salarios, aunque los aumentos de productividad son producto de debate y éste será presentado en secciones siguientes.

La participación estatal como empresario, en empresas relacionadas a barcos y aviones, tienen su origen en la colonia y en la dependencia británica: *Singapore Harbor Board*, *Royal Naval Dockyard* y la *Royal Air Force*, que dieron origen a mayor variedad de empresas en la industria. Sin embargo, Singapur se aventuró a empresas estatales dentro de mercados no aceptados por los británicos, como *Singapore Airlines*, *Neptuno Orient Line* y la *International Trading Company*. Otras son parte de subsidiarias y compañías asociadas, bajo la dirección de estos tres “holdings” gubernamentales. En total, para 1983, existían 490 compañías, que resultaron eficientes pero, en 1985 sólo aportaban al 10% del PIB. En 1985 se anuncia un plan de privatización, lo que se observa por algunos sectores como pérdida de emprendimiento doméstico en la economía, sin embargo, esto puede ser contrareestado con la estrategia pro innovación llevada a cabo en el Singapur actual y con la importación de trabajadores altamente capacitados que se propició durante los 80s.

Desde el plan de desarrollo de 1961 se contempla la mejoría en educación para mejorar la calidad de la fuerza laboral. En los 60s el gobierno proveerá educación primaria y secundaria para la creciente población, y desde los 70s las oportunidades serán expandidas en educación académica formal post secundaria y terciaria, técnica e institutos vocacionales. En 1979 se crea el *Skills Development Fund*, que se forma con el 4% del salario de los trabajadores menos calificados, para financiar educación y

entrenamiento y ayudar a las empresas para invertir en nuevos equipos. Esto puede distorsionar la asignación eficiente de recursos, abaratando el capital de forma artificial en relación al trabajo. El SDF fue reducido a 2% en 1985 y a 1% en 1986 para afrontar la recesión.

El programa de recuperación económica del gobierno incluye planes de entrenamiento pre empleo, educación de postgrado, continuidad de estudios y capacitación, entrenamiento basado en las necesidades de la empresa, entrenamiento profesional y programas que enfatizan las habilidades creativas y flexibles. En complemento al *National Productivity Board* y otras instituciones públicas y privadas, operan un gran rango de programas designados a aumentar la productividad y facilitar la transición de industrias mano de obra intensivas a industrias capital intensivas en las cuales se aumenta el valor agregado y por ende se esperan mayores salarios.

Desde el año 1997 y los problemas de crecimiento que se presentaron en ese entonces, existe un cambio en la estrategia de desarrollo de Singapur. La estrategia ahora consiste en aumentar la innovación en todos los ámbitos de la producción. Se conoce que para aumentar la innovación de un país se necesita mano de obra creativa, lo que hasta ese momento no era común en Singapur debido al sistema educacional y de trabajo centrado en el aprendizaje. Para cambiar la orientación del capital humano se realizan varias reformas. Junto con incentivar el espíritu emprendedor desde la escuela, se crea el *Singapore Workforce Development Agency* a cargo del *Ministry of Manpower* con el objetivo de aumentar las habilidades de los trabajadores acorde a las necesidades del mercado y la estrategia. Continúa la necesidad de importar trabajadores, desde 1990 la importación se enfoca en buscar talentos extranjeros con capacitación específica. Singapur intenta convertirse en una ciudad cosmopolita. La infraestructura intenta atraer a los mejores profesionales. Se incentivan políticas pro tolerancia y actividades culturales y de industrias creativas, como por ejemplo el arte, quienes tienen externalidades positivas para el bienestar social.

El gobierno intenta disminuir su participación a favor de actividades privadas, ya que reconoce que la liberalización es parte de la creatividad y el mercado aún se encuentra muy intervenido. Además, al trabajar en la frontera del conocimiento existe más incertidumbre y las inversiones son más riesgosas por lo que es más difícil para el Estado que se financia con recursos públicos. Encuestas a las empresas han determinado que los empresarios creen que dentro de las mayores desventajas de trabajar en Singapur se encuentran la falta de mercado de factores, falta acceso a mercados emergentes, ambientes de negocios poco llevadero y contracción de las esferas políticas y sociales. Por lo tanto el objetivo de las políticas será por un lado liberalizar y por el otro aumentar la tolerancia y la creatividad de los trabajadores.

Aunque la innovación se produce mayormente en empresas pequeñas, las políticas están orientadas a todo tipo de empresas, mientras en la década de los 90s el objetivo era atraer innovación desde mercados extranjeros, desde el 2000 el objetivo es crear tecnología en Singapur. El mercado de servicios se presenta como el más atractivo para aumentar la innovación, ya que no se encuentra aun en la frontera del conocimiento por lo que todavía se deben incluir tecnologías foráneas para su modernización, las que al adaptarlas a la realidad local se acercan mucho a la innovación. Un buen ejemplo son los servicios al cliente que otorgan empresas y productos, como los servicios que se otorgan después de la venta. Además las políticas y leyes que afectan el mercado de servicios suelen tener mayor impacto en la producción final. Sin embargo, en este mercado es más importante aún el componente cultural por lo que todo desarrollo pro innovación debe ir acompañado de mejoras en el componente social.

Las investigaciones de las Universidades son importantes para la innovación, y se intenta aumentar la coordinación entre ellas y las instituciones de investigación. La estrategia necesita que las Universidades pasen de enseñar a investigar, con este fin se

otorgan recursos para potenciar la I+D, los recursos son dirigidos a áreas de estudio específicas. Se potencian los trabajos con otras Universidades del mundo y se atraen para colocar sedes en Singapur. Aunque el 35% del crecimiento se asocia a talentos internacionales, la comunidad pide más investigaciones de interés local.

Asignación Eficiente y Cambios de Productividad

La capacidad del estado para asignar eficientemente los recursos es una de sus mayores debilidades para la visión de los economistas, por ende cuando nos encontramos en medio de un debate que intenta definir si el éxito económico pasa por la intervención estatal a la que dicha economía se enfrentó, este tema pasa a ser uno de los más controversiales. Por esta causa, este ítem es dividido en 5 secciones para diferenciar y profundizar el estudio de dichas políticas, todo dentro del marco metodológico del Banco Mundial (1993), Mercado Laboral, Mercado de Capitales, Política Comercial y Patrones de Protección, Promoción de Industrias Específicas y Aumentos de Productividad a través del “Export Push”.

Mercado Laboral

Durante los 50s y debido a la independencia de los británicos comienza a disminuir la desigualdad en términos al menos de las ganancias económicas, comienzan a surgir un nuevo perfil de empresarios no europeos y también como nuevos profesionales, aunque la pobreza y la brecha social aumentan debido a la inmigración desde el sur de China y el sudeste de la India. Al finalizar la década y después del boom del caucho que benefició a toda la región, la inmigración se estanca y permite desarrollar políticas con el objetivo de disminuir el desempleo.

El desempleo a principios de los 60s es del 5%, lo que se estima bajo pero es preocupante debido a que no considera a personas subempleadas, quienes mantienen

empleos temporales o trabajan bajo su propia dependencia sin pertenecer a la oferta de trabajo. Esta inestabilidad laboral se estima alta ya que la pobreza alcanza al 25% de las personas y corresponde al 19% de los hogares, que además se caracterizan por un gran número de hijos.

Las empresas extranjeras son responsables del 86% de la exportación de manufacturas y de $\frac{3}{4}$ de la producción total. Además, las grandes empresas otorgan el 72% del empleo, por lo que se les adjudica el crecimiento económico más que a las empresas pequeñas, aún cuando éstas corresponden al 90% del total de firmas. Debido a esto, la estrategia para disminuir el desempleo se concentrará hasta hoy en atraer IED. La intervención estatal fue un punto clave, disminución de impuestos y nula retención de utilidades, además, la estabilidad política y la eficiente burocracia disminuyen los riesgos generalmente asociados a gobiernos intervencionistas.

Para las empresas estadounidenses éste país presenta grandes beneficios para ubicar sus fábricas de ensamblaje, en 1969 el salario en la industria electrónica era 1/11 del de Estados Unidos y menor a otros países asiáticos, mientras, la productividad de Singapur es casi tan alta como la de éste. Además, Singapur siempre ha mantenido un sistema de transporte barato y eficiente, comparte el idioma con Estados Unidos y sigue siendo atractivo por su ubicación geográfica.

Las exportaciones de manufacturas solucionan el problema del desempleo, producto de las inmigraciones durante los 50s. En 1967, otorgan 58.000 puestos de trabajo, los que se multiplican por 3,5 hacia el 73 y se multiplican por 5 hacia 1980. Las fábricas manufactureras instaladas eran mano de obra intensiva y con mano de obra con poca capacitación, operaciones manuales y repetitivas. Permite enfrentar el desempleo y el subempleo. El desempleo era de 8,9% en 1966 y 4,5% en 1973. La demanda por trabajadores era alta e igualaba la creciente oferta, beneficiando mayormente a mujeres,

trabajadores independientes y trabajadores familiares no pagados, quienes disminuyen y pasan a participar de la fuerza laboral.

El pleno empleo ocasionaría aumentos de salarios y finalmente pérdidas de competitividad a las multinacionales con fábricas en Singapur. Los niveles salariales se mantenían 20-30% más altos que el resto de Asia, haciendo la producción menos competitiva, pero la estrategia ISI permitía mantenerlos mediante tarifas y cuotas proteccionistas. Desde 1965 y los comienzos de la estrategia “export push” esto pasó a ser un problema. En 1968 se publica la *Employment Act* y la *Industrial Relations Act*, que relajan las leyes de inmigración para atraer trabajadores desde Malasia, con el objetivo de aumentar la oferta laboral y disminuir los salarios. Para principios de los 70s las fuerzas de mercado habían desacelerado el aumento de los salarios, pero el cambio no era suficientemente rápido.

En 1972 se crea el *Nacional Wages Council*⁴⁴, un organismo gubernamental que dictará los aumentos de salarios que el estado estima óptimos para mantener la competitividad de las exportaciones de Singapur e incentive la llegada de multinacionales gracias a los bajos costos de mano de obra. Esta opinión no representaba un mandato para las empresas, sin embargo, era altamente escuchada ya que era conveniente para las éstas y debido a que el sector público era el primero en acatar la opinión. El objetivo era mantener el nivel de salarios bajo para atraer industrias mano de obra intensivas, entre 1973 y 1978 los salarios aumentaron en promedio sólo un 1,7%, consecuentemente estas industrias se expandieron excesivamente pero disminuyeron su productividad, sobre todo las manufactureras. Al mantener el nivel de salarios por debajo del de mercado, las empresas deben traer trabajadores extranjeros para completar la oferta de trabajo.

⁴⁴ Lal y Myint (1998)

En 1979, el NWC cambia sus dictámenes debido a que la estrategia económica gubernamental ahora se ha orientado hacia las industrias capitales intensivas, con el objetivo de aumentar la competitividad y continuar con el crecimiento, además de disminuir la importación de trabajadores. En este año los salarios se ajustan a los niveles de mercado, para hacer más atractiva la sustitución de mano de obra por tecnología. Desde 1979 los salarios aumentaron un 20% durante tres años y entre 1979 y 1984 la productividad aumento en promedio 4,6%. Sin embargo, se siguen importando trabajadores sobre todo para el sector construcción que fue el que más creció durante este tiempo y las empresas manufactureras mano de obra intensiva disminuyeron su competitividad con respecto al resto de hacia. Esto contribuyó a la recesión de 1985.

Como respuesta a la recesión los salarios volvieron a contraerse por tres años, con el objetivo de restituir la competitividad, conjuntamente se aplican otras políticas de reducción de costos e impuestos para continuar atrayendo multinacionales. En 1986 y 1987 aumentó la IED, por lo que deducimos que las políticas en conjunto fueron buenas.

Como estrategia de largo plazo por su parte, el NWC comienza en 1981 a diferenciar los aumentos de salarios por industrias y sectores para hacerlos más acordes con los mercados. En 1985 el estado termina con la práctica de ser el primero en acatar la opinión del NWC, permitiendo que el mercado utilice esta herramienta como le resulte más conveniente. Si bien la estrategia anterior otorgó beneficios, el mercado laboral era poco flexible y fomentaba que los trabajadores dependieran del gobierno para mantener su empleo. En 1987, el NWC comienza a entregar su informe cada año en vez de cada tres años como lo hacía anteriormente, además, en conjunto con los empleadores se conforman salarios con más componentes, como bonos basados en productividad o utilidades. Al final este organismo termina representando la opinión estatal de la economía que entrega información privilegiada al sector privado, por lo que más que una restricción se convierte en una colaboración público-privado.

Esta liberalización del mercado laboral incluye además políticas menos restrictivas con respecto a los inmigrantes, las mujeres y los trabajadores jubilados. La importación de trabajadores inmigrantes se deja en las manos del mercado, ya que aunque durante la recesión del 85 estas fueron las personas más afectadas por la cesantía y mayoritariamente retornaron a sus países de origen, algunas industrias siguen necesitando su trabajo, principalmente debido a que los trabajadores nativos no desean ocupar los puestos de trabajo de baja capacitación que usualmente se asocian a inmigrantes. La participación laboral femenina se incentiva desde los 60s mediante los trabajos de cuidado de niños, trabajos de medio tiempo, trabajos compartidos y en general mayor flexibilidad. Durante este período se generará una fuerte campaña a favor del postnatal, con el objetivo de aumentar la natalidad y disminuir el envejecimiento poblacional. Para las personas jubiladas, mayores de 55 años, el gobierno promoverá su reubicación incluso a salarios menores.

Como respuesta a la nueva estrategia, la agenda en términos laborales se ha centrado en importar trabajadores de habilidades específicas y gran creatividad, por lo que para estar al mismo nivel que el resto del mundo, este mercado tiende a la liberalización.

Mercado Financiero y de Capitales.

Breve reseña

El desarrollo financiero comenzó con los bancos chinos: “Overseas Union Bank”, “Oversea Chinese Banking Corporation” y el “United Overseas Bank”. Estos se complementan con algunos bancos europeos presentes en el país, quienes se dedican a términos medianos de inversión. Los bancos chinos, que representan la discriminación racial presente a mediados del siglo XX, se dedican principalmente al mercado del caucho, también controlado por chinos, así, los bancos europeos presentan una posibilidad de diversificación de las inversiones, esta dualidad se refuerza durante la

década de los 50s. Sin embargo, los bancos locales tienen la limitación de invertir en negocios regionales y “aceptables”, lo que aumenta el riesgo y obliga a mantener una mayor tasa de ahorro en depósitos, esto contribuye a disminuir el consumo y el ahorro presente, lo que es contrapesado con la guerra de Corea y el aumento de la oferta monetaria y finalmente la economía es estimulada.

En el sector financiero y de negocios, la estrategia estatal es más intervencionista (1981/1986), la idea es atraer servicios financieros basados en la ventaja comparativa: mercados libres y competitivos. La locación de Singapur y la gran calidad de las empresas financieras existentes permiten desarrollar una estrategia “picking winner”⁴⁵ mayor que en las manufacturas. Después de los 60s los grandes intercambios financieros hicieron más atractiva la ventaja de locación de Singapur, que permite conectar los mercados del Este y del Oeste, unos ahorradores y otros inversores.

La causa de que el mercado de servicios financieros y de negocios se haya convertido en un factor importante para el crecimiento es la intervención estatal en bienes públicos como la estabilidad macro, la estabilidad del dólar, el ambiente agradable para los negocios en general, etc.

Desde su total independencia, Singapur pudo desarrollar políticas para fortalecer el mercado financiero. En 1968, con el objetivo de crear un mercado asiático del dólar, aumentó en 45% los intereses a los depósitos de no-residentes. En Hong Kong debieron hacer lo mismo para no perder mercado pero Singapur ya había ganado ventaja.

Desde 1970 el gobierno empezó a potenciar la ventaja comparativa, el *Development Bank of Singapore* y el *Monetary Authority of Singapore* (MAS) se fortalecieron como instituciones para desarrollar esta estrategia. Después de la estrategia de atraer nuevas

⁴⁵ La traducción literal de esta frase sería “Ganador de la Cosecha”. Esto se refiere básicamente a que Singapur ha ganado más terreno y competitividad en el sector financiero que en el sector de manufacturas, aun cuando el sector de manufacturas ha sido muy productivo hasta estos días.

actividades financieras mediante el libre mercado, el gobierno crea un mercado de bonos. Este mercado con el de dólares asiáticos dieron especialización y complementariedad al mercado financiero. El mercado de dólares asiático creció en promedio un 21,8% anual entre 1980 y 1990. Los bancos privados participaron activamente en fortalecer esta estrategia, aunque existe un gran número de bancos nacionales, todos pertenecen a uno de los tres conglomerados chinos, junto al DBS forman los “big four”.

Desde 1980 en el *Economic Development Plan for the Eighties*, todas las medidas se alineaban para atraer instituciones financieras que aumentaran el rango de actividades financiera ofrecidas en Singapur. Los bancos locales llegaron a 13, mientras que los extranjeros oscilaron entre 86 y 128.

El desarrollo de clusters⁴⁶ financieros permite aumentar la especialización y aprovechar economías de escala. Junto al MAS, el gobierno intenta reforzar instrumentos e instituciones a través de incentivos fiscales, se crea un mercado de futuros y opciones. Al final de los 80s el mercado financiero de Singapur se había desarrollado como centro de manejo de fondos.

Las empresas locales y pequeñas presentaban problemas para acceder al financiamiento, en 1968 el gobierno promueve el *Stock Exchange of Singapore Dealing and Automated Quotation (SDAQ)*, un segundo mercado para estas firmas. Este mercado no logró importancia en el desarrollo del mercado financiero, debido a su poca capitalización. El gobierno intenta aumentar la capitalización de este mercado, agregando mayores cuotas y liberalizando las restricciones para permitir mayores capitales extranjeros regionales.

⁴⁶ Concentraciones geográficas de empresas e instituciones interrelacionadas que actúan en una determinada actividad productiva.

Todos estos datos nos dicen que Singapur y Hong Kong son los dos grandes centros financieros internacionales en el continente asiático. De hecho, están entre los líderes a nivel mundial. Lo que han desarrollado se conoce también como centros financieros Off-Shore⁴⁷, en otras palabras parecidas a los paraísos fiscales (como las islas Caimán), pero con una mayor regulación que estos y sin dejar que el mercado interno se mezcle con el internacional.

Aunque Singapur comparte con Hong Kong un pasado similar como colonia británica y como puertos comerciales muy importantes en el papel económico de la época debido a su ubicación estratégica privilegiada, se diferencian en la actualidad por el desarrollo histórico de sus Centros Financieros Internacionales. Hong Kong elegía una política de “*Laissez-faire*”⁴⁸ en materia financiera, la cual iba siendo modificada de a poco a medida que alguna crisis vulneraba el sistema. Singapur, en cambio, eligió la vía del fomento público y de una reglamentación severa la cual ha ido relajando de a poco.

Al igual que su rival y todo el mundo, Singapur ha sufrido fuertemente las consecuencias de la crisis asiática de 1997⁴⁹. Su alta especialización en manufacturas vinculadas a la tecnología electrónica ha hecho que sea vulnerable a las amplias fluctuaciones de la demanda mundial en los productos relacionados a este mercado además de la amenaza reciente de China que ha hecho aumentar la competencia.

Además de esto, con la crisis ocurrió que las otras economías del sudeste asiático como Indonesia, Malasia y Tailandia perdieron mucho dinamismo lo que afectó de manera negativa su papel como centro de negocios y finanzas.

⁴⁷ Literalmente “costa afuera”, es un tipo de mercado parecido a los paraísos fiscales pero con mayores regulaciones lo cual lo transforma en un sistema muy poco usado en la mayoría del mundo y a la vez de un gran atractivo para el mercado de las finanzas.

⁴⁸ Literalmente “Dejar hacer”, un término francés que indica una escasa regulación en cualquier aspecto al cual se le aplique.

⁴⁹ Crisis primordialmente relacionada al sector financiero en su comienzo, debido a una falta de liquidez del mismo.

Este mal contexto macroeconómico existente en la isla a finales de década de los noventa hizo que las autoridades de Singapur elaboraran planes para fortalecer la competitividad internacional de su economía y especializarla en una serie de actividades estratégicas.

A continuación analizaremos cada una de las etapas de desarrollo del mercado de capitales o financiero de la isla, comenzando desde el nacimiento de la nación en calidad de independiente hasta analizar estas actividades estratégicas mencionadas en el párrafo anterior.

Estrategia inicial de desarrollo financiero

Singapur es uno de los principales centros financieros a nivel mundial, se considera como la contraparte oriental del mercado de divisas europeo. En materia de solidez es uno de los primeros a nivel mundial además de ser la cuarta plaza en volúmenes de intercambio después de las de New York, Londres y Tokio⁵⁰. También es un importante actor en las transacciones sobre derivados financieros, ocupando la quinta plaza a nivel mundial⁵¹.

Esta favorable condición que ostenta Singapur se dio, primeramente por algunas condiciones naturales que la isla tenía, como la ya mencionada ubicación portuaria estratégica y su huso horario. Al ser un lugar en donde el comercio se daba en grandes cantidades dio pie a que llegaran bancos atraídos por las condiciones favorables de comercio. Además había heredado de Inglaterra un sistema legal que atraía mucho a las instituciones anglosajonas. También tenía una mano de obra educada.

⁵⁰ Desde 1992 es considerada en esa posición según datos del FMI.

⁵¹ Lim Guan Hua; "Strategies for Financial Sector Development", Singapore University Press & World Scientific Publishing, 1998, p.195-245. También fuente FMI.

A pesar de estas ventajas cuando se separó de la federación Malaya en 1965 enfrentaba serios problemas políticos y económicos. Al separarse de Malasia y al retirarse las fuerzas británicas de la isla en 1967 privaron a Singapur de dos fuentes importantes de ingreso lo que sumado a su escasez de recursos naturales hicieron que dependiera mucho de las importaciones.

La autoridad había elegido una estrategia de desarrollo hacia fuera en la cual los servicios financieros fueron muy importantes. Para este sector el gobierno adoptó un doble enfoque, por un lado el desarrollo financiero doméstico como la clave de apoyo al desarrollo nacional y por otro lado el desarrollo de un centro financiero moderno y sofisticado que atendiera necesidades más allá de su economía y de su región⁵².

Para que esta idea del gobierno se llevara a cabo tendrían que analizar como empezó esta estrategia allá por el año '68, estrategia que en su primera etapa duro llegó hasta el año '85.

El gobierno de Singapur definió tres principios sobre los cuales su estrategia debía regirse:

- La creación de un Contexto de *Free Banking*⁵³, esto junto a incentivos fiscales promovieron el mercado *Off-Shore*.
- La separación rigurosa de este segmento del sistema financiero con las actividades de capital orientadas al mercado doméstico por medio de barreras legales y también por la política de no-internacionalización del dólar de Singapur⁵⁴.
- Adoptar una política de regulación y supervisión financiera.

⁵² Muy pocos mercados tienen esta característica de separar el mercado nacional del extranjero, Singapur es uno de ellos.

⁵³ Banca libre

⁵⁴ La no internacionalización quiere decir que la moneda no se igualará a alguna ya existente como es el caso de las dolarizaciones (Ecuador)

Las primeras medidas que para la creación de un centro financiero de carácter internacional se remontan a 1968. En la década del 60 se había consolidado un nuevo mercado, el mercado de divisas europeo ubicado en Londres, el cual era un mercado bancario sin las típicas reglamentaciones nacionales ya que las transacciones se realizaban en divisas (inicialmente el dólar de Estados Unidos), las que no eran de curso legal en el país en el que se realizaban las transacciones.

Debido al buen funcionamiento de este mercado, y al crecimiento enorme que venía proyectando es que Singapur tomó una serie de medidas para crear la contraparte asiática de éste, el *Asian Currency Market* o *Asian Dollar Market*⁵⁵ (ADM). Algunas de las medidas fueron la eliminación de las reglamentaciones sobre las operaciones locales como las exenciones fiscales, los requisitos de reserva mínimos. En particular se exoneró el impuesto retenido de 40% sobre los ingresos por concepto de intereses, y una tasa de impuesto sobre la renta de un 10% a las operaciones *off-shore*⁵⁶. También se eliminó un requisito de liquidez de 20% de los depósitos en moneda extranjera. El ADM tuvo éxito de forma inmediata ya que ayudó a juntar fondos de la región para invertirlos luego en los mercados de Londres o New York y luego los flujos se invirtieron con lo que hubo una llegada de capitales en gran cantidad y proveniente del mundo desarrollado, que creían en el desarrollo económico de la región.

Estas medidas fueron complementadas por disposiciones que buscaron mantener la competitividad de Singapur y desarrollar otros elementos del mercado al introducir nuevos instrumentos. Esto concierne principalmente al mercado de bonos asiático, el *Asian Bond Market* (ABM)⁵⁷.

⁵⁵ Mercado asiático de divisas o mercado del dólar asiático.

⁵⁶ “Developing Asian Financial Centres”, Lee Sheng Yi, p. 205-236.

⁵⁷ El ABM es un mercado de mas largo plazo que el ADM. Este último es fluctúa de una semana a un año como máximo, mientras que el primero es un mercado de mediano y largo plazo.

El tratamiento fiscal favorable fue extendido a otros segmentos de los servicios financieros para atraerlos a la isla tales como las aseguradoras *off-shore*.

Como ya se dijo se buscó separar las actividades *off-shore* de las actividades realizadas en el mercado financiero local. Lo primero que se hizo al respecto fue registrar de manera separada las operaciones de uno y otro mercado. Las *off-shore* contabilizadas en unidades de divisas asiáticas o *Asian Currency Units* (ACU) y las actividades domésticas figurando en el balance de las *Domestic Banking Units* (DBU) o unidades bancarias nacionales. Al principio los residentes no tenían acceso a los instrumentos de divisas ofrecidas por las ACU, pero esto se eliminó para el año 1978 al abrirse la cuenta de capitales, liberalizándose plenamente los flujos entre Singapur y el resto del mundo. Sin embargo se ha mantenido la partición de ambos mercados a través del acceso restringido de las instituciones extranjeras al mercado local y la política de no-internacionalización del dólar de Singapur⁵⁸.

El primer tipo de medidas configura un sistema bancario de tres niveles que protegió al mercado local y a las instituciones domésticas a través de las licencias de alcance restringido concedidas a todas las instituciones que entraron después de 1974. Para explicar un poco esto en 1971 los bancos extranjeros existentes tenían licencias completas con las cuales podían acceder al mercado doméstico y a las operaciones *off-shore*, pero desde 1974 y hasta 1984 todos los bancos extranjeros que querían entrar lo hicieron a través de licencias restringidas con pleno acceso a las operaciones *off-shore*, pero acceso limitado a las actividades domésticas. Después de 1984 solo se otorgaron licencias *off-shore*, cerrando el acceso al mercado local⁵⁹. El objetivo de estas medidas era proteger a los bancos locales de una intensa competencia y permitir que las autoridades locales pudieran controlar la asignación de recursos interna.

⁵⁸ Esta moneda se ha definido en relación con una canasta de monedas ponderada por el peso de cada una en el comercio exterior de la isla. Se le ha permitido fluctuar dentro de una banda.

⁵⁹ Estos bancos solo pueden acceder al dólar singapurense a través de operaciones intercambiarias.

La política de no-internacionalización del dólar singapurense es un gran pilar del desarrollo del centro financiero internacional de la isla. El objetivo detrás de esta medida es que las autoridades de Singapur puedan controlar la oferta de dinero y el manejo de su política monetaria en el contexto de economía muy pequeña y muy abierta, con elevadísimos niveles de ahorro interno y plena libertad de flujos de capitales⁶⁰.

La tercera serie de principios que sustentaron el desarrollo del CFI de Singapur es una política de fuerte regulación y supervisión. De hecho, los estándares de reglamentación de los mercados son más altos que los internacionales, sobre todo para el mercado financiero doméstico. Estas reglamentaciones buscan proteger la estabilidad del sistema y los ahorros de los depositantes⁶¹.

En el mercado bancario *off-shore*, sujeto a una reglamentación menos exigente, la selectividad en la concesión de licencias constituyó una herramienta clave para garantizar altos estándares de en el sistema ya que solo se otorgaron licencias a bancos internacionales de renombre y confianza. Además éstos fueron supervisados por las autoridades del país de origen, por exigencia del gobierno de la isla, y sus matrices se comprometieron a cubrir las eventuales pérdidas de sus filiales en Singapur.

Como habíamos mencionado en un comienzo Singapur empezó con una serie de medidas que permitían el libre acceso a tanto el mercado nacional como internacional, luego fue restringiendo la entrada, sobre al todo mercado local pero sin quitar el atractivo del negocio como lo eran las políticas de exenciones y disminuciones tributarias.

⁶⁰ Montes, Manuel (ya citado anteriormente).

⁶¹ Estas reglamentaciones son tan importantes que Singapur no ha introducido aun el mecanismo de Seguro de depósitos porque la efectividad de estas políticas lo hace innecesario.

Sin dudas que la seriedad y el profesionalismo con que las medidas se desarrollaron hicieron que Singapur ganará renombre a nivel internacional en la época analizada.

En vías de ampliar y diversificar el CFI

Para la mitad de la década del 80, y siguiendo en la línea de las primeras emisiones de bonos del ABM, los esfuerzos de las autoridades de la isla se dirigieron a fomentar el mercado de capitales, que era la parte menos desarrollada del sistema financiero. Con tal intención se crearon dos mercados para complementar las actividades y funciones de la bolsa de valores existentes que se llamaba el *Stock Exchange of Singapore* (SES): Una bolsa de derivados financieros, el *Singapore Internacional Monetary Exchange* (SIMEX) y un mercado para ayudar al financiamiento de las medianas y pequeñas empresas, el *Stock Exchange of Singapore Daily Automatic Quotation* (SESDAQ)⁶².

Después de la crisis de bolsa de 1985, se volvieron a organizar los intermediarios bursátiles para fortalecerlos y formalizarlos. Entre las medidas que se tomaron fueron que se autorizó la participación de cinco bancos locales y dos Holdings⁶³ en este tipo de actividades, además, que dejaron que las firmas débiles fueran a quiebra. Se abrió el capital de las bolsas a una participación extranjera, la cual era minoritaria.⁶⁴

Para el año 90 aumentaron los requisitos de capitalización y en 1992 se creó otra categoría de miembros del SES⁶⁵. Además ocho corredoras de seguros foráneas se introdujeron para dar liquidez al mercado de acciones extranjeras que cotizan en el SES,

⁶² Estos mercados fueron creados en 1984 y 1987 respectivamente. El SESDAQ fue un complemento del SDAQ, creado en 1968 como se mencionó al principio del tema.

⁶³ Compañía que controla las actividades de otras mediante la adquisición de todas o de una parte significativa de sus acciones. El término se usa para designar a todo el conglomerado así formado.

⁶⁴ Inferior al 49%.

⁶⁵ Siete firmas extranjeras fueron admitidas para desempeñar exclusivamente actividades de mayoreo y/o *off-shore*

realizando transacciones con residentes y no residentes. En 1993 se introdujeron también los Centros de Transacción Autorizados (ACT), que permite a los inversionistas, principalmente de menudeo tener otra vía por la cual realizar transacciones.

Entre principios de los años 90 y mediados de los mismos se crearon algunas medidas para fortalecer a los bancos locales y desarrollar la industria de fideicomisos. Un grupo de medidas fue dirigida para la capitalización de las entidades bancarias locales: la autoridad monetaria elevó dos veces el capital mínimo que se requiere para realizar actividades de banca. Primero en 1993 donde se otorgó un plazo de cinco años para que los bancos alcanzaran un capital de 800 millones de S\$ (Dólares de Singapur), pero antes de llegar al cumplimiento del plazo, en el año 1996 se aumentó el requisito a 1500 millones para el 2001. Esto tenía un objetivo, el que era que la Banca local alcanzara un gran tamaño para que pudieran resistir la competencia extranjera en caso de que hiciera una mayor apertura del mercado⁶⁶. Otra serie de medidas, iniciada en 1985, estuvo destinada al desarrollo de la industria de gestión de fondos propiciando más acceso de las entidades privadas de esta industria a los depósitos del *Central Provident Fund* (CPF), que es fondo de pensiones centralizado en el cual todos los trabajadores de Singapur aportan de manera obligatoria⁶⁷. Una parte de los fondos recaudados puede ser invertida por los trabajadores en mecanismos privados de inversión para obtener mejores rendimientos. A partir de 1995 los fondos de inversión aprobados por las autoridades pueden invertirse en instrumentos más diversificados tales como acciones y bonos extranjeros que cotizan en el SES, así como mercados regionales. Incluso después del 1997 se les autorizó para invertir fuera de la región (Montes).

Este tipo de medidas permitió diversificar de manera considerable el mercado financiero de Singapur y crear mercados en concordancia con las nuevas tendencias a nivel mundial que se iban dando. Todo esto hizo que desde los 80 hasta la fecha

⁶⁶ Lin Guan Hua, ya citado.

⁶⁷ Es Similar del sistema de Administración de Fondos de Pensiones (AFP) existente en Chile.

Singapur fuera considerado uno de los líderes en la materia. Pero es sabido que en 1997 una crisis, de carácter financiero golpeó a la isla por lo que las autoridades tuvieron que desarrollar nuevos planes de acciones para poder salir bien de esta debido a que fueron muy golpeados una vez que la crisis se generalizó. Ahora veremos las últimas políticas que la isla ha tomado a partir de entonces.

Reaccionando a la Crisis de 1997.

Con la crisis a fines de 1997 las autoridades locales empezaron una revisión de todos los ámbitos del mundo financiero en la isla para ver donde eran vulnerables, es por ello que se creó el *Financial Sector Review Group* (FSRG), además de otros grupos subordinados a él⁶⁸.

Las evaluaciones hechas por estos grupos dieron prontamente resultados y esto se notó en algunos cambios que se empezaron a realizar. A principios de 1998 el MAS y la Comisión de Valores de Singapur se independizaron del ministerio de Hacienda. Las recomendaciones de estos grupos estuvieron dirigidas a disminuir de manera paulatina y prudente el control gubernamental estrecho y conservador existente a esa fecha. Los cambios más profundos están enfocados al enfoque de regulación y a la supervisión financiera aplicada por Singapur, sobre todo en el cambio de una supervisión basada en reglamentos a una basada en riesgos⁶⁹.

Específicamente la reforma buscó aumentar la competencia en la banca local y el fortalecimiento de algunos bancos locales, desarrollar aun más los mercados de capitales⁷⁰ y promover la industria de Gestión de Activos. Cabe recalcar que todos estos

⁶⁸ El Comité de revisión de la bolsa de Singapur, el Comité encargado de los temas de financiamiento empresarial y el comité de estándares de difusión de información bancaria..

⁶⁹ Con esto se busca mejorar las prácticas de difusión de la información para que los inversionistas puedan adquirir riesgos con conocimiento de causa.

⁷⁰ Acciones y renta fija de manera primordial.

objetivos están acompañados de la liberalización de las transacciones efectuadas en dólares Singapurenses.

En relación al mercado bancario el MAS relajó las exigencias de capitalización de los bancos acercándose un poco a los estándares internacionales⁷¹, esto para fomentar la competencia al disminuir los costos de la banca local. En 1999 también creó un programa de 5 años de apertura del mercado local para incentivar a Bancos Extranjeros. En el 2001 se realizó un paquete de reformas aun más liberal para algunos bancos extranjeros.

En lo concerniente al mercado de capitales, las principales medidas incluyeron la fusión de las bolsas existentes, SES (Acciones) y SIMEX (derivados) en una sola entidad mucho más sólida llamada la Bolsa de Singapur (*Singapore Exchange*), la cual ofrece una plataforma electrónica para transacciones desmaterializadas⁷².

Para fortalecer el mercado de Bonos Corporativos las autoridades crearon algunas medidas. Se estableció una curva de bonos de referencia sobre la base de emisiones de Bonos Públicos⁷³. Se fomentó el ingreso de empresas extranjeras al mercado de fondos en dólares de Singapur, autorizándolos a emitir acciones y bonos en el mercado local⁷⁴. Se fomentó el uso del mercado de deuda corporativo por parte de empresas privadas, primordialmente, y también a las públicas.

En resumen, se puede decir que las autoridades apostaron a la creación de un centro financiero internacional y ganaron la apuesta. Singapur empezó con una política de regulación del mercado muy fuerte para de esta manera proteger a las instituciones

⁷¹ “Singapore Aims too Boost Bond Markets”

⁷² Esto se puede ver en <http://www.mas.gob.sg>

⁷³ El gobierno de Singapur, para lograr esto tuvo que ampliar el rango de sus emisiones para incluir plazos más largos 5, 7 y 10 años (aumentado en 1998, dos veces y 1999, respectivamente)

⁷⁴ Primero gozaron de estas medidas las empresas de renombre y de buenas calificaciones crediticias, pero se ampliaron luego a empresas de menor calificación y por ende de mayor riesgo.

locales. La manera en que las autoridades se manejaron es una cátedra a como hay que adaptarse para las distintas contingencias. Es así como se dieron cuenta que había que, de manera paulatina, relajar la entrada de empresas extranjeras al CFI tanto el *off-shore* como el mercado local ya que las instituciones locales ya se habían consolidado. También pudieron darse cuenta donde intervenir para no caer de nuevo en las consecuencias de una crisis como lo fue con la crisis asiática en el año 1997. De hecho aplicó un paquete de medidas dirigidas a la regulación en el mercado financiero pero basado en riesgo antes que reglas, una clara muestra de cambiar cuando la situación así lo amerita.

Singapur es un claro ejemplo de que se puede ser un país con un gobierno interventor, pero convirtiendo esto en una ventaja en vez de perjudicar a la economía.

Políticas de Comercio y Patrones de protección.

Panorama general

Ya sabemos que el comercio son las actividades relacionadas a compra y venta de bienes y/o servicios, por lo que haremos análisis de las políticas de exportación en importación que en la isla se dan.

Según la publicación “The East Asian Miracle”, el comercio y las medidas de protección que se tomaron en la región del este asiático fue clave para que este “milagro” de crecimiento fuera posible por lo que daremos un vistazo a lo que Singapur ha hecho al respecto.

Por el tamaño y geografía de la isla Singapur no es un país que pueda jactarse de tener grandes recursos naturales a los que pueda echar mano para desarrollar su economía. De hecho gran parte de lo que necesita, hablando de recursos naturales lo

importa de su vecino Malasia. Ante esta situación tuvo que enfocar su estrategia al desarrollo en otro tipo de negocios de los cuales poder echar mano para poder adquirir lo que en la isla faltaba. De esta manera, ya en los años sesenta empezaron a investigar e interiorizarse en el mundo de la tecnología, que por esos años se expandía a un ritmo espectacular. Las miradas de las autoridades fueron dirigidas a la industria correcta. Singapur logró posicionarse en poco tiempo en uno de los líderes mundiales en la industria de la manufactura tecnológica. El sector que más importancia tomó desde un principio fue el de la industria electrónica. La importancia de la isla en este rubro ha sido tan importante que ya han llegado a situarse en la frontera del conocimiento que hay al respecto. En otras palabras están a la vanguardia del avance tecnológico a nivel mundial. El como llegaron a adquirir tales niveles de conocimiento y éxito se analizará más adelante. Si mencionamos estos datos es porque queremos hacer notar como fue que los bienes derivados de esta industria se convirtieron en el principal motor de las exportaciones de la isla. Casi siempre representa un porcentaje por sobre el 60% de las exportaciones.

Sin embargo, debido a que ya han llegado a la frontera del conocimiento la isla se ha visto en la necesidad de innovar en sus negocios para no verse tan dependientes de un solo tipo de industria.

En este sentido han cobrado fuerza los servicios, siendo el segundo factor más importante en el comercio cuando hablamos de importaciones y exportaciones, pero el más importante tomándose toda la producción.

Como la situación no ha variado mucho a través de la historia de Singapur haremos una revisión de los últimos años de la economía singapurense enfocándonos en el período posterior a la crisis asiática.

Este país es muy dependiente del comercio. En la última década el comercio de bienes estuvo por sobre el 200% del PIB y es por esta razón que la isla ha seguido una política comercial basada en tres fundamentos: multilateral, regional y bilateral. Durante toda su existencia, Singapur le ha dado importancia a los acuerdos multilaterales, hecho que se demuestra en la cantidad de asociaciones comerciales regionales a las que pertenece. No obstante, desde la post-crisis asiática ha puesto mucho énfasis en los acuerdos bilaterales con países. Solo desde el 2000 a la fecha ha concluido o conversado 15 posibles acuerdos bilaterales con países estratégicos para el funcionamiento económico de Singapur⁷⁵. Las autoridades consideran que este tipo de acuerdo sirve de catalizador para la liberalización mundial del comercio y las inversiones. Todos los acuerdos de libre comercio que se tomen tienen mayor alcance que los de la OMC⁷⁶ y pueden servir de base para un mayor grado de liberalización multilateral.

La responsabilidad general en la elaboración y puesta en práctica de la política comercial le corresponde al Ministerio de Comercio e Industria. Uno de los principales cambios que este organismo ha realizado se dió el año 2002 con la reestructuración de la Junta de Fomento Internacional de Singapur (STDB)⁷⁷, la cual pasó a llamarse La Empresa Internacional de Singapur (IE Singapur). La Función de la STDB era fomentar y facilitar el comercio, la IE Singapore se centra en ayudar a las empresas con base en Singapur a crecer e internacionalizarse con éxito. Otro organismo importante es la Junta de Desarrollo Económico (EDB), la que es responsable de la planificación y puesta en marcha de las estrategias de desarrollo industrial y promoción de servicios.

Muy importante en el comercio son las leyes que un país tenga al respecto. La principal ley comercial de Singapur es la Ley de Reglamentación de las Importaciones y Exportaciones, la que incluye restricciones a las importaciones y las exportaciones por

⁷⁵ Chile es uno de los países que ha entrado en conversaciones con la isla para ver los términos en que se daría un acuerdo bilateral de comercio.

⁷⁶ Organización Mundial de Comercio.

⁷⁷ Esta se creó en 1983 para desarrollar a Singapur como centro del comercio internacional y promover las exportaciones de bienes y servicios.

motivos de seguridad y salud o en concordancia con acuerdos internacionales. La Ley de Aduanas es importante también ya que abarca lo relativo a los aranceles aduaneros y los impuestos especiales incluyendo todos los tipos preferenciales que puedan derivarse de algún tipo de acuerdo de libre comercio. Por último es importante señalar la Ley de Incentivos a la Expansión Económica y La Ley de Impuesto sobre la renta.

Estas leyes nos servirán para ver los patrones de comercio que la isla ha impuesto.

Convenios comerciales.

Singapur es miembro de la OMC desde el inicio de esta y ha tenido un rol importante en todos los acuerdos y convenciones que en esta se han realizado por su calidad de país industrializado. Al pertenecer a la OMC Singapur es una “nación más favorecida”. Lo que quiere decir que tiene trato preferencial con las otras naciones pertenecientes a la Organización.

Ahora bien no hay mucho de lo que se pueda hablar de su relación con la OMC más de lo que se ha hablado. Para efectos de nuestro tema resulta más conveniente analizar los tratos que tenga con otros países. Además que Singapur no ha participado en ninguna diferencia con la OMC ya sea como reclamante o como demandado.

Los acuerdos regionales son muy importantes en el desarrollo del comercio de la isla. Uno de estos acuerdos es llamado el ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático), donde Singapur es uno de los miembros fundadores.⁷⁸ Este organismo nació en 1967 y ha logrado importantes acuerdos entre las naciones-miembro. Uno de los más importantes se dio en 1992 cuando se firmó el Esquema de Arancel Preferencial

⁷⁸ Actualmente sus miembros son los siguientes: Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Vietnam. En conjunto suman más de 530 millones de personas.

Efectivo Común (CEPT), que tenía como objetivo que se logrará un área de libre comercio entre las naciones pertenecientes al ASEAN. En conformidad con este esquema, la naciones fundadoras originales (Brunei, Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia)⁷⁹ acordaron que los aranceles sobre los bienes para los que se había acordado una reducción arancelaria bajaran a entre el 0 y el 5 por ciento en el 2008. Estos países acordaron reducir posteriormente esta fecha al año 2002. Los miembros no fundadores tienen más flexibilidad.

Según las autoridades casi el 100% de las líneas arancelarias que los países fundadores se habían propuesto se encuentran en el rango dicho anteriormente.

La ASEAN ha intentado también eliminar las trabas para el comercio dentro de la asociación que se originan en problemas no arancelarios. De la misma forma, han intentado armonizar la nomenclatura, la valorización y los procedimientos en el ámbito aduanero.

Es importante mencionar otro acuerdo importante que surgió en la ASEAN. Este nació en 1995 y tiene por nombre el Acuerdo Marco sobre Servicios de la ASEAN (AFAS), cuyo objetivo era eliminar las restricciones al comercio de servicios y mejorar la cooperación dentro de la ASEAN en materia de servicios. Para el 2005 las negociaciones estaban en 7 sectores prioritarios⁸⁰. El protocolo para la aplicación del primer conjunto de compromisos en 5 servicios (transporte aéreo, empresas, transporte marítimo, telecomunicaciones y turismo) empezó a regir en Marzo de 1998. El segundo y tercer paquete de medidas, que incluyen los compromisos en los siete servicios prioritarios, entraron en vigor en Marzo de 1999 y Marzo de 2002 respectivamente. Otra ronda de negociaciones empezó a principios de 2005 pero no se ha concluido nada definitivo aun.

⁷⁹ También conocido como el ASEAN-6

⁸⁰ Estos sectores corresponden a los servicios empresariales, transporte aéreo, construcción, servicios financieros, transporte marítimo, telecomunicaciones y turismo.

Otro acuerdo que se firmó tuvo lugar en 1998, se llama el Acuerdo Marco de la Zona de Inversiones cuyo fin fue garantizar la libre circulación de inversiones en el área para el año 2020. La inversión directa de los siguientes sectores es a los que se dio prioridad: manufacturas, pesca, sector forestal, la minería y agricultura, y los sectores relacionados con estos.

Otras de las cosas en las que el ASEAN está poniendo énfasis es en la integración económica regional. Para mejorarla, se están ideando medidas para eliminar los impedimentos existentes al comercio de bienes, servicios e inversiones dentro de la Zona de la ASEAN. Una de estas medidas es acelerar la integración de once sectores primarios⁸¹. También se ha estudiado un mecanismo que sea capaz de poner solución a las diferencias que surjan tomando como modelos los esquemas que la OMC tiene al respecto.

Lo último que hay que recalcar sobre la ASEAN es que quiere estrechar sus lazos con otros países y socios comerciales. Para el 2015 se espera que todos los países pertenecientes al ASEAN tengan una zona de libre comercio con China⁸². Están muy avanzadas las conversaciones para firmar un acuerdo o tratado de libre comercio (TLC) entre la India y el ASEAN. Hace unos pocos días se llegó a un acuerdo entre Japón y la ASEAN mediante un TLC⁸³. Este acuerdo con Japón pretende cubrir el comercio de bienes y servicios con todos los países pertenecientes al ASEAN a más tardar el 2017. Además que se sigue cooperando en diversos temas con Bloques como la UE, AFTA-CER⁸⁴ y, por supuesto, EEUU. Con este último país se trabaja para lograr un Acuerdo

⁸¹ Líneas aéreas, industria con base agrícola, automoción, tecnologías de comunicación e información (TICs), productos sanitarios, pesca, electrónica, productos con base en el caucho, turismo, productos textiles y prendas de vestir y por último industrias basadas en la madera.

⁸² Sería la zona de libre comercio ASEAN-China. El acuerdo ya fue firmado en el 2002.

⁸³ Acuerdo firmado el 23 de Julio de 2007.

⁸⁴ Acuerdo comercial que estrecha las relaciones económicas entre Australia y Nueva Zelanda.

Marco de Comercio e Inversión. Este acuerdo se firmó en Agosto de 2006 pero aun no se ve que se llegue a un acuerdo de libre comercio entre las partes.

Otro convenio regional en el que Singapur es un miembro activo es la APEC, Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico. Para Singapur y los otros miembros desarrollados de la APEC el objetivo es que se aplique la libertad de comercio e inversión para el 2010⁸⁵. El 2003 Singapur señaló que había consolidado el 94% de sus líneas arancelarias a un nivel de 6,5% e incluso inferior. Pero actualmente el 100% de sus aranceles están por bajo esa línea, convirtiendo a la isla en la economía más abierta del mundo. Singapur también se comprometió a acelerar sus obligaciones en lo que concierne a los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio. Los líderes económicos del APEC han ido dirigidos a aumentar las normas de transparencia y la creación de capacidad para los países menos adelantados (entre ellos Chile).

En materia de acuerdos regionales el último que nos queda es el ASEM (Reuniones Asia-Europa). Singapur ha participado desde el principio de este en 1996. Este es un proceso informal de diálogo y cooperación entre la comisión Europea, los estados miembros de la Unión Europea y 10 países de ASIA⁸⁶. Singapur es cofacilitador, junto con Bélgica en el área prioritaria de la distribución. Este papel se le otorgó en el Plan de Acción de Facilitación del Comercio (TFAP) el cual tiene como objetivo la eliminación progresiva de los obstáculos no arancelarios al comercio.

Estos son los multiacuerdos en los que Singapur tiene una participación clara. El objetivo principal de ellos es facilitar el comercio a través de la reducción de las barreras que lo obstaculizan. Sin duda que es importante para la ciudad ya que su desarrollo depende en gran medida de estos, como hemos analizado. Pero Singapur ha puesto sus

⁸⁵ Los miembros de la APEC son: Australia, Brunei, Canadá, Chile, Corea, Estados Unidos, Rusia, Filipinas, Hong Kong, China, Indonesia, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Papua Nueva Guinea, Perú, Taiwán y Vietnam.

⁸⁶ Los países de Asia son los siguientes: Brunei, China, Indonesia, Japón, Corea del Sur, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam.

ojos en otro tipo de acuerdo que los cuales son muy importantes para su estrategia comercial, estos son los acuerdos bilaterales. Eso analizaremos a continuación

Desde mediados de los noventa que Singapur ha decidido contraer este tipo de compromisos. Ya han firmado TLC con Nueva Zelanda, Japón, el EFTA⁸⁷, Australia y Estados Unidos. También se encuentra negociando TLCs con Canadá, Chile, India, Jordania, México, Corea y últimamente con Panamá. Además, y bajo el ASEAN, ha firmado acuerdos con China, India y Sri Lanka. Además del acceso a bienes y servicios a los mercados, las negociaciones en estos acuerdos se han centrado en la inversión, los derechos de propiedad intelectual y otros temas relacionados con el comercio como las políticas de competencia.

Este creciente números de TLC tiene sus motivos. La post-crisis asiática revelo una significativa divergencia en la estructura económica y financiera entre los países pertenecientes al ASEAN, con Singapur tomando un papel más proactivo en la apertura y las políticas de liberalización especialmente en el sector de servicios. De hecho algunos países del ASEAN, como Malasia, adoptaron políticas económicas semi-protectoras, es decir, tomaron el camino contrario a Singapur. Estas diferencias en la adopción de políticas refleja grandes vacíos en la calidad institucional, fases de crecimiento y política económica. Estos problemas se han acentuado por el declinamiento en el flujo de Inversión Extranjera Directa (IED) en el sudeste asiático. La IED en la zona cayó desde US\$ 21.5 mil millones en 1997 a US\$ 13.1 mil millones en 1999, contrariamente a lo que ha pasado en el noreste de Asia, donde esta inversión ha subido⁸⁸.

El beneficio inmediato para Singapur de estos acuerdos es que logró que incrementara el foco de atención de vuelta a la ASEAN y al sudeste asiático. Esto hizo

⁸⁷ Asociación Europea de Libre Comercio.

⁸⁸ Inversión dirigida principalmente a China.

que los otros países de la ASEAN vieran con urgencia la necesidad de ser más preactivos en actividades de apertura comercial. Estos acuerdos destacaron la importancia del sector de servicios para el continuo crecimiento de la economía de Singapur y el ASEAN.

Sin embargo, considerando la fuerte integración de Singapur y la red de producción existente en Asia, el sistema de comercio multilateral y el regionalismo son aun superiores e importantes para sostener el crecimiento de la economía. De hecho ha nacido la teoría de que los TLCs son un importante factor en los acuerdos de comercios multilaterales. Se cree que sirven como un complemento para ellos ya construyen bloques en el proceso multilateral.

Los TLCs para Singapur están basados sobre todo en servicios, pero va más allá de los servicios tradicionales, incluyen también servicios financieros, servicios de negocios y profesionales, telecomunicaciones, educación y servicios medioambientales.

Pero Singapur, además de los acuerdos ya mencionados, tiene otras preferencias si hablamos de comercio internacional. De conformidad con el sistema generalizado de preferencias (SGP)⁸⁹, las exportaciones procedentes de Singapur reciben un trato de acceso preferencial a los mercados de Bielorrusia, Canadá, República Checa, Hungría, Noruega, Rusia y a la República Eslovaca⁹⁰. Singapur también tiene algunos acuerdos internacionales en materias de Inversión en Impuestos. Desde el 2000 a la fecha ha firmado acuerdos con países fuera del rango los acuerdos multiregionales o TLCs que están en vigencia.

⁸⁹ Este es un mecanismo por el cual los productos originarios de países menos desarrollados tiene acceso a tasas arancelarias preferenciales o simplemente están libres de aranceles de internación al entrar a territorio de países más desarrollados. Los productos beneficiados son, por lo general, los manufacturados o semimanufacturados. Este mecanismo surge en 1964 en la I Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo, celebrada en Suiza y entró en vigencia en Julio de 1971.

⁹⁰ Singapur dejó de formar parte del SGP de Japón en Abril del 2000.

De los acuerdos de Inversión, los acuerdos firmados fueron con Bielorrusia, Mauricio, Zimbabwe, Perú, Uzbekistán, Bulgaria y Bahrein. Los acuerdos fiscales son con Chipre, Dinamarca, Austria, Finlandia, Kuwait, Rumania, Rusia, Mongolia, Omán, Lituania y Hong Kong. Estos son para evitar la doble imposición.

En resumen las políticas de comercio de Singapur están orientadas a la creación de bloques de comercio regional para aumentar el número en vías de aumentar la apertura comercial en ellos. De esta manera puede promocionar sus exportaciones que son la base de la economía de la isla.

El papel de las medidas proteccionistas.

Nos hace falta revisar un punto en relación a este tema. Corresponde a las medidas proteccionista que las autoridades singapurenses han tomado recientemente en cuanto al comercio. Esto significa analizar tanto las medidas que afectan a las importaciones y las que afectan a las exportaciones.

Hablaremos primero de las de todo aquello que afecte a las importaciones. Todas las empresas que participan de alguna medida en las importaciones que en la isla se hacen, ya sea empresas importadoras, exportadoras y/o transbordadoras deben estar debidamente registradas y con su documentación al día de acuerdo a las leyes del gobierno de Singapur.

En materia de aranceles tenemos que existe el llamado Arancel Consolidado. Después de la Ronda Uruguay⁹¹, Singapur consolidó casi el 70% de sus líneas

⁹¹ Esta Ronda hace referencia a reuniones entre países con el fin de negociar la política de Aranceles y la liberalización de los mercados a nivel internacional. Empezó en Uruguay en 1986 y terminó en Marruecos en Diciembre de 1993. 117 países firmaron un acuerdo para la liberalización comercial.

arancelarias⁹². A la fecha, y como habíamos dicho, Singapur a consolidado prácticamente el 100 % de sus líneas arancelarias de productos agrícolas. La mayoría de los aranceles en la isla (más del 95%) Son del tipo *Ad valorem*⁹³.

En donde no ha hecho avances significativos en cuanto a consolidación de aranceles es en productos minerales, armas y equipo de transporte. Ahora bien hay producto cuyo arancel está parcialmente consolidado. Los principales son cueros, piedras preciosas, maquinaria e instrumentos de precisión. La preocupación ahora del gobierno de Singapur está enfocada a aumentar el número de sus aranceles consolidados para hacer aun más competitiva su economía. Ahora bien el Existe una preocupación por la varianza de los aranceles entre distintos productos. Por ejemplo el promedio de los aranceles consolidados entre los productos agrícolas es cercado al 12% mientras que el promedio de los productos no agrícolas es de 6,5% aproximadamente. Entonces también las autoridades han empezado a estudiar la forma de reducir esta diferencia.

En la isla se aplica un arancel NMF (Nación más favorecida). Sabemos que Singapur tiene este status entre los países de la OMC, lo que quiere decir que no habrá trato especial para ningún país en particular y si se quisiera dar un trato así a alguno, se le tiene quedar a todos los otros países de la OMC el mismo beneficio. Singapur aplica a casi 11000 productos este tipo de arancel el que es igual a cero exceptuando unos pocos productos.

Es tan bajo el promedio de los aranceles en Singapur que la recaudación aduanera representa menos del 0.1 % de la recaudación tributaria de la isla. Un indicio más del grado de apertura que esta economía tiene.

⁹² Se dice que el arancel sobre un producto esta consolidado cuando entre dos o más países acuerdan un nivel máximo del cual el arancel no puede pasar. Este tipo de medidas nació en las rondas de acuerdos comerciales llamados GATT (Acuerdo general sobre comercio y aranceles), de los cuales se creo la institución OMC en 1995.

⁹³ Se graba la cantidad del producto que ha sido comercializada no se graba sobre el precio de dicho producto.

Este análisis ha sido el general, pero sabemos que Singapur tiene acuerdos aduaneros especiales con los países con los que ha firmado TLCs además de respetar acuerdos asumidos en el marco de la ASEAN. Además de esto en Singapur existen Exenciones y Concesiones para diferentes bienes de uso final como en la mayoría de los países del mundo⁹⁴.

Existe también el llamado Impuesto a los Bienes y Servicios, el cual es de tipo uniforme y afecta a la mayor parte de los bienes y servicios, nacionales o importados. En la actualidad es de 5 %, pero se está evaluando subirlo un poco tal como se ha hecho anteriormente. En casi todo el mundo la situación es lo contrario, los impuestos directos van decreciendo. La razón que han dado las autoridades es que el país lo necesita debido al envejecimiento de la población, principalmente. De todas maneras han anunciado que para compensar este aumento un conjunto de beneficios para la población. El impuesto para las mercancías que se exportan es cero. Se aplica para las mercancías que se importan solo si ingresan al mercado interno.

En Singapur se aplican aranceles especiales a los productos alcohólicos, tabaco, automóviles y productos derivados del petróleo.

Las autoridades de la isla prohíben la importación de productos por razones de seguridad, salud y medio ambiente y además para cumplir con convenios internacionales o aquellos realizados con la ONU. También han legislado sobre temas como los derechos de antidumping y derechos compensatorios investigando en casos en que se sospeche de la práctica de dumping⁹⁵. Por último también aclarar que Singapur no tiene legislación sobre salvaguardias ni medidas contra las exportaciones de otros países.

⁹⁴ Un ejemplo de exenciones lo representan el samsu y el alcohol etílico, pero solo para los usuarios industriales. Otro ejemplo es de los productos que se importan temporalmente y luego se reexportan en menos de tres meses desde su importación (Viceversa también), éstas no están sujetas a derechos de aduana y de impuesto ni a los impuestos sobre bienes y servicios.

⁹⁵ Esta práctica consiste en vender un bien en un mercado exterior a un precio menor que lo que ese bien vale en el mercado de origen.

En Resumen podemos decir que las políticas de proteccionismo de la isla en cuanto a las importaciones siempre han estado dirigidas a fomentar la libre competencia y la no discriminación.

Ahora veremos las medidas existentes para el sector exportador de la isla.

Ya mencionamos que este sector, al igual que el importador debe estar debidamente registrado para adquirir los permisos pertinentes para iniciar labores. Cuando ya esto se ha hecho, los exportadores pueden ver si alguna medida proteccionista del gobierno los afecta.

En Singapur no se aplican impuestos o cargas a la exportación, pero si existen Prohibiciones y restricciones. Actualmente se prohíben las exportaciones a Liberia, Ruanda, Sierra Leona y Somalia. A principios de la década se levantaron restricciones hacia otros países⁹⁶, pero se levantó una restricción hacia el gobierno de Afganistán por estar los talibanes al mando. Además y de Acuerdo con la convención CITES⁹⁷ Singapur prohíbe la exportación de cuernos de rinoceronte y derivados de el.

Este tipo de restricciones no se mantienen por un afán egoísta sino que por razones de salud y seguridad pública y protección medioambiental.

Existe además un pequeño control sobre la exportación del arroz. Según la legislación de la isla todos los comerciantes de arroz deben obtener licencias. También existe control sobre las exportaciones de caucho, pero según las autoridades esto es más bien por razones históricas debido al papel que este mercado cumplió en el desarrollo del país. De todas maneras las autoridades explican que las licencias se otorgan de

⁹⁶ Angola, Eritrea, Etiopía, Libia, Irak (a excepción de material relacionado con lo bélico), Yugoslavia y Kosovo.

⁹⁷ Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres.

manera imparcial y entre los postulantes que cumplan con los requisitos estipulados por la ley.

Ahora bien no todo es protección por parte del gobierno. Este puede hacer concesiones fiscales a empresas dedicadas al comercio internacional. Entre los incentivos más importantes tenemos el Programa Global para Empresas (GTP)⁹⁸ el que aplica un tipo impositivo del 10 % que resulta ser muy favorable dado que el impuesto a las sociedades en la isla es del 22 %. Además se conceden moratorias y concesiones fiscales para incentivar otras actividades, como la actividad naviera internacional y el comercio electrónico y para que las empresas nacionales amplíen sus actividades a nivel mundial. Todas las regulaciones e incentivos son manejados por la IE Singapore, de la cual hablamos anteriormente.

Este organismo brinda asistencia a empresas de la isla que intentan ampliar su actividad comercial.

Es necesario hablar también de las zonas francas que existen en Singapur, debido a que es un importante punto de trasbordo a nivel internacional. De hecho las reexportaciones⁹⁹ representan en la actualidad más del 50 % de las exportaciones de la isla lo que es un indicador importante del valor agregado que el país puede entregar a las mercaderías que llegan de distintas partes del mundo.

En Singapur se mantienen zonas francas en el puerto de Singapur, en el puerto de Jurong, Sembawang, la Terminal y los muelles de Pasir Panjang y Changi. No se requieren permisos de aduanas para mercancías que se descargan directamente en una zona franca o para el trasbordo de productos no sujetos al pago de derechos. Aunque las

⁹⁸ Fusión de dos programas. El Programa de Incentivos a Empresas Petroleras y el Programa de Incentivos a Empresas Aprobadas.

⁹⁹ Se habla de reexportación cuando un producto es enviado desde su país de origen a otro y una vez en el país de destino es vuelto a exportar hacia otro destino sin que se le hagan alteraciones. Es decir se exporta dos veces.

zonas francas están destinadas principalmente para trasbordo, también se permiten algunas actividades de reembalaje y elaboración. En el caso de productos de reexportación, son almacenados bajo control aduanero y bajo la administración del Departamento de Aduanas de Singapur y la Administración Fiscal de Singapur. Mientras permanecen almacenados no se paga el impuesto sobre los bienes y servicios, se hace en caso que estos productos ingresen al mercado nacional.¹⁰⁰

En resumen podemos decir que el gobierno ha elaborado incentivos para que más empresas participen del mercado exportador de Singapur. Las pocas restricciones que existen responden a situaciones específicas y redundan en el bien de los habitantes de la isla. La intervención estatal esta solo dirigida a la regulación y puesta en marcha del negocio exportador, en otras palabras se sigue la tendencia de los otros puntos.

Promoción de industrias específicas.

Ya hemos comentado que la isla tuvo un gran problema al principio de su historia reciente a fines de los años 50 y comienzo de los 60. Este problema es que no poseía de los recursos naturales necesario para iniciar la expansión de su naciente y muy pequeña economía. Necesitaba esos recursos, pero como conseguirlos era la cuestión. La subida al poder del líder Lee Kuan Yew fue crucial ya que bajo su mandato se idearon las bases para una naciente industria que no necesitara de los recursos que la isla carecía para poder desarrollarse. De esta manera se incentivó el desarrollo de la industria manufacturera principalmente la de productos electrónicos y aquellos que requirieran de alta tecnología.

¹⁰⁰ En este control de pueden almacenar los siguientes productos: café, caucho, metales básicos, petróleo crudo y productos derivados de él, y otros productos que se autorizan caso por caso. Además productos importados que no sujetos al pago de derechos destinados a la reexportación mínimo un 80 % destinado a ese fin.

La estrategia consistió en la atracción de Inversión Extranjera Directa a través de grandes empresas multinacionales que eran atraídas por las condiciones favorables que la isla presentaba además de los incentivos que el gobierno proponía para que estas empresas eligieran a su país para funcionar. En pocas palabras podemos decir que esta estrategia ayudo a Singapur a pasar de un centropuerto de embarque y distribución a ser un mercado líder a nivel en manufacturas. Esto lo logró a través de la continúa agregación de valor a sus producto y servicios.

La industria electrónica manufacturera ha sido la principal guía del crecimiento manufacturero en la economía de la isla en términos de productos producidos, valor agregado, bienes exportados y “*Spillover*” para el resto de los sectores¹⁰¹. Esto creció con el paso del tiempo hasta convertirse para mediados de los 80s en el cluster industrial más importante del país. De hecho hoy día el 45 % de todos los productos fabricados en la isla pertenecen a esta industria. También el 36% del total del valor agregado de todos lo productos de la industria manufacturera lo aporta la industria electrónica. Para el año 2002 representaba el 8% del PIB de Singapur además que más del 60% del gasto en I&D hecho por el sector privado se dirigió a este sector. Esta industria ha servido también para estimular el desarrollo de Singapur como un centro regional líder en logística, marketing y servicios de soporte técnico a través de acoplamientos avanzados.

El crecimiento de este sector ha sido manejado por las grandes multinacionales que llegaron a la isla. De hecho, a finales de los 60s y principios de los 70s Singapur emergió como un importante centro de producción *off-shore*¹⁰² para multinacionales americanas de semiconductores. Estas industrias buscaban ubicaciones no costosas de trabajo para realizar las actividades de ensamblado de semiconductores lo cual requería mano producción intensiva en mano de obra. A pesar que otras naciones también estaban

¹⁰¹ La traducción literal de esta palabra es cercana a “derramamiento” y en economía se usa para dar entender que una actividad puede ayudar al avance de otra por que “derrama” algo de su conocimiento en el manejo de todo el negocio que puede ser ocupado por otros y así estos aprender de los mejores.

¹⁰² Centro de producción fuera de la casa matriz de la compañía principal.

prosperando económicamente y, de hecho, fueron los primeros favoritos, Singapur y Malasia fueron los escogidos por una serie de razones. Hong Kong estaba incrementando sus restricciones a la inversión extranjera directa, Taiwán tenía una población con un bajísimo nivel de inglés, además de incertidumbres políticas en Hong Kong por la revolución que en China se desarrollaba.

Las políticas de promoción de inversiones del gobierno y la efectiva implementación de la estructura necesaria y programas de soportes hicieron que los inversionistas industriales tuvieran el crédito necesario que Singapur no solo era otra economía con oferta de trabajo sino que era el lugar adecuado para empezar el negocio de producción manufacturera. A esto tiene que sumarse que el 100% de la población habla inglés por lo que este requisito dejó de ser necesario en la isla. A través de los años 70 y 80 Singapur fue ganando superioridad en telecomunicaciones e infraestructura de transporte consolidando su papel como líder en la región del sudeste asiático a los ojos de otros países industrializados. Este papel lo alcanzó por el apoyo del gobierno hacia estas empresas además de tener una mano de obra muy educada.

Cuando Singapur nació como nación moderna la industria de la alta tecnología estaba naciendo y representaba una oportunidad de negocio muy importante para el que supiera desarrollarla, ahí está el mérito de las autoridades de la isla en aprovechar esta oportunidad y adecuar sus leyes y economía para que el negocio pudiera surgir¹⁰³.

Singapur llegó a estar a la vanguardia de industria a nivel mundial pero la crisis asiática puso en la mesa un problema importante que debería resolverse. Si bien habían logrado la máxima eficiencia en el manejo de los negocios de la economía las autoridades se dieron cuenta que no podían depender tanto solo de un grupo de industrias ya que por muy sólida que una economía fuera esta caería con las otras si una

¹⁰³ Si bien esta industria fue la más importante, en el nacimiento de la economía de Singapur hubieron industrias nacionales que fueron apoyadas por el gobierno las cuales aportaron también al desarrollo del país. Dos ejemplos son la industria del caucho y el arroz.

crisis ocurría debido a lo globalizado que es el comercio financiero y de bienes y servicios. De esta manera el gobierno decidió innovar en otras industrias siendo la más importante el nacimiento de la industria de la biotecnología, la cual tiene enorme éxito en los países en los que existe y de los que se pueden obtener beneficios muy grandes.

El gobierno utilizó una estrategia similar a la utilizada para desarrollar la industria manufacturera. Es decir, creó las condiciones necesarias para que las industrias farmacéuticas fijaran su atención en Singapur para hacerlo un centro de producción mundial de productos biomédicos mediante ensayos clínicos, mucha investigación, importación de las mentes más destacadas en la materia, entre otras cosas.

El gobierno creó para iniciar esta industria la Agencia para la Ciencia, Tecnología e investigación (A*STAR). Además permitió investigaciones que otros países no permitían¹⁰⁴.

Otros incentivos se vieron en materias de inversión en I&D que se realizó para apoyar la causa. A la fecha se han invertido más de 2.000 millones de dólares para la creación de centros y clínicas de inversión. También se han creado redes con las universidades locales y extranjeras que operan en conjunto con las investigaciones hechas por las empresas del negocio.

En resumen se puede decir que las autoridades vieron otra oportunidad de negocio y la supieron aprovechar además de acomodar todo para que diera resultado.

Por último quisiéramos hacer una mención al sector servicio. Si bien ha sido importante a través de toda la historia de la isla no se ha descuidado el avance del mismo por el hecho de que las principales actividades del mundo están relacionadas con él. Es

¹⁰⁴ Con el adecuado control por parte de las autoridades. Una de las cosas que permitió fue el estudio de ciertas enfermedades infecciosas además de investigación para posibles tratamientos del cáncer. En otras palabras inició la industria con bajo nivel de regulación para mayor atracción de inversores.

por eso que las autoridades están estudiando una forma de aumentar la calidad y el valor agregado de esto poniendo énfasis principalmente a los servicios vinculados al sector turismo de Singapur, el cual se ha vuelto muy importante para el país.

Aumentos de Productividad a través del “export push”

Después de los años 1960-65, donde al igual que el resto de las economías asiáticas pertenecientes al milagro asiático, Singapur adoptó la estrategia ISI. El período es tan corto que es imposible determinar el efecto de ésta en el desarrollo económico y en los aumentos de productividad de la economía en general o en las manufacturas, la literatura sólo enfatiza los avances institucionales que se lograron en ese período y que sirven hasta hoy. El gobierno cambia su estrategia y basa el crecimiento en el desarrollo de las exportaciones, las cuales han sido el motor del desarrollo desde siempre debido a la gran ventaja comparativa de Singapur, la ubicación geográfica. Comparado con otras economías asiáticas como Japón, Corea y Taiwán, los incentivos gubernamentales para el desarrollo de las exportaciones son menos intervencionistas en Singapur, quien poco a poco se acerca al libre comercio.

La estrategia de Singapur se enfoca en atraer multinacionales e IED, el objetivo es diversificar las exportaciones junto con mejorar el nivel tecnológico que se ocupa en el país y que es muy distante al umbral del conocimiento mundial. Para esto, el estado se encarga de dotar a la ciudad de infraestructura de primer nivel y mejorar el capital humano, los incentivos a industrias específicas no se observan en el sector de las manufacturas que fueron el primer sector desarrollado gracias a la estrategia, luego el sector servicios y últimamente el de innovación también serán incentivados pero siempre a niveles generales y ocupando los mercados anexos, como disminuciones arancelarias, sistemas de transporte y comunicación eficientes o excelente calidad de vida respectivamente.

Los incentivos fueron exitosos ya que las manufacturas aumentaron fuertemente su participación en el total de exportaciones, se diversificaron y aumentaron su valor agregado. Lo mismo sucedió con el sector servicios y está ocurriendo con los mercados de fuese innovación. Sin embargo, la literatura observa que al igual que en el resto de economías asiáticas de gran éxito, Singapur ha logrado fuertes aumentos de producción pero no de productividad¹⁰⁵. Los aumentos de producción se deberían a los grandes aumentos de capital producto de la IED y a aumentos de la fuerza laboral o a posibles reasignaciones de estos factores hacia industrias más eficientes que en un primer momento pudieron mejorar la productividad. Estas aseveraciones se basan en resultados empíricos testeados por modelos econométricos y se ocupan datos de diferentes industrias.

Luego del estudio de tantos años de crecimiento y políticas económicas y los positivos resultados de éstas es difícil creer que no existan aumentos de productividad en ninguna de sus industrias. Estas afirmaciones sugieren que la economía de Singapur ha producido cada día más debido a que cada día existen mayor cantidad de trabajadores y mayor cantidad de inversión, pero que los trabajadores del país no han presentado mejorías en relación a lo que pueden producir con el mismo capital. Al eliminar los supuestos de competencia perfecta o de retornos constantes de escala, Kee (2001, 2002) encuentra que en el sector de manufacturas y especialmente en la electrónica los aumentos de productividad pueden ser más importantes que la acumulación de factores, llegando a un promedio anual del 7%.

Análisis de Teorías

En el primer capítulo hicimos un breve repaso de lo que significa la Teoría Neoclásica de crecimiento y las Nuevas Teorías del Crecimiento o NGT por sus siglas en inglés. El objetivo de este estudio era adentrarnos en la economía de Singapur para

¹⁰⁵ Al definir una función de producción, los aumentos de output son completamente explicados por el aumento de sus factores, el residuo (PTF) es cero.

llegar a una conclusión. Esta nos diría si la gran transformación de Singapur desde un país tercermundista a ser uno de los más industrializados a nivel mundial era causa de una u otra teoría. Para esto había que analizar tanto la política de desarrollo como la política comercial¹⁰⁶, las cuales fueron explicadas en su momento. Para ello analizamos 6 puntos fundamentales que explicarían si un país iba bien en la senda del crecimiento o lo estaba haciendo mal. Estos puntos tomaban tanto factores de comercio como de desarrollo.

Como recordaremos el interés en el tema nació de la reciente discusión que surgió en los debates del Banco Mundial. Las políticas de este siempre se enfocaban en la teoría Neoclásica, pero en el último tiempo comenzó el debate si es que al seguir esta teoría el Banco le estaba haciendo bien a las economías que intentaba ayudar o estaba equivocado. Es por eso que es fundamental analizar el crecimiento de un país, para ver que factores lo determinan principalmente y así ver quien tiene razón en este debate, los neoclásicos o los que apoyan la NGT.

Dado el análisis de los 6 puntos críticos hemos llegado ciertas conclusiones. Para comenzar, creemos que no se debe solo a la aplicación de una sola teoría el que Singapur haya tenido éxito en su crecimiento. Por ejemplo, lo uno de los factores que ayudaron de sobremanera a que el país fuera tomando solidez económica, lo que se tradujo en mayores tasas de crecimiento, fue, y es aun, las altas tasas de ahorro que se manejan en la isla, tanto públicos como privados¹⁰⁷. Estos ahorros, al ser bien utilizados redundan en mayores inversiones, las que son bien absorbidas por la economía permitiendo con esto buenos retornos al capital. Este punto refleja puramente lo que se esperaría de la aplicación de una teoría neoclásica, mientras más inversión más aumenta el PIB.

¹⁰⁶ Si bien las políticas de desarrollo que un país tenga incluyen las políticas comerciales, dado que éstas últimas tienen como objetivo el desarrollo de una nación, decidimos separarlas debido a que para Singapur este era un punto demasiado importante, el cual debía tener su propio marco de análisis.

¹⁰⁷ En porcentajes del PIB El ahorro en Chile representa casi la mitad de lo que existe en Singapur.

Otro importante punto en la teoría neoclásica es el nivel de tecnología. Se podría decir que en la isla esta ha sido fundamental, ya que se especializaron en las tecnologías de manufacturas¹⁰⁸ y mientras más tecnología se adquiría, debido a inversión, ahorro, investigación, etc., mejores eran los resultados en general ya que el avance en este tipo de industria servía como *spillover* para los otros sectores, y así la economía en su conjunto se veía compensada. De hecho las autoridades comenzaron a aplicar mayores niveles de tecnología, principalmente mediante políticas de agregación de valor, a actividades como los servicios, las manufacturas ya dichas y recientemente en el campo de la bioindustria¹⁰⁹. En otras palabras, tenemos otro punto a favor de las teorías neoclásicas ya que con solo enfocarse en la tecnología se lograron mejores resultados en las distintas industrias y mayor rendimiento del país en general.

Sin embargo, hay puntos donde la Teoría Neoclásica falla y el crecimiento se puede explicar por la NGT. Por ejemplo la teoría neoclásica nos habla implícitamente de competencia perfecta, además de decirnos que el conocimiento esta dado¹¹⁰ y que cualquiera lo puede conseguir. No obstante, para Singapur esto no fue cierto. En un comienzo la economía de la isla era precaria por lo que no podía hacerse eco de los postulados de los neoclásicos debido al hecho que éstos funcionan muy bien para países desarrollados o muy grandes, todo lo contrario a lo que representaba Singapur en ese momento. No existía competencia, por lo que en la isla no se hizo caso a lo del conocimiento y se empezaron programas para crearlo a partir de lo que la isla podía dar, y de que manera lo consiguieron. Ellos entendieron que en la vida real la competencia perfecta no existe y que ellos necesitaban crear sus propias industrias, debido a gran carencia de recursos naturales que ellos tenían, y darle más importancia a las que más servirían al propósito del crecimiento. Es así como la intervención del estado se hizo clave, logró que la economía tomara el camino más conveniente para ellos. Esto anuló el punto de que las economías necesitan de mercados perfectos para su desarrollo además

¹⁰⁸ Y mayoritariamente tecnología en electrónica como lo vimos en “Promoción de Nuevas industrias”

¹⁰⁹ En el sector de la Biotecnología en Investigación.

¹¹⁰ Exogeneidad del conocimiento.

de confirmar que el conocimiento no es igual para todos, sino que existen las llamadas asimetrías de información, con las cuales solo pocos se pueden beneficiar, es por eso que los negocios de la isla crearon su propio conocimiento o perfeccionaron el ya existente echando por la borda otro de los postulados de la teoría neoclásica, conocimiento igual para todos.

La intervención estatal en Singapur¹¹¹ fue fundamental. Ya hablamos que el supuesto de los neoclásicos sobre que el mercado es más eficiente que el estado, solo se cumple bajo ciertos supuestos¹¹², bajo los cuales los precios sí llevaban la información correcta a los participantes en el mercado. Pero sabemos que la situación en Singapur no era así, de partida no se cumplían la mayoría de los supuestos, como los de competencia e información perfecta. Cuando estas condiciones no se dan se hace necesaria la intervención de las autoridades. Es aquí donde en la isla se cumplieron más los postulados de la NGT. Los que apoyan esta teoría mencionan como muy necesaria la participación directa de las autoridades cuando la situación lo amerita. Sin duda que este era el caso de Singapur. Ellos no pretendieron reemplazar al mercado, ya que entendían muy bien que este era muy eficiente en la asignación de recursos una vez que las condiciones estuvieran dadas. Lo que hicieron fue intervenir para lograr que la economía alcanzara las condiciones ideales para que el mercado se pudiera manejar casi solo. El papel del estado se refleja muy bien en la cantidad de instituciones que se crearon para regular y dirigir los incipientes mercados en la isla¹¹³. La mayor parte de las políticas de la isla fueron dirigidas a apoyar las industrias nacionales otorgándoles muchos beneficios, los cuales no eran igual para grupos de control ajenos a la isla, como en un comienzo fueron los chinos.

De esta manera la regulación estatal, en todos los ámbitos se caracterizó por lo mismo. Una fuerte intervención y regulación inicial, siempre favoreciendo el mercado y

¹¹¹ Al igual que en Los otros países del sudeste asiático además de China, Japón y Corea.

¹¹² Ver Capítulo 1.

¹¹³ Véase Capítulo 2, “Institucionalidad para el crecimiento”

productores internos pero con atractivos beneficios para los extranjeros que quisieran instalarse ahí. De esta manera atrajo a las grandes multinacionales que con su inversión hicieron crecer muchas de las industrias en el país. Una vez que la competencia del mercado interno estaba asegurada y consolidada frente a los grandes competidores foráneos, las autoridades relajaban su intervención permitiendo mayor acceso, pero siempre protegiendo su propia industria. De esta manera podemos ver que hoy, no existe una fuerte intervención, sino que la normal para un país muy industrializado como lo es Singapur.

Otro punto importante en que se notó la intervención del gobierno es en el tema de la educación, con grandes gastos en infraestructura y tecnología logró desarrollar en poco tiempo una educación de nivel internacional, con universidades y colegios de gran excelencia académica y con inglés avanzado para todos. Esto ayudó a la creación de mucho capital humano y una mano de obra muy capaz lo que también ayudó a que las multinacionales se fijaran en la isla para iniciar operaciones. El estado debe tomar un papel activo en la provisión de un bien, en este caso la educación, cuando el mercado no es capaz de hacerlo, como seguramente iba a ser en Singapur en sus inicios donde no existía mercado de ningún tipo y por lo tanto no se podía esperar una asignación eficiente de los recursos. La NGT apoya este punto, no así la teoría neoclásica, en la cual no entra ninguna intervención activa por parte del gobierno, solo lo admite como un participante más de una economía.

La intervención estatal fue decreciendo una vez que en el país fue alcanzando la eficiencia máxima en cada una de las actividades en la cual el gobierno había hecho la intervención. Podemos decir que los postulados de la teoría neoclásica serían más creíbles una vez que la economía haya alcanzado tal status.

En resumen, no se puede afirmar que el desarrollo de la isla se deba una sola de las teorías. De hecho el Banco mundial ha aceptado que las teorías neoclásicas están algo

obsoletas, pero siguen argumentando que ciertas políticas basadas en ellas aun tienen resultados para economías en vías de desarrollo. Por ejemplo, todo lo que tiene que ver con altas tasas de ahorro, inversión y rendimientos al capital, además de la adquisición de altos niveles de tecnología inciden de manera sobresaliente en los niveles de desarrollo de todas las economías del mundo¹¹⁴. Pero claramente no es el único camino. Y aquí es donde hay que combinar estas prácticas antiguas con otras, como una adecuada intervención estatal, en el momento y en la cantidad adecuadas, que se dediquen a la estabilización económica nacional y ha desarrollar el conocimiento que el país necesite para poder desarrollarse más rápido y de mejor forma.

Por lo tanto concluimos que debe existir el correcto mix entre las dos teorías y utilizar algún aspecto de una u otra cuando las circunstancias muestren que así debe ser. En este sentido creemos que Singapur es el mejor ejemplo al respecto y el estudio que hicimos así lo muestra.

¹¹⁴ La evidencia empírica existente sobre acumulación de Capital, Ahorro e Inversión así lo muestra.

CAPÍTULO III

LECCIONES PARA CHILE

En este tercer y último capítulo hemos querido compartir las enseñanzas que este trabajo nos ha entregado y plasmarlas como sugerencias para países en vías de desarrollo en general y con especial interés en el nuestro, debido a que creemos que el desarrollo económico de Singapur es más cercano que el desarrollo de países de Norteamérica o Europa Occidental, debido a que éste a pasado desde un país en vías de desarrollo a uno de gran industrialización. De hecho, recordamos que la situación económica de Singapur, medida en índices generales macroeconómicos, era parecida a la de Chile durante los 60s, desde entonces ambos países utilizaron modelos de desarrollo diferentes. Es posible que la diferencia de políticas implementadas haya producido la divergencia en crecimiento que ambos países mantienen, por lo que creímos que el análisis de este desarrollo podría ser útil para nuestro país.

El capítulo comienza con el análisis de todas las políticas exitosas que creemos han sido la base del crecimiento de Singapur junto a sus respectivas sugerencias de política que se han desarrollado en torno a dicha orientación. Dejamos como ítem a parte el análisis de la institucionalidad ya que estimamos que representa la mayor lección para Chile y el aspecto que más necesita de mejorías en nuestro país.

Lecciones Generales

Como hemos analizado, las políticas económicas implementadas en Singapur desde mediados del siglo anterior han resultado en un experimento exitoso de crecimiento económico y desarrollo industrial. Lo denominamos como experimento debido a que dichas políticas son producto de una combinación de teoría económica y tecnicismos y

no representan la ejecución de alguna teoría o modelo económico particular. En el gobierno y en el sector público en general han pesado más las consecuencias finales de cada política y la utilidad que éstas representan para la ciudad-estado en vez de su orientación filosófica. Las políticas más reconocidas en relación al éxito son las analizadas en el capítulo anterior, la estabilidad macroeconómica, la acumulación de capital humano y físico, la asignación eficiente de recursos y la institucionalidad. Ahora presentamos los aspectos de algunas políticas que creemos pueden ser implementados o mejorados en Chile.

La estabilidad de los índices macroeconómicos otorga confianza a los agentes económicos y sobre todo a los inversionistas, así como Singapur ha logrado mantener estos índices controlados creemos que Chile también ha sido exitoso.

La inflación ha presentado variaciones de sólo un dígito desde el año 95, cuando la inflación cayó desde 11,5% el año 94 a 8,2% el año 95, para lograr esto el Banco Central pasó a ser autónomo desde 1989 con el objetivo de disminuir su dependencia del gobierno y aumentar su credibilidad. La meta inflacionaria tiene como centro el 3% de variación anual con topes de un punto hacia ambos lados, lo que se ha cumplido desde 1999, el año 2006 la inflación alcanzó un 3,4%¹¹⁵. Las Reservas Internacionales se han mantenido constantes desde la crisis asiática luego de que fueron ocupadas para mantener el dólar, desde el 2004 y gracias a los aumentos del precio del cobre éstas han aumentado y otorgan gran estabilidad al país. Mientras, la deuda externa aumenta continuamente desde 1996, lo que no se supone preocupante gracias a la gran cantidad de reservas y al buen uso que se espera se le otorgue, mediante inversiones más que consumo.

¹¹⁵ Datos estadísticos en la página web del Banco Central. Desde su autonomía y hasta el 2006, el Banco Central ha logrado un promedio de inflación del 8,6%.

El tipo de cambio por su parte no se ha mantenido estable, en términos nominales ha mantenido una depreciación constante hasta el año 2003, desde entonces se ha apreciado continuamente, sin embargo, esta apreciación se observa como convergencias de la economía ya que es causa de la fortaleza del peso con respecto al dólar y al sucesivo aumento de oferta de dólares causada por la inversión extranjera o las exportaciones, principalmente el buen precio del cobre. Sin embargo, sabemos que el tipo de cambio se mantuvo controlado por bandas de flotación durante la crisis asiática y que estas bandas se ampliaron para permitir una depreciación mayor e incentivar las exportaciones durante ese período por lo que se considera también una herramienta estabilizadora.

La tasa de interés de política monetaria tampoco se ha mantenido constante, después de la crisis asiática el Banco Central la disminuyó hasta el año 2001 cuando se aumentó en gran magnitud, los resultados en el crecimiento no fueron los esperados por lo que se volvió a bajar continuamente hasta el 2004, desde entonces ha experimentado continuos aumentos. Este comportamiento se debe a que este instrumento debe servir al mismo tiempo para tres objetivos económicos.

Primero la tasa de interés debe ser una señal para el resto de los créditos internos por lo que debe cumplir la función de contraer o dinamizar el mercado de la inversión y con ello el crecimiento, sin permitir que los excesos de esta política estanque o sobrecaliente la economía. Por otro lado, esta tasa permite una comparación para los inversionistas extranjeros con respecto a otros posibles países donde es posible invertir con un nivel de riesgo parecido, ya nombrábamos esta herramienta cuando hablábamos de Singapur, este país es tan pequeño y con tan tanta apertura que sus tasas de interés deben permanecer cercanas a la tasa internacional para evitar flujos masivos de capital que desestabilicen su economía, por lo tanto, también se usa como mecanismo de estabilización ante shocks externos. En este sentido, algunos economistas nacionales creen que existe una gran similitud entre el comportamiento de la tasa de interés nuestra y la de Estados Unidos, que representa la tasa internacional para nuestro país, por ende

la constante variación tendría como objetivo servir de mecanismo de estabilización. Sin embargo, es sabido que en sus decisiones el Banco Central mantiene como objetivo el impacto de sus variaciones en la economía local, lo que no siempre tiene que ser coherente con la variación de la economía externa.

Aquí es donde vemos superioridad en la economía de Singapur y específicamente en su mecanismo de ajuste externo. Este país presenta el mismo problema de Chile en relación a la apertura y su vulnerabilidad, aunque Chile no presenta una balanza comercial tan extraordinaria, cada vez se celebran más tratados de libre comercio y se liberalizan las inversiones extranjeras, con lo que creemos la crisis asiática se presenta como un aviso de lo que puede suceder a futuro con los flujos de capitales, tomando en cuenta que esa crisis no fue bien afrontada y las consecuencias las vivimos hasta hoy con una alta tasa de desempleo.

El mecanismo de ajuste de Singapur no se basa en la tasa de interés y recurre poco al tipo de cambio, ya que su mecanismo de ajuste se basa en la flexibilidad de los salarios y el manejo de éstos mediante el *National Wages Council*. Dado que Singapur presenta un estado mucho más dictatorial que el presente hoy en Chile y la población es mucho más sumisa que la nuestra, creemos que es imposible desarrollar un mecanismo igual al de este país. Sin embargo, todavía está latente en Chile la discusión de la flexibilidad laboral, que aunque no represente una herramienta tan rápida como la opinión del NWC, se espera que con mayor flexibilidad en dicho mercado las crisis se puedan afrontar disminuyendo horarios de trabajo o el nivel de salarios sin necesidad de enfrentarnos a una alta cantidad de desempleo. Conjuntamente existen propuestas para que el estado participe de la estabilización y no deje todo al mercado, por ejemplo, se postula la imposición de un impuesto variable, como el IVA pero con un porcentaje de variación que permita que las autoridades lo disminuyan en momentos donde los índices representen claramente que nos encontramos frente a una recesión (Ramos, 2000).

Finalmente debemos recordar que una de las grandes herramientas macroeconómicas que posee Singapur se refiere a la gran cantidad de ahorro que posee cada año. Si bien Chile posee también grandes cantidades de ahorro gracias al precio del cobre, el estado se está enfrentando al envejecimiento poblacional, que aunque no alcanza aún niveles tan extremos como los países Europeos, este comportamiento está destinado a aumentar. El envejecimiento poblacional produce grandes gastos por parte del estado ya que además de financiar las pensiones de personas con bajos salarios¹¹⁶, debe proveer a la tercera edad de beneficios que ayuden a las personas a reinsertarse de una forma diferente a la sociedad y otorgarles una calidad de vida digna que usualmente requiere grandes esfuerzos en salud¹¹⁷. Esta responsabilidad social que tenemos con las personas de tercera edad no alcanza a ser financiada con las imposiciones de la fuerza laboral actual, que en el año 2005 recaudó un poco menos de 600 millones de pesos, mientras que el sólo gasto en el pago de pensiones superó los 3000 millones. Es por esto que creemos interesante el modelo de Singapur que obliga a todos los trabajadores a imponer parte de su salario con objetivos previsionales, en Chile en cambio no es obligatorio para trabajadores independientes lo que obviamente disminuye la recaudación anual y aumenta el gasto en beneficios que el estado deberá proveer a futuro.

La estrategia para aumentar el capital de la industria de Singapur comenzó con una estrategia ISI, que no le fue muy útil ya que no era acorde con la ventaja comparativa de su economía, su ubicación geográfica. Chile también utilizó esta estrategia por algunos años y tampoco tuvo mucho éxito, aunque nos otorgó niveles de crecimiento mayores que la liberalización de los 80s, el precio al que llegaban las importaciones era demasiado alto y algunas como los automóviles debían tener un porcentaje de producción realizado en Chile, lo que aumentaba aún más los precios. En general el sistema se volvió muy complejo, con muchos aranceles, variados tipos de cambio y

¹¹⁶ El estado, por ley debe financiar pensiones mínimas para los indigentes y personas que reciben el sueldo mínimo y sus imposiciones fueron devueltas cada año.

¹¹⁷ Las personas de tercera edad que pertenecen a FONASA obtienen gratuidad en todos los procedimientos de salud.

presiones de grupos de interés que buscaban proteccionismo en sus mercados o no permitieron terminar con el proteccionismo cuando era necesario, al final la economía se volvió ineficiente y el crecimiento comenzó a disminuir por lo que la estrategia debió ser olvidada. La situación actual es diferente, el creciente número de tratados de libre comercio firmados y en conversaciones que tiene Chile hace imposible aplicar proteccionismos generales, la estrategia claramente está siendo otra, más cercana al “Export-Push” de Singapur.

Chile se encuentra en un momento donde necesita diversificar sus exportaciones ya que para encontrarse dentro de los niveles de exportaciones que mantienen países desarrollados necesita duplicar la cantidad de éstas¹¹⁸. Es imposible producir el doble de lo que se está produciendo actualmente ya que se necesitaría duplicar los mercados y duplicar los factores de producción, la diversificación y el aumento del valor agregado son las mejores respuestas. Dentro de este camino se encuentran la apertura comercial que está desarrollando Chile mediante los TLCs y la estrategia de convertirse en plataforma comercial de Latinoamérica. El año 2002 el gobierno lanza la campaña “Chile, País Plataforma”¹¹⁹, dentro de los convenios para potenciar los negocios de las empresas chilenas que desean contactarse con el resto del continente se encuentran la eliminación de la doble tributación y el reconocimiento de los impuestos pagados en el extranjero¹²⁰.

Esta estrategia no es lejana si consideramos que Chile posee uno de los mejores índices de estabilidad macroeconómica y gobernabilidad de la región, lo que le otorga un buen ambiente de negocios. Gracias a esta campaña, el total de IED llegó a representar el 64,6% del PIB en el año 2005¹²¹. Dentro de nuestras ventajas se encuentran la buena infraestructura, la disponibilidad de profesionales calificados y los

¹¹⁸ Medido en dinero.

¹¹⁹ Impulsada por el Comité de Inversiones Extranjeras”.

¹²⁰ Más información de la campaña y sus beneficios en la página web del Servicio de Impuestos Internos.

¹²¹ El ratio para ese mismo año fue de 22,7% para el promedio mundial y de 27% para los países en vías de desarrollo.

bajos costos de transporte y telecomunicaciones, muy parecido a lo que potenció el gobierno de Singapur para atraer IED. Además, debemos destacar que al transformarnos en plataforma comercial y por ende hacer negocios con el resto del continente se desarrolla el sector servicios que tiene gran potencial y capacidad para aumentar el valor agregado de la producción. Lo que nos falta, mejorar la calidad de la educación, promover la innovación y la investigación científica, fomentar la conectividad e impulsar el aprendizaje del idioma inglés, para esto se necesitan políticas públicas que incentiven su desarrollo. El sector privado debe también buscar fórmulas para incrementar su competitividad, invertir en la capacitación de sus trabajadores y realizar actividades de investigación y desarrollo¹²².

Por lo visto, la agenda futura debe concentrarse en dos aspectos, el aumento de la productividad mediante Investigación y Desarrollo (I+D) y mejoras en el capital humano, mejor calidad de la educación universal y mayor capacitación de los profesionales en las herramientas de moda, como la tecnología y el inglés.

En relación a mejoras en la educación universal no podemos decir mucho, ya que durante el año pasado el país ha asumido la crisis que conlleva principalmente en la educación subvencionada¹²³ y las políticas para afrontarla recién comienzan, con esto se concluye que la reforma educacional desarrollada por los gobiernos anteriores ha fracasado y estamos en un proceso de transición donde la estrategia futura aún no está diseñada y por ende es imposible de evaluar. En general, se conoce que se necesitan evaluaciones a los profesores y capacitación para éstos debido al bajo nivel de habilidades que poseen tanto en la pedagogía como en el ramo que imparten, además, se deben buscar nuevas formas de entregar recursos ya que los vouchers¹²⁴ educacionales

¹²² Más información en la página web de Ediciones Especiales de El Mercurio.

¹²³ Gracias a la denominada “Revolución Pingüina” del año 2006.

¹²⁴ Los recursos que reciben las subvencionadas escuelas dependen del número de alumnos atendidos. Cada alumno es "dueño" de un voucher o cupón que implícitamente se transfiere a la escuela elegida. Si el alumno se cambia de escuela, el cupón se mueve con él.

tampoco han funcionado y el sistema de incentivos para los colegios es catalogado como pro cíclico¹²⁵.

Para mejorar la capacitación de los trabajadores y actualizar sus habilidades, desde el año 2003 el Mineduc desarrolla el programa “Inglés Abre Puertas”¹²⁶, el cuál consta de becas para estudios de inglés para los profesores que imparten esta asignatura, concursos de debates y diálogos en el idioma para estudiantes de educación media y básica respectivamente, becas de estudios en el extranjero para estudiantes de pedagogía en inglés y la creación del centro de voluntarios angloparlantes que le entrega la posibilidad a profesores y alumnos de conversar con personas cuyo idioma nativo es el inglés.

Dentro de las herramientas tecnológicas existen un sinnúmero de políticas que intentan actualizar las habilidades informáticas y comunicacionales de la población dentro del programa bicentenario, no existe una política general de mejoras tecnológicas ya que ésta se encuentra diversificada sobre todo en fondos concursables, en convenios con empresas y programas continentales de disminución de la brecha tecnológica. Podemos decir que las políticas van enfocadas a toda la población, al manejo de computadores, al acceso de Internet, a la subvención de productos tecnológicos y a la capacitación de trabajadores.

Finalmente, para complementar los aumentos de capital físico y humano es necesario aumentar la productividad de estos factores. Este tema será tratado en el próximo punto cuando analicemos en mayor profundidad la estrategia chilena en Investigación y Desarrollo.

De la experiencia de Singapur frente al mercado del trabajo, podemos extraer como lección la importancia de la flexibilidad laboral, situación que ya fue analizada como

¹²⁵ Las escuelas mal evaluadas pierden beneficios y no se les aplica ninguna reforma, no se pueden cerrar ya que el número de escuelas existentes es necesario.

¹²⁶ Más información en la página web del Mineduc.

herramienta de estabilización frente a shocks externos y estancamientos económicos generales. No creemos que el control de salarios como lo hizo el NWC sea aplicable en nuestro país, primero porque para lograrlo necesitaríamos un gobierno mucho más dictatorial y una ciudadanía mucho más sumisa y segundo porque ese tipo de estrategia, las “maquilas”¹²⁷, como la desarrollada en México y Centroamérica de atraer los centros de ensamblaje de las multinacionales ya no fue la optada por nuestro país, el cuál, a costa de mayores índices de desempleo por varios años¹²⁸ a propiciado la llegada directa de industrias de mayor valor agregado que no tengan problemas con los niveles de salarios de la población.

La principal lección que nos deja Singapur en torno al manejo de un mercado financiero, vuelve a ser la gran institucionalidad requerida para formular las estrategias futuras, supervisar y mejorar cada vez que es necesario las regulaciones que afectan a dicho mercado. Es así como este país aplicó un sistema financiero dual donde separó los mercados locales y extranjeros y otorgó diferentes regulaciones en su relación dependiendo de las circunstancias.

En general, el mercado financiero pasó de estar estrictamente regulado a una liberalización paulatina, y una nueva revisión de manos del *Financial Sector Review Group* después de la crisis asiática. En Chile, sobre todo en el mercado de las AFPs, se pide mayor libertad en las inversiones permitidas, las que poseen cuotas de inversiones en el extranjero e imposibilidad de invertir en algunos activos de alto riesgo. Sabemos que el mercado financiero chileno no se asemeja en tamaño al de Singapur por lo que puede ser excesivo recomendar una gran apertura de inversiones como las inversiones *off-shores* de ese país, sin embargo, si nuestra estrategia es convertirnos en plataforma latinoamericana deberíamos trabajar en formar un mercado financiero más atractivo y

¹²⁷ Se le llama a las plantas maquiladoras asentadas en Centroamérica. Se le asocian abusos laborales y formas modernas de esclavitud, la mano de obra es mayoritariamente femenina, joven y sin experiencia. Se duda de el crecimiento económico que supuestamente estas empresas han llevado a dichas economías.

¹²⁸ El segundo trimestre del año 2007 el desempleo cayó al 6,9%, nivel cercano a la tasa natural de desempleo.

eso se logra completando los mercados existentes y creando mercados para nuevos activos, lo que conlleva mayor libertad ya que es la premisa que busca todo inversionista. Para realizar esto debemos institucionalizar una reforma, un consejo que sea capaz de otorgar este atractivo sin olvidar la vulnerabilidad que nuestro país posee, expuesta durante la crisis asiática, por lo que no debería descartarse un sistema dual como el utilizado en Singapur.

En materia de política comercial, Chile está desarrollando la misma estrategia que la ciudad-estado. Para poder convertirse en plataforma comercial latinoamericana es indispensable que mantenga un nivel bajo de aranceles ya sea en la región como con el resto del mundo. Dentro de la región, Chile mantiene acuerdos comerciales y de integración con el MERCOSUR¹²⁹, Méjico, Centro América y Perú. Además, mantiene acuerdos extra regionales con Canadá, Estados Unidos, la Unión Europea, Corea, con la AELC¹³⁰, con la APEC y el P4.

En relación a la promoción de industrias específicas, creemos que en concordancia con lo anterior, Chile debiera profundizar su mercado de servicios y su mercado financiero, ya que ambos son vitales para convertir a un país en plataforma. Aunque la sola liberalización ayuda por sí sola a la diversificación de los mercados es necesario que el estado los complete y los regule a favor de sus necesidades. Además, como gran lección aprendida durante este trabajo debemos recordar que el estado tiene un importante rol en ofrecer infraestructura de primer nivel que se complemente con los proyectos privados y conjuntamente ser capaz de ofrecer mano de obra bien calificada.

Como último punto de nuestras sugerencias queremos abordar los aumentos de productividad que necesita toda economía para mantener un crecimiento sostenido y no tan dependiente a los capitales extranjeros.

¹²⁹ Mercado común del Sur. Nace en 1991 como acuerdo comercial entre Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay. En 1996 Chile suscribió un Acuerdo de Complementación Económica.

¹³⁰ Asociación Europea de Libre Comercio.

Les presentamos la situación chilena frente a aumentos de productividad, investigación, ciencia y emprendimiento, de la voz de José Miguel Benavente, profesor de nuestra universidad y encargado de informar de estas materias a la comisión del senado durante el año 2004. La entrega es casi textual ya que creemos que él es el mayor experto de este tema en nuestro país y no necesita complementos.

“...Los aumentos de productividad tienen una correlación positiva con el gasto total que un país destina a I+D. De esta relación observamos que Chile gasta un pequeño porcentaje de su Ingreso en esta inversión, solo un 0,68%¹³¹. Pero, además de problemas de financiamiento, nuestro país presenta otros problemas que deben ir de la mano con el aumento del gasto y tienen como origen problemas en la institucionalidad. Aunque la mayoría de los programas que tienen como objetivo aumentar la innovación y la competitividad tienen buenas evaluaciones por separado, observamos que aunque tengan iguales beneficiarios se encuentran en instituciones separadas. Los fondos son sectoriales, las becas para post grado se encuentran en diferentes estamentos y estos tienen duplicidad de clientes y objetivos. Además, existe poca coordinación entre las instituciones como por ejemplo con las Universidades y los Centros de Investigación y no existe institucionalidad intermedia¹³².

El problema principal es que no existe una política gubernamental que tenga como objetivo aumentar la innovación y la productividad ni aumentos de la I+D, por ende no existe orientación, no existen objetivos ni planes, no hay coordinación y no existe una institucionalidad consistente. Por lo tanto, el primer paso es diseñar una política general sobre Ciencia y Tecnología, lo que se puede encontrar en el Informe Boeninger.

¹³¹ Estadísticas en la página web de Kawax (Observatorio Chileno de Ciencia, Tecnología e Innovación)

¹³² El análisis sobre investigación y ciencia, determinado entre comillas y puntos suspensivos, fue extraído de una presentación de clases de J.M. Benavente (2006), la cuál a su vez está basada en un trabajo del mismo autor “Antecedentes para el Diseño de una Política Tecnológica Nacional”(2004).

El informe determina la necesidad de crear y potenciar instituciones intermedias semi independientes, que se especifiquen en temas y no en sectores. Conjuntamente a la creación de un Consejo Superior de Ciencia, Tecnología e Innovación que aplique la política general evaluando programas y resultados, sin dependencia ministerial. El consejo será el responsable de la formación de la estrategia, de la asignación de recursos y del apoyo al resto de programas públicos orientados al apoyo a la investigación científica, innovación, emprendimiento (US\$ 500 millones durante el 2007)...”.

De las necesidades de nuestro país expuestas en los párrafos anteriores, podemos determinar que el ejemplo que nos ha otorgado Singapur se basa en la institucionalidad. Singapur también está desarrollando una estrategia de innovación en la producción de bienes y servicios, y aunque esta se basa en otorgar infraestructura, espacios de entretención y actividades culturales para atraer los mejores profesionales del resto del mundo, tiene un fuerte componente institucional. En Singapur sí existe un consejo que desarrolla y evalúa la estrategia y también instituciones intermedias que se encargan de la ejecución, que además tienen nichos definidos de acción, lo que pasa es que esta institucionalidad no es nueva y por ende no fue causa de un estudio profundo durante el capítulo anterior. Nuestro país tiene necesidades diferentes y más atrasadas, por lo que antes de copiar procedimientos específicos como la importación de profesionales, debemos plantear una estrategia y crear las instituciones necesarias para su implementación. El punto siguiente del capítulo nos otorgará sugerencias para el funcionamiento general de la institucionalidad, las que obviamente deben aplicarse al desarrollar nuestra política general de Ciencia y Tecnología.

Institucionalidad

Hemos dejado el análisis de la institucionalidad para el final porque consideramos que es el aspecto más importante. Creemos que todas las sugerencias nombradas durante el capítulo tienen en común la necesidad de mejorar la institucionalidad chilena. De

hecho, concluimos que la gran calidad de las instituciones de Singapur ha sido la base del éxito económico, debido a que son la causa de la calidad de las estrategias diseñadas y su forma de implementarlas. En resumen, creemos que la institucionalidad es la real ventaja competitiva que tiene Singapur, y en general las economías asiáticas de gran éxito, frente a otros países como los latinoamericanos que han permitido resultados tan divergentes en el crecimiento económico.

Chile al igual que la mayoría de los países latinoamericanos presenta grandes deficiencias en sus instituciones públicas, al contrario de Singapur el sector público siempre ha resultado ser menos eficiente que el sector privado, aún cuando en la región presenta mejores evaluaciones en relación, por ejemplo, a la corrupción y la gobernabilidad¹³³.

Cuando hablamos de las características positivas de la institucionalidad de Singapur mencionamos que la calidad de los profesionales que trabajan en el sector público era excelente. Dijimos que la gran calidad de los profesionales, la gran cantidad de información que manejan y la gran honradez que poseen permiten que los costos burocráticos sean menores, es decir, no existen tantas trabas para llevar a cabo su trabajo, ya que se confía en sus buenas intenciones. Esto finalmente permitirá mayor rapidez en la toma de decisiones y por ende mayor rapidez para adecuarse a los cambios. Aunque en Chile existen intentos por acelerar la burocracia, por ejemplo, atrayendo tecnología a las organizaciones gubernamentales y a los trámites ciudadanos, el avance no es tan rápido como se necesita, principalmente por el exceso de burocracia que existe en el sector público y la falta de habilidades de los trabajadores de este sector.

El exceso de burocracia es necesario cuando no se confía en las buenas intenciones de los trabajadores y de quienes toman las decisiones. Aunque la honradez es un valor

¹³³ Chile posee 86, 1 puntos sobre 100 en el ranking latinoamericano sobre eficiencia gubernamental, otorgándole el primer lugar. Bolivia, Venezuela y Paraguay están bajo los 50 puntos. Más información en la página web del Banco Mundial.

que no debería depender de las condiciones de trabajo a la que se enfrentan las personas, la realidad muestra resultados diferentes que se observan al comparar el sector público con el privado. Claramente el sector público está más expuesto a la corrupción o a la falta de profesionalismo ya que las rendiciones de cuentas son difusas. Las utilidades finales de cada organización se observan en relación a los beneficios sociales que ésta entrega y por lo tanto las rendiciones de cuentas tienen como supervisor a la comunidad en su conjunto.

Conjuntamente con esta debilidad inherente a todo sector público, Chile convive con las divergencias de rotación de personal que existe entre los distintos niveles organizacionales. En los altos cargos la rotación de personal es muy alta debido a que es difícil mantener a los buenos profesionales en cargos públicos, principalmente porque la diferencia de salarios con el sector privado es alta y la motivación de los profesionales decae al conocer la poca eficiencia y utilidad de su labor. Contrariamente, en los cargos menores la rotación es casi nula, entre las causas se observa que los trabajos son otorgados por relaciones personales, comúnmente llamado “pituto” y no por mérito¹³⁴, por lo que los trabajadores permanecen en sus cargos durante el tiempo estimado por sus “amigos”. Esta divergencia provoca que las personas que finalmente terminan trabajando en este sector no tengan incentivos a realizar un trabajo eficiente y de alta calidad ya que no presentan competencia en sus cargos. Finalmente, la honradez disminuye en pos de aminorar la carga laboral y aumentar las rentas que se pueden obtener mediante los acuerdos entre grupos de trabajo y gracias a la falta de fiscalización, todo esto termina provocando una burocracia excesiva¹³⁵.

Una de las formas de terminar con este círculo vicioso es aumentando los salarios del sector público. En Singapur los salarios de este sector son incluso mayores a los del

¹³⁴ Recordamos los contratos de diputados con sus propios familiares, la discusión comenzó el 2002 y recién este año se legisla a favor de la transparencia.

¹³⁵ Un ejemplo actual es el Transantiago que ha sufrido tanto de problemas de diseño como de implementación y que para su arreglo debe tramitar en el poder judicial aumentos de presupuesto.

sector privado, aunque es difícil que en nuestro país lleguemos a estos niveles podríamos elevarlos hasta igualarlos. Con esta medida se podrían retener a los buenos profesionales en los cargos mayores y esperar que su motivación a realizar un trabajo eficiente los haga buscar trabajadores más hábiles y con esto terminar con las divergencia de rotación de personal, manteniendo en todos los niveles mayor competencia en los cargos y mayor prestigio, lo que a su vez podría aumentar la motivación y terminar con un círculo virtuoso¹³⁶.

Sabemos que es difícil aumentar todo el nivel de salarios del sector público sin aumentar el gasto del gobierno, sin producir inflación o desempleo y sin que las personas de menores ingresos vean con recelo aumentos salariales de profesionales de altos cargos públicos. Para evitar un excesivo aumento del gasto y distorsiones en el mercado laboral o en el nivel de precios creemos que es necesario que esta reforma vaya acompañada de disminuciones en el tamaño del sector público, asumiendo que los aumentos de eficiencia producto del aumento salarial disminuirán la burocracia y por ende el tamaño necesario del sector público será menor.

Sin embargo, es difícil evitar la molestia de las personas de menores ingresos ante este tipo de políticas que de hecho es comprensible debido a la desigualdad existente en el país. Aquí llegamos a otro punto importante en el funcionamiento de la institucionalidad. Otra de las causas del éxito de la institucionalidad de Singapur es la autonomía que mantiene el gobierno frente a los grupos de interés, que le permitió desarrollar políticas a favor de la clase media. Al contrario de esto, en Chile la percepción es que la clase media ha sido la menos favorecida con las políticas económicas, se suele escuchar que la clase alta se ayuda entre ella y la clase baja es ayudada por el gobierno, mientras que a la clase media nadie la ayuda. Esto es consecuencia de los grupos de interés que presionan a favor de este comportamiento, la clase alta es un poder fáctico que posee el poder económico y presiona para medidas a

¹³⁶ El último reajuste salarial en el sector público fue el año 2005.

su favor, ya sea hacia la liberalización de algunos mercados¹³⁷ como hacia el proteccionismo en otros. Por otro lado, entre los partidos oficialistas está presente el partido socialista que debe mantenerse fiel a su filosofía económica a favor de los valores sociales más que los económicos. Además, por causa de la gran desigualdad existente, las personas de bajos ingresos¹³⁸ representan un gran porcentaje del total de la población siendo determinantes en la continuación o fracaso del oficialismo en su reelección. No queremos oponernos a políticas a favor de algún estrato económico en particular, sino solo demostrar que en Chile existen grupos de gran influencia en las decisiones económicas que terminan impidiendo que las políticas se tomen de forma tan técnica como en Singapur, no sólo por falta de profesionales capacitados. Incluso es posible que nuestra sociedad prefiera un sistema económico basado en alguna filosofía y no sólo en tecnicismos, como disminuir la desigualdad, aún así, es necesario un buen nivel de profesionales y autonomía del gobierno frente a grupos de interés.

En conclusión, cuando nos referimos a mejoras en la institucionalidad no estamos proponiendo cambios profundos relacionados al número de instituciones públicas ni a su labor, ya que cada sociedad debiera definir las en relación a sus objetivos finales, el punto es que para definir el número deseado de instituciones, la labor que deben cumplir y para que estas se cumplan de forma óptima, necesitamos que esta institucionalidad sea eficiente, no sólo en fijar los objetivos reales que la población requiere sino también en la forma que estos objetivos se llevarán a cabo y serán capaces de adaptarse a los cambios, es decir, todo pasa por elevar el capital humano que trabaja en el sector público, para poder disminuir la burocracia excesiva y evitar la presión de grupos de interés que permitan lograr objetivos generales y no particulares.

Si Chile pudiera avanzar en este ámbito los resultados serían muy positivos, ya que aún con las diferencias de productividad que hoy existen entre el sistema público y

¹³⁷ Los partidos de la oposición se muestran contrarios a la existencia del sueldo mínimo.

¹³⁸ El Partido Comunista y otras organizaciones sociales han evitado, por ejemplo, aumentos de la flexibilidad laboral.

privado, nuestra economía ha mejorado y se ha situado en un lugar privilegiado en la región. Si el sector público aumentara su eficiencia podríamos acercarnos a niveles internacionales de países desarrollados, ya que las políticas serían mejores y de mayor rapidez, podríamos aprovechar mejor los TLCs firmados, aumentar nuestra producción y su valor agregado y además mejorar la distribución del ingreso y mejorar la calidad de vida de los chilenos, aumentando las actividades recreativas, culturales, deportivas y sociales. Una estrategia posible, que además nos ayudaría a disminuir el daño medioambiental y de paso disminuir la demanda de energía es desarrollar fuertemente el sector de servicios, que permiten aumentar el valor agregado sin sobre extraer recursos naturales y sin demandar mucha energía en los procesos productivos.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (1993). “The East Asian Miracle”. (Septiembre 1993).
- Bustelo, Pablo (1990). “Economía Política de los Nuevos Países Industriales Asiáticos”. Madrid, Siglo Veintiuno, 1990.
- Callender, Guy y Johnston, Judy (1998). “Governments and Governance: Examining social and Economic Autonomy in Malaysia and Singapore”. Asian Journal of Public Administration, vol.20, N°2 (December 1998), pág. 151-172.
- Huff, W.C. (1995). “The Economic Growth of Singapore”. University of Glasgow.
- Huh, Chang (2001). “Comparison of Economic Performance and the Role of the State between Singapore and Korea since 1971”. Singapore Management University.
- Huxley, Tim (1992). “Singapore Politics in the 1980s and 90s”. Asian Affairs, London; pág. 282-294.
- Kam Wong, Poh; Ping Ho, Yuen; Singh, Annette. “Singapore as an Innovative City in East Asia: An Explorative Study of the Perspectives of Innovative Industries”.
- Kee, Hiau Looi. “Markups, Returns to Scale, and Productivity”. Banco Mundial, Working Paper 2857; (Junio 2002)
- Kee, Hiau Looi (2001). “Productivity versus Endowments”. Banco Mundial, Working Paper 2702, (Noviembre 2001).
- Kee, Hiau Looi y Hoon, Hian Teck. “Trade, Capital Accumulation and Structural Unemployment. An Empirical Study of the Singapore Economy”.
- Kim-Song Tan y Sock-Yong Phang. “From Efficiency-Driven to Innovation-Driven Economic Growth: Perspectives from Singapore.

- Kim, J.I. y Lau, L.J. (1994). "The Sources of Economic Growth in the East Asian Newly Industrialized Countries". *Journal of Japanese and International Economics*.
- Kong Weng, HO y Hian Teck, HOON. "Growth Accounting for a Follower-Economy in a world of ideas: The Example of Singapore". Economic Growth Center (EGC), Working Papers Series.
- Krugman, Paul (1994). "The Myth of Asia's Miracle". *Foreign Affairs*, (Noviembre/Diciembre 2004)
- Lal, Deepak y Myint H. (1998). "The Political Economy of Poverty, Equity and Growth". Banco Mundial.
- Mukhopadhaya, Pundarik (2001). "Changes in Social Welfare in Singapore, 1982-1999". National University of Singapore.
- Nelson, Richard y Pack Howard (1997). "The Asian Miracle and Modern Growth Theory". Banco Mundial.
- Obstfeld, M. y Rogoff, K. "Foundations International Economic".
- Ramos, Joseph (2000). "Cómo aminorar nuestra próxima crisis externa: una propuesta". *Economía y Administración*, Universidad de Chile, N° 138 (Septiembre/Octubre 2000); pág. 50-54.
- Romer, David. "Macroeconomía Avanzada".
- Stiglitz, Joseph y Yusuf Shahid (2001). "Rethinking the East Asian Miracle". Banco Mundial y Oxford University Press.
- Sikorski, Douglas. "Resolving the Liberal-Socialist Dichotomy: The Political Economy of Prosperity in Singapore".
- Sawhney, Ravi. "Situación y perspectivas de la pequeña y mediana industria en el Sudeste de Asia".
- Solow, R.M. "A contribution to the Theory of Economic Growth".
- Tan, Kim-song y Phang, Sock-Yong (2005). "From Efficiency-Driven to Innovation-Driven Economic Growth: Perspectives from Singapore". Singapore Management University.

- Thangavelu, S.M. y Mun Heng, Toh. "Bilateral "WTO-Plus" Free Trade Agreements: The WTO Trade Policy Review of Singapore"
- Young, Alwyn (1995). "The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience". Quarterly Journal of Economics.

Páginas Web utilizadas

- www.bancomundial.org
- www.worldbank.org
- www.nus.edu.sg
- www.singstat.gov.sg
- www.bcentral.cl
- www.direcon.cl
- www.foreigninvestment.cl
- www.sii.cl
- www.edicionesespeciales.elmercurio.com
- www.ingles.mineduc.cl
- www.kawax.cl
- [www.economía .cl](http://www.economía.cl)

