

Corea y México: Dos estrategias de crecimiento con resultados dispares, José Antonio Romero y Julen Berasaluce, México, El Colegio de México, 2018, 403 pp.

BERNARDO JAÉN JIMÉNEZ¹

En este libro, Romero y Berasaluce abordan una pregunta crucial: ¿por qué la economía mexicana ha tenido un desempeño tan mediocre comparado con el éxito que ha mostrado Corea en los últimos 50 años? ¿Qué tipo de políticas económicas impulsó el Gobierno coreano que le permitieron formar parte del selecto grupo de países desarrollados, mientras que México permanece en el subdesarrollo? ¿Cuál fue el papel que desempeñó el Gobierno de Corea para conducir el desarrollo de la economía y lograr mayores niveles de bienestar para su población?

Los autores responden estas preguntas a lo largo de 15 capítulos; los seis primeros dedicados a México, donde realizan un recorrido desde el cardenismo hasta el sexenio de Enrique Peña Nieto. Los siguientes cinco capítulos se dedican a revisar la historia de Corea, desde finales del siglo XIX hasta el gobierno de la presidenta Park Geun-hye (2012-2018). En los últimos cuatro capítulos los autores hacen un aporte muy importante porque los dedican a presentar un análisis econométrico para ambos países, donde buscan evaluar de forma empírica la relación entre las variables: Producto interno bruto (PIB), exportaciones (Exp), importaciones (Imp) y la inversión extranjera directa (IED).

Desde la crisis de principios de los ochenta, hasta la actualidad, el crecimiento económico de México ha sido decepcionante; los economistas defensores del *statu quo* han afirmado que esto es efecto de que las reformas impulsadas durante los ochenta y

1 Economista. Profesor-investigador del Departamento de Métodos Cuantitativos, CUCEA, Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: bjaen62@yahoo.com.mx

noventa no fueron suficientes, y por tanto se necesitaba profundizar el cambio estructural con una nueva ola de reformas como las impulsadas durante el sexenio de Peña Nieto. Un hecho incontestable es que durante el periodo de crecimiento liderado por el Estado (1934-1982) el crecimiento del ingreso *per cápita* de México fue de 2.71% promedio anual, mientras que durante los últimas tres décadas (1982-2016) fue de 0.72%, es decir, prácticamente nada.

Corea en 1950 tenía un ingreso *per cápita* de apenas 854 dólares, el de México era de 2,365. Sin embargo, rápidamente Corea alcanzó y luego dejó atrás a México; durante los sesenta la tasa de crecimiento del ingreso *per cápita* de Corea fue de 5.86%, mientras que el de México 3.14%; durante los setenta México creció en 3.88%, mientras que Corea registró un crecimiento casi del doble, 6.62%, con este ritmo de crecimiento Corea duplicó su ingreso *per cápita* en 10 años. Durante los noventa esta diferencia se agudizó, Corea creció a 5.59%, mientras que México apenas fue de 1.78%.

La revisión histórica de México inicia con el cardenismo (1934-1940), periodo cuando se logró la estabilidad política y se sentaron las bases del México moderno. El apoyo al campo fue la principal política; durante ese sexenio se repartieron 18.8 millones de hectáreas, mientras que en los 20 años previos apenas 11.6 millones. Cárdenas le apostó al ejido, organizado como cooperativa, su visión era que esta política debería llevar el desarrollo a los campesinos, Cárdenas pensaba que con la agroindustria se podría impulsar el desarrollo regional y por ello rechazaba las ciudades industriales, porque traían efectos indeseables en el crecimiento económico.

Durante el “milagro mexicano” (1940-1970) se transformó la estructura productiva de México; abarcó los sexenios de Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán, Adolfo Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz. Durante estas tres décadas el PIB de México creció a una tasa anual promedio de 6.41%, la población en 3%, el PIB *per cápita* se elevó en 2.6 veces.

Ávila Camacho, a diferencia de Cárdenas, abandonó el apoyo al campo y le apostó al desarrollo industrial, desde el inicio se promulgó la Ley de Industria Manufacturera. Debido a la cercanía con la expropiación petrolera, este gobierno fue cuidadoso con la inversión extranjera, pero sí apoyó al capital nacional, especialmente a la pequeña y mediana empresa. Tanto Miguel Alemán como Ruiz Cortines continuaron el impulso al desarrollo industrial y Ruiz Cortines fue más allá, pues promovió el capital extranjero, prácticamente sin restricción alguna; de hecho, anunció que deseaba que el capital estadounidense participara en el desarrollo económico de México. En contraste, Corea siempre fue reacia a que la IED participara en su proceso de desarrollo y más bien recurrió a copiar tecnología.

Con Ruiz Cortines se profundizó la protección comercial para favorecer el crecimiento de la industria local; sin embargo, un error fue que no consideraron que el mercado interno era muy pequeño, lo cual no generaba incentivos para invertir, aun con una economía cerrada. Otro error fue que la protección era para todas las industrias, no hubo selección de sectores “ganadores” estratégicos “con altos requerimientos de capital físico y con una elevada elasticidad de la demanda mundial, que con el apoyo del Estado pudieron haber alcanzado un nivel de eficiencia de clase mundial”

(p. 65). Justo eso fue lo que sí hizo Corea, enfocarse en industrias específicas creando verdaderos campeones nacionales y luego mundiales.

Durante los tres sexenios posteriores a 1940 se crearon diversos programas de apoyo a la industria nacional: Ley de Exención Fiscal que condonaba el pago de impuestos sobre utilidades hasta por cinco años a empresas “nuevas y necesarias”; se extendió la protección comercial a través de aranceles y permisos de importación; los autores subrayan que la política de protección sobreprotegió a industrias que no merecían tener ese apoyo. Además, los gobiernos fueron permisivos con el capital extranjero; los autores consideran que esto fue un error, ya que no existe evidencia teórica y empírica que demuestre que la IED transfiera tecnología a países en desarrollo ni promueva el crecimiento.

El “desarrollo estabilizador” abarcó de 1958 a 1970. Durante dos sexenios se impuso la estabilidad de precios y del tipo de cambio como medio para inducir el crecimiento, se crearon el ISSSTE y la Conasupo, se fomentó la producción de bienes intermedios, de capital, la inversión extranjera y se continuó la política proteccionista. El PIB creció a 6.8% durante 1960-1970, hubo estabilidad de precios, y la inflación promedio fue de 3.5%. Se lograron los objetivos de desarrollar una industria nacional, pues la industria manufacturera creció a 5.3% durante 1950-1960 y a 7.8% de 1960 a 1970. Sin embargo, también un desbalance en cuenta corriente y la contención del tipo de cambio, que permanecía fija en 12.5 pesos por dólar desde 1954, ya estaban pasando la factura. Además, los subsidios que otorgaba el Gobierno ya estaban provocando también un déficit fiscal, ello obligó a recurrir al endeudamiento externo, la deuda pública externa pasó de 6.1% del PIB en 1960 a 9.2% en 1970, esto ya era insostenible.

En el periodo 1970-1982 la estabilidad económica pendía de un hilo, pues el déficit fiscal y en cuenta corriente, más el endeudamiento externo hicieron insostenible el tipo de cambio fijo de 12.5 pesos por dólar, y el 31 de agosto de 1976 se anunció la devaluación del peso a 19.5 pesos por dólar. En plena crisis tomó posesión José López Portillo, que aplicó un conjunto de medidas para paliar la caída del PIB, del empleo y el aumento de la inflación. Durante 1977 a 1981 la producción y exportación de petróleo crudo crecieron de forma exponencial, fue un error sostener la estabilidad macro sobre la base de los crecientes ingresos petroleros. López Portillo sostuvo la política de endeudamiento y de gasto público. Al final de ese sexenio, en 1982 el peso sufrió otra devaluación, pasó de 28.5 a 46 pesos por dólar. Se registró fuga de capitales, ello obligó a decretar el congelamiento de las cuentas bancarias en dólares y la estatización de la banca comercial.

Miguel de la Madrid enfrentó la crisis de los ochenta. México quedó a merced de los organismos internacionales; desde el gobierno de Echeverría el FMI propuso una serie de reformas; sin embargo, los ingresos petroleros provocaron que esas propuestas se olvidaran, pero De la Madrid no pudo ignorarlas, hubo nuevas “cartas de intención” del FMI donde México estaba obligado a impulsar un conjunto de reformas estructurales como condición para obtener nuevos créditos o refinanciamiento de su deuda externa. Durante este Gobierno se firmaron tres cartas de intención (1982, 1985 y 1986). A pesar

del programa de ajuste para enfrentar la crisis, el sexenio de De la Madrid tuvo un saldo desastroso: 0.18% de crecimiento del PIB e inflación promedio de 61.2%.

En el periodo 1982-1988 se puso fin al modelo de industrialización mediante la sustitución de importaciones con fuerte presencia del Estado, se dio un giro hacia la apertura de la economía, promoción de las exportaciones y se dejó que el mercado liderara el crecimiento. Este modelo lo profundizó Salinas de Gortari (1988-1994); en este sexenio se consolidó el grupo de economistas formados en escuelas privadas y con posgrados en Estados Unidos, convencidos de los programas que imponían los organismos internacionales. Durante este Gobierno se modificó la Ley del Banco de México, para que su único objetivo fuera preservar la estabilidad de la moneda, se dejó fuera la promoción del crecimiento, además se vendieron cientos de empresas paraestatales (Telmex), incluyendo el regreso de la banca comercial al sector privado, además de la firma de un tratado comercial con América del Norte.

Salinas estabilizó la economía: la inflación bajó, la tasa de interés se estabilizó, la economía creció en promedio 3.15%; sin embargo, mantuvo un tipo de cambio sobrevaluado. Los capitales fluyeron a México durante todo ese sexenio, pero ante el elevado déficit en cuenta corriente, 27,000 mil millones de dólares, 12.1% del PIB, el nivel más alto en la historia de México, se decidió en 1994 convertir la deuda en Cetes (pagaderos en pesos) a Tesobonos (pagaderos en dólares). Esto dejó a México vulnerable. El inicio del gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) fue caótico ya que fue insostenible mantener la paridad cambiaria, apenas llevaba unos días en el Gobierno y tuvo que devaluar la moneda, hubo fuga de capitales, caída en el PIB, inflación elevada, 95% en 1995 respecto al año previo y aumento de las tasas de interés.

Los sexenios de Vicente Fox y de Felipe Calderón fueron de continuismo respecto al modelo seguido por Salinas y Zedillo. En este periodo, principalmente con Calderón, hubo altos precios del petróleo; ambos presidentes utilizaron los ingresos adicionales petroleros para aumentar el gasto corriente, con muy poco efecto positivo sobre el crecimiento económico. Enrique Peña Nieto tomó posesión el 1 de diciembre de 2012; desde el inicio reconoció que el crecimiento en las tres décadas anteriores había sido mediocre y anunció nuevas reformas económicas. Peña Nieto impulsó 11 reformas, incluida la energética, que según él despejarían el camino para lograr mayor crecimiento económico y “desatarían el espíritu animal de los empresarios mexicanos” (p. 170).

El balance para México es contrastante: durante el periodo cuando el Estado tenía el control de la economía, 1934-1982, la tasa de crecimiento del ingreso por habitante fue de 2.96%, mientras que el periodo 1982-2015, cuando el mercado lideraba el crecimiento, fue de 0.72%. El conjunto de reformas impulsadas desde 1982 dejaron al Gobierno de México con muy pocos grados de libertad para impulsar el desarrollo; los autores concluyen que: la política comercial y la firma de tratados comerciales le impiden a México usarla como instrumento de desarrollo; la política de IED y su trato irrestricto en el rango de “trato nacional” le impiden a México discriminar entre empresas a favor del capital nacional; las dos políticas anteriores prácticamente impiden a México volver a impulsar una política industrial activa de carácter vertical; la política

fiscal perdió eficacia porque la propensión a importar es muy alta, esto hace que la política fiscal sea inoperante para regular las fluctuaciones de la actividad económica, “[...] dado que si se expande el gasto público, una buena parte se asigna a importaciones y el multiplicador de esas inversiones será cercano a uno” (p. 175).

Corea, a diferencia de México ha mostrado un desempeño notable durante las últimas décadas: “la tasa de crecimiento media del PIB durante los últimos 55 años ha sido de 11.26%, la que junto con un crecimiento de la población contenida, apenas se ha duplicado en casi medio siglo, ha permitido que el PIB *per cápita* haya aumentado a una tasa cercana al 10%” (p. 188); el PIB *per cápita* de 2015 era de 27,221 dólares, muy cercano a Japón que era de 32,477. El desarrollo industrial que ha tenido se refleja en que la manufactura aportó en 2016 el 38% del PIB, mientras que el de México apenas 16% en 2016. Las exportaciones tuvieron un crecimiento notable, la participación de las exportaciones en el PIB coreano pasó de 3.2% en 1960 a 49.5% en 2015. Este pequeño país sí logró construir una industria de bienes de uso intermedio y de capital, por ello mantiene un saldo en su balance comercial creciente desde el año 2000.

La historia de Corea ha estado marcada por el intervencionismo de tres potencias: China, Japón y Rusia. Desde finales del siglo XIX Corea era una colonia de China, este país no ejercía un férreo control sobre Corea y le otorgaba una amplia autonomía; sin embargo, no pudo detener el expansionismo de Japón, que le disputaba a China este territorio. Japón reconoció la independencia de Corea en 1876, no para tener un trato entre iguales, sino como una forma de desplazar a China de ese territorio; después de varios enfrentamientos entre China y Japón, finalmente China reconoció la independencia de Corea. Desde entonces Japón ejerció el control en Corea. Las empresas japonesas se asentaron en Corea, la burocracia coreana estaba invadida de japoneses, las políticas comerciales y la incipiente industrialización estuvieron dirigidas por Japón.

Los japoneses no se limitaron a extraer recursos naturales de Corea, también contribuyeron a crear una industria: en el norte instaló industria pesada, aunque el Banco Industrial de Corea entregaba créditos principalmente a empresas japonesas, algunas veces también otorgaba apoyos a empresas coreanas. En 1910, por ejemplo, 70% de las empresas eran japonesas, 18% totalmente coreanas y 10.5% de inversión mixta; Japón impulsó la construcción de vías ferroviarias, puertos y carreteras. En 1945 la densidad ferroviaria de Corea era superior a la de México: 13.45 frente a 4.62.

El colonialismo japonés coincidió con el fin de la Segunda Guerra Mundial (1945); un saldo importante de esta guerra fue la división de las dos Coreas; la Guerra Fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética determinó la separación entre Corea del Sur y Corea del Norte. El siguiente episodio histórico fue la guerra de Corea: en 1950 la República Popular Democrática de Corea (Norte) lanzó un ataque contra la República de Corea (Sur), en esta guerra estuvieron presentes Estados Unidos, la Unión Soviética y China. Esta guerra duró tres años, las pérdidas humanas fueron más de 800 mil personas; finalmente Corea del Sur mantuvo el apoyo de Estados Unidos, mientras Corea del Norte el de China.

En 1952 ganó la presidencia Syngman Rhee, quien gobernó de forma autoritaria, encarceló a miembros de la Asamblea Nacional para modificar la ley y reelegirse en 1956. Estados Unidos ayudó en la reconstrucción de la economía y se impulsó en serio la educación; Rhee intentó reelegirse nuevamente en 1960, pero violentas protestas estudiantiles se lo impidieron. La elección de ese año la ganó Chang Myon.

Durante la década de los cincuenta Corea vivió momentos de inestabilidad económica, hubo inflación pero también crecimiento del PIB, se impulsó una amplia reforma agraria, los recursos que obtuvieron los terratenientes los trasladaron a inversiones en la manufactura; ello provocó un gran crecimiento de las importaciones, y casi nada de exportaciones, el déficit comercial era enorme en 1960, 33 millones de dólares de exportaciones y 305 millones de importaciones. Durante esa década también inició la política de sustitución de importaciones usando la protección comercial, tal como ocurrió en México.

En 1961 hubo un golpe militar encabezado por Park Chung-hee, quien gobernó de 1961 hasta 1979; Park también gobernó de forma autoritaria. Este Gobierno significó un punto de inflexión en el desarrollo de Corea: impulsó la profesionalización de la burocracia, diseñó planes quinquenales donde se establecían metas muy ambiciosas para impulsar el desarrollo industrial, y cuyas etapas eran vigiladas por la Junta de Planificación Económica (JPE); por ejemplo, en el primer plan quinquenal puso como meta crecer al 7.1%, meta que fue criticada por Estados Unidos por ser muy ambiciosa, la sorpresa es que el PIB creció en promedio 8.9%.

Park fue muy pragmático, ya que en los siguientes planes quinquenales impulsó la industria de acero y automotriz, impulsó las exportaciones a través de zonas libres e impulsó el desarrollo regional con una política innovadora: regalar sacos de cemento y varilla para impulsar proyectos comunitarios. Durante los años setenta continuó la industrialización, ahora con la industria pesada, química, electrónica y naviera. Todas sus metas se iban cumpliendo porque el Gobierno mantenía un férreo control de cada uno de los planes quinquenales, mezclando el apoyo a la iniciativa privada nacional, con la represión a la población que se manifestaba por su estilo autoritario de gobernar. Los planes quinquenales no eran ocurrencias, al contrario, eran debidamente elaborados por un grupo de expertos a través de dos modelos, uno macroeconómico y otro de insumo-producto.

Park mantuvo muchas reservas con la inversión extranjera puesto que la política industrial era muy clara: favorecer el crecimiento de la industria nacional, primero con industria ligera, luego pesada y finalmente de alta tecnología; en todo momento se mantuvo la rectoría del Estado. Uno de los resultados de esta estrategia de crecimiento de la industria fue en las exportaciones, éstas se multiplicaron por 10 en los sesenta, pasando de 33 millones de dólares en 1960 a 835 en 1970.

Una enorme diferencia con México fue que los planes quinquenales identificaban sectores industriales ganadores, los cuales eran apoyados por el Gobierno, y la política de protección iba eliminándose en aquellas industrias que ganaban en aumentos de la productividad, esto las obligaba a competir con los mercados externos.

Park fue asesinado en octubre de 1979. Después de revueltas civiles quedó en el Gobierno Chun Doo-hwan, quien también gobernó de forma autoritaria. Chun impulsó la apertura comercial de forma gradual, manteniendo un férreo control de un Estado desarrollista; impulsó la apertura financiera y para evitar la concentración industrial obligó a los grandes consorcios empresariales (Chaebol) a fraccionar sus acciones, siempre cuidando que éstas no se quedaran en pocas manos.

Corea vivió momentos de alta inflación, 1978-1980, que sin embargo disminuyó durante el resto de la década de los ochenta; igualmente la deuda pública tuvo un aumento durante los setenta en 22% del PIB, pero la contención del gasto del Gobierno logró disminuirla drásticamente durante los ochenta y noventa, a 7% del PIB. En 1982 el Gobierno coreano dio un salto cualitativo: anunció el plan para producir semiconductores; este proyecto tuvo resultados espectaculares pues en 1992 la exportación de los chips DRAM representó 17% de las exportaciones totales de ese país.

En 1997 Corea vivió una crisis, hubo un efecto de contagio de la crisis asiática, además compromisos de pago de deuda de corto plazo provocaron que la deuda de los grandes consorcios industriales aumentaran y también caída de los precios de los chips DRAM coreanos. El FMI impuso un programa de ajuste similar a los que impuso en México: aumento de las tasas de interés, reestructuración financiera, mayor independencia del banco central, mayor apertura comercial y a la IED, además de un ambicioso plan para reestructurar los consorcios empresariales. Para finales de esa década Corea ya había salido de esa crisis.

En 2002 ganó la presidencia Roh Moo-hyun. El nuevo Gobierno continuó impulsando las zonas económicas libres; en 2003 impulsó el desarrollo de 10 sectores estratégicos de alta tecnología para promover el crecimiento futuro y continuó la apertura de la economía, siempre con la vigilancia del Gobierno. En 2008 inició un nuevo gobierno Lee Myung-bak, un empresario que había formado parte de Hyundai. Lee impulsó el Plan Corea 747 que estableció como objetivo crecer al 7% promedio anual y alcanzar un ingreso *per cápita* de 40 mil dólares y constituirse en la séptima economía mundial. Además impulsó una política pragmática de acuerdos comerciales, lo mismo con China, con la Unión Europea y con Rusia. En 2012 ganó la presidencia una mujer, Park Geun-hye, hija de Park Chung; ella impulsó planes trianuales para la innovación económica, Park continuó el apoyo a las empresas, sobre todo a las pymes; una política que no aplicó México fue que la banca comercial estaba obligada a otorgar 45% de los créditos a las pymes, además de que se liberalizó aún más la inversión foránea, siempre manteniendo el control del capital nacional.

En síntesis, la historia económica de Corea está marcada por la presencia de gobiernos autoritarios que impulsaron políticas pragmáticas para desarrollar el país; al igual que México, siguieron el modelo sustitutivo de importaciones, primero impulsando el nacimiento de industria ligera, pero con ellos sí funcionó la creación de industria pesada. Ello les permitió que durante sus periodos de crecimiento el balance comercial fuera positivo; había divisas suficientes, esto les permitió manejar su tipo de cambio para controlar su balance financiero, sus tasas de interés y su endeudamiento. Al igual que México sufrieron varias crisis, pero nunca fueron tan agudas como para

aceptar todos los condicionamientos del FMI, como sí ocurrió en México, por ello mantuvieron el control de la IED, sólo en la medida en que fuera benéfica para su desarrollo. Todo el tiempo se mantuvo la rectoría del Estado que les permitió impulsar planes quinquenales, trianuales, zonas económicas libres e impulsar la apertura gradual de su economía, políticas siempre debidamente supervisadas por los sucesivos gobiernos.

En la parte final del libro los autores diseñan un modelo VAR que involucra cuatro variables: PIB, exportaciones (Exp), importaciones (Imp) e inversión extranjera (IED); evalúan el periodo de 1982 a 2015. El objetivo fue evaluar dos hipótesis teóricas, la primera propuesta por la corriente dominante que asume que las Exp estimulan el crecimiento (PIB); la segunda, que es el crecimiento económico lo que induce las Exp. Es decir, la primera postula que la apertura comercial facilita las importaciones de bienes más baratos y ello favorece el crecimiento; al contrario, la otra visión postula que las importaciones destruyen capacidades productivas locales y por tanto limitan el crecimiento.

Los principales resultados del modelo para ambos países apuntan que para Corea el efecto de las Exp sobre el PIB es casi inexistente, mientras que para México las Exp sí estimulan el PIB pero con efectos reducidos; para Corea es al revés, el crecimiento del PIB sí estimula las Exp, esto refuerza la hipótesis de que este país sí logró crear nuevas y competitivas industrias que favorecieron su exponencial crecimiento de las Exp. En ambos países la IED no está relacionada con el crecimiento del PIB, por ello no se justifican las sucesivas políticas seguidas por muchos gobiernos de México que otorgaron todos los apoyos a la IED, en lugar de apoyar a las empresas locales. En lugar de ello se debió seguir, como se hizo en Corea, la adopción de criterios para regularla. Este resultado obliga a revisar la política de atracción de IED y la promoción de Exp con el fin de promover el crecimiento; esta estrategia evidentemente ha fracasado.