

Análisis

Singapur: el caso de un Estado desarrollista

DOI: 10.32870/mycp.v5i17.173

Roberto Hernández Hernández*

Singapur es un país con un alto nivel de vida y equitativa distribución del ingreso. Es un centro comercial, industrial y financiero de gran importancia para el sudeste de Asia y aun para el mundo; una ciudad-Estado que en medio siglo se ha transformado sustancialmente, al pasar de economía de entrepuerto a una de reciente industrialización, y alcanzar la categoría de desarrollo avanzado. Singapur aspira a convertirse en un país plenamente desarrollado para el 2030.

¿Cuáles son factores que han determinado que una pequeña isla de 646 kilómetros cuadrados y 4.3 millones de habitantes, ubicada en el extremo de la península malaya, haya construido una de las economías más competitivas a nivel mundial, con pleno empleo, alto nivel de ingreso per cápita y elevadas tasas de crecimiento económico?¹ La explicación la encontramos en una conjunción de factores históricos, políticos, económicos y socioculturales que influyeron en el establecimiento de un Estado desarrollista, con características de dictadura “blanda” y liberalismo no democrático, así como en externalidades relacionadas con la Guerra Fría y la apertura de los mercados externos.

Antes de entrar al análisis del Estado desarrollista y las modalidades adoptadas por Singapur es conveniente abordar de manera sucinta –a manera de encuadre– la historia de este país, su configuración étnica y su relación con el exterior.

* Investigador del Departamento de Estudios del Pacífico de la Universidad de Guadalajara.
ORCID <http://orcid.org/0000-0002-9145-5865>

Marco histórico

Las primeras referencias sobre Singapur se remontan a registros chinos del siglo III de nuestra era, cuando fue conocido como «Pu-luo-chung» (la isla al final de una península). Acerca de los habitantes de la isla de esa época se sabe muy poco. Localizada en la punta de la península malaya, Singapur es confluencia natural de varias rutas marítimas. Por ello, desde mucho tiempo atrás fue visitada por chinos, hindúes, árabes y portugueses.

Fue un centro comercial del imperio Srivijaya antes de que éste fuera destruido por el imperio Majapahit en el siglo XIV. Posteriormente la isla formó parte del sultanato de Malaca como parte del imperio Johore. Para entonces fue conocida como Temasek (ciudad en el mar). Asimismo, fue en este periodo histórico que adquirió el nombre con el que ahora se le conoce “Singa Pura” o “Ciudad del León”. La isla, escasamente poblada, fue cedida en 1819 a la Compañía Británica de la India Oriental por conducto de Sir Stamford Raffles, quien ese mismo año fundó la moderna ciudad de Singapur.

En la lucha imperialista de las potencias europeas se percibió el valor estratégico de Singapur, en el contexto regional de la península de Malasia. Para este tiempo Gran Bretaña tenía la necesidad de acondicionar una “casa a mitad del camino” para reparar, alimentar y proteger la flota de su creciente imperio, que se extendía hasta Asia oriental y necesitaba consolidar. Asimismo, este punto tenía un valor estratégico para prevenir cualquier avance de

Holanda en la región. De este modo se convirtió en una estación comercial del imperio británico. La política de libre comercio establecida para Singapur atrajo comerciantes de toda Asia, del norte de África y de Estados Unidos. Para 1824, cinco años después de su fundación, la población de Singapur había crecido de 150 a 10,000 habitantes².

En 1832, Singapur se convirtió en el centro del gobierno para el Asentamiento de los Estrechos de Penang, Malaca y Singapur. En 1867 la isla fue formalmente transferida de la Compañía Británica de la India Oriental a la Corona inglesa. La apertura del canal de Suez en 1869 y la llegada del telégrafo y los barcos de vapor incrementaron la importancia de Singapur como centro para la expansión comercial entre Este y Oeste. Para finales del siglo XIX y principios del XX Singapur se había convertido en uno de los principales puertos del comercio de estaño y caucho a nivel mundial. En 1938 se terminó de construir la base naval de Sembawang y la isla fue reforzada, militarmente, al inicio de la Segunda Guerra Mundial; sin embargo, ello no impidió que a principios de 1942 fuera ocupada por Japón. Fue recuperada por Inglaterra en septiembre de 1945.

En 1946, ya no como parte del Asentamiento de los Estrechos fue, constituida como una colonia de la Corona inglesa, junto con la isla Navidad y las islas Cocos (Keeling). Después de una década de intranquilidad social, Singapur se separa de las islas Navidad y los Cocos para convertirse en un Estado independiente (junio de 1959). En agosto de 1963, como producto del referéndum del año anterior, se fusionó con Malasia, Sarawak y Sabah para formar la Federación Malaya. Sin embargo, los desacuerdos y fricciones que pronto

surgieron -principalmente por los temores de Malasia, de que Singapur, con su mayoría china, controlara la economía de la federación- propiciaron la separación, de mutuo acuerdo, y la fundación de una república independiente en la isla (agosto de 1965)³.

Luego Singapur pasó a formar parte de la Commonwealth de Naciones, y en 1965 de las Naciones Unidas. Fue uno de los miembros fundadores de la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ASEAN) en 1967, pero al mismo tiempo estableció fuertes lazos económicos y estratégicos con Estados Unidos.

La figura política más influyente de Singapur ha sido el primer ministro Lee Kuan Yew, quien gobernó por 31 años hasta su renuncia en 1990. Este país experimentó un firme crecimiento económico y diversificación durante su mandato, pero la política gubernamental fue criticada internacionalmente durante los años ochenta y noventa por el duro tratamiento a los disidentes políticos y por su severo sistema judicial. En 1990, Goh Chok Tong fue electo primer ministro, pero Lee mantuvo considerable influencia dentro del gobierno. En 1993, Ong Teng Cheong, ex presidente del

**El Estado
desarrollista en
Singapur se
caracteriza por su
fortaleza y
autoritarismo, y por
estar profundamente
integrado con la
sociedad a través de
alianzas
socioeconómicas
semipermanentes**

Partido Acción Popular (PAP), se convirtió por primera vez en presidente a través de elecciones directas. No obstante las victorias del partido del gobierno, en las encuestas realizadas durante las elecciones legislativas en 1997 se detectó una creciente oposición popular. Después de la crisis económica de 1998, Singapur redujo los salarios y permitió que su moneda se ajustara a la baja, situación que, aparentemente, afectó su posición de centro financiero mundial. Sellaban Amaniatan Atan, como candidato del PAP, sin oposición, fue electo presidente en 1999⁴.

Cuadro 1
Singapur: crecimiento poblacional y composición étnica

Año	Población total	Chinos	Malayos	Hindúes	Otros
1824	10,683	31	60	7	2
1840	35,389	50	37	10	3
1860	81,734	61	20	16	3
1891	181,602	67	20	9	4
1911	303,321	72	14	9	5
1931	557,745	75	12	10	4
1947	938,144	78	12	8	2
1957	1,445,929	75	14	7	2
1970	2,074,507	76	15	7	2
1980	2,413,945	77	15	6	2
1988	2,670,000	76	15	6	2

FUENTE: Library of Congress. Federal Research Division. Country Studies (http://leweb2.loc.gov/frd/cs/singapore/sg_appen.html)

Composición étnica

Factor clave para entender su política interna y externa, así como las modalidades de su desarrollo económico y social, las cuales se definen sobre la base de la conservación del equilibrio entre los diversos grupos étnicos que el Estado intenta conservar⁵, la composición étnica de Singapur y la dominación numérica de la comunidad china, como se muestra en el cuadro 1, explican en gran medida la pauta histórica de la migración. A finales del siglo XIX gran cantidad de chinos migró a Malasia para trabajar en la industria del estaño. Intermediarios chinos de Singapur y Kuala Lumpur controlaron el abasto de mano de obra. Para principios del siglo XX cerca de 75 % de la población era de origen chino.

Por su parte, el origen de la población malaya de Singapur es más complejo. Algunos malayos ya vivían aquí cuando Raffles arribó en 1829. Posteriormente, una oleada de migración tuvo lugar desde Malaca, seguida por una de migrantes javaneses a mediados del siglo XIX. Aún después, durante la Segunda Guerra Mundial, los japoneses trajeron una gran cantidad de trabajadores conscriptos javaneses⁶.

La composición de la población hindú de Singapur tiene su origen, en gran parte, en la política laboral del imperio británico hacia la colonia. La mayoría de los hindúes que habitan en la isla, lingüísticamente, son de origen tamil, malayalee o telegu. No obstante la proporción mayoritaria de los singapurenses de origen chino, los regímenes del PAP han promovido la visión de una sociedad “multirracial”, en la cual las diferencias étnicas sean suprimidas. Ello ha evitado los brotes de violencia interracial, a pesar del rango de restricciones en la actividad política y en las libertades individuales, que surten efecto de manera general.

Aun cuando el gobierno manifiesta una propensión hacia la equidad racial y la meritocracia, persiste la discriminación y la preponderancia étnica, que se manifiesta en los puestos públicos y la milicia. Para prevenir la violencia por razones de este tipo, el PAP ha impulsado una serie de políticas educativas y culturales, y permitido una mayor libertad de prensa e independencia del poder judicial⁷.

La relación de Singapur con Malasia

La historia de Singapur estuvo ligada al desarrollo de Malasia, desde el surgimiento de ambas hasta la separación definitiva. Singapur,

junto con Penang, fueron las bases para la penetración británica en la península malaya. Mineros y trabajadores de las plantaciones, de origen chino, se trasladaron desde el Asentamiento de los Estrechos, iniciando así el desarrollo de la península. En el decenio de 1870, cuando estallaron los conflictos entre los diferentes grupos de mineros, el gobierno británico intervino y extendió su hegemonía sobre los estados malayos de la península⁸.

Para comienzos del siglo XX, Singapur, había sido desplazado por Kuala Lumpur como centro administrativo de las colonias británicas de los Estados federados y no federados de la península malaya. Aunque como estación terminal del sistema ferroviario para la península, y como centro bancario y comercial de la región, Singapur retuvo su primacía de capital económica del imperio británico en el mundo malayo.

La facilidad con que la isla fue tomada por los japoneses en 1942 demostró lo infructuoso de tratar de mantenerla como colonia si el Estado no controlaba las rutas áreas y marítimas circundantes. Después de la guerra, los británicos iniciaron el proceso de descolonización. Con su abrumadora población china, Singapur fue vista como incompatible con las aspiraciones políticas de los malayos. Así, la Federación de Malasia se mantuvo administrativamente separada de Singapur y cada una inició el desarrollo de su propia estructura política. El decenio de 1950 estuvo marcado por brotes de violencia entre las comunidades china y malaya, así como por la estrategia británica para destruir los movimientos comunista y socialista en éstas.

La aspiración a la independencia, en los años cincuenta, hizo emerger partidos políticos, entre ellos el Frente Socialista (Barisan Sosalis) y el Partido Acción Popular (PAP). Éste fue dirigido por Lee Kuan Yew, un abogado educado en Londres, quien para principios de los años sesenta había emergido como el claro vencedor en la lucha por el poder para dominar el nuevo Estado. Una vez lograda la independencia, Lee propició y logró la integración de Singapur a la

Federación Malaya, pero después de un año de relaciones difíciles dentro de ésta, lo dirigió a la total independencia en 1965. El PAP se ha mantenido desde entonces en el poder. A finales del siglo XX la isla-república había realizado la transición de entrepuerto a un centro manufacturero orientado a la exportación, y alcanzado un impresionante nivel de progreso económico⁹.

El Estado desarrollista

Un Estado desarrollista (ED), en términos generales, es el que define al desarrollo económico como la prioridad de la política gubernamental y, además, es capaz de diseñar los instrumentos necesarios para cumplir con ese objetivo. Asimismo, el ED promueve las perspectivas empresariales a largo plazo entre las elites industriales por medio de la integración de grupos empresariales clave, y resiste las demandas de los grupos de interés especiales que comprometen el crecimiento. Es el que logra establecer un balance funcional entre las ramas de la producción, al afinar las coaliciones distributivas y legitimar sus lazos institucionales con el sector laboral y otros grupos. Asimismo, mantiene su autonomía en el contexto del cambio geopolítico. De este modo, el Estado establece un círculo virtuoso de cambio institucional que impulsa la capacidad de transformación y construye el capital social. En este contexto el ED armoniza el dualismo entre una arena internacional liberal de *laissez-faire* y su contraparte de intervencionismo interno keynesiano¹⁰.

Para el ED la política industrial no implica una alternativa al mercado, ni su desplazamiento, sino la intencionalidad de alterar los incentivos dentro del mercado para influenciar la conducta de productores, consumidores e inversionistas.

En este esquema, un Estado y una burocracia fuertes parecen legitimarse por medio de una perspectiva experimental, no doctrinaria, que propicia la industrialización avanzada y genera altas y sostenidas tasas de crecimiento económico, así como el cambio

estructural en los sistemas productivos. El potencial de un Estado desarrollista descansa en su habilidad y capacidad de anticipar y responder a los cambios económicos. En particular, su capacidad transformativa se manifiesta al adaptar los impactos y presiones del exterior por medio de la generación de medios para gobernar el proceso del cambio industrial¹¹.

El Estado desarrollista en Asia oriental.

La primera de las características centrales del Estado desarrollista, en esta región, es que el crecimiento pareciera avanzar por oleadas a las que sucesivamente se incorporan más países (metáfora de los gansos voladores). La primera oleada tuvo a Japón como protagonista desde la segunda mitad de los años cincuenta; la segunda involucró a Singapur, Corea del Sur, Taiwan y Hong Kong desde finales de los años cincuenta e inicios de los sesenta. La tercera, que surge en la segunda mitad de los años setenta, involucra a Malasia, Tailandia, China e Indonesia, y la cuarta, que se presenta a finales del siglo XX, la protagonizan Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam¹².

Otra característica del Estado desarrollista de Asia oriental es que no sólo genera procesos de crecimiento acelerado, sino que promueve el cambio estructural para modificar pautas tradicionales de comportamiento económico y para crear nuevas energías de carácter económico y cultural. La consolidación de las relaciones intersectoriales, el aumento de la capacidad competitiva a niveles internacionales, la reducción paulatina del desempleo y subempleo, la mejora en los indicadores de bienestar social, son señales indiscutibles de la fuerza de procesos que parecen encaminados a la superación de los rasgos más graves de realidades típicamente subdesarrolladas.

El dato común a la mayoría, si no es que a la totalidad de las experiencias asiáticas, es el sentido de urgencia estratégica del desarrollo que surge de una percepción de fragilidad nacional que necesita ser «corregida» frente a un contexto internacional amenazante. El desarrollo económico -como requisito de

legitimación social interna y, por consiguiente, como condición de resistencia eficaz frente a posibles amenazas externas- se convierte así en condición vital de estabilidad política. Además de que los éxitos iniciales de carácter económico de algunos países del área activan rivalidades y voluntades imitativas, poniendo en movimiento una verdadera «maquinaria regional» de desarrollo¹³.

La acción pública estimula actividades específicas, mantiene bajo control gran parte del sistema financiero, promueve las exportaciones y la sustitución de importaciones en ramas consideradas estratégicas, alienta cambios estructurales en distintas áreas de la actividad económica. Todo ello ocurre, en general, en regímenes políticos autoritarios con un escaso o nulo interés en conservar estructuras productivas arcaicas, sustento de privilegios económicos tradicionales. Surge así la paradoja asiática de regímenes autoritarios no conservadores que propician, simultáneamente, el crecimiento económico y la integración nacional. La reducción del desempleo a sus mínimos términos, la reforma agraria, que abre nuevas expectativas de bienestar a amplios segmentos del campo, así como la atención especial a la profesionalización de burocracias y cuadros intermedios, constituyen factores decisivos en términos de movilidad social.

El protagonismo económico del Estado, su capacidad para controlar las presiones sociales y la posibilidad de evitar que las exigencias a corto plazo puedan desviar de un camino de consolidación estructural a largo plazo, parecerían ser tareas asumibles sólo por regímenes políticamente autoritarios. Su eficacia no proviene de su capacidad para alimentar una especie de disciplina social forzosa o del grado de despotismo de sus dirigentes, sino, y sobre todo, de la capacidad del Estado de operar en función de intereses globales que afectan, ahí donde sea requerido, intereses específicos a veces poderosos. Un régimen burocrático-autoritario supone la disponibilidad de estructuras estatales fuertes, o sea una burocracia firmemente establecida (o que pueda constituirse rápidamente a partir de

un tejido cultural que favorezca su estructuración), un alto grado de legitimación social del Estado y un elevado prestigio de los dirigentes gubernamentales a los ojos de las principales fuerzas sociales organizadas. Opera en esta región un tejido cultural profundo que tiende a rodear al poder de una aureola de respeto social que lo pone en posición de fuerza con relación a los grupos específicos de interés¹⁴.

En Asia oriental, la exclusión de las masas de la participación en procesos negociadores que pudieran afectar las variables centrales de los nuevos proyectos de desarrollo resulta históricamente facilitada cuando menos por dos razones. La primera es que en Asia, y por razones que corresponden a un recorrido histórico propio, la legitimación social de las instituciones políticas parecería depender mucho más de los resultados de la acción de los gobernantes que del sistema de reglas que vinculan sus decisiones y limitan sus poderes. En varios países de la región, la tradición democrática es apenas incipiente o es del todo inexistente¹⁵.

Aunque es obvio, vale la pena señalar que Asia oriental, en lo que concierne al Estado, no es una realidad homogénea; sus raíces históricas y sus relaciones con la sociedad varían de un país a otro. Mientras que en países como Singapur, Corea del Sur y Taiwan el poder del Estado ha resultado decisivo, encontramos situaciones en que se ha ejercido a través de mecanismos y fórmulas menos contundentes. No obstante las diferencias internas, producto de realidades específicas, es evidente la existencia del Estado como estructura capaz de encarnar, con gran eficacia y alto grado de coherencia interna, proyectos de desarrollo nacional considerados, al mismo tiempo, vitales y urgentes¹⁶.

Características del Estado desarrollista de Singapur

Los orígenes y la evolución del Estado desarrollista tienen una estrecha relación con el Partido Acción Popular, en el poder desde 1959. Por razones de carácter político y

económico el PAP ha mantenido cierta distancia, si es que no una marcada antipatía, con el sector privado local. La estrategia de marginar a la comunidad empresarial de origen chino, en lugar de apoyarse en ella, corresponde con su preferencia por el modelo de desarrollo de «dos piernas», cuya base de industrialización se sustentaría en las empresas paraestatales y transnacionales. Adicionalmente, se siguió la fórmula de desarrollar el ensamblaje y orientar la producción al mercado externo, con la que se logró un rápido crecimiento económico.

Los factores políticos los encontramos en que el apego del PAP, en sus inicios, a una ideología socialista fabiana, en el chovinismo chino de algunos de los prominentes líderes empresariales y en el financiamiento a la izquierda por parte de los empresarios. Cuando el PAP estaba en la oposición, entre 1955 y 1959, se marcaron aún más las diferencias debido a la propensión del gobierno de buscar el apoyo, tanto de la comunidad china, como de la izquierda. Así, al ganar el PAP las lecciones en 1959, Lee Kuan Yew cambió de una retórica de carácter socialista a un enfoque de industrialización tipo capitalista¹⁷.

Los fuertes lazos de carácter estratégico y económico que Singapur estableció desde su independencia con Estados Unidos, le dieron el apoyo necesario para el cambio en su estrategia de desarrollo. El apoyo específico sobre esta perspectiva de industrialización quedó de manifiesto en el reporte del Banco Mundial, en el Programa de Desarrollo Industrial Lyle y en el Reporte Winsemius¹⁸. Ante la incertidumbre de mantener su sobrevivencia como nación, Singapur cambió la estrategia de alianzas regionales (como la que había intentado con Malasia), por otras de carácter global.

Adicionalmente, con la nueva perspectiva, los líderes del PAP reflejaron el pensamiento de muchas de las elites de los países recientemente independizados, para los cuales la industrialización era la clave de la transformación económica.

Buscó los apoyos domésticos que requería para llevar a cabo sus políticas por medio de relaciones directas con la población, centrándose en dos elementos de carácter redistributivo, tanto de la riqueza generada, como de la que se fuera generando con la propia estrategia: casa y trabajo para los habitantes de la isla. Los dos pilares institucionales del Estado desarrollista de Singapur fueron la Junta de Desarrollo Habitacional (creada en 1960) y la Junta de Desarrollo Económico (en 1961).

Estas políticas del PAP pusieron en conflicto directo al gobierno con los intereses privados. La que más tensó la relación fue la política de adquisición de tierras. Aunque algunos terratenientes chinos y pequeños empresarios dispusieron propiedades para renovación y desarrollo urbano, construcción de vivienda de propiedad pública, reubicaciones y para otros propósitos, en general los precios de adquisición tuvieron un carácter confiscatorio, que irritaron a un sector importante de los empresarios. Sin embargo, permitieron reducir el presupuesto fiscal y entregar la vivienda pública a la población a precios bajos, ya fuese en renta o en venta¹⁹.

El papel dominante de las empresas transnacionales (ET), asociadas con las empresas paraestatales (EP), permitió al Estado realizar el «salto étnico», esto es, prescindir del capital y los empresarios de origen chino. El arrancar la estrategia de industrialización, a partir de las grandes empresas, se consideró como un necesario primer paso para dar a los subcontratistas locales el tiempo necesario para generar crecimiento. Este argumento ganó más apoyo después del fracaso de la integración con Malasia²⁰.

Para 1985 los cambios en la economía mundial, los avances tecnológicos y los compromisos adquiridos con organismos internacionales propiciaron una relación más directa con el sector privado, incluyendo a las pequeñas y medianas empresas (pymes)²¹. Al respecto, después de 1989, en el contexto del Plan Maestro para las pymes, la Junta de Desarrollo Económico ha tratado de sanear a

las “empresas locales con perspectivas” y balancear así la dicotomía ET-EP. Otro de los objetivos de la privatización era profundizar en el mercado de valores, el cual tuvo nexos con la bolsa de valores de Kuala Lumpur hasta 1989.

Aunque para 1989 ya se habían dado algunas privatizaciones, sin embargo fue a partir de entonces que el sector público reportó un esfuerzo más estructurado y sistemático. Ello no ha implicado que el Estado se deshaga de todos sus activos; por el contrario, mantiene un peso importante dentro de la estructura industrial de Singapur. Por otro lado, a diferencia de lo que sucede en otros países, Singapur ha privatizado empresas sanas con números negros. Un ejemplo es la diversificación parcial de la Autoridad de Telecomunicaciones de Singapur (STS), de donde surgió la Singapore Telecommunications (Singtel) en 1993. La apertura en este campo, que rompió con el monopolio estatal, fue producto de la desregulación tecnológica en la industria de las telecomunicaciones y de los acuerdos de liberalización de la OMC.

Al Estado desarrollista de Singapur se le conoce también como Singapore Inc., debido a que las EP han determinado el crecimiento económico del país. Este esquema se caracteriza por un Estado fuerte y autoritario, en el que no se presenta una fuerte división con la sociedad, con la cual está, empero, profundamente integrado a través de alianzas socioeconómicas semipermanentes. Las crisis que se presentan en esta relación corresponden, en esencia, a la necesidad de legitimación de las decisiones de arriba hacia abajo. El sector privado, en general, ha cumplido la función de demandante y abastecedor de los sectores estatales, adherido a las directrices del gobierno. Los empresarios locales fueron considerados inadecuados para enfrentar el reto de generar el crecimiento orientado a las exportaciones y fueron marginados.

Sin embargo, la dinámica de la economía política interna y el medio ambiente externo, incluyendo la crisis asiática de 1997, han puesto de relieve los planteamientos sobre el modelo

de crecimiento con equidad, los equilibrios de poder y las relaciones del gobierno con las empresas privadas. Aunque el esquema de Singapore Inc. ha sido relativamente transparente y robusto, la situación actual plantea al gobierno nuevos retos, como los de la tecnología de información y comunicación, la economía basada en el conocimiento, la nueva economía, los procesos de globalización y los compromisos de liberalización comercial adquiridos en el marco de la Organización Mundial de Comercio²².

Con el tiempo, el mercado y la industrialización controlada han madurado para dar un mayor reconocimiento al sector privado, especialmente con la participación de las ET, y la competencia internacional. Sin embargo, la reagrupación empresarial que se pretende con el apoyo a las empresas locales con perspectivas, requiere más que incubaciones con fondos estatales, y de una cultura empresarial que abarque desde educación hasta medio ambiente.

La dictadura "blanda" en Singapur

La dictadura «blanda» en Singapur se caracteriza por un Estado vigilante e intervencionista, que rige cada aspecto de la vida y reprime la disidencia política²³. En términos políticos se percibe como la carencia de una democracia al estilo "occidental", no obstante que posee las instituciones democráticas básicas heredadas de la tradición política británica. Después de 40 años de independencia, la mayoría de estas instituciones sobreviven con relativamente pocas modificaciones. En consecuencia, el debate actual no es acerca de la supervivencia de la democracia, sino de la "transición democrática" a partir del "autoritarismo blando"²⁴.

Una explicación de la permanencia de las instituciones democráticas básicas y la carencia simultánea de los ideales y las prácticas democráticas al estilo occidental la encontramos en los «valores asiáticos». Desde esta perspectiva las culturas asiáticas se caracterizan por una serie de valores que incluyen la obediencia a la autoridad, una intensa lealtad a

los grupos y una sumersión de la identidad individual a la identidad colectiva, que las hacen incompatibles con la democracia y los derechos humanos²⁵.

Una perspectiva histórico-estructural, proporciona elementos adicionales para entender el fenómeno de la dictadura "blanda". Al término de la Segunda Guerra Mundial, los oficiales británicos restablecieron el sistema colonial en Singapur con el compromiso de otorgar la independencia de manera gradual después de una cuidadosa preparación. Sin embargo, el rigor de la guerra había generado tensiones y producido una escalada de movilizaciones políticas de los diferentes grupos étnicos que buscaban ocupar los espacios claves en vísperas de la independencia. Para 1945 la población de Singapur estaba constituida por 75 % de chinos, 14 % de malayos, 8 % de hindúes y 2.5 % de «otros», proporción que ha variado muy poco, como veremos más adelante.

En lugar de una transición gradual a la democracia y a la independencia, los británicos fueron forzados a realizar concesiones por separado a las comunidades étnicas. En consecuencia, la introducción de las instituciones democráticas fue retardada, debido a la urgencia de resolver los crecientes conflictos étnicos que surgían de manera cotidiana. Los oficiales británicos realizaron las negociaciones directamente con los líderes de las principales comunidades. La mayoría de los políticos locales demandaban una rápida transición a la independencia y al mismo tiempo apoyaban la democracia popular y los derechos humanos. Nadie cuestionaba si la democracia era congruente con los «valores asiáticos» o dudaban sobre la necesidad de un poder judicial independiente para proteger los derechos humanos contra el poder soberano del nuevo gobierno. Como consecuencia, el trasplante en bloque de las instituciones democráticas al estilo británico fue realizado con facilidad y con amplio apoyo popular²⁶.

La introducción de las elecciones y las instituciones de representación popular no produjeron una amplia participación popular en

los asuntos políticos. Ni el público ni las elites habían experimentado con la democracia. El sistema colonial, aún en sus fases más benévolas, había sido altamente autoritario. Cada comunidad étnica apoyó a los líderes de un status jerárquico tradicional o de la cúspide de varias redes patronales-clientelares. Los chinos eran descendientes de inmigrantes que, en su país de origen, frecuentemente, habían estado afiliados a las sociedades secretas dedicadas a la revolución o a la resistencia campesina contra la autoridad imperial china. En el sudeste de Asia, bajo el dominio colonial europeo, continuó esta tradición a la resistencia. La mayoría de los chinos de ultramar desconfiaban de las autoridades públicas y veían al gobierno como algo que había que evitar, no apoyar. Los malayos, por su parte, apoyaron a los líderes locales y regionales agrupados alrededor de las cortes reales de Malasia a nivel estatal. Los hindúes apoyaron a los líderes carismáticos surgidos de los sindicatos o las asociaciones culturales. Para todas las comunidades, los «valores asiáticos» significan lealtad comunal, desconfianza del gobierno y el evitar responsabilidad individual o colectiva para con los intereses públicos de carácter general. Pocos podrían reconocerse o empatizar con los reclamos de las comunidades étnicas que no fueron las suyas. En este contexto, las elecciones y el gobierno parlamentario sentaron las bases para los rituales de legitimidad, mientras los hábitos y las actitudes requeridas para una cultura cívica y una democracia participativa permanecían en gran parte sin cultivarse²⁷.

Empujado hacia la independencia en 1965, Singapur se enfrentó a un incierto y peligroso futuro. En respuesta, Lee Kuan Yew llamó a los ciudadanos a apoyar una estrategia integral de supervivencia. Singapur podría cultivar los lazos económicos alrededor del mundo, mientras, al mismo tiempo, defendía su pequeño territorio de cualquier potencial amenaza vecinal. Una virtual mentalidad de país sitiado fue desarrollada por el PAP para movilizar los recursos humanos y económicos y hacer frente a este reto. El rápido comercio internacional y desarrollo económico bajo la guía del PAP se

convertiría en el sustituto de los lazos económicos con Malasia.

En los campos de la cultura, los valores y la educación, el PAP ha integrado el conocimiento «occidental» sin perder su identidad asiática. De este modo, desde la independencia ha diseñado y puesto en práctica políticas con diversos grados de efectividad, en ocasiones contradictorias. Primero eliminó las escuelas chinas y el estímulo de la educación en inglés entre los chinos. Años más tarde promovió el confucianismo²⁸. Ante el fracaso de la campaña sobre la ética confuciana, a finales de los años ochenta, el PAP desarrolló una ideología nacional con el nombre de «valores compartidos», que de acuerdo con el *Libro Blanco* de 1991 son los siguientes: a) la nación antes que la comunidad y la sociedad por encima de uno mismo, b) la familia es la unidad básica de la sociedad, c) apoyo comunitario y respeto para el individuo, d) consenso en lugar de conflicto, y e) armonía racial y religiosa²⁹.

Los resultados económicos. Fue en el contexto político, social y cultural anterior, que la economía de Singapur, devastada a mediados de los años setenta, aislada de Malasia en 1965 y abandonada como centro de distribución y base militar por un imperio británico en retirada en 1968, contra todas las previsiones, se estableció como el escaparate del nuevo proceso de desarrollo, construyendo una identidad nacional sobre la base de inversión internacional atraída y protegida por una ciudad-Estado desarrollista³⁰.

En términos económicos, un factor determinante del desarrollo de Singapur fue la afluencia masiva de capital procedente de dos fuentes principales: a) la inversión extranjera directa, que representó entre 10 y 20 % del PNB durante los años sesenta y b) un incremento excepcional del ahorro nacional bruto, que alcanzó 42 % del PNB a mediados de los años ochenta, la tasa más elevada del mundo. Para el período de 1966-1985, el ahorro nacional bruto representó más del 70 por ciento de la formación bruta total del capital nacional, generado en gran parte por el sector público (46 por ciento)

principalmente a través del Fondo Central de Previsión. El gobierno invirtió la mayor parte de estos ahorros en infraestructura social y física, y en empresas públicas (en los años ochenta había en Singapur más de 500 empresas públicas). También invirtió en el extranjero, en valores y bienes raíces, para disminuir la vulnerabilidad de sus ingresos frente a los ciclos de su economía. Además, aproximadamente una cuarta parte de los ingresos totales del gobierno se mantuvieron en un fondo de desarrollo gubernamental para estabilizar la economía y financiar gastos estratégicos. Esta reserva proporcionó al gobierno un importante instrumento para asegurar la estabilidad monetaria y controlar la inflación³¹.

Entre los factores decisivos que atrajeron la inversión a Singapur, sobre todo en la primera fase de fabricación, estuvieron: un entorno empresarial favorable, incluidos bajos costos laborales; la paz social, que vino tras la represión y el desmantelamiento de los sindicatos independientes a comienzos de los años sesenta; una mano de obra educada, que en general hablaba inglés; una legislación social y medioambiental favorable a la empresa; una excelente infraestructura de transporte y comunicaciones; el suministro de suelo industrial, completamente equipado, incluida la posibilidad de fábricas «llave en mano» construidas por el gobierno; un diferencial de inflación ventajoso; una política fiscal firme y estabilidad política.

El gobierno de Singapur fue esencial para hacer posible la diversificación industrial, así como para elevar el nivel técnico de las operaciones allí realizadas, incrementando, con el tiempo, el valor de sus productos. De forma gradual se pasó de los servicios tradicionales (comercio regional) a la manufactura (sobre todo, ensamblaje electrónico) y luego a los servicios avanzados (finanzas externas, comunicaciones, servicios empresariales). De la manufactura de ensamblaje poco cualificada se pasó a productos y procesos avanzados de fabricación, incluidos investigación y desarrollo (I+D), y de una economía dominada por el comercio marítimo y la refinación de petróleo a una estructura

industrial altamente diversificada, que comprendía maquinaria, electrónica, equipo de transporte, servicios de producción y finanzas internacionales³².

En los años noventa, cuando las líneas de productos manufacturados de cualificación media, como las unidades de disco de las computadoras comenzaron a marcharse de Singapur en busca de otros lugares del sudeste asiático donde los costos de producción fueran menores, el gobierno hizo un gran esfuerzo para anclar la producción de la microelectrónica, a fin de que la contribución de la industria al PNB no descendiera de 25 por ciento, consecuente con su convicción estratégica de que la industria es importante para la riqueza del país.

En cuanto al trabajo, en 1966 Singapur presentaba una tasa de desempleo de 9 %, con una tasa de ocupación de 42.3 %. Para 1983, el desempleo había descendido a 3 %, con una ocupación del 63 %, principalmente por la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo. La educación de los trabajadores mejoró de forma sustancial, con inglés obligatorio en las escuelas y expansión en la formación profesional. Se limitó rigurosamente la inmigración para evitar la implantación de actividades de bajos salarios y privilegiar a los ciudadanos de Singapur. Se reprimió duramente la inmigración indocumentada.

La riqueza generada por el país se distribuyó eficientemente entre la clase trabajadora por medio de una política de carácter social congruente con el esquema del Estado desarrollista. Así, a 87 % de la población se le proporcionó vivienda pública cada vez de mejor calidad, en su mayoría en terrenos residenciales planificados y verdes, totalmente equipados con servicios públicos, primero en alquiler y luego en propiedad. Además, los servicios de asistencia médica, muy subvencionados, la educación pública y el transporte colectivo, combinados con unos salarios reales en ascenso y la disminución de la desigualdad en la renta, mejoraron de forma espectacular las condiciones de vida de toda la población: en los años noventa Singapur alcanzó

una renta per cápita superior a la de Gran Bretaña. Esta prosperidad material contribuyó a calmar el malestar social e interétnico que caracterizó al país en los años cincuenta y principios de los sesenta.

La eficiente gestión gubernamental y la estabilidad política, aseguradas mediante un gobierno despiadado y mecanismos de integración social, crearon la imagen de que Singapur era un lugar seguro en un mundo problemático. Lo era, excepto para los intelectuales, los periodistas independientes, los disidentes políticos, los adolescentes rebeldes, los inmigrantes indocumentados, las inmigrantes legales embarazadas, los fumadores, los drogadictos y los que ensucian las calles³³.

Conclusiones

El desarrollo de Singapur es producto de una combinación de factores económicos, políticos y culturales con profundas raíces históricas. Factores que han sido aprovechados con oportunidad por su clase dirigente para estimular el trabajo creativo de su población. En Singapur se combina un Estado altamente intervencionista con una economía abierta. Ahí se entremezclan los «valores asiáticos» con las estructuras económicas y políticas de la cultura europea, que dan lugar a una exitosa combinación en lugar de un choque destructivo.

El Estado en Singapur ha sido determinante para estimular y delinear el desarrollo económico, mitigar las diferencias sociales, mantener el control y la cohesión social. Las políticas diseñadas y puestas en práctica para cumplir tales objetivos surgen del liderazgo del Partido Acción Popular (en el poder desde 1959), en el cual la figura e influencia del ex primer ministro Lee Kuan Yew es determinante.

Contrario al discurso ideológico del libre mercado, en la experiencia del desarrollo asiático, y en particular en la de Singapur, encontramos como factor fundamental del desarrollo la intervención estatal sistemática y eficiente en la economía, que incluye la

orientación estratégica de las empresas nacionales y multinacionales ubicadas en el país.

Una lección fundamental de la experiencia de Singapur es que el desarrollo no depende de la dotación de recursos naturales, raza, religión, ni sistema político sino de una estructura gubernamental eficiente y de una dirigencia lúcida, con un proyecto claro de nación para aprovechar las oportunidades históricas y resolver los problemas más difíciles, aun los que llegaron a poner en peligro su existencia como país.

Notas

- 1 Sólo en el último decenio del siglo pasado Singapur logró, en medio de la crisis asiática y la disminución de la demanda global, un crecimiento económico anual promedio de 7.5 % en el producto interno bruto (Fondo Monetario Internacional. Estadísticas financieras).
- 2 Véase: Ganguly, Šumit, «Ethnic Policies and Political Quiescence in Malaysia and Singapore», en Brown E. Michael y Ganguly, Šumit (edit.), *Government Policies and Ethnic Relations in Asia and the Pacific*, The MIT Press, Cambridge, London, 1997; Newasia, *Singapore, Brief History*, 2002 (<http://www.newasia-singapore.com/sections/articles/3c/1,177,220,00.html>); World & News, *History. The Development of Singapore*, 2002 (<http://www.factmester.com/ce6/world/A0861099.html>)
- 3 *Ibid.*
- 4 Véase: Newasia y World & News, *op. cit.*, nota 2.
- 5 Un caso típico es el de la vivienda pública que tiene importantes implicaciones para la estabilidad política. Al respecto véase: Chin Hoong Sin, "The Quest for a Balanced Ethnic Mix: Singapore's Ethnic Quota Policy Examined", en *Urban Studies*, vol. 39, núm. 8, 2002, pp. 1347-1374.
- 6 Véase: Ganguly, Šumit, p. 249. *op. cit.*, nota 2.
- 7 *Ibid.*, pp. 266-267.
- 8 Véase: Tocky, A. Carl, «Singapore», en Borthwick, Marck, *Pacific Century*, Westview Press, Boulder, 1992, p. 280.
- 9 *Ibid.*, p. 280.
- 10 Véase: Bagchi, Amiya Kumar, "The Past and the Future of the Development State", en *Journal of World Systems Research*, vol. 2, Summer/Fall, 2000, pp. 398-442; Low, Linda, «The Singapore Developmental State in the New Economy», en *The Pacific Review*, vol. 14, núm. 3, 2001.
- 11 Ver: Castells, Manuel, *La era de la información. Fin del milenio*, vol. III, Siglo XXI, México, 1999, pp. 275-276; Low, *ibid.*, p. 413.
- 12 Véase: Pipitone, Ugo, *Asia y América Latina. Entre el desarrollo y la frustración*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, 1996, p. 56.
- 13 Véase: *ibid.*, pp. 57-58; Castells, *op.cit.*, p. 276.
- 14 Véase: Pipitone, *op. cit.*, pp. 59-65.
- 15 Véase: P. Cook, M. Minogue, «Economic Reform and

- Politic Change in Myanmar», *World Development*, vol. 21, núm. 7, julio 1993, p. 1157; Pipitone, *ibid.*, p. 53.
- 16 Pipitone, *op. cit.*, p. 68.
- 17 Véase: Low, *op. cit.*, pp. 417-418, nota 10.
- 18 Estos tres reportes trataron el desarrollo económico de Singapur sobre la base de la industrialización y en la apertura al exterior, aunque la misión del Banco Mundial (1955) y el Programa de Desarrollo Industrial Lyle (1959), lo consideraron en el contexto de su relación con Malasia, dado el momento en que fueron realizados. El Reporte Winsemius (1961) propuso ya una estrategia de desarrollo orientada a la exportación sobre la base del autosostenimiento de Singapur. Véase: Low, *op. cit.*, p.416, nota 10.
- 19 Véase: Low, *op. cit.*, p. 418; Castells, *op. cit.*, pp. 276-278.
- 20 Véase: Low, *ibid.*, p. 418, nota 10.
- 21 Las pymes en Singapur tienden a ser empresas familiares de empresarios chinos educados, renuentes a trabajar en el servicio civil o en las ET, las cuales – desde su perspectiva- podrían ser otra fuente de alineación política. Ver: Low, *op. cit.*, p. 418, nota 10.
- 22 Véase: Low, *op. cit.*, p. 412, nota 10.
- 23 Véase: Cherian, George, “Singapore’s Big Gamble”, en *Foreign Policy*, mayo de 2002.
- 24 Véase: Means, P. Gordon, «Soft Authoritarianism in Malaysia and Singapore», en *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 4, 1996, pp. 103-117.
- 25 Partiendo de esta caracterización se concluye que la democracia y la garantía de los derechos humanos, cuando menos como se entienden en «occidente», son extraños a las culturas asiáticas e inapropiadas para ellos. Sin pretender entrar en una añeja discusión sobre este tema, que requerirían de un análisis más profundo y extenso, se puede afirmar que tanto la democracia como los derechos humanos hay que abordarlos con mayor relatividad en términos espaciales y temporales. En este sentido no podrían meterse en el mismo cajón todos los países asiáticos. Así, la democracia electoral (en el sentido de que los partidos pierdan elecciones) y los derechos humanos, como se entienden en «occidente» están mas «desarrollados» en países como Japón y Taiwán. Véase: Englehart, A. Neil, «Rights and Culture in the Asian Values Argument: The Rise and Fall of Confucian Ethics in Singapore», en *Human Rights Quarterly*, vol. 22, núm. 2, 2000, pp. 548-568.
- 26 Véase: Means, *op. cit.*, nota 23.
- 27 Véase: *ibid.*
- 28 La campaña sobre la ética confuciana coincidió con el interés de los especialistas internacionales por el confucianismo como el equivalente funcional de la ética protestante de Max Weber. Algunos de estos eruditos explicaron el llamado «milagro» de la industrialización en el este de Asia (Japón, Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur) como producto de los valores confucianos. Véase idem. Nota 25.
- 29 *Loc. cit.*
- 30 Véase: Castells, *op. cit.* nota 11, p. 279.
- 31 *Ibid.*, p. 277.
- 32 *Ibid.*, pp. 277-278.
- 33 *Ibid.*, p. 278. 