La misión de las Naciones Unidas y la fundación del EDB

Dr Alexander Ressos, TEP
Attorney-at-Law (Switzerland and Germany),
Solicitor (England & Wales and Hong Kong)
Of Counsel, KGP Legal LLC
alexander.ressos@kgplegal.com.sg
www.ressos.com.sg

El desempleo y la búsqueda de una estrategia

Cuando el People's Action Party formó el 5 de junio de 1959 el primer gobierno plenamente electo del Singapur autónomo, la ciudad se enfrentaba a unas condiciones que sus dirigentes calificaban de desesperadas. Casi el 70 % de la población vivía en barrios de chabolas, la economía dependía principalmente del comercio y la tasa de desempleo era de dos dígitos.[1] El comercio de entrepôt (puerto de tránsito y redistribución) descrito en la parte A seguía dominando la economía. Dependiente de los precios del estaño y del caucho y de la buena voluntad de los estados vecinos, no podía absorber una población activa que crecía año tras año.

Las estimaciones sobre la magnitud del problema varían. En 1991, Lee Hsien Loong, entonces viceprimer ministro, describió el Singapur de 1960 como un país pobre y subdesarrollado, con un producto nacional bruto per cápita de 435 dólares estadounidenses y un desempleo del 14 %. Recordó que había 50 000 personas sin trabajo cuando llegaron los expertos de las Naciones Unidas. La propia misión trabajó con una cifra del 12 % de una población activa estimada en 498 000 personas, es decir, unas 63 000 personas. Winsemius sugirió más tarde que el desempleo real,

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

incluidos los vendedores ambulantes, los trabajadores familiares no remunerados y los subempleados, podría haber alcanzado entre el 30 y el 35 %.[2] La diferencia entre las cifras refleja lo difícil que era medir el trabajo en una economía de vendedores ambulantes, culíes y comercios familiares, que el censo de 1957 solo había recogido en parte.

El gobierno ya había dado los primeros pasos. Una Singapore Industrial Promotion Board (junta de promoción industrial), creada en 1957 con un capital de 1 millón de dólares, había recibido el encargo de fomentar nuevas industrias. Sus medios eran del todo insuficientes para el problema. En 1959, el nuevo gobierno promulgó además la Pioneer Industries (Relief from Income Tax) Ordinance, que ofrecía exenciones fiscales temporales de hasta cinco años a las empresas de sectores declarados industrias pioneras.[3] Ambas medidas partían de la base de que el crecimiento industrial llegaría en cuanto los inversores recibieran estímulos. Faltaba un plan que identificara qué industrias podían prosperar en Singapur y una organización capaz de atraerlas.

La misión Winsemius de 1960–1961

En agosto de 1960, Goh Keng Swee, ministro de Finanzas, confirmó que el gobierno había pedido a las Naciones Unidas que enviaran un equipo de expertos que hubieran participado en la industrialización de sus propios países. Winsemius recordaría después que el gobierno había rechazado a dos candidatos recomendados por las Naciones Unidas antes de que Goh lo eligiera personalmente a él. El historiador de Leiden F. Stoelinga, que ha reconstruido el episodio a partir de archivos neerlandeses, singapurenses y de las Naciones Unidas, constató que se llegaron a considerar hasta diez candidatos. Winsemius había sido desde 1949 director general de industrialización en el Ministerio de Asuntos Económicos de los Países Bajos. La misión inició sus trabajos en Singapur el 4 de octubre de 1960.[4]

El equipo reunía a especialistas en polígonos industriales, equipos eléctricos, construcción naval e ingeniería metalúrgica procedentes de Suecia, Italia y Estados Unidos. Su jefe adjunto, I. F. Tang, era un economista nacido en China de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Asia y el Lejano Oriente. El

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

equipo examinó las perspectivas de las empresas de ingeniería existentes, los productos metálicos, la química y los plásticos, la construcción y reparación naval y los aparatos eléctricos. A mediados de diciembre de 1960, Winsemius comentó un informe preliminar con la Comisión británica en Singapur. Explicó a los funcionarios británicos que el desempleo significativo podría eliminarse a finales de 1965, siempre que Singapur aceptara las recomendaciones en su conjunto. El 14 de diciembre de 1960 entregó el informe preliminar al primer ministro, Lee Kuan Yew.[5]

Dos consejos que acompañaron al informe forman ya parte de la memoria política de Singapur. Winsemius recordaría haber dicho a Lee que el desarrollo económico era imposible si no se apartaba a los comunistas del gobierno, de los sindicatos y de la calle. También aconsejó dejar en su sitio la estatua de Stamford Raffles, porque mostraría a los inversores extranjeros que Singapur aceptaba su herencia británica y acogía con agrado sus conocimientos técnicos.[6] El primer consejo tocaba la lucha política que describe el capítulo II de esta parte. El segundo expresaba un tema que recorre todo este libro: una pequeña ciudad comercial se gana la vida transmitiendo confianza a los extranjeros.

El informe final, *A Proposed Industrialisation Programme for the State of Singapore*, fue publicado por las Naciones Unidas el 13 de junio de 1961 y pasó a conocerse como el Informe Winsemius. Pedía la creación de más de 200 000 puestos de trabajo en diez años, un objetivo que Stoelinga desglosa en 214 000 empleos para una población activa que se esperaba que creciera en la mitad. Winsemius señaló las relaciones laborales como la mayor amenaza para el programa. En un pasaje citado por Lee Hsien Loong treinta años después, el informe advertía de que la inversión en infraestructuras se desperdiciaría mientras persistieran las relaciones laborales existentes, ya que las reservas solo podían gastarse una vez.[7]

La Economic Development Board Ordinance 1961

El informe proponía un organismo central para ejecutar el programa. El gobierno actuó con rapidez. La Economic Development Ordinance tuvo su primera lectura en la Asamblea Legislativa el 26 de abril de 1961 y su segunda lectura el 24 de mayo de

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

1961. Entró en vigor el 1 de agosto de 1961, fecha en que la nueva junta asumió las funciones de la Industrial Promotion Board. La junta recibió 100 millones de dólares para el periodo de 1961 a 1964, cien veces el capital de su predecesora.[8]

La ley que rige hoy la junta sigue describiendo su misión en términos amplios. Según la sección 6(1)(a) de la Economic Development Board Act 1961, entre las funciones de la junta figura estimular «el crecimiento, la expansión y el desarrollo de la economía de Singapur». Reformas posteriores añadieron cometidos como el apoyo a las empresas locales y el fomento de que las empresas clave establezcan su sede internacional en Singapur.[9] La amplitud del mandato es deliberada. Permitió a la junta actuar al mismo tiempo como promotor, planificador, arrendador, prestamista y coordinador.

El gobierno dotó a la junta de algunos de sus funcionarios más capaces. Hon Sui Sen, un alto funcionario, fue su primer presidente de 1961 a 1968, antes de convertirse en presidente del Development Bank of Singapore y, de 1970 a 1983, en ministro de Finanzas. El primer responsable ejecutivo fue un israelí, Eric J. Mayer, a quien Goh Keng Swee había conocido en Israel en 1959. Winsemius elogió la elección de un extranjero como prueba de que las necesidades del desarrollo económico pesaban más que el prestigio nacional. Lee Hsien Loong mencionaría más tarde a Ngiam Tong Dow, J Y Pillay y S Dhanabalan entre los funcionarios destinados a la junta, con Goh Keng Swee como «el arquitecto principal del programa de industrialización».[10]

Los primeros años: Jurong y los límites de la sustitución de importaciones

La primera tarea de la junta fue física. El gobierno eligió la zona pantanosa y accidentada de Jurong, en el oeste de la isla, para un polígono industrial de unos 9000 acres, que exigía ganar terreno, realojar a la población y construir carreteras y redes de electricidad y agua. Los críticos llamaron al proyecto «Goh's Folly» (la locura de Goh).[11] El propio Goh admitió que el proyecto era un acto de fe. National Iron and Steel Mills fue la primera empresa en instalar una fábrica en el polígono, en 1964.[12]

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

Las primeras fábricas producían prendas de vestir, juguetes, pelucas, espirales antimosquitos, varillas de incienso y flores de plástico.[13] Eran intensivas en mano de obra y abastecían sobre todo a mercados locales y regionales. La estrategia de comienzos de la década de 1960 se basaba en la expectativa de un mercado común con la Federación de Malaya, que la fusión de 1963 parecía hacer realidad con un mercado conjunto de unos 12 millones de personas. Los resultados no estuvieron a la altura de las expectativas. Después de 1960, el peso de la industria manufacturera en el PIB real solo aumentó moderadamente. Hasta 1965 se crearon unos 21 000 empleos en la industria manufacturera, mientras el desempleo seguía en cifras de dos dígitos. A finales de 1966, el número de desempleados había aumentado a 70 000, más del 10 % de la población activa, mientras que cada año se incorporaban al mercado laboral 25 000 jóvenes que terminaban la escuela.[14]

Notas

1. SG101 (Government of Singapore), "1959–1965: Early Economic Strategies" (consultado en noviembre de 2026): el PAP se convirtió en «the first full elected government of the self-governing state of Singapore on 5 June 1959»; «Nearly 70% of the population lived in slums»; «unemployment rate was in the double digits». ↩
2. Discurso del BG Lee Hsien Loong, viceprimer ministro y ministro de Comercio e Industria, en la cena del 30.º aniversario del EDB, 1 de agosto de 1991, National Archives of Singapore, documento lhl19910801s, pp. 1 y 3: «50,000 were jobless»; «a Per capita GNP of US$435 and 14 per cent unemployment in 1960»; F. Stoelinga, *Albert Winsemius: De Nederlander achter de BV Singapore*, tesis doctoral, Universidad de Leiden, 2020 (hdl.handle.net/1887/138392), pp. 191–192, citando el informe de la ONU *A Proposed Industrialization Programme for the State of Singapore*, pp. ii y 6, y la entrevista de historia oral con Winsemius en los National Archives of Singapore. ↩
3. Wikipedia, "Economic Development Board" (consultado en noviembre de 2026): la Singapore Industrial Promotion Board se constituyó en 1957 y «started with capital of $1 million»; discurso en la sexta International Tax

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

Conference, Singapur, febrero de 1980, National Archives of Singapore, documento gct19800204s, p. 3: «The Pioneer Industries (Relief from Income Tax) Ordinance was introduced in 1959 to provide tax holidays of up to five years to pioneer enterprises». ↩

4. F. Stoelinga, *Albert Winsemius*, op. cit., pp. 13 y 188–189, citando a Chan Chin Bock (ed.), *Heart Work*, Singapur, 2002, p. 16, los archivos de las Naciones Unidas S-0175-1798-05 y Desker, *Goh Keng Swee: A Public Career Remembered*, p. 48 (Winsemius: «I was personally chosen by Dr. Goh Keng Swee … after they had rejected two candidates recommended by the United Nations»). ↩

5. F. Stoelinga, *Albert Winsemius*, op. cit., pp. 190 y 192–195, citando la nota de las conversaciones con Winsemius en la UK Commission los días 12 y 13 de diciembre de 1960, transmitida por la Comisión australiana en Singapur (memorando 121, 25 de enero de 1961): el desempleo «could be eliminated by the end of 1965» si Singapur «accepted the U.N.T.A.B. recommendations in toto». ↩

6. F. Stoelinga, *Albert Winsemius*, op. cit., pp. 196 y 198, citando la entrevista de historia oral con Winsemius (National Archives of Singapore, Oral History Centre, bobina 2): «You can forget everything, Mr. Prime Minister, unless two preliminary things are being done»; sobre Raffles: «Let Raffles stand where he stands … It's your presentation to the outside world that you accept the heritage of the British.» ↩

7. F. Stoelinga, *Albert Winsemius*, op. cit., p. 207: el informe final se publicó el 13 de junio de 1961 por el UN Bureau of Technical Assistance Operations, Department of Economic and Social Affairs; SG101, "1959–1965: Early Economic Strategies", op. cit.: el informe pedía crear «over 200,000 jobs» «within 10 years»; F. Stoelinga, *Albert Winsemius*, op. cit., p. 192: 214 000 empleos, es decir, 412 empleos por semana; discurso del BG Lee Hsien Loong, 1 de agosto de 1991, op. cit., p. 6, citando el Informe Winsemius, pp. 116–117: «Nothing will be built on it, and the reserves can only be spent once.». ↩

8. Wikipedia, "Economic Development Board" (consultado en noviembre de 2026): primera lectura el 26 de abril de 1961, segunda lectura el 24 de mayo de

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

1961; «The ordinance commenced on 1 August 1961, thus taking over the functions of SIPB.»; SG101, "1959–1965: Early Economic Strategies", op. cit.: el EDB «was armed with $100 million over the period of 1961 to 1964». ↩

9. Economic Development Board Act 1961, s. 6(1)(a), (e) y (g), según la reproducción en lawplayer.com a partir de Singapore Statutes Online (consultado en noviembre de 2026); la s. 6(3) dispone que la sección no impone a la junta ningún deber exigible. ↩
10. Wikipedia, "Hon Sui Sen" (consultado en noviembre de 2026): primer presidente del EDB de 1961 a 1968; presidente de DBS de 1968 a 1970; ministro de Finanzas desde 1970 hasta su fallecimiento el 14 de octubre de 1983; F. Stoelinga, *Albert Winsemius,* op. cit., p. 223, citando a A. Winsemius, *Methods of Industrial Development*, p. 90: Singapur nombró «a foreigner for a period of two years as executive secretary of the economic development board»; discurso del BG Lee Hsien Loong, 1 de agosto de 1991, op. cit., p. 2. ↩
11. Roots.gov.sg (National Heritage Board), "Transforming Landscapes, Improving Lives: 50 Years of Economic Development": los críticos llamaron a Jurong «Goh's Folly». ↩
12. SG101, "Jurong: From Swamp to Suburb" (sg101.gov.sg/economy/case-studies/jurong1, consultado en noviembre de 2026): una zona de 9000 acres que debía desarrollarse mediante la ganancia de terreno, el realojo de la población y la construcción de infraestructuras; «Jurong used to be nothing more than swampland»; Goh «admitted that the Jurong project was 'an act of faith'»; «The first company to set up a factory was the National Iron and Steel Mills in 1964.» ↩
13. Roots.gov.sg, "Transforming Landscapes, Improving Lives", op. cit., sobre los productos de las primeras fábricas. Lee Hsien Loong, 1 de agosto de 1991, op. cit., p. 9, solo confirma que los primeros certificados de estatus pionero del EDB se concedieron a empresas «making condensed milk and chewing gum». ↩
14. SG101, "1959–1965: Early Economic Strategies", op. cit.: «A combined market of about 12 million people»; el peso de la industria manufacturera en el PIB

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

real aumentó «from 16.9% in 1960» (la cifra de 1965 aparece distorsionada en la página); se crearon unos 21 000 empleos en la industria manufacturera mientras el desempleo se mantenía en dos dígitos; discurso del ministro de Trabajo, Ong Pang Boon, en el NTUC May Day Rally de 1972, reproducido en Kim Seah Teck Kim, "Singapore's National Wages Council: Its Influence on Industrial Relations" (1981) 23 Mal LR 52, apéndice 1, p. 85. ↩

Disclaimer

This article is provided for general information only. It is based on publicly available sources as at its date of publication. These sources have not been independently verified against licences, regulatory registers or the records of the entities concerned. It is not legal, tax, financial or investment advice. Nor is it a recommendation to invest in, transact with or use the services of any entity mentioned. Law and regulation change frequently, so the content may be incomplete or outdated. To the fullest extent permitted by law, Dr Alexander Ressos and the publisher of SingaporeIQ exclude all liability for loss or damage arising from the use of or reliance on this article. Readers should obtain advice on their specific circumstances before acting or refraining from action.

Names and trademarks of the entities discussed belong to their owners and are used for identification only. Their mention implies no endorsement, affiliation or allegation of wrongdoing. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. Corrections and updates: contact@ressos.com.

© 2026 Dr Alexander Ressos. This article may be quoted with attribution to SingaporeIQ (SingaporeIQ.com). Reproduction in full and any commercial use require prior written consent. The Legal Terms at https://singaporeiq.com/legal-terms apply.

Author contact: Dr Alexander Ressos, TEP · contact@ressos.com