

## Promoción de exportaciones

# Reflexiones sobre la experiencia coreana

Marta Bekerman\*

En los últimos dos decenios las exportaciones de la República de Corea registraron un avance espectacular, lo cual estuvo acompañado por un acelerado crecimiento y una significativa transformación de su estructura económica. Dada la importancia que para los países latinoamericanos tiene desarrollar una estrategia de promoción de exportaciones exitosa, en este trabajo se analiza la experiencia coreana, para tratar de obtener algunas enseñanzas útiles. En primer término se resumen ciertas particularidades de la economía coreana antes de los años sesenta. Después se analizan las políticas de promoción de exportaciones adoptadas en este decenio y posteriormente se presentan los resultados obtenidos. Al final se hace un resumen y se ofrecen algunas conclusiones.

### Algunas características de la economía coreana

Durante la primera mitad de este siglo Corea fue una colonia japonesa. Como resultado de la segunda guerra mundial, los japoneses fueron obligados a retirarse y la península se dividió en dos

partes. La República de Corea, que ocupa la parte sur, fue gobernada por el régimen autoritario de Syngam Rhee desde el final de esa guerra mundial hasta su derrocamiento en 1960.

Desde el principio Corea del Sur recibió importantes flujos de ayuda económica y militar de Estados Unidos, que fueron mucho mayores durante la guerra de Corea (1950-1953) y continuaron a lo largo de los años sesenta. Después de la caída del régimen de Rhee se aplicó una política de atracción de capitales privados, cuyo propósito era diversificar las fuentes e incluir, entre otros países, a Japón y a los de Europa Occidental.

Algunos autores han señalado la importancia que tuvo el aprendizaje tecnológico y organizativo de los coreanos durante el período de dominación japonesa.<sup>1</sup> También se ha dicho que el Go-

1. Se habla de la influencia de los japoneses en la formación de obreros calificados, lo que se hizo evidente por la capacidad de los coreanos para continuar operando las fábricas cuando los japoneses se retiraron en 1945. Según Westphal, la formación del capital humano es el legado más importante del período colonial. Véase L. Westphal, "The Private Sector as 'Principal' ", en *Finance and Development*, FMI, Washington, junio de 1982.

\* Del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Buenos Aires.

bierno estadounidense aplicó en Corea un programa militar que generó una demanda específica en sectores que luego se convertirían en importantes exportadores, como los de madera terciada, neumáticos y construcción.

Por otra parte, los grupos privados nacionales adquirieron una importancia fundamental en el desarrollo de la economía coreana debido a su estrecha relación con el poder público, mientras que las organizaciones obreras son muy débiles. Un analista coreano señala que en su país tiene una gran influencia la tradición confuciana, que se basa en la idea de que "la política es atributo de las élites y que, por lo tanto, cualquiera que asuma el poder intenta movilizar a las masas y al mismo tiempo impedirles participar. De ese modo, el peso de la vida política gira alrededor de ciertos personajes y se va abriendo una brecha creciente entre política y sociedad. En tales condiciones, las políticas autoritarias son fácilmente toleradas."<sup>2</sup> Esta afirmación tal vez ayude a explicar el papel fundamental que ha desempeñado el Estado en el reciente proceso de desarrollo económico de Corea. Byung-Joon también afirma que la rápida industrialización de los dos últimos decenios ha generado un proceso de cambios sociales que muy posiblemente acelerará la movilización social y provocará inestabilidad política.

La intervención del Estado se extendió a los distintos sectores de la actividad económica. Destaca la incorporación, en 1960, de la banca privada al sector público con el fin de subordinar el sector financiero al proceso de industrialización. De esa manera, en 1972, 87% del valor agregado por el sector financiero se generaba en organismos públicos. En ese sentido, el modelo coreano se aparta del esquema de Japón, donde los grandes bancos pertenecen a los conglomerados industriales, aunque estén controlados por el Banco Central.<sup>3</sup> A partir de 1962 se pusieron en vigor sucesivos planes económicos quinquenales, con objetivos de industrialización bien delimitados y con una clara definición del papel de los agentes externos en el proceso.

### Políticas relacionadas con la promoción de exportaciones

**D**urante la segunda mitad de los años cincuenta Corea llevó a cabo una política de sustitución de importaciones de bienes de consumo no duradero. La producción de esos bienes se protegió mediante aranceles aduaneros, restricciones cuantitativas a su importación y un sistema de tipo de cambios múltiples. Esto permitió obtener un crecimiento industrial de 12% en cada uno de esos años, pero el proceso comenzó a debilitarse a principios de la siguiente década. Después de la caída del régimen de Rhee se efectuaron profundas reformas económicas, enmarcadas en una estrategia de crecimiento industrial basada en el crecimiento de las exportaciones.

Se ha señalado que hubo distintas razones para poner en práctica esta estrategia.<sup>4</sup> La decisión de Estados Unidos de limitar su ayuda económica obligó al Gobierno coreano a buscar nuevas formas de obtener recursos externos. Por otro lado, cuando prácticamente había finalizado la etapa de sustitución de importaciones de bienes de consumo no duradero no se continuó con la sustitución de bienes de consumo duradero y maquinarias, porque se consideró que el mercado interno era pequeño y se requerían grandes inversiones de capital. Además, el bajo nivel relativo de los salarios y la existencia de trabajadores calificados creaban una ventaja comparativa en la exportación de bienes intensivos en mano de obra. Esta última posibilidad se hizo más evidente en un contexto internacional que durante esos años incentivó la descentralización productiva para abaratar los costos laborales.

Los principales cambios en la política económica se efectuaron durante el Gobierno de Chung Hee Park, que se inició en 1964. Entonces se adoptaron no sólo nuevas medidas para promover el comercio, sino también reformas monetarias y fiscales tendientes a incentivar el ahorro interno.

Así, en 1965 se duplicaron las tasas de interés sobre depósitos y créditos locales, y a fines de la década se tornaron marcadamente positivas en términos reales. Al mismo tiempo se otorgaron créditos preferenciales a los programas de promoción de exportaciones, con tasas de interés sensiblemente menores a las pagadas a los depósitos bancarios, frecuentemente negativas en términos reales. Para financiar esos créditos preferenciales, el Gobierno permitió la creación de liquidez dentro del sistema bancario. Los bancos comerciales podían redescantar con el Banco de Corea, a bajas tasas de interés, la mayor parte de los créditos que otorgaban sobre bases preferenciales, por lo que una parte importante de la inversión se financió mediante la expansión de la oferta monetaria. El Gobierno no sólo controlaba los bancos, sino las tasas de interés del sistema bancario y los flujos de capital externo; el racionamiento del crédito de largo plazo le permitió, además, adquirir un control considerable sobre las empresas, que utilizó para inducir a éstas a atender los requerimientos del programa exportador.

En la primera mitad de la década de los sesenta se estableció un sistema de estímulos directos e indirectos a las exportaciones que incluía lo siguiente:

a) Acceso automático a créditos bancarios subsidiados para el capital de trabajo necesario, así como créditos a los importadores de insumos para las industrias de exportación y para la conversión de fábricas. Además se creó un sistema contingente para financiar las actividades de las firmas exportadoras en el extranjero.

b) Acceso libre de aranceles aduaneros a las importaciones de insumos requeridos para exportar.

c) Exención de impuestos indirectos a la compra de bienes, importados o nacionales, destinados a la exportación o a la producción de bienes exportables.

2. Byung-Joon Ahn, "Political Changes and Institutionalization in South Korea", en *Korean Serial Science Journal*, vol. X, 1983.

3. L.P. Jones, *Jae-Bul and the Concentration of Economic Power in Korean Development*, Boston University, 1980 (citado por Fernando Fajnzylber, *La industrialización trunca de América Latina*, Centro de Estudios Transnacionales, Editorial Nueva Imagen, México, 1983).

4. J. Kim, "Imported Inflation and the Development of the Korean Economy", en Stephany Griffith Jones y Charles Harvey (eds.), *World Prices and Development*, Gower Publishing Co., Sussex, Gran Bretaña, 1985, 377 páginas.



d) Reducción de los impuestos al ingreso generado en actividades de exportación.

e) Tarifas preferenciales de energía y transporte para la producción y el traslado de productos exportables.

De estos incentivos, los más relevantes para el crecimiento de las exportaciones fueron las exenciones impositivas y el subsidio crediticio. La proporción entre los subsidios por créditos internos y externos al sector manufacturero y el capital fijo respectivo pasó de 4% en el período 1957-1961 a 14% de 1967 a 1971 y a más de 25% a partir de 1972.<sup>5</sup>

Además del sistema de incentivos, en mayo de 1964 se anunció una gran devaluación (casi 98%) que elevó el valor del dólar de 130 a 257 wones; y al año siguiente se estableció un tipo de cambio único y fluctuante. La devaluación de 1964 y los mayores subsidios a los exportadores incrementaron la tasa de cambio efectiva,<sup>6</sup> que después se estabilizó en términos reales hasta fines de la década. Los nuevos aumentos en dicha tasa durante el período 1970-1973 decidieron al Gobierno a eliminar el incentivo impositivo —consistente en tasas reducidas de impuestos al ingreso por exportaciones— y a reducir las subvenciones sobre los intereses de los préstamos.<sup>7</sup>

En la opinión de algunos autores,<sup>8</sup> el sistema de incentivos fue muy eficaz porque se implantaron mecanismos institucionales especiales que permitían que el aparato burocrático del Estado tramitara con rapidez las decisiones políticas, además de brindar la información necesaria para ajustar tales incentivos. Esto se logró por la estrecha asociación entre el Gobierno y los intereses privados. Dentro de los principales mecanismos institucionales, Rhee señala la fijación de metas de exportación y la realización de reuniones mensuales de promoción del comercio.

El sistema de metas de exportación se inició en los años sesenta y consiste en fijar montos anuales por empresas, ramas industriales, productos y mercados extranjeros. Inicialmente los montos los fijaba el Estado, pero luego fueron las propias empresas las que los determinaron y el Gobierno pasó a actuar como coordinador. De ese modo, las empresas determinan cada año el valor de sus exportaciones para los próximos doce meses e informan al Gobierno sobre sus requerimientos financieros y de otro tipo para llevar adelante las exportaciones. Rhee señala que a las empresas les conviene establecer y obtener valores altos, ya que ello es una base para determinar el acceso a los subsidios que el Gobierno otorga a los exportadores. Las metas de exportación se ajustan a lo largo del año, para tomar en cuenta cambios imprevistos, sean de orden interno (problemas de producción) o externo (variaciones en la demanda).

5. Véase Fernando Fajnzylber, *op. cit.*

6. La tasa de cambio efectiva es la suma del tipo de cambio oficial más las subvenciones otorgadas por dólar de exportación.

7. En 1980, luego de la segunda crisis del petróleo, se introdujeron algunas medidas de ajuste frente a un deterioro de la situación externa, como una devaluación de 20%, una elevación de 60% en los precios de los productos energéticos y mayores restricciones monetarias y fiscales. Después de firmar un acuerdo de contingencia, en ese año se obtuvo un crédito del FMI de 600 millones de dólares.

8. Véase Y. Rhee, et al., *Korea's Competitive Edge. Managing the Entry into the World Market*, Banco Mundial, 1984.

En las reuniones mensuales de promoción comercial los ministros y otros altos funcionarios públicos revisan con los directores de grandes empresas la marcha de las metas de exportación y discuten las medidas a tomar cuando existe el peligro de no alcanzarlas. En otras palabras, dichas reuniones son una manera de mejorar la coordinación entre el sector público y el privado.<sup>9</sup>

Conviene mencionar que la mayor parte de los empresarios entrevistados para un estudio señalaron que las reuniones mensuales han influido significativamente en la buena marcha de sus exportaciones.<sup>10</sup> Otra medida destacada es la creación, en 1964, de la Corporación de Promoción del Comercio de Corea (KOTRA), cuyas filiales en el exterior se han expandido con rapidez. Además, el Gobierno autorizó a la Asociación de Comercializadores Coreanos a recibir 1% del valor CIF de las importaciones para destinarlo a la promoción de exportaciones.

Después de la devaluación de 1964, algunas restricciones a las importaciones se redujeron gradualmente. En 1967 se pasó a un sistema de lista negativa, que autorizaba la importación automática de todos los productos no incluidos en ella. Sin embargo, la política comercial de Corea estuvo lejos de presentar una apertura indiscriminada al comercio internacional.<sup>11</sup> En realidad tuvo un componente importante de sustitución de importaciones, aunque con un carácter muy selectivo a nivel sectorial, y variable en el transcurso del tiempo. Al comparar los grados de protección de 1968 y 1978, Fajnzylber señala que el promedio ponderado de las tasas de protección nominal de la industria aumentó de 14 a 18 por ciento. Por otro lado, tanto en la protección nominal como en la efectiva se observa una mayor dispersión intersectorial en 1978, lo que señalaría una intensificación del carácter selectivo de la política de promoción sectorial.

Esa política desempeñó un papel importante en algunos sectores. De 1960 a 1968 la sustitución de importaciones contribuyó en forma significativa al crecimiento (más de 20%) de 12 sectores productivos —entre ellos derivados del petróleo, máquinas de coser, medicamentos, productos eléctricos, papel y cartón, productos químicos y acero— de un total de 80.<sup>12</sup> La importación de algunos artículos de consumo duradero, como automóviles, televisores y refrigeradores estaba prohibida, de manera que la demanda comenzó a satisfacerse con producción interna. Aunque según Westphal no existió sustitución de importaciones en sentido estricto, es evidente que si la demanda se satisfizo a partir de la producción interna hubo una política previa de protección. De 1968 a 1973 la sustitución de importaciones se concentró en los bienes intermedios, como productos básicos de acero, derivados del petróleo, hilados y tejidos, productos metálicos y maquinaria no eléctrica.

En febrero de 1973 se efectuó una reforma tarifaria tendiente a estimular la sustitución de importaciones en industrias intensivas en capital y a reducir la protección en las ramas tradicionales. Con-

9. La importancia que el Gobierno otorga a los esfuerzos de exportación se ve claramente en el campo propagandístico. Todos los años se celebra, el 30 de noviembre, el "día de la exportación", fecha en que se hace entrega pública a los empresarios de los premios al mérito exportador.

10. Y. Rhee, *ibid.*

11. Fernando Fajnzylber, *op. cit.*

12. L. Westphal y K. Kim, "Industrial Policy and Development in Korea", en Bela Balassa, *Development Strategies in Semi Industrialized Countries*, Banco Mundial, Washington, 1974.



secuentemente, se aumentaron los aranceles a las importaciones de productos químicos y de la industria pesada<sup>13</sup> y se redujeron entre 10 y 15 puntos las correspondientes a bienes terminados, especialmente textiles.<sup>14</sup>

De 1960 a 1970 se dieron facilidades para importar bienes de capital, que en general —además— gozaban de exenciones impositivas y de buen financiamiento por parte de los proveedores. La mayor protección a estos bienes coincidió con el plan 1973-1981, para el desarrollo de la industria pesada, y muestra el cambio de la política oficial en ese sector. Además de incrementar los aranceles a la importación de bienes de capital, se eliminaron las exenciones impositivas en esa materia y se otorgaron créditos subsidiados a largo plazo para la producción o la compra interna de maquinaria. Se establecieron, además, restricciones cuantitativas a las importaciones de los productos de los que ya se había iniciado la producción local.

A partir de 1981 el Gobierno promovió la racionalización de algunos sectores industriales, como los de maquinaria pesada y petroquímica, para contrarrestar un exceso de inversión. Al mismo tiempo anunció un programa de mayor liberalización de importaciones, para estimular la competencia con las industrias nacionales y aumentar la productividad de éstas. En promedio, los aranceles se reducirían de 23% en 1981 a 17% en 1988.

En 1960 entró en vigor una legislación que concedía incentivos al capital extranjero, tales como concesiones fiscales —la exención del impuesto al ingreso por un período de cinco años— y garantías a la repatriación del capital y las ganancias. Posteriormente se adoptaron otras medidas para aumentar aún más los incentivos a la inversión foránea. Al mismo tiempo, se simplificaron los procedimientos administrativos que los inversionistas extranjeros tienen que efectuar ante el Gobierno mediante la creación de la Oficina de Promoción de la Inversión y después con la de una oficina centralizadora (One-Stop Service Office). En 1966 se eliminaron los límites a la participación extranjera en el capital de las empresas y sobre los períodos de remisión de utilidades al exterior.<sup>15</sup> Con el fin de atraer la participación extranjera en las exportaciones, en 1970 se estableció la primera zona libre y en 1973 la segunda. Por otro lado la legislación laboral ha sido considerablemente más severa con los obreros de las empresas extranjeras, a los que se les prohibió la realización de huelgas.

### Efectos de las políticas

La economía coreana sufrió una transformación estructural importante en los dos últimos decenios. El crecimiento rápido y sostenido de las exportaciones se inició desde el principio de ese período, como respuesta al generoso paquete de incentivos otorgados. Las exenciones impositivas y el financiamiento a tasas de interés subsidiadas contribuyeron a que la tasa global de re-

13. En Corea estas industrias incluyen los productos intermedios básicos, la maquinaria eléctrica y no eléctrica y el equipo de transporte.

14. Ch. Frank, K. Kim y L. Westphal, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Korea*. A Special Conference Series on Foreign Trade Regimes and Economic Development, vol. VII, National Bureau of Economic Research, Nueva York, 1975.

15. L. Westphal, Y. Rhee y G. Pursell, *Korean Industrial Competence Where it Came From*, Banco Mundial, Staff Working Paper núm. 469, Washington, 1981.

CUADRO 1

Corea: tasas anuales de crecimiento del PNB, de las exportaciones y de las importaciones

Años	PNB <sup>1</sup>	Exportaciones <sup>2</sup>	Importaciones <sup>2</sup>
1962-1967	8.7	42.3	18.8
1967-1972	9.5	38.4	20.4
1972-1977	11.0	44.0	33.8
1978	11.6	26.5	37.6
1979	6.4	15.7	31.8
1980	-6.2	17.1	13.1
1981	6.4	20.1	12.5
1982	5.4	1.0	-3.5
1962-1981	8.6	36.9	24.3

1. A precios constantes.

2. A precios corrientes.

Fuentes: Y. Rhee, *op. cit.*, para cifras del PNB y de exportaciones e importaciones hasta 1977; FMI, *Estadísticas financieras internacionales*, marzo de 1984, para cifras de exportaciones e importaciones de 1978 a 1981.

CUADRO 2

Corea: participación de los sectores en el PIB (Porcentajes)

Sectores	1961	1971	1981	1982
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Agricultura, pesca y explotación forestal	39.1	27.0	17.2	15.9
Minería e industria	15.5	22.3	30.0	29.2
Industrias ligeras	(73.7)	(60.7)	(47.1)	(47.0)
Industrias química y pesada	(26.3)	(39.3)	(52.9)	(53.0)
Servicios	45.4	50.7	52.8	54.9

( ) Participación dentro de la industria manufacturera.

Fuente: Banco de Corea, *The Korean Economy, Performance and Prospects*, 1983.

torno del sector industrial subiera de 9% en el lapso 1959-1961 a 17% en 1962-1966 y a 27% en 1972-1976.<sup>16</sup>

Como puede verse en los cuadros 1 y 2, hasta 1979 Corea tuvo altas tasas de crecimiento del producto, con cambios importantes en la participación de los distintos sectores y un notable aumento del industrial, especialmente de las industrias químicas y pesadas.

Por otra parte, la tasa de crecimiento de las exportaciones en esos dos decenios fue de alrededor de 36% anual, acompañada por un cambio significativo en su composición. En 1962 los productos industriales representaban 20% de las exportaciones, porcentaje que se elevó a 91 en 1981 (véase el cuadro 3).

Las exportaciones de algunos productos industriales muestran un crecimiento veloz en el período 1961-1967, aumentando su participación. En general se trataba de manufacturas livianas que

16. Véase W. Hong, *Trade Industrial Growth and Income Distribution in Korea*, Universidad de Seúl, 1980, citado por F. Fajnzylber, *op. cit.*

## CUADRO 3

## Corea: estructura y crecimiento de las exportaciones

	Composición porcentual					Tasas de crecimiento			
	1962	1967	1972	1977	1981	1962-1967	1967-1972	1972-1977	1977-1981
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	42.3	38.4	44.0	20.6
Productos primarios	80.5	33.3	16.3	15.0	9.5	19.3	19.9	31.9	7.5
Productos industriales	19.5	66.7	83.7	85.0	90.5	82.3	44.8	44.4	22.5
Químicos	1.8	0.7	2.2	2.2	3.2	19.1	72.0	44.3	31.8
Productos manufacturados varios	11.3	31.6	31.7	30.1	33.9	74.9	38.4	42.5	24.3
Caucho	—	0.5	0.6	1.5	2.2	—	38.0	71.4	32.7
Corcho y madera	4.2	11.4	10.5	4.2	2.1	73.9	36.0	20.0	1.0
Madera terciada	0.7	11.4	9.5	3.2	1.5	78.3	33.7	15.7	0.3
Textiles	3.3	15.3	10.9	10.8	11.5	93.6	29.2	43.7	22.7
Cemento	—	0.0	0.8	1.5	1.6	—	—	64.2	21.6
Hierro y acero	0.9	0.6	5.7	3.9	8.7	30.6	117.7	33.4	47.2
Metales no ferrosos	—	0.6	0.4	0.3	0.5	—	26.8	40.7	36.4
Manufacturas de metales	—	2.2	1.4	5.7	5.1	—	25.9	91.5	17.4
Maquinaria y equipo de transporte	2.6	4.4	10.6	17.3	22.2	58.9	64.6	59.0	28.3
Maquinaria no eléctrica	—	1.2	2.0	1.4	2.3	—	51.8	35.1	35.4
Maquinaria eléctrica y electrónica	—	0.9	7.7	9.2	10.2	—	76.1	49.2	23.7
Equipo de transporte	—	0.8	0.9	6.7	9.7	—	38.6	116.1	32.2
Buques y barcos	—	—	0.0	5.2	6.6	—	—	287.8	28.0
Otras manufacturas	3.6	30.4	39.6	35.3	31.2	117.4	46.0	40.7	17.0
Confecciones	—	18.5	27.2	20.5	18.2	—	49.5	36.1	17.0
Calzado	—	2.5	3.4	4.9	4.8	—	46.9	54.5	20.4
Pelucas	—	7.1	4.5	0.6	0.2	—	26.6	-4.5	-2.5
Otras	0.2	0.0	0.0	0.4	0.5	14.9	28.5	25.6	27.2

1. Los parciales pueden no sumar debido al redondeo y a que no figuran todos los productos.

Fuente: Banco de Corea. Citado en Y. Rhee *et al.*, *op. cit.*

requerían gran densidad de mano de obra, como maderas, textiles y confecciones. A fines de los sesenta se registró un aumento apreciable en la densidad del capital de las exportaciones de manufacturas, consecuencia del establecimiento de nuevas industrias, como las de acero, fertilizantes, derivados petroquímicos y productos electrónicos.<sup>17</sup>

Desde 1971 el crecimiento de las exportaciones de las industrias química y pesada supera al de la industria ligera, por lo que representa 50% del total de exportaciones manufactureras. Durante los años setenta destaca el crecimiento de las ventas externas de productos metálicos, equipo de transporte, barcos y productos electrónicos.

El rápido incremento de la producción y las exportaciones de bienes de capital coincidió con la puesta en marcha del Tercer Plan Quinquenal, en 1973, cuando el Gobierno concentró esfuerzos para desarrollar las industrias química y pesada. Entre otros propósitos, con este Plan se debían superar las limitaciones a la expansión de industrias ligeras con alta intensidad de trabajo, ocasionadas tanto por la mayor competencia internacional como por el aumento de los salarios en Corea. Hacia 1979, las exportaciones de bienes de capital de Corea ya casi estaban al mismo nivel

17. Como estas industrias se caracterizan por sus importantes economías de escala, si la producción se hubiera destinado exclusivamente a satisfacer el mercado interno se hubiera incurrido en altos costos. Por lo tanto, las exportaciones permitieron aprovechar esas economías de escala y obtener costos competitivos en escala internacional.

que las de Brasil y Argentina, países que en 1967 tenían un nivel muy superior (véase el cuadro 4).

Además de su crecimiento y diversificación, se observan variaciones importantes en el destino de las exportaciones. De 1962 a 1981 la participación de Japón se redujo a menos de la mitad,

## CUADRO 4

## Principales países en desarrollo exportadores de bienes de capital (Millones de dólares)

Países	1967	1973	1978	1979
Argentina	24.2	202.3	406.9	n.d.
Brasil	37.6	185.6	1 334.3	1 817.5
Corea	7.9	106.5	1 430.1	1 507.6
Hong Kong <sup>1</sup>	22.3	90.8	395.0	520.8
India	15.2	96.6	356.1	383.6 <sup>b</sup>
Indonesia	n.d.	n.d.	n.d.	45.3
Malasia	n.d.	n.d.	303.0 <sup>a</sup>	n.d.
México <sup>2</sup>	18.2	281.2	328.0 <sup>a</sup>	n.d.
Singapur <sup>3</sup>	32.6	428.8	1 040.0	1 575.5
Tailandia	n.d.	2.8	n.d.	168.4
Taiwán	19.8	n.d.	n.d.	1 236.0

1. Excluye reexportaciones.

2. Excluye exportaciones de "maquiladoras".

3. Incluye reexportaciones.

a. Estimado.

b. Abril de 1978 a marzo de 1979.

Fuente: Naciones Unidas, *Commodity Trade Statistics*, Series D.



CUADRO 5

Corea: valor y destino de las exportaciones  
(Porcentajes)

Países	1962	1967	1972	1977	1981
Valor de las exportaciones (millones de dólares corrientes)	54.8	320.2	1 624.1	10 046.5	21 253.8
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>
Japón	42.9	26.5	25.1	21.3	16.5
Estados Unidos	21.9	42.9	46.7	31.0	26.6
Europa	11.5	10.4	10.1	17.5	15.9
Medio Oriente <sup>1</sup>	0.2	0.4	0.7	10.4	6.3
Otros países asiáticos	22.0	13.4	10.6	11.6	16.4
África	—	2.7	1.2	2.9	6.1
Otros países	1.5	3.7	5.6	5.3	12.2

1. Incluye Irán, Kuwait y Arabia Saudita.

Fuente: Banco de Corea, *Economic Statistics Yearbook*, varios números, citado en Y. Rhee *et al.*, *op. cit.*

CUADRO 6

Corea: balanza de bienes y servicios  
(Millones de dólares)

Concepto	1962-1963	1966-1967	1970-1971	1974-1975	1976-1978	1981-1982	1983
A. Balanza de bienes y servicios	-694.8	-740.2	-1 815.5	-4 358.7	-2 429.9	-7 275.0	-1 747.0
B. Exportaciones de bienes y servicios	-338.7	1 097.5	2 995.0	11 237.0	39 692.2	43 107.0	24 445.0
$\frac{A}{B} \times 100$	205.1	67.4	60.6	38.8	6.1	16.9	7.2

Fuentes: 1962-1978: P. Yung-Chul, *Export Growth and the Balance of Payments in Korea, 1960-1978*, Universidad de Corea. Citado en F. Fajnzylber, *op. cit.* 1981-1983: Banco de Corea.

mientras que la de Estados Unidos se mostró decreciente en los años setenta. La diversificación de mercados, además, guarda relación con los cambios en la composición de las exportaciones. En la época de expansión de las ventas de productos con alta intensidad de trabajo, los mercados se concentraron en los países avanzados. A medida que las exportaciones se extendieron a productos más intensivos en capital, el espectro de compradores se amplió hacia otros países en desarrollo (véase el cuadro 5).

Las importaciones también crecieron rápidamente (25% anual de 1962 a 1982). Las de bienes de capital y materias primas ligadas a la exportación se expandieron velozmente. Cabe señalar que la promoción de exportaciones con un alto componente importado originó un déficit crónico en la balanza comercial, aunque con una importancia relativa decreciente en relación con las exportaciones (véase el cuadro 6).

La segunda crisis del petróleo y la severa recesión internacional contribuyeron al agravamiento del déficit en cuenta corriente a partir de 1979 (véase el cuadro 7) y al aumento del endeudamiento externo, que alcanzó 37 000 millones de dólares a fines de 1982.

Junto con las condiciones internacionales negativas que emergieron a partir de 1979, se hicieron evidentes algunos problemas estructurales internos, como la sobreexpansión de algunas ramas

CUADRO 7

Corea: resumen de la balanza de pagos  
(Millones de dólares)

Años	Balanza en cuenta corriente	Balanza comercial	Capital de largo plazo	Balanza básica	Total
1971	-848	-1 046	528	-320	-172
1972	-317	-575	496	125	182
1973	-309	-567	597	288	390
1974	-2 023	-1 937	946	-1 076	-1 094
1975	-1 887	-1 671	1 178	-709	-151
1976	-314	-591	1 371	1 058	1 174
1977	12	-477	1 313	1 325	1 315
1978	-1 085	-1 781	2 166	1 081	-402
1979	-4 151	-4 396	2 663	-1 488	-973
1980	-5 321	-4 384	1 857	-3 464	-1 890
1981	-4 436	-3 419	2 842	-1 594	-2 297

Fuente: Banco de Corea, Departamento de Finanzas.

de las industrias química y pesada, que mostraron señales de estancamiento. Como consecuencia de la política de restructuración, en algunas de estas ramas hubo cierto desplazamiento en la inversión de las industrias con uso intensivo de capital hacia aquellas

CUADRO 8

Corea: metas de exportación y resultados  
(Millones de dólares)

Año	Objetivos de los planes quinquenales	Meta definitiva <sup>1</sup>	Resultado obtenido
1965	105.6	170.0	180.0
1971	550.0	1 350.0	1 352.0
1975	2 975.0	6 000.0	5 427.4
1979	10 271.0	15 100.0	15 055.5
1981	13 000.0	21 500.0	21 253.8

1. Establecido por el Ministerio de Comercio e Industria.

Fuente: Y. Rhee et al., *op. cit.*

CUADRO 9

Corea: entradas netas de capital externo  
(Millones de dólares)

Concepto	1962-1966	1967-1971	1972-1976	1977-1981	1982
Préstamos	291	2 166	5 432	13 057	2 795
Públicos	116	811	2 389	5 713	1 877
Privados	175	1 355	3 043	7 344	918
Inversión directa	21	96	577	532	101

Fuente: Banco de Corea, *The Korean Economy...*, *op. cit.*

CUADRO 10

Corea: distribución sectorial de los flujos de inversión extranjera  
(Porcentajes respecto al flujo total)

	Total				Por países, 1962-1978		
	1962-1966	1967-1971	1972-1976	1977	Estados Unidos	Japón	Total
Alimentos, bebidas y tabaco	0.6	1.2	0.4	0.0	1.6	0.2	0.4
Textiles	4.9	13.9	21.0	0.9	4.4	22.6	15.3
Productos de madera	0.3	0.1	0.2	0.0	0.1	0.2	0.1
Productos no metálicos	0.0	9.0	1.7	0.2	1.0	2.2	2.1
Drogas	1.6	0.8	0.7	0.1	0.1	0.2	0.6
Fertilizantes	60.0	10.9	3.8	0.0	14.5	0.2	4.8
Otros productos químicos	0.0	13.0	9.9	36.9	6.9	15.0	16.4
Productos del petróleo	30.0	10.4	6.1	6.7	16.7	0.0	7.2
Productos metálicos	0.0	5.5	5.9	4.3	1.0	6.9	5.4
Maquinaria no eléctrica	1.9	3.2	6.3	6.3	2.3	8.7	5.9
Maquinaria eléctrica	0.0	11.6	15.3	12.4	17.8	16.1	14.0
Equipos de transporte	0.0	0.3	6.3	3.0	16.6	2.7	4.7
Otros	0.4	3.0	2.3	1.9	0.9	3.3	2.3
Suma	99.7	83.1	79.9	72.9	83.9	78.2	79.0

Fuente: Consejo de Planificación Económica, Corea.

con uso intensivo de mano de obra muy calificada, como las de semiconductores, electrónica y equipos de telecomunicaciones.<sup>18</sup>

La política de ajuste en las cuentas externas llevada a cabo desde el inicio de 1980 produjo una caída en el PIB —la primera en

18. Véase Russell Kincaid, "El gran esfuerzo de ajuste de Corea", en *Finanzas y Desarrollo*, FMI, junio de 1982.

20 años—, seguida de un crecimiento moderado en 1981 y 1982. Se pudo mejorar la situación externa sin un costo muy elevado en términos de crecimiento.

Con respecto al aporte del capital extranjero debe señalarse la preponderancia de los préstamos respecto de la inversión privada directa (véase el cuadro 9). Esta última fue pequeña durante el período 1962-1966 y se mantuvo en niveles modestos en 1967-1971, para crecer considerablemente a partir de 1972. Los cambios en las relaciones con Japón y la creciente importancia de la industria electrónica en escala mundial contribuyeron a ese crecimiento de la inversión extranjera directa en Corea. Después de la normalización de relaciones con Japón en 1965, las inversiones desde ese país crecieron rápidamente, hasta convertirse en la fuente más importante de radicación de capitales.

Los principales flujos de inversión directa se dirigieron hacia el sector manufacturero y se concentraron inicialmente en fertilizantes y refinación de petróleo (véase el cuadro 10). Después se orientaron fundamentalmente a textiles y confecciones, productos químicos y maquinaria eléctrica, en especial la electrónica.

También se observa la concentración de la inversión japonesa en textiles, químicos y maquinaria eléctrica, mientras que la de Estados Unidos lo hace en maquinaria eléctrica, equipo de transporte, fertilizantes y refinación de petróleo. Destaca el peso de la inversión directa en el sector de maquinaria eléctrica y elec-

trónica, donde se estima que la participación de las empresas extranjeras en la exportación es de 72%, contra 15% para la industria manufacturera en su conjunto.<sup>19</sup>

Así, la participación de la inversión extranjera directa en la inversión bruta del sector industrial fue pequeña: 5% en 1962-1971

19. Fernando Fajnzylber, *op. cit.*, p. 115.



CUADRO 11

## Inversión privada en Corea y otros países en desarrollo

País	Población <sup>1</sup>	PNB <sup>2</sup>	Inversión extranjera directa <sup>3</sup>				Ganancias remitidas respecto de:	
			Valor <sup>4</sup>		Relación con los flujos netos de capital <sup>5</sup>		PNB	Exportaciones
			1967-1971	1972-1976	1967-1971	1972-1976		
Brasil	110.1	143.0	1 483.5	6 158.3	33.8	22.9	0.53	6.50
Colombia	24.3	15.7	232.1	148.3	21.4	10.2	0.67	3.90
Corea	35.9	25.3	120.1	460.2	3.7	7.9	0.13	0.40
México	62.0	65.4	1 283.9	2 617.5	36.6	16.0	1.15	12.50
Tailandia	43.0	16.3	236.1	499.0	26.1	28.0	0.19	0.90
Taiwán	16.3	17.1	222.1	274.9	32.3	12.9	0.50	1.10
Turquía	40.9	41.3	161.1	390.3	9.6	6.6	2.10	2.00

1. A mediados de 1976; millones.

2. En 1976; miles de millones de dólares.

3. Neta de repatriaciones pero no de remisión de utilidades.

4. Millones de dólares.

5. Porcentajes.

Fuente: Banco Mundial.

y 11% en 1972-1976.<sup>20</sup> En el cuadro 11 figuran datos comparativos de la inversión directa en varios países en desarrollo. La situación de Corea es muy distinta de las de Brasil y México y refleja el papel insignificante que la inversión directa desempeñó en el primer país, en relación al total de los flujos externos de capital.

El capital nacional ha mantenido una participación muy alta en sectores como los de maquinaria no eléctrica y equipo de transporte, a diferencia de lo sucedido en otros países en desarrollo. Esto se relaciona con la importancia que han adquirido en el sector industrial los grandes grupos conglomerados (los llamados *chaebol*), cuya participación ha contribuido a que el grado de concentración en el sector de bienes de capital sea muy elevado así como en otras ramas industriales. En 1975 algunos de estos grupos recibieron incentivos especiales del Gobierno para actuar como empresas comercializadoras integrales. Hacia 1981 existían 26 grandes grupos reconocidos oficialmente que controlaban en conjunto 465 empresas.

## Conclusiones

**A**l analizar la experiencia de Corea, no pueden dejar de señalarse algunas características que diferencian a ese país de los latinoamericanos.

Se ha dicho que la ocupación japonesa sentó las bases de la formación de capital humano entrenado para trabajar en la industria, del aprendizaje tecnológico y de la organización de la producción. Westphal dice que durante el período colonial quedó virtualmente destruida la antigua aristocracia terrateniente.<sup>21</sup> Esto y la reforma agraria (concluida en 1952) que efectuó el Gobierno de Estados Unidos durante la ocupación, contribuyeron a que en Corea la desigualdad en la distribución del ingreso fuera menor

que en otros países en desarrollo, lo cual dio un impulso significativo a la expansión del mercado interno. Otro factor diferenciador fue la elevada asistencia externa que Corea recibió durante las décadas de 1950 y 1960, así como los flujos de capital que llegaron posteriormente.

Estos factores, así como la debilidad de las organizaciones obreras y el control del sector financiero por parte del Estado, permitieron el desarrollo de un empresariado local fuerte. Este grupo está sólidamente representado en el Gobierno y se muestra dispuesto a llevar adelante una industrialización basada en la promoción de las exportaciones, en el desarrollo del mercado interno y en la sustitución selectiva de importaciones.

Una particularidad de la experiencia coreana y de otras economías asiáticas es la simultaneidad con que iniciaron estos procesos. Una vez agotada la sustitución de importaciones de bienes de consumo no duradero, hacia el inicio de los años sesenta, impulsaron las exportaciones de esos mismos bienes, caracterizados por su requerimiento intensivo de trabajo. Esto les permitió tomar ventajas derivadas de la expansión del comercio mundial en ese período, que abrió las posibilidades de exportar productos intensivos en trabajo hacia los países industrializados. La estrategia que siguió Corea es diferente de las llevadas a cabo por algunos países latinoamericanos, como Argentina y Brasil, que se basaron en la sustitución de importaciones de bienes de capital y de consumo duradero, con altos requerimientos de capital.

Por otra parte, la escasez de recursos naturales de Corea fue un factor de peso en la decisión de exportar bienes con alto requerimiento de trabajo. Y es que, a diferencia de varios países latinoamericanos, Corea no podía basarse en la exportación de materias primas para financiar el desarrollo de un sector industrial muy protegido, orientado exclusivamente al mercado interno.

La elección de la estrategia de industrialización influyó en la conformación de los actores dentro del proceso productivo. En el caso de los países latinoamericanos, la sustitución de importaciones hacia bienes más intensivos en capital limitó el campo de acción de los empresarios locales y condujo a un proceso que

20. L. Westphal, Y. Rhee y G. Pursell, *op. cit.*

21. L. Westphal, "The Republic of Korea's Experience with Export and Industrial Development", en *World Development*, núm. 6.



encabezó el capital extranjero en las ramas más dinámicas. En el caso de Corea, el eje inicial en actividades intensivas en trabajo, orientadas hacia la exportación, permitió un desarrollo industrial en donde la participación del capital extranjero en la esfera productiva fue muy limitada hasta el decenio de los setenta. Es cierto que el capital extranjero desempeñó un papel importante como proveedor de préstamos, pero esto, en vez de limitar o condicionar el desarrollo de las empresas locales, contribuyó a financiar las inversiones de éstas. Tal estrategia originó una gran concentración industrial, encabezada por grandes grupos económicos locales, los *chaebol*, con gran poder en las esferas económica y política.

El capital extranjero llegó a tener un peso importante sólo en pocas ramas industriales, como la electrónica, que tiene una alta velocidad de cambio tecnológico. En la industria textil, la participación es minoritaria, fundamentalmente de empresas japonesas, algunas de tamaño menor, que aprovechan la cercanía del mercado coreano. Hay relativamente poca participación extranjera en la industria de equipos de transporte, lo cual es una característica que contrasta con la de algunos países latinoamericanos.

El hecho de que Corea no se haya volcado a partir de 1960 en un proceso global de sustitución de importaciones de bienes más complejos no significa que haya llevado adelante una política librecambista. En realidad fue una sustitución de importaciones selectiva, con eje en distintos sectores industriales a lo largo del tiempo y que también apuntó al establecimiento de economías de escala en los sectores protegidos y a su proyección hacia las exportaciones. Cuando los excedentes de mano de obra de Corea se fueron reduciendo, la ventaja comparativa en bienes manufacturados intensivos en trabajo comenzó a disminuir. Se pasó entonces a la fase de sustitución de importaciones secundarias con exportaciones secundarias.<sup>22</sup> Si bien esta estrategia parece haber resultado exitosa en el caso de algunos sectores industriales, su puesta en práctica fue más limitada en los bienes que requieren una tecnología más avanzada.

En el caso de la maquinaria electrónica, donde hay una presencia importante del capital extranjero, se ha dado una especialización en productos de menor densidad tecnológica, como los electrodomésticos, mientras que de Japón se importan los componentes electrónicos.<sup>23</sup> Dentro de los bienes de capital en su conjunto hay una participación minoritaria de la maquinaria no eléctrica, considerada el sector tecnológicamente más complejo.

Esas limitaciones, así como las negativas condiciones del panorama internacional, generaron un exceso de capacidad instalada en algunos sectores de la industria de bienes de capital que llevaron a reestructurarlo. Es indudable que, a pesar del gran esfuerzo tecnológico realizado por las empresas coreanas, el desarrollo de las industrias de punta será clave para la futura expansión de ciertas exportaciones. En este sentido, debe considerarse la posibilidad de que, en esta etapa de recesión y reestructuración industrial en escala internacional, las empresas generadoras de los últimos adelantos tecnológicos decidan limitar su difusión, con el fin de reducir la competencia en los mercados externos.

El contexto internacional ha tenido una influencia decisiva en el desarrollo de la economía coreana, facilitando la expansión de las exportaciones en los años sesenta y setenta y agravando desde 1970 las dificultades internas que tiene el país. Si bien en 1983 se registró una gran expansión de las exportaciones coreanas a Estados Unidos, la perspectiva es que éstas se hagan más difíciles en los próximos años, a causa del más lento crecimiento de las economías desarrolladas, de las políticas discriminadoras hacia los países en desarrollo y de que habría más países en desarrollo empeñados en aumentar sus exportaciones.

Cabe hacer algunas reflexiones finales:

1) Es falso señalar que Corea efectuó una liberalización indiscriminada de sus importaciones. Esa política, llevada a cabo en Argentina por los gobiernos militares del pasado reciente, condujo a ese país a un proceso de acelerada desindustrialización. La sobrevaluación de la tasa de cambio establecida a fines de 1978 ocasionó un indiscriminado crecimiento de las importaciones, con lo cual el sector industrial sufrió mucho más por la competencia de las importaciones de lo que pudo beneficiarse por la posible expansión de las exportaciones.

2) La experiencia de Corea indica que una expansión importante de las exportaciones no requiere de la liberalización total de las importaciones, aunque sí es mucho más eficaz llevar adelante una política de sustitución selectiva de importaciones orientada, a corto plazo, hacia el mercado externo. Es decir, no debe realizarse un corte abrupto entre la sustitución de importaciones y la producción de bienes exportables. Esto permitiría fortalecer al sector exportador, concentrar esfuerzos financieros y tecnológicos en pocos sectores al mismo tiempo, e impulsar las economías de escala y el desarrollo eficiente dentro de los sectores que se eligió proteger.

3) El caso de Corea demuestra, asimismo, que los exportadores responden a los incentivos sólo cuando se convencen de que se trata de una situación más o menos estable. La incertidumbre ha sido uno de los peores enemigos de la conquista de mercados compradores; su reducción a niveles tolerables dependerá del mayor o menor éxito de la política económica global.

4) Dada la crítica situación de pagos externos a la que se enfrenta América Latina, el sector industrial debe convertirse en un generador creciente de divisas. Además, las exportaciones industriales deben tener un papel importante en la transformación de la estructura productiva y constituirse en un polo fundamental de crecimiento. Es decir que, además del aprovechamiento de la capacidad instalada de producción, por excedentes no vendidos en el mercado interno, debe tenderse —al igual que en Corea— a dar incentivos a un proceso de inversiones nuevas que dinamice la producción interna y permita obtener nuevas ventajas comparativas.

5) La experiencia coreana señala el papel fundamental del Estado en cuanto a la selección —en las distintas etapas del desarrollo— de las áreas en donde se debe concentrar la inversión, en la búsqueda de mercados exteriores, y en el desarrollo de mecanismos institucionales para alentar la producción de bienes exportables. Dentro de estos últimos, la fijación de metas de exportación por empresas y el respectivo control periódico se han revelado como mecanismos de coordinación eficaces entre el sector público y los empresarios. □

22. Véase G. Ranis, "Desafíos e oportunidades colocados pelos superexportadores de Asia. Implicações para exportação de semifabricados da América Latina", en *Estudios Económicos*, vol. 11, núm. 2, abril-junio de 1981.

23. Véase F. Fajnzylber, *op. cit.*