

La estrategia exportadora de Corea del Sur

MARTA BEKERMAN Y PABLO SIRLIN*

INTRODUCCIÓN

En los últimos cinco lustros Corea del Sur registró un crecimiento extraordinario de la producción y de las exportaciones, así como una notable transformación de su estructura económica. La tasa de crecimiento promedio del PIB superó 9% anual y el producto per cápita creció de 87 dólares en 1962 a 5 523 dólares en 1990. En ese lapso sus ventas externas se elevaron de 55 millones de dólares a 65 000 millones, por lo que la respectiva tasa de crecimiento promedio duplicó a la de Japón. Gracias a ese comportamiento Corea del Sur pasó del lugar 101 entre los países exportadores al 14. El dinamismo de las ventas foráneas estimuló el aprendizaje, así como la incorporación y difusión de tecnología y por tanto el aumento de la productividad.

La consolidación de la estrategia exportadora coreana dio lugar a una significativa transformación de la estructura productiva. La participación del sector manufacturero en el PIB aumentó de 18% en 1965 a 31% en 1990. Los cambios estructurales también se reflejaron en la composición de las exportaciones: la participación de las de productos manufacturados en las totales se elevó de 59 a 94 por ciento en ese período, lo que revela una importante orientación de la inversión hacia dicho sector. En esas exportaciones destacan la industrias químicas y pesadas, cuya participación en el total de ventas en ese período creció de 15 a 55 por ciento, gracias al dinamismo de las ventas de acero, electrónicos, químicos y maquinaria y equipo de transporte.¹ En

1. A. Amsden, *Asia's Next Giant. South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, Nueva York, 1989.

* Profesores e investigadores del Centro de Estudios de la Estructura Económica de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

escala macroeconómica Corea registró en ese lapso una tasa de inflación moderada (si bien mayor que la internacional) y una fuerte expansión del ahorro y la inversión.

CARACTERÍSTICAS DE LA ECONOMÍA COREANA

Corea es un país densamente poblado (en 57 000 kilómetros cuadrados viven 43.3 millones de habitantes) y con pocos recursos naturales. Perteneció al imperio japonés desde 1910 hasta fines de la segunda guerra mundial, cuando la península se dividió en dos partes. La dominación japonesa ofreció a los coreanos la posibilidad de desarrollar un aprendizaje tecnológico y organizativo y, de hecho, la formación del capital humano tal vez sea uno de los legados más importantes del período colonial.²

La guerra de 1950-1953 entre el Norte y el Sur dejó a ambas regiones devastadas y en una situación de fuerte dependencia económica y militar con respecto a las dos superpotencias. Desde el final de la guerra hasta 1960 la República de Corea, que ocupa la parte sur, fue gobernada en forma autoritaria por Syngman Rhee, quien fue derrocado. En ese período Estados Unidos le entregó ayuda por el equivalente a más de 8% del PNB, muy superior a la recibida por los principales países de América Latina, aunque Corea gastaba en defensa una parte mayor de su PNB que otras economías en desarrollo. La ayuda estadounidense se redujo durante los años sesenta, la cual, cabe señalar, nunca estuvo exenta de costos desde el punto de vista de su condicionalidad sobre la política económica. Por tanto, si bien la ayuda fue un elemento político importante para consolidar el régimen

2. L. Westphal, "The Private Sector as Principal", *Finance and Development*, FMI, Washington, junio de 1982.

y sentar las bases de la estabilidad económica en los cincuenta, no explica totalmente el rápido crecimiento industrial de los años posteriores.³

La reforma agraria de los años cincuenta abrió nuevas oportunidades económicas y sociales en las áreas rurales, alivió cuellos de botella en la oferta de alimentos y creó las condiciones iniciales para una más equitativa distribución del ingreso. Sin embargo, con el avance de la industrialización se desarrolló una notable concentración económica que al parecer actuó en contra de la política distributiva.

En contraste con Taiwán, que no promovió el desarrollo de empresas grandes de capital privado, el gobierno coreano alentó la creación de los *chaebol*⁴ para desarrollar economías de escala en tecnologías maduras e impulsar a las industrias estratégicas. Para ello no sólo apoyó la formación de capital y la diversificación de estos conglomerados, sino que contribuyó a consolidarlos a base de fomentar el desarrollo de comercializadoras integradas. De esta manera desarrollaron su propia capacidad de mercadeo, lo que les permitió insertarse en los mercados internacionales e imponer marcas propias.

La diferencia con otros países periféricos que promovieron el desarrollo de grandes empresas fue la disciplina que el Estado ejerció sobre los *chaebol* al penalizar los malos resultados e incentivar su actuación en industrias nuevas y riesgosas. Es así que sólo tres de los diez mayores *chaebol* de 1965 quedaron en la lista en 1975 (Samsung, Goldstar y Sangyong).⁵

La incorporación de la banca privada al sector público en 1960, para subordinar el sector financiero al proceso industrializador, marca una clara diferencia con el camino seguido por Japón, donde los grandes bancos pertenecieron desde el principio a los conglomerados industriales.

La debilidad estructural del sector financiero coreano condujo a una situación de déficit crónico y en aumento en el sector público por la creciente demanda de fondos para el desarrollo industrial de los años sesenta y setenta.

A principios de los sesenta arribó al gobierno Chung Hee Park. Luego de un largo proceso de cambio social, el Estado coreano consolidó su poder, sin manifestaciones relevantes de oposición por parte de las distintas clases sociales. La aristocracia fue disuelta por la reforma agraria, el sector financiero quedó subordinado al Estado, los trabajadores eran aún un porcentaje pequeño de la población y los campesinos quedaron atomizados en pequeñas propiedades.⁶

Para algunos autores, la consolidación del poder estatal frente a los actores económicos desempeñó un papel importante en el éxito de la estrategia exportadora. La implantación de mecanismos institucionales permitió tomar decisiones políticas con ra-

3. R. Jenkins, "La experiencia de Corea del Sur y Taiwán, ¿ejemplo para América Latina?", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 12, México, diciembre de 1992.

4. Los *chaebol* son grandes grupos conglomerados cuyas actividades se extienden a diferentes sectores, pero se concentran especialmente en las actividades industriales y en la construcción.

5. L. Kim, "National System of Industrial Innovation Dynamics of Capability Building in Korea", en R. Nelson. *National Innovation Systems. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, 1993.

6. A. Amsden, *op. cit.*

pidez y disponer de la información necesaria para conducir y modificar las políticas de incentivos.⁷ Es decir, permitió al Estado ejercer un poder de disciplina sobre los gerentes y propietarios de empresas,⁸ pero muy especialmente facilitó el desarrollo de una estrategia en donde —como se señaló en el caso de los *chaebol*— los incentivos gubernamentales al sector privado se sujetaban a metas que las empresas debían lograr en cuanto a exportaciones o sustitución de importaciones.

Otro elemento importante de la estrategia coreana durante los primeros años del proceso industrializador fueron las políticas restrictivas en materia de inversión extranjera directa (IED) y de licencias de tecnología. Por ello la IED tuvo un efecto mínimo en la economía coreana hasta el comienzo de los años ochenta. En el período 1972-1980 la participación de esos flujos fue de 1.3% del PNB.

La proximidad geográfica y las relaciones históricas con Japón tuvieron una fuerte influencia en el modelo del desarrollo coreano, la cual se ha expresado en la adopción —en algunos casos— de políticas similares y en la absorción de tecnología. Una diferencia importante es que Corea —al contrario de Japón que llegó a los mercados internacionales a partir de empresas bien constituidas internamente— se volcó a los mercados externos con muy poca experiencia, apoyándose en cuantiosas importaciones de maquinaria y tecnología. Por eso, las fuertes potencialidades desarrolladas durante la expansión comercial y la absorción tecnológica determinaron los cambios en la estructura productiva coreana y la importancia de su estrategia comercial.⁹

LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

Durante la segunda mitad de los años cincuenta Corea empuñó una política de sustitución de importaciones de bienes de consumo no duradero por medio de instrumentos arancelarios y no arancelarios y de tipos de cambio múltiples. Si bien en esos años el crecimiento industrial fue considerable, el proceso mostró sus limitaciones hacia principios de los años sesenta. Con la caída del presidente Rhee, se emprendieron profundas reformas a fin de promover el crecimiento de las exportaciones. Ese proceso se realizó en tres etapas: de 1961 a 1973 se inició la expansión exportadora; de 1973 a 1979 se promovieron cambios en las ventajas comparativas por medio de una fuerte intervención selectiva en favor de la industria química y pesada, y 1979, en que se inicia la liberalización.

La expansión exportadora

En el período 1961-1973 se combina una vigorosa política exportadora basada en la sustitución selectiva de importaciones. Para ello se puso en práctica un amplio sistema de incentivos para

7. Y. Rhee, B. Ross-Larson y G. Pursell. *Korea's Competitive Edge, Managing the Entry into World Markets*, Banco Mundial, Washington, 1984.

8. A. Amsden, *op. cit.*

9. P. Petri, "Korea's Export Niche: Origins and Prospects", *World Development*, vol. 16, núm. 1, 1988.

neutralizar los efectos adversos de la protección en las actividades exportadoras. En esa etapa hubo cambios importantes en el ámbito macroeconómico que permitieron que los instrumentos de política cambiaria, comercial y financiera actuaran de manera integral. En 1965 se produjo una devaluación de 100%, se duplicaron las tasas de interés para los depósitos y créditos internos (hacia fines del decenio esas tasas se tornaron positivas en términos reales) y se establecieron créditos preferenciales para los programas de exportación. Con el control gubernamental de la banca se garantizó a los exportadores el financiamiento adecuado para capital de trabajo. Es decir, con el sistema de estímulos directos e indirectos para la exportación se quiso asegurar un sistema virtual de libre comercio para los exportadores, así como un rápido financiamiento para su capital de trabajo. El modelo incluía los siguientes incentivos:¹⁰

i) Acceso automático a los créditos bancarios subsidiados para capital de trabajo y las importaciones de insumos necesarios para producir los bienes exportados;

ii) acceso irrestricto y libre de aranceles para las importaciones de insumos requeridos para exportar;

iii) exención de impuestos indirectos por la compra de bienes importados destinados a la exportación o a la producción de bienes exportables;

iv) reducción de los impuestos al ingreso generado por las actividades exportadoras, y

v) tarifas preferenciales de energía para la producción y el transporte de productos exportables.

La devaluación y el sistema de incentivos para los exportadores produjeron un fuerte aumento en la tasa de cambio real que después tendió a estabilizarse en términos reales a fines del decenio. Los costos adicionales de los exportadores en los períodos de sobrevaluación se compensaron mediante adecuaciones a ciertos incentivos, como las tasas de interés preferenciales.

Entre 1970 y 1973 la tasa de cambio efectiva registró nuevos aumentos, lo que condujo al gobierno a eliminar las exenciones de impuestos sobre el ingreso por exportaciones y a reducir los subsidios al rédito. Es decir, hubo que modificar las políticas de incentivos para compensar a los exportadores por las posibles distorsiones resultantes de políticas aplicadas con otros fines, como la protección o la sobrevaluación del tipo de cambio.¹¹

Hay diferencias de opinión entre algunos autores en cuanto al grado de selectividad de la intervención durante este período. Para Hyun fue una esencialmente no diferenciada entre las distintas industrias, con un modesto sesgo en favor de las ventas externas, por lo que la estructura exportadora resultante refleja—a pesar de la protección a las importaciones—las ventajas comparativas existentes.¹² Para Weestphal, en cambio, la inter-

vención tuvo un carácter neutral para las industrias ya establecidas¹³ y no neutral y de carácter selectivo para ciertas industrias nacientes.¹⁴ A principios de los sesenta este autor incluye en esta última categoría a sectores como el cemento, fertilizantes y refinerías de petróleo, mientras que de 1968 a 1973 la intervención selectiva se concentró en bienes intermedios como acero y petroquímica. Esta posición la comparte Amsden, quien señala que cada cambio de importancia en la diversificación industrial de las décadas de los sesenta y setenta lo promovió el Estado con medidas de protección o de promoción de proyectos para sustituir importaciones.¹⁵

Los resultados económicos de este período fueron muy exitosos. Durante los dos primeros planes quinquenales (1962-1966 y 1967-1971) el crecimiento anual del PNB promedió 9%, encabezado por el crecimiento de las exportaciones—cuya tasa anual promedio en términos reales fue de 40%— y de la inversión, que de representar 13% del PNB en 1962 llegó a 25% en 1971. La tasa de ahorro—muy baja en las etapas previas— se mantuvo en niveles cercanos a 16% del PNB, por lo que fue necesario acudir a los préstamos externos para cubrir la brecha con la inversión. El dinamismo de las exportaciones permitió el acceso a los fondos externos, a la vez que la intensidad del trabajo de esa actividad elevó rápidamente los niveles de ocupación en el sector manufacturero (que hacia 1971 empleaba el doble de personas que en 1963). Las principales exportaciones manufactureras provenían de la industria liviana, en especial textiles, madera y calzado.

El desarrollo de la industria pesada y química: 1973-1979

A principios de los años setenta el gobierno coreano consideró necesario diversificar la estructura industrial. Dada la magnitud de las inversiones, y por tanto la imposibilidad de que los empresarios las asumieran, el sector oficial se vio precisado a asumir un liderazgo decisivo.

Con el tercer plan quinquenal (1972-1976) se intensifica la sustitución de importaciones por medio de una estrategia de desarrollo sectorial orientada hacia la industria pesada y química.¹⁶ Es un período de fuerte intervención selectiva en favor de estos sectores mediante acciones de protección, créditos subsidiados de largo plazo y regulaciones que afectan la entrada de empresas a esas ramas.

En febrero de 1973 se realizó una reforma tarifaria para estimular la sustitución de importaciones en industrias nacientes y reducir la protección en las ramas tradicionales. Por otro lado,

and Futures Directions, Economic Planning Board, Republic of Korea, 1992.

13. Una política neutral en materia de exportaciones significa que la producción orientada a los mercados externos no sea menos rentable que la destinada al mercado interno.

14. L. Westphal, "La política industrial...", *op. cit.*

15. A. Amsden, *op. cit.*

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

10. M. Bekerman, "Reflexiones sobre la experiencia coreana de promoción de exportaciones", *Comercio Exterior*, vol. 38, núm. 8, México, agosto de 1986.

11. Por ejemplo, en 1968 los subsidios alcanzaron 8% del valor de las exportaciones, nivel muy cercano al de sobrevaluación de la moneda que se estimó en 9% con respecto a una situación de libre comercio. L.E. Westphal, "La política industrial en una economía impulsada por las exportaciones: lecciones de la experiencia de Corea del Sur", *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 21, enero-junio de 1992.

12. Oh-Seok Hyun, *Industrial Policy in Korea: Past Experience*

si bien los créditos para capital de trabajo estaban disponibles para todos los exportadores, el acceso subsidiado al capital de largo plazo sólo se asignó a las primeras.¹⁷

En el caso de los bienes de capital se aumentaron los aranceles y se eliminaron las exenciones impositivas a la importación, mientras que se otorgaron créditos subsidiados de largo plazo para la producción y compra interna de maquinaria.

La protección fue el incentivo principal de las industrias nacientes. Empero, el sistema de objetivos de exportación determinaba que proporciones crecientes de la producción se colocaran en mercados externos a precios internacionales, lo cual obligaba a las empresas a reducir permanentemente el costo marginal mediante el aumento de la productividad.¹⁸

El gobierno también promovió un desarrollo industrial integrado verticalmente en escala nacional, al determinar –para ciertos sectores– el empleo de proporciones crecientes de insumos coreanos.

Para financiar a las industrias nacientes se estableció el Fondo Nacional de Inversiones con los fondos de pensión de los empleados públicos y los ahorros privados del sector bancario. Si bien en este período se registró una fuerte alza de la tasa de ahorro (28.8% del PNB en 1979), continuó siendo insuficiente para cubrir los altísimos niveles de inversión (35.6%).

Para financiar las inversiones en la industria pesada se recurrió a la deuda externa que creció de 4 300 millones de dólares en 1973 a 20 500 millones en 1979, aunque la relación deuda-PNB se mantuvo constante durante el decenio (en alrededor de 31%), lo que demostraba el efecto positivo del fuerte impulso exportador en el crecimiento.¹⁹ En efecto, el crecimiento anual de las exportaciones fue de 28%, dinamismo que, en un entorno de fuerte crecimiento y profunda transformación estructural del sector industrial, se trasladó hacia la composición de las ventas externas.

La participación de las industrias pesadas y químicas en las exportaciones totales se elevó de 21.3% en 1972 a 40% en 1980 y a 60% en 1984.²⁰ Un crecimiento notable se registró en la exportación de barcos, cuya participación en las totales pasó de 0.06% en 1973 a 16% en 1984. Cabe destacar que el aumento anual promedio del PNB fue aún mayor que en el período anterior, al alcanzar 10.8% de 1972 a 1978.

La estrategia también tuvo efectos negativos: las bajas tasas de interés de los créditos otorgados a los proyectos promovidos –en general de larga maduración– junto a las proyecciones demasiado optimistas sobre las perspectivas del comercio mundial, generaron niveles excesivos de inversión en sectores intensivos en capital, como maquinaria pesada y motores diésel. El déficit fiscal aumentó al igual que la inflación, y el auge de las inversiones junto con el ambicioso plan de desarrollo del gobierno dieron lugar, hacia fines del decenio, a una fuerte presión sobre la balanza de pagos.

17. A. Amsden, *op. cit.*

18. L. Westphal, "La política industrial...", *op. cit.*

19. A. Amsden, "Trade Policy and Economic Performance in South Korea", en M. Agosin y D. Tussie (eds.), *Trade and Growth. New Dilemmas in Trade Policy*, 1993.

20. A. Amsden, *Asia's Next Giant...*, *op. cit.*

Programa de liberalización

El déficit externo –agudizado por los efectos del segundo choque petrolero y por la recesión internacional– condujo a un fuerte ajuste durante el período 1979-1981. En 1980 Corea pasó por la peor situación económica en 20 años: caída de 5.2% del PNB, inflación anual de 38% y el mayor déficit de su historia en la cuenta corriente.

Fue entonces que el gobierno abandonó la estrategia en favor de las industrias promovidas en el período anterior y emprendió un programa de liberalización económica que incluyó al sector financiero, mediante la privatización de los bancos y el alza de las tasas de interés, y la liberalización de las importaciones. La participación de los productos que podían importarse sin permiso previo se elevó de 68% en 1980 a 95% en 1988,²¹ mientras que las tarifas sobre productos manufacturados cayeron de un promedio de 32% en 1980 a 12% en 1989. En la política cambiaria se pasó de un sistema fijo a otro flotante controlado que permitía fluctuaciones del won frente al dólar dentro de un rango definido.

La liberalización se extendió a las regulaciones sobre inversiones extranjeras, que desde 1980 pueden participar hasta con 100% de la propiedad en varias industrias. En 1984 el gobierno pasó de una lista positiva (únicas actividades en las que era posible la inversión extranjera) a otra negativa (actividades que mantenían restricciones), aunque esta última se redujo de 34 a 20 por ciento de todas las industrias en 1988.²²

Desde 1981 se llevaron a cabo medidas drásticas para reducir el déficit fiscal. Para ajustar los gastos a la disponibilidad de recursos, éstos se presupuestaron por debajo de las tasas esperadas de crecimiento. Como resultado, el déficit fiscal crónico se transformó en pequeño superávit para el período 1987-1989. A partir de entonces las cuentas públicas volvieron a mostrarse negativas.²³

El fuerte crecimiento de los conglomerados y de su poder económico condujo al gobierno a establecer en 1980 una ley de regulación de los monopolios y de prohibición de acciones que limitaran la competencia. Al mismo tiempo se emprendió una política de promoción de las empresas pequeñas y medianas a base de aumentar su acceso al crédito, de alentar la transferencia de tecnología hacia esas unidades, mejorar la red de información sobre los mercados y promover una mayor agilidad de sus canales de distribución y mercadeo.

Los lineamientos explícitos de la nueva estrategia se orientaban a combatir las imperfecciones del mercado en campos tales como el desarrollo tecnológico y la formación de recursos humanos, y planteaban un apoyo uniforme a todos los sectores

21. P. Allgeier, "Korean Trade Policy in the Next Decade: Dealing with Reciprocity", *World Development*, vol. 16, núm. 1, 1988.

22. Los niveles de liberalización fluctúan ampliamente entre los distintos sectores. La agricultura tiene una tasa de liberalización de 22.5%, los servicios de 58% y la industria manufacturera de 92.5%. Pero aun en los sectores más liberalizados se mantiene una fuerte influencia del gobierno en cuanto a los parámetros de la inversión que se debe aprobar. Korean Overseas Information Office, *A Handbook of Korea, 1990*.

23. *Ibid.*

industriales. La ley de desarrollo industrial de 1985 abandonó la promoción selectiva y el apoyo al desarrollo tecnológico se convirtió en la línea principal de política, en lugar de la asignación directa del crédito.

Durante el Sexto Plan Quinquenal (1987-1991) el proceso de liberalización adquirió dos vías:²⁴ el *fast-track*, que incluía un gran número de productos que quedaban sin protección al considerarse que eran claramente competitivos, y la tecnológica o *tech-track*, que preveía medidas de protección y subsidio para una cantidad pequeña, pero crítica, de productos de alta tecnología en la que la industria coreana aprendía a producir de manera competitiva. Las medidas protectoras eran básicamente no tarifarias e incluían una política de diversificación de importaciones que restringía la compra de determinados bienes de Japón y de empresas de este país que operaran en economías de bajos salarios (se argumentaba la necesidad de reducir el fuerte déficit con esa nación). Ciertos productos (farmacéuticos, químicos, de telecomunicaciones) se sujetaron a regulaciones relativas a la protección del consumidor y del ambiente, las cuales actúan de hecho como barreras no tarifarias. Por otro lado, en 1987 se estableció un nuevo esquema de sustitución de importaciones que comprendió rubros pertenecientes a maquinaria y partes y a materias primarias.²⁵

Además de las medidas de protección de los sectores de alta tecnología, el gobierno continuó apoyando la reestructuración de los sectores productivos en declinación. Participó en la racionalización de varias industrias, como la naval, de la construcción y de fertilizantes, determinando estrategias ligadas a funciones o cierres y concedió al sector textil créditos subsidiados a tres años de plazo para modernizarse.²⁶

El gobierno mantuvo también un papel activo en ciertos aspectos de la política crediticia para mantener la solvencia del sector financiero, comprometido por la situación de algunas industrias clave. Asimismo, emitió regulaciones crediticias *ad hoc* para restringir la participación de los grandes conglomerados. Con ellas se limitaba a un máximo de 65% la participación de los *chaebol* en los créditos bancarios nuevos y se evitaba que los préstamos se emplearan para especular con tierras. Sin embargo, a fin de promover la especialización se establecieron créditos adicionales para los conglomerados que seleccionaran tres actividades centrales.

Leipziger y Petri critican que se apoye a industrias en declinación porque carecen de las externalidades –economías de escala o de aprendizaje– que podrían justificar una política industrial activa.²⁷ Para estos autores esa intervención se basa sobre todo en consideraciones políticas y en el temor por los efectos de posibles quiebras en cadena en el sistema financiero. En ese sentido, señalan que el gobierno coreano ha tenido más éxito en

desligarse de las industrias nacientes que de las declinantes. Hyun, por su parte, justifica esa estrategia por la existencia de fuertes imperfecciones del mercado vinculadas a la inmadurez de los mecanismos privados de asignación de recursos.²⁸ Empero, señala que esa estrategia no es sustentable más allá del corto plazo, por lo que hay que considerarla como una transición gradual hacia una intervención menor.

Corea se recuperó rápidamente de la recesión de 1980 y en los años siguientes alcanzó niveles de crecimiento muy superiores a los de las economías de América Latina. En el período 1980-1989 el PNB aumentó a una tasa media anual de 10% que pasó a 7.5% en el lapso 1990-1991. El crecimiento de la productividad fue determinante en esa recuperación y fue estimulado por el aumento de las exportaciones que permitió un mayor uso de la capacidad instalada. El dinamismo de las ventas externas se vincula a la puesta en marcha de proyectos de la industria pesada, iniciados durante los años setenta, como es el caso de la industria electrónica. El crecimiento de las exportaciones de este sector fue de 36.6% anual durante 1970-1988 y hacia fines de ese período Corea se convirtió en uno de los seis mayores productores mundiales de artículos electrónicos.²⁹

El fuerte superávit en la cuenta corriente de la economía coreana durante 1986-1988, sumado a mayores flujos externos de capital, apreciaron la tasa de cambio que llegó a 40% en el período 1985-1991. Se estima que en el decenio en curso el sector manufacturero ha registrado una pérdida considerable de competitividad.³⁰ En 1991 la balanza comercial coreana fue deficitaria, con posiciones negativas frente a Estados Unidos, Japón y la Comunidad Europea.

El gobierno trató de atenuar los efectos de la mayor liquidez derivada de la entrada de capitales mediante operaciones de mercado abierto y del pago de deuda externa. En consecuencia, la proporción de esta última con respecto al PNB se redujo en 1991 a un tercio del nivel alcanzado en 1985.

Durante los años ochenta se consolidó un cambio importante –iniciado en el decenio anterior– en las ventajas comparativas reveladas de la economía coreana. Ello implicó una nueva declinación de las industrias tradicionales (intensivas en trabajo) y el surgimiento de industrias intensivas en capital, entre las que se destacan, además de la electrónica, las de equipos eléctricos, barcos, productos metálicos y siderúrgicos.

28. Oh-Seok Hyun, *op. cit.*

29. Dentro de estos productos sobresale el comportamiento de los artículos electrónicos de consumo (42% de las exportaciones del sector en 1988), seguidos por partes y componentes (39%) y por equipos industriales (20%). El nivel tecnológico de estos últimos es aún bajo si se le compara con el de los electrónicos de consumo. Sin embargo, desde 1981 su producción creció 34% anual y desde mediados de los ochenta las empresas han canalizado sus esfuerzos hacia la producción de computadoras de alta tecnología –con gran éxito–, de equipos de telecomunicaciones y de automatización industrial. Korean Overseas..., *op. cit.*

30. V. Corbo y L. Hernández, *Macroeconomic Adjustment to Portfolio Capital Inflows. Rationale and Some Recent Experiences*, trabajo preparado para el World Bank Symposium on Portfolio Investment in Developing Countries, Washington, 9-10 de septiembre de 1993.

24. A. Amsden, "Trade Policy...", *op. cit.*

25. L. Kim y C. Dahlman, "Technology Policy for Industrialization. An Interrogative Framework and Korea's Experience", *Research Policy*, núm. 21, 1992.

26. D. Leipziger y P. Petri, "Korean Industrial Policy. Legacies of the Past and Directions for the Future", *World Bank, Discussion Papers*, núm. 197, 1992.

27. *Ibid.*

POLÍTICA TECNOLÓGICA E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA COMERCIAL

La política tecnológica

Uno de los aspectos clave de la industrialización coreana fue la rápida absorción de capacidad tecnológica, que hizo posible que el país, básicamente agrícola durante los años cincuenta, se transformara en importante exportador de computadoras y *chips* en los ochenta. El éxito en la adquisición y difusión de tecnología se debe en buena medida a las cuantiosas inversiones en recursos humanos. Corea ha superado a otros países de industrialización reciente en casi todos los índices de educación. Los gastos en esta materia crecieron de 2.5% del total del presupuesto público en 1951 a 22% en los años ochenta.

Kim y Dahlman distinguen dos etapas en la trayectoria tecnológica coreana.³¹ La primera abarcó un proceso de industrialización basado fundamentalmente en sectores de tecnología madura, y la segunda se extendió a sectores en los que la tecnología de proceso cambia rápidamente, es decir, en los que la competitividad depende cada vez más del cambio tecnológico.

La etapa inicial

La falta de capacidad tecnológica de Corea en las etapas iniciales de su estrategia exportadora la obligó a recurrir al empleo de tecnología extranjera. Sin embargo —como se señaló—, durante los primeros años del proceso de industrialización las políticas relacionadas con la IED y las licencias internacionales fueron muy restrictivas. La actitud frente al capital foráneo respondía a la idea de que si se permitía que las empresas extranjeras saturaran ciertas áreas del mercado éstas podrían encabezar en el largo plazo el desarrollo tecnológico de esas áreas, lo que limitaría el acceso de las compañías nacionales.³²

Las tecnologías maduras se pudieron adquirir con relativa facilidad mediante la compra de plantas llave en mano —como en los casos de cemento, acero y papel durante los años sesenta y setenta— o las importaciones de bienes de capital para aumentar la competitividad de las industrias usuarias de esos productos.

En esa etapa las importaciones de bienes de capital y el proceso de ingeniería inversa (o análisis por desmontaje) se convirtieron en la fuente principal de adquisición de tecnología extranjera y aprendizaje. El uso de estos mecanismos —que algunos autores denominan de carácter informal— para incorporar tecnología foránea fue mucho mayor en Corea que en otros países de industrialización reciente. Esto se debió a la disponibilidad de recursos humanos y de capacidad empresarial, y ello permitió desarrollar un rápido proceso de aprendizaje a partir de los bienes de capital importados.

La expansión del mercado como resultado de las políticas gubernamentales de promoción de exportaciones y sustitución de importaciones desempeñó un papel relevante en la difusión

de las tecnologías adquiridas ya que dio lugar a la entrada de nuevas empresas y a una mayor movilidad del personal gerencial y técnico.³³

La participación de las entidades gubernamentales de investigación se limitó a las tareas de carácter consultivo y de identificación de fuentes tecnológicas. Con ello mejoró la capacidad negociadora de las industrias nacionales frente a los proveedores externos. Cabe señalar que la ausencia de una demanda por innovaciones restó eficacia —en esta etapa— a los instrumentos para fortalecer un sistema propio de investigación y desarrollo.³⁴

En 1974 se emprendió la construcción de la Ciudad Científica de Daedok, cuya etapa inicial ya se concluyó. Ahí funcionan nueve institutos de investigación financiados por el gobierno, cinco privados y tres universidades. Se alienta a los institutos de investigación y desarrollo (I y D) públicos o privados para que se trasladen a esa ciudad y aprovechen las facilidades de información y personal calificado; también para unir esfuerzos oficiales, privados y académicos para el desarrollo científico.³⁵

La etapa de innovación

Desde principios de los años ochenta los países del Norte han promovido la consolidación de posiciones proteccionistas en lo que se refiere a la transferencia tecnológica y de carácter favorable en lo que toca a la suscripción de patentes de propiedad intelectual. Esto impone límites severos a la adquisición de tecnología mediante la ingeniería inversa. Por otro lado, debido a la creciente competencia de países con salarios inferiores, la economía coreana tiene dificultades para basar su crecimiento exportador en industrias maduras. Por tanto, el esfuerzo tecnológico debió trasladarse de la ingeniería inversa a la innovación propia. Así, Corea debió modificar su política tecnológica.

Las mayores dificultades para disponer de tecnología extranjera por medios informales obligaron a eliminar los controles sobre los contratos de licencias con proveedores tecnológicos del exterior y a conceder un mayor control sobre la propiedad a los inversionistas extranjeros. En consecuencia, la IED y los contratos de licencias crecieron significativamente en los años ochenta, en especial al final del decenio (véase el cuadro).

Al mismo tiempo, el gobierno aumentó en forma notable la inversión en I y D y otorgó incentivos para desarrollar esas actividades en el sector privado. La participación de los gastos en I y D en el PNB creció de 0.32% en 1971 a 1.90% en 1988, para alcanzar 3 300 millones de dólares.³⁶ La participación de esos desembolsos en el total del gasto del sector privado también se elevó en forma notable, gracias al financiamiento preferencial a las actividades de I y D y a las deducciones impositivas con cargo a la formación de recursos humanos y a la comercialización de tecnologías desarrolladas en el país. Por ejemplo, se creó

33. Las fuertes importaciones de bienes de capital retardaron el desarrollo interno de esta industria, que hasta mediados de los años setenta presentaba niveles de protección relativamente bajos.

34. L. Kim y C. Dahlman, *op. cit.*

35. Korean Overseas..., *op. cit.*

36. El objetivo es alcanzar 5% del PNB para el año 2001. *Ibid.*

31. L. Kim y C. Dahlman, *op. cit.*

32. Asian Development Bank, "Industrial Technology Development in the Republic of Korea". *Economic Staff Paper*, núm. 27, 1985.

TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA EXTRANJERA A COREA (MILLONES DE DÓLARES)

	1967-1971	1972-1976	1977-1981	1982-1986	1987-1989
IED	219	879	721	1 767	3 433
Licencias extranjeras	16	97	451	1 185	2 130
Consultoría técnica	17	19	55	332	679
Importaciones de bienes de capital	2 541	8 841	27 976	44 705	52 155

Fuente: L. Kim y C. Dahlman, "Technology Policy for Industrialization. An Integrative Framework and Korea's Experience". *Research Policy*, núm. 21, 1992.

el Fondo de Reserva del Desarrollo Tecnológico por medio del cual una empresa puede destinar hasta 20% de sus ganancias, antes de impuestos, para usarlas durante los cuatro años siguientes. Además, se autorizó depreciar en forma acelerada las inversiones destinadas a I y D.

El gobierno otorgó incentivos a las grandes empresas para que establecieran por lo menos un centro de investigación propio, y a las pequeñas y medianas empresas para que organizaran consorcios de I y D. Como resultado, el número de institutos de investigación privados aumentó de 52 en 1980 a 749 en 1990.

El gobierno tiene a su cargo proyectos tecnológicos que el sector privado no puede realizar. Los criterios para emprender esos proyectos son el grado de intensidad tecnológica, la ventaja comparativa potencial, la conservación de energía, el crecimiento potencial y la contribución al desarrollo social.

En la actualidad, una de las principales orientaciones de la política tecnológica se relaciona con la descentralización regional. Con el fin de desarrollar complejos industriales, el gobierno promueve el establecimiento de industrias de alta tecnología en la Ciudad Tecnológica de Daedok. Al mismo tiempo se construyen otros parques científicos en las principales áreas industriales para formar una red de desarrollo tecnológico con el complejo de Daedok.³⁷ Asimismo, se han establecido servicios de extensión técnica para las empresas pequeñas y medianas, a cargo de seis organismos públicos, los cuales incluyen desde asistencia para mejorar la calidad del producto hasta ayuda para emprender procesos de automatización basados en la microelectrónica. La política tecnológica gubernamental no sólo se orientó a estimular la oferta sino también la demanda de tecnologías nuevas por parte de las empresas mediante compras públicas—como en el caso de computadoras personales—, la liberalización comercial del mercado interno para alentar la competencia y el continuo impulso de las exportaciones. Las políticas de promoción de I y D tuvieron un efecto notable en los años ochenta, cuando la innovación realmente se consideró como una de las variables más importantes para aumentar la competitividad.

Instrumentos de política comercial

El gobierno coreano utilizó una serie de instrumentos para promover las exportaciones a fin de hacer compatible el rápido proceso de crecimiento con el mercado interno pequeño.³⁸

37. *Ibid.*

38. Además de los destinados a promover el desarrollo tecnológi-

Sistema de libre comercio para exportadores

Hacia mediados de los sesenta, cuando se definió en Corea la estrategia de industrialización orientada hacia las exportaciones, se emprendieron diversas medidas de liberalización de la economía, aunque ello no se acompañó de una medida igual y general del comercio exterior, pues las importaciones para el mercado interno permanecieron sujetas a tarifas y cuotas. Sin embargo, los exportadores—directos e indirectos—prácticamente quedaron colocados en un virtual sistema de libre comercio, de manera que enfrentaran precios internacionales no sólo para los productos destinados a los mercados externos, sino también para los insumos importados. Para ello se estableció un sistema de exención tanto de tarifas como de impuestos indirectos para los insumos importados que se destinaran a la producción de bienes exportables. Para aumentar la eficiencia administrativa se empleó un sistema pretablado de coeficientes físicos de insumo-producto.

A mediados de los setenta los problemas de balanza de pagos obligaron a cambiar el sistema de exención de tarifas por el de *draw-back* (devolución de las tarifas e impuestos indirectos pagados sobre insumos importados) pero como este instrumento ofrecía desventajas financieras con respecto al mecanismo anterior, más tarde se estableció un sistema de pago diferido de tarifas e impuestos indirectos. Posteriormente se adoptó un sistema de *draw back* en dos etapas para devolver de inmediato los fondos una vez que se realiza la exportación y luego, en un período de tres meses, realizar un segundo pago con base en una evaluación más cuidadosa.³⁹

Financiamiento del comercio

La experiencia coreana se considera un ejemplo exitoso de financiamiento del comercio exterior mediante el sistema bancario. Para Rhee este es el instrumento que más contribuyó al éxito de la estrategia exportadora coreana.⁴⁰ Sobre la base de órdenes de exportación confirmadas, el sistema cubre tanto al financiamiento de preembarque (compra de insumos importados o nacionales y capital de trabajo en general), como al de postem-

co a los que se refirió el punto anterior.

39. Y. Rhee, "Managing Entry into International Markets: Lessons from the East Asian Experience", The World Bank Industry and Energy Department, *Working Paper*, núm. 11, 1989.

40. *Ibid.*

barque (para las ventas ya realizadas al exterior). Esto se canalizó básicamente por medio del sistema bancario⁴¹ con base en mecanismos de redescuento y de financiamiento automático instrumentados por el Banco de Corea. El Fondo Coreano de Garantía al Financiamiento de Preembarque otorgó seguros de riesgo sobre los préstamos a los exportadores y el Banco Coreano de Exportaciones e Importaciones lo hizo con respecto a compradores externos. Rhee señala que el financiamiento de exportaciones de corto plazo (para pre y posembarque) ha demostrado ser mucho más eficaz para desarrollar el potencial exportador que el financiamiento a la inversión e incluso que el financiamiento sobre la base de órdenes de exportación ya existentes.⁴² Sin embargo, Kim destaca el papel de los créditos bancarios de largo plazo para establecer nuevos senderos de exportación y alentar la diversificación comercial.⁴³

Los incentivos a la exportación se mejoraron con el empleo de ciertos mecanismos específicos, como las cartas de crédito y las aceptaciones bancarias. Éstos probaron ser especialmente eficaces para el financiamiento comercial de corto plazo, las exenciones de impuestos indirectos y el *draw back*.

Metas de exportación

Los instrumentos de promoción se acompañaron de mecanismos institucionales como el establecimiento de metas de exportación y las reuniones mensuales de promoción del comercio. Las metas de exportación iniciadas en los años sesenta establecían montos anuales por empresas, sectores industriales y mercados externos. Cada año las empresas debían determinar sus objetivos de ventas externas e informar al gobierno sus requerimientos financieros. En general, se consideraba conveniente establecer valores altos para tener acceso a un financiamiento mayor.⁴⁴ Las metas se ajustaban cada mes en reuniones donde los funcionarios públicos y empresarios atendían diversas eventualidades internas o externas. Esos encuentros ayudaron a mejorar la coordinación entre los sectores público y privado e influyeron de manera significativa en la expansión exportadora de las empresas.⁴⁵

Compañías comercializadoras

Teniendo en cuenta la existencia de información imperfecta y de economías de escala en la comercialización internacional, los coreanos desarrollaron una infraestructura institucional para apoyar la colocación de las exportaciones en los mercados externos. En 1962 el sector público creó la Corporación Coreana

de Promoción del Comercio. Además, Corea es el único país periférico que desarrolló compañías generales de comercialización privadas, similares a las japonesas, que se sujetaron a requerimientos específicos de capitalización, volúmenes de exportación y número de oficinas en el exterior. En algunos casos los *chaebol* se convirtieron en compañías comercializadoras y apoyaron de manera creciente no sólo sus posibilidades exportadoras sino que también ofrecieron servicios comerciales y técnicos a los exportadores pequeños, directos e indirectos. Esto les permitió entrar en los mercados internacionales y adquirir el *know how* suficiente para diversificar mercados e imponer sus productos. Desde 1975 se han convertido en un instrumento importante, pues su participación en las exportaciones ha aumentado de 12% a más de 50% durante los años ochenta.

CONCLUSIONES

El análisis de la experiencia coreana obliga a considerar las especificidades de esa economía. Ya se ha señalado la capacidad de maniobra del Estado desde el inicio de la estrategia exportadora, su relación particular con Estados Unidos y su proximidad geográfica con la economía japonesa, de cuyo modelo recibió una fuerte influencia. Por otro lado, como el conjunto de los países del este asiático, los años de rápido crecimiento corresponden a los de regímenes autoritarios. El modelo coreano presenta además la particularidad—entre los países de industrialización reciente— de haber desarrollado conglomerados muy grandes y de no haber recurrido en gran medida a la IED; los propios *chaebol* han realizado importantes inversiones en el exterior para responder a políticas proteccionistas o para asegurar el suministro de materias primas o el acceso a nuevas tecnologías.

En escala macroeconómica los países de industrialización tardía pueden tener problemas para determinar ciertas variables, como el tipo de cambio y las tasas de interés. La forma de resolver esas trabas ha contribuido de manera importante al avance exportador de la economía coreana. Con respecto a la tasa de cambio normalmente se requiere que sea alta para asegurar un vector de precios relativos favorable a las exportaciones, pero al mismo tiempo que sea lo suficientemente baja para frenar las presiones inflacionarias y pagar la deuda externa a un costo menor. Así, hay consenso en que el éxito coreano se basó en la estrecha coordinación de la política cambiaria con otras políticas. Los períodos de revaluación del tipo de cambio—en general no son prolongados— se correspondieron con reducciones en las tasas de interés o mejoras en otros incentivos para evitar variaciones severas en la tasa de cambio efectiva. Lo inverso tuvo lugar ante situaciones de devaluación.

Sin embargo, la situación actual muestra condiciones diferentes. Las presiones internacionales en favor de la apertura comercial y financiera han generado una importante entrada de capitales durante los últimos años. Esta situación, los balances comerciales fuertemente positivos hasta 1988 y las presiones salariales internas causaron, a partir de 1989, un proceso de revaluación de la moneda nacional. Éste es uno de los desafíos que en la actualidad encara la economía coreana pero en cuyo combate cuenta con los importantes avances de los pasados

41. Conforme a su estructura económica algunos países asiáticos han recurrido a otros mecanismos para financiar su comercio exterior. Por ejemplo, en Taiwán y Hong Kong tiene un fuerte peso el financiamiento entre empresas para hacer frente a las necesidades de numerosos exportadores pequeños, mientras que Singapur recurrió en gran medida al crédito entre empresas transnacionales.

42. Y. Rhee, *op. cit.*

43. L. Kim, *op. cit.*

44. Y. Rhee, B. Ross Larson y G. Pursell, *op. cit.*

45. *Ibid.*

decenios en materia de competitividad y de absorción de capacidad tecnológica. Las tasas de interés también pueden presentar conflictos para el crecimiento en tanto se considera conveniente que sean altas para favorecer al ahorro y a la vez bajas para atraer a la inversión. El Estado coreano favoreció—salvo en parte de los setenta— las tasas de interés positivas en términos reales, pero actuó como mediador entre el ahorro y la inversión al asignar créditos de corto y largo plazos a tasas de interés menores. Al canalizar el crédito hacia las actividades productivas, restó estímulos al consumo, lo cual alentó el ahorro. Cuando éste no bastó para responder al fuerte aumento de la inversión, se recurrió al crédito internacional, canalizándolo a diversos sectores a tasas de interés siempre inferiores a las del mercado interno.

La experiencia coreana permitió alcanzar durante ciertos períodos una situación de virtual libre comercio para las actividades exportadoras, sin liberalizar la economía por el lado de las importaciones. Esto fue posible gracias al sistema de exención de tarifas e impuestos indirectos para los insumos importados destinados a la producción de bienes exportables. El financiamiento del comercio exterior fue el instrumento de política comercial que más contribuyó al éxito de la estrategia exportadora coreana. Destaca el de corto plazo de pre y posembarque, sobre la base de órdenes de exportación ya existentes, y el de largo plazo para abrir nuevos senderos de exportación.

El proceso de industrialización de Corea entrañó no sólo un alto nivel de crecimiento sino también una fuerte diversificación de la producción y las exportaciones. Esto se vincula, por un lado, a políticas macroeconómicas que se orientaron a mantener las condiciones de inversión. Pero, por otro lado, se formularon políticas de intervención basadas en la definición—durante períodos acotados—de industrias estratégicas para sustituir importaciones y promover las exportaciones.

Los sectores que recibieron impulso incluyeron, en distintos períodos, a las industrias pesadas y químicas, hierro y acero, productos metálicos, maquinaria y productos electrónicos. Estos sectores, que se desarrollaron sin tomar en cuenta el principio de las ventajas comparativas estáticas, contaron inicialmente con altos niveles de protección efectiva. Pero al mismo tiempo, con el sistema de objetivos de exportación, el gobierno los obligó a vender una parte cada vez mayor de su producción a precios internacionales. Esto presionó a las industrias nacientes para que, a fin de mantener su rentabilidad, redujeran sus costos mediante rápidos aumentos en la productividad. En algunos casos la protección se tornó redundante por el rápido tránsito de industrias infantiles a exportadoras. En los casos de tecnología más compleja la protección se extendió por más tiempo para permitir un período de incubación mayor.⁴⁶ El problema se plantea entonces—según Amsden⁴⁷— con respecto a la capacidad para definir cuál es el momento adecuado para dejar de proteger a un producto y exponerlo a la competencia internacional.


La intervención selectiva emprendida por Corea ha dado lugar a posiciones controvertidas. Para Westphal y Amsden dicha intervención tuvo éxito porque al tiempo que aceleró la tasa de crecimiento y la orientó hacia industrias nuevas, implicó pocas

pérdidas en términos de eficiencia.⁴⁸ Otros estudios señalan, en cambio, que estas políticas no fueron eficaces porque alteraron sólo marginalmente la estructura industrial y el crecimiento de la productividad no fue mayor en los sectores promovidos que en el resto de la economía.⁴⁹

El control del gobierno coreano sobre la IED durante las primeras etapas del proceso de promoción comercial restringió el desarrollo de enclaves exportadores, orientados exclusivamente a aprovechar los bajos niveles salariales, como ha sucedido en Tailandia y Malasia. La IED en Corea se ha canalizado, en cambio, a los sectores en los que las empresas nacionales tuvieron dificultades para obtener tecnología por otros medios, especialmente en productos electrónicos, químicos y farmacéuticos.

Corea ofrece una experiencia muy rica en materia de desarrollo tecnológico. La existencia de fallas de mercado ligadas a la comercialización imperfecta en el mercado de tecnología es precisamente uno de los argumentos esgrimidos para explicar la intervención selectiva.

En una primera etapa, cuando se produce una fuerte absorción tecnológica mediante la importación de bienes de capital y de la ingeniería inversa, los instrumentos de promoción directa de inversión en I y D no fueron eficaces por la ausencia de una demanda relevante.⁵⁰ Los que sí aparecen como cruciales para promover la transferencia y la difusión de tecnología extranjera fueron ciertos instrumentos de carácter indirecto: fuertes inversiones en recursos humanos, importaciones de bienes de capital y políticas de promoción de exportaciones. Es en los años ochenta cuando la tecnología se considera una de las variables clave para aumentar la competitividad. Kim y Dahlman señalan que las políticas tecnológicas se vuelven eficaces sólo cuando actúan en coordinación con otras políticas orientadas a estimular su demanda.⁵¹

El desarrollo de Corea se basó en el fomento de grandes conglomerados. Esto hizo posible desarrollar compañías generales de comercialización privadas con capacidad para entrar en los mercados internacionales con productos y marcas propias. Pero el resultado fue un fuerte proceso de concentración económica que incluso supera al de Japón. Los cinco mayores *chaebol* representaban 52% de las ventas en 1984.⁵² El interés del gobierno en el crecimiento de los grandes conglomerados determinó, por un lado, que éstos se convirtieran en los principales beneficiarios del proceso de industrialización y que alcanzaran un poder económico creciente y, por otro, que la infraestructura coreana de proveedores pequeños sea mucho más débil que la de Taiwan. En los años ochenta se trató de revertir esta situación con distintas limitaciones al funcionamiento de los *chaebol* y la promoción del crecimiento de las empresas pequeñas y medianas. 

48. A. Amsden, *Asia's Next Giant...*, *op. cit.*, y L. Westphal, "La política industrial...", *op. cit.*

49. Banco Mundial, *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press, 1993.

50. No obstante, el gobierno estableció una infraestructura tecnológica y científica desde los años sesenta, aun cuando la demanda era poco evidente.

51. L. Kim y C. Dahlman, *op. cit.*

52. *Ibid.*

46. L. Kim, *op. cit.*

47. A. Amsden, "Trade Policy...", *op. cit.*