

La estrategia comercial de Corea del Sur: una retrospectiva

CARLOS GÓMEZ CHIÑAS Y

RUBÉN PIÑEIRO SANTANA*

En los últimos lustros varios países asiáticos han sorprendido a la comunidad internacional por sus vertiginosos avances en la producción industrial, el combate del desempleo, la distribución relativamente equitativa del ingreso y la inserción dinámica en el mercado mundial, al punto de que muchos economistas consideran a las políticas económicas respectivas como un posible paradigma para el resto de las naciones en desarrollo.

Sin embargo, abundan las ideas superficiales o erróneas acerca de los instrumentos y las orientaciones de la estrategia económica de los países de industrialización reciente (PIR), sobre todo en materia de política comercial, grados de apertura externa y protección de la industria interna.

El análisis de la política comercial de Corea del Sur no puede desligarse del conjunto de instrumentos de la política, ni de la forma en que se aplicaron. Allí las políticas comercial, industrial y tecnológica se ejecutaron de manera integral con base en los objetivos que los organismos de planificación fijaron para cada período de desarrollo económico. No obstante, el objetivo de este trabajo es describir los principales rasgos de la política comercial sudcoreana sin adentrarse en las demás. Cabe empezar con una descripción de los entornos nacional y externo en que se instrumentó la estrategia comercial de Corea del Sur durante más de tres decenios.

Entre los factores que configuraron la política de promoción de exportaciones de Corea del Sur destaca la *reforma agraria*, en pos del crecimiento del mercado interno, una mejor distribución del ingreso y un desarrollo técnico sectorial que permitie-

ra el aumento de la productividad y la liberalización de la fuerza de trabajo necesaria para la industria.

Otro elemento clave fue la *base industrial* existente en el país antes de la estrategia exportadora de los años sesenta, muy vinculada a los “éxitos” de la política previa de sustitución de importaciones y que permitió un crecimiento promedio anual de la industria coreana de 12%. Cabe destacar que la *escasez de recursos naturales* y las *limitaciones del mercado interno* influyeron mucho, al menos en la etapa inicial, en la orientación de Corea del Sur hacia el exterior.

Los factores políticos y culturales también han favorecido el desarrollo económico de Corea del Sur, por décadas con regímenes sumamente autoritarios que mantuvieron una fuerte presencia estatal en la actividad económica. La cultura tradicionalista confuciana, asimismo, infunde un sentido extremo del deber y respeto a la autoridad que contribuyeron al logro de los objetivos de la estrategia de industrialización exportadora.

Junto con los factores internos, las condiciones exógenas tuvieron enorme importancia en los avances económicos del país asiático. Entre ellas destacan las siguientes:

- *El liderazgo e influencia de Japón.* Como colonia japonesa hasta 1945, Corea devino en base logística del desarrollo industrial metropolitano, donde se establecieron algunas industrias ligeras. Al finalizar la segunda guerra mundial, Japón emprendió una profunda transformación industrial y la producción de bienes intensivos en mano de obra se desplazó hacia los intensivos en capital. Como resultado, los PIR asumieron las actividades intensivas en trabajo y recibieron de la antigua metrópoli los bienes de capital e intermedios necesarios para el desarrollo industrial manufacturero. Aunque ello asemejaba una relación “centro-periferia”, sin duda contribuyó a constituir los primeros escaños del desarrollo económico de Corea del Sur.

- *Las circunstancias geopolíticas.* Por su estratégica situa-

*Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional. El primer coautor es miembro del Sistema Nacional de Investigadores; el segundo, de nacionalidad cubana, es especialista en relaciones económicas internacionales.

ción geográfica, Corea del Sur despertó el marcado interés político-militar de Estados Unidos como posición avanzada en el conflicto Este-Oeste, particularmente en los conflictos con Corea del Norte y Vietnam. En los años cincuenta y sesenta, así, recibió cuantiosos flujos de ayuda económica que contribuyeron a financiar sus déficit comerciales de ese tiempo. La relación especial con Estados Unidos acrecentó también los ingresos de Corea del Sur merced a los gastos de las fuerzas estadounidenses estacionadas en su territorio y su aprovisionamiento durante la guerra de Vietnam. En el rubro de "ingresos por transacciones del gobierno", los gastos militares constituyeron una parte muy importante de las ganancias sudcoreanas en el intercambio con el exterior.¹

• *La coyuntura favorable en las negociaciones del GATT.* Durante los primeros años de la estrategia exportadora de Corea del Sur, el GATT no prestó mucha atención a las políticas de subsidio de las exportaciones aplicadas en países en desarrollo ni a las medidas de protección en sectores específicos. Este hecho contribuyó a evitar represalias y presiones de los socios comerciales, lo cual facilitó la inserción de la economía coreana en el mercado mundial.

• *El crecimiento del comercio internacional y la competencia entre los países desarrollados.* Con la intensificación del intercambio mundial y la competencia entre las potencias comerciales se internacionalizó la producción industrial, sobre todo por el encarecimiento relativo de la mano de obra, y varios PIR, entre ellos Corea del Sur, se convirtieron en "plataformas de exportación" con base en su mano de obra barata y disciplinada.

• *La flexibilidad de Estados Unidos en materia de regulaciones comerciales.* Además de recursos económicos, Estados Unidos otorgó a Corea del Sur notorios beneficios en la aplicación de las clasificaciones de aduana y en la evasión de normas vigentes que entrañaron ciertas ventajas comerciales para los productos sudcoreanos.

La importancia estratégica del entorno internacional en el análisis y la explicación de los éxitos de los países del Sudeste Asiático quedó clara a partir de los años setenta, cuando sobrevino un cambio radical en el panorama económico mundial y, por tanto, de las condiciones predominantes durante el decenio anterior. La recesión económica internacional suscitó el retorno de los países desarrollados a las políticas comerciales proteccionistas, fundamentalmente no arancelarias, lo cual limitó el intercambio y las exportaciones de los PIR. Además se modificó el carácter de las negociaciones en el GATT y surgieron fuertes críticas por los subsidios a las exportaciones asiáticas, las políticas de compras del sector público y otros mecanismos de protección del mercado interno. En suma, los países desarrollados presionaron para obtener reciprocidad en las relaciones comerciales.

De igual forma aparecieron modalidades de neoproteccionismo que también afectaron el dinamismo internacional de los PIR, como las restricciones voluntarias a las exportaciones y los acuerdos de ordenamiento del mercado. Las primeras, por ejemplo,

alcanzaron una importancia comparable a la de las tarifas y restricciones cuantitativas.² El Fondo Monetario Internacional ilustró la magnitud de los efectos de dichas políticas al informar que durante los años setenta los países desarrollados emprendieron más de 70 acciones restrictivas contra Corea del Sur y Taiwan.³

Las transformaciones de la economía mundial confirmaron la importancia relativa del sector externo en la estrategia sudcoreana de desarrollo y, junto con la pérdida paulatina de ventajas comparativas de mano de obra barata, originaron un cambio radical de las bases del modelo económico y, por supuesto, de la política comercial.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA POLÍTICA COMERCIAL DE COREA DEL SUR

La estrategia de comercio internacional de una economía pequeña y de escasos recursos naturales como Corea del Sur repercutió en toda la estructura productiva industrial. La política de sustitución de importaciones, orientada fundamentalmente a abastecer el mercado interno de bienes de consumo básico, permitió satisfacer la demanda respectiva en el curso de los años cincuenta. Pero ya se conocen de sobra las limitaciones del modelo sustitutivo de importaciones, en particular el sesgo antiexportador, y el caso de Corea del Sur no fue la excepción. A principios de los sesenta el país tenía grandes dificultades para obtener las divisas necesarias para financiar la importación de bienes de capital, sobre todo tecnología y equipos, lo cual originó un "cuello de botella" en el desarrollo económico.

A diferencia de muchas otras naciones en desarrollo, en especial de América Latina, donde las limitaciones de la estrategia sustitutiva de importaciones dieron paso a fuertes ajustes estructurales y un replanteamiento drástico del modelo de desarrollo, Corea del Sur fue capaz de cambiar sin brusquedad sus prioridades de sustitución de importaciones hacia la promoción de exportaciones, toda vez que su proceso de industrialización se basó en la ventaja comparativa de mano de obra barata y, al ser menos intensivo en capital, fue menos dependiente de las importaciones de tecnología y equipos.

El cambio en Corea del Sur hacia una política de promoción de exportaciones a fines de los cincuenta resultó cuestionable, ya que el país tenía un tejido industrial relativamente atrasado y una fuerte dependencia de las importaciones de materias primas y de la ayuda estadounidense. Así, los primeros pasos de la nueva estrategia de desarrollo se encaminaron a crear una base industrial de producción exportable para generar divisas y financiar importaciones esenciales, tales como las de granos y fertilizantes.

La política gubernamental para establecer dicha base industrial tuvo éxito. El crecimiento de las exportaciones de Corea del

1. L. E. Westphal, "The Republic of Korea's Experience with Export-Led Industrial Development", en *World Development Report*, núm. 6, 1978, p. 361.

2. D. Yoffie y R. Keohane, *Responding to the New Protectionism: Strategies for the Advanced Developing Countries in the Pacific Basin*, Universidad de Stanford, 1980, p. 20.

3. L. E. Westphal, *op. cit.*, p. 361.

Sur superó todas las expectativas. De 1962 a 1982 aumentaron a un ritmo promedio anual de 30%, con incrementos superiores a 50% en algunos años, por lo que el valor de los envíos sudcoreanos se disparó de apenas 55 millones de dólares en 1962 a 27 000 millones en 1982. Mientras que en 1950 el cociente exportaciones/PIB era de sólo 1%, al finalizar los años setenta ascendió a 30%. Se estima que la contribución global de las exportaciones al crecimiento del PNB sudcoreano en el período 1962-1982 fue de 45 por ciento.⁴

A pesar del éxito exportador, la propensión marginal a importar de Corea del Sur permaneció relativamente alta y sus compras externas crecieron a un ritmo promedio anual de 20% en el período 1962-1980. La estructura de las importaciones sudcoreanas reflejó una persistente dependencia de las materias primas y de los combustibles del exterior que se incorporan a la producción de bienes de capital exportables, lo cual encierra un problema estructural digno de seguimiento.

El éxito exportador del país asiático no siempre fue igual. A fines de los setenta se desaceleró su actividad comercial internacional, situación que se prolongó hasta los primeros años ochenta. El dinamismo sudcoreano depende mucho del crecimiento de la industria manufacturera y de la evolución del mercado externo, pero la economía se ha recuperado de los efectos desfavorables correspondientes.

LAS VENTAJAS COMPARATIVAS DINÁMICAS Y LA INDUSTRIALIZACIÓN EXPORTADORA

La promoción de exportaciones en Corea del Sur ha tenido diferentes etapas evolutivas y, con una perspectiva de crecimiento a largo plazo, se desarrolló una estrategia para transitar de una economía sustentada en industrias intensivas en mano de obra hacia otra basada en industrias más intensivas en capital, como la química y la pesada.

La primera etapa de la estrategia exportadora sudcoreana se caracterizó por la producción y exportación de manufacturas sencillas e intensivas en mano de obra poco calificada, como juguetes, zapatos de plástico, tejidos y ropas, cuyos bajos costos las tornaron muy competitivas en el mercado internacional. En esta etapa de su estrategia comercial e industrial Corea del Sur apareció como competidor potencial en los mercados internacionales, mientras que los responsables de la política económica del país adquirieron la lógica necesaria para la reconversión industrial en cuanto a la relevancia del progreso técnico, la calificación de mano de obra, el aumento de la productividad y otros aspectos.

Aunque esa primera etapa abrió el camino para la inserción dinámica ulterior de Corea del Sur en el mercado mundial, pronto mostró sus limitaciones. Al incrementarse la demanda de fuerza de trabajo por el crecimiento de la producción exportable, los costos laborales se encarecieron por el aumento del salario promedio real ante las condiciones de escasez en el mercado de trabajo. La pérdida relativa de la ventaja comparativa inicial, au-

nada a la especialización en bienes de baja elasticidad precio-demanda, afectó los volúmenes de las exportaciones del país, independientemente de los bajos precios a que podía ofrecerlos en el mercado internacional.

Durante el período 1972-1979 se pasó a una segunda etapa en que la competitividad internacional aumentó con base en un mayor contenido tecnológico, sobre todo en las industrias fabricantes de acero, petroquímicos, maquinaria y equipos pesados. Posteriormente se inició la producción y exportación de las industrias electrónica, automovilística y de máquinas-herramientas, hasta que en los ochenta se alcanzaron grandes éxitos exportadores en las industrias de semiconductores, computadoras y equipo de comunicación.

Corea del Sur y otros países asiáticos se convirtieron gradualmente en fuertes rivales en el mercado de las exportaciones tradicionales de los países desarrollados. En los envíos sudcoreanos de la última etapa sobresale la transferencia de tecnología hacia otros países en desarrollo, entendida en un sentido amplio que abarca cualquier forma de traspaso de conocimiento técnico o de ingeniería, ya sea en proyecto o venta de bienes de capital.⁵

El éxito de Corea del Sur como país exportador de tecnología se explica por la acumulación gradual de capital humano e institucional que le permitió ampliar sus capacidades tecnológicas. El desarrollo de la producción exportable y de la actividad comercial de Corea del Sur en los mercados externos estimuló el esfuerzo tecnológico nacional. La estrategia de promoción de exportaciones intensificó la competencia industrial, lo que al paso del tiempo propició cambios dinámicos en las ventajas comparativas hacia industrias más intensivas en tecnologías.

Los análisis de la estrategia coreana de promoción de las exportaciones demuestran la necesidad de articular las ventajas comparativas iniciales o de corto plazo con las que se generan en los plazos mediano y largo, siempre con una secuencia progresiva y dinámica que permita avanzar a peldaños superiores del desarrollo industrial con un peso creciente de la productividad, la eficiencia y los adelantos tecnológicos.

LA APERTURA COMERCIAL DE COREA DEL SUR

Uno de los grandes mitos acerca de los éxitos del modelo de desarrollo económico de Corea del Sur ha sido la supuesta apertura indiscriminada hacia el exterior. Un análisis simple de la realidad sudcoreana demuestra que la apertura económica del país ha sido muy pragmática, selectiva y gradual.

El proceso promotor de las exportaciones no se realizó en un marco de plena liberalización comercial, sino en el de una combinación sincronizada de la estrategia de aliento a las exportaciones y la política de sustitución de importaciones. Las medidas proteccionistas fueron muy selectivas y se modificaban según la dinámica y las necesidades del desarrollo industrial. Quizás el PIR asiático con mayores tendencias proteccionistas fue Corea del Sur.

4. K. Kim, *Política industrial y desarrollo de Corea del Sur*, Nacional Financiera, México, 1984, p. 71.

5. Puede incluir asistencia técnica intergubernamental y capacitación de especialistas, así como servicios técnicos y administrativos que acompañan a los bienes de capital.



El crecimiento de las exportaciones de Corea del Sur superó todas las expectativas. De 1962 a 1982 aumentaron a un ritmo promedio anual de 30 por ciento

Sin duda, el proceso de sustitución de importaciones se combinó hábilmente con el de promoción de exportaciones. Las empresas que ingresaban a sectores considerados prioritarios podían esperar beneficios tales como subsidios y créditos baratos, provenientes sobre todo de la banca de desarrollo.

El sistema tarifario se estructuró con cuidado para brindar amplia protección a las manufacturas que se comenzaban a producir internamente, así como bajos niveles de ella para materias primas, bienes de capital y productos intermedios. En el examen de la política proteccionista, empero, se debe tener presente que la información sobre el nivel de protección arancelaria es insuficiente debido a que "las restricciones cuantitativas para la importación han sido mucho más importantes que las tarifas como medidas para proteger la sustitución de importaciones en Corea".⁶

De las restricciones cuantitativas establecidas por Corea del Sur, la más significativa es la *lista negativa* que desde 1967 agrupó a los productos de importación prohibida o con ciertas restricciones. Todos los rubros que no figuraban en esa lista recibían automáticamente el permiso de importación.

La lista negativa se revisaba dos veces al año para ajustar la cantidad de bienes incluidos, con base en el comportamiento de la balanza de pagos y los requerimientos de protección de los productos nacionales. Las restricciones cuantitativas se aplica-

ban principalmente a las importaciones competitivas y las consideradas no esenciales o suntuarias, mientras que las importaciones de materias primas y bienes intermedios no competitivos se aprobaban de inmediato.⁷

En el marco de la lista negativa existían dos tipos de regulación, una correspondiente a las importaciones prohibidas y otra a las restringidas. En los años setenta los productos de importación prohibida se transfirieron paulatinamente hacia el segmento de importación restringida, mientras que el número de rubros de aprobación automática se mantuvo más o menos constante.

De 1968 a 1978 se registró una aparente liberalización gradual de las importaciones. Si bien en ese período disminuyó el promedio de los aranceles oficiales y el número de productos de importación restringida para todas las industrias, el promedio de la tasa nominal de protección aumentó levemente.⁸

Lo anterior permite asegurar que el mito del éxito económico de Corea del Sur a partir de la apertura acelerada del mercado interno estuvo muy lejos de la realidad, es decir, de la instrumentación de una política comercial en que se combinan el proteccionismo y el liberalismo de manera coyuntural y selectiva.

POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE LAS EXPORTACIONES

En los primeros planes económicos del gobierno sudcoreano se consideró a la promoción de las exportaciones y la creación de fuentes de empleo como pilares básicos para el desarrollo, sobre todo para la consolidación de la industria. Tanto las exportaciones cuanto el empleo fueron apoyados con subsidios e incentivos comerciales, y no mediante la inversión pública directa. Los esfuerzos y recursos estatales se centraron en crear la infraestructura productiva (electricidad, carreteras, telecomunicaciones e irrigación) y establecer las condiciones necesarias para cumplir las metas de la estrategia exportadora. El gobierno sudcoreano buscó que el sector privado se convirtiera, con el respaldo de un programa de incentivos, en la principal fuerza productiva impulsora del modelo de promoción de las exportaciones.

El programa de incentivos para fomentar ciertas industrias, especialmente las de perfil exportador, incluyó exenciones de impuestos; precios diferenciales; restricciones cuantitativas a las importaciones; asignación de fondos por medio del sistema bancario; metas cuantitativas para las exportaciones; financiamiento para importar materias primas de productos exportables; políticas fiscales de depreciación acelerada; préstamos en moneda extranjera; apoyos para la pequeña industria exportadora; un sistema coordinador del comercio exterior, y la creación de fondos de reservas, entre otras medidas.

Un estudio del Banco Mundial intentó hacer una evaluación cuantitativa de los incentivos de precios otorgados a los exportadores sudcoreanos al calcular el tipo de cambio real efectivo en el período 1961-1975, que indica la cantidad de wons que

6. Chong Hyun Nam, *Trade and Industrial Policies and the Structure of Protection in Korea*, Korea Development Institute, 1980, p. 16

7. Fernando Fajnzylber, *La industrialización trunca de América Latina*, Centro de Economía Transnacional, p. 117.

8. Chong Hyun Nam, *op. cit.*, p. 16.

recibieron por cada dólar exportado.⁹ Durante los años sesenta dicho tipo de cambio estuvo en niveles muy superiores a los del tipo de cambio nominal, lo cual significó un fuerte estímulo para redistribuir los factores de la producción, de propiedad nacional o extranjera, hacia el sector exportador. La tasa de cambio efectiva fluctuó de 299 a 308 wons en el período 1964-1970, y se incrementó hasta 30% en 1973, lo cual la mantuvo sobre el promedio del decenio anterior, aun con las caídas en 1974 y 1975 a causa de la apreciación de la moneda japonesa.

Además de *incentivos materiales* por medio de instrumentos cambiarios, de precios, tarifarios, fiscales y comerciales, las políticas gubernamentales comprendieron *incentivos morales* que mediante ceremonias especiales, reuniones promocionales y entrega de premios transmitieron a la sociedad sudcoreana, sobre todo a los empresarios, la sensación de que la actividad exportadora entraña un deber patriótico.

Con el auge de la política de promoción de las exportaciones surgió la necesidad de crear *agencias comerciales*, tanto para administrar las importaciones de materias primas cuanto para dirigir y promover las ventas externas de manufacturas, lo cual contribuyó al dinamismo del comercio exterior de Corea del Sur. El caso más exitoso de las agencias comerciales fue el de la Chonghapsangsa, una compañía especializada en exportaciones que logró, junto con otras, crear en poco tiempo una red mundial de distribución de productos coreanos.

Una de las formas más directas de control y presión estatal sobre el desempeño comercial de las empresas fue el establecimiento de metas de exportación, que cada año se incrementaban según las estimaciones gubernamentales del dinamismo necesario de los envíos al exterior.

Finalmente, la creación de *zonas francas* en la mayoría de los PIR del Sudeste Asiático fue otra medida que aceleró la inserción de ellos en el mercado internacional. En Corea del Sur las zonas libres de exportación de las ciudades de Masan e Iri permitieron obtener más divisas y favorecieron el desempeño exportador.

CONCLUSIONES

Los éxitos del modelo de desarrollo económico de Corea del Sur basado en la promoción de las exportaciones demostraron al resto de los países en desarrollo las potencialidades de esa estrategia, siempre y cuando se aprovechen las ventajas comparativas desde una perspectiva dinámica, es decir, combinar exitosamente las ventajas inmediatas con las de largo plazo para abrir paso a una transición paulatina y firme hacia los sectores productivos de punta que permita alcanzar niveles aceptables de competitividad y eficiencia.

Una de las características principales de la política comercial sudcoreana fue su complementación con otras políticas para integrar una estrategia económica coherente y sostenible en el largo plazo. La estabilidad macroeconómica, el ajuste de los precios internos, el orden cambiario con devaluaciones recurren-

9. K. Kim, *Política industrial y desarrollo de Corea del Sur*, Nacional Financiera, México, 1984, p. 55.



Un análisis simple de la realidad sudcoreana demuestra que la apertura económica del país ha sido muy pragmática, selectiva y gradual

tes en favor de los exportadores nacionales, la política de promoción industrial y tecnológica, la reforma educativa y la calificación de la fuerza laboral, y la regulación activa del gobierno, entre otros factores, crearon un ambiente propicio para el éxito del programa de promoción de exportaciones y la rápida inserción de Corea del Sur en el proceso de globalización económica mundial.

No obstante, existen grandes retos para la economía sudcoreana, como el alza de los costos unitarios de la mano de obra; la exacerbación de la competencia internacional; el neoproteccionismo de los países desarrollados; la formación de bloques comerciales cerrados y otras tendencias del mundo actual. Estos fenómenos han suscitado un debilitamiento relativo de la estrategia exportadora como principal pivote del desarrollo económico.

La elevada dependencia de Corea del Sur respecto a la economía mundial puede convertirse en un obstáculo. En 1994 no se pudo cumplir la meta inicial de crecimiento económico de 6%, al quedar en 4%, lo cual se debió tanto a insuficiencias internas cuanto a los altibajos del mercado internacional. Algunos economistas connotados han advertido sobre el eventual agotamiento del modelo exportador y la necesidad de renovarlo con base en una estrategia económica alternativa que comprenda, entre otros, las siguientes acciones: *i)* revalorar al mercado interno como motor de crecimiento; *ii)* asumir la unificación coreana como un elemento fundamental de la estrategia de desarrollo externo; *iii)* restar prioridad a la producción para el mercado externo, y *iv)* intensificar la participación de Corea del Sur en el bloque tecnocomercial de la región asiática. 