

O/F. 1(3)
526

MFW-80

39766



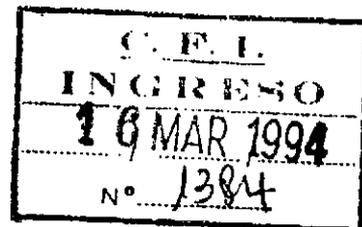
**ANALISIS
COMPARADO DE
LAS CONDICIONES E
INSTRUMENTOS DEL
DESARROLLO
ECONOMICO DE
COREA DEL SUR**

**Autor:
Dr. Miguel Angel Sosa
Rodriguez**

O/F. 1(3)
526
F 52

MENDOZA, 14 de marzo de 1994

Sr.
Secretario General del
Consejo Federal de Inversiones
Ing. Juan Ciácerá



Me dirijo a Ud. a efectos de adjuntar a la presente Informe Final, del trabajo de investigación "Estudio sobre las condiciones del Desarrollo Económico de Corea del Sur", conforme al contrato oportunamente suscripto con ese Organismo.-

Atentamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'M. A. Sosa Rodriguez'.

Dr. Miguel A. Sosa Rodriguez
Contador Público Nacional

PROLOGO

1. Marco Teórico

El hecho abordar el estudio de las condiciones de desarrollo en la República de Corea, tiene como objetivo establecer paralelismos y asimetrías existentes en las distintas áreas seleccionadas entre ese país del extremo oriente asiático y la República Argentina. Debe tenerse en cuenta que, al presentarse "prima facie" ciertas similitudes en características de cantidad de población, estructura económica inicial-previa al desarrollo operado en el país oriental-, niveles de desarrollo agrícola, se ha considerado de singular interés iniciar el estudio por cuanto no obstante las semejanzas ya mencionadas, se ha producido en la República de Corea un progreso tecnológico, productivo, económico y cultural que no ha seguido la República Argentina, y es esa disociación de rumbos la que se pretende explicar por medio de un análisis que comprenda el comportamiento de las variables bajo examen y las causas de divergencia que han operado en los últimos 10 años en el crecimiento de ambos países

Si bien existen ciertas coincidencias estructurales, no es menos cierto que las diferencias culturales y políticas también pueden haber coadyuvado a cimentar un desarrollo con características propias, que no se ha cumplido en Argentina. Sin duda que el objetivo propuesto también pretende generar un ámbito de discusión, para efectuar una prospectiva en el caso argentino y concluir si las causas que dieron origen a la diferencia de progreso observado en Corea, son aplicables en su totalidad en el país americano, o existen ciertas razones que dificultarían su puesta en práctica en forma análoga.

1. Alcance del Trabajo:

El presente trabajo tiende a abarcar, como se mencionó, el estudio de distintas variables micro y macroeconómicas y la comparación de los mismos conceptos en Argentina. Para la tarea descripta es necesario analizar, entre otros indicadores, niveles de inversión, distribución del gasto público, marco cultural y social, volumen de importaciones y exportaciones que expliquen el fundamento del crecimiento logrado en Corea.

Dadas las restricciones que existen para este tipo de estudios, se ha creído conveniente examinar los últimos diez (10) años, sin perjuicio de tener en cuenta la evolución de ciertos ratios por períodos mayores, cuando su comportamiento requiera observar años anteriores a los mencionados para una mejor comprensión de los mismos, conforme la tendencia que se manifieste.

CARACTERIZACION DEL MODELO DE DESARROLLO

A fin de enmarcar el modelo de desarrollo existente en la República de Corea, se hace necesario tener presente no solamente el comportamiento de las distintas políticas económicas implementadas, sino debe hacerse mención a los antecedentes históricos, políticos y sociales que, sin dudas, convergen junto con las normativas micro y macroeconómicas para comprender mas acabadamente el modelo económico-político vigente en Corea.

1. Breve reseña histórico-política:

Se puede convenir que la historia de Corea debe remontarse al año 2.333 A.C., con la aparición del Reino Chosón -- Tierra de la mañana tranquila --, que deviene en el siglo I A.C. en tres reinos a saber: Koguryo --año 37 A.C.--; Paekche --año 18 A.C.-- y Shil-la --año 57 A.C.--, siendo éste último el que logra la unificación de la Nación (1) Si avanzamos históricamente, vemos que en el siglo XIX de nuestra era, Corea era considerado un Reino con características de "ermitaño", por cuanto existía una fuerte aversión para el establecimiento de relaciones diplomáticas y comerciales con Occidente. Esto se refuerza en el hecho de aliarse a China para preservarse conjuntamente de cualquier intento de penetración occidental. Este aislamiento provocó no aprehender la evolución tecnológica-cultural de la época y perder oportunidades de progreso en los albores de la incipiente revolución industrial de ese momento.

(1)Servicio Coreano de Información Exterior, DATOS SOBRE COREA, Seúl 1991, Pág. 16 y sgtes.

Entrado el siglo actual, precisamente en el año 1910, Japón se apodera de Corea, aprovechando un vacío de poder que se había producido en la península. Este hecho marca una etapa bastante oscura de esta Nación, por cuanto la ocupación japonesa provoca la instalación de pobladores nipones atraídos por el ofrecimiento de tierras gratuitas o a precios muy convenientes, como así también la migración de coreanos a Manchuria, donde las condiciones de vida no eran mejores que en su tierra natal. Este período convierte al pueblo de Corea en habitantes explotados por la potencia invasora, creando condiciones de retraso económico para la Nación, teniendo como contrapartida una cierta prosperidad de Japón, motivada por la gran transferencia de recursos naturales que se producía en su beneficio. Este estado de cosas prospera hasta la finalización de la Segunda Guerra Mundial, donde comienza la luz de esperanza liberadora en Corea, con la derrota de los ocupantes en ese conflicto bélico.

Este sueño de independencia se ve parcialmente logrado, por la negativa de la U.R.S.S. al ingreso de una comisión de las Naciones Unidas al norte del paralelo 38, que tenía como misión el llamado a elecciones generales. Dada esta situación, el Organismo Internacional decide convocar igualmente a comicios, bajo su supervisión, al sur de dicho paralelo el 10 de mayo de 1948, inaugurándose el nuevo gobierno nativo el 15 de agosto del mismo año. De la misma manera y concomitantemente se establece un régimen comunista al norte, bajo el dominio de Kim-II-sung, provocando la automática fractura de la Nación Coreana en dos Estados con características y destinos totalmente disímiles.

En Junio de 1950, Corea del Norte lanzó una invasión sobre el Sur generando una guerra fratricida que duró 3 (tres) años. El intento del

sector comunista por reunificar la nación por medio de la fuerza militar, devastó prácticamente toda la península disociando millares de familias. En Julio de 1953 se firma el cese de hostilidades y desde entonces los dos lados han realizado enormes cambios en sus esfuerzos de reconstrucción.

No obstante, el pueblo coreano sigue soñando con una patria única e integrada, dadas las análogas características étnicas y culturales que presentan ambas naciones; en efecto los coreanos hablan la misma lengua que difiere claramente de la china y japonesa, Desde su independencia en 1948, Corea dispone de un sistema político constitucional democrático presidencialista, con independencia de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Su Constitución, sancionada en Julio de 1948, tuvo varias reformas, aprobándose la última en Octubre de 1987 dando nacimiento a la denominada VI República, y a las elecciones celebradas dos meses mas tarde con el triunfo de Roh Tae Woo, cuyo mandato tiene una duración de 5 años sin posibilidades de reelección.

2. Etapas del desarrollo económico. Evolución:

El denominado "milagro del río Han" es una realidad realmente tangible. Si comenzamos nuestro estudio de las distintas etapas del desarrollo coreano, debemos partir de 1962, año de implementación del 1er. Plan Quinquenal de Desarrollo Económico (1962-1966); este instrumento de planificación echó las bases del crecimiento industrial del país, induciendo a un acelerado reajuste en su estructura manufacturera a efectos de revertir el porcentual de participación de la industria en el Producto Bruto Interno (PBI). Podemos resumir este período del Primer Plan Quinquenal, como aquél en que se pone en marcha la modernización de la estructura industrial, se adoptan medidas para promover las exportaciones y reformas monetarias, financieras y fiscales, tales

como incremento de tasas de interés, reformas del sistema impositivo, creación de zonas de libre comercio, entre otras. El gráfico Nro. 1 siguiente, con datos a partir de 1966, muestra la evolución del objetivo planteado:

1966	44,7%
1971	51,0%
1976	48,1%
1981	53,1%
1986	55,9%
1990	61,3%

PBI

Los porcentajes indican participación industrial en el PBI

FUENTE: elaboración propia con datos del Banco de Corea

Es evidente que el crecimiento del sector no apuntó exclusivamente a un proceso de consumo interno o de sustitución de importaciones sino principalmente a un perfil netamente exportador que fueron generando las divisas necesarias para retroalimentar el proceso de crecimiento económico nacional. Si analizamos la estructura exportadora en 1990, vemos que el sector Maquinarias y equipos de transporte representaba el 36,6% del total versus el 15% con que participaba en 1975 (2). Es evidente que la reestructuración en la composición de las exportaciones, fue en detrimento del sector primario -agricultura y afines- que, en el mismo período, cayó del 11,8% al 2,9% su participación en las ventas externas de Corea (3)

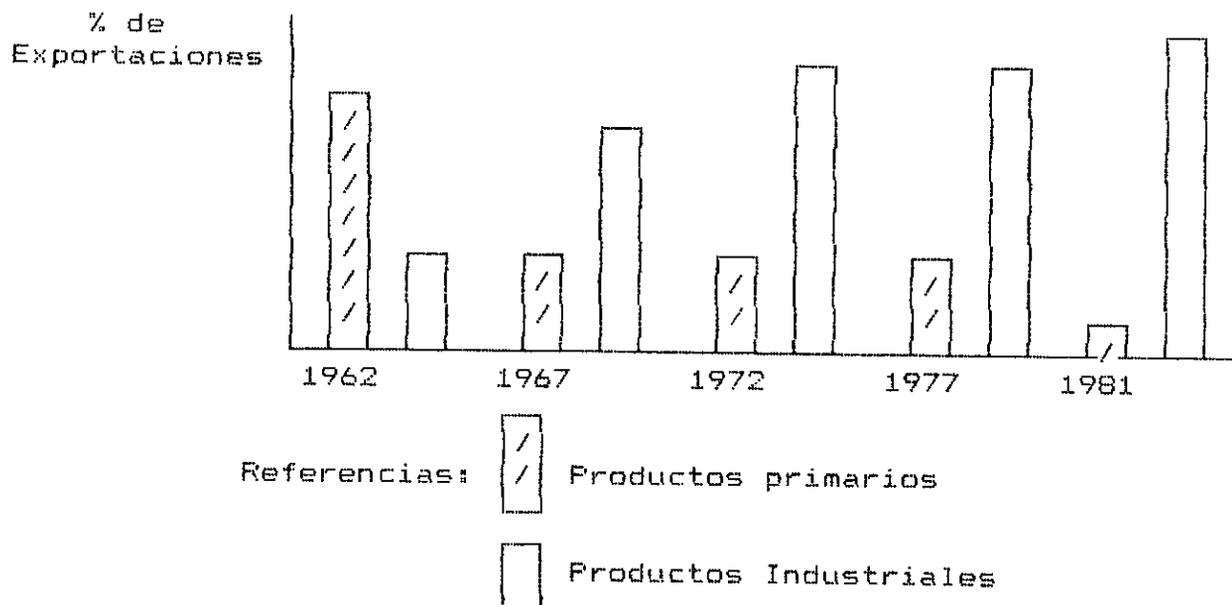
Esta reversión es lógica para cualquier país que pretenda un crecimiento económico compatible con la realidad mundial, por cuanto el valor agregado de los procesos de industrialización es muy superior al

(2) Servicio Coreano de Información Exterior, ESTADÍSTICAS, Setiembre de 1991

(3) Ibídem

del sector agrícola, aunque Corea haya tecnificado notablemente su sector primario.

La República de Corea supo aprovechar muy bien su único capital inicial: mano de obra barata y abundante, cuya calidad fue incrementada durante décadas, mediante la ampliación y elevación de la educación técnica y universitaria. En la etapa inicial del desarrollo industrial tuvo un importante papel las manufacturas livianas con mano de obra intensiva, caso de las textiles, observándose en la actualidad que la industria pesada y la química ocupan esos lugares de privilegio. El hecho que Corea se ha situado en los primeros lugares del mundo en la producción de acero, avala la posición obtenida por el área industrial pesada comentada. El gráfico Nro. 2 siguiente muestra claramente lo descrito:



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Corea, citado por GARCIA DARIS, Liliana, COREA, ANTIGUEDAD Y ACTUALIDAD, Eudeba, Bs. As., 1988, Pag. 114

En el proceso de crecimiento acaecido se observan algunos elementos que coadyuvaron al mismo y que representaron ventajas competitivas respecto a otros países: 1) Abundante mano de obra proveniente del sector rural, con bajas remuneraciones; 2) Establecimiento de las tropas estadounidenses, que habían participado en la Guerra de Corea, que generaron una demanda de construcciones, alimentos y otros bienes; 3) Ayuda económica aportada por los Estados Unidos y, en menor medida, por otros países occidentales, que permitió la reconstrucción de la infraestructura destruida por la guerra con sus vecinos del norte y promover la demanda interna. Es evidente, y justo es mencionarlo, que Corea supo aprovechar eficientemente estas ventajas y repotenciar las mismas, temperamento que quizá no tomaron otros países y que en este caso se maximizó a efectos de no perder esa oportunidad histórica.

Al respecto cabe mencionar que Corea, mantiene una estructura socio-religiosa confucionista, en su mayoría, este hecho explica en parte el gran aporte de su fuerza laboral al proceso transformador que se analiza. Es así, por cuanto el respeto de carácter reverencial hacia las autoridades, funcionarios, o simplemente a las personas mayores, que pregona su formación ético-religiosa, coadyuraron para que el pueblo aceptara una entrega, sin existir contraprestaciones acordes al esfuerzo aportado. Si éste fenómeno lo observamos desde un punto de vista macroeconómico, podemos justificar la importante ventaja

competitiva de los bajos costos laborales coreanos, comparados con sus competidores. A lo expresado anteriormente, cabe agregar que la larga permanencia de gobiernos militares de "mano dura", aseguró el marco político para la implementación de medidas que, en su mayor parte, no fueron dirigidas al mejoramiento del mercado interno, sino todo lo contrario, el pueblo coreano debió esperar mucho tiempo para disfrutar de los logros tecnológicos obtenidos por su sector industrial, a fin de apuntalar el sesgo exportador de su sistema económico.

En este "push" en la transformación económica, no estuvo ausente la participación estatal, por el contrario, la planificación económica a través de la elaboración de los planes quinquenales fue un pilar en el desarrollo. Respecto a las medidas de política económica implementadas para el auge de las exportaciones, caben mencionarse: 1) las exenciones de impuestos de importación y exportación, aunque para las primeras los cupos autorizados fueron con exclusividad para materias primas y equipamientos que estuvieran dirigidos a la industria de exportación; 2) devaluación de la moneda, seguida con una unificación cambiaria; 3) créditos subsidiados para las industrias exportadoras, para lo cual no tuvo otro camino que la nacionalización de la banca y 4) reducción importante de los impuestos directos a las ganancias derivadas de la exportación.

Al comienzo del primer plan quinquenal, las alternativas de crecimiento no eran muchas y se aprovecharon aquellas escasas industrias existentes que operaban con mano de obra intensiva, que fueron las primeras en abrir el camino de la exportación masiva. Las divisas así ingresadas fueron destinadas a iniciar la diversificación industrial y, en un principio, sustituir importaciones. En 1964 fue necesario una nueva devaluación cambiaria y se incrementaron las tasas de interés a

fin de promover la acumulación del ahorro interior, todo esto dentro de un plan de estabilización que redujo la tasa inflacionaria a niveles bajos (alrededor del 10% anual/promedio). Es en este período donde comienzan a instalarse capitales foráneos que, en asocio con empresas locales o solas, desarrollan industrias destinadas al comercio exterior, interviniendo el Gobierno con la apertura de zonas libres y aportando infraestructura para su funcionamiento. Asimismo el Estado con su política de carácter "cuasi intervencionista" participó como propietario de empresas (Ej. Agricultural & Fishery Development Corp.; Korea Mining Development Corp.; Korean Air Lines; Korea Electric Corp.; Korea Oil Corp.; Pohang Steel; Korea Telecommunications Corp., etc.), conductor del sistema financiero, creando organismos de investigación y desarrollo empresario (Ej. Corporación de Promoción de Comercio Exterior-KOTRA-; Instituto Coreano de Desarrollo-KDI-) y además con algo fundamental, sosteniendo la disciplina laboral y social de su fuerza de trabajo.

No obstante lo mencionado, cabe cuestionarse qué participación tuvo el mercado interno en este proceso reactivador, la respuesta es: "muy escasa", en efecto el mercado interno se mantuvo alejado del internacional y, casi con exclusividad, el abastecimiento fue aportado por empresas de carácter local, que no participaban de la dicotomía "exportar o morir" y no podían utilizar los beneficios a los que accedían las corporaciones exportadoras, esto impactó en el sistema de precios doméstico, tanto es así que ciertos productos, como el caso del sector automotor, se vendían en Corea a una relación de precios entre 6 y 4 veces superior al del mercado externo. Otra prueba de esto es una anécdota que cuenta que los coreanos tuvieron acceso a la televisión color mucho tiempo después que sus industrias habían desarrollado esta

tecnología y ya estaban en un proceso avanzado de ventas al exterior. Lo comentado se puede sintetizar diciendo que Corea no invirtió en la primera etapa de su crecimiento en bienes prescindibles, al contrario, destinó todos sus recursos de capital y trabajo a generar divisas y abastecer el mercado local con los bienes imprescindibles - en forma residual comparado con los exportables -, avanzando progresivamente en la integración de la industria nativa.

Durante la vigencia del 2do. Plan Quinquenal, la industria electrónica fue la elegida por el Estado para impulsar agresivamente su despegue. La Ley de Promoción de la Industria Electrónica, sancionada en 1969, fue el soporte; se trazó un programa de ocho años para el desarrollo de esta actividad, con singulares ventajas cambiarias, tarifarias y crediticias para las inversiones en esta área. Conforme al perfil de sus políticas económicas, el gobierno también participó con la creación de entes destinados al apoyo, como ser el Korea Institute of Electronics Technology; Korea Electrotechnology and Telecommunications Research Institute; Korea Advanced Institute of Science and Technology; Electronics Industries Association of Korea. Entre 1979 y 1985, el crecimiento promedio de las exportaciones coreanas de electrónica fue del 51% para el caso de procesadores de datos; 10% para productos electrónicos de consumo y del 15% para partes de electrónica(4) En estos días la promoción de la electrónica sigue siendo prioritaria para el gobierno coreano. Durante la década en que transcurre el 2do. plan económico del Gobierno, la mayor parte de la inversión

(4)GATT, INTERNATIONAL TRADE, 1985-1986, citado por Julio Sevares, EL MILAGRO COREANO: Claves para su comprensión, Rev. El Bimestre, Nro. 47, Sto. Bimestre, 1989, Pág. 3-9

extranjera apuntó, aparte de la electrónica, a las industrias petrolera, textil y maquinarias eléctricas, destacándose particularmente la participación de los EE.UU, siguiéndole en volumen Japón, no obstante a posteriori los capitales nipones fueron ocupando los lugares mas preponderantes en el ranking de inversiones foráneas.

Como ya se mencionó, las empresas locales aprovecharon esta tendencia asociándose a las compañías llegadas, absorbiendo tecnología e incrementando su participación en las mismas.

Conforme lo describe Hyun Sook Lee Kim (5) la industrialización de Corea se puede dividir en las siguientes etapas:

- 1) de la reconstrucción (1953-1961);
- 2) de la promoción de las exportaciones (1962-1971);
- 3) de desarrollo de la industria pesada y química (1972-1979);
- 4) de estabilidad, liberación y crecimiento equilibrado (1979-1986)

A estos estadios se podría agregar un último y actualmente vigente que se denominaría "de posicionamiento internacional e inversión de capitales coreanos en el exterior". Cabe mencionar al respecto que a mediados de 1989, Corea mantenía inversiones en el exterior por mil millones de dólares, fundamentalmente en minería y otras manufacturas, ubicándose EE.UU. como el principal receptor de las mismas, seguido por el Sudeste asiático y el Medio Oriente.

Las mas importantes industrias se preparan en la actualidad para iniciar un proceso de características similares en China y en la nueva Comunidad de Estados Independientes (Ex-URSS).

Esta política de exportación de capitales ayuda a la tendencia de disminución de su deuda externa, por lo que algunos estudios predicen que Corea puede pasar a ser una nación acreedora, frente al resto del

mundo, en no mas de un lustro, revirtiendo de esta manera su situación financiera internacional que a fines de 1985 no era muy cómoda, con una deuda exterior de U\$S 47 mil millones.

3. El rol del Estado, intervención y participación, acciones directas y regulación.

En todo el proceso de reconversión industrial y crecimiento económico de la República de Corea, no estuvo ausente el gobierno, es más, sin su participación planificadora y de intervención, el avance obtenido difícilmente se hubiera obtenido o en el mejor de los casos hubiera existido un diferimiento en alcanzar los objetivos hoy logrados.

La presencia estatal puede calificársela como de intervencionista pero con características "sui generis", por cuanto su injerencia fue como delineadora de cursos de acción que tenían como fin crear las condiciones necesarias para que la actividad privada y la inversión extranjera tuvieran un marco referencial de certidumbre donde operar, favoreciéndolas con medidas de política económica-financiera, que facilitaban su funcionamiento y con un objetivo cierto y mensurable que era el incremento de su comercio exterior a fin de generar los fondos necesarios para su crecimiento.

La nacionalización de la banca, con el fin de dirigir un sistema crediticio promocional y de distribución selectiva, ligado a la fijación de tasas de interés subsidiadas, los beneficios impositivos y tarifarios que coadyuvaron junto con la mano de obra abundante y barata a disminuir los costos internos, las exenciones arancelarias a las importaciones de bienes destinados a la exportación, entre otras, muestran claramente que el Estado participó activamente en el proceso denominado "El milagro coreano".

Esta presencia se plasmó en la implementación de los denominados Planes Quinquenales, que es el instrumento por el cual se definen las políticas y los logros a obtener en cada etapa, diseñados en gran parte por la Junta de Planeación Económica. Al respecto, según Chaponniere (5), pueden describirse los cuatro primeros programas de la siguiente manera:

1er. Plan Quinquenal:

- Comienzo de la estrategia del desarrollo.
- Reducción de los cuello de botella al crecimiento. Inversión en infraestructura. Desarrollo de industrias de base. Sustitución de importaciones de bienes de consumo.
- Industria de crecimiento: energía eléctrica, fertilizantes, textiles, cemento.

2do. Plan Quinquenal:

- Industrialización destinada a las exportaciones.
- Aumento de exportaciones de bienes de consumo. Sustitución de importaciones de bienes intermedios. Expansión de la infraestructura.
- Industria de crecimiento: fibras sintéticas, petroquímica, aparatos eléctricos.

3er. Plan Quinquenal:

- Desarrollo de la economía rural. Desarrollo de las industrias químicas y pesadas.
- Exportaciones de bienes de capital intensivo.

(5)CHAPONNIERE, Jean, COREE, Notes et Etudes Documentaires, La Documentation Francaise, 19-5-82, citado por Julio Sevares, EL MILAGRO COREANO: Claves para su comprensión, Rev. El Bimestre, Nro. 47, 5to. Bimestre, 1989, Pág. 3-9

-Industria de crecimiento: siderurgia, transporte, electrodomésticos, construcciones navales.

4to. Plan Quinquenal:

-Desarrollo de las industrias de mano de obra intensiva y calificada y de las de capital intensivo.

-Estímulo de la innovación técnica para aumentar la competitividad.

-Promoción del desarrollo social.

-Industria de crecimiento: siderurgia, máquinas, equipos eléctricos, componentes electrónicos, construcciones navales.

Es importante señalar que el sector industrial afianzó una alianza con el Estado. En este ámbito se desarrolló, al comienzo del Primer Plan Quinquenal, una estrategia para la promoción de industrias de base dedicada especialmente al ensamble de insumos japoneses destinados originalmente a ese mercado, y que luego se expandió a EE.UU. y Europa. En esa época -año 1960-, Corea se situaba entre las economías más pobres del mundo, con alta tasa de desocupación y donde el sector industrial participaba en no más del 15% del Producto Bruto Interno. Este objetivo de industrialización para la exportación obtuvo metas notables, alcanzando en la actualidad el 35% de su PBI.

El progresivo proceso de absorción de la mano obra excedentaria, y su transformación en conglomerados urbanos asalariados, provocó presiones sociales, no siempre controladas por el Estado, que indujeron aumentos significativos de remuneraciones. Esta situación, sumada a la mayor competitividad internacional, incentivó a los planificadores coreanos a implementar un ajuste en sus estructuras, a fin reposicionarse a un nivel asimilable a los países industrializados.

El impacto del shock petrolero de 1973, la recesión mundial y el surgimiento de un proteccionismo generalizado, hizo aparecer la necesidad de una nueva especialización en el sector industrial.

Entre los años 1973-1981, la inversión en la industria pesada captó el 80% del total en el área de manufacturas, en tanto que la inversión total creció hasta el 40% del Producto Bruto en el año 1979.

Es importante señalar que, dado que la asignación de recursos y los estímulos en el sistema crediticio eran manejados desde el Estado, comenzaron a aparecer posiciones antiintervencionistas, que exigieron un cambio filosófico en el discurso económico, con implementación de algunas reformas de corte más liberal, aunque el Estado se siguió reservando el delineamiento de las grandes orientaciones en la economía. Este cambio es explicado por algunos observadores del "Caso Coreano"

(6)

por el hecho de que los primeros planes quinquenales tuvieron mucho más éxito que los posteriores, por cuanto éstos eran de "control" y se ponían en vigor en virtud de ley, mientras que los siguientes fueron puestos en práctica por influencia burocrática más bien que por fuerza de la ley.

Sería inimaginable pensar que la evolución de la economía coreana hubiera obtenido los mismos objetivos coexistiendo un Estado sin participación en la planificación y en la dirección de un proceso político-económico.

4. El Sector Externo. Inserción en el mercado mundial.



(6) T.W.Kang, *Será Corea el próximo Japón*, Editorial Norma, Bogotá, Colombia, 1989, Pág. 30

La inserción de Corea en el mercado mundial se produce a partir de su agresiva política exportadora.

En las últimas dos décadas, la historia de la economía coreana constituyó un caso único entre las naciones en vías de desarrollo. El Producto Nacional Bruto (P.N.B.) creció mas de 25 veces y P.N.B. per cápita llegó a U\$S 5.569.- en 1990 (7)

En las últimas dos décadas, la historia económica coreana, ha constituido un caso prácticamente único entre las naciones en vías de desarrollo. El Producto Nacional Bruto (P.N.B.) se incrementó mas de 25 veces.

Sin lugar a dudas que la clave del éxito logrado ha sido la concepción de una industria con un sesgo claramente exportador a partir del Primer Plan Quinquenal (año 1962), lo que indujo a que ciertas empresas industriales llegaran a vender a clientes foráneos hasta el 90 % de su producción.

La existencia de una estabilidad político-económica, buen nivel de alfabetización de su pueblo, bajo costo de mano de obra y el aprovechamiento histórico de un medio-ambiente económico muy favorable, al menos en el período 1960/1970, facilitó el camino a esa tendencia exportadora de la República de Corea.

Esta progresiva curva en su comercio exterior, estuvo sustentada por el sector industrial, que registró una tasa de crecimiento anual promedio del 16%, durante dos décadas, a partir de 1962.

Es importante señalar que, teniendo en cuenta que Corea es un país con cierta escasez en materias primas, su industrialización se asentó en

(7)Servicio Coreano de Información Exterior, ESTADISTICAS, Seúl, Setiembre de 1991.

materias primas importadas y en la utilización de productos semielaborados. De esta manera la República de Corea se transformó en una "mega-taller de transformación".

Nadie duda que una de los mejores medios para obtener divisas es la exportación. No obstante también se utilizaron otros instrumentos para acercar divisas, como ser minimizando la salida de fondos a través de la limitación de disponibilidad de bienes extranjeros, fuertes barreras para la remisión de divisas al exterior para el mantenimiento de familiares de coreanos que estudiaban en el extranjero y lo mas importante, desde el punto de vista de las inversiones foráneas, la "cuasi prohibición" de repatriación de utilidades por parte de las filiales coreanas a las casas matrices radicadas en otros países. Para lograr esto Corea logró primero una estabilización de precios a fin de estimular su comercio e inversión y, apoyado en el manejo estatal de su sistema financiero, otorgó ventajas de financiación para sus empresas que operaban en comercio exterior. A cambio de ese financiamiento con características de subsidio, se exigió un mejoramiento en la calidad de sus productos a fin de lograr competitividad internacional en sus mercancías. Por otra parte los organismos planificadores elaboraron estudios de mercados externos con el objetivo de analizar las probabilidades de penetración en esas plazas previo a satisfacer los requerimientos empresarios en materia de fondos de bajo costo.

Esta participación estatal en las grandes definiciones macroeconómicas, se va diluyendo lentamente, y ultimamente el gobierno ha permitido disminuir los controles a fin de atraer capital y tecnología del exterior. Como ejemplos podemos recordar los permisos limitados para repatriar dividendos, o la exención de impuestos de una filial

extranjera si ésta importa tecnología "única" o si construye en Corea una planta que exporte mas de la mitad de su producción.

5. Estructura social.

El estudio de la fuerza laboral coreana sigue idéntico ritmo al crecimiento industrial del país. Al efecto, si analizamos algunos indicadores, en el gráfico siguiente, observamos que la población empleada en el sector agrícola fue decreciendo a medida que se producía la industrialización de la República, efecto inverso se da como contrapartida en la industria y en servicios, con incrementos, tomado el período 1975/1990, del 43 % y del 55 % en el sector de manufacturas y de servicios respectivamente, reduciéndose un 60 % la población empleada en la agricultura en el período bajo análisis.

Población empleada	1975	1980	1985	1987	1988	1990
Agricultura	45,7	34,0	24,9	21,9	20,7	18,3
Industria	19,1	22,5	24,4	28,1	28,5	27,3
Servicios	35,2	43,5	50,7	50,0	50,8	54,4

Unidad: Porcentaje

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Servicio Coreano de Información Exterior.

Es muy interesante analizar el comportamiento social durante el período bajo análisis, por cuanto es sabido que los trabajadores coreanos hicieron un gran aporte para el crecimiento del país, teniendo en cuenta que el exceso inicial de mano de obra que alimentara la demanda del sector manufacturero, generó salarios bajos con largas jornadas de trabajo y descansos solamente dominicales, ambiente donde los derechos

laborales estuvieron muy restringidos con sindicatos totalmente atomizados en cuanto a su poder negociador.

Respecto al empleo, es interesante mencionar que, dado el rápido crecimiento económico y el mejoramiento en la estructura industrial durante los últimos 30 años, el problema del desempleo ha quedado prácticamente superado. Tanto es así que en algunos sectores de la industria se han presentado casos de escasez de mano de obra, durante el período de gran prosperidad económica a fines de la década del 1970, encendiendo una luz que avisaba que los recursos laborales coreanos no eran ilimitados. Lo mencionado precedentemente podemos constatarlo al observar el índice de desempleo en 1963 -Epoca del Primer Plan Quinquenal- 8,2 % y el valor que registraba en 1989 del 2,6 %.

En materia de vivienda, la explosión demográfica alrededor de las principales ciudades que fueron polos de desarrollo, especialmente Seúl, causó un déficit habitacional que, si bien ha ido siendo atendido por el Gobierno, no logra equilibrar la demanda por parte del sector de ingresos medios.

El exceso de población y los altísimos precios de la tierra en las ciudades, han producido desequilibrios en la distribución de viviendas entre los sectores urbanos y rural.

Al comienzo de la década del 90, el espacio personal promedio era para cada coreano de 10,8 mts. cuadrados, índice evidente de la restrictiva oferta de viviendas. Para intentar resolver este problema social, el gobierno puso énfasis en el suministro de tierras disponibles para la construcción y también efectuó aportes para la construcción y edificación de unidades habitacionales de tamaño reducido. A partir de 1988 se estableció el Plan de Construcción de 2 millones de viviendas,

proyecto donde el Estado participaba en la construcción de 900.000 unidades y el sector privado en las restantes 1.100.000 viviendas, a fin de intentar restablecer el equilibrio del sector.

Respecto al tema de la salud y servicios médicos podemos decir que la expectativa de vida masculina es de 66 años y la femenina de 73 años, con un ratio de mortalidad infantil que varía, según las fuentes que se consulten, entre el 12 y 24 por mil.

No obstante el estado ha logrado mejorar la estructura sanitaria de la población y prueba de ello es el incremento del rubro de gastos médicos en los presupuestos familiares que creció de U\$S 2,78 por año en 1963, representativo del 2,4 % del gasto total a un equivalente al 5,9 % para 1984, con una tendencia creciente en los años posteriores. Esta paradoja de mejor situación sanitaria al observarse mas gastos médicos por familia, se debe al importante esfuerzo gubernamental en colocar al alcance de la población mas medicamentos por medio de un sistema de comercialización y distribución que garantiza la cobertura a todos los sectores de la comunidad. En general la salud del pueblo de Corea ha tenido un importante mejoramiento. Esto está relacionado con la dieta alimentaria, las condiciones de vida y el desarrollo de programas médicos y sanitarios acelerados por el desarrollo económico. Como ejemplos de lo enunciado podría acotarse que el suministro de agua potable en 1993 estaría en un porcentaje del 83 % y se preve para el año 2001 un tasa del 90% de suministro del líquido elemento para toda la comunidad.

La implementación de los programas médico-asistenciales ha arrojado como saldo un fuerte desaceleración de las enfermedades contagiosas, como así también del cólera y la encefalitis.

El siguiente cuadro estadístico grafica la situación comentada:

Principales indicadores de la salud coreana

Categorías y artículos	1970	1976	1979	1985	1988
Salud					
Tasa de nacimientos (por 1000)	30	24.3	23.7	19.7	16.51
Tasa de mortalidad (por 1000)	8.5	6.6	6.2	6.2	5.93
Esperanza de Vida (por años)	65	67.4	68.2	69	70.40
Mortalidad Infantil (0a4años)	45.5	38.0	42.0	13.3	12.4
Nutrición					
Calorías diarias tomadas(p/p)	--	1922	2097	1935	1819
Comparación con las 2111 reco- mendadas	--	(91.1)	(99.3)	(91)	(88)
Recursos médicos					
Población por médico	1773	1732	1554	1235	1005
Población por cama de hospital	909	796	610	426	348
Utilización de camas de hospi- tal - en % -	58.4	55.6	62.9	61.6	71.1

FUENTE: Servicio Coreano de Información Exterior, Datos sobre Corea,
Seoul, 1991, Pág. 76

POLITICAS ECONOMICAS SIGNIFICATIVAS DEL MODELO Y MANEJO DE INSTRUMENTOS

1. Advertencia preliminar.

En esta etapa del trabajo, se expone mas claramente la verdadera intervención del Estado en el proceso de desarrollo económico de la República de Corea. A tal fin, el capítulo incluye el grado de interacción que le cupo al sector oficial en las políticas monetarias y crediticias como así también en el tema fiscal, presupuestario, tarifario y en el Comercio Exterior.

2. Incidencia del Sector Público en el Desarrollo Económico.

Entre los países con proceso de industrialización mas reciente, Corea - juntamente con Taiwán, Hong-Kong y Singapur - ha atraído una particular atención entre los analistas de los procesos económicos de desarrollo, pues en el lapso de 2 décadas pudo demostrar resultados realmente impresionantes que sobrepasaron las metas más ambiciosas. Curiosamente este país inicio su proceso industrial desde un basamento casi inexistente, prácticamente desde el caos provocado por la Guerra de Corea con sus hermanos del norte, a comienzos de los años 50.

Si observamos este proceso desde la óptica del desarrollo de la capacidad empresarial, Corea es un caso singularísimo, pues su clase empresarial, a comienzos del año 1950, era practicamente inexistente.

Período	Tasa de Crecimiento (%)		Tasa de Inversión (En %)	Exportaciones/ P.B.I. (En %)
	P.B.I.	Exportaciones		
1956-60	3.3	12.9	10.9	0.6
1961-65	6.5	39.6	13.1	3.1
1966-70	12.7	32.0	23.4	8.2
1971-75	9.0	32.5	23.0	19.9
1976-80	7.6	15.3	29.2	26.1
1981-85	7.6	12.6	29.3	30.0

Fuente: Petri (1988), con datos oficiales del F.M.I. y del Banco Mundial.

En el cuadro anterior vemos algunos indicadores que permiten cuantificar la magnitud del crecimiento industrial de la República de Corea. En efecto, a partir de los años 60, la tasa de crecimiento anual del P.B.I. ha sido superior al 6% y, en algunos períodos, superó el 9%. Este hecho ha colocado a Corea como una de las naciones de mayor grado de crecimiento per cápita en el mundo. Si analizamos sus exportaciones que, hasta el primer impacto del sector petrolero mundial, se expandieron a más del 32 % por año, no podemos dejar de considerarlas espectaculares. Esto lo podemos ver en el cuadro anterior, a través del coeficiente de exportaciones/P.B.I. que arroja un 30 % de participación del sector externo -durante la década del 80- frente a menos del 1 % en los años 50.

En términos absolutos, las ventas al exterior de manufacturas destinadas a países industriales, superaban los 16.000 millones de dólares en 1984, lo que en esa época representaba el 20% del total de

exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo. Como dato importante cabe mencionar que Brasil y Méjico exportaban esa cifra conjuntamente, lo que implica que Corea igualaba los valores exportados de las dos potencias latinoamericanas, para ese tipo de productos. Además, es importante acotar que más del 25 % de las exportaciones manufacturadas consistían en productos de ingeniería y metálicos. Por otra parte las exportaciones del sector electrónico se incrementaron en un 34 % anual durante la década del 70, colocando a Corea entre los países mas avanzados en cuanto a su desarrollo tecnológico.

Será de interés efectuar primeramente una breve reseña de las etapas del despegue industrial, para luego abordar el tema de las relaciones del Estado y el sector privado en el marco del desarrollo de la capacidad empresarial.

La explosión económica de Corea durante el corriente siglo, está atada al marco político internacional de la región -Sudeste Asiático-. Como hemos mencionado en otro capítulo de este trabajo, Corea fue una colonia japonesa hasta que el Imperio del Sol Naciente sucumbió en la Segunda Guerra Mundial. Esta dominación fue determinante de una estructura económica prácticamente dependiente y totalmente subordinada al gobierno de Tokyo. Es sabido que uno de los objetivos principales de la dominación fue apoyar estratégicamente el proceso de industrialización del Japón, además de su expansionismo militar. La metodología empleada por los nipones fue crear un sistema de exportaciones de Corea a Japón para abastecer a este último de materias primas y alimentos. Este sesgo imperialista se llevó a cabo estableciendo una "cuasi" total propiedad japonesa en los sectores extractivos de Corea. En 1942 se estima que, por lo menos, el 70 % de los bosques y el 25 % de las áreas cultivadas en Corea eran propiedad de japoneses, por otra parte

el 85 % de las exportaciones se destinaban a Japón, el que a su vez le vendía la mayor parte de los productos industrializados.

El siguiente cuadro muestra la estructura y distribución de las fuentes de capital industrial en Corea, durante el año 1941.

- en porcentajes -	
Sociedades localizadas en Japón	74
Japoneses residentes	12
Empresas gubernamentales	12
Capitales coreanos nativos	2
TOTAL	100

Fuente: Jones, L.P. e I. Sakong, Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case, Harvard University Press, 1980

Como se observa en el cuadro, en esa época se aplicaron políticas discriminatorias en favor de la inversión japonesa, dejando los sectores mas tradicionales y de pequeña escala para el capital nativo.

El fin de la Segunda Guerra Mundial implicó un severo cambio en la estructura socio-económica de Corea. La liberación del invasor japonés hizo posible la confiscación de las propiedades niponas, las cuales pasaron a ser estatales. La particular influencia norte-americana, impuso una reforma agraria drástica, donde se exigía la venta de tierras en exceso de las 3 hectáreas al gobierno, a cambio de tenencias participativas de las empresas confiscadas a los japoneses. Estas reformas, en el período de post-guerra, no fueron de gran éxito, por cuanto la inestabilidad política, desorganización del aparato productivo, alta inflación y la represión de los movimientos sociales impidieron el encauce del desarrollo esperado por las autoridades.

Luego de la guerra de Corea - con sus hermanos comunistas del norte -, se inicia un período de estabilidad bajo el gobierno de Rhee juntamente con el apoyo militar y financiero de Estados Unidos. Sin

embargo, tampoco se logra acelerar el crecimiento económico, por cuanto el objetivo primordial del gobierno era la consolidación política, marcada por una fuerte ideología anticomunista y antijaponesa. Esta situación fue haciendo impopular al régimen, no sólo por los trabajadores sino por los empresarios y hasta por el gobierno de los EE.UU. que aportaba fondos para la estabilización de la nación. Durante el año 1961 cae el gobierno y luego de un período de transición asume el Gral. Park que se mantendría por más de 20 años en el poder. Este nuevo gobierno planteó nuevas prioridades y estrategias económicas que cambiaron profundamente la estructura económica de Corea. Su principal característica fue el compromiso firme y explícito con el crecimiento económico e industrial. Se impulsan medidas de modernización de sus Fuerzas Armadas - no debe olvidarse el permanente estado de beligerancia con Corea del Norte - y la normalización de las relaciones con Japón, sin dudas luego de analizar que la estrategia era la de buscar un socio en Japón y no un enemigo.

En cuanto al ambiente político interno se mantienen el autoritarismo y la represión sindical. La principal característica del modelo fue eliminar los sesgos contra las exportaciones y otorgarle una mayor importancia relativa a los mercados. No se trata de opciones ideológicas en favor de un sistema total de mercado, sino más bien de un enfoque muy pragmático que busca, ante todo, la eficiencia y eficacia en los resultados, sea que se logren por medio de la intervención estatal directa o mediante el libre juego de los mercados.

En parte por la influencia que tuvieron los japoneses durante el período colonial, pero sin descartar el sistema de valores que emana del confucionismo, el sistema económico coreano se ha caracterizado por un alto grado de intervencionismo estatal para imponer las prioridades

del desarrollo y orientar las decisiones del sector privado. La mayoría de los tratadistas del tema, reconocen que se trata de un estilo muy especial o "al modo oriental", el cual ha resultado sumamente eficaz para alcanzar las metas de crecimiento que se han propuesto.

A través del tiempo han ido variando los enfoques de intervención del Estado, tanto según las condiciones políticas internas como en función de las variantes de carácter internacional. Como se expresó anteriormente, el gobierno de Rhee se organizó en torno a la consolidación de un régimen político autoritario, anticomunista y antijaponés, con el fin de acortar la dependencia económica respecto a Japón. Por otra parte, como los bienes japoneses habían sido expropiados, el gobierno, influenciado por los EE.UU., llevó a cabo un proceso de privatización de esas propiedades. El grado de discrecionalidad y de favoritismo fue muy extremo, lo cual permitió el enriquecimiento exagerado de muchos empresarios y capitalistas coreanos. A la caída del régimen y luego del advenimiento de la gestión de Park, uno de los primeros actos legislativos fue la sanción de una norma penal que se llamó el "enriquecimiento ilícito" durante la década anterior. Se definieron un conjunto de situaciones que tipificaron esos procesos de enriquecimiento, entre ellos la obtención de utilidades por compra de activos públicos que hubieran sobrepasado ciertas cantidades determinadas, las ganancias superiores a ciertas cantidades en contratos de obras públicas, superdividendos por el acceso al mercado cambiario, obtención de préstamos en condiciones no regulares, evasión impositiva y otras causas similares. El objetivo de esta legislación fue sancionar a empleados públicos, burócratas, políticos y empresarios que se hubieran favorecido en forma exagerada mediante abuso de poder y de situaciones de privilegio. En definitiva, más que sanciones penales se

terminó en acuerdos que obligaban a los imputados a pagar fuertes multas o bien establecer nuevas explotaciones productivas que debían transferirse al Estado.

Este resultado estaba en consonancia con la prioridad máxima otorgada por el gobierno de Park al crecimiento y a la industrialización de Corea, como así también con el objeto de imponer una clara tutela del Estado sobre el sector privado, especialmente sobre los grupos económicos, a fin de orientar la asignación de los recursos.

La filosofía económica del gobierno no era "antiempresa privada", sino, por el contrario, propiciaba incentivar el desarrollo empresarial, pero orientándolo hacia direcciones preestablecidas por las estrategias de industrialización. De esta manera se definió un sistema de economía mixta, con intervención estatal muy explícita en el diseño de los objetivos estratégicos y con un sector privado que debía adecuarse, casi coercitivamente, a esos objetivos. Dentro de este esquema, el sistema ha sido permisivo para la acumulación privada de capital y para una creciente concentración económica.

Sin dudas que el estilo de intervención estadual ha ido variando en el tiempo. Los primeros enfoques, a comienzos del primer Plan Quinquenal (años 60), intentaron desarrollar procesos de planificación formales de la economía, dentro del espíritu que estaban propiciando las agencias internacionales de financiamiento de esa época. Sin embargo, como pasó en América Latina, esos planes tuvieron poca credibilidad y terminaron siendo más bien ejercicios estadísticos o de entrenamiento de la tecnocracia en los problemas de información y consultas, de los cuales se carecía. El beneficio adicional que se obtuvo con ello, fue la idea de compromiso del Estado con el crecimiento y la

industrialización, como máxima prioridad, esto fue así y el sector empresarial comenzó a generar una respuesta dinámica y progresiva.

Una decisión inicial que también resultó muy significativa fue la modernización del aparato institucional del Estado, a fin de implementar las estrategias de inversión pública. Uno de esos cambios fue la transferencia de la Oficina de Presupuesto a la Oficina de Planificación Económica, creada por Park, y cuyo jefe tuvo el rango de Viceprimer Ministro. Sin dudas que lo mencionado fue una expresión más de ese compromiso con el crecimiento.

Durante la transición de los años 60 hacia los 70, la intervención estatal cambió, pues se abandonaron los esfuerzos por la planificación formal económica y se avanzó hacia estrategias basadas en la implementación de políticas, con especial cuidado en las decisiones de corto plazo y en los efectos microeconómicos a nivel de empresas.

Similarmente que Japón, el sistema coreano ha evolucionado hacia una gran interacción, muy estrecha por cierto, entre el Estado y el sector privado, en especial con los grandes grupos económicos (Ejemplo: Goldstar, Hunday, Samsung, Daewoo, etc.) que en Corea han llegado a ser muy poderosos. La diferencia que existe con Japón, es que ahí los grupos privados están casi en un pie de igualdad con la tecnocracia pública, en cuanto al poder de negociación y la capacidad de imponer decisiones, en cambio en Corea, el poder decisivo sigue estando en poder del Estado, sin perjuicio del sistema de consultas que pueda existir entre ejecutivos públicos y privados. Esta diferencia se explica por el enorme poder financiero y tecnológico que han acumulado los grupos japoneses, la casi inexistencia de empresas públicas y en parte por la diferencia de los regímenes políticos; en Japón un régimen político abierto y sujeto a periódicas elecciones, lo cual expone

a los funcionarios políticos frente al poder financiero para obtener recursos electorales, en cambio en Corea, con un autoritarismo mucho más rígido, hace más impermeable a los funcionarios estatales frente al poder privado.

Podemos atrevernos a caracterizar el proceso de políticas económicas en Corea en varios estadios:

1ro.) Nos encontramos frente a un sistema muy centralizado en las máximas autoridades del régimen.

2do.) Es un sistema de decisiones muy rápidas y ejecutivas.

3ro.) Es un proceso abierto a las consultas de un amplio rango pero limitado de opiniones.

4to.) Prevalece el pragmatismo sobre el ideologismo en los enfoques de las políticas

Al analizar el desarrollo económico de Corea vemos también que dependiendo de los problemas y actividades a resolver, las medidas pueden ser muy intervencionistas y discrecionales, aún a nivel de las mismas empresas, públicas o privadas, o bien pueden basarse en el mercado libre, si se estima que esa es la solución más adecuada y eficaz.

Esta caracterización, que enfatiza la importancia del Estado y el estilo de su liderazgo, enfrenta muy seguido la hipótesis alternativa que sostiene que el despegue industrial de Corea es explicable fundamentalmente por la liberalización de las fuerzas del mercado, del comercio y la corrección de los precios con respecto a sus distorsiones. En nuestra opinión, esta segunda hipótesis no es correcta para el caso coreano, por ejemplo, surge como evidencia clara si analizamos la política cambiaria, estimada como uno de los instrumentos centrales para alcanzar la orientación exportadora. El enfoque ortodoxo indica que uno de los obstáculos para desarrollar su comercio exterior es el

atraso y las distorsiones en el tipo de cambio real. La corrección de la sobrevaluación es condición para dinamizar la capacidad exportadora. Esta rectificación del tipo de cambio, se produjo a comienzos de la década del 60 y contribuyó a expandir las exportaciones, sin embargo si consideramos tasas efectivas de cambio como aquellas que incluyen los efectos de los subsidios a las exportaciones y las tarifas, impuestos y restricciones paraarancelarias de las importaciones, vemos que no se han producido cambios y permanecen casi estables durante toda la década del 60.

La pregunta que surge inmediatamente es cómo se explica entonces el despegue exportador ? Es innegable que hubieron varias razones, entre las cuales está la eliminación de algunas distorsiones en el mercado cambiario y en la política comercial, pero que no incide tanto en los precios relativos como en la mejor percepción de los empresarios acerca de hacia dónde orientar sus esfuerzos. La eliminación de trabas derivadas de restricciones cuantitativas redujo rentas monopólicas que desviaban la actividad empresarial hacia fines no productivos -específicamente especulativos-, la reducción de una discrecionalidad excesiva y su reemplazo por instrumentos menos personalistas, aunque siempre selectivos contribuyó a aumentar la predictibilidad de las decisiones y a reducir la incertidumbre. El compromiso político-institucional del régimen con los objetivos del crecimiento exportador, con metas concretas y con una progresiva institucionalidad orientada al apoyo especializado, generó un clima de certeza y de estímulos muy definidos. Este compromiso se extendió, incluso, al desarrollo de una diplomacia comercial que permitió crear y fortalecer vínculos con los grandes centros económicos internacionales.

A esta altura del estudio es válida una conclusión: el espectacular desarrollo de Corea rompe las expectativas teóricas de la ortodoxia económica. Se trata de un país que en el lapso de dos décadas pudo alcanzar y sostener las más altas tasas de crecimiento industrial y de exportaciones, desarrollando una clase empresarial dinámica y vigorosa, de la cual prácticamente carecía. La estrategia empleada ha sido una extraña mezcla de intervencionismo estatal desembozado con el uso de las fuerzas del mercado y de los incentivos económicos abiertamente manipulados. Pero no han sido fuerzas espontáneas o impersonales, sino estímulos o aún compulsiones claramente identificadas en los liderazgos estatales y focalizadas en sectores y empresas muy bien definidas previamente. Podría afirmarse que en Corea se han aplicado todos los instrumentos económicos conocidos y empleados en otros países, aún los mas discrecionales, selectivos y particularistas.

Es cierto que ha existido una tendencia hacia el perfeccionamiento del instrumental y hacia la eliminación de aquellas formas mas burdas y distorsionadoras, propias de las economías excesivamente protegidas, no obstante el criterio ha sido evitar la implementación de políticas generadoras de rentas especulativas y favorecer aquellas que premian los esfuerzos productivos, de acuerdo a las prioridades diseñadas.

Lo decisivo del proceso ha sido, sin dudas, el compromiso del Estado con el desarrollo económico y la implementación eficaz, disciplinada y compulsiva de las prioridades y metas trazadas en el mas alto nivel de su Gobierno planificador.

Según Jones y Sakong, (8)(9) entrevistado un grupo de cerca de 200 empresarios acerca de cuán efectivo fue el cumplimiento de las decisiones gubernamentales en lo referente al sector industrial, el 78 % consideró que en los años 60 ellas fueron siempre aplicadas, mientras que en relación a los años 50 sólo el 3 % lo consideró así. Esta percepción del compromiso estatal parece haber sido mucho más eficaz para movilizar la capacidad empresarial que las múltiples combinaciones de instrumentos y medidas, sin desconocer por cierto la importancia que éstas puedan haber tenido.

A través de los años 80 el modelo coreano de organización económica se ha visto sometido a presiones en sentidos contrarios, por una parte aparecía el rápido desarrollo industrial y exportador, sustentado en un sector empresarial más eficiente y maduro, que generaba la necesidad de liberalizar los mercados y disminuir las fuertes regulaciones y restricciones comerciales. Asimismo se detectaron algunas decisiones centralizadas de inversión que habían priorizado la industria pesada durante los años 70 y que no fueron totalmente acertadas, al haber incurrido en ineficiencias y distorsiones que era necesario evitar en el futuro. Sin embargo, con el incremento de las tasas de interés internacionales y la crisis financiera del inicio de los 80, muchas grandes empresas y bancos tuvieron serias dificultades de carácter financiero, provocando una experiencia poco común en Corea, pues el alto crecimiento económico y sostenido durante décadas no había

(8)

(9) Jones L.P. e I. Sakong, GOVERNMENT, BUSINESS, and ENTREPRENEURSHIP IN ECONOMIC DEVELOPMENT: THE KOREAN CASE, Harvard University Press, Pág. 137

planteado una situación tan crítica que, incluso, obligara al cierre de algunas empresas por causas de insolvencia.

Esta situación mostró al gobierno que, si bien existían planes de desarrollo que habían dado excelentes resultados, no existía una política de administración de crisis(10). Dada la fuerte dependencia del sistema financiero con respecto al Estado, se crearon presiones para refinanciamientos de último recurso, por parte del Banco de Corea - Banca Central del sistema financiero-, produciéndose una interrupción en el proceso de liberalización económica. A pesar de la crisis, el camino hacia la eliminación de una participación activa del estado en el sector financiero, sigue su marcha y quizás sea uno de los problemas que le queda por resolver al Gobierno coreano. Economistas de la talla de Milton Friedman, han señalado que "todos los países prósperos (Taiwan, Corea del Sur, Singapur, Hong Kong, Japón) han basado su crecimiento económico básicamente en la empresa privada y el libre mercado, y que toda nación con problemas ha descansado primordialmente en el gobierno como rector y orientador de su desarrollo económico". Algunos estudiosos de estos países de reciente industrialización de Asia Oriental coinciden en que el mínimo papel del Estado en la economía ha sido un elemento importante de su éxito. En cambio, los críticos del desarrollo de América Latina en la postguerra consideran que "el papel excesivo, incluso sofocante, del Estado (incluidos los entes paraestatales) y el debilitamiento concomitante del sector privado" figuran entre las causas fundamentales de sus problemas económicos.

(10)Leipzinger, D.M., INDUSTRIAL RESTRUCTURING IN KOREA, World Development, Enero 1988

La política que se aconseja para América Latina a partir de esta interpretación concede gran importancia a la desregulación y a la privatización. La primera entraña modificar la legislación laboral para facilitar el despido de trabajadores y reformar el sistema normativo a fin de reducir el costo de las transacciones en el sector formal y aumentar la flexibilidad de las empresas para que respondan a las condiciones cambiantes del mercado. Se hace gran hincapié en la necesidad de reducir al máximo las repercusiones de la toma de decisiones discrecionales. También implica relajar los controles sobre la inversión extranjera liberando las normas de propiedad, suprimiendo las limitaciones para la repatriación de los capitales y dividendos, aceptando arbitrajes internacionales.

Al mismo tiempo, se tiene que reducir el papel del Estado como productor por medio de un amplio programa para privatizar las empresas paraestatales. Con ello no sólo se aumentaría el papel que la iniciativa privada desempeña en la economía, sino que también se contribuiría a disminuir el déficit del sector público.

La experiencia de los denominados "Tigres Asiáticos", donde lógicamente está ubicada la República de Corea del Sur, viéndola más de cerca, no ofrece gran fundamento a tales recomendaciones. La concepción de que el Estado ha tenido un papel mínimo en la economía es otro mito. Las proporciones del gasto y el consumo público en el PIB, son tal altas en Taiwán como en América Latina, con la sola excepción de Chile. Incluso en Corea del Sur, con un gasto del gobierno central relativamente bajo, es mayor que la de Colombia. Es más, el monto del gasto gubernamental no siempre es un buen indicador del grado de influencia económica del gobierno. De Corea del Sur se ha dicho que "ningún otro Estado, fuera del bloque socialista, ejerció jamás un

grado de control tan grande sobre los recursos invertibles de la economía". Taiwán tiene también una fuerte intervención estatal, aunque en términos generales no tan extrema como Corea del Sur.

Véase el siguiente cuadro que ejemplifica lo mencionado:

INDICADORES DEL GASTO ESTATAL

(Porcentajes del PBI)

Países	Gastos del gobierno		Consumo Público	
	1972	1986	1965	1986
Corea del Sur	18	18	9	10
Taiwán	22	25	17	15
Argentina	20	26	8	12
Brasil	17	26	11	12
Colombia	13	15 (*)	8	12
Chile	43	34	11	13
México	12	27	7	10
Uruguay	25	25	15	14

(*) Datos de 1987

Fuente: Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial, varias años

La intervención del Estado en los países recientemente industrializados de Asia Oriental no sólo ha sido muy extensa; también "ha intervenido en el quehacer de industrias específicas por medios que trasciendan los incentivos neutrales no discrecionales a todo el que califica", como señalan H. Pack y L. Westphal en "Industrial Strategy

and Technological Change: Theory versus Reality". De hecho, se han dedicado a "elegir ganadores".

En Taiwán, por ejemplo, cuando se decidió desarrollar la industria del plástico a finales de los cincuenta, el gobierno recurrió al empresario taiwanés Y.C. Wang para montar una empresa de plásticos. En Corea del Sur, el gobierno decidió qué empresas y qué bienes se habían de producir para la industria de los automóviles y determinó los volúmenes de producción con base en el rendimiento del contenido nacional. En industrias clave como la electrónica, la siderúrgica, la de la maquinaria-herramienta ese tipo de intervención discrecional es la regla y no la excepción.

Los defensores de una política liberal para el capital extranjero como elemento de estrategia para reanudar el crecimiento de América Latina carecen de fundamentos en la experiencia de los "Tigres Asiáticos". Las filiales extranjeras han desempeñado un papel considerablemente menor en la producción industrial de Corea del Sur y Taiwán que en la de cualquier país de América Latina, salvo Uruguay, donde un pequeño mercado interno y una economía estancada redujeron el interés de extranjeros.

La escasa penetración foránea en Asia Oriental refleja que el Estado, particularmente en Corea del Sur y en menor grado en Taiwán, desempeñó un papel mucho más restrictivo ante el capital extranjero que en la mayoría de las naciones latinoamericanas, subordinando la inversión externa a la estrategia para el desarrollo nacional.

En Corea del Sur, esta actitud se ha traducido en una cuidadosa selección de las inversiones, una extensa intervención del Gobierno y una gran cantidad de requisitos de información y de controles. La legislación dio un trato preferencial a las sociedades en participación

y excluyó al capital foráneo de todos los campos, salvo que se especificara lo contrario. Un comentarista afirmó: "El Gobierno de Corea pudo ejercer una vasta influencia en los modelos de inversión extranjera (...) rara vez se permitía la competencia frente a las empresas nacionales, ya sea que produjeran para el mercado interno o bien para el de exportación: Corea se convirtió en uno de los poquísimos países con normas muy restrictivas para la inversión extranjera"(11)

Aunque la política de Taiwán ante el capital foráneo ha sido menos restrictiva que la de Corea del Sur, también ha sido selectiva en esa materia. Los sectores claves de la economía los controla el Estado, no las multinacionales y la proporción de las manufacturas correspondiente a las transnacionales es similar a la de Corea.

En ambos países asiáticos el capital extranjero empezó a entrar en gran escala tras el florecimiento de las exportaciones en los sesenta como medio para desarrollar los mercados extranjeros.

Por otra parte, en los países de América Latina, con recientes procesos de industrialización se adoptaron en los cincuenta políticas liberales para el capital extranjero, que recibió un trato igual que el nacional y en ocasiones incluso más privilegiado. Las transnacionales contaban con acceso a mercados internos muy protegidos para colocar sus productos terminados, aranceles preferenciales o nulos para la importación de maquinarias y equipos, insumos intermedios y materias primas, y garantías para la repatriación de utilidades, intereses, etc.

(11)B.Koo, "The Role of Direct Foreign Investment in Korea Recent Economic Growth", citado por Rhys O. Jenkins en "La experiencia de Corea del Sur y Taiwán, ¿ ejemplo para América Latina ?, pág. 1129

Esas políticas se aplicaron a las manufacturas de manera totalmente indiscriminada, lo que condujo a que el capital extranjero dominara los sectores de mayor dinamismo, crecimiento y rentabilidad en la fase más avanzada de la política de sustitución de importaciones. Cuando en los setenta, estos países americanos empezaron a conceder mayor importancia a la regulación de las empresas transnacionales, éstas ya tenían el control de los sectores clave de la economía.

Por otra parte, el papel preponderante de las paraestatales en la economía se considera como un problema adicional de América Latina; últimamente numerosos gobiernos de la zona han adoptado programas de privatización. Se dice, por otro lado, que las naciones asiáticas industrializadas han otorgado un espacio mucho más amplio a la iniciativa y limitado el papel del Estado en la producción.

En el cuadro siguiente se observa una más de los mitos en torno de los llamados "Tigres Asiáticos". En los años 70, las empresas estatales dieron cuenta de un tercio de toda la inversión fija en Taiwán y de una cuarta parte en la de Corea del Sur.

PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN EL PBI E INVERSION FIJA

Países	PBI	INVERSION
Corea del Sur (1974-1977)	6.4	25.1
Taiwán (1978-1980)	13.5	32.4
Argentina (1978-1980)	4.6	19.6
Brasil (1982-1980)	11.0	22.8
Colombia (1982/1978-1980)	10.0	8.9
Chile (1978-1980)	13.0	12.9
México (1982/1978)	26.0	29.4

Fuente: J. Sachs, "External Debt and Macroeconomic Performance in Latin America and East Asia NICs", Brookings Papers, núm. 2, 1985, cuadro 9
Esta cifra fue superior a la de cualquier país de América Latina, salvo México, con su enorme sector petrolero de dominio estatal. También en Taiwán la parte del PBI correspondiente a los entes paraestatales fue mayor que en cualquiera de las naciones latinoamericanas- excepto México-, aunque el porcentaje de Corea del Sur fue un poco más bajo.

Así pues, no hay pruebas sólidas que respalden la concepción de que el éxito de Corea, comparativamente superior al de los países latinoamericanos y en nuestro caso al Argentino, se debe a que la intervención del Estado en la economía ha sido menor, todo lo contrario, fue mayor pero esa ingerencia también fue mas eficiente.

En consecuencia, los partidarios de la desregulación y la privatización en Argentina, no pueden fundamentar esas recomendaciones en la experiencia de Corea; esto no indica que las propuesta de liberalización de mercados sean malas, sino solamente se pretende dejar en claro que el ejemplo de Corea y del resto de los países de reciente industrialización de la península asiática, no debe utilizarse como paradigma errónea para la implementación de las medidas de reciente aplicación en nuestro país. La pregunta que se impone es: ¿ porqué Corea ha logrado ese desarrollo, con la elevada participación estatal en la economía, como si hubiera ido a contrapelo de la historia económica ?

Muchas pueden ser las respuestas, no obstante se puede afirmar que un factor fundamental del éxito de Corea del Sur y Taiwán ha sido el alto grado de autonomía relativa del Estado, producto de la experiencia

histórica específica de ese país y del entorno mundial en que se desarrolló. Por ello, el Estado pudo desempeñar un papel central y orientar la inversión hacia actividades productivas, con la mirada puesta en el desarrollo de largo plazo.

Desde esta perspectiva, la conclusión acertada no radica en la aplicación uniforme de soluciones ortodoxas para fomentar la recuperación económica de América Latina. Ello sería tomar la lección equivocada de Asia Oriental concentrando de manera estrecha la atención en el tipo de cambio, tasas de interés y otros instrumentos de política. El planteamiento correcto sería cómo reconstruir un estado de desarrollo en Argentina, dentro del marco latinoamericano, con capacidad para aplicar políticas acertadas de manera consistente y no sólo de tener precios correctos.

A la respuesta de este interrogante se dirigirá el presente ensayo, aunque sin garantizar que el resultado satisfaga a todos los lectores.

3. Sistema Financiero. Su participación en el proceso de Desarrollo:

El Sistema Financiero en Corea pueden ser divididas en tres categorías, de acuerdo a sus funciones: 1ro.) Una banca central que es el Banco de Corea; 2do.) Instituciones Bancarias donde podemos incluir las comerciales y los bancos de carácter especializado y 3ro.) Las Instituciones no bancarias, que incluyen las de ahorro, inversiones, aseguradoras, etc.

El nacimiento del moderno sistema financiero coreano, puede remontarse al comienzo de los años 50, cuando el sistema bancario comercial, juntamente con el Banco de Corea, aparecen a la finalización de la Guerra de Corea, a fin de ayudar a la rehabilitación de la Nación.

El sector bancario especializado se establece durante 1960, con el objetivo de activar la movilización de capitales a fin de servir de soporte para el desenvolvimiento de importante sectores estratégicos.

Por otra parte el sector de entidades no bancarias, aparece durante los años 1980 con el fin de diversificar las fuentes de financiamiento, promover el desarrollo del mercado de capitales y atraer fondos para incorporarlos a los mercados demandantes.

A través del estudio de las políticas financieras, puede advertirse que el Sistema Financiero acompañó el proceso de desarrollo, y fue un factor fundamental en cuanto a las fuentes de financiación del proyecto exportador que aplicaron las autoridades coreanas. La financiación para acopiar artículos de base para la exportación -generalmente insumos-, para facilitar el envío de bienes exportables, la creación

de un fondo para la promoción de exportaciones, las facilidades crediticias para que los proveedores de Estados Unidos adquirieran artículos militares fuera de los límites aduaneros, las líneas crediticias en moneda extranjera, son sólo algunas muestras de las diversas políticas del sector financiero que, dirigidas por el Estado como administrador de este sector, se aplicaron como medidas coadyuvantes del programa impuesto por los planificadores coreanos.(12)(13)

El Banco de Corea, con las funciones de banca central, fue el ejecutor de la serie de políticas de fomento. Esta tarea se vio favorecida por el hecho de mantener nacionalizado todo el sistema; en este aspecto las políticas de redescuento hacia sectores predeterminados no fue orientativa sino compulsiva, es más los beneficiarios no eran cualquier empresa con necesidades de fondos, sino especialmente aquellas que potencialmente iban a aportar sus divisas a la Nación a través de sus ventas al exterior, esto es por cuanto la negociación de las divisas debe hacerse a través del Banco de Corea.

El objetivo de la banca local, de acuerdo a lo expresado, fue actuar como soporte financiero del proyecto industrial-exportador, y es a raíz de la administración de divisas que realizó y realiza el Banco de Corea, que pudo mantener dólares para el reciclado de las políticas implementadas que por supuesto necesitan no sólo de los buenos propósitos, sino de la financiación real para ser ejecutadas. Esa es la respuesta a la pregunta que puede surgir: de dónde salieron los fondos para la financiación del proyecto? Además no caben dudas, aunque

(12)

(13) Centro de Comercio Internacional, UNCTAD/GATT, Logros de la República de Corea en materia de exportación, 1961-1982, Ginebra, 1984, Pág. 101 y sgtes.

pueda ser difícil demostrarlo, que EE.UU. hizo su aporte al proceso de desarrollo, en pago por la autorización permanente de su presencia militar, con la excusa de ser el vigía de una posible invasión, por parte de los comunistas de Corea del Norte.

El mercado interno coreano, desde el punto de vista financiero, fue atendido en forma muy distinta, la creación de las Entidades Financieras no Bancarias, estuvo orientada, aparte de colocar su acento en la formación de un mercado de capitales, al financiamiento de las necesidades domésticas, claro está que el apoyo crediticio para este tipo de demandas no fue en las condiciones de las industrias orientadas hacia la exportación. Además durante los años 60 y 70, no era conveniente un gran desarrollo de los mercados internos, pues éstos podían colocarse en una posición de absorber gran parte de la producción de bienes y servicios que habían sido destinadas hacia el exterior, a fin de seguir acumulando divisas y poder reciclar, desde el punto de vista financiero, el modelo de desarrollo.

A comienzos de los años 80, el estado creyó que el modelo estaba lo suficientemente consolidado como para permitir una liberalización de la tasa de interés, resorte fundamental en el mecanismo financiero; este proceso de liberalidad no fue total, sí lo fue para ciertos tipos de asistencias crediticias y para ciertos tipos de depósitos.(14)

Esta liberalización de tasas de interés se produjo en un nivel mas alto que el mantenido en esa época por los EE.UU y Japón, lo que produjo serios problemas en el esfuerzo para liberalizar los tipos de interés. La explicación de este hecho puede estar en que al nivel en

(14)Ministry Of Finance, Fiscal and Financial Policy of Korea, Seoul, August 1991.

que se posicionaron los intereses, era mas barato para las empresas coreanas endeudarse en el exterior, lo que produjo un fuerte incremento de la deuda externa de Corea, aunque tuvo su atenuante en la llegada de algunos inversores extranjeros "golondrinas" atraidos por los rendimientos, pero no convenientes desde el punto de vista de la inversión real generadora de riquezas.

El siguiente cuadro demuestra los conceptos anteriores:

- En porcentajes, a fines de Mayo de 1991 -

	COREA	EE.UU.	JAPON
Tasa de Redescuento	7,0	5,50	6,0
Prime rates	10,0	8,50	7,875
Tasa de Mercado	18,12	5,45	7,75

FUENTE: Ministry Of Finance, Fiscal and Financial Policy, Pág. 22

CONCLUSIONES COMPARATIVAS DEL DESARROLLO ECONOMICO OPERADO ENTRE LAS REPUBLICAS DE COREA Y ARGENTINA

Como hemos visto a lo largo del presente trabajo, en los años 60 y 70 el concepto de ajuste estaba dominado por una óptica generalmente de corto plazo y daba lugar, el marco de los programas apoyados por el F.M.I. a las políticas de estabilización dirigidas a restablecer el equilibrio de las balanzas de pagos. En la actualidad, sin embargo, el Fondo Monetario Internacional reconoce la necesidad de inscribir las políticas de estabilización en una perspectiva mas amplia, que integre la problemática del crecimiento. Del ajuste solamente estabilizador se pasa al ajuste estructural; del ajuste internacional, al local. Se admite, como lo había hecho la corriente estructuralista latinoamericana, que los desequilibrios producidos, déficits y ondas inflacionistas se nutren de rigideces de la oferta y deficiencias de la inserción en el plano internacional. Pero, contrariamente a los neo-estructuralistas de hoy, se subraya la necesidad de políticas más específicas, selectivas y graduales, las reformas impuestas por el F.M.I. corresponden a un bloque homogéneo de validez pretendidamente universal.

Se trata fundamentalmente de un reequilibrio de los roles respectivos de los sectores privados y públicos -en detrimento del último-, de la desregulación de los mercados, y de la apertura y reespecialización de las economías. La intención del presente análisis no es de discutir los fundamentos teóricos de este enfoque, ni de cuestionar la coherencia intrínseca de las políticas que el inspira. Se demostrará sin embargo que la experiencia de un país como Corea del Sur no es una ilustración del enfoque dominante porque no corresponde al modelo teórico que se propugna y, al mismo tiempo, que las pertinencia de las

políticas aplicadas es función de las condiciones específicas en que se insertan.

Los desequilibrios que se trata de absorber en los procesos de ajuste tienen orígenes disímiles. Un origen externo, en el caso de un choque provocado por un deterioro de los términos de intercambio, por una recesión internacional, por el encarecimiento y la reducción del flujo de capital exterior, o por una conjunción parcial o total de los factores mencionados bien un origen interno, ligado a insuficiencias

del régimen de acumulación o de su regulación; o bien de origen mixto, a la vez interno y externo. Situación, esta última, también variada. El choque externo puede ser revelador de insuficiencias internas latentes, o bien intervenir en condiciones de crisis abiertas.

Evidentemente, la magnitud de los choques externos y la gravedad de las insuficiencias internas son también determinantes. En la República Argentina, durante la década del 80, un choque externo de gran intensidad coincidió con una profunda crisis interna. En Corea del Sur, en cambio, los fuertes impactos petroleros de los años 70 encontraron un régimen de acumulación básicamente sano la primera vez, y aquejado la segunda, por ciertas insuficiencias menores de la regulación.

Así, en lo referente a la República Argentina, la hipótesis principal es que detrás del fracaso de los ajustes impuestos, subyace la precariedad e inestabilidad de la regulación fiscal y monetaria que, a su vez, hunde sus raíces en una crisis durable, abierta a mediados de los años 70 y con signos de sustancial mejora a partir de la implementación del Plan de Convertibilidad. La crisis de la deuda externa agudizó, antes de la reestructuración de la misma, la inestabilidad macroeconómica, debido al peso de la transferencia financiera negativa

que se soportó. Siendo la evolución económica argentina mas bien conocida en el contexto de Latinoamérica por los múltiples ajustes, mini ajustes y planes estabilización ensayados en los últimos años, se ha preferido seguir una exposición sintética en su análisis.

La hipótesis principal, para el caso de Corea del Sur, es que el éxito de los ajustes reposa sobre un empalme feliz, entre el corto y el largo plazo, facilitados por la naturaleza del régimen de acumulación. Aquí los ajustes fueron, a lo más, capítulos de corrección de la regulación, permitiendo la reconducción del régimen de acumulación. En estas condiciones, hemos procedido a analizar las facetas principales del régimen de acumulación, las políticas de largo plazo que de él se derivan, las políticas de estabilización sucesivas a los choques petroleros y la articulación de ambas.

1. Análisis del caso Argentino:

Las políticas de ajuste en el modelo mercado-internista

Las políticas de ajuste ejercen una influencia fundamental tanto sobre las formas de regulación, como sobre las eventuales reorientaciones de un modelo de desarrollo. En el caso Argentino, esto queda demostrado al rol que ellas jugaron desde el arranque del modelo con eje en el sector industrial.

En efecto, los mecanismos de regulación adoptados por el Estado en los años 30 para administrar la crisis agrícola de exportación -mayores aranceles, precios sostén para los productos, nueva regulación monetaria con la inconvertibilidad del peso, adopción de tipos de cambio múltiples- fueron el punto de partida de una reorientación general de la estrategia de desarrollo.

Durante la década analizada y parte de la siguiente, la denominada política de sustitución de importaciones fue una estrategia defensiva,

anticrisis, que devino mas luego en una estrategia orgánica de crecimiento y desarrollo. En los años 40, en efecto, se encontraron reunidas las condiciones para volcar el modelo "hacia adentro". Un cierto aislamiento internacional, el progreso de una legislación adecuada y la aparición de nuevas instituciones, se conjugan en favor de una diversificación del desarrollo industrial.

A partir de 1945, dicho objetivo deviene explícito con el primer gobierno peronista. Se trata de autocentrar el crecimiento económico a través de una estrategia mercado-internista, en la cual la denominada "sustitución de importaciones" es una pieza clave.

En esta etapa, la industrialización avanza sobre una base de acumulación extensiva, ampliando la salarización de la población económicamente activa. Se desarrolla la industria ligera y se establecen formas institucionales de regulación tripartita -estado, sindicatos y empresarios- similares a las existentes en la actualidad, o en vías de concreción en ciertos países capitalistas: salario mínimo, negociaciones colectivas, gastos sociales del Estado ...

Durante la década del 50 se procede una primera tentativa, fracasada, de anudar aún más la industrialización con el consumo de masas. El crecimiento es abortado por el "cuello de botella" externo. El modelo entra una crisis que marca, al mismo tiempo, el agotamiento de la modalidad extensiva de la acumulación, y las dificultades del tránsito a un crecimiento de carácter intensivo. Se revela así tempranamente la vulnerabilidad principal del modelo industrial mercado-internista: su desarrollo depende, a la vez, de la compra de insumos y bienes de equipo del exterior y de los saldos agrícolas exportables necesarios para su financiamiento. La República Argentina ha conservado en efecto su antigua inserción internacional. Los desequilibrios que estallan en

1952 y que obligan a aplicar un plan de estabilización, son el resultado conjugado del retroceso de la agricultura para la exportación y del deterioro de los términos del intercambio, que impiden el aumento de la capacidad de importación del país.

Resulta pues imposible echar las bases de un régimen de acumulación intensiva que requería un aumento sustantivo de la intensidad de capital en la producción.

Después de 1955 se adopta una nueva estrategia tendiente a eludir la restricción externa: la internacionalización de la industria nacional a través de una apertura al capital extranjero. Con la llegada de las firmas multinacionales se organizará un polo moderno de industrias, de bienes durable y productos intermedios.

Este sector va a ejercer el liderazgo del crecimiento industrial, relegando a un rol secundario a las industrias tradicionales. Sin embargo, la modernización concernirá al conjunto del "aparato" industrial y se caracterizará por altas tasas de inversión, fuerte concentración y centralización, y racionalización del empleo. Asimismo se crean rentas de monopolio y retrocede la parte de los salarios en el valor agregado; al mismo tiempo, se incrementa el desempleo y se presentan picos de inflación que obran como mecanismos de ahorro forzado, al favorecer la concentración del ingreso. El modelo intensivo adquiere así, en sus comienzos, un carácter excluyente.

En esta etapa de acumulación intensiva se registran fuertes progresos de la productividad en la industria.

El período que va desde el 1er. programa de estabilización hasta mediados de la década del 70 se caracteriza por un crecimiento errático y por tensiones inflacionarias subyacentes. Esto fue consecuencia de dos factores principales. Por una parte, los ciclos impuestos por la

restricción externa y, por otra parte, la aplicación de políticas pro y anti cíclicas, es decir expansivas y depresivas, alternadamente. Analizaremos este tipo de políticas. Cuando la fase de expansión de la industria, del empleo e ingresos a ella ligados, terminaba en la reaparición del "cuello de botella" externo y de su correlato inflacionario, se aplicaba un nuevo plan de estabilización. El punto de partida fue siempre la devaluación de la moneda, a fin de alentar las exportaciones tradicionales y, simultáneamente, de reducir las importaciones de insumos industriales. Ambos objetivos se conseguían entonces a costa de una concentración de la actividad industrial, del empleo e ingresos correspondientes. En contrapartida, se hacían transferencias de ingresos, mas o menos importantes de acuerdo a los mecanismos complementarios adoptados por el estado, a favor de los exportadores en general y, en particular de la burguesía agraria. La depresión de la demanda interna resultante y la restricción del crédito, producida por las políticas monetarias inherentes al plan estabilizador, desembocaban naturalmente en un proceso recesivo. Una vez reestablecido el equilibrio del sector externo se abría una nueva fase del ciclo; el proceso expansivo de la industria sustitutiva se podía reanudar.

Para salir de la coyuntura depresiva se expandían los gastos públicos, se incrementaban los salarios, se favorecía el crédito con tasas de interés subsidiadas -promocionando la inversión- y se mantenía una tasa de cambio algo comprimida favorable al sector importador, favoreciendo la reactivación de la industria.

Si la aplicación sucesiva en la alternancia de estas políticas de "stop-and-go" (parar y seguir) fue funcional al modelo, reforzó al mismo tiempo, una modalidad de crecimiento no ortodoxo de la economía,

debido a las interrupciones que producían en el proceso de acumulación, se les restó potencialidad al desarrollo de las fuerzas productivas, dando a la postre una tasa de crecimiento con tendencia "bajista". Además, la conjunción extrangulamiento externo-estabilización-devaluación, cada vez que se produjo, alimentó el nivel de precios, produciendo cimas de alzas que favorecían la puja distributiva. En Argentina, la inflación corriente de 2 (dos) dígitos anuales reconoce dicha puja tanto su origen como su mantenimiento. El origen podría fecharse en la segunda mitad de la década del 40, cuando se verificó un fuerte realineamiento de precios favorables a la industria y a los asalariados, y en desmedro del agro. Mayores tensiones se fueron acumulando en los años 50 y 60, al producirse nuevas distorsiones en los precios relativos, ahora en sentido inverso. A ello se agregan los déficits fiscales y las políticas monetarias y salariales no coherentes.

Hacia mediados de los años 60, el régimen intensivo tiende a estabilizarse; la inflación es moderada y estable, con una media de 21,3 % entre 1960/1970; el FBI avanza a razón del 4,4 % anual entre 1965 y 1974; hay crecimiento de la industria con equilibrio, el salario real se incrementa. Puede colegirse entonces que la economía de la Argentina había dejado definitivamente atrás el bloqueo representado por el sector externo. En realidad estos años de crecimiento con cierta estabilidad, resultaron de la convergencia feliz, pero no definitiva, de ciertos elementos positivos. Se trata fundamentalmente del mejoramiento del mercado exterior de productos agrícolas, de una fuerte progresión, gracias a los subsidios de las exportaciones de productos industriales y, también, de la acumulación de endeudamiento externo.

Sin embargo, en la medida en que el aumento de las exportaciones no tradicionales era insuficiente para financiar el componente importado de una industria local en fuerte expansión, la reaparición del estrangulamiento externo era inevitable. Durante 1973 la Comunidad Económica Europea suspende la importación de carnes vacunas argentinas, en tanto el choque petrolero encarece los combustibles y derivados del petróleo, los bienes de equipo y los insumos importados.

Estos factores externos inciden en una coyuntura interna, que por sí misma llevaba a la crisis; apogeo del nivel de actividad industrial, aumento del salario y del empleo a pesar de la caída de la productividad, expansión del crédito y del déficit fiscal. Además, esta vez la crisis externa venía acompañada de un brote inflacionario que dislocó la regulación de la coyuntura. A ello vino a agregarse la crisis social y política. El momento era propicio para el cuestionamiento global del modelo mercado-internistas.

De la crisis de 1975 a la crisis de la deuda externa

Para comprender el dilema anterior al proceso de estabilización logrado con el Plan de Convertibilidad, es necesario referirse al período 1976/1981, durante el cual se eclipsa el modelo mercado-internista.

La primer interrogante planteada es si los desequilibrios de 1975 constituían una más de las tradicionales crisis recurrentes, o si se trataba de una crisis inédita, de modelo de desarrollo, que lleva a cuestionar las bases del régimen de acumulación. No se cree que se trataba de lo último. A pesar de la fragilidad anteriormente señalada, se constata que el crecimiento de la industria había sido sostenida (5,7 % en 1965-1974) y la inflación, aunque en aumento, moderada (30,5 % entre 1965-1974 contra más del 40 % en Brasil).

Las exportaciones industriales cubrían el 25 % de los totales y con la cosecha 1972-1973 se habría una nueva vertiente en la agricultura pampeana de exportación. Nunca se había estado tan cerca de conciliar el crecimiento con el equilibrio externo, el desarrollo industrial con la incorporación masiva del sector laboral al patrón de consumo moderado.

Se trataba más bien de una crisis que concernía en grados diversos los procedimientos de regulación y el régimen de acumulación. Modificaciones a ambos niveles eran necesarias para la reconducción del modelo de desarrollo. Ciertamente, el desequilibrio fiscal y el de la balanza corriente eran extremadamente elevados y la inflación también. Ver el siguiente cuadro.

Años	INDICADORES		MACROECONOMICOS			SELECCIONADOS	
	PBI	PBI Ind.	Inversión % del PBI	Inflación %	Balance Comercial	Balance Cte.	Deuda
1970	4.5	4.2	21.2	13.6	79.1	-158.9	
1971	3.7	6.1	22.0	34.9	-127.7	-338.7	
1972	1.9	4.0	21.7	58.4	36.4	-222.9	5910
1973	3.4	4.0	19.4	60.3	1036.5	720.7	5410
1974	5.7	5.9	19.2	24.2	295.8	127.2	6770
1975	-0.4	-2.6	19.4	182.8	-985.2	-1284.6	7875
1976	-0.5	-3.0	21.1	444.1	883.1	649.6	8279
1977	6.4	7.8	23.7	176.0	1490.3	1288.9	9678
1978	-2.9	-10.5	21.1	175.5	2565.8	1183.6	12496
//							
1985	-4.4	-10.4	12.6	672.3	4580.0	-952.8	50539

1986	5.5	12.9	12.8	90.1	2122.0	-2859.0	53565
1987	2.0	-0.6	14.2	131.3	967.0	4239.0	59990
1988	0.5*	-4.5*	13.2	387.7	3993.0*	-1900.0*	61512*

Fte.: Wider, Country Study 12, Argentina

IFI, Argentina Country Update, abril 24, 1989

(*) : Datos estimados, para la deuda incluye atra-

SOS

El endeudamiento externo acumulado no era excesivo en una coyuntura de abundancia y crédito de bajo costo en el mercado internacional. Por lo tanto para recrear el funcionamiento del modelo vigente, un simple plan de estabilización tradicional hubiera sido suficiente. Luego se podría haber forzado la marcha del modelo, cargándolo con el incremento de la deuda externa tal como hizo Brasil a partir del año 1974, y en Mexico desde el programa de estabilización en 1976.

La alternativa fue derimida en el plano político; el fracaso del gobierno peronista desorganizó y puso a la defensiva el conurbano industrial, permitiendo que las fracciones sociales adversas del modelo mercado-internista produjeran y controlaran el golpe de estado militar que derrocó al gobierno democrático.

El programa económico del nuevo gobierno tenía dos componentes: un plan antiinflacionario y uno de reformas de fondo destinado a redefinir el modelo de desarrollo. Pero en su transcurso los efectos de ambos se entrelazan y se complementan en el objetivo de reestructurar el régimen de acumulación. Puede decirse que se trataba de un plan de ajuste estructural "avant la lettre", precursor, de naturaleza análoga al que se aplicaba simultáneamente en Chile.

Considerándose los objetivos del ajuste estructural; primeramente apertura de la economía, lo que a corto plazo permitiría combatir la inflación y más tarde reasignar los recursos según las ventajas comparadas. El segundo término, liberalización y vinculación del sistema financiero al mercado internacional. Finalmente, redefinición del rol del Estado; se trata, por una parte, de terminar con la ingerencia del estado en los mercados y, por otra parte, de un redespliegue con transferencia al área privada de las actividades productivos bajo el control público.

El plan de estabilización, por su lado, es a la vez tradicional e innovador; una fuerte devaluación del peso es acompañada por una eliminación de las discriminaciones ejercidas contra las exportaciones tradicionales. Esto permitirá el alineamiento de los precios locales de los productos agropecuarios de exportación con los vigentes en el mercado internacional. Si bien en una primera fase, este plan apunta principalmente a reequilibrar el sector externo, luego su objetivo prioritario pasa a ser la convergencia de la tasa de inflación interna con la tasa de devaluación prevista en las pautas cambiarias; es la política de "mini-devaluaciones" programada, "la tablita cambiaria". Esto genera con el tiempo una atraso en el tipo de cambio que tendrá repercusiones muy importantes sobre la competitividad local como en los planos monetarios y financieros. Esas consecuencias negativas se sumaron a las acarreadas por las reformas estructurales tales como la apertura de la economía y la liberación financiera.

El programa de rebaja de aranceles constituye una pieza clave del proyecto económico y rompe con el esquema proteccionista bajo el cual se desarrollará el modelo mercado-internista. En noviembre de 1976 se hace una primera reducción para disminuir la dispersión de la

protección efectiva -cuyo promedio era del 75 %- . A fines de 1978 se sanciona la reforma arancelaria que prevé un sistema de reducciones graduales hasta alcanzar un promedio del 15,5 % en enero de 1985. Siguiendo el juego de presiones de los "lobbies" industriales se deciden legislaciones con excepciones, o a la inversa, en función de su lucha contra la inflación, adelantos de plazos. Sin embargo este programa "aperturista" no era tan drástico como el modelo chileno. No obstante sus consecuencias se potencian con otros efectos del programa en conjunto. Así, la rebaja arancelaria se hace en el marco de un mercado interno degradado, con tasas de interese sumamente positivas y una moneda progresivamente sobrevaluada. De este modo, la apertura, si bien moderada, acarreó pérdidas de competitividad mas que proporcionales. En este terreno, la política cambiaria tuvo una incidencia determinante.

En efecto, la aplicación intransigente de la "tablita cambiaria" fue abriendo una abismo entre la inflación interior y el valor de la moneda; entre julio de 1978 y el mismo mes de 1980, la sobrevaluación alcanzó el 125 % aproximadamente. Esto debió castigar a las ventas al exterior y acarrear una tendencia a la sobre-importación, creando en los hechos una apertura más rápida de lo previsto. Mientras que en la etapa anterior el incremento de las importaciones guardaba íntima relación con el crecimiento industrial; a partir de 1978 estas dos variables se desvinculan. Las importaciones dan un salto mientras que el producto industrial retrocede. Se desemboca así en un fuerte desequilibrio comercial en 1980 y 1981.

Para comprender como pudo esta política cambiaria mantenerse durante 3 años, hay que referirse al enfoque sobre la regulación monetaria entonces vigente, y a la reforma del sistema financiero.

En tanto que inspirado por el monetarismo, el programa no sólo concernía a la política monetaria, sino que involucraba una concepción instrumental de la gestión macroeconómica y del sector externo, esto último a través del enfoque monetario de la balanza de pagos. Según este enfoque la creación monetaria debe seguir el ritmo de la balanza de pagos, siguiendo el flujo neto de entrada de divisas. La oferta de moneda extranjera para determinar la emisión monetaria y su eventual aumento ha de traducirse por una disminución de las tasas de interés doméstica. Ahora bien la condición suficiente para que este esquema funcione es que la oferta de crédito exterior sea elástica, y para ello se pone en marcha la reforma del sistema financiero con dos grandes componentes: liberación de tasas de interés y libre circulación de fondos. Al mismo tiempo, el manejo de la tasa de cambio debe eliminar los riesgos de cambio.

Esta política produjo una concatenación de efectos perversos: la entrada masiva de capitales permitió la constitución de reservas artificiales, y estas facilitaron la sobrevaluación de la moneda; además de "inflar" las importaciones, la abundancia de divisas baratas alentó la especulación y fuga de capitales.

Contrariamente a lo esperado se verificaron altas tasas de interés domésticas, lo que alentó el endeudamiento exterior de los agentes económicos del sector privado, más que para invertir productivamente, para hacer colocaciones en el mercado local aprovechando la brecha en la tasa de interés y sin correr riesgos de cambio, gracias a la "tablita cambiaria".

Para servir la política de mantención de la tasa de cambio, el Estado empujó a su sector -Empresas públicas- a endeudarse en divisas. La

deuda externa pasó, en éste sector, de 2.546.6 millones de U\$5 en 1977, a 11.850 millones en 1982.

Puede decirse que el endeudamiento externo es a la vez un elemento revelador de la nueva regulación y la palanca principal de la desestructuración del antiguo modelo de acumulación. En 20 de años de acumulación intensiva, con eje en la industria, la deuda externa se multiplicó por 3, en 7 (siete) años de extraversion financiera y de desindustrialización por 5 (cinco). Si antes la deuda era una pieza más del régimen de acumulación, que requería financiamiento suplementario para colmar el déficit externo, ahora sirve a una nueva lógica: la de una regulación internacionalizada de la economía local. La nueva regulación crea una economía de endeudamiento también en el plano interno. El sector de empresas imposibilitadas de acceder al mercado financiero internacional debió endeudarse en el mercado de altas tasa de interés. El endeudamiento privado interno prácticamente se duplica entre 1978 y 1981. Mas tarde, el proceso de quiebras en cadena del sector productivo sobre-endeudado y la competencia desatada en el sector financiero, fragilizaron a numerosas Entidades Financieras. Desde 1981 el Estado debió organizar el salvataje de ambos sectores. En el plano de la economía real, apareció claro que más de las reformas estructurales del programa, fue la nueva regulación la que quebró el modelo precedente. Quedó una economía estructuralmente muy deprimida, sin sectores de arrastre, la demanda de consumo disminuida y la inversión privada en retroceso. Aunque durante ese período el coeficiente de inversión total se mantiene, el aumento de la inversión pública oculta un franco declive de la privada. Las exportaciones industriales permanecen estacionarias y sólo las de origen agrícolas, tendencialmente en aumento, mantienen su nivel.

La regulación internacionalizada, en la medida en que fue incapaz de fundar una dinámica de crecimiento, estaba condenada a estallar y a destruirse por si misma.

La mecánica que la sustentaba pudo funcionar mientras la entrada de divisas fue superior a las salidas, pero cuando los agentes económicos comenzaron a anticipar el abandono de las pautas cambiarias, las reservas se evaporaron. Con el choque de las tasas de interés internacionales (80/81), el déficit en cuenta corriente se agiganta y, aunque la transferencia financiera deviene negativa, sólo en 1993, la regulación se rompe y las devaluaciones se producen en cascada.

El ajuste en los años 80: el corto plazo como horizonte.

Al estallar en 1981 la regulación monetarista, se profundiza el proceso de "financiarización" de la valoración de capitales. La crisis a la cual se enfrentan las políticas de ajuste es de doble carácter: crisis de regulación y ausencia de régimen de acumulación. Esto no significa que no haya excedente ni acumulación a nivel microeconómico. Sin embargo un régimen de acumulación hace referencia a una modalidad estable de obtención y de re-afectación del excedente económico, basada en una cierta articulación intersectorial, y a un patrón de inserción internacional.

Por este motivo, los ajustes de los ochenta han tenido, mas allá de su enfoque teórico y de su legitimidad política, el corto plazo como horizonte: la recuperación por el estado del control de la coyuntura, prioritariamente de la balanza de pagos corriente y de las políticas monetarias y fiscales.

Es así que entre 1981 y 1989 se realizan varias experiencias de ajuste en un marco macroeconómico caracterizado por una economía real que seguía degradándose: caída del producto per capita y declive de

inversiones, fuerte inestabilidad, contenciones hiperinflacionistas latentes.

El sobre-endeudamiento externo y el repliegue de los acreedores, creó una restricción excepcional a nivel macroeconómico, que fue sin dudas el principal obstáculo a las sucesivas tentativas de ajustes; se trata de la "transferencia financiera neta" hacia el exterior que interviene desde 1983. Desde ese momento, tal transferencia, devino en la fuente principal de desequilibrio macroeconómico, pues representó no sólo un cerrojo financiero externo, sino que se internalizó, vía la carga del servicio de la deuda, a nivel presupuestario. Esta excepcional restricción ejerció un peso desestabilizador sobre las finanzas públicas y es al mismo tiempo un factor inflacionario explosivo. No obstante, la inflación y el desequilibrio fiscal, habían alcanzado una escala excesiva antes que la carga de la deuda significara una transferencia negativa: el déficit fiscal, excluyendo el "cuasi-fiscal", fue en promedio del 14 % del PBI en el período 80-83, y la inflación registró una media anual del 248 % entre 1975 y 1984.

Desde el punto de vista de las políticas de ajuste es conveniente distinguir 3 (tres) sub-períodos a partir de 1981. Durante el primero, entre 1981 y 1983, se realizaron sucesivos "miniajustes" de estabilización que apuntaban a recuperar un mínimo de regulación, en particular a reestablecer la balanza comercial, reacomodar los precios relativos y aportar una solución al sobre-endeudamiento privado, a fin de evitar el derrumbe del sistema financiero local. Durante el segundo sub-período, durante el gobierno civil, se pone en marcha un ambicioso plan de estabilización y ajuste estructural, el Plan Austral en junio de 1985. A mediados de 1988, al recrearse una coyuntura de fuertes tensiones inflacionarias, se lanza el Plan Primavera, que fue

antiinflacionista de corte monetarista, que paradójicamente concluye en la hiperinflación.

En 1981 se realizan varias devaluaciones de tal modo que a fines del año el precio dólar se multiplicó por 5 (cinco). Como sucediera históricamente, la devaluaciones se reintroducen en los precios internos vía costos, resultando una inflación en proceso de aceleración: se pasa de 100 % en 1980 a más de 343 % en 1984. El déficit del Estado se duplica de 8 % del PBI en 1980, a más del 16 % en los tres años siguientes. Paralelamente, los ingresos totales del Estado caen principalmente a causa de una disminución del orden de los 3 puntos del PBI de los recursos de origen tributario.

No obstante, el objetivo central de las medidas de política económica, que fueran erráticas dado los cambios de gobierno, es el de desactivar la economía de endeudamiento, que no sólo ponía al borde del colapso al sistema financiero local, sino que paralizaba también un amplio espectro del sistema productivo. A mediados de 1982 se practicó una fuerte devaluación y se abre simultáneamente una línea de redescuento especial a las Entidades Financieras, para refinanciar y consolidar las deudas provadas en moneda local. Las tasa de interés fueron fijadas por debajo de la inflación esperada, lo que permitió alcanzar el objetivo buscado, socializar las pérdidas, transfiriendo el costo del sobre-endeudamiento pasado a los depósitos actuales. Como se observa, la licuación de los pasivos no fue neutra, en cuanto al Estado la línea de redescuento equivale al otorgamiento de créditos subsidiados e implica a término un costo para el Banco Central. En lo inmediato, sin embargo, la licuación referida favorece al sector público que estaba endeudado en moneda local. Nótese que ambas deudas internas, como la privada y la pública, se cortan por 3 en 1982.

Por el contrario, el traspaso paulatino al Estado de la deuda privada externa tuvo otro carácter, ya que el sector privado ganó, lo perdió el Estado al asumir la responsabilidad de la deuda privada en dólares frente a los acreedores externos. La traslación hacia el Estado de dicha deuda se inició con el régimen de seguros de cambio, siguió con la emisión de títulos públicos de deuda externa (BONOD) y continuó bajo el gobierno democrático con la emisión de nuevas obligaciones en dólares (Promissory notes).

En el plano de la economía real, si bien el FBI se recupera en 1983 y 1984, la inversión cae a un nivel de simple reposición, puesto que llega al 12 % del FBI. La tendencia recesiva es consecuencia, a la vez, de la crisis financiera desatada por el derrumbe de la regulación monetarista, y del contexto altamente inflacionario, que acorta el horizonte de las decisiones de los agentes privados y refuerza la preferencia por las colocaciones líquidas en detrimento de la

inversión productiva. Pero sin duda, el elemento fundamental del ajuste recesivo, es la carga de la deuda externa; para las importaciones y las inversiones se trata en efecto de una restricción estructural.

Ahora bien, debido a la estatización de la deuda externa, la gestión de la transferencia financiera debe ser asumida por el Estado. Dicha gestión plantea dos problemas: uno, es la obtención de un excedente en divisas suficiente para servir los intereses; el otro, la movilización de fondos en moneda nacional por parte del Estado, para poder adquirir dicho monto de divisas. Esto acarrea un problema presupuestario específico. A pesar de que en todos los programas de ajustes, así como en los debates por ellos originados, la cuestión presupuestaria y el déficit fiscal han estado presente, poca atención se ha prestado a ese elemento excepcional.

En efecto, incluido el mayor endeudamiento externo, para financiar la carga de la deuda puede acudirse a 4 (cuatro) medios: reducir los gastos no financieros del sector público, por ej. los corrientes y los de capital; hacer una punción de los activos monetarios y financieros en moneda nacional, a través de una "impuesto inflación"; aumentar los ingresos fiscales; en fin, aumentar la deuda pública en el mercado local. Lo último, sea a través de la deuda voluntaria (emisión de títulos) sea de la deuda compulsiva, que consiste en aumentar el encaje obligatorio, bloqueando así la disponibilidad de los depósitos en favor del Banco Central. Estas vías fueron practicadas simultánea o alternativamente durante todo este período. El resultado fue insuficiente, ya que la Argentina no pudo atender la transferencia y debió acudir al endeudamiento externo neto suplementario; al mismo tiempo, el problema presupuestario se agravó con la generación de distorsiones

mayores. Por una parte, en lo referido al déficit, se aceleró el desarrollo del déficit "cuasi-fiscal" ligado al endeudamiento interno. Por otra parte, a nivel de la regulación monetaria, hay fuertes presiones sobre las tasas de interés y sobre el encaje bancario, debido a la deuda compulsiva.

Hasta 1982, el país obtiene fondos externos superiores a la carga de intereses. Por el contrario, en el período 83-85, la transferencia financiera neta equivalió a -6,8 % del PBI, y a -4% en los años 86/88.

Para lograr el equilibrio comercial se contrajo las importaciones: en 43 % en 1982 y en 16 % en 1983. A pesar de obtener saldos comerciales positivos, ellos no bastaron para que Argentina pudiese cubrir el servicio de la deuda externa. El saldo representó 68,5 % de los intereses devengados en 1983, 72 % en 1984, 95 % en 1985 y 84,5% en 1988. Durante el primer año el gobierno civil carece de orientaciones precisas frente a tres cuestiones fundamentales. Primeramente, en lo que se refiere a la relación con los acreedores externos, dudando entre sumirse al FMI o el enfrentamiento. El segundo lugar, en cuanto al control de precios, plano en que, un acuerdo previamente concluido, fracasa en la segunda mitad de 1984. Finalmente, en su combate antiinflacionista, el gobierno aplica una política monetaria mas restrictiva y descubre el rol clave del déficit fiscal. Se percibe en particular que el financiamiento de éste a través del impuesto inflación no es suficiente puesto que la liquidez real se contrae a niveles sin precedentes: entre 1960 y 1984 la razón M1/PBI cae del 17.8% a apenas 4%. A principios de 1985, frente a la aceleración inflacionaria y la caída del salario real, la economía entra naturalmente en recesión.

El plan Austral constituyó un ensayo original e imaginativo en un contexto también singular de la crisis de la deuda. Durante 3(tres)años el bloque acreedor y los organismos multilaterales principalmente, habían impuesto a los países sobre-endeudados un fuerte ajuste del sector externo, como una contribución a la salva guardia del sistema financiero internacional. Hacia 1985, se hace evidente en America Latina que los saldos positivos de la balanza comercial se obtienen más bien con compresión de importaciones y que las devaluaciones en cascada inducen una fuerte espiral inflacionista. A partir de allí, el FMI y el Banco Mundial acompañan la propuesta del Plan Baker de un ajuste con crecimiento. Es debido a esta coyuntura, que el FMI aparece presto a aceptar y acompañar planes de ajuste que, no siendo completamente ortodoxos, no plantearan al menos formas rupturista y aislacionistas del país en cuestión.

Antes del lanzamiento del plan, el gobierno procede a una fuerte emisión, equivalente a dos meses de gasto público para contar con medios de pagos iniciales; es, de algún modo un último golpe impositivo inflacionario. Se procede a aumentar por encima del promedio las tarifas de los servicios públicos, para equilibrar las cuentas de las empresas. En fin, se hace una devaluación, con objetivo fiscal puesto que permite aumentar la recaudación fiscal sobre el comercio exterior.

El plan mismo comporta un congelamiento de precios y salarios, y una reforma monetaria a desindexar contratos y activos pasándolos a la nueva moneda con tasa de cambio fija. El Estado se compromete igualmente a cesar la emisión destinada a financiar el déficit.

La inflación es frenada súbitamente, el nivel de liquidez crece, lo cual aporta financiamiento gratuito al estado y, pasada la recesión de

1985 que no puede ser imputada al plan, la economía se reactiva. En efecto, el crecimiento es negativo en 1985 (-4,4%) y positivo en 1986 (5,5%). En particular, la industria se reactiva (12,9%), la inversión se reanima (12,8%) y el consumo crece (8,7%).

En lo referente a la balanza de pagos, el fuerte excedente comercial de 1985 permite aumentar las reservas y da un margen de maniobra. Pero en 1986, las exportaciones caen en un 20% y las importaciones crecen un 24%, siguiendo así la reactivación interna. Consecuentemente, el superávit comercial se contrae. La estabilidad de precios habrá durado, "grosso modo", un año: El segundo semestre de 1985 y el primero de 1986. Serias tensiones aparecen después y, en 1987, el gobierno debe ya enmendar el plan original frente a un rebrote inflacionista.

Mucho se ha discutido sobre el carácter heterodoxo del Plan Austral, y, comparativamente del Plan Cruzado, lanzado en la misma época. Sin embargo en el Plan Cruzado, el foco principal no es el control del déficit fiscal, sino la baja de las tasas de interés y la licuación de los pasivos internos, en particular de la deuda pública. A la inversa, el Plan Austral, procedió a un fuerte ajuste fiscal; el gasto cayó en casi 2% del PBI, los recursos aumentaron en 4.5% del PBI y, si se excluyen los intereses de la deuda, el presupuesto registra un superávit en 1985.

Estos resultados se obtuvieron racionalizando el gasto, aumentando la presión tributaria y las tarifas, es decir con medidas de corte ortodoxo. Si alguna discusión cabe, no es tanto sobre el carácter ortodoxo de las medidas, sino sobre su insuficiencia para modificar la estructura y el nivel de los recursos, a fin de poder solventar el gasto público.

En efecto, no hubo reforma tributaria, y la recaudación quedo concentrada en tres fuentes principales -comercio exterior, IVA, y combustible-. Se dejó, sin utilizar un crédito propuesto por el Banco Mundial como puente entre la supresión de las retenciones aplicadas a las exportaciones tradicionales y la puesta en marcha de un impuesto a la tierra cuya incidencia fiscal y productiva habría sido, a nuestro entender, muy importante.

En cuanto a la política monetaria y a las tasas de interés, el plan es también ortodoxo, siendo su objetivo exclusivo la estabilidad del nuevo signo monetario.

La heterodoxia reside en la gestión de los precios de bienes, los salarios, tasa de cambio, y en el control de las importaciones -por el flujo negativo de fondos que provoca-. No obstante las incidencias de estas medidas sobre la estabilidad alcanzada en este período fueron bastante relativas. Por el contrario la ortodoxia que reinó en el plano del endeudamiento externo, y en la política de tasa de interés constituye el "Talón de Aquiles" que habría de hacer necesariamente del Plan Austral un espejismo de estabilidad. En efecto, el compromiso de no emitir moneda para financiar el déficit del Estado, no suprime la necesidad de financiamiento para atender los intereses de la deuda, a nivel del sector público y del Banco Central de la República Argentina. El incremento de la deuda externa y sobre todo de la interna prosigue, aunque más ordenada y reestructurada por las financiaciones acordadas con los organismos de crédito internacional, gracias a la estabilización lograda a partir de marzo de 1991.

Fue una fase de deuda voluntaria, con emisión de múltiples y variados títulos públicos, a pesar de la reabsorción del déficit del sector público no financiero, el consolidado siguió elevado por el incremento

del déficit "cuasi-fiscal" y éste por los intereses de la deuda pública. En el plano monetario, la emisión ininterrumpida de títulos y bonos indexados, directa o indirectamente sobre la evolución del dólar, fueron conformando una masa de "cuasi-moneda" que facilitó la "dolarización" de la economía. Además, para sostener esta política de endeudamiento se mantuvieron altas las tasas de interés, con sus efectos clásicos deprimentes sobre la inversión y de aliento a la "financiarización" del excedente. Se reforzó la dinámica heredada de la etapa monetarista en lugar de revertirla.

En relación a la apertura de la economía - la reforma tributaria, el achicamiento del sector público, la reforma del sistema financiero -o bien no se emprendió nada, o bien apenas se entreabrió el proceso. Si en el plano de los objetivos y del discurso hubo una adhesión explícita del Plan Austral a los ajustes estructurales, en la práctica poco se logró. Ello conforma el horizonte "corto-placista" que tuvieron las políticas de ajuste, incluido el que fuera más orgánico de los planes puesto en marcha durante ese período.

Cuando los efectos estabilizadores del Plan Austral se fueron agotando hacia principios de 1987, el gobierno aplicó "mini-planes" correctivos que no impidieron la reaparición de una tasa de inflación, a mediados de 1988, superior a los 2 (dos) dígitos. En agosto se lanza el Plan Primavera, cuya prioridad excluyente fue desacelerar la inflación. Este plan se articulaba sobre dos ejes principales:

a) la adopción de una tasa de cambio comercial para liquidar las exportaciones agrícolas y el 50 % de las industriales. Esto permitiría al Banco Central interceptar un diferencial de cambios, puesto que la tasa en el mercado libre era más elevada. Así este mecanismo actúa como impuesto a las exportaciones que, en lugar de ser percibido por

el Tesoro, da medios al Banco Central para que sirva a la, cada vez más abultada, deuda que mantiene con el sistema bancario.

Al mismo tiempo, le permite intervenir en el mercado de cambios para "anclar" el tipo de cambio libre, objetivo prioritario de la política anti-inflacionista. b) La conclusión de un acuerdo con las organizaciones empresariales, para administrar la evolución pautada de precios, salarios y tipo de cambio oficial.

Hasta enero de 1989, este dispositivo pareció funcionar puesto que la tasa de inflación alcanzó el 7% mensual en diciembre de 1988. Sin embargo su costo fue elevadísimo; para mantener la confianza de los operadores, condición para limitar la brecha entre el cambio oficial y el libre; se aplicaron tasas de interés sumamente positivas. En tales condiciones, se profundizó la recesión económica por disminución del consumo de bienes durables y del nivel de inversión y, al mismo tiempo, se elevó el endeudamiento público. La deuda interna en efecto crece descontroladamente, como lo hiciera a inicio de los años 80 la deuda externa, con la explosión de las tasas internacionales. La deuda interna pública, sumadas a las del sector público y las del Banco Central, pasa del 8,2 % del PBI en agosto de 1988 a 10,7 % en febrero de 1989. Pero, sobre todo, la deuda compulsiva, la del Banco Central por inmovilización de depósitos bancarios, crece en las mismas fechas del 73,5 % al 80 % de la deuda total.

El crecimiento de esta última deuda se debe al aumento de los encajes bancarios, que llegan al 80 % de los depósitos, y a una práctica cada vez mayor de capitalización de intereses debidos por el Banco Central a los bancos comerciales. El sistema financiero puede soportar la capitalización forzada, sólo si afluyen desde el sector privado hacia él, depósitos crecientes; alternativa solamente posible si aumenta la

liquidez real de la economía. Como se sabe ésta es influenciada por la demanda de moneda y, por ende por el nivel de credibilidad de la nueva política; para manejarla se optó por tasas altas de interés, que encarecieron el servicio de la deuda pública acumulada. Se cierra así el círculo en el cual se estampa esta política monetarista: la deuda compulsiva crece en forma endógena y autosostenida.

Paradójicamente, lo que no se hizo con el Plan Austral, la moratoria del servicio de la deuda externa, se aplicó desde abril de 1988, acrecentando las reservas, no para servir a un esquema de reactivación sino para reprimir el tipo de cambio y la inflación. Puede decirse que el Plan Primavera financió, a través de la moratoria, una política de sobrevaluación y atraso cambiario que corresponde, en versión reducida, a la practicada por el monetarismo entre 1978 y 1981. Como en aquella experiencia, y ahora en un marco de fragilidad extrema, cuando se agotan las reservas en razón de las intervenciones del Banco Central en el mercado cambiario, tal política concluyó abriendo cauce a una estampida del dolar libre, y con éste a la hiperinflación.

2. Análisis del caso de Corea del Sur

Durante los dos choques petroleros de los años sesenta se aplicaron en Corea del Sur, varias políticas de ajuste. Se constata, en estos dos periodos, el éxito de las medidas adoptadas. Otro elemento común a estos trabajos es el acento puesto en los aspectos de corto plazo, sin interesarse mayormente en la problemática del empalme con el largo plazo. Punto éste fundamental, puesto que, particularmente en el caso coreano, elementos estratégicos de la conducción y el funcionamiento económico.

Como se verá luego, más allá de la gestión de corto plazo, son las características seculares del régimen de acumulación, así como su estado más o menos crítico, que determinaron, la naturaleza y la viabilidad de los ajustes; por otra parte, el éxito de estos últimos requirió en todo caso de condiciones internacionales relativamente favorables.

El régimen de acumulación Coreano

Se sostiene a menudo que el crecimiento económico de Corea del Sur reposa principalmente sobre dos factores: el vigor de sus exportaciones de manufacturas y un respeto básico de los mecanismos de mercado; suele agregarse además, que lo primero es consecuencia de lo segundo. Tal presentación tiene indudablemente el mérito de la simplicidad por lo tanto una vocación paradigmática pero está de ser fiel a la realidad. Sin entrar en un análisis detallado, introduciremos dos facetas del régimen de acumulación coreano, que lo alejan a la descripción convencional y cuyo conocimiento facilitará la comprensión de los procesos de ajuste en ese país.

La primera de ellas se relaciona con el papel del mercado interno. Si bien se concuerda en el rol crucial de las exportaciones de manufactura, se olvida a menudo el aporte considerable del desarrollo de la demanda local. En efecto, la aplicación al caso coreano de un método de descomposición de las fuentes del crecimiento manufacturero en crecimiento hacia adentro y crecimiento hacia afuera, demuestra que en los años setenta el primero tuvo una importancia ascendente, llegando incluso a sobrepasar la del segundo. La descomposición suplementaria del crecimiento hacia adentro en consumo e inversión arroja, por otra parte, un aporte mayoritario pero regresivo del primero y, conecuentemente, minoritario y expansivo de la segunda.

Ahora bien, dada la importancia del consumo, no se puede explicar el papel del crecimiento hacia adentro. Sin tomar en cuenta la dinámica de los ingresos y su distribución, se descubre entonces una particularidad de Corea del Sur: la distribución relativamente igualitaria y estable del Ingreso Nacional. Considérese a título comparativo el siguiente cuadro, donde puede constarse la participación superior de los estratos más pobres e inferior de los más ricos, en relación a lo que ocurre en la Argentina y otros países de América Latina. A ello contribuyen dos factores esenciales; la reforma agraria de los años cincuenta y el aumento rápido y sostenido de los salarios industriales en los años sesenta y setenta. La expansión del consumo responde en efecto a una demanda popular de bienes de consumo no duraderos, y ello por que la utilización extensiva e intensiva de la mano de obra -elemento esencial de régimen de acumulación- no se produce simultáneamente con una contracción de sus ingresos. Del rol del mercado interno y del consumo en el crecimiento coreano se deduce que carecen de fundamento aquellas políticas económicas que, invocando a la experiencia de este país, buscan mejorar la competitividad internacional a través de redistribuciones regresivas del ingreso.

DISTRIBUCION DEL INGRESO PERSONAL		
Pais/año	Quintil más rico	Quintil más pobre
Argentina 1970	50.3	4.4
Corea del Sur 1970	41.6	7.3
Brasil 1970	61.6	3.2
México 1977	57.7	2.9

Fte. : Bco. Mundial (1989)

Denslow & Tyler

(1984)

La segunda faceta que quisieramos destacar, alude al papel del Estado en la asignación de recursos. Es cierto que la participación directa del Poder Público en la producción manufacturera es más bien limitada, y que ésta reposa masivamente en la empresa privada. Sin embargo en Corea del Sur se configuró una situación singular en la cual el sector privado se encargó de llevar a cabo los objetivos fijados por un omnipresente aparato estatal de planificación. La paradoja es sólo aparente. El carácter imperativo de la planificación coreana fue, en efecto, posibilitado por el manejo centralizado del crédito. Por una parte había un control estricto del acceso al crédito externo; por otra parte, la gran mayoría de las instituciones financieras locales eran estatales. Considérese tan sólo que, en 1979, el Estado concentraba un 84% de los activos totales de las instituciones financieras y un 87% del crédito total. Es en gran parte a través de la distribución selectiva del crédito y de la utilización de tasas de interés subsidiadas, que el Estado logró inducir en el sector privado comportamientos acordes con la realización de las metas fijadas por los sucesivos planes quinquenales. En estas condiciones, el mercado jugaba un papel subsidiario en la asignación de recursos. A principios de los años '80, no obstante, se introdujo un serie de reformas liberalizadoras de la economía y, entre ellas, la privatización del sistema bancario. Esto último se tradujo por un abandono del crédito subvencionado, pero se ha mantenido su selectividad. Así, como lo han

señalado diversos autores, en la práctica no parece haber habido, hasta ahora, una supresión real de los hábitos intervencionistas del Estado. En todo caso, se notará que sólo puede hablarse de liberalización allí donde hay intervención.

Los ajustes de una perspectiva de corto plazo

Cuando a fines de 1973, se produce el primer choque petrolero a la economía coreana sale de un proceso de estabilización económica y los grandes equilibrios se encuentran reestablecidos. Se constata, en efecto, que en 1973 los déficit corriente y fiscal han disminuído situándose a bajos niveles, al igual que las tasa de cesantías e inflación; al mismo tiempo el crecimiento del PBI alcanza niveles inusitados.

CUADRO DE CRECIMIENTOS Y EQUILIBRIOS

Año	Crecim. PNB (%)	Déficit cta/cte (% PBN)	Déficit fiscal (% PBN)	Tasa de cesantia (%)	Aumento del IPC (%)
1972	5.3	3.5	5.0	4.5	11.5
1973	14.0	2.3	1.6	4.0	3.2
1974	8.5	10.7	2.2	4.1	24.5
1975	6.8	8.9	3.3	4.1	25.2
1976	13.4	1.1	1.1	3.9	15.3
1977	10.7	0.0	0.8	3.8	10.2
1978	11.0	2.2	0.2	3.2	14.5
1979	7.0	6.4	-0.3	3.8	18.3

1980	-4.8	8.5	1.5	5.2	28.7
1981	5.9	6.8	2.2	4.5	21.3
1982	7.2	3.7	1.4	4.4	7.3
1983	12.6	2.1	0.5	4.1	3.4
1984	9.3	1.7	0.5	3.8	2.3
1985	7.0	0.9	0.8	4.0	2.5
1986	12.9	-4.4	1.1	3.8	2.8
1987	12.8	-7.4	1.6	3.1	3.0
1988	12.2	-7.8	1.4	2.5	7.1

Fte. :

Ppal. Economic Indicator,

Bco. de Corea

El hecho de contar con una economía básicamente sana tuvo ciertamente una influencia en la política aplicada frente al primer choque exógeno. La opción escogida fue la sostener el nivel de actividad y asumir el costo que ello significaba en término de los grandes equilibrios, confiando en que éstos serían, a largo plazo, reestablecidos por el funcionamiento secular del régimen de acumulación. Dicho de otra forma, la absorción del choque y el ajuste resultarían del empalme entre el corto y el largo plazo. Por el momento, nos concentraremos sólo en la gestión de corto plazo. Para evitar los efectos depresivos, fueron adoptadas un serie de medidas tendientes a sostener la demanda interna, y alentar a las actividades exportadoras. Así, en 1974, el estado absorberá una parte del aumento de precio de ciertos productos

alimentos importados; se abrirán líneas de crédito subsidiado a la producción de máquinas y a las industrias de exportación, así como a las pequeñas y medianas empresas; se implementarán programas de financiamiento de los excesos de stocks de las empresas afectadas por la abulia del comercio internacional. En 1975, la demanda interna será sostenida principalmente por importantes aumentos salariales del sector estatal y por el lanzamiento de trabajos públicos, las exportaciones serán favorecidas por una extensión de los programas de crédito creados durante el año anterior, así como por una devaluación del 20% de la moneda nacional en diciembre de 1974. Nótese pues que la devaluación interviene más de un año después del alza del precio del petróleo; considerese además que las medidas anteriores se basan en políticas monetarias y crediticias expansivas, así se tendrá una idea sobre el carácter poco ortodoxo de la política de corto plazo.

Indicadores de la política Monetaria (algunos)

	Crecim. Crédito	Expansión Monetaria	Tasa Real de Interés	Déficit Fiscal
Año	Int. %	MI, %	%	% PNB
1973	31.7	40.6	8.6	1.6
1974	54.2	29.5	-26.6	2.2
1975	32.2	25.0	-11.0	3.3
1976	21.7	30.7	5.9	1.1
1978	45.9	24.9	7.3	0.2

1979	35.6	20.7	0.2	-0.3
1980	41.1	16.3	-18.9	1.5
1981	31.2	4.6	-3.4	2.2

Fte.: Banco de Corea

Como resultado, las tasas de crecimiento y de ocupación se mantuvieron en niveles aceptables, pero se agravaron los déficits corrientes y fiscal. Al mismo tiempo que se aceleró la inflación, el índice de inestabilidad aumenta consecuentemente.

En 1976, el ajuste parece logrado. La tasa de crecimiento alcanza a 2 (dos) dígitos y los grandes equilibrios se han reestablecido. La situación de estabilidad se extiende hasta 1977. En 1978, no obstante, es decir antes del segundo choque petrolero, este índice aumenta nuevamente. La economía está enfrentada a una situación de recalentamiento, frente a la cual no tardará en definirse un plan de estabilización. Sin embargo, como se verá, los problemas son más complejos puesto que el empalme entre el corto y el largo plazo ha sido mediocre. En todo caso, el alza del precio del petróleo complicará aún más las cosas.

El segundo choque será pues abordado en condiciones adjetivamente más difíciles que el primero. Sin duda, esto contribuye a explicar el hecho de que la depresión económica no haya podido ser, en este caso, evitada. No obstante, las condiciones subjetivas tampoco fueron las mismas. A partir de 1979, en efecto, comienzan a cambiar las

concepciones teóricas de las autoridades económicas. Se trata de un desplazamiento de los Keynesianos por los neoclásicos, simbolizados por la asunción de un nuevo primer ministro en enero del '79. Sin embargo en el terreno práctico, la política económica conservará ciertas prácticas del pasado.

Cuando comienza a manifestarse a mediados de 1979 el segundo choque exógeno, la economía está ya sometida a un plan de estabilización de corte ortodoxo. La primera reacción se inscribirá en la misma perspectiva, aunque incluirá también algunos aspectos heterodoxos. En el campo de la política fiscal se aumentarán las tarifas públicas y se postergarán ciertos proyectos de inversión; en lo monetario se frenará la expansión de la cantidad del dinero y del crédito. Pero, paradójicamente, no habrá ni devaluación ni alza de tasas de interés nominales; a fines de 1979 las tasas reales de interés serán nulas.

A comienzos de 1980, se define un plan de ajuste en el marco de un acuerdo Stand-By con el FMI. En este contexto son acentuadas las medidas restrictivas y, ahora sí, aumentadas las tasas de interés nominales y devaluada la moneda. La política de corto plazo parece así adquirir un carácter definitivamente ortodoxo. Más, el pragmatismo de las autoridades no tardará en reaparecer. Hacia fines del primer semestre los efectos recesivos de las medidas adoptadas son patentes y el gobierno, volviendo a la actitud que prevaleciera con ocasión del primer choque petrolero aplicará una serie de expedientes para contrarrestarlos. Se crea un preusupuesto suplementario tendiente a relanzar los proyectos anteriormente postergados, a mejorar la ayuda a las familias de bajos ingresos y aumentar los salarios públicos; igualmente, se relaja el control crediticio y disminuyen la tasa de interés nominales, y de tal forma que a fines de año las tasas reales serán

considerablemente negativas. Este cambio de orientación no llegará sin embargo a evitar la depresión. El PNB disminuye en 5% aproximadamente, y aumenta la cesantía, la inflación de los déficits corrientes y fiscal. El Índice de Inestabilidad sube consecuentemente.

En 1981, la política económica conserva la línea recurriendo a aumentos considerables del gasto y del déficit fiscal. La expansión crediticia disminuye y las tasas de interés reales siguen siendo negativas; la caída abrupta de la creación monetaria traduce los efectos astringentes del déficit exterior. La economía responde positivamente: el crecimiento es del 6% y el Índice de Inestabilidad comienza a bajar. De aquí en adelante la situación económica evolucionará de una manera favorable, combinando generalmente altas tasas de crecimiento con estabilidad. Como se verá, esto refleja un buen empalme entre el corto y el largo plazo.

Se notará no obstante el aumento del índice de inestabilidad a partir de 1987. Influyen aquí dos factores principales. Por una parte, la alta tasa de empleo crea en el mercado de trabajo tensiones que se expresan más fácilmente en acciones reivindicativas gracias a la democratización del país. Por otra parte, se constata una aceleración de la inflación, a la cual no son posiblemente ajenos los aumentos salariales.

A la inestabilidad se agrega durante el primer semestre de 1989 una abrupta disminución del crecimiento. Frente a esta situación, el gobierno concibe un plan de estabilización que combina políticas monetarias y fiscales restrictivas con algunas medidas tendientes a estimular la inversión y las exportaciones.

El corte más bien ortodoxo del último paquete de medidas no desmiente sin embargo el pragmatismo del que, más allá de las querellas

teóricas, hizo gala la política de corto plazo en los episodios anteriores. Aunque esta actitud contribuyó sin duda a los éxitos obtenidos, no los explica enteramente ni fundamentalmente. Debe considerarse, en primer lugar, que los desajustes ligados a los dos choques petroleros fueron relativamente menos importantes que aquellos a los que se vio enfrentada la Argentina cuando se invirtió el flujo de recursos con el exterior. El primer ajuste fue abordado con una economía básicamente sana y los desequilibrios subsecuentes no alcanzaron magnitudes dramáticas. Lo último es también válido para el segundo choque exógeno, aunque en su caso se revelaron algunas insuficiencias de la regulación que distaron, no obstante, de definir una crisis profunda. En segundo lugar, a pesar de lo anterior, los ajustes se vieron facilitados por un entorno internacional relativamente favorable. Finalmente, debe considerarse la acción de las políticas de largo plazo. Su empalme, mas bien feliz con el corto plazo, es atribuible a la naturaleza misma del régimen de acumulación. Estos dos últimos puntos serán abordados seguidamente.

Los factores exógenos de los ajustes

La opción de mantener el crecimiento a pesar de la caída de los términos del intercambio y del estancamiento de la demanda internacional supone, al menos, dos requisitos. El primero es que exista la posibilidad de desplazar en alguna medida el peso de la actividad económica hacia el mercado interno; el segundo, que se disponga de divisas suficientes para financiar, a la vez, el encarecimiento y aumento de las importaciones. Estas aumentarán si los esfuerzos por sustituirlas no alcanzan a compensar los efectos del crecimiento global y, eventualmente, a causa del mayor contenido importado de la producción destinada al mercado local, en particular la de bienes de capital.

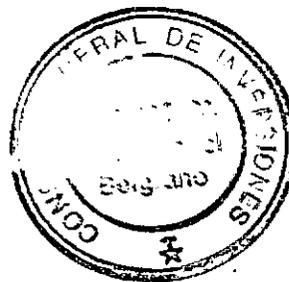
El primer requisito depende fundamentalmente de condiciones internas que en el caso coreano eran relativamente favorables, dada la naturaleza del régimen de acumulación. El otro requisito, en cambio, depende en gran medida del entorno internacional. Como se demuestra a continuación, también en este campo las evoluciones fueron positivas para Corea del Sur.

Aunque el comportamiento de los precios internacionales es en principio totalmente exógeno, no debe olvidarse que por sus características propias, el régimen de acumulación coreano contribuyó a la configuración positiva señalada y permitió, al mismo tiempo, su cabal aprovechamiento. Por una parte, su inserción en la división internacional del trabajo en tanto que exportador de productos manufacturados, lo exime de los problemas del intercambio que afligen a los países exportadores de materias primas; por otra parte, su vigor exportador le permitió una recuperación aún más rápida e importante del poder adquisitivo de las exportaciones.

Otro factor externo que favoreció a los ajustes coreanos fue la disponibilidad de recursos a través del endeudamiento externo, como se observa en el siguiente cuadro:

Año	Deuda Total (% PBI)	Servicio de Int. (% de Export.)	Transferencia Neta (Mill. U\$S)
1972	33.9	24.4	413.5
1973	31.5	17.9	465.2
1974	32.0	13.3	1.285.4
1975	40.5	14.0	1.999.0
1976	36.7	12.8	1.468.7

1977	33.8	13.3	1.070.2
1978	29.7	16.4	798.4
1979	31.7	17.7	3.842.3
1980	44.6	17.1	4.237.8
1981	48.3	18.0	1.793.2
1982	52.6	21.1	1.119.4
1983	53.2	20.1	88.0



Fuente: PAI (1985); AMSDEN (1987); AGHEVLI Y MARQUEZ-RUARTE (1985)

Los fuertes aumentos de la deuda que se registran en las dos ocasiones, se expresan en transferencias netas positivas y sustantivas, sin que su servicio llegue a consumir una porción exagerada de las exportaciones. Corea del Sur preservó una capacidad de endeudamiento, que se distingue de la saturación que se alcanzó en los países latinoamericanos.

Contrariamente a una idea muy difundida, durante los años sesenta, setenta y gran parte de los ochenta, la balanza comercial de Corea del Sur fue deficitaria. Los superávits comienzan a aparecer sólo a partir de 1986. Ello contribuirá al reembolso y a la disminución de la deuda externa, pero a esas alturas los problemas de estabilización ligados al segundo choque exógeno están ya lejos, y el empalme entre el corto y el largo plazo, bien encaminado.

Puede decirse que Corea del Sur comienza a pagar la deuda cuando contó con excedentes, mientras que la República Argentina, como vimos, tuvo que provocar excedentes restringiendo las importaciones, para tratar de atender esos compromisos. Es aquí donde toda tentativa de proponer los ajustes coreanos como modelo para imitar mostraría quizás sus

aristas más absurdas; en un caso los ajustes se hacen con transferencias netas positivas; en el otro, el ajuste es precipitado por la obligación de transferir recursos al exterior. Por esta razón, las importaciones coreanas de bienes de capital aumentaron permanentemente en términos nominales, con la sola excepción del depresivo año 1980; en términos reales, en cambio, acusaron pronunciadamente el segundo choque, aunque la tendencia siguió siendo claramente ascendente. Esto no es extraño al dinamismo que, como se verá, mostró la formación de capital.

Estabilización y cambio estructural de las exportaciones: aspectos del empalme entre corto y largo plazo

Ya se han señalado algunas diferencias entre los episodios de ajuste consecutivos a las alzas del precio del petróleo. Conviene ahora tomar en cuenta el hecho de que los dos choques petroleros intervienen en circunstancias en que se está implementado una ambiciosa política de largo plazo y concebida por el aparato planificador y lanzada hacia fines de los años sesenta. Es lógico pensar que lo acaecido en uno y otro episodio fue también determinado por el contenido de esta política, por el ritmo con que se manifestaron las realizaciones exitosas, así como los fracasos y las soluciones que les fueron aportadas.

En tales condiciones, la experiencia coreana abre un buen campo para el análisis del empalme entre el corto y el largo plazo en los procesos de ajuste. Tal análisis es abordado aquí bajo una óptica restringida; la de la relación entre la inversión y las exportaciones. Se tratará de poner en evidencia el doble carácter que pudo asumir la primera: contracíclico por una parte, garante de la expansión futura, por la otra.

Es sabido que en los años sesenta, durante la primera fase de su desarrollo exportador, la industria manufacturera coreana se especializó en productos ligeros, intensivos en mano de obra poco calificada: textiles, productos de madera y ciertos electrónicos, esencialmente. El éxito de este patrón, no obstante, favoreció la aparición de fenómenos que socavaban su propio fundamento. El rápido proceso de absorción de la mano de obra agrícola excedentaria, su transformación en un contingente asalariado urbano, se traducen en efecto en aumentos significativos de la remuneración del trabajo. Alertados por esta evolución, así como por el surgimiento de competidores eficaces en los mercados internacionales, los planificadores coreanos concluyen que la economía nacional está perdiendo sus ventajas comparativas iniciales. Así afirma así la necesidad de un vasto ajuste estructural capaz de asentar la competitividad internacional sobre nuevas bases. El objetivo de construcción de una industria pesada se manifiesta ya en el segundoplan quinquenal (1967-1971), determina enteramente la orientación de la inversión consignada en el tercer plan y es mantenido en los planes cuarto y quinto. En lo que concierne al quinto plan (1982-1986), se trata de una orientación global, sin mayores objetivos sectoriales. Ello expresa ese cambio de filosofía al que se ha aludido, aunque su traducción práctica haya sido incompleta. En todo caso, los dos choques petroleros se insertan en un proceso de transformación estructural y deben ser referidos a ella.

Cuando se produce la primera alza del precio del petróleo a fines de 1973, dos grandes proyectos industriales acababan de ser concluidos; un complejo siderúrgico y un complejo petroquímico. Las autoridades ratifican las orientaciones industriales del plan en curso. En efecto, la recesión internacional y la aparición de actitudes proteccionistas

en los mercados tradicionales tienden a confirmar la meta de una nueva especialización. Entre 1973 y 1981, la inversión en la industria pesada concentrará así cerca del 80% de la inversión manufacturera, mientras que la inversión total crecerá hasta alcanzar niveles inusitados, cerca del 40 % del PBI en 1979. En este contexto se realizaron varias ampliaciones de la siderurgia, un segundo complejo petroquímico, se lanzaron los astilleros navales, y las industrias automovilística y de maquinarias.

Desde la perspectiva del empalme entre corto y largo plazo -analizado entre inversión y exportaciones- lo ideal habría sido que, en un primer momento, el alto nivel de la primera jugara un rol contracíclico respecto de la pérdida de dinamismo de las exportaciones tradicionales y que, en un segundo momento, como resultado de la inversión anterior, las exportaciones recobraran su vigor gracias al surgimiento de nuevos rubros. Pero tal no fue la situación real en el caso del primer ajuste. Es cierto que se asistió, entre los dos años que precedieron a los choques petroleros, a una transformación no despreciable de la estructura de las exportaciones; la industria pesada ganó efectivamente 13 puntos porcentuales entre 1973 y 1978, no obstante se constata igualmente que más del 60 % del peso ganado por la industria pesada se explica por la progresión de los Equipos y Aparatos de Transporte. Esto corresponde en particular a las exportaciones de navíos y representa sin duda el gran éxito del período. Otra actividad exportadora que surge en este lapso es la fabricación de productos de caucho sintético, que concentra más de la mitad de los puntos ganados por la industria química. Fuera de esto, no se afirman nuevos rubros exportadores en la industria pesada. En buena parte, el cambio estructural de las exportaciones se explica por la falta de dinamismo de las

exportaciones ligeras tradicionales, más que por el vigor de la industria pesada. El auge de las últimas no compensan el ocaso de las primeras, lo cual se refleja en la tendencia decreciente de la tasa de expansión de las ventas externas.

A pesar de lo expuesto, el ritmo de crecimiento de la economía se mantuvo a niveles altos. A ello colaboró el rol contracíclico de la inversión; la baja del crecimiento anual de las exportaciones se verifica simultáneamente con un aumento del crecimiento anual de la formación bruta de capital fijo. Para decirlo de otra manera, si durante este período la inversión no cumplió plenamente su función estratégica -o sea la de reactivar las exportaciones sobre nuevas bases- asumió, en el corto plazo, una función de aliciente de la actividad económica.

Sin embargo, el incremento del índice de inestabilidad hacia 1978, señala ciertas deficiencias en el funcionamiento del mecanismo de acumulación. En realidad, se ha entrado en una situación de recalentamiento asociada a un exceso de inversión; en 1978, la tasa de crecimiento real de la formación bruta de capital fijo se acerca al 45 %, y el coeficiente de inversión a 35 %.

Pero la sobre-inversión tiene también una traducción microeconómica. En ciertas ramas, el exceso de capacidades productivas hace que las nuevas plantas no funcionen a pleno régimen, lo que atenta contra su eficiencia. En el mismo sentido influye a menudo una capacitación tecnológica mas adaptada a procesos productivos, relativamente complejos. La insuficiente transformación de la estructura de las exportaciones encuentra aquí su principal explicación.

Indudablemente, la causa última de lo anterior está en los mecanismos de asignación de recursos por el Estado, es decir en el exceso de

estímulos crediticios acordados a la inversión en la industria pesada por el sistema bancario estatal.

Esto favorece el surgimiento de posiciones antiintervencionistas al interior mismo del aparato estatal; sin embargo, más que la ineficiencia de la inversión, se cuestiona el diagnóstico que llevó a abandonar la industria ligera por la pesada. En el fondo, se piensa que el Estado no es competente en materia de asignación de recursos y que conviene dejársela al mercado. A pesar de que el nuevo discurso se traducirá efectivamente en reformas liberales, en realidad el Poder Público seguirá determinando las grandes orientaciones de la asignación de recursos; si la banca fuera privatizada y el crédito subsidiado suprimido, la selectividad del del crédito en función de los objetivos de la planificación permanecerá. En estas condiciones, las reformas de principios de los años ochenta han correspondido en los hechos a cambios en las modalidades de regulación que permitieron una estabilización del régimen de acumulación.

Cuando se produce el segundo choque petrolero, la economía coreana está pues enfrentada a serias dificultades. Inestabilidad económica por un lado, falta de dinamismo de las exportaciones por el otro. En 1979, por primera vez, las exportaciones reales disminuyen. En esta circunstancia, la formación bruta de capital fijo, que aumenta en más del 20% en términos reales, juega nuevamente un rol contracíclico.

En valores tendenciales, el dinamismo renovado de las exportaciones se mantendrá a lo largo de la década de los ochenta la evolución del capital fijo perderá su rol contracíclico definitivamente.

En síntesis, entre las décadas de los sesenta y setenta se modifican los roles respectivos de las exportaciones en el crecimiento global.

El aporte de ellas aumenta considerablemente mientras que la formación del capital fijo tiende a estancarse.

El fuerte crecimiento de las exportaciones en 1980-1982, coincidió con una parálisis notoria del comercio mundial. Como ya se vió, hubo en esos años una fuerte devaluación de la moneda nacional. Ello debe haber favorecido a la recuperación exportadora. No obstante, hay que considerar también la aparición de nuevos rubros. Se produjo en efecto un buen empalme; el fortalecimiento de las exportaciones responde en parte a la actividad de capacidades productivas creadas durante el "boom" de la inversión en la década precedente.

Si se compara 1983 con 1978 se advierte un aumento significativo de la importancia relativa de las exportaciones siderúrgicas y de equipamientos de transporte y electrónicos. Estos tres rubros explican más del 60% del aumento del peso de la industria pesada en las exportaciones manufactureras. En el caso de las primeras se trata de un fenómeno pasajero, ligado probablemente al debilitamiento de la demanda interna. Las dos últimas, en cambio, se inscriben en una tendencia de largo plazo, pero conocen transformaciones internas significativas.

En la rama de equipamiento de transporte, los navíos pierden en importancia frente a los automóviles. En 1987, estos últimos llegan a representar cerca el 6% de las exportaciones totales, lo que sanciona quizás una de las realizaciones más espectaculares de la industria coreana. En cuanto a la rama electrónica, hay un desplazamiento hacia los componentes -que ganan en complejidad- y hacia los computadores 10,6% de las exportaciones totales en 1988 y 12,5% en enero-febrero de 1989.

Detrás de la diversificación de las exportaciones ocurrida en los años ochenta aparece, una vez más, el rol estratégico del Estado. El

desarrollo de la industria automotriz fue impuesto a los grupos privados en la década anterior, en el contexto del programa de desarrollo de la industria pesada. Su relativo fracaso inicial dió lugar a una reestructuración forzada también por el Estado y, por esa vía, al ulterior crecimiento de las exportaciones que se ha consignado. De manera quizás menos imperativa, la acción pública fue por otra parte un factor determinante en la diversificación de las exportaciones electrónicas. A partir del tercer plan quinquenal (1972-1976), el desarrollo de cada una de sus diferentes sub-ramas hace sucesivamente parte de las orientaciones estratégicas. El quinto plan (1982-1986) en particular, pone el acento en los componentes complejos; los computadores y los robots industriales. Como se sabe, la electrónica sofisticada es una actividad muy intensiva en Investigación y Desarrollo, y en ese plano le cupo al Estado coreano un papel directo y muy destacado. En efecto, el desarrollo de productos de concepción local ha estado íntimamente ligado a la existencia de institutos públicos de investigación y a la estrecha colaboración que éstos han establecido con la empresa privada.

Así, a través de estímulos crediticios, de inversión pública, como en el caso de la siderúrgica y la petroquímica, de imposición de objetivos sectoriales a los grupos privados, como en el caso de la industria automovilística y de los astilleros navales, de creación de capacidades tecnológicas, como en el caso de la electrónica, el Estado de la República de Corea del Sur, logró implementar los objetivos de su aparato planificador, dando por esa vía una base sólida a sus políticas de estabilización frente a los choques externos.

Conclusiones del estudio comparativo del desarrollo económico operado en la República de Corea del Sur y la viabilidad de aplicar ese modelo en la República Argentina.

El éxito relativo de los ajustes coreanos resulta, no tanto del carácter mas o menos ortodoxo de la política de corto plazo, sino preferentemente de la modalidad del empalme entre el corto y el largo plazo. Esta, a su vez, corresponde a la naturaleza del régimen de acumulación.

Aunque no haya estado exento de defectos, el empalme se produjo, en términos generales, de la manera siguiente. En el corto plazo, la inversión jugó un papel de sostén de la actividad económica frente a la pérdida de dinamismo de las exportaciones colaborando, en el largo plazo, a su recuperación. En esta perspectiva, los ajustes provocados por los dos choques petroleros aparecen como episodios de un vasto proceso de transformación estructural de las exportaciones. Sin embargo el proyecto de transformación de estructura es anterior a los choques exógenos, lo que sin dudas facilitó el empalme. La anterioridad con que la economía coreana supo preparar los virajes debe ir al activo de un régimen de acumulación donde la planificación jugó un papel prioritario en la asignación de recursos. No debe, sin embargo, olvidarse que las grandes metas de la planificación resultan de la manera en que son evaluadas las tendencias del comercio internacional, y buscan maximizar la competitividad de la industria coreana. Se trata pues de una planificación atenta a las señales del mercado internacional.

Otra característica del régimen de acumulación que contribuyó al buen empalme, es el aporte relativamente equilibrado de los mercados internacionales y local al crecimiento manufacturero. La posibilidad de

apoyarse preferentemente en uno ante la flaqueza del otro, es más fluida que en el caso de las economías menos equilibradas a este respecto. En particular, es muy difícil para una industria manufacturera volcada masivamente hacia el interior alcanzar en el corto plazo, niveles de eficacia que le permitan competir con éxito en los mercados internacionales.

En Argentina, en cambio, cuando se encarece el crédito y se invierte el flujo de recursos con el exterior, la acumulación y la regulación están afectadas por graves crisis. Aquí hay anterioridad de la crisis respecto al ajuste, y se enfrenta simultáneamente la obligación de estabilizar y de llevar a cabo reformas estructurales de fondo. Esto complica particularmente las cosas puesto que, contrariamente al caso coreano, las políticas de estabilización no pueden apoyarse sobre el funcionamiento secular del régimen de acumulación. La idea según la cual hay que estabilizar primero y reformar después parece en efecto inadecuada. La estabilización requiere de una modificación radical del comportamiento de los agentes económicos. De una racionalidad especulativa y corto-placista, debe pasarse a otra anclada en el largo plazo y en la actividad productiva. ¿Cómo hacerlo sin antes definir un marco nuevo que justifique tal tránsito? Ahora bien, el marco debe resultar de reformas estructurales, de tal manera que no se pueda estabilizar sin reestructurar. Pero al mismo tiempo, es difícil reestructurar sin estabilizar, puesto que la inestabilidad y los comportamientos especulativos se alimentan recíprocamente. Una condición necesaria para salir de este círculo vicioso es disponer de recursos suficientes para romper la especulación y financiar la inversión productiva. Evidentemente, esto no será posible mientras duren las transferencias netas negativas con el exterior. Recuérdese que en

Corea del Sur, donde la situación era globalmente mas favorable al éxito de los ajustes, se contó para ello con ingentes recursos externos que permitieron mantener a niveles altos la inversión.

En Argentina, las políticas de ajuste recientes, excepto el Plan de Convertibilidad, han planteado correctamente la necesidad de reequilibrar las finanzas públicas, como condición básica de la estabilización. Mas allá de los problemas estructurales subyacentes, esto plantea una verdadera cuadratura del círculo mientras no se resuelva el problema de la excesiva carga de la deuda externa o su ordenamiento, como incipientemente se ha logrado con el acceso al Plan Brady. La eliminación de la sangría de recursos y una reducción sustancial del endeudamiento interno emergen como condiciones sine-qua-non de la viabilidad de cualquier política de estabilización.

En Argentina, tradicionalmente las políticas de estabilización tenían por objetivo crear las condiciones de una nueva faz de expansión del régimen de acumulación vigente siendo, en ese sentido, análogas a las aplicadas a Corea del Sur en los años 70. Se trataba esencialmente de obtener el reequilibrio de las cuentas externas y la desactivación de las presiones inflacionarias. La crisis de la deuda, sin embargo, fue precedida por un programa de reformas estructurales. Pero esta anterioridad no es de la misma naturaleza que la que se verificó en Corea del Sur. En efecto, el experimento neo-liberal constituía una tentativa de ruptura radical con el pasado y no una batería de cambios destinada a reflotar el régimen de acumulación vigente.

Aparece como evidente que el régimen mercado-internista pudo haber vivido todavía una faz expansiva, abriendo el cuello de botella externo con nuevo endeudamiento internacional. Así la crisis podría haber sido postergada siguiéndose una evolución "a la mexicana" o "a la

brasileña". Dadas las condiciones sociales y políticas imperantes la opción fue, no obstante, de terminar con un modelo cuyas insuficiencias eran manifiestas. Si las políticas entonces aplicadas no hicieron más que desestructurar lo existente, sin crear las condiciones de un nuevo modelo, fue en parte porque el enfoque teórico subyacente estaba embebido de ideología y de dogmatismo, al punto de reivindicar ilegítimamente los éxitos del Corea del Sur. No se podría esquivar entonces, si se puede hoy, un debate realista sobre el rol en Argentina del mercado interno, de la industria manufacturera, del sector público, de la reforma fiscal, de la apertura al exterior y de la inserción internacional. No basta pues que las reformas sean anteriores a la estabilización; es menester que, mas allá de todo dogmatismo, sean coherentes con las realidades sociales y políticas a las que se aplican. Y ello también es válido en caso de simultaneidad obligada entre ambas. Al mismo tiempo, las medidas de estabilización deben subordinarse a la naturaleza del régimen de acumulación vigente, o ser coherentes con las reformas de fondo que estén en curso. Las opciones de política deben ser guiadas por el pragmatismo, como en Corea del Sur, y no por simple adscripción a determinada escuela de pensamiento.

Cabe cuestionarse si la puesta en marcha, en abril de 1991, del Plan de Convertibilidad en Argentina, produjo o no cambios en su estructura socio-económica. Es indudable que la respuesta es positiva, no sólo por lo que muestran los indicadores econométricos, sino porque la "sensación térmica" del pueblo así lo exterioriza.

La existencia de una estabilidad en la estructura de precios, provocada por varios factores -acumulación de divisas para respaldar la moneda, apertura de los mercados, desregulación de actividades

económicas, etc.- ha recreado la opción de inversión, haciendo retroceder a la conducta especulativa reinante durante décadas.

En este escenario de la Argentina de los 90, ha sido el Estado quien dió el puntapié inicial; en efecto la decidida reforma del estado, acompañada del plan de privatizaciones, generó el marco para que el sector privado intentara un cambio de actitud. Este giro de 180 grados en la política económica no ha sido, como en Corea, signado por una actitud fuertemente planificadora del Estado, al contrario lo que se ha hecho es liberar las fuerzas del mercado para que actúen en un marco controlado por el Sector oficial.

El progreso alcanzado en la reestructuración de la deuda externa, el tipo de cambio que, si bien aparece como inamovible a la fecha (1994), han contribuido a reactivar al sector exportador que, si bien plantea quejas en cuanto a la sobrevaluación del peso argentino, ha tenido que hacer un ajuste en sus estructuras de costos el que sumado a las medidas conducentes a mejorar el tipo de cambio sin moverlo nominalmente - caso de eliminación de cargos, devolución de impuestos, etc.- han mejorado el margen en la comercialización de las exportaciones, evitando, en alguna medida, las desfavorables prácticas de sobrefacturación.

Por otra parte, es menester mencionar que los lineamientos de política económica practicados en Corea, no pueden ser totalmente transportables al caso Argentino, independientemente de tratarse de medidas ortodoxas o heterodoxas. Esto es por la situación social en que subsisten ambas naciones; las diferencias culturales y religiosas también coadyuvan a que un modelo no pueda ser "clonado" en otra realidad socio-política.

Po último, Argentina y Corea buscarán y lograrán su desarrollo económico. con la implementación de medidas de política económica iguales o similares, pero ajustadas e implementadas a la usanza de cada etnia.

SINTESIS E INTEGRACION DE LAS CONCLUSIONES CORRESPONDIENTES AL ESTUDIO DEL DESARROLLO ECONOMICO OPERADO EN COREA DEL SUR, CHILE, BRASIL, MEXICO Y JAPON. DIMENSION COMPARATIVA CON LA REPUBLICA ARGENTINA

En este Capítulo se desarrollará una conclusión que permita conocer las asimetrías y paralelismos existentes en el proceso de desarrollo económico de los países bajo estudio.

A tal fin se abordará el análisis desde los siguientes parámetros: política de exportaciones, intervención del Estado en la Economía, tasa de inflación.

1. Política de exportaciones

Sobre este aspecto es importante señalar que pueden existir dos objetivos en la implementación de una política de exportaciones. Por un lado podemos hablar de mecanismos de exportación basados en programas, donde el Estado pone a disposición toda una batería de herramientas que sirven como promotoras de las exportaciones, como ser reintegro de impuestos, subsidios, acceso a créditos con tasas de interés por debajo de las que fija el mercado, etc. Por otro lado aparecen las políticas de una economía mucho más liberal, donde el exportador tiene que ajustar sus costos a fin de lograr un precio final competitivo con el mercado internacional, sin esperar ningún tipo especial de ayuda estatal.

Sin lugar a dudas, los casos de los países bajo estudio, estarían enrolados en la primera de las situaciones descriptas en el párrafo anterior.

Ahora bien, los países en cuestión, tuvieron una política general de promoción de exportaciones; en el caso de Corea del Sur, la participación planificadora del Estado estuvo orientada a quebrar cualquier

tipo de vallas que sujetaran las ventas al exterior. Caso contrario a la Argentina, donde la manipulación de los tipos de cambio, durante muchos años, creó un sesgo antiexportador que coadyuvó al retraso en el crecimiento económico. En Chile, las políticas financieras dirigidas a mantener un tipo de cambio real, la preocupación por la tecnificación en las industrias con capacidad exportadora, fue fundamental para generar divisas que, a la vez que servían para regularizar la deuda, se reinvertían en reequipamiento y tecnología, a fin de mantener un cierto liderazgo exportador frente a sus vecinos de cono sur.

Si analizamos la situación del comercio exterior de Japón, observaremos que la política de exportaciones fue creciendo a un ritmo que es sinceramente excepcional. En el período 1975-1992 el nivel de sus ventas al resto del mundo ascendió de U\$S (Millones) 55.752 a 339.650 lo que implica un incremento de más del 500%, valores que muy pocos países ha logrado en ese lapso.

En síntesis, sobre este parámetro, podemos concluir que en la Argentina no ha existido una política convincente para el sector, por cuanto el hecho de mantener la moneda sobrevaluada, a fin de abaratar la importación de insumos, provocó el estancamiento de las exportaciones que parecen haber alcanzado un techo de 12.000 millones de dólares, del cual es muy difícil moverse. No caben dudas que también colaboró una obsolescencia en el aparato industrial-exportador que generó diseconomías de escala que concluyeron en costos elevados de producción sin posibilidad de competencia a nivel internacional. Dadas las cosas de esta manera, el sector agro-exportador es el único contribuyente histórico en la obtención de divisas, no pudiendo el Estado haber provocado un cambio que no haga depender de una cosecha el flujo

de ingresos para atender no sólo el problema de la deuda, sino la creación de saldos excedentarios para aplicarlos a la tecnificación de industrias con posibilidades de inserción internacional.

2. Intervención del Estado en la Economía

Para analizar este aspecto, debemos convenir que en los países bajo estudio ha existido una intervención del Estado, a través de regulaciones, las que en menor o mayor medida generaron distorsiones y ventajas a los agentes económicos partícipes de cada economía.

En el caso de Corea del Sur, la participación del Estado fue y es muy fuerte - por ejemplo la decisión de estatizar el sistema financiero para orientar el crédito hacia industrias con perfil exportador -, pero con una particularidad, la intención siempre fue la de orientar y planificar los lineamientos que iba a proteger o subsidiar dentro de un marco de cierta libertad económica, liberando aquellas actividades que los privados podían cumplirla mejor y participando directamente en aquellas funciones donde, no obstante ser necesarias, no aparecen con un efecto lucrativo inmediato lo que no incentiva inmediatamente al sector no oficial - caso de la investigación -. En los demás países podemos encontrarnos con que el Estado además de su actitud de promotora de desarrollo económico, fue partícipe en actividades donde no era el mejor administrador, negando posibilidades al sector privado para actuar en mejores condiciones, principalmente en lo que se denomina el "management". Es el caso de Argentina, hasta antes del plan de privatizaciones, o el caso de Chile previo a la privatización de las principales empresas que manejó el Estado durante años.

Concluyendo en este aspecto, Argentina recién con la implementación del régimen de privatizaciones, ha ingresado en la etapa que ya cumplieron otros países -Corea del Sur, Japón, Chile- y va en busca de

lograr que el Estado solamente tenga ingerencia en la implementación de políticas que coadyuven a mejorar el perfil exportador, retirándose del gerenciamiento de entes que sólo resultaban funcionar como receptoras de personal público con el disfráz de entes comerciales, con el agravante de estar exentas de ser rentables, con motivo de tener el rótulo de ser generadoras de "ganancias sociales".

Es creíble que el plan impuesto por el gobierno peronista, debe dar sus frutos en este aspecto, la mejora en los niveles de recaudación, la eliminación de ciertas inequidades impositivas, la reforma del estado y otras medidas de carácter "cuasi-revolucionarias" en la historia económica Argentina, así lo hacen esperar.

3. Tasas de Inflación

Este ha sido un aspecto en el que la participación del Estado ha sido más frecuente y encomiable en todos los países analizados.

Es una constante en todas las naciones en cuestión, que el comienzo del desarrollo económico se lanza a partir de una lucha antiinflacionaria con la implementación de planes de estabilización propios o impuestos por los organismos de crédito internacionales que, sin un ordenamiento de las economías internas, cerraban el grifo de nuevos créditos o refinanciaciones por las deudas cuyos servicios de intereses presentaban atrasos. Respecto a tasas de inflación, existen para todos los gustos en los países estudiados, desde niveles hiperinflacionarios como México y el ya abonado a estos niveles de precios como es Brasil, hasta el caso de Corea o Japón, donde como subproducto de las medidas adoptadas en tiempo y forma, la inflación siempre anduvo en niveles acotados, aunque en algunas oportunidades no fueran las aconsejables para el proceso de desarrollo que se gestaba internamente.

En Japón, el manejo de la política monetaria fue muy flexible, excepto en épocas de aguda recesión. En cuanto a la evolución en los niveles de precio, estos se sitúan alrededor del 2 % para la década de los 80., durante 1970-1975 había alcanzado niveles de 11 % al 12 % y durante 1991 y 1992 ya se manejaban oscilaciones del 2,5 % anual.

El caso de Argentina es conocido. Con la excepción de algunos cortos períodos, se ha vivido en un proceso inflacionario cuasi-permanente, hasta la aparición del Plan de Convertibilidad. Este programa estabilizador, muestra una inflexión muy particular, pues se logran niveles inflacionarios similares a la de los países mas avanzados del orbe, con una economía casi totalmente resregulada, donde el tipo de cambio, si bien es libre, tiene un cordón umbilical con la participación estatal en la economía, a través de la posibilidad que tiene el Banco Central de comprar y vender divisas, regulando el valor impuesto por una ley. La gran concentración de divisas que acumuló el Banco, que casi puede darse el lujo de dolarizar toda la economía, hizo posible este "super-control" estatal que da una seguridad cambiaria, por lo menos en el mediano plazo, hecho inédito en la Argentina anterior a 1991.

En el resto de los países estudiados, las tasas de inflación fueron reduciéndose no sólo por la aplicación de medidas directas, sino como resultado colateral de otras políticas, que hicieron estabilizar la economía y por lo tanto la moneda.

Como conclusión general, se puede finalizar, diciendo que las condiciones del desarrollo económico obtenido en los demás países, ha sido en condiciones socio-políticas no idénticas, donde algunos han privilegiado el progreso del Estado, difiriendo las mejoras en los niveles de vida de sus pueblos para más adelante, caso de Chile o Brasil.

También hay que tener en cuenta el marco cultural de algunos, caso de Corea del Sur y Japón, donde la religión confucionista, provoca un comportamiento de los habitantes, que los hace mas sumisos que los pueblos de origen latino - caso de Argentina, Chile, Brasil y México -, estas variables no mensurables por la Ciencia Económica, han sido muy importantes en el momento en que, en esos países, el Estado implementó regulaciones que postergaron el progreso de los trabajadores en aras del desarrollo de la Nación, sin posibilidades legales de huelgas, tiempo de descanso similares al resto de los países ya industrializados a esos momentos, niveles de vida por debajo de los estándares de naciones similares, etc.

Argentina, por su configuración socio-política, no puede ser receptora de políticas transplantadas de naciones como Corea del Sur o Japón, no obstante aquellos planes de características ortodoxas, si se han aplicado ultimamente con resultados positivos.

Si comparamos los procesos chilenos y brasileros, con Argentina, también aparecen diferencias nacidas en los objetivos propuestos por los Estados planificadores. Por ejemplo la disminución de lo niveles de pobreza en estos países, no aparecen en un horizonte de corto plazo.

Por otro lado, es tangible el hecho que Argentina, a partir de marzo de 1991, ha cerrado una etapa de sus historia que no tiene retorno. La desaparición del Estado en la actividad económica que mejor la maneja el sector privado, la reforma de sus propias estructuras, la estabilidad económica lograda después de 2 (dos) de hiperinflaciones y de otros picos inflacionarios muy severos, hacen posible creer que el país va encaminado a un desarrollo creciente, donde la mejora en los niveles de pobreza tienen que estar en los primeros renglones de los planes del gobierno, problema sólo solucionable con la creación de

nuevos puestos de trabajo que absorban esa mano de obra desocupada o sub-ocupada, a fin de ponerla en marcha hacia un objetivo supremo, como es lograr devolver a la Argentina a los puestos mas avanzados en la economía mundial, desafío no sólo de un gobierno, sino de todo un país.

Chile, Japón, Chile y México y Corea, no tienen más potencial económico que Argentina, por lo tanto si ellos han logrado desarrollar una economía que los ha enorgullecido frente al mundo, a pesar de haber sufrido sangrientas guerras, como el caso de Corea y Japón, no caben dudas que nuestro país ha tomado las herramientas claves para poder alcanzar las metas propuestas que, en resumen, es obtener el mejor nivel de bienestar de su pueblo.

BIBLIGRAFIA CONSULTADA

1. Research Department the Bank of Korea, FINANCIAL SYSTEM IN KOREA, May 1990.
2. Chandavarkar, Anand G., EL PAPEL DE LOS BANCOS CENTRALES EN EL DESARROLLO, Finanzas y Desarrollo, Diciembre 1987.
3. Jenkins, Rhys O., LA EXPERIENCIA DE COREA DEL SUR Y TAIWAN ¿ EJEMPLO PARA AMERICA LATINA ?, Comercio Exterior, vol. 42, número 12, México, Diciembre de 1992.
4. Dadone, Aldo A., CRECER EXPORTANDO. EL EJEMPLO DE COREA DEL SUR, Novedades Económicas, Año 7, Número 53, Mayo 1985.
5. Síntesis, CHILE, MEXICO Y ARGENTINA: UN EXAMEN DE LOS MODELOS DE CRECIMIENTO, Año XXVI, Número 295, Ed. BPBS, Buenos Aires, 1990.
6. Síntesis, EL DESEMPEÑO DEL SISTEMA FINANCIERO EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE CONVERTIBILIDAD, Año XXVII, Número 307, Ed. BPBS, Buenos Aires, 1993.
7. Centro de Comercio Internacional, LOGROS DE LA REPUBLICA DE COREA EN MATERIA DE EXPORTACIONES 1961-1982, UNCTAD-GATT, Ginebra, 1984.
8. Ministry of Finance Korea, FISCAL AND FINANCIAL POLICY OF KOREA, Seoul, August 1991.
9. Drozco, Carlos Enrique, CIENCIA, TECNOLOGIA Y RECURSOS HUMANOS EN LA INDUSTRIALIZACION DE COREA DEL SUR, Comercio Exterior, vol. 42, núm. 12, Mexico, Diciembre de 1992.
10. Servicio Coreano de Información Exterior, DATOS SOBRE COREA, Seoul, 1991.
11. Banco Río de la Plata S.A., INFORME SOBRE LA SITUACION DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA, año VII, números 71, 72, 73, 74, 75, 76.

12. Daris, Lilitiana García, ESTUDIOS SOBRE COREA, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1990.
13. Ikonikoff, Moises, LAS DOS ETAPAS DE LA INDUSTRIALIZACION DEL TERCER MUNDO, Semestre Económico, vol L(4), núm. 200, Fondo de Cultura Económica, México, 1983.
14. Ministry of Trade and Industry of Republic of Korea, KOREA s TRADE AND INDUSTRY, Seoul, 1992.
15. Korean Overseas Information Service, A HANDBOOK OF KOREA, Seoul, 1990.
16. Ministry of Finance, KOREAN TAXATION 1992, Seoul, 1992.
17. Torres Filho, Ernani Teixeira, COREA DO SUL, UM PARADIGMA DE INDUSTRIALIZACAO RETARDATARIA, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de economia industrial, Rio de Janeiro, 1991.
18. Tang, T. W., SERA COREA EL PROXIMO JAPON, Ed Norma, Bogotá, 1989.
19. Ediciones Hek Communications, SEOUL, Revista mensual ilustrada de Corea, núm. Feb. 1993, Abril 1993, Mayo 1993.
20. KPMG San Ton, INVESTIMENT IN KOREA, Seoul, 1991.
21. Amsden, Alice, CRECIMIENTO Y ESTABILIZACION DE COREA, 1962- 1984, El Semestre Económico, vol LV (3), Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
22. T. D. de Fernandez, Marta, COREA: LAS VENTAJAS LABORALES ACTUAN CONTRA LA COMPETENCIA, La Semana Económica, El Cronista, 27 de mayo de 1990.
23. Balassa, Bela, EXCHANGE RATES AND FOREIGN TRADE IN KOREA, Banco Mundial, Washington, 1991.

24. Haggard, Stephan y Byung-Kook Kim and Chung-In Moon, THE TRANSITION TO EXPORT-LED GROWTH IN SOUTH KOREA, Banco Mundial, Washington, 1991.
25. Soon Cho, KOREA'S CONDENSED ECONOMIC GROWTH ITS CHARACTERISTICS AND PROBLEMS, Ministry of Economic Planning, Seoul, 1990.
26. Servicio Coreano de Información Exterior, LA ECONOMIA, CON LA MIRADA HACIA EL SIGLO XXI, Seoul, 1991.
27. Vaca, Mónica Arca y Beinstein, Jorge, Deyalis, Jorge, PROMOCION DE SISTEMAS DE APOYO A LAS EXPORTACIONES REGIONALES P.R.O.S.A.I.E.R.- AREA ECONOMICA DEL PACIFICO, Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, 1988.
28. Kim, Hyun-Sook Lee, DIVERSIDAD DE LOS PROCESOS DE CRECIMIENTO DE LOS CUATRO TIGRES ASIATICOS, Comercio Exterior, vol. 42, núm. 2, México 1992.
29. Cavallo, Domingo y Dellan, ... REFORMAS FINANCIERAS Y LIBERALIZACION, Estudios, números 56, 17 Junio 1989.
30. Park, Young G., EVALUACION DE LOS RESULTADOS DE EMPRESAS CON INVERSION DEL GOBIERNO DE COREA, Finanzas y Desarrollo, núm. Junio 1987.
31. Durán, Clemente Ruiz, EL COMERCIO EN LA CUENCA DEL PACIFICO, Comercio Exterior, vol. 40, núm. 6, México, 1990.
32. Mamora, Leopoldo y Messner, Dirk, LOS ESCOMBROS TEORICOS DE LA INVESTIGACION DEL DESARROLLO. UNA COMPARACION ENTRE ARGENTINA Y COREA DEL SUR, Nueva Sociedad, núm. 110. Panamá, 1991.