

La experiencia económica de Corea del Sur: lecciones y desafíos*

South Korea's economic experience: Lessons and challenges

*Osvaldo Rosales V.***

ABSTRACT

This article reviews South Korea's economic experience, defining it as a successful case of economic convergence. It highlights a leading role of public intervention to promote export industrialization, with initial phases of protection and then with others of promotion of export of manufactures, adapting education to the economic strategy's challenges. The result shows relevant achievements in productivity, innovation, technological leadership, and a considerably better income distribution than that of Latin America. Finally, the article tries to detect the main axes of this strategy, by discussing the possibility of separating them from the authoritarian political regime that promoted them.

Keywords: Industrialization; export orientation; role of the state; innovation; technological development; education; income distribution. *JEL codes:* N15, O11, O14, O2, O33.

RESUMEN

Este artículo revisa la experiencia económica de Corea del Sur: la define como un caso exitoso de convergencia económica. Destaca el papel de liderazgo de la inter-

* Artículo recibido el 4 de julio de 2021 y aceptado el 30 de julio de 2021. Los errores u omisiones son responsabilidad del autor.

** Osvaldo Rosales V., analista y consultor en temas de economía internacional (correo electrónico: CEI-OsvaldoRosales@hotmail.com).

vención pública para promover una industrialización exportadora, con fases iniciales de protección y, luego, con otras de promoción de exportación de manufacturas. En cada una de éstas la educación se adecuó a las exigencias de la estrategia económica. El resultado muestra logros relevantes en productividad, innovación y liderazgo tecnológico, así como una distribución del ingreso considerablemente mejor que la de los índices latinoamericanos. Se pretende detectar los principales ejes de esta estrategia, al discutir la posibilidad de separarlos del carácter autoritario del régimen que los promovió.

Palabras clave: industrialización; orientación exportadora; papel del Estado; innovación; desarrollo tecnológico; educación; distribución del ingreso. *Clasificación JEL:* N15, O11, O14, O2, O33.

INTRODUCCIÓN

En 1960 Corea del Sur (Corea, de aquí en adelante) era uno de los países más pobres del mundo. En apenas medio siglo se ha transformado en un actor global, con una sólida base industrial y una destacada presencia en las nuevas tecnologías. La principal enseñanza del caso coreano es que la convergencia en el ingreso per cápita con las economías industrializadas es posible y, por lo tanto, la inquietud inmediata es indagar en las políticas y los contextos que han permitido este gran logro.

En 1970 el ingreso por habitante de Corea representaba sólo 9% del respectivo de los Estados Unidos, en tanto que el de América Latina equivalía a 15% de esa variable. Hoy, el de Corea es 53% del estadounidense, mientras el regional sigue siendo sólo 13% del tal nivel. Así, mientras en 1970 el ingreso per cápita de Corea sólo alcanzaba 42% del mexicano, hoy este último llega únicamente a 27% del ingreso coreano (Datosmacro.com, s. f.).¹

Según las cifras de 2019, Corea del Sur ocupó el lugar 12 en el *ranking* del producto interno bruto (PIB) mundial (medido en dólares corrientes), el sexto en las exportaciones globales, el noveno en las importaciones y el quinto en el índice de complejidad económica.² Hoy su ingreso per cápita es de 32 000 dólares estadounidenses (en dólares corrientes) y sus exportaciones alcanza-

¹ Los datos del cuadro 1 y la gráfica 3 corresponden a cifras ppp (poder de paridad de compra) en dólares constantes de 2017.

² El índice de complejidad económica es una medida de intensidad del conocimiento de una economía, calculado mediante la diversificación y la complejidad de la canasta exportadora. Consultese The Observatory of Economic Complexity (OEC, 2021).

ron 664 000 millones en 2018, prácticamente dos tercios de todo lo que exporta América Latina; 1.4 veces las exportaciones de México y 2.6 veces las de Brasil (OEC, 2021). Su evolución en el índice global de complejidad económica es notable: no pertenecía a los primeros 20 países en 1998; en 2010 ya ocupaba el décimo lugar, y en 2019 era la quinta economía mundial en complejidad económica.

Todo esto hace que el análisis de la experiencia coreana de desarrollo sea fascinante para economistas y científicos sociales, y que esté lleno de lecciones para las economías en desarrollo. Corea es, pues, un caso paradigmático en los estudios sobre desarrollo económico. En menos de 50 años transitó de ser una de las economías más pobres del mundo a ser una economía industrializada.

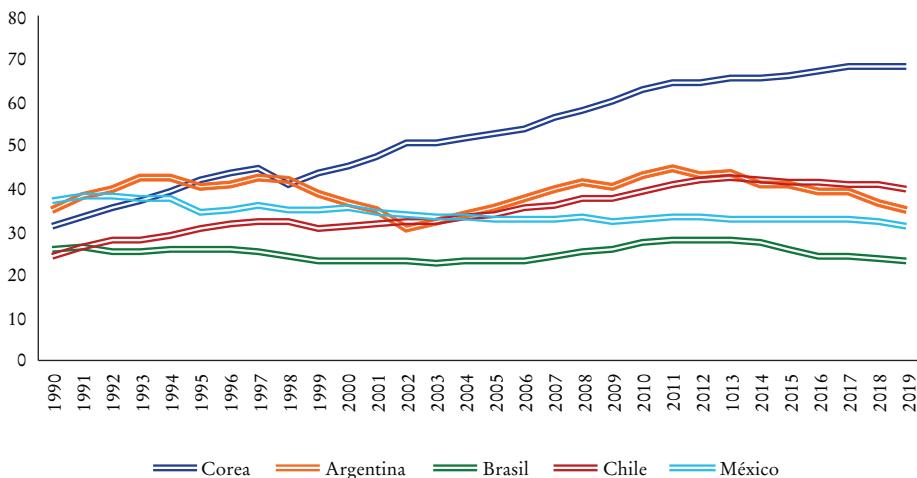
I. COREA: UN CASO EXITOSO DE CONVERGENCIA ECONÓMICA

A inicios de la década de los sesenta, Corea apenas había salido de la guerra que dividió la península entre Corea del Norte (República Popular Democrática de Corea) y Corea del Sur (República de Corea). Su ingreso por habitante apenas superaba 100 dólares, monto equivalente a 3% del estadounidense y a 9% del ingreso por habitante de Argentina. En 1998 el ingreso por habitante de Corea ya era 22% del estadounidense y empezaba a superar al argentino. Ya desde los años 2000, Corea inicia un ciclo sostenido de incremento del ingreso por habitante: en 2019 alcanzó 68% del respectivo valor en los Estados Unidos (gráfica 1).

La comparación con países latinoamericanos es desalentadora. En 1990 el ingreso por habitante de Argentina era 35% del estadounidense y 30 años después, en 2019, mantenía el mismo valor. El de Brasil era 26% y en 2019 caía a 23%; el de México pasó de 36 a 31%. Sólo el caso de Chile muestra un ascenso de 36 a 51 por ciento.

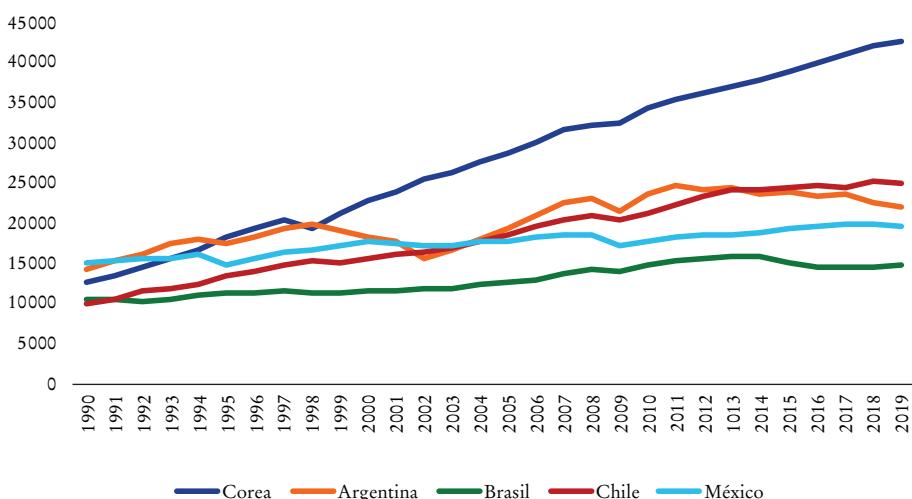
Al medir ahora el PIB por habitante en dólares, es posible apreciar cómo Corea logró eludir la “trampa del ingreso medio”, probablemente situada entre 20 000 y 25 000 dólares por habitante. Una vez superada la “crisis asiática” de 1997, que inició justamente en Corea, consigue un ritmo sostenido de crecimiento hasta el nivel actual de 42 719 dólares por habitante, medido en ppp y en dólares de 2017. Este ingreso es superior en 93% al de Argentina, en 191% al de Brasil, en 70% al de Chile y en 116% al de México (gráfica 2).

GRÁFICA 1. Convergencia con el PIB per cápita de los Estados Unidos
(ppp, dólares de 2017)



FUENTE: Banco Mundial (2021).

GRÁFICA 2. PIB por habitante (ppp, dólares de 2017)



FUENTE: Banco Mundial (2021).

II. CAMBIOS EN LA DINÁMICA DEL CRECIMIENTO

El actual ingreso per cápita de 32 000 dólares ilustra el notable desempeño económico de Corea en el último medio siglo, considerando que en 1960 era sólo de 1 342 dólares (Youngsun, 2012) y en 1950 de apenas 80 dólares. Corea ha sido una de las economías de mayor crecimiento en el último medio siglo. En el curso de una generación transitó desde una economía agraria, una de las más pobres del mundo, hasta constituirse en una economía urbana, industrializada, de elevado ingreso per cápita y líder en varios ámbitos de las nuevas tecnologías. Sin embargo, en los últimos años ese crecimiento viene desacelerándose fuertemente. En efecto, desde 8.1% de crecimiento medio anual entre 1965-2005, el ritmo de crecimiento ha caído hasta 2.5% en los últimos 10 años.

Junto con buenos fundamentos macroeconómicos, incluyendo una alta tasa de ahorro, la experiencia coreana muestra una gran vocación de elevar la calificación de la fuerza de trabajo. Ha tenido activas políticas industriales que le han permitido seguir de cerca el ritmo de avance tecnológico y orientarse a conquistar mercados externos exigentes; sus actividades han evolucionado de aquellas intensivas en mano de obra a otras intensivas en capital y hoy en conocimiento e innovación. Sin embargo, parecido al que acontece en China, el debate apunta hoy a reducir una dependencia excesiva de las exportaciones y a apoyarse más en el desarrollo de su mercado interno.

El espectacular salto industrializador y urbanizador redujo drásticamente el peso de la agricultura, que hoy representa sólo 2% del PIB y 5% del empleo: la industria representa poco más de un tercio del producto y un cuarto del empleo, en tanto que los servicios constituyen 53% del PIB y 70% del empleo.

La colonización por parte de Japón (1910-1945) tuvo un impacto sólo marginal en la industrialización. La guerra entre las dos Coreas (1950-1953) devastó la economía. A mediados de la década de los sesenta la agricultura de quasi subsistencia seguía siendo la principal fuente de empleo e ingresos, y el PIB per cápita coreano era 40% inferior al de la India e inferior al de Chile y Perú, por ejemplo.

La reconstrucción económica se vio favorecida por la ayuda estadounidense y posteriormente por los flujos de capital y tecnología que provenían de Japón. La ayuda de los Estados Unidos y de la Organización de

las Naciones Unidas (ONU) llegó a financiar 70% de las importaciones durante varios años; sin embargo, la estrategia consistía en sustituir importaciones, al privilegiar el mercado doméstico y, como resultado, el crecimiento seguía siendo muy débil. En 1961, un golpe de Estado lleva al poder al general Park Chung-hee, cabeza de una Junta Militar Provisional. En 1963 Park es electo presidente y empieza un giro en la estrategia de desarrollo. Con el objetivo de elevar la tasa de crecimiento y de reducir la dependencia del financiamiento externo, se establece el primer Plan Quinquenal en 1962, orientado a promover las exportaciones de manufacturas, ahora mediante el instrumental proteccionista para estimular nuevas industrias en las infraestructuras clave y en sectores de mayor potencial de crecimiento, con el enfoque en la exportación de manufacturas.

Empieza así el “milagro coreano”, con Park en el gobierno hasta octubre 1979, momento en que es asesinado por el jefe de la inteligencia militar. La contraparte política de este milagro económico es el autoritarismo, la corrupción y la persecución de los líderes opositores, con largos períodos de ley marcial y suspensión de libertades individuales y de libertad de prensa. La represión al movimiento sindical es una constante de este periodo, mientras la dictadura de Park va tejiendo sólidos enlaces con las dirigencias empresariales, lo que dio origen a los conglomerados coreanos conocidos como *chaebols*.

III. EL VÍNCULO ENTRE LA EDUCACIÓN Y LAS FASES DEL DESARROLLO INDUSTRIAL

Es notable el vínculo que Corea mantuvo entre las fases del desarrollo industrial y los énfasis en educación. En 1940, 78% de la población sobre 12 años era analfabeta. Concluida la guerra de las dos Coreas, la reforma educacional privilegió la educación básica y, de este modo, entre 1954-1959 se estableció su obligatoriedad, lo que amplió la oferta de profesores y aulas, para cubrir 96% de la población escolar. Entre 1960-1975 el énfasis se desplazó a la educación secundaria, más en línea con las necesidades de la industria intensiva en capital. En la década de los noventa la atención se desplazó a la educación superior, y se apostó a la economía del conocimiento.

Analistas coreanos destacan cuatro rasgos del sistema educativo: 1) rápida expansión de la educación concentrada secuencialmente en la básica, luego en la media y, finalmente, en la universitaria y los posgrados; 2) ele-

vada tasa de inscripción en cada cohorte respecto de los estándares internacionales;³ 3) papel clave del sector privado en el desarrollo educacional,⁴ y 4) intervención directa y extensa del gobierno para asegurar la calidad de la educación pública. En efecto, en 2009 sólo 1% de los estudiantes de educación primaria asistía a escuelas privadas, en tanto que el aporte estatal al financiamiento de la educación superior era muy limitado (Sakong y Koh, 2012: introducción).

La calidad de la educación es, por cierto, un factor clave en el desempeño económico de Corea y, en particular, una gran explicación de sus avances en innovación y nuevas tecnologías. En la prueba del Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA) de 2018, Corea ocupó el noveno lugar en lectura, el quinto en matemáticas y el sexto en ciencias.⁵

IV. EL DESARROLLO EXPORTADOR EN COREA

Las exportaciones que respondían por 56% del PIB hace seis años hoy sólo bordean 40% de esa variable, reflejo del gradual esfuerzo en reducir la vulnerabilidad a las oscilaciones del mercado internacional y, particularmente, de sus principales socios. La irrupción del crecimiento chino hizo que las exportaciones coreanas dirigidas a China saltasen desde 12% en 2001 hasta casi 30%. Hoy no sólo China crece menos que hace 10 años, sino que cada vez es más competitiva con productos coreanos en rubros de electrónica, tecnologías de información, motores de vehículos, semiconductores y construcción de barcos y productos elaborados de acero, todos rubros clave en las ventajas competitivas que ha venido construyendo Corea.

Corea es el quinto exportador mundial de bienes y el noveno importador. En importaciones, destacan las de aceites de petróleo, equipos eléctricos, hidrocarburos y carbón. Los circuitos eléctricos integrados y los microcom-

³ En regresión logarítmica de las tasas de inscripción respecto del PIB per cápita y su término al cuadrado, se encontró que a inicios de la década de los sesenta la tasa de inscripción en la primaria y la secundaria era 12% superior al valor pronosticado, y a fines de la década de los 2000 era 46% más alta que el valor previsto en la educación superior (Kim y Lee, 2006).

⁴ Destacan aquí las Escuelas Meister, que combinan trabajo y estudio. Hay 41 en Corea y atienden una matrícula superior a 16 000 estudiantes. Su tasa de colocación laboral es del orden de 90%, muy superior a 44%, que es el estándar para escuelas vocacionales tradicionales. Consultese Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2021).

⁵ Véase OCDE (2018).

ponentes explican 18% de las exportaciones; los aceites petroleros, 7%; los vehículos, 6%; las partes y las piezas para tractores y vehículos a motor, 3%, y los barcos, los cruceros y los *ferries*, 3%. Las exportaciones coreanas se dirigen básicamente a China (27%). Después vienen las destinadas a los Estados Unidos (12%), Vietnam y Hong Kong (8%, en cada caso), y Japón (5%). Vale decir, junto con otros destinos menores, que casi 60% de las exportaciones de Corea se dirige a sus economías vecinas en Asia del Pacífico.

En las últimas dos décadas, la composición de la canasta exportadora de Corea ha cambiado drásticamente: mientras en los años ochenta más de la mitad de las exportaciones de Corea se concentraba en recursos naturales o manufacturas de bajo contenido tecnológico (en particular, textiles), desde 2013 alrededor de 80% de sus exportaciones corresponde a manufacturas de contenido tecnológico alto o medio —en particular, en el sector de radiotelevisión, tecnologías de la información y la comunicación (TIC), circuitos electrónicos y automotores—.

La composición de las exportaciones ha cambiado drásticamente también en términos de destinos: entre 1970 y 2000 el destino principal fue los Estados Unidos, aunque con porcentajes decrecientes sobre el total (de 47% en 1970 a 22% en 2000). En 2013 dos tercios de las exportaciones de Corea (68%) se dirigieron a Asia (a China 26% en comparación con 11% a los Estados Unidos y 9% a la Unión Europea). Los datos de 2019 indican el gran peso de China en la estructura comercial de Corea: representó 25% del destino de sus exportaciones y 21% del origen de sus importaciones (véase cuadro 1). El comercio de América Latina con Corea ha crecido de 1 a 6% en los últimos 40 años, pero sigue siendo más marginal en la canasta coreana y, además, dos tercios se concentran en Brasil, México y Panamá.

CUADRO 1. *Estructura del comercio exterior de Corea, 2019 (en porcentaje)*

	<i>Exportaciones</i>		<i>Importaciones</i>
<i>China</i>	25.1	<i>China</i>	21.3
<i>Estados Unidos</i>	13.6	<i>Estados Unidos</i>	12.3
<i>Vietnam</i>	8.9	<i>Japón</i>	9.5
<i>Hong Kong</i>	5.9	<i>Arabia Saudita</i>	4.3
<i>Japón</i>	5.2	<i>Vietnam</i>	4.2

FUENTE: United Nations Statistics Division (UN Comtrade).

V. UN DESAFÍO DE PRODUCTIVIDAD

Persiste un marcado desbalance entre la productividad de las manufacturas y la de los servicios. Mientras la primera creció 8% anual entre 1980 y 2010, la segunda lo hizo sólo 2%. De este modo, el valor agregado por trabajador en servicios es únicamente 40% del agregado en las manufacturas. La brecha en productividad entre las grandes empresas y las pequeñas y medianas (pymes) es superior a la existente en las economías industrializadas de la OCDE, y el producto por trabajador es 20% inferior a la media de tal organización.

Por ello, se apunta a que la nueva estrategia de crecimiento modifique la estructura de la demanda y geste un nuevo balance entre manufacturas y servicios. En el lado de la demanda se requiere revertir el deterioro en la distribución del ingreso que ha afectado los ingresos medios (de 75.4% en el ingreso nacional en 1970 a 66% en la actualidad) con políticas tributarias progresivas, por una parte, y, por otra, al reducir la cantidad de empleos temporales y a tiempo parcial, los cuales, además de deteriorar la calidad de los empleos, han empeorado la distribución del ingreso y limitado la demanda doméstica.

Por el lado de la oferta, la clave está en estimular la productividad en servicios modernos, como cuidados de salud, educación, telecomunicaciones y servicios legales y financieros. Es necesario seguir mejorando la gobernanza corporativa de los *chaebols*, para prevenir prácticas desleales que bloquean la competencia, los nuevos negocios y el desarrollo de las pymes.

VI. COREA ENFRENTA DESAFÍOS ECONÓMICOS Y DEMOGRÁFICOS

Corea enfrenta variados desafíos, por lo pronto: mantener su elevada competitividad frente a nuevos y retadores competidores, como China, la India y otras economías asiáticas; readecuar dicha postura competitiva y de alianzas en la “fábrica Asia” con China y Japón, y definir su espacio de acción en los ejes variados de negociación comercial que cruzan Asia del Pacífico —acuerdo Corea-China-Japón; vínculo con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN); la Asociación Económica Integral Regional

(RCEP); participación en el Acuerdo Transpacífico (TPP-11), y postura frente al acuerdo Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC)–. Por cierto, el vínculo entre las dos Coreas será un tema cada vez más relevante en la agenda. También lo será asegurar abastecimiento fluido de energía y materias primas, necesario para apoyar el crecimiento económico y adecuarse estratégicamente a las tensiones del conflicto hegemónico entre los Estados Unidos y China, con las obvias repercusiones sobre las cadenas de suministro en Asia del Pacífico y en la continuidad de los flujos de comercio e inversión con China en rubros tecnológicamente sensibles.

En ese demandante escenario, surge un desafío adicional: el demográfico.⁶ En efecto, hoy Corea tiene la tercera población más joven del mundo, pero en 2050 tendrá la segunda población más vieja, ligeramente por detrás de Japón. Se estima que la población mayor de 60 años excederá 80% de la que había en 2006, la mayor tasa en la OCDE. Un elevado ritmo de crecimiento económico, así como rápidos avances en la medicina, en la dieta y en la calidad de vida han aumentado sustancialmente la esperanza de vida. Adicionalmente, rígidas reglas sobre el retiro y arraigadas tradiciones culturales sobre el papel de la mujer y la familia han conducido a que Corea tenga una de las tasas de fertilidad más bajas del mundo (1.1%) y una tasa de participación laboral de la mujer también muy reducida.⁷ El empleo femenino está 18 puntos por debajo del de los hombres, pese a que hay mayor calificación académica en promedio entre las mujeres, especialmente las más jóvenes. Sólo 55% de las mujeres surcoreanas entre 15 y 64 años forma parte de la fuerza laboral, en comparación con 65% en las economías avanzadas. Esta tasa de participación es fuertemente diferenciada según los niveles de educación, ya que es de 64% en mujeres con educación superior y sólo de 35% en aquellas con educación primaria o secundaria (Pak, 2020). La crianza de hijos en Corea es un obstáculo crítico para la inserción laboral, incluso de mujeres capaces y con elevada educación.⁸

⁶Basado en Lee (2014 y 2015) y en Center for Strategic and International Studies (csis, 2007).

⁷La tradición cultural mantiene una fuerte dicotomía para las mujeres: o se trabaja o se tiene hijos. Esto conduce a que retarden el matrimonio y, si se casan, retarden la maternidad o la rehúyan. Aquellas que deciden enfrentar la tradición reclaman ser discriminadas en el mercado laboral.

⁸Las mujeres surcoreanas tienen una participación laboral cercana al promedio de la OCDE hasta antes de cumplir 30 años; sin embargo, esa tasa cae bruscamente de 71 a 57% entre las mujeres de 30 a 40 años, debido a entornos laborales rígidos y falta de centros de atención infantil accesibles y de calidad.

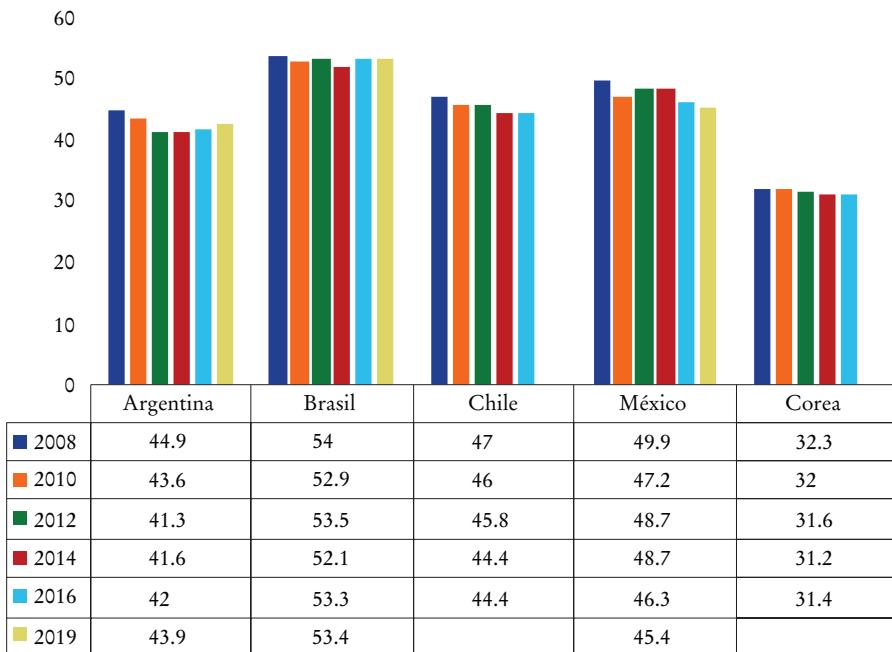
Las proyecciones indican que la relación de dependencia (tercera edad sobre población en edad de trabajar), que hoy es de uno a seis, en 2050 sería apenas de uno a 1.5. Es decir, si en la actualidad seis integrantes de la fuerza de trabajo financian a un retirado, en 2050 esa relación será casi de uno a uno. Esto acontecerá porque crece la esperanza de vida, y simultáneamente se encoge la fuerza de trabajo.⁹ A menos que la productividad crezca tan o más rápido que la merma en el empleo, el crecimiento económico se verá estancado. Incrementos anuales de la productividad de 1.4% o más no son ajenos a la historia económica de Corea, pero son logros cada vez más difíciles, a medida que las economías industrializadas van madurando. Eso puede explicar el marcado énfasis de los líderes coreanos en la innovación y el progreso tecnológico, ejes insustituibles para sostener elevados grados de productividad que permitan preservar y mejorar los niveles de vida.

En 2050, 38% de la población coreana será mayor de 65 años; la mitad de los adultos superará los 60 años, y cada año quienes cumplan 90 años serán más que los nacidos en ese año. Esto generará presiones significativas sobre el presupuesto público, la seguridad social y los gastos en salud. La suma de estos gastos podría significar hasta 20-25% del PIB, de no ser abordados con visión prospectiva. Se requieren, pues, cambios importantes en las políticas de retiro y de jubilación por otras que estimulen la participación laboral de la mujer y, en fin, políticas que concilien el acelerado ritmo de innovación y cambio tecnológico con la retención de trabajadores *seniors* calificados. Para elevar la tasa de participación laboral femenina, se ha planteado la creación de centros de atención infantil de calidad y de costos accesibles, así como el aumento en el pago y la extensión de las licencias por maternidad.

Éste es un campo interesante para la cooperación entre Corea y América Latina. Las experiencias de economía del cuidado, guarderías infantiles, licencias por maternidad y paternidad, jornadas flexibles, cierre de las brechas de género y creación de empleos de calidad en los servicios modernos para ampliar la participación laboral femenina y retener a trabajadores de más edad son todos temas que podrían constituir una buena base para el intercambio entre Corea y América Latina, particularmente para economías de transición demográfica avanzada como Chile, Costa Rica, Cuba y Uruguay.

⁹ La fuerza de trabajo alcanzó un pico de 37 millones en 2016 y desde entonces se ha reducido sistemáticamente. La fuerza de trabajo disminuirá al año 1.2% en la década de 2030 y 1.4% en la de 2040.

GRÁFICA 3. *Distribución del ingreso,
coeficiente de Gini, varios años*



FUENTE: Banco Mundial (2021).

VII. LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

El Gini de la distribución del ingreso en Corea ha oscilado entre 0.26 y 0.32 desde 1982 hasta 2008 (Sakong y Koh, 2012). Entre esa fecha y 2016 el valor se estaciona en torno a 0.32, bastante inferior a los valores latinoamericanos, que promedian 42.7 para Argentina, 53.2 para Brasil, 45.5 para Chile y 47.7 para México¹⁰ (véase gráfica 3).

En la OCDE los datos más recientes indican 18 países con un Gini entre 0.20 y 0.25; ocho países con Gini que oscila entre 0.30 y 0.35 —aquí se incluye Corea—; tres países con Gini entre 0.35 y 0.40 (Lituania, el Reino

¹⁰ Los picos de concentración de ingresos alcanzaron en el Gini los valores de 63.3 para Brasil en 1989; de 53.8 para Argentina en 2002; de 57.2 para Chile en 1990, y de 53.6 para México en 1996 (Banco Mundial, 2021).

Unido y los Estados Unidos), y cierran el *ranking* Chile y México con valores superiores a 0.45.

Vale decir que la distribución del ingreso en Corea aún dista de las mejores experiencias de la OCDE, pero está muy lejos de los valores latinoamericanos. Durante la década de los ochenta la distribución del ingreso mejoró de modo persistente; inició un leve empeoramiento entre 1992 y 2000, y desde allí ha tendido a estabilizarse. Las razones que se han argumentado para el empeoramiento distributivo son las siguientes: 1) orientación de la economía coreana hacia la exportación de rubros basados en conocimiento, lo que afecta a trabajadores de menor calificación; 2) crecientes brechas de productividad entre manufactura y servicios, entre industria pesada y química y las livianas, y entre grandes y pequeñas empresas; 3) estancamiento en la expansión del empleo; 4) una red de seguridad social insuficiente, y 5) una población que envejece rápidamente (Sakong y Koh, 2012).

VIII. COREA REACCIONA EFICAZMENTE ANTE LA COVID-19¹¹

La forma en que Corea ha enfrentado la pandemia ha concitado elogios internacionales. Se ha tratado de una notable gestión sanitaria y de política pública, la que, sin embargo, no logró evitar una recesión, la primera desde 2003 y la mayor caída desde 1998, año en que enfrentó la llamada “crisis asiática”. En 2020 la economía se contrajo 1%, el tercer mejor rendimiento entre las 15 principales. El elevado peso de las exportaciones en el PIB hizo que la actividad económica se viese afectada por la debilidad en la demanda global y la interrupción en las cadenas de valor asiáticas, en las que Corea está fuertemente integrada.

Corea obtuvo un temprano éxito en aplazar la curva de contagios, sin acudir a cuarentena obligada ni a un cierre de los negocios. Desde el inicio, el gobierno trabajó en línea con la comunidad científica y sanitaria, al definir políticas precisas en los ámbitos de detección, contención y tratamiento de la Covid-19. Esto operó en un contexto de sistema nacional de seguro médico y una adecuada dotación de recursos humanos e infraestructura (véase cuadro 2).

¹¹ Basado en Orchard (2020), Tharoor (2020) y Mimbs (2020).

CUADRO 2. Corea: algunas claves en la contención de la Covid-19

Detección	Contención	Tratamiento
Construcción de cientos de clínicas de detección, de alta capacidad.	Aislamiento de pacientes infectados.	Construcción de hospitales de emergencia en todo el país.
Seiscientos centros de prueba. Red público-privada de laboratorios en todo el país.	Apoyo a personas en cuarentena: contacto dos veces al día, para aportar alimentos y artículos de tocador.	Contratación de trabajadores sanitarios y de epidemiólogos privados.
De 15 000 a 20 000 pruebas diarias desde el inicio. Agresiva campaña de testeos masivos gratuitos.	Rastreo minucioso de contactos, mediante GPS de celulares y transacciones en tarjetas de crédito.	Compras gubernamentales de equipos de protección personal.
Uso de redes 5G en obtención, centralización y difusión de la información vía celulares, televisión y medios sociales.	Uso activo de las comunicaciones públicas.	Uso de instalaciones públicas y recintos de empresas privadas, como pabellones de aislamiento temporal.
Capacidad de ubicar a personas, vía cámaras de seguridad, aludiendo a ubicación y horas precisas.	Capacitación en 250 centros de salud pública local.	
Aplicaciones para seguir la evolución de los casos.		
Información diaria sobre detección de nuevos casos, con medidas de precaución que se recomiendan a la población cercana mediante alertas.		

FUENTE: Organización Mundial de la Salud (OMS) y BBC.

El buen control de la pandemia en 2020 radicó en un diagnóstico rápido y preciso del virus, con una política agresiva de testeos masivos y gratuitos desde el inicio, y con información actualizada y de acceso transparente y masivo mediante todas las opciones tecnológicas disponibles. Ello facilitó la gestión propiamente hospitalaria, pues la detección temprana de casos y su subsecuente cuarentena limitaron la difusión de los contagios. También colaboró la tradicional disciplina social coreana, toda vez que en Seúl no fue necesario decretar cuarentena, pues la gente se la autoimpuso.

IX. UN FUERTE COMPROMISO CON LA INNOVACIÓN Y EL CAMBIO TECNOLÓGICO

Corea posee una importante infraestructura digital y su sector de TIC es muy dinámico. De hecho, fue el primer país en introducir masivamente las

redes 5G, en tanto que las políticas públicas se han ocupado de aplicar esta tecnología en redes inteligentes que puedan mejorar la salud, la educación y la calidad de vida en las ciudades, así como la productividad de las pymes. Parte significativa de la eficacia en el control de la pandemia está relacionada justamente con la utilización extendida de tecnologías digitales. Innovaciones en inteligencia artificial (IA) facilitaron pruebas rápidas e información instantánea sobre lugares visitados por pacientes con Covid-19 (Pak, 2020).

La política actual tiene como objetivo desarrollar programas de innovación que apoyen la productividad de las pymes; que mejoren los servicios de salud, educación y la gestión urbana, mediante redes inteligentes, y que cierren la brecha digital, que todavía está elevada, entre las grandes y las pequeñas empresas.

Como resultado del combate contra la Covid-19, las autoridades han ido esbozando un ambicioso plan de remodelación de la economía pospandemia: el Nuevo Acuerdo Coreano, que se articula en torno a un convenio digital y otro de desarrollo verde (véase cuadro 3).

Se trata de digitalizar las industrias, la infraestructura y el Estado, y de favorecer la planificación urbana, con datos y tecnologías digitales para una gestión eficiente, innovadora, inclusiva y resiliente. Estos títulos son cada vez más frecuentes en los discursos de las autoridades de todo el mundo, sin embargo, el mérito coreano consiste en que van acompañados de iniciativas precisas que cuentan con financiamiento y un detallado cronograma de acción. Por cierto, digitalización y crecimiento verde se potencian mutuamente y ambos desafíos permitirán en conjunto ampliar la red de seguridad social, al generar empleos de calidad y fortalecer la resiliencia de los ingresos frente a incertidumbres económicas. La formación actualizada de recursos humanos en ambas esferas constituye otro eje clave de estas estrategias: miles de personas serán capacitadas en las áreas digitales, así como en ámbitos del cambio climático, como las ingenierías verdes y las industrias ambientales. La intención coreana es transformarse en líder mundial en la producción y la exportación de bienes y servicios asociados con la digitalización y el crecimiento verde. Aquí sólo se reseñan los principales titulares de estas iniciativas; sin embargo, vale la pena destacar que hay un espacio privilegiado para reforzar la cooperación con Corea. Desde una mirada a largo plazo, esto es mucho más importante que explorar las oportunidades comerciales de corto plazo.

**CUADRO 3. *El Nuevo Acuerdo Coreano
(Korean New Deal)***

<i>New Deal Digital</i>	<i>Green New Deal</i>
Integración de datos, redes inteligentes e IA en la economía.	Transición a economía de cero emisiones netas.
Infraestructura para digitalizar la educación.	Gestión inteligente de desperdicios, al transformarlos en energía.
Quince nuevas plataformas de <i>big data</i> .	Menor necesidad de vertederos.
Seguridad cibernetica.	Transición a infraestructuras verdes.
Internet de alta velocidad en zonas rurales y aumento de redes wifi en instalaciones públicas.	Energía descentralizada y baja en carbón.
Aumento en capacidad de recopilación y uso de datos.	Innovación en industrias verdes.
Aplicación de bases de datos e IA en las industrias y en el Estado.	Programas de innovación en aspectos clave del cambio climático que afectan a Corea.
Transformación de Corea en la tercera economía digital en 2030.	Transformación de áreas públicas urbanas en espacios verdes de energía cero.
Sistema de redes inteligentes para conservar energía.	Invertir en 25 “ciudades verdes inteligentes”.
Capacitación de 100 000 personas en IA y <i>software</i> .	Introducción de 1.3 millones de vehículos eléctricos y multiplicación de sus estaciones de carga.

FUENTES: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2020), Jung (2020) y Stangarone (2020).

X. EL PAPEL DEL ESTADO EN EL DESARROLLO COREANO

La experiencia coreana de desarrollo es incómoda para los economistas ortodoxos y, cuando tratan de explicarla, acuden a mitos que no cuadran con la realidad. En una publicación de 1991 el Banco Mundial explicaba las circunstancias del crecimiento y la industrialización de las experiencias asiáticas más dinámicas al asegurar que el “rápido crecimiento en estas economías estaba asociado con un activismo gubernamental efectivo pero limitado”; según esta posición, el papel del gobierno había consistido en “asegurar adecuadas inversiones en las personas, proveer un clima competitivo a las empresas, mantener la economía abierta al comercio internacional y preservar la estabilidad macroeconómica” (Banco Mundial, 1991). Este documento fue cuestionado en su momento por las autoridades de varios gobiernos

asiáticos, y, así, en otra publicación el mismo organismo tuvo que reconocer que las citadas experiencias “mostraban a veces una extensa intervención gubernamental para guiar la asignación de los recursos del sector privado” (Banco Mundial, 1993).

La experiencia coreana de desarrollo e industrialización muestra distintas fases. En los años sesenta y setenta primaron la promoción de exportaciones y la industrialización impulsada por el gobierno, es decir, una mezcla entre *export-led* y *government-led growth*. Entre los años ochenta y la crisis asiática de 1997, sobresalieron la estabilización y la liberalización, que buscaban ajustar los desequilibrios fiscales, financieros y de precios ocasionados por un crecimiento medio de 9% en las décadas previas, inducido por un alto nivel de intervención pública. Algunas tareas importantes aquí fueron reducir la sobreinversión en la industria pesada y química, así como los avances en liberalización financiera y de las importaciones y en la introducción de mayores grados de control de la concentración económica (*chaebols*).

Entre la crisis asiática y los tiempos actuales, se ha acentuado la reforma al sector empresarial, al reforzar la transparencia, los gobiernos corporativos y la regulación de la competencia. Se profundizó la reforma al sector financiero y al propio sector público, al reforzar la calidad del servicio, reducir excesos de regulaciones e introducir algunas prácticas de remuneración basada en desempeño.

En los años más recientes el crecimiento se desacelera por menores incrementos en empleo y ahorro; crece la brecha de productividad entre manufacturas y servicios, así como entre empresas grandes y pequeñas; crece levemente la disparidad de ingresos, y se deteriora la salud financiera del gobierno.

Ha habido, por lo tanto, énfasis distintos a lo largo de las décadas. Ello ha originado diversas interpretaciones en Occidente. En cualquier caso, la más alejada de la realidad es la que pretendió imponer el mito neoliberal a mediados de los años noventa. En ésta se nos decía que el éxito en el desarrollo coreano se debía a una total apertura al comercio internacional, a una reducida y mínima intervención pública, a una política macroortodoxa y a políticas micro que no interferían en la asignación de recursos; en fin, a una presencia dominante de la inversión extranjera. Esta sesgada interpretación, reflejada en un histórico documento del Banco Mundial de mediados de la época, terminó siendo una mala caricatura de la experiencia coreana, sin ningún vínculo con la evidencia empírica.

Nuestro maestro, Fernando Fajnzylber (1983), ya documentaba a mediados de los años ochenta que las claves del desempeño coreano consistían en una opción fundamental por la industrialización con sello exportador y orientada a penetrar los principales mercados internacionales. Para esto, habría sido fundamental el compromiso con la competitividad y la incorporación del progreso técnico. La política comercial nació con un fuerte componente de sustitución de importaciones, pero, a diferencia de América Latina, fue más selectiva y estuvo sujeta a medición de desempeño. Los exportadores, además, a través de engorrosos sistemas de subsidios y devolución de impuestos, en la práctica estuvieron sometidos a un sistema de libre comercio para la importación de sus insumos y equipos. La inversión extranjera directa, que aún desempeña un papel menor en Corea, estuvo sometida a una fuerte regulación sectorial, al menos hasta la década de los noventa, en tanto que la presencia de empresas nacionales en la industria fue notoriamente mayor que en los casos de semiindustrialización de América Latina (Brasil y México).

La obsesión tecnológica y la conquista de mercados externos han sido, pues, datos clave de esta experiencia, como la selectividad sujeta a criterios de desempeño y el acceso de los exportadores a importaciones de insumos a precios y calidad internacionales.

XI. SÍNTESIS: LOS PRINCIPALES EJES DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO EN COREA

A continuación, se presenta una breve reseña de los principales lineamientos de esa estrategia:

1. *Opción por una industrialización exportadora.* El apellido aquí no es trivial. Corea utilizó toda la batería de instrumentos proteccionistas de América Latina en su periodo de industrialización sustitutiva de importaciones: elevados aranceles, cuotas de importación, crédito racionado y selectivo, subsidios tributarios, creación de empresas públicas, entre otros. La gran diferencia es que los adoptó en un contexto de política distinto, que orientaba el desarrollo de la industria hacia los mercados internacionales y no hacia el mercado interno, con incentivos decrecientes en el tiempo y contra objetivos exigentes de exportación.

2. *Ventajas comparativas dinámicas.* Si Corea hubiese seguido los consejos de la ortodoxia económica —esto es, especializarse en sus ventajas com-

parativas—, hoy seguiría siendo una economía agrícola, de bajos ingresos. Lo que hizo Corea fue lo contrario, es decir, esmerarse en construir ventajas comparativas allí donde no las tenía. El énfasis industrializador partió por el sector textil y de confecciones; a inicios de los años sesenta la promoción de industrias nacientes se concentró en cementos, fertilizantes y refinerías de petróleo; a inicios de los años setenta el énfasis se movió a acero y petroquímica, y luego a construcción de barcos, bienes de capital y bienes de consumo durables. Desde la década de los ochenta se concentró en electrónica y automóviles.

3. *Incentivos ligados a desempeño.* Mientras en América Latina los incentivos proteccionistas se otorgaban en función del *lobby* industrial y sin relación con objetivos específicos, en la experiencia coreana se vinculaban con metas precisas de exportación, a nivel de productos, empresas y mercados. En la medida en que la protección se orientaba a desarrollar capacidad industrial de exportación en rubros de alta competencia internacional, al conseguir cuotas crecientes del mercado japonés primero, del asiático y del estadunidense después, se favorecía la construcción de capacidades industriales y tecnológicas de clase mundial.

4. *Exitsosa combinación de políticas neutrales y no neutrales.* Uno de los méritos de esta experiencia es que consiguió combinar políticas neutrales hacia las empresas consolidadas (es decir, que la rentabilidad era similar si operaban en el mercado interno o si exportaban) y políticas no-neutrales para estimular industrias nacientes. De este modo, se estableció una virtual zona de libre comercio para las exportaciones, al permitirles acceder a bienes de capital e insumos sin arancel y fuera de las cuotas que regían para otros sectores. En rigor, más que generar incentivos adicionales a las exportaciones, lo que se buscó fue aislar a las exportaciones de los efectos distorsionadores de la protección comercial (Westphal, 1990).¹²

5. *Rigurosa coordinación público-privada.* En contactos casi diarios del *staff* dirigente con los exportadores, se definían metas trimestrales de exportación a nivel de bienes, firmas y mercados de exportación, y éstas se acordaban en instancias denominadas *export situation room*. Dichos planes se revisaban en una Conferencia Mensual de Promoción del Comercio, con

¹² Westphal indica que en 1968 estos incentivos especiales ascendieron a 8% del valor total de las exportaciones, en tanto que el grado de apreciación del won habría sido equivalente a 9% de esas exportaciones. En estos sobreincentivos se indican la rebaja de impuestos directos, las tasas de interés preferenciales y el acceso privilegiado a licencias de importación (Westphal, 1990).

participación del presidente, los ministros, el banco central y los exportadores. Tales metas se asociaban con instrumentos a compromisos precisos de la política comercial, tributaria y crediticia, así como con programas de inversión pública en infraestructura. Esta coordinación no estuvo exenta de problemas: “insuficiente desarrollo del sector financiero, dependencia excesiva del sector empresarial de la financiación de la deuda, acumulación de préstamos improductivos por los bancos, excesiva concentración del poder económico en manos de pocos conglomerados empresariales, inflación rebelde hasta mediados de los años noventa y una democracia débil” (Sakong y Koh, 2012: introducción).

6. *Protección declinante en el tiempo y sujeta a metas precisas.* Los apoyos se condicionaban a logros en competitividad internacional y conquista de mercados en rubros de complejidad tecnológica creciente. El incumplimiento de las metas comprometidas no sólo involucraba el fin de la zanahoria de los incentivos sino también enfrentarse al garrote de multas severas, cortes de luz, cobro de créditos previos, etc. Sin prejuzgar sobre la conveniencia de estas políticas, el punto a destacar es que los incentivos se ligaron estrechamente con los logros; que tales incentivos se perdían al incumplir las metas concordadas, y que a medida que las empresas iban madurando, también lo hacían éstos, desapareciendo o adecuándose a metas nuevas y más exigentes.

7. *Estrecha interacción entre gobierno y conglomerados empresariales.* A través de esta intervención selectiva y no neutral, el gobierno incidió profundamente en la conformación de los grupos empresariales (*chaebol*), los cuales fueron derivando hacia *trading companies*, con base en la industria y la construcción, pero con ramificaciones hacia otros rubros. Los más conocidos de los actuales son Hyundai, Samsung y LG. El gobierno utilizó a estos conglomerados para descentralizar la administración de los incentivos y estimular la subcontratación. La industria automotriz se reestructuró varias veces en los últimos 30 años, por decisión gubernamental, al reasignar licencias para producir determinados tipos de vehículos y forzar cambios en los vínculos con socios del exterior, incluyendo los flujos de inversión extranjera. El gobierno promovió la integración vertical en la industria, así como la contratación de contenido local, particularmente en bienes de capital y servicios de ingeniería (Westphal, 1990).

8. *Riesgos de la estrategia de intervención.* Como ya hemos visto, la experiencia coreana mostró que una estrategia de intervención selectiva bien

pensada puede elevar considerablemente la competitividad internacional, al colaborar con el fin de construir ventajas comparativas dinámicas, en la medida en que el foco de la estrategia apunte al desarrollo de las exportaciones manufactureras y a la introducción generalizada de nuevas tecnologías en su producción. También hemos examinado que este accionar selectivo operó en estrecha interacción con los grupos empresariales.

Sin embargo, una de las dificultades notables de esta experiencia fue que tal interacción conformó poco a poco una red de intereses compartidos en la cual los *chaebol* no sólo fueron concentrando excesivamente la economía y la riqueza, sino que también fueron adquiriendo un peso excesivo en la política. Casos sonados de corrupción en el más alto nivel han acompañado esta experiencia; mientras tanto, reducir el peso político y económico de los *chaebol* sigue siendo un desafío de la economía y la política coreanas. Varios expresidentes (Chun Doo-hwan, Roh-Tae-woo, Roh Moo-hyun y, más recientemente, Park Geun-hye) han sido procesados por casos de corrupción, todos ellos vinculados con diversos *chaebols*.

9. *Institucionalidad adaptativa.* El Economic Planing Board (EPB), creado en 1961, fue un instrumento clave en la gestión y la planificación económicas. Junto con definir los lineamientos básicos de la estrategia de desarrollo, el EPB gestionaba el presupuesto nacional, administraba el ingreso de inversión extranjera y de la ayuda internacional, y gestionaba los desarrollos tecnológicos. Quien encabezaba el EPB operaba con el rango de primer ministro adjunto, lideraba el Consejo de Ministros del área económica y reportaba directamente al presidente. En 1994 el Ministerio de Finanzas y el EPB fueron fusionados, así se originó el Ministerio de Finanzas y Economía. Luego, en 1999 volvieron a separarse y constituyeron el Ministerio de Planeación y Presupuesto y el Ministerio de Finanzas. En 2008 se fusionaron de nuevo y dieron origen al Ministerio de Estrategia y Finanzas.

Otras innovaciones sugerentes son las que aparecen en el ámbito del conocimiento, factor clave en la complejidad económica y en la diversificación productiva. Es así como el Ministerio de Educación es hoy el de Educación, Ciencia y Tecnología, y el de Economía es el de Conocimiento y Economía. Si es cierto que el lenguaje crea realidades, entonces la experiencia coreana busca estampar en el nombre de los ministerios las prácticas que desea impulsar.

10. *Fragilidad democrática.* Las elecciones directas son relativamente nuevas en Corea. El general Park asumió el poder tras un golpe de Estado en

1961, gobernó mediante una junta militar y luego se asumió como presidente en elecciones indirectas en 1963. Después de que fuese asesinado por el director de la agencia central de inteligencia en 1979, llegaron dos presidentes militares —Chun Doo-hwan (1980-1988) y Roh-Tae-woo (1988-1993)—, y sólo en 1993 llegó el primer presidente civil —Kim Young-so, quien gobernó hasta 1998—.¹³ Es decir, fueron más de 30 años con gobiernos dictatoriales o autoritarios, regidos por exmilitares.

En este lapso la represión al movimiento sindical y a los opositores fue la norma: detenciones, relegaciones y exilio acompañaron trágicamente este largo periodo. De este modo, la mano de obra barata, la fuerza y las jornadas laborales, que sobrepasaban 50 horas semanales, fueron decisivas en la competitividad inicial de las manufacturas coreanas. Esto ha planteado un debate intenso en las ciencias sociales respecto de la necesidad o no de gobiernos dictatoriales para avanzar en la industrialización y el desarrollo. Al final retomamos este tema.

XII. COREA Y LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO

La “crisis asiática” de fines de los años noventa obligó a una reestructuración económica severa, incluyendo el disciplinamiento e incluso la quiebra de varios de los *chaebols* —Daewoo, por ejemplo—. En el marco de un severo programa de ajuste contraído con el Fondo Monetario Internacional (FMI), se dio inicio a un gradual desmonte de las políticas proteccionistas, se privatizaron empresas, se redujeron los subsidios estatales a los *chaebols* y se abrieron espacios de mayor vida democrática.

Tras el impacto de “la crisis asiática”, la economía coreana enfrentó una nueva etapa, con mayor apoyo en el mercado y al acometer una política muy activa de negociaciones comerciales bilaterales. Ésta surge, por una parte, ante el despliegue de las negociaciones comerciales bilaterales que van realizando los Estados Unidos y la Unión Europea, y, por otra, ante el estancamiento en las negociaciones multilaterales en la Organización Mundial del Comercio (OMC). También influye de modo destacado la creciente compe-

¹³ Tras el asesinato del general Park, asumió de emergencia su primer ministro, el civil Choi Kyu-hah, quien llamó a elecciones y las ganó. Duró sólo seis días en el cargo y fue derrocado.

tencia de China en los mercados internacionales en rubros donde Corea empieza a ser desplazada. Por ejemplo, hace pocos años China remplazó a Corea como el primer exportador de embarcaciones marítimas, y esa presión competitiva empieza a ser percibida por las empresas coreanas en varios sectores.

1. Agenda activa de negociaciones coreanas

Tras la negociación con Chile, cuyo acuerdo entró en vigor en 2004, sobrevienen los convenios de Corea con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) y Singapur (2006); la India (2010); ASEAN (de 2007 a 2010); la Unión Europea y Perú en 2011; los Estados Unidos en 2012; Turquía en 2013; Australia en 2014; China, Vietnam, Nueva Zelanda, Canadá y Colombia en 2015; Centroamérica en 2016, y recientemente con el Reino Unido en 2019. Con esta nutrida agenda negociadora, Corea se transformó rápidamente en uno de los países más activos en este tipo de negociaciones. Ello, sin embargo, no ha significado que reduzca su interés por las negociaciones multilaterales y, de hecho, en la reciente nominación de la nueva jefatura de la OMC, quien llegó a la última ronda de votación fue justamente la ministra de Comercio Yoo Myun-he, de gran experiencia negociadora. En las negociaciones en curso o en tratativas previas se encuentran Israel, Camboya, Filipinas, Malasia, México, Uzbekistán y Rusia.

El tratado de libre comercio de Corea con los Estados Unidos se firmó en junio de 2007 y entró en vigor en marzo de 2012. La administración de Trump forzó su renegociación con la presión de alzas de aranceles sobre diversos productos coreanos. La renegociación entró en vigor en enero de 2019 y los principales cambios fueron los siguientes: 1) Corea reconoce los estándares estadunidenses en partes automotrices y en las pruebas automotrices de emisión; 2) duplica la cuota anual de 25 000 vehículos por empresa estadunidense exentos de cumplir las normas de seguridad coreana; 3) “acepta” la “restricción voluntaria” de sus exportaciones de acero, con una cuota de 70% del promedio de los últimos tres años, y 4) acepta una tarifa de 10% —antes exenta— en aluminios y de 25% en camiones. Vale decir, Corea fue una de las primeras economías afectadas por el proteccionismo de Trump, y se vio obligada a aceptar un estándar desnivelado de la negociación, en favor de los Estados Unidos, so pena de enfrentar mayores aranceles en su ingreso al mercado estadunidense.

Tras ocho años de complejas negociaciones, se firmó en la Cumbre ASEAN de noviembre 2020 lo que constituye el acuerdo comercial más importante del mundo. El RCEP incluye a China, Japón, Corea del Sur, Australia, Nueva Zelanda y a las 10 economías del ASEAN (Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Vietnam). Éste es un objetivo de larga duración en la diplomacia china y Occidente lo dio por muerto en varias ocasiones. El momento en que se concreta es llamativo: 1) en la peor recesión mundial después de la segunda Guerra Mundial; 2) en la peor pandemia mundial en un siglo; 3) en medio de la intensa disputa comercial y tecnológica entre los Estados Unidos y China; 4) con una tenaz campaña de Trump por bloquear a Huawei y otras empresas chinas en Asia; 5) con un gran esfuerzo estadunidense para aislar a China de sus socios en la región asiática.

El RCEP cubre 29% del producto mundial, 30% de la población mundial y cerca de un tercio de la inversión extranjera directa que se realiza en el globo. La concreción del RCEP es un signo destacado del desplazamiento del eje de gravitación económica del Atlántico al Pacífico y desde Occidente hasta Asia del Pacífico. Dicho fenómeno ya lleva al menos una década y el RCEP lo acentúa. Este acuerdo es muy importante para Corea, pues incluye a sus principales socios, China y Japón, además de las 10 economías de ASEAN.¹⁴

Las autoridades coreanas insisten en que el conjunto de estas negociaciones es muy relevante, pues con ellas buscan reducir su elevada dependencia del mercado chino y de otras economías asiáticas, y además prepararse estratégicamente para escenarios futuros de cierta convulsión, asociados con los conflictos comerciales y tecnológicos entre los Estados Unidos y China. La gran presencia de empresas coreanas en las cadenas de valor asiáticas, bastante estructuradas en torno al *hub* chino, está obligando a un esfuerzo de readecuación de tales cadenas en el que se privilegian la resiliencia y la seguridad en el suministro ante eventuales *shocks* comerciales o geopolíticos. En este sentido, ampliar la diversidad de mercados para exportar con aranceles bajos o nulos o desde los cuales se puedan importar bienes y servicios con la misma disposición es un claro objetivo de la actual política comercial coreana.

¹⁴ Corea, además, está negociando un acuerdo de libre comercio trilateral que la vincularía con mayor profundidad a China y Japón.

XIII. ¿QUÉ RESCATAR Y QUÉ NO DE LA EXPERIENCIA COREANA?

Un primer mensaje indica que sigue siendo posible y necesario aprovechar la apertura comercial para diversificar exportaciones con el fin de tener más exportaciones manufactureras o de recursos naturales, con mayor incorporación de tecnologías y conocimientos. Transitar en esa dirección reclama una política específica de desarrollo productivo que apoye con infraestructura, tecnología, financiamiento y capacitación a aquellos sectores que se desea impulsar; que refuerce en particular el apoyo a las pymes para incorporarlas como exportadoras directas o indirectas en el carril exportador, y que busque reducir las brechas de productividad según el tamaño de las empresas. El efecto sistémico de estas políticas jamás se desarrollará por el mero accionar del mercado. Tampoco tiene sentido esperar que el Estado por sí solo sea capaz de abordar estas complejas tareas.

El desafío alude entonces a una sólida alianza público-privada, con visión prospectiva, para concordar en los objetivos del país que se desean para los próximos 20 o 30 años. Esa alianza no involucra sólo a gobierno y empresarios, también debe incorporar a las organizaciones laborales. La experiencia igualmente sugiere evitar el maridaje entre gobierno y conglomerados empresariales que durante décadas acompañó al elevado crecimiento en Corea con corrupción, captura del gobierno por los *chaebols* y limitado espacio para el debate democrático. El desafío radica entonces en trabajar en esquemas público-privados en condiciones de la mayor transparencia, con sólidas regulaciones a los conglomerados económicos y con elevados estándares democráticos, esto es, que las principales decisiones de políticas públicas respondan efectivamente al juego democrático. Si ello operase y si pudiéramos asimilar algo de la apuesta coreana por la educación, la innovación y el cambio tecnológico, entonces estaríamos encontrando el camino al desarrollo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial (1991). *World Development Report: The Challenge of Development*. Nueva York: Oxford University Press.
Banco Mundial (1993). *The East Asian Miracle. Economic Growth and*

- Public Policy. A World Bank Policy Research Report.* Nueva York: Oxford University Press.
- Banco Mundial (2021). World Bank Data. Banco Mundial. Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org/>
- csis (2007). *The Aging of Korea. Demographics and Retirement Policy in the Land of Morning Calm.* Washington, D. C.: csis.
- Datosmacro.com (s. f.). *Expansión.* Recuperado de: <https://datosmacro.expansion.com/>
- Fajnzylber, F. (1983). *La industrialización trunca de América Latina.* México: Nueva Imagen.
- Jung, M. K. (2020, 7 de mayo). “Korean New Deal” aims to revive economy through digitalization. *The Korean Herald.* Recuperado de: http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20200507000889&ACE_SEARCH=1
- Kim, T., y Lee, Y. (2006). Empirical Analysis of Value of Earlier Investment in Education. Comité de Reforma Educacional, Corea (citado en Sakong y Koh, 2012).
- Lee, J. W. (2014, 20 de marzo). South Korea’s feminine future. *Project Syndicate.* Recuperado de: <https://www.project-syndicate.org/commentary/lee-jong-wha-argues-that-the-country-s-economic-prospects-depend-on-increasing-the-employment-rate-of-women>
- Lee, J. W. (2015, 26 de enero). Starting South Korea’s new growth engines. *Project Syndicate.* Recuperado de: <https://www.project-syndicate.org/commentary/south-korea-economic-growth-strategy-by-lee-jong-wha-2015-01>
- Mimbs, C. (2020, 5 de mayo). The Covid-19 outbreak. *The Atlantic.*
- OCDE (2018). *PISA 2018. Results* (vol. I: What Students Know and Can Do). París: OECD Publishing. Recuperado de: http://archivos.agenciaeducacion.cl/PISA_2018_Results_Volume_I_English.pdf
- OCDE (2021). Education. Better Life Index. Recuperado de: <https://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/education>
- OEC (2021). OEC. Recuperado de: <https://oec.world>
- Orchard, P. (2020, 20 de abril). South Korea after Covid-19. *Geopolitical Futures.*
- Pak, M. (2020). Korea: Roadmap to narrow digital gaps. Ecoscope OECD. Recuperado de: <https://oecddecoscope.blog/2020/08/11/korea-roadmap-to-narrow-digital-gaps/>
- PNUD (2020). Korean New Deal for the Post-Covid-19 era. PNUD.

- Recuperado de: https://www1.undp.org/content/seoul_policy_center/en/home/presscenter/articles/2019/Collection_of_Examples_from_the_Republic_of_Korea/korean-new-deal-for-the-post-covid-19-era.html
- Sakong, I., y Koh, Y. (2012). *La economía coreana. Seis décadas de crecimiento y desarrollo*. Santiago: CEPAL/Korea Development Institute/Korean Council for Latin America and the Caribbean.
- Stangarone, T. (2020, 25 junio). South Korea's Digital New Deal. *The Diplomat June*.
- Tharoor, I. (2020, 16 de marzo). South Korea's corona virus success story underscores how the U. S. initially failed. *The Washington Post*.
- Westphal, L. (1990). Industrial policy in an export-propelled economy: Lessons from South Korea's experience. *Journal of Economic Perspectives*, 4(1), 41-59. doi: 10.1257/jep.4.3.41
- Youngsun, K. (2012). El crecimiento de la economía coreana y el papel del gobierno. En *La economía coreana. Seis décadas de crecimiento y desarrollo*. Santiago: CEPAL/Korea Development Institute/Korean Council for Latin America and the Caribbean.