

LA IMPORTANCIA DE LA POLITICA ECONOMICA PARA EL DESARROLLO: EL CONTRASTE ENTRE COREA Y TURQUIA

Anne O. Krueger*

EXTRACTO

Durante los primeros años del pensamiento sobre el desarrollo existía bastante escepticismo sobre la importancia que podía tener el análisis tradicional "neoclásico" y sus implicancias de política. En ningún campo era esto más cierto que en el comercio internacional, donde las dudas se referían a la tasa a la cual los países en desarrollo podían expandir sus exportaciones (pesimismo respecto de la elasticidad), al futuro de los términos de intercambio de los productos primarios y a la habilidad de los países en desarrollo de experimentar un crecimiento industrial satisfactorio en ausencia de alta protección a su industria naciente.

Tres fenómenos han demostrado que este escepticismo no tenía fundamentos: la evidencia empírica no ha apoyado el pesimismo de la elasticidad de las exportaciones respecto a los términos de intercambio, desarrollos analíticos han revelado dificultades no previstas anteriormente por los defensores del libre comercio y, finalmente, las experiencias de los países que han adoptado políticas proteccionistas han sido menos satisfactorias que para los PED que se han abierto al exterior.

De los desarrollos analíticos importantes, el trabajo primigenio de Max Corden sobre la protección efectiva, fue clave para el pensamiento respecto de política comercial y desarrollo. El énfasis impuesto por Corden, tanto en su investigación como docencia, sobre la importancia de la política comercial y sus contribuciones a la discusión del tema, ayudaron a enfocar la atención hacia la importancia de estos asuntos e influenciaron a sus colegas como a toda una generación de alumnos. Su planteamiento analítico, cuidadoso y sencillo, hizo mucho por clarificar los temas y ayudó a acelerar el momento de variar las políticas.

A pesar de que una buena teoría puede apoyar las decisiones de política, ella por su cuenta no puede orientar respecto de la importancia cuantitativa de estas decisiones. Se requiere de una variedad de métodos que permitan evaluar la importancia cuantitativa de los cambios de política.

Uno de estos métodos consiste en la comparación entre países con regímenes de política distintos. Un par interesante es Corea y Turquía; los dos comenzaron en los años 50, con un legado de políticas comerciales restrictivas y severos desequilibrios macroeconómicos. Turquía continuó con su estrategia proteccionista hasta 1980, mientras que Corea cambia de política en los años 60.

En todos los países hay circunstancias únicas que hacen que cualquiera comparación esté sujeta a muchas calificaciones. Sin embargo, la similitud y diferencias entre Corea y Turquía los hacen un caso de estudio para demostrar la importancia de la política comercial y, por lo tanto, de las contribuciones de Corden, en el proceso de desarrollo.

ABSTRACT

In the early years of thinking about development, the majority of policy-makers and development economists were skeptical -- to put it mildly -- about the importance of the traditional "neoclassical" analysis and policy prescriptions. In no field was this more true than international trade, where doubts were expressed about the rate at which developing countries could expand their exports (elasticity pessimism), the probable future of terms of trade for primary commodities and the ability of developing countries to experience satisfactory industrial growth in the absence of high walls of protection surrounding their infant industries.

Three phenomena proved that much of that skepticism was ill-founded. First, empirical evidence failed to support elasticity pessimism with regard to the terms of trade. Second, analytical developments revealed difficulties with a protectionist strategy even beyond those that had earlier been pointed out by advocates of free trade. Third, experience in developing countries that adopted protectionist strategies proved less satisfactory than had been anticipated, while those developing countries that adopted more outer-oriented trade strategies had performance that usually exceeded expectations.

Of the analytical developments that were important, Max Corden's seminal work on effective protection was a key element in the gradual shift in thinking about trade policy in relation to development. His emphasis, in both his teaching and his research, on the importance of trade policy, and his contributions to trade policy discussions, helped focus attention on the importance of these issues, and influenced both his colleagues and a generation of students. His careful, straightforward, analytical approach did much to clarify the issues and to speed the time when policies might shift.

Although good theory can inform policy decisions, it cannot by itself yield guidance as to the quantitative importance of those decisions. A variety of methods of attempting to assess the quantitative importance of policy shifts are needed.

One such method involves a comparison of countries with different policy regimes. An interesting pair is Turkey and Korea. Both started out, in the 1950s, with a legacy of highly restrictive trade policies and severe macroeconomic imbalances. Turkey maintained a broadly restrictionist trade strategy until 1980, whereas Korea shifted in the early 1960s. While all countries have unique circumstances that make any comparison subject to numerous qualifications, the similarities and differences between these two countries make an interesting case study that demonstrates the importance of trade policy, and therefore of Corden's contributions, in the development process.

*Professor of Economics, Duke University.

Este trabajo es una traducción del mismo artículo aparecido en "Protection and Competition in International Trade Essays in Honor for W. M. Corden", ed. Henryk Kierzkowski, Basil Blackwell, 1987.

Estoy en deuda por sus valiosos comentarios, de una versión anterior, con Bela Balassa, Vittorio Corbo, Kemal Dervis, Kwang Suk Kim, Chong Nam, Julio Nogues, Sarath Rajapatirana y Rusdu Saracoglu.

LA IMPORTANCIA DE LA POLÍTICA ECONOMICA, DE DESARROLLO: CONTRASTES ENTRE COREA Y TURQUÍA*

Anne O. Krueger

1. INTRODUCCION

En los primeros años del pensamiento acerca del desarrollo, la mayoría de los economistas del desarrollo económico y quienes creaban las políticas estaban escépticos —por decirlo suavemente— acerca de la importancia del análisis tradicional “neoclásico” y sus recetas económicas. En ningún campo fue esto más cierto que en el del comercio internacional, en cuyo caso se expresaron muchas dudas respecto al ritmo al cual los países en vías de desarrollo podrían expandir sus exportaciones (pesimismo sobre las elasticidades), como también sobre las futuras condiciones de intercambio para productos básicos y la capacidad de los países en desarrollo para lograr un crecimiento industrial satisfactorio en ausencia de altas barreras aduaneras proteccionistas alrededor de sus incipientes industrias.

Tres hechos probaron que dicho escepticismo no tenía base. Primero, el pesimismo sobre las elasticidades en relación a los términos de intercambio no fue empíricamente apoyado. Segundo, múltiples desarrollos analíticos revelaron dificultades con una estrategia proteccionista, aún mayores que las que habían sido señaladas por los promotores del libre comercio. Tercero, la experiencia en países en desarrollo que siguieron estrategias proteccionistas, probaron ser menos satisfactorias que lo que se había presupuestado, mientras que aquellos que adoptaron políticas más abiertas lograron resultados que generalmente excedieron lo esperado.

De los elementos de análisis más importantes, el concepto de protección efectiva fue ciertamente clave. Al demostrar que el mismo arancel nominal podía implicar distintos rangos de protección al valor agregado de pro-

**Estudios de Economía*, publicación del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile, vol. 15, n° 2, agosto de 1988.

ductores de diferentes ítemes, el concepto sirvió para resaltar la imposibilidad de una estructura de protección "racional": el único arancel efectivo parejo resultará ser un arancel nominal uniforme, el cual, a su vez, implicó una tarifa de protección cero o aranceles nominales y subsidios de exportación una vez que se reconoció que los aranceles no afectaban los precios de los productos exportables.

El trabajo inicial de Max Corden sobre protección efectiva fue un elemento base en el cambio gradual del pensamiento sobre política comercial en relación al desarrollo. Su énfasis, tanto en sus enseñanzas como en sus investigaciones, acerca de la importancia de la política comercial y su contribución a discusiones de política económica, ayudó a centrar la atención en la importancia de estos temas e influenció a sus colegas y a toda una generación de estudiantes. Su tratamiento cuidadoso, directo y analítico hizo mucho para clarificar los conceptos y aceleró el plazo en que las políticas debieran cambiar.

Aun cuando una buena teoría puede influenciar las decisiones de política comercial, no puede por sí mismo guiar acerca de la importancia cuantitativa de esas decisiones. Además, la mayoría de las políticas se implementa en un ambiente donde muchos otros cambios están ocurriendo simultáneamente, siendo a menudo difícil para el analista basado en la experiencia de un solo país, deducir la importancia cuantitativa de un cambio en particular. Por ello se requieren una variedad de otros métodos para tratar de medir la importancia de los cambios de políticas, ninguno de los cuales podría ser conclusivo por sí solo, pero que por medio del peso de evidencias acumuladas permite emitir juicios más sólidos.

Uno de tales métodos es uno comparativo entre dos países con políticas diferentes. Un par de países interesantes son Turquía y Corea, que son el tema de este estudio. Ambos partieron en los años 50 con un legado de política económica altamente restrictiva y severos desequilibrios macroeconómicos. Turquía mantuvo una estrategia comercial bastante restrictiva hasta 1980, mientras que Corea la cambió a principios de los años 60. Aun cuando todos los países tienen circunstancias particulares que hacen que cualquier comparación quede sujeta a numerosas calificaciones, las similitudes y diferencias entre estos dos países constituyen un interesante caso que muestra la importancia de la política económica —y por consiguiente de la contribución de Corden— en el proceso de desarrollo. Es por ello que esta comparación entre Turquía y Corea parece un tributo apropiado para él.

De este contraste, la lección de que las "políticas importan" sobresale nítidamente. Cualquier observador de países en desarrollo durante los años 50, habría concluido que, en casi todos los campos, Turquía tenía mejores perspectivas de desarrollo. Sin embargo, las reformas coreanas de principios

de los 1960 produjeron un cambio fundamental en la economía. Aun cuando Turquía efectuó algunos cambios de políticas a fines de los 1950, tales reformas se centraron solo en corregir algunos desequilibrios macroeconómicos inmediatos y no incluyó cambios en la estructura de incentivos.

La sección 2 da información y antecedentes acerca de la estructura económica y otras circunstancias de ambos países a principios de 1950. La sección 3 sigue la evolución de las políticas económicas del período 1960-1985 en ambos países. La sección 4 compara los resultados económicos de ambos países.

2. SIMILITUDES Y DIFERENCIAS INICIALES

2.1. Herencia pre 1953

La comparación de dos países cualesquiera, especialmente con antecedentes culturales y geopolíticos muy dispares, es siempre arriesgada. En algunos aspectos muy fundamentales, Turquía y Corea son muy diferentes.

Aun cuando los turcos siempre fueron un grupo definido, Turquía era el centro del Imperio Otomano hasta la primera Guerra Mundial, emergiendo luego como nación turca independiente bajo el mando de Atatürk.¹ La separación del Imperio Otomano trajo consigo: (a) la declaración que Turquía era un estado secular (b) la introducción del alfabeto latino y (c) un esfuerzo consciente para modernizar y adoptar sistemas políticos, legales y económicos más afines con los de Europa que aquellos asociados al pasado otomano. Sin embargo, la gran mayoría de los turcos son musulmanes y sus lazos culturales con el Este Medio se mantienen. Uno podría aventurar la generalización que Turquía está atrapada entre el Este Medio y Europa y lucha por encontrar su propia identidad entre estas dos grandes y disímiles regiones.

En 1920 y 1930 todas las instituciones que serían importantes en los años de la postguerra fueron creadas. Para los fines presentes, nos limitaremos a anotar los acontecimientos que afectaron significativamente el crecimiento del período post-1950. Luego de una etapa de relativo *laissez-faire* en los años 1920 con bajísimo crecimiento, el gobierno rechazó tal filosofía y se cambió a una política de estatismo activo en los 1930. A pesar de que estatismo como enunciado contiene gran cantidad de elementos con importantes implicancias políticas (como la visión de que no habían intereses económicos particulares y, por consiguiente, no habría reconocimiento de rol o derecho alguno a grupos particulares tales como sindicatos o industria-

¹Véase Lewis (1968) por una historia.

les), la mayor y más duradera herencia fue el establecimiento de un número de Empresas Económicas Estatales (EEE), que producían y comercializaban una variedad de bienes agrícolas, minerales y productos manufacturados. Muchas de estas EEE producían productos que con anterioridad se importaban. Altas barreras arancelarias fueron establecidas para proteger las nuevas empresas. A fines de los años 1940 se estimaba que más de la mitad de la producción industrial turca se originaba en la EEE, las que producían y continúan produciendo una variedad de productos de sustitución de importaciones, cubriendo desde textiles, vestuario y zapatos hasta productos derivados del petróleo, papeles, fertilizantes y acero. En la mayoría de las actividades hay también, sin embargo, producción privada.

Los años 1920 y 1930 vieron una gran expansión de la educación turca y un incremento de sus logros académicos. Aún así, en 1950 casi la mitad de la población de más de 14 años de edad era analfabeta.

Corea, en contraste, tenía una larga historia como nación independiente antes del siglo XX, pero fue ocupado como colonia por los japoneses en 1910. Corea está situada entre dos gigantes geográficos del Asia Oriental —entre China y Japón— tal como Turquía entre Europa y el Este Medio. Aun cuando hay una tradición confusiana en común con sus vecinos asiáticos, los coreanos han sido un grupo étnico distinto y una nación por muchos siglos. Han sido introspectivos a través de su historia, salvo cuando invadidos u ocupados por uno de los dos grandes poderes asiáticos.

Durante los años 1920 y 1930, se desarrolló considerable actividad manufacturera en Corea bajo ocupación japonesa, la mayor parte en el Norte y de propiedad japonesa. Los japoneses además, constituían alrededor del 80 por ciento del personal técnico. Bajo los japoneses, poco énfasis se puso en educar a niños coreanos, y la educación que se implantó fue en idioma japonés; el uso y la enseñanza del idioma y cultura coreana fueron prohibidas.

Durante la Segunda Guerra Mundial, Turquía no fue combatiente activa, pero de todas formas quedó al margen de los mercados internacionales. La inflación subió bruscamente llegando a topes de 92 por ciento y 74 por ciento en 1942 y 1943, respectivamente (Hale, 1981). La actividad económica estaba detenida debido en gran parte a la separación del comercio internacional. En 1946, Turquía era el país más pobre de Europa con el menor ingreso per cápita y la más alta tasa de inflación. Se estimó que el PGB de Turquía creció a un promedio anual de 2 por ciento durante la década 1938-1948.

Mientras la Segunda Guerra Mundial fue un período de muy lento crecimiento para Turquía, fue un período de declinación económica para Corea, ya que los japoneses destinaron sus esfuerzos hacia la guerra. En 1945, los

japoneses se fueron y el país estaba dividido en el paralelo 38: el norte y el sur recibieron más o menos la misma superficie arable, pero el sur recibió 17 millones de personas en contraste con el norte con 8,8 millones. El resultado fue que había solo 1.309 m² de tierra arable por habitante en el sur —la mayor densidad de población en el mundo en ese tiempo. Los americanos ocuparon lo que es hoy Corea del Sur. El norte había sido la fuente de la mayor parte de la energía eléctrica y minerales y un gran porcentaje de la producción de productos metálicos y químicos mientras que el sur predominaba en textiles, alimentos procesados y maquinaria. La disrupción económica después de la guerra y de la partición fue, por lo tanto, tan grande o tal vez mayor que en algunos países donde se peleó.

Por ejemplo, se estima que en 1948 la producción textil era solo el 18 por ciento de lo que era en 1939 y la producción total fue solo el 14 por ciento del nivel de 1939 (Frank, Kim y Westphal, 1975). Tales disrupciones económicas fueron acompañadas por hiperinflación; el índice de precios al consumidor de Seúl en 1949 era 123 veces lo que había sido en 1945.

Así, el legado coreano de la guerra fue mucho peor que el de Turquía, aun cuando ambos países tenían problemas de reconstrucción y bajos ingresos. Ambos países fueron receptores de grandes sumas de ayuda foránea de los EE.UU., inmediatamente después de la guerra. Pero esa es casi la única similitud, aun cuando Corea recibió proporcionalmente mucho más ayuda que Turquía. Los eventos de la década posterior a la guerra que terminó en 1953 hicieron el contraste aun mayor, con todo aparentemente, favoreciendo a Turquía en su rápido crecimiento y en perjuicio de Corea.

Para Turquía la ayuda de EE.UU., bajo el Punto Cuatro y luego del Plan Marshall, fue principalmente dirigido a la infraestructura y a la agricultura. El Gobierno estableció altos precios de apoyo para productos agrícolas, mientras que gran parte de la ayuda se destinó a importar tractores y a convertir las llanuras y bosques de la planicie Anatólea en zonas de producción de trigo. La producción triguera tuvo un *boom* cuando los precios mundiales estaban altos y la demanda europea aumentaba rápidamente. A principios de 1950, Turquía era el mayor exportador de trigo del mundo, exportando 600.000 toneladas en 1953 y 950.000, en 1954, simultáneamente aumentando sus *stocks* internos.² El apoyo de los precios se tradujo rápidamente en problemas presupuestarios, los cuales eran la mayor causa de presión inflacionaria a mediados de los años 50, pero hasta 1959 eran compensados por la ayuda del Plan Marshall y los retornos favorables de exportación. Se estimó que el PGB real turco a precios de 1961 creció 15 por cien-

²Es dudoso si el traspaso de tierra desde bosques hacia trigo fue económico en el largo plazo; véase Hirsch y Hirsch, 1963.

to en 1951, 8,5 por ciento en 1952 y 11,2 por ciento en 1953, tasas excepcionales por cualquier medida.

La evolución de la economía coreana en el período 1946-53 se divide en dos partes. Como ya se mencionara, los dineros de ayuda se canalizaron a la reconstrucción y a mitigar los efectos de la partición. La ocupación militar de EE.UU. conllevó un programa de reforma agraria exitosa y además ayudó con reformas educacionales que resultaron en la implementación de la educación primaria universal. Así, aun cuando en 1940 la fuerza laboral coreana era probablemente menos educada que la turca, las reformas formaron la base para un rápido mejoramiento educacional en años posteriores.

Empujados por las actividades de reconstrucción y la ayuda económica externa, la producción coreana creció significativamente hasta junio de 1950 aun cuando no se llegó a igualar los niveles de fines de la década de 1930. No existen cifras de ingreso per cápita, pero un índice de producción no ponderado³ con 1946 = 100 se ubico en 171 en 1948 y 149 en 1949 (aun cuando valores que pesaban mucho en el índice como arroz, trigo, etc. subieron solo 20 por ciento sobre los niveles de 1946 y otros como clavos y loza habían crecido 4 y 8,5 veces, respectivamente. Sin embargo, cualesquiera las ganancias en producción alcanzadas en los años 1950, ellas se transformaron nuevamente en pérdidas debido a la guerra de Corea, que se extendió hasta mediados de 1953. Durante esos años, los excesos de demanda generados por los gastos de tiempos de guerra y por las demandas de las tropas de las Naciones Unidas (incluyendo turcas) intensificaron las presiones inflacionarias. Entre tanto, la invasión inicial de grandes zonas del sur, por parte del norte, fueron rechazadas por las tropas de la ONU, para ser seguidas por una reinvasión que finalmente fue rechazada en forma definitiva. La lucha destruyó gran parte de la infraestructura que había sido reconstruida a fines de los años 40. Al final de la guerra en 1953, la economía de Sur Corea estaba nuevamente gravemente afectada.

2.2. Situaciones políticas y geopolíticas

Presentar con algún grado de profundidad, un cuadro político nacional o internacional de los dos países en las décadas posteriores a 1953, llevaría este trabajo más allá de sus posibilidades. Empero, algunas observaciones son necesarias.

Primero, la amenaza que constituyó el segmento norte de la península, llevó a Corea a un grado de cohesión política que de otro modo había estado ausente. Había una imperativa necesidad de desarrollo económico que nacía

³ Frank, Kira y Westphal, 1976, p.9.

no solo de las bajas condiciones de vida imperantes, sino también del deseo de competir con el norte. Este fenómeno puede haber permitido al gobierno perseguir objetivos económicos con más decisión pero también tuvo sus costos, el presupuesto de defensa fue uno de ellos. Segundo, por el mismo motivo la política externa de Corea estaba firmemente basada en una alianza con EE.UU., grandes ingresos en ayuda en los años 1950 y una continua presencia militar norteamericana fueron las consecuencias. Tercero, por herencias de la era colonial, Corea no tuvo relaciones formales con Japón hasta 1965, cuando se logró firmar un tratado con el que Japón acordó entregar algunas reparaciones de guerra. Por lo menos hasta 1965, la proximidad a un Japón rápidamente emergente no fue un valor positivo importante al crecimiento de Corea, por lo que la participación de Japón en su comercio exterior continuó cayendo hasta 1965.

Aunque la proximidad turca a la U.R.S.S. no es igual a la división territorial coreana, la ubicación estratégica de Turquía también determinó su posición política externa. Turquía ha sido miembro de la OTAN y ha mantenido el mayor ejército de cualquier país europeo de la OTAN, recibiendo ayuda económica y militar tanto de EE.UU. como de los países europeos. Tanto en ayuda como intercambio comercial, EE.UU. y Europa Occidental fueron las economías dominantes. Por proximidad geográfica, como por ancestro y religión comunes, también había fuertes lazos con el Medio Oriente.

En cuanto a política interna, las elecciones turcas de 1950 llevaron a Adnan Menderes como Primer Ministro, terminando con el gobierno del Partido Republicano del Pueblo (PRP) de Ataturk y con la era de gobierno de partido único. Ataturk, que había sido general, dejó un fuerte legado a los militares, quienes se consideraban a sí mismos guardianes de la nación y de la tradición de Ataturk. Menderes fue reelegido durante los 1950 en un ambiente que se consideró opresivo y a fines de los años 50 hubo cargos de elección "arreglada". En 1960 los militares intervinieron, apoyaron la promulgación de una nueva constitución que entró en efecto en 1961, cuando se efectuaron elecciones regresando un gobierno civil (con el PRP triunfante en 1961 y el Partido de Justicia de Menderes en 1965). A partir de la mitad de los años 1970 hubo varios años de violencia en aumento y una economía deteriorándose con excesivo e inmanejable endeudamiento.

El gobierno parecía incapaz de resolver los problemas económicos o políticos prevaletentes, en parte, porque ninguno de los dos partidos podía obtener mayoría en el parlamento y tenía que entrar en coaliciones con uno de varios partidos minoritarios. A principios de 1980 nuevamente intervinieron las FF.AA. Esta vez una nueva constitución fue escrita, en parte para disminuir la influencia de partidos menores, pero también para evitar la recurrencia de algunos excesos que llegaron a ser aparentes en los años 70. Cuando se

realizaron elecciones en 1983 el gobierno civil del Primer Ministro Turgut Ozal operaba con poderes levemente menores que otros regímenes elegidos.

Así, a través del período de postguerra, los militares turcos tuvieron una presencia mayor en la vida política. Sin embargo, la mayoría del tiempo, el gobierno fue elegido democráticamente bajo una Constitución.

La República de Corea fue fundada en 1948 y Seungman Rhee fue su presidente y continuó en esa posición hasta 1960. El régimen de Rhee fue adecuadamente calificado como: "A pesar de la existencia de algunos aderezos de democracia el régimen de Rhee era indudablemente un gobierno autoritario. . ." (Mason, Kim, *et al* (1980), p.44).

En 1960 una revolución estudiantil con amplio apoyo de otros sectores concluyó en el derrocamiento de Rhee. Un gobierno de transición (claramente elegido en forma democrática) no pudo mantener el orden y la paz y fue depuesto por una revuelta militar. El General Park Chung Hee fue designado jefe de un Consejo Militar que revisó la Constitución para permitir un gobierno más centralizado, en la esperanza que ello impediría algunos de los aparentes excesos de gobiernos anteriores.

Se efectuaron elecciones a fines de 1963. A pesar de que la oposición obtuvo el 53 por ciento de los votos, ellos estaban fragmentados y Park fue elegido presidente con su partido controlando 110 de los 175 asientos de la Asamblea Nacional. En elecciones posteriores Park fue reelegido, primero con una mayoría abrumadora que efectivamente reconoció los éxitos del régimen y luego con menores votaciones y cargos de irregularidades en las elecciones. Pero el punto más importante vino luego de la elección de 1971 donde Park fue elegido para un tercer período. En 1972, el gobierno aparentemente alarmado por su escaso margen en la victoria abolió la Constitución e introdujo una nueva en que el presidente era elegido indirectamente asegurando la permanencia indefinida de Park en el Poder.

Park fue asesinado en octubre de 1979 a lo que siguió un período de un año antes que el General Doo-Hwan Chun fuera presidente. Su gobierno, que perdura hasta el momento en que se escribe este trabajo, anunció que solo serviría por un período y llamó a elecciones de la Asamblea en febrero de 1985, lo que debería llevar a una elección nacional indirecta en 1988 para determinar al sucesor del Presidente Chun.

Aun durante el período en que el Presidente Park fue elegido libremente, todos los observadores estaban de acuerdo que el gobierno y el poder en Corea estaban altamente centralizado. Y por períodos, incluyendo los fines de los años 1950 y desde fines de los 70 al presente, el gobierno ha sido mar-

cadamente autoritario. Su base de apoyo ha sido el desafío del Norte y su habilidad de un comportamiento económico fuerte. Así, Mason, Kim, *et al*, concluyeron que: "Mientras la posibilidad de agresión le parezca real a una mayoría de la población y mientras el crecimiento continuado aseguren mayores ingresos reales a las comunidades rurales y urbanas, la legitimidad del gobierno de Park fue ampliamente aceptada".

2.3. Estructura de las dos economías a mediados de los años 1950.

A mediados de los años 50 la guerra de Corea había terminado y el esfuerzo de reconstrucción comenzó. Mientras tanto el período inicial de rápido crecimiento en Turquía terminaba y los desequilibrios macroeconómicos inminentes se evidenciaban cada vez más. Es por ello que resulta útil contrastar las estructuras económicas de ambos países en esa fecha como punto de partida para futuro análisis.

CUADRO 1
DATOS COMPARATIVOS SOBRE LAS ECONOMIAS
DE TURQUIA Y COREA, 1952-1954

	Población (millones)	PNB (millones US\$)	Ingreso per cápita (US\$)
Corea	21,38	1.500	70
Turquía	22,46	4.717	210

Fuente: Naciones Unidas, *Per capita National Product of Fifty-Five Countries: 1952-54*, Statistical Series E, n° 4, Nueva York, 1957.

CUADRO 2
ESTRUCTURA DEL PRODUCTO COREA Y TURQUIA, 1955

	Agricultura	Manufacturas	Construcción	Otros
Corea	44,8	11,2	3,0	41,0
Turquía	41,9	14,2*	5,8	38,1

Fuentes: Corea, Banco de Corea, *National Income Statistics Yearbook, 1953-1967*; Seúl, 1968; Turquía: State Planning Organization, *First Five Year Plan, 1963-1967*, Ankara, 1964, p. 13.

*Incluye todo el sector industrial.

Los cuadros 1, 2 y 3 proporcionan ciertas magnitudes básicas. La población de los dos países era muy similar, cada uno un poco por arriba de 20

millones (ver cuadro 1), Corea era lejos el país más pobre: de acuerdo a la ONU los únicos países asiáticos con ingreso por habitante más bajo eran India y Birmania. El ingreso de Turquía de \$210 era considerablemente mayor que el de Corea aunque bastante inferior al de los países latinoamericanos más ricos e inferiores al de cualquier país europeo de la época. Así, ambos países eran pobres, siendo el estándar de vida coreano uno de los más bajos del mundo, mientras que Turquía estaba en la parte baja del espectro de los países en desarrollo de ingreso medio.

El cuadro 2 da una idea de la estructura de producción en ambos países a mediados de los 50. Como puede verse, ambos eran predominantemente agrícolas: en Turquía 74 por ciento de la población vivía en áreas rurales y la agricultura daba cuenta del 41,9 por ciento del ingreso nacional.

A pesar de esas similitudes había y hay importantes diferencias. Turquía tiene abundancia relativa de tierra, mientras que Corea tiene poca; Turquía está favorecida con una variedad de condiciones climáticas, incluyendo (a) Costa Mediterránea donde el algodón, citrus, olivos, frutas y vegetales viven por tierra rica; (b) la planicie Anatolia, más fría y con algo peor tierra, pero que tiene ventajas comparativas para el ganado, y algo menos para cultivar trigo y otros granos (c) la región del Mar Negro, donde el tabaco y las almendras son productos principales. Los recursos de Turquía son tantos que se habría esperado que ella fuese una exportadora neta de productos agrícolas a través de su proceso de desarrollo, lo que llevó a un visitante a afirmar que: "Turquía debería ser la California de Europa". Además de tierra, el país tiene grandes depósitos de cromo, cobre, carbón, hierro y una variedad de otros metales. Sin embargo hay poco petróleo y el país importa todo el que consume internamente.

En contraste, Corea tenía la menor cantidad de tierra arable por habitante del mundo en 1950 (y no de la mejor tierra). Aunque el país fue exportador neto de arroz al Japón en los 1930 ello representaba una realidad más bien asociada a la administración colonial: una vez que se inició la reforma agraria, Corea se transformó en importador neto de granos. La política coreana hacia la agricultura implicaba un cierto abandono del sector; en 1970 se cambió a la protección de la producción de alimentos para el consumo interno, principalmente sobre la base de objetivos de distribución de ingresos. Corea carece casi totalmente de recursos mineros —los minerales y el petróleo son productos principales de importación.

El cuadro 3 proporciona datos sobre la estructura de gastos observada en ambos países en 1955. Como puede apreciarse, ambos importaban bastante por arriba del valor de sus exportaciones; en el caso de Turquía, la ayuda externa y otros flujos de capital representaban 2-3 por ciento del PNB en

1950. En el caso de Corea, sin embargo, el ahorro interno era muy pequeño ya que la ayuda externa constituía el 8 por ciento del PNB alcanzado 4/5 de la inversión de 1955.⁴

El cuadro 4 presenta información respecto a la composición de las importaciones y exportaciones en ambos países. Como puede verse, las exportaciones de Turquía eran 17 veces mayores en valor total que las de Corea. Las exportaciones turcas eran primordialmente agrícolas, siendo el algodón y el tabaco los productos principales. Aun así, sus exportaciones de minerales (principalmente cromo y cobre) eran tres veces mayores que las exportaciones totales de Corea. Otras exportaciones que se registran como manufacturas en el cuadro 4 constituían no más del 9 por ciento del valor total de las exportaciones. En contraste, las exportaciones de Corea eran tan pequeñas que una tabla presentando su composición porcentual no tiene sentido. Sin embargo, las principales exportaciones eran algunos productos minerales, como también agrícolas y forestales, mientras que el saldo correspondía a productos marinos.

CUADRO 3

ESTRUCTURA DEL GASTO. COREA Y TURQUÍA, 1955 (% del PGB)

	Consumo	Inversión	Consumo del Gobierno	Exportaciones	Importaciones
Corea	86,4	12,3	8,7	1,6	9,8
Turquía	74,0	14,0	15,0	4,3	6,6

Fuente: Krueger (1974, p. 12) y Banco de Corea, *National Income Statistics Yearbook*, 1953-1967, Seúl, 1968, p.10.

CUADRO 4

COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES. COREA Y TURQUÍA, 1955^a

	Exportaciones totales (US\$m)	Exportaciones agrícolas	Exportaciones minerales (% de export. total)	Exportaciones manufactureras
Corea	17,6	23,4	51,6	25,0
Turquía ^b	305,0	75,3	15,7	9,0

Fuentes: Corea, Wontack Hong, 1976, tablas A.11 y A.12; Turquía: Krueger, 1974, p. 182.

^aLas clasificaciones de productos pueden no ser idénticas, en los dos países.

^bLos datos para Turquía corresponden a 1956.

⁴No es claro como entra el gasto e importaciones militares a las cuentas nacionales de ambos países. Corea, por medio de este periodo de rápido desarrollo, ha continuado destinando considerables recursos al gasto militar. Sin embargo, Turquía, como miembro de la OTAN, también ha tenido un gran presupuesto militar y ha recibido ayuda militar. Parece ser que los recursos destinados al gasto militar en ambos países son comparables y, por lo tanto, constituye una similitud más que una diferencia entre ellos.

Un aspecto final en relación a la estructura del comercio internacional merece por lo menos una mención: el esquema geográfico de comercio. El cuadro 5 da una pauta de los porcentajes de los principales socios de intercambio de Corea y Turquía. Como puede verse, E.E.UU. es un importante socio comercial para ambos países, pero lo es más para Corea. Pensando en sus ubicaciones geográficas, Japón era relativamente más importante para Corea (aun cuando el porcentaje japonés de las exportaciones coreanas cayó en por lo menos 50 por ciento en la década siguiente), como lo era Europa para Turquía. La gran categoría denominada "otros" para el caso de Turquía, refleja la importancia de los acuerdos comerciales bilaterales (especialmente con los países del CMEA* en las exportaciones turcas de 1950.

CUADRO 5

DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES, 1955 (%)

	Corea		Turquía	
	Export.	Import.	Export.	Import.
Estados Unidos	41,9	34,9	15,5	22,4
Japón	39,1	14,7	0,3	0,7
Comunidad Europea	0,7	19,7	43,1	38,1
Resto Europa	—	2,1	5,3	5,8
Este Medio	—	—	5,8	6,7
Otros	18,3	28,6	30,0	26,3

Fuente: Naciones Unidas, *Yearbook of International Trade Statistics*, 1955.

En suma, habían extraordinarias similitudes entre ambos países. Ambos tenían aproximadamente la misma población, ambos eran básicamente agrícolas y con bajos ingresos per cápita —siendo el coreano bastante menor—, ambos tenían un gasto militar alto y ambos eran recipientes de ayuda económica y militar. Asimismo, ambos países tuvieron períodos de gobierno autoritario y períodos cuando el gobierno fue legitimado con elecciones relativamente libres, siendo el coreano un régimen notablemente más centralizado y autoritario.

También habían diferencias significativas entre ambos países. Turquía estaba mucho mejor dotado de recursos, tanto en espacio por hombre en la agricultura como en otros recursos naturales. Turquía tuvo el período de

*N.T. CMEA: Council of Mutual Economic Assistance. Consejo de Ayuda Económica Mutua.

1946 en adelante para enfatizar políticas de crecimiento y mejorar el estándar de vida. Corea, en contraste, había sido mucho más devastada por los cambios políticos —especialmente la división territorial, la partida de los japoneses y la Guerra de Corea— y estaba a mediados de los 1950 muy atrás de la situación de postguerra inmediata de Turquía.

3. REGIMENES DE POLITICA ECONOMICA

Los resultados económicos de Turquía hasta 1955 fueron considerados de los más auspiciosos para cualquier país en desarrollo, mientras Corea seguía siendo un país devastado por la guerra. Durante los siguientes cinco años, ambos países siguieron políticas económicas similares, pero experimentaron resultados relativamente poco satisfactorios. Esas políticas son el tema de la primera parte de esta sección. A fines de los años 50 cada país se embarcó en algunas reformas necesarias, aunque los aspectos más medulares incluidos en estos paquetes de reforma, como también la extensión y profundidad de ellas, diferían ampliamente. Estos paquetes de reformas son el tema de la segunda parte de esta sección. En cada caso los paquetes de reformas dieron el esquema para las políticas económicas que se siguieron en los años 1960, lo que se discute en la tercera parte de esta sección. La cuarta parte cubre las reacciones al alza del petróleo de 1973 y la final sigue las modificaciones hechas en cada país a partir de 1980.

3.1. Políticas a fines de los años 1950

La política económica de Turquía a fines de los años 50 fue definida a partir de las dificultades que resultaron de las insostenibles políticas de tipo expansivas que fueron seguidas a principios de los años 1950. Las políticas económicas coreanas se formularon en respuesta a las exigencias de la reconstrucción de postguerra y a la necesidad de disminuir la gran dependencia de ayuda externa. Notablemente, y a pesar de las diferencias en sus orígenes, las políticas y problemas resultantes fueron notablemente similares. Las dificultades se manifestaron en cada caso en los resultados de balanza de pagos.

Como ya se ha visto, Corea dependía enormemente de la ayuda norteamericana y de los gastos militares de los EE.UU., para pagar sus importaciones. Los americanos, en efecto, pedían prestada moneda corriente coreana para adquirir productos y servicios nacionales, como también para pagar a sus tropas en moneda local. Posteriormente, se negoció el tipo de cambio al cual esta deuda se habría de pagar en dólares. La inflación creció rápidamente durante la guerra, cuando los precios reflejados en el IPC crecieron a niveles de 167, 402, 126 y 53 por ciento, respectivamente, para los años 1950 al 1953.⁵

⁵Datos del FMI, *Estadísticas Financieras Internacionales*, Suplemento de 1966/1967 (página, Corea).

A pesar de ello, las autoridades coreanas trataron de mantener el tipo de cambio nominal a un valor constante, en la expectativa de recibir mayor cantidad de dólares por los préstamos en won. Para cuando terminó la guerra el tipo de cambio estaba, así, fuertemente sobrevaluado. Frank, Kim y Westphal estiman que en 1965 en won constantes por US\$ el cambio oficial (que había variado de 180 a 250, en 1949) era sólo 55,6 won por dólar en agosto de 1953, cuando terminó la guerra. A pesar de devaluaciones periódicas, la tasa real fluctuó entre 55,7 y 154,8 en los años anteriores a 1960 y no llegó al nivel de 1949 hasta fines de 1960. De allí en adelante siempre estuvo bien por arriba de los 200 won por dólar a precios constantes de 1965.

En respuesta a las presiones que surgieron de los resultados de balanza de pagos, las autoridades tomaron diversas medidas. Primero, un sistema de tipos de cambio múltiples fue establecido, llegándose así a ocho diferentes tipos de cambios para diferentes tipos de transacciones a fines de los años 1950. Segundo, hubo un extensivo control cambiario, incluyendo permisos previos para todas las importaciones, las que no se permitían salvo que estuvieran en una lista de productos expresamente autorizados. Finalmente, se impusieron aranceles y sobretasas a los productos importados en un esfuerzo por contener el exceso de demanda. Hubo también numerosos cambios de reglamentos, y el régimen general de cambios llegó a ser caótico. A pesar de ocasionales esfuerzos para dar algún alivio e incentivos a los exportadores, la discriminación en favor del mercado interno era enorme. Dentro de las consecuencias, hubo considerable sustitución de importaciones en las industrias de bienes de consumo; además, la corrupción aumentó entre aquellos que trataban de importar lo que fue un factor importante en la caída del Presidente Rhee. Innecesario es agregar que las exportaciones cayeron seriamente; en 1960 el valor exportado fue solo de US\$33 millones comparado con los US\$40 millones en 1953, así representando aproximadamente solo un 2,4 por ciento del PGB.⁶

Tras la erosión del tipo de cambio nominal estaba, por cierto, un equilibrio macroeconómico. Aun cuando las tasas de inflación anuales no llegaron nuevamente al 100 por ciento después de 1953, el IPC subió más de 20 por ciento anual cada año hasta 1958, y llegó a ser un 66 por ciento en 1955. En aquellos días, éstas constituían las tasas inflacionarias más altas del mundo.

Los orígenes de la inflación estaban en los déficit presupuestarios del gobierno y en los mecanismos adoptados para su financiamiento. Como por-

⁶Este resultado no fue fortuito. El objetivo del gobierno de Rhee había sido maximizar entradas de ayuda, y las necesidades de la balanza de pagos se usaron como una herramienta en las negociaciones de ayuda. Véase, Cole y Lyman, 1971.

centaje del PNB, el déficit presupuestario aumentó de 1,9 por ciento en 1953 a un máximo de 7,6 por ciento en 1955 y se quedó a ese nivel hasta 1958. Una vez que las reformas económicas comenzaron, dicho déficit cayó rápidamente. El déficit se financiaba con creación de créditos, ya que el mercado financiero virtualmente no existía por reglamentación. Las tasas de interés se mantuvieron a niveles muy bajos por todo el período y fueron negativos en términos reales hasta 1958.

La tasa de crecimiento en Corea no llegó a ser significativa sino hasta 1960, a pesar de las oportunidades brindadas por el período de reconstrucción en relación a un rápido crecimiento. En términos reales, en 1960 el PNB real se estimó en 589 billones de won comprados con 422 billones en 1953, un incremento de 39 por ciento o un promedio anual de menos de 5 por ciento anual. La inversión se mantuvo en cerca del 10 por ciento del ingreso nacional, mientras que la ayuda externa continuó financiando la mayor parte de ella.

Para Turquía, los orígenes de sus problemas macroeconómicos radican en la decisión de mantener el tipo de cambio fijo de 2,8 TL por dólar en 1946. Esta tasa era manifiestamente irreal dada la inflación turca durante la Segunda Guerra Mundial. Pero el *boom* en exportaciones de trigo, la habilidad para agotar reservas que se habían acumulado con anterioridad y la disponibilidad de ayudas del Punto Cuarto y del Plan Marshall permitieron mantener esta tasa cambiaria por un largo período. Cuando en 1953 los precios de los productos cayeron, el gobierno reaccionó imponiendo restricciones cuantitativas de importaciones: ningún importador podía importar más de un cierto porcentaje de sus propias importaciones durante el año precedente. En adelante, la demanda de divisas se incrementó al persistir la inflación, pero se contenía por el complejo sistema de reglamentos prevaleciente.⁷ El sistema de transacción y pago se hizo extremadamente complejo, combinando múltiples tasas de cambio con sobretasas arancelarias para diferentes niveles de diferentes categorías de importación y bonificaciones para exportaciones de determinado tipo, licencias de importación, tarifas aduaneras, acuerdos bilaterales y chequeos de precios de exportación (véase Krueger 1974, cap. 2 para una descripción).

Hubo escasa política de industrialización consciente en Turquía en los años 50 pero el régimen de comercio exterior proveyó un mercado interno altamente protegido para cualquier proveedor de productos que compitiera con los importados. Las empresas públicas y la industria privada aumentaron su producción rápidamente hasta 1956. Casi todo eran bienes de consu-

⁷A pesar de las medidas, un considerable mercado negro se desarrolló y las estadísticas de comercio, durante ese período, indudablemente subestiman el verdadero valor del comercio.

mo, al igual que en el caso de Corea. Después de 1956 la inhabilidad para obtener materias primas, productos intermedios y repuestos seriamente afectó la producción de la industria turca.

Aun sin inflación, las dificultades de cambio internacionales habrían sido agudos, pero habían además presiones inflacionarias provenientes del déficit presupuestario y del sustento de precios agrícolas y grandes gastos públicos en infraestructura. Los déficits presupuestarios se agravaban por los esfuerzos del gobierno para detener la inflación manteniendo bajos los precios a los cuales las empresas públicas podrían vender sus productos. La consecuencia fue la existencia de fuertes pérdidas en esas empresas, las que debieron ser financiadas con créditos del Banco Central, así dando mayor fuerza al proceso inflacionario.

El control de precios condujo a serias discrepancias entre los precios oficiales y los efectivos, de manera que la inflación fue mucho mayor que aquella registrada por los índices oficiales. Pero aun tales índices indican tasas de sobre 20 por ciento para el periodo 1955-57.

3.2. Las reformas económicas de fines de 1950 y principios de 1960.

Tanto en Corea como en Turquía, la política económica a mediados de los 1950 se hacía impracticable si no se modificaban significativamente algunos parámetros claves. En Corea, los ingresos de exportación estaban estancados y el crecimiento se lograría sólo si eso cambiaba o si la ayuda foránea pudiese crecer indefinidamente. Por el contrario, los E.E.UU. anunciaron al gobierno coreano su intención de reducir la ayuda, haciendo así más oscuro el panorama en ausencia de un claro cambio de política. Además, el presupuesto fiscal estaba suficientemente desequilibrado como para esperar un ritmo de inflación acelerado, aun si se mantuvieran los niveles de ayuda, en ausencia de medidas para ajustar los gastos al ingreso.

Mientras que para los coreanos lo que promovió la reforma de política fue el reconocer la imposibilidad de mantener el crecimiento en el largo plazo, para los turcos las reformas fueron forzadas por el imperativo de la crisis de la balanza de pago. Dicho de otra manera, en Turquía la opción de cambiar los parámetros relevantes para la política económica en relación a protección, no fue considerada. El rol de las empresas estatales dentro de la economía y la necesidad de controlar toda la actividad económica no era cuestionada y no parecía haber grupo alguno que promoviera un cambio en las políticas de control y reglamentación existente. Una firme sospecha respecto de toda actividad económica privada y la creencia en la necesidad de detallada regulación y control prevalecían en la sociedad turca.

Aun cuando hubo oposición a los cambios en Corea, destacando la de poderosos empresarios que dependían del régimen de restricciones y controles para sus utilidades, el cambio de gobierno de 1960 parece haber llevado a un consenso respecto de la necesidad de una política de desarrollo y una orientación exportadora. El compromiso del Presidente Park con el crecimiento y el visible éxito de la nueva política, aseguraron la mantención de la estrategia.

En el caso de Turquía, las importaciones se financiaban con préstamos externos, en condiciones cada vez más desfavorables, hasta que finalmente ni siquiera créditos de proveedores había para potenciales importadores. En el verano de 1958, las cosechas se dejaron en los campos por falta de combustible para mover los tractores y camiones destinados a llevar el producto a mercados y puertos, mientras que muchas actividades operaban bajo su capacidad por falta de importaciones. En realidad, la situación pudo describirse como crítica desde un año antes, pero Menderes resistió todo cambio hasta que fue evidente que no había alternativa.

Las reformas turcas de mayor importancia se llevaron a cabo bajo la cobertura de un programa de estabilización del FMI en el verano de 1958. Su parte medular era un significativo ajuste del tipo de cambio (de 2,8 TL por dólar a 9,0 por dólar —aunque la política se implementó a través de sobre tasas a las importaciones y subsidios a las exportaciones, hasta que fue legitimada en 1960). Otras medidas incluyeron topes al crédito y al déficit, un intento de racionalizar el régimen de importación y una repactación de la deuda. Además, Turquía recibió importantes créditos para que pudiese continuar con un nivel normal de importaciones. La intención del gobierno, si es que hubo otra que la de satisfacer a los acreedores internacionales lo suficiente como para lograr nuevos créditos y ayuda externa, fue dar solución a los desequilibrios macroeconómicos en el corto plazo.

La racionalización del sistema de importación se implementó por medio de tres programas semianuales de importación: un Programa listaba productos sin restricciones cuantitativas (principalmente materias primas, productos intermedios usados en la producción donde no había fuente proveedora nacional); otro Programa otorgaba cuotas para importación de otros productos, mientras que un tercer Programa incluía bienes que podían importarse sólo bajo convenios de comercio bilaterales. Los bienes que no se incluían en las listas correspondientes a los tres Programas no podían importarse legalmente.

El inicio de Programas de importación regulares y, en especial, la existencia de una lista liberada, representaban una notable mejoría respecto las caóticas condiciones que prevalecían cuando los importadores, aun con li-

cencias válidas, tenían que esperar por seis a ocho meses para que el Banco Central otorgara el permiso para obtener divisas. Sin embargo, el nuevo sistema permitió al gobierno liberalizar o restringir el comercio de acuerdo con las disponibilidades de moneda extranjera y/o sus deseos de proteger la industria nacional; para ello se podía proceder cambiando bienes a la lista con cuotas o sacarlas de todas las listas, así aumentando automáticamente las restricciones. Y durante los años 1960 cambios de este tipo era una forma importante de promover la sustitución de importaciones. Los programas de importación se transformaron en el instrumento básico de protección a las industrias durante las siguientes dos décadas: en cuanto se iniciaba la producción de algún ítem, la importación de los artículos importados competitivos eran trasladados a la lista de cuotas. Cuando la producción se estimaba suficiente, se sacaba el artículo de la lista de importación, lo que significaba que no podía importarse.

Las reformas coreanas se iniciaron en 1957/58, con un primer esfuerzo destinado a la estabilización macroeconómica y a la introducción de algunos incentivos de exportación. De allí en adelante el proceso de liberalización continuó y continúa hasta hoy día.⁶ Rebajas en los gastos fiscales permitieron una drástica reducción en la tasa de expansión monetaria y la tasa de inflación cayó de su rango de 30-50 por ciento a virtualmente cero en 1959. En 1960 (después de la revuelta estudiantil), las reformas al comercio y a los sistemas de pago comenzaron. El esfuerzo inicial fue estimular las exportaciones: el comercio oficial se ajustó (por primera vez desde 1955) y además se introdujeron devoluciones de impuestos y una serie de subsidios de exportación con el fin de compensar la predisposición contra las actividades exportadoras. Después de 1960 el cambio real para los exportadores se mantuvo relativamente constante. Junto con los aumentos en los incentivos para exportar, el gobierno coreano aseguró a los exportadores que tales incentivos se mantendrían. Durante los siguientes años, estas declaraciones se acompañaron de ciertas medidas que les dieron mayor credibilidad. En primer lugar, las tasas de subsidio de exportación e incentivos tributarios se ajustaron periódicamente para que los exportadores no perdieran cuando la inflación no era compensada por variaciones en el tipo de cambio. Segundo, se desarrollaron ciertos procedimientos para que los exportadores pudiesen importar sus materias primas y bienes intermedios sin pago de derechos, siempre que ellos fueran reexportados dentro de un año. Estas medidas eran suficientemente generosas de manera que había un elemento de subsidio en el plan. Tercero,

⁶Una vez que las exportaciones se controlaron, se les permitió a los exportadores importar sin impuesto cualquier ítem usado en su producción. El porcentaje de importaciones sujeta a cualquier tipo de restricción cuantitativa cayó fuertemente a comienzos de los sesenta, pero en 1967 aún se mantenía en 39,6 por ciento, aunque estas restricciones no se aplicaban a exportadores. De ahí en adelante, la razón cayó gradualmente, alcanzando un 15,2 por ciento en 1984. Véase Nam, 1985, cuadro 3.

los exportadores eran los únicos con derecho a permisos de importación y eran así recipientes de cualquier utilidad especial en la importación (principalmente artículos de lujo). Finalmente los exportadores recibían un trato altamente preferencial para la obtención de créditos. Por los topes al interés y el racionamiento del crédito, las tasas de interés reales fueron negativas por lo menos hasta 1965 y el valor del crédito era muy substancial.

Así, las reformas coreanas tuvieron dos partes distintas: por un lado, hubo un esfuerzo para realinear la política fiscal y monetaria a fin de contener la inflación, y por otro, hubo un gran cambio retirando los incentivos de sustitución de importaciones y llevándolos a la promoción de exportaciones. Turquía y Corea fueron similares en que: a) ambos empezaron con sistemas de pago y comercio que protegían las actividades de sustitución de importaciones y discriminaban contra las exportaciones; b) tenían relativamente altas tasas de inflación y trataban de reducir el exceso de demanda; c) existieron nuevos gobiernos en los años 1960, más dedicados a las reformas que sus predecesores.

Sin embargo, ambos países diferían en tres aspectos: a) las reformas turcas fueron causadas por exigencias derivadas de la situación de balanza de pagos y de las crisis de su deuda. Las reformas coreanas, en cambio, fueron motivadas por un compromiso con el crecimiento económico por medio de las exportaciones, dado que no se podía esperar que el flujo de ayuda externa pudiese mantener el crecimiento de las exportaciones, esencial para el desarrollo económico en general. b) No hubo ninguna intención real por parte de las autoridades turcas en orden a cambiar la estructura de incentivos con respecto a bienes exportables y sustitutos de importaciones. Como la dictación del primer y segundo planes quinquenales claramente demuestran, se tenía la intención de desarrollar la industria como sector líder por medio de la sustitución de importaciones. c) El gobierno coreano reconoció el rol de los incentivos y fue esencialmente pragmático en su esfuerzo por estimular los resultados económicos, mientras los turcos seguían desconfiando de la actividad privada y se mantuvieron comprometidos en una política basada en el control directo.

3.3. Políticas aplicadas durante los años 1960

Tanto en Corea como en Turquía, las políticas aplicadas durante los años 1960 y 1970, evolucionaron en respuestas a necesidades originadas en torno a una estrategia básica que ya había sido decidida. En Turquía se originaron en problemas de divisas. En Corea, en acciones definidas que apoyarían el esfuerzo exportador.

En Turquía, los resultados iniciales fueron muy exitosos. La estabilización fue acompañada por la llegada de nuevos créditos que financiaron el nuevo flujo de importaciones. En parte, por esto, y en parte por una muy

buena cosecha, la respuesta inicial al programa de estabilización fue un sustancial incremento en la producción combinado con una fuerte reducción de la inflación (luego de un alza inicial de una vez por todas de los precios de las empresas públicas). Tal vez por eso el gobierno de Menderes comenzó a exceder los toques de créditos y presupuestos acordados con el FMI a fines de 1959, por lo que la inflación reapareció. En mayo de 1960 un golpe militar depuso a Menderes y, curiosamente, una de las primeras acciones del nuevo gobierno fue reinstaurar el programa de estabilización. A través de la década de 1960 la inflación turca se mantuvo moderada, promediando bajo un 5 por ciento anual. La política económica fue articulada en el primer y segundo planes quinquenales, poniendo a la industrialización como la meta a lograrse a través de la sustitución de importaciones.

La ayuda externa a los planes turcos de desarrollo fueron de alrededor de un 2-3 por ciento del PGB, durante la década de 1960. El cambio real para las exportaciones tradicionales a precios de 1958, que había llegado a TL 7,69 por dólar luego de la devaluación, cayó a TL 6,82 por dólar en 1963 y a TL 5,45 en 1969. Para las exportaciones no tradicionales se otorgaron algunos subsidios para compensar en parte el desincentivo inherente a la revaluación, siendo la tasa real de cambio, a precios de 1958, TL 9 por dólar en 1958, TL 7,18 en 1965 y TL 6,0 en 1969 (Krueger, 1974).

Las exportaciones respondieron al incentivo que significó una tasa de cambio real alta a principios de los 1960. Las exportaciones turcas que eran 396 millones en 1953 habían caído a 247 millones en 1958, aumentaron en 100 millones en 1959 y llegaron a un nivel de 458 millones en 1965. Mientras esto no representaba un crecimiento extremadamente rápido, la disponibilidad de ayuda, además de los ingresos de exportación, llevaron a una cómoda posición de balanza de pagos, mientras que el mayor motivo para los programas de importación, en la primera mitad de los años 1960, era proteger la industria nacional.

Para mediados de los años 1960, sin embargo, el efecto acumulado de la inflación a tasas del 5 por ciento comparada con la estabilidad de los precios internacionales, comenzaron a afectar el crecimiento de los ingresos de exportaciones, los que bajaron marcadamente. El gobierno trató de mitigar la situación dando incentivos por medio de subsidios a las exportaciones no tradicionales, las que crecieron algo más rápido a fines de los años 1960. Sin embargo, los ingresos de exportaciones tradicionales se estancaron. Entretanto, la parte importada de las inversiones planeadas, como también la producción de las industrias sustitutivas de productos de importación, generalmente excedieron lo esperado *a priori*, por lo que la demanda por moneda extranjera aumentó rápidamente.

Con solo un lento crecimiento en la oferta y un más rápido crecimiento en la demanda, los programas de importación se hicieron más y más restrictivos en 1966, 1967 y 1968. Aún así, los problemas de divisas aumentaron, de modo que para 1969, aún los que tenían licencias de importación bajo algún Programa de importación debían esperar 6 a 8 meses antes de recibir los medios de pago correspondientes por parte del Banco Central. En este ambiente, los incentivos para producir o fabricar cualquier cosa eran enormes: simplemente no había competencia importada. Aquellos productos que dependían de materias primas o bienes intermedios tenían virtualmente posiciones monopólicas, ya que sus partes estaban fuertemente determinadas por el sistema de permisos de importación. Mientras la disponibilidad de divisas caía, los beneficios por permisos de importación crecían y las tasas de crecimiento económico caían a fines de los años 1960.

Una devaluación que tuvo lugar en 1970 apuntó a dar mayores incentivos a la exportación. En el corto plazo lo logró, pero las autoridades no pudieron esterilizar el ingreso de fondos asociados con los envíos de obreros repatriados (los que habían mantenido sus fondos en el extranjero con anterioridad) y con el ingreso de capital externo. Como consecuencia, la inflación se aceleró rápidamente y así, a pesar que las exportaciones aumentaron de \$537 millones en 1969 a \$1.317 millones en 1973, la inflación medida por el índice de precios al por mayor subió de 5,6 en 1970 al 19,8 en 1973.

Mientras la política económica turca en relación a los incentivos a los bienes exportables y a la producción de productos de importación competitivos fueron impulsados por la disponibilidad de moneda extranjera, la economía política coreana en los años sesenta y setenta fue determinada por el deseo de mantener el empuje exportador. Una vez que los incentivos para las exportaciones estuvieron en aplicación, ellos sólo fueron alterados para mantener su vigencia en términos reales. La tasa de cambio real efectiva para las exportaciones casi no cambió de 1960 a 1968, aun cuando el cambio fue fijado a principios de los sesenta y quedó flotante a partir de 1964, mientras que la parte de la tasa real que originó los incentivos a la exportación (incluyendo devoluciones tributarias, subsidios de exportación y crédito subsidiado) varió ampliamente. A través del tiempo, hubo una tendencia hacia una mayor dependencia del tipo de cambio, y menor de los esquemas individuales que lo que había sido antes. A través del tiempo, además, el cambio real efectivo se ajustó en respuesta al grado de éxito de los resultados exportadores, en la medida que ellos se estimaban débiles o demasiado rápidos.

En apoyo de este impulso general otras reformas fueron también implementadas en los años 1960. Así, en 1961, un significativo cambio del sistema de protecciones reemplazó las restricciones cuantitativas arancelarias. De modo similar, en 1964 las reformas presupuestarias consolidaron las cuen-

tas fiscales e incrementaron la eficiencia del sector público, resultando en que la tasa de inflación cayó de más o menos 30 por ciento en 1963 y 1964 a 6 por ciento en 1965 y se mantuvo bajo el 20 por ciento por el resto de los años 1960. También en 1964, las reformas financieras resultaron en intereses reales positivos para depositantes, por primera vez en el período de la postguerra, permitiendo, así, reducir el grado de subsidio a las tasas de interés oficiales. En 1967, las importaciones se liberalizaron aún más y la lista positiva fue reemplazada por una negativa (y esto es, una que indicaba los ítemes que no podían importarse).

Como mencionáramos antes, la ayuda de EE.UU. fue eliminada durante los años 1960. Hasta 1966, la política coreana no alentaba la inversión extranjera y los créditos externos. Pero con menos ingresos, por concepto de ayuda externa, el gobierno cambió su posición y comenzó a promover el ingreso de capitales externos, inicialmente en forma de préstamos bancarios. Estos ingresos eran cuidadosamente controlados, con el gobierno decidiendo los montos agregados los cuales se permitirían y revisando las solicitudes individuales para ello. Después de 1970 un mayor impulso se le otorgó también a la inversión extranjera directa, aunque se ha mantenido comparativamente baja en contraste con los préstamos externos.

En todo este esfuerzo, el empuje exportador resultaba ser la base. Reuniones mensuales de ejecutivos de gobierno y empresarios se mantenían bajo la presidencia del Presidente Park, en las cuales el resultado exportador, industria por industria, era cuidadosamente revisado. En casos con exportaciones que aparecían débiles, se consultaba respecto de las dificultades existentes, y en muchas instancias los oficiales de gobierno eran instruidos para remover restricciones o para facilitar los resultados en cualquier otra forma. En el sistema coreano los personeros de gobierno fijaban metas modestas para las empresas públicas (porque metas más altas significaban más trabajo para ellos), a la vez que tenían todos los incentivos para facilitar la actividad privada —lo opuesto al sistema sustitutivo de importaciones, incluyendo el que existía en Turquía.

Ninguna medida de los sesgos existentes en los dos regímenes puede capturar con claridad la diferencia entre ellos, especialmente, porque el compromiso del gobierno de Corea dio un grado de seguridad a exportadores que fue probablemente más valiosa que algunos de los incentivos cuantitativos existentes. Sin embargo, en el estudio "Regímenes de Comercio Internacional y Desarrollo Económico" (Krueger, 1974) los sesgos de los regímenes fueron estimados (calculados) a principios de los años 1960. Para Corea se estimó que en 1966 el valor relativo de los bienes sustituidores de importación a exportables en el mercado interno, era de 0,94 veces el internacional; en Turquía, en 1969, tal relación era como 3,01 veces el valor interna-

cional. Además, la variación en las tasas efectivas de cambio y los aranceles efectivos de protección fueron mucho mayores en Corea que en Turquía.

CUADRO 6

NIVEL ESTIMADO DE INCENTIVOS EN COREA Y TURQUÍA, 1968

(a) Corea: Tasas efectivas de subsidio (%)					
	Para exportaciones		Para la industria doméstica		Promedio
Agricultura, silvicultura		-9,4		21,7	21,3
Alimentos procesados		1,8		-19,6	-18,0
Bebidas y tabaco		12,6		-20,8	-19,5
Minería y energía		2,7		4,5	4,1
Materiales de construcción		4,4		-12,9	-12,1
Productos intermedios I		26,0		-21,9	-15,7
Productos intermedios II		11,6		13,1	13,0
Bienes no durables de consumo		4,1		-15,7	-11,2
Bienes durables de consumo		1,5		23,6	19,5
Maquinaria		1,9		21,0	20,2
Equipo de transporte		-5,6		80,8	80,3

(b) Turquía: Costo de los recursos domésticos (TL por dólar)					
	Media Varianza			Media Varianza	
Alimentos y bebidas	14,11	46,06	Cemento	14,80	6,26
Textiles	13,48	43,77	Vidrio y cerámicas	10,80	28,35
Productos forestales	10,44	n.a.	Fierro y acero	13,68	29,70
Productos de cuero	10,24	n.a.	Productos de fierro y acero	93,87	43.737,12
Productos de papel	23,69	67,40	Otros productos metálicos	14,17	22,89
Productos de goma	45,59	890,49	Maquinaria y partes	21,81	139,31
Productos plásticos	37,05	843,90	Equipo de transporte	27,78	278,88
Químicos	14,56	16,92			

Fuentes: (a) Frank, Kim y Westphal (1975, tabla 10-3). Los subsidios se computaron por medio del tratamiento que Corden da a los no transables; (b) Krueger (1974, tabla VIII-1).

El cuadro 6 ilustra algunas estimaciones. Aun cuando medias y variables se ven afectadas por el grado de disociación y cobertura de las estimaciones, los datos en el cuadro dan una idea de la diferencia existente entre los regímenes turcos y coreanos. En muchos sectores el incentivo para exportar en Corea era mayor que el de vender en el mercado interno; lo opuesto fue solo el caso cuando hubo pocas exportaciones. Además, solo hubo un sector donde el promedio de protección excedió el 80 por ciento —el siguien-

te más alto fue el 20 por ciento y el rango general era entre menos 20 por ciento a un 20 por ciento positivo. En Turquía, en cambio, casi todos los incentivos eran para la producción interna y probablemente no hubo ningún sector en que el incentivo para exportar siquiera igualó al incentivo de vender internamente. Y, como dentro de distintas actividades, el rango de incentivos varió en 10 veces o 100 por ciento, con variaciones igualmente altas.

Puede haber pocas dudas, basado no solo en el cuadro 6, pero además en otras evidencias, que la estructura coreana de incentivos fue mucho más uniforme que la turca y que el promedio de incentivos para exportar fue cuando menos igual al de producir para el mercado interno. Esto contrasta violentamente con las políticas turcas, orientadas "hacia adentro".

3.4. Respuestas al alza de los precios del petróleo

Como se mencionara en la sección 2, ni Turquía ni Corea tenían petróleo. En consecuencia, los términos de intercambio de ambos países se vieron seriamente afectados por el alza de precio del petróleo de 1973/1974, aunque el aumento de los precios de las exportaciones básicas turcas parcialmente compensaron esa alza. En relación a 1972, Corea experimentó un deterioro de 23 por ciento en sus términos de intercambio (basado en valores unitarios de exportación e importación) para 1974, contrastando así con la pérdida de 20 por ciento observada en Turquía. Porque el comercio era mucho más importante que el PGB de Corea, el impacto fue mayor que en Turquía.

La respuesta de política en ambos países fue muy diferente. En parte porque sus reservas eran elevadas y la respuesta a la devaluación de 1970 seguía mejorando la balanza de pagos, el gobierno turco no hizo nada en el corto plazo. En contraste, la reacción coreana fue inmediata y drástica.

En Turquía, la tasa de cambio nominal fue ajustada solo con pequeños cambios a pesar de la rápida inflación; en 1976 el cambio nominal era TL 16,67 por dólar, comparado con TL 14,93 a fines de 1970, aunque el nivel de precios era el triple de su nivel de 1970. Aun después del ajuste los precios en dólares por inflación, el precio real de los productos importados habían caído en 40 por ciento con relación a la producción interna en el sexenio. Como la inflación se veía como un muy importante problema de política, el precio de la energía se restringió. Ninguna alteración se hizo en los parámetros frente al sector privado y los gastos públicos y la estructura tributaria no fueron alterados. En ausencia de una respuesta de política definida al aumento de los precios del petróleo, el impacto inicial fue un significativo aumento del déficit en cuenta corriente; luego de un superávit de \$660 millones en 1973, hubo un déficit de 561 millones, 1.648 millones y 2.029 millones en los tres años siguientes.

La respuesta de política coreana fue sustancialmente más compleja. El cambio nominal para exportaciones se subió de 310 won por dólar en 1970 a 398 en 1973 y 484 en 1975. Este ajuste más que compensó el diferencial entre inflaciones internas e internacionales, de manera que el poder adquisitivo —paridad, tasa de cambio deflactada efectiva (PPD, PLD, EER) para las exportaciones, aumentó de 308 won por dólar en 1970 a 396 won a fines de 1973. Aun a fines de 1975 era de 271 won por dólar, una tasa superior a cualquiera de los años sesenta.⁹ En el lado de las importaciones, el ajuste fue aún mayor— los valores correspondientes habían sido 260 en 1970, subió a 332 en 1973 y bajó a 287 en 1975.

Además de reajustar el cambio real, el precio interno de la energía se ajustó prontamente con algunos ajustes en las tasas tributarias, tomadas para compensar el impacto sobre grupos de bajos ingresos. Además, se hicieron esfuerzos sistemáticos para encontrar nuevas fuentes de ingresos en moneda extranjera, y el gobierno apoyó activamente esfuerzos para desarrollar un mercado en actividades de la construcción, especialmente en el Medio Oriente. A pesar de estas medidas de ajuste, se observó un fuerte salto en el déficit coreano de cuenta corriente y una fuerte alza de la inflación, ambas impulsadas por el aumento del precio del petróleo. Sin embargo, el gobierno pudo aumentar su endeudamiento en el mercado de capitales privado internacional para cubrir el déficit de cuenta corriente y con ella el crecimiento se reinició prontamente.

La economía coreana sufrió un año de relativamente lento crecimiento en 1974, pero continuó a un ritmo rápido en 1975, ganando confianza la capacidad del país para soportar el alza del precio del petróleo, pero reconociendo que el alza reforzaría la necesidad de ganar y ahorrar divisas, los diseñadores de la política concluyeron que Corea estaba lista para encontrar en la "próxima etapa" de desarrollo y tomó medidas para iniciar el desarrollo de "industrias pesadas", incluyendo astilleros, máquinas herramientas y una cantidad de otras industrias de ingeniería.

Para Turquía, el período 1976/1979 fue de permanente desequilibrio económico en el corto plazo, ya que políticas de expansión de la demanda resultaron en una aceleración de la inflación. La situación de la balanza de pagos empeoró y el ritmo de crecimiento disminuyó, de manera que el ingreso per cápita comenzó a caer en 1978. Aún sin los aumentos de los precios del petróleo de 1979, el gobierno turco no habría podido mantener su estrategia macroeconómica (incluyendo políticas de tipo de cambio y regímenes

⁹ Fuente: Hong (1981, cuadro 8.6). Todas las estimaciones (PPD, PLD, EER), están en won a precios constantes de 1965.

de comercio, como también políticas fiscales, monetarias y de crédito interno). Simultáneamente crecían dificultades políticas a medida que la violencia aumentaba y el gobierno no parecía poder copar con los problemas políticos y económicos.

En enero de 1980 el gobierno turco anunció una serie de reformas de largo alcance, comenzando con una devaluación masiva y el anuncio de que en adelante habría periódicos ajustes en la tasa de cambio para mantener pie con los diferenciales de inflación interna y externa. Además los precios de la producción de las empresas del sector público se aumentaron lo suficiente para reducir sus déficit y así disminuir el déficit del sector público. Esta actitud general de reforma comenzada bajo el gobierno de Demiral fue continuada por el gobierno militar comandado por el general Evren, quien tomó el poder en septiembre de 1980. En 1983, sin embargo, luego de algunas abruptas quebras en los mercados financieros, siguiendo altas tasas nominales y reales de interés, la dirección económica fue cambiada y con ello la política fiscal-monetaria se relajó. Con la elección de 1983 el Primer Ministro Ozal, quien antes había encabezado esfuerzos reformistas, reinició el programa de reformas. Las restricciones cuantitativas a las importaciones virtualmente se eliminaron; se hicieron esfuerzos para racionalizar, y aun privatizar, algunas de las empresas del Estado y una variedad de medidas para aumentar la convertibilidad de la moneda, liberalizar el mercado crediticio y el sistema bancario, y en general abrir la economía.

En Corea, los esfuerzos puestos sobre la economía por la política expansionista seguida para desarrollar la industria pesada e industria química se hicieron aparentes en 1977 y 1978. La demanda para algunos tipos de personal técnicamente preparados creció tan rápidamente que los salarios reales para personal especializado se triplicaron dentro de un período de tres años, y el diferencial entre los sueldos del personal calificado y no calificado, aumentó sustancialmente. Además, la inversión y el costo de importación de nuevas fábricas eran extremadamente altas. En parte por ese motivo, y en parte por la preocupación por las implicancias financieras para los productores nacionales que estaban endeudados en moneda extranjera, el won no se revaluó para mantener una paridad de poder adquisitivo con sus mayores competidores; y con algunas excepciones (muy notoriamente construcción de barcos) las nuevas empresas tendían a tener grandes pérdidas y a operar a una fracción de su capacidad programada. Las dificultades se combinaron con el alza del precio del petróleo y la incertidumbre política que siguió al asesinato del Presidente Park Chung Hee. A fines de 1980 la economía sufría graves macrodesequilibrios —el crecimiento real del PGB ese año fue de 6,4 por ciento. El índice de precios al por mayor aumentó 40 por ciento, de diciembre de 1979 a diciembre de 1980, el déficit de cuenta corriente saltó

al 9 por ciento del PGB y la tasa de ahorro fue virtualmente cero para la segunda mitad del año.

Varias políticas se implementaron para abordar estos problemas. Ellas incluyeron el restaurar el equilibrio macroeconómico. El crecimiento monetario que había sido 27 por ciento en 1980, cayó a 15 por ciento en 1983 y 8 por ciento en 1984. El déficit fiscal, a su vez, cayó al uno por ciento del PGB en 1983. El crecimiento del PGB volvió a su nivel del rango del 7 por ciento, el déficit de cuenta corriente bajó al 1,7 por ciento del PGB, en 1984 y la inflación bajó al 2 por ciento anual.

Así, tanto Corea como Turquía entraron a los años 1980, con problemas económicos resultantes de políticas pasadas, como también sufriendo los efectos de la recesión mundial y el aumento de los precios del petróleo de 1979. En el caso coreano, la fuente de sus dificultades estuvo en el cambio de la base industrial a industrias químicas y de ingeniería pesadas y en otras políticas, especialmente la de la tasa de cambio que se había adoptado apoyando dicha actitud. En Turquía, los problemas tuvieron sus orígenes en políticas orientadas al mercado interno y que habían sido seguidas por varias décadas. Las alzas de los precios del petróleo y otros hechos de los años 1960, exacerbaron las ineficiencias subyacentes de la economía, pero los ajustes a dichos fenómenos no podían tomarse sin dirigirse a los problemas básicos.

4. CONTRASTES EN RESULTADOS

El cuadro 7 provee datos de resultados económicos generales. Como puede apreciarse el PGB en Corea aumentó seis veces entre 1960 y 1984, mientras que en Turquía aumentó a más o menos la mitad de ese ritmo. El crecimiento turco de los 1960, había sido algo menos rápido que la de Corea, pero las diferencias fueron mucho más pronunciadas en los años 1970 y especialmente a fines de los años 1970.

El diferencial en ingresos per cápita creció aún más rápidamente, que el del PGB. A pesar de que ambos países tenían tasas de crecimiento de población de cerca de 2,9 por ciento a fines de los años 1950, la tasa turca cayó sólo al 2,5 por ciento a fines del sesenta y 2,1 por ciento en los años más recientes. Por contraste, la tasa de crecimiento poblacional en Corea, ya había caído al 2 por ciento en 1970 y a 1,6 por ciento a fines del año 1970 y principios de 1980. Mientras Corea y Turquía tenían poblaciones de apenas sobre los 20 millones, a principios de los años cincuenta, la población turca se estimó en 48,27 millones en 1984, mientras la de Corea era de 40,58 millones. Se recordará que los ingresos per cápita (precios de 1955) eran de US\$70 y US\$210 para Corea y Turquía, respectivamente, en la primera mi-

CUADRO 7

INDICADORES DEL DESEMPEÑO ECONOMICO DE COREA Y TURQUÍA,
1960-1984

	PNB real		Ingreso per cápita		Exportaciones	
	Corea (1960 = 100)	Turquía	Corea (1960 = 100)	Turquía	Corea (\$b)	Turquía
1961	105,6	102,0	102,6	99,4	0,041	0,347
1962	107,9	108,3	101,9	102,9	0,055	0,381
1963	117,7	118,8	108,1	110,2	0,087	0,368
1964	129,0	123,6	115,1	111,9	0,119	0,411
1965	136,5	127,5	119,0	111,8	0,175	0,464
1966	153,9	142,8	131,2	122,7	0,250	0,491
1967	164,1	148,8	134,5	125,3	0,320	0,522
1968	182,6	158,7	146,2	130,0	0,455	0,496
1969	207,7	167,3	162,7	133,7	0,622	0,537
1970	223,6	177,0	171,3	137,9	0,835	0,588
1971	243,1	194,9	182,7	148,1	1,068	0,677
1972	257,0	209,5	189,5	155,2	1,624	0,885
1973	293,4	220,8	212,5	159,5	3,225	1,317
1974	315,9	237,1	224,9	167,1	4,460	1,532
1975	337,8	255,9	236,5	175,6	5,081	1,401
1976	385,5	275,6	265,6	185,3	7,715	1,960
1977	434,5	294,9	294,8	194,3	10,047	1,753
1978	476,7	286,5	318,5	184,9	12,711	2,288
1979	507,7	293,9	321,0	185,8	15,055	2,261
1980	481,3	290,9	311,9	180,0	17,505	2,910
1981	511,1	302,8	326,0	181,8	21,254	4,703
1982	539,9	316,5	339,1	188,0	21,873	5,746
1983	592,2	327,2	365,7	190,0	24,445	5,728
1984	636,2	346,7	387,6	201,3	29,244	7,134

Fuente: Fondo Monetario Internacional, "International Financial Statistics", Yearbook, 1985.

dad de los cincuenta, una diferencia que aumentó durante la década. En 1983, sin embargo, los ingresos per cápita se estimaron en US\$1.240 para Turquía y US\$2.010 para Corea. En los años 1950, el ingreso de Turquía era tres veces el coreano y a principios de los 1980, era sólo un 60 por ciento del de Corea. Aun cuando las comparaciones internacionales de estándar de vida son siempre difíciles, hay poca duda de que Corea era el país más pobre en 1950 y el más rico en 1980.

Esta fundamental transformación afectó a todos los sectores de la economía. Como puede verse en el cuadro 8, la producción agrícola y la industrial crecieron más rápidamente en Corea que en Turquía, aun cuando en

CUADRO 8

INDICES DE PRODUCCION AGRICOLA Y MANUFACTURERA, 1960-1984
 (1960 = 100)

	Producción agrícola		Producción industrial	
	Corea	Turquía	Corea	Turquía
1961	110	102	105	105
1962	102	106	139	106
1963	112	110	158	122
1964	132	117	170	159
1965	134	110	180	176
1966	144	125	226	215
1967	136	127	292	238
1968	138	134	397	266
1969	158	134	479	298
1970	156	139	535	305
1971	160	149	623	337
1972	166	153	724	373
1973	170	142	982	434
1974	178	158	1.268	468
1975	202	169	1.515	506
1976	220	181	1.997	556
1977	236	183	2.405	601
1978	252	186	2.976	616
1979	258	190	3.335	584
1980	210	192	3.271	554
1981	232	195	3.709	599
1982	238	203	3.882	628
1983	240	203	4.500	662
1984	250	208	n.a.	n.a.

Fuentes: World Bank EPD (databank). Para Corea, Estadísticas del Banco de Corea: *National Income*, suplementado por IBRD Economic Report (varios números); para Turquía, datos de State Planning Organization.

ambos la industria era el sector de mayor crecimiento. Tanto en Corea como en Turquía la participación de la agricultura en el PGB cayó violentamente de 36,5 por ciento al 13,9 por ciento entre 1960 y 1984 en Corea y de 37,5 por ciento al 18,4 por ciento en Turquía. Pero a pesar de la mayor caída observada en Corea, la producción agrícola era casi 2,5 veces mayor en 1985 que en 1960, mientras que en Turquía aumentó en forma respetable, pero sustancialmente menor: solo un 62 por ciento. En el caso del sector manufacturero, su participación en el producto fue mayor en Corea: 13,7 por ciento en 1960 y 29,2 por ciento en 1984 (con un aumento de productividad de 12,55 por ciento). En Turquía, la proporción del producto manufacturero

CUADRO 9
SALARIOS REALES Y EMPLEO, 1957-1984

	Corea		Turquía	
	Salarios reales ^a 1970=100	Empleo no agrícola ^b (millones)	Salarios reales ^c 1970=100	Empleo no-agricola ^d (millones)
1957	54,8	2,01	n.a.	n.a.
1958	61,3	1,95	n.a.	n.a.
1959	62,5	1,94	n.a.	n.a.
1960	57,9	2,15	72,2	n.a.
1961	60,5	2,55	—	—
1962	60,8	2,58	77,6	2,90
1963	57,9	2,72	78,9	n.a.
1964	54,9	2,81	85,2	n.a.
1965	56,8	3,14	90,7	n.a.
1966	59,0	3,30	91,3	n.a.
1967	65,5	3,65	87,8	3,68
1968	72,8	4,00	90,4	3,68
1969	89,7	4,26	98,1	n.a.
1970	100,0	4,63	100,0	n.a.
1971	109,2	5,05	93,5	n.a.
1972	111,4	5,22	90,7	4,61
1973	119,5	5,51	98,3	4,82
1974	133,9	5,88	99,7	5,02
1975	133,5	6,23	103,4	5,20
1976	151,8	6,70	118,2	5,43
1977	175,8	7,28	125,2	5,63
1978	206,3	7,95	105,9	5,64
1979	226,4	8,31	95,1	5,72
1980	213,3	8,59	71,1	5,79
1981	206,0	8,89	65,7	n.a.
1982	225,8	9,61	63,0	n.a.
1983	245,1	10,20	66,6	n.a.
1984	259,1	10,51	68,1	n.a.

^aFuente: Kim y Roemer (1979) para 1957-1975.

^bFuente: Kim y Park (1985), p. 13 para 1968-82.

^cFuente: *IBRD Policies & Prospects for Growth*, 1980, p. 145.

Los datos de salario real se obtienen de Ugur Korum, "Turkish Export Structure and Foreign Trading Companies in Outer Oriented Framework", Mimeo, octubre 1985.

ro en el PGB aumentó en 11,6 por ciento a 23 por ciento (con un aumento de productividad de 54,8 por ciento). Así, no fue la industria que lideró el crecimiento en un país, y la agricultura en el otro; en ambas la industria surgió igual, pero el factor dominante fue el crecimiento general más rápido de Corea.

Este mayor crecimiento implicó, entre otras cosas, un más rápido incremento en sueldos reales y empleo urbano en Corea que en Turquía. El cuadro 9 da algunas estimaciones de las magnitudes del incremento. Para Corea, los sueldos habían estado virtualmente estancados a fines de los años 1950 y se mantuvieron así durante los principios de los 1960, aun cuando el empleo urbano aumentó rápidamente de 2,15 millones en 1960 a 3,14 millones en 1965. Después de 1965 la ocupación no agrícola continuó creciendo a un ritmo de casi 10 por ciento anualmente, pero los salarios reales también comenzaron a subir. En 1970, los sueldos reales habían subido un 45 por ciento sobre su nivel de 1960. De allí en adelante, a medida que la fuerza laboral se hacía más escasa, la mayor demanda por personal se reflejó en el salario real, así aumentando más del doble entre 1970 y 1980.

Los datos para Turquía están incompletos, pero durante las dos décadas posteriores a 1960 la ocupación no agrícola se estima que creció de 2,8 millones a 5,7 millones (comparados con 2,1 a 3,59 millones en Corea) y los salarios a lo más subieron en un 60 por ciento. Aun así, los aumentos en sueldos reales en Turquía habían sido causados en parte por presiones políticas y la fuerza de los sindicatos, determinando aumentos sin considerar las condiciones del mercado laboral: ellos ocurrieron a expensas de mayor empleo. Hay considerable evidencia sobre el esfuerzo puesto por los empleadores para ver modo de automatizar sus fábricas y reducir su vulnerabilidad a las huelgas y la agitación laboral. Una parte lamentable, pero seguramente esencial de las reformas turcas de 1960, fue la declinación de salarios reales que tuvo lugar.

El rápido crecimiento de Corea se reflejó no sólo en crecientes salarios reales y en mayores oportunidades de empleo, sino también en ingresos reales en aumento para todos los segmentos de la sociedad. En verdad, salvo a principios de los años 1960, para los cuales la evidencia es ambigua, y el período de énfasis en la industria pesada a fines de los años 1970, la información estadística sugiere que la distribución del ingreso en Corea, que era relativamente igualitaria a principios del período, lo fue aún más. En contraste, la turca era más desigual en 1950 y se volvió aún más con su estilo de crecimiento.¹⁰ El mayor contraste entre ambos países se da en relación con las exportaciones. Los datos están en el cuadro 7. En 1960, las exportaciones coreanas, eran \$33 millones comparadas con las de Turquía de \$300 millones. En 1984, las exportaciones coreanas eran 29,2 billones y las de Turquía

¹⁰ Todas las estimaciones de distribución del ingreso son difíciles. Para 1979 se estimó que el 20 por ciento más pobre en Turquía recibía un 9,5 por ciento del ingreso total, mientras que el 20 por ciento más rico recibía el 56,5 por ciento. Para Corea, las estimaciones correspondientes a 1976 son 5,7 y 45,3 por ciento. Véase Banco Mundial, *Reporte del desarrollo mundial*, 1985, cuadro 28.

7.13 billones. En ambos casos, la composición de las exportaciones cambió: en 1984 casi el 94 por ciento de las exportaciones coreanas eran manufacturas, mientras que para Turquía la cifra era 54 por ciento. En forma similar, las exportaciones representaban sólo el 2,4 por ciento del PGB en Corea en 1960, pero llegaron a un 38,4 por ciento en 1984. En contraste, las exportaciones turcas eran el 4 por ciento del PGB en 1960, el 6 por ciento en 1978 y solo un 10 por ciento en 1984. Además, la importancia relativa de las importaciones a la economía interna en Corea ha aumentado. Por supuesto, la expansión de la exportación de productos manufacturados fue el mayor estímulo al crecimiento industrial: la producción industrial coreana creció 45 veces en los 23 años después de 1960. La producción industrial turca era 6,6 veces lo que había sido 23 años atrás. Los datos del cuadro 8, demuestran vívidamente la diferencia en resultados.

Junto con el desempeño de Corea en relación a las exportaciones, vino su solvencia crediticia y su acceso a los mercados de capital internacionales, como lo muestra el cuadro 10. Una parte significativa de la transformación estructural de Corea fue el rápido aumento en la tasa de ahorro interno —de sólo 0,8 por ciento del PGB en 1960 a más del 20 por ciento a fines de los años 1970 y cerca del 20 por ciento a principios de los años 1980. Debe recordarse que los intereses habían sido negativos a fines de los años 1950; las reformas financieras a mediados de los años 1960 aseguró a los ahorrantes utilidades reales positivas por sus ahorros y la tasa de ahorro aumentó dramáticamente. Aun así, resultó altamente rentable atraer capital foráneo, especialmente a fines de los años 1960 y a principios de los años 1970. Como se puede ver en el cuadro 10, los flujos de capital a Corea eran mucho más importantes con relación al PGB que las de Turquía— y las coreanas eran inversiones privadas, mientras que las turcas eran en gran parte oficiales en relación al financiamiento de problemas de la balanza de pagos. Para Corea, el capital foráneo aumentó el ahorro interno en hasta un 60 por ciento a fines de los años 1960, permitiendo una tasa de inversión por sobre 25 por ciento del PGB, mientras las tasas de ahorro doméstico se mantenían bajo el 20 por ciento. Para Turquía, por el contrario, los flujos de capital se han mantenido en 2-3 por ciento del PGB, y la inversión turca que era inicialmente una fracción mayor del PGB que la coreana, no ha excedido el 20 por ciento.

Debería hacerse notar, sin embargo, que las diferencias en el desempeño del ahorro han sido muy inferiores a las diferencias en tasa de crecimiento. La mayor diferencia ha sido la eficiencia con que la inversión se ha colocado y utilizado.

También hay un interesante contraste en el frente macroeconómico. Como muestran las últimas dos columnas del cuadro 10, hasta 1970, la inflación coreana generalmente excedió a la turca. Ambos países experimentaron inflaciones aceleradas, luego de las alzas petroleras del 73 por ciento y

CUADRO 10

AHORRO, INVERSIÓN, FLUJOS DE CAPITAL E INFLACIÓN, 1960-1984
(% del PNB)

	Ahorro doméstico bruto		Inversión bruta		Entradas de capital		Tasa de inflación	
	Corea	Turquía	Corea	Turquía	Corea	Turquía	Corea	Turquía
1960	0,8	13,7	10,9	16,1	8,6	0,5	10,7	5,3
1961	2,9	12,9	15,2	15,8	8,6	0,4	13,2	2,9
1962	3,3	11,6	12,8	15,3	10,7	2,0	9,4	5,7
1963	8,7	11,1	18,1	15,4	10,4	1,6	20,6	4,2
1964	8,7	13,6	14,0	15,3	6,9	1,6	34,6	4,4
1965	7,4	13,4	15,0	14,9	6,4	1,3	10,0	8,9
1966	11,8	15,8	21,6	17,6	8,4	1,1	8,9	4,4
1967	11,4	16,5	21,9	17,3	8,8	1,0	6,4	5,1
1968	15,1	16,0	25,9	18,0	11,2	1,4	8,1	3,4
1969	18,8	15,9	28,8	17,5	10,6	1,8	6,8	6,0
1970	17,3	16,8	26,8	19,5	9,3	2,3	9,2	5,6
1971	15,4	13,6	25,2	17,3	10,7	2,1	8,6	17,0
1972	15,7	16,4	21,7	20,1	5,2	4,3	13,8	18,4
1973	23,5	15,7	25,6	18,1	3,8	-1,1	6,9	19,8
1974	20,5	14,4	31,0	20,7	12,4	0,6	42,1	29,7
1975	18,6	14,3	29,4	22,5	10,4	3,7	26,6	11,0
1976	23,1	17,7	25,5	24,7	2,4	6,3	12,1	16,0
1977	25,1	16,9	27,3	25,0	0,6	7,0	9,0	23,5
1978	26,4	14,6	31,1	18,3	3,3	4,0	11,6	50,1
1979	26,6	14,2	33,4	18,3	7,6	0,9	18,8	64,8
1980	19,9	13,5	31,5	21,4	10,2	3,5	38,9	107,9
1981	19,6	15,8	28,4	21,5	7,9	2,0	20,4	37,5
1982	21,3	16,9	26,2	20,3	4,8	2,2	4,7	25,8
1983	26,9	16,4	27,8	20,7	3,1	2,7	0,2	30,4
1984	30,1	11,0	30,0	20,1	3,3	2,4	0,7	51,6

Fuentes: Ahorro, inversión y entradas de capital: Kim y Park (1985, tabla 2-7); precios para Corea y Turquía: International Monetary Fund, *International Financial Statistics Yearbook*, 1985, pp100-1; Ahorro e inversión doméstica bruta para Turquía: State Planning Organization, entradas de capital para Turquía: International Monetary Fund, *International Financial Statistics Yearbook*, 1985, pp. 628-9.

del 79, aun cuando Turquía estaba pasando por un período de acelerada inflación, a fines de los años setenta. Luego de 1980 fue un objetivo central en ambos países el controlar la inflación, aun cuando en el caso turco se continuó con una apertura de la economía. Como las cifras del cuadro 10 muestran, Turquía continuó experimentando tasas de inflación de dos dígitos con tasas de cerca del 50 por ciento en 1984 y 1985; en contraste, en Corea la inflación cayó a menos de uno por ciento anualmente en 1984 y 1985.

5. CONCLUSIONES Y POSTDATA

Hay demasiados factores en juego que influyen el desempeño económico de un país dado, o de cualquier par de países, como para que un análisis entregue conclusiones irrefutables. Sin embargo, el contraste entre Corea y Turquía es impresionante. De acuerdo a casi cualquier medida, Turquía era el país más afluente en los años 1950 y tenía mejores condiciones para el desarrollo económico: sus recursos naturales eran muy superiores, su tasa de ahorro y nivel de ingresos por habitante eran mayores y su récord de crecimiento parecía excepcionalmente bueno. Corea, en los años 1950, no pudo crecer rápidamente a pesar de las oportunidades para un crecimiento sobre el promedio, como generalmente se producen como secuela de una guerra. Su tasa de ahorro era excepcionalmente baja y sus resultados de exportación muy malos. La dotación de recursos naturales per cápita era también mala.

En cuanto a que si hay ventajas o desventajas económicas en una alianza militar con EE.UU., ambos países la tuvieron. En cuanto a proximidad a zonas en crecimiento rápido que afectan el crecimiento, Turquía tuvo a Europa y Corea a Japón. Ambos países estaban sujetos a desequilibrios macroeconómicos en los años 1950 y sus tasas de inflación eran muy altas por estándares mundiales. Ambos adoptaron reformas a fines de los años 1950 y principios de los 1960. En Corea, las reformas al sistema de comercio fue central y su cambio de orientación fue el logro que perduró del período. La inflación se desaceleró, mientras que cambios en el presupuesto gubernamental y tasas de interés reales en aumento, alentaron el ahorro interno. Estos fueron cambios significativos, pero lo fundamental fue el introducido para lograr un sistema de comercio orientado hacia el exterior. Analistas coreanos indican que había un grado de unanimidad en la perspectiva de que no pudiendo depender de la ayuda externa, no había otro camino que orientarse hacia el exterior.

Aun cuando los personeros de la ayuda norteamericana y otros participaban en discusiones y decisiones (y pueden haber sido fundamentales en convencer a quienes dictaban la política) las decisiones de fines de los años 1950 con respecto a políticas productivas parecen haber sido decisiones coreanas.

Por contraste, a mediados de 1958, el gobierno turco reconoció que la situación económica era insostenible, pero solo en el sentido de que la actividad económica estaba seriamente dañada por la detención del flujo de importaciones. Las reformas se adoptaron solo renuentemente, y solo porque parecía no haber otra forma de renegociar la deuda y procurar una renovación del flujo importador que se estimaban esenciales para detener la declinación en la actividad económica. La racionalización del caótico sistema comercial

que había precedido al programa de agosto de 1958 era un claro objetivo de tal política, pero no había intención alguna de abrir la economía o de abandonar su tradicional desconfianza hacia la actividad económica privada. En parte porque había poca fe en la eficiencia de los incentivos y en parte por la creencia en controles indirectos, las metas eran solamente el equilibrio macroeconómico interno. No había intención de modificar el equilibrio de incentivos entre bienes exportables y la producción de bienes de sustitución de importaciones. Aun cuando Turquía tuvo más éxito en mantener la estabilidad de precios que Corea durante los años 1960, el grado de protección a las firmas nacionales aumentó y Turquía se volvió más hacia su mercado interno con el paso del tiempo.

Si hay algunas lecciones básicas del contraste entre Corea y Turquía ellas son probablemente dos:

Primero: la estructura económica de un país no puede nunca tomarse como dada; debe ser vista a la luz de los incentivos económicos que nacen de la política económica y condicionan el comportamiento de las personas.

Segundo: hay una importante diferencia entre los esfuerzos de "liberalización", cuando la sola intención es la de remover algunos obstáculos contra las exportaciones existentes en la última fase de una crisis de la balanza de pagos, y una reforma cuyo esfuerzo está dirigido a cambiar la dirección del régimen comercial.

A este respecto, es importante anotar que hubo errores significativos hechos por los diseñadores de la política coreana. No es que la política económica de un país estaba "bien" y la otra "mal". Si hubo una diferencia en la formulación política en sí, ella recaía en la velocidad con la que, quienes diseñaban las políticas, reconocían sus errores y los corregían. A principios de los años 1980, todos los miembros de la comunidad económica coreana estaban de acuerdo con que el esfuerzo por promover la industria pesada había sido un error; que habían incipientes problemas del servicio de la deuda en 1969 y en diversas ocasiones posteriores. Los problemas se identificaron rápidamente en cada instancia y esfuerzos se hicieron a fin de que los errores no se repitieran. Asimismo el desempeño coreano no había dejado de tener sus inconvenientes: la liberalización de las importaciones procedió lenta y renuente y la liberalización financiera dista mucho de estar completa.

Los problemas económicos de Turquía eran aparentes a todos los observadores en 1957, en 1969 y en 1976. Sin embargo, en cada caso el hecho de que la economía estaba orientada hacia el interior permitía a los formuladores de las políticas persistir en soluciones de parche en lugar de abordar los problemas fundamentales. En un sentido, la orientación hacia afuera del ré-

gimen comercial coreano debe recibir el crédito fundamental por el mejor resultado coreano comparado con el turco. A un nivel más profundo sin embargo, se puede argumentar que fue la decisión de los diseñadores de la política coreana de afrontar sus problemas y de reconocer las dificultades tempranamente lo que, por un lado, llevó a la decisión para una estrategia comercial orientada hacia el exterior y, por otro, los llevó a abordar dificultades percibidas más rápidamente y más fundamentalmente que los turcos.

Los esfuerzos turcos por cambiar a una posición más orientada hacia el exterior comenzó en el invierno de 1980. Aún entonces, las restricciones cuantitativas no fueron eliminadas y el mayor cambio consistió en garantizar una tasa de cambio más realista. Aunque la autoridad claramente reconoció la necesidad de un cambio fundamental en la política económica, muchos turcos incluyentes, dentro y fuera del gobierno, no aceptaron los cambios. Sin embargo, un compromiso a un régimen orientado hacia el exterior ha continuado, hasta la fecha de escribir este ensayo. En medio de una recesión mundial, Turquía ha liberalizado las restricciones cuantitativas sustancialmente y ha mantenido incentivos reales para los exportadores. El desempeño de la exportación, en consecuencia, ha sido impresionante, con exportaciones que eran 2,9 billones en 1980 llegando a 7,1 billones en 1984. Los resultados han sido suficientemente impresionantes como para convencer a muchos turcos que su desconfianza anterior a la actividad económica privada pudo haber sido excesiva. Aun cuando el compromiso con un régimen orientado hacia el exterior ha sido menos firme que el coreano, dos décadas antes, se ha producido suficiente éxito como para asegurar su continuidad. Si acaso los éxitos iniciados con el cambio habrán sido suficientes para cambiar el pensamiento turco, o si el próximo cambio del poder político revertirá la liberalización lograda, hasta el momento queda por verse.

El centralismo de las políticas económicas de Corea y Turquía están fuera de discusión. La experiencia de ambos países vivamente demuestra la importancia básica de la política comercial y la importancia de análisis del tipo aventurado por Max Gorden, al tratar con el bienestar económico de los países.

Referencias

- COLE, DAVID C. y LYMAN, PRINCETON. *Korean development, the interplay of politics and economics*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1971.
- FRANK, CHARLES R. JR, KIM, KWANG SUK Y WESTPHAL, LARRY E. *Foreign trade regimes and economic development: South Korea*. Nueva York, Columbia University Press for the National Bureau of Economic Research, 1975.
- HALE, WILLIAM. *The political and economic development of modern Turkey*. Nueva York, St. Martin's Press, 1981.
- HIRSCH, EVA Y HIRSCH, ABRAHAM. Changes in agricultural output per capita of rural population in Turkey, 1927-60. *Economic development and cultural change*, 14,4, 440-57, 1963.
- HONG, WONTACK. *Factor supply and factor intensity of trade in Korea*. Seúl, Korean Development Press, 1976.
- . Export promotion and employment growth in South Korea. In Krueger et al., 1981.
- KIM, KIHWAN. *The Korean economy*. Seúl: Korea Development Institute.
- KIM, KWANG-SUK Y PARK, JOON-KYUNG. *Source of economic growth in Korea: 1963-1982*. Seúl, Korea Development Institute, 1985.
- KIM, KWANG-SUK Y ROEMER, MICHAEL. *Growth and structural transformation*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1979.
- KRUEGER, ANNE O. *Foreign trade regimes and economic development: Turkey*. Nueva York, Columbia University Press for the National Bureau of Economic Research, 1974.
- KRUEGER, ANNE O., LARY, HAL B., MONSON, TERRY Y AKRASANEE, NARONSCHAI. (eds.) *Trade and employment in developing countries*, vol. 1: *Individual studies*. Chicago: University of Chicago Press, 1981.
- LEWIS, BERNARD. *The emergence of modern Turkey*. London Oxford University Press, 1968.
- MASON, EDWARDS S., KIM, MAHN JE, PERKINS, DWIGHT H., KIM, SWANG-SUK Y COLE, DAVID C. *The economic and social modernization of the Republic of Corea*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1980.
- MITCHELL, CLYDE. *Land reforms in Asia, a case study*, Washington, DC, National Planning Association, Pamphlet, 78, 1952.
- NAM, CHONG HYUN. Trade policy and economic development in Korea. Discussion paper, 9, Korea University, Seúl, 1985.