



Artículos

¿Eclecticismo o pragmatismo? Sobre crisis económicas y libre comercio. Un contrapunto entre Argentina y Corea del Sur

Matías Benítez

El epistemólogo Larry Laudan plantea que la ciencia es, en esencia, una actividad de resolución de problemas (1987:39). La definición de lo que es un problema depende entre otras cuestiones del paradigma que hegemoniza un determinado campo o comunidad disciplinar y los diálogos que establecen con otras. La Economía no se encuentra exceptuada de esto; ya que si bien se identifican distintas perspectivas (tanto ortodoxas como heterodoxas) hay un conjunto de tópicos que son considerados relevantes y permiten configurar los términos en que se producen los debates. En este caso concreto se pueden identificar aspectos tales como la pobreza, el desarrollo y (uno de los temas que vamos a abordar en este breve escrito) las crisis económicas. Una de las cuestiones centrales que se suscitan al analizar las causas, consecuencias y medidas para la superación de las crisis refiere al rol que han operado tanto los Estados nacionales como el sector privado en cada uno de estos puntos. Particularmente en América Latina el debate entre aquellos que apoyan la primacía de la intervención estatal versus la desregulación económica como única vía para alcanzar el desarrollo pleno se ha producido en términos antagónicos. Si nos centramos en Argentina podemos identificar desde los 40's (con la experiencia del primer gobierno peronista) en adelante la persistencia de una antinomia entre estatismo y antiestatismo. Como consecuencia, este sesgo influyó en el ámbito de discusiones y formación de economistas, generando lo que el filósofo Richard Bernstein ha denominado una "ansiedad cartesiana" (1983), es decir una inclinación hacia la clasificación rígida de los elementos de la realidad. Subyace entonces una lógica maniquea que plantea la conformación de esquemas binarios (1983:28), lo cual delata una convicción sobre el carácter universal de la aplicabilidad de una determinada teoría o programa de medidas económicas, dejando en segundo plano las particularidades históricas de cada nación. En este sentido consideramos que comparar las causas y estrategias de la superación de las crisis económicas de Corea en 1997 y de Argentina en 2001 nos permite problematizar el debate sobre

la antinomia Estado-mercado, en pos de la construcción de una ciencia económica que esté basada en la búsqueda de soluciones y no en dogmas.

Ambas crisis pueden caracterizarse como consecuencia de los aspectos negativos de la globalización financiera que comenzó a acelerarse en los 90's. Para el caso de Corea del Sur Sakong y Koh agrupan las explicaciones de la crisis en dos escuelas distintas: una que hace hincapié en los fundamentos económicos internos del país y otra que puntualiza en el alto grado de inestabilidad de los mercados financieros internacionales (2018:85). Quienes defienden la primera perspectiva ponen en el centro la relación perniciosa que se generó entre el gobierno y el sector privado (el denominado "capitalismo amiguista") durante el proceso de liberalización económica en Corea que comienza a producirse ya entrada la década de 1980. En el marco de una gran expansión y transnacionalización del capital surcoreano fueron desmantelándose los mecanismos de monitoreo y control de las actividades financieras e industriales de los conglomerados. Manríquez y López Aymes sostienen que "la expansión y diversificación desenfrenada generó las condiciones de vulnerabilidad estructural e institucional que, en combinación con la turbulencia nacional y regional, condujeron a la crisis económica" (2009:173). Respecto a la segunda escuela de explicación de la crisis se resalta el hecho de que las reformas de liberalización económica debilitaron el sistema financiero, haciendo que quedara vulnerable ante maniobras especulativas que traerían como resultado la depreciación de la moneda y quiebras de empresas (Sakong y Koh, 2018:85). Esto se dio porque la desregulación del sector financiero no fue acompañada por una correlativa supervisión de sus marcos operativos. En consonancia con estas posturas (sin inclinarnos unilateralmente por ninguna de ellas) recuperamos la perspectiva de Kim para quien "la crisis se produjo por el exceso de inversión, los préstamos con riesgo de recupero y la deuda del sector privado" (2009). En síntesis, tanto la estructura económica como las prácticas corporativas crearon las condiciones necesarias para la crisis económica que azotó Corea en 1997. Sobre la crisis argentina de 2001 Bustelo establece un contrapunto con la crisis asiática, planteando que allí la causa desencadenante "fue un exceso de inversión privada (financiada con deuda externa a corto plazo) mientras que en Argentina se trató de un endeudamiento "puro", debido a la fuerte entrada de capital en forma de inversión en cartera destinada sobre todo a la adquisición de bonos gubernamentales" (2004:20). Tengamos en cuenta que Argentina durante los 90's atravesó un período de reformas estructurales que consistió en privatizaciones masivas de empresas y bancos públicos, un tipo de cambio de fijo (la convertibilidad de un peso argentino a un dólar estadounidense), y una apertura y desregulación financiera que fomentó la entrada de capitales extranjeros, y que también habilitó un crecimiento muy importante de la deuda externa (que fue principalmente pública). Si bien en los primeros años la aplicación de las medidas propiciadas por el Consenso de Washington hubo estabilidad macroeconómica, el país quedó muy vulnerable ante shocks externos tales como los que se dio con el efecto Tequila de 1995. Asimismo se registró durante esa década un aumento de la pobreza, el desempleo y la desigualdad medida por el coeficiente de Gini, así como también una consolidación del proceso de desindustrialización que había comenzado la última dictadura cívico militar. Sobre este aspecto Bustelo sostiene que "el peso de la industria en el PIB pasó del 36 por 100 en 1990 al 32 por 100 en 1999 y al 28 por 100 en 2000 (había sido del 40 por 100 en 1980)" (2004:11). Ya en 1998 Argentina entra en recesión, a la cual el gobierno entrante de De la Rúa no pudo encontrar solución. Tanto los planes gubernamentales como el programa de blindaje financiero del Fondo Monetario Internacional fracasaron. En diciembre de 2001 la crisis entró a su fase final, ya que ante los retiros masivos de depósitos bancarios que se venían produciendo el gobierno decide congelar los haberes de ahorristas en divisas. El llamado "corralito" contribuyó al desplome de la actividad económica en un marco de alta conflictividad social que ante el anuncio presidencial de estado de sitio desató una rebelión popular los días 19 y 20 de diciembre de 2001

que provocó la renuncia de De la Rúa. Para dimensionar el impacto de la crisis consideremos que entre noviembre de 2001 y diciembre de 2002 cuando se produce la ruptura de la Convertibilidad, el dólar aumenta 240%. A su vez la suba de precios en 2002 fue, del 41% (contra una deflación de 1,1% en 2001) (Astarita, 2018). En su momento más crítico el índice de pobreza alcanzó el 55% y la tasa de desocupación y subocupación un 32% (González, 2009).

En cuanto a la estrategia de superación de la crisis, en el caso surcoreano la respuesta del gobierno se centró en “reestructurar los sectores empresarial y financiero para remediar las debilidades esenciales, y recabar ayuda internacional para capear el temporal de la falta de liquidez” (Sakong y Koh, 2018:86). De esta estrategia multidimensional nos interesa destacar la reforma laboral (tanto en el sector público como privado) y la reforma del sector empresarial. La primera se planteó una flexibilización de las condiciones de contratación de la fuerza de trabajo, no solo facilitando los despidos sino además reduciendo las restricciones para el uso de los trabajadores temporales. Sobre la reforma del sector empresario los objetivos consistieron en “reestructurar las empresas insolventes que no podían pagar sus deudas y reforzar la disciplina de mercado a fin de prevenir crisis futuras” (SaKong y Koh, 2018:88). El gobierno en ese entonces entrante de Kim Dae-jung llevó medidas encaminadas a disipar el riesgo moral, mejorar la gobernanza corporativa e intensificar las presiones competitivas por medio de regulaciones hacia los *chaebols* (2018:90). A su vez el programa rescate del FMI (impopular por los ajustes que planteó) tuvo como consecuencia una aceleración en la liberalización de la economía surcoreana. Aunque parte de estas demandas se acoplaban a las que Corea había emprendido para ingresar a la OCDE (lo cual sucedió en 1996). Esto repercutió en la promoción ya a fines de los 90’s de acuerdos de libre comercio (SaKong y Koh, 2018:174). En cuanto a Argentina las políticas orientadas a la recuperación económica fueron una depreciación deliberada del tipo de cambio, la cesación de pagos (default) y renegociación de la deuda externa (lográndose una importante quita). Asimismo se crearon dos impuestos, uno a las exportaciones y otro a las transacciones financieras (Cabrera y Franisevich, 2019:544). Por último también fue muy importante la política de transferencias monetarias directas en programas sociales como el “Jefes y Jefas de hogar” que en su punto máximo (2003) alcanzaba el 20% del total de hogares y el 97,6% de los beneficiarios se encontraba por debajo de la línea de pobreza” (Weisbrot y Sandoval, 2007:11). En Corea del Sur a causa de la crisis se extendieron los programas de desempleo y obras públicas pero tuvieron un menor alcance en términos relativos (lo cual se explica porque la pobreza y desocupación en Argentina fueron mucho más altas).

Consideramos que una de las principales cuestiones a destacar a partir de lo expuesto hasta aquí es que la experiencia de superación de la crisis coreana se enmarca en la continuidad de un proyecto de desarrollo económico a largo plazo. Si bien se cometieron errores también se han posibilitado nuevos aprendizajes en la planificación de políticas públicas que enmarquen las medidas de liberalización bajo una serie de condiciones regulatorias. En Argentina si bien se logró una recuperación económica y redistribución del ingreso importante a entre 2003 y 2011 (con una recaída a causa de la crisis de 2008), este no se pudo aprovechar para sentar las bases de un modelo de planificación económica orientada al desarrollo industrial. Una orientación dualista solo repercute en la reproducción de las oscilaciones entre desregulación e intervención que han atravesado los países latinoamericanos durante su historia. El caso de Argentina es paradigmático, no solo por los cambios de orientación económica de los distintos gobiernos sino además por el carácter recurrente de sus crisis económicas. Desde ya que no planteamos que solo por eso las crisis persisten en el país, aunque sí es algo que se debe considerar. Por último abogamos por una comprensión de los fenómenos de la realidad que no atomice sus dimensiones sino que ponga de

manifiesto sus múltiples vínculos. Así como sin sociedad no hay individuos, sin Estado no hay mercado.

Las dinámicas que atraviesan la orientación comercial de los gobiernos dentro del marco más general de sus políticas económicas da cuenta de esto último. El 24 de abril de 2020 la cancillería argentina comunicó que el país se retiraba de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre el MERCOSUR y Corea del Sur. El motivo esgrimido por el gobierno argentino fue que se buscaba prevenir “los efectos de la pandemia mientras protege las empresas, el empleo y la situación de las familias más humildes”¹. Por lo que ante un marco de incertidumbre internacional y la propia situación económica adversa propusieron detener las negociaciones. Días después la Unión Industrial Argentina y la Confederación Nacional de la Industria de Brasil (dos de las más importantes corporaciones empresariales de Argentina y Brasil respectivamente) sacaron un comunicado conjunto en donde planteaban su rechazo al TLC. En primer lugar porque no habían sido debidamente consultados sobre los alcances del mismo y en segundo porque les resultaban preocupantes los efectos que podría tener su aplicación en el tejido industrial, más aun en el marco de la crisis de la crisis provocada por el COVID-19². Este episodio coyuntural no debe analizarse de forma aislada o como consecuencia exclusiva de la situación excepcional que se atraviesa a escala mundial por la pandemia. En todo caso consideramos que estas decisiones gubernamentales nos permiten problematizar la orientación en la política comercial de Argentina y Corea del Sur a lo largo del Siglo XXI.

Si bien la recuperación económica de Corea del Sur post crisis de 1997 se debió a un conjunto de factores multidimensionales que habilitaron reformas en los distintos niveles de la relación entre Estado y el mercado nos interesa centrarnos en el papel fundamental que jugó el comercio exterior. La reestructuración económica en los sectores financiero e industrial generó mejores condiciones de competitividad en el plano internacional estimulando la innovación y acelerando la asignación de recursos a actividades más productivas. Esto se vio centralmente en industrias tecnológicas con alto valor agregado (como las TICs), a diferencia de las agrícolas, pesqueras, así como las industrias livianas intensivas en mano de obra de los sectores de textiles y calzado que tuvieron mayores complicaciones para transitar la crisis (SaKong y Koh, 2018:147). El programa de reformas de liberalización económica implicó un giro en la política comercial previa a la crisis (más orientada a las necesidades de consumo interno). En este marco los tratados de libre comercio pasaron a ser una herramienta fundamental de la nueva iniciativa estratégica para el desarrollo económico surcoreano. El primer tratado de libre comercio, firmado con Chile, que ya venía en tratativas desde 1998 entró en vigencia el primero de abril de 2004. Esto constituyó no solo un hito en las relaciones entre Corea del Sur y Latinoamérica, sino también entre el Asia Pacífico y Latinoamérica (Kim, 2012). Actualmente Corea ya cuenta en la región con TLCs vigentes con Perú (2011), Colombia (2016) y, desde 2019, con Nicaragua, El Salvador, Honduras, Costa Rica

¹ <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/el-gobierno-argentino-y-el-mercosur>

² “Nuestras industrias están cerradas, sin producir y/o se están ocupando de producir bienes esenciales requeridos para enfrentar los efectos de la emergencia sanitaria” Para ver comunicado completo: <https://drive.google.com/file/d/1F2Vy2mI6YpGRvBSZovKJFuooLLvMIR3E/view>

y Panamá (este último promulgado en noviembre de este año)³ (Cruz, 2020). A nivel mundial Corea del Sur posee una de las mayores redes de acuerdos de libre comercio y es el único país junto con Chile que ha firmado tratados de este tipo con China, Estados Unidos y la Unión Europea. Esta orientación ha tenido un fuerte impacto en las tendencias del comercio entre Corea del sur y Latinoamérica que pasó de los 3 mil 800 millones de dólares en 1990 a 46 mil millones en 2019⁴. Este gran crecimiento fue posible debido a que para la década de 1990 “las exportaciones coreanas mostraban una nítida reconversión estructural, al ser bienes con alto contenido tecnológico el principal componente del flujo de exportación, 42% del total, mientras que el peso relativo de los productos intensivos en trabajo se había reducido significativamente” (Estrada López; Landa Díaz, 2012:204). La tendencia hacia especialización productiva y comercial, basada en la diferenciación tecnológica, se acentuaría para el periodo 2000-2010, en el cual alrededor de 65% de las exportaciones totales correspondió a productos con alto contenido tecnológico, mientras que los sectores tradicionales de exportación mantuvieron una participación inferior a 10% del comercio total coreano (íbid). Ya para el período 2011-2019 hubo una caída en las exportaciones (que pasaron de 40 mil millones de dólares a 26 mil millones) y un estancamiento de las importaciones (que alcanzaron 20 mil millones de dólares para los años de referencia, con su punto más bajo en 2016 con 15 mil millones, según datos de KITA). Como se puede apreciar en términos generales Corea del Sur tiene una balanza comercial positiva con la región (ver Anexo I), aunque como hemos visto esa brecha relativa se ha ido reduciendo. Tengamos en cuenta que el crecimiento de las economías latinoamericanas (entre ellas la Argentina post crisis de 2001) a partir del boom de demanda de *commodities* fue una de las condiciones en las que pudo operar exitosamente la iniciativa de TLCs de Corea del Sur (Kim, 2008). A esto además se le debe sumar el aumento de las inversiones surcoreanas en la región y los programas de cooperación para el desarrollo. En este sentido el comercio entre Corea del Sur y América Latina debe entenderse como inter-industrial (Kim, 2013; CEPAL, 2015). A su vez también hay presencia de comercio intra-industrial que favorece la industrialización. En este caso se destaca en la región México, en donde la inversión de capitales surcoreanos ha permitido la creación de maquiladoras de ensamblaje electrónico y de repuestos de vehículos (Kim, 2013).

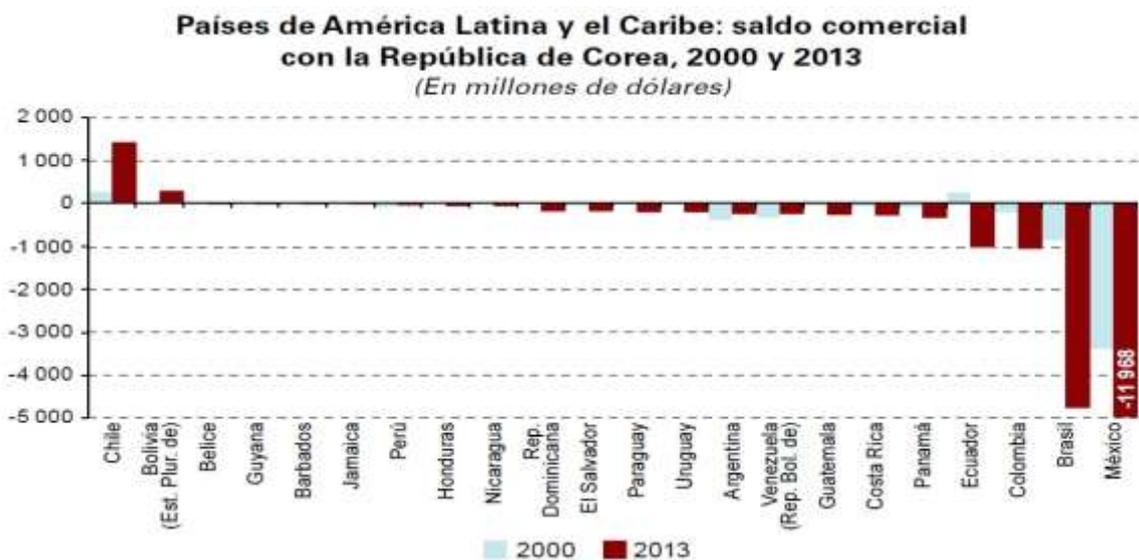
Con respecto a Argentina, Eduardo Oviedo (2016) plantea que las relaciones bilaterales con Corea del Sur pueden caracterizarse como subexplotadas tanto política como económicamente. En los últimos 5 años esta situación se ha hecho más notoria en contraste del desarrollo del intercambio comercial surcoreano con Brasil y Chile. Además los inversores surcoreanos que en muchos casos planteaban su falta de confianza a las políticas macroeconómicas de Argentina durante el gobierno de Cristina Fernández tampoco hicieron (relativamente) grandes inversiones durante el mandato de Mauricio Macri. Las que se llevaron a cabo en los últimos años tuvieron peso en el sector minero, destinadas especialmente a la extracción de litio. Se destaca la inversión de POSCO que en 2018 compró propiedades en el Salar del Hombre Muerto a la empresa australiana Galaxy Resources por 280 millones de dólares y anunció una inversión de 450 millones para producir hidróxido y carbonato de litio (Plotter y Park, 2020:43). En cambio, durante los gobiernos kirchneristas (2003-2015) algunas grandes empresas coreanas con pequeñas inversiones aprovecharon la política de expansión de demanda interna y proteccionismo del gobierno argentino para vender

³ Ver <https://www.telemetro.com/nacionales/2020/11/20/promulgan-ley-aprueba-tlc-republica/3476745.html>

⁴ Todos los datos sobre comercio bilateral provienen de KITA

sus productos en un mercado cautivo, como el caso de Samsung que en 2014 destinó 20 millones de dólares para aumentar su producción de celulares en Tierra del Fuego (Oviedo, 2016:139). Más allá de esto, el peso de Argentina como destino de las inversiones surcoreanas en la región es muy menor (3%) comparado con el de México y Brasil que para el período 2010-2019 acapararon casi el 60% del total (ver Anexo 2). En lo que refiere al intercambio comercial bilateral para el período 2015-2019 las exportaciones descendieron drásticamente (pasando de mil millones de dólares a 341 millones) y las importaciones se mantuvieron en sumas erráticas, oscilando entre los 694 y 864 millones de dólares, pero con un piso en 2018 de 405 millones. Ante lo expuesto consideramos que una manera posible de alcanzar una mayor de integración entre dos países con grados de apertura tan distantes (según datos del Banco Mundial en 2019 para Argentina el comercio representa un 32,4% del PBI mientras que para Corea del Sur representa un 76,7%) es fomentando el comercio intra-industrial en línea con una estrategia de industrialización por articulación que pueda “generar efectos de encadenamiento al interior de las estructuras productivas y no sólo para las empresas que participan en las cadenas globales de comercio” (Zárate Gutiérrez; Molina del Villar, 2017:18). Para el caso argentino, considerando el peso político de los sectores industriales y los sindicatos, un tratado de libre comercio de Corea del Sur con el MERCOSUR difícilmente sería apoyado. Antes que ello, puede ser más razonable avanzar en acuerdos comerciales de bajo nivel y luego efectuar negociaciones adicionales con el objetivo de “desarrollar gradualmente la cooperación económica con el bloque comercial desde una perspectiva a largo plazo” (Cruz, 2020:89). Asimismo Cruz (2020) plantea la importancia del desarrollo logístico y de infraestructura en general para la competitividad de las industrias exportadoras del MERCOSUR. Aunque mientras se siga desenvolviendo una lógica política pendular (Kim, 2009) en la estrategia económica de los gobiernos de la región va a ser complicado que se establezcan los prerrequisitos para un modelo de desarrollo duradero. Argentina es un caso icónico que sintetiza estas tendencias al ser un modelo ecléctico en donde las reglas de juego se cambian constantemente sin horizonte definido, a diferencia del modelo surcoreano más pragmático, y que sin rehuir de la heterodoxia mantiene una visión de largo plazo.

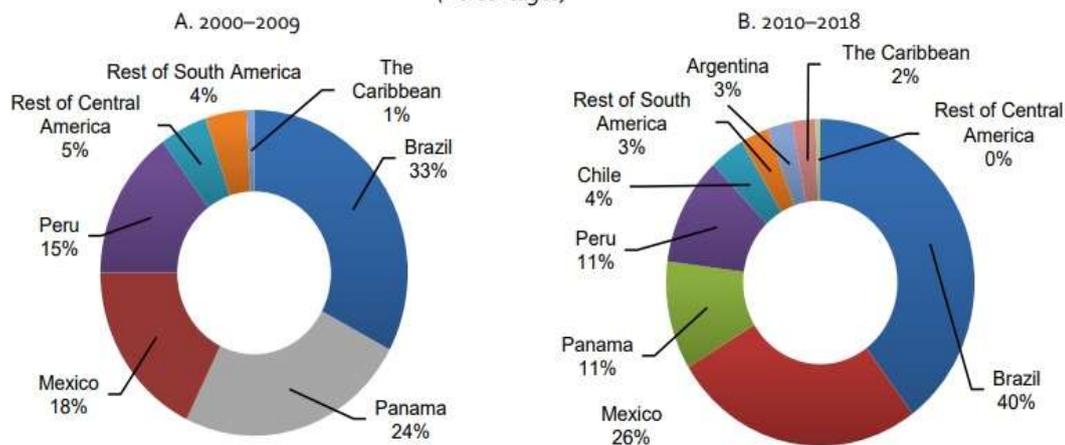
Anexo I



Fuente: CEPAL (2015:30), en base a COMTRADE.

Anexo II

Korean outward FDI in Latin America and the Caribbean, by destination country, 2000-2009 and 2010-2018
(Percentages)



Source: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), on the basis of Export-Import Bank of the Republic of Korea.
Note: Does not include FDI flows towards the Cayman Islands, British Virgin Islands, United States Virgin Islands, Netherlands Antilles, or Bermuda. Figures for the Caribbean also include Guyana, Belize, and Suriname.

Fuente: Plottier y Park (2020:34)

Bibliografía

- Astarita, R. "La crisis argentina, una visión de largo plazo (I)". Recuperado de: <https://rolandoastarita.blog/2018/12/07/la-crisis-argentina-una-vision-de-largo-plazo-1/>
- Bernstein, R. (1983) *Beyond Objectivism and Relativism. Science, Hermeneutics, and Praxis*. Philadelphia. University of Pennsylvania Press.
- Bustelo, Pablo: "Las crisis financieras en Asia y en Argentina: un análisis comparado", *Información comercial española*. Revista de Economía, 2004.
- Cabrera, C; Franisevich, M. (2019) "La recuperación económica en Corea y en Argentina luego de la crisis" En Bolinaga, L et al. (Compiladores). *Paralelo 38 en el siglo XXI. Desafíos y oportunidades para una nueva cooperación regional*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Editorial Teseo.
- CEPAL. (2015). *Relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y la República de Corea. Avances y oportunidades*. Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- Cruz, Manuel. (2020). Corea del sur en su laberinto. La búsqueda de tratados de libre comercio con la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR. En: Consani, Norberto; Bavoleo, Bárbara y Ramoneda, Ezequiel. *Corea del sur, puente entre el Este de Asia y América Latina y El Caribe*. Universidad Nacional de La Plata.
- Estrada López, José Luis and Landa Díaz, Heri. (2012). La cooperación entre Corea del Sur y América Latina mediante los acuerdos comerciales y de inversión. *Análisis Económico* Núm. 66, vol. XXVII (<http://www.redalyc.org/pdf/413/41326845010.pdf>)

- González, L. (2009) "Vulnerabilidad social y dinámica demográfica en Argentina, 2001-07"; Granada, Revista Cuadernos Geográficos, Departamento de Geografía de la Universidad de Granada. Recuperado de: <https://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/view/764>
- Kim, W. (2008). América Latina en el siglo XXI. Reflexiones críticas desde Asia del Este. NUSO, (214). Marzo-Abril de 2008. Recuperado de https://nuso.org/media/articles/downloads/3505_1.pdf
- Kim, W. (2009). Una perspectiva a partir de las experiencias de Asia del Este. NUSO, (221). Mayo-Junio de 2009. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/una-perspectiva-a-partir-de-las-experiencias-de-asia-del-este/>
- Kim, Won-Ho (2013). La situación actual de las relaciones económicas de Corea del Sur con Latinoamérica: El nuevo paradigma y los retos," Portes Vol. 7 No. 14 (Julio-Diciembre). <http://www.portesasiapacifico.com.mx/revistas/epocaiii/numero14/3.pdf>
- Laudan, L. (1987). *El progreso y sus problemas. Hacia una teoría del crecimiento científico*. Barcelona, Ed. Progreso.
- Manríquez, L; López Aymes, J. "Corea del Sur" en Manríquez, L (coordinador) (2009). *Historia Mínima de Corea*. México, D.F: El Colegio de México, Centro de Estudios de Asia y África.
- Oviedo, Eduardo Daniel. (2016). Política y economía en las relaciones argentino-coreanas; Universidad del Salvador. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales; Miríada; 8; 12; 6-2016; 119-149
- Plottier, Cecilia; Park, Yuri (2020). *Korean FDI in Latin America and the Caribbean. A partner for sustainable development*. CEPAL. Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- Sakong, I. y Koh, Y. (2018). *La Economía Coreana: Seis Décadas de Crecimiento y Desarrollo*. Santiago de Chile. CEPAL-ONU.
- Weisbrot, Mark y Sandoval, Luis: "La recuperación económica argentina: políticas y resultados", Center for Economic and Policy Research, octubre de 2007.
- Zárate Gutiérrez, Ricardo; Molina del Villar, Tania. (2020). *La industrialización orientada a la articulación, una opción para el desarrollo frente al proceso de fragmentación productiva a nivel mundial*. Universidad Nacional Autónoma de México-CEPAL. Ciudad de México.