



UNIVERSIDAD
CENTRAL

DOCUMENTOS
DE INVESTIGACIÓN

Administración
ADMINISTRACIÓN
DE EMPRESAS
de Empresas

Las relaciones Estado-empresa
en el desarrollo industrial coreano

John Jairo Cuéllar Escobar

N.º 1

Noviembre de 2009



UNIVERSIDAD
CENTRAL

FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS,
ECONÓMICAS Y CONTABLES

Departamento de Administración de Empresas

DOCUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

Administración de Empresas

Las relaciones Estado-empresa
en el desarrollo industrial coreano

John Jairo Cuéllar Escobar

N.º 1

Noviembre de 2009



**UNIVERSIDAD
CENTRAL**

Consejo Superior

Fernando Sánchez Torres (*Presidente*)
Jaime Arias Ramírez
Jaime Posada Díaz
Rafael Santos Calderón
Dánghelly Giovanna Zúñiga
(Representante de los docentes)
Diego Alejandro Garzón Cubillos
(Representante de los estudiantes)

Rector

Guillermo Páramo Rocha

Vicerrectora Académica

Ligia Echeverri Ángel

Vicerrector Administrativo y Financiero

Nelson Gnecco Iglesias

Secretario General

Fabio Raúl Trompa Ayala

UNA PUBLICACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS

Diego Otero Prada

Decano Facultad de Ciencias Administrativas, Económicas y Contables

Claudia Ramírez Méndez

Directora Departamento de Administración de Empresas

Documentos de investigación. Administración de Empresas, N.º 1. *Las relaciones*

Estado-empresa en el desarrollo industrial coreano

ISBN para PDF: 978-958-26-0256-7

Autor: John Jairo Cuéllar Escobar

Primera edición: noviembre de 2009

Ediciones Universidad Central

Carrera 5ª N.º 21-38. Bogotá, D.C. Colombia

Tel.: 334 49 97. 323 98 68, exts.: 5170.

editorial@ucentral.edu.co

PRODUCCIÓN EDITORIAL

Departamento de Comunicación y Publicaciones

Dirección: Edna Rocío Rivera Penagos

Coordinación editorial: Héctor Sanabria R.

Diseño de carátula: Mauricio Ladino

Diseño y diagramación: Leticia Navarrete

Corrección de textos: Andrés O. Torres G.

Editado en Colombia - Published in Colombia



Material publicado de acuerdo con los términos de la licencia Creative Commons 4.0 internacional. Usted es libre de copiar, adaptar y redistribuir el material en cualquier medio o formato, siempre y cuando dé los créditos de manera apropiada, no lo haga con fines comerciales y difunda el resultado con la misma licencia del original.

Los argumentos y opiniones expuestos en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor, y reflejan su pensamiento y no necesariamente el de la Universidad Central.

Cuéllar Escobar, John Jairo

Las relaciones Estado empresa en el desarrollo industrial coreano / John Jairo Cuéllar Escobar ; editora Edna Rocío Rivera Penagos -- Bogotá : Ediciones Universidad Central, 2009.

36 p. ; 24 cm. -- (Documentos de investigación. Administración de Empresas ; no. 1)

ISBN para PDF: 978-958-26-0256-7

1. Corea (Asia) – Política económica 2. Desarrollo industrial – Corea (Asia) 3. Industrialización – Corea (Asia) 4. Política industrial – Corea (Asia) I. Rivera Penagos, Edna Rocío, ed. II. Universidad Central. Facultad de Ciencias Administrativas, Económicas y Contables. Departamento de Administración de Empresas

338.95 –dc22

PTBUC/RVP

Correspondencia y canje:

Universidad Central

Departamento de Administración de Empresas

Carrera 5 N.º 21-38

PBX 323 98 68, exts. 228, 285 y 287

www.ucentral.edu.co

Contenido

1. Introducción	9
2. Debates teóricos en torno a la industrialización coreana	13
3. Antecedentes y condiciones iniciales de la industrialización en Corea	15
4. Los pilares del desarrollo coreano	19
5. La relación Estado-empresa en Corea	23
6. Conclusiones	29
7. Referencias bibliográficas	31

Las relaciones Estado-empresa en el desarrollo industrial coreano

John Jairo Cuéllar Escobar¹

Universidad Central

Resumen

El presente trabajo centra su atención en el papel que ha desempeñado el Estado coreano en la promoción del desarrollo industrial. La intervención gubernamental ha dado lugar a cambiantes modalidades de relación entre el Estado y los conglomerados industriales. El éxito del Estado coreano en su estrategia de desarrollo ha dependido de un conjunto de condiciones iniciales y de características particulares de la gestión pública, sin los cuales no hubiese sido posible llevar a cabo un proceso de transformación productiva capaz de concitar las fuerzas y los intereses de los sectores público y privado.

Palabras clave: desarrollo industrial, política pública de industrialización, Estado y conglomerados industriales.

JEL: O10, O20, O25, O53.

* Profesor del Departamento de Administración de Empresas de la Universidad Central.

State-enterprise relations in the Korean industrial development

John Jairo Cuéllar Escobar¹

Universidad Central

Abstract

The present work focuses its attention in the role that has carried out the Korean State in the promotion of the industrial development. The government intervention has given place to changing relationship modalities between the State and the industrial conglomerates. The success of the Korean State in its development strategy, has depended on a group of initial conditions and peculiar characteristics of the public administration, without which has not been possible to carry out a process of productive transformation, able to stir up the forces and the interests of the public sector and private

Keywords: industrial development, public policy of industrialization, State and industrial conglomerates.

JEL: O10, O20, O25, O53.

Introducción

Es indiscutible el éxito alcanzado por Corea del Sur en términos de desarrollo industrial y transformación estructural de su aparato productivo. Los cambios en su ingreso lo corroboran, pues en apenas cuatro décadas Corea pasó de ser un país eminentemente agrario con un PIB per cápita de US\$300 en 1960, a tener un PIB per capita de US\$19.000 en 2004¹. Esta mejora en el ingreso se ha acompañado de una reconocida participación en diversas industrias, muchas de ellas de alta complejidad técnica, como la fabricación de semiconductores, la electrónica de consumo, la fabricación de automóviles y la industria naval, entre otras. La incursión en estas industrias es testimonio de un vigoroso proceso de cambio estructural, prerrequisito indispensable en el camino hacia el desarrollo económico.

No es de extrañar que esta rápida transformación haya atraído la atención de muchos académicos, que se han puesto a la tarea de determinar las causas de este excepcional comportamiento económico. Los estudios en torno al caso coreano que han generado mayor repercusión se circunscriben a dos interpretaciones principales

Una, de corte ortodoxo, que atribuye el buen desempeño económico coreano a un proceso de acumulación de factores de producción, en concordancia con lo que algunos autores denominan un crecimiento por “transpiración” más que por “inspiración”².

La otra vertiente en esta línea de análisis pone el acento en el incremento de la productividad y el papel que ha jugado la intervención económica del Estado en la dirección del desarrollo productivo.

El estudio del caso coreano resulta paradigmático a la hora de interpretar las formas de cooperación estratégica que pueden construirse entre el sector público y el sector privado para la transformación económica. Esta experiencia resulta más que relevante en el momento actual. Ya superada la antinomia teórica entre Estado y mercado, la discusión pasa por la definición de cuáles espacios debe ocupar cada uno de ellos y qué mecanismos

1 Fuente: World Penn Tables. Ingreso real per cápita en dólares del año 2000.

2 El crecimiento por “transpiración” hace alusión al incremento de la producción agregada con base exclusivamente en el empleo de una mayor cantidad de factores productivos; un ejemplo de este concepto podría ser el impacto esperado en la producción, de la incorporación en la industria de mano de obra proveniente del sector agrícola. En contraste, el crecimiento por “inspiración” apela al aumento de los niveles de productividad, a partir de un esfuerzo por mejorar la calificación del capital humano y el uso de tecnologías modernas; en este caso, la producción podría crecer con un *stock* constante de factores de producción.

de articulación deben establecerse entre ambos, teniendo como objetivo común el desarrollo económico y social.

Estas consideraciones son una reflexión indispensable en el caso de América Latina, luego del decepcionante predominio del radicalismo de mercado en las agendas económicas de la región desde mediados de los ochenta. En este momento, cuando parecen triunfar múltiples formas de populismo y éstas tampoco ofrecen una salida adecuada para los problemas estructurales de la región, es necesario repensar los mecanismos de interacción entre el Estado y el sector productivo privado, con el fin de evitar excesos ideológicos, sean éstos de izquierda o de derecha.

La experiencia coreana de las últimas cuatro décadas puede convertirse en una referencia de obligatoria consulta, al mostrar que la transformación estructural del aparato productivo en cualquier economía tiene, como componente fundamental, una participación activa del Estado³. Esta participación, sin embargo, debe contar con una clara visión estratégica y debe desarrollarse bajo unas condiciones particulares que garanticen su éxito. Cabe preguntarse, entonces, ¿cuáles son los escenarios de acción dentro de los cuales se debe mover el Estado para complementarse adecuadamente con el sector privado, teniendo en cuenta el objetivo común de generar condiciones para el desarrollo productivo?

Es de esperarse, en primer lugar, que el Estado contribuya al establecimiento de bases sólidas para el funcionamiento de la actividad privada en el marco del sistema de mercado. Por lo tanto, le compete fortalecer las bases institucionales, como aquellas referentes a la garantía de los derechos de propiedad y la regulación del régimen de competencia, entre otras.

Por otro lado, los países en desarrollo requieren escenarios de acción estatal adicionales, debido a que a menudo no cuentan con mercados suficientemente desarrollados (como sucede, típicamente, en el caso de los mercados financieros) o requieren la coordinación de múltiples recursos para jalonar la inversión en nuevos sectores relacionados con los procesos de cambio estructural.

Este rol estatal como coordinador de recursos ha sido señalado, desde tiempo atrás en la literatura, como vital para dar impulso al crecimiento. Las reflexiones que encajan dentro de esta perspectiva han sido denominadas como las teorías del *big push* o “gran empuje”⁴; los autores que siguen esta corriente argumentan la necesidad de que el Estado coordine recursos y ofrezca incentivos para la inversión privada en sectores novedosos y de alta productividad, capaces de generar un efecto poderoso en el crecimiento al contar con innumerables eslabonamientos hacia arriba y hacia abajo en la cadena productiva.

Como se mostrará más adelante, el Estado coreano encarnó en muchos aspectos el papel de coordinador, al plantearse metas concretas de desarrollo en los planes quinquenales establecidos desde las oficinas de planeación del Gobierno.

3 La activa intervención del Estado para el fomento del desarrollo industrial en los países asiáticos ha llevado a muchos académicos a preconizar el resurgimiento del pensamiento estructuralista en Oriente. Para un ejemplo ilustrativo, véase el artículo de Amsden (2004): La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia, publicado en la *Revista Cepal* N.º 82, 75-90.

4 Entre los exponentes más reconocidos de las teorías del *big push* se encuentran W. W. Rostow, A. Hirschman, P. Rosenstein-Rodan y F. Perroux. Para un recuento sucinto de algunas de las teorías del desarrollo económico, ver el artículo de Moncayo (2007): Cambio estructural: trayectoria y vigencia de un concepto, en *Serie Documentos SECAB, Ciencia, Tecnología e Innovación* N.º 0050.

Sin embargo, la gran lección que puede extraerse, tanto de la industrialización coreana como de otras experiencias similares en el sudeste asiático, consiste, parafraseando a Joseph Stiglitz, en que el Estado debe complementar el mercado, no sustituirlo. Esto significa que, además de sentar bases sólidas para el funcionamiento de los mercados, debe corregir e intervenir, buscando solucionar las fallas⁵ que impiden su correcto desenvolvimiento y debe crear los incentivos apropiados para la canalización de recursos hacia actividades económicas estratégicas. Lo que no debe hacer es asumir di-

rectamente la producción de bienes que no le compete o intervenir indebidamente en las decisiones de inversión del sector privado, imponiendo su criterio por encima de cualquier racionalidad económica (Stiglitz, 1996).

Como se puede inferir a partir de lo expuesto, que será, además, materia de discusión posterior, este papel requiere un delicado equilibrio que puede alcanzarse con estructuras y características particulares de la gestión estatal.

5 El enfoque clásico de las fallas de mercado señala que la intervención del Estado es imprescindible para ofrecer bienes públicos (los cuales, por definición, no serán suministrados por agentes privados), corregir externalidades, regular los monopolios naturales, mejorar el flujo de información disponible y redistribuir recursos a través de la política social.

Debates teóricos en torno a la industrialización coreana

Han surgido varios trabajos académicos que pretenden explicar desde distintas ópticas las causas del crecimiento económico tanto de Corea como de otros países asiáticos. Los trabajos que han recibido mayor atención en el mundo académico podrían agruparse en dos visiones opuestas: de un lado, los que consideran que el proceso de crecimiento de los denominados “tigres asiáticos” es el resultado de un proceso de acumulación de factores de producción, más que la consecuencia de aumentos en la productividad; y, por otra parte, quienes, por el contrario, señalan que el vigoroso crecimiento asiático es atribuible principalmente a incrementos en productividad, a instancias de una política pública encaminada a propiciar un cambio estructural en la economía.

Los connotados economistas Alwyn Young (1994) y Paul Krugman (1994) escribieron influyentes artículos sobre la cuestión, a partir de estimaciones empíricas de la productividad total de los factores (PTF)⁶. Su conclusión básica los lleva a atribuir el crecimiento de los “tigres asiáticos” a un proceso de acumulación de factores, principalmente de capital, resultado de una política de represión del consumo interno. Este presunto rasgo, más una orientación permanente hacia los mercados de exportación, parece una semblanza de muchas de las políticas de

corte ortodoxo que suelen aconsejar las entidades multilaterales en los programas de ajuste estructural.

En la otra orilla se encuentran trabajos como el de Alice Amsden (1989) y Pablo Bustelo (1990), quienes hacen énfasis en el papel que ha jugado el Estado coreano en la promoción del crecimiento económico y el cambio tecnológico a gran escala. Ambos coinciden en que sin la intervención estatal no hubiese sido posible alcanzar la coordinación de recursos e incentivos requeridos para generar un cambio en el patrón productivo de la economía.

A estas reflexiones habría que sumar el importante aporte del profesor de Cambridge Ha Joon Chang (2004), quien, al realizar un exhaustivo trabajo sobre la ruta al desarrollo económico seguida por prácticamente todos los países que ahora son industrializados, llega a la conclusión de que, en algún momento, estos países implementaron políticas proteccionistas de promoción a la industria naciente.

6 La productividad total de los factores es un término empleado en la contabilidad del crecimiento económico. Se refiere a aquella parte del aumento de la producción que no es atribuible a incrementos en la cantidad de los factores de producción utilizados. Al ser el resultado de la interacción simultánea de todos los factores, suele utilizarse como una aproximación cuantitativa al complejo y elusivo concepto de progreso tecnológico.

Luego de alcanzar un estadio de desarrollo productivo, estas mismas naciones se convirtieron en guardianes del libre mercado en un acto de aparente arrepentimiento por haber seguido previamente el camino equivocado. De ahí la metáfora que usa Chang al afirmar que los países que ascienden por la escalera del desarrollo, una vez arriba, se apresuran a patear la escalera para evitar que otros también asciendan.

Otro punto de discusión teórica ha girado en torno al papel de las exportaciones en el crecimiento de Corea. Trabajos seminales sobre este asunto, como el de Frank et al. (1975) y Krueger (1979), ponen de manifiesto la importancia de la orientación exportadora del modelo coreano. Esta creciente participación en los mercados mundiales, responde, de acuerdo con sus argumentos, a los incentivos generados por la inversión pública en infraestructura, el uso generalizado de devaluaciones competitivas y la liberación progresiva de las importaciones. Esta explicación corresponde a la matriz de pensamiento neoclásico, la cual asume que el Estado debe limitarse a proveer la infraestructura necesaria y a crear un entorno macroeconómico estable, el cual genera respuestas inequívocas por parte de los agentes privados.

Sin dejar de lado la importancia que han tenido las exportaciones para el crecimiento coreano, Rodrik (1995) argumenta que el verdadero motor de la economía coreana ha

sido la inversión, la cual ha inducido un crecimiento orientado hacia las exportaciones para cubrir la creciente demanda de bienes de capital importados. El auge de la inversión se explica por condiciones iniciales favorables en la economía coreana, como el nivel relativamente elevado de capital humano. Estas condiciones, al inicio del proceso de desarrollo (hacia finales de los años cincuenta y comienzos de los sesenta del siglo XX), se reflejaban en un alto rendimiento latente de la inversión, que sólo requería la coordinación del Estado para generar el impulso a la producción.

La ingente intervención estatal era el resultado de fallos de coordinación que afectaban los mercados en los que se transan insumos clave y tecnologías de producción. Esto se traducía en serias limitaciones para el desarrollo de economías de escala que sustentaran el crecimiento de sectores modernos en la economía. Para solucionar estos fallos, el gobierno coreano se encargó de coordinar la inversión privada ofreciendo créditos subsidiados, incentivos tributarios, acompañamiento administrativo e inversión pública. Las exportaciones hacían parte de esta estrategia, no como una fuente del crecimiento, sino como una resultante, en vista de la necesidad de importar grandes cantidades de insumos especializados y bienes de capital con destino a los sectores productivos en plena transformación.

Sin duda, los argumentos expuestos en relación con las variables que han influido en el crecimiento coreano, al margen de la intervención pública, no carecen de sentido. No obstante, parece insoslayable la importancia que ha tenido la intervención del Estado. Es justamente en esa dirección hacia donde apuntará el presente trabajo.

Antecedentes y condiciones iniciales de la industrialización en Corea

La intervención estatal, por bien encaminada que se encuentre, no tiene la misma efectividad cuando se carece de unas condiciones mínimas que garanticen su éxito. Por supuesto, tales condiciones no son las mismas en cada entorno, pues responden a trayectorias históricas y culturales particulares. En consecuencia, la presente sección pretende esbozar algunos de los antecedentes más significativos que incidieron en las condiciones iniciales bajo las cuales Corea encaró su proceso de desarrollo industrial.

Dicho lo anterior, puede afirmarse que los antecedentes de mayor relevancia para explicar la trayectoria económica reciente de Corea se remontan a los dos períodos de ocupación extranjera.

El primero de ellos ocurrió bajo la égida de Japón, a partir de 1876, y se materializó con la ocupación militar en el período 1910 y 1945. Este hecho tuvo una incidencia importante en la modernización de muchas instituciones coreanas que hasta aquel momento eran de carácter feudal. A la centralización del poder político le sucedió una reforma agraria que tendría un efecto importante al debilitar a la clase terrateniente, la única que podía eri-

girse en un eventual opositor al dictador Park y su plan de industrialización. Otro efecto fundamental de la reforma agraria tuvo que ver la mejora en las condiciones de distribución de la riqueza y el ingreso (Amsden, 1989).

Si bien se le suele dar más importancia al gobierno de Park, las reformas institucionales de su antecesor, el presidente Syngman Rhee, fueron decisivas al preparar el escenario para el posterior impulso al desarrollo industrial. Las reformas institucionales más importantes del mandato de Rhee tuvieron que ver con la estructura del sistema legal coreano⁷. Se cuentan entre ellas el Código Civil, el Código Penal, las leyes de derechos de autor y las leyes laborales; estas últimas propiciaron una fuerte represión de las organizaciones sindicales por parte del Estado.

El alcance de estas reformas puede contrastarse con las cinco instituciones propicias para el desarrollo que formula Rodrick (2000) con el fin de establecer el nivel de madurez

7 A pesar de la acentuada influencia norteamericana, coincidente con el período de reformas institucionales, el sistema legal coreano no es de corte anglosajón, sino de corte alemán, gracias a la herencia institucional japonesa del período de ocupación. La relación entre los tipos de sistema legal y el crecimiento ha sido explorada en reciente literatura de corte institucionalista. Véase por ejemplo, La Porta, *et al.* (1998), *Law and Finance*, en *Journal of Political Economy*, N.º 106.

institucional de Corea antes del inicio de la fuerte expansión industrial. Las instituciones en cuestión son:

1. Derechos de propiedad.
2. Instituciones regulatorias.
3. Instituciones para la regulación macroeconómica.
4. Instituciones para la seguridad social.
5. Instituciones para la gestión y resolución de conflictos

Las reformas institucionales de los años cincuenta incidieron positivamente en el respeto a los derechos de propiedad, en el desarrollo de instituciones para la resolución de conflictos⁸ y en la creación de un conjunto de instrumentos para la regulación macroeconómica. La seguridad social estaba provista por las empresas y el Estado, aun cuando, por tradición cultural, la red de seguridad social más importante en los países orientales es la familia extendida. Tal vez el déficit institucional más pronunciado tenía que ver con los débiles mecanismos dirigidos a la regulación de la competencia en los distintos sectores de la economía (García-Blanch, 2002).

El segundo período relevante para entender la forma en que se edificaron las instituciones modernas en Corea comprende la ocupación norteamericana desde 1945 hasta el establecimiento de la dictadura militar en 1961. En este período, Corea, sin pretender serlo, se convirtió en epicentro de la geopolítica de la Guerra Fría. Bajo este contexto, recibió importantes ayudas que se materializaron en transferencia de recursos y tecnología por parte del gobierno de Estados Unidos.

Éstas se constituirían luego en importantes contribuciones para el surgimiento de algunos de los grandes *chaebol* o conglomerados industriales coreanos⁹, y para el desarrollo del aprendizaje industrial con base en el cual la economía coreana se lanzaría luego a la conquista de los mercados internacionales.

Es importante recordar que Corea se vio involucrada en el conflicto bipolar de la Guerra Fría debido a que, en el momento en que la Segunda Guerra Mundial llegó a su final, el ejército japonés ocupaba su territorio. Se determinó entonces, por parte de los Aliados, que las fuerzas japonesas desplegadas desde el paralelo 38 al norte se rindieran ante el ejército ruso; y las fuerzas desplegadas al sur de la línea divisoria, al ejército norteamericano. Posteriormente, cuando Estados Unidos organizó las primeras elecciones en 1948, la Unión Soviética impidió la participación de la zona bajo su protectorado y, en lugar de ello, cedió el control a la alianza de partidos de resistencia a la ocupación extranjera, dirigida por Kim II-Sung (Ojeda *et al.*, 2000).

Con la ayuda económica y militar rusa, el norte de Corea estableció un gobierno comunista. Con base en este apoyo, el ejército norcoreano, más disciplinado y mejor provisionado que su equivalente del sur, emprendió la reunificación del país, lo que conduciría a la Guerra de Corea en 1950. Las fuerzas del sur finalmente repelieron el ataque al contar con una fuerza internacional apoyada por el Consejo de Seguridad de la ONU y hombres del ejército norteamericano.

Después de la tregua que se consolidó en 1953 con el equilibrio de la amenaza nuclear de las dos superpotencias militares, se decidió establecer definitivamente la frontera entre las dos naciones: la Corea comunista del

8 En cuanto a la resolución de conflictos, el sistema legal coreano se concatenó con la fuerte influencia religiosa del confucianismo, que propende por la armonía permanente en las relaciones humanas.

9 Prácticamente todos los grandes conglomerados industriales coreanos ya habían sido fundados antes del gobierno del general Park; muchos de ellos se beneficiaron con los contratos de reconstrucción después de la Guerra de Corea y terminaron por incursionar, a instancias del gobierno, en actividades distintas a las que llevaron a cabo en un comienzo.

norte y la Corea capitalista del sur. Así, de manera casi desprevénida, la nación coreana vio cercenado su territorio en dos partes (Ojeda *et al.*, 2000).

Además de los aspectos relativos a la geopolítica internacional de mediados del siglo XX y su impacto sobre el desarrollo de Corea, es importante señalar algunos indicadores sociales bastante notables para la época. El nivel educativo y la distribución del ingreso en Corea son dos de los aspectos que más destaca un estudio comparativo del año 1967 sobre indicadores sociales (Adelman y Morris, 1967). Lo interesante de este estudio es que establece un paralelo entre los logros efectivamente observados y los que cabría esperar de acuerdo con el nivel de ingreso per cápita de la época. A grandes rasgos, la conclusión a la que llegan los autores es que Corea tenía, para finales de los años cincuenta, unos indicadores sociales muy superiores para su nivel de ingreso.

Esta conclusión concuerda con el estudio de Rodrik, quien estima que para 1960 Corea ya contaba con un 94% de la población matriculada en la escuela primaria, 17% en la escuela secundaria y una tasa de alfabetización del 71% (Rodrik, 1995). A partir de estas cifras, podría afirmarse que Corea tenía un nivel de capital humano significativo, listo para prestar su contribución en la transformación del aparato productivo. Vale la pena recordar que, conceptualmente, se considera que el capital humano presta una contribución invaluable cuando se emprende un proceso de transformación productiva. Su concurso es esencial para poder aplicar de manera sistemática el conocimiento científico tanto a la producción de bienes y servicios, como a la resolución de los diversos problemas técnicos que van surgiendo.

A los elevados niveles relativos de cobertura en educación para la época, se suman los bajos índices de desigualdad. Esta característica de la sociedad coreana no sólo generó un mercado interno más amplio para la

producción nacional sino que, además, propició un clima de estabilidad política que incentivó una fuerte inversión en acumulación de capital, al margen de las presiones redistributivas propias de sociedades más desiguales. De otra parte, podría decirse que los períodos de ocupación extranjera alentaron un sentimiento nacionalista que facilitó y movilizó la acción colectiva hacia la construcción de lo que bien se puede denominar un “proyecto nacional de industrialización”. Estos sentimientos se aunaron a una sensación de permanente competencia con la Corea comunista y con Japón.

El cuadro general de las condiciones iniciales y la estructura institucional coreana de fines de los años cincuenta y comienzos de los sesenta evocan algunas de las reflexiones hechas por Albert Hirschman en torno al desarrollo. En su célebre libro *La estrategia del desarrollo económico*, publicado en 1958, Hirschman señalaba que los países atrasados económicamente se encuentran en tal condición no como resultado de una carencia en materia de capacidades productivas, sino como consecuencia de la falta de articulación de su potencial latente. Sólo hace falta un “factor de unión” que se encargue de cohesionar y articular en una estrategia de desarrollo las innumerables capacidades dispersas y subutilizadas¹⁰.

Fue justamente el Estado coreano el que asumió el papel de “factor de unión” para coordinar los recursos existentes y explotar el potencial latente de la economía coreana. No obstante, como se discutirá más adelante, se

10 Hirschman sugería que el flujo de las inversiones hacia los proyectos de inversión con mayores encadenamientos hacia atrás y hacia delante sería capaz de jalonar consistentemente el crecimiento económico.

requiere que el Estado, en sus distintas instancias de relación con el sector privado, reúna ciertas características particulares que lo facultan para ejercer con eficacia un rol de semejante magnitud.

El recuento de las condiciones de partida que sirvieron como escenario para el período de vigoroso crecimiento inaugurado por el primer plan quinquenal del presidente Park,

en 1962, conduce a la conclusión inequívoca de que Corea contaba con una situación propicia para una expansión económica duradera. Lo que se observaba entonces era un fallo de coordinación que impedía la movilización de los recursos disponibles y la obtención de los demás recursos necesarios para la transformación industrial. Bajo tales circunstancias, operaron distintos mecanismos de intervención gubernamental que se encargaron de generar los incentivos apropiados para la acumulación de capital y el crecimiento económico.

Los pilares del desarrollo coreano

Cuando el general Chung Hee Park se tomó el poder, con la anuencia del gobierno norteamericano, en 1961, ya tenía en mente un ambicioso plan de industrialización inspirado en la Restauración Meiji, que experimentó Japón durante el siglo XIX. En su modesto libro *El país, la revolución y yo*, el general anunció que los dos pilares del modelo de industrialización coreano serían la planeación del desarrollo y la construcción de grandes conglomerados industriales (Park, 1970).

Para la primera tarea se hacía imprescindible contar con un Estado fuerte que tuviera la capacidad de intervenir en la canalización de recursos. Esta tesis es mencionada con insistencia en el trabajo de Alice Amsden, quien atribuye la industrialización tardía a la debilidad del Estado para intervenir con eficacia en la promoción del crecimiento (1989).

Contrario al supuesto neoclásico que afirma que el mercado se encarga de hacer las mejores elecciones en relación con las apuestas productivas, lo cual implica, además, que la industrialización tardía no es resultado de la debilidad del Estado, sino más bien de la debilidad del mercado, es evidente que un país de industrialización tardía como Corea no podía dejar su proceso de desarrollo únicamente en manos de las fuerzas del mercado y de las ventajas comparativas. Frente al comercio internacional, las ventajas comparativas terminan profundizando

patrones estáticos de comercio, que impiden escalar la pendiente hacia el desarrollo de nuevas industrias.

Algunos de los escenarios en los que se hace necesaria la intervención del Estado para la canalización de recursos tienen que ver con las características de los sistemas financiero y cambiario de las economías con bajos índices de productividad. En el mercado financiero se requiere que coexistan simultáneamente altas tasas de interés que incentiven el ahorro, bajas tasas que estimulen la inversión. Se necesita también una tasa de cambio subvaluada que aporte competitividad a las exportaciones, junto con una tasa de cambio sobrevaluada que reduzca el costo del endeudamiento externo y proteja simultáneamente a la economía de las importaciones.

En cuanto al comercio internacional, la política es también forzosamente ambivalente. El libre comercio asfixia nuevas iniciativas productivas, pero, simultáneamente, es irrenunciable si se pretende mejorar la capacidad competitiva.

Frente a este panorama, el Estado debe encarnar un papel mediador entre las fuerzas

de mercado, con el fin de alterar deliberadamente los precios relativos en el propósito de crear oportunidades de inversión que sean tanto rentables como estratégicas (Amsden, 1989).

En todos estos frentes, la acción del gobierno coreano no se hizo esperar. Por ello, no es de extrañar que una de las primeras medidas del gobierno de Park fuera la nacionalización del sistema financiero. De este modo, el gobierno se aseguró la capacidad de asignar recursos económicos a las industrias e iniciativas productivas que, de manera autocrática, definía como prioritarias. Evidentemente estas decisiones supusieron una fuerte represión sobre el sistema financiero, pues las tasas de interés eran artificialmente bajas para la colocación de recursos, pero el acceso estaba muy limitado. Los empresarios que no gozaban del afecto del gobierno o que se negaban a seguir sus indicaciones prácticamente tenían cerradas todas las puertas de acceso al crédito¹¹.

Debido a la importancia del sistema financiero dentro del modelo de industrialización coreano, vale la pena mencionar algunos aspectos importantes relacionados con su estructura y con su forma de funcionamiento. En términos históricos, el sistema financiero coreano ha atravesado por cuatro etapas: un período de establecimiento de sus bases (1945-1960); un período de ajuste del sistema para servir como instrumento de promoción del desarrollo (1961-1979); una primera etapa de liberalización parcial (1980-1997); y, final-

mente, un período de liberalización total (desde 1998 en adelante).

En el período en el que el sistema financiero prestó su concurso como instrumento del desarrollo económico, el gobierno determinó facilitar, especialmente, los recursos a las industrias exportadoras. Los mecanismos de control se extendieron al manejo administrativo de la tasa de cambio, las restricciones para el uso de las divisas y el control tanto a la entrada como a la salida de capitales¹².

Las instituciones y mecanismos de intervención del sistema financiero fueron cambiando de acuerdo con las necesidades y prioridades del momento. Por ello, puede identificarse una relación entre los cambios en la política de financiamiento y los planes quinquenales de desarrollo trazados por el gobierno:

- En el primer plan quinquenal, el gobierno creó bancos especializados, como el Banco Industrial de Corea (1961) y el Banco Nacional de los Ciudadanos (1962).
- Bajo el segundo plan quinquenal, se crearon bancos regionales, como el Banco de Cambio de Corea (1967), y se establecieron algunas sucursales de bancos extranjeros, que operaron con algunas restricciones.
- En el tercer plan quinquenal, se introdujo un Fondo de Inversión Nacional y se facilitó la creación de instituciones financieras no bancarias.
- En el quinto plan, se privatizó nuevamente la banca comercial y se permitió el establecimiento de bancos extranjeros, en asocio con inversionistas domésticos (García-Blanch, 2002).

11 Como consecuencia de la represión del sistema financiero coreano, se desarrolló un mercado paralelo de crédito, a través de cooperativas denominadas *kye*. En ellas se remuneraban los ahorros a tasas más favorables y podían obtener crédito las personas y empresas que no tenían acceso al sistema financiero oficial.

12 El fuerte nacionalismo que caracteriza a Corea también tuvo su expresión en el recelo que tradicionalmente han tenido tanto el gobierno como los empresarios coreanos frente a la entrada del capital extranjero. Por esta razón, el gobierno impuso importantes restricciones que, en algunos casos, impedían por completo la entrada de capitales extranjeros en industrias consideradas como estratégicas, como ocurrió en la industria automotriz hasta la quiebra de Daewoo.

El mecanismo de intervención más importante que utilizó el gobierno coreano fue, sin duda, el de los empréstitos selectivos, en concordancia con los planes estratégicos de expansión industrial. Por ejemplo, durante el segundo plan quinquenal, en el que se determinó incursionar en la industria química y pesada, el gobierno llegó a canalizar para este fin el 50% de los recursos del sector financiero.

El empleo de barreras comerciales y la intervención directa del gobierno en la asignación de recursos riñen abiertamente con la receta convencional para el desarrollo que ofrece el modelo de libre competencia. Bajo este paradigma, se debe propender por el adecuado funcionamiento de los mercados a fin de que éstos asignen los recursos de la forma más eficiente posible. Así pues, los precios, cuya función es proveer información para la toma de decisiones, no pueden estar distorsionados, ni siquiera en aras de generar incentivos económicos para el desarrollo de ciertas actividades. No obstante, si el gobierno no hubiese ejercido un estricto control sobre el sistema financiero, con todo y las distorsiones que ello conllevó, no se hubiese hecho posible la socialización de los riesgos de financiamiento de nuevas iniciativas productivas.

Por demás, si nos acogemos al veredicto de la historia, es claro que el camino del libre mercado no ha sido en modo alguno la senda que han recorrido en sus primeras etapas de desarrollo los países industrializados. Mucho menos puede considerarse el camino idóneo para los países que pretenden subirse tardíamente al tren del desarrollo industrial.

En el momento presente, el panorama de las relaciones económicas internacionales no es del todo claro. Si bien la marea de la globalización ha supuesto una presión muy fuerte hacia la apertura de los países, la reciente crisis financiera, desatada por los problemas de insolvencia del sector hipotecario de los Estados Unidos, apunta a un cambio en la oscilación del péndulo ideológico. Aunque cualquier pronóstico es aún prematuro, parece claro que los países buscarán en un futuro reducir

su dependencia del comercio a través del fortalecimiento del mercado interno. Este cambio de rumbo, junto a las reformas institucionales que deberán establecerse en la arquitectura financiera mundial, supondrá un contexto sustancialmente distinto para los países empeñados en el desarrollo de estrategias de industrialización como la aplicada en Corea.

Una perspectiva algo distinta la aporta el profesor de Harvard Richard Vietor, al considerar que la apertura de las economías supone una vía alterna al uso de la protección comercial como mecanismo de promoción de las nuevas industrias. La globalización se encarga de generar una fuerte competencia no entre empresas, sino más bien entre países, para atraer flujos de capital, inversiones, tecnología y conocimiento que promuevan su crecimiento (Vietor, 2008). En esta competencia mundial, los gobiernos juegan un rol fundamental, pues deben apoyar el desarrollo competitivo de sus empresas a través de la calidad de sus instituciones, la garantía de los derechos de propiedad, la infraestructura y demás componentes de un entorno capaz de atraer los recursos necesarios para el crecimiento (Rodrik, 2004).

A partir de estas consideraciones, se infiere que las nuevas estrategias de desarrollo no pueden partir de excluir al Estado, como bien lo muestra el caso coreano. Sin embargo, se debe replantear su papel, particularmente en lo que tiene que ver con las imprescindibles relaciones de cooperación que deben establecerse entre el Estado y el sector empresarial. Si se cuenta con las condiciones económicas y políticas apropiadas, junto con una estrategia dirigida desde el Estado, los frutos del avance productivo no se hacen esperar.

La relación Estado-empresa en Corea

El hecho de contar con un Estado fuerte, capaz de garantizar las condiciones necesarias requeridas para la transformación económica, es una condición irrenunciable para el desarrollo industrial. Por supuesto, no sólo se requiere que el Estado cuente con una capacidad de intervención expresada en los instrumentos de orden político o económico que tenga a disposición. Es necesario, además, contar con unas condiciones políticas mínimas que le otorguen legitimidad y viabilidad práctica a las decisiones implementadas. Dos de estas condiciones han sido sintetizadas en sendos conceptos a partir del connotado análisis del profesor Peter Evans: una es la autonomía y la otra corresponde al término *embeddedness*, que algunos textos traducen al español como “enraizamiento” (Evans, 1995).

Para quien analice con cuidado los dos términos, éstos pueden parecer contradictorios. Lo autónomo no podría, en principio, estar enraizado o inserto en aquello ante lo cual desea tomar distancia. Esta aparente contradicción contiene una sutil dialéctica a través de la cual se pueden replantear las relaciones entre el Estado y los más diversos estamentos de la sociedad.

La autonomía, de acuerdo con Evans, hace referencia al cumplimiento de lo que se conoce como las reglas weberianas de la burocracia. De acuerdo con ellas, los funcionarios deberían ser reclutados para el servicio civil con base en sus méritos y no en padrinzgos políticos. Además, el seguimiento de procedimientos y la

independencia política frente al gobernante de turno aseguran una posición autónoma en relación con la definición y ejecución de las decisiones gubernamentales; todo lo anterior conduce a una organización racional y eficiente de la administración pública (Weber, 1977).

Evidentemente, una burocracia sin autonomía es vulnerable a la corrupción y al clientelismo. Si este tipo de conductas terminan predominando en el accionar de los poderes públicos, cualquier tipo de política, incluida, por supuesto, una política de industrialización, puede fracasar o, por lo menos, adolecer de ilegitimidad.

Por su parte, el “enraizamiento” hace alusión a la capacidad del Estado para establecer relaciones de cooperación e interlocución con los receptores directos de su política. En el caso que nos atañe, dichos receptores corresponden a los distintos sectores productivos involucrados en la transformación estructural de la economía. Esta capacidad de relación permite ajustar las políticas a las condiciones contingentes de los escenarios políticos o económicos que van surgiendo. Genera, además, un clima de confianza y una comprensión más clara de los objetivos últimos de la política. A partir de esta relación,

se pueden retroalimentar las decisiones de la política pública.

En el caso coreano, aun cuando han imperado formas muy particulares de relación entre el Estado y el sector empresarial, las cuales se explicarán más adelante, es claro que dichas relaciones han tenido una saludable dosis de ambos componentes. Obviamente, esto no anula la posibilidad de corrupción o favorecimientos indebidos a sectores o empresas específicas. Recientes casos como los de Daewoo o Samsung resultan ilustrativos para comprender el riesgo moral que encarnan las estrechas relaciones que pueden surgir entre los sectores público y privado¹³.

Una consecuencia elocuente de los efectos perniciosos provocados por el particular esquema de relación entre el Estado y el sector empresarial, tanto en Corea como en otros países del sudeste asiático, fue la crisis financiera de 1997. El sector financiero, ya fuese de propiedad estatal o con una alta injerencia gubernamental, asignó durante muchos años recursos para la inversión en iniciativas consideradas como estratégicas para el gobierno. El problema surgió debido a que muchos de estos proyectos recibieron recursos no con base en una valoración objetiva de su rentabilidad esperada, sino con base en la confianza que depositaron los funcionarios en algunas empresas y personas en particular.

Este “personalismo” en las relaciones entre el gobierno y los empresarios del sudeste asiático ha merecido el calificativo de *crony capitalism* en la literatura económica; este

término, cuya traducción aproximada sería “capitalismo clientelista”, a menudo se cita como uno de los resultados potencialmente problemáticos de la intervención excesiva del Estado en el sistema económico (Hernández *et al.*, 2008).

Sin embargo, contrario a lo que sugieren los problemas de corrupción y de lo ocurrido con ocasión de la crisis financiera del sudeste asiático, puede afirmarse con seguridad que una de las bases del éxito en la construcción de los emporios económicos coreanos ha sido la disciplina que el Estado ha logrado imponerles tanto a los trabajadores como a los empresarios. Esta disciplina, a su vez, procede de una estrategia claramente estructurada por funcionarios con las suficientes competencias y capacidades, quienes, siendo receptivos a las demandas y necesidades del sector productivo, también son capaces de tomar distancia frente a los intereses particulares.

La férrea disciplina impuesta por el gobierno coreano se evidenció en la exigencia continua respecto a metas de exportación, volúmenes de producción y calidad de los bienes elaborados. A cambio de ello, las empresas coreanas recibieron estímulos y protecciones de diversa índole con el fin de sobrellevar las pérdidas iniciales que deben soportarse en proyectos que implican nuevos aprendizajes tecnológicos. En contraprestación, el gobierno ofreció a las empresas que asumían proyectos riesgosos la posibilidad de compensar eventuales pérdidas a través de créditos preferenciales, barreras arancelarias y derechos de explotación de negocios alternos bajo condiciones monopólicas (Amsden, 1989).

Naturalmente, no es de extrañar que los estrechos nexos con el Gobierno hayan tenido un impacto fundamental en la forma en que se han organizado y desarrollado los grandes conglomerados industriales coreanos. Un claro ejemplo lo constituye la excesiva diversificación

13 Recientemente el presidente de Samsung, Lee Kun Hee, fue llamado a juicio por acusaciones de soborno y tráfico de influencias. Por su parte, Kim Woo-Choong, fundador y ex presidente de Daewoo, fue condenado en 2006 bajo cargos de fraude contable y malversación de fondos.

y el consecuente sobredimensionamiento que, en algún momento, ha experimentado la mayoría de los *chaebol*. Esta característica se puede atribuir a la forma en que el Gobierno ha intervenido en la promoción del desarrollo industrial, al favorecer, a través del financiamiento preferencial, la expansión de las empresas, con base en el endeudamiento y el apalancamiento excesivo. Al no tener que recurrir al mercado bursátil para obtener recursos, muchas empresas coreanas emprendieron proyectos de expansión que terminaron por llevar a muchas de ellas a la quiebra.

En este sentido, los casos de Hyundai y Samsung resultan ilustrativos. Hyundai incursionó en actividades tan disímiles como la construcción civil, la construcción naval y la fabricación de automóviles. Samsung, que inició como una pequeña compañía refinadora de azúcar, luego se dedicó a la producción de textiles, participó en el sector financiero y recientemente ha concentrado sus esfuerzos en el ramo de la electrónica de consumo.

Otra característica en la que se ha hecho sentir la influencia del Estado coreano tiene que ver con elevado nivel de concentración de la propiedad, lo cual ha repercutido en la organización interna y la forma en que se adoptan las decisiones. Para entender mejor estas particularidades, valdría la pena hacer una breve comparación entre los *chaebol* y los grandes conglomerados industriales japoneses llamados *zaibatsu* (también conocidos como *keiretsu*). La comparación es pertinente, dado que ambos tipos de organización comparten el hecho de haber surgido como instrumentos de una estrategia de desarrollo fraguada desde el Estado.

En primer lugar, puede decirse que una de las similitudes más significativas que comparten tiene que ver con el elevado grado de diversificación de sus actividades productivas. Sin embargo, a diferencia de los *chaebol*, los

zaibatsu han logrado reconfigurar su organización interna para descentralizar de manera efectiva la toma de decisiones e incluso la propiedad de las firmas que los componen. Esta estrategia los ha protegido de los errores potenciales derivados de un ejercicio autoritario del poder por parte de sus cuadros directivos, bajo el predominio de un esquema de propiedad familiar dentro del conglomerado (Bustelo, 1991). Este sesgo particular de la organización de los *chaebol* puede atribuirse también a las facilidades de acceso al crédito que brindó el Estado coreano; al evitar la entrada en bolsa, los *chaebol* también eludieron la implementación de mecanismos de gobierno corporativo que democratizasen la toma de decisiones dentro de las empresas.

Frente a la relación con las compañías o divisiones que componen el *holding* empresarial, surgen también algunas diferencias importantes. Mientras los *chaebol* concentran prácticamente todas las decisiones en la junta directiva, los *zaibatsu* han alentado un elevado grado de autonomía en las firmas que los integran. De esta forma, más que empresas subordinadas, los *zaibatsu* han construido firmas que se asocian y cooperan en la ejecución de planes productivos de gran complejidad.

Si bien estas diferencias pueden favorecer, en el caso de los *chaebol*, la unidad de mando y de visión respecto a los objetivos del conglomerado, también se generan algunos problemas organizativos asociados a una concentración excesiva del poder: incapacidad

14 El presidente Kim Dae Jung instó en 1999 a los conglomerados coreanos a vender sus divisiones menos competitivas y a concentrar sus actividades en unos cuantos núcleos de negocio. Con esta estrategia se esperaba fortalecer sus resquebrajadas finanzas reduciendo el cociente deuda/capital.

para tomar decisiones por parte de los mandos medios (con lo cual se dilata innecesariamente la solución de algunos problemas menores), y la posibilidad de que las directivas asuman de forma unilateral decisiones erradas. Años atrás, compañías como Samsung y Daewoo, contando con el beneplácito del gobierno, ansioso por demostrar el poderío de su economía, orientaron su crecimiento con miras únicamente a la expansión del conglomerado y no a la rentabilidad real de los nuevos negocios.

Después de la crisis financiera de 1997, el gobierno ha asumido el compromiso de liderar la reestructuración de los conglomerados empresariales por dos razones principales. De un lado, como resultado del acuerdo que se estableció en su momento con el Fondo Monetario Internacional para el desembolso de recursos encaminados a paliar los efectos de la crisis, y, de otra parte, como consecuencia del advenimiento progresivo de la democracia, que ha obligado a replantear las complejas relaciones Estado-empresa (Valencia, 2000)¹⁴.

La exigencia permanente a la que se vieron sujetos los *chaebol* respecto a las metas de exportación resultó positiva al forzarlos a mejorar continuamente su capacidad competitiva. Sin embargo, también debe reconocerse que esta conexión permanente con los mercados internacionales les ha generado problemas estructurales al volverse altamente dependientes del comportamiento cíclico de las economías que acogen sus productos. En esta cuestión también surge otro contraste con los *zaibatsu* japoneses, los cuales, a pesar de exportar un volumen significativo de sus pro-

ductos, no dependen tanto del intercambio internacional, gracias al enorme tamaño del mercado japonés. No obstante, en la medida en que las reformas democráticas en Corea se han traducido en mejoras salariales, se puede esperar un mayor fortalecimiento del mercado interno.

Es importante resaltar también las diferencias que se pueden apreciar en cuanto a las modalidades de financiamiento asumidas en cada caso. En Corea, el Gobierno nacionalizó los bancos en el decenio de los años sesenta, prolongando su control sobre el sistema financiero hasta mediados de los años ochenta, cuando comenzaron a ponerse a la venta algunos de ellos. Como ya se ha mencionado, esta estructura del sistema financiero se constituyó en un poderoso músculo a la hora de irrigar recursos a los proyectos e iniciativas empresariales de interés para el Gobierno. En lugar de ello, los *zaibatsu* japoneses crearon sus propios bancos, con los cuales benefician los proyectos de inversión. Esta diferencia se ha traducido en términos prácticos en una mayor dependencia y subordinación política frente al gobierno por parte de los *chaebol* coreanos (Bustelo, 1991). En la medida en que el Estado coreano se ha ido apartando de su activo papel en la asignación de recursos económicos y en la medida en que los *chaebol* han crecido e internacionalizado algunas de sus operaciones, las posibilidades de control estatal se han reducido sustancialmente.

La inversión extranjera tampoco ha permanecido a salvo de las luces y sombras que el gobierno coreano ha proyectado sobre el desarrollo de los conglomerados industriales. En esta dimensión, la injerencia gubernamental se ha hecho sentir de forma notable en la imposición de condicionamientos a la inversión. A partir de tales condicionamientos han resultado fórmulas de cooperación con firmas extranjeras, lo que ha sido bastante beneficioso para los *chaebol* coreanos. Aun cuando después de la crisis financiera se ha observado una apertura creciente a la inversión extranjera, se ha logrado preservar

la intención original del gobierno de “promover una transferencia efectiva de conocimiento y tecnología de cualquier firma que pretenda incursionar en el mercado coreano” (Amsden, 1989).

Un ejemplo que muestra cómo las restricciones a la inversión extranjera incidieron en las relaciones entre las empresas coreanas y las empresas foráneas se puede observar en las formas de cooperación que establecieron Hyundai y la japonesa Mitsubishi para la fabricación de automóviles. Hyundai se apoyó, desde sus inicios, en la asistencia técnica de la empresa japonesa Mitsubishi Motors, la cual, entre otras cosas, posee un 15% de su capital. No obstante, Hyundai no se ha contentado con ser un receptor pasivo de la ayuda tecnológica brindada por Mitsubishi, sino que ha logrado absorber su conocimiento para hacerse cada vez menos dependiente de su asistencia técnica.

Redondeando la discusión en torno a las relaciones Estado-empresa para el caso coreano, puede afirmarse que si bien los cambios se han puesto en marcha, la reestructuración está a medio camino. Por una parte, se ha liberalizado el sistema financiero y las empresas se han visto obligadas a cotizar en bolsa para procurarse recursos. Por otro lado, sin embargo, no se ha profundizado la racionalización de la estructura empresarial de los *chaebol*, entre otras cosas por la férrea oposición de los trabajadores ante la inevitable pérdida de puestos de

trabajo que ello acarrearía. Tampoco es de esperarse un cambio inmediato en la forma altamente centralizada de tomar las decisiones, toda vez que los *chaebol* siguen siendo un negocio familiar.

Las reformas implementadas en los últimos años apuntan a un cambio fundamental en el papel del Estado dentro del sistema económico coreano; si antes la prioridad era el desarrollo industrial, ahora las nuevas preocupaciones tienen que ver con la regulación de los mercados y la garantía institucional al régimen de competencia. En estas circunstancias, es de esperarse que los trabajadores y los consumidores sean los más beneficiados. Empero, los resultados esperados de esta reestructuración dependerán esencialmente de la iniciativa propia de los poderosos conglomerados industriales. El Estado no cuenta ya con los mismos instrumentos de intervención de hace unas décadas. La forzosa liberalización del sistema financiero y las reformas democráticas han mermado considerablemente su capacidad para subordinar a los *chaebol*. Otras fuerzas, como la competencia internacional y el progresivo desmonte de los mecanismos de protección industrial, seguramente se encargarán de cumplir la tarea.

Conclusiones

El caso coreano puede considerarse un ejemplo paradigmático de las formas de cooperación que pueden surgir entre los sectores público y privado para la promoción del desarrollo industrial. El gobierno de Corea ha logrado actuar como un elemento articulador de las capacidades y el potencial disperso. Para este propósito ha implementado diversos mecanismos de intervención que se han encargado de proveer los incentivos adecuados para la inversión a gran escala, el avance tecnológico y la expansión industrial. En este sentido, la estrategia de desarrollo del gobierno ha sido exitosa al complementar el mercado y no intentar sustituirlo.

La eficiencia de la intervención estatal en Corea ha dependido de unas condiciones iniciales favorables, que se han sumado a la capacidad del Estado, derivada de su autonomía y enraizamiento dentro de los estamentos sociales y empresariales.

Si bien la intervención gubernamental ha sido definitiva para la consolidación de los grandes conglomerados industriales coreanos, también ha generado algunos problemas que se evidencian en sus formas particulares de organización interna: se introdujeron incentivos que llevaron a un notable sobredimensionamiento, una elevada dependencia del comercio internacional y a altos niveles de endeudamiento y subordinación política. La coyuntura de la crisis asiática de 1997 ha conllevado un proceso inacabado de reorganización empresarial y al replanteamiento de las relaciones entre el Estado y las empresas coreanas. Sin duda, el Estado tenderá a adoptar en el futuro un papel más “ortodoxo”, centrado en las reglas de funcionamiento del sistema económico coreano.

Bibliografía

- Adelman, I. & Morris, C. (1967). *Society, Politics and Economic Development: a Quantitative Approach*. Baltimore: John's Hopkins Press.
- Amsden, A. (1989). *Asia's next giant: South Korea and the late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Bustelo, P. (1990). *Economía política de los nuevos países industriales asiáticos*. México: Siglo XXI.
- Bustelo, P. (Marzo, 1991). La expansión de las grandes empresas de Corea del Sur: un ejemplo de estrategia corporativa. *Cuadernos de Estudio Empresariales N.º 1*.
- Chung, H. J. (2004). *El fomento a la industria naciente desde una perspectiva histórica: ¿una cuerda con la cual ahorcarse o una escalera por la cual escalar?* El desarrollo económico en los albores del siglo XXI. (JoséAntonio Ocampo, Ed). Bogotá: Cepal-Alfaomega.
- Chung, H. J. (2004). *Retirar la escalera: la estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*. Madrid: La Catarata.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. New Jersey: Princeton University Press.
- Frank, Charles *et al.* (1975). *Foreign Trade Regimes and Economic Development: South Korea*. New York: Columbia University Press.
- García-Blanch, F. (2002). *Crecimiento económico en Corea del Sur (1961-2000): aspectos internos y factores internacionales*. Madrid: Síntesis.
- Hernández, I. D. (2007). *Empresa, innovación y desarrollo*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Hirschman, A. (1961). *La estrategia del desarrollo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Krueger, A. (1979). *Studies in the Modernization of the Republic of Korea, 1945-1975: the Development Role of the Foreign Sector and Aid*. Cambridge: Harvard University Press.
- Krugman, P. (Nov-Dic., 1994). The Myth of Asia's Miracle. *Foreign Affairs*, Vol. 73, N.º 6.

- Moncayo, E. (2007). Cambio estructural: trayectoria y vigencia de un concepto. *Serie Documentos SE-CAB. Ciencia, Tecnología e Innovación*, N.º 0050.
- Ojeda, A. *et al.* (29 y 30 de noviembre de 2000). *Corea frente a los desafíos del siglo XXI*. Memorias Primer Simposio Internacional sobre Corea. Madrid: CEIC:
- Park, C. H. (1970). *The Country, the Revolution and I*. New York: Ed. Hollym.
- Rodrik, D. (1995). Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich. National Bureau of Economic Research (NBER). *Working Paper N.º 4964*.
- Rodrik, D. (2000). Institutions for High Economic Growth: What Are They and How to Acquire Them. NBER. *Working Paper*, N.º 7540.
- Rodrik, D. (2004). *Growth Strategies*. Cambridge: Ed. John F. Kennedy School of Government Harvard University.
- Stiglitz, J. (agosto de 1996). Some Lessons from the East Asian Miracle. *The World Bank Research Observer*, Vol. 11, N.º 2. 1996
- Valencia, E. (2000). *Democratización y crisis financiera: los desafíos de una transición herida*. El caso de Corea del Sur, su crisis financiera de 1997-1998 y la comparación con México. Ponencia presentada en el Simposio Mundialización Económica y Gobierno de las Sociedades. París, junio 7-8 de 2000.
- Vietor, R. (2008). *Cómo compiten los países: estrategia, estructura y gobierno de la economía global*. Barcelona: Ed. Deusto.
- Weber, M. (1977). *¿Qué es la burocracia?* Buenos Aires: La Pléyade.
- Young, A. (1994). The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of The East Asian Growth Experience. NBER *Working Paper*, N.º 4680.