

Evolución institucional de Corea: el régimen de propiedad como institución clave de la política industrial

Institutional development of Korea: the ownership as a key institution of industrial policy

Juan Felipe López Aymes *

Resumen

El artículo analiza la internacionalización económica de la industria coreana y su inserción en el sistema de producción capitalista mundial, señalando que dichos procesos fueron posibles gracias a un modelo institucional que logró una alianza entre el gobierno central, los agentes privados y los bancos. Se analiza el caso del desarrollo coreano y se destaca el régimen de propiedad como la institución que filtró los intereses nacionales y extranjeros. El trabajo considera los antecedentes de la economía política de la liberalización, la internacionalización económica del país durante los años ochenta y noventa y el papel del nacionalismo en esta etapa. Al respecto, el autor manifiesta que las políticas nacionalistas del Estado desarrollista coreano se reflejaron en prácticas empresariales y estructuras de propiedad, dejando un legado institucional que hizo que algunos propietarios abrazaran el interés nacional como propio.

Palabras clave: Corea, capitalismo, política industrial, desarrollo, nacionalismo, Estado desarrollista, relaciones internacionales.

Abstract

The article analyzes the economic globalization of Korean industry and its integration into the global capitalist production system, noting that these processes were made possible by an institutional model that achieved an alliance between central government, private agents and banks. This is a review about Korean development case which highlights the property regime as the institution that leaked national and foreign interests. The paper considers the background of the political economy of liberalization, economic internationalization of the country during the eighties and nineties and the

* Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad de Sussex, Reino Unido, y maestro en Estudios Internacionales por la Universidad de Yonsei, Corea del Sur. Profesor-investigador adscrito al Centro de Estudios Asia y África del Colegio de México y profesor adscrito al Centro de Relaciones Internacionales de la FCPyS-UNAM.

role of nationalism in this period. In this regard, the author states that the nationalistic policies of Korean developmental State was reflected in business practices and ownership structures, leaving an institutional legacy that made some owners embrace the national interest as its own.

Key words: Korea, capitalism, industrial policy, development, nationalism, developmental State, international relations.

Introducción

Después de una gran cantidad de estudios, es del conocimiento común que la industrialización y la salida del atraso económico coreano se produjo bajo la dirección y los auspicios de un gobierno autoritario. Como Veblen y Gerschenkron¹ observaron en otros países recién industrializados, la industrialización de Corea también fue beneficiada por su *status* de subdesarrollo como emulador de economías y tecnologías más avanzadas. Sin embargo, la simple emulación no garantiza el éxito de un proceso tan complejo como la modernización. Ciertamente, la intervención del gobierno compensó el atraso tecnológico y la escasez de capital y de recursos naturales. Pero lo que menos se ha estudiado es la composición del aparato institucional, que articuló de una manera peculiar las relaciones entre el gobierno y los agentes económicos. Una parte importante del marco institucional que le dio autonomía y poder centralizado a la burocracia fue el régimen de propiedad. A través de este régimen, los agentes económicos locales y extranjeros podían ser controlados de manera tal que la política industrial pudiera cumplir sus metas.

Desde principios de la década de los años sesenta, el gobierno central coreano buscó la modernización del país y los dirigentes nacionalistas guiaron el cumplimiento de los planes quinquenales de desarrollo. La intención de la política industrial era desarrollar una fuerte base industrial exportadora. Teniendo en cuenta la escasez de capital, los recursos naturales, la mano de obra calificada y la tecnología, la estrategia de industrialización combinó tanto la sustitución de importaciones como la promoción de exportaciones.² Asimismo, los estrategas del desarrollo estaban conscientes de las implicaciones

¹ Thorstein Veblen, "The Opportunity of Japan" en Leon Ardzrooni (ed.), *Essays in Our Changing Order*; The Viking Press, Nueva York, 1934, pp. 248-266; Thorstein Veblen, "Imperial Germany and the Industrial Revolution" en *Thorstein Veblen. Selections of His Work*, Thomas Y. Crowell Company, Nueva York, 1963, pp. 74-90; Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1962, cap. 1.

² Stephan Haggard, *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York, 1990.

de la Inversión Extranjera Directa (IED) como un poderoso instrumento de penetración económica y dependencia tecnológica, factores que podían poner en peligro la autonomía del país. Por lo tanto, la propiedad extranjera fue restringida de manera considerable y la tecnología fue comprada o copiada. Las primeras etapas de la industrialización fueron financiadas a través de la deuda y la ayuda que nutrieron a la industria de exportación.

La internacionalización económica de la industria coreana y su inserción en el sistema de producción capitalista mundial fueron posibles gracias a un modelo institucional que logró una alianza piramidal entre el gobierno central, los agentes privados y los bancos, ubicando al primero en la cima. Al referirnos a Corea, con frecuencia se le asigna el término de “Estado desarrollista”, debido a su estructura autoritaria y al objetivo de alcanzar el nivel de países capitalistas avanzados –incluyendo a Japón–, superando a Corea del Norte a través de la planificación económica centralizada.³ El estrecho control sobre la conducción económica fue fundamental para aprovechar el contexto externo y catalizar choques importantes. Sin embargo, a finales de los años setenta, la drástica transformación de las condiciones internas y externas instó a la modificación de la estrategia para afrontar el nuevo entorno. En respuesta a esta realidad, la disposición de las políticas económicas y de los sistemas de propiedad tuvieron que volver a armonizar las dimensiones nacional, internacional e institucional.

Con base en lo anterior, este artículo analiza el caso del desarrollo coreano y subraya la cuestión de los regímenes de propiedad como instituciones que filtran los intereses nacionales y extranjeros. Incluye, además, los antecedentes de la economía política de la liberalización y la internacionalización económica de Corea durante los años ochenta y noventa.

El modelo de desarrollo y la transformación inicial

La economía política del llamado Estado desarrollista en Corea consistía en la “alianza tripartita” entre el gobierno, los bancos comerciales y un pequeño grupo de empresas familiares.⁴ Similar al modelo de industrialización japonesa,

³ Jung-en Woo (Meredith Woo-Cumings), *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*, Columbia University Press, Nueva York, 1991, p. 84.

⁴ Joon-ho Hahm, “The Government, the Chaebol and Financial Institutions Before the Economic Crisis” en Stephan Haggard y Euysung Kim *et al.* (eds.), *Economic Crisis and Corporate Restructuring in Korea: Reforming the Chaebol*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido, 2003, p. 96.

durante las primeras etapas del Estado desarrollista coreano, los dirigentes mostraron un fuerte compromiso nacionalista que se reflejó en los planes de industrialización. Los regímenes de propiedad fueron transformados tras la liberación de la ocupación japonesa en 1945 y la Guerra Civil de 1950-1953, convirtiéndolos a todas luces en un sistema capitalista durante los años sesenta.⁵ Desde entonces, el régimen de propiedad estuvo vinculado firmemente al proyecto de desarrollo. Al respecto, se entenderá por régimen de propiedad el conjunto de reglas que autorizan, regulan y racionalizan la posesión de activos y valores accionarios (*stocks*) de las empresas para la realización de actividades económicas en un territorio determinado.

En Corea, el régimen de propiedad tenía un fuerte carácter político. El gobierno designaba a las empresas que debían desarrollar los sectores e industrias y creó un grupo de empresas “leales” a sus instrucciones y sus objetivos. En ocasiones, se debía contar con la licencia para desempeñar tal o cual actividad, aunque también se podía favorecer una firma con los incentivos directos del gobierno. El aparato burocrático desarrolló estrechos vínculos con las nuevas familias capitalistas y protegió sus intereses al garantizar poderes monopólicos y oligopólicos. La manera en que se determinó la selección de las familias variaba de un caso a otro.⁶ De manera recíproca, las empresas respondieron a los incentivos y las órdenes dictadas, especializándose inicialmente en la producción de bienes comercializables y en actividades de construcción; poco después, se les permitió diversificarse para lograr economías de alcance. Los contratos del gobierno fueron la principal fuente de ingresos de estas empresas. Las políticas fiscal y monetaria también trabajaron a favor de industrias específicas y las apoyaron con una política de control de precios;⁷ sin embargo, si los incentivos no funcionaban con el rendimiento esperado, las agencias gubernamentales podían detener el flujo de ayuda.⁸ La opresión sistemática hacia los movimientos obreros fue una ayuda adicional.

En el esquema de propiedad y política industrial, la función de los bancos

⁵ Sung-hee Jwa, “Property Rights and Economic Behavior: Lessons for Korea’s Economic Reform” en Kenneth Judd y Young-Ki Lee (eds.), *An Agenda for Economic Reform in Korea: International Perspectives*, Hoover Institution Press, Stanford, California, 2000, pp. 401-430.

⁶ Myung-hun Kang, *The Korean Business Conglomerate: Chaebol Then and Now*, Institute of East Asian Studies, Center for Korean Studies, University of California Berkeley, Berkeley, California, 1996.

⁷ Alice H. Amsden, *Asia’s Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, Nueva York, 1989.

⁸ Edward S. Mason, Mahn-ke Kim *et al.*, *The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea*, Council of East Asian Studies, Harvard University, Cambridge, Massachusetts, 1980, p. 265.

era financiar los planes del gobierno y servir como instrumentos de control sobre las empresas, en virtud de que otras fuentes de financiación privada siguieron estando restringidas o sin ser desarrolladas. El financiamiento estuvo destinado y coordinado de acuerdo con la política industrial establecida en los planes quinquenales de desarrollo económico.⁹ Estos factores marcaron el origen de los conglomerados industriales coreanos –conocidos como *chaebol*– y la conformación de la coalición desarrollista.

En el periodo inicial (1960-1970) se construyó una relación cooperativa mientras el crecimiento económico asegurara cierto grado de legitimidad para el gobierno, y las empresas prosperaron bajo el patrocinio del modelo de desarrollo.¹⁰ La previsibilidad de los derechos de propiedad varió entre la seguridad para las grandes empresas y la incertidumbre para las pequeñas y medianas empresas (PYME). Sin embargo, aunque la propiedad privada había sido formalizada, su protección no fue necesariamente garantizada por una estructura jurídica independiente. La seguridad fue posible gracias a la interacción estratégica entre el gobierno y las empresas favorecidas. Mientras que las empresas dentro de una industria seleccionada cumplieran las expectativas del gobierno, era posible cultivar una relación estable y de cooperación.¹¹ Este esquema dio a las grandes empresas nacionales suficientes incentivos para invertir a través de contratos a largo plazo y la protección del mercado interno.¹² A pesar de la naturaleza autoritaria de los gobiernos de Park Chung-hee (1962-1979) y Chun Doo-hwan (1980-1988), el Estado desarrollista fue relativamente estable y predecible. Este entorno institucional y político funcionó bastante bien para las compañías nacionales y los objetivos de pleno empleo.

En resumen, el gobierno controlaba los recursos financieros a través de la banca nacionalizada y conservaba la facultad de asignar licencias industriales. También dirigió industrias estratégicas, como las de telecomunicaciones, generación de energía y transportes. Estas condiciones institucionales

⁹ Ha-joon Chang, *The Political Economy of Industrial Policy*, St. Martin, Nueva York, 1994; Chul-kyu Kang, *Industrial Policy in Korea: Review and Perspective*, Korean Institute of Economics and Technology, Seúl, 1989.

¹⁰ Sung-hee Jwa, *op. cit.*, p. 423; Wonhyuk Lim, “The Emergence of the Chaebol and the Origins of the Chaebol Problem” en Stephan Haggard y Euisung Kim *et al.* (eds.), *op. cit.*, pp. 35-52; Richard M. Steers, Yoo-keun Shin *et al.*, *The Chaebol: Korea's New Industrial Might*, Harper & Row, Nueva York, 1989.

¹¹ Véase Eun-mee Kim, *Big Business, Strong State: Collusion and Conflict in South Korean Development, 1960-1990*, State University of New York Press, Nueva York, 1997; Edward S. Mason, Mahn-ke Kim *et al.*, *op. cit.*

¹² Véase Alice H. Amsden, *op. cit.*

proporcionaron al gobierno poderes para controlar la entrada y salida del mercado, así como un amplio margen para influir en las decisiones de las empresas privadas. En contraste con otros Estados autoritarios con características institucionales similares, los líderes y la burocracia de Corea no abusaron de su influencia de manera predatoria.¹³ Dicha influencia discrecional también fue efectiva para obligar a algunas empresas a fusionarse y reestructurarse en función de un plan central¹⁴ o para corregir los daños que la planificación económica hubiera causado por cálculos equivocados.¹⁵ Así, las empresas que representaron de alguna manera el prestigio del régimen y, por lo tanto, su subsistencia política, podían contar siempre con el apoyo directo o indirecto del gobierno. Las PYME fueron menos afortunadas y su apoyo y protección fue bastante descuidado. El enfoque del gobierno sobre los *chaebol* era inevitable, al menos por dos razones interrelacionadas: primera, dados el capital y la tecnología limitados, era razonable concentrar estos recursos en pocos actores; segunda, la preocupación por la velocidad y el control sobre el proceso de industrialización. Desde el punto de vista político, era más factible mantener el control de pocas empresas grandes comparado con la tarea de vigilar a numerosas PYME.

A finales de los años setenta, parecía que el modelo de desarrollo se agotaría, no sólo por las deterioradas relaciones entre el gobierno, los bancos y los *chaebol*, sino también a la luz de la deficiente coordinación entre inversión y producción. La principal fuente de esta interrupción fue el cambio estructural hacia las industrias pesada y química a partir de 1973, con el “Gran Empuje” (o “*Big Push*”), que probó ser costoso en términos políticos y económicos.¹⁶ Se hicieron varios intentos para transformar la organización industrial a lo largo de la década de 1970, pero por diversas razones los programas de estabilización y la racionalización económica no pudieron ser ejecutados por completo. A finales de la década de los años setenta, la segunda crisis del petróleo generó presiones inflacionarias adicionales y empeoró la balanza de pagos, creando disturbios políticos. Los problemas se exacerbaron después del asesinato del

¹³ Peter B. Evans, “The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change” en Stephan Haggard y Robert R. Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, Princeton, 1992, pp. 139-181.

¹⁴ Véase Wonhyuk Lim, *The Origin and Evolution of the Korean Economic System*, Policy Study 2000-2003, Korea Development Institute, Seúl, 2000.

¹⁵ Véase Mark L. Clifford, *Troubled Tiger: Businessmen, Bureaucrats, and Generals in South Korea*, M. E. Sharpe, Armonk, Nueva York, 1998.

¹⁶ Stephan Haggard y Chung-in Moon, “Institutions and Economic Policy: Theory and a Korean Case Study” en *World Politics*, 42:2, 1990, pp. 216-218.

presidente Park Chung-hee en 1979.¹⁷ Las empresas coreanas permanecieron a la zaga de las normas de la competitividad internacional; sin crecimiento económico, el autoritarismo del modelo de desarrollo ya no pareció justificable.

A principios de los años ochenta, dos factores externos relacionados afectaron la estructura económica coreana. En primer lugar, la aparición de competidores de otros países en desarrollo disminuyó la ventaja comparativa de la manufactura coreana. Esto dio como resultado otro programa de cambio estructural que requería cambiar el esquema de ventajas comparativas, centrándose en el apoyo de industrias intensivas en tecnología. Sin embargo, debido a la complejidad de esta iniciativa, se necesitaba una estructura institucional diferente para poder superar la competencia internacional. Como la teoría predice,¹⁸ el cambio estructural por la incorporación de industrias de mayor valor agregado implicaba nuevos vínculos entre empresas manufactureras y reformas corporativas que necesitaban un conjunto diferente de instituciones económicas, incluyendo los regímenes de propiedad. De manera paradójica, tales condiciones contradicen las prácticas de planificación centralizada y de control de capital. No obstante, el papel de las empresas multinacionales era cada vez más valorado en Corea para cubrir las brechas tecnológicas y de gestión de la nueva política industrial.¹⁹ Estas nuevas necesidades superaron la capacidad de los marcos institucionales y operativos del gobierno coreano, ya que no había precedente para una participación importante de la IED. El segundo factor fue más sistémico, debido al colapso del régimen de Bretton Woods durante los años setenta, que condujo a la supresión de controles de capital y de la intervención del gobierno en el sector financiero.²⁰ Corea, junto con muchas otras economías capitalistas desarrolladas y en desarrollo, enfrentó las presiones que existían para reformar los sectores empresarial, financiero y público.

En la misma década, Corea pasó por otro proceso crucial. Una nueva elite comenzó a ocupar posiciones clave en la burocracia (como el Buró de

¹⁷ John Kiechiang Oh, *Korean Politics: The Quest for Democratization and Economic Development*, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York, 1999, p. 73.

¹⁸ Thraine Eggertsson, *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido, 1990, pp. 320 y 336.

¹⁹ Eun-mee Kim, "Foreign Capital in Korea's Economic Development" en *Studies in Comparative International Development*, 24:4, 1990, pp. 34-35.

²⁰ John Goodman y Louis Pauly, "The Obsolescence of Capital Controls? Economic Management in an Age of Global Markets" en Jeffrey A. Frieden y David A. Lake (eds.), *International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth*, St. Martin's Press, Nueva York, 1995, pp. 280-297.

Planificación Económica) y los centros de investigación más liberales (como el Instituto de Desarrollo de Corea) adquirieron creciente influencia.²¹ Este proceso alteró la escena política e ideológica. El periodo de creciente inestabilidad e incertidumbre fue propicio para inferir que se requerían cambios institucionales con urgencia; es decir, una transformación en las normas de conducta. La nueva elite tecnócrata empezó a dismantlar las instituciones económicas del Estado desarrollista que priorizaban el crecimiento, y a convencer a los dirigentes y a parte de la población que la estabilidad macroeconómica era el objetivo principal de la política gubernamental.²²

Corea inició la década de los años ochenta con un modelo frágil y un clima político delicado en medio de un entorno internacional inestable.²³ Incluso en estas condiciones, la tecnocracia buscó la liberalización económica y la reorientación de la estructura industrial. Esto condujo a la acelerada descomposición de los principales mecanismos disciplinarios del gobierno. Debido en parte a la liberalización financiera, los *chaebol* alcanzaron cierta autonomía y mejoraron su capacidad de movilización colectiva a través de la Federación de Industrias Coreanas, fortaleciendo así su capacidad de resistencia.

El contexto descrito presenta una imagen inicial para ilustrar la evolución del Estado desarrollista coreano, cómo fue organizado, cómo operaba y cuáles eran sus inconvenientes más importantes. Como ha sido ampliamente estudiado por simpatizantes y críticos, el modelo propició interacciones tanto positivas como negativas entre el gobierno y las grandes empresas. A pesar de los diferentes intereses entre estos dos sectores, el modelo también fomentó y desarrolló algo en común: la preferencia por la autonomía. Es en este aspecto que el régimen de propiedad adquirió gran relevancia dentro del modelo de Estado desarrollista. Por un lado, el gobierno, en los años

²¹ Tal fue el caso de Kim Jae-ik, quien en 1980 pasó del Buró de Planeación Económica a convertirse en el secretario económico en jefe del presidente, considerado como equivalente al rango de viceministro, pero con bastante influencia real. Véanse Chung-kil Chung, "Presidential Decisionmaking and Bureaucratic Expertise in Korea" en Sang-yong Choi (ed.), *Democracy in Korea: Its Ideals and Realities*, The Korean Political Science Association, Seúl, 1997, pp. 387-418; Mark L. Clifford, *op. cit.*; Stephan Haggard y Chung-in Moon, *op. cit.*, p. 219.

²² Chung-kil Chung, *op. cit.*, pp. 282 y 292; Christopher Dent, "What Difference a Crisis? Continuity and Change in South Korea's Foreign Economic Policy" en *Journal of the Asia Pacific Economy*, 5:3, 2000, pp. 275-302 y Chung-in Moon, "The Demise of a Developmentalist State? Neoconservative Reforms and Political Consequences in South Korea" en *Journal of Developing Societies*, 4, 1988, pp. 67-84.

²³ Véase Tat Yan Kong, *The Politics of Economic Reform in South Korea: A Fragile Miracle*, Routledge, Londres, Nueva York, 2000.

sesenta y setenta, estaba dispuesto a establecer campeones nacionales en industrias clave. Para ello, la orientación del gobierno osciló entre mecanismos políticos, institucionales y culturales, con una base ideológica, para influir y controlar las acciones de las empresas públicas y privadas. Los planes industriales establecieron objetivos sobre la localización, y las empresas administradas por el gobierno rara vez abrieron contratos a los extranjeros. Por otra parte, a pesar de que las empresas coreanas estuvieron fuertemente influidas por el gobierno, el hecho de que la propiedad privada fuera garantizada por el régimen, contribuyó a la formación de una mentalidad particular dentro de la comunidad empresarial. Los empresarios coreanos estaban conscientes de las ventajas de la inversión extranjera, pero la tradición familiar de sus empresas también predisponía su deseo de control. Los valores de *familismo* se reforzaron por el apoyo y los incentivos desde el gobierno y los programas nacionalistas para localizar las redes de producción dentro de Corea. En tales estructuras y propósitos, el régimen de propiedad era un factor institucional clave para mantener su autonomía respecto a intereses extranjeros.

Para hacer frente a los problemas creados por la política de industria pesada y química, el gobierno de Chun Doo-hwan privilegió la estabilidad económica e impulsó la reestructuración industrial a través de la liberalización.²⁴ Es difícil saber si los dirigentes coreanos en realidad habían concebido un cambio de régimen amplio; no obstante, algunos aspectos institucionales del Estado desarrollista se modificaron sustancialmente. Por ejemplo, la aplicación de un nuevo marco para la inversión extranjera en 1984 y las reformas institucionales en sectores económicos clave, fueron pasos importantes hacia el cambio de régimen. Sin embargo, como se muestra a continuación, grupos empresariales e incluso algunos organismos burocráticos fueron reacios a modificar su comportamiento. Se hicieron cambios institucionales formales, pero ciertas actitudes nacionalistas prevalecieron en algunos sectores, por ejemplo, posturas antiextranjeras. Algunos casos muestran la preferencia por un alto grado de autonomía, legado del nacionalismo coreano. Cada sector y empresa refleja el nacionalismo de diferentes maneras, pero el afán por mantener el control es constante. Para comprender esta realidad, en la siguiente sección se elaborará una perspectiva general sobre el cambio institucional coreano y el papel de la cultura y otras instituciones informales.

²⁴ Stephan Haggard y Chung-in Moon, *op. cit.*, pp. 210-237; y véase John Kiechiang Oh, *op. cit.*

Cambio institucional en Corea: relación entre los valores tradicionales y el desarrollo

Hay numerosos estudios que consideran los factores culturales en la explicación de las características organizacionales del Este de Asia en general, y el desarrollo de Corea en particular.²⁵ Sin embargo, varios de estos son más bien escépticos ante el determinismo cultural que a veces prevalece en la literatura acerca de la singularidad del capitalismo asiático. Como afirman Hamilton y Biggart,²⁶ los argumentos culturales son demasiado generales y, por lo tanto, ofrecen pocas explicaciones sobre las variaciones históricas y sociales. No se trata de asumir una posición cultural determinista; sin embargo, en aras de la comprensión de la visión general de la evolución de la economía política de Corea, merecería la pena considerar algunos atributos específicos de la cultura, como el conjunto general de las instituciones informales o las reglas no escritas. Una razón para adoptar este enfoque es considerar que algunos hábitos del pensamiento y la práctica en la economía política coreana provienen de la naturaleza endógena de la cultura. No es posible entender el cambio institucional sin al menos una breve reseña de las especificidades culturales del caso.

Los patrones de las normas sociales, incluidas las relaciones del gobierno y del sector privado, no son independientes de la riqueza cultural y particularidades idiosincrásicas de la sociedad. El papel de la cultura es, por lo regular, descuidado o evitado en la explicación neoclásica del desarrollo, incluidas las interacciones entre el gobierno y los grupos empresariales.²⁷ En esta sección se considera el conjunto de valores formado por ortodoxias confucianas específicas, las cuales estaban relativamente bien adaptadas a las necesidades de la modernización económica en Corea. Como Cho y Lee argumentan,²⁸ tomando la relación gobierno-empresas como una institución

²⁵ Dong-se Cha y Wonhyuk Lim, "In Search of a New Capitalist Spirit for the Korean Economy" en Kenneth Judd y Young-Ki Lee (eds.), *op. cit.*, pp. 449-489; Lee-jay Cho y Chung-hoon Lee, "The Government-Business Relationship in Korea: Cultural Dimensions" en Tzong-shian Yu y Joseph S. Lee (eds.), *Confucianism and Economic Development*, Chung-hua Institute for Economic Research, Taipei, Taiwan, 1995, pp. 326-344; Chaibong Hahm, "The Confucian Tradition and Economic Reform" en Chung-in Moon y Jongryn Mo (eds.), *Democracy and the Korean Economy*, Hoover Institution Press/Stanford University, Stanford, California, 1999, pp. 35-54; y Gary Hamilton y Nicole Woolsey Biggart, "Market, Culture, and Authority: A Comparative Analysis of Management and Organization in the Far East" en *American Journal of Sociology*, 94, 1988, pp. S52-S94.

²⁶ Gary Hamilton y Nicole Woolsey Biggart, *op. cit.*, p. S87.

²⁷ Véase Sung-hee Jwa, *The Evolution of Large Corporations in Korea: A New Institutional Economics Perspective of the Chaebol*, Edward Elgar, Cheltenham, Reino Unido, 2002.

²⁸ Lee-jay Cho y Chung-hoon Lee, *op. cit.*, pp. 326-344.

jerárquica y funcional, ésta no puede explicarse sólo por las características del régimen autoritario. Las instituciones –argumentan estos autores– tienen que coincidir con los marcos mentales y sociales y, por lo tanto, deben ser adaptadas y aceptadas por la mayoría del pueblo.²⁹ Si las prescripciones culturales y los hábitos sociales de pensamiento son compatibles con el sistema político, ya sea autoritario o democrático, entonces el contenido de la política podría ser menos importante en tanto la intervención del gobierno esté garantizada. Es probable que esta situación provoque problemas de riesgo moral, tal como observó Krugman,³⁰ a menos que el propio gobierno mantenga el rendimiento económico bajo control a través de una estricta reglamentación y los empresarios se den cuenta que “perderían control sobre la empresa si fallan en su desempeño”.³¹

Aunque la industrialización de Corea fue acelerada, el tiempo fue suficiente para establecer un sólido sistema de hábitos que se reforzó con los roles socioculturales esbozados por la ética y los rituales confucianos. No es del interés de este artículo evaluar si los diseñadores interpretaron y emplearon el sistema de valores confuciano para apoyar la causa del desarrollo económico.³² En general, consideramos al confucianismo como algo dado, aunque coincidimos con Hahm³³ en que algunos elementos simbólicos son empleados de forma selectiva en aras de adoptar el sistema capitalista. Por ejemplo, la actitud antimercado alentada por el confucianismo clásico fue erradicada de la planificación del gobierno, aunque no necesariamente de la percepción popular.³⁴ De hecho, sin los ajustes que “(hicieron de los) negocios una ocupación respetable en Corea”,³⁵ el desarrollo capitalista en este país habría sido más bien improbable. Más aún, el empleo del pensamiento confuciano se convirtió en un elemento de gobernanza, en el “pegamento” idiosincrásico en la organización jerárquica del Estado desarrollista y la orientación nacionalista-

²⁹ *Ibidem*, pp. 336-337.

³⁰ Paul Krugman, “What Happened to Asia?”, 16 de enero de 1998, disponible en <http://web.mit.edu/krugman/www/DISINTER.html>.

³¹ Ha-joon Chang, Hong-jae Park *et al.*, “Interpreting the Korean Crisis: Financial Liberalization, Industrial Policy and Corporate Governance” en *Cambridge Journal of Economics*, 22, 1998, p. 743.

³² Para conocer un poco más sobre este debate, véase Chaibong Hahm, *op. cit.*, p. 46; Young-whan Kihl, “The Legacy of Confucian Culture and South Korean Politics and Economics: An Interpretation” en Sang-yong Choi (ed.), *op. cit.*, p. 127; y John Duncan, “Uses of Confucianism in Modern Korea” en Benjamin A. Elman, John Duncan y Herman Ooms (eds.), *Rethinking Confucianism: Past Present in China, Japan, Korea, and Vietnam*, University of California Los Angeles, Los Angeles, 2002, pp. 446-459.

³³ Chaibong Hahm, *op. cit.*, pp. 35-54.

³⁴ Dong-se Cha y Wonhyuk Lim, *op. cit.*, pp. 449-450.

³⁵ *Ibidem*, pp. 465 y 474.

familiar en varios grupos empresariales. Tampoco es nuestra intención evaluar si la readopción de la ética confuciana era sincera o si el patriotismo no era más que pura búsqueda egoísta de intereses propios. Lo que interesa es el resultado visible y general de la disciplina y el compromiso para la industrialización. A juzgar por las cifras del crecimiento –principal objetivo del Estado desarrollista–, parece que el sistema funcionó razonablemente bien, estableciendo las expectativas del gobierno y los grupos empresariales, así como los límites de lo que era “apropiado” en relación con las normas y convenciones culturalmente aceptadas.³⁶ En otras palabras, tal vez las instituciones han sido diseñadas a propósito por la elite en desarrollo, pero el modelo también estuvo nutrido por antecedentes históricos y culturales.

En el aspecto organizacional y de toma de decisiones, por ejemplo, una de las marcas más importantes del sistema de la ética confuciana en Corea es el sentido de armonía social fundada sobre estrictas relaciones jerárquicas. La ética confuciana penetra en todas las expresiones de la vida social de los países que han sido influenciados por esta filosofía, siendo Corea un caso destacado.³⁷ Los argumentos que privilegian explicaciones culturales identifican a la economía política doméstica en el marco de una sola metaorganización social, en lugar de que sea entre agentes aislados con intereses divergentes y sujetos a mecanismos de precios o de poder. Cada parte asume la función socialmente acotada y acepta las posiciones desiguales en la escala de jerarquía como norma para la armonía social, donde las relaciones se basan en las obligaciones mutuas y complementarias.³⁸ En ese sentido, se dice que en Corea el gobierno asumió su papel de “socio principal” y las empresas aceptaron su papel como “socios *junior*”.³⁹

A pesar de esta estructura patrimonial, la comunicación entre las partes

³⁶ Véase Michael Backman, *Asian Eclipse: Exposing the Dark Side of Business in Asia*, J. Wiley, Nueva York, 1999.

³⁷ El efecto del confucianismo en la psicología del pueblo coreano puede caracterizarse de la siguiente manera: 1) forma jerárquica de la vida; 2) autoritarismo por parte de la clase dominante; 3) sumisión por parte de los gobernados; 4) una conciencia orientada al *status*; y 5) una familia ordenada. Al respecto, véase Bun-woong Kim, “The Korean Political Psyche and Administration” en Bun-woong Kim y Wha-joon Rho (eds.), *Korean Public Bureaucracy*, Kyobo Publishing, Inc., Seúl, Kyobo Publishing, Inc., 1982, p. 124. Kim Dae-jung critica el determinismo cultural, para explicar proclividad social a aceptar un gobierno autoritario. Véase Dae-jung Kim, “Is Culture Destiny? The Myth of Asian’s Anti-Democratic Values” en *Foreign Affairs*, 73:6, 1994.

³⁸ Lee-jay Cho y Chung-hoon Lee, *op. cit.*, pp. 338-340.

³⁹ *Ibidem*, p. 340; Leroy P. Jones y SaKong Il, *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case*, Council on East Asian Studies Harvard University, Cambridge, Massachusetts, 1980.

era posible a través de mecanismos formales, como la Conferencia de Ministros de Economía, el Consejo Estatal –compuesto por todos los ministros–, junto con asociaciones industriales y otros canales semiformales, como consejos de deliberación y grupos de discusión.⁴⁰ De esta forma, el gobierno pudo consultar, formular y aplicar políticas en un entorno relativamente bien informado. La coordinación de las políticas fue viable, aunque jerárquica, siendo el gobierno el que establecía la agenda y los temas a discutir.⁴¹ En la práctica, por lo tanto, más allá de los mecanismos de mercado, este tipo de arreglos facilitó el intercambio de información entre los burócratas de nivel medio, los representantes de las industrias y las propias empresas.⁴²

Un aspecto importante de la ética confuciana es la virtud de la lealtad a la nación y la devoción a la familia.⁴³ No discutiremos las implicaciones de la lealtad para las relaciones sociales en Corea, aunque no deja de ser importante. En su lugar, señalaremos de manera breve sus implicaciones como incentivos institucionales hacia la industrialización. En Corea, la lealtad fue asumida de forma bastante pragmática por el gobierno y los líderes empresariales; la lealtad fomentaba la reciprocidad y el compromiso con los objetivos del desarrollo. No sería exagerado decir que un sentido de nacionalismo aparece cuando se adopta la lealtad como una “virtud” fundamental en las prácticas políticas y económicas de Corea, en combinación con la memoria histórica de la ocupación japonesa y la amenaza de Corea del Norte. Esta fue la forma en la que se forjaron los sentimientos de autonomía y los mecanismos de exclusión hacia el mundo exterior. La coalición gobernante amplificó tales sentimientos a través de mecanismos como la política de sustitución de importaciones y más tarde el impulso orientado a la exportación.

La promoción de la industria nacional y la exclusión de las empresas extranjeras generaron que más empresarios coreanos, en particular los propietarios de las grandes empresas, desarrollaran profundos sentimientos de autosuficiencia, ya que tenían asegurado el financiamiento, la protección y una gran escala de incentivos para su expansión. La “voluntad y capacidad (de

⁴⁰ Presidido por el viceprimer ministro, que era el ministro del Buró de Planeación Económica. Tony Michell, “Administrative Traditions and Economic Decision-making in South Korea” en *IDS Bulletin*, 15:2, 1984, pp. 35-37; y Chung-kil Chung, *op. cit.*, pp. 390-393.

⁴¹ A veces, el mismo Park Chung-hee presidió los debates entre los ministros de economía y los principales líderes *chaebol*.

⁴² Lee-jay Cho y Chung-hoon Lee, *op. cit.*, pp. 340-341; Chung-kil Chung, *op. cit.*, pp. 390-395 y World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*; Nueva York, Oxford University Press, 1993, p. 183.

⁴³ Dong-se Cha y Wonhyuk Lim, pp. 474-475.

las empresas locales) para desplazar a las empresas extranjeras presionando respecto a la localización y la inversión en la nueva capacidad productiva”, es lo que Doner ha llamado “nacionalismo industrial”.⁴⁴ El nacionalismo industrial está bien arraigado en los hábitos de pensamiento y práctica de los conglomerados coreanos y, desde el punto de vista institucional, se reforzó con el Estado desarrollista y el régimen de propiedad excluyente. Dentro del sistema patrimonial dirigido por el gobierno, el principio de la primera etapa de crecimiento era, en el ámbito ideológico, la mejor fórmula para movilizar lealtades y aceptar el capitalismo para reforzar la armonía e impulsar la estabilidad, el progreso y la paz.⁴⁵ La correlación entre el contenido nacionalista de la planeación económica, las acciones de grupos empresariales y el aparente éxito del crecimiento económico trajo un patrón de conducta que estableció las líneas comunes de juicio y expectativas.

En el ámbito político, la llamada “autonomía incrustada” de la burocracia fue el principal componente en el proceso de toma de decisiones.⁴⁶ En Corea, la autonomía fue posible no sólo debido al control que el gobierno tenía sobre factores como las licencias industriales y el capital financiero (con una política de préstamos controlados por los bancos nacionalizados y el mercado de capitales subdesarrollado⁴⁷), sino también porque la fuerza intelectual, técnica y empresarial se concentró en la burocracia y no siempre en el sector privado.⁴⁸ Instituciones como los sistemas de propiedad determinaron la entrada y la

⁴⁴ Richard Doner, “Limits of State Strength: Toward an Institutional View of Economic Development” en *World Politics*, 44:3, 1992, p. 427.

⁴⁵ Sin embargo, Hahm plantea una perspectiva diferente sobre el papel de la ética confuciana mediante el análisis del caso contrario que cambió la visión sobre la modernización económica en Corea; esto es, por la disolución de las instituciones confucianas y su visión del mundo. Véase Chaibong Hahm, *op. cit.*, pp. 35-54.

⁴⁶ Véase Peter B. Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, 1995.

⁴⁷ Desde la década de 1970, el mercado de valores se convirtió en una herramienta del gobierno para el control del capital privado local. El gobierno obligó a las empresas seleccionadas, la mayoría de ellas pertenecientes a los *chaebol*, a emitir nuevas acciones. Los precios eran fijados por el gobierno; por lo tanto, también determinaba los dividendos y las decisiones de reinversión. El gobierno incluso amenazó con imponer un impuesto corporativo de 40 por ciento a las empresas que no cumplieran su directriz. Varias compañías se incorporaron a la Bolsa Coreana de Valores por temor a las sanciones gubernamentales y a las arbitrarias auditorías. Sin embargo, “algunas empresas decidieron que era mejor para resistir la orden del gobierno, pagar el impuesto, y prescindir de los paliativos que el gobierno ofreció a las empresas enlistadas. Otras obedecieron, pero sin realmente cumplir las reglas a cabalidad. Los dueños mismos absorbieron gran parte de la nueva emisión de acciones”. Véase Jung-en Woo (Meredith Woo-Cumings), *op. cit.*, p. 175.

⁴⁸ Entrevista con Jeong Seung-il, del Science and Technology Policy Institute, 25 de marzo de 2005.

salida en el mercado a través de la autorización o la derogación de licencias para grandes empresas industriales e instituciones financieras. La existencia de los grupos industriales dependía de la fuerza disciplinaria del gobierno, por lo que era factible canalizar las decisiones y filtrar las preferencias en consonancia con las metas desarrollistas.⁴⁹ En resumen, la verticalidad en la toma de decisiones y el nacionalismo económico (lealtad, autonomía y exclusividad) fue coherente con las políticas de crecimiento (desarrollo industrial y protección). Este esquema se prolongó a lo largo del régimen de Park Chung-hee.

Reiteramos que no estamos asumiendo un enfoque cultural determinista. De hecho, estamos de acuerdo con Cho y Lee en su conclusión de que incluso en Corea, donde las tradiciones son fuertes, “la cultura no es inmutable”, y con la liberalización económica y la apertura política, “Corea requerirá una nueva interpretación del confucianismo”.⁵⁰ Por lo tanto, como resultado del proceso de modernización industrial, al parecer el modelo de desarrollo había también erosionado, de manera irreversible, los valores tradicionales del “familismo” y el “estatismo”, dando paso al egoísmo y la liberalización. Las fuerzas globales comenzaron a moverse en dirección opuesta a las costumbres y prácticas conocidas en Corea, desde valores como la lealtad y la autonomía; la exclusividad parecía insostenible y poco práctica, habida cuenta de los nuevos sistemas de producción.

Dado el reconocimiento de un nuevo contexto económico, la nueva prioridad al principio de los años ochenta fue racionalizar la base industrial y restablecer la estabilidad macroeconómica, dejando así el crecimiento económico al margen de la estrategia de modernización. Esto significó un importante reajuste de las políticas de desarrollo y las instituciones formales que se encontraban en el corazón del modelo coreano.⁵¹ Con arreglo a la nueva ideología neoliberal, el mercado debería imponer las normas, por lo que la planificación e intervención gubernamental tendrían que atenuarse;⁵² se creía que los programas de liberalización y desregulación eran indispensables para reducir la concentración económica de los conglomerados y para abolir las prácticas de negocios ineficientes. Todas estas transformaciones requirieron

⁴⁹ Sung-hee Jwa, *op. cit.*, pp. 401-430.

⁵⁰ Lee-jay Cho y Chung-hoon Lee, *op. cit.*, p. 342.

⁵¹ Chung-in Moon, *op. cit.*, pp. 67-84.

⁵² Rob Masson y Kap-young Jeong, “Business-Led Growth: Rules of the Game” en Kap-young Jeong y Mahn-soon Kwack (eds.), *Industrial Strategy for Global Competitiveness of Korean Industries*, Institute of East and West Studies, Yonsei University, Korea Economic Research Institute, Seúl, 1996, pp. 193-221.

una nueva forma de entender cómo había evolucionado el mundo capitalista, incluyendo los requisitos institucionales del capitalismo financiero. Para Cha y Lim,⁵³ Corea ha ido en busca de un nuevo espíritu capitalista para construir un “nuevo contrato social”, en el que “la búsqueda del egoísmo debería ser moderada por una nueva definición del sentido de responsabilidad social”. La historia de la evolución de la economía política de Corea demuestra que las reformas de las instituciones oficiales tienden a ser rápidas, pero los cambios en la mentalidad y en las prácticas, por lo general, no siguen el mismo ritmo. Por lo tanto, el objetivo de la siguiente sección es analizar cuánto ha cambiado la economía política de Corea.

Reforma institucional: cambio y continuidad

La modernización de la economía coreana comenzó una nueva etapa a principios de los años ochenta, en buena parte como una reorganización para hacer frente al nuevo entorno exterior. Las reformas neoliberales del gobierno de Chun Doo-hwan cambiaron la relación entre los grupos económicos privados y la burocracia por medio de la disolución de gran parte de la coalición desarrollista.⁵⁴ Como se mencionó arriba, un número creciente de tecnócratas fueron incorporados a los principales organismos económicos y agencias gubernamentales; la mayoría de ellos había estudiado o regresado de universidades de Estados Unidos.⁵⁵ El vacío de poder dejado tras el asesinato de Park hung-hee en octubre de 1979, agravado por la crítica situación económica, estimuló los instintos de supervivencia del régimen, que estableció métodos de control más violentos. Además, el conocimiento de Chun sobre la economía fue insuficiente para averiguar la complejidad de la nueva realidad estructural.⁵⁶ El presidente fue sobrepasado por la tarea así que, eventualmente, prestó más atención a la estabilidad macroeconómica y “volcó su atención a las propuestas de los monetaristas neoconservadores, quienes habían sido una minoría bajo el régimen anterior, elevándolos a posiciones de importancia en el nuevo gobierno”.⁵⁷

La apertura económica en los años ochenta significó una disminución relativa de la capacidad intervencionista del gobierno en cuestiones económicas

⁵³ Dong-se Cha y Wonhyuk Lim, *op. cit.*, p. 488.

⁵⁴ Chung-in Moon, *op. cit.*, pp. 67-84.

⁵⁵ Chung-kil Chung, *op. cit.*, pp. 387-418.

⁵⁶ Mark L. Clifford, *op. cit.*, pp. 387-418.

⁵⁷ Chung-in Moon, *op. cit.*, p. 70.

debido al gradual desmantelamiento de los instrumentos de coerción y apoyo. En consecuencia, los gobiernos posteriores no pudieron conservar un sistema regulador “para supervisar la base de la competencia razonable del mercado de capital”.⁵⁸ Una de las acciones más representativas fue la privatización de los bancos comerciales entre 1981 y 1983, que disminuyó la capacidad del gobierno de asignar recursos financieros. Tal acción había relajado uno de los mecanismos más eficaces de control de los grupos privados, reduciendo su vulnerabilidad y dependencia del gobierno.

Las políticas de liberalización y desregulación continuaron durante el régimen de Chun Doo-hwan sobre la base de una justificación económica y política. Se diseñó una serie de reformas a fin de restaurar la eficiencia económica y de purgar las grandes empresas privadas. Entre las medidas adoptadas estuvo el intento de mejorar la transparencia del sistema de las transacciones financieras (e.g. “nombre verdadero”⁵⁹) y la reducción del tamaño de los *chaebol*, obligándolos a optimizar sus actividades y concentrarse en menos sectores. Bajo la creencia de que el tamaño de los conglomerados les daba poder económico, era políticamente razonable llevar a cabo un enfoque anti-*chaebol*. El presidente Chun intentó mejorar su popularidad y culpó a la conducta perniciosa de los conglomerados, en connivencia con el régimen anterior, de la debacle económica de entonces. Con esta estrategia, Chun estaba tratando de “demostrar su imagen limpia y revolucionaria” y ganar la simpatía de la nueva clase media, que fue dejada al margen de la economía política.⁶⁰ Pero el entorno institucional y las capacidades de los conglomerados eran diferentes, por lo tanto, la hostilidad contra esos intereses tuvo resultados contrarios a los que se buscaban.

La nueva ideología liberal secuestró la estrategia de modernización. Las razones por las que el modelo de desarrollo tenía que cambiar las encontramos en la percepción popular de que ya se había cumplido la razón original de la estrategia: administrar la escasez y fomentar el crecimiento económico. Como el crecimiento fue notorio por su ausencia, la legitimidad del modelo y la

⁵⁸ Yeon-ho Lee, “The Failure of the Weak State in Economic Liberalization: Liberalization, Democratization and the Financial Crisis in South Korea” en *The Pacific Review*, 13:1, 2000, p. 115.

⁵⁹ La reforma obliga a presentar identificación para abrir cuentas e incluso al hacer los depósitos en efectivo, a fin de evitar el uso de nombres falsos y dar un seguimiento puntual de las transacciones. El proyecto de ley existía desde los gobiernos de Chun Doo-hwan y Roh Tae-woo, pero fue hasta la administración de Kim Young-sam que se aprobó, después de un proceso secreto que terminó en decreto presidencial.

⁶⁰ Chung-in Moon, “Changing Patterns of Business-Government Relations in South Korea” en Sang-yong Choi (ed.), *op. cit.*, p. 453.

tolerancia de sus efectos negativos –como la concentración económica y el subdesarrollo democrático– estaban minadas. Las políticas neoliberales que favorecieron la estabilidad por encima de la expansión económica supusieron un cambio en la conducta del gobierno y las empresas privadas, pero su introducción fue casi un desastre.

Un ejemplo claro es que después de las medidas de racionalización y competencia ejecutadas a principios de los años ochenta, las condiciones económicas sólo mejoraron ligeramente. Aunque se recuperó la economía y la inflación se mantuvo bajo control, la concentración económica era todavía significativa. Además, los *chaebol* se hicieron aún más grandes, y con la liberalización comercial se convirtieron en los principales importadores; muchas empresas que habían sido vendidas bajo las instrucciones gubernamentales fueron adquiridas de nueva cuenta por sus antiguos propietarios; a pesar de que los *chaebol* estaban limitados a poseer bancos comerciales, su privatización permitió apalancar a los grupos industriales, al mismo tiempo que la política crediticia se relajó; por último, la reforma de las transacciones financieras tampoco fue aprobada en la Asamblea Nacional.⁶¹ Además, la liberalización financiera permitió a nuevos participantes entrar en este sector –como instituciones no bancarias y bancos mercantiles–, los cuales no estaban restringidos a la propiedad de los *chaebol*.⁶² En consecuencia, lo más grave fue que la lealtad de los grupos económicos hacia el gobierno, y en especial hacia los políticos, fue dañada.

Un golpe de suerte a mediados de los años ochenta salvó a la economía y al régimen del colapso en medio de la turbulencia política. “La coincidencia de las llamadas ‘tres bajas’ (los bajos precios del petróleo, las bajas tasas de interés y las bajas tasas de cambio) era propicia para un fuerte crecimiento de las exportaciones y los precios macroeconómicos habían sido estabilizados tras las reformas neoliberales implantados bajo el gobierno de Chun”.⁶³ Las condiciones externas minimizaron la urgencia de las reformas, por lo que los intereses creados no sufrieron alteraciones. En resumen, las reformas a la configuración institucional del Estado desarrollista tuvieron resultados contradictorios a los esperados por los reformadores. De hecho, los problemas que se pretendía resolver continuaron y los *chaebol* adquirieron más autonomía y fuerza.

⁶¹ Véase Mark L. Clifford, *op. cit.*, cap. 16; y Chung-in Moon, *op. cit.*

⁶² Esto se agravó aún más en el decenio de 1990, al conceder varias licencias para los bancos comerciales a los *chaebol*, al tiempo que se eliminaron las capacidades de monitoreo del gobierno. Véase Elizabeth Thurbon, “Two Paths to Financial Liberalisation: South Korea and Taiwan” en *The Pacific Review*, 14:2, 2001, pp. 241-268.

⁶³ Chung-in Moon, *op. cit.*, p. 462.

Cambios en las instituciones políticas

Hasta ahora, este artículo ha descrito cómo el marco institucional del Estado desarrollista coreano –asistido por marcos históricos y culturales– mejoró las potencialidades de las nuevas ventajas comparativas. Con lo anterior, se puede decir que la rápida industrialización fue posible debido a la centralización del poder político y económico. El poder político fue conservado por el gobierno desarrollista, que promovió conscientemente la industrialización, no bajo la propiedad pública totalitaria, sino mediante una combinación de propiedad privada y planificación económica, proceso también llamado capitalismo dirigido. Uno de los instrumentos institucionales que el gobierno tuvo para ejercer su poder fue el régimen de propiedad. El papel de los regímenes de propiedad fue fundamental en la concentración del poder económico a través de la relación triangular entre el gobierno, los *chaebol* y los bancos. Tales disposiciones institucionales excluyeron al capital extranjero de obtener cualquier participación significativa en la economía coreana, excluyendo así a las empresas extranjeras como partes interesadas en los procesos políticos internos. Los patrones de interacción creados por el marco institucional del Estado desarrollista resultaron difíciles de modificar de la noche a la mañana.

Al comienzo de la era del despegue económico, las empresas industriales y financieras eran demasiado inmaduras y, por lo tanto, débiles para arriesgarse a emprender acciones colectivas en contra del gobierno, mucho menos para desafiarlo a nivel individual. Además, ¿cuál sería el sentido de enfrentar al gobierno si los *chaebol* eran los principales beneficiarios de la política industrial? En cualquier caso, mientras el régimen autoritario de Corea conservó los mecanismos institucionales de control, era “más fácil para el Estado prevalecer sobre los negocios y aislar sus procesos de toma de decisiones de las presiones comerciales, ya que el espacio político para el sector privado era más estrecho y el interés de representación era limitado, informal y estaba segmentado”.⁶⁴ Las condiciones en la década de los años ochenta cambiaron de tal manera que en un creciente número de casos los intereses gubernamentales se enfrentaron con los intereses de los *chaebol*. Aunque importantes actos de “indisciplina” podían aparecer por parte de los ya muy grandes y relativamente bien organizados grupos industriales, en esos años el gobierno coreano todavía tenía una influencia importante en el comportamiento de las grandes empresas.⁶⁵

⁶⁴ *Ibidem*, p. 452.

⁶⁵ Ed. Paisley, “Unguided Missiles: South Korean Conglomerates Challenge Bureaucrats” en *Far Eastern Economic Review*, 1994, pp. 66-67.

A finales de la década de los años ochenta y principios de los noventa, dos factores combinados crearon una atmósfera que aparentemente fue propicia para importantes cambios institucionales en el modelo de desarrollo. Por un lado, como el éxito económico se percibía cada vez más como una realidad y grandes empresas habían alcanzado un avanzado nivel tecnológico y organizacional, el Estado coreano empezó a dejar de ser un catalizador para la modernización y comenzó a ser percibido como una carga. Por otra parte, las dificultades económicas generadas por los excesos en la aplicación de la política de industria pesada y química en la década de los años setenta, allanaron el camino para la penetración de las ideas neoliberales y de nuevos tecnócratas en los círculos de toma de decisiones. Como resultado, las preferencias de los intereses económicos se desplazaron a un Estado más abierto y un gobierno menos intervencionista, implicando mayores confrontaciones entre los dos sectores.

Asimismo, las capacidades de coordinación de los órganos burocráticos comenzaron a disminuir, y lo que solía ser un diseño institucional bastante coherente se volvió desordenado. Las reformas institucionales carecían de consenso y, por lo tanto, de un enfoque integral. En consecuencia, los diversos intentos por cambiar la base institucional para el desempeño económico fallaron, en especial los mecanismos disciplinarios hacia los *chaebol* desde finales de los años ochenta.⁶⁶ A pesar de esto, el legado institucional y los hábitos colectivos del pensamiento mantuvieron las expectativas de actores políticos y económicos por un periodo más prolongado, creando una falta de armonía entre instituciones formales e informales que complicó el proceso de transformación.

Junto con las transformaciones económicas en la década de los años ochenta y los correspondientes conflictos e intereses, las instituciones políticas también experimentaron un proceso de cambio acelerado, sobre todo desde el punto culminante del movimiento democrático de 1987 y 1988.⁶⁷ Las instituciones políticas abrieron canales formales e informales de participación, expresión e impugnación para un gran número de agentes socioeconómicos.⁶⁸ Sin embargo, el sistema de partidos en Corea no podía absorber de manera efectiva la inusual diversidad de propuestas y demandas.⁶⁹ Kim y Suh⁷⁰

⁶⁶ Byung-kook Kim, "The Politics of Chaebol Reform, 1980-1997" en Stephan Haggard y Euisung Kim *et al.* (eds.), *op. cit.*, p. 55.

⁶⁷ Véase John Kiechiang Oh, *op. cit.*

⁶⁸ Chung-hee Lee, "Campaign Strategy of Interest Groups in Korea: The Case of the 14th Presidential Election" en Sang-yong Choi (ed.), *op. cit.*, pp. 329-350.

⁶⁹ Byung-kook Kim y Jin-young Suh, "Politics of Reform in Confucian Korea" en *Korea Focus on Current Topics*, 5:6, 1997, p. 10.

⁷⁰ *Idem.*

consideran que el sistema de partidos fue incapaz de lograr un amplio conjunto de compromisos entre los actores sociales y los intereses socioeconómicos, a causa de su débil organización y su ideología superficial. Esta cultura política, respaldada por valores confucianos, alentó a los partidos políticos a que dependieran de la política de dinero y familia, escuela y lazos regionales como los medios más efectivos de relaciones de poder.

Los *chaebol* han sido políticamente activos y desafiantes sólo desde que el gobierno los puso en la mira de las reformas a principios de los años ochenta. Ya sea de manera individual o colectiva, los grandes conglomerados fueron más activos en términos políticos, al tiempo que aumentaban las presiones democráticas de otros sectores de la sociedad. Además de la aventura política de Chung Ju-young, propietario y fundador del grupo Hyundai, en las elecciones presidenciales en 1992, los *chaebol* no participaban directamente en la política.⁷¹ Sin embargo, no es ningún secreto que muchos de ellos habían contribuido a la financiación de partidos políticos y campañas proselitistas a cambio de contratos para grandes proyectos de infraestructura.⁷² La otra manera en la que las grandes empresas privadas expresaban sus intereses y preferencias fue a través de la Federación de Industrias Coreanas. Durante muchos años desde su fundación, en 1961, la Federación sirvió como un canal de comunicación entre las grandes empresas y el gobierno. En los años ochenta, por primera vez, demostró una gran autonomía de sus miembros en un enfrentamiento abierto y defensivo contra los intentos del régimen de Chun Doo-hwan para reformar el sector empresarial.⁷³ La resistencia de los grupos empresariales fue manifiesta en la explotación de la transición institucional que había debilitado la capacidad de la autoridad para dirigir la economía, lo que condujo a la degradación progresiva de la jerarquía tradicional.

En el caso de Corea, el cambio en las reglas no siempre tuvo los resultados esperados, ya que la combinación de factores internos y externos estableció circunstancias más bien adversas para la reforma. No obstante la notoria

⁷¹ La derrota de Chung, más que un fracaso, significó una advertencia del poder que estos actores tenían, ya que rompió una larga tradición de "neutralidad" en la participación directa en la política electoral. Sin embargo, no tuvo un impacto favorable en el resto de los conglomerados organizados en torno a la Federación de Industrias Coreanas (FKI), ya que su posición no fue tan fuerte como podría haber sido de otra manera. Chung-hee Lee, *op. cit.*, pp. 331-332; Chung-in Moon, *op. cit.*, p. 470; y John Kiechiang Oh, *op. cit.*

⁷² Entrevistas con Lim Wonhyuk, del Korea Development Institute, y con Yoo Han-Su, ex funcionario de FKI, en marzo y mayo 2005, respectivamente. Véase también Chan-wook Park, "Partisan Conflict and Immobilism in the Korean National Assembly: Conditions, Processes, and Outcomes" en Sang-yong Choi (ed.), *op. cit.*, pp. 295-327.

⁷³ Chung-in Moon, *op. cit.*, pp. 447-472.

afluencia ideológica que promovió las reformas y afirmó que la seguridad del aparato económico dependía de su aplicación, los cambios en la estructura económica sólo pudieron aplicarse de manera parcial. Esto demuestra que a pesar de la tradición de gobierno fuerte, no hay garantía de superar la resistencia a modificar los esquemas mentales y la conducta habitual, independientemente de los supuestos beneficios de la reforma. La resistencia es un elemento constitutivo del proceso de cambio social, en especial si es inducido de forma deliberada. La eficiencia de la introducción de reformas, así como la oposición, depende de una combinación de factores que incluye no sólo el entorno adecuado, sino también la evolución de las fuerzas socioeconómicas, el liderazgo y las inercias burocráticas.⁷⁴ Estos factores, a su vez, definen las variantes entre entornos institucionales sectoriales, en especial las características del régimen de propiedad.

Conclusiones

Este artículo ilustra el conflicto que existe entre los que promueven las reformas y aquellos que son afectados en un sentido negativo por éstas. De manera paradójica, las reformas beneficiaron a quienes debían cambiar, abriendo la posibilidad de hacer lo que desearan en lugar de ajustarse a la forma en la que los reformadores hubieran esperado.

Este trabajo presentó la evolución de la economía política de Corea y sirve como un antecedente para explicar por qué la inversión extranjera no fue significativa al interior de este país hasta que estalló la crisis de 1997. La coalición desarrollista o “alianza tripartita” estuvo cimentada en una posición nacionalista que se reflejó en las actitudes defensivas, de sospecha y en ocasiones hostiles hacia el capital extranjero. Los fundamentos de dicha posición son múltiples y el impacto en los diversos segmentos de la sociedad y sectores económicos también varía. Una preocupación común fue el control de la economía nacional, en general, y de las empresas en particular. Los intereses públicos y privados fueron incrustados en la estructura institucional del Estado desarrollista.

⁷⁴ En especial en el nivel burocrático intermedio, que guardaba cierta distancia de los intereses particulares de políticos y organizaciones internacionales, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico o incluso el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico. Véase Christopher Dent, *op. cit.*, p. 291.

La crisis de 1997 tuvo un impacto significativo en las estructuras del gobierno corporativo y con frecuencia se argumenta que fue el punto de inflexión para transformar por completo el clima de inversión y el papel del capital extranjero. Detrás de esta remodelación de creencias estuvo la campaña anti-*chaebol* que, como en la década de los años ochenta, culpaba a estos conglomerados de la crisis y ubicaba al capital extranjero como la solución. El contexto fue propicio no sólo para la introducción de nuevas reformas en la ley de inversión extranjera, sino para forzar a los grandes conglomerados a modificar su gobierno corporativo, lo que significaba el cambio de estructuras de propiedad, el último bastión de resistencia. La crisis proporcionó un ambiente político y psicológico para consolidar cambios importantes en la economía dominada por los *chaebol*. Sin embargo, a pesar del reconocimiento de la necesidad de reforma económica, aún existe resistencia de las viejas actitudes y preferencias.

Este artículo considera preguntas comunes sobre el nacionalismo, concebido como un discurso que invoca la figura de la nación en beneficio de intereses particulares o como un mecanismo defensivo en apoyo del país. Una respuesta parcial es que si fue o no un disfraz para el egoísmo o un verdadero patriotismo, el resultado en términos de crecimiento económico en Corea fue positivo. Al menos para el caso coreano, las estrategias políticas y de negocios fueron compatibles durante el periodo del Estado desarrollista. Algunos grupos fueron beneficiados considerablemente por el nacionalismo económico predicado por el gobierno y seguido por la comunidad empresarial, y el país pudo modernizarse y “despegar” gracias a las políticas industriales y al régimen de propiedad excluyente. Esto, por supuesto, fue a expensas de los consumidores y el bienestar nacional general; sin embargo, resultó eficaz a la luz de los logros en el crecimiento económico y la disminución de la pobreza.

Una nota final: las políticas y los sentimientos nacionalistas no son exclusivos de los funcionarios gubernamentales. Muchas empresas desarrollaron estrategias nacionalistas, mostrando en ocasiones un fuerte compromiso para localizar sus actividades productivas y redes de suministro. Cuando se trata de la propiedad, algunos *chaebol* (*i.e.*, Hyundai) deseaban mantener el control corporativo y del sistema de proveedores, lo cual estaba en consonancia con los objetivos del gobierno para desarrollar una economía nacional autónoma. En nuestra opinión, las políticas nacionalistas del Estado desarrollista se reflejaron en las prácticas empresariales y las estructuras de propiedad del *chaebol*. Se trata de un legado institucional que hizo que algunos propietarios abrazaran el interés nacional como propio.