

EL PAPEL DEL ESTADO EN EL DESARROLLO ECONOMICO DE LA REPUBLICA DE COREA DEL SUR

*Pierre Judet **

INTRODUCCION:

La crisis coreana

El asesinato del presidente Park Chung Hee, en octubre de 1979 ha llamado la atención de manera dramática sobre la crisis que atraviesa la República de Corea del Sur.

Después de más de 15 años de rápido crecimiento sostenido, la economía coreana ha dado muestra de agotamiento; veamos algunas señales: la disminución del aumento del PIB y declinación de la inversión, la caída en el progreso de las importaciones, la aceleración de la inflación, la devaluación, el aumento del desempleo ⁽¹⁾.

La crisis de la economía coreana es también una crisis política. A fines de 1979 y comienzos de 1980 la liberación de presos políticos o la supresión de los decretos de excepción podrían sugerir que se encaminaba el país hacia una democratización de la vida política y social. Sin embargo los desórdenes de mayo, su

* TREP, Université des Sciences Sociales, Grenoble. Publicación original: "Revue d'Economic Industrielle", N° 14, 1980. Traducción: Carlos Guillermo Alvarez, Departamento de Economía, Universidad Nacional, Medellín.

1. Véase diferentes artículos en *Business Asia*, *Financial Times*, etc.

dura represión y el regreso violento de los militares al escenario, indican que todavía las cosas permanecen sin mayor cambio*.

La opinión de los dirigentes de oposición estima que la solución de la crisis pasa por el fin de la dictadura militar y por la creación de una sociedad democrática abierta, que lo sea también de bienestar; ahora, ello es contradictorio con el carácter masivo, secreto y manipulador de las intervenciones practicadas hasta ahora por el Estado, particularmente a favor de los grandes grupos coreanos (2). Esta posición es bastante más interesante porque no se corresponde con la opinión muy acogida según la cual lo que se ha denominado el "milagro coreano" no sería más que una "excrecencia" de las multinacionales japonesas, americanas y europeas que utilizan a este país para la reanimación de sus actividades exportadoras —¿provisionalmente?— en otros lugares geográficos y reduciendo de paso a los actores coreanos, y en particular al estatal, al papel de figurines.

¿Qué es el Estado coreano? ¿Acaso actor invasor del escenario económico o será más bien un simple agente ejecutante de determinaciones tomadas en el exterior? El debate provocado por la crisis coreana ofrece así la oportunidad de reunir unos primeros elementos analíticos sobre el papel del Estado en el movimiento de la economía coreana desde 1962.

1. EL PAPEL DEL ESTADO EN EL CRECIMIENTO ECONOMICO

1.1. *Superar el desafío*

Bajo el régimen dictatorial del presidente Park (3) el crecimiento económico se convirtió en el símbolo de la afirmación nacional y de la fortaleza del régimen: Convertir la República de Corea antes de 1990 en un país desarrollado y un socio completo; tal era la consigna prioritaria y permanente.

* Nota del traductor: recuérdese que se escribe a principios de la pasada década.

2. Véase la intervención de M. Kim Young Sam, "Gobierno de Consenso", *Far Eastern Economic Review*. Febrero 22, 1980, pp. 18 y 20.

3. A partir de 1961.

En efecto, era necesario “superar los desafíos” lanzados a Corea.

— El *desafío japonés*, en principio quemando las etapas; se trataba de tomar el segundo lugar en la exportación naval, o bien para exportar a partir de 1986 el primer sistema de computadoras ⁽⁴⁾. Después del anterior.

— El *desafío norcoreano*; en este caso se procuraría igualar y superar en principio a Corea del Norte. El éxito de la siderurgia del Sur hacia 1975 que había sido superada por la del Norte significó que el desafío había sido superado. Ahora, este éxito significó la apertura de Posco (Pohang Steel Co), sociedad comercial de mayoría estatal, de un Estado que se impuso como tarea colocar a la nación coreana en el sitio que le correspondía en el mundo.

1.2. *Orientaciones estratégicas*

De 1962 hasta fines de 1970, es el Estado coreano quien define las grandes orientaciones estratégicas del crecimiento económico del país. Ciertamente cuando se otorgó una gran prioridad a las exportaciones, el equipo del presidente Park satisfizo las expectativas de las firmas americanas y japonesas en búsqueda de mano de obra barata. Se debe notar no obstante, que la prioridad exportadora no era más que un aspecto de una estrategia más compleja. En efecto, el IV Plan Quinquenal (1977-1981) debería marcar el paso a una nueva etapa caracterizada por la construcción de una base industrial pesada que le permitiese no sólo la reactivación de las exportaciones, sino también una reproducción más autónoma del sistema económico coreano. Es de notar igualmente que desde 1962 se había señalado la necesidad de progresar hacia la autosuficiencia alimenticia, en particular gracias a la creación de las industrias de fertilizantes y de máquinas agrícolas, creadas por impulso del Estado, que afirmaba así su voluntad de articular la industria con la agricultura.

Igualmente, cuando se manifiesta la crisis energética, el Estado no se contenta con una reacción de sólo medidas puntuales, sino que pone en marcha una estrategia de largo plazo; se buscan contrapartidas en los mercados de los países del Golfo y se lanza

4. Véase *Financial Times*, abril 2, 1979.

una política de manejo de la energía nuclear; ésta comprendía pedidos de centrales nucleares por la sociedad nacional Keco, la creación de institutos de investigación, del lanzamiento de una sociedad de ingeniería nuclear, nacional como las otras, etc.

El Estado coreano se compromete en la práctica de reducir la dependencia exterior de su economía. En el terreno del comercio internacional, favorece la creación de grandes sociedades de comercio internacional imitando la actividad de los "soshas" japoneses; en el dominio de la tecnología, el Estado crea, en 1970, la primera sociedad de ingeniería coreana, declarando de paso oficialmente el abandono de la contratación "llave en mano"; en fin, en el terreno financiero el Estado no se contenta con legislar y controlar, sino que afirma su preeminencia creando directamente los diferentes componentes del sistema bancario.

1.3. Instrumentos de intervención

El Estado coreano dispone de una *amplia gama de instrumentos* para adelantar las grandes orientaciones estratégicas.

— El Estado coreano planifica; es así como se han desarrollado cuatro planes quinquenales desde 1962. Cada uno de ellos se caracterizó por presentar objetivos fundamentales, una estrategia de desarrollo, industrias de crecimiento, etc. La importancia de la Oficina de Planeación Económica⁽⁵⁾ es notable; su director tiene el rango de Primer Ministro Adjunto, quien se coordina con el Ministerio del Comercio y la Industria. Los planes quinquenales se inscriben en un proceso de planificación que toma la forma:

— Sea de programas específicos a largo plazo, por ejemplo:

* el Plan de nueve años para la movilización de recursos hídricos (1965).

* el Plan de desarrollo integrado de la industria petroquímica (1966).

— Sea de leyes donde se otorgan características efectivas a las orientaciones de la planificación, por ejemplo:

5. Economic Planning Board. (E.P.B.).

A) En el sector agrícola:

- * "Reclamation Promotion Law and Land Improvement Projects" (1962) (Ley promoción de mejoramientos y proyectos de adecuación de tierras).
- * "Law of Promotion Rural Modernization" (1970) en el sector de los recursos minerales.
- * "Overseas Resources Development Law" (mayo 1979).

B) En el sector industrial:

- * "Shipbuilding Encouragement Law" (1962).
- * "Machinery Industry act" (1967).

— Sea también por instrucciones presidenciales como la "Presidential instruction on creation of engineering service companies" (mayo 1969).

El planificador no se contenta con orientar, enmarcar, legislar; no, también interviene directamente de acuerdo a procedimientos variados. Veamos algunos.

En ciertos casos el Estado crea las dependencias, por ejemplo la Oficina Forestal.

En el sector de la investigación, el Estado crea institutos bajo su control total o parcial; así se crearon institutos de amplia competencia del tipo "Korean Institute of Science and Technology" o el "Korean Advanced Institute of Science" o el "Korean Fuel Development Institute".

El Banco Central del Estado supervisa estrechamente el sistema bancario nacional compuesto por una mayoría de bancos en los cuales el Estado detenta el control efectivo.

Las sociedades "nacionales" son los agentes de intervención estatal en los sectores productivos, por ejemplo:

- en la agricultura: "Agriculture and Fishery Development Corporation"
- en la minería: "Korean Mining Development Corporation"
- en la energía: "Korea Electric Co."
- en la industria de la refinería: "Korea Oil Co.", de la siderurgia: "Pohang Steel Co." y en la electrónica "Korea Telecommunication Co."

Las participaciones estatales en estas sociedades nacionales son raramente minoritarias, más bien son mayoritariamente estatales o con participación igual tanto de intereses privados nacionales (Korea Telecom) o extranjeros (Korea Oil).

De la misma manera el planificador coreano sigue permanentemente la evolución de los proyectos y las realizaciones. Mínimo una vez al mes el jefe de Estado reúne sus ministros y los representantes de los grandes negocios para tomar decisiones calificadas de urgentes por el movimiento empresarial, que están ligadas, en particular, al desarrollo del comercio exterior. En ósmosis con los grandes grupos, el gobierno coreano se colocaba sobre el terreno para tomar directamente de su mano la dirección de las operaciones.

2. TRES EJEMPLOS DE LA INTERVENCION ESTATAL *

Los ejemplos que recogemos ilustran algunas de las prácticas oficiales en el impulso del crecimiento económico.

2.1. *El Estado y el desarrollo de la industria*

En el transcurso del período 1962-1980, el Estado jugó un papel decisivo en la construcción de la industria coreana, adoptando un procedimiento de intervención flexible en el cual se combinó una orientación estratégica, un poder legislativo y, finalmente, intervenciones directas. De una manera más o menos visionaria, el Estado coreano contribuyó a lanzar y promover cada una de las ramas industriales. Veamos:

— *La construcción naval* sólo figuró entre las “industrias de crecimiento” en el transcurso del III Plan (1972-1976). Sin embargo, a partir de 1972, una ley que promovía la construcción naval se promulgó (“Shipbuilding encouragement law”); de esta manera se permitió la modernización y la ampliación del aparato productivo, la subvención de la construcción de barcos, empezando por los pesqueros, antes de construir barcos de gran calado; paralelamente el Korean Development Bank (oficial) adquirió a

* Nota del traductor: en el texto francés se numera como 3, en realidad, el numeral siguiente es 2.

un grupo coreano el 50% de la Korean Shipboulding and Engineering Co.

— *La petroquímica*, es una de las industrias pesadas cuyo desarrollo prioritario es orientado por el IV Plan (1967-1971) después de haber sido objeto en 1966 de un “Plan integrado de desarrollo” y después de la intervención estatal (ya en 1962) para la construcción las dos primeras unidades de fabricación de fertilizantes.

En esta rama, el Estado se comprometió, bajo la forma de asociación 50/50, con la Gulf Oil en la Korean Oil Corp (en el vapocatalizador de Ulsan) e incluso con la Dow en la Korea Pacific Chemical Corp, en una planta en Yochon.

— *La industria nuclear*, ya que en la década del 70 se le otorgó una alta prioridad a la generación de energía nuclear; ya existe una planta en actividad, otras tres (?) se deberían pedir. El programa se realiza por la Korean Electric Co., la cual es una sociedad oficial apoyada en institutos del Estado, lo mismo que en una sociedad especializada de ingeniería, la “Korean Nuclear Engineering Services”, creada por el gobierno en 1962.

— *La industria electrónica* fue a comienzos de los años sesenta uno de los terrenos preferidos para las firmas de montaje japonesas y americanas. Posteriormente las firmas coreanas progresaron y se afirmaron en el mercado; la Asociación de Industrias Electrónicas de Corea constituyó el instrumento gubernamental para realizar su plan de dominio técnico en el sector.

La acción ha sido eficaz ya que permitió al fin de la década del setenta vislumbrar la producción en gran escala de centrales telefónicas electrónicas. En esta perspectiva se creó una compañía estatal para la producción de tales equipos (la Korea Telecommunication Corp.), a partir de componentes fabricados por el grupo coreano Samsung, en asociación con Siemens y el “Korean Institute of Science and Technology”.

— *La industria de máquinas*; a partir de 1967 la “Machinery Industry Act” previó la disponibilidad de préstamos tanto para los productores como para los utilizadores de maquinaria y equipos nacionales. Tal apertura se amplió en 1974 por la creación de un “Fondo de Inversiones Nacionales”.

El IV Plan (1977-1981) hizo de la construcción de maquinarias y equipo pesado un objetivo de alta prioridad, al mismo

tiempo que se construía la zona de industria pesada en Changwon, donde se programó la instalación de 104 empresas (para comienzos de 1981 ya 39 estaban en construcción); estas fábricas deberían satisfacer la mitad de las necesidades nacionales de máquinas en 1981 (6). No es seguro sin embargo que el objetivo se logre en la fecha prevista. Recuérdese sin embargo, a propósito de este tema, que no se debe confundir las zonas industriales con las zonas francas creadas para la vinculación de inversionistas extranjeros. Entre las nueve grandes zonas industriales que actualmente existen en Corea del Sur, dos corresponden a lo que se pudiera llamar "zonas francas", mientras que otras cinco son especializadas en la industria pesada: siderurgia (Pohang), petroquímica (Yochon), astilleros y automóvil (Ulsan), materiales no ferrosos (Onsan) y máquinas (Changwon). Ahora recuérdese que es el Estado quien instala las zonas, acepta las candidaturas (el E. P. B. o la Oficina Industrial del Estado del ministerio de la Industria) y también asigna los lotes; en la zona de Changwon, por ejemplo, ésta se ha convertido en un instrumento privilegiado del Estado para la promoción de la industria coreana de maquinaria y equipos pesados.

2.2. *El Estado y la adquisición del dominio técnico*

A comienzos de la década del sesenta la economía coreana no tenía ni capacidad de producción de máquinas, ni posibilidades de investigación y desarrollo, ni capacidades de ingeniería. La construcción de la industria coreana estaba ligada estrechamente a los bienes de producción extranjero, a las patentes y al conocimiento ingenieril de los técnicos extranjeros. Aparentemente la dependencia se profundizó rápidamente ya que el monto de los acuerdos técnicos con el extranjero (marcas, patentes y "know-how") pasó de US \$ 0,8 millones en el cuatrenio 1962-1965 a US \$ 18,5 millones solamente en el primer semestre de 1977 (7).

De todas maneras no se puede sacar conclusiones antes de notar que en el transcurso del período se presentan varios hechos:

- a) El proceso de importación de tecnologías es más y más

6. World Sourcing Sites in Asia, *Business International*. Nov., 1979. Toda zona debía emplear cerca de 80.000 trabajadores.

7. E. P. B. "Informes sobre la compra de técnicas al extranjero", 1977.

selectivo en beneficio de industrias básicas y de equipamiento y en detrimento de las industrias ligeras (textiles); ya en este momento las condiciones de transferencia con relación a la duración de las licencias, a las tasas de regalías, etc., han sido más y más controlados.

b) La implantación de un sistema científico y técnico nacional se desarrolló activamente por la iniciativa estatal. Este sistema se fundó en:

— el desarrollo de la construcción de máquinas y equipos (zona de Changwon) ⁽⁸⁾.

— la creación de capacidades de Investigación y Desarrollo (I. D.), bajo la forma de institutos de competencia general, entre los cuales el más conocido es el KIST, que agrupa 400 investigadores, a más de numerosos institutos especializados. LOS GASTOS CONSAGRADOS A LA I. D. se elevaron en 1976 a US \$ 61 millones (0,5% del PIB) ⁽⁹⁾; estaba también previsto que los gastos en este rubro pasarán en 1981 a US \$ 243 millones.

— La creación de capacidades locales de ingeniería con un elemento importante: se renunció a la práctica de contratos llave en mano, importados, para permitir el surgimiento de sociedades de ingeniería locales; en tal sentido se produjo una instrucción presidencial en mayo de 1969; en 1970 se creó la primera compañía de ingeniería coreana, con la participación del Korean Development Bank y en 1973 se expidió la "Engineering Services Promotion law" y más tarde, en 1976 se creó el "Export Import Bank", destinado a favorecer la exportación de servicios de ingeniería y de "paquetes" técnicos coreanos.

2.3. *El Estado y el control del sistema bancario*

A través del Banco Central, el Estado ocupa la posición dominante en el sistema bancario; su intervención se extiende a la categoría de los bancos comerciales (City Bank), donde detenta una participación mayoritaria. El mismo Estado creó sucesivamente los ocho bancos especializados: Korean Development Bank (1954), Korean Exchange Bank (1976), Korean Housing Bank,

8. En 1979 la industria coreana de máquinas herramientas produjo un valor de US\$ 150 millones.

9. Para 11.660 investigadores.

Citizen National Bank, Medium Industry Bank, National Agricultural Cooperatives Federation, Central Federation of Fisheries Cooperatives, Export Import Bank (1976).

En la medida que las empresas coreanas reciben de los bancos del 70 al 80% de sus fondos, bajo la forma de préstamos a mediano y a corto plazo, a más de que cada sociedad coreana debe tener un banco principal que le es asignado de manera forzosa por una decisión administrativa ⁽¹⁰⁾; se entiende así lo férreo de la tutela que ejerce el Estado por la distribución del crédito, sobre el conjunto de empresas coreanas.

Mediante orientaciones estratégicas sobre apertura o cierre de créditos, el Estado despliega sus redes de intervención hasta los centros de decisión más difusos de la economía coreana.

3. EL ESTADO Y LAS MULTINACIONALES

El círculo no se cierra con la presencia del Estado en tanto éste apoya, ordena o reglamenta tanto el financiamiento externo como la tecnología y las firmas extranjeras.

Corea, devastada por la guerra, se ha beneficiado de una ayuda externa de varios miles de millones de dólares; tal ayuda, cuyo peso declinó a partir de 1965, desapareció en la primera mitad de la década del setenta; no obstante permitió reconstruir la economía y constituir un ahorro nacional, cuya contribución a la formación bruta de capital fijo pasó del 38% a un 95% en 1977.

Los préstamos externos sucedieron a la ayuda; así el 90% de los aportes externos provenía de la ayuda de 1962 mientras que en 1975 la estructura de esos aportes se modificó radicalmente: 90% de préstamos y un 10% de inversiones directas. Las inversiones directas se desarrollaron después de la firma del acuerdo nipo-coreano en 1965 y la promulgación en 1966 de la primera ley sobre el capital extranjero.

Las firmas japonesas (medianas y pequeñas) se establecieron primero en Corea como base de sus exportaciones. Sobre US \$

10. *Financial Times*, abril 2, 1979. Ningún banco puede otorgar un préstamo a una empresa sin la aprobación del banco principal de tal empresa.

1.000 millones de inversiones extranjeras en 1979, el capital japonés aporta el 59%, después está el norteamericano con el 25%, pero éste orientado principalmente hacia el mercado interior coreano en la forma de "joint-ventures" (contratos de asociación) 50/50 o incluso de participaciones minoritarias.

En 1973 se promulgó la "Foreign Capital Inducement Law" donde se definen grandes líneas:

— la preferencia estatal de los contratos de asociación y las participaciones extranjeras minoritarias;

— los dominios abiertos prioritariamente al capital extranjero (del sector textil hacia la industria pesada); allí se reservó un número creciente de sectores reservados a la actividad de las empresas coreanas;

— la voluntad de limitar a un período de tres años, en la mayoría de los casos, el pago de regalías por la compra de licencias.

— la nacionalización progresiva de los capitales que estaban abiertos ampliamente a las inversiones extranjeras, y en los cuales la capacidad nacional había progresado suficientemente, tal el caso de las fibras sintéticas.

De otro lado, las inversiones coreanas en el exterior se desarrollan rápidamente a partir de 1970, así se pueden mencionar algunas cifras; se contabilizan inversiones por US \$ 71.2 millones al final de 1977, de los cuales 15 millones en el solo año mencionado; la distribución porcentual fue así: 67% en Asia, 19% en USA, y un 10% en Africa.

Ahora, la crisis coreana abrió una brecha grande en este diseño; veamos:

— la salida de sociedades japonesas por efecto del alza de salarios (11 empresas en 2 años en la zona de Masan);

— la caída de las inversiones extranjeras, las cuales cayeron prácticamente a cero en diciembre de 1979;

— como consecuencia de lo anterior se promovió la liberalización casi que completa para retener el capital extranjero, en especial se presentó una supresión casi completa de las medidas restrictivas o de orientación que se había promulgado anteriormente.

Parece así pues que en el mismo movimiento el Estado coreano acentúa su política represiva y abre las puertas al capital

extranjero, corriendo el riesgo de entregarle el manejo del sistema.

TRES ANOTACIONES A MANERA DE CONCLUSION

a) La intervención multiforme del Estado benefició fuertemente a un pequeño número de potentes grupos industriales (Hyundai, Samsung, Daewoo, Lucky, etc.), que construyeron su potencia sobre un crédito barato y diferentes ventajas que les fueron generosamente consentidas por los organismos estatales o paraestatales, estableciendo un acople "más burocracia-grandes negocios, que burocrático militar" ⁽¹¹⁾.

Desafortunadamente, no es seguro que las iniciativas de estos grandes grupos industriales hubiesen siempre contribuido a la coherencia del crecimiento económico; en efecto, ya se ha denunciado oficialmente los dobles empleos de los recursos o el gigantismo de ciertos proyectos, que finalmente se refleja en enormes desperdicios.

b) El Estado ha privilegiado los grandes grupos, en detrimento de la atención otorgada a la gran masa de las medianas y pequeñas empresas que constituyen el tejido industrial coreano. Además el Estado, prevalido de un amplio consenso por la existencia de trabajadores eficientes ha mantenido los obreros en un cuadro rígido de condiciones de trabajo muy duras y de bajos salarios, hasta que las huelgas, desórdenes, alza descontrolada de las remuneraciones conducen a un descontrol de la máquina económica y a una situación crítica del sistema.

c) ¿El grupo militar que ha retomado el control del poder estará en condiciones de volver a dar a la economía coreana un nuevo aliento o bien, se podría pensar como lo afirma la oposición, que la reanimación del proceso de crecimiento depende de la apertura a lo que significa el obstáculo de la burocracia militar y de la capacidad misma del régimen para ubicar la intervención estatal en un proceso de democratización amplia de la vida económica?

Esta opinión se confronta en todo caso tanto por la disminución del movimiento interno de la economía como por el amplio abandono del control de la apertura a las iniciativas exteriores.

11. Expresión del *Financial Times* el 9 de junio de 1980.