

COREA DEL SUR

ECONOMÍA POLÍTICA DEL CAMBIO INSTITUCIONAL

JUAN FELIPE LÓPEZ AYMES



EL COLEGIO DE MÉXICO

COREA DEL SUR

ECONOMÍA POLÍTICA DEL CAMBIO INSTITUCIONAL

CENTRO DE ESTUDIOS DE ASIA Y ÁFRICA

COREA DEL SUR
ECONOMÍA POLÍTICA
DEL CAMBIO INSTITUCIONAL

Juan Felipe López Aymes



EL COLEGIO DE MÉXICO

330.951950904

L8642c

López Aymes, Juan Felipe, 1971-

Corea del Sur: economía política del cambio institucional / Juan Felipe López Aymes. – 1a ed. – México, D.F. : El Colegio de México, Centro de Estudios de Asia y África, 2015.

292 p. 21 cm.

ISBN 978-607-462-676-6

1. Corea (Sur) – Condiciones económicas – 1960- 2. Corea (Sur) – Condiciones económicas – Siglo XXI. 3. Inversiones extranjeras – Corea (Sur). I. t.

DDC-23

Primera edición, 2015

D.R. © El Colegio de México, A.C.

Camino al Ajusco 20

Pedregal de Santa Teresa

10740, México, D.F.

www.colmex.mx

ISBN: 978-607-462-676-6

Impreso en México

ÍNDICE

Introducción	11
La conexión institucional entre las dimensiones doméstica e internacional	17
Estructura del libro	28

PRIMERA PARTE

1. El enfoque institucional	33
Institucionalismo y las instituciones: el desarrollo del concepto	33
La economía política del cambio institucional: una perspectiva institucionalista	53
La economía política de los derechos de propiedad	56
Los sistemas de propiedad y la estructura política	64
Una perspectiva institucional de las relaciones Estado-mercado y los sistemas de propiedad	72
2. La globalización y la economía política doméstica	79
Empresas transnacionales y el cambio institucional	84
El papel del Estado en el desarrollo: el caso del modelo del Estado desarrollista	90
Estado desarrollista: ¿desaparición o adaptación?	98

SEGUNDA PARTE

3. Evolución de la economía política de Corea: desarrollo y régimen de inversión extranjera directa	105
Los primeros pasos y condiciones para la liberalización	110
Cambio institucional en Corea: tradiciones, cultura y modernización	114
Reforma institucional: continuidad y cambio	118
La evolución del régimen de inversión extranjera en Corea	125
La dimensión internacional de las reformas bajo el gobierno de Kim Young-sam (1993-1998)	135
4. Tres casos de liberalización y cambio institucional	141
La industria automotriz	142
Banca comercial	154
Telecomunicaciones básicas	167
5. Crisis económica, reforma corporativa y los factores internacionales	181
La crisis económica coreana	184
Crisis económica y reforma al sector corporativo	193
La crisis económica y el cambio de marcos mentales	196
El rescate a los <i>chaebol</i> y su reestructuración	197
La inversión extranjera directa y las fuerzas externas como factores de cambio institucional	203
6. Crisis económica e implicaciones para sectores seleccionados	211
Industria automotriz	212
Banca comercial	220
Telecomunicaciones básicas	232

Conclusiones	245
El papel de la inversión extranjera antes y después de la crisis de 1997	252
Implicaciones y contribuciones de este estudio	257
Bibliografía	265

INTRODUCCIÓN

Quisiera empezar este libro con una pregunta que alguna vez me hizo uno de mis estudiantes de economía política internacional: ¿importa cuál es la nacionalidad de los propietarios de las empresas transnacionales? Esta interrogante, formulada al concluir mi disertación sobre el papel del capital extranjero en los procesos de producción globales y sus repercusiones locales, no sólo me hizo reflexionar sobre el poder de la ortodoxia neoliberal en el arraigo de ideas que desdeñan factores políticos, sociales y, especialmente, culturales, sino también me comprometió a preguntarme si *realmente* importaba. Para ello, tendría que revisar nuevamente el debate y, sobre todo, explorar la evidencia empírica que ayudara a dar respuesta a esta cuestión elemental en el ámbito del estudio de la economía política internacional en general, y los estudios de área en particular.

En el diseño de esta investigación también se fue haciendo claro que para estudiar el fenómeno de manera integral y medir adecuadamente la importancia de la nacionalidad en la propiedad era indispensable considerar e introducir el factor tiempo en el análisis; es decir, debía empezarse por reconocer que la propiedad es una institución creada por la sociedad para regular prácticamente cualquier tipo de intercambio y mediada por la estructura de poder en sus diferentes formas a través de la historia. De ahí que la importancia dada por los agentes económicos y políticos a la noción de propiedad podría tener un carácter dinámico, cuya significación variara según el contexto, las ideas dominantes y la interpretación de los intereses de la coalición gobernante; en otras palabras, la observación de los fenómenos relacionados con la propiedad tendría que hacerse a la luz de la histo-

ria. En este sentido, me propuse estudiar la relación entre el cambio y la continuidad, así como los factores que propician y explican uno u otra, sin olvidar que se trata de dos caras de la misma moneda.

Se trata, sin duda, de una tarea compleja. Para abordar y delimitar el tema de una forma asequible, decidí enfocarme en las instituciones, pero no sólo en su función organizadora de las relaciones sociales, sino también como formadoras de rutinas y modos de calcular e interpretar la realidad, y como construcciones humanas que posibilitan tanto el cambio como la continuidad. Esto es, aun en la novedad y la innovación algo del pasado permanece, algo que ayuda a distinguirse y reconocerse incluso después de las grandes transformaciones. Por eso considero que el enfoque evolutivo es pertinente, ya que da cuenta de aquello que no se disuelve, del legado y sus implicaciones.

Los legados de los regímenes de propiedad son importantes en el proceso de cambio institucional, especialmente mientras las fuerzas económicas y políticas tratan de redefinir las estrategias de desarrollo para enfrentar los retos de la globalización y las crisis recurrentes del sistema capitalista que las sostiene. Prácticamente, todas las economías nacionales del mundo son, en alguna u otra medida, afectadas por esos procesos y han llevado a cabo cambios en las estructuras institucionales para interactuar con esas fuerzas, tanto internas como externas; en particular, el capital internacional y sus múltiples formas. En este libro se toma a Corea del Sur como un caso en que las transformaciones institucionales en la arena económica tuvieron un patrón evolutivo: adaptación al ambiente externo con estructuras institucionales internas persistentes.

Este libro también propone reabrir el debate sobre el papel del capital extranjero en la economía política del desarrollo; especialmente, las implicaciones de abrir el régimen de inversión extranjera. El debate sobre la forma en que los procesos internacionales –por ejemplo, la globalización– afectan los procesos del cambio institucional y las respuestas de los actores estatales y extraestatales tienen

varias ramificaciones. La que se explora aquí es el papel del capital extranjero en el proceso del cambio institucional y cómo influye las relaciones de poder dentro de los marcos institucionales formales e informales. Dos argumentos rivales reflejan la riqueza del debate sobre la liberalización de la inversión extranjera directa: el primero es aquella línea de pensamiento en que la autonomía de la gobernabilidad económica nacional y la evolución de las ventajas comparativas pueden menoscabarse por los intereses estratégicos de las empresas transnacionales; el segundo, aquel que los defensores de la liberalización argumentan: que facilitar la inversión extranjera directa traerá muchas más ventajas que pérdidas en términos de reducción de costos de transacción, creación de empleos y afluencia de capital y tecnología. Mi punto de vista es que el cambio de leyes y políticas económicas en relación con los regímenes de propiedad puede enfrentar restricciones informales que deterioren los objetivos de la política de facilitación de dicha inversión. Para prevenir los efectos negativos de la globalización, el papel del Estado es todavía crucial como un organizador del poder y como filtro de fuerzas externas.

La ortodoxia neoliberal, en general, destaca que las reformas orientadas al mercado en los sectores corporativo, financiero y público, que involucran la propiedad accionaria, son importantes para hacer eficiente la asignación de recursos y el desempeño económico, incluida la competitividad tecnológica. Al abogar por una igualdad de condiciones en comercio e inversión —el llamado a establecer un “campo de juego” equilibrado para todas las partes—, esta escuela de pensamiento asegura de manera implícita que la nacionalidad de los inversionistas no es relevante,¹ pasando por alto los problemas de la política doméstica y las convenciones sociales; sin embargo, si los beneficios de tales reformas son tan deseables, entonces ¿por qué es tan difícil llevarlas a cabo para las economías en desarrollo? ¿Cuál

¹ Leon Brittan, “Investment Liberalization: The Next Great Boost to the World Economy”, *Transnational Corporations*, vol. 4, núm. 1, 1995, pp. 1-10.

sería la importancia estratégica que requiere que los capitalistas domésticos mantengan el control sobre las industrias nacionales? ¿Es posible para los países en desarrollo lidiar con las fuerzas del mercado internacional sin perder el control de las transformaciones políticas y sociales? Para resolver éstas y otras preguntas, me concentraré en uno de los casos más exitosos de desarrollo tardío: Corea del Sur (en adelante Corea). Me parece que Corea es un caso interesante en el que puede darse seguimiento al debate pues proporciona elementos empíricos que sugieren que no todo está dicho. El periodo que estudiaré va de principios de la década de 1980 hasta mediados de la década de 2000, aunque necesariamente acudiré a eventos y procesos anteriores para tener una comprensión integral de este periodo crítico de su historia.

Corea es ejemplo de una economía planificada que se industrializó rápidamente sin depender de inversión extranjera directa. Como la mayoría de los estudios de historia económica que abordan el sorprendente proceso de industrialización y desarrollo económico coreano, aquí también quisiera poner en perspectiva el caso con los indicadores de costumbre. Después de la Guerra de Corea (1950-1953), la economía coreana estaba entre las más pobres del mundo, pero durante la década de 2000 se ha mantenido entre las primeras 15, es miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos desde 1996 y del G 20 desde su creación, en 1999. De 1953 a 1996, el producto nacional bruto creció de 2 300 millones de dólares a 480 200 millones, y el ingreso per cápita creció de 67 dólares a más de 10 000 a precios constantes en el mismo periodo. La principal actividad económica de Corea en la década de 1950 era la agricultura, pero ha sido sustituida en la actualidad por los servicios y el sector de manufacturas de alto valor agregado. La estrategia de industrialización creó mecanismos formales que privilegiaron y apoyaron empresas nacionales para alcanzar niveles de competitividad internacional mediante las exportaciones y la colocación selectiva de capital financiero en función de dicha estrategia.

En consecuencia, también se dio cabida a varias prácticas, redes de colaboración y coordinación informales que se convirtieron en barreras hacia el exterior.

Por un largo tiempo, el sistema que gobernaba la economía política coreana y sus relaciones con el exterior funcionó relativamente bien; sin embargo, a principios de la década de 1980, en Corea se gestaron reformas orientadas a la liberalización y apertura del mercado, en buena medida impulsadas por fuerzas externas e internas. Empero, no obstante la apertura formal a la inversión extranjera directa, el ingreso de capital extranjero no fue significativo sino hasta la crisis de 1997. Durante los 35 años previos a dicha crisis, el monto acumulado de inversión extranjera fue de apenas 24 000 millones de dólares. Para poner este dato en perspectiva, cabe destacar que en los siguientes cuatro años y medio se acumularon 52 000 millones.

Una razón para el lento crecimiento de la inversión extranjera directa en las décadas de 1980 y 1990 se achaca a las prácticas de negocios y los marcos mentales que persistieron aun después de los cambios institucionales formales. La interacción entre la economía política doméstica, la inversión extranjera directa y el proceso de reforma institucional ha tenido diversos efectos en Corea; para entenderlos y comprender el papel de las instituciones se examinan tres sectores económicos: industria automotriz, banca comercial y telecomunicaciones básicas. Los casos de estudio ayudarán a ilustrar la interacción entre los grupos económicos, el gobierno y el capital extranjero dentro del marco institucional del Estado. Mostraré cómo evolucionó la estructura de reglas en cada sector junto con cambios en los ambientes internos y externos durante la década de 1980 y hasta la crisis de 1997; posteriormente, demuestro la forma en que los intereses económicos y el gobierno reaccionaron al *shock* a partir de circunstancias institucionales particulares. En cada caso, los asuntos relacionados con el régimen de propiedad fueron críticos para el éxito o fracaso en el proceso de ajuste durante los meses siguientes a la crisis.

Me parece claramente necesario analizar la evidencia empírica a la luz de un examen multidisciplinario y multinivel. El marco analítico elaborado sintetiza ideas de una variedad de campos que tienen un enfoque institucional. Mi enfoque rechaza el fundamentalismo del mercado y provee una perspectiva más amplia, porque toma en cuenta factores históricos, culturales y políticos, y también el cómo y por qué —o por qué no— ocurre el cambio; además, reconoce la diversidad y rechaza la noción de que “lo mismo vale para todos” (*one-size-fits-all*) cuando se pretende elucidar el cambio institucional. Esta obra contribuye con conceptos que ayudan a la explicación de la transformación de un modelo y sus consecuencias. Una fortaleza particular del enfoque es que reconoce el papel mutuamente complementario de las reglas formales e informales que gobiernan la economía política. Por estas razones, me parece que mi enfoque es útil para la revisión del cambio social en situaciones reales, pero dando importancia a las especificidades de cada caso.

Este estudio se guía bajo la hipótesis de que la propensión o resistencias al cambio son contingentes a los legados institucionales que dieron forma a las preferencias y la visión de los principales actores políticos y económicos de Corea. La estructura del Estado y los regímenes de propiedad, incluido el régimen de inversión extranjera directa, materializan la mentalidad y los intereses de la élite desarrollista. De esta forma, la estructura institucional formal no sólo configuró el papel de las empresas transnacionales en el desarrollo, sino que también modeló el sistema de valores nacionalistas que afectan la actitud interna hacia las compañías extranjeras; es decir, entre más importancia se le da a la propiedad, el gobierno se apoya más en políticas proteccionistas, lo que genera un proceso circular de nacionalismo industrial. En estos casos, las instituciones domésticas, tanto formales como informales, fueron persistentes, y el papel del capital extranjero en el proceso de reforma institucional y las prácticas fue limitado.

El enfoque analítico utilizado aquí es la síntesis de diferentes perspectivas que tienen un enfoque institucional (la economía evo-

lutiva, el institucionalismo histórico y la elección racional) y la economía política internacional. Frecuentemente se ve a los estudios de economía política internacional y economía política comparada como caminos separados para entender el cambio institucional; el primero, se enfoca en las estructuras que dominan los asuntos internacionales, concentrándose en los temas de convergencia institucional; el segundo, recalca la diversidad de los Estados-nación, sin que le importen mucho los factores externos como determinantes para la trayectoria nacional.² En este libro se intenta contribuir a la construcción de un puente analítico entre las dos metodologías que considere dos niveles y la interacción de tres procesos concatenados: política doméstica, dinámica internacional y cambio institucional.

LA CONEXIÓN INSTITUCIONAL ENTRE LAS DIMENSIONES DOMÉSTICA E INTERNACIONAL

Alrededor del argumento central acerca de la importancia de la propiedad, quisiera que se consideren tres procesos interconectados y con relevancia entre la dimensión doméstica y la internacional: *a*) la *política doméstica*, que consiste en la formación y control de agentes económicos mediante el régimen de propiedad; *b*) la liberación económica como proceso de *cambio institucional*, que reduce la capacidad del gobierno para dirigir la economía, y *c*) la *dinámica capitalista global*, condicionada cada vez más por el capital internacional y las ideas neoliberales, y además por la internacionalización de empresas domésticas y de la economía en general. La conexión institucional entre estos procesos es el régimen de inversión extranjera.

Se considerará al régimen de propiedad, particularmente el régimen de propiedad industrial, como la institución clave para la go-

²Nicola Phillips, "Bridging the Comparative/International Divide in the Study of States", *New Political Economy*, vol. 10, núm. 3, 2005, pp. 336-343.

bernabilidad económica a fin de infundir orden. El régimen de propiedad se entenderá aquí como el sistema que define la entrada y salida del mercado, y garantiza el derecho de exclusividad en ciertas actividades económicas; en otras palabras, el sistema de reglas generales y específicas que establecen quién posee qué y hasta cuánto de industrias y empresas.

El sistema de propiedad es uno de los factores institucionales más importantes en la economía política del desarrollo porque *afecta la formación y el control de las empresas al regular el mecanismo de entrada y salida del mercado*. Los regímenes de propiedad engloban las reglas formales del juego que reconocen la posesión de un objeto (tangibles e intangibles) y garantizan el derecho de usarlo dentro de los límites establecidos por la autoridad y la sociedad. Esta institución define el tipo de sistema productivo, promueve la cooperación económica, regula la competencia entre actores económicos,³ incentiva o desincentiva la inversión y la formación de capital,⁴ y contribuye a la gobernabilidad económica. No obstante, en algunos casos el título de propiedad es dictado por el gobierno, cuando busca alcanzar objetivos desarrollistas; es decir, los sistemas de propiedad son una función del poder y la gobernabilidad. Desde la perspectiva de la economía política, los regímenes de propiedad determinan quién tiene derecho a participar en el mercado y beneficiarse de las políticas que incentivan a la industria; por ello, *los sistemas de propiedad pueden ser considerados como una institución política*.

Sobre esta cuestión, aquí asumo que el crecimiento económico, la innovación tecnológica y la distribución de la riqueza están estrechamente relacionados con el marco institucional del Estado, junto con otras instituciones políticas y sociales que seleccionan y coor-

³ Lance E. Davis y Douglass North, "Institutional Change and American Economic Growth: A First Step Towards a Theory of Institutional Innovation", *The Journal of Economic History*, vol. 30, núm. 1, 1970, pp. 131-149

⁴ Hernando de Soto, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Nueva York, Basic Books, 2000.

dinan las preferencias dominantes.⁵ Por ello, si se considera que los sistemas de propiedad dentro de la estructura institucional del Estado tienen la función de filtrar los intereses económicos, y seleccionar y coordinar las preferencias dominantes, entonces el cambio en esta institución significaría la alteración de las relaciones entre el Estado y el capital. Esto se aplica al surgimiento de nuevas empresas domésticas, así como a la entrada de compañías extranjeras. Bajo estas circunstancias, los gobiernos eventualmente adoptan diferentes roles de coordinación, más que de control directo sobre la actividad industrial y financiera.⁶ En consecuencia, una mayor apertura en las reglas de propiedad puede dificultar la habilidad del gobierno para influir en el desempeño económico.

Sin embargo, el Estado está conformado por una mezcla de regímenes de propiedad —o “estructuras de gobernabilidad industrial”⁷— establecidos de acuerdo con la naturaleza y las características tecnológicas de cada industria. La variedad institucional y el arreglo particular de los regímenes de propiedad industrial permitirían a los agentes del Estado coordinar una variedad de opciones de políticas dentro del patrón general de desarrollo nacional; así, el análisis sectorial es una parte importante de este estudio.

Algo que debe ponerse en claro es que los regímenes de propiedad, como cualquier otra institución formal, son susceptibles de cambio. Más adelante revisaré algunos aspectos de ese proceso, pero

⁵ Geoffrey Garrett y Peter Lange, “Internationalization, Institutions, and Political Change”, *International Organization*, vol. 49, núm. 4, 1995, pp. 627-655; Jack Knight, *Institutions and Social Conflict*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press, 1992, pp. 84-122; Douglass North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press, 1990.

⁶ Linda Weiss, “Governed Interdependence: Rethinking the Government-Business Relationship in East Asia”, *Pacific Review*, vol. 8, núm. 4, 1995, pp. 589-616.

⁷ Herbert Kitschelt, “Industrial Governance Structures, Innovation Strategies, and the Case of Japan: Sectoral or Cross-National Comparative Analysis”, *International Organization*, vol. 45, núm. 4, 1991, pp. 453-493.

ahora basta con reconocer que la transformación del régimen de propiedad necesariamente tiene implicaciones políticas. En el contexto de una era de intensa competencia económica, alianzas regionales y rápido cambio tecnológico, tanto los gobiernos como los grupos socioeconómicos enfrentan grandes presiones para adoptar reformas económicas de corte neoliberal, como la liberalización comercial y de flujos de inversión.

El cambio de contexto en relación con el tipo de competencia y el desarrollo de las capacidades tecnológicas de ciertas industrias da pie para tratar el segundo proceso del marco analítico, el cual se refiere al cambio institucional y la conexión entre *el liberalismo económico, que incluye privatización, y el cambio en las instituciones políticas*. Normalmente, las reformas se proponen establecer esquemas de autorregulación para la competencia económica mediante la liberalización del capital y los mercados de valores; de esta forma, los gobiernos quedan desprovistos de medios para intervenir en la economía y ejercer su autoridad sobre los grupos empresariales. En consecuencia, las reformas se han vuelto difíciles de organizar y con frecuencia generan resultados adversos.

En esta parte, la discusión se centra en cómo las nuevas instituciones afectan las prácticas corporativas tradicionales, así como las relaciones entre el gobierno y las empresas. La relación entre la liberalización y la apertura política se refleja en que la reducción de las barreras de entrada a nuevos propietarios lleva a la creación de nuevos actores, independientes de la intervención del gobierno. Esto puede producir resultados mixtos: si los actores de la industria nacional son débiles, los intereses económicos extranjeros son propensos a penetrar y dominar la economía nacional; pero si el poder económico está concentrado en grupos empresariales fuertes, la liberalización económica puede llevar a que haya una mayor concentración, porque las oportunidades de esta nueva expansión serían aprovechadas por los intereses domésticos a falta de un contrapeso significativo de capital extranjero.

En Corea, las liberalizaciones económica y política se reforzaban mutuamente, aunque esto agravó las contradicciones políticas. Este caso demuestra que la liberalización fomentó la concentración del poder económico y la expansión y diversificación de los grandes conglomerados sin la fuerza de contrapeso del capital extranjero; además, aunque la burocracia permaneció más o menos autónoma de las fuerzas sociales, la capacidad del grupo gobernante para imponer políticas quedó disminuida en tanto los conglomerados obtuvieron mayor independencia con la apertura del mercado. El modelo desarrollista original, aunque autoritario y con frecuencia ineficiente, era lo suficientemente predecible, por lo que proveía algún grado de certidumbre; esto es, permitía la creación de compromisos estables y creíbles entre los agentes domésticos. Con la liberación y la privatización, las reglas del mercado, supuestamente, establecerían un mecanismo impersonal de entrada y salida del mercado, reemplazando así el rol del gobierno y sus agencias organizadoras; no obstante, en algunos casos, podrían quedar sometidas al predominio de vínculos informales entre las grandes empresas y el gobierno, legados del Estado desarrollista coreano.⁸

En términos de la evolución de los marcos de pensamiento en Corea, las nuevas y viejas estructuras mentales se superponen; así que cualquier cambio de paradigma depende de que haya flexibilidad en los hábitos colectivos del pensamiento, más que de la voluntad reformista de los políticos. En otras palabras, para que haya un cambio en las instituciones formales debe considerarse el problema de compatibilidad entre las reglas escritas y las no escritas; es decir, no sólo es la estructura institucional la que da forma a la conducta de los actores económicos y políticos: las instituciones informales,

⁸ Meredith Woo-Cumings, "Miracle as Prologue: The State and the Reform of the Corporate Sector in Korea", en Joseph E. Stiglitz y Shahid Yasuf (eds.), *Rethinking the East Asian Miracle*, Nueva York, World Bank-Oxford University Press, 2001, pp. 343-378.

como elementos intangibles que construyen las “estructuras mentales colectivas”,⁹ son también muy importantes. El problema es más agudo en países en los cuales las instituciones capitalistas fueron forjadas por una planeación centralizada, que después se embarcaron en reformas orientadas al mercado; en estos casos, particularmente en Corea, la liberalización produce inconsistencias entre el contenido de una política económica exterior y la internacionalización de la actividad económica *vis-à-vis* los intereses nacionalistas conservadores y la memoria institucional del modelo desarrollista.¹⁰ El marco institucional que hacía posible el ejercicio del poder y la ejecución de políticas fue desmantelado intencionalmente, al grado de que las reformas subsecuentes y la planificación centralizada no estarían libres de oposición.

La liberalización, entendida como cambio institucional, y sus consecuencias están relacionadas con el tercer proceso al que hice referencia arriba y que afecta la evolución de los regímenes de propiedad: la incorporación a la *dinámica del capitalismo global* mediante la *apertura a las fuerzas y agentes internacionales*. Estas fuerzas son las organizaciones internacionales (financieras y de comercio), las empresas transnacionales y las redes profesionales en los círculos gubernamentales, académicos, empresariales y de medios de comunicación, conocidas como comunidades epistémicas.¹¹ Estas fuerzas no siempre se mueven en la misma dirección o se materializan organizadamente; sin embargo, es posible identificar cierta consistencia

⁹La noción de la estructura mental colectiva es un eufemismo de ideología, que concatena las ideas que se tienen sobre el mundo en un sistema de valores culturalmente imbricado.

¹⁰Me refiero a conjunto de hábitos, expectativas y patrones de conducta heredados por las reglas formales e informales establecidas durante el modelo de industrialización. La expansión y el proteccionismo son rasgos típicos en la economía política moderna, junto con el impulso de la política industrial y los sentimientos nacionalistas.

¹¹Peter Haas, “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”, *International Organization*, vol. 46, núm. 1, 1992, pp. 1-35.

en el contenido ideológico de la presión, a pesar de que es difícil encontrar evidencia de que exista un esfuerzo coordinado entre ellas.¹² Ciertamente no falta literatura sobre el papel histórico de organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o la Organización Mundial de Comercio en los llamados ajustes estructurales domésticos mediante la condicionalidad de su intervención en tiempos de crisis, así como de la influencia ideológica en la promoción global de estándares institucionales.¹³ Las comunidades epistémicas, como portadoras y transmisoras de ideas, también han adquirido relevancia como agentes que influyen en la formación de marcos mentales colectivos y que establecen los parámetros cognitivos y normativos por los cuales se determina lo que es correcto y apropiado y lo que no lo es.¹⁴

A reserva de que después trataré el tema de las empresas transnacionales como agentes activos en la economía política doméstica una vez iniciado el proceso de apertura, podría adelantar la idea de que sus intereses son diversos y no siempre acuden a economías a la primera llamada. El papel de las empresas transnacionales como fuerzas que inciden en la economía nacional también varía en función del estado de desarrollo en el que se encuentra y la permeabilidad de la coalición gobernante; en este sentido, Corea es uno de esos casos en los cuales entre más avanzado se encuentra el proceso de indus-

¹² Leslie Sklair, "Social Movements for Global Capitalism: The Transnational Capitalist Class in Action", *Review of International Political Economy*, vol. 4, núm. 3, 1997, pp. 514-538.

¹³ Joseph E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, Londres-Nueva York, W. W. Norton & Co., 2002; Joseph E. Stiglitz, "The Promise of Global Institutions", en David Held y Anthony G. McGrew (eds.), *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*, Cambridge, Polity Press, 2003, pp. 477-481.

¹⁴ Haas, "Introduction", *op. cit.*; James G. March y Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, Free Press, 1989; John L. Campbell, *Institutional Change and Globalization*, Princeton, Princeton University Press, 2004, cap. 4.

trialización de la economía nacional, más expuesto se está al capital extranjero por el crecimiento del mercado, la profundización de la integración en las economías regional e internacional y por las propias necesidades de innovación de las empresas de alto valor agregado que buscan una mayor flexibilidad de acceso e interacción con otras redes de conocimiento y tecnología.¹⁵ En particular, las transnacionales pueden sentirse atraídas a entrar en tales mercados o pueden buscar afianzar su posición y expandir sus actividades. Una vez que las compañías extranjeras han abarcado sustancialmente el mercado o han adquirido acciones en las empresas domésticas pueden, directa o indirectamente, influir en el ambiente de negocios.¹⁶ La influencia de las transnacionales se ejerce de varias formas, ya sea presionando a los reguladores para que establezcan o modifiquen las instituciones, formulando estándares de “mejores prácticas” o estableciendo redes internas que alteren la organización industrial.

El efecto de la dimensión internacional en la política doméstica es relevante cuando las fuerzas externas afectan o influyen el sistema de valores, e inciden entonces en las percepciones colectivas o de las élites. En el caso de Corea, a principios de la década de 1980, el relativo aislamiento del modelo de desarrollo era considerado contraproducente para el interés nacional. Esta perspectiva ganó aceptación a mediados de la década de 1990, especialmente por la política de globalización, o *seggyehwa*, de Kim Young-sam. Ciertamente, más allá de consideraciones geopolíticas o problemas de la deuda, el claustro del mercado coreano en la década de 1980 no molestaba a las grandes compañías extranjeras o las potencias, dado su pequeño tamaño; por tanto, no es incorrecto pensar que la relevancia adquirida por esas fuerzas en Corea, durante esa época y en la década posterior, fue más

¹⁵ Dennis L. McNamara, *Business Innovation in Asia: Knowledge and Technology Networks from Japan*, Londres-Nueva York, Routledge, 2009.

¹⁶ Leslie Sklair, “Transnational Corporations as Political Actors”, *New Political Economy*, vol. 3, núm. 2, 1998, pp. 284-287.

por una revaluación interna y una nueva visión que por la misma presión externa.¹⁷ Así, la importancia del factor internacional descansa en la percepción de la élite gobernante sobre sus posibilidades de salvaguardar la estabilidad política del régimen y mantener el control sobre el proceso de transformación.

Además de la influencia por las ideas provenientes del exterior, una vez abierta esa posibilidad puede añadirse un factor social y demográfico que propicia una actitud diferente; esto es, el cambio generacional en los círculos de toma de decisiones puede también afectar la percepción sobre la adecuación institucional, y proporcionar una fuerza significativa al cambio y la aceptación de influencias externas.¹⁸ Las nuevas ideas incorporadas por la tecnocracia y la nueva generación de empresarios fomentan cambios paradigmáticos que eventualmente remodelan los marcos mentales; paulatinamente, las nuevas ideas y prácticas penetran los círculos de negocios, aunque también las influencias externas pueden ser empleadas por conveniencia política o reinterpretadas bajo su sistema de creencias y valores.

¹⁷ A finales de la década de 1980, el contenido de la política económica internacional estaba sujeto a importantes modificaciones, aunque la seguridad económica mantuvo su relevancia política (véase Christopher Dent, "What Difference a Crisis? Continuity and Change in South Korea's Foreign Economic Policy", *Journal of the Asia Pacific Economy*, vol. 5, núm. 3, 2000, pp. 275-302; Christopher Dent, *The Foreign Economic Policies of Singapore, South Korea and Taiwan*, Cheltenham, Edward Elgar, 2002). La estrategia consistió en un reposicionamiento dentro de los mecanismos de cooperación internacionales, tales como el General Agreement on Tariffs and Trade-Organización Mundial de Comercio y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, así como vínculos bilaterales, particularmente con Estados Unidos. Como con la liberalización unilateral, la nueva estrategia de vincular la economía coreana formalmente con la economía internacional fue principalmente una iniciativa doméstica. Inicialmente tomó la apertura económica para mejorar la fuerza disciplinaria del Estado hacia los agentes socioeconómicos, incluidas las grandes compañías.

¹⁸ Ronald Inglehart, *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*, Princeton, Princeton University Press, 1997.

El nuevo sistema de valores afectaría las percepciones colectivas o de las élites y, en consecuencia, el contenido de la política económica.

Sin embargo, cabe reconocer que quienes deciden y otros actores relevantes –como los legisladores y reguladores– están constantemente buscando alternativas para mantener la estabilidad, el statu quo, o para adaptar el marco institucional formal a las circunstancias internas y externas. Eso podría suceder incluso si las políticas adoptadas son ineficientes o perjudiciales en el largo plazo, pero rinden frutos inmediatos.¹⁹ Inicialmente, los reformadores podrían tomar la apertura económica como una fuerza disciplinaria complementaria para mantener el control sobre los agentes socioeconómicos, incluidas las grandes compañías; de esta forma, los enlaces formales con las organizaciones multilaterales podrían servir para confinar las decisiones de las fuerzas domésticas a los “estándares globales”. Tal estrategia no necesariamente busca ceder el poder a los instrumentos externos de gobernanza, sino influir en la percepción popular de que la adopción de nuevas prácticas aseguraría la competitividad y la supervivencia económica en el futuro; por ello, las reformas económicas pretenden renovar los incentivos y expectativas, con la reducción subsecuente de los costos de transacción e incertidumbre. El problema es cómo las instituciones formales e informales pueden proveer un marco viable que mantenga el control sobre la distribución del poder y la riqueza. En otras palabras, la liberalización económica coreana tenía el propósito de resolver los problemas internos del modelo, y no buscaba su destrucción.

La vinculación institucional donde las esferas doméstica e internacionales se intersecan a través de los tres procesos descritos –el aspecto político de los regímenes de propiedad, la liberalización económica y sus consecuencias, así como la exposición a las fuerzas externas, a la dinámica capitalista global– es el régimen de inversión extranjera.

¹⁹ Garrett y Lange, “Internationalization, Institutions, and Political Change”, *op. cit.*

Ya que el sistema de propiedad implica la existencia y el control de grupos económicos, uno podría esperar que abrirlo a agentes externos llevaría a la reconfiguración de las opciones de política. También se supone que la inversión extranjera puede contribuir al cambio de las estructuras mentales colectivas para que el capital extranjero sea recibido con mayor simpatía; sin embargo, no en todos los casos, incluido Corea, el capital es bienvenido, a pesar de los beneficios que podría traer a la economía nacional, como la administración corporativa y la innovación tecnológica. Frente a esta observación, presento dos hallazgos de la investigación sobre el rol del capital extranjero en el cambio institucional en Corea: *a)* que la apertura del régimen de inversión extranjera tuvo un efecto limitado en la reconfiguración de la coalición desarrollista y, *b)* que el capital extranjero no tuvo un papel directo en el proceso de cambio de mentalidad.

En el caso coreano, los regímenes de propiedad variaban de acuerdo con la naturaleza y características del sector económico, pero generalmente el gobierno imponía su preferencia por crear industrias fuertes e independientes de las transnacionales. La evolución institucional de los tres sectores que se revisan en capítulos posteriores demuestra que la influencia de las compañías extranjeras no fue significativa en las etapas iniciales de la liberalización. Excepto en la industria automotriz, la presencia de empresas extranjeras era marginal en términos generales. Un hallazgo un tanto interesante es que la fuerza motora para la liberalización durante la década de 1980 provino de quienes hacían política en Corea y de la nueva generación de empresarios. Además de la presión estadounidense para la reforma económica, las demandas de cambio parecían estar más bien dispersas, enfocadas en sectores específicos y dirigidas por asociaciones internacionales de negocios. Después de la crisis económica de 1997, el capital extranjero tomó ventaja del estado de emergencia y ejerció presiones indirectas, tales como la actitud de “ver y esperar” para ejercer un poder de negociación dado por las circunstancias a fin de adquirir acciones de empresas coreanas a precios muy devaluados.

Aparte de los bancos extranjeros, la presión por las reformas después de la crisis no fue coordinada, aunque sí consistente con los términos de las negociaciones que el gobierno coreano sostenía con las organizaciones financieras internacionales. Aun cuando el capital extranjero ingresó al país en cantidades sin precedentes e incrementó su interés en la economía coreana, no puede ser considerado en conjunto como una fuerza dominante dentro de la economía política nacional. Las empresas extranjeras que se establecieron en Corea ciertamente fueron referencia para los negocios locales, pero aun aquellas empresas coreanas en las que inversionistas extranjeros tenían una porción mayoritaria de acciones no redujeron significativamente el rol de los directivos coreanos en la administración diaria y las decisiones estratégicas. Esto es debido al legado del modelo desarrollista como, por ejemplo, la reticencia a ceder el control corporativo y la inclinación del gobierno a regular la economía. No obstante las notables diferencias entre los tres sectores, las historias de estos casos revelan una lección interesante: las prácticas nacionalistas y los hábitos de pensamiento permanecieron después de la crisis y siguen reverberando aún hasta hoy.

ESTRUCTURA DEL LIBRO

Este libro se divide en dos partes. La primera está compuesta a su vez por dos capítulos, uno que revisa el debate sobre las instituciones y el cambio institucional, los regímenes de propiedad, el papel del Estado en el desarrollo y la política internacional y doméstica; aquí se pone especial atención en el llamado modelo desarrollista. El segundo capítulo desarrolla el marco conceptual que define y explica el rol de las instituciones en la sociedad, así como el problema del cambio institucional en los países en desarrollo; además, se presenta el marco analítico que liga los procesos descritos arriba: política doméstica, dinámica internacional y transformación institucional.

La segunda parte está dedicada a examinar el caso empírico de la trayectoria de Corea en estos aspectos; consta de cuatro capítulos. En el capítulo 3 se analiza el caso general del desarrollo coreano según el marco analítico propuesto. Aquí se encuentran los antecedentes de la liberalización e internacionalización económica de Corea desde la década de 1980 y se describe la evolución del régimen de inversión extranjera directa. El capítulo 4 lo dedico a revisar con cierto detalle las características y evolución de la industria automotriz, la banca comercial y las telecomunicaciones básicas que sirven como evidencia empírica para el argumento sobre el cambio institucional y el papel de la inversión extranjera. En el capítulo 5 abordo la crisis económica de 1997 y el rol del capital extranjero en la transformación institucional de Corea, en especial la reforma corporativa. Para cerrar la historia de los tres sectores económicos que sirven de subcasos en la investigación, el capítulo 6 muestra cómo cada uno reaccionó al *shock* y las implicaciones del nuevo ambiente institucional en la economía política doméstica.

En el capítulo final se redondean las ideas y presentan cuatro conclusiones. La primera: en la era de la globalización y el dominio del paradigma neoliberal todavía importa quién posee activos de empresas industriales y financieras. La segunda: la inversión extranjera directa puede alterar las relaciones gobierno-empresas, pero su alcance depende de la naturaleza y características del sector económico, su posición estratégica en los planes de desarrollo y el nivel de intensidad tecnológica. La tercera: la correlación entre la política doméstica, el cambio institucional y el ambiente internacional no es lineal, especialmente en casos de economías de reciente industrialización. El principal factor de conflicto se encuentra en la configuración de instituciones informales domésticas y su compatibilidad con el conjunto de reglas formales, las cuales son frecuentemente incorporadas desde fuera en la forma de estándares internacionales. La cuarta: las dificultades para las reformas al sector corporativo, financiero y público en Corea se deben a la disonancia entre las ins-

tituciones formales (políticas neoliberales) y la conducta de intereses que habían sido privilegiados y que siguen patrones tradicionales (residuos del Estado desarrollista coreano). Aunque no es un aspecto exclusivo de Corea, la internacionalización de los conglomerados locales y sus procesos productivos representan un punto de controversia en el proceso evolutivo: por un lado, el nacionalismo económico y, por el otro, el reto de la globalización. En el libro exploraré estos temas desde una perspectiva histórica.

PRIMERA PARTE

1. EL ENFOQUE INSTITUCIONAL

Antes de abordar el proceso específico del cambio institucional en Corea y el rol de la inversión extranjera es importante hacer una revisión conceptual y dar un breve vistazo a la literatura especializada; de esta forma, espero familiarizar al lector con la terminología que utilizo y lo que quiero decir.

El estudio de las instituciones y su rol en el desarrollo se realiza principalmente con la intención de desarrollar un marco alternativo a la corriente económica dominante, y desafiar el supuesto de la maximización de utilidad individual. Parto de la idea de que tanto las instituciones formales como informales crean estructuras mentales colectivas que establecen los términos de comportamiento aceptable y producen comportamientos predecibles; para los institucionalistas, las decisiones no sólo están determinadas por actos de selección basados en el interés propio e independiente, sino que también, en algunas circunstancias, los individuos son determinados por una serie compleja de rutinas, hábitos colectivos, convenciones, ideas y constituciones, que pueden cambiar con el tiempo.

INSTITUCIONALISMO Y LAS INSTITUCIONES: EL DESARROLLO DEL CONCEPTO

Como este libro se elaboró desde la perspectiva del institucionalismo es conveniente resaltar algunos asuntos relacionados con el enfoque, aunque sea brevemente. Como su nombre lo indica, el institucionalismo trata principalmente el estudio de las institucio-

nes, las cuales se entienden como las estructuras de reglas¹ formales (leyes, políticas, estatutos, decretos, etcétera) o informales (hábitos, normas,² convenciones, prácticas, etcétera) creadas para organizar la vida económica, política y social. El institucionalismo es un enfoque multidisciplinario cuyo origen radica en ciencias biológicas, antropológicas y conductuales, que ahora también comprende la sociología, historia, economía y ciencia política. Algunos autores, como Hall y Taylor³ y Thelen y Steinmo⁴ en la ciencia política, Ostrom⁵ y Hodgson⁶ en la economía y DiMaggio⁷ en la sociología, intentan lograr un consenso metodológico dirigido ha-

¹ El término “regla” es generalmente entendido como un mandato o disposición transmitida socialmente en la que, en ciertas circunstancias, X hace Y; “las reglas incluyen normas de conducta y convenciones sociales, así como reglas legales. Tales reglas son potencialmente codificables. Los miembros de una comunidad comparten el conocimiento tácito o explícito de estas reglas. Este criterio de codificación es importante porque significa que las violaciones a la regla pueden ser identificables explícitamente. También ayuda a definir a la comunidad que comparte y entiende la regla en cuestión”. Véase Geoffrey Hodgson, “What Are Institutions?”, *Journal of Economic Issues*, vol. 40, núm. 1, 2006, p. 3.

² Para Hodgson y varios otros institucionalistas, normas son la regularidad de conductas colectivas que emergen cuando se presume que cierta intencionalidad en dichas conductas permanecerá sin cambio. Desde esta perspectiva, las normas son generalmente autoimpuestas por la sociedad, aunque su vigilancia y aplicación se regula mediante los pares y no por las cortes.

³ Peter A. Hall y Rosemary C. R. Taylor, “Political Science and the Three New Institutionalisms”, *Political Studies*, vol. 44, núm. 5, 1996, pp. 936-957.

⁴ Kathleen Thelen y Sven Steinmo, “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, en Sven Steinmo, Kathleen Thelen y Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, pp. 1-32.

⁵ Elinor Ostrom, “An Agenda for the Study of Institutions”, *Public Choice*, núm. 48, 1986, pp. 3-25.

⁶ Geoffrey Hodgson, “The Approach of Institutional Economics”, *Journal of Economic Literature*, vol. 36, núm. 1, 1998, pp. 166-192.

⁷ Paul DiMaggio, “The New Institutionalisms: Avenues of Collaboration”, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 154, núm. 4, 1998, pp. 696-705.

cia una síntesis conceptual que posibilite una mejor comunicación entre los diferentes enfoques, lo cual, todavía, podría decirse es un trabajo en desarrollo.

La falta de acuerdo interdisciplinario sobre una definición uniforme de lo que es una institución es ciertamente el reto más grande para dar el siguiente paso, que es estudiar el cambio institucional. El concepto institución se ha definido de muchas maneras y varía según la disciplina de la cual emana; por ejemplo, Thorstein Veblen, uno de los primeros institucionalistas,⁸ definió las instituciones como disposiciones instintivas predominantes transformadas en convencionalismos y métodos de vida, los cuales eventualmente establecen “hábitos de pensamiento”.⁹ Otro institucionalista de la vieja escuela, John Commons, consideraba al individuo como un agente con más sentido de propósito, aunque aun así constreñido por las instituciones, las cuales definió como “acción colectiva en control, liberación y expansión de la acción individual”, o como “reglas que gobiernan más o menos lo que el individuo puede, tiene y debe o no debe hacer”.¹⁰ Los enfoques sociológicos o constructivistas consideran que el entendimiento de la realidad y las preferencias son básicamente “construidas socialmente”; por lo tanto, las instituciones podrían también ser arreglos informales de símbolos y creencias que son endógenas en carácter y moldean la racionalidad individual dentro de cada sociedad y régimen político.¹¹ Para Searle,¹² las instituciones son

⁸ La mayor producción de Veblen data de finales del siglo XIX y principios del XX y en su obra denota la influencia del darwinismo y la escuela histórica alemana.

⁹ Thorstein Veblen, “The Theory of the Leisure Class” y “The Instinct of Workmanship”, en Max Lerner (ed.), *The Portable Veblen*, Nueva York, Viking Press, 1948, pp. 61-164 y pp. 306-323.

¹⁰ John R. Commons, “Institutional Economics”, *American Economic Review*, vol. 21, núm. 4, 1931, p. 648.

¹¹ DiMaggio, “The New Institutionalisms”, *op. cit.*

¹² John Searle, *The Construction of Social Reality*, Londres, Allen Lane, 1995; John Searle, “What Is an Institution?”, *Journal of Institutional Economics*, vol. 1, núm. 1, 2005, pp. 1-22.

cualquier sistema aceptado de reglas (procedimientos y prácticas) que posibilitan la asignación de estatus, a partir del cual una persona u objeto puede actuar en sociedad. Para Searle, como para otros sociólogos institucionalistas, las reglas se construyen a partir de representaciones, cuyos significados y estructura lógica se da mediante el lenguaje. Además del aspecto cognitivo de la definición sociológica, las instituciones también son estructuras normativas que codifican lo que es moralmente aceptable o legalmente permisible.¹³ Por otro lado, los seguidores de la corriente de elección racional consideran a las instituciones como estructuras y jerarquías de gobernanza organizacional para infundir orden.¹⁴ Douglas North,¹⁵ quien empezó en la escuela de elección racional y después se inclinó más por el enfoque histórico y sociológico, se refiere a las instituciones simplemente como “reglas de juego”, formales e informales –tales como “modelos mentales compartidos”–¹⁶ que constriñen la conducta individual y dan forma a la interacción humana. El institucionalismo histórico, más asociado con la ciencia política y los enfoques basados en intereses, por lo general define el concepto de institución como “procedimientos, rutinas, normas y convenciones formales e informales imbricadas en la estructura organizacional del aparato gu-

¹³ James G. March y Johan P. Olsen, “The Institutional Dynamics of International Political Orders”, *International Organization*, vol. 52, núm. 4, 1998, pp. 943-969.

¹⁴ Ronald H. Coase, “The Nature of the Firm”, *Economica*, núm. 4, 1937, pp. 386-405; Oliver E. Williamson, *Markets and Hierarchies, Analysis and Antitrust Implications: A Study in the Economics of Internal Organization*, Nueva York, Free Press, 1975; Oliver E. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, Londres-Nueva York, Free Press-Collier Macmillan, 1985.

¹⁵ Véase de Douglass North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press, 1990; y *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton, Princeton University Press, 2005.

¹⁶ Arthur Denzau y Douglass North, “Shared Mental Models: Ideologies and Institutions”, *Kyklos*, vol. 47, núm. 1, 1994, pp. 3-31.

bernamental o la economía política”.¹⁷ De manera similar, Knight¹⁸ considera a las instituciones como redes de normas y convenciones sociales que moldean los patrones de conducta y tienen funciones distributivas. Finalmente, el enfoque de economía evolutiva normalmente hace eco de los conceptos e ideas del viejo institucionalismo; por ejemplo, Hodgson¹⁹ simplemente describe las instituciones como hábitos colectivos de pensamiento y práctica, mientras Bush²⁰ las caracteriza como sistemas de valores instrumentales y ceremoniales que correlacionan la conducta con los estándares de discernimiento.

Como se observa, el institucionalismo no es un enfoque que proporcione un conjunto uniforme de ideas o metodologías; sin embargo, en general, los institucionalistas de las diferentes corrientes disciplinarias coinciden con lo que dije arriba: que las instituciones son las estructuras formales o informales creadas para organizar la vida económica, política y social; por lo tanto, esta descripción será la que tomaré en cuenta todo el tiempo que me refiera a ellas. Además, consideraré que tanto las instituciones formales como informales establecen estructuras mentales colectivas que condicionan los términos de conducta aceptable y producen comportamientos predecibles; es decir, las decisiones no sólo están determinadas por actos de selección basados en el interés propio e independiente, sino que en algunas circunstancias los individuos son determinados por una serie compleja de rutinas, hábitos colectivos, convenciones, ideas y constituciones, que también pueden cambiar con el tiempo. Asimismo, considero al individuo agente de cambio, así como seguidor de

¹⁷ Hall y Taylor, “Political Science and the Three New Institutionalisms”, *op. cit.*, p. 938.

¹⁸ Jack Knight, *Institutions and Social Conflict*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press, 1992.

¹⁹ Hodgson, “The Approach of Institutional Economics”, *op. cit.*

²⁰ Paul D. Bush, “The Theory of Institutional Change”, en Marc R. Tool (ed.), *Evolutionary Economics: Foundations of Institutional Thought*, Armonk, M. E. Sharpe, 1988, pp. 125-166.

reglas: en algunas circunstancias el individuo es determinado por los hábitos colectivos y la cultura, y no siempre por incentivos hacia la maximización de utilidades; es decir, en cuanto a su desarrollo y función, las instituciones pueden pensarse como instrumentos que posibilitan la eficiencia económica, pero también como generadoras de estatus, modos de organización, identidades y estructuras económicas y de poder.

La multiplicidad de formas y funciones, junto con las experiencias y creencias de los individuos y las sociedades, darán fundamento a la racionalización e interpretación de la realidad;²¹ por ello, el bagaje cultural es relevante en el proceso de confeccionar las preferencias, las cuales podrían ser racionales a los ojos de cierta sociedad, pero irracionales para los observadores externos. En este proceso, las instituciones encarnan los significados y creencias que dan forma a las preferencias individuales y colectivas y, de esta forma, adquieren una función cognoscitiva que sirve para reproducir continuamente tales preferencias a través del tiempo.

Explicaciones para el cambio institucional

El estudio de las instituciones demuestra que los órdenes formales e informales tienden a permanecer constantes por largos periodos de tiempo; de hecho, algunos críticos argumentan que la teoría institucionalista explica mejor la falta de cambio. Esto no es necesariamente cierto, ya que los institucionalistas también han desarrollado teorías de cambio institucional. Por ejemplo, el enfoque de elección racional toma a los individuos como agentes que ven por su propio beneficio y que crean y preservan instituciones que extienden la eficiencia y el equilibrio en el costo-beneficio a largo plazo.²² Según

²¹ North, *Understanding the Process of Economic Change*, *op. cit.*

²² Duncan Snidal, "Coordination Versus Prisoners' Dilemma: Implications for

este enfoque, las instituciones proveen información y mecanismos de cumplimiento que posibilitan la acción colectiva a través de la interacción estratégica;²³ por ello, la mayor motivación para cambio institucional es la alteración del ambiente y sus efectos en el equilibrio costo-beneficio. Desde esta perspectiva, el cambio institucional tiende a ser independiente del contexto o de la historia,²⁴ y la motivación para una nueva configuración institucional quedaría en función del cálculo de ganancias futuras y la expectativa de que el balance de poder no sea alterado drásticamente.²⁵

Para el enfoque sociológico (también conocido como constructivista o cultural), en contraste con el de elección racional, la estructura tiene un rol más importante en cuanto a formar el comportamiento humano. Para el institucionalismo sociológico, el comportamiento, las identidades y los intereses emergen a través de un entendimiento compartido de la realidad social,²⁶ el cual modela las formas particulares de concebir el mundo y los mecanismos de autocontrol.²⁷ Desde esta perspectiva, las “instituciones son resistentes porque estructuran las mismas decisiones que el individuo probablemente tomará acerca de las reformas”²⁸ en términos de rutinas, identidades, símbolos, pre-

International Cooperation and Regimes”, *American Political Science Review*, vol. 79, núm. 4, 1985, pp. 923-942.

²³ Hall y Taylor, “Political Science and the Three New Institutionalisms”, *op. cit.*, p. 945.

²⁴ Marc R. Tool, “Institutional Adjustment and Instrumental Value”, *Review of International Political Economy*, vol. 1, núm. 3, 1994, pp. 405-443.

²⁵ George Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press, 2002; Snidal, “Coordination Versus Prisoners’ Dilemma”, *op. cit.*

²⁶ Anna Leander, “A Nebbish Presence: Undervalued Contributions of Sociological Institutionalism to IPE”, en Ronen Palan (ed.), *Global Political Economy Contemporary Theories*, Londres, Routledge, 2000, pp. 185-186.

²⁷ James G. March y Johan P. Olsen, “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *American Political Science Review*, vol. 78, núm. 3, 1984, pp. 734-749.

²⁸ Hall y Taylor, “Political Science and the Three New Institutionalisms”, *op. cit.*, p. 940.

ferencias construidas y estándares morales. El cambio institucional ocurriría principalmente como resultado de un cambio significativo de valores, lo cual podría transformar la forma de concebir el mundo; sin embargo, el institucionalismo sociológico reconoce que tales cambios son más bien graduales y frecuentemente imperceptibles si las observaciones se hacen en un corto periodo de tiempo.

El enfoque del institucionalismo histórico pone énfasis “en las instituciones intermedias que configuran las estrategias políticas, la forma en que las instituciones estructuran las relaciones de poder entre los grupos rivales en la sociedad, y especialmente se enfocan en el *proceso* político en que las políticas son creadas dentro de los parámetros institucionales dados”.²⁹ Para los institucionalistas históricos, las instituciones pueden desarrollarse y cambiar como resultado de “estrategias políticas deliberadas [...] para obtener ventajas políticas de largo plazo [...] o por] la evolución gradual y el cambio, frecuentemente emergiendo como una consecuencia no intencionada de las batallas políticas en otros asuntos”.³⁰ Este carácter de las instituciones implica un elemento de agencia en el cual los individuos son capaces de afectar el ambiente en el que operan e incluso utilizar las instituciones de formas diferentes al propósito original; esto, eventualmente, podría generar patrones de conducta y relaciones que se autorrefuerzan y, por lo tanto, que resultan difíciles de revertir.³¹

Como camino teórico intermedio, la economía evolutiva explica el cambio y desarrollo institucional,³² así como la supervivencia y la

²⁹ Thelen y Steinmo, “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, *op. cit.*, p. 7. Las itálicas son originales.

³⁰ *Ibid.*, p. 21.

³¹ Paul Pierson, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, Princeton University Press, 2004, pp. 20-1.

³² Véase de Geoffrey Hodgson, *Economics and Institutions*, Cambridge, Polity Press, 1988, y “An Evolutionary Theory of Long-Term Economic Growth”, *International Studies Quarterly*, vol. 40, núm. 3, 1996, pp. 391-410.

estabilidad como un “proceso acumulativo de adaptación”.³³ Esto es, las sociedades generalmente poseen cierta propensión a asimilar los cambios en las convenciones sociales y los métodos de transformación económica. Las teorías evolucionistas consideran que el comportamiento de los individuos y las sociedades es determinado por una composición “genética” que consiste en el arreglo de instintos, rutinas y hábitos de pensamiento compartidos; por ello, la adaptación es de carácter gradual e incremental, regularmente inducida por cambios grandes y pequeños del ambiente externo; el marco institucional persiste pues el componente genético se hereda a través de la emulación de rutinas que afectan los procesos de búsqueda y selección en general.³⁴ Para Bush,³⁵ la profundidad del ajuste depende del grado de “encapsulación” o rigidez de los valores, lo cual varía de una sociedad a otra.

En general, aunque el institucionalismo es un enfoque fragmentado y, hasta cierto punto, subordinado a las ciencias sociales tradicionales, ha contribuido al entendimiento de la conducta humana en varios niveles. El punto de vista institucional dirige la atención a las estructuras que afectan, determinan o influyen la conducta humana y la manera en que están sujetas al cambio por conducto de la misma agencia de los actores sociales; de hecho, una explicación completa debe considerar la posibilidad de cambio al incorporar la noción de que las instituciones son, a fin de cuentas, creaciones humanas.

³³ Thorstein Veblen, “Why Is Economics Not an Evolutionary Science?”, en Thorstein Veblen, *Selections of His Work*, Nueva York, Thomas Y. Crowell Company, 1963, p. 53.

³⁴ Richard R. Nelson y Sydney G. Winter, *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 1982; Richard Rose, “Inheritance before Choice in Public Policy”, *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, núm. 3, 1990, pp. 263-291; Thorstein Veblen, “The Discipline of the Machine”, en Max Lerner (ed.), *The Portable Veblen*, Nueva York, Viking Press, 1948, pp. 335-348; Veblen, “The Instinct of Workmanship”, *op. cit.*

³⁵ Bush, “The Theory of Institutional Change”, *op. cit.*

Continuidad y cambio: el proceso de armonización institucional

A la convergencia de reglas, propósitos y entendimientos la llamaré armonización institucional. La armonización institucional no es un concepto que se refiera a una condición estática, sino a una *circunstancia temporal* de la vida social. Esto significa que el equilibrio no es necesariamente un fin en sí mismo, sino un punto de estabilidad relativamente prolongada dentro de un proceso continuo de lucha, búsqueda y experimentación. Al decir lucha me refiero a los intentos de diferentes intereses dentro de la sociedad para preservar o modificar la distribución de beneficios del marco institucional. Por búsqueda se entiende la introspección constante de cada individuo y la exploración del mundo que los sujetos llevan a cabo para validar o actualizar sus percepciones de la realidad. Por su parte, la experimentación es el motor que convierte la curiosidad y el sentido de necesidad en acción para realizar un cambio. Por ello, la armonización institucional es de naturaleza transitoria, aunque el alcance y profundidad del cambio institucional quedará confinado por las condiciones previas en cuanto a los diferenciales de poder, las creencias y las circunstancias tecnológicas; en este sentido, el equilibrio transitorio es reflejo del proceso de adaptación permanente al ambiente externo, que implica tanto continuidad como cambio.

Cualquier tipo de armonización institucional, si alguna vez se lograra, no será permanente debido al cambio en la balanza de poder y en el ambiente económico; sin embargo, demasiados o frecuentes cambios podrían “socavar la predictibilidad e imponer costos sociales en consecuencia”;³⁶ por lo tanto, la incertidumbre sobre los costos de organizar la acción colectiva hacia el cambio institucional puede ser “suficiente razón para mantener cierta estabilidad institucional y

³⁶ Mustapha K. Nabli y Jeffrey B. Nugent, *The New Institutional Economics and Development: Theory and Applications to Tunisia*, Amsterdam-Nueva York, North-Holland, Distributors for the U.S. and Canada Elsevier Science Pub. Co., 1989, p. 25.

prevenir que cambie continuamente”.³⁷ Por otra parte, Roland³⁸ argumenta que para entender mejor las dificultades del cambio institucional, uno debe considerar las diferencias entre las instituciones que se “mueven lento” y las que se “mueven rápido”. Este autor clasifica la cultura como ejemplo de instituciones que se mueven lento y las instituciones políticas como aquellas que se mueven rápido, lo que significa que el cambio es gradual y continuo en el primer caso, mientras que en el segundo el cambio es mucho más rápido pero irregular.

Los sistemas institucionales son reglas interconectadas o integradas en las estructuras de relaciones sociales³⁹ y presentan diferentes grados de complementariedad,⁴⁰ así que el cambio de una implica la modificación parcial o completa de otras. Roland⁴¹ observa que “reemplazar una institución con otra puede, en algunos casos, trastornar peligrosamente esta consistencia sistémica”. Esto es un problema cuando las élites políticas quieren trasplantar un “módulo” institucional que puede ser incompatible con el contexto cultural. Este cambio en el ambiente externo provoca otros en algunas instituciones y eventualmente arrastra las estructuras subsidiarias al desorden.

Los actores y las estructuras institucionales están conectados en un círculo de interacción mutua e interdependiente a través de una retroalimentación positiva con características de autocontrol y autopropagación; esto es, las reglas generan hábitos y los hábitos, reglas.⁴²

³⁷ Thraine Eggertsson, *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press, 1990, p. 72.

³⁸ Gérard Roland, “Understanding Institutional Change: Fast-Moving and Slow-Moving Institutions”, *Studies in Comparative International Development*, vol. 38, núm. 4, 2004, p. 109.

³⁹ Mark S. Granovetter, “Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness”, *American Journal of Sociology*, vol. 91, núm. 3, 1985, pp. 481-510.

⁴⁰ Roland, “Understanding Institutional Change”, *op. cit.*

⁴¹ *Ibid.*, p. 113.

⁴² Hodgson, “The Approach of Institutional Economics”, *op. cit.*

El hábito es el mecanismo más efectivo de diseminación y preservación institucional. Hodgson⁴³ define el hábito como “una propensión principalmente no deliberativa y automotivada para reproducir un patrón de comportamiento previamente adoptado. Un hábito es una forma de comportamiento autosostenible y no reflexivo que se suscita en situaciones repetitivas”; en otras palabras, la “voluntad” de cambio está restringida por la costumbre: “son los hábitos sociales los que crean los hábitos individuales”.⁴⁴ De cualquier forma, un hábito en sí mismo no constituye un sinónimo de institución a menos que se convierta en una práctica colectiva capaz de ser reproducida por otros miembros de la sociedad; si un cierto conjunto de hábitos correlacionados son observables y codificados en el lenguaje,⁴⁵ entonces podría convertirse en una estructura de pensamiento y conducta social; es decir, una institución informal.

La estructura institucional supuestamente establece cierta compatibilidad entre los valores culturales e ideológicos,⁴⁶ y las políticas y leyes;⁴⁷ sin embargo, las instituciones no siempre evolucionan de manera eficiente, pues la adaptación no es un proceso mecánico o automático. Como Nablí y Nugent⁴⁸ apuntan: “la rigidez institucional,

⁴³ *Ibid.*, pp. 177-178.

⁴⁴ John R. Commons, *Institutional Economics: Its Place in Political Economy*, Madison, University of Wisconsin Press, 1959, p. 45.

⁴⁵ Searle, *The Construction of Social Reality*, *op. cit.*

⁴⁶ Esto es a lo que Bush llama valores ceremoniales y define como los “Estándares de juicio [...] que prescriben estatus, privilegios diferenciados y relaciones amo-sirviente y asegura el ejercicio de poder por una clase social sobre otra. La validación de valores ceremoniales se encuentra en los llamados a la tradición y en la formulación de mitos adecuados (ideologías) que mistifican el origen y legitimidad de su ejercicio”. Véase Bush, “The Theory of Institutional Change”, *op. cit.*, p. 129.

⁴⁷ Bush las conceptualiza como valores instrumentales, definiéndolos como “Estándares de juicio con los que las herramientas y habilidades se emplean en la aplicación de conocimiento evidentemente cierto en el proceso de resolución de problemas de una comunidad”, *ibid.*, p. 130.

⁴⁸ Nablí y Nugent, *The New Institutional Economics and Development*, *op. cit.*, p. 23.

la inercia, etcétera, pueden arraigarse y con ello impedir, aun por largos periodos de tiempo, la adaptación institucional a varios cambios del ambiente, causando que las instituciones se vuelvan ineficientes”. Algunas reglas pueden también reflejar las relaciones de poder entre los miembros de la sociedad;⁴⁹ por ello, quienquiera que tenga una posición dominante puede influir en el diseño, modificación o preservación de las reglas y mecanismos para obtener poder y conservarlo.

Para los economistas neoliberales resulta difícil apreciar y conceder importancia al estudio de las instituciones, básicamente por la primacía del interés individual de su metodología. A este enfoque le falta reconocer que las instituciones son expresión de los valores de la sociedad y, por lo tanto, están sometidas a su naturaleza compleja y dinámica; en este sentido, el dinamismo social consiste en la armonización continua de las reglas formales con los valores culturales o ceremoniales.⁵⁰ Ambos factores son expuestos permanentemente a transformaciones políticas, tecnológicas y de lenguaje; por lo tanto, las preferencias, aspiraciones, gustos, hábitos de pensamiento y expectativas también están sujetas al cambio. Así, “el cambio institucional es importante no sólo porque altera los límites en que los actores eligen, sino porque ultimadamente puede reformular las mismas metas e ideas que animan la acción política. Lo que hace la evolución política diferente de la evolución física es que la primera es influida por las intenciones de los sujetos”.⁵¹

Las instituciones perduran porque se convierten en la esencia de la identidad y la unidad, dan coherencia a los sistemas de valores y los significados compartidos y marcan las expectativas dentro de la sociedad. También perduran porque los individuos y las sociedades

⁴⁹ Knight, *Institutions and Social Conflict*, *op. cit.*

⁵⁰ Bush, “The Theory of Institutional Change”, *op. cit.*; Alan Randall, “Property Institutions and Economic Behaviour”, *Journal of Economic Issues*, vol. 12, núm. 1, 1978, p. 12.

⁵¹ Thelen y Steinmo, “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, *op. cit.*, p. 27.

pueden creer que están mejor si obedecen las reglas. Esta armonía entre creencias y reglas puede afectar el crecimiento, ya que el desempeño económico depende de la matriz de incentivos disponibles, que, a su vez, es propiciada por la combinación holística de reglas, prácticas e ideas. En otras palabras, las instituciones definen las nociones de eficiencia;⁵² por ello, mientras los parámetros sean ampliamente conocidos y respetados por la sociedad en general, la forma del sistema político podría no ser un factor determinante para el desempeño económico eficiente.

Cuando los órdenes formales y mentales se apoyan mutuamente en una operación estable y eficiente de producción e intercambio económico, entonces se da la situación de dos sistemas armónicos. Esto es, las reglas en papel son consistentes con los hábitos de pensamiento colectivos; por ello, la práctica de los agentes económicos coincide con los límites autoimpuestos, y cumplen así con las expectativas generales. Randall⁵³ argumenta que “cuando las instituciones están en armonía con el consenso social acerca de lo que está bien y mal, las transacciones del día a día de los individuos y grupos procederán sin demasiados contratiempos; cuando no es el caso, el resultado será la resistencia y posiblemente habrá convulsión e insurrección”.

En suma, las instituciones formales e informales no son estáticas. El sistema de reglas formales puede moldear el comportamiento, la percepción y los hábitos cuando es una cuestión de ajustes menores; además, el cambio de percepciones y marcos mentales puede preceder la modificación de las leyes y políticas. De hecho, hay más de un camino para el cambio institucional; entonces, surgen varias preguntas interrelacionadas: ¿qué tipos de caminos para el cambio existen? ¿Cómo se afectan unos a otros? ¿Por qué ocurre este cambio y qué lo provoca? ¿Cuáles son las consecuencias de una u otra transformación?

⁵² Daniel W. Bromley, *Economic Interests and Institutions: The Conceptual Foundations of Public Policy*, Oxford, Basil Blackwell, 1989.

⁵³ Randall, “Property Institutions and Economic Behaviour”, *op. cit.*, p. 12.

Puede haber tres caminos generales para el cambio institucional, que Tool⁵⁴ clasifica como camino independiente (*path-independent*), camino dependiente (*path-dependent*) y camino determinante (*path-determinant*). El primero se caracteriza por la agencia de individuos o grupos que de manera intencional establecen nuevas reglas “universales” seleccionadas de manera consciente, independientemente de los antecedentes institucionales, culturales e históricos. En contraste, el segundo tipo es más gradual, ya que en el camino dependiente los marcos actuales derivan de órdenes previas con pequeños ajustes, pero que todavía presentan elementos de previsibilidad.⁵⁵ Las fuerzas motoras del camino dependiente son la tecnología y el trasfondo institucional que permiten o inhiben en las sociedades acumular conocimiento.⁵⁶ El enfoque de cambio institucional llamado camino determinante es una combinación de los dos anteriores, en el cual condiciones externas (políticas y económicas) fuerzan a intereses poderosos a hacer una “selección artificial” de reglas que eventualmente adaptan en su orden interno.

Ahora, qué provoca el cambio y cuál es el momento propicio para llevarlo a cabo. El argumento de que algunos entornos particulares pueden ser favorables para el cambio está frecuentemente acompañado de esperanza y decepción. Cada situación sugiere que los incentivos para perseguir reformas están basados en la percepción de “coyunturas históricas críticas”;⁵⁷ por ejemplo, cuando el ambiente presenta un desempeño económico prometedor o el momento políti-

⁵⁴ Tool, “Institutional Adjustment and Instrumental Value”, *op. cit.*

⁵⁵ Pierson, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, *op. cit.*, pp. 20-22.

⁵⁶ Clarence E. Ayres, *The Theory of Economic Progress: A Study of the Fundamentals of Economic Development and Cultural Change*, Kalamazoo, New Issues Press Western Michigan University, 1978, p. 177.

⁵⁷ Stephen Krasner, “Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics”, *Comparative Politics*, vol. 16, núm. 2, 1984, pp. 240-244; Thelen y Steinmo, “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, *op. cit.*, pp. 15, 17.

co parece apropiado para las élites dirigentes, se espera que los actores políticos y económicos tomen riesgos para llevar a cabo cambios institucionales formales, incluida la implantación de políticas impopulares.⁵⁸ Más adelante se verá que a mediados de la década de 1980, Corea se vio favorecida por una circunstancia positiva que diluyó el incentivo de las reformas institucionales que estaban en marcha; lo mismo ocurrió en los años que siguieron a la crisis de 1997-1998, cuando la recuperación económica redujo el ímpetu de las reformas al sector corporativo. La lección es que, aunque el riesgo pueda ser minimizado, no hay garantía de que ello conduzca a la acción colectiva a favor del cambio, precisamente porque el ambiente es favorable. En el escenario opuesto, si el ambiente es adverso y hay urgencia de un cambio institucional, la movilización hacia la reforma puede no ser factible porque la incertidumbre induce a adoptar estrategias adversas al riesgo. En ese caso, los agentes podrían más bien ceñirse a hábitos conservadores y patrones estándar de comportamiento,⁵⁹ especialmente si existe la percepción de que las circunstancias se mantendrán en el futuro. El año y los meses previos a la crisis asiática de 1997 están llenos de evidencias en ese sentido.

El continuo crecimiento económico y la estabilidad social también pueden crear una disposición al cambio. Empero, otra vez los factores psicológicos pueden impedir ajustes costosos en las reglas y las conductas, especialmente cuando el statu quo sirve a los intereses arraigados.⁶⁰ Las sociedades no se interesan en cuestionar el sistema y

⁵⁸ Garrett y Lange se refieren a situaciones donde el gobierno no está sujeto en el corto plazo a la evaluación de la ciudadanía; *i.e.*, en periodos electorales; véase Geoffrey Garrett y Peter Lange, "Internationalization, Institutions, and Political Change", *International Organization*, vol. 49, núm. 4, 1995, p. 633.

⁵⁹ Eggertsson, *Economic Behavior and Institutions*, *op. cit.*, p. 56; Hodgson, *Economics and Institutions*, *op. cit.*, p. 157.

⁶⁰ Véase de Mancur Olson, "Rapid Economic Growth as a Destabilizing Force", *Journal of Economic History*, vol. 23, núm. 4, 1963, pp. 529-552, y *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press, 1965.

tampoco parece tener sentido investigar otras opciones. Las creencias y prácticas comunes se “encapsulan” y constituyen “un obstáculo para la absorción y difusión de conocimiento nuevo en la forma de innovación tecnológica. En consecuencia, un nuevo descubrimiento en las artes o las ciencias será incorporado en los patrones de conducta sólo en la medida que la comunidad crea que se puede mantener el grado de dominio ceremonial previamente existente”.⁶¹ De ahí la importancia del discurso y la dispersión de ideas que flexibilicen el marco mental de la sociedad en relación con ciertos propósitos, como la aceptación del capital extranjero, por ejemplo. En el capítulo 5 se verá con claridad esta cuestión, cuando se analice la intensiva campaña que dirigió el presidente Kim Dae-jung, la cual tenía justamente ese propósito.

Otro escenario es que haya una coyuntura que provoque un cambio repentino en el ambiente, como una crisis económica, un descontento político severo, una invasión física, un desastre natural, una guerra o un golpe de Estado; no obstante, el resultado de estos eventos puede no llevar necesariamente a un cambio radical, como fue el caso de Corea, aun después de una de las crisis más destructivas de su historia reciente. Aunque el vacío institucional o el desorden ocasionado por estos episodios pueden proveer de una oportunidad para el cambio, el ajuste de la estructura de gobernabilidad está también afectado por las estructuras mentales y el sistema de valores que no cambian tan abruptamente; además, aunque la crisis ponga en evidencia la inadecuación u obsolescencia institucional, la incertidumbre producida por la coyuntura también puede generar indecisión y desconfianza, lo que puede traducirse en pasividad.

Un último escenario podría ocurrir cuando el poder central es conquistado por un grupo o partido diferente. El nuevo gobierno puede ser tanto el grupo anteriormente opositor o bien una facción reformista del grupo en el poder. Después de que un grupo nuevo accede al poder, temporalmente produce expectativas basadas en el deseo

⁶¹ Bush, “The Theory of Institutional Change”, *op. cit.*, p. 143.

de mejorar las condiciones materiales de vida, reducir los obstáculos para los negocios, e incrementar las oportunidades de participación política; sin embargo, cambios radicales son difíciles y poco probables de alcanzar las promesas con la rapidez y plazo prometidos o esperados. Esto normalmente se debe a las fuerzas de resistencia que son frecuentemente desestimadas o subestimadas. Ante estas circunstancias, la frustración podría conducir a un sentimiento de apatía hacia el sistema político y sus actores principales, y reducir así el apoyo popular necesario para llevar a cabo las reformas. Como resultado, no se alcanzan reformas sustanciales, o el cambio institucional es parcial e incompleto, hasta que el *momentum* de cambio se desvanece. Las consecuencias de llevar a cabo reformas parciales suelen ser, como ocurrió durante el gobierno de Kim Young-sam, causantes de una desarmonización institucional.

Pueden identificarse combinaciones y procesos sobrepuestos entre los escenarios descritos y, a pesar de las predicciones pesimistas, sí pueden ocurrir cambios institucionales significativos de cualquier modo. Es importante reconocer que el cambio institucional es un proceso gradual y progresivo, acentuado por eventos que alteran el ambiente externo, como una innovación tecnológica crítica (por ejemplo, aquellas relacionadas con tecnologías de la información). Esto puede indirectamente afectar los marcos mentales que se desarrollaron en el medio ambiente. Qué tanto puede cambiar la mentalidad para asimilar nuevas herramientas y habilidades en los procesos de resolución de problemas está supeditado a la permisividad de la “dominación ceremonial” que, de acuerdo con Bush,⁶² va a determinar la extensión del “cambio institucional progresivo”.

Como la historia demuestra, el cambio institucional es un proceso continuo de acumulación de cambios pequeños y aparentemente sin importancia. Los cambios pueden ser en las reglas, los sistemas de creencias y valores, las percepciones y las visiones del mundo.

⁶² *Ibid.*, pp. 149-153.

Además, es difícil percatarse de cuál fue el evento que llevó a la “mutación” de la regla o la percepción, ya que puede tratarse del agregado de pequeños accidentes que provocaron una innovación o ajuste tecnológico, o cambios en leyes o regulaciones, o el resultado de una investigación académica o industrial. A veces, un gran descubrimiento puede ser bienvenido, o rechazado por la sociedad si es considerado contraproducente para la economía o contradictorio para las costumbres o patrones de entendimiento de la realidad. En estos casos, puede pasar mucho tiempo antes de que la utilidad del nuevo marco sea del conocimiento común y sea completamente aceptado microsial (organizacional) o macrosocialmente (nacional); asimismo, el progreso en la ruta hacia la industrialización acentúa la complejidad del proceso productivo al incorporar nuevas tecnologías y al intensificar la interacción entre una diversidad mayor de agentes. Esto provoca en su momento la redefinición de prioridades, tanto en la parte del gobierno como de los actores económicos debido a las modificaciones de preferencias, sistemas de valores y estructuras mentales, algo dicho por Veblen hace mucho tiempo.⁶³ En consecuencia, lo más probable que ocurra es la asimilación de nuevas prácticas y expectativas, pero dicho proceso estaría determinado por el progreso tecnológico y las condiciones externas que posibilitan el acceso a nuevas tecnologías. Aunque podría ser difícil determinar la dirección de los cambios en las condiciones externas, podría darse por sentado el hecho de que cambian lenta aunque progresivamente.

La intuición o la clara conciencia de la necesidad de un cambio institucional son acentuadas, por ejemplo, por la internacionalización de la economía nacional, sea por la dotación de factores de la producción o, especialmente, por el uso intensivo de capital y tecnología;⁶⁴

⁶³ Veblen, “The Discipline of the Machine”, *op. cit.*

⁶⁴ Robert O. Keohane y Helen V. Milner (eds.), *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press, 1996.

no obstante, puede ser que aquellos en una posición dominante dentro de las estructuras locales o nacionales no perciban esa necesidad de cambio en la estructura doméstica o no logren determinar la magnitud y sentido de las transformaciones internacionales con precisión, o simplemente no crean que las instituciones existentes necesiten alguna alteración significativa, especialmente si esto implica la necesidad de modificar las condiciones que les benefician. Los intentos de reforma al sistema corporativo coreano a partir de la década de 1980 (capítulos 3 y 5) demuestran esta dificultad, a pesar de la creciente vinculación internacional que el sistema económico y empresarial había desarrollado.

Ahora es necesario preguntar lo siguiente: ¿cuáles son los factores que una sociedad necesita para adaptar sus instituciones al cambio externo? Siguiendo parte del razonamiento de Bush,⁶⁵ la respuesta que se ofrece aquí es que la capacidad de ajustarse depende de la permeabilidad de las instituciones informales. Esto supone que el conjunto de valores y patrones de pensamiento es suficientemente flexible para aceptar variaciones en el sistema: por un lado, cuando el cambio es gradual, este proceso ocurre de manera imperceptible y probablemente no llega al debate público; por otro lado, es posible que la aceptación ocurra después de que la élite dirigente y otros actores relevantes en la sociedad evalúen conscientemente las prácticas del ámbito formal y reconozcan la necesidad de un cambio que lleve a la búsqueda y adaptación de patrones apropiados que contribuyan a afrontar los nuevos desafíos.

No obstante, el hecho de que la coalición gobernante promueva el cambio o incluso que establezca el marco institucional “correcto” no garantiza que la transformación vaya a ocurrir en la dirección planeada. En otras palabras, no es sólo la estructura de la institución formal la que moldea la conducta de los actores políticos y económicos; las instituciones informales, aquellas intangibles pero igualmen-

⁶⁵ Bush, “The Theory of Institutional Change”, *op. cit.*

te relevantes que constituyen las “estructuras mentales colectivas”⁶⁶ también son importantes. Una respuesta comprensiva a la pregunta de por qué es tan difícil llevar a cabo cambios estructurales y cómo la apertura de los procesos políticos y económicos pueda ser alcanzada sin perder el control debe considerar estas variables. El caso de Corea es idóneo para ilustrar empíricamente esta problemática y cómo se ha intentado resolver de manera relativamente exitosa. Antes de revisar la evidencia sobre el proceso de cambio institucional, quisiera exponer en la siguiente sección los enfoques teóricos que pueden orientar nuestras observaciones.

LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL CAMBIO INSTITUCIONAL: UNA PERSPECTIVA INSTITUCIONALISTA

En respuesta a las fuerzas y tendencias internacionales, algunos gobiernos han intentado cambiar su marco institucional básico; Corea no es la excepción. Normalmente, las reformas tienen como objetivo establecer esquemas de autorregulación para la competencia económica a través de la liberalización del capital y de los mercados de valores. Al hacerlo, los gobiernos se privan de dispositivos disciplinarios para intervenir en la economía, controlar el capital y coordinar las políticas económicas, como ocurrió durante el gobierno de Kim Young-sam en la década de 1990; de hecho, algunas reformas fueron sumamente difíciles de ejecutar, e incluso varias de ellas generaron resultados adversos, como se verá en el capítulo 3. Lo que sucede en estos casos es que los grupos domésticos que son afectados negativamente suelen ejercer una gran resistencia, aun si los gobiernos articulan reformas por compromisos internacionales o de manera unilateral.

⁶⁶ La noción de una estructura mental colectiva es un eufemismo de ideología, el cual concatena las ideas que se tienen sobre el mundo bajo un sistema de valores culturalmente imbricado.

En general, las instituciones tienen funciones organizacionales pero también disciplinarias dentro de una sociedad y moldean el equilibrio entre el poder político y el económico. Los agentes socioeconómicos son disciplinados a través de diversos mecanismos de discriminación y exclusión, así como por mecanismos políticos institucionales que filtran las preferencias de los intereses existentes;⁶⁷ en este sentido, las instituciones que otorgan derechos de exclusividad en el campo económico –como los regímenes de propiedad– son también instituciones políticas. A través de ellas, ciertos agentes son investidos con derechos exclusivos de ejecutar sus actividades dentro de un marco de protección y certidumbre. En el caso de los sistemas de propiedad, éstos se convierten en instrumentos de la autoridad al establecer un comportamiento cooperativo entre los grupos empresariales y funcionar como “incentivos selectivos”,⁶⁸ ya sea para dejar entrar o forzar la salida del mercado a dichos actores de la economía política.⁶⁹ En este aspecto, la capacidad de monitoreo del gobierno conlleva una importancia crítica tanto para la estabilidad de las instituciones como para el cambio: el vigilar con mecanismos creíbles a los actores económicos, así como garantizar los derechos de propiedad y expandirlos cuando es económica y políticamente viable. En el caso de Corea, este rol lo asumió en buena medida el Buró de Planeación Económica.

Aparte de la importancia de la manipulación de instituciones formales como los regímenes de propiedad, se considera relevante incluir la noción de filtros informales en el análisis de cambio institu-

⁶⁷ Garrett y Lange, “Internationalization, Institutions, and Political Change”, *op. cit.*

⁶⁸ Véase de Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, *op. cit.*, y *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven, Yale University Press, 1982.

⁶⁹ John L. Campbell y Leon N. Lindberg, “Property Rights and the Organization of Economic Activity by the State”, *American Sociological Review*, vol. 55, núm. 5, 1990, pp. 634-647.

cional; esto es, destacar el rol de la cultura al reforzar las normas sociales y los convencionalismos. Los atributos culturales normalmente están formados por ideologías dominantes que conllevan creencias e instrumentalización. Ciertamente, en el proceso de selección, los hábitos colectivos del pensamiento juegan un papel significativo en la interpretación y evaluación de los ambientes interno y externo, siendo éstos los que proporcionan a la sociedad patrones de entendimiento y juicio.⁷⁰ Esta naturaleza universal de los valores culturales está comúnmente asociada con la lentitud del cambio social;⁷¹ sin embargo, la cultura debe ser entendida como un proceso dinámico en el que la percepción de la realidad y las formas de interacción social cambian, aunque las respuestas a incentivos particulares pueden variar de acuerdo con los esquemas de evaluación y la capacidad de ajuste de la sociedad a las nuevas reglas e ideas.

Como se expuso, las instituciones son afectadas por la agencia humana, así como por fuerzas culturales, políticas y ambientales que las hacen estructuras dinámicas para la interacción humana. Naturalmente, el estudio del cambio institucional debe hacerse holísticamente para que pueda ser relevante; sin embargo, por razones prácticas, a veces es conveniente enfocarse en instituciones clave para después expandir las implicaciones y ramificaciones del cambio en el andamiaje institucional de las economías políticas nacionales; una de esas instituciones es el régimen de propiedad. En la siguiente sección presento una revisión de la literatura sobre el tema de los derechos de propiedad como preámbulo a una perspectiva más amplia que argumenta que los regímenes o sistemas de propiedad son instituciones políticas que dan forma a las relaciones de poder y también determinan la forma de los hábitos individuales y colectivos de

⁷⁰ March y Olsen, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *op. cit.*; North, *Understanding the Process of Economic Change*, *op. cit.*

⁷¹ Roland, "Understanding Institutional Change", *op. cit.*

acción y pensamiento. En la segunda parte de este libro se explica cómo esta institución dio forma a la economía política coreana y las implicaciones de su transformación.

LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD

Empezando por las teorías de la escasez, los derechos de propiedad en su concepción moderna son comúnmente definidos como la potestad exclusiva de un individuo o una comunidad para decidir y beneficiarse del uso o intercambio de recursos (por ejemplo, bienes materiales, activos financieros, tierra, cuerpo o conocimiento).⁷² Desde un punto de vista económico elemental, los derechos de propiedad existen por la necesidad de lidiar con los costos de transacción y resolver conflictos de interés generados por la escasez y la dotación desigual de recursos.⁷³ En este sentido, la transacción es la actividad económica por excelencia, la cual presupone expectativas concretas y está legalmente materializada en el contrato; por lo tanto, el contrato representa el instrumento institucional por antonomasia para armonizar intereses interdependientes, de ahí el papel central de los Estados y las cortes en el proceso de intercambio.⁷⁴ Para los economistas liberales, el mercado es el mecanismo en el que el intercambio toma lugar,⁷⁵ por lo que los derechos de propiedad constituyen la condición preliminar para su existencia; desde esa perspectiva, se concluye que la entrada al mer-

⁷² Armen Alchian y Harold Demsetz, "The Property Right Paradigm", *The Journal of Economic History*, vol. 33, núm. 1, 1973, pp. 16-27.

⁷³ *Ibid.*, p. 124; Armen Alchian, *Economic Forces at Work*, Indianapolis, Liberty Press, 1977, p. 16; Armen Alchian y William R. Allen, *Exchange and Production: Competition, Coordination, and Control*, Belmont, Wadsworth Publishing Company, 1977.

⁷⁴ Commons, *Institutional Economics*, *op. cit.*

⁷⁵ William S. Jevons, *The Theory of Political Economy*, Londres; Nueva York, Macmillan and Co., 1871, p. 85.

cado es entonces concomitante a los derechos de posesión. Los economistas liberales, sin embargo, frecuentemente subestiman las preferencias no pecuniarias de los dueños y administradores, así como los varios ambientes socioeconómicos de los regímenes de propiedad.⁷⁶

El enfoque institucional en general está en sintonía con la definición y características planteadas arriba y considera que los derechos de propiedad son la base institucional donde las transacciones se realizan, pero también provee diversas perspectivas sobre cómo los individuos hacen frente a la escasez en una dimensión sociopolítica más amplia. Por ejemplo, Randall⁷⁷ considera los derechos de propiedad como “relativos, evolutivos y sujetos al cambio conforme las relaciones de poder y las necesidades sociales cambian”; Furubotn y Pejovich⁷⁸ definen los sistemas de derechos de propiedad como el conjunto de normas económicas y sociales que asignan la posición de cada individuo respecto de la utilización de los recursos, y definen específicamente los límites de su conducta frente a las cosas y su interacción con otras personas. De manera similar, Demsetz⁷⁹ reconoce a los derechos de propiedad como instrumentos de la sociedad que contribuyen a la formación de las expectativas de interacción económica entre sus miembros.

Por otra parte, al considerar la propiedad como una relación triádica –una persona y un objeto frente a las demás personas– Hallowell⁸⁰ y Bromley⁸¹ subrayan que la propiedad es primariamente

⁷⁶ Elinor Ostrom, *Understanding Institutional Diversity*, Princeton, Princeton University Press, 2005; Robert Sugden, “Spontaneous Order”, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 3, núm. 4, 1989, pp. 85-97; Eirik G. Furubotn y Svetozar Pejovich, “Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature”, *Journal of Economic Literature*, vol. 10, núm. 4, 1972, pp. 1137-1167.

⁷⁷ Randall, “Property Institutions and Economic Behaviour”, *op. cit.*, p. 4.

⁷⁸ Furubotn y Pejovich, “Property Rights and Economic Theory”, *op. cit.*, p. 1139.

⁷⁹ Harold Demsetz, “Toward a Theory of Property Rights”, *American Economic Review*, vol. 5, 1967, p. 347.

⁸⁰ A. Irving Hallowell, “The Nature and Function of Property as a Social Institution”, *Journal of Legal and Political Sociology*, vol. 1, 1943, pp. 115-138.

⁸¹ Bromley, *Economic Interests and Institutions*, *op. cit.*, pp. 205-206.

una institución social, que da significado y valor a los objetos físicos y a los intangibles, abarca sanciones sociales específicas para el uso y el beneficio, y refuerza los comportamientos. Campbell y Lindberg⁸² están de acuerdo en que los derechos de propiedad afectan el comportamiento de los individuos pero también notan que la propiedad debe ser políticamente definida como una importante conexión entre el Estado y las relaciones sociales, dentro de la cual la actividad económica está integrada.

El siguiente paso es definir lo que es un sistema o régimen de propiedad. Entenderé por sistemas de propiedad de manera similar a la definición simple de derechos de propiedad, esto es, las reglas generales y específicas que establecen quién es dueño de qué o cuánto de una industria o empresa en particular. Tales sistemas delimitan las cuotas del mercado y establecen la pauta para la asignación de recursos. Así, los regímenes de propiedad institucionalizan o formalizan la extensión del poder económico. En este sentido, la importancia de los sistemas o regímenes de propiedad en la economía política está sostenida por los arreglos institucionales que establecen patrones particulares de comportamiento entre las fuerzas económicas y políticas. Tales patrones dependerán del origen y tipo de propiedad.⁸³ El origen de los derechos de propiedad ha sido caracterizado como producto de procesos tanto endógenos como exógenos de interacción entre actores relevantes.⁸⁴ El carácter endógeno de la propiedad se refiere a que las reglas para el uso

⁸² Campbell y Lindberg, "Property Rights and the Organization of Economic Activity by the State", *op. cit.*, p. 644.

⁸³ Véase de Eggertsson, *Economic Behavior and Institutions*, *op. cit.*; y de Douglass North, *Structure and Change in Economic History*, Nueva York, Norton, 1981, e *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, *op. cit.*

⁸⁴ Daniel Diermeier, Joel Ericson, Timothy Frye *et al.*, "Credible Commitment and Property Rights: The Role of Strategic Interaction between Political and Economic Actors", en David Leo Weimer (ed.), *The Political Economy of Property Rights: Institutional Change and Credibility in the Reform of Centrally Planned Economies*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press, 1997, pp. 20-42; David Leo Weimer, "The Political Economy of Property Rights", en *ibid.*, pp. 1-19.

de los recursos están imbricadas en un arreglo socioeconómico e institucional más amplio; así, los sistemas de propiedad son subconjuntos institucionales que reflejan la evolución de las convenciones sociales⁸⁵ y los sistemas políticos,⁸⁶ así como el cambio en la dotación de factores de producción y los cambios tecnológicos.⁸⁷ El carácter exógeno de los sistemas de propiedad se refiere al establecimiento deliberado de reglas como un instrumento para evitar que la misma autoridad central expropié discrecionalmente la propiedad privada, lo que refleja normalmente las creencias e intereses de la coalición en el poder.⁸⁸

Los tipos de sistemas de propiedad han sido principalmente definidos como privados, públicos y comunales.⁸⁹ Por un lado, los derechos privados asumen que la escasez de bienes significa que un solo dueño (individual o grupal) tiene el poder de utilizar y obtener un beneficio exclusivo por su propiedad, lo cual es una prerrogativa reconocida y aceptada por la comunidad.⁹⁰ Esto no priva al poseedor del bien de delegar las tareas administrativas y empresariales a agentes profesionales, incluso sin la obligación de compartir los beneficios con tales actores de manera equitativa.⁹¹ Por otro lado, la propiedad pública o estatal está basada en el supuesto de la abundancia de bienes o un significado estratégico como bien público, por lo que no se asigna propiedad exclusiva a individuos o agrupaciones de carácter

⁸⁵ Bromley, *Economic Interests and Institutions*, *op. cit.*

⁸⁶ Diermeier *et al.*, “Credible Commitment and Property Rights”, *op. cit.*, pp. 22 y 31.

⁸⁷ Vernon W. Ruttan y Yujiro Hayami, “Toward a Theory of Induced Institutional Innovation”, *Journal of Development Studies*, vol. 20, núm. 4, 1984, p. 205.

⁸⁸ Diermeier *et al.*, “Credible Commitment and Property Rights”, *op. cit.*, pp. 24, 36 y 40.

⁸⁹ Bromley, *Economic Interests and Institutions*, *op. cit.*

⁹⁰ Demsetz, “Toward a Theory of Property Rights”, *op. cit.*, p. 354.

⁹¹ Paul R. Milgrom y John Roberts, *Economics, Organization, and Management*, Englewood Cliffs-Nueva Jersey, Prentice Hall, 1992; Terry M. Moe, “The New Economics of Organization”, *American Journal of Political Science*, vol. 28, núm. 4, 1984.

extraestatal; en cambio, la producción y la administración de recursos son delegadas a administradores públicos bajo procedimientos políticos aceptados. Por último, los derechos de propiedad comunal básicamente significan que “la comunidad le niega al Estado o a los ciudadanos individuales el derecho a interferir en el ejercicio de los derechos de cualquier persona sobre la propiedad comunitaria”.⁹²

En todos los casos, la función riesgo afectará la conducta individual de los administradores y empleados.⁹³ En esquemas de propiedad privada, cada individuo o accionista asume los riesgos y costos de sus decisiones y acciones; en la propiedad pública, el riesgo por decisiones individuales de los administradores de corporaciones públicas es compartido por la sociedad, así como su costo; en un esquema de propiedad comunal la responsabilidad es individual, aunque los costos también son absorbidos colectivamente. Por lo tanto, las principales diferencias entre cada sistema son la actitud potencial frente al riesgo, así como la preferencia por la distribución de la riqueza o la exclusividad de las ganancias. Como Alchian⁹⁴ señala, los patrones de conducta son moldeados por el sistema de “costo-beneficio que influye en los empleados y los ‘dueños’ de la organización”.

Como se observa, la literatura económica sí ha identificado las implicaciones que los tipos de propiedad tienen en el comportamiento de los administradores y empresarios, así como en el desempeño económico de las empresas. Asimismo, existe un acuerdo común en que los incentivos para elegir estrategias de maximización de utilidad y la estructura organizacional varían de acuerdo con la estructura de propiedad; por ello, los regímenes de propiedad son igualmente rele-

⁹² Demsetz, “Toward a Theory of Property Rights”, *op. cit.*, p. 354; véase también, Sugden, “Spontaneous Order”, *op. cit.*; Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press, 1990.

⁹³ Alchian, *Economic Forces at Work*, *op. cit.*, pp. 148-149.

⁹⁴ *Ibid.*, pp. 136 y 138.

vantes por las implicaciones en el desempeño económico nacional y la cultura empresarial. Si ése es el caso, entonces los cambios en tales regímenes son de importancia primordial conforme las industrias nacionales desarrollan tecnología más avanzada y mejoran sus capacidades organizacionales. Ténganse en mente estas nociones para cuando se aborde el análisis de la evolución institucional de los regímenes de propiedad en Corea, especialmente el régimen de inversión extranjera. Mientras tanto, en la siguiente sección se revisarán, desde una perspectiva meramente teórica, las interpretaciones de las formas en que tales cambios ocurren.

El cambio institucional y los sistemas de propiedad

En esta sección se revisan muy someramente tres teorías sobre el cambio institucional en relación con los regímenes de propiedad, las cuales pueden ser agrupadas en tres categorías: económica, elección pública y distribucional.⁹⁵ Las teorías económicas consideran a los individuos como maximizadores de utilidades y argumentan que un régimen de propiedad privada generalizado es el marco institucional más apropiado para garantizar la eficiencia en el uso de recursos, estimular mejoras continuas y reducir costos de coordinación y acceso a la información; de esta forma, un sistema atomizado de toma de decisiones es superior a cualquier otro para restaurar el equilibrio y permite a la sociedad obtener mayores beneficios de las oportunidades económicas que se presentan constantemente.⁹⁶ Esta visión afirma que el cambio en los sistemas de propiedad es una respuesta a las nuevas condiciones económicas y sus efectos en la estructura costo-beneficio; ha sido criticada por su postura universalista y se ha

⁹⁵ Weimer, "The Political Economy of Property Rights", *op. cit.*, p. 11.

⁹⁶ Demsetz, "Toward a Theory of Property Rights", *op. cit.*; Richard Posner, *Economic Analysis of Law*, Boston, Little Brown, 1973.

puesto a prueba con hipótesis contrarias y estudios empíricos donde se muestra que los agentes privados –como los conglomerados coreanos, japoneses e incluso estadounidenses– no siempre actúan responsablemente o usan su propiedad de manera eficiente.

Las teorías de elección pública se concentran en explicar la oferta y demanda de las reformas institucionales. Esta perspectiva se enfoca entonces en la interacción entre la autoridad y los agentes económicos relevantes y las dinámicas de la acción colectiva bajo ciertas reglas de juego. El cambio en los regímenes de propiedad es entonces un proceso de lucha entre varios intereses, públicos y privados; es decir, el cambio ocurre tanto por presiones del mercado (cambios en los precios, dificultades de suministro y el cambio de gustos y preferencias) como por fuerzas fuera del mercado (demandas en la arena política en respuesta a las presiones del mercado).⁹⁷ En otras palabras, la percepción de la necesidad de cambio está determinada por el cambio tecnológico, las alteraciones en la dotación de factores de producción y la demanda de productos que “afecta los costos previstos que encaran los emprendedores políticos conforme intentan diseñar nuevas instituciones”.⁹⁸ Las teorías de elección pública toman los regímenes de propiedad como mecanismos exógenos que generalmente requieren de una autoridad independiente para coordinarlos o modificarlos; además, Bromley⁹⁹ señala que la eficiencia y el equilibrio, así como los costos y beneficios, obtienen su significado de las mismas reglas y convenciones; los arreglos institucionales “definen la naturaleza de las transacciones [...] y determinan lo que es un costo o un beneficio, y para quiénes estos costos y beneficios son pertinentes”. Por esta razón, más que calificar a las instituciones como eficientes o ineficientes es más relevante considerar que la selección de acciones y

⁹⁷ Bromley, *Economic Interests and Institutions*, *op. cit.*

⁹⁸ Ruttan y Hayami, “Toward a Theory of Induced Institutional Innovation”, *op. cit.*, pp. 213 y 205.

⁹⁹ Bromley, *Economic Interests and Institutions*, *op. cit.*, p. 40.

patrones de conducta se supedita a la manera en que la sociedad y el gobierno definen sus metas y las reglas para alcanzarlas. De esta manera, podría otorgársele a las instituciones, especialmente al régimen de propiedad, una función cognoscitiva; por ello, cualquier cambio institucional de carácter formal e intencional convendría ir acompañado de una campaña de concientización, reconceptualización o reinterpretación de la realidad y las “nuevas” necesidades. (Esto se verá en el capítulo 5 con la campaña de Kim Dae-jung relacionada con el capital extranjero en la economía coreana.)

El enfoque distribucional, por su parte, generalmente considera que las reglas, incluidos los regímenes de propiedad, tienen efectos discriminatorios en favor del grupo social dominante.¹⁰⁰ Desde esta perspectiva, las instituciones reflejan las asimetrías de poder entre intereses rivales que buscan una porción significativa en la distribución de beneficios, por lo que el cambio institucional ocurrirá “como resultado de un cambio en los intereses o en los recursos de los actores”.¹⁰¹ Esta variante no considera que las instituciones propicien necesariamente la eficiencia o favorezcan resultados socialmente óptimos. Las instituciones subóptimas pueden perdurar porque preservan “la concepción de beneficios colectivos y buscan explicar estas ineficiencias en el contexto de las fallas o debilidades dentro de la comunidad”¹⁰² y no dentro de la institución misma; por ello, el cambio institucional de los regímenes de propiedad sería el resultado de la reinterpretación de qué es eficiente, como sugiere Bromley, lo cual requiere de un cambio en el paradigma en aquellos intereses poderosos que encuentran el statu quo insuficiente para alcanzar sus nuevos objetivos. La interpretación del confucianismo como barrera o estímulo al “óptimo” desempeño económico es parte de este debate.¹⁰³

¹⁰⁰ Knight, *Institutions and Social Conflict*, *op. cit.*

¹⁰¹ Weimer, “The Political Economy of Property Rights”, *op. cit.*, p. 11.

¹⁰² Knight, *Institutions and Social Conflict*, *op. cit.*, p. 10.

¹⁰³ Chung H. Lee, “Culture and Institutions in the Economic Development of South Korea”, *Korean Studies*, núm. 14, 1990, pp. 38-49; Terutomo Ozawa, “Ex-

Los tres enfoques a las reformas en los sistemas de propiedad proveen marcos de análisis válidos, aunque difícilmente pueden explicar cabalmente el panorama por sí mismos; por ello, su combinación podría contribuir a ilustrar la complejidad del problema. El asunto de la transformación de los sistemas de propiedad es complejo porque no es sólo cuestión de eficiencia económica y competitividad. Los regímenes de propiedad tienen claramente un ingrediente político y social que los hace el objeto de poder y presiones distribucionales.

LOS SISTEMAS DE PROPIEDAD Y LA ESTRUCTURA POLÍTICA

Los economistas liberales separan el poder económico del poder político y consideran la relación del gobierno y el sistema de propiedad meramente como una plaza donde se definen las reglas, y el “árbitro” (gobierno) tiene la facultad de interpretarlas y cambiarlas, hacer valer los contratos, promover la competencia¹⁰⁴ y, por supuesto, cobrar impuestos; en contraste, los institucionalistas generalmente aceptan que la relación entre las fuerzas económicas y el gobierno es de carácter político, por lo que las estructuras de propiedad también

ploring the Asian Economic Miracle: Politics, Economics, Society, Culture and History”, *Journal of Asian Studies*, vol. 53, núm. 1, 1994, pp. 124-131; Benjamin A. Elman, John B. Duncan y Herman Ooms (eds.), *Rethinking Confucianism: Past Present in China, Japan, Korea, and Vietnam*, Los Ángeles, University of California Los Angeles, 2002; Gilbert Rozman, “Confucianism and Economic Growth”, en Mark Borthwick (ed.), *Pacific Century: The Emergence of Modern Pacific Asia*, Boulder, Westview Press, 2007, pp. 309-319; Tzong Shian Yu y Joseph S. Lee (eds.), *Confucianism and Economic Development*, Taipéi, Chung-Hua Institute for Economic Research, 1995; Dong-se Cha y Phillip Wonhyuk Lim, “In Search of a New Capitalist Spirit for the Korean Economy”, en Kenneth L. Judd y Young-ki Lee (ed.), *An Agenda for Economic Reform in Korea: International Perspectives*, Stanford, Hoover Institution Press, 2000, pp. 449-489.

¹⁰⁴ Milton Friedman, *Capitalism and Freedom*, Chicago, The University of Chicago Press, 1962.

serían un reflejo del resultado del conflicto de intereses y las elecciones de los grupos que lograron articular exitosamente su acción colectiva.¹⁰⁵

Para Campbell y Lindberg,¹⁰⁶ los “derechos de propiedad definen la base institucional de las relaciones de poder en la producción, el intercambio y la acumulación, más que sólo la relación de los actores en función de la propiedad”. Eggertsson¹⁰⁷ subraya que las referencias y elecciones están constreñidas por las reglas de discriminación que establecen las coaliciones gobernantes, hasta que el ambiente externo, fuerzas extranjeras y nuevas tecnologías elevan el costo de mantener el statu quo; en este sentido, los regímenes de propiedad son instituciones políticas porque *sirven como filtros a los intereses, a discreción de la coalición en el poder*. En consecuencia, los gobiernos buscan restablecer el balance de poder basado en relaciones contractuales monopólicas de largo plazo con las nuevas fuerzas, y limitar la entrada de rivales domésticos y extranjeros.¹⁰⁸ Asimismo, una alteración en las relaciones formales de los agentes hacia los medios de producción no sólo determina las nuevas condiciones para la distribución de poder, sino que también refleja los valores emergentes; como resultado, cambios en los regímenes de propiedad traen consigo el desarrollo dinámico de alianzas capitalistas, así como una variedad de mecanismos de coordinación.¹⁰⁹

¹⁰⁵ Bromley, *Economic Interests and Institutions*, *op. cit.*, pp. 27-28; Thelen y Steinmo, “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, *op. cit.*

¹⁰⁶ Campbell y Lindberg, “Property Rights and the Organization of Economic Activity by the State”, *op. cit.*, p. 642.

¹⁰⁷ Eggertsson, *Economic Behavior and Institutions*, *op. cit.*

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 79; Campbell y Lindberg, “Property Rights and the Organization of Economic Activity by the State”, *op. cit.*, pp. 634 y 642.

¹⁰⁹ Philip Klein, “Power and Economic Performance: The Institutionalist View”, en Marc R. Tool (ed.), *Evolutionary Economics: Foundations of Institutional Thought*, Armonk, M. E. Sharpe, 1988, pp. 389-425; Adam Przeworski, *The State and the Economy under Capitalism*, Londres-Nueva York, Harwood Academic Publishers, 1990.

El carácter político de los regímenes de propiedad y el rol del gobierno es más claro en países en vías de desarrollo donde “la presencia del Estado como actor en la selección inicial del nuevo tipo de gobernabilidad¹¹⁰ le da cierta legitimidad y, por ello, estabilidad”.¹¹¹ Como se verá en la segunda parte del libro, esta apreciación es clara en casos como el de Corea donde los agentes estatales son capaces de manipular efectivamente los regímenes de propiedad a través del tiempo y entre los sectores; desde esta perspectiva, tal capacidad la provee el sistema político.¹¹²

En las circunstancias de países de desarrollo tardío (como Corea, Taiwan y, antes, Japón) donde se parte de una situación de poca integración económica y derechos de propiedad frágiles, el rol de un gobierno centralizado¹¹³ es crucial para una eficiente asignación de recursos, según observaron Aoki y sus colegas.¹¹⁴ Con frecuencia, tal participación en el desarrollo de regímenes de propiedad genera una diferenciación institucional geográfica, que forja localidades y estructuras económicas distintivas en el proceso productivo.¹¹⁵

¹¹⁰ “Los regímenes de gobernabilidad son combinaciones de formas organizacionales específicas, incluidos los mercados, jerarquías corporativas, asociaciones y redes [...] que coordinan la actividad económica entre organizaciones en una industria o sector”, Véase Campbell y Lindberg, “Property Rights and the Organization of Economic Activity by the State”, *op. cit.*, p. 636.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 642.

¹¹² *Ibid.*, p. 634; Andrzej Rapaczynski, “The Roles of the State and the Market in Establishing Property Rights”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, núm. 2, 1996, pp. 87-103.

¹¹³ Aoki y sus colegas aclararon que la intervención gubernamental no sustituía al sector privado, sino que su papel era el de facilitador de la actividad económica. Véase Masahiko Aoki, Kevin Murdock y Masahiro Okuno-Fujiwara, “Beyond the East Asian Miracle: Introducing the Market-Enhancing View”, en Masahiko Aoki, Hyung-ki Kim y Masahiro Okuno-Fujiwara (eds.), *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*, Oxford, Clarendon Press, 2005, p. 19.

¹¹⁴ *Ibid.*, pp. 22-23.

¹¹⁵ Campbell y Lindberg, “Property Rights and the Organization of Economic Activity by the State”, *op. cit.*, p. 638.

En adición al papel del gobierno y otras manifestaciones políticas de la propiedad, Alchain y Demsetz¹¹⁶ reconocen que las reglas no escritas dentro del sistema de incentivos pueden también influir en la conducta de los individuos y mejorar las capacidades de ejecución de los gobiernos. Estos autores notaron que para reducir la severidad del problema creado por la escasez era necesario moverse hacia “una organización en que el comportamiento de los individuos fuera directamente regulado por el Estado o indirectamente influido por la indoctrinación cultural”. El rol de las ideas, creencias culturales, normas y otros factores extralegales es complementar los mecanismos de obediencia autorregulados y evitar los aspectos negativos de comportamientos puramente egoístas, que pueden incrementar las posibilidades de externalidades dañinas para la economía.¹¹⁷ El rol del discurso y el conjunto de incentivos con un contenido de nacionalismo económico puede observarse más adelante en el caso coreano.¹¹⁸

Otros factores extralegales, como la educación y las nuevas ideas, también juegan un papel en el proceso de cambio en el régimen de propiedad. Demsetz¹¹⁹ argumenta que “cambios en el conocimiento resultan en cambios en las funciones de producción, valores del mercado y aspiraciones”; por ello, “el surgimiento de nuevos derechos de propiedad ocurre en respuesta a los deseos de las personas que interactúan para el ajuste a nuevas posibilidades de costo-beneficio”.¹²⁰ En este sentido, la introducción de ideas como la supremacía del libre mercado o la propiedad privada puede llevar al público a apoyar un cambio en la organización industrial o a aceptar propiedad extranje-

¹¹⁶ Alchain y Demsetz, “The Property Right Paradigm”, *op. cit.*, p. 23.

¹¹⁷ Demsetz, “Toward a Theory of Property Rights”, *op. cit.*; Rapaczynski, “The Roles of the State and the Market in Establishing Property Rights”, *op. cit.*

¹¹⁸ Juan Felipe López Aymes, “Automobile, Information and Communication Technology and Space Industries as Icons of South Korean Economic Nationalism”, *Pacific Focus*, vol. 15, núm. 2, 2010, pp. 289-312.

¹¹⁹ Demsetz, “Toward a Theory of Property Rights”, *op. cit.*, p. 350.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 350.

ra para favorecer la eficiencia económica. Esta doctrina ha penetrado de manera dominante los círculos económicos, académicos y de creadores de políticas públicas en muchas de las llamadas economías emergentes, a pesar de haber evidencia contrafactual de que la atomización y la exclusividad de la propiedad puede no ser el régimen más eficiente en todas las circunstancias;¹²¹ también porque algunos valores y normas sociales pueden definir la eficiencia en términos muy diferentes a la relación pecuniaria costo-beneficio.

Para resumir, el enfoque institucional, en muchos sentidos, describe los aspectos organizacionales y conductuales de las interacciones humanas, dándole especial atención a las reglas formales e informales. Una de esas reglas es el régimen de propiedad, que define y moldea la estructura de incentivos para el desempeño económico de las empresas y, por extensión, de las economías nacionales. El rol del gobierno es doble: por un lado, proveer de un conjunto de reglas creíbles y de mecanismos de cumplimiento que aseguren los derechos de propiedad del inversionista; por otro lado, regular la competencia según las necesidades del desarrollo económico nacional. Este doble compromiso de los gobiernos es frecuentemente conflictivo. Los cambios en los regímenes de propiedad no sólo implican la alteración de los incentivos para lograr eficiencia y resultados orientados a las ganancias. Una reforma institucional de los sistemas de propiedad tiene también implicaciones políticas (por ejemplo, una modificación en la barreras de entrada); por ello, está sujeto a las acciones de varios intereses que desean preservar o modificar el statu quo. De ahí las dificultades de cambio en los regímenes de propiedad en Corea, uno de los países más representativos del llamado modelo desarrollista, con su destacado nacionalismo económico.¹²²

¹²¹ Bromley, *Economic Interests and Institutions*, *op. cit.*, pp. 12-18.

¹²² Juan Felipe López Aymes, "Nacionalismo económico e internacionalización de la economía coreana", *Estudios de Asia y África*, vol. XLIV, núm. 138, 2009, pp. 59-94.

Instituciones y la economía política del desarrollo

La noción de desarrollo aquí significa la coevolución de las instituciones formales e informales que potencializa el crecimiento económico y la distribución de la riqueza, y está sujeta al bagaje cultural y las aspiraciones de bienestar de la sociedad. El crecimiento económico no es equivalente al desarrollo pero es uno de sus componentes básicos. Nabli y Nugent¹²³ señalan que el desarrollo económico es “crecimiento económico acompañado de cambio institucional ‘eficiente’”; para estos autores, la conexión entre instituciones y crecimiento económico es dinámica e interdependiente. Es una dinámica recíproca entre los tipos de instituciones y la operación económica: el crecimiento económico conduce a los ajustes institucionales y el marco institucional afecta el desempeño económico.¹²⁴

El proceso de desarrollo no está desvinculado de las dificultades de decidir la dirección que una sociedad y su economía deberían tomar. El peso de la presión de los grupos económicos varía acorde a la etapa de desarrollo en la que se encuentre el país. Inicialmente, los sectores más viejos suelen ser bastante poderosos en términos de recursos, dominio del mercado, capacidades de acción colectiva y penetración en las esferas de poder; sin embargo, en tanto las nuevas industrias comienzan a ganar presencia económica y política, el proceso de toma de decisiones debe considerar el cambio en la balanza de poder y reestructurar la orientación de las instituciones existentes. En este sentido, “el Estado tiene una ventaja relativa en proveer de [dicha] estructura requerida”;¹²⁵ por ejemplo, cuando se necesita un conjunto diferente de reglas debido a cambios tecnológicos que aumentan la complejidad de los procesos de intercambio y produc-

¹²³ Nabli y Nugent, *The New Institutional Economics and Development*, op. cit., p. 22.

¹²⁴ *Ibid.*, pp. 22-23; North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, op. cit.

¹²⁵ Eggertsson, *Economic Behavior and Institutions*, op. cit., p. 320.

ción. El éxito del régimen en sobrellevar las nuevas contingencias dependerá de la capacidad de su sociedad y las instituciones políticas del Estado para incorporar o marginalizar a las nuevas fuerzas sin perturbar significativamente el desempeño económico.

El Estado es la principal estructura organizacional y de gobernanza en la cual otros arreglos socioeconómicos se anidan; así, la función principal de un Estado capitalista como un marco institucional es enlazar los mecanismos de mediación (instituciones) para gestionar las tensiones de la división del trabajo¹²⁶ y resolver o minimizar los problemas de acción colectiva.¹²⁷ El conjunto de reglas formales establece los procedimientos para la distribución del poder, los incentivos para generar conductas previsibles y las sanciones a aquellos que violan los límites. El desempeño económico y la reproducción de la sociedad dependen de la adherencia y cumplimiento de dichos procedimientos, incentivos y sanciones por los agentes. Para regular y gobernar la actividad de los agentes socioeconómicos, el gobierno debe determinar y organizar políticas, aunque ello no excluye la posibilidad de que otros actores también participen en su diseño. Para el caso de Asia, la contribución de Peter Evans¹²⁸ y Linda Weiss¹²⁹ ha sido fundamental para comprender las condiciones socioculturales de la autonomía del Estado y sus agentes, por las cuales fue posible la coordinación y dirección económica del proceso de industrialización y desarrollo económico.

El Estado como vehículo institucional de demandas sociales y políticas trata de mediar para lograr la coexistencia entre los intereses divergentes, y programa políticas acordes al arreglo institucional. Tal arreglo tiene el propósito de establecer un sistema que resuelva los

¹²⁶ Mitchel Aglietta, "Capitalism at the Turn of the Century: Regulation Theory and the Challenge of Social Change", *New Left Review*, núm. 232, 1998, p. 53.

¹²⁷ Phillip Cerny, "Globalization and the Changing Logic of Collective Action", *International Organization*, vol. 49, núm. 4, 1995, pp. 595-625.

¹²⁸ Peter B. Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press, 1995.

¹²⁹ Weiss, "Governed Interdependence", *op. cit.*

conflictos derivados de la distribución de recursos y poder. Como se mencionó, un factor clave es la autonomía de los agentes del Estado respecto de las presiones sociales.¹³⁰ Esto es importante no sólo para la formación de políticas, sino también para el diseño institucional en general. Empero, si el argumento de que tanto el mercado como los mecanismos de distribución de los recursos son esencialmente procesos políticos¹³¹ es correcto, entonces el dilema concerniente a los derechos de propiedad y la democracia se vuelve difícil de resolver, puesto que “se requiere un Estado fuerte para proteger la propiedad de ser usurpada, pero un Estado fuerte también es una amenaza en sí mismo”;¹³² en otras palabras, la actividad de los individuos y los grupos privados depende de la permeabilidad de los agentes del Estado¹³³ y de los medios para regular los costos y beneficios asociados con la actividad de los intereses privados,¹³⁴ los cuales pueden ser estructuras centralizadas o descentralizadas.¹³⁵

¹³⁰ Evans, *Embedded Autonomy. op. cit.*

¹³¹ Ha-joon Chang, “An Institutionalist Perspective on the Role of the State: Towards an Institutionalist Political Economy”, en Ha-joon Chang, Ana Celia Castro y Leonardo Burlamaqui (eds.), *Institutions and the Role of the State*, Cheltenham, Edward Elgar, 2000, pp. 3-26.

¹³² Adam Przeworski y Fernando Limongi, “Political Regimes and Economic Growth”, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 7, núm. 3, 1993, p. 53.

¹³³ La permeabilidad o el grado de autonomía es contingente a las instituciones políticas, tales como los sistemas electorales y la cohesión del aparato administrativo. Un gobierno dividido en términos de especialización de sus funciones políticas y administrativas, o dividido por preferencias ideológicas es probablemente menos independiente respecto a las presiones de agentes privados, sean nacionales o extranjeros.

¹³⁴ En el ámbito económico, la distribución del poder del Estado normalmente es en la política fiscal y de competencia. La distribución política se fundamenta en el reconocimiento de los derechos de la gente para “expresar sus preferencias sobre la asignación de recursos que no les pertenecen”, los cuales están distribuidos más equitativamente que los derechos de propiedad sobre los medios de producción. Véase Przeworski, *The State and the Economy under Capitalism, op. cit.*, p. 1.

¹³⁵ Robert Boyer y Daniel Drache, *States against Markets: The Limits of Globalization*, Nueva York, Routledge, 1996; Barry R. Weingast, “The Economic Role of

UNA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL DE LAS RELACIONES ESTADO-MERCADO Y LOS SISTEMAS DE PROPIEDAD

El Estado es principalmente un aparato institucional que tiene una doble función: la primera es *regular* la economía política nacional que afecta la existencia y operación de las empresas, así como su participación política, y la otra es *filtrar* fuerzas externas; por ello, se dice que el arreglo institucional del Estado moldea las formas en que las dimensiones nacional e internacional se afectan mutuamente. Las instituciones sociales y políticas tienen la facultad de dictar la conducta apropiada y constreñir tanto a individuos como grupos (aun aquellos en el poder); además, discriminan y excluyen en favor de los grupos dominantes. Discriminación y exclusión llevan a un problema de competencia y distribución y, por lo tanto, a la búsqueda de los factores que determinan cómo se resuelven los conflictos en las sociedades.¹³⁶ Al reconocer los temas de la discriminación y la exclusión es posible introducir la idea de que una autoridad establecida tiene el poder de hacer cumplir las reglas de entrada y salida del mercado. Ya se definió al régimen de propiedad como las reglas generales y específicas que establecen quién posee qué y cuánto de industrias y empresas particulares; esto quiere decir que ese régimen delimita las porciones de mercado y establece guías para la asignación de recursos, lo cual significa que institucionaliza o formaliza la extensión del poder económico. Por lo tanto, las alteraciones en las relaciones formales de los agentes con los medios de producción determinan las nuevas condiciones de distribución de poder y reflejan el surgimiento de nuevos valores; como resultado, los cambios en los regímenes de propiedad dan vida al desarrollo dinámico de

Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development”, *Journal of Law, Economics, and Organization*, núm. 11, 1995, pp. 1-31.

¹³⁶ Knight, *Institutions and Social Conflict*, *op. cit.*

las alianzas capitalistas y a una variedad de mecanismos de coordinación.¹³⁷

Los mercados juegan un papel organizacional similar, como un conjunto de instituciones que sostienen sistemas de producción e intercambio y crean un tipo particular de competencia, el cual supeitamente está regulado por los principios del mercado.¹³⁸ Cuando los mercados no pueden coordinar eficientemente los sistemas de producción e intercambio para reducir los costos de transacción, las economías capitalistas crean firmas (empresas) para resolver esos problemas.¹³⁹ La estructura del Estado reconoce el estatus legal de las firmas mediante los sistemas de propiedad y los protege de ellas mismas mediante una matriz compleja de sanciones e incentivos (regulaciones) a los cuales tales organizaciones económicas responden de formas más o menos predecibles. Tomar la regulación como un tipo de bien público ayuda a explicar su papel en el establecimiento de marcos institucionales que contribuyen a la operación del sistema económico en general.¹⁴⁰ Esto conduce a la idea de que la primera y más importante asociación entre el mercado y el Estado es el sistema legal que sustenta la figura institucional del contrato.¹⁴¹

¹³⁷ Przeworski, *The State and the Economy under Capitalism*, *op. cit.*; Klein, "Power and Economic Performance", *op. cit.*; Colin Crouch y Wolfgang Streeck, *Varieties of Capitalism*, Londres-París, Pinter, 1996.

¹³⁸ Las reglas de competencia no detienen el posible daño infligido por un actor a otro, pero regulan la extensión del perjuicio y la respuesta. Véase Ronald H. Coase, "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, vol. 3, 1960, pp. 1-44; Furubotn y Pejovich, "Property Rights and Economic Theory", *op. cit.*

¹³⁹ Coase, "The Nature of the Firm", *op. cit.*; Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism*, *op. cit.*

¹⁴⁰ Cerny, "Globalization and the Changing Logic of Collective Action", *op. cit.*, p. 609.

¹⁴¹ Peter A. Hall y David Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford-Nueva York, Oxford University Press, 2001; Rapaczynski, "The Roles of the State and the Market in Establishing Property Rights", *op. cit.*

Polanyi¹⁴² argumenta que el mercado no puede dejarse solo, sin el riesgo “de aniquilar la sustancia humana y la naturaleza de la sociedad, y sin transformar su ecosistema en un desierto”. Por un lado, la intervención del Estado en el mercado a través de sus agencias, en coordinación con las partes involucradas, es entonces tan legítima como su papel de guardián de la ley, el orden y la seguridad, factores extremadamente valorados por las fuerzas económicas; por otro lado, la sustentabilidad de las actividades de producción e intercambio también es decisiva para la viabilidad del Estado, pues los ingresos necesarios para mantener el aparato administrativo se obtienen en buena medida del proceso productivo como mecanismo de distribución de la riqueza. Por ello, los Estados y los mercados son instituciones que se refuerzan entre sí y no siempre se mueven en direcciones opuestas.

Por esta razón, en vez de tomar al Estado y al mercado como entidades rivales, una perspectiva más acertada sería considerarlas como complementarias de la actividad social.¹⁴³ Un asunto de frecuente discusión, especialmente en el debate estructura-agente,¹⁴⁴ es si el mercado es un engendro del Estado¹⁴⁵ o si la evolución del mercado como una red de intercambios contribuyó al surgimiento de los regímenes de propiedad y, en consecuencia, a la creación del Estado. No obstante la importancia de tal debate, aquí parto de la idea de que la evolución de cada esfera institucional ha sido paralela, siendo re-

¹⁴² Karl Polanyi, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, Beacon Press, 1957, p. 3.

¹⁴³ Aglietta, “Capitalism at the Turn of the Century”, *op. cit.*, pp. 50-51; Aoki *et al.*, “Beyond the East Asian Miracle”, *op. cit.*; J. Rogers Hollingsworth y Robert Boyer, “Coordination of Economic Actors and Social Systems of Production”, en J. Rogers Hollingsworth y Robert Boyer (eds), *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press, 1997, pp. 1-47.

¹⁴⁴ Alexander Wendt, “The Agent-Structure Problem in International Relations Theory”, *International Organization*, vol. 41, núm. 3, 1987, pp. 335-370.

¹⁴⁵ Polanyi, *The Great Transformation*, *op. cit.*

sultado de un proceso constante de interdependencia y coevolución; es decir, no hay primacía de una estructura institucional sobre la otra, aunque sus formas actuales son moldeadas principalmente por los aspectos particulares de cada sociedad, lo cual incluye una variedad de relaciones y formas institucionales, muchas de las cuales interconectan e influyen de manera diferente la agencia humana.¹⁴⁶

Tras considerar que la relación Estado-mercado es de una interacción recíproca, el punto de vista de los institucionalistas acerca de la libertad de mercado es de importancia moderada. Como Chang¹⁴⁷ señala, lo que importa es el contexto institucional que apoya “la estructura de derechos y obligaciones”, incluidos elementos como las reglas formales e informales que gobiernan la manera en que los intereses se organizan y se conducen, las “ideologías” que prevalecen en la sociedad, así como las instituciones formales e informales que determinan cómo puede ser cambiada la estructura de derechos y obligaciones.

En este aspecto, la mera noción de capitalismo es precisamente una representación de un tipo de relación mercado-Estado en el contexto de reglas, ideas y procedimientos. Tal relación es definida por el sistema de propiedad que bosqueja los contratos y conexiones entre el aparato del Estado y los grupos empresariales.¹⁴⁸ Una de las principales fuentes de variación entre los países capitalistas es justamente la centralidad de la propiedad privada en las actividades de producción e intercambio. Dos variables son importantes en este argumento: una es la asignación de los derechos de propiedad dentro de la estructura

¹⁴⁶ Aglietta, “Capitalism at the Turn of the Century”, *op. cit.*; Chang, “An Institutional Perspective on the Role of the State”, *op. cit.*

¹⁴⁷ Chang, *ibid.*

¹⁴⁸ Vivek Chibber, “Accumulation Models and State Forms in Underdeveloped Capitalism”, trabajo presentado en la conferencia: Politics and the Varieties of Capitalism, Berlín, 31 de octubre-2 de noviembre, 2003; Eggertsson, *Economic Behavior and Institutions*, *op. cit.*; North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, *op. cit.*

económica y la otra es la propensión de los gobiernos a manipular las variables económicas.¹⁴⁹ Distintas combinaciones de estas variables definen el tipo de contrato social o estructura sociopolítica. Sin intención de ser exhaustivo, el cuadro 1.1 identifica cuatro tipos de arreglos.

Los sistemas económicos, legales y políticos están fuertemente relacionados en cada modelo y aunque pueden formarse múltiples combinaciones cada una responde a categorías específicas de esquemas Estado-mercado. Por ejemplo, el cuadrante superior izquierdo definitivamente coincide con lo que conocemos como los Estados socialistas, mientras que en el superior derecho normalmente se encontrarían los llamados Estados desarrollistas; el modelo del cuadrante inferior izquierdo está relacionado con el Estado de bienestar o también el Estado corporativista; finalmente, el cuadrante inferior derecho describe el modelo neoliberal.

Cabe aclarar que no estoy evaluando si la intervención del Estado –incluso en términos de la planificación económica– es eficiente o predatoria, ya que puede ser el caso en cualquier combinación; sólo intento identificar las posibles estructuras de propiedad, las cuales, a excepción del cuadrante superior izquierdo, son básicamente sistemas capitalistas de acuerdo con la definición clásica.¹⁵⁰ Lo que es importante identificar es la interrelación entre Estados y agentes privados, así como los mecanismos de mediación que pueden hacer posible cualquier tipo de orden. Esos mecanismos, como espero que lo dicho hasta ahora lo demuestre, son las instituciones.

Un factor importante que diferencia a un Estado de otro es el tipo de relación entre los agentes socioeconómicos y el gobierno; en otras

¹⁴⁹ Los modos de intervención tienen variaciones de grado e intensidad en cuanto al control de precios, la asignación de recursos del presupuesto público, barreras comerciales, derechos de monopolio; el financiamiento de investigación y desarrollo, la política monetaria, los requisitos para la inversión extranjera directa, y la nacionalización; los incentivos fiscales, las empresas estatales, etcétera.

¹⁵⁰ Capitalismo es un sistema de producción caracterizado por la propiedad privada de los medios de producción y una fuerza laboral libre.

Cuadro 1.1. Arreglos institucionales de las estructuras de propiedad y las relaciones Estado-mercado

<p>Propiedad exclusiva del Estado: los administradores de las empresas estatales raramente tienen libertad de asignación de recursos o para determinar la producción.</p> <p>Relación Estado-mercado: economía centralmente planificada.</p>	<p>Derechos de propiedad privada: la iniciativa privada sujeta a los planes y proyectos de desarrollo del gobierno.</p> <p>Relación Estado-mercado: una alta planeación de la economía.</p>
<p>Combinación de propiedad privada y pública: las empresas privadas tienen libertad de invertir pero están fuertemente restringidas por la regulación.</p> <p>Relación Estado-mercado: regulación intensiva de la economía.</p>	<p>Principalmente propiedad privada: la libre iniciativa de las empresas rige sobre los precios, producción y decisiones de inversión.</p> <p>Relación Estado-mercado: poca actividad del gobierno en la economía.</p>

FUENTE: Elaboración del autor.

palabras, el grado de autonomía política entre el aparato burocrático y los agentes socioeconómicos.¹⁵¹ El grado de autonomía entre un actor y el otro depende de la configuración de las instituciones políticas que permiten que ciertos agentes participen total o parcialmente en las estrategias de desarrollo.

El problema es qué tipo de compromiso se puede asumir y ejercer para que las agencias estatales y los actores económicos sigan las reglas y hasta qué grado la evolución de las actividades económicas

¹⁵¹ 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, Princeton University Press, 1992, pp. 139-181; Evans, *Embedded Autonomy, op. cit.*; Adrian Leftwich, "Bringing Politics Back In: Towards a Model of the Developmental State", *Journal of Development Studies*, vol. 31, núm. 3, 1995, pp. 400-427.

(marcadas por cambios tecnológicos y culturales) puede cambiar dichas reglas. Además, algún tipo de distorsión puede ocurrir conforme la regulación es rebasada por el proceso de crecimiento económico y los avances tecnológicos; en tal caso, la articulación original de agentes estatales y entidades públicas con los agentes privados puede derivar en actividades predatorias y perniciosas, rentistas, que pueden, si no se ajusta rápidamente, socavar la capacidad de coordinación y cumplimiento de los primeros. Esto resulta evidente cuando influencias externas, incluido el capital extranjero, nuevas ideas importadas y nuevas tecnologías penetran los procesos internos de la economía política; por ello, el gobierno y Estado coreanos han prestado tanta atención al asunto sobre cómo mantener los intereses extranjeros a una distancia relativamente manejable en aras de permanecer con cierto control sobre el proceso de desarrollo.

En la siguiente sección revisaré el asunto de la interacción entre el ambiente externo y los procesos domésticos del cambio institucional. El propósito de incluir el debate de las dimensiones internacional y doméstica es demostrar que el estudio del cambio institucional debe considerar a las fuerzas externas. La forma de los marcos institucionales, incluidos los regímenes de propiedad, es directa o indirectamente determinada por las presiones de estructuras y agentes fuera de los límites del Estado. Así, la pregunta sobre qué tanto las sociedades y sus gobiernos son capaces de interpretar y responder a las presiones está relacionada con la evolución de las reglas que gobiernan esas interacciones. Una vez revisado este asunto, habrá las condiciones para comprender de mejor manera el caso de Corea y destacar su singularidad en el desafío de manejar las fuerzas económicas internas y externas para así insertarse de manera más favorable en la globalización. El capítulo que sigue dará cuenta de este proceso y, posteriormente, se expondrá la evidencia empírica de nuestro caso y subcasos de estudio.

2. LA GLOBALIZACIÓN Y LA ECONOMÍA POLÍTICA DOMÉSTICA

La globalización es generalmente un concepto que describe los efectos que una intensificación de las interacciones económicas tiene en varios aspectos de la vida social, incluidas las estructuras institucionales del Estado-nación. La creciente literatura especializada refleja la importancia progresiva que se le da a los factores externos en la reformulación de percepciones y hábitos del pensamiento de los actores socioeconómicos y políticos que originan cambios en el marco institucional doméstico; sin embargo, el debate está polarizado: por un lado, aquellos que ven el aumento en los flujos de comercio e inversión y la expansión de la producción a través de empresas multinacionales como algo irreversible pero positivo,¹ y minimizan la relevancia de las políticas económicas nacionales y el significado de la soberanía;² por otro lado, aquellos que no son tan entusiastas en los efectos de la desregularización del mercado y la reducción de las capacidades del Estado para domar el lado hostil y predatorio de las fuerzas económicas.³ Otros

¹ Jeffrey D. Sachs y Andrew Warner, "Economic Reform and the Process of Global Integration", *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 26, núm. 1 (del 25 aniversario), 1995, pp. 1-118.

² Thomas L. Friedman, *The Lexus and the Olive Tree*, Nueva York, Anchor Books, 2000; Kenichi Ohmae, *The Borderless World*, Homewood (Illinois), Dow Jones-Irwin, 1990; Robert Reich, *The Work of Nations*, Nueva York, Vintage Books, 1991.

³ Susan Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press, 1996.

críticos, como Cox⁴ y Sklair,⁵ argumentan que las corporaciones extranjeras, sus dirigentes y administradores interactúan de tal manera que refuerzan la dominación capitalista de los países ricos e imponen su propia agenda en el mundo, incluido el imperativo de liberar las economías nacionales y dismantelar las instituciones del Estado de bienestar.

El verdadero efecto de la globalización —supuestamente dismantelar las capacidades del Estado en la gobernabilidad económica— ha sido cuestionado. Investigaciones empíricas han demostrado las capacidades de adaptación del Estado para retener su centralidad en el cambio social y económico.⁶ Los escépticos reconocen que en las últimas décadas han ocurrido transformaciones importantes en la economía mundial, acompañadas de un discurso ideológico poderoso; sin embargo, consideran que el carácter totalitario e irreversible de la globalización es una exageración.⁷ Lo cierto es que a los escépticos también les preocupan las implicaciones que el discurso sobre la globalización pueda tener en la arena política, especialmente

⁴ Véase de Robert W. Cox, *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History*, Nueva York, Columbia University Press, 1987, y “Critical Political Economy”, en Björn Hettne (ed.), *International Political Economy: Understanding Global Disorder*, Londres, Zed Books, 1995.

⁵ Véase de Leslie Sklair, “Social Movements for Global Capitalism: The Transnational Capitalist Class in Action”, *Review of International Political Economy*, vol. 4, núm. 3, 1997, pp. 514-538, y “Transnational Corporations as Political Actors”, *New Political Economy*, vol. 3, núm. 2, 1998, pp. 284-287.

⁶ Véase Robert Boyer y Daniel Drache, *States against Markets: The Limits of Globalization*, Nueva York, Routledge, 1996, y de Linda Weiss, *The Myth of the Powerless State*, Ithaca, Cornell University Press, 1998, y *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

⁷ Eric Helleiner, “Post-Globalization: Is the Financial Liberalization Trend Likely to Be Reversed?”, en Robert Boyer y Daniel Drache (eds.), *States against Markets: The Limits of Globalization*, Nueva York, Routledge, 1996, pp. 193-210; Paul M. Hirst y Grahame Thomson, *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*, Cambridge, Polity Press, 1999.

al restringir la aceptabilidad de las opciones de las políticas públicas de los Estados y los actores estatales.

En lugar de tomar una posición radical en cualquiera de los sentidos, una posición moderada llama a la creación de sistemas efectivos de gobernanza global,⁸ probablemente utilizando los que ya existen, pero reformados, como las organizaciones multilaterales y las agrupaciones de países,⁹ así como las redes más informales de los gobiernos.¹⁰ Esta perspectiva sobre la globalización no desestima la relevancia de la soberanía de los Estados-nación, pero sí considera un “cambio en el poder” hacia los actores extraestatales. De manera similar, Rosenau¹¹ sugiere que la gobernanza global poco a poco está tomando la forma de un “sistema multicéntrico de diversos tipos de colectividades”, diferente del enfoque tradicional centralizado en el Estado, en que varias “esferas de autoridad” coexisten.

La preocupación compartida entre la mayoría de estas perspectivas es el problema de cambio institucional y si las estructuras políticas y sociales efectivamente se encuentran en un proceso de convergencia. En otras palabras: ¿están las fuerzas del mercado y el poder político de las empresas multinacionales (tanto financieras como industriales) realmente determinando los marcos institucionales de los Estados que han tenido éxito en la carrera en contra del atraso? La

⁸ Colin Hay y David Marsch (eds.), *Demystifying Globalization*, Basingstoke, Palgrave, 2001; David Held y Mathias Koenig-Archibugi (eds.), *Taming Globalization: Frontiers of Governance*, Cambridge, Polity Press, 2003.

⁹ Hirst y Thomson, *Globalization in Question*, *op. cit.*; véase también de Joseph E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, Londres-Nueva York, W. W. Norton & Co., 2002, y “The Promise of Global Institutions”, en David Held y Anthony G. McGrew (eds.), *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*, Cambridge, Polity Press, 2003, pp. 477-481.

¹⁰ Anne Marie Slaughter, “Governing the Global Economy through Government Networks”, en Michael Byers (ed.), *The Role of Law in International Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 177-205.

¹¹ James N. Rosenau, “Governance in a New Global Order”, en David Held y Anthony G. McGrew (eds.), *Governing Globalization...*, *op. cit.*, pp. 72-73.

controversia acerca de la convergencia de las políticas y las reglas entre una variedad de modelos capitalistas está lejos de ser resuelta; por ejemplo, la importancia que alguna vez se le dio a la autonomía de los agentes estatales para diseñar y coordinar las estrategias industriales y comerciales hacia la competencia global está a veces en conflicto con los nuevos estándares liberales y los sistemas de pesos y contrapesos de la democracia. Esto supone un cambio en el ambiente tanto interno como externo, en el cual los actores estatales y extraestatales están obligados a responder y modificar sus reglas y prácticas para sostener sus ventajas institucionales.¹²

En el centro del debate sobre la globalización están las empresas transnacionales y los flujos de capital. El papel de las transnacionales y la inversión extranjera directa en el desarrollo es controversial, especialmente su interacción con los gobiernos nacionales y las implicaciones que tales relaciones tienen en la economía política del cambio institucional. Las implicaciones de las actividades de las transnacionales sobre las economías nacionales están sujetas a varias interpretaciones. El enfoque neoliberal argumenta que la inversión extranjera directa generalmente tiene un efecto positivo en el desarrollo, porque las transnacionales no sólo traen capital y generan empleo en la economía anfitriona, sino también crean externalidades positivas e introducen nuevas tecnologías, *know-how*, capacidades organizacionales y de gestión, entre otros beneficios, como la “buena” reputación y estabilidad en el país anfitrión.¹³ El consenso neoliberal dicta que el gobierno debe buscar políticas austeras y desregular los movimientos de capital para que las fuerzas

¹² Peter A. Hall y David Soskice, “An Introduction to Varieties of Capitalism”, en Peter A. Hall y David Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford-Nueva York, Oxford University Press, 2001, pp. 62-63.

¹³ Theodore H. Moran, Edward M. Graham y Magnus Blomström (eds.), *Does Foreign Direct Investment Promote Development?*, Washington, Institute for International Economics, 2005.

del mercado puedan asignar esos recursos de manera eficiente y así darles mucho mejor uso.¹⁴

Los escépticos que consideran a la inversión extranjera directa volátil por naturaleza argumentan que las transnacionales pueden algunas veces acomodarse al ambiente doméstico y sus reglas, así que su poder para influir en el cambio institucional es, a lo mucho, indirecto. De acuerdo con Walter,¹⁵ las afirmaciones de los pesimistas que dicen que las transnacionales son cada vez más capaces de imponer sus preferencias a las políticas gubernamentales¹⁶ son exageradas. Walter dice, por un lado, que no es fácil para las transnacionales participar de forma colectiva debido a la heterogeneidad de intereses dentro de la comunidad empresarial internacional, mientras, por otro lado, que los gobiernos todavía mantienen una influencia sustancial sobre las actividades de la inversión extranjera directa, incluidos los procedimientos de entrada y salida en sectores “estratégicos”.

En contraste con la perspectiva neoliberal, los estructuralistas y neomarxistas le dan más importancia a la interpretación negativa del papel de las transnacionales; para ellos, son actores políticos activos dentro de la “clase capitalista transnacional”.¹⁷ Algunos autores también argumentan que las élites nacionales tienen una alianza o han sido cooptadas por las transnacionales, lo que hace que la estructura

¹⁴ Leon Brittan, “Investment Liberalization: The Next Great Boost to the World Economy”, *Transnational Corporations*, vol. 4, núm. 1, 1995, pp. 1-10; John Williamson, “What Washington Means by Policy Reform?”, en John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, Institute for International Economics, 1990, pp. 7-37.

¹⁵ Véase de Andrew Walter, “Do They Really Rule the World?”, *New Political Economy*, vol. 3, núm. 2, 1998, pp. 288-292, y “Globalisation and Policy Convergence: The Case of Direct Investment Rules”, en Richard Higgott, Geoffrey Underhill y Andreas Bieler (eds.), *Non-State Actors and Authority in the Global System*, Londres, Routledge, 2000, pp. 51-73.

¹⁶ David Korten, *When Corporations Rule the World*, San Francisco, Berrett-Koehler, 2001.

¹⁷ Sklair, “Transnational Corporations as Political Actors”, *op. cit.*, p. 284.

política sea institucionalmente reforzada hacia la dependencia y, en consecuencia, sostenga la explotación.¹⁸

La escuela de *dependencia* también argumenta que las transnacionales han retrasado o inhibido el desarrollo industrial al crear una estructura desigual de comercio (basado en el comercio dentro de la firma) que perpetua la dependencia tecnológica. La popularidad de esta perspectiva en las décadas de 1950 y 1960 hizo que algunas élites nacionales retomaran bienes nacionales, especialmente aquellos invertidos en industrias extractivas.

Finalmente, la perspectiva nacionalista considera el rol de las transnacionales dañino para el desarrollo autóctono si los términos de entrada pasan por alto la distribución de las ganancias (en servicio de los intereses nacionales) y si no son restringidas apropiadamente. Los nacionalistas perciben frecuentemente a las compañías extranjeras como intrusos potenciales de otros poderes nacionales con intereses antagónicos; por ello, la creación de una base industrial y su protección es crítica para la integridad y supervivencia del Estado.

EMPRESAS TRANSNACIONALES Y EL CAMBIO INSTITUCIONAL

Las empresas multinacionales son el principal vehículo del capital extranjero; normalmente están acompañadas por capacidades organizacionales y tecnológicas consideradas superiores a aquellas de las firmas locales. Bajo estos principios, los gobiernos reaccionan en forma diferente según sus percepciones acerca de los beneficios económicos y políticos de la apertura a la inversión extranjera directa en función de la estrategia de desarrollo. El común denominador entre las tres perspectivas analizadas es la aseveración de que las transnacionales tienen efecto sustancial en las economías nacionales; sin embargo, las

¹⁸ Peter B. Evans, *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*, Princeton, Princeton University Press, 1979.

perspectivas difieren en el significado y cualidad de las implicaciones para distribuir las ganancias, en la autonomía de las élites dirigentes y en los prospectos de desarrollo de largo plazo. Evidentemente, cada perspectiva mide diferente el alcance de las consecuencias políticas de la inversión extranjera directa y moldea las percepciones de daños y beneficios. Así que la pregunta de si importa la nacionalidad de la firma y cuánto afectan realmente las transnacionales la formulación de políticas y su selección por el gobierno es relativa a los significados compartidos y los hábitos colectivos de pensamiento, al menos de los miembros más poderosos de la sociedad. Conforme un conjunto particular de ideas dominan la arena política, puede esperarse que la actitud de las élites nacionales hacia las transnacionales vaya a ser influida en consecuencia; por ello, el papel de las ideas es un factor importante del cambio institucional, como se expuso en el capítulo anterior, que se refleja más adelante en el caso de estudio.

Un supuesto importante aquí es que la inversión extranjera directa siempre incluye el asunto de la propiedad y, por extensión, el de los intereses de los dueños del capital; por lo tanto, tiene importantes implicaciones para economía política del cambio institucional. Las transnacionales, como actores privados que velan por sus propios intereses, van a preferir predominantemente ambientes que reduzcan la incertidumbre y los costos de transacción. Sin importar mucho si se trata de regímenes políticos autoritarios o democráticos, tales empresas establecerán operaciones en economías con marcos legales seguros y estables, que también provean de libertad sustancial para controlar su propia red de subsidiarias —o para usar a los proveedores locales bajo sus propios criterios—, y reinvertir o repatriar sus ganancias como lo consideren conveniente. Además de esos factores institucionales, la inversión extranjera directa buscará lugares cuyos líderes políticos y económicos, así como la actitud de la población en general, sea favorable o no se opongan radicalmente a su presencia. Si las expectativas de las transnacionales no son cumplidas por los factores institucionales y ambientales, entonces pueden amenazar

con irse o simplemente cerrar y trasladarse a locaciones más favorables; por lo tanto, ejercen el temido “poder estructural” que implica la amenaza de salir del mercado.¹⁹

Del lado de los gobiernos y sus jurisdicciones institucionales, su respuesta a los retos del desarrollo y el rol del capital privado extranjero puede ser observada desde varios frentes. Un ángulo sería cómo los gobiernos promueven y dan la bienvenida a la inversión extranjera directa, casi sin importar su naturaleza (productiva o financiera); otro, ver a los gobiernos competir para atraer más inversión extranjera directa a sus países al dar a las transnacionales numerosos incentivos y un ambiente benévolo. Una tercera forma es observar a los gobiernos participar colectivamente para armonizar el marco institucional entre los Estados. En ninguna de estas perspectivas los gobiernos son indiferentes a las implicaciones de la inversión extranjera directa, aunque la mayoría de estas actitudes sean favorables a las transnacionales. En el primer ángulo, la respuesta del gobierno es inducir la inversión extranjera directa de forma proactiva. Los gobiernos arreglan paquetes de incentivos, como nuevas leyes de inversión, recortes fiscales, subsidios, requerimientos mínimos de rendimiento, mejora de infraestructura física y humana; también pueden establecer agencias de promoción para proveer información legal y ambiental, que asista a los inversionistas extranjeros para reducir costos de investigación.²⁰ En algunos casos –por ejemplo, los países del este de Asia–, los gobiernos adoptan estrategias más holísticas para mejorar la competitividad en el largo plazo de sus recursos y capacidades domésticas,²¹ y las agencias promotoras de inversión son empoderada-

¹⁹ Jan Aart Scholte, “Global Capitalism and the State”, *International Affairs*, vol. 73, núm. 3 1997, pp. 443, 447-449.

²⁰ Henry Loewendahl, “A Framework for FDI Promotion”, *Transnational Corporations*, vol. 10, núm. 1, 2001, pp. 1-42; Moran *et al.*, *Does Foreign Direct Investment Promote Development?*, *op. cit.*, p. 378-381.

²¹ John H. Dunning, “An Overview of Relations with National Governments”, *New Political Economy*, vol. 3, núm. 2, 1998, pp. 280-284; John H. Dunning y Raj-

das con las facultades para coordinar otras áreas del gobierno y asignar recursos para apoyar proyectos y regiones específicas, así como zonas económicas especiales.

Sin embargo, a pesar del supuesto carácter universal de la globalización, el capital extranjero en forma de inversión directa es más bien escaso y está concentrado, en su mayoría, en países desarrollados; además, los intereses de las transnacionales son estrechos y selectivos. En este sentido, los países tienen que competir para atraer el capital extranjero. La competencia entre países para invitar a la inversión extranjera directa es usada frecuentemente como explicación para la tendencia de liberalización unilateral y las consecuencias asociadas de reducir el poder de los gobiernos en la gestión de la economía nacional.²² Un aspecto negativo es el fenómeno de la “carrera hacia abajo”, que se refiere a los intentos de los gobiernos de igualar los incentivos ofrecidos por otros países en etapas similares de desarrollo para atraer inversión extranjera directa. Este proceso, se argumenta, es visible en la polarización del ingreso y en los estándares laborales y medioambientales.²³ Algunas consecuencias adicionales de la liberalización son la reducción de las habilidades del gobierno para controlar a los inversionistas extranjeros, extraer ganancias justas de las actividades de las transnacionales y, probablemente, dejar de lado políticas y programas de bienestar social.²⁴ En algunos casos, los optimistas argumentan: la liberalización puede impulsar una “carrera hacia la cima” en estándares de regulación y políticas,²⁵ produ-

neesh Narula, *Foreign Direct Investment and Governments: Catalysts for Economic Restructuring*, Londres-Nueva York, Routledge, 1996.

²² Walter, “Globalisation and Policy Convergence”, *op. cit.*, p. 51.

²³ Leslie Sklair, “The End of Capitalist Globalization”, en Manfred Steger (ed.), *Rethinking Globalism*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2004.

²⁴ Gary Gereffi, “The Renegotiation of Dependency and the Limits of State Autonomy in Mexico”, en Theodore H. Moran (ed.), *Multinational Corporations: The Political Economy of Foreign Investment*, Lexington, Lexington Books, 1985.

²⁵ Walter, “Globalisation and Policy Convergence”, *op. cit.*, p. 51.

cir externalidades positivas y, por lo tanto, aumentar las capacidades técnicas de los países.²⁶

La principal preocupación de los países desarrollados y en desarrollo es la cooperación entre ellos para establecer reglas que gobiernen la competencia y atraigan inversión extranjera directa, estandarizar los incentivos y también controlar la inversión potencialmente “dañina”; por ejemplo, flujos de capital de corto plazo o módulos productivos altamente contaminantes. Sin embargo, la acción colectiva no ha sido fácil como pudo constatare en el Acuerdo sobre las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio de la Ronda de Uruguay o las negociaciones en Acuerdos Multilaterales en Inversión de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.²⁷

El contexto y las estructuras de la economía política internacional son factores relevantes que dan forma a las interacciones entre el gobierno y las transnacionales, y, por extensión, al proceso de cambio institucional. La connotación que se le da al “contexto” está basada en una combinación particular de hechos históricos; sin embargo, la conexión entre hechos y la identificación de tendencias es cuestión de interpretación; por ello, involucra la selección de un criterio de juicio particular. El contexto es, entonces, una construcción social que puede ser compartida entre aquellos con hábitos de pensamiento similares, así que uno podría argumentar que la fuerza de las ideas es relevante para dar forma a las percepciones de la realidad.

Por ejemplo, durante la década de 1980, varios gobiernos de países en desarrollo (como Corea y México, entre otros) comenzaron a incorporar nuevas generaciones de burócratas graduados de Estados Unidos y universidades europeas. El trasfondo de la crisis de la deuda y las dificultades económicas y políticas del Estado de bienes-

²⁶ Moran *et al.*, *Does Foreign Direct Investment Promote Development?*, *op. cit.*, pp. 379-381.

²⁷ Walter, “Do They Really Rule the World?”, *op. cit.*

tar y los regímenes nacionalistas hicieron que las élites gobernantes pusieran más atención a las políticas macroeconómicas de estabilidad al llevar a cabo medidas de *shock* para contener el deterioro económico. El papel del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial fue crucial en la dispensación de esos paquetes de políticas y la nueva tecnocracia fungió como instrumento para promover las reformas en política económica predicadas por el llamado Consenso de Washington.²⁸ Gradualmente, los líderes políticos *tomaron conciencia* de la magnitud de las fuerzas y su supervivencia política fue asociada al cambio de actitud hacia la inversión extranjera directa; el siguiente paso fue persuadir a la población acerca de sus beneficios, desestimar sus consecuencias potencialmente dañinas y promover el flujo de capital extranjero. Tal cambio de actitud de los líderes económicos y políticas ocurrió tanto en los países desarrollados como en desarrollo. Como se verá en los capítulos 3 y 4, la economía coreana y varios de sus sectores más representativos fueron trastocados por este nuevo contexto social y sus consecuencias institucionales; *i.e.*, la liberalización económica.

En tal *contexto*, los gobiernos nacionales se sintieron impulsados para buscar conexiones más profundas en las estructuras comerciales y financieras a fin de mejorar el desarrollo económico; en consecuencia, las políticas económicas dieron atención especial al marco regulatorio doméstico en el que las transnacionales operan. Sin embargo, el proceso de reforma no estuvo exento de presiones políticas y diferentes, a veces conflictivas, visiones de la realidad, que condujeron a diversas repuestas a la globalización y liberalización de la inversión extranjera directa. Por ejemplo, la industria automotriz coreana y los grupos industriales dieron una buena batalla para mantener su autonomía y aprovechar las nuevas circunstancias y reglas (capítulo 4).

Ultimadamente, los gobiernos tienen que operar de manera simultánea en dos ámbitos: el doméstico y el internacional. En el do-

²⁸ Williamson, "What Washington Means by Policy Reform?", *op. cit.*

méstico tienen que tratar con jugadores locales bajo diversas limitaciones de las reglas formales e informales que operan dentro del Estado.²⁹ En cuanto al internacional, sobresalen dos factores: los límites impuestos por las reglas internacionales, por un lado, y los gobiernos extranjeros con sus propios límites domésticos y cálculos de beneficios, por el otro lado.³⁰ Por ello, es importante observar la capacidad organizacional que ciertos agentes domésticos han desarrollado para responder a los cambios externos así como a la heterogénea evolución institucional, y la diferenciación de preferencias entre diferentes sectores económicos.³¹

EL PAPEL DEL ESTADO EN EL DESARROLLO: EL CASO DEL MODELO DEL ESTADO DESARROLLISTA

Antes de abordar nuestro caso de estudio es importante establecer el puente argumentativo del papel del Estado en la globalización y, asimismo, cómo este andamiaje institucional también media entre las fuerzas externas y la economía política del desarrollo. Aunque he mencionado el debate sobre las variedades de capitalismo y elaboré una sencilla tipología de arreglos institucionales respecto de los regímenes de propiedad, resulta imperioso destacar un submodelo capi-

²⁹ Robert O. Keohane y Helen V. Milner (eds.), *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press, 1996; Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, vol. 42, núm. 3, 1988, pp. 427-460.

³⁰ Putnam, *ibid.*

³¹ Michael Atkinson y William Coleman, "Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies", *British Journal of Political Science*, vol. 19, núm. 1, 1989, pp. 47-67; Helen V. Milner y David B. Yoffie, "Between Free Trade and Protectionism: Strategic Trade Policy and a Theory of Corporate Trade Demands", *International Organization*, vol. 43, núm. 2, 1989, pp. 239-272; Geoffrey Garrett y Peter Lange, "Internationalization, Institutions, and Political Change", *International Organization*, vol. 49, núm. 4, 1995, pp. 627-655.

talista principalmente asociado con los estudios de desarrollo en Asia del este, del cual, a su vez, cabe reconocer variantes, especialmente en su relación con el capital extranjero. Mucha investigación ha sido conducida después del trabajo seminal de Chalmers Johnson³² para identificar un plan racional particular de organización del Estado japonés y su función como director del capitalismo. El modelo de “Estado desarrollista”, con sus variantes, fue reproducido en otros países alrededor del este de Asia.³³ El Estado desarrollista es un tipo de arreglo sociopolítico y económico institucional que tiene características relacionadas con circunstancias históricas y regionales específicas.

El “desarrollismo” ha sido concebido en diferentes formas: como un modelo políticamente dirigido para generar crecimiento interno como objetivo del Estado,³⁴ como un sistema político y económico que resuelve problemas de coordinación mientras terminan de establecerse instituciones favorables al mercado,³⁵ o como una estrategia

³² Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, Stanford University Press, 1982.

³³ Alice H. Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press, 1989; Anis Chowdhury e Iyanatul Islam, *The Newly Industrialising Economies of East Asia*, Londres-Nueva York, Routledge, 1993; Adrian Leftwich, “Bringing Politics Back In: Towards a Model of the Developmental State”, *Journal of Development Studies*, vol. 31, núm. 3, 1995, pp. 400-427; Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton University Press, 1990; Jung-en Woo [Meredith Woo-Cumings], *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*, Nueva York, Columbia University Press, 1991.

³⁴ Richard P. Appelbaum y Jeffrey W. Henderson, *States and Development in the Asian Pacific Rim*, Newbury Park, Sage, 1992; Eun-mee Kim, *Big Business, Strong State: Collusion and Conflict in South Korean Development, 1960-1990*, Nueva York, State University of New York Press, 1997; Leftwich, “Bringing Politics Back In”, *op. cit.*

³⁵ Masahiko Aoki, Hyung-ki Kim y Masahiro Okuno-Fujiwara (eds.), *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis* Oxford, Clarendon Press, 2005; Linda Weiss, “Governed Interdependence: Rethinking the Government-Business Relationship in East Asia”, *Pacific Review*, vol. 8, núm. 4, 1995, pp. 589-616.

nacional de transformación industrial para modificar deliberadamente las ventajas comparativas.³⁶ El contexto histórico de las alianzas políticas, los legados de la dominación colonial,³⁷ así como el sustento confuciano³⁸ también han sido considerados como factores que refuerzan la funcionalidad entre instituciones y actores.

La rápida industrialización del Estado desarrollista en el este de Asia ha demostrado un patrón mercantilista en términos de seguridad, y autonomía económica y política para hacer frente al ambiente doméstico e internacional.³⁹ Para ganar apoyo doméstico y reconocimiento internacional, tal Estado tuvo que obtener éxito económico

³⁶ Stephan Haggard y Chung-in Moon, "Institutions and Economic Policy: Theory and a Korean Case Study", *World Politics*, vol. 42, núm. 2, 1990, pp. 210-237.

³⁷ Véase de Bruce Cumings, "The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles, and Political Consequences", *International Organization*, vol. 38, núm. 1, 1984, pp. 1-40, y "The Legacy of Colonialism in Korea", en Ramon H. Myers y Mark R. Peattie (eds.), *The Japanese Colonial Empire: 1895-1945*, Princeton, Princeton University Press, 1984, pp. 478-496.

³⁸ Por ejemplo, el interés colectivo más que el individual era considerado moralmente superior, aunque también podría interpretarse como una manipulación cultural con propósitos políticos. Véase Chowdhury e Islam, *The Newly Industrialising Economies of East Asia*, *op. cit.*; véase también Cal Clark y Steve Chan (eds.), *The Evolving Pacific Basin in the Global Political Economy: Domestic and International Linkages*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1992; Chaibong Hahm, "The Confucian Tradition and Economic Reform", en Chung-in Moon y Jongryn Mo (eds.), *Democracy and the Korean Economy*, Stanford, Hoover Institution Press-Stanford University, 1999, pp. 35-54; Bun-woong Kim, "The Korean Political Psyche and Administration", en Bun-woong Kim y Wha-joon Rho (eds.), *Korean Public Bureaucracy*, Seúl, Kyobo Publishing, 1982, pp. 117-132; Tzong Shian Yu y Joseph S. Lee (eds.), *Confucianism and Economic Development*, Taipéi, Chung-Hua Institute for Economic Research, 1995.

³⁹ Kwan S. Kim, "From Neo-Mercantilism to Globalism: The Changing Role of the State and South Korea's Economic Prowess", en Mark T. Berger y Douglas A. Borer (eds.), *The Rise of East Asia: Critical Visions of the Pacific Century*, Londres-Nueva York, Routledge, 1997, pp. 82-105; Chung-in Moon y Rashemi Prasad, "Beyond the Developmental State: Networks, Politics, and Institutions", *Governance*, vol. 7, núm. 4, 1994, pp. 360-386.

para contrarrestar el déficit en derechos humanos como resultado de los gobiernos autoritarios e intervencionistas. Otro atributo del Estado desarrollista fue su compromiso político para contener la amenaza del comunismo, por el cual la severidad política y social eran características inherentes y “toleradas” del modelo.⁴⁰

Sus características básicas son: 1) una relación centralizada, jerárquica y autoritaria entre la sociedad, el mercado y el Estado, donde una élite burocrática, autónoma y políticamente estable rige sobre la economía nacional para promover el crecimiento;⁴¹ 2) en general, una sociedad civil débil y subordinada, incluida una fuerza laboral controlada y oprimida, y la falta de una clase económica dominante;⁴² 3) un manejo efectivo de los intereses económicos extraestatales⁴³ y la combinación de regímenes de propiedad privada con una conducción económica planeada centralmente;⁴⁴ 4) mecanismos de coo-

⁴⁰ Jason Abbott, Ronen Palan y Phil Deans, *State Strategies in the Global Political Economy*, Londres-Nueva York, Pinter, 1996, p. 8; John Kiechiang Oh, *Korean Politics: The Quest for Democratization and Economic Development*, Ithaca, Cornell University Press, 1999.

⁴¹ Peter B. Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press, 1995; Leftwich, “Bringing Politics Back In”, *op. cit.*; Moon y Prasad, “Beyond the Developmental State”, *op. cit.*

⁴² Véase de T. J. Pempel, “Japanese Foreign Economic Policy: The Domestic Bases for International Behavior”, en Peter J. Katzenstein (ed.), *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, Madison, University of Wisconsin Press, 1978, pp. 139-190, y “Democratization and Globalization: A Comparative Study of Japan, South Korea, and Taiwan”, en Chung-in Moon y Jongryn Mo (eds.), *Democratization and Globalization in South Korea: Assessments and Prospects*, Seúl, Yonsei University Press, 1999, pp. 369-399; Meredith Woo-Cumings, “The Political Economy of Growth in East Asia: A Perspective on the State, Market, and Ideology”, en Masahiko Aoki, Hyung-Ki Kim y Masahiro Okuno-Fujiwara (ed.), *The Role of Government...*, *op. cit.*, pp. 323-341.

⁴³ Leftwich, “Bringing Politics Back In”, *op. cit.*

⁴⁴ Youngil Lim, *Government Policy and Private Enterprise: Korean Experience in Industrialization*, Berkeley, Institute of East Asian Studies-University of California Berkeley-Center for Korean Studies, 1981; World-Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Nueva York, Oxford University Press, 1993.

peración simbióticos entre el sector público y el privado;⁴⁵ 5) papel central de la política industrial para la asignación de recursos, la protección económica de las industrias infantiles y la focalización de sectores estratégicos;⁴⁶ 6) intervención económica basada en el control de precios;⁴⁷ 7) inversión sustancial en educación e investigación y desarrollo, combinado con políticas que aseguren la distribución equitativa de la riqueza creada por el rápido crecimiento;⁴⁸ 8) industrialización orientada a las exportaciones,⁴⁹ y 9) el Estado como amortiguador que minimiza los efectos negativos de las crisis internas y externas. Este modelo sostuvo el rápido crecimiento económico en Japón, Corea, Taiwan, y Singapur, aunque con trayectorias distintivas en la evolución histórica, diferencias en las estrategias para atraer capital extranjero⁵⁰ y en los grados de autoritarismo.

⁴⁵ Kim, *Big Business, Strong State*, *op. cit.*; Weiss, “Governed Interdependence”, *op. cit.*; Woo, *Race to the Swift*, *op. cit.*

⁴⁶ Ha-joon Chang, *The Political Economy of Industrial Policy*, Nueva York, St. Martin, 1994; Leroy P. Jones y SaKong Il, *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case*, Cambridge, Harvard University Press, 1980.

⁴⁷ Amsden, *Asia's Next Giant*, *op. cit.*; Wade, *Governing the Market*, *op. cit.*

⁴⁸ Chalmers Johnson, “Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan”, en Frederic C. Deyo (ed.), *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Ithaca, Cornell University Press, 1987, p. 14; Edward S. Mason, Mahn Ke Kim, Dwight H. Perkins *et al.*, *The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea*, Cambridge, Council of East Asian Studies-Harvard University, 1980.

⁴⁹ Stephan Haggard, *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Ithaca, Cornell University Press, 1990, cap. 3; Anne O. Krueger, “The Experience and Lessons of Asia's Super Exporters”, en Vittorio Corbo, Anne O. Krueger y Fernando Ossa (eds.), *Export Oriented Development Strategies: The Success of Five Newly Industrializing Countries*, Boulder, Westview Press, 1985, pp. 187-212.

⁵⁰ Christopher Dent, “Transnational Capital, the State and Foreign Economic Policy: Singapore, South Korea and Taiwan”, *Review of International Political Economy*, vol. 10, núm. 2, 2003, pp. 246-277; Stephan Haggard y Tun Jen Cheng, “State and Foreign Capital in the East Asian Nics”, en Frederic C. Deyo (ed.), *The Political*

Algunas críticas hacia el extraordinario crecimiento económico en el este de Asia, y particularmente hacia aquellos países con las características del Estado desarrollista, tienden a considerar que las altas tasas de crecimiento son el resultado de una simple relación gasto-producción: el incremento masivo y dirigido de maquinaria, infraestructura, empleo y educación.⁵¹ La valoración de Krugman sobre el crecimiento económico de algunos países asiáticos es probablemente correcta, pero su análisis se queda corto al explicar los logros en otras áreas de desarrollo, como la mejora en los estándares de educación, la salud y la distribución del ingreso, así como en el despegue tecnológico que hace cambiar sustancialmente las ventajas comparativas y competitivas. Incluso el Banco Mundial⁵² reconoció que el modelo establecía activamente un marco institucional “favorable al mercado”, el cual creó una nueva clase empresarial y formó una amplia clase media; de hecho, hay un creciente consenso académico de que el desarrollo económico del este de Asia fue exitoso gracias a las políticas económicas con orientación *al* mercado más que a las políticas conducidas *por* el mercado.

Sin embargo, a pesar del camino dinámico de crecimiento industrial impulsado por los incentivos del gobierno a las empresas privadas y a la transformación institucional del sector público—descrito por muchos autores—,⁵³ el ajuste a un ambiente diferente ha probado ser

Economy..., *op. cit.*, pp. 84-135; Russell Mardon, “The State and Effective Control of Foreign Capital: The Case of South Korea”, *World Politics*, núm. 43, 1990, pp. 111-138; Jongryn Mo y Ramon Myers, “The Political Economy of FDI in NEA: implications for Regional Investment Integration”, en Kap Young Jeong, Ku Hyun Jung y Jaewoo Choo (eds.), *Dynamic Transition and Economic Cooperation in Northeast Asia*, Seúl, Institute of East and West Studies-Yonsei University, 1997, pp. 91-112.

⁵¹ Paul Krugman, “The Myth of Asia’s Miracle”, *Foreign Affairs*, vol. 73, núm. 6, 1994, pp. 62-78.

⁵² World-Bank, *The East Asian Miracle*, *op. cit.*

⁵³ Ha-joon Chang y Peter B. Evans, “The Role of Institutions in Economic Change”, trabajo presentado en el encuentro del grupo “Other Canon”, Venecia, Italia, 13-14 de enero de 2000; Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Nueva York, Cambridge University Press,

bastante complicado. Como Chang y Evans⁵⁴ indican, las amenazas al Estado desarrollista no son las ineficiencias económicas o las fuerzas de la globalización que minan el control del Estado sobre el mercado, sino los problemas que se originan en las políticas domésticas y “derivan en parte de las consecuencias políticas del éxito económico”.

Los movimientos de liberalización y democratización en las décadas de 1980 y 1990 impusieron un desafío a la evolución institucional de los Estados desarrollistas en el este de Asia, especialmente a la autonomía burocrática.⁵⁵ La democratización —en particular en Corea y Taiwan— aumentó las tensiones sociales, por lo que el sistema relajó gradualmente algunas de sus características económicas y políticas;⁵⁶ por ejemplo —como se verá en los capítulos 3 y 4—, en los países representativos de este esquema institucional disminuyó la capacidad de intervención de la política industrial desde mediados de la década de 1980⁵⁷ y las agencias de gobierno clave debilitaron

1985; Stephan Haggard, “The Newly Industrializing Countries in the International System”, *World Politics*, vol. 42, núm. 1, 1984, pp. 91-119; Haggard, *Pathways from the Periphery*, *op. cit.*

⁵⁴ Chang y Evans, “The Role of Institutions in Economic Change”, *op. cit.*

⁵⁵ Haggard, *Pathways from the Periphery*, *op. cit.*; Richard Doner, “Limits of State Strength: Toward an Institutional View of Economic Development”, *World Politics*, vol. 44, núm. 3, 1992, pp. 398-431; Yutaca Kosai, “Competition and Competition Policy in Japan: Foreign Pressures and Domestic Institutions”, en Suzanne Berger y Ronald Philip Dore (eds.), *National Diversity and Global Capitalism*, Ithaca, Cornell University Press, 1996, pp. 197-215; Chung-in Moon, “The Demise of a Developmentalist State? Neoconservative Reforms and Political Consequences in South Korea”, *Journal of Developing Societies*, núm. 4, 1988, pp. 67-84; Chung-in Moon, “Changing Patterns of Business-Government Relations in South Korea”, en Sang-yong Choi (ed.), *Democracy in Korea: Its Ideals and Realities*, Seúl, The Korean Political Science Association, 1997, pp. 447-472.

⁵⁶ Stephan Haggard y Robert R. Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, Princeton University Press, 1995; Pempel, “Democratization and Globalization”, *op. cit.*

⁵⁷ Chul-kyu Kang, *Industrial Policy in Korea: Review and Perspective*, Seúl, Korean Institute of Economics and Technology, 1989; Danny Leipziger, *Korea: Managing the Industrial Transition*, Washington, World Bank, 1987.

su control administrativo sobre la colocación de recursos con varios cambios organizacionales durante la década de 1990;⁵⁸ sin embargo, algunos autores han observado que a pesar de las evidentes transformaciones generales, varios de los componentes básicos del Estado desarrollista han perdurado con cambios menores, lo cual puede significar que el cambio institucional es dependiente a cada trayectoria, y también que dichos componentes son maleables y sujetos de adaptabilidad al ambiente interno y externo.⁵⁹ Weiss⁶⁰ pone incluso en duda la idea de que las instituciones del Estado desarrollista deberían o podrían ser destituidas por completo con el objetivo de superar los retos de la globalización; de hecho, aun después de la crisis económica en el este de Asia, en 1997, la evidencia sugiere que el mismo proceso de reforma ha sido conducido por el gobierno, más que dejado completamente al mercado.⁶¹

⁵⁸ Ha-joon Chang, Hong-jae Park y Chul-gyue Yoo, "Interpreting the Korean Crisis: Financial Liberalization, Industrial Policy and Corporate Governance", *Cambridge Journal of Economics*, núm. 22, 1998, pp. 735-746; Byung-sun Choi, "The Structure of the Economic Policy-Making Institution in Korea and the Strategic Role of the Economic Planning Board", en Gerald E. Caiden y Bun-woong Kim (eds.), *A Dragon's Progress: Development Administration in Korea*, Connecticut, Kumarian Press, 1991, pp. 95-106; Kap-young Jeong y Mahn-soon Kwak, *Industrial Strategy for Global Competitiveness of Korean Industries*, Seúl, Institute of East and West Studies-Yonsei University-Korea Economic Research Institute, 1996; Sanghyun Yoon, "South Korea's Kim Young Sam Government: Political Agendas", *Asian Survey*, vol. 36, núm. 5, 1996, pp. 511-522; Young-whan Kihl, *Transforming Korean Politics: Democracy, Reform, and Culture*, Nueva York, M. E. Sharpe, 2005.

⁵⁹ Abbott *et al.*, *State Strategies in the Global Political Economy*, *op. cit.*; Walden Bello y Stephanie Rosenfeld, *Dragons in Distress: Asia's Miracle Economies in Crisis*, San Francisco, Institute for Food and Development Policy, 1990; Weiss, *The Myth of the Powerless State*, *op. cit.*; Meredith, Woo-Cumings, "Miracle as Prologue: The State and the Reform of the Corporate Sector in Korea", en Joseph E. Stiglitz y Shahid Yasuf (eds.), *Rethinking the East Asian Miracle*, Nueva York, World Bank, Oxford University Press, 2001, pp. 343-378.

⁶⁰ Weiss, *The Myth of the Powerless State*, *op. cit.*

⁶¹ Linda Weiss, "Guiding Globalisation in East Asia: New Roles for Old Developmental States", en Linda Weiss (ed.), *States in the Global Economy...*, *op. cit.*, p. 249.

ESTADO DESARROLLISTA: ¿DESAPARICIÓN O ADAPTACIÓN?

Antes de la crisis económica en Asia, en la segunda mitad de la década de 1990, no se había puesto mucha atención a los posibles peligros del modelo del Estado desarrollista y al comportamiento de los principales agentes económicos alojados en él.⁶² Como se mencionó, a pesar de su éxito, las bases institucionales del Estado desarrollista fueron gradualmente modificadas por las élites gobernantes a lo largo de las décadas de 1980 y 1990. Hay al menos dos razones de por qué los gobiernos han cambiado sus preferencias a sistemas más descentralizados y abiertos en lugar de lo opuesto. Algunos especialistas sugieren que los cambios de régimen se sucedieron debido a la aprobación del consenso neoliberal por los burócratas y el capital privado,⁶³ pero también como una estrategia política de las élites gobernantes para ganar la confianza y legitimidad de la clase media.⁶⁴

La crisis regional en 1997 provocó un nuevo debate acerca de la viabilidad del Estado desarrollista en una era de intensa globalización y regionalización;⁶⁵ sin embargo, tal debate empezó mucho

⁶² Bello y Rosenfeld, *Dragons in Distress*, *op. cit.*

⁶³ Se-young Ahn, "Multinational Corporations and Host Country Receptivity: Perceptions from Three Asian Countries", *The Multinational Business Review*, vol. 12, núm. 2, 2004, pp. 17-36; Se-young Ahn y Bang-nam Jeon, "The Association of Individual Attributes with Attitudes toward Foreign Firms: A Korean Case Study", *Journal of Asian Business*, vol. 17, núm. 1, 2001, pp. 45-68; Chang y Evans, "The Role of Institutions in Economic Change", *op. cit.*

⁶⁴ Moon, "The Demise of a Developmentalist State?", *op. cit.*; Kihl, *Transforming Korean Politics*, *op. cit.*

⁶⁵ Samuel S. Kim, *East Asia and Globalization*, Oxford-Nueva York, Rowman & Littlefield Publishers, 2000; Fu Ko Liu y Philippe Régner, *Regionalism in East Asia: Paradigm Shifting?*, Londres-Nueva York, Routledge Curzon, 2003; Chung-in Moon, "Democratization and Globalization as Ideological and Political Foundations of Economic Policy", en Chung-in Moon y Jongryn Mo (eds.), *Democracy and the Korean Economy*, Stanford, Hoover Institution Press; Stanford University, 1999, pp. 1-33; Chung-in Moon y Jongryn Mo, *Democratization and*

antes,⁶⁶ lo que significa que el arreglo institucional de las políticas económicas del Estado desarrollista ha estado en transformación desde antes del inicio de la crisis.⁶⁷ Para algunos académicos, el hecho de que los procesos de liberalización y democratización hayan transformado el paisaje sociopolítico y económico sugiere que la crisis fue más bien la consecuencia de la precipitada transformación hacia el Estado liberal, muy acentuadamente en el caso de Corea.⁶⁸ Otra interpretación de la crisis es que los creadores de políticas y la sociedad en general no pudieron comprender el carácter transitorio del desarrollismo,⁶⁹ por el cual no podría estar completamente comprometido con un crecimiento impulsado completamente por la iniciativa privada, como lo dictan las nuevas “reglas del juego”.

Un punto interesante es que las mayores fuerzas económicas —por ejemplo, los conglomerados industriales y financieros en Japón y Corea— habían alcanzado cierto grado de poder y relativa autonomía financiera, que las ubicaba en puntos más bien alejados del control de las agencias del Estado desarrollista mucho antes de lo que normalmente se ha considerado. De acuerdo con Haggard,⁷⁰ la crisis asiática

Globalization in South Korea: Assessments and Prospects, Seúl, Yonsei University Press, 1999.

⁶⁶ Moon, “The Demise of a Developmentalist State?”, *op. cit.*; Bello y Rosenfeld, *Dragons in Distress*, *op. cit.*

⁶⁷ Chang y Evans, “The Role of Institutions in Economic Change”, *op. cit.*; Robert Wade, “The Asian Debt and Development Crisis of 1997- ? : Causes and Consequences”, *World Development*, vol. 26, núm. 8, 1998, pp. 1535-1553.

⁶⁸ Ha-joon Chang y Hong-jae Park, “An Alternative Perspective on Post-1997 Corporate Reform in Korea”, manuscrito, 1999; Chang *et al.*, “Interpreting the Korean Crisis”, *op. cit.*; Tat Yan Kong, *The Politics of Economic Reform in South Korea: A Fragile Miracle*, Londres-Nueva York, Routledge, 2000; Yeon-ho Lee, “The Failure of the Weak State in Economic Liberalization: Liberalization, Democratization and the Financial Crisis in South Korea”, *The Pacific Review*, vol. 13, núm. 1, 2000, pp. 115-131.

⁶⁹ Chung-in Moon y Jongryn Mo, “Korea after the Crash”, *Journal of Democracy*, vol. 10, núm. 3, 1999, pp. 150-164.

⁷⁰ Stephan Haggard, “The Politics of Governance: Lessons from the East Asian

ocurrió debido a la debilidad política e institucional, la relación cercana gobierno-empresas y el fracaso en el diseño de nuevas agencias regulatorias. Para Fisher⁷¹ y el Fondo Monetario Internacional, la crisis estalló debido a factores domésticos (problemas estructurales del Estado desarrollista) y externos (la desaceleración económica de Japón y Europa). Otros factores externos fueron el sistema financiero global;⁷² la irresponsabilidad de las instituciones financieras internacionales, que no rinden cuentas,⁷³ y la intensa campaña del gobierno de Estados Unidos junto con el Fondo Monetario, la Organización Mundial de Comercio y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos de abrir los sistemas financieros y los regímenes de comercio por toda la región.⁷⁴ Igualmente, la falta de liderazgo de Japón para manejar las fricciones entre las reformas al Estado desarrollista y la intensificación de la interdependencia económica regional se han considerado como ingredientes que configuran un ambiente propicio para la crisis.⁷⁵

En contraste con la perspectiva de que la crisis destruyó al Es-

Crisis”, trabajo presentado en la conferencia: *Democracy, Market Economy and Development*, Seúl, 1999.

⁷¹ Stanley Fisher, “The Asian Crisis: A View from the Imf”, comentarios en la Midwinter Conference of the Bankers’ Association for Foreign Trade, Washington, 22 de enero de 1998.

⁷² John Ravenhill y Gregory M. Noble, *The Asian Financial Crisis and the Architecture of Global Finance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

⁷³ Michael R. King, “Who Triggered the Asian Financial Crisis?”, *Review of International Political Economy*, vol. 8, núm. 3, 2001, pp. 438-466.

⁷⁴ Wade, “The Asian Debt and Development Crisis of 1997- ?”, *op. cit.*; Robert Wade, “The Us Role in the Long Asian Crisis of 1990-2000”, en Arvid John Lukauskas y Francisco Rivera-Batiz (eds.), *The Political Economy of the East Asian Crisis and Its Aftermath: Tigers in Distress*, Londres, Edward Elgar, 2001.

⁷⁵ Christopher W. Hughes, “Japanese Policy and the East Asian Currency Crisis: Abject Defeat or Quiet Victory?”, *Review of International Political Economy* 7, núm. 2, 2000, pp. 219-253; Edward J. Lincoln, *East Asian Economic Regionalism*, Washington-Nueva York, Council on Foreign Regulations-Brookings Institution Press, 2004.

tado desarrollista, Weiss⁷⁶ argumenta que “el carácter de la competencia internacional y los mercados globales pueden de hecho reafirmar, renovar o recomponer las capacidades del Estado”, y que los Estados desarrollistas en el este de Asia ciertamente siguen vivos y retroalimentan positivamente la internacionalización de las economías nacionales. A continuación revisaré el caso de Corea y veremos cómo ocurrió su evolución institucional, cuáles fueron las causantes internas y externas de los cambios, y el papel y percepción del capital extranjero en el proceso. Finalmente, analizo las implicaciones de este proceso y la forma en que Corea logró insertarse y adaptarse de una manera diferente a la globalización. El relativo éxito de Corea en cuanto a salir bien librado de la crisis económica global de 2007-2008 no puede entenderse sin antes tomar en cuenta estos aspectos y cómo el tipo de transformaciones institucionales, después de su propia crisis diez años antes, dotó al Estado de una mejor capacidad de respuesta.

⁷⁶Weiss, “Guiding Globalisation in East Asia”, *op. cit.*, p. 267.

SEGUNDA PARTE

3. EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA POLÍTICA DE COREA: DESARROLLO Y RÉGIMEN DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

Corea es ejemplo de una economía detalladamente planeada, que rápidamente se industrializó sin tener que depender de la inversión extranjera directa (véase cuadro 3.1).¹ La superación del atraso económico ha sido directa o indirectamente controlada por el gobierno bajo un determinado marco institucional formal, conocido con el Estado desarrollista. El gobierno disciplinó y dirigió al sector privado hacia la expansión y una mayor inversión; con la masificación de la educación, la exposición a las nuevas tecnologías y una ambiciosa política en ciencia y tecnología también se aumentó la capacidad de aprendizaje de la sociedad en su conjunto.² A pesar del precario acceso inicial a la tecnología, la escasez de capital y la falta de recursos naturales, la intervención del gobierno fomentó el desarrollo

¹ Eun-mee Kim, “Foreign Capital in Korea’s Economic Development”, *Studies in Comparative International Development*, vol. 24, núm. 4, 1990, pp. 24-45; Wonhyuk Lim, “Introduction”, en Chung-yum Kim (ed.), *From Despair to Hope: Economic Policymaking in Korea 1945-1979*, Seúl, Korea Development Institute, 2011, pp. XI-LXIII; Jinsoo Lee, *Foreign Capital in Economic Development: Korean Experiences and Policies*, Seúl, Korea Development Institute, 2013.

² Alice H. Amsden, *Asia’s Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press, 1989; Linsu Kim, *Imitation to Innovation: The Dynamics of Korea’s Technological Learning*, Boston, Harvard Business School, 1997; Linsu Kim, “The Dynamics of Technology Development: Lessons from the Korean Experience”, en Sanjaya Lall (ed.), *Competitiveness, FDI and Technological Activity in East Asia*, Cheltenham-Northampton, World Bank-Edward Elgar, 2003, pp. 143-167; Lim, “Introduction”, *op. cit.*, pp. XLVII-XLVIII, LVIII-LIX.

de nuevas ventajas comparativas.³ El éxito fue en parte gracias a la construcción del marco institucional que dio autonomía y centralizó el poder de la burocracia, y también gracias a la disposición sociocultural y nacionalista para alcanzar a los países capitalistas avanzados.⁴

Existe cierto consenso en la idea de que la economía política del Estado desarrollista coreano consistió en la “alianza tripartita” entre los bancos comerciales, un pequeño grupo de familias que fundaron y dirigieron compañías en sectores clave y el gobierno arriba de la pirámide.⁵ Esto es lo que llamaré coalición desarrollista. Con objeto de fomentar economías de escala que pudieran hacer mejor uso de los escasos recursos financieros, el aparato burocrático desarrolló vínculos estrechos con las nuevas familias capitalistas y protegió sus intereses al garantizar los poderes monopólicos y oligopólicos.

Las empresas estaban al principio especializadas en la producción de manufacturas y actividades de construcción, pero poco después se les permitió diversificarse para alcanzar economías de alcance. Las políticas fiscales y monetarias también funcionaron en favor de industrias seleccionadas que ayudaron con el control de precios;⁶ sin embargo, si los incentivos no funcionaban de acuerdo con el desempeño esperado, las agencias del gobierno los cancelaban.⁷ Estas condiciones institucionales dotaron al gobierno con poderes para controlar la entrada y salida de actores en la economía política, además de adjudicarle un amplio margen de influencia en las decisiones

³ Lim, “Introduction”, *ibid.*

⁴ Jung-en Woo [Meredith Woo-Cumings], *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*, Nueva York, Columbia University Press, 1991, p. 84.

⁵ Joon-ho Hahm, “The Government, the Chaebol and Financial Institutions before the Economic Crisis”, en Stephan Haggard, Euysung Kim y Wonhyuk Lim (eds.), *Economic Crisis and Corporate Restructuring in Korea: Reforming the Chaebol*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 96.

⁶ Amsden, *Asia's Next Giant*, *op. cit.*

⁷ Edward S. Mason Mahn-ke Kim, Dwight H. Perkins *et al.*, *The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea*, Cambridge, Council of East Asian Studies, Harvard University, 1980, p. 265.

de las mismas empresas privadas, incluso para forzar procesos de fusiones o reestructuración de acuerdo con el plan central.⁸

Como se verá en uno de los casos de estudio en el capítulo 4, la función de la banca comercial, nacionalizada desde 1962, fue financiar los planes del gobierno y servir como instrumento de control sobre las empresas, ya que otras fuentes de financiamiento privado se mantuvieron restringidas o sin desarrollar, incluso ya entrada la década de 1980.⁹ El financiamiento se asignaba y coordinaba de acuerdo con la política industrial presentada en los planes quinquenales de desarrollo económico.¹⁰ Estos factores marcaron el origen de los conglomerados industriales coreanos conocidos como *chaebol*, conformándose así uno de los pilares de la coalición desarrollista.

La estrategia de industrialización creó mecanismos formales mediante regímenes de propiedad que privilegiaron y apoyaron a empresas nacionales; sin embargo, la gobernabilidad y certidumbre en los derechos de propiedad fue posible gracias al tipo de interacción entre el gobierno y las compañías favorecidas, así como al sistema de incentivos (castigo-recompensa), más que por una estructura jurídica independiente. Es decir, siempre y cuando las empresas estuvieran dentro de las industrias seleccionadas y cumplieran con las expectativas del gobierno era posible cultivar una relación cooperativa estable.¹¹ Este esquema dio a las empresas seleccionadas suficien-

⁸ Wonhyuk Lim, *The Origin and Evolution of the Korean Economic System, Policy Study 2000-03*, Seúl, Korea Development Institute, 2000.

⁹ Yung-chul Park y Dong-won Kim, "Korea: Development and Structural Change of the Banking System", en Hugh T. Patrick y Yung-chul Park (eds.), *The Financial Development of Japan, Korea, and Taiwan: Growth, Repression and Liberalization*, Oxford-Nueva York, Oxford University Press, 1994, pp. 188-221.

¹⁰ Ha-joon Chang, *The Political Economy of Industrial Policy*, Nueva York, St. Martin, 1994; Chul-kyu Kang, *Industrial Policy in Korea: Review and Perspective*, Seúl, Korean Institute of Economics and Technology, 1989.

¹¹ Eun-mee Kim, *Big Business, Strong State: Collusion and Conflict in South Korean Development, 1960-1990*, Nueva York, State University of New York Press, 1997; Mason et al., *The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea*, op. cit.

Cuadro 3.1. Composición de flujos de capital extranjero en Corea, 1945-1992
Millones de dólares a precios corrientes (%)

	1945-1961	1962-1965	1966-1972	1973-1978	1979-1985	1986-1992
Préstamos públicos	5 (0.1)	62 (7.1)	1 130 (26.4)	3 431 (30.6)	10 105 (28.9)	4 688 (15.4)
Préstamos comerciales		71 (8.0)	1 950 (45.6)	5 858 (52.2)	7 937 (22.7)	5 206 (17.1)
Inversión extranjera directa		13 (1.5)	227 (5.3)	704 (6.3)	1 157 (3.3)	5 684 (18.7)
Préstamos bancarios			205 (4.8)	1 007 (9.0)	11 892 (34.1)	4 318 (14.2)
Bonos (instituciones financieras)				219 (1.9)	2 989 (8.6)	5 978 (19.7)
Bonos (empresas)					834 (2.4)	4 515 (14.9)
Fondos (<i>grants</i>) de Estados Unidos y Naciones Unidas	3 117 (99.9)	739 (83.4)	552 (13.0)			
Fondos de reparación			211 (4.8)			
Total	3 121	886	4 275	11 219	34 914	30 289

Fuente: Ministerio de Finanzas y Banco de Desarrollo de Corea, *Capital extranjero y el desarrollo económico coreano: una historia de treinta años* (en coreano), 1993, pp. 616, 618 y 621, reproducido en Wonhyuk Lim, "Introduction", en Chung-yum Kim (ed.), *From Despair to Hope: Economic Policymaking in Korea 1945-1979*, Seul, Korea Development Institute, 2011, p. xxxiii. Nota de Lim: Los préstamos públicos incluyen préstamos concesionales, pero esta fuente no provee un desglose detallado. Tampoco separa el elemento de fondo (*grant*) en préstamos concesionales que concuerden con la definición de ayuda oficial para el desarrollo (*i.e.*, préstamos con elemento de fondo de 25% o más).

tes incentivos para invertir a través de contratos a largo plazo y la protección del mercado interno;¹² en consecuencia, incrementaron su concentración económica (véase cuadro 3.2) y mejoraron su poder y significancia para el desempeño económico nacional.

El Estado de desarrollo coreano también estableció barreras informales a la inversión extranjera directa; los estrategas desarrollistas estaban conscientes de sus implicaciones como poderoso instrumento de penetración económica externa y dependencia tecnológica, factores que pondrían en riesgo su autonomía. Por ello, la propiedad extranjera estaba significativamente restringida y la tecnología sería adquirida con licencia o hasta copiada.¹³ Siendo ésta una característica del régimen, las primeras etapas de la industrialización fueron financiadas por deuda y ayuda, que eran canalizadas principalmente para la industria exportadora.

Cuadro 3.2. Porcentaje de cambio en la concentración de los poderes económicos de los grupos empresariales (sólo sector manufacturero), 1977-1982

	<i>Ventas</i>		<i>Empleo</i>	
	<i>1977</i>	<i>1982</i>	<i>1977</i>	<i>1982</i>
Primeros 5 conglomerados	15.7	22.6	9.1	8.4
Primeros 10 conglomerados	21.2	30.2	12.5	12.2
Primeros 15 conglomerados	25.6	33.9	14.4	14.5
Primeros 20 conglomerados	29.3	36.6	17.4	16.0
Primeros 25 conglomerados	31.9	38.8	18.9	17.1
Primeros 30 conglomerados	34.1	40.7	20.5	18.6

Fuente: Buró de Planeación Económica, como se cita en Alice H. Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press, 1989, p. 122.

¹² Amsden, *Asia's Next Giant*, *op. cit.*

¹³ Kim, *Imitation to Innovation*, *op. cit.*

Esta descripción es importante porque la inserción de Corea en el sistema mundial de producción capitalista fue precisamente a través de las exportaciones. El estricto control sobre la conducción económica fue crítico para tomar ventaja del contexto externo y catalizar las crisis internas e internacionales; no obstante, a finales de la década de 1970 el modelo desarrollista parecía dar señales de agotamiento en vista de la deficiente coordinación entre la inversión y la producción. La principal fuente de distorsión era el cambio estructural artificial hacia la industria pesada y química, que empezó en 1973, la cual resultó ser política y económicamente cara.¹⁴ La segunda crisis del petróleo infligió presiones inflacionarias adicionales y empeoró la balanza de pagos, creando aún más inestabilidad política y ejerciendo una gran presión en el sistema. Los problemas se intensificaron después del asesinato del artífice del Estado desarrollista coreano, el presidente Park Chung-hee, en octubre de 1979.¹⁵ Sin crecimiento económico, el modelo desarrollista parecía no ser justificable. En respuesta a esta realidad, las políticas económicas y el sistema de propiedad tuvieron que ser reordenados para hacer más compatibles las dimensiones doméstica, internacional e institucional.

LOS PRIMEROS PASOS Y CONDICIONES PARA LA LIBERALIZACIÓN

A principios de la década de 1980, Corea se enfrentaba a diversas presiones externas para reformar los sectores corporativo, financiero y público. Una fuente de esta presión fue el surgimiento de competidores en otros países en desarrollo; otra, la presión mundial para re-

¹⁴ Stephan Haggard y Chung-in Moon, "Institutions and Economic Policy: Theory and a Korean Case Study", *World Politics*, vol. 42, núm. 2, 1990, pp. 216-218; SaKong Il y Youngsun Koh (eds.), *The Korean Economy: Six Decades of Growth and Development*, Seúl, Korea Development Institute, 2010.

¹⁵ John Kiechiang Oh, *Korean Politics: The Quest for Democratization and Economic Development*, Ithaca, Cornell University Press, 1999.

mover los controles sobre el capital. El primer factor llevó a otro programa de cambio estructural para mejorar las ventajas comparativas hacia industrias de mayor valor agregado, las cuales requerirían de un conjunto diferente de instituciones económicas, incluidos los regímenes de propiedad y la liberalización de la inversión extranjera.¹⁶ Este nuevo conjunto de necesidades excedió la capacidad del marco institucional y operativo del gobierno coreano, ya que no había precedente de una participación significativa de la inversión extranjera directa. El segundo factor era más de naturaleza sistémica después de la caída del régimen de Bretton Woods, en 1970, lo que llevó a la abolición de los controles de capital y a reducir la capacidad de intervención del gobierno en el sector financiero.¹⁷

En la misma década, Corea pasó por otro proceso crucial. Una nueva élite empezó a ocupar posiciones clave en la burocracia y en los centros de investigación más liberales, como el Instituto Coreano de Desarrollo, y adquirió mayor influencia.¹⁸ Este proceso alteró la escena política e ideológica en un periodo de creciente inestabilidad e incertidumbre, lo cual fue una buena oportunidad para argumentar que el cambio institucional era urgentemente necesario. La nueva

¹⁶ Junkyu Lee, Jungho Yoo, Nakgyoon Choi *et al.*, “International Economic Policy”, en SaKong Il y Youngsun Koh (eds.), *The Korean Economy...*, *op. cit.*, pp. 137-139, 145-147; Lee, *Foreign Capital in Economic Development...*, *op. cit.*, pp. 67-85.

¹⁷ John Goodman y Louis Pauly, “The Obsolescence of Capital Controls? Economic Management in an Age of Global Markets”, en Jeffrey Frieden y David Lake (eds.), *International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth*, Nueva York, St. Martin’s Press, 1995, pp. 280-297.

¹⁸ Tal fue el caso de Kim Jae-ik, quien en 1980 llegó del Buró de Planeación Económica y se convirtió en el secretario económico en jefe del presidente, puesto considerado equivalente al rango de viceprimer ministro, bastante poderoso en términos de influencia. Véase Chung-kil Chung, “Presidential Decisionmaking and Bureaucratic Expertise in Korea”, en Sang-young Choi (ed.), *Democracy in Korea: Its Ideals and Realities*, Seúl, The Korean Political Science Association, 1997, pp. 387-418; Mark L. Clifford, *Troubled Tiger: Businessmen, Bureaucrats, and Generals in South Korea*, Armonk, M. E. Sharpe, 1998, p. 219; Haggard y Moon, “Institutions and Economic Policy”, *op. cit.*

élite tecnocrática empezó entonces a dismantelar las instituciones establecidas durante la etapa en la que el crecimiento económico era la prioridad del Estado desarrollista, y convenció a los líderes y parte de la población de que la estabilidad macroeconómica era el nuevo objetivo de la política del gobierno.¹⁹

Corea inició en la década de 1980 con un modelo frágil y una atmósfera política delicada en medio de un ambiente internacional inestable.²⁰ Aun en estas condiciones, la tecnocracia trató de continuar con la liberalización económica y la reorientación de la estructura industrial. Esto debilitó los mecanismos disciplinarios del gobierno. Paradójicamente, en parte debido a la liberalización financiera, los *chaebol* lograron algo de autonomía financiera y mejoraron su capacidad de resistencia.

El trasfondo señalado proporciona una visión inicial de la evolución del Estado desarrollista coreano en términos de organización y operación, así como de sus fortalezas y debilidades. El modelo implicaba tanto interacciones positivas como negativas entre el gobierno y las grandes empresas. A pesar de los diferentes intereses de estos dos sectores, el modelo también fomentó y desarrolló un punto en común: la preferencia por la autonomía. Es en este aspecto que el régimen de propiedad adquiere importancia dentro del modelo del Estado desarrollista. Por un lado, el gobierno en las décadas de 1960 y 1970 estaba ansioso por establecer campeones nacionales en industrias clave. La guía gubernamental tomó forma de mecanismos políticos institucionales y culturales para influir y controlar las acciones,

¹⁹ Chung, "Presidential Decisionmaking and Bureaucratic Expertise in Korea", *op. cit.*, pp. 282 y 292; Christopher Dent, "What Difference a Crisis? Continuity and Change in South Korea's Foreign Economic Policy", *Journal of the Asia Pacific Economy*, vol. 5, núm. 3, 2000, pp. 275-302; Chung-in Moon, "The Demise of a Developmentalist State? Neoconservative Reforms and Political Consequences in South Korea", *Journal of Developing Societies*, núm. 4, 1988.

²⁰ Tat Yan Kong, *The Politics of Economic Reform in South Korea: A Fragile Miracle*, Londres-Nueva York, Routledge, 2000.

no sólo de las compañías públicas sino también de las privadas. Los planes industriales tenían objetivos de localización y las empresas públicas raramente abrían los procesos de compra y contratación a compañías extranjeras.

Por otro lado, el hecho de que la propiedad privada estuviera garantizada por el régimen contribuyó a la formación de un modo de pensar particular dentro de la comunidad empresarial. Los empresarios coreanos eran probablemente conscientes de las ventajas de la inversión extranjera, pero estaban influidos por la tradición orientada hacia las compañías familiares, la cual reforzaba su deseo de control. Tales valores “familiares” fueron robustecidos por el apoyo e incentivos del gobierno y los programas nacionalistas que tenían como objetivo localizar las redes de producción dentro de Corea. En tal estructura, los regímenes de propiedad eran fundamentales para mantener la autonomía respecto a los intereses extranjeros.

Para hacer frente a los problemas domésticos y externos, el gobierno de Chun Doo-hwan (1980-1988) se puso como objetivo propiciar la estabilidad e impulsar una mayor reestructuración económica a través de la liberalización.²¹ Inicialmente, Corea llevó a cabo una apertura económica para acrecentar la fuerza disciplinaria del Estado frente a los agentes socioeconómicos, incluidas las grandes compañías. De ahí en adelante se apostaría a que los vínculos formales con las organizaciones multilaterales –como el GATT²² y el Fondo Monetario Internacional– ayudaran y aseguraran que los “estándares globales” fueran introducidos en la economía nacional; sin embargo, la estrategia no buscaba dar el poder a estructuras externas al gobierno sino persuadir a la percepción popular de que la adopción de tales prácticas era la única forma de sobrevivir económicamente en un

²¹ Haggard y Moon, “Institutions and Economic Policy”, *op. cit.*; Oh, *Korean Politics...*, *op. cit.*; Il y Koh, *The Korean Economy...*, *op. cit.*

²² Se trata del Acuerdo General de Aranceles y Comercio; GATT por sus siglas en inglés, como es más conocido.

ambiente de creciente competencia internacional. En otras palabras, la liberalización coreana estaba enfocada a *resolver* problemas dentro del modelo, y no era un intento de abandonarlo. Como se muestra más adelante, los grupos empresariales e incluso algunos cuerpos burocráticos eran reacios a cambiar su comportamiento. A pesar de los cambios institucionales formales, las actitudes nacionalistas prevalecieron en algunos sectores.

CAMBIO INSTITUCIONAL EN COREA: TRADICIONES, CULTURA Y MODERNIZACIÓN

Sin descartar los factores culturales por completo, algunos estudios son más bien escépticos del determinismo cultural que algunas veces prevalece en la literatura acerca de la singularidad del capitalismo asiático;²³ sin embargo, valdría la pena considerar algunos atributos específicos de la cultura como elemento general del conjunto de instituciones informales. Una razón para tal enfoque es que algunos hábitos colectivos del pensamiento y práctica en la economía política de Corea parecen tener un trasfondo cultural muy fuerte;²⁴ por ejemplo, el conjunto de valores formado por ortodoxias específicas del confucianismo está relativamente bien adaptado a las necesidades de la modernización económica en Corea. Como Cho y Lee²⁵ argumentan, para que las instituciones sean aceptadas y adaptadas

²³ Gary Hamilton y Nicole W. Biggart, "Markets, Culture, and Authority: A Comparative Analysis of Management and Organization in the Far East", en Mark S. Granovetter y Richard Swedberg (eds.), *The Sociology of Economic Life*, Boulder, Westview Press, 1992, pp. 233-263.

²⁴ Young-whan Kihl, *Transforming Korean Politics: Democracy, Reform, and Culture*, Nueva York, M. E. Sharpe, 2005.

²⁵ 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*, Taipéi, Chung-Hua Institute for Economic Research, 1995, pp. 336-337.

por la mayoría de las personas tienen que coincidir con los marcos mentales colectivos. 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 las políticas podría resultar ser menos importante dado que la intervención del gobierno se da por sentado. El riesgo moral es parcialmente evitado porque el gobierno mismo mantuvo el desempeño económico bajo control mediante una estricta regulación y los empresarios sabían que “perderían el control sobre su empresa si fallan en su desempeño”.²⁶

A pesar de que la industrialización de Corea ocurrió en un período corto de tiempo, fue lo suficientemente largo como para establecer un sistema fuerte de hábitos que fueron reforzados por los roles culturales indicados en la ética y rituales confucianos. En general, aquí se toma al confucianismo como dado, aunque también se puede estar de acuerdo con Hahm²⁷ y Palais²⁸ en que algunos de los elementos simbólicos fueron aplicados selectivamente con el propósito de adoptar el sistema capitalista. Además, usar el pensamiento confuciano se convirtió en un elemento de gobernanza, como “pegamento” idiosincrático de la organización jerárquica del Estado desarrollista y la orientación nacionalista familia-nación de los grupos empresariales. A juzgar por el crecimiento en las cifras –el principal objetivo del Estado desarrollista– parece ser que el sistema funcionó razonablemente bien en cuanto a establecer las expectativas sobre el gobierno y los grupos empresariales, así como los límites de lo que

²⁶ Ha-joon Chang, Hong-jae Park y Chul-gyue Yoo, “Interpreting the Korean Crisis: Financial Liberalization, Industrial Policy and Corporate Governance”, *Cambridge Journal of Economics*, núm. 22, 1998, p. 743.

²⁷ Chaibong Hahm, “The Confucian Tradition and Economic Reform”, en Chung-in Moon y Jongryn Mo (eds.), *Democracy and the Korean Economy*, Stanford, Hoover Institution Press-Stanford University, 1999, pp. 35-54.

²⁸ James B. Palais, “Confucianism and Economic Development in South Korea”, en Benjamin A. Elman, John B. Duncan y Herman Ooms (eds.), *Rethinking Confucianism: Past Present in China, Japan, Korea, and Vietnam*, Los Ángeles, University of California Los Angeles, 2002, pp. 489-517.

era “apropiado” en relación con las normas y convenciones culturalmente aceptadas;²⁹ es decir, las instituciones pueden estar diseñadas intencionalmente por la élite desarrollista, pero el modelo también debe ser nutrido por el trasfondo histórico y cultural.

En los aspectos organizacionales y de toma de decisiones, por ejemplo, una de las marcas más significativas del sistema ético confuciano en Corea es el sentido social de armonía fundado en estrictas relaciones jerárquicas. La ética confuciana penetra todas las expresiones de la vida social dentro de los países que han sido influidos por esta filosofía; Corea es un caso notable.³⁰ En general, cada agente de la sociedad asume un rol y acepta la posición desigual de la escala jerárquica como norma para la armonía social donde las relaciones están basadas en obligaciones mutuas, recíprocas y complementarias.³¹

A pesar de la estructura patriarcal de las asociaciones *junior-senior*,³² la comunicación entre las partes fue posible a través de mecanismos formales como los concejos de deliberación y grupos de discusión;³³ de esta forma, el gobierno coreano pudo consultar, formular y organizar políticas en un ambiente relativamente bien informado. La coordinación de las políticas fue factible aunque de manera jerárquica, pues el gobierno establecía la agenda y los temas de discusión.³⁴

²⁹ Michael Backman, *Asian Eclipse: Exposing the Dark Side of Business in Asia*, Nueva York, J. Wiley, 1999.

³⁰ Bun-wong Kim, “The Korean Political Psyche and Administration”, en Bun-wong Kim y Wha-joon Rho (eds.), *Korean Public Bureaucracy*, Seúl, Kyobo Publishing, Inc., 1982, pp. 117-132.

³¹ Cho y Lee, “The Government-Business Relationship in Korea”, *op. cit.*, pp. 338-340.

³² Chung H. Lee, “Culture and Institutions in the Economic Development of South Korea”, *Korean Studies*, núm. 14, 1990, pp. 38-49.

³³ Tony Michell, “Administrative Traditions and Economic Decision-Making in South Korea”, *IDS Bulletin*, vol. 15, núm. 2, 1984, pp. 32-37.

³⁴ A veces, el mismo Park Chung-hee encabezaba las discusiones entre los ministros de economía y los líderes de los principales *chaebol*. Véase Cho y Lee, “The

Un aspecto importante de la ética confuciana es la virtud de la lealtad hacia la nación y la devoción a la familia.³⁵ En Corea, la lealtad era asumida de una manera pragmática por el gobierno y los líderes empresariales; la lealtad fomentaba la reciprocidad y el compromiso hacia las metas en desarrollo. Podría no ser una exageración decir que un sentido de nacionalismo aparece cuando la lealtad es adoptada como una “virtud” fundamental en la práctica política y económica de Corea, en combinación con la memoria histórica. Así fue como los sentimientos de autonomía y los instrumentos de exclusión fueron forjados frente al mundo exterior.

La promoción de la industria nacional y la exclusión de las compañías extranjeras significaron que la mayoría de los empresarios coreanos, particularmente los dueños de grandes corporaciones, desarrollaran sentido de autosuficiencia, ya que tenían el financiamiento, la protección y un amplio menú de incentivos asegurados para su expansión. La “disposición y habilidad (de las compañías locales) para desplazar firmas extranjeras, al presionar y dirigir la inversión a las nuevas capacidades productivas”, es lo que Doner³⁶ llama “nacionalismo industrial”. El nacionalismo industrial estaba bien enraizado en los hábitos de pensamiento y la práctica de los conglomerados coreanos y era institucionalmente fortalecido por el Estado desarrollista. Dentro del sistema patrimonial dirigido por el gobierno, el principio de “primero el crecimiento” era, en la arena ideológica, la mejor fórmula para movilizar lealtades y aceptación del capitalismo a fin de

Government-Business Relationship in Korea”, *op. cit.*, pp. 340-341; Chung, “Presidential Decisionmaking and Bureaucratic Expertise in Korea”, *op. cit.*; World-Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Nueva York, Oxford University Press, 1993, p. 183.

³⁵ Dong Se Cha y Phillip Wonhyuk Lim, “In Search of a New Capitalist Spirit for the Korean Economy”, en Kenneth L. Judd y Young-ki Lee (eds.), *An Agenda for Economic Reform in Korea: International Perspectives*, Stanford, Hoover Institution Press, 2000, pp. 474-475.

³⁶ Richard Doner, “Limits of State Strength: Toward an Institutional View of Economic Development”, *World Politics*, vol. 44, núm. 3, 1992, p. 427.

mejorar la armonía y fomentar la estabilidad, el progreso y la paz.³⁷ Como se sugirió en la primera parte de este libro, la correlación entre el contenido nacionalista de la planeación económica, las acciones de los grupos empresariales y el éxito aparente del crecimiento económico, condujo a un patrón de conducta en el cual se establecieron líneas comunes de juicio y expectativas.

REFORMA INSTITUCIONAL: CONTINUIDAD Y CAMBIO

La modernización de la economía coreana, en el sentido de un cambio institucional hacia la liberalización económica y una mayor separación entre el poder político y los boyantes dueños del capital, empezó una nueva etapa a principios de la década de 1980, en parte como un reacomodo para hacer frente al nuevo ambiente externo. Las reformas neoliberales del gobierno de Chun Doo-hwan cambiaron la relación entre los grupos económicos privados y la burocracia, al disolver gran parte de la coalición desarrollista.³⁸ Por ejemplo, un número mayor de tecnócratas neoliberales fueron incorporados a las principales agencias económicas; la mayoría de ellos habían estudiado o regresado de universidades estadounidenses;³⁹ además, el conocimiento de Chun sobre las teorías económicas era insuficiente para entender la complejidad de la nueva realidad estructural.⁴⁰ El presidente ponía más atención en la estabilidad macroeconómica y “aco-

³⁷ Sin embargo, Hahm (“The Confucian Tradition and Economic Reform”, *op. cit.*) tiene una perspectiva diferente sobre el papel de la ética confuciana luego de analizar que era más bien el caso opuesto lo que trajo consigo la modernización en Corea; esto es, mediante la disolución de instituciones confucianas y su visión del mundo.

³⁸ Moon, “The Demise of a Developmentalist State?”, *op. cit.*

³⁹ Chung, “Presidential Decisionmaking and Bureaucratic Expertise in Korea”, *op. cit.*

⁴⁰ *Idem.*; véase además Clifford, *Troubled Tiger: Businessmen, Bureaucrats, and Generals in South Korea*, *op. cit.*, cap. 13.

gió a los monetaristas neoconservadores, que habían sido minoría en los regímenes anteriores, y los ascendió a posiciones de importancia en el nuevo gobierno”.⁴¹

La apertura económica en la década de 1980 significó una relativa reducción de la capacidad intervencionista del gobierno en temas económicos y el gradual desmantelamiento de los instrumentos de coerción y apoyo. Como consecuencia, los siguientes gobiernos no pudieron mantener el sistema regulatorio “para supervisar al capital, lo que alteró los cimientos de la competencia justa en el mercado”.⁴² Una de las acciones más representativas fue la privatización de los bancos comerciales, entre 1981 y 1983, que disminuyó la habilidad del gobierno para asignar recursos financieros. Tal acción relajó uno de los mecanismos más poderosos para controlar a los grupos privados.

Las políticas de liberalización y desregulación continuaron durante el régimen de Chun Doo-hwan basadas en motivaciones económicas y políticas. Una serie de reformas fueron diseñadas para restablecer la eficiencia económica y purgar a las grandes corporaciones privadas. Con la creencia de que el tamaño de los conglomerados les daba poder económico, el cual estropeaba el apoyo popular y ponía la supervivencia del régimen en riesgo, era políticamente razonable llevar a cabo un planteamiento *antichaebol*. Con tal estrategia, Chun buscaba “mostrar una imagen limpia y revolucionaria” y ganar la simpatía de la nueva clase media que estaba marginalizada de la economía política.⁴³ Sin embargo, el marco institucional y las capacidades de los conglomerados ya eran diferentes; en consecuencia, la hostilidad contra tales intereses tuvo resultados opuestos a los deseados.

⁴¹ Moon, “The Demise of a Developmentalist State?”, *op. cit.*, p. 70.

⁴² Yeon-ho Lee, “The Failure of the Weak State in Economic Liberalization: Liberalization, Democratization and the Financial Crisis in South Korea”, *The Pacific Review*, vol. 13, núm. 1, 2000, p. 115.

⁴³ Chung-in Moon, “Changing Patterns of Business-Government Relations in South Korea”, en Sang-yong Choi (ed.), *Democracy in Korea: Its Ideals and Realities*, Seúl, The Korean Political Science Association, 1997, p. 453.

Además, la liberalización unilateral redujo los mecanismos clave de control para el modelo desarrollista, lo que ocasionó que las reglas, la práctica y el discurso fueran inconsistentes entre sí; por ello, los choques entre los grupos económicos privados y el gobierno, así como la creciente diferenciación entre las facciones reformistas y conservadoras dentro del sector público no sólo eran evidentes, sino que además demostraban la incompatibilidad entre las instituciones formales e informales y el ambiente internacional.

La nueva ideología liberal se implantó en la estrategia de modernización. Las razones sobre por qué el modelo desarrollista tuvo que cambiar pueden encontrarse en la percepción popular de que la racionalidad de la estrategia original ya se había cumplido: la administración de la escasez y el crecimiento económico. Dado que el crecimiento brillaba por su ausencia, la legitimidad del modelo y la tolerancia de sus efectos negativos —como la concentración económica y el subdesarrollo democrático— fueron socavados. Las políticas neoliberales que favorecieron la estabilidad sobre la expansión económica supusieron un cambio en la conducta del gobierno y las compañías privadas, pero su introducción fue casi un desastre.

A pesar de que la economía se recuperó y la inflación estaba bajo control, la concentración económica seguía siendo significativa: los *chaebol* se volvieron aún más grandes y con la liberalización comercial se convirtieron en los principales importadores; además, muchas compañías vendidas bajo las instrucciones del gobierno fueron compradas nuevamente por sus antiguos dueños. Una práctica común fue establecer una estructura compleja de propiedad en la que aun cuando miembros de la familia fundadora del conglomerado no tenían cantidades significativas de acciones, las inversiones cruzadas intragrupalmente finalmente les daban posiciones de control para conducirlos a su voluntad (cuadro 3.3).⁴⁴

⁴⁴ Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes y Andrei Shleifer, “Corporate Ownership around the World”, *The Journal of Finance*, vol. 54, núm. 2, 1999, pp.

Cuadro 3.3. Propiedad de los 35 grupos económicos más grandes de Corea (%)

	1983	1987	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Proporción familiar	17.2	15.1	14.8	14.3	14.1	12.6	10.3	9.7
Otras empresas del grupo	40.0	41.1	30.0	31.3	32.9	33.5	33.1	33.1
Propiedad total dentro del grupo	57.2	56.2	44.8	45.7	47.0	46.0	43.4	42.7
Propiedad de inversionistas externos al grupo	42.8	43.8	55.2	54.3	53.0	54.0	56.6	57.3

Fuente: Organisation for Economic Co-operation and Development, *Economic Surveys: Korea*, 1996, p. 114 (con datos de Korea Fair Trade Commission).

Como se verá en el siguiente capítulo, a pesar de que los *chaebol* tenían prohibido poseer sus propios bancos, la privatización de la banca comercial dio más poder a los grupos industriales dado el relajamiento de la política de racionalización del crédito; además, la reforma para hacer más transparentes las transacciones financieras no fue aprobada por la Asamblea Nacional.⁴⁵ Conjuntamente, la liberalización financiera permitió la entrada de nuevos participantes en el sector –como las instituciones no bancarias y los bancos mercantiles– en los que los *chaebol* no tenían restringido participar.⁴⁶

471-517; Dong-Woon Kim, “Interlocking Ownership in the Korean Chaebol”, *Corporate Governance: An International Review*, vol. 11, núm. 2, 2003, pp. 132-142.

⁴⁵ Clifford, *Troubled Tiger...*, *op. cit.*, cap. 16; Moon, “Changing Patterns of Business-Government Relations in South Korea”, *op. cit.*

⁴⁶ Esto se exacerbó aún más en la década de 1990 debido a que varias licencias para bancos mercantiles fueron concedidas a los *chaebol*, lo que eliminó simultáneamente las capacidades de monitoreo del gobierno. Véase Elizabeth Thurbon, “Two Paths to Financial Liberalization: South Korea and Taiwan”, *The Pacific Review*, vol. 14, núm. 2, 2001, pp. 241-267; Yung-chul Park, “Korea: Development and Structural Change of the Financial System”, en Hugh T. Patrick y Yung-chul Park

No obstante el éxito inicial de la reestructuración económica en cuanto a su propósito de frenar la inflación y traer estabilidad macroeconómica, hubo problemas en el desempeño económico, al punto que a mediados de la década de 1980 la economía y el régimen estaban al borde del colapso en medio de la turbulencia política. Un golpe de suerte salvó al régimen: “La coincidencia de las llamadas ‘tres bajas’ (bajos precios del petróleo, bajas tasas de interés y bajas tasas de cambio) fue propicia para el fuerte crecimiento de las exportaciones, y los precios macroeconómicos se estabilizaron al seguir las reformas neoliberales realizadas por Chun”.⁴⁷ Como se mencionó en el capítulo 1, las condiciones externas aminoraron la percepción de urgencia de las reformas y los intereses creados no tuvieron que cambiar; en suma, las reformas al marco institucional del Estado desarrollista tuvieron resultados contradictorios con aquellos esperados por los reformadores; de hecho, los problemas que se tenía la intención de resolver persistieron y los agentes a quienes se les tenía en la mira adquirieron mayor autonomía y fortaleza.

Cambio en las instituciones políticas

Como ya es casi conocimiento común, la rápida industrialización en las décadas de 1960 y 1970 fue posible por la centralización del poder político y económico. Mi aportación a este debate es destacar que uno de los instrumentos que el gobierno tenía para demostrar su poder era el régimen de propiedad, el cual describo como una institución política. El papel de las instituciones políticas como los sistemas o regímenes de propiedad fue fundamental para la concentración del

(eds.), *The Financial Development of Japan, Korea, and Taiwan: Growth, Repression, and Liberalization*, Nueva York, Oxford University Press, 1994, pp. 165–187.

⁴⁷ Moon, “Changing Patterns of Business-Government Relations in South Korea”, *op. cit.*, p. 462.

poder económico a través de la relación triangular entre el gobierno, los *chaebol* y la banca comercial. Como veremos en los casos de estudio en capítulos subsiguientes, los patrones de interacción creados por el marco institucional del Estado desarrollista fueron difíciles de modificar de la noche a la mañana.

Desde finales de la década de 1980, el contenido de la política económica exterior coreana fue sujeto a importantes modificaciones, a pesar de que la seguridad económica mantuvo su relevancia política.⁴⁸ La nueva estrategia de ligar a la economía coreana con la economía internacional fue principalmente una iniciativa doméstica. La importancia del factor internacional se encuentra en la percepción que la élite gobernante tenía sobre la posibilidad de sostener la estabilidad política del régimen y mantener el proceso de transformación; por ello, a pesar de actos importantes de “indisciplina” de los ya grandes y relativamente bien organizados grupos industriales, el gobierno coreano de la década de 1980 todavía tenía importante influencia en el comportamiento de estos conglomerados.⁴⁹ El caso que más se conoce es el del grupo zapatero Kukje, cuyas operaciones principales radicaban en Busan –bastión opositor al gobierno central de Chun Doo-hwan–, el cual cayó de la gracia del gobierno en 1985 y se le dejó a su suerte.⁵⁰

De la mano con las transformaciones económicas de la década de 1980 y los conflictos concomitantes de los marcos mentales, las instituciones políticas también experimentaron un proceso de acelerado cambio, especialmente después del clímax del movimiento demo-

⁴⁸ Véase de Christopher Dent, “What Difference a Crisis?”, *op. cit.*, y *The Foreign Economic Policies of Singapore, South Korea and Taiwan*, Cheltenham, Edward Elgar, 2002.

⁴⁹ Ed Paisley, “Unguided Missiles: South Korean Conglomerates Challenge Bureaucrats”, *Far Eastern Economic Review*, 9 de junio de 1994, pp. 66-67.

⁵⁰ Prácticamente, toda la literatura sobre la economía política del modelo desarrollista coreano hace mención de este caso. Véase también “Kukje Collapse Hurts South Korea Port”, *Los Angeles Times*, 28 de marzo de 1985 [articles.latimes.com/1985-03-28/business/fi-29276_1_footwear, consultado el 29 de agosto de 2013.]

crático de 1987 y 1988.⁵¹ Las instituciones políticas abrieron canales formales e informales de participación, expresión y demanda para un mayor número de actores socioeconómicos.⁵² Los *chaebol* se volvieron políticamente activos, y desafiaron el aparato gubernamental sólo luego que el gobierno los hizo blanco de la reforma, a principios de la década de 1980. Los grandes conglomerados se involucraron más en la política, en un periodo en que las presiones democráticas de la sociedad también crecieron. No era un secreto que muchos *chaebol* financiaron partidos políticos y campañas proselitistas a cambio de contratos para grandes proyectos de infraestructura.⁵³ En la década de 1980, por primera vez los conglomerados demostraron mayor autonomía, en una confrontación abierta y defensiva contra los intentos del régimen de Chun Doo-hwan para reformar el sector corporativo,⁵⁴ lo cual llevó a un sutil pero progresivo decaimiento de la jerarquía tradicional. Como se apuntó en los capítulos anteriores, los cambios institucionales de carácter formal, iniciados desde la década de 1970, y el surgimiento de nuevas prácticas corporativas debido a los avances tecnológicos y organizacionales de la creciente complejidad del sistema productivo, fueron dando como resultado una gradual recomposición de los marcos mentales, que buscarían eventualmente un nuevo esquema de reglas. Las nuevas reglas establecidas en la década de 1980, no obstante su intención disciplinaria, propiciaron el fortalecimiento de los agentes que buscaba amansar, esto debido a los legados e inercias institucionales del Estado desarrollista.

⁵¹ Oh, *Korean Politics...*, *op. cit.*

⁵² Yeon-ho Lee, "The Limits of Economic Globalization in East Asian Developmental States", *The Pacific Review*, vol. 10, 1997, pp. 366-390.

⁵³ Chan-wook Park, "Partisan Conflict and Immobilism in the Korean National Assembly: Conditions, Processes, and Outcomes", en Sang-yong Choi (ed.), *Democracy in Korea: Its Ideals and Realities*, Seúl, The Korean Political Science Association, 1997, pp. 295-327.

⁵⁴ Moon, "Changing Patterns of Business-Government Relations in South Korea", *op. cit.*

En suma, el cambio en las reglas no siempre tuvo los resultados esperados en Corea, ya que la combinación de factores internos y externos estableció circunstancias adversas para la reforma. Sólo pudieron llevarse a cabo cambios parciales en la estructura económica. Esto muestra que, a pesar de la tradición de un gobierno fuerte, no había garantía de superar la resistencia al cambio en los marcos mentales y la conducta habitual, sin importar los alegados beneficios de la reforma. De esto se desprende la idea de que la eficiencia en la introducción de las reformas, así como la oposición, dependen de una combinación de factores que incluyen no sólo el ambiente apropiado, sino también la evolución de las fuerzas socioeconómicas, el liderazgo y las inercias burocráticas.⁵⁵ Estos factores definen, a su vez, las variantes entre los marcos institucionales sectoriales.

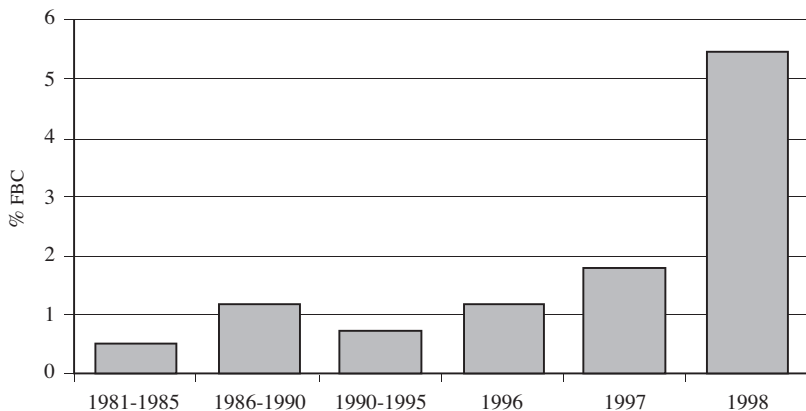
LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN DE INVERSIÓN EXTRANJERA EN COREA

El trasfondo de la actitud nacionalista hacia la inversión extranjera

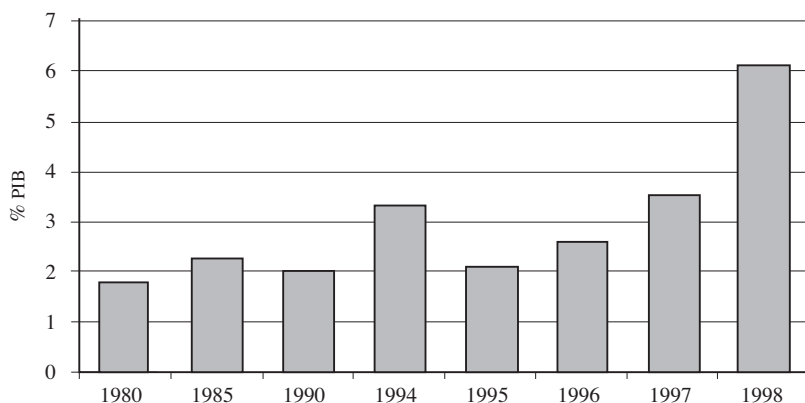
La industrialización de Corea no adoptó la inversión extranjera como vehículo clave para financiar el desarrollo económico, al menos en su etapa inicial. El arreglo institucional del Estado desarrollista excluyó a los capitales extranjeros de cualquier participación significativa en la economía coreana, e impidió que se convirtieran en actores con intereses creados en la política doméstica. El rol marginal de la inversión extranjera directa como porcentaje de la formación de capital bruto fijo (gráfica 3.1) y un patrón similar en la posesión de acciones como porcentaje del producto interno bruto (gráfica 3.2) demuestran este hecho.

⁵⁵ Especialmente en el nivel intermedio de la burocracia, el cual mantuvo cierta distancia de los intereses particulares de políticos y organizaciones internacionales, tales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos e incluso el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico. Véase Dent, "What Difference a Crisis?", *op. cit.*, p. 291.

Gráfica 3.1. Flujo de la inversión extranjera directa como porcentaje de formación bruta de capital, 1981-1998 (%)



Gráfica 3.2. La inversión extranjera directa en acciones, como porcentaje del producto interno bruto, 1980-2004 (%)



Fuente: UNCTAD, *World Investment Report*, varios números. También Oh Yul Kwon, *Foreign Direct Investment in Korea: A Foreign Perspective*, Seúl, Korea Economic Research Institute, 2003, p. 22.

A principios de la década de 1980, Corea emergía como un actor notable en el comercio internacional; simultáneamente, sin embargo, su reputación nacionalista y su gobierno con inclinaciones proteccionistas también atraían la atención de los extranjeros. La hostilidad hacia las actividades de la inversión extranjera era una franca realidad.

La propia experiencia coreana y aquella de otros países en desarrollo respecto de la dependencia económica y tecnológica de las compañías multinacionales influyó de manera importante en la percepción sobre la inversión extranjera y sus efectos en el desarrollo de las industrias nacionales en el largo plazo.⁵⁶ Ciertamente, el capitalismo echó raíces en Corea pero el gobierno mantuvo gran parte de las compañías internacionales a raya a través de restricciones formales e informales; en cambio, el financiamiento para el desarrollo vino de otras fuentes, principalmente de la deuda.⁵⁷

El discutir las políticas de inversión extranjera directa en Corea naturalmente conlleva a incluir la política industrial y los *chaebol* en la escena.⁵⁸ La política económica exterior estaba estrechamente vinculada con la política industrial a través del desarrollo de las industrias nacionales, cuyo principal objetivo era exportar.⁵⁹ Como se mencionó, uno de los principales instrumentos de disciplina o autoridad fue el control de los recursos financieros. Bajo la dirección de la élite gobernante, el sistema bancario canalizó el capital disponible a las compañías privadas. El mercado de capital se mantuvo subdesarrollado, así que el gobierno intervenía continuamente en los

⁵⁶ T. Jefferson Coolidge, Jr., “The Realities of Korean Foreign Investment Policy”, *Asian Affairs*, núm. 12, 1981, pp. 370-385.

⁵⁷ Kim, “Foreign Capital in Korea’s Economic Development”, *op. cit.*, p. 29; Lee, *Foreign Capital in Economic Development*, *op. cit.*

⁵⁸ Juan Felipe López Aymes, “Automobile, Information and Communication Technology and Space Industries as Icons of South Korean Economic Nationalism”, *Pacific Focus*, vol. 15, núm. 2, 2010, pp. 289-312.

⁵⁹ Russell Mardon, “The State and Effective Control of Foreign Capital: The Case of South Korea”, *World Politics*, núm. 43, 1990, pp. 111-138.

asuntos internos de las compañías.⁶⁰ El diseño de las políticas y la toma de decisiones relativa a la inversión extranjera se centralizaron en el Buró de Planeación Económica, el Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Industria y Comercio.⁶¹

Este modelo implicaba que los sectores corporativo y financiero estaban subordinados a los principales objetivos políticos del gobierno, mientras que la participación de empresas extranjeras en el mercado doméstico estaba restringida.⁶² En consecuencia, las empresas coreanas no estaban sujetas a los estándares internacionales. Los costos de riesgo y transacción fueron absorbidos por el gobierno,⁶³ el cual previno tanto pequeñas como grandes bancarrotas al rescatar empresas de manera rutinaria mediante la reducción de impuestos o el aplazamiento de deudas,⁶⁴ y también al forzar a algunas grandes corporaciones a hacerse cargo de las compañías en problemas. El otorgamiento de crédito y las prácticas corporativas se ajustaron a esta racionalidad, prefiriendo la expansión y el incremento en la proporción de mercado, más que las ganancias *per se*.⁶⁵ Como con-

⁶⁰ Woo, *Race to the Swift...*, *op. cit.*, pp. 174-175.

⁶¹ Byung-sun Choi, "The Structure of the Economic Policy-Making Institution in Korea and the Strategic Role of the Economic Planning Board", en Gerald E. Caiden y Bun-woong Kim (eds.), *A Dragon's Progress: Development Administration in Korea*, Connecticut, Kumarian Press, 1991, pp. 95-106; Mason *et al.*, *The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea*, *op. cit.*; Lee, *Foreign Capital in Economic Development*, *op. cit.*, pp. 40-46.

⁶² Mikyung Yun, "Foreign Direct Investment and Corporate Restructuring after the Crisis", en Stephan Haggard, Euisung Kim y Wonhyuk Lim (eds.), *Economic Crisis and Corporate Restructuring...*, *op. cit.*, p. 258.

⁶³ Peter M. Beck, "Foreign Direct Investment in Korea: From Exclusion to Inducement", en Korea Economic Institute of America (ed.), *Korea and the Asian Economic Crisis: One Year Later*, Washington, Korea Economic Institute of America, 1998, p. 223; Park, "Korea...", *op. cit.*

⁶⁴ Meredith Woo-Cumings, "Miracle as Prologue: The State and the Reform of the Corporate Sector in Korea", en Joseph E. Stiglitz y Shahid Yasuf (eds.), *Rethinking the East Asian Miracle*, Nueva York, World Bank-Oxford University Press, 2001, p. 358.

⁶⁵ Stijn Claessens, Simeon Djankov y Larry Lang, *East Asian Corporates:*

secuencia, las compañías privadas no desarrollaron el sistema de valores de las economías de mercado en las que supuestamente priva la racionalidad y el riesgo calculado; igualmente, en cuanto la sobrediversificación y las inversiones cruzadas, cada grupo desarrolló durante los años de industrialización una red impenetrable bajo la estructura piramidal de propiedad, con el fundador-dueño-presidente de la compañía a la cabeza.⁶⁶

Barreras formales e informales de la inversión extranjera directa

El modelo de desarrollo y las estructuras y prácticas corporativas prevalecientes a lo largo de más de dos décadas crearon barreras institucionales formales e informales a la inversión extranjera directa. El control legal sobre el capital extranjero y la tecnología fue establecido bajo la Ley de Incentivos para el Capital Extranjero de 1961 y sus subsecuentes revisiones, aunque obtuvo resultados mediocres.⁶⁷

Growth, Financing, and Risks over the Last Decade, Washington, World Bank-Policy Research Department, 1998; Woo-Cumings, “Miracle as Prologue”, *op. cit.*; Yung-chul Park, “The Development of Financial Institutions and the Role of Government in Credit Allocation”, en Lee-jay Cho y Yoon-hyung Kim (eds.), *Economic Development in the Republic of Korea*, Honolulu, East-West Center, 1991, pp. 45-72.

⁶⁶ Richard M. Steers, Yoo-keun Shin y Gerardo R. Ungson, *The Chaebol: Korea's New Industrial Might*, Nueva York, Harper & Row, 1989; Seongmin Yoo, “Chaebol in Korea: Misconceptions, Realities, and Policies”, trabajo presentado en la 6th Annual Convention of the Congress of Political Economists, Seúl, 5-10 de enero de 1995; Kooyul Jung y Soo-young Kwon, “Ownership Structure and Earnings Informativeness: Evidence from Korea”, *The International Journal of Accounting*, vol. 37, núm. 3, 2002, pp. 301-325; Hicheon Kim, Robert E. Hoskisson, Laszlo Tihanyi *et al.*, “The Evolution and Restructuring of Diversified Business Groups in Emerging Markets: The Lessons from Chaebols in Korea”, *Asia Pacific Journal of Management*, núm. 21 2004, pp. 25-48; Sea-jin Chang, “Ownership Structure, Expropriation, and Performance of Group-Affiliated Companies in Korea”, *The Academy of Management Journal*, vol. 46, núm. 2, 2002, pp. 238-253.

⁶⁷ Mardon, “The State and Effective Control of Foreign Capital”, *op. cit.*, p. 116.

La Ley fue revisada después de la ejecución del segundo plan quinquenal, en 1966, y dio mayor importancia a la calidad en lugar de la cantidad del capital extranjero; además, desarrolló un “sistema positivo” bajo el cual la inversión extranjera estaba permitida sólo en aquellos sectores industriales que estuvieran incluidos en la lista.⁶⁸ La mayoría de los incentivos para atraer capital extranjero fueron confinados a objetivos de desarrollo y seguridad del gobierno, y dictados desde la política industrial.⁶⁹ El esquema preferido era admitir la inversión extranjera directa en forma de propiedad minoritaria en *joint-venture*, para favorecer la participación de las compañías que podían contribuir con nuevas tecnologías y producir derrames favorables en la economía, pero que no competían directamente con las empresas locales.⁷⁰

Para inicios de la década de 1970, el gobierno coreano se fue haciendo cada vez más nacionalista y consideró que los efectos de la inversión extranjera en la economía no eran necesariamente en el mejor interés de la autonomía política y económica. Como parte de la lógica nacionalista del gobierno de Park Chung-hee (1961-1979), la industria pesada y la química fueron apoyadas intensivamente, en especial después del aviso del gobierno de Richard Nixon, a principios

⁶⁸ Chan-jin Kim, “Foreign Investment Law of Korea”, en Chan-jin Kim (ed.), *Business Laws in Korea*, Seúl, Panmun Book Company, 1988, pp. 186-209.

⁶⁹ Las áreas privilegiadas eran la industria electrónica, de construcción de bancos, acero, maquinaria y petroquímica. Véase Christopher Dent, “Transnational Capital, the State and Foreign Economic Policy: Singapore, South Korea and Taiwan”, *Review of International Political Economy*, vol. 10, núm. 2, 2003, pp. 247, 253-254; Bohn-young Koo, *Industrial Structure and Foreign Investment: A Case Study of Their Interrelationship in Korea*, Documento de trabajo núm. 8402, Seúl, Korean Development Institute, 1984, p. 7.

⁷⁰ Duk-choong Kim y Dongsuk Suh, “Financial Liberalization and Korean Corporations’ Financing Policy for Globalization”, *Journal of Asian Economics*, vol. 9, núm. 1, 1998, pp. 31-66; Won-young Lee, *Direct Foreign Investment in Korea: Pattern, Impacts, and Government Policy*, Documento de trabajo núm. 8706, Seúl, Korea Development Institute, 1987, pp. 36-37, 47.

de la década de 1970, de que Asia tendría que ver más por su propia seguridad. Esto propició el establecimiento de una nueva directriz de inversión extranjera por el Buró de Planeación Económica, que consistió en preferencias sectoriales y asignación de montos mínimos de inversión. “El propósito básico era asegurar que la inversión extranjera estuviera dirigida a aquellos sectores de la industria que fueran deseables y favorables al desarrollo de la economía coreana y que al menos 50% de las acciones permanecieran en manos coreanas por el mayor tiempo posible”.⁷¹

Después de las dificultades domésticas derivadas del impulso a las industrias pesada y química, y en respuesta a la presión extranjera, particularmente desde Estados Unidos, el gobierno introdujo una reforma importante para dar forma a la nueva Ley de Incentivos para el Capital Extranjero, en 1984. Una diferencia significativa con los regímenes anteriores de inversión extranjera fue el cambio de listas positivas a listas negativas, mediante las cuales cualquier inversión que no estuviera específicamente restringida o prohibida estaba, en principio, permitida; sin embargo, si la inversión era realizada fuera de la Ley de Incentivos (principalmente confinada a la promoción de exportaciones o la sustitución de importaciones o a proyectos localizados en zonas de exportación)⁷² no serían elegibles para los incentivos previstos por la ley.⁷³ Para 1988, de los 999 sectores industriales incluidos en la Clasificación Estándar Industrial para inversionistas extranjeros, más de 76% estaban abiertos a éstos y 92.5% del sector manufacturero estaba totalmente liberalizado. El número total de sectores prohibidos en esa época era 51, la mayoría en áreas de agricultura, transportes y servicios.⁷⁴ A pesar de este esfuerzo con-

⁷¹ Kim, “Foreign Investment Law of Korea”, *op. cit.*, pp. 191-192.

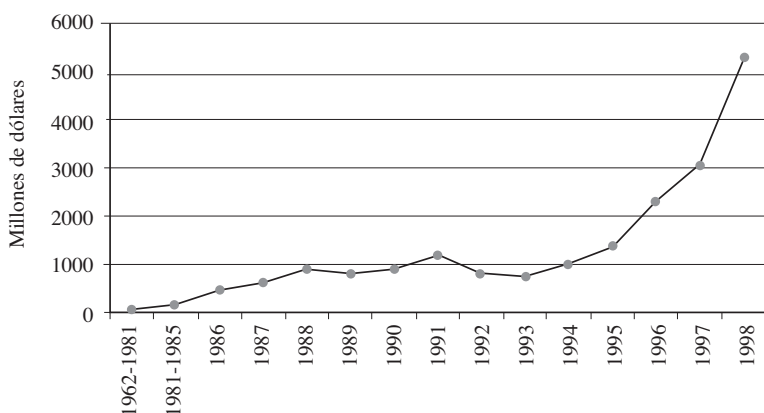
⁷² Seung-jin Kim, *Attracting Foreign Direct Investment: Prospects and Policy Implications*, Documento de trabajo núm. 9910; Seúl, Korean Development Institute, 1999, p. 9.

⁷³ Kim, “Foreign Investment Law of Korea”, *op. cit.*, p. 197.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 200.

siderable para liberalizar los flujos de capital extranjero, no hubo un gran incremento en la inversión extranjera directa agregada durante la década de 1980 (gráfica 3.3). Para explicar por qué sucedió eso es necesario tomar en cuenta otros factores, como las barreras informales a las compañías extranjeras.

Gráfica 3.3. Flujo de la inversión extranjera directa, 1962-1998
(promedio de periodos 1962-1981 y 1981-1985; con base en el promedio de arribo anual; millones de dólares)



FUENTE: Ministerio de Finanzas y Economía (solicitud especial del autor).

Las barreras informales eran variadas y entre las que más vale la pena mencionar están los sentimientos antiextranjeros, la estructura organizacional de las grandes compañías y la reticencia del enfoque nacionalista dentro del gobierno y burocracia coreanas. A pesar de que la repatriación de ganancias estaba legalmente garantizada, los extranjeros eran a menudo vistos con recelo y sus actividades consideradas invasivas; al parecer, esta percepción predominaba en varios círculos del gobierno. El acceso a la economía coreana por medio de la adquisición de acciones y bonos no sólo era visto con aversión, sino también estaba sujeto a restricciones formales e informales

por el Buró de Planeación Económica, el Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Comercio e Industria mediante “recomendaciones” para limitar las acciones de propiedad si la inversión extranjera era aceptada.⁷⁵

La segunda barrera informal a la inversión extranjera directa fueron las estructuras y prácticas corporativas prevalecientes. Este problema tiene múltiples ángulos, pero sobresalen dos elementos relativos a la propiedad. En conjunto, la propiedad piramidal y la inversión cruzada crearon prácticas administrativas y contables opacas;⁷⁶ este factor hacía difícil calcular el valor de las compañías coreanas,⁷⁷ lo que desincentivaba a los inversionistas extranjeros a tomar cualquier riesgo.⁷⁸ A la luz de estas condiciones, la contribución de las compañías extranjeras a la promoción de una cultura empresarial favorable y una cultura corporativa eficiente fue positiva pero marginal.⁷⁹

A pesar de los esfuerzos para modernizar el régimen de inversión extranjera directa, no hubo un incremento significativo sino hasta mediados de la década de 1990. Aparte de las estructuras y prácticas corporativas, las inercias burocráticas siguieron siendo un obstáculo para los inversionistas extranjeros. El papeleo, los trámites y procedimientos administrativos, que consumían tiempo y dinero, fueron considerados molestos cuellos de botella, e influyeron negativamente en las decisiones de inversión.⁸⁰ Estos obstáculos eran a menudo per-

⁷⁵ Con la Ley de Incentivos para el Capital Extranjero de 1984, el Ministerio de Finanzas conserva la facultad de controlar la inversión extranjera directa, pues cada inversión debía ser reportada al ministerio para su aprobación.

⁷⁶ Yun, “Foreign Direct Investment and Corporate Restructuring after the Crisis”, *op. cit.*, p. 234.

⁷⁷ Beck, “Foreign Direct Investment in Korea”, *op. cit.*, p. 227.

⁷⁸ Chung-in Moon y Jongryn Mo, “Business-Government Relations under Kim Dae-Jung”, en Stephan Haggard, Euisung Kim y Wonhyuk Lim (eds.), *Economic Crisis and Corporate Restructuring...*, *op. cit.*, p. 129.

⁷⁹ Koo, *Industrial Structure and Foreign Investment...*, *op. cit.*, p. 50.

⁸⁰ Kim y Suh, “Financial Liberalization and Korean Corporations’ Financing

cibidos como sesgos culturales y nacionalistas, reflejados en la falta de interés de los funcionarios del gobierno para cooperar y apoyar a las empresas extranjeras.⁸¹

Podría decirse que la actitud hacia la inversión extranjera comenzó a cambiar a finales de la década de 1980, principalmente bajo la influencia de tres factores. El primero fue las Olimpiadas de 1988, que llevó a una reconsideración del estatus internacional de la economía coreana y su mercado; además, conforme Corea comenzó a abrir su mercado y éste se hizo más grande, el ingreso disponible del consumidor coreano también creció y la industria se hizo más sofisticada, así que más y más gente comenzó a interesarse. El segundo factor que el gobierno coreano no pudo ignorar fue la diplomacia comercial del gobierno de Estados Unidos, que ejerció presión hacia Corea a través de su representante de comercio y de la American Chamber of Commerce, a la cual se adicionó presión similar de los países europeos. El tercer factor fue la mayor participación en la toma de decisiones y diseño de políticas de los burócratas con ideas liberales y la comunidad empresarial, que tenía “más oportunidades para contactar, familiaridad y conocimiento de las empresas extranjeras”, puesto que fueron educados en universidades de Estados Unidos y habían experimentado la vida fuera del país.⁸² Para principios

Policy for Globalization”, *op. cit.*, pp. 48-49; Sung-hoon Lim, *Strategies for Inducing Investment: One Year after Korea’s Economic Crisis*, Seúl, Kotra, 1999, p. 53; Yun, “Foreign Direct Investment and Corporate Restructuring after the Crisis”, *op. cit.*, p. 239.

⁸¹ [ustr.gov/Document_Library/Reports_Publications/2004/2004_National_Trade_Estimate, no disponible] Sección de Corea. El United States Trade Representative reportó que, en 2004, Corea todavía mostraba “barreras estructurales y culturales” a la inversión extranjera (p. 309).

⁸² Véase de Se-young Ahn, “Multinational Corporations and Host Country Receptivity: Perceptions from Three Asian Countries”, *The Multinational Business Review*, vol. 12, núm. 2, 2004, pp. 17-36, y en colaboración con Bang-nam Jeon, “The Association of Individual Attributes with Attitudes toward Foreign Firms: A Korean Case Study”, *Journal of Asian Business*, vol. 17, núm. 1, 2001, p. 45.

de la década de 1990, un grupo sustancial de burócratas, académicos y empresarios con este perfil estaba completamente incorporado a las esferas pública y privada.

LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL DE LAS REFORMAS BAJO EL GOBIERNO DE KIM YOUNG-SAM (1993-1998)

La visión del gobierno de Kim Young-sam respecto de su estatus internacional fue mejorar la imagen de Corea como una potencia exportadora, así como ser un caso ejemplar de transformación política y económica. Para atraer la inversión extranjera, Corea tuvo que desarrollar un ambiente atractivo; sin embargo, tal persecución fue a costa del poder del gobierno.

Con su activismo en la nueva Organización Mundial de Comercio y la preparación de Corea para entrar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, el régimen de Kim Young-sam adaptó el modelo de desarrollo y crecimiento en línea con las condiciones que estas organizaciones multilaterales imponían; por ejemplo, convertirse en la segunda nación asiática en unirse a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos requirió una gran apertura del mercado financiero doméstico entre 1993 y 1994, así como la eliminación de la asignación directa de créditos del Ministerio de Finanzas.⁸³ Con el Plan Quinquenal de Liberalización

⁸³ La decisión de fusionar el Buró de Planeación Económica con el más conservador Ministerio de Finanzas, en 1994, ha sido interpretada como un intento de reducir el poder de este ministerio al incorporar una agencia independiente de la influencia de los *chaebol*. Véase C. S. Eliot Kang, “Segyehwa Reform of the South Korean Developmental State”, en Samuel S. Kim (ed.), *Korea's Globalization*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, pp. 92-93. La fusión generó un conflicto dentro del nuevo ministerio, llamado Ministerio de Finanzas y Economía, que tuvo implicaciones negativas para las capacidades de vigilancia financiera y monetaria del gobierno. Véase también: Woo-Cumings, “Miracle as Prologue”, *op. cit.*, p. 362.

en la Inversión Extranjera, en 1993, y sus revisiones subsecuentes, el gobierno de Kim dio pasos importantes para la reducción de sectores restringidos y facilitó la liberalización de los flujos de capital, además de aumentar gradualmente los topes de inversión extranjera directa en industrias estratégicas; en diciembre de 1996 se permitieron las fusiones y adquisiciones amistosas.⁸⁴ También el sector financiero se abrió en áreas como el manejo del tipo de cambio, la adquisición de préstamos del extranjero por instituciones financieras locales, el establecimiento de instituciones financieras no bancarias, la colocación de fondos y la coordinación de inversión;⁸⁵ subsecuentemente, la regulación del mercado de capitales fue ajustada para adaptarse a los estándares internacionales y la ley de competencia también fue reforzada.⁸⁶

Al mismo tiempo que Kim Young-sam se forjaba una reputación como político “globalista”, intentó, como sus predecesores, romper con los vínculos tradicionales entre el gobierno y las empresas; sin embargo, como ellos, no logró erradicar dichos vínculos, principalmente por las implicaciones políticas que traería una ejecución cabal de los mecanismos del mercado. Además, bajo la creencia común de que los *chaebol* eran “demasiado grandes para quebrar” (“*too-big-to-fail*”), los conglomerados siempre asumieron que el gobierno no los abandonaría. Al final, el presidente Kim fracasó en la tarea de disminuir el poder político y económico de los *chaebol*.

Como Kim Young-sam no pudo deslindar sus cálculos políticos del legado de la alianza desarrollista,⁸⁷ su gobierno sucumbió a la tradición política de apoyar los intereses de las grandes empresas, y,

⁸⁴ Esto fue un requisito de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Las fusiones y adquisiciones no estaban permitidas antes de 1996.

⁸⁵ Kim y Suh, “Financial Liberalization and Korean Corporations’ Financing Policy for Globalization”, *op. cit.*; Thurbon, “Two Paths to Financial Liberalization”, *op. cit.*

⁸⁶ Woo-Cumings, “Miracle as Prologue”, *op. cit.*, p. 361.

⁸⁷ Especialmente, el principio de que el gobierno absorbería los riesgos de la transformación económica.

a veces, las dejó simplemente hacer lo que querían. La diferencia con el pasado fue que el gobierno restringió su propio involucramiento económico a términos de la conducción del mercado, así que su capacidad se redujo a resolver eventualidades políticas específicas; en consecuencia, las acciones del gobierno acentuaron el carácter ad hoc y oportunista de su intervención.

En este ambiente de negocios, los inversionistas extranjeros no sólo carecían de capacidad para influir en la reestructuración corporativa de Corea, sino que además fueron desalentados a invertir en proyectos de largo plazo por las reglas, formales e informales, que tan notoriamente favorecían a los conglomerados locales. En este aspecto, “las fuerzas del mercado, incluido el capital extranjero, no operaban de manera suficiente como para asegurar la competitividad y reducir las distorsiones estructurales de la economía”⁸⁸

Resulta interesante que antes de la crisis económica de 1997, la gobernabilidad corporativa no fuera un tema de debate en Corea.⁸⁹ La agenda de reforma estaba más enfocada en los problemas económicos de concentración, sobreexpansión, corrupción, etcétera; su contenido reflejaba una visión incompleta del problema general de la estructura de propiedad, así como de los obstáculos políticos al buscar cambios institucionales que afectarían fuertes intereses.

Para mediados de la década de 1990 tanto las instituciones financieras locales como los inversionistas extranjeros habían elegido invertir en instrumentos de corto plazo, mientras los grandes con-

⁸⁸ Barry Gills y Dongsook S. Gills, “Globalization and Strategic Choice in South Korea: Economic Reform and Labor”, en Samuel S. Kim (ed.), *Korea's Globalization*, *op. cit.*, p. 45

⁸⁹ Myeong-hyeon Cho, “Reform of Corporate Governance”, en Stephan Haggard, Euysung Kim y Wonhyuk Lim (eds.), *Economic Crisis and Corporate Restructuring...*, *op. cit.*, p. 28; Kyeong-won Kim, *Post-Crisis Transformation of the Korean Economy: A Review from 1998 to 2002*, Seúl, Samsung Economic Research Institute, 2003, p. 74; Wonhyuk Lim, “The Emergence of the Chaebol and the Origins of the Chaebol Problem”, en Stephan Haggard, Euysung Kim y Wonhyuk Lim (eds.), *Economic Crisis and Corporate Restructuring...*, *op. cit.*, p. 48.

glomerados coreanos tomaban ventaja del relajamiento del sistema financiero para continuar con su expansión, la cual requería de financiamiento de largo plazo. El intento de seguir una transición rápida y deliberada de un capitalismo dirigido a una economía de mercado había creado un vacío de regulación prudencial y de mecanismos de supervisión, mientras que la retirada manifiesta del gobierno de la economía llevó a la indisciplina de las empresas.⁹⁰ El gobierno reformista posiblemente subestimó la profundidad de las raíces de la cultura empresarial coreana creada durante el proceso de desarrollo; en contra de las expectativas, los grupos financieros e industriales no fueron restringidos por el mercado. Para estos actores, la liberalización significaba nuevas oportunidades para expandirse y abarcar rangos más grandes de actividades sin un cambio en el sistema de gobernabilidad corporativa.

En suma, hay al menos cuatro razones para explicar la insuficiencia de los logros de las reformas de Kim Young-sam: *a*) la desregulación del sistema financiero y la privatización de los bancos dio más autonomía a los conglomerados para recaudar fondos;⁹¹ *b*) el gobierno no pudo adaptarse a su papel de árbitro, en línea con la complejidad y el crecimiento del sistema económico coreano, y renunció a sus mecanismos de monitoreo;⁹² *c*) el hábito de la estrategia orientada a resultados (crecimiento económico) en lugar de someterse a las reglas formales y los mecanismos de mercado (oferta-demanda, precio) obstaculizó la asimilación completa de las reformas y el compromiso de los líderes empresariales, y *d*) el régimen de inversión extranjera todavía tenía varios obstáculos que impedían que la inversión extranjera directa se convirtiera en una fuerza disciplinaria

⁹⁰ Kang, “Segyehwa Reform of the South Korean Developmental State”, *op. cit.*, p. 94; Lee, “The Failure of the Weak State in Economic Liberalization”, *op. cit.*

⁹¹ Hahm, “The Government, the Chaebol and Financial Institutions before the Economic Crisis”, *op. cit.*

⁹² Ha-joon Chang y Jang-sup Shin, *Restructuring Korea Inc.*, Londres, RoutledgeCurzon, 2003.

para las grandes empresas locales.⁹³ Las reformas para reparar los efectos negativos de la estrategia de desarrollo resultaron en un conjunto de reglas complejas y difíciles de coordinar, que complicaron los esfuerzos y capacidades del gobierno para monitorear, supervisar y controlar a los grupos económicos.⁹⁴

Para concluir este capítulo, cabe regresar a la cuestión de si el nacionalismo es un discurso que invoca a la nación para beneficio de intereses particulares o un mecanismo defensivo para el país. Una respuesta parcial es que el nacionalismo puede considerarse tanto una máscara de los intereses económicos como patriotismo genuino, pero que el resultado en términos de crecimiento económico en Corea fue positivo, a fin de cuentas. El análisis de los casos sectoriales desarrollados en los capítulos 4 y 6 sugiere que, cuando menos para Corea, las estrategias políticas y de negocios fueron compatibles durante el periodo del Estado desarrollista, pues algunos grupos obtuvieron grandes beneficios gracias al nacionalismo económico predicado por el gobierno y secundado por la comunidad empresarial y, al mismo tiempo, el país pudo modernizarse y “despegar” gracias a las políticas industriales. Esto, se arguye con frecuencia, fue a expensas de la competencia económica interna, el respeto por los derechos humanos y el desarrollo de un sistema político democrático; sin embargo, a la luz de los logros económicos en cuanto al crecimiento industrial y la disminución de la pobreza, probó ser efectivo.

Este capítulo describió la evolución del régimen de inversión extranjera directa en Corea. Como era previsible, de acuerdo con el argumento sobre el cambio institucional armónico explicado en

⁹³ Beck, “Foreign Direct Investment in Korea”, *op. cit.*; Kim, *Attracting Foreign Direct Investment*, *op. cit.*; Yun, “Foreign Direct Investment and Corporate Restructuring after the Crisis”, *op. cit.*

⁹⁴ Kang, “Segyehwa Reform of the South Korean Developmental State”, *op. cit.*; Lee, “The Failure of the Weak State in Economic Liberalization”, *op. cit.*; Woo-Cumings, “Miracle as Prologue”, *op. cit.*; Kihl, *Transforming Korean Politics...*, *op. cit.*

los primeros dos capítulos, la política de inversión extranjera como una institución política evolucionó junto con los marcos mentales de los líderes económicos y políticos en el transcurso de las décadas de 1980 y 1990. Se expusieron además los factores informales que mantuvieron al capital extranjero al margen, tales como las estructuras corporativas y las actitudes nacionalistas persistentes en la burocracia; empero, las políticas nacionalistas y los sentimientos no fueron exclusivos de los funcionarios de gobierno. Muchas firmas también desarrollaron estrategias y sentimientos nacionalistas, a veces incluso mostraron un muy fuerte compromiso por la localización nacional de sus actividades productivas y redes de proveeduría; como se mostrará en el siguiente capítulo, un caso ejemplar es Hyundai Motors. Así que, cuando se trata de propiedad, algunos *chaebol*, como el grupo Hyundai, fueron especialmente celosos en el resguardo del control corporativo, lo cual estaba alineado con los objetivos del gobierno de desarrollar una economía nacional autónoma. Mi observación es que las políticas nacionalistas del Estado desarrollista se reflejaron en las prácticas de negocios y estructuras de propiedad de los *chaebol*; se trata de un legado institucional que hizo que varios dueños del capital asumieran el interés nacional como su propio interés empresarial.

El siguiente capítulo analiza los casos de tres sectores económicos. Explora también cómo las circunstancias mencionadas y la estructura institucional general, en la que se insertó un particular andamiaje de reglas, afectaron la economía política de cada sector. El examen histórico describe, a grandes rasgos, algunos aspectos de las etapas tempranas del desarrollo, especialmente de las décadas de 1980 y 1990; el capítulo servirá para esclarecer las condiciones que procedieron a la crisis económica que golpeó a Corea en 1997.

4. TRES CASOS DE LIBERALIZACIÓN Y CAMBIO INSTITUCIONAL

En el capítulo anterior se presentó un panorama general de la economía política coreana con cierto interés en asuntos políticos, culturales y económicos relevantes para el tema y cómo cada uno afectó el proceso de cambio institucional en la década de 1980. Aunque sólo se hicieron algunas referencias sobre las condiciones internacionales, no quiere decir que fueran irrelevantes, pues el contexto externo y las coyunturas tuvieron peso en función de cómo los hacedores de política en Corea y los líderes empresariales los percibían, y las percepciones se construían según el marco mental dominante desarrollado durante el periodo de industrialización.

El legado de los marcos institucionales del periodo desarrollista tuvo consecuencias no intencionadas sobre los objetivos de las reformas al sistema de reglas sobre inversión extranjera; además, el proceso de liberalización económica no presentó el mismo patrón entre los sectores económicos e industriales, sino una mezcla de efectos en el comportamiento empresarial, en buena medida debido a los atributos de cada sector y al tipo de régimen de propiedad en cada caso. Lo que cabe observar entonces es que los regímenes de propiedad variaban de acuerdo con la naturaleza del sector, aunque en general el gobierno coreano imponía sus preferencias al crear industrias fuertes y relativamente independientes de las transnacionales. La evolución institucional de los tres sectores económicos analizados demuestra que la influencia de las empresas extranjeras no fue significativa en las primeras etapas de la liberalización; en general, su presencia fue marginal, y aquí se argumenta que el grado

de penetración dependía de la naturaleza del sector económico y sus características institucionales.

El propósito de esta sección es revelar la variedad de políticas al considerar el cambio institucional en tres sectores económicos diferentes: la industria automotriz, la banca comercial y las telecomunicaciones básicas. Los estudios de caso demuestran que las particularidades institucionales de cada sector los afectan de manera distintiva, a pesar del hecho de que la economía política coreana atravesó por cambios institucionales importantes a lo largo de las décadas de 1980 y 1990; en los tres casos, varias expresiones de autonomía y soberanía fueron constantemente articuladas y los esfuerzos de mayor apertura eran confrontados con desgano. Asimismo, se observa que la resistencia al cambio institucional varía de acuerdo con la naturaleza, historia, valor estratégico y características del sistema de propiedad en cada sector económico. En todos los casos, el asunto de la propiedad fue crítico para el éxito o fracaso del ajuste.

Las siguientes secciones analizan el desarrollo de cada sector desde una perspectiva histórica, comenzando con algunas notas sobre el periodo de las décadas de 1960 y 1970 como antecedentes. El estudio se expande en el tema de la evolución institucional, la interacción con el gobierno y el papel de la inversión extranjera durante la década de 1980 y hasta 1997. El capítulo 6 considera la evolución institucional posterior a la crisis de 1997.

LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ

La evolución de la industria automotriz coreana e instituciones relacionadas

La historia de la industria automotriz coreana es algo reciente: mientras algunas fábricas de componentes y talleres de reparación existían en la década de 1950 (incluso durante el periodo colonial

japonés), fue en la de 1960 que el gobierno puso en marcha un proyecto de ensamblaje de vehículos; desde entonces, la industria ha crecido rápidamente. En la actualidad, Corea está entre los primeros cinco productores de vehículos automotores y Hyundai-Kia, su principal exponente en el mercado nacional e internacional, está sólo detrás de Toyota, General Motors y Volkswagen.¹ Los factores que hacen del desarrollo automotriz coreano una historia de éxito son la guía del gobierno, el compromiso del capital local –notablemente el grupo Hyundai y su fundador– y el marco institucional, que incluye la política industrial y las leyes específicas de promoción de ese sector. El propósito y el carácter de las instituciones se hizo cada vez más nacionalista conforme las élites políticas y económicas ganaban más experiencia acerca de cómo tal industria oligopólica funcionaba.

Sin embargo, la historia también refleja periodos de aprendizaje mediante prueba y error. En el comienzo, el intento de consolidación de la industria automotriz alrededor de una empresa, Shinjin, y la meta de 90% de contenido local para 1967, no funcionaron. Esto se debió en parte a que Shinjin y sus socios japoneses no estaban comprometidos con la localización. En 1967, el gobierno le aprobó licencias adicionales a Hyundai, entre otros, pero sin fondos directos del gobierno;² al año siguiente, Hyundai Motors Company formalizó su sociedad con Ford, aunque de manera paralela siguió minuciosamente las iniciativas del gobierno para mejorar la locali-

¹ Seung-il Jeong, *Crisis and Restructuring in East Asia: The Case of the Korean Chaebol and the Automotive Industry*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2004, p. 10; Marc Lautier, “The International Development of the Korean Automobile Industry”, en Frederique Sachwald (ed.), *Going Multinational: The Korean Experience of Direct Investment*, Londres-Nueva York, Routledge, 2001, p. 207. Véase también el sitio de la International Organization of Motor Vehicle Manufacturers [oica.net/, consultado el 30 de agosto de 2013.]

² Jeong, *Crisis and Restructuring in East Asia...*, *op. cit.*, p. 138; Seok-jin Lew, “Bringing Capital Back In: A Case Study of the South Korean Automobile Industrialization”, tesis de doctorado, Yale University, 1992, p. 139.

zación de los suministros y la maquinaria. Los planes subsecuentes tenían como objetivo explícito transformar gradualmente la industria, a fin de pasar de ensambladores a constructores, y fortalecer los requisitos para una completa localización de los componentes más importantes para 1972, así como promover la especialización. Si estos requisitos no eran satisfechos, el gobierno amenazaba con revocar las licencias;³ este nuevo objetivo resultó difícil de alcanzar porque los consorcios existentes restringían el intercambio de tecnologías clave.

Dentro del marco del Plan para la Industria Pesada y Química, de 1973 –el llamado “*Big Push*” o “gran empuje”, en adición a los esquemas de protección de la industria automotriz–, el gobierno prometió recompensar con apoyo financiero y fiscal a la compañía con mejor desempeño en el proyecto de desarrollar un “automóvil nacional”.⁴ Hyundai Motors fue la única empresa que pudo cumplir los requisitos y las preferencias de la política (localización y exportación), por lo que ganó el derecho monopólico para producir motores.⁵

A pesar de que las restricciones a la inversión extranjera directa

³ Jeong, *Crisis and Restructuring in East Asia...*, *op. cit.*, pp. 94, 114.

⁴ El automóvil nacional debería tener derechos de propiedad completos para exportarse libremente.

⁵ Ambas compañías tenían metas opuestas en cuanto a las estructuras de producción y distribución, y la brecha no logró reducirse. Mientras que Ford intentaba incrementar su red global de proveedores utilizando una firma coreana, Hyundai Motors pretendía convertirse en una compañía automotriz que pudiera controlar toda la cadena productiva. Lew, “Bringing Capital Back In...”, *op. cit.*, p. 78, 80; Richard Doner, “Limits of State Strength: Toward an Institutional View of Economic Development”, *World Politics*, vol. 44, núm. 3, 1992, p. 41; Jeong, *Crisis and Restructuring in East Asia...*, *op. cit.*, p. 115. Hyundai Motors contrató una firma italiana para el diseño del chasis y la estilización, mientras que a Mitsubishi Motors se le licenció para la tecnología de producción de motores a cambio del pago de regalías. De esta manera, Hyundai Motors pudo resolver el problema de la transferencia de tecnología sin conceder autonomía gerencial y fue capaz de producir el automóvil local bajo las especificaciones del Ministerio de Comercio e Industria.

fueron reforzadas en otros sectores a lo largo de la década de 1970, su participación fue hasta cierto punto aceptada en la industria automotriz; de hecho, el gobierno intentó promover las alianzas entre las armadoras de autos locales y extranjeras, aunque también se establecieron algunas guías para el capital accionario extranjero, la transferencia de tecnología, la provisión de materias primas y la asignación de créditos. Sin embargo, las compañías automotrices foráneas, incluidos dos jugadores globales –General Motors y Ford–, no estaban interesadas en cumplir los objetivos de localización ni dispuestas a compartir sus tecnologías clave y canales de distribución para mejorar la base industrial de Corea.⁶ De esta manera, la alianza General Motors-Corea⁷ fue fundada según los intereses particulares de la primera; por ello, cuando Daewoo adquirió 50% de las acciones correspondientes a la anterior sociedad coreana de General Motors-Corea, en 1978, también heredó las restricciones administrativas, tecnológicas y estructurales de sus antecesores.⁸ Como resultado, aparte de la estrategia nacionalista y de autosuficiencia de la política para impulsar la industria pesada y su intención de generar una amplia red nacional de suministros, el plan de incrementar el contenido nacional fue obstaculizado principalmente por la falta de voluntad de las manufactureras extranjeras para acatar los planes del gobierno.⁹

⁶El problema de ser ensambladores de automóviles extranjeros, ya sea para el mercado local o de exportación, es que esa localización debe cumplir con los requisitos de los fabricantes extranjeros, lo que reproduce el esquema de dependencia tecnológica, logística y organizacional. Walden Bello y Stephanie Rosenfeld, *Dragons in Distress: Asia's Miracle Economies in Crisis*, San Francisco, Institute for Food and Development Policy, 1990, p. 137.

⁷En 1972, Shinjin acordó una asociación 50-50 con General Motors; se creó así General Motors-Korea.

⁸Lew, “Bringing Capital Back In...”, *op. cit.*, pp. 43-44; Jeong, *Crisis and Restructuring in East Asia...*, *op. cit.*, p. 140.

⁹Jeong, *ibid.*

*La política industrial y las relaciones gobierno-empresas
en la industria automotriz en la década de 1980*

A principios de la década de 1980, el nuevo régimen militar de Chun Doo-hwan buscó un ajuste estructural que incluía la racionalización industrial y la reducción del costoso exceso de capacidad instalada. La industria automotriz fue blanco de esa política, influida por las nuevas prioridades de estabilización y reducción de la inflación, al intentar forzar que el capital local y extranjero se fusionaran.¹⁰ El intento de fusionar Hyundai Motors y General Motors-Corea fracasó básicamente porque ni las empresas coreanas ni las estadounidenses estaban dispuestas a subordinar el control directivo, y porque General Motors rechazó cooperar conforme las instrucciones del gobierno.

El fracaso para reestructurar la industria automotriz reflejó la capacidad limitada del gobierno para llevar a cabo las transformaciones institucionales.¹¹ Dos cuestiones quedaron de manifiesto: la división ideológica dentro de la élite gobernante y la imposibilidad de condicionar al capital extranjero. Por un lado, aunque la racionalización era una meta en común, el gobierno estaba dividido entre los neoliberales y los otros grupos desarrollistas, que defendían, respectivamente,

¹⁰ Seok-jin Lew, "Democratization and Government Intervention in the Economy: Insights on the Decision-Making Process from the Automobile Industrial Policies", en Chung-in Moon y Jongryn Mo (eds.), *Democracy and the Korean Economy*, Stanford, Hoover Institution Press-Stanford University, 1999, pp. 135-170; Jeong, *Crisis and Restructuring in East Asia...*, *op. cit.*

¹¹ Doner sostiene que esa racionalización requiere de un Estado (gobierno) fuerte ya que las consecuencias distributivas hacen que tales políticas sean políticamente difíciles de llevar a cabo. Así, el apoyo a la racionalización debe incluir dos requisitos: la colaboración de grandes grupos industriales y coaliciones políticas nacionales favorables como muestra el caso coreano; sin embargo, la coalición también estaba formada por capital local y, en las circunstancias particulares de la industria automotriz, fue bastante difícil garantizar su obediencia al nuevo gobierno que, de hecho, estaba dividido. Doner, "Limits of State Strength...", *op. cit.*, p. 414.

la ventaja comparativa estática y dinámica.¹² Tal fragmentación redujo la capacidad del gobierno para forzar a los actores económicos a obedecer su mandato. Al final, la segunda posición prevaleció, hecho que reflejó la fuerza de la facción conservadora; en esta ocasión, el modo autoritario de establecer una nueva organización industrial por decreto fracasó.

Por otro lado, el rechazo de General Motors a cumplir los planes oficiales significó que la imposición de los intereses del gobierno era impracticable con las empresas extranjeras, especialmente con las grandes manufactureras; además, el intento de alterar la estructura de propiedad de las manufactureras para hacer frente a los problemas de la sobrecapacidad creada por la política de fomento a la industria pesada (de 79% en 1979 a 40% en 1980) parecía no tomar en cuenta la incompatibilidad de las estrategias de las empresas locales y las extranjeras, especialmente la de Hyundai Motors, pues, si el gobierno la hubiera apoyado para tomar el control de los bienes de General Motors-Corea, eso hubiera implicado una confiscación indirecta, que habría dañado la reputación del gobierno de garantizar la seguridad de los derechos de propiedad. El tradicional ejercicio de poder sobre los sectores económicos fue entonces cada vez más inviable dada la posición de las manufactureras extranjeras y la resistencia del capital local.

Desde que la racionalización de la industria automotriz fracasó, a principios de la década de 1980, la evolución institucional en el sector siguió un patrón mixto, de continuidades e interrupciones. Por un lado, los ajustes del sector se debieron a una acción deliberada del gobierno; este hecho representa una continuidad sobresaliente de las prácticas tradicionales del desarrollismo. Por otro lado, la interacción tradicional entre las empresas y el gobierno, mediante mecanismos de exclusión e inclusión creados por la política industrial y las leyes relacionadas, fue desafiada por los cambios de mentalidad y de actitudes originados

¹² Lew, "Democratization and Government Intervention in the Economy...", *op. cit.*

por las nuevas capacidades y la autonomía de los agentes económicos, lo cual modificó la base del modelo desarrollista. Aunque los cálculos económicos concluyeron que la racionalización de la industria automotriz era necesaria para evitar el colapso total, ningún desastre ocurrió a pesar del fracaso de la política. Esto se dio por varias coyunturas externas favorables a mediados de la década de 1980, que impulsaron la exportación de autos coreanos a Estados Unidos y diluyeron temporalmente la sensación de crisis y la necesidad de reformas.¹³

*Reformas a la política industrial:
la reconfiguración de las instituciones formales*

A principios de la década de 1980 ocurrió un gran cambio en el paradigma de desarrollo, para dar paso a la dominación del neoliberalismo. A este ambiente internacional debe agregarse la turbulencia económica y política con que Corea arrancó la década, por la cual se esperaban grandes cambios. Fue a principios de 1986 cuando uno de esos cambios ocurrió: la promulgación de la Ley para el Desarrollo Industrial, que amalgamó las siete leyes que promovían industrias específicas durante el periodo del “gran empuje” en la década anterior. La industria automotriz fue identificada como una de las industrias emergentes o “en ascenso” y estuvo sujeta a medidas de reestructuración, aunque se le dio un periodo de gracia para ajustarse al ambiente externo mediante la protección temporal del mercado.¹⁴

¹³ Eun-mee Kim, *Big Business, Strong State: Collusion and Conflict in South Korean Development, 1960-1990*, Nueva York, State University of New York Press, 1997, p. 182; Chung-in Moon, “Changing Patterns of Business-Government Relations in South Korea”, en Sang-yong Choi (ed.), *Democracy in Korea: Its Ideals and Realities*, Seúl, The Korean Political Science Association, 1997, p. 462.

¹⁴ Lew, “Democratization and Government Intervention in the Economy...”, *op. cit.*, p. 155; Ha-joon Chang, *The Political Economy of Industrial Policy*, Nueva York, St. Martin, 1994, p. 7.

Varios puntos diferenciaron este nuevo acercamiento de los intentos anteriores para inducir las reformas. El Ministerio de Comercio e Industria estableció periodos límite a las empresa para recibir asistencia gubernamental —entre dos y tres años— con el objetivo de ganar competitividad internacional a través de una racionalización planeada.¹⁵ Mientras tanto, la competencia fue regulada y los subsidios e incentivos fiscales incluidos para estimular la inversión y el consumo internos. Vale la pena hacer notar que el debate alrededor de la protección, la productividad y la escala óptima de producción no se concentró en las ventajas comparativas o en cómo los mecanismos del mercado serían introducidos en el proceso de reestructuración a través de la racionalización, o siquiera si la industria automotriz coreana era económicamente viable; en cambio, los diseñadores de políticas identificaron la manufactura de autos como una “industria ganadora” y se aseguraron de que así fuera mediante la nueva política industrial.¹⁶

Otra característica de la Ley fueron los cambios en el rol del gobierno y sus procedimientos,¹⁷ pues especificaba que el apoyo industrial sería indirecto y la intervención orientada a las funciones, en lugar de ser discrecional y concentrada en la industria; la asistencia considerada era para la investigación y desarrollo, y la capacitación del personal en todas las industrias. A pesar del enfoque interactivo entre el capital local y el gobierno en respuesta a la demanda de apertura política, el Ministerio de Comercio e Industria continuó siendo

¹⁵ Lew (“Democratization and Government...”, *op. cit.*, p. 156) comenta que el debate sobre el periodo de ajuste (es decir, el apoyo y protección parcial) fue acordado en tres años, a pesar de que a otros sectores sólo se les concedieron dos. Sugirieron algunas divisiones dentro del Ministerio de Comercio e Industria, incluso se les proporcionó más tiempo, pero las quejas a ese tipo de apoyo asimétrico hicieron políticamente inviables esas sugerencias.

¹⁶ Danny Leipziger, *Korea: Managing the Industrial Transition*, Washington, World Bank, 1987, vol. 2, pp. 89-90.

¹⁷ Chang, *The Political Economy of Industrial Policy*, *op. cit.*

el principal agente del Estado a cargo de reestructurar las políticas en el sector automotriz.¹⁸

Aparte de la racionalización institucional de concentrar la política y la ley en un solo instrumento, la sustancia sólo cambió ligeramente, lo suficiente para modificar los patrones negativos del desarrollismo en cuanto a la relación empresa-gobierno.¹⁹ En general, la nueva ley no fue un arreglo ortodoxo de la racionalización económica, sino más bien reflejo de los conflictos ideológicos del paradigma desarrollista. En contraste con los intentos de reestructuración económica, entre 1980 y 1981, el cambio de forma fue ir “*de lo extralegal a lo legal*”;²⁰ de ahí en adelante, mientras la tendencia a la apertura y liberalización ganaba más aceptación, la racionalización fue poco a poco dejada a las fuerzas del mercado.

El carácter renovado de la política industrial bajo el marco de la Ley para el Desarrollo Industrial, aunque todavía acusaba una injerencia sustancial del gobierno en la economía, estableció el inicio de una etapa de transición en la economía política de Corea. El gobierno tenía la intención de preparar a los agentes económicos, incluido el sector automotriz, para la competencia externa, al disponer de mecanismos temporales para controlar la entrada al mercado, la expansión, la especialización y los precios, así como la modernización de la tecnología. Naturalmente, el cambio a una política industrial no discrecional y funcional gradualmente removió la intervención directa, así como las capacidades de monitoreo del gobierno sobre los *chaebol* en general y las empresas automotrices en particular.

El marco de la ley estableció que, para 1990, las restricciones legales en la entrada y expansión serían eliminadas. En consecuencia, este cambio institucional, más las reformas al sector financiero y la

¹⁸ Lew, “Democratization and Government Intervention in the Economy”, *op. cit.*, p. 152.

¹⁹ Chang, *The Political Economy of Industrial Policy*, *op. cit.*

²⁰ Lew, “Democratization and Government Intervention in the Economy”, *op. cit.*, p. 149, *itálicas en el original*.

privatización bancaria, no dejó muchos mecanismos para domar las ambiciones de los *chaebol* de crecer y diversificarse. Cuando los periodos de protección y restricción llegaban a su fin, los *chaebol* ya estaban preparados para incursionar en nuevas industrias; por ejemplo, después de varios intentos, el grupo Samsung obtuvo su licencia para manufacturar vehículos de pasajeros, en 1994, a pesar de la fuerte oposición de los competidores.²¹

El caso de Samsung hace evidente la erosión de la autonomía desarrollista de la presidencia y de la división ministerial, así como las posiciones ideológicas conflictivas dentro de la burocracia. Como en los conflictos ideológicos de principios de la década de 1980, la preferencia por la política de desregulación en favor de la libre entrada, apoyada por el Buró de Planeación Económica, chocó con la tradición regulatoria en favor de la especialización del Ministerio de Comercio e Industria. El gobierno estaba, otra vez, atrapado en la contradicción entre las demandas económicas, sociales y políticas.

*La importancia de la propiedad y el desarrollo tecnológico:
relaciones de Hyundai Motors y Daewoo Motors
con el capital extranjero*

Ciertamente, la política industrial y el involucramiento del gobierno en el sector automotriz fueron cruciales en su desarrollo inicial, pero los intereses de los agentes económicos también fueron decisivos.²² El contexto institucional creado por el gobierno a través de las políticas industriales en el sector automotriz le dio a Hyundai Motors y Daewoo

²¹ A finales de la década de 1980, Samsung construyó una fábrica de vehículos comerciales en Taegu, la ciudad natal de Roh Tae-woo; asimismo, planeó construir la nueva planta de vehículos de pasajeros en Pusan, la ciudad natal de Kim Young-sam. Ninguno de ellos pudo negarse.

²² Kwon-hyung Lee, "A Misunderstood Success: The Impact of Industrial Policy on the Korean Car Industry", *SOAS Economic Digest*, vol. 2, núm. 2, 1998.

Motors la oportunidad para aprovechar la ventaja de la protección de ese mercado y condiciones favorables para obtener licencias.²³ Lo que estaba en el fondo del proceso era la estructura de propiedad y la preferencia por mantener la gestión empresarial independiente de los extranjeros.²⁴ La promoción de las exportaciones fue la política más importante, para la cual fueron establecidos varios incentivos materiales, y aunque estas condiciones institucionales eran iguales para las dos compañías, cada una tomó un camino diferente. La variación se basó en la estrategia corporativa, que reflejaba los orígenes de cada conglomerado. Tanto la política de exportaciones como la estrategia corporativa individual contribuyeron a establecer diferentes grados de intensidad de lo que Doner²⁵ llamó “nacionalismo industrial” y, por ello, los distintos patrones de interacción con las compañías extranjeras.

La preferencia por la autonomía fue construida sobre tres pilares: la estructura de propiedad, el estilo de administración y la filosofía de los dueños fundadores. Sin duda, el apego a la autonomía habría de afectar la relación de cada empresa con las compañías multinacionales del ramo. Tanto la diversificación de los proveedores de insumos como los acuerdos técnicos que no comprometieran la independencia gerencial fueron siempre preferidos.²⁶ Tal filosofía y estrategia ciertamente tenían el respaldo de un ambiente institucional favorable, gracias a la política industrial y el apoyo presidencial. El grupo Hyundai tradicionalmente ha sido el más interesado en preservar la autonomía corporativa, no sólo de la participación extranjera sino también de

²³ Doner, “Limits of State Strength...”, *op. cit.*, p. 418.

²⁴ El gobierno recomendó a las empresas nacionales que el porcentaje de acciones que una empresa extranjera pudiera poseer no sobrepasara de 50%; Lee, “A Misunderstood Success...”, *op. cit.*

²⁵ Doner, “Limits of State Strength...”, *op. cit.*, p. 427.

²⁶ Hyundai Motors buscó socios extranjeros para el motor y diseño, así que sostuvo negociaciones con Volkswagen y, por supuesto, con Ford; en ambos casos fue imposible llegar a un acuerdo sobre la estructura administrativa y de dirección. Véase *ibid.*, p. 418; Bello y Rosenfeld, *Dragons in Distress...*, *op. cit.*, p. 134; Jeong, *Crisis and Restructuring in East Asia...*, *op. cit.*

las otras empresas coreanas; para lograrla, su fundador, Chung Juyung, consideró que las compañías de Hyundai deberían respaldarse lo más posible entre sí. La estructura de propiedad de Hyundai Motors, como en otros *chaebol*, evidenció el patrón piramidal donde el fundador generalmente toma las decisiones más importantes.²⁷

Sin embargo, no todos los conglomerados en Corea tenían la misma perspectiva nacionalista que el gobierno desarrollista o siquiera la familia Chung en el grupo Hyundai; de hecho, a Daewoo Motors no le preocupaba desarrollar su propia tecnología. En contraste, el avance tecnológico e independencia de Hyundai Motors estaban estrechamente conectados a un plan de largo plazo para sobrevivir a la competencia global. La lógica era ganar independencia en componentes clave, ya que era crucial ampliar el mercado exportador; por ello, la política de independencia (empresarial, gerencial y tecnológica) de Hyundai Motors fue favorecida por la política industrial y el enfoque exportador: su estrategia de negocios era depender lo menos posible de la asistencia extranjera mediante instalaciones para la investigación y desarrollo, y llevar a cabo ciclos de “diseño-construcción-prueba” dentro de la misma empresa.²⁸

²⁷“Las decisiones cotidianas sobre el funcionamiento del grupo se realizan en un Comité Directivo que consta de ocho ejecutivos clave, de los cuales la mitad son familiares del fundador que administra las principales subsidiarias. Un gran número de familiares del fundador están involucrados en la gestión de las empresas de Hyundai. La mayoría de los ejecutivos que no pertenecen a la familia son individuos que han construido sus carreras en Hyundai”, Tony Michell, *Chaebol 2000: The Post Chaebol Era*, Seúl, Korea Associates Business Consultancy, 2000, Profiles-01 Hyundai Group (B), p. 17. Véase también: Stijn Claessens, Simeon Djankov y Larry Lang, *East Asian Corporates: Growth, Financing, and Risks over the Last Decade*, Washington, World Bank-Policy Research Department, 1998; Lew, “Bringing Capital Back In...”, *op. cit.*, p. 73; Richard M. Steers Yoo-keun Shin y Gerardo R. Ungson, *The Chaebol: Korea's New Industrial Might*, Nueva York, Harper & Row, 1989, pp. 37-38.

²⁸ Bello y Rosenfeld, *Dragons in Distress...*, *op. cit.*, pp. 134-135; Young-suk Hyun, “The Road to Self-Reliance: New Product Development of Hyundai Motor Company”, manuscrito, 1995; Jeong, *Crisis and Restructuring in East Asia...*, *op. cit.*, pp. 123, 178.

Daewoo siguió la estrategia opuesta; en la lógica de su dirección era más importante ponerse al día rápidamente sin importar su dependencia tecnológica de General Motors; además, no estableció convenios de capacitación ni involucró a sus ingenieros en el diseño de los productos, como lo hizo Hyundai Motors, y como no desarrolló su propia tecnología, sus modelos no eran exportados a Europa o Estados Unidos porque la sociedad con General Motors lo impedía. Lo que es más, Daewoo Motors no podía recibir mucha ayuda del gobierno, ya que su estructura de propiedad no respondía al sentido nacionalista de la política industrial.

En 1992, Daewoo compró 50% de las acciones del *joint-venture* de General Motors; con ello, se terminó la sociedad de 14 años y los 20 años de presencia de General Motors en Corea. Finalmente, Daewoo estaba en condiciones institucionales de expandirse y General Motors no lo podría impedir. El nuevo ambiente institucional de *laissez faire*, el *boom* de inversión en todo el mundo en la década de 1990 y las oportunidades de crecimiento prometedoras en el este de Europa contribuyeron a apuntalar los planes de expansión de Daewoo; sin embargo, quería estar a la altura de los grandes fabricantes de automóviles sin sacudirse de la dependencia tecnológica que restringía a la empresa. Aun después de la independencia administrativa respecto de General Motors y el incremento de personal en actividades de investigación y desarrollo, no perdió su dependencia del extranjero. Esto tuvo consecuencias negativas; en el capítulo 6 se analizan.

BANCA COMERCIAL

Evolución del sistema bancario contemporáneo

Como la industria automotriz, el sector bancario también ha experimentado una fuerte intervención del gobierno con consecuencias encontradas: fue benéfica para canalizar el escaso capital al proceso

de industrialización que ayudó a Corea a modernizarse, pero tuvo consecuencias dañinas en el mejoramiento futuro del sector al retrasar el desarrollo de prácticas administrativas para atender las necesidades de estructuras industriales avanzadas; en conjunto, el rol de las instituciones financieras extranjeras fue marginal y, por ello, tuvo una influencia política mínima hasta mediados de la década de 1990.

Durante el gobierno de Park Chung-hee, los préstamos bancarios estaban fincados en la política industrial, por lo que la distribución de créditos favorecía las actividades destinadas a la exportación o relacionadas con la exportación.²⁹ De acuerdo con la Ley Bancaria vigente, para conceder créditos sólo se requería de colaterales que los respaldaran. Las garantías cruzadas entre empresas afiliadas del conglomerado y los bienes raíces fueron los colaterales más comunes, y el sistema permitía informalmente transacciones sin el nombre real de los participantes. Este mecanismo de evaluación de créditos facilitó las transacciones y probó ser muy conveniente para agilizar los trámites, así que se convirtió en una práctica muy usual; además, el riesgo era compartido con el gobierno, y los bancos coreanos estaban protegidos de la competencia extranjera.

Los bancos extranjeros servían básicamente como conductos para la transferencia de capital extranjero a fin de sostener el desarrollo económico y financiar la cuenta corriente.³⁰ Aun después de termina-

²⁹ Young Shim, *Korean Bank Regulation and Supervision: Crisis and Reform*, La Haya-Londres-Boston, Kluwer Law International, 2000, p. 29; Yung-chul Park y Dong-won Kim, "Korea: Development and Structural Change of the Banking System", en Hugh T. Patrick y Yung-chul Park (eds.), *The Financial Development of Japan, Korea, and Taiwan: Growth, Repression and Liberalization*, Oxford-Nueva York, Oxford University Press, 1994, pp. 188-221; Wonhyuk Lim, "Introduction", en Chung-yum Kim (ed.), *From Despair to Hope: Economic Policymaking in Korea 1945-1979*, Seúl, Korea Development Institute, 2011, pp. XI-LXIII.

³⁰ Pierre-Bruno Ruffini, "Foreign Direct Investment in Banking: A Theoretical Perspective and the Specific Case of Korea", en Sang-gon Lee y Pierre Bruno Ruffini (eds.), *The Global Integration of Europe and East Asia: Studies of Inter-*

do el régimen de Park Chung-hee, el papel de los bancos extranjeros estaba sujeto a varias restricciones;³¹ conforme Corea avanzaba a un excedente significativo en la cuenta corriente y los bancos coreanos se volvían competentes en la recaudación de fondos en el exterior, los bancos foráneos eran desplazados y eventualmente algunos dejaron el país.³²

Por dos décadas, la administración y operación de los bancos fue controlada y supervisada formalmente por el gobierno a través del Ministerio de Finanzas y del Banco de Corea, pues nombraba a todos los altos funcionarios de los bancos nacionales, aprobaba o vetaba su presupuesto anual, controlaba las tasas de interés y revisaba y aprobaba todas las peticiones para préstamos comerciales; políticamente, los bancos eran instrumentos para disciplinar a los crecientes conglomerados; en combinación, las funciones económicas y políticas de los bancos se justificaron con base en los planes de desarrollo.

De esta forma, la “triple alianza”, o la coalición desarrollista, funcionó bajo la estructura de bancos estatales y la política industrial, con el gobierno en la cúspide de la pirámide. Sin embargo, es preciso reconocer que las relaciones entre el gobierno y los bancos tuvieron un efecto negativo en el rendimiento económico del sector bancario y su comportamiento, pues “cada banco en la nación era propiedad del Estado y controlado por él, y los banqueros eran burócratas y no empresarios, por lo que pensaban en términos de PIB y no de utilidades”.³³ En consecuencia, a pesar de que el sistema bancario

national Trade and Investment, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar, 1999, p. 249.

³¹ Límites tales como operaciones en moneda local, la falta de acceso al Banco de Corea (el banco central) y la imposibilidad de emitir certificados de depósito negociables, entre otros. Véase Chung-in Moon, “The Demise of a Developmentalist State? Neoconservative Reforms and Political Consequences in South Korea”, *Journal of Developing Societies*, núm. 4, 1988, p. 74.

³² Ruffini, “Foreign Direct Investment in Banking...”, *op. cit.*, p. 250.

³³ Jung-en Woo [Meredith Woo-Cumings], *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*, Nueva York, Columbia University Press, 1991, p. 159.

era un componente clave para el modelo desarrollista, funcionó a costa de la madurez del sector financiero y ocasionó con frecuencia problemas de riesgo moral.

Privatización de la banca comercial

En parte como respuesta a las necesidades formales de los programas de estabilización y liberalización –respaldados por los créditos del Fondo Monetario Internacional–, a principios de la década de 1980 el gobierno de Chun Doo-hwan incluyó al sector bancario en la agenda de reforma al sistema financiero. Hasta principios de la década de 1980, el gobierno tenía facultades para comandar todos los aspectos del sistema bancario, así como un control minucioso de sus operaciones y políticas de crédito. En sintonía con la orientación hacia una economía de mercado, la Ley Bancaria fue revisada en 1981 a fin de allanar el camino a la privatización de los bancos ocurrida durante 1982 y 1983.

Como parte de esta desnacionalización, la revisión a la Ley Bancaria confirió más autonomía a los bancos comerciales en la gestión y asignación de créditos. El gobierno abolió formalmente las tasas preferenciales ligadas a los “créditos de políticas” (los llamados “*policy loans*”) de la banca comercial e introdujo pagarés a precios no regulados.³⁴ Para prevenir que el capital industrial se apoderara de los bancos comerciales, la Ley Bancaria mantuvo la restricción en la mayoría de las acciones de los nuevos bancos de todo el país, con un límite legal de 8% a los derechos de voto individual o corporativo. La privatización significó así la dispersión de la propiedad. A pesar de estas modificaciones, el cambio en el régimen de propiedad no estuvo acompañado por una transformación significativa de las estruc-

³⁴ Yasheng Huang y Kirsten J. O’Neil-Massaró, *Korea First Bank, Case Study 9-701-022*, Boston, Harvard Business School, 2002.

turas de gobernanza interna; por ello, el cambio en las instituciones formales no alteró efectivamente las prácticas de gobernanza de los bancos y su papel como instrumentos de las políticas del gobierno.³⁵

En vista de esto, la privatización fue más bien cosmética o, en el mejor de los casos, incompleta. Por un lado, como Park y Kim³⁶ observaron, los bancos comerciales siguieron subordinados al Ministerio de Finanzas y al Banco de Corea, ya que estas instituciones mantuvieron restricciones cruciales, como el control de tasas de interés y subsidios, que hacían a los bancos comerciales “incapaces de funcionar como instituciones privadas verdaderamente independientes”.

Por otro lado, el propósito de tener a los conglomerados industriales lejos de poder influir en las prácticas crediticias de la nueva banca privada también falló, debido a sus numerosas lagunas legales que dieron pie a su explotación. Por ejemplo, como Park y Kim³⁷ señalan: “la participación de las compañías de seguros de vida no [fueron] incluidas en [el límite de] 8% del techo de propiedad grupal y eran dueñas de muchas acciones bancarias [...] los *chaebol* controlan a las grandes compañías de seguros y, por ello, es muy común en Corea afirmar que los *chaebol* tenían una propiedad significativa sobre los bancos”. Otro mecanismo indirecto de los *chaebol* para controlar a los bancos fue el fuerte endeudamiento del sistema bancario, que hizo a los banqueros vulnerables a los intereses industriales.

Las restricciones de entrada al mercado se mantuvieron como la mayor herramienta discrecional para disciplinar a los bancos y las industrias;³⁸ la supervisión y las políticas de préstamo, entre otras

³⁵ Joon-ho Hahm, “The Government, the Chaebol and Financial Institutions before the Economic Crisis”, en Stephan Haggard, Euysung Kim y Wonhyuk Lim (eds.), *Economic Crisis and Corporate Restructuring in Korea: Reforming the Chaebol*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 79-101.

³⁶ Park y Kim, “Korea...”, *op. cit.*, pp. 195-196.

³⁷ *Ibid.*, p. 195.

³⁸ El método habitual de control de acceso al sector bancario era mediante licencias o contratos; Shim, *Korean Bank Regulation and Supervision...*, *op. cit.*, pp. 21-22.

regulaciones, se mantuvieron todavía a discreción del Ministerio de Finanzas; además, a pesar de que dicho ministerio no tenía facultades formales para nombrar a los altos ejecutivos bancarios, ejerció el derecho de hacerse cargo directo del manejo de los bancos comerciales hasta 1994.³⁹ Las leyes precedentes estipulaban que podía remover a la administración en caso de tener dificultades para restablecer operaciones; sin embargo, aun después de la reestructuración organizacional del gobierno, en 1994, ejerció un poder informal, como se refleja en la continuidad de las prácticas bancarias anteriores.

Con las reformas al sector financiero de principios de la década de 1980 y la presión de Estados Unidos, los bancos extranjeros tuvieron nuevas oportunidades de ingresar al mercado coreano a través de empresas conjuntas (*joint-ventures*). Como resultado de las negociaciones con Washington, los bancos estadounidenses lograron tener un trato nacional. Además, en 1983, el gobierno permitió la creación de dos bancos privados comerciales con características distintivas en su estructura de propiedad; el origen extranjero de estos dos bancos les dio algo de independencia, por lo que pudieron establecer un punto de referencia en operaciones eficientes y habilidades bancarias. Sin embargo, estaban sujetos a las mismas regulaciones que los otros bancos, aunque menos expuestos a las prácticas tradicionales dictadas por las reglas no escritas.

Aunque las bajas tasas de interés fueron sumamente importantes para la reorganización industrial hasta 1988, cuando fueron liberalizadas, hicieron que los activos del banco fueran bajos; además, las ganancias y rendimiento continuaron siendo reducidos por la constante manipulación informal de las tasas de interés.⁴⁰ Como resulta-

³⁹ Varios presidentes de bancos fueron funcionarios del Ministerio de Finanzas. Mark Clifford, "South Korea's Foreign Investment Boom Strains Its Finance Sector—the Limits to Growth", *Far Eastern Economic Review*, vol. 139, núm. 7, 1988, p. 227. Véase también: Shim, *Korean Bank Regulation and Supervision...*, *op. cit.*, p. 18.

⁴⁰ Para una perspectiva de economía política sobre la liberalización financiera véase Yoon Je Cho, *The Political Economy of the Financial Liberalization and*

do, los funcionarios de rangos altos y medios no tuvieron muchos incentivos para innovar y operar mediante una racionalidad basada en beneficios, como indica la ortodoxia del mercado, pero si los préstamos y proyectos fallaban no se culpaba a los funcionarios del banco, sino al Ministerio de Finanzas; por ello, esta situación se convirtió en la regla informal que sostendría la estabilidad del sistema financiero basada en la habilidad de la tecnocracia.⁴¹ Esta actitud está bien captada en la declaración de ministro Kang Kyong-shik, cuando dice: “aquellos que trabajan en la industria bancaria así como los empresarios y la gente del gobierno están tan acostumbrados a un cierto tipo de operaciones y asignación crediticia de la banca nacionalizada que no es fácil cambiar la forma en que hacen las cosas”.⁴²

Reforma financiera en la década de 1990 y el camino de ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

A finales de la década de 1980, con el impulso de la liberalización, los objetivos antiinflacionarios y el control del sector bancario, se presentaron nuevas tensiones en la economía política de Corea. Después del *boom* exportador en la segunda mitad de la década, la demanda por más y mejor desregulación aumentó. El control de la inflación se había alcanzado mediante la rigidez y un apoyo selectivo a programas de reestructuración industrial. El sector financiero en general, y el sistema bancario en particular, eran todavía bastiones de funcionarios de gobierno que se resistían a renunciar al control

Crisis in Korea, Documento de trabajo núm. 99-06, Seúl, Graduate School of International Studies-Sogang University, 1999. Véase también Shim, *Korean Bank Regulation and Supervision...*, *op. cit.*, p. 28.

⁴¹ Clifford, “South Korea’s Foreign Investment Boom Strains Its Finance Sector...”, *op. cit.*, p. 228.

⁴² Clifford cita las palabras del ministro Kang de una entrevista con *The Asian Wall Street Journal*, 11 de enero de 1983; *ibid.*, p. 207.

de tales herramientas de gobernabilidad económica. La apertura a una mayor competencia pondría en peligro la estabilidad de todo el sistema financiero y ése era un costo político que el gobierno de Roh Tae-woo (1988-1993) no estaba dispuesto a asumir. Esta situación ejemplifica la brecha generacional entre la mentalidad de los burócratas tradicionales sobre cómo comandar una economía sofisticada y la creciente presión de los nuevos tecnócratas liberales y políticos opositores.

No fue sino hasta el cambio en el liderazgo del gobierno, en 1993, cuando la nueva atmósfera política fue propicia para impulsar el cambio. Kim Youn-sam (1993-1998) parecía ser la persona apropiada para conducir el proceso y se benefició de un aura de probidad y esperanzas populares para consolidar los procesos de democratización y liberalización que habían empezado unos años antes. El presidente Kim se apropió del popular concepto de globalización y lo incorporó a su política económica exterior, conocida como *segye-hwa*, lo que mostró la inclinación de su visión hacia las reformas económicas y la nueva posición de Corea en la arena internacional.⁴³

El gobierno de Kim Young-sam solicitó formalmente la membresía a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en marzo de 1995. Se le requirió al gobierno adherirse a ciertos estándares y presentar planes más explícitos para las reformas económicas en el sector financiero y el sistema bancario. Básicamente, el objetivo fue lograr la estabilización de precios como condición para mejorar la eficiencia económica y el equilibrio macroeconómico. La independencia del Banco de Corea fue una condición esencial para alcanzar la estabilidad monetaria; la política fiscal tuvo que ser alineada, así como el mecanismo de consolidación de precios a través de la liberalización del mercado de capital. Con la adhesión a la OCDE

⁴³ Chung-in Moon y Jongryn Mo, "Korea after the Crash", *Journal of Democracy*, vol. 10, núm. 3, 1999, pp. 150-164; Young-whan Kihl, *Transforming Korean Politics: Democracy, Reform, and Culture*, Nueva York, M. E. Sharpe, 2005.

también se esperaba tener un efecto positivo en la popularidad del gobierno en el sector privado coreano; por ello, también se convirtió en un objetivo con gran valor político.⁴⁴ Finalmente, Corea, en octubre de 1996, se convirtió en el segundo país de Asia en unirse a la OCDE.

Al unirse a la OCDE, la clasificación de crédito de Corea fue elevada, así que el sector corporativo pudo acumular deuda extranjera para sus planes de expansión y diversificación. A esto contribuyó el inadecuado escrutinio de la regulación y supervisión prudencial en términos del diseño institucional y la capacidad de hacer cumplir las nuevas reglas. Lim y Hahm⁴⁵ argumentan que el problema estaba en el enfoque de las reformas financieras, ya que se concentraban en “controlar el flujo del capital extranjero más que en salvaguardar la solvencia de las instituciones financieras domésticas. El gobierno optó por una apertura gradual del mercado de capital a los inversionistas internacionales, pero descuidó el tomar medidas sustantivas para mejorar la regulación prudencial en el sistema financiero”. Por ejemplo, a pesar de existir límites para préstamos a un solo acreedor a fin de salvaguardar la exposición del banco, esas restricciones eran más bien nominales. Esto se debe a que la supervisión y las prácticas crediticias, basadas en el cumplimiento de la política económica del gobierno más que en el desempeño y viabilidad empresarial, continuaron siendo tradicionales.⁴⁶

Los planes para la reforma financiera, presentados en 1993, indicaban un programa quinquenal para la desregulación gradual del

⁴⁴ Sung-hee Jwa y Jun-il Kim, “Korea’s Economic Reform: Political Economy and Future Strategy”, en Chung-in Moon y Jongryn Mo (eds.), *Democratization and Globalization in South Korea: Assessments and Prospects*, Seúl, Yonsei University Press, 1999; John Kiechiang Oh, *Korean Politics: The Quest for Democratization and Economic Development*, Ithaca, Cornell University Press, 1999; Kihl, *Transforming Korean Politics...*, *op. cit.*

⁴⁵ Wonhyuk Lim y Joon-ho Hahm, *Financial Globalization and Korea’s Post-Crisis Reform: A Political Economy Perspective*, Documento de trabajo, Seúl, Korea Development Institute, 2005, p. 7.

⁴⁶ Shim, *Korean Bank Regulation and Supervision...*, *op. cit.*, pp. 31-32.

sector financiero. Los planes de desregulación se enfocaban en controlar la inflación como una prioridad macroeconómica, al liberalizar las tasas de interés y reducir el alcance de la intervención del sector financiero. Para Thurbon,⁴⁷ el tipo de reforma al sector financiero en Corea, después de 1993, condujo a la debilidad económica, porque fue “rápida, peligrosa y mal diseñada”; por ello, falló en valorar las capacidades tradicionales de la intervención del Estado en la economía para prevenir la crisis económica.

Por ejemplo, el enfoque gradual hacia la reforma financiera fue abandonado en parte por los compromisos adquiridos antes de la admisión a la OCDE.⁴⁸ Un tema crítico fue la falta de coordinación en los préstamos extranjeros. Hasta 1993, el gobierno asumió el control y la responsabilidad de los préstamos a través de las instituciones financieras domésticas, principalmente los bancos comerciales y los estatales especializados; después de 1993, sin embargo, Kim Youngsam permitió a las instituciones financieras “adquirir préstamos directamente del exterior, sin coordinación centralizada, llevando a una explosión de sus préstamos extranjeros”.⁴⁹ Las reformas también eliminaron las barreras de entrada a compañías financieras no bancarias y fomentaron mayor participación de capital extranjero, que se invirtió en portafolio más que en actividades productivas. Los mercados financieros y de capitales se abrieron aún más, y como resultado se admitió que se llevaran a cabo transacciones de corto plazo y con alta volatilidad.⁵⁰ Esta estructura en la inversión extranjera se convirtió en un problema debido a que los vencimientos de los préstamos extranjeros eran, sobre todo, a corto plazo.

⁴⁷ Elizabeth Thurbon, “Two Paths to Financial Liberalization: South Korea and Taiwan”, *The Pacific Review*, vol. 14, núm. 2, 2001, p. 244.

⁴⁸ Kihl, *Transforming Korean Politics...*, *op. cit.*

⁴⁹ Thurbon, “Two Paths to Financial Liberalization...”, *op. cit.*, p. 245.

⁵⁰ Thurbon, *op. cit.*, p. 246; C. S. Eliot Kang, “Segyehwa Reform of the South Korean Developmental State”, en Samuel S. Kim (ed.), *Korea's Globalization*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, p. 93.

El tipo de privatización de los bancos comerciales, combinado con la desregulación y reestructuración burocrática, tuvieron consecuencias negativas en el sistema financiero, particularmente en el comportamiento de los bancos en cuanto a la asignación de créditos. Los bancos comerciales privados no tenían accionistas mayoritarios que pudieran controlar o hacerse responsables del desempeño y eficiencia de dichos bancos. Esta característica institucional orilló a que no hubiera grandes resistencias, por lo que esta parte de la reestructuración del sector financiero fue relativamente poco problemática; sin embargo, proveyó de pocos incentivos para que los bancos desarrollaran su propia capacidad para evaluar los proyectos y sus riesgos. Además de la propiedad cruzada de las compañías financieras y los conglomerados, el vacío institucional descrito también proveyó un campo fértil para incrementar la influencia de los *chaebol*, no obstante la restricción de poseer participaciones de control en los bancos (en 1994, el techo para la propiedad individual fue reducido de 8% a 4%); esto porque la cantidad de préstamos otorgados a los *chaebol* era tan grande que las hacía “infalibles”, por lo que continuamente reforzaban el compromiso de los bancos para renovar los préstamos, y causaban efectos tales como si tuvieran derechos de voto en las políticas de crédito.

Con la segregación autoimpuesta del gobierno de sus capacidades supervisoras y la desaparición del Buró de Planeación Económica, en 1994, el sistema bancario coreano se transformó en rehén de la euforia de crédito y los planes de expansión de los *chaebol*; en suma, la inercia burocrática del comportamiento crediticio “sin preocupaciones” continuó sin mucha consideración al riesgo de incumplimiento, pero también sin objetivos desarrollistas del crecimiento económico.⁵¹

La situación de los bancos extranjeros en Corea en la primera mitad de la década de 1990 no cambió mucho y, por ello, no pudo actuar

⁵¹ Lim y Hahm, *Financial Globalization and Korea's Post-Crisis Reform...*, *op. cit.*, pp. 5, 19; Moon y Mo, “Korea after the Crash”, *op. cit.*

como una fuerza compensatoria. “Esto fue gracias a una regulación que prohibía a las instituciones financieras extranjeras controlar más de 15% del sector financiero de servicios [...] En 1996, los bancos extranjeros controlaban aproximadamente 5% de todas las acciones de los bancos, comparado con 9% en 1985”.⁵² En ese punto, tener extranjeros controlando los bancos comerciales coreanos era impensable e institucionalmente imposible.

*La reestructuración burocrática y su efecto
en la supervisión financiera*

Dentro de la racha de reformas del gobierno de Kim Young-sam le llegó a la burocracia su turno de racionalización. Después de la fusión –o más bien absorción– del Buró de Planeación Económica por el Ministerio de Finanzas, todos los poderes de regulación y supervisión fueron directa o indirectamente concentrados en el nuevo superministerio, renombrado como Ministerio de Finanzas y Economía. Este Ministerio tuvo una influencia sustancial sobre los *chaebol* y los agentes financieros, como las compañías y agencias de valores y de seguros, y los agentes no bancarios. El Banco de Corea mantuvo su influencia sobre la banca comercial, pero el Ministerio tenía poderes para regularlo y supervisarlos, y también al sistema de regulación financiera y a la banca especializada; por lo tanto, se creó un marco institucional conflictivo. La autoridad segmentada de supervisión entre el Ministerio y el Banco condujo a la rivalidad y la falta de coordinación, y aparecieron inconsistencias en la supervisión regulatoria.⁵³

La estructura dividida de regulación y supervisión de los bancos y agentes no bancarios, junto con la apertura asimétrica y la desin-

⁵² Huang y O’Neil-Massaró, “Korea First Bank”, *op. cit.*, p. 3.

⁵³ Cho, *The Political Economy of the Financial Liberalization and Crisis in Korea*, *op. cit.*; Shim, *Korean Bank Regulation and Supervision...*, *op. cit.*, p. 18.

tegración del mercado financiero, terminaron por constituirse en un marco institucional difícil de gobernar, dada la falta de un mecanismo independiente para coordinar o manejar el conflicto de intereses entre el Banco de Corea y el Ministerio de Finanzas y Economía; además, la política de no intervención y desregulación significó la falta de guía y dejó libres a fuerzas reprimidas, las cuales vieron la oportunidad para expandirse y diversificarse. En vista del conspicuo desorden y el precario desempeño económico, el gobierno de Kim Young-sam creó la Comisión Presidencial de la Reforma Financiera⁵⁴ a principios de 1997, para diseñar una extensa reforma del mercado financiero. La Comisión se creó poco después que Corea ratificara su membresía a la OCDE (de hecho, la Comisión redactó el plan de reforma e incorporó muchos de los compromisos internacionales del gobierno); sin embargo, las recomendaciones de la Comisión sólo fueron tomadas en cuenta o ejecutadas parcialmente.⁵⁵

El proceso electoral, en 1997, abrumó el liderazgo del presidente, y sus vacilaciones reflejaron las anomalías institucionales generadas por la introducción de nuevas reglas. La compleja estructura regulatoria y la inadecuada coordinación entre las agencias de supervisión llevaron a la falta de consistencia y una supervisión ineficiente. Los *chaebol* fueron temporalmente beneficiados de esta estructura y sus lagunas, lo que permitió su curso expansionista hacia la sobreinversión. La situación generada por estas prácticas, en combinación con el alboroto económico en el sureste de Asia en el verano de 1997, produjo un ambiente adverso, tanto para los bancos como los conglomerados.

⁵⁴ La Comisión se formó con los miembros del sector académico, institutos públicos de investigación e industrias con inclinaciones de ideología neoliberal.

⁵⁵ Entre las medidas para contrarrestar la amenaza de una cartera vencida masiva y la debacle de la banca, en el verano de 1997, el Ministerio de Finanzas y Economía planeó obligar a los bancos a reestructurarse y también anunció nuevas restricciones para otorgar préstamos. Al parecer, esas medidas llegaron demasiado tarde. Para conocer más detalles véase "Quaking in Seoul: now, the banks are in trouble too", *Business Week online*, 4 de agosto de 1997.

TELECOMUNICACIONES BÁSICAS

Por último, a continuación se revisa la trayectoria evolutiva del sector de telecomunicaciones básicas, el cual contrasta en varios aspectos con los dos sectores anteriores. Por telecomunicaciones básicas me refiero al sistema y operación de la red telefónica nacional y algunos de sus derivados, como la telefonía celular inalámbrica. Como muchos otros sectores de la economía coreana, la red de telefonía nacional en Corea se desarrolló rápida y extensivamente. En 1965, menos de 2% de los coreanos tenía acceso a una línea fija de teléfono; para 1990, 34% de la población tenía una. El número de líneas se expandió casi siete veces, de 3.4 millones en 1981 a 10 millones en 1988 y 20 millones en 1993.⁵⁶ ¿Qué explica tan impresionante despliegue físico y expansión de la red telefónica, de la producción de equipo propio de conexión y de otros servicios? En consonancia con el argumento central de este libro, un factor significativo fue la base institucional y el papel del gobierno en promover el crecimiento de la red, así como la protección a las compañías manufactureras de equipos. La evolución de la industria de telecomunicaciones y su marco institucional fue un proceso dinámico, a pesar de que el gobierno lo condujo bajo su propia racionalidad desarrollista.

Ciertamente, el gobierno coreano durante varios periodos y con diferentes tendencias presidenciales fue objeto de presión externa así como de las demandas domésticas en favor de la liberalización del sector; además, la rápida innovación tecnológica y la creciente sofisticación de las empresas hizo más difícil para el gobierno combinar los roles de creador de políticas, regulador del mercado y ad-

⁵⁶ Eun-ju Kim, "Telecommunications Development in the Republic of Korea: An Alternative Model?", *Telecommunications Policy*, vol. 17, núm. 2, 1993, pp. 118-138; McKinsey Global Institute, *Productivity-Led Growth for Korea*, Washington-Seúl, McKinsey Global Institute, 1998. Véase también el sitio web de Korea Telecom [kt.co.kr/kthome/eng/index.jsp, consultado el 22 de marzo de 2013].

ministrador del servicio telefónico. El cambio institucional, empero, nunca buscó dejar a las fuerzas del mercado actuar libremente de la noche a la mañana, como en otros sectores, incluido el financiero; por el contrario, la desregulación de la industria de servicios de telecomunicaciones siguió un camino gradual. La mayor parte de la introducción de la competencia se hizo en un marco institucional que protegía parcialmente a los nuevos concesionarios, especialmente en los servicios básicos de telecomunicaciones.

La principal responsabilidad del Ministerio de Comunicaciones fue hacer políticas, regulaciones y tareas administrativas; bajo esta estructura organizacional actuó como el único proveedor de telefonía mediante la Autoridad de Corea en Telecomunicaciones (después Korea Telecom).⁵⁷ Tal marco institucional trajo consigo problemas de eficiencia como la falta de autonomía en la administración, el traslape de funciones entre las agencias relacionadas y en la promoción de un desarrollo especializado de servicios. Como en los otros sectores revisados y siguiendo el curso del gobierno anterior, Chun Doo-hwan dio continuidad al modelo de economía planificada con los planes quinquenales de desarrollo económico, como instrumento para influir en la dirección de las políticas en telecomunicaciones, el marco legal y el financiamiento.⁵⁸ El presidente Chun también nombró a profesionales y expertos encargados de ministerios y agencias gubernamentales clave, incluido el campo de las comunicaciones. En parte, a esto se debe que las reformas en telecomunicaciones de principios de la década de 1980 dieran un poco más de cabida a los mecanismos del mercado.⁵⁹

⁵⁷ Hasta 1981, el Ministerio de Comunicaciones monopolizó el servicio de telecomunicaciones bajo el Telephone and Telegraph Service Bureau, uno de los cuatro departamentos donde el ministerio lleva a cabo sus funciones.

⁵⁸ James F. Larson, *The Telecommunications Revolution in Korea*, Nueva York, Oxford University Press, 1995, p. 143.

⁵⁹ Kim, "Telecommunications Development in the Republic of Korea...?", *op. cit.*, p. 136.

Un gran cambio institucional que mejoró la eficiencia en la administración fue separar la función de proveedor de telefonía del Ministerio de Comunicaciones. La Ley para el Establecimiento de la Autoridad de Corea en Telecomunicaciones se promulgó en 1981 y entró en vigor en 1982. El Acta de Telecomunicaciones de Corea y el Acta para la Administración Básica de las Empresas con Inversión Estatal adjudicaron a la Autoridad el monopolio estatal de líneas fijas. El Ministerio poseía todas las acciones de la Autoridad, por lo tanto, el gobierno mantuvo el control sobre la industria y la Autoridad en Telecomunicaciones fue meramente subsidiaria o una unidad de negocios del Ministerio en función de la política industrial.⁶⁰ Como monopolio natural, dados los recursos limitados para el desarrollo de instalaciones, desde la perspectiva del Ministerio era mejor mantener a la Autoridad funcionando como una empresa pública, así podrían reinvertirse 50% de sus ganancias en el desarrollo y expansión de la red, en lugar de distribuirlas entre los accionistas.⁶¹

A pesar de que la nueva configuración institucional separaba las políticas de las funciones de la empresa, permitió el control del gobierno sobre un solo proveedor (la Autoridad en Telecomunicaciones) al cual se le había provisto de una mejor capacidad organizacional. Además de su racionalidad económica en cuanto a la precariedad de recursos, el resultado también ejemplifica la convergencia de dos razonamientos: uno desarrollista, orientado al nacionalismo, y el otro neoliberal, orientado al mercado. El nuevo liderazgo combinaba ambos.

La combinación de proveedores de telefonía estatales y el desarrollo de equipo hecho en Corea terminaron temporalmente con la dependencia de tecnología extranjera. Esta política de contratación

⁶⁰ Il-chong Nam, "Competition Policies for the Telecommunications Industry in Korea", en Takatoshi Ito y Anne O. Krueger (eds.), *Deregulation and Interdependence in the Asia-Pacific Region*, Londres-Chicago, University of Chicago Press, 2000, p. 356.

⁶¹ Kim, "Telecommunications Development in the Republic of Korea...?", *op. cit.*, p. 137.

reflejó la percepción de la élite desarrollista de que los vínculos de propiedad entre los proveedores extranjeros y sus manufactureras de equipo afiliadas podrían motivar a la importación de equipo hecho en el extranjero. Bajo una mentalidad de nacionalismo económico, esto no era deseable ni aceptado; de ahí el esfuerzo para desarrollar tecnología coreana, sin importar las ineficiencias inmediatas y sus implicaciones para la productividad, así como el costo material y de aprendizaje. Visto en perspectiva, el rol emprendedor del gobierno demostró ser constructivo, más que negativo en el desarrollo y la evolución de la industria de servicios en telecomunicaciones.

Sin embargo, los rápidos cambios tecnológicos a finales de la década de 1980 y principios de la década de 1990, la mayor sofisticación de la base industrial y de servicios de Corea, así como la penetración de grupos privados en segmentos menos regulados (telecomunicaciones móviles y servicios de valor agregado) llevaron a una nueva valoración del marco institucional. A Corea le afectó la ola desregulatoria mundial que empezó a principios de la década de 1990; sin embargo, dicha desregulación se enfocó principalmente en la eliminación de barreras de entrada más que en la eliminación de restricciones a la propiedad para facilitar la competencia.⁶²

Al advertir los prospectos de la industria, los potenciales cuellos de botella y la presión comercial de Estados Unidos en otras áreas durante la segunda mitad de la década de 1980, el gobierno coreano tuvo que reconocer que tanto los servicios como la manufactura de equipo tendrían que liberalizarse tarde o temprano. Los burócratas a cargo de regular y controlar el sector y el servicio tuvieron tiempo para preparar un plan de modernización, principalmente diseñado por el Instituto de Corea para el Desarrollo de la Sociedad de la Información. El Ministerio de Comunicaciones logró un consenso

⁶² Shin Cho, Byung-il Choi y Byung-il Choi, "Restructuring the Korean Telecommunications Market: Evolution and Challenges Ahead", *Telecommunications Policy*, vol. 20, núm. 5, 1996, pp. 357-373.

interno que abarcó las recomendaciones del Instituto: competencia, liberalización, privatización y desregulación. La única cosa que el Ministerio tenía que resolver era cómo hacer frente a los determinantes tecnológicos para la competencia (por ejemplo, la comunicación de línea fija *versus* la móvil) y la forma en que el proceso sería; sin embargo, mantuvo un enfoque gradual y la competencia fue racionalizada.

El establecimiento de Data Communication como una empresa privada, en 1982, es un buen ejemplo. A pesar de que fue creada deliberadamente como una empresa privada, la iniciativa provino del Ministerio de Comunicaciones mismo.⁶³ Data Communication fue fundada para operar el monopolio de los servicios de comunicación de datos, y no competía simultáneamente con la Autoridad de Telecomunicaciones por los mismos servicios. Otros servicios de comunicación e información fueron tratados de manera similar y la Autoridad de Telecomunicaciones era accionista mayoritaria en ellos; de esta forma, el gobierno mantuvo su influencia en la industria.

El régimen de telecomunicaciones cambió significativamente a principios de la década de 1990. El gobierno permitió la competencia pero estableció un esquema de diferenciación entre la telefonía internacional, de larga distancia y local.⁶⁴ También introdujo una nueva clasificación de los servicios de telecomunicaciones y un programa

⁶³ De hecho, la Autoridad de Corea en Telecomunicaciones tenía un tercio de las acciones en Data Communication y el resto se distribuía entre empresas e inversores privados (en 1991, Korea Broadcasting System tenía 5.9%, Samsung 10.2%, Hyundai 11.9%, Goldstar [hoy LG] 5.1%, y 33% restante para pequeños accionistas). En 2004, el mayor poseedor de acciones de Data Communication era el grupo LG, con 40.1%; véase Kim, "Telecommunications Development in the Republic of Korea: An Alternative Model?", *op. cit.* El primer director general provino del sector privado, aunque fue designado por el Ministerio de Comunicaciones.

⁶⁴ La diferenciación de mercado implica que las licencias fueron otorgadas para cada tipo de servicio, lo que no permite que una empresa participe en los demás servicios.

para la apertura del mercado a fin de remover los topes de propiedad para cada proveedor de servicios. Sin embargo, el Ministerio de Comunicaciones todavía era renuente a aceptar la liberalización total del mercado y temía que los proveedores extranjeros y los *chaebol* podrían eventualmente socavar su influencia sobre el proceso de transformación.⁶⁵

La privatización de la Autoridad de Telecomunicaciones estuvo en la agenda desde 1987; aunque se discutió, el gobierno no mostró ninguna urgencia por vender sus acciones al público. Se suponía que la privatización sería gradual, pero ciertas condiciones del mercado,⁶⁶ así como las circunstancias políticas, hicieron el proceso inestable y sujeto a frecuentes modificaciones. En diciembre de 1989, la Ley de Telecomunicaciones de Corea fue modificada para permitir que la Autoridad de Telecomunicaciones emitiera acciones, pero fue hasta 1991 cuando se elaboró una nueva calendarización para la venta de 49% de sus acciones.⁶⁷ Empero, nuevamente consideraciones políticas y de mercado atrasaron la ejecución del programa original,⁶⁸ así

⁶⁵ Chang-ho Yoon, “Liberalisation Policy, Industry Structure and Productivity Changes in Korea’s Telecommunications Industry”, *Telecommunications Policy*, vol. 23, núm. 3-4, 1999, pp. 289-306.

⁶⁶ Básicamente, como señala Rhyu, los planes de privatización fracasaron a finales de la década de 1980 y principios de la de 1990, “porque el mercado local carecía de la capacidad para absorber una oferta tan grande”, Sang-young Rhyu, “Corporate Governance Reform of Privatized Enterprises in Korea: A Comparative Study of Posco and KT Cases”, en *Asian Corporate Governance: Practice & Perspective*, Seúl, Hills Governance Center at Yonsei 3rd International Conference, 2006, p. 17.

⁶⁷ Diez por ciento para ser vendido en 1993, 10% en 1994, 14% en 1995 y 15% en 1996.

⁶⁸ Entre las razones se encuentran, por un lado, que la Autoridad de Corea en Telecomunicaciones realmente no estaba teniendo problemas de eficiencia ni el gobierno estaba interesado en renunciar a su poder de gestión en la empresa; por otro lado, el mercado de valores coreano experimentó una caída inesperada, y los precios de las acciones se desplomaron, lo cual preocupó al gobierno pues no generaría ingresos suficientes. Véase Dal-yong Jin, “Political and Economic Processes in the

que para 1993 el gobierno aún poseía la mayor parte de las acciones ordinarias emitidas.

A pesar del estatus de propiedad de la Autoridad de Telecomunicaciones, el mercado de sus servicios no estaba aislado de presiones para mejorar la eficiencia e incentivar la innovación tecnológica, lo que propició reformas organizacionales y de recursos humanos de este proveedor nacional de telefonía.⁶⁹ Siguiendo la iniciativa del gobierno, a principios de la década de 1990, para modernizar las empresas públicas, la administración de la Autoridad intentó modificar su estructura de negocios y organización hacia un sistema orientado a las ganancias, que destacara la investigación y el desarrollo y buscara un cambio de pensamiento orientado al consumidor.⁷⁰ Este esfuerzo fue complementado con los cambios en la imagen corporativa, que publicitaban una filosofía moderna de administración y eliminaron la palabra “Autoridad” del nombre original.⁷¹

Fuerzas externas también presionaron para mejorar el esquema regulatorio y así garantizar un ambiente propicio para la competencia. Bajo estas circunstancias, el gobierno estableció, en 1991, la Comisión de Comunicaciones de Corea dentro de la estructura del Ministerio de Comunicaciones. De acuerdo con Nam, “quería darse a los extranjeros la impresión de que la regulación en la industria de telecomunicaciones se estaba llevando a cabo de una manera apropiada e independiente”,

Privatization of the Korea Telecommunications Industry: A Case Study of Korea Telecom, 1987–2003”, *Telecommunications Policy*, núm. 30, 2006, pp. 3-13.

⁶⁹ Seog K. Kwun y Namshin Cho, “Organizational Change and Inertia: Korea Telecom”, en Chris Rowley (ed.), *Managing Korean Business: Organization, Culture, Human Resources and Change*, Tae-won Sohn y Johngseok Bae, Londres-Portland, Frank Cass, 2002, pp. 111-136.

⁷⁰ Kiu-sik Bae, “Work Organization and the Restructuring of the Telecommunications in British Telecom and Korea Telecom”, tesis doctoral, University of Warwick, 2000; Kim, “Telecommunications Development in the Republic of Korea”, *op. cit.*, p. 126.

⁷¹ Larson, *The Telecommunications Revolution in Korea*, *op. cit.*, p. 130. Véase también [kt.com/eng/main.jsp, consultado el 20 de marzo de 2013].

pero de hecho la autoridad de la Comisión era bastante débil;⁷² además, a pesar de la necesidad de una agencia reguladora, algunas ambigüedades en sus facultades y estatus institucional causaron tensiones entre el Ministerio de Comunicaciones y la Comisión de Competencia.⁷³

*Cambios institucionales durante el gobierno de Kim Young-sam:
nuevas reglas de competencia*

En el caso de la industria de las telecomunicaciones la competencia es particularmente relevante porque modificar sus reglas mediante el régimen de propiedad implica necesariamente el ingreso de nuevos agentes al negocio y, en consecuencia, la inclusión de nuevos intereses en el proceso político de la reforma. Algo interesante del caso es que el gobierno pudo introducir reformas en Korea Telecom que gradualmente mejoraron el clima de inversión sin perder el control sobre el régimen de propiedad, aun después de la confusión, tras la crisis de 1997, y las presiones domésticas y externas previas.

El liderazgo de Kim Young-sam le dio continuidad a la privatización y las políticas de desregulación de los servicios de telecomunicaciones. Uno de los grandes objetivos era mejorar la competitividad económica; desde la perspectiva del presidente Kim, tal propósito sólo podría realizarse al expandir la participación del sector privado mediante un nuevo marco de competencia.

En la reorganización del sector público en diciembre de 1994, el Ministerio de Comunicaciones se fusionó con el Ministerio de Infor-

⁷² Para una explicación de los roles y funciones de la Comisión de Comunicaciones de Corea véase Kim, "Telecommunications Development in the Republic of Korea: An Alternative Model?", *op. cit.*; Cho *et al.*, "Restructuring the Korean Telecommunications Market", *op. cit.*; [kcc.go.kr/eng/e_index.php, no disponible] y la Ley de Empresas de Telecomunicaciones, capítulo v, artículos 37-44.

⁷³ Nam, "Competition Policies for the Telecommunications Industry in Korea", *op. cit.*, pp. 356-357.

mación para crear el Ministerio de Información y Comunicaciones. El nuevo ministerio absorbió varias funciones de otros ministerios, y fue empoderado con la formulación de políticas y su ejecución, así como la supervisión de proveedores de telefonía, investigación y desarrollo, apoyo a las fábricas de equipo de telecomunicaciones y trabajos relacionados con las tecnologías de la información, incluidos software, hardware y la mejora de la red.

Como en el pasado, el enfoque del nuevo ministerio era manejar la competencia, dado que internamente “no había ninguna garantía de que la sola liberalización inmediata en la industria de las telecomunicaciones fuera siquiera la segunda mejor opción de política”.⁷⁴ La estrategia de introducir competencia doméstica era para mantener un número reducido de operadores nacionales antes de abrir el mercado al capital extranjero. Los propósitos eran asegurar una importante porción del mercado, evitar que los conglomerados dominaran totalmente a alguno de los proveedores del servicio y que las fábricas productoras de equipo fueran coreanas.⁷⁵

Inicialmente, el gobierno forzó a los nuevos competidores a formar consorcios con varias empresas para dispersar la propiedad entre los operadores y evitar estructuras de gobernanza en las cuales el control lo ejerce un solo individuo o compañía.⁷⁶ Este tipo de arreglo institucional –muy similar al sector bancario en términos de régimen de propiedad– le permitió al gobierno mantener control sobre la industria de las telecomunicaciones. Tal enfoque fue uniforme en un aspecto relacionado con los derechos de propiedad: las acciones de propiedad de los grandes conglomerados coreanos y el capital extranjero iban a mantenerse institucionalmente restrin-

⁷⁴ Yoon, “Liberalisation Policy, Industry Structure and Productivity Changes in Korea’s Telecommunications Industry”, *op. cit.*, p. 295.

⁷⁵ Nam, “Competition Policies for the Telecommunications Industry in Korea”, *op. cit.*, pp. 357, 360-365.

⁷⁶ Un ejemplo de ello es la creación de Onse y una excepción es SK Telecom. *Ibid.*, p. 355.

gidos en cuanto al suministro de servicios de telecomunicaciones básicas.

Las fuerzas externas e internas presionaron al gobierno para que modificara sus políticas aún más. Con la presión del Representante de Comercio de Estados Unidos y la American Chamber of Commerce desde fines de la década de 1980, así como de la OCDE, y las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio para la liberalización del mercado de telecomunicaciones a mediados de la década de 1990, el gobierno de Corea no tuvo mucho espacio de maniobra para resistir la eliminación de las restricciones de propiedad, incluida la inversión extranjera.⁷⁷ Además, las manufactureras coreanas de equipo para telecomunicaciones también demandaban acceso al mercado de prestación de servicios. El plan de liberalización introdujo la noción de preparar a los competidores locales para el ambiente de competencia que se aproximaba, pero no todavía el establecimiento de reglas de juego uniformes para la competencia extranjera. Después de que el sistema duopólico fue establecido en cada categoría de servicios, en el nuevo plan se introdujo un modesto programa para reducir las salvaguardas de los operadores coreanos. Sin embargo, a la reforma todavía le faltaban otros arreglos institucionales necesarios para hacerla operativa, como eliminar las acciones que todavía tenía el Ministerio de Información y Comunicaciones sobre Korea Telecom y otros operadores, y otorgar mayor autonomía a la agencia reguladora, la Comisión de Comunicaciones.⁷⁸

En 1995 se reveló un nuevo plan para la reestructuración del mercado de las telecomunicaciones; esta vez, el gobierno se comprometió a llevar a cabo una liberalización completa, lo que significaba eliminar el duopolio como una respuesta inicial del gobierno a las demandas por

⁷⁷ Cho *et al.*, “Restructuring the Korean Telecommunications Market”, *op. cit.*, p. 361.

⁷⁸ Organisation for Economic Co-operation and Development, “Regulatory Reform in the Telecommunications Industry in Korea”, París, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2000, p. 11.

competencia. Se llevaron a cabo cambios a la ley en 1996 para introducir competencia sólo en servicios de telefonía inalámbrica. A los *chaebol*, que habían manufacturado equipo para telecomunicaciones desde 1980 y habían aceptado la directriz del gobierno en investigación y desarrollo, se les permitió participar en servicios específicos y de valor agregado, aunque todavía estaban sujetos a las limitaciones institucionales en cuanto a la propiedad en Korea Telecom (el máximo de propiedad permitido era de 3% por un solo individuo o entidad privada).⁷⁹

De acuerdo con el plan, la introducción de la competencia para proveer de servicios seguiría un método escalonado para la aplicación de licencias, lo que originalmente tenía como propósito limitar la entrada de los *chaebol* como operadores y fabricantes de equipo.⁸⁰ En la etapa final, las restricciones a la inversión extranjera se eliminarían gradualmente según los resultados de las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio con el Grupo de Negociación sobre Telecomunicaciones Básicas⁸¹ que se llevaron a cabo entre 1994 y 1996.⁸²

Sin embargo, el marco institucional formal que permitía 49% de capital privado en Korea Telecom no reflejó la realidad de la estructura de propiedad del operador. Para cuando la reforma de 1995-1996 fue anunciada, el gobierno todavía era dueño de 71% de las acciones de Korea Telecom,⁸³ y dominaba más de 80% de las ganancias tota-

⁷⁹ Min-jeong Kang, "Universality and Network Evolution: The Case of Korea Information Infrastructure and Cdma (Code Division Multiple Access) Development", tesis doctoral, University of Edinburgh, 1998, p. 145.

⁸⁰ Éstos eran Sunkyung, quien poseía Korea Mobile Telecommunications, y Pohang Iron and Steel Company y grupo Kolon, dueño de Shinsegi.

⁸¹ Grupo de Negociación sobre Telecomunicaciones Básicas (Negotiation Group on Basic Telecommunications). Kang, "Universality and Network Evolution...", *op. cit.*, pp. 139-144.

⁸² Cho *et al.*, "Restructuring the Korean Telecommunications Market: Evolution and Challenges Ahead", *op. cit.*, p. 365; Sung-gul Hong, "The Political Economy of the Korean Telecommunications Reform", *Telecommunications Policy*, vol. 22, núm. 8, 1998, pp. 697-711.

⁸³ Aun en 1998 alrededor de la mitad de las acciones no gubernamentales

les de la industria y 56% del mercado.⁸⁴ Estas cifras demuestran la renuencia del gobierno para despojarse completamente de sus acciones de control; es más, con la reforma de 1995 tampoco cambió la restricción de 3% a una sola persona y el tope de 10% para propiedad sindicada de Korea Telecom. Cho, Choi y Choi⁸⁵ señalan que el límite de propiedad “prácticamente prohibía a la mayoría de los operadores de servicio inalámbrico prestar servicios de telefonía fija”. En 1998, el tope en la propiedad de accionistas individuales para proveedores de servicio en red fue eliminado para todos los operadores de telecomunicaciones, excepto para Korea Telecom; respecto de la propiedad extranjera, el techo fue suprimido gradualmente pero nunca se le dio la mayoría de las acciones a los extranjeros.

Para finalizar, vale la pena insistir en una cosa: el origen nacional de la propiedad se ha considerado verdaderamente importante en el desarrollo de la economía política de Corea. En el capítulo se ilustró la forma en que las instituciones políticas como los sistemas de propiedad impidieron que intereses foráneos pudieran tener un rol significativo en la transformación institucional durante la década de 1980 y, en algunos casos, de 1990.

Con un método gradual, la élite gobernante coreana pudo manejar la transición institucional hacia una economía más abierta y compleja; sin embargo, también quedó claro que el gobierno no siempre tuvo control absoluto del proceso. En los tres casos, la coexistencia

(28.2%) eran poseídas por inversores individuales con instituciones nacionales, y el personal de Korea Telecom mantenía el resto. El personal no podría vender sus acciones por siete años. “Korea Telecom Listing Paves Way for Float”, *Euroweek*, 18 de diciembre de 1998.

⁸⁴ A pesar de tal dominio en el mercado, vale la pena poner este logro en perspectiva, teniendo en cuenta que la cuota de mercado de Korea Telecom, en 1990, fue 93%. Véase McKinsey Global Institute, *Productivity-Led Growth for Korea*, *op. cit.*; Yoon, “Liberalisation Policy, Industry Structure and Productivity Changes in Korea’s Telecommunications Industry”, *op. cit.*, p. 300.

⁸⁵ Cho *et al.*, “Restructuring the Korean Telecommunications Market...”, *op. cit.*, p. 367.

de dos perspectivas dentro del gobierno –nacionalista y neoliberal– lo hizo parecer incoherente y débil. Esto demuestra la importancia de las ideas al darle forma al proceso de selección de políticas y la influencia de una nueva tecnocracia neoliberal que afectó todo el proceso de reforma institucional.

A lo largo de la transición, la élite gobernante enfrentó varios escenarios que presentaban oportunidades propicias para llevar a cabo cambios institucionales clave. El asesinato de Park Chung-hee, en 1979, y el vacío político parecían ser la primera gran coyuntura; sin embargo, no pudieron ignorarse los legados de políticas pasadas y los marcos institucionales. A mediados de la década de 1980 no se pudieron concretar grandes reformas porque la recuperación económica dado un ambiente externo favorable diluyó el sentido de urgencia.

El nuevo gobierno civil, que entró en funciones en 1993, después de un largo periodo de regímenes militares, propuso un nuevo escenario para cambios drásticos, pero aún algunas inercias institucionales y la herencia de políticas desarrollistas hicieron difícil alcanzar los cambios reales en las prácticas de la burocracia y los grupos industriales. Para entonces, un buen número de cambios institucionales formales ya se habían llevado a cabo, pero la manera en que las nuevas reglas funcionaban no eran del todo comprendidas por los principales actores políticos y económicos. Esto fue así no obstante el consenso aparente de que una economía abierta era el “mejor” camino para lidiar con la competencia global. Como las reglas formales no embonaban con las prácticas y mentalidad desarrollista, el nuevo modelo emergió tullido y débil.

En el siguiente capítulo se presenta a la crisis de 1997 como punto crucial para la organización y consolidación de reformas neoliberales de gran envergadura. El capítulo servirá de trasfondo para comprender cómo los actores económicos y políticos, en los tres sectores examinados aquí, reaccionaron después de la crisis y tras los cambios institucionales, lo cual se revisará en el capítulo seis.

5. CRISIS ECONÓMICA, REFORMA CORPORATIVA Y LOS FACTORES INTERNACIONALES

Los capítulos empíricos anteriores destacaron las restricciones formales y las actitudes hacia la inversión extranjera directa en tres sectores económicos y las estructuras corporativas de los *chaebol* como impedimentos para la participación foránea en las etapas iniciales de la industrialización coreana y hasta mediados de la década de 1990. La crisis de 1997 se ha considerado un punto de quiebre en el proceso evolutivo del cambio institucional, tanto en términos de las reglas formales como en la mentalidad. En esta sección se argumenta que a pesar de los cambios significativos en la esfera formal, se observa una acusada continuidad en el marco de pensamiento, las prácticas corporativas e incluso en la reintroducción de agencias centralizadas de supervisión.

Como pudo apreciarse en los capítulos 3 y 4, el papel del capital extranjero como agente de cambio institucional en Corea fue limitado. La inversión extranjera directa fue permitida en algunos sectores, restringida a *joint-ventures* con empresas locales seleccionadas y confinadas a regiones específicas y los coreanos sacaron mucho provecho de estas reglas. Las sucursales de bancos extranjeros fueron permitidas, pero su función y alcance estaban limitados a estimular el ingreso de moneda extranjera.¹ La inversión extranjera

¹ Pierre-Bruno Ruffini, "Foreign Direct Investment in Banking: A Theoretical Perspective and the Specific Case of Korea", en Sang-gon Lee y Pierre Bruno Ruffini (eds.), *The Global Integration of Europe and East Asia: Studies of International Trade and Investment*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar, 1999, pp. 240-261.

fue básicamente permitida pero bajo fuertes requisitos de desempeño con objeto de incorporar tecnologías esenciales y *know-how* a las industrias que el gobierno se propuso desarrollar para la exportación.² Este marco institucional proveyó de un ambiente que, en el mejor de los casos, era cauto e instrumental y, en el peor, lleno de actitudes negativas hacia el capital extranjero y las empresas transnacionales. Además, como las empresas extranjeras no tuvieron un papel trascendental en la economía política doméstica, los líderes desarrollistas tuvieron cierto margen de maniobra en el diseño y ejecución de la política industrial. En otras palabras, el régimen de inversión extranjera directa sirvió de filtro de fuerzas externas y, por lo tanto, puede ser considerado como una institución política.

Por definición, y en la práctica, la inversión incluye las nociones de propiedad y control. Las implicaciones de tener inversionistas extranjeros participando en la economía local pueden no siempre resultar favorables para el desarrollo de la economía y tecnología nacionales, al menos eso parecía ser la percepción del gobierno coreano en las etapas iniciales del desarrollo industrial. Tal percepción era compartida por los productores locales que, naturalmente, se beneficiaron de diferentes formas del marco institucional y desarrollaron su propia idea de autonomía y los mecanismos para preservarla, como en la estructura corporativa de los *chaebol*. Por lo tanto, para romper la inercia de la coalición desarrollista se requería más que la voluntad política de los reformistas coreanos; de

² Christopher Dent, *The Foreign Economic Policies of Singapore, South Korea and Taiwan*, Cheltenham, Edward Elgar, 2002, p. 16; Russell Mardon, "The State and Effective Control of Foreign Capital: The Case of South Korea", *World Politics*, núm. 43, 1990, pp. 116-117; Seung-il Jeong, *Crisis and Restructuring in East Asia: The Case of the Korean Chaebol and the Automotive Industry*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2004; Dieter Ernst, "Catching-up, Crisis and Industrial Upgrading: Evolutionary Aspects of Technological Learning in Korea's Electronics Industry", *Asia Pacific Journal of Management*, vol. 15, núm. 2, 1998, pp. 247-283; William Hogan, *The Posco Strategy: A Blueprint for World Steel's Future*, Lanham-Oxford, Lexington Books, 2001.

hecho, reformas previas ya habían reducido los mecanismos para controlar a los *chaebol* y oprimir los movimientos laborales. La crisis que se revisa en este capítulo puede ser interpretada como una consecuencia de este ambiente.

Conforme la internacionalización de Corea y su desempeño económico alcanzaban un estatus más avanzado en la economía mundial fue importante para los líderes políticos adaptar las instituciones del país al cambiante ambiente doméstico y externo.³ Ese proceso incluyó un cambio gradual en las políticas de inversión extranjera directa. El gobierno aceleró unilateralmente el proceso de liberalización y después, como miembro activo de las organizaciones multilaterales, para ganar acceso a otros mercados. Tal estrategia requirió de un número de reformas regulatorias, aunque éstas no fueron promulgadas, ejecutadas o aplicadas de manera uniforme, lo que creó un sistema híbrido donde las nuevas instituciones formales casi no podían coexistir con las prácticas tradicionales y el comportamiento corporativo de los grandes conglomerados

Debido al éxito parcial de las reformas económicas y regulatorias en las década de 1980 y 1990, las empresas multinacionales y las organizaciones financieras pudieron obtener acceso al mercado coreano, pero no operaron realmente como un punto de referencia para las prácticas corporativas o como fuerza disciplinaria que mejorara la transparencia administrativa y contable de los grupos empresariales. Por lo tanto, los ambientes doméstico y externo no fueron debidamente armonizados mediante la “remodelación” institucional del Estado. El carácter transitorio del cambio institucional produjo un ambiente de incertidumbre y la falta de confianza en la habilidad del gobierno para conducir la consolidación de las reformas políticas y económicas. Asimismo, la brecha entre las reglas formales y las prácticas se amplió; de ahí los problemas para la ejecución de las

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

políticas y el cumplimiento de las reglas. Tal desorden en el proceso de cambio institucional fue una de las condiciones que estuvieron detrás de la crisis económica de 1997; sin embargo, a pesar de que las reformas más importantes se ejecutaron después de la conmoción (muchas de ellas ya estaban en la agenda del gobierno), la percepción acerca del capital extranjero y los sentimientos hacia su autonomía no desaparecieron por completo. Este capítulo y el siguiente darán cuenta de este proceso.

LA CRISIS ECONÓMICA COREANA

La crisis coreana fue técnicamente una crisis de liquidez.⁴ Desde finales de 1996, el déficit en la balanza de pagos se había ampliado. La cuenta corriente mostraba un déficit de 23 000 millones de dólares (casi 6% del PIB) que se componía por 15 000 millones de dólares en importación de bienes y 19 000 millones en pagos de servicios. Tal desbalance fue el resultado del proceso de liberalización, el cual detonó el consumo, el pago de regalías y el incremento de los gastos en el exterior. La caída de los precios de los DRAM,⁵ durante 1996 y 1997, fue una causa adicional del déficit, financiado con deuda externa, la cual aumentó de 30 000 millones de dólares en 1993 a 156 000 millones en 1998.⁶ Esto puede explicarse por el fácil acceso a capital foráneo en 1995 y 1996.⁷

El debate en esa época destacaba tres factores como causantes de la falla: primero, la estructura de los *chaebol* en complicidad con

⁴“South Korea’s Meltdown”, *The Economist*, 13 de diciembre de 1997, p. 33.

⁵Dynamic Random Access Memory. Cabe mencionar que, para mediados de la década de 1990, Corea era el principal exportador de semiconductores.

⁶Sitio del Banco de Corea [bok.or.kr, consultado el 12 de junio de 2013].

⁷Chung-in Moon y Jongryn Mo, *Democracy and the Origins of the Korean Economic Crisis*, serie de Documentos de investigación núm. 98-1, Seúl, Graduate School of International Studies-Yonsei University, 1998, p. 8.

el sistema financiero; segundo, la inconsistencia de las políticas gubernamentales y el mal manejo político de las reformas y, tercero, el ambiente internacional.

El resultado de la vorágine expansionista de los *chaebol* fue la extraordinaria acumulación de deuda.⁸ De los 30 principales *chaebol*, 25 tenían índices de deuda que variaban de 3/1 a 5/1.⁹ Esto causó un agudo incremento de la insolvencia corporativa desde principios de 1997 y dejó a muchas empresas domésticas en seria situación de vulnerabilidad frente a *shocks* externos, aun cuando fueran cíclicos.¹⁰ La desaceleración económica impuso una gran presión a los *chaebol*, los cuales necesitaban altas tasas de crecimiento para mantener sus cuentas y seguir reponiendo sus deudas. Finalmente, la ingente cartera vencida debilitó el sistema financiero coreano en su totalidad y la escalada de bancarrotas a lo largo de 1997 deterioró la calificación de riesgo por país, lo cual agravó aún más la situación.¹¹

⁸ “Business Beckons on Foreign Shores”, *Financial Times*, 15 de noviembre de 1996.

⁹ “Korea’s 30 Top Conglomerates post Debt-to-Equity Ratio of 518%”, *Korea Herald*, 16 de abril de 1998.

¹⁰ Stephan Haggard y Jongryn Mo, “The Political Economy of the Korean Financial Crisis”, *Review of International Political Economy*, vol. 7, núm. 2, 2000, pp. 197-218.

¹¹ La OCDE y el Fondo Monetario Internacional enviaron equipos de consulta para examinar los indicadores macroeconómicos de Corea. Mientras éstos reportaron que los índices básicos eran fuertes, las compañías calificadoras dieron a Corea las evaluaciones más bajas entre los miembros de la OCDE en cuanto a la confianza en el ambiente de negocios y la estabilidad financiera doméstica. No obstante los esfuerzos del gobierno coreano para revertir los problemas con programas ortodoxos, también proveyó de préstamos especiales para evitar bancarrotas mayores en las instituciones financieras. Por ejemplo, se inyectaron un trillón de won entre el Korea First Bank y algunos bancos mercantiles que habían sufrido de problemas de liquidez. Algunas historias fueron recuperadas en “Struggling to Recover Lost Dynamism”, *KCCI Business Journal*, núm. 42, septiembre de 1997, p. 8; “Reshaping Economic Vision: Financial Difficulties to be Faced Head On”, *Korea NewsWorld*, septiembre 1997, p. 18; “International Bodies to Assess Korean Economy”, *Korea Times*, 4 de octubre de 1997; “In National Economic Credibility, Korea Ranks Dead Last Among 4 Asian Tigers”, *Ko-*

Las percepciones negativas de las compañías calificadoras contribuyeron a incrementar las dificultades para obtener recursos de fuera, y esta situación no mejoró durante las negociaciones, sino más bien empeoró cuando se dio a conocer que la deuda externa de corto plazo era mucho más grande de lo reportado anteriormente.¹²

El mercado de valores tampoco mejoró a pesar de que el gobierno elevó el tope de capital extranjero en compañías enlistadas, de 23% a 26%; entre las causas se encuentran el incremento de las tasas de interés, la emisión de certificados de deuda pública, la depreciación galopante y la pobre expectativa de recuperación; entre los factores externos más importantes están la depreciación del yen y su consecuente alza de tasas de interés y el contagio de la crisis en el sureste de Asia ocurrida en el verano de 1997.¹³ Estos factores en conjunto detonaron un efecto psicológico generalizado de miedo y ansiedad de los inversionistas extranjeros en los mercados asiáticos, que produjo una contracción en los flujos de capital e indujo a un manejo mucho más conservador de fondos domésticos y externos.¹⁴

¿Mal manejo o inevitabilidad?

De acuerdo con Lim Chang-yuel, ex ministro de Finanzas y Economía, los esfuerzos del gobierno y las medidas que se tomaron para frenar los problemas subyacentes de la crisis crediticia fueron in-

rea Times, 4 de octubre de 1997; “Korea has the Highest Political Risk”, *Korea Times*, 15 de octubre de 1997; “Korea’s Credit Ratings Lowered”, *Korea Times*, 25 de octubre de 1997; “Moody’s Lowers Korea’s Ratings”, *Korea Times*, 29 de octubre de 1997.

¹² “s&p Downgrades Korea’s Credit Rating”, *Korea Times*, 24 de diciembre de 1997.

¹³ “Foreign Stock Ownership Ceiling to be increased to 26%”, *Korea Times*, 14 de octubre de 1997; “Critics Warn of Massive Exodus of Funds”, *Korea Times*, 24 de octubre de 1997.

¹⁴ Michael R. King, “Who Triggered the Asian Financial Crisis?”, *Review of International Political Economy*, vol. 8, núm. 3, 2001, pp. 438-466.

suficientes para poner un alto al desarrollo y explosión de la crisis. Los riesgos derivaron de la excesiva deuda externa de corto plazo, la cual alcanzaba los 92 000 millones de dólares en noviembre de 1997, equivalente a 58% de la deuda extranjera total.¹⁵

El vencimiento de la deuda externa de corto plazo comenzó a afectar el tipo de cambio en octubre. En las semanas siguientes, el gobierno coreano decidió utilizar los 30 000 millones de dólares de sus reservas internacionales para contener la devaluación del won. El 31 de octubre, el Banco de Corea dejó de publicar el monto de las reservas, lo cual aumentó la preocupación entre los inversionistas.¹⁶

En este contexto, el fracaso de las negociaciones en la Asamblea Nacional para aprobar la reforma financiera puso en la agenda la posibilidad de pedir ayuda al Fondo Monetario Internacional. El 21 de noviembre, el nuevo ministro de Finanzas y Economía anunció que el gobierno negociaría un paquete de ayuda por 20 000 millones de dólares con el Fondo. Así que la misión del Fondo preparó el acuerdo, mientras que el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo enviaron a sus propios equipos. El 18 de diciembre, el Banco Mundial anunció su paquete, en el cual, como el del Fondo, se establecieron condiciones bastante estrictas. En total, el plan consideraba un rescate hasta por 57 000 millones de dólares, el más grande hasta ese momento en la historia del Fondo Monetario Internacional.¹⁷

El won coreano fue puesto a libre flotación en diciembre de 1997. Esta situación arrastró inmediatamente a la moneda y al mercado de valores a sus niveles más bajos en diez años y provocó nuevas condicionantes en sus peticiones de créditos futuros. El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Asiático de

¹⁵ Chang-yuel Lim, "Korea's Crisis Management Strategies and Prospects", discurso pronunciado en el Instituto de Diplomacia Mundial, 14 de enero de 1998.

¹⁶ Cuando el Banco de Corea volvió a publicar el monto de la reserva ya sólo quedaban menos de 10 000 millones de dólares.

¹⁷ [imf.org, consultado el 16 de julio de 2013.]

Desarrollo dieron sólo 5 000 millones hasta que Seúl se comprometiera formalmente a cumplir los acuerdos. El mercado de valores se desplomó 12% en dos días y el tipo de cambio cayó de 960 won por dólar en octubre, a 2 000 won por dólar a la primera mitad de diciembre. Además, el inminente vencimiento de 10 000 millones de dólares hizo insoportable la situación. Así pues, el Fondo Monetario Internacional y el Grupo de los Siete decidieron otorgar un préstamo de emergencia para evitar el colapso de la economía. El 29 de enero de 1998, el Ministerio de Finanzas y Economía anunció que se había concluido un acuerdo preliminar con los bancos internacionales. El acuerdo consistió en cambiar 24 000 millones de dólares de deuda de corto plazo por nuevos préstamos a uno, dos y hasta tres años, los cuales serían respaldados por el gobierno.¹⁸

Las elecciones presidenciales se llevaron a cabo el 18 de diciembre de 1997 y, no obstante el pequeño margen de diferencia entre los dos candidatos principales (1.4%), los resultados no se cuestionaron. Una vez confirmado oficialmente como presidente electo, Kim Dae-jung avaló el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional e instaló un comité de transición.

Las consecuencias inmediatas de la crisis fueron devastadoras, especialmente para la clase media, la cual vio reducido el ingreso per cápita de 10 000 dólares anuales en 1997 a apenas 7 000 en 1998 y, para muchos, el ahorro de toda la vida se hizo agua.¹⁹ Con el alza del desempleo y el repentino colapso económico, los coreanos estaban consternados por la pérdida de certidumbre del bienestar y estilo de vida que apenas empezaban a gozar hasta antes de la conmoción. La secuencia de eventos que siguieron a la crisis suscitó rápidamente respuestas nacionalistas, así como de esperanza y escepticismo de la población, especialmente del sector laboral. El sector corporativo

¹⁸ Kyeong-won Kim, *Post-Crisis Transformation of the Korean Economy: A Review from 1998 to 2002*, Seúl, Samsung Economic Research Institute, 2003, p. 335.

¹⁹ [bok.or.kr, consultado el 20 de junio de 2013.]

estuvo en la peor posición tanto política como económicamente; apenas pudieron resistir la crítica de los funcionarios del gobierno y el público. Un amplio consenso emergió rápidamente, en el sentido de que los *chaebol* no debían ser rescatados a expensas de los contribuyentes y que las subsidiarias de los grandes conglomerados “estaban a la venta”; ése fue un “cambio extraordinario” para Corea.²⁰

Como era de esperarse, hubo un sinnúmero de interpretaciones acerca de los orígenes de la crisis, y cómo el gobierno y la comunidad empresarial debían haber reaccionado. A primera vista, el problema parecía ser la crisis por deuda caracterizada por la dependencia excesiva de préstamos del extranjero (especialmente créditos de corto plazo) y la súbita imposibilidad para pagar debido a un ambiente político específico y la coyuntura regional particular; sin embargo, una perspectiva de economía política es más apropiada. Mi propia síntesis aquí es que el origen de la crisis está relacionado con el tipo de modelo de crecimiento que Corea puso en práctica y su lenta capacidad para adaptarse al contexto internacional. Desde esta perspectiva, se argumenta que la crisis ocurrió como consecuencia, entre otras cosas, de la falta de congruencia entre las nuevas reglas y el comportamiento del gobierno y las fuerzas económicas; es decir, entre las instituciones formales y las informales. Tal incongruencia fue magnificada conforme las reformas económicas y políticas se vieron atrapadas en un delicado año electoral, lo cual produjo un contexto frágil que seguramente indujo cambios en las alianzas políticas que determinaban el manejo de los choques externos.²¹

La desconfianza de la población coreana en el sistema económico y la clase política era compartida por la comunidad empresarial internacional; restaurarla sería un gran reto para el nuevo presidente Kim Dae-jung.

²⁰ “New Year Diet for the Bloated Chaebol”, *Financial Times*, 29 de diciembre de 1997.

²¹ Haggard y Mo, “The Political Economy of the Korean Financial Crisis”, *op. cit.*

*Crisis económica y la construcción de la confianza
para atraer la inversión extranjera directa*

Las principales fuerzas que conducían la reforma estaban dentro del gobierno mismo, o al menos la facción más reformista. Lim y Hahm²² argumentan que al comienzo de la crisis, el gobierno creía que sus propuestas para la reforma podían ser respaldadas mediante una alianza tácita con los inversionistas extranjeros. Además, la inversión extranjera directa era vista como un factor clave para apoyar la estabilidad financiera que reduciría la vulnerabilidad en caso de crisis externas y la carga de la deuda.²³ También se pensó que la inversión extranjera directa impulsaría reformas en las prácticas corporativas, facilitaría la transferencia de tecnología y crearía más empleos; todo esto, al final, beneficiaría el desarrollo coreano y la riqueza nacional.²⁴ Entre los instrumentos que facilitarían las reformas en los *chaebol* estaba la liberalización de los flujos de capital; mediante el acceso a formas alternativas de financiamiento en el mercado de capital, el gobierno eliminaría una función clave del modelo.

Dada la severidad y la extensión de sus consecuencias, la crisis económica de 1997 parecía ser el momento adecuado para una refor-

²² Wonhyuk Lim y Joon-ho Hahm, *Financial Globalization and Korea's Post-Crisis Reform: A Political Economy Perspective*, Documento de trabajo, Seúl, Korea Development Institute, 2005, p. 13.

²³ Sung-hoon Lim, *Strategies for Inducing Investment: One Year after Korea's Economic Crisis*, Seúl, Korea Trade-Investment Promotion Agency, 1999, p. 24.

²⁴ *Ibid.*, pp. 24-25; Myeong-hyeon Cho, "Reform of Corporate Governance", en Stephan Haggard, Euysung Kim y Wonhyuk Lim (eds.), *Economic Crisis and Corporate Restructuring in Korea: Reforming the Chaebol*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 286-306, p. 30; Barry Gills y Dongsook S. Gills, "Globalization and Strategic Choice in South Korea: Economic Reform and Labor", en Samuel S. Kim (ed.), *Korea's Globalization*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, p. 45; June-dong Kim, *Inward Foreign Investment Regime and Some Evidences of Spillover Effects in Korea*, Documento de trabajo núm. 99-09, Seúl, Korea Institute of International Economic Policy, 1999.

ma más profunda. Sin créditos disponibles por la crisis de confianza de las instituciones financieras privadas extranjeras y los cofres vacíos del Estado, la única fuente de capital era a través de la inversión extranjera directa. El reto que tenían el gobierno y los actores económicos era entonces generar un nuevo ambiente que atrajera tal capital, y, mientras el país languidecía con frustración, los inversionistas y compañías extranjeras esperaban que la economía empezara a mostrar señales de recuperación.²⁵ Esto se reflejó en el comportamiento de los inversionistas extranjeros, que preferían los mercados a corto plazo que aquellos de bonos o en inversión productiva directa (“*green-field*”) caracterizada por beneficios de largo plazo.²⁶ De manera simultánea, Corea tenía que demostrar un cambio de actitud hacia los extranjeros, así como su disposición a cumplir las reglas.

En el último tramo del gobierno de Kim Young-sam y con la crisis erosionando aceleradamente su reputación, a finales de 1997 se incrementó el tope de adquisición de acciones a 50% como una medida de emergencia; no obstante, fue insuficiente para activar un flujo masivo de inversión extranjera directa; al contrario, fueron principalmente los fondos de cobertura los que respondieron a la medida convirtiéndose en los principales accionistas de 16 compañías.²⁷ Kim Dae-jung asumió su cargo en marzo de 1998; para abril, se permitieron fusiones y adquisiciones hostiles,²⁸ y para mayo no existían

²⁵ Ha-joon Chang y Jang-sup Shin, “Institutional Transition and Transition Cost”, documento presentado en la conferencia Korea and the World Economy, Seúl, Korea, 2002; Donald Kirk, *Korean Crisis: Unraveling of the Miracle in the Imf Era*, Nueva York, Palgrave, 1999, cap. 9; Ha-joon Chang y Jang-sup Shin, *Restructuring Korea Inc.*, Londres, Routledge Curzon, 2003, p. 103.

²⁶ 3.3 millones de dólares en el mercado de bonos en enero de 1998, contra los 130 millones en el mercado de valores en el mismo mes. Kim, *Post-Crisis Transformation of the Korean Economy: A Review from 1998 to 2002*, op. cit., p. 313.

²⁷ “Korea to Allow Foreign Takeover Bids Move Seen as a Way to Force Industrial Conglomerates to Restructure”, *Financial Times*, 5 de febrero de 1998.

²⁸ Consiste en la compra de más de un tercio de las acciones sin necesidad de la aprobación de la Junta de Directores.

topes a la propiedad extranjera, excepto para unas cuantas empresas y sectores. El 17 de noviembre entró en vigor una nueva ley de inversión extranjera, la cual, entre otras cosas, disminuyó aún más las restricciones. De un total de 1 148 categorías que estaban sujetas a regulaciones, la lista de sectores prohibidos se redujo a 13, y aquellos que estaban en categorías restringidas o “parcialmente cerradas” se redujeron a 18; se crearon nuevos incentivos fiscales y se eliminaron las restricciones a la repatriación de capital que todavía quedaban.²⁹ El gobierno simplificó los procedimientos para nuevas inversiones, fundó el Centro de Servicio de Inversiones de Corea³⁰ para asistir y apoyar a los inversionistas extranjeros y dio trato preferencial a las compañías que querían establecer operaciones en Corea, particularmente aquellas dentro del sistema de zonas especiales para la inversión extranjera.³¹ Similarmente, a los gobiernos provinciales se les dio más libertad en la creación de incentivos para atraer compañías extranjeras y establecer sus propias oficinas de promoción, para lo cual el gobierno central concedió fondos (Foreign Investment Promotion Act 1998). Con las nuevas reformas al régimen de inversión extranjera se eliminó un obstáculo al flujo de capital extranjero; al mismo tiempo, las reformas corporativas y financieras tuvieron que ganar la confianza de los inversionistas extranjeros en cuanto a los riesgos y prospectos en Corea.

²⁹ Seung-jin Kim, *Attracting Foreign Direct Investment: Prospects and Policy Implications*, Documento de trabajo núm. 9910, Seúl, Korean Development Institute, 1999.

³⁰ El Centro de Servicio de Inversiones de Corea se formó dentro de la estructura de la Agencia de Promoción de Comercio e Inversiones de Corea. En 2002, el Centro cambió su nombre a Invest Korea.

³¹ A veces, el tratamiento preferencial llegó a extremos al poner a las empresas coreanas en gran desventaja, lo que produjo descontento entre las organizaciones industriales.

CRISIS ECONÓMICA Y REFORMA AL SECTOR CORPORATIVO

Para el gobierno de Kim Dae-jung la crisis se convirtió en una oportunidad para recuperar el poder disciplinario de la figura presidencial y para alcanzar una reforma corporativa mucho más profunda, una vez que la legitimidad de la coalición desarrollista fuera devaluada. En menos de un año, el gobierno de Kim pudo organizar varias reformas que constituían una salida radical de las políticas gubernamentales previas.³²

Ciertamente, la presión externa contribuyó a darle un impulso a la reforma. Las condiciones impuestas por el Fondo Monetario Internacional aceleraron el ritmo del cambio institucional y formalizaron el compromiso de los actores políticos y económicos; sin embargo, es necesario darle crédito a la contribución del gobierno de Kim Young-sam por las reformas institucionales de largo plazo y las soluciones inmediatas, ya que fue bajo su administración que se diseñó una ruta crítica completa. Cuando el nuevo gobierno llegó, simplemente tuvo que ejecutar lo que básicamente ya se había dispuesto por hacer.³³

³² Chung-in Moon y Jongryn Mo, “Business-Government Relations under Kim Dae-Jung”, en Stephan Haggard, Euysung Kim y Wonhyuk Lim (eds.), *Economic Crisis and Corporate Restructuring in Korea...*, *op. cit.*, p. 313.

³³ Por ejemplo, Kim Young-sam lanzó la Comisión Presidencial para la Reforma Financiera en enero de 1997. La Comisión “llevó a cabo un estudio exhaustivo y presentó varias recomendaciones de políticas que se convertirían en componentes esenciales de la reforma después de la crisis, incluidas prescripciones para fortalecer la regulación prudencial”. Una lucha jurisdiccional entre el Banco de Corea y el Ministerio de Finanzas y Economía sobre supervisión financiera retrasó la instrumentación legislativa de estas recomendaciones; véase Lim y Hahm, *Financial Globalization and Korea's Post-Crisis Reform*, *op. cit.*, pp. 7, 27-28 y pie de página 10. Véase también: Byung-kook Kim, “The Politics of Chaebol Reform, 1980-1997”, en Stephan Haggard, Euysung Kim y Wonhyuk Lim (eds.), *Economic Crisis and Corporate Restructuring in Korea...*, *op. cit.*, p. 55. Después de todo, a pesar de que el documento estaba listo en el verano de 1997, la Asamblea Nacional aprobó las recomendaciones hasta diciembre, debido a que el Fondo Monetario Internacional

Los principios de reestructuración se habían traducido en leyes y otros acuerdos vinculantes.

Después de la crisis, la reforma a la gobernanza corporativa se volvió un asunto notable en la agenda. Una importante gama de reformas legales se llevaron a cabo bajo el gobierno de Kim Dae-jung,³⁴ muchas de ellas con la intención de mejorar la transparencia corporativa y los mecanismos contables, especialmente entre los *chaebol* clasificados del sexto al sexagésimo cuarto.³⁵ De estas reformas resaltan dos: la estructura de la junta directiva y el fortalecimiento de los accionistas minoritarios. Por la primera, las corporaciones coreanas tenían la obligación de designar directores y auditores externos que supervisarían sistemáticamente la contabilidad de la corporación, y por la segunda debían incrementar el poder de los accionistas minoritarios mediante la reducción del porcentaje mínimo de representación de 0.1% a 0.01%;³⁶ de igual forma, se eliminaron las restricciones al voto de los inversionistas institucionales. Esta provisión les permitió a los accionistas minoritarios el acceso o la influencia sobre el proceso de toma de decisiones, lo que estableció un contrapeso al poder de los dueños. Las leyes de competencia fueron fortalecidas otra vez y las garantías cruzadas entre compañías afiliadas de los

urgió que se promulgaran. La jurisdicción de funciones de supervisión fue sustraída de ambos agentes y el nuevo organismo, la Comisión de Servicios Financieros, reportaría al primer ministro.

³⁴ Cho, "Reform of Corporate Governance", *op. cit.*, p. 294.

³⁵ Tat Yan Kong, "Power Alternation in South Korea", *Government and Opposition*, vol. 35, núm. 3, 2000, p. 366; Meredith Woo-Cumings, "Miracle as Prologue: The State and the Reform of the Corporate Sector in Korea", en Joseph E. Stiglitz y Shahid Yasuf (eds.), *Rethinking the East Asian Miracle*, Nueva York, World Bank-Oxford University Press, 2001, pp. 343-378.

³⁶ Éste fue uno de los logros más significativos de los movimientos sociales formalmente organizados en Corea a través de Solidaridad Popular para la Democracia Participativa. Sin embargo, Chang y Park tienen reservas sobre el efecto real de estas reformas en particular. Véase Ha-joon Chang y Hong-jae Park, "An Alternative Perspective on Post-1997 Corporate Reform in Korea", manuscrito, 1999, p. 32.

chaebol fueron prohibidas; todas las que quedaban fueron eliminadas para el 2000.³⁷

Para contribuir a resolver el problema de monitoreo ocasionado por el acelerado repliegue del gobierno durante la década de 1990, la administración de Kim Dae-jung estableció nuevas agencias de supervisión. Una de las más importantes fue la Comisión de Servicios Financieros,³⁸ que al absorber a las agencias anteriores³⁹ proveyó de un instrumento adicional al escrutinio de las actividades de las compañías financieras y evaluó el progreso de las reformas corporativas. Dicha Comisión podía también trabajar como una agencia intermediaria entre los *chaebol* y el sistema bancario que, dadas las circunstancias, fue otra vez temporalmente controlado por el gobierno. Con esta combinación de factores organizacionales e institucionales se esperaba que las amenazas hacia los *chaebol* que se rehusaban a cumplir con las reformas fueran creíbles. Dejar

³⁷ Stijn Claessens, Swati Ghosh y David Scott, “Financial Sector Reforms”, en Mikyung Yun (ed.), *Korean Economic Restructuring: Evaluation and Prospects*, Seúl, Korea Institute for International Economic Policy, 1998, pp. 11-40; Woo-Cumings, “Miracle as Prologue”, *op. cit.*, p. 366; Kim, *Post-Crisis Transformation of the Korean Economy*, *op. cit.*

³⁸ En el pasado, las agencias de supervisión carecían de autonomía. Por lo tanto, eran ignoradas o susceptibles a las prioridades políticas de la oficina presidencial, el Ministerio de Finanzas o el banco central. La Comisión de Servicios Financieros fue incluida en la reforma acordada con el Fondo Monetario Internacional; el resultado fue concentrar organismos existentes en uno solo. La Comisión tenía el mandato de la reestructuración financiera, así como del sector empresarial. Desde el principio, la Comisión se centró en la reestructuración voluntaria de los *chaebol* clasificados entre el sexto y el sexagésimo cuarto. Véase Kong, “Power Alternation in South Korea”, *op. cit.*, p. 38; Brian Bridges, *Korea after the Crash: The Politics of Economic Recovery*, Londres-Nueva York, Routledge, 2001, p. 4; Woo-Cumings, “Miracle as Prologue”, *op. cit.*

³⁹ El brazo ejecutor de la Comisión de Servicios Financieros es el Servicio de Supervisión Financiera. A finales de 1998 se integraron los siguientes organismos: Autoridad de Supervisión Bancaria, Consejo de Supervisión de Valores, Consejo de Supervisión de Seguros y la Autoridad de Supervisión de Instituciones no Financieras.

que Daewoo se fuera a la bancarrota constituyó la señal más creíble de que el gobierno tomaba en “serio” su compromiso para llevar a cabo las reformas.

LA CRISIS ECONÓMICA Y EL CAMBIO DE MARCOS MENTALES

En las nuevas condiciones establecidas por la crisis, los marcos regulatorios así como las conductas tuvieron que ser transformadas para que pudieran adoptarse nuevas prácticas conforme a los estándares internacionales. Esto significó que era necesario producir un cambio institucional integral; por ello, una campaña general, urgente y persuasiva, era necesaria para cambiar el pensamiento popular acerca de las compañías extranjeras. Con la crisis, la agenda de reforma incorporó relativamente nuevos elementos. Fue en esta coyuntura que la población en general, y los grupos empresariales en particular, debían ser convencidos de que la introducción de esquemas regulatorios diferentes y una nueva actitud compatible con las nuevas instituciones formales era imperativa e inevitable. La mayoría de la gente asumió que la crisis de 1997 fue un factor decisivo que cambió la forma de entender los retos de la globalización, incluido el papel de la inversión extranjera directa en sus diversas formas.

El gobierno se encontró de pronto en una posición favorable y al principio demostró un fuerte entusiasmo para llevar a cabo las reformas; de alguna forma, tuvo éxito al presentar una imagen reformista y contó con los medios para forzar una reestructuración corporativa, a pesar de la renuencia de los *chaebol*. El presidente Kim Dae-jung dirigió personalmente una campaña en la que buscaba convencer a los ciudadanos acerca de las ventajas de darle la bienvenida a la inversión extranjera; para ello, necesitó disipar la imagen negativa de las corporaciones transnacionales en la percepción popular, así como la percepción de amenaza del capital extranjero al bienestar nacional.

El activismo del presidente Kim dejó una fuerte impresión en la memoria colectiva, especialmente porque coincidió con la idea de que Corea no tenía otra opción.

EL RESCATE A LOS *CHAEBOL* Y SU REESTRUCTURACIÓN

Bajo el nuevo marco institucional y la presión del gobierno, varios conglomerados medianos se comprometieron a liberar nuevas acciones y vender compañías redundantes; en el proceso podrían reestructurar sus deudas. El gobierno fue particularmente activo en presionar a los cinco más grandes *chaebol* (que resultaron ser los más renuentes).⁴⁰ Un arreglo paralelo se formuló para ellos: estos grupos y el gobierno acordaron reducir el número de industrias a través de un plan a dos años, los llamados “Grandes Acuerdos” o “*Big Deals*”;⁴¹ así, muchas de las subsidiarias serían absorbidas por otros grupos y algunos de ellos por firmas extranjeras.

En tal ambiente de emergencia, sin embargo, las compañías urgidas de capital no se encontraban en una posición favorable para negociar el precio de sus bienes y acciones;⁴² de hecho, la mayoría de los conflictos en el primer periodo después de la crisis tenían que ver con la dificultad para establecer el valor real de las compañías coreanas. No fueron negociaciones fáciles debido a la falta de transparencia que caracterizó a las compañías y sus estados contables y financieros.⁴³ Sin embargo, dada la urgencia, y a pesar de las frustraciones

⁴⁰“Koreans Set Their Sights High with \$30bn Asset Sale”, *Financial Times*, 15 de mayo de 1998.

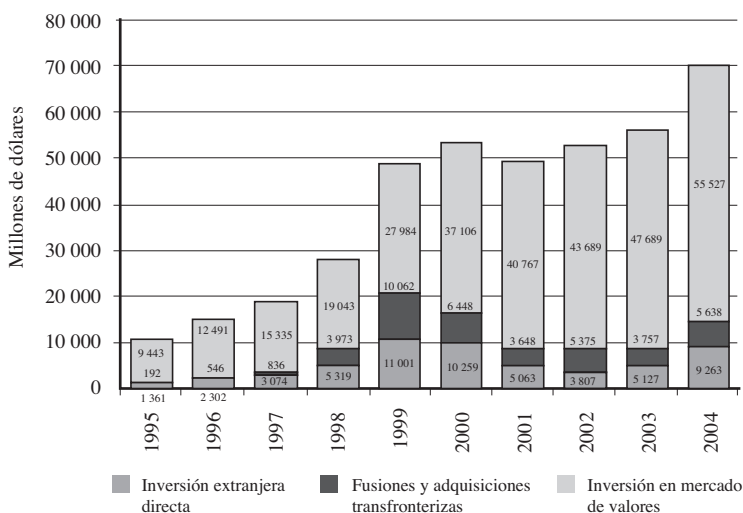
⁴¹Los Grandes Acuerdos eran programas de reestructuración que consistían en intercambiar filiales entre los *chaebol* para reducir la capacidad instalada en algunos sectores. Seis de los siete sectores incorporados a los Grandes Acuerdos se completaron a fines de diciembre de 1999.

⁴²*Korean Crisis...*, *op. cit.*

⁴³“Koreans Set...”, *Financial Times*, *op. cit.*

concomitantes, las compañías fueron vendidas y varias de ellas lograron sobrevivir. Ante estas nuevas circunstancias y las condiciones favorables para los inversionistas extranjeros, el capital empezó a fluir abundantemente.⁴⁴ Como era de esperarse, la gran mayoría del capital que llegaba compró acciones (gráfica 5.1) a precio de ganga y adquirieron porciones de empresas en problemas a través de fusiones y adquisiciones. Estos acontecimientos generaron preocupaciones acerca de la competencia, ya que la concentración económica, al parecer, cambió de actores domésticos a multinacionales.⁴⁵

Gráfica 5.1. Inversión extranjera directa en mercado de valores, fusiones y adquisiciones transfronterizas, 1995-2004 (millones de dólares)



FUENTE: UNCTAD, *World Investment Report*, varios números.

⁴⁴“Trial by Ordeal”, *Far Eastern Economic Review*, 27 de mayo de 1999, p. 42.

⁴⁵ Oh-yul Kwon, *Foreign Direct Investment in Korea: A Foreign Perspective*, Seúl, Korea Economic Research Institute, 2003, p. 25; Mikyung Yun y Sungmi Lee, *Impact of FDI on Competition: The Korean Experience*, Documento de trabajo núm. 01-04; Seúl, Korea Institute for International Economic Policy, 2001.

Dificultades de la reforma corporativa

Conforme las reformas progresaban, el presidente Kim Dae-jung enfrentaba problemas que gradualmente socavaron su credibilidad y habilidad para asegurar el compromiso de los principales actores económicos. En el caso de la reforma corporativa al menos tres factores obstruyeron su progreso: primero, el dilema entre las reglas del mercado y la estabilidad política; segundo, la recuperación económica y, tercero, la forma en que el proceso fue conducido.

Primero, la severidad de la crisis creó mucha confusión sobre qué tanto la transformación y las políticas de choque debían seguir un enfoque ortodoxo; es decir, si el gobierno tenía la obligación (y suficientes recursos) para rescatar compañías y así salvar empleos o si debería dejar que cerraran y asumir el costo social y político del desempleo masivo. Algunos comentaristas extranjeros argumentaron que el gobierno debería cerrar las compañías inviables; sin embargo, la división dentro del gobierno entre burócratas reformistas y conservadores, y la sospecha de una agenda oculta que protegiera los intereses políticos prevaleció.⁴⁶ No obstante, la crítica a la ambigüedad del gobierno en el rescate económico no siempre ha sido tratada de forma objetiva, ya que más de la mitad de los 30 *chaebol* más grandes cayeron en bancarrota. Para septiembre de 1998, 94 instituciones financieras fueron cerradas o suspendidas y cientos de pequeñas manufactureras y compañías de ensamblaje quedaron en la ruina; de hecho, el desempleo alcanzó niveles alarmantes: de 2.4% en promedio entre 1990-1997 a 7% o 10% en 1998.⁴⁷

Con la credibilidad del gobierno en duda se tuvo que crear un precedente ejemplar. Al hacer esto, se reestructuraría el sistema de

⁴⁶ “South Korean Bank Rescue Raises Doubts over Political Will”, *Financial Times*, 22 de mayo de 1998; “A last Chance for Korea”, *Financial Times*, 27 de mayo de 1998.

⁴⁷ Oficina Nacional de Estadísticas [kostat.go.kr/portal/english/index.action, consultado el 22 de mayo de 2013].

incentivos en una nueva interacción estratégica entre el gobierno, los bancos y los *chaebol*. Era necesario establecer un nuevo compromiso en el cual los conglomerados no deberían esperar que el gobierno los rescatara. Bajo esta misma premisa, el gobierno debía abstenerse de intervenir en las decisiones de los bancos y las empresas privadas, a pesar de que sus estrategias de negocios podrían contradecir los antiguos objetivos desarrollistas. De hecho, la decisión de dejar al grupo Daewoo colapsar no sólo fue un alivio para las finanzas del Estado, sino también un símbolo, tanto para el público doméstico como el externo, de la nueva actitud que el gobierno asumía frente a los grandes grupos.

El segundo factor que afectó la credibilidad del régimen para alcanzar reformas económicas fue el cambio en la percepción de urgencia. El *boom* en el mercado accionario, el incremento en las reservas extranjeras y el superávit comercial apuntaban hacia una aparente recuperación a finales de 1999, sólo un año después de la peor parte de la crisis y, por lo tanto, reducían el impulso para la reforma.⁴⁸ El gobierno mantuvo algo de presión sobre los *chaebol* cuando intentaron mantener los viejos hábitos de expansión y diversificación al participar en sectores diferentes al de su actividad principal; pero estos esfuerzos fueron vistos como medianamente exitosos.⁴⁹ Como se sugirió anteriormente, la reestructuración de la llamada Korea Inc. es relativamente genuina, al menos al establecer un nuevo marco institucional que promueve la competencia extranjera, la transparencia, la reestructuración financiera, la racionalización corporativa y una administración orientada a las ganancias.⁵⁰ El número de compañías afiliadas que pertenecían a los 30 *chaebol* más grandes disminuyó significativamente y la relación deuda-capital era menor a 200 por ciento.

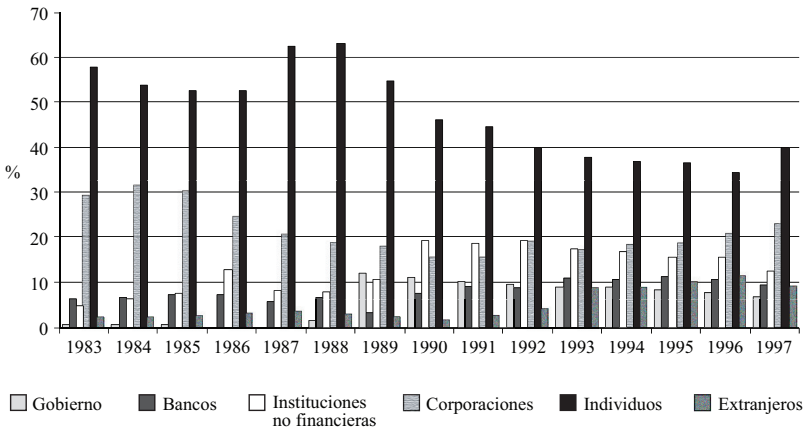
⁴⁸ “Hidden Dangers of South Korean Recovery”, *Financial Times*, 28 de enero de 1999; “Taming the Titans”, *Financial Times*, 28 de abril de 1999.

⁴⁹ Kim, *Post-Crisis Transformation of the Korean Economy*, *op. cit.*, pp. 300-301.

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 215-224.

A pesar de la emisión de acciones y bonos como nuevas fuentes de financiamiento, así como el subsecuente incremento de la propiedad extranjera, las empresas familiares retuvieron gran parte del control, aunque las acciones individuales se redujeron con el tiempo (gráfica 5.2). Esto fue posible gracias a la reproducción de prácticas tradicionales de accionistas del grupo (cuadro 3.3), mediante las cuales, al final, los miembros de la familia mantienen el control.⁵¹

Gráfica 5.2. Propiedad por tipo de inversionista, 1983-1997 (%)



FUENTE: Il-chong Nam, Joon Kyung Kim, Yeongjae Kang *et al.*, “Corporate Governance in Korea”, en la conferencia Corporate Governance in Asia: A Comparative Perspective, Seúl, Organisation for Economic Co-operation and Development-Korea Development Institute, 1999, p. 15, y datos de Korea Stock Exchange, 1998.

El tercer factor se ilustra con los arreglos cuasi corporativistas semiformales de principios de la administración de Kim Dae-jung, los cuales disminuyeron su eficiencia después. A pesar de los esfuerzos del gobierno para combinar la ideología del libre mercado, la democracia y el pluralismo, no fue posible lograr un arreglo político

⁵¹ Kong, “Power Alternation in South Korea”, *op. cit.*, p. 384.

coherente que pudiera lidiar con la emergencia de llevar a cabo reformas rápidamente sin descuidar a algunos grupos de interés.

La paradoja entre el liberalismo económico (que implica mercados laborales flexibles) y el fortalecer el activismo social y la resistencia no pudo ser resuelta por el nuevo régimen.⁵² Además, “había duda de si el gobierno de Kim Dae-jung permitía que todos los accionistas participaran en el proceso de elaboración de políticas. Especialmente en relación con los *chaebol* y las políticas hacia ellos, el gobierno [era], por mucho, excluyente [...] las negociaciones fueron informales y cerradas; no queda claro si los líderes de los *chaebol* tuvieron alguna aportación real”.⁵³

Las consecuencias de este método para extraer consensos se tradujeron en actitudes desafiantes, indiferentes u oportunistas. En el análisis del cambio institucional, la fuerza del hábito no puede ser ignorada, y probablemente la búsqueda de atajos a las nuevas reglas formales es el resultado de la disonancia entre las nuevas propuestas y las prácticas habituales. Por ejemplo, Woo-Cumings⁵⁴ observó que al enfrentarse a políticas reformistas liberales junto con los planes de racionalización dirigidos por el gobierno –*e.g.*, abolir las prohibiciones para las fusiones, adquisiciones y absorciones hostiles–, “los *chaebol* escogieron responder incrementando la propiedad interna (acciones familiares). El porcentaje de propiedad interna, que había sido de 33% a mediados de la década de 1990, se elevó a 44% en 1999”. La forma para darle la vuelta a las instrucciones del gobierno fue reducir las acciones de la familia fundadora en ciertas compañías pero incrementar las acciones de empresas afiliadas y mantener el control indirecto de la propiedad dentro del grupo. El éxito de las reformas también fue limitado en la solución del problema de

⁵² Gills y Gills, “Globalization and Strategic Choice in South Korea”, *op. cit.*, p. 53.

⁵³ Moon y Mo, “Business-Government Relations under Kim Dae-Jung”, *op. cit.*, pp. 140-141.

⁵⁴ Woo-Cumings, “Miracle as Prologue”, *op. cit.*, p. 368.

concentración económica. “El peso relativo de los 30 *chaebol* más grandes en la economía nacional se incrementó después de la crisis económica. En 1996, por ejemplo, los 30 *chaebol* más grandes concentraban 39.3% del total de ventas, 37% del total de valor agregado, 44.7% de los activos fijos tangibles, y 17.6% del empleo total; en 1998, estas cifras se elevaron a 43.3%, 41.2%. 46.5% y 19.9%, respectivamente”.⁵⁵

Los problemas esbozados demuestran que la reestructuración económica se vio atrapada entre los valores de la conducta habitual y el fracaso del gobierno para tomar ventaja del momento provisto por el ambiente favorable para las reformas y el apoyo internacional. La estrategia de reestructuración voluntaria no fue exitosa para alcanzar las reformas necesarias y completar la transición. Todo esto es consistente con el panorama teórico inicial expuesto en los dos primeros capítulos.

LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y LAS FUERZAS EXTERNAS COMO FACTORES DE CAMBIO INSTITUCIONAL

La presión de los gobiernos extranjeros —especialmente el de Estados Unidos—, organismos multilaterales, compañías calificadoras y los analistas de inversión extranjera fueron importantes,⁵⁶ pero no necesariamente en el cumplimiento de los programas de reestructuración. El vehículo de presión extranjera a través del programa de reestructuración del Fondo Monetario Internacional fue usado para acelerar la agenda de reforma doméstica que estaba pendiente desde

⁵⁵ Moon y Mo, “Business-Government Relations under Kim Dae-Jung”, *op. cit.*, p. 135, citando a Seung-no Choi, *Korea’s Large Business Groups 2000*, Seúl, Free Enterprise Center, 2000.

⁵⁶ Lim y Hahm, *Financial Globalization and Korea’s Post-Crisis Reform*, *op. cit.*, pp. 27-29; Yun, Mikyung, “Foreign Direct Investment and Corporate Restructuring after the Crisis”, en Stephan Haggard, Euysung Kim y Wonhyuk Lim (eds.), *Economic Crisis and Corporate Restructuring in Korea...*, *op. cit.*, pp. 236-239.

gobiernos anteriores; de hecho, la razón que dio notable rapidez para que los arreglos formales institucionales pudieran ser establecidos fue que varios sectores estaban en el proceso de transformación y que tales planes ya existían antes que la crisis se desatara.

Ciertamente, con la vorágine reformista y la atención internacional enfocada en este proceso, el gobierno no pudo emplear viejas tácticas para hacer que las grandes compañías actuaran conforme a los planes desarrollistas ni coaccionar a la comunidad empresarial para que brindara apoyo político; además, el efecto de las reformas en la gobernanza corporativa hizo que las transacciones de los conglomerados, así como los vínculos con la clase política coreana, fueran más transparentes. Este tipo de progreso en la creación de pesos y contrapesos es innegable; sin embargo, dada la rapidez del cambio es natural que las costumbres y las expectativas habituales sobrevivieran por un tiempo más largo.

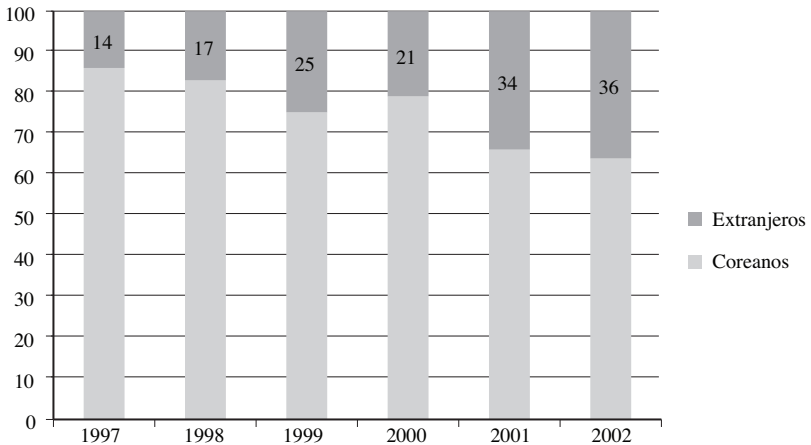
No obstante, la participación de las compañías extranjeras como catalizadoras de las reformas ha sido normalmente sobrestimada. La emisión y venta de acciones de las compañías coreanas resolvió temporalmente los problemas de liquidez que enfrentaron después la crisis, pero no resultó en la participación directa de accionistas extranjeros en todos los casos. El optimismo del mercado de valores fue más por los precios de ganga de las acciones y la emisión de bonos de deuda en condiciones atractivas.⁵⁷ A pesar del extraordinario influjo de capital extranjero para los estándares coreanos, la atención que se

⁵⁷ Además, según el Servicio de Supervisión Financiera, la cantidad total de financiación directa por corporaciones nacionales aumentó a 64.4 billones de won en el periodo de enero-noviembre de 2000, un aumento de 6.9% respecto a los 60.2 billones registrados durante el mismo periodo de 1999. El crecimiento fue producido por la emisión de bonos, que en total sumaban 51.9 billones de won, un incremento de 85.2% respecto al mismo periodo de 1999, mientras que las nuevas acciones se redujeron a 12.4 billones, 61.3% respecto al mismo periodo del año anterior (boletín semanal Servicio de Supervisión Financiera, 23 de diciembre de 2000, vol. 1 núm. 35, p. 7. [english.fss.or.kr/, consultado el 23 de marzo de 2013.]

le dio a los aspectos fundamentales –como las ganancias, reformas y reestructura de la propiedad– fue limitada. No obstante la evidente falta de compromiso para una reestructuración administrativa radical, el incremento de la inversión extranjera directa en el mercado accionario demostró no sólo que había la oportunidad para comprar bienes baratos sino también que tal mercado podía operar con prácticamente cualquier tipo de administración, siempre y cuando se mantuviera la oportunidad de obtener ganancias.

Esto se ilustra con la composición del mercado de valores: 34% y 36% de las acciones totales estaban en manos extranjeras entre 2001 y 2002, respectivamente (gráfica 5.3). A primera vista, parecía que tales porcentajes constituían la masa crítica de la influencia extranjera.

Gráfica 5.3. Propiedad extranjera en el Korea Stock Exchange, 1997-2002 (%)



FUENTE: Kyeong-won Kim, *Post-Crisis Transformation of the Korean Economy: A Review from 1998 to 2002*, Seúl, Samsung Economic Research Institute, 2003, y Ha-joon Chang y Janh-sup Shin, *Restructuring Korea Inc.*, Londres, Routledge Curzon, 2003.

Tales cifras pueden ser engañosas, porque la participación directa de los extranjeros en la administración diaria no coincide con la proporción de propiedad de casi 40% en promedio. A fin de cuentas, los extranjeros se mantuvieron al margen de la toma de decisiones dada la fragmentación de la propiedad que existía en las empresas coreanas, y la dificultad intrínseca de coordinar los intereses de cientos de accionistas minoritarios. Es interesante preguntar qué racionalidad prevaleció entre los inversionistas extranjeros y los ejecutivos coreanos. Aparte de algunos bancos, compañías automotrices y otras excepciones,⁵⁸ los extranjeros raramente estaban ávidos de destituir a los ejecutivos locales u ocupar posiciones administrativas dentro de las compañías coreanas o intervenir en las operaciones diarias de las empresas. Esto confirma el punto de que mientras los inversionistas extranjeros obtengan ganancias, no les importa quién controla la compañía o qué estilo de administración tiene.

A pesar de que la crisis reveló algunas deficiencias de la estructura de gobernanza corporativa coreana, la necesidad de atraer inversión extranjera no fue justificada sobre la base de incorporar nuevas prácticas aprobadas por los estándares internacionales (anglosajones); de hecho, a juzgar por la proporción predominante de capital extranjero de tipo portafolio que voló a Corea después de la crisis, una influencia directa en la administración hubiera sido difícil de lograr de todos modos (gráfica 5.4). La necesidad fundamental era escapar del problema de liquidez.

Una preocupación adicional que la economía de mercado trajo a Corea fue que los inversionistas extranjeros no eran siempre de compañías relacionadas con el negocio que compraban, sino más bien de los llamados inversionistas institucionales o fondos de cobertura (*hedge funds*). La experiencia de la crisis y la observación de un comportamiento altamente especulativo o negligente de los inversionistas de portafolio reforzó la desconfianza que en general la

⁵⁸ Como en el caso del grupo sk Telecom con Sovereign Capital.

población tenía sobre estos agentes. Sin embargo, dada la urgencia de capitalización, muchas compañías, grandes y medianas, emitieron bonos y acciones y vendieron subsidiarias a estas empresas; empero, considerando el fuerte nacionalismo industrial, sería difícil cambiar la preferencia por la autonomía de la noche a la mañana; por lo tanto, también se puede inferir que en algunos casos compartir el control corporativo no era una opción deseable para las empresas coreanas, sino más bien una estrategia para “ganar algo de tiempo” en el proceso de reestructuración.⁵⁹ Y como las compañías extranjeras de inversión normalmente se interesan más en los beneficios inmediatos, no siempre intervenían en el proceso de mejora administrativa o gerencial; por ello, las empresas coreanas podían reconciliar dos objetivos no necesariamente excluyentes: capitalizar la compañía sin perder control y dejar que los extranjeros obtuvieran sus ganancias.

Otra consecuencia de tener socios extranjeros fue que las transacciones internas y las decisiones estratégicas podrían seguir una racionalidad diferente de la tradicional. Habitualmente, los conglomerados coreanos orientaron sus estrategias administrativas hacia la conquista de porciones de mercado, la expansión y la diversificación, mas no siempre hacia las ganancias. Así que, aun cuando la preferencia por mantener autonomía en el control administrativo y las relaciones tradicionales dentro de la organización continuaron siendo un factor importante en la cultura de negocios coreana, mantener contentos a los inversionistas con buenos rendimientos se convirtió en un elemento más de su estrategia.

Puede observarse que conceptos tales como estándares internacionales, las llamadas “mejores prácticas”, el valor de los accionistas minoritarios, fusiones y adquisiciones, adquisiciones hostiles, etcé-

⁵⁹ Aunque no es una tendencia generalizada, algunas grandes compañías como Samsung Electronics o Hyundai Motors aprovechan cualquier oportunidad para comprar acciones a los inversores extranjeros. “Samsung Electronics Sold Most by Foreign Investors”, *Korea Times*, 21 de noviembre de 2004.

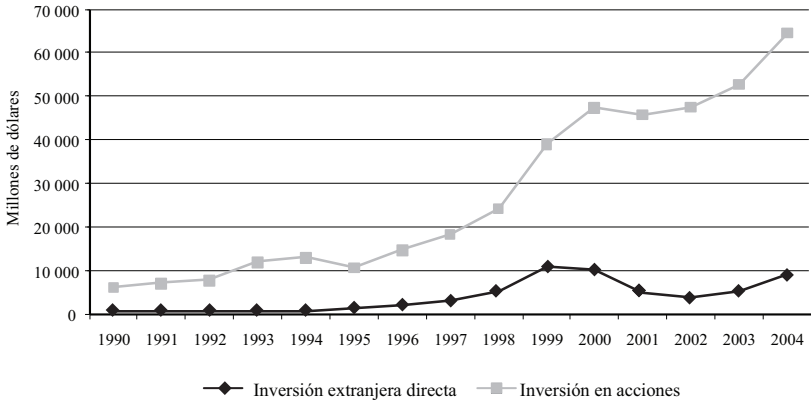
tera, rápidamente fueron incorporados al acervo común de los empresarios y burócratas jóvenes; además, es evidente que los gerentes y directores ejecutivos modificaron su forma de pensar al actuar en función de las ganancias. También es cierto que la separación entre la gerencia y la propiedad no es una práctica ordinaria en Corea; de hecho, un reporte de la Cámara de Comercio e Industria de Corea argumenta que de las 574 empresas domésticas no financieras, las que estaban directa o indirectamente controladas por sus propietarios tuvieron mejores resultados que aquellas dirigidas por profesionales en el periodo de 2000 a 2003. El reporte concluyó:

[...] tal resultado favorable logrado por empresas manejadas por sus dueños es atribuible a su firme sentido de propiedad y espíritu empresarial [...] Las empresas nacionales de semiconductores, LCD y automóviles que disfrutaban de competitividad de clase mundial se beneficiaron de factores como una rápida toma de decisiones, visión a largo plazo, y supervisión eficiente basada en un firme sentido de propiedad. Tenemos que revivir y desarrollar el espíritu empresarial que los grandes directores de Corea tenían en el pasado. De hecho, no hay un modelo perfecto de propiedad corporativa; tampoco un estilo estadounidense o europeo. De ahora en adelante debemos hacer lo mejor para descubrir nuestro modelo administrativo coreano que se base en resultados administrativos objetivos.⁶⁰

Lo interesante de estos comentarios nacionalistas es que fueron reproducidos en un documento oficial de la organización económica privada más grande de Corea, en representación, aproximadamente, de 100 000 empresas.

⁶⁰El análisis se basó en términos de rentabilidad sobre los activos (un indicador de la eficiencia de operación de activos) y rentabilidad en las ventas. “Owner-managed Business Produce Better Results”, *KCCI Press Release*, 24 de marzo de 2005 [english.korcham.net/, consultado el 21 de mayo de 2013].

Gráfica 5.4. La inversión extranjera directa y el influjo de capital accionario, 1990-2004 (millones de dólares)



FUENTE: UNCTAD, *World Investment Report*, varios números; Ministerio de Finanzas y Economía (solicitud especial del autor).

Finalmente, es difícil evaluar la extensión en que las empresas extranjeras estaban directamente involucradas en la política doméstica como un contrapeso para los grupos de empresarios en contra del gobierno o al revés; de hecho, no hay evidencia significativa que indique que las empresas extranjeras con operaciones en Corea tuvieran algún tipo de alianza sistemática o predeterminada o un compromiso con las empresas locales o con el gobierno para resistir la intervención o para facilitar la reforma, respectivamente. No hay evidencia empírica de cualquier bando acerca de la intención explícita para jugar un papel de contrapeso en la economía política doméstica de Corea.

Las presiones de los inversionistas extranjeros fueron sutiles, principalmente de manera personal o en estilo de manada a través de las actitudes de “esperar y ver”, que podrían aparentar ser una conspiración colectiva para forzar una posición ventajosa. De cualquier forma, la creciente participación de los de “afuera”, como las

cámaras de comercio de países importantes (por ejemplo, Estados Unidos, Japón y la Unión Europea a través de Amcham, Seoul-Japan Club o Japan External Trade Organization, European Union Chamber of Commerce-Korea, respectivamente), podía recolectar y reflejar la opinión general de sus miembros; sin embargo, actores externos como Amcham tienden a ser fuertemente influidos por las grandes empresas estadounidenses, lo cual significa que podrían establecer casos importantes que los favorecieran. Más recientemente, en especial después de la crisis, el gobierno empezó a valorar el rol de tales asociaciones empresariales para promover los negocios en Corea. Se establecieron más contactos formales e informales, lo cual se trataba de un fenómeno reciente que demostraba un cambio importante de actitud hacia la inversión extranjera directa, siempre y cuando pudiera proveer “cualquier tipo de trabajo” para Corea.

En suma, puede observarse que varias instituciones formales, incluido el régimen de inversión extranjera directa como parte del sistema de propiedad, fueron transformadas sustancialmente después de la crisis económica de 1997. Más importante, al parecer la crisis provocó un cambio en la mentalidad de la opinión pública coreana, pues la inversión extranjera de repente no sólo fue bienvenida sino invitada con entusiasmo. Detrás de esta transformación de creencias estaba una campaña *antichaebol* y otra que señalaba al capital extranjero como la solución a la crisis; sin embargo, antiguas percepciones sobre el capital extranjero y las estructuras corporativas han prevalecido a pesar del *shock*. Esto presenta una situación de continuidad más que un cambio radical. El problema de la propiedad para los conglomerados y algunos políticos se mantuvo como una preocupación constante, lo que es claro cuando el análisis se enfoca en variaciones sectoriales, tema del siguiente capítulo.

6. CRISIS ECONÓMICA E IMPLICACIONES PARA SECTORES SELECCIONADOS

La crisis de 1997 fue, en efecto, un *shock* gigantesco en Corea, uno de esos que pueden tomarse como referencia del “antes y el después”, como hitos históricos del desarrollo económico, social y político de un país. Y es que no sólo fue un *shock* en términos de sus consecuencias económicas, sino también sacudió la percepción de la gente y de los principales actores políticos y económicos sobre qué tan bien preparados estaban para lidiar con los retos de la globalización. La historia de este episodio demuestra que la nación estaba relativamente mal preparada para evitar las consecuencias dañinas de la liberalización, aunque sí estaba lista para salir adelante de la adversidad. Pero, volvamos a la pregunta más elemental y relevante para este libro: ¿cuál es la importancia de las instituciones en esta historia? ¿Es verdad que la crisis significó un gran punto de quiebre en el proceso evolutivo del desarrollo institucional de Corea? ¿O podría la crisis de 1997 y los eventos subsiguientes interpretarse como un *shock* que ayudó al gobierno a recuperar parte de las capacidades de coordinación y supervisión que se perdieron por causa de las reformas previas? Como argumenté en el capítulo anterior, las reformas formales al estado desarrollista se llevaron a cabo desde la década de 1980 y con mayor celeridad y profundidad en la de 1990. Aquellas reformas intentaron hacer el sistema compatible con el avance industrial y tecnológico, así como con los estándares (institucionales y de pensamiento) internacionales dominantes. Para mediados de la década de 1990, el proceso se encontró en una encrucijada: mantenerse en el camino de la liberalización económica y entrar de lleno a la configu-

ración de un Estado completamente abierto o retroceder un poco para transformar el Estado desarrollista en un sistema que pudiera mantener el papel central del Estado en el desarrollo, incluido su rol como filtro de fuerzas externas. Así que, en ese proceso de redefinición, las fuerzas políticas y económicas se dieron cuenta de que las prácticas eran cada vez menos compatibles con el marco institucional existente. El ambiente regional asaltó a los coreanos en un difícil proceso de conciliación y desconcierto. La crisis reflejó esas circunstancias.

Este último capítulo toma su punto de partida en el trasfondo descrito arriba y vuelve al análisis de los tres sectores económicos examinados en el capítulo 4. Las secciones que siguen ilustran cómo la conmoción de 1997 afectó a la industria automotriz, los bancos comerciales y el sector de telecomunicaciones básicas, dado el marco institucional específico de los sistemas de propiedad descritos y las implicaciones del nuevo ambiente discutido anteriormente. Los casos comprenden una visión general del efecto de la crisis en cada sector y ejemplifican la experiencia de empresas específicas. Al observar cada caso individualmente es posible apreciar cómo las instituciones formales e informales interactuaron en el transcurso del proceso y cuál fue el papel de los intereses extranjeros.

INDUSTRIA AUTOMOTRIZ

La respuesta de la industria automotriz después de la crisis

La crisis tuvo un efecto significativo en la industria automotriz, en su totalidad; dos factores destacaron: *a)* la inconsistencia entre el marco de pensamiento tradicional y el proceso de liberalización y *b)* la importancia de la propiedad. Como se mostró en el capítulo 4, los elementos del modelo desarrollista que contribuyeron a la promoción de una industria automotriz autóctona en Corea habían desaparecido, en su mayoría, para la segunda mitad de la década de 1990. La

política industrial había caducado, los llamados préstamos políticos –mencionados antes– no eran oficialmente concedidos desde 1997,¹ se abolieron las barreras de entrada al mercado y la planeación central ya no era ejercida como tal. La crisis puso a prueba las estrategias individuales de las compañías automotrices para lidiar con tales circunstancias y para sobrevivir a la competencia global.

Una de las consecuencias de la crisis de 1997 fue la reducción en el consumo de automóviles; como resultado de la contracción en la demanda, la utilización de la capacidad instalada cayó a 47% en 1998. Dada la devaluación del won, las compañías se concentraron en el mercado de exportación. Hyundai Motors Company pudo sortear el problema gracias al apoyo financiero de las filiales de su grupo, así que no estaba en una situación tan desesperada como para tener que ser rescatada por un socio extranjero; más importante, tuvo éxito porque no tenía restricciones a la exportación. Como se notó anteriormente, una prioridad de Hyundai Motors era ser una empresa independiente, lo cual podía conseguir sólo al producir tecnologías y maquinaria claves, especialmente motores. A este caso es aplicable de manera exacta un conocido principio de la industria automotriz: “La empresa automotriz que no produce motores no es una empresa automotriz”. Por ello, la continua inversión en investigación y desarrollo para incentivar la innovación y enfrentar la competencia con productos tecnológicamente más avanzados fue crucial para su supervivencia. Fue este punto lo que marcó la diferencia entre el éxito y fracaso de la estrategia nacionalista de Hyundai Motors, especialmente en contraste con Daewoo Motors.

Daewoo Motors adquirió 50% de General Motors en 1992, pero en lugar de enfocarse en desarrollar su propia tecnología, la firma coreana expandió su red de producción global al adquirir empresas automotrices en bancarrota en el este de Europa. La estrategia fue

¹Elizabeth Thurbon, “Two Paths to Financial Liberalization: South Korea and Taiwan”, *The Pacific Review*, vol. 14, núm. 2, 2001, p. 249.

facilitada por el *boom* de inversión y crédito de principios de la década de 1990 y un ambiente propicio para ese tipo de inversiones en la región; sin embargo, la elección del momento era cuestionable. A fin de cuentas, Daewoo Motors no podía tomar ventaja de la devaluación del won por su dependencia de socios extranjeros en tecnología clave, y debido a que había acumulado una deuda gigantesca que no pudo pagar (cerca de 16 000 millones de dólares).

El grupo Daewoo fracasó en cumplir con los programas de rescate financiero. El conglomerado fue desmantelado y algunas de sus filiales, incluida Daewoo Motors, fueron confiscadas por el gobierno de Kim Dae-jung para ser vendidas en subastas internacionales o liquidadas para cubrir las deudas. Los bancos acreedores acordaron transferir sus préstamos en acciones y bonos convertibles mediante sociedades de inversión mobiliaria.² El gobierno estableció el Comité de Reestructuración para el Grupo Daewoo, compuesto por acreedores coreanos –principalmente, el Banco Coreano de Desarrollo–, la Comisión de Servicios Financieros y expertos en el ramo. De manera indirecta, el gobierno se convirtió en el administrador temporal e inyectó enormes cantidades de dinero sólo para mantener las operaciones básicas de Daewoo Motors y conservar los empleos en lo que se vendía la compañía. En junio de 2000, Ford fue seleccionado como el único postor, pero meses después el equipo de Ford decidió desistir unilateralmente del proceso. La búsqueda para encontrar un nuevo comprador se reinició y, en octubre, General Motors estuvo de acuerdo con los prestamistas de Daewoo Motors para proceder a las negociaciones de compraventa. Mientras tanto, el sindicato de trabajadores se rehusó a aceptar los despidos y reducciones salariales; el 8 de noviembre, Daewoo Motors fue declarado en bancarrota. Se llegó a un acuerdo provisional entre la gerencia y el sindicato que incluyó descuentos al salario para que Daewoo Motors fuera sujeto de dinero

²Kyeong-won Kim, *Post-Crisis Transformation of the Korean Economy: A Review from 1998 to 2002*, Seúl, Samsung Economic Research Institute, 2003.

fresco y tutela judicial. Esta situación dejó al gobierno mal parado y propició que tuviera que aceptar cualquier cantidad que General Motors ofreciera, aunque fuera mucho menor a la oferta original hecha meses antes.

La sociedad General Motors-Daewoo fue finalmente lanzada en octubre de 2002; General Motors y sus socios adquirieron 67% de Daewoo Motors por tan sólo 400 millones de dólares.³ El compromiso fue que, no obstante el nuevo nombre, los vehículos mantendrían la marca Daewoo en el mercado local y extranjero. Eventualmente, en línea con la estrategia global de General Motors, los autos fabricados en Corea fueron vendidos bajo la marca Chevrolet en los demás mercados, salvo en Corea y algunos del sureste de Asia. Después de todo, el cambio de propiedad en Daewoo Motors, ahora General Motors-Daewoo, mantuvo el empleo, pero se convirtió en lo que siempre fue: una base de ensamblaje de General Motors que no tiene tecnología propia ni control sobre decisiones estratégicas.⁴

En contraste con la adquisición de Samsung Motors por Renault (la cual produjo críticas y desagrado, aunque se trató de un acuerdo típico de fusiones y adquisiciones), el proceso de Daewoo Motors fue más que una transacción comercial regular; para empezar, se trató de una negociación entre el gobierno y un agente privado, por lo que no hubo árbitro para contener las dos lógicas definitivamente contradictorias (una por el bienestar y otra por la ganancia). El mecanismo cuasi gubernamental, el Comité de Reestructuración para el Grupo Daewoo, tenía el poder para aceptar o rechazar ofertas, pero los bancos acreedores (léase, el gobierno) tenían poder de veto final respecto de la transacción. En segundo lugar, la información sobre el estado real de la firma no era confiable debido a la falta de transparencia

³ General Motors 42.1%, Suzuki Motor y Shanghai Automotive adquirieron 14.9% y 10%, respectivamente; el Banco de Desarrollo de Corea conservó 33% de las acciones.

⁴ "General Motors Aims to Recapture Northeast Asian Auto Market", *Korea Herald*, 2 de noviembre de 2002.

gerencial y contable, por lo que era sumamente difícil llevar a cabo la debida diligencia. Aunque el gobierno diera las seguridades de que no había deudas escondidas, para General Motors resultaba difícil de creer semejante aseveración. En tercer lugar, la venta de un barril sin fondo como Daewoo era un objetivo crucial para el gobierno, el cual estaba gastando cerca de 89 millones al mes para mantener la compañía a flote.⁵ Se trató de un proceso de tres años que se traslapaba con la reestructuración financiera, lo cual complicaba todo. En ese sentido, a pesar de la presión interna de no malbaratar a Daewoo Motors o dañar el orgullo del gobierno, al Comité le preocupaban poco las consecuencias futuras de la compraventa; es más, el gobierno estaba tan preocupado de las consecuencias inmediatas que no puso mucha atención en las estrategias rivales de Ford y General Motors para consolidar su base productiva en Asia Pacífico.⁶ Los negociadores coreanos perdieron la oportunidad para obtener un mejor acuerdo.

Ahora es sabido que, para los coreanos, la industria automotriz es un asunto de respeto y poder nacional; antes de la crisis, la gente en general estaba contenta de considerar a firmas tipo Hyundai Motors como “su empresa”, y tales sentimientos estaban respaldados por el papel de esa industria en el desarrollo (la industria automotriz ocupaba 10% del empleo, incluidas las autopartes, y representaba de 10% a 15% de las exportaciones totales). Por esta razón, el movimiento laboral en el sector no era una cosa menor. El sindicato de trabajadores de Daewoo Motors amenazó con ir a la huelga si la compañía era vendida a extranjeros y abogaron por su nacionalización. En este ambiente, el gobierno además tenía la presión externa de demostrar su compromiso hacia una reforma de mercado. El gobierno entonces esperaba que el nuevo dueño de Daewoo Motors pudiera

⁵ “Daewoo Motor Case Reexamined”, *JoonAng Ilbo*, 18 de septiembre de 2000.

⁶ “GM, Ford in Battle to Take Lead in Asian Auto Market”, *JoonAng Ilbo*, 10 de enero de 2000; “To Ford and General Motors, Insolvent Daewoo is a Hot Property”, *The Wall Street Journal*, 14 de febrero de 2000.

inyectar recursos frescos y evitar la posibilidad de una pérdida masiva de empleos, tanto en sus plantas como en la red de subcontratistas; además, esperaba que la incorporación de un nuevo equipo gerencial y ejecutivo instaurara un sistema de contabilidad actualizado, así como tecnología de punta para que la compañía pudiera reintegrarse al mercado a una escala global, como dijo el entonces director del Comité de Reestructuración, Oh Hogen.⁷ Eso no ocurrió, al menos como una firma independiente.

Reestructuración de Hyundai Motors

La crisis proveyó condiciones adecuadas para una reestructuración mayor y aceleró la racionalización de la industria automotriz. Kia Motors fue declarada en bancarrota en julio de 1997 y, dos años después, fue adquirida por Hyundai Motors. En febrero de 2000, Asia Motors, un antiguo afiliado de Kia, fue reincorporado con sus viejos socios. En marzo de 1999, Hyundai Service se fusionó con Hyundai Motors, y Hyundai Mobis lo hizo en julio. Tras estos movimientos, Hyundai-Kia emergió como el grupo industrial más grande en Corea, que dominaba dos terceras partes del mercado. En junio de 2000, Daimler-Chrysler obtuvo 8.6% de participación accionaria en Hyundai Motors que, mientras tanto, reorganizó su estructura financiera al reducir la deuda —el coeficiente de endeudamiento disminuyó de 660 en 1997 a 129 en 1999—, y aumentó su capital social.⁸ Para septiembre, Hyundai Motors fue oficialmente emancipado de Hyundai Group;⁹ sin embargo, la estructura de propiedad mantuvo su forma

⁷“The Battle for Daewoo”, *The Detroit News*, 14 de mayo de 2000.

⁸Seung-il Jeong, *Crisis and Restructuring in East Asia: The Case of the Korean Chaebol and the Automotive Industry*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2004, p. 132.

⁹Kim, *Post-Crisis Transformation of the Korean Economy*, *op. cit.*, p. 146. Véase también “Hyundai Chairman Sells Off his Shares”, *DongA Ilbo*, 22 de agosto de 2000.

tradicional, aunque para 2002 un poquito menos de 50% de las acciones en el mercado de valores estaba en manos extranjeras. La familia Chung (a través de subsidiarias de Hyundai Group) todavía concentraba los derechos de voto, y la propiedad extranjera se mantuvo dispersa; por ello, la toma de decisiones podía ser controlada por Chung Mong-koo, el hijo mayor de Chung Ju-young, en un estilo vertical.¹⁰

Cuadro 6.1. Propiedad accionaria de inversionistas extranjeros en Hyundai Motors (%)

1998	2000	2002
30.6	41.0	47.2

FUENTE: Kyeong-won Kim, *Post-Crisis Transformation of the Korean Economy: A Review from 1998 to 2005*, Seúl, Samsung Economic Research Institute, 2003, p. 212, con datos de Korea Stock Exchange.

La crisis también tuvo efecto en el sistema de subcontratación. A pesar de que la red de proveedores de Hyundai Motors continuó siendo principalmente local, la relación exclusiva con los subcontratistas cambió y logró dar profundidad a la liberalización del mercado y la inversión extranjera. Hyundai Motors, al ser una compañía de clase mundial con necesidad de tecnología avanzada, tuvo que reajustar su dependencia de productores locales, ser un sistema más flexible, empezar su propio sistema de abastecimiento global y abrir sus redes a proveedores extranjeros (o indirectamente a extranjeros cuando éstos adquirieron algún subcontratista). Con la compra de proveedores locales por las empresas de autopartes foráneas, los nuevos dueños podían ciertamente estar en desacuerdo con las condiciones de pago y otros términos de contrato de Hyundai Motors o cualquier otro;

¹⁰ Donald Kirk, “The Family That Would Be a Dynasty”, *Automotive News*, núm. 74, 2000, pp. 8-9.

sin embargo, Hyundai Motors retuvo una posición dominante en los mercados domésticos o de exportación, que le dio a la compañía un poder de negociación en su relación con los proveedores locales o extranjeros. Si bien es cierto que *no siempre* se comportó de forma paternalista y dictatorial como solía hacerlo, el rol de “rey” –como se le conoce en el sector– siguió siendo un hecho muy real.

La nueva situación también trajo beneficios tanto para las empresas armadoras como de autopartes. Para Hyundai Motors significó el incremento de su poder de negociación con un gran número de proveedores; podía acceder a productos de mejor calidad y llegar a formar economías de escala, ya que los proveedores locales no podían siempre igualar la flexibilidad y la capacidad de producción según la demanda de mercado. La ventaja para los productores locales, aparte de ser forzados a mejorar su calidad, era también la oportunidad de acceso al mercado internacional si sus capacidades eran efectivamente mejoradas para estar a la altura de los estándares globales. La entrada de los fabricantes de automóviles extranjeros –como General Motors, Renault o Daimler-Chrysler– les dio la oportunidad de ser parte de las redes globales y negociar contratos más estables.

En general, la observación de la evolución de la industria automotriz en Corea ofrece lecciones interesantes. Una es que la inversión extranjera tuvo consecuencias tanto positivas como negativas en el proceso de desarrollar una base industrial en el sector; por un lado, la entrada de capital y la creación de empleos tuvieron, en un sentido, implicaciones positivas para crecer económicamente, lo cual era preocupación del gobierno y la gente; por otro lado, la importancia de la tecnología y la toma de decisiones eficiente también fueron factores clave en un sector altamente competitivo y tecnológicamente intensivo. Por ello, el desarrollo de la tecnología doméstica –o al menos ser capaz de producir componentes clave de manera independiente– era crucial para la estrategia de administración de Hyundai Motors a fin de hacer frente a la competencia futura. Este caso

demuestra la importancia del control autónomo, como en cualquier compañía transnacional. Otra lección es que, sin duda, factores institucionales formales como los regímenes de propiedad y la política industrial tuvieron una gran importancia en el desarrollo de la industria automotriz coreana, pero los subproductos informales y legados de esos arreglos formales –la preferencia por la autonomía, la autosuficiencia y las estructuras orientadas a la familia– pueden también considerarse en un mismo plano de relevancia pues fomentaron la competencia, especialmente en un mercado oligopólico internacional como el sector automotriz.

BANCA COMERCIAL

La crisis de 1997 y el nuevo marco regulatorio

El régimen de propiedad en la banca comercial fue tanto una ventaja como un lastre para que la industria se desarrollara. Los bancos comerciales se privatizaron en la década de 1980, pero con la nueva estructura de propiedad ningún accionista mayoritario podía hacer contrapeso a la fuerza del *chaebol* y del gobierno. El nuevo marco institucional no ayudó a mejorar el sistema bancario. A la banca comercial le faltaban los incentivos adecuados para monitorear sus préstamos y, por ello, comprometía su capital sin un sistema apropiado de evaluación de riesgos.

En conjunto, la desregulación financiera, la disminución de restricciones a los movimientos de capital, la confianza de los prestamistas extranjeros después de la entrada de Corea a la OCDE, y el legado de la garantía implícita del gobierno en contra de las fallas financieras incrementó el riesgo moral. Los bancos coreanos y el sistema financiero, en general, quedaron en una posición vulnerable frente a la fuerza de la movilidad del capital de corto plazo; además, el gobierno transfirió los mecanismos disciplinarios al mercado y

mantuvo funciones de supervisión, de manera fragmentada, entre el Banco de Corea y el Ministerio de Finanzas y Economía.

Durante 1997, siete *chaebol* pidieron asistencia financiera de los bancos comerciales y algunos grandes conglomerados quebraron. En vista de la cascada de fracasos sin precedentes y sus ramificaciones políticas, los inversionistas extranjeros y prestamistas estaban decepcionados y les preocupaba la seguridad de su dinero en los bancos coreanos. El colapso de estos grupos también incitó a la especulación pública –local y extranjera– de si las otras compañías coreanas tendrían los mismos problemas de liquidez; en consecuencia, los prestamistas foráneos y domésticos se apresuraron a recuperar sus préstamos y cerrar las líneas de crédito que dejaron de renovar al vencimiento.¹¹ El Banco de Corea respondió expandiendo préstamos de emergencia en moneda extranjera a bancos locales para evitar un incumplimiento de pagos generalizado, prevenir el desempleo masivo y proteger a los ahorradores, así como a los clientes. Puede decirse que tal exposición dio pábulo a la crisis de 1997.¹²

En 1997, había un total de 26 bancos comerciales coreanos (16 con alcance nacional, 10 regionales). La escala de esta crisis fue tan grande que permitir el colapso de los bancos más grandes y problemáticos seguramente hubiera tenido un efecto económico, político y social muy severo. Dado el tamaño, complejidad y riesgo de la situación, el gobierno intervino a fondo. Como parte de Programa de Reestructuración del Sector Financiero, para septiembre de 1998 cerraron o suspendieron operaciones un total de 94 instituciones fi-

¹¹ Yoon Je Cho, *The Political Economy of the Financial Liberalization and Crisis in Korea*, Documento de trabajo núm. 99-06, Seúl, Graduate School of International Studies-Sogang University, 1999; Michael R. King, “Who Triggered the Asian Financial Crisis?”, *Review of International Political Economy*, vol. 8, núm. 3, 2001, pp. 438-466.

¹² Wonhyuk Lim y Joon-ho Hahm, *Financial Globalization and Korea's Post-Crisis Reform: A Political Economy Perspective*, Documento de trabajo, Seúl, Korea Development Institute, 2005, p. 7.

nancieras de diversa naturaleza. La reestructuración de la banca comercial fue llevada a cabo mediante tres métodos: un mandato gubernamental que ordenaba el cierre, las fusiones y adquisiciones entre bancos, y la venta parcial o total al capital extranjero. Con estos métodos, las operaciones de cinco bancos comerciales fueron suspendidas y liquidadas; para junio de 1998 ya habían cerrado y sus activos habían sido vendidos a bancos más saludables; otros 10 bancos en problemas fueron forzados a fusionarse con bancos designados por el gobierno.¹³

La venta de bancos en dificultades a bancos extranjeros como un método para resolver simultáneamente los problemas de liquidez y administración resultó bastante difícil. Un factor de dificultad fue la complejidad dada por las inconsistencias técnicas con los estándares internacionales, ya que no había experiencia en fusiones y adquisiciones. A eso se le agregó la poca transparencia en los métodos de contabilidad, así como la definición y evaluación de los préstamos morosos. Un segundo factor fue el intangible conjunto de barreras culturales, la desconfianza inherente hacia los extranjeros y el distintivo carácter nacionalista del capitalismo coreano. Un tercer factor que complicó la adquisición y reestructuración bancaria fueron las contradicciones entre la interacción desarrollista gobierno-empresas, el proceso de apertura económica y el conspicuo discurso neoliberal que estaba ganando legitimidad. La emergencia trajo un dilema a la autoridad: por un lado, el gobierno coreano temía la crítica doméstica si actuaba muy suave con los extranjeros, pero, por otro lado, necesitaba cimentar la confianza del capital extranjero y las organizaciones económicas internacionales.

Como una respuesta a la crisis, a los críticos y al programa de reforma del Fondo Monetario Internacional, tanto el gobierno de Kim

¹³ Kim, *Post-Crisis Transformation of the Korean Economy*, *op. cit.*, pp. 231-240. Véase también: "FSC Press Release upon Ailing Bank Resolution", 29 de junio de 1998. [fsc.go.kr/eng/, consultado el 29 de enero de 2013.]

Young-sam como el de Kim Dae-jung llevaron a cabo a profundidad las recomendaciones que había hecho la Comisión Presidencial para la Reforma Financiera.¹⁴ Entre ellas destacan el establecimiento de una centralizada y autónoma agencia de supervisión financiera, la Comisión de Servicios Financieros, y la relajación del régimen de propiedad sobre los bancos comerciales.¹⁵ La Comisión de Servicios Financieros jugó un papel crucial en la reestructuración del sector financiero y corporativo, especialmente después de la enmienda a la Ley Bancaria que le dio jurisdicción sobre el establecimiento y propiedad de los bancos. Los extranjeros no tenían restricciones para establecer subsidiarias o negociar *joint-ventures* o ser dueños de bancos coreanos, mientras que los límites a la propiedad de los *chaebol* se mantuvo (4% en bancos nacionales y 15% en provinciales).

Los bancos extranjeros entraron en Corea, aunque no tan inmediatamente como el gobierno esperaba dada la emergencia en liquidez y la crisis de confianza. De manera entusiasta, el gobierno de Kim Dae-jung promovió las reformas y la voluntad para aceptar inversionistas extranjeros. La renuencia inicial del capital extranjero para invertir y comprar acciones y bonos coreanos se modificó una vez que se advirtieron señales satisfactorias de estabilidad (después de que la salud en los bancos y corporaciones fuera restaurada). Luego que el cambio institucional se realizó y los inversionistas y bancos extranjeros tuvieron participación accionaria en el sistema financiero coreano, la economía política cambió sustancialmente. Esto se puede ver claramente en el caso del Korea First Bank.

El Korea First Bank solía ser uno de los principales bancos semiprivados del gobierno designado para asumir el rol de prestamista

¹⁴ Joon-ho Hahm, *Financial System Restructuring in Korea: The Crisis and Its Resolution*, Documento de trabajo, Seúl, Korea Development Institute, 1998; Yongbeom Kim, "Notes on the Korean Experience in Regulatory and Supervisory Reform", trabajo presentado en el Financial Sector Integration Workshop, Beijing, 12 de septiembre de 2002.

¹⁵ Hahm, *Financial System Restructuring in Korea...*, *op. cit.*, p. 22.

principal de los *chaebol* y operar como un agente disciplinario;¹⁶ por lo tanto, al principio de la crisis de 1997, se encontraba, junto con el Seoul Bank, entre los más expuestos a créditos relacionados con algunos de los conglomerados más grandes. En consecuencia, los bancos fueron severamente afectados por el impago de préstamos. En enero de 1998, el gobierno rescató ambos bancos y los nacionalizó; como era de esperar, no hubo una indignación inflada de los principales accionistas hacia la medida.

Como parte del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, en febrero de 1998 el gobierno coreano puso ambos bancos a la venta para inversionistas financieros estratégicos; *i.e.*, los bancos extranjeros. Ningún banco doméstico estaba en condiciones de absorber tal carga y los *chaebol* tenían prohibido ser dueños de bancos. Era la primera vez en la historia reciente de Corea que inversionistas no coreanos podrían adquirir acciones de control en bancos domésticos. Naturalmente, una de las prioridades más urgentes era resolver el problema de liquidez y deshacerse de los bancos que estaban siendo arrastrados y hundidos por sus deudores. El segundo e igualmente importante propósito fue mejorar el ambiente de negocios para restaurar la confianza de los extranjeros.¹⁷

¹⁶ Este tipo de interacción es consecuencia de un factor institucional específico. En 1976, en medio de crecientes preocupaciones por la concentración del crédito, el gobierno de Park Chung-hee introdujo directrices para implementar el sistema de banco principal con el fin de monitorear y restringir el flujo de créditos bancarios para la rápida expansión de los *chaebol*; véase Yung-chul Park y Dong-won Kim, "Korea: Development and Structural Change of the Banking System", en Hugh T. Patrick y Yung-chul Park (eds.), *The Financial Development of Japan, Korea, and Taiwan: Growth, Repression and Liberalization*, Oxford-Nueva York, Oxford University Press, 1994, p. 208, y Mark Clifford, *Troubled Tiger: Businessmen, Bureaucrats, and Generals in South Korea*, Armonk, M. E. Sharpe, 1998, p. 218.

¹⁷ Para una descripción detallada del mecanismo de repartición de pérdidas véase "Action on Management Rehabilitation of Korea First Bank", FSC Press Release, 25 de junio de 1999. [fsc.go.kr/eng/wn/list.jsp?menu=010101&bbsid=BBS0048&sch1=&sword=&nxPage=39, consultado 23 de marzo de 2013.]

La Comisión de Servicios Financieros estuvo a cargo de llevar a cabo el trabajo de reestructuración financiera y corporativa. El gobierno prometió vender el Korea First Bank a los inversionistas extranjeros como prueba de su compromiso con la reforma del sistema bancario. Como con el grupo Daewoo, el caso de este banco tuvo una importancia simbólica que sirvió para restaurar la confianza de la comunidad empresarial extranjera y las agencias calificadoras. A pesar de la intención de vender los bancos a otros bancos extranjeros con experiencia y solidez, sólo HSBC acudió a la convocatoria; por ello, la oferta tuvo que abrirse a inversionistas extranjeros, aun si no eran bancos. Newbridge, una empresa administradora de fondos de inversión estadounidense –un *hedge fund*–, fue la primera compañía extranjera que estuvo de acuerdo, en principio, para adquirir el Korea First Bank. Como era de esperarse, el problema más complicado fue cómo lidiar con los préstamos morosos.

Para octubre de 1998, Newbridge y HSBC eran las únicas compañías extranjeras que habían presentado ofertas, tanto para el Korea First Bank como el Seoul Bank. Newbridge superó la oferta de HSBC para tomar al primero.¹⁸ Algunas semanas después del anuncio, las compañías calificadoras más importantes elevaron la calificación de la deuda soberana de Corea.¹⁹

A pesar del empujón que dieron al proceso las compañías calificadoras extranjeras después de firmar el memorándum de entendimiento, las negociaciones no procedieron suavemente entre la Comisión de Servicios Financieros y Newbridge. El acuerdo estuvo constantemente al borde del colapso; aunque el gobierno no estaba en la mejor posición para extraer de Newbridge un acuerdo extre-

¹⁸“Korean Government Signs MOU with Newbridge Capital”, FSC Press Release, 31 de diciembre de 1998. [fsc.go.kr/eng/wn/list.jsp?menu=010101&bbsid=BBS0048&sch1=&sword=&nxPage=40, consultado el 23 de marzo de 2013.]

¹⁹ Kim, *Post-Crisis Transformation of the Korean Economy*, op. cit., p. 367; Donald Kirk, *Korean Crisis: Unraveling of the Miracle in the IMF Era*, Nueva York, Palgrave, 1999, p. 140.

madamente favorable, había la sospecha de que “en algún lugar de la burocracia había un profundo desagrado por vender el banco a los extranjeros”, especialmente si el precio era muy bajo.²⁰ El acuerdo tenía que satisfacer a los contribuyentes y al público en general, pero también al Fondo Monetario Internacional. Los negociadores coreanos estaban en una situación difícil. El acuerdo se cerró el 30 de diciembre de 1999;²¹ Newbridge pagó 416 millones de dólares²² por 51% de las acciones del Korea First Bank y asumió el control administrativo.

El cambio en el Korea First Bank no sólo representó una nueva estructura organizacional, mejoras tecnológicas o disminución del personal y número de sucursales; lo más importante fue que significó la instalación de una estricta disciplina financiera y política crediticia. La nueva administración indicó que las decisiones del banco serían gobernadas por las ganancias y la transparencia, no por la política.²³ Al pasar de un enfoque corporativo tradicional a uno dirigido

²⁰ Kirk, *ibid.*, p. 145.

²¹ Para los detalles sobre el acuerdo final y el papel de Korea Asset Management Corporation y el Korea Deposit Insurance Corporation véase Stijn Claessens, Swati Ghosh y David Scott. “Financial Sector Reforms”, en Mikyung Yun (ed.), *Korean Economic Restructuring: Evaluation and Prospects*, Seúl, Korea Institute for International Economic Policy, 1998, p. 28; Young Shim, *Korean Bank Regulation and Supervision: Crisis and Reform*, La Haya-Londres-Boston, Kluwer Law International, 2000, p. 15; “Newbridge Capital of U.S. Finally Takes Over Korea First Bank”, *JoonAng Ilbo*, 18 de septiembre de 1999; “Korea First Bank Sale Delayed”, *Korea Times*, 24 de diciembre de 2004; “Government to Acquire Korea First Bank’s Non-Performing Loans”, *JoonAng Ilbo*, 8 de agosto de 2000; y el sitio Korea Deposit Insurance Corporation [kdic.or.kr/english/, consultado el 23 de marzo de 2013].

²² Esta cifra causó molestias en el público porque los negociadores de la Comisión de Servicios Financieros comunicaron previamente a los periodistas locales que el precio de venta del banco era de 600 millones de dólares; véase Kirk, *Korean Crisis...*, *op. cit.*, p. 148.

²³ Para obtener una lista de la composición de la nueva mesa directiva véase Yasheng Huang y Kirsten J. O’Neil-Massaró, *Korea First Bank, Case Study 9-701-022*, Boston, Harvard Business School, 2002, p. 14; “Korea First’s CEO Ushered in Accountability: Now, he’s Out”, *Business Week online*, 19 de noviembre de 2001.

a las pequeñas y medianas empresas y negocios al menudeo —e.g., hipotecas, créditos para automóviles y préstamos rápidos en efectivo—, con insistencia en el argumento que la prioridad era el valor de las acciones, el Korea First Bank podía inmunizarse de las presiones políticas de financiar o rescatar a las grandes corporaciones.

A principios de 2001, un año después de la adquisición, quedó en evidencia la primera ilustración del nuevo ambiente político e institucional. Conforme el gobierno intentaba recuperar la estabilidad en el mercado monetario, el brazo operativo de la Comisión de Servicios Financieros, el Servicio de Supervisión Financiera presentó un paquete, a finales de diciembre de 2000, en el que solicitaba al Banco de Desarrollo de Corea comprar 80% de los bonos corporativos con vencimiento emitidos por las compañías endeudadas para ayudarlas a sobrevivir;²⁴ para compartir la carga, se pidió a los grandes bancos que asumieran el otro 20%; como en el pasado, el gobierno esperaba que el sistema bancario cooperara con sus peticiones, pero en este caso el Korea First Bank se negó a responder al llamado. Aunque el Servicio de Supervisión Financiera no tomó medidas punitivas en contra del banco, se dice que el presidente de la Comisión de Servicios Financieros en ese entonces sermoneó al presidente del Korea First Bank acerca de las responsabilidades de los bancos con el público de prevenir el colapso de los mercados financieros locales.²⁵ El banquero respondió en otra parte que los bancos deberían terminar sus “roles sociales” como carteras del gobierno, si es que Corea era sincera en sus planes para desarrollar una economía sólida y estable.²⁶

²⁴De los 65 billones de won en bonos corporativos que debían pagarse en 2001, 25 billones fueron emitidos por las empresas afectadas por la deuda.

²⁵“KFB, Banker Says He Rues Seoul Concern”, *JoonAng Ilbo*, 10 de enero de 2001.

²⁶Amcham en “Banking on Korea: Face to Face with Wilfred Horie, President and CEO, Korea First Bank”, *Korea Journal*, septiembre-octubre de 2001. [tomcoyner.com/banking_on_korea-KFB.htm, consultado el 23 de marzo de 2013.]

La negativa del Korea First Bank puso en evidencia las contradicciones entre los legados desarrollistas de la intervención del gobierno y el nuevo ambiente institucional que lo restringía. Ciertamente, el gobierno quería tener las mejores prácticas e introducir estándares modernos en la cultura bancaria, por lo que la Comisión de Servicios Financieros reconoció que era difícil reprochar la actitud de los bancos; sin embargo, mientras deseaba mostrar una actitud acorde a las nuevas reglas, extraoficialmente se lamentaba de la falta de cooperación de los bancos para compartir la responsabilidad de la prosperidad de la nación (y sus problemas). A pesar de que el incidente en sí mismo no duró mucho, creó un precedente en la economía política coreana. El Korea First Bank se convirtió en el primer banco en romper las prácticas tradicionales de marchar junto con las políticas y direcciones del gobierno.²⁷

La nueva regulación en la propiedad de los bancos coreanos

El gobierno siempre fue renuente a permitir que las grandes corporaciones poseyeran acciones de control de los bancos comerciales domésticos, y tales preocupaciones no cambiaron después de la crisis.²⁸ El máximo que se le permitía tener a un solo accionista –sea un individuo o una empresa– era 4% de las acciones de votación. La naturaleza de tal regulación era prevenir que los accionistas mayoritarios

²⁷ Cinco años y algunos meses después, Newbridge vendió sus acciones a Standard Chartered. Lee Hung-jai, ex director de la Comisión de Servicios Financieros y ex ministro de Finanzas y Economía, mostró signos de arrepentimiento por la venta a Newbridge. Cuestionó el valor real que esta compañía de fondos de inversión generó en el mercado financiero local en general, y para Korea First Bank en particular, al decir que fue “desafortunado que la venta del Korea First Bank a un fondo estadounidense no tuviera efectos positivos”, “Foreign Investors Drawn to Korea”, *Korea Times*, 24 de marzo de 2005.

²⁸ “Chaebol Unlikely to Own Banks”, *JoonAng Ilbo*, 22 de febrero de 1999.

explotaran imprudentemente los recursos de los bancos y ejercieran influencia indebida para obtener el acceso favorable, pero ilegítimo, a los préstamos.²⁹ Evitar que las grandes compañías se hicieran dueñas de los bancos fue también, como se dijo anteriormente, una medida política para mantenerlas bajo control institucional. El gobierno también estaba preocupado acerca del progreso de una reestructuración corporativa y consideró que extender el techo de propiedad sólo promovería distracciones a los esfuerzos, que retrasaría los planes y desviaría los recursos, aun si esto ayudaba a la recapitalización de los bancos; sin embargo, mientras el consenso entre los responsables de formular políticas era que debían mantenerse las limitaciones a los *chaebol*, el problema era si tales restricciones eran excesivamente discriminatorias con los otros inversionistas domésticos. Las discusiones sobre estos temas concluyeron en octubre de 2000 con la enmienda a la Ley Bancaria (artículo 15-1) que permitió que un solo inversionista tuviera hasta 10% en la acciones de un banco, mientras sus derechos máximos de acciones de votación se mantuvieran en cuatro por ciento.³⁰

En cuanto al capital extranjero en el sector bancario, el resultado de la crisis fue diferente. A pesar de la percepción negativa, el capital extranjero era considerado un “mal necesario”, especialmente después de la crisis económica. Es el caso en el sector bancario, donde las empresas financieras internacionales más avanzadas representaban tanto una amenaza como una oportunidad para mejorar. Excepto por algunos ejemplos —como se notó antes con la negativa del Korea First Bank para seguir los planes del gobierno— la presencia e influencia creciente de los fondos de inversión y los bancos extranjeros en el sector bancario no parecían alamar o preocupar mucho al gobierno.³¹

²⁹ Ministerio de Finanzas y Economía, “Bank Ownership in the Amended Banking Act”, 27 de noviembre de 2002. [english.mofe.go.kr/, no disponible.]

³⁰ “Government and Ruling MDP Agree on Revised Bill for Banking Law”, *Chosun Ilbo*, 10 de octubre de 2001.

³¹ Lone Star, un fondo de inversión de Estados Unidos, adquirió Korea Exchange Bank del Commerzbank of Germany en agosto de 2003. En 2004, Citigroup

Esta calma aparente puede explicarse con las restricciones institucionales formales e informales. La formal fue el compromiso con el Fondo Monetario Internacional para liberalizar el sector en términos de propiedad; la informal, la aparente mentalidad compartida por muchos burócratas y empresarios de que la soberanía ya no era una preocupación primaria.³² La confianza internacional y los estándares globales aparentemente substituyeron las actitudes proteccionistas que quedaban de los burócratas nacionalistas en el sector, los cuales, por cierto, tendrían poco margen de maniobra o de influencia abierta dadas las circunstancias en las que Corea estaba sumergida.

Como parte del programa del Fondo Monetario Internacional para la reestructuración del sector financiero se llegó al acuerdo de que el gobierno permitiría el establecimiento de subsidiarias financieras extranjeras y de que se eliminaran las restricciones al empleo de nacionales extranjeros como ejecutivos del banco. El gobierno cumplió con la demanda; subsecuentemente, con la apertura de los mercados financieros, los bancos extranjeros abrieron sus sucursales y compraron acciones sustanciales de los bancos coreanos y nombraron ejecutivos extranjeros.

La tendencia de la influencia extranjera en el sistema bancario fue sorprendente. El peso de las acciones en manos de inversionistas extranjeros en la industria bancaria se incrementó cuatro veces en sólo cuatro años (cuadro 6.2). De acuerdo con el Servicio de Supervisión Financiera, para 2004 los bancos controlados por extranjeros abarcaban 21.7% del mercado bancario doméstico, en términos del total de acciones, superando la tendencia alcista de 10.2% y 15.5% en 2000 y 2003, respectivamente.³³

compró KorAm Bank y Standard Chartered Bank adquirió Korea First Bank a principios de 2005.

³² Se-young Ahn, "Multinational Corporations and Host Country Receptivity: Perceptions from Three Asian Countries", *The Multinational Business Review*, vol. 12, núm. 2, 2004, pp. 17-36.

³³ "Foreign Investors...", *op. cit.*

Cuadro 6.2. Peso de acciones controladas por extranjeros

	1998	2000	2002
Industria bancaria	7.2	19.9	29.6

FUENTE: Kyeong-won Kim, *Post-Crisis Transformation of the Korean Economy: A Review from 1998 to 2002*, Seúl, Samsung Economic Research Institute, 2003, p. 213.

El hecho de que para 2005 casi todos los bancos comerciales coreanos eran mayoritariamente controlados por extranjeros (cuadro 6.3) suprime el prospecto de regresar a la situación previa a la crisis o cuando la supervisión y control del gobierno estaban institucionalizados; sin embargo, este tema todavía genera controversia y aumenta las preocupaciones acerca de la soberanía financiera, la coordinación de los esfuerzos de estabilización, y el desarrollo futuro al enfocarse en créditos inmobiliarios en lugar de proyectos de desarrollo a gran escala.

Cuadro 6.3. Participación de propiedad extranjera en bancos coreanos (%)

Banco	2003	2004	2005
Kookmin Bank	68.09	76.2	77.77
Korea Exchange Bank	33.9	71.0	73.64
Hana Bank	26.56	68.3	73.45
Shinhan Bank	47.58	42.8	63.15
Woori Bank	1.82	4.5	12.22

FUENTE: Federación de Bancos de Corea, varios números; Kim Jae-Kyoung, "Foreign Holdings in Local Banks Soar", *Korea Times*, 19 de junio de 2005.

La penetración extranjera en el sector bancario después de la crisis económica provocó actitudes ambivalentes en el gobierno y sentimientos confusos del público. Esto se alimentó por la dificultad de la gente

para distinguir entre el capital extranjero “bueno” del capital especulativo y dañino, especialmente en el sector financiero; por ello, empresas como Newbridge, Sovereign o Lone Star eran vistas con sospecha y se ponía en duda el verdadero valor que habrían añadido a sus adquisiciones, aparte de rescatar a las compañías en problemas; además, como legado de la mentalidad desarrollista, la creencia de que la banca comercial debe tener un papel social no desapareció después de la crisis. Asimismo, conforme Corea se recuperaba, la libertad de acción del capital extranjero fue cuestionada, incluso si era necesaria o apropiada; subsecuentemente, algo de esa oposición ha sido depurada, aunque hubo algunos episodios de nacionalismo en el sector bancario, especialmente en contra de los fondos de capital privado.³⁴

TELECOMUNICACIONES BÁSICAS

La crisis económica de 1997

La crisis económica de 1997 presionó significativamente la reforma del sector; en particular, la privatización de empresas estatales fue un asunto sobresaliente. Como se mostró anteriormente, la reforma a la industria de las telecomunicaciones, incluida la empresa Korea Telecom, había iniciado desde antes de la crisis. Al mismo tiempo que ocurrió el *shock* económico, Korea Telecom se sometía a una reorganización y reestructura internas para hacer frente a las nuevas tecnologías y competencia en el mercado de servicios. La principal aportación de la crisis fue entonces acelerar el proceso de transformación e incentivar la racionalización y la reducción del tamaño de Korea Telecom para mantenerla a flote.

³⁴“Uri Lawmakers Propose Bill Against Foreign Speculators”, *Korea Herald*, 24 de diciembre de 2004; “Lawmakers Want Koreans Running Banks”, *JoonAng Ilbo*, 28 de enero de 2005.

La crisis económica impuso una nueva condición en el gobierno y su política de telecomunicaciones. La presión externa ejercida por el gobierno de Estados Unidos, la OCDE y el Fondo Monetario Internacional dio un empuje significativo a las reformas corporativas y del mercado, y la necesidad de mejorar la calificación crediticia soberana de Corea, así como mejorar el déficit en el presupuesto del gobierno eran fuertes incentivos para llevarlas a cabo. Esto se reflejó en la apertura temprana del mercado de telecomunicaciones y la eliminación de restricciones a la inversión extranjera antes de lo comprometido con la Organización Mundial de Comercio. Estas acciones tuvieron un efecto positivo en la percepción de los gobiernos extranjeros y las organizaciones internacionales acerca de las intenciones de continuar con los programas de liberalización y privatización.

La resistencia al cambio institucional en el régimen de propiedad de Korea Telecom fue más bien débil. A pesar de la participación activa del Sindicato de Korea Telecom en la reorganización interna,³⁵ estuvo abiertamente en desacuerdo con los planes del gobierno para su privatización, con el argumento del interés público y por apoyar su estatus como una empresa nacional “emblemática”.³⁶ Asimismo, el sindicato expresó su preocupación por una potencial adquisición de Korea Telecom por algún *chaebol*. De todos modos, el sindicato fue, después de todo, en gran medida excluido del proceso de toma de decisiones dado el ambiente poco favorable después de la crisis.

Dentro de la administración de Korea Telecom, los altos ejecu-

³⁵ Kiu-sik Bae, “Work Organization and the Restructuring of the Telecommunications in British Telecom and Korea Telecom”, tesis de doctorado, University of Warwick, 2000; Seog K. Kwun y Namshin Cho, “Organizational Change and Inertia: Korea Telecom”, en Chris Rowley, Tae-won Sohn y Johnseok Bae (eds.), *Managing Korean Business: Organization, Culture, Human Resources and Change*, Londres-Portland, Frank Cass, 2002, pp. 111-136.

³⁶ Min-jeong Kang, “Universality and Network Evolution: The Case of Korea Information Infrastructure and Cdma (Code Division Multiple Access) Development”, tesis de doctorado, University of Edinburgh, 1998, p. 152.

tivos estaban fuertemente comprometidos con el cambio organizacional y lucharon por el empoderamiento institucional, buscando constantemente persuadir al gobierno de la necesidad de reducir la intervención estatal;³⁷ sin embargo, aunque el gobierno en la década de 1990 daba la impresión de ser serio al anunciar la privatización de las empresas estatales, hubo quienes pensaron que en la práctica era improbable que el Ministerio de Información y Comunicaciones fuera a darse prisa en privatizar Korea Telecom.³⁸

El proceso de competencia y privatización de Korea Telecom

Muchas privatizaciones fueron planeadas y algunas ejecutadas durante las décadas de 1980 y 1990 como parte de la política de liberalización; sin embargo, algunos sectores estratégicos se mantuvieron bajo el control del gobierno. Se desarrollaron varios planes y agendas para la privatización pero a veces el gobierno no demostró un compromiso genuino para llevarlos a cabo, siendo Korea Telecom un caso ejemplar, como se vio en el capítulo 4. Una explicación tentativa es el legado del modelo desarrollista, por el cual el gobierno deseaba conservar la dirección del proceso y mantener las fuerzas del mercado lo más controladas posible. En el caso del sector de telecomunicaciones en Corea, el gobierno pudo liberalizar la mayoría de los segmentos del sector de una forma planificada y gradual durante las décadas de 1980 y 1990; en este tiempo, ninguna inversión extranjera se permitió en Korea Telecom.

Los extranjeros y los *chaebol* fueron constantemente marginalizados del control accionario en Korea Telecom durante el proceso de

³⁷ Al parecer, los altos ejecutivos hicieron uso de las prácticas tradicionales de conexiones personales para influir en los funcionarios del gobierno. Véase Kwun y Cho, "Organizational Change and Inertia...", *op. cit.*, p. 129.

³⁸ Kang, "Universality and Network Evolution...", *op. cit.*, p. 151.

desregulación. En las etapas iniciales de la apertura a la competencia, a principios de la década de 1990, la inversión extranjera fue restringida a participar sólo mediante consorcios encabezados por compañías domésticas como proveedoras de servicios específicos de valor agregado. La postura *antichaebol* estaba institucionalizada, al prohibir la propiedad de más de 10% de las acciones por una sola entidad privada en el servicio de comunicación móvil; de 1994 en adelante, los extranjeros no tendrían límites para la inversión en servicios de valor agregado.³⁹

La reforma y privatización de Korea Telecom tomó impulso a finales de la administración de Kim Young-sam. El argumento básico para la privatización fue otra vez construido en el marco de la “eficiencia” organizacional en el ambiente cambiante.⁴⁰ El ímpetu para la privatización vino del gobierno pero también de los altos ejecutivos de Korea Telecom, que se convirtió en la primera compañía pública en elaborar un contrato de gestión para el presidente y los altos ejecutivos, basando las renovaciones en el desempeño más que en méritos políticos.⁴¹ Este cambio institucional se alcanzó antes de que la desinversión pública se completara.

Justo antes de la crisis de 1997, Korea Telecom era oficialmente una empresa de propiedad pública con participación conjunta después de la abolición de la Ley de Telecomunicaciones de Corea, a principios de octubre de 1997; dos meses después se declaró que ya no era una empresa estatal, aunque el Ministerio de Información y Comunicaciones mantuvo derechos de accionista. Las restricciones

³⁹ Eun-ju Kim, “Telecommunications Development in the Republic of Korea: An Alternative Model?”, *Telecommunications Policy*, vol. 17, núm. 2, 1993, pp. 118-138; James F. Larson, *The Telecommunications Revolution in Korea*, Nueva York, Oxford University Press, 1995.

⁴⁰ Kang, “Universality and Network Evolution...”, *op. cit.*

⁴¹ Sang-young Rhyu, “Corporate Governance Reform of Privatized Enterprises in Korea: A Comparative Study of Posco and KT Cases”, en *Asian Corporate Governance: Practice & Perspective*, Seúl, Hills Governance Center at Yonsei 3rd International Conference, 2006, pp. 36-37.

para los accionistas individuales se conservaron, así que la propiedad continuó dispersa, por lo que el Ministerio retuvo cierta influencia por un poco más de tiempo. El 23 de diciembre de 1998, Korea Telecom completó su listado en el mercado de valores de Corea y sentó las bases para una privatización completa.⁴²

En la víspera de su completa privatización fue sujeta a más cambios hacia una gobernanza corporativa de tipo privado en cuanto a la organización y derechos de sus accionistas, para mejorar el valor de la compañía y “maximizar el precio que el gobierno podría indicar”.⁴³ A finales de junio de 1998, la Junta de Planificación y Presupuesto (después elevada a Ministerio) propuso un plan de privatización para nueve compañías públicas, incluida Korea Telecom, y recibió el apoyo total del presidente Kim Dae-jung, a pesar de la supuesta resistencia de los sindicatos y la falta de una postura uniforme entre los ministerios.⁴⁴ Por ejemplo, el método del Ministerio de Información y Comunicaciones fue más gradual y cauteloso⁴⁵ que el del Ministerio de Planeación y Presupuesto, o Ministerio de Finanzas y Economía, que incluía a Korea Telecom entre las grandes empresas públicas que debían apresurar su privatización para 2002;⁴⁶ sin embargo, en febrero de 2001, el mercado de valores estaba más bien aletargado durante el primer trimestre debido a la explosión de la burbuja de las tecnologías de información.⁴⁷ Los planes de priva-

⁴² [kt.co.kr/kthome/eng/index.jsp, consultado 23 de marzo de 2013.]

⁴³ “Privatizing State-Owned Companies”, *Korea Herald*, 25 de diciembre de 2000.

⁴⁴ “Privatisation Hobbled by Resolute Foes”, *JoonAng Ilbo*, 5 de mayo de 2002.

⁴⁵ Decir “gradual y prudente” es un eufemismo para expresar que no querían que Korea Telecom fuera privatizada; véase también: “All in Good Time: Korea Privatisation Process in no Hurry”, *Telecom Asia*, agosto de 1998.

⁴⁶ Otras empresas estatales fueron la Korea Heavy Industry and Construction Company, Korea District Heating Corporation, Korea Tobacco and Ginseng Corporation, Korea Electric Power Corporation, y Korea Gas Corporation. Ministerio de Finanzas y Economía. [english.mofe.go.kr/, no disponible.]

⁴⁷ “Little Interest in KT Offering”, *JoonAng Ilbo*, 14 de febrero de 2001; “Seoul Hints Telecom Sale Delay”, *JoonAng Ilbo*, 24 de mayo de 2000.

tización fueron reprogramados para alcanzar el objetivo de 49% de participación extranjera para julio de 2001 y completar la venta para junio de 2002.

Después de que la última porción de acciones destinadas a los mercados extranjeros fue vendida, en enero de 2002, 28% de las acciones restantes –valoradas en alrededor de cinco billones de won (3 900 millones de dólares)– serían distribuidas entre inversionistas domésticos. El gobierno intentó mantener el control del proceso hasta la última gota de sus acciones. Para prevenir que una sola compañía tomara el control de Korea Telecom, el procedimiento para vender el remanente de acciones consistió en dividirlo en dos partes: 15% en acciones ordinarias y el resto en bonos intercambiables (que no proveían derechos de control).⁴⁸ Del otro 15%, casi 6% de las acciones fueron colocadas entre los empleados de Korea Telecom; 2% para inversionistas institucionales, 5% para “inversionistas estratégicos” (principalmente *chaebol*) y otro 2% se iría a inversionistas individuales. Técnicamente, un solo inversionista podía tener hasta 15%, pero con el requerimiento de que los inversionistas estratégicos tendrían que pagar en efectivo la compra de al menos 100 000 millones de won la lista de compradores potenciales se redujo.⁴⁹

A mediados de mayo de 2002, el gobierno se deshizo de todas sus acciones en Korea Telecom, así que se convirtió en una compañía completamente privada e independiente. La Ley de Privatización dejó de ser efectiva para Korea Telecom en agosto de ese mismo año. Un nuevo presidente y un nuevo director ejecutivo fueron elegidos por los accionistas, hecho que demostró que Korea Telecom ya “no era sujeta a la inspección parlamentaria y más de 49% de sus acciones se abrirían a inversionistas extranjeros. Un artículo de la

⁴⁸“Seoul Releases KT Share Sale Rules”, *JoonAng Ilbo*, 7 de mayo de 2002.

⁴⁹“Chaebol Interest in KT Privatization Growing”, *Korea Times*, 29 de abril de 2002; “KT Seeks to Mitigate Investor Concern Following Privatization”, *Korea Times*, 7 de mayo de 2002.

Ley Corporativa de Korea Telecom introdujo un sistema de votación acumulativo y reforzó el papel del director externo para promover la transparencia en la administración”.⁵⁰

Cuadro 6.4. Principales accionistas de Korea Telecom, 1999-2004 (%)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ministerio de Información y Comunicaciones	58.94	58.99	40.15			
Korea National Railroad	0.06		0.06			
National Pension Corporation	2.4	2.72	3.10	2.54	3.32	
Acciones en propiedad de empleados	1.18	0.34	0.26	5.72	5.76	5.8
Accionistas domésticos*	32.42	18.54	19.4	17.83	15.91	19.2
Accionistas extranjeros	5.0	19.41	37.2	49.0	49.0	49.0
Acciones del Tesoro y del fondo de estabilización**			0.34	24.91	26.01	26.0

* Distribuidos entre miles de accionistas minoritarios, incluidos Hyundai Investment Trust Management, Daehan Investment Trust Management, y Samsung Investment Trust Management.

** Acciones del Tesoro y acciones del Tesoro relacionadas con los bonos intercambiables y el Fondo para la Estabilización Accionaria. Estado Financiero, 2002, sitio de Korea Telecom. [kt.co.kr/kthome/eng/index.jsp, consultado el 23 de marzo de 2013.]

FUENTE: Estados financieros de Korea Telecom, varios números.

⁵⁰ [kt.co.kr/kthome/eng/index.jsp, consultado 23 de marzo de 2013.]

Relaciones con los chaebol y el asunto de Korea Telecom-sk Telecom

Los *chaebol* siempre se han involucrado en el sector de las telecomunicaciones, ya sea directa o indirectamente; sin embargo, como en los bancos, los grandes conglomerados históricamente tenían prohibido poseer acciones de control antes y después de una privatización como la de Korea Telecom. La estrategia del gobierno para mantener a Korea Telecom como una compañía pública era institucionalizar una estructura “sin dueño” para prevenir formal e informalmente que un solo inversionista tuviera acciones de control, especialmente los *chaebol*.⁵¹ El límite previo para la propiedad individual fue de 3%, y se mantuvo así hasta la última etapa de la privatización.

Durante los meses anteriores a junio de 2002, fecha en la que vencía el plazo para completar la privatización, el gobierno parecía estar confundido y abrumado por las presiones del mercado y la elección presidencial a fines de año. Ese ambiente particular llevó a debilitar aún más la postura *antichaebol*. Para el gobierno era importante que se mantuviera la confianza sobre sus verdaderas intenciones de seguir adelante con la privatización, especialmente dada la presión del gobierno de Estados Unidos. Evidentemente, algunos *chaebol* estaban también interesados en obtener una parte de la compañía y expandir sus negocios de telecomunicaciones.

Entre los grupos interesados en comprar acciones de Korea Telecom estaban Samsung, LG y SK Telecom, aunque los dos últimos parecían más bien interesados en bloquear las intenciones de Samsung. Sabiendo la difícil posición del gobierno, los *chaebol* eran renuentes a participar en la subasta para las acciones sin derechos de control y demandaron un cambio. El gobierno accedió a la queja y removió el límite de 5% para un solo dueño (mantuvo el techo máximo de 15%),

⁵¹ Dal-yong Jin, “Political and Economic Processes in the Privatization of the Korea Telecommunications Industry: A Case Study of Korea Telecom, 1987–2003”, *Telecommunications Policy*, vol. 30, 2006, p. 12.

al estimar que de todos modos ni los *chaebol* más grandes podrían realmente obtener el dinero en efectivo suficiente para adquirir una porción de control. Los cálculos del gobierno fueron incorrectos y SK Telecom se suscribió para obtener 5%, lo que permitió la expansión de su porción a 11.34% de las acciones de Korea Telecom y los bonos intercambiables, convirtiéndose así en el mayor accionista individual.⁵²

El gobierno no estaba contento con la maniobra de SK Telecom;⁵³ por ello, tanto el gobierno, como inversionistas y organizaciones de derechos del consumidor se movilizaron para ejercer presión sobre este conglomerado a fin de que vendiera sus acciones de Korea Telecom revirtiendo su nuevo estatus.⁵⁴ SK Telecom reaccionó rápidamente: vendió 1.79% de los bonos intercambiables a inversionistas institucionales locales y redujo su participación a menos de 10%;⁵⁵ esto de todos modos generó preocupaciones del Ministerio de Información y Comunicaciones y de la Comisión de Competencia.⁵⁶ Después de ar-

⁵²SK Telecom compró 9.55% de acciones comunes de Korea Telecom y adquirió la participación de 1.79% adicional en forma de bonos canjeables en 59 400 won por acción en mayo de 2002. Véase “SK Telecom Acquires Largest Stake in KT”, *Chosun Ilbo*, 19 de mayo de 2002.

⁵³“Seoul releases...”, *op. cit.*

⁵⁴Las amenazas procedentes de altos ejecutivos de Korea Telecom también pueden interpretarse, en cierta medida, como amenazas indirectas desde el Ministerio de Información y Comunicaciones, que podría establecer estrictas medidas reglamentarias contra SK Telecom por desafiar las políticas de competencia y el plan institucional de la propiedad de Korea Telecom. Véase “KT, SKT in Negotiations to Swap Stocks”, *Korea Times*, 1 de junio de 2002; “SK Telecom Pressured to Lower KT Stake”, *Chosun Ilbo*, 26 de mayo de 2002.

⁵⁵Bajo la ley sólo a los accionistas de Korea Telecom que poseen más de 10% de participación en la empresa se les permite ejercer derechos de voto. “SKT Pulls Back from Controlling KT”, *Korea Times*, 16 de julio de 2002.

⁵⁶Las preocupaciones fueron razonadas bajo el argumento de que SK Telecom y el “brazo inalámbrico” de Korea Telecom, Korea Telecom Freetel, cuentan juntas con 85% del mercado. “SKT Faces Crucial Test over KT Stake”, *Korea Times*, 14 de junio de 2002.

duas negociaciones, Korea Telecom y SK Telecom llegaron al acuerdo de intercambiar las acciones que cada una tenía de la otra (9.55% de las acciones comunes de Korea Telecom estaban en posición de la SK Telecom, y Korea Telecom tenía 9.27% de SK Telecom).

Relación de Korea Telecom con el capital extranjero

Después de la crisis económica de 1997, el gobierno y Korea Telecom estaban decididos a atraer capital extranjero; como resultado, la compañía tuvo que diversificar y expandir su forma de internacionalización. Se resolvió que Korea Telecom debería emitir acciones canjeables en mercados extranjeros, pero no había suficiente personal experto o infraestructura para recolectar inteligencia adecuada y ampliar las posibilidades de éxito en una negociación internacional. Las empresas nacionales de intermediación financiera fueron excluidas de negocios esenciales o se les ordenó cooperar con los grandes corredores extranjeros. Las acciones particulares de las empresas extranjeras de gestión de activos no fueron criticadas abiertamente; al contrario, sus servicios fueron usados ampliamente en muchos momentos críticos. Su naturaleza, orientada a las ganancias, sus redes internacionales y la disponibilidad de fondos ayudaron al gobierno y a algunas compañías privadas a realizar transacciones financieras complicadas. Como era de esperarse, analistas de fuera y dentro de estas agencias no siempre estaban de acuerdo con el valor que el gobierno establecía para estas acciones, lo que a veces creaba conflictos de interés.⁵⁷

La emisión de certificados de depósito para vender acciones de Korea Telecom en el extranjero fue gradual y administrada por corredores extranjeros. La valuación del precio de dichos certificados

⁵⁷ "Pricing the Key as Korea Prepares to Start KT Sale", *Euro Week*, 7 de marzo de 1998.

fue difícil porque no se habían emitido acciones previas que pudieran servir como referencia al precio de las nuevas.⁵⁸ En el transcurso de 1999 se lograron grandes avances para permitir la inversión extranjera,⁵⁹ aunque algunas complicaciones técnicas sobre la valuación, estrategia y tiempos para la venta de certificados de Korea Telecom retrasaron la publicación de las primeras ofertas públicas en los mercados extranjeros.⁶⁰ Finalmente, en los últimos días de mayo de 1999, 10% de las acciones del gobierno y 3% de las nuevas acciones emitidas por la propia empresa fueron vendidas en el mercado de valores de Nueva York. Con esta cantidad de acciones, la propiedad extranjera en la compañía se elevó de 5% a 19.1%, a lo cual el mercado reaccionó de manera muy favorable.⁶¹ En este punto, el gobierno consideró la posibilidad de encontrar un socio estratégico extranjero para la compañía, preferentemente una compañía de telecomunicaciones. Para facilitar tal objetivo el Ministerio de Información y Comunicaciones presentó una modificación a la Ley de Empresas de Telecomunicaciones para ampliar el límite total de la propiedad extranjera de 20% a 33 por ciento.

Después del éxito de los certificados de depósito, el proceso de privatización cobró impulso. El techo en propiedad extranjera se amplió nuevamente de 33% a 49% en abril de 2001; seguidamente, la segunda emisión de certificados para mercados de divisas extranjeros (17.8% de las acciones del Estado) ocurrió en junio de 2001; por ello,

⁵⁸ *Idem.*; sitio de Korea Telecom. [kt.co.kr/kthome/eng/index.jsp, consultado 23 de marzo de 2013.]

⁵⁹ En septiembre de 1999, el gobierno aún poseía 59% de Korea Telecom.

⁶⁰ “Korea Telecom Aims to Complete US\$600m Offering Second Time Via Morgan Stanley”, *Euro Week*, 18 de septiembre de 1998.

⁶¹ Entre los factores que impulsaron el valor de Korea Telecom están las reformas estructurales de la empresa, la actitud cooperativa del sindicato para cancelar la huelga, la perspectiva de un crecimiento prometedor de la industria de las tecnologías de información y el monopolio del mercado de telefonía fija de Corea (97%), 50% del servicio de Internet banda ancha y 33% en el mercado móvil. “Korea Telecom in ADR Triumph”, *Euro Week*, 28 de mayo de 1999.

la propiedad extranjera en Korea Telecom alcanzó 37.2%, casi igual que las que todavía tenía el Ministerio de Información y Comunicaciones: alrededor de 40%. En diciembre de 2001, Korea Telecom y Microsoft firmaron un acuerdo de asociación estratégica,⁶² y en enero de 2002 se alcanzó 49% del techo de propiedad extranjera. Para cuando Korea Telecom quedó completamente privatizada, en mayo de 2002, entre los inversionistas extranjeros se encontraban Motorola Inc. y Qualcomm Inc., y los accionistas mayoritarios eran Brandes Investment Partners, una firma de asesoría de inversión global (6.39%) y Microsoft (tres por ciento).⁶³

La relajación de las restricciones de propiedad antes y después de finalizar la privatización puede no ser tan seria como pareciera. A pesar de que los extranjeros no están legalmente impedidos de participar como directores ejecutivos o externos,⁶⁴ las acciones de propiedad extranjera quedaron dispersas y ningún paquete de acciones de control estaba en posesión de un solo individuo; por ello, el límite de 49% a la propiedad extranjera no es una restricción a la administración del día a día de Korea Telecom; en este sentido, todavía seguía siendo el buque insignia de las telecomunicaciones nacionales a cargo de los coreanos.

Con el límite actual a la propiedad extranjera, sin embargo, las posibilidades para la cooperación se reducen a *joint-ventures* estraté-

⁶² El acuerdo de asociación incluye diversos servicios de web actualizados e integrados en Corea y una inversión de 500 millones de dólares por Microsoft. Véase el sitio Korea Telecom [kt.co.kr/kthome/eng/index.jsp, consultado el 23 de marzo de 2013] y el sitio Microsoft [microsoft.com/presspass/press/2001/Dec01/12-21KTM-SAlliancePR2.msp, consultado el 23 de marzo de 2013].

⁶³ Jin, “Political and Economic Processes in the Privatization of the Korea Telecommunications Industry...”, *op. cit.*, p. 10.

⁶⁴ En 2006 había un extranjero como director externo; actualmente no hay extranjeros en ningún puesto alto de dirección. Como dato adicional, el actual director general de Korea Telecom, Lee Suk-chae, designado desde 2009, es un burócrata profesional de larga trayectoria en el sector público (ex ministro de Información y Comunicación), principalmente de gobiernos conservadores. [kt.com/eng/, consultado el 23 de marzo de 2013.]

gicas y algunos otros mecanismos. Como la teoría predice, el establecimiento de *joint-ventures* puede no funcionar como estrategia para la transferencia tecnológica, principalmente porque los derechos de control no pueden ejercerse completamente en tal esquema; por ello, Korea Telecom puede no recibir transferencias tecnológicas de vanguardia de sus socios extranjeros. En todo caso, los accionistas extranjeros parecen estar satisfechos con su desempeño y administración, especialmente desde que Korea Telecom adoptó el proyecto de dar acceso a Internet a todos los hogares durante el gobierno de Kim Dae-jung. En este sentido, la empresa pudo beneficiarse de la política de fomento a las tecnologías de información, mientras los accionistas extranjeros en realidad no se preocupaban por la fuerte participación del gobierno; además, después del gran éxito de este sector en Corea, el gobierno y el público no vieron la necesidad de modificar las estructuras de propiedad, incluido el límite de 49% a inversionistas extranjeros.

CONCLUSIONES

Aunque el flujo de capital extranjero a Corea aumentó considerablemente después de la crisis de 1997 –y por lo tanto también sus intereses en la economía coreana–, no puede considerarse que se haya convertido en una fuerza dominante en la economía política nacional. Ciertamente, las empresas extranjeras radicadas en Corea establecieron nuevos parámetros en el ambiente de negocios doméstico; sin embargo, incluso aquellas empresas coreanas con una mayoría de acciones en manos de extranjeros no han reducido significativamente el papel de los directivos y dueños coreanos en el día a día de las decisiones sobre gestión administrativa y la estrategia corporativa. Esto se debe, según el argumento para el caso de estudio, a una diversidad de legados institucionales del Estado desarrollista, tales como la resistencia a que las compañías renuncien al control y la inclinación del gobierno a regular la economía. Aunque existen notables diferencias en los tres sectores revisados, los casos revelan una historia interesante: las prácticas nacionalistas y los hábitos de pensamiento persistieron aun después de la crisis y continúan reverberando en la actualidad.

El estudio muestra que las instituciones son estructuras dinámicas que se han desarrollado de manera deliberada o inconsciente para facilitar la interacción entre actores de la economía política coreana. Las instituciones formales siempre son creadas y modificadas con un propósito, así que están generalmente acompañadas de expectativas concretas. Las estructuras informales normalmente cambian de manera gradual a merced de presiones sutiles del ambiente externo o por emulación, influencia de ideas nuevas, innovación tecnológica, etcétera. Cualquiera que sea la fuente, el cambio institucional raramente

sigue trayectorias unidireccionales. Como se mostró aquí, es difícil determinar cuándo es el momento más propicio para llevar a cabo cambios institucionales radicales y todavía más difícil armonizar las nuevas reglas formales con los marcos mentales habituales.

El marco analítico fue elaborado sobre el argumento teórico más general de que el cambio institucional no es un proceso mecánico sino evolutivo, que involucra cierto sentido de propósito (adaptación a un ambiente nuevo), legados de instituciones políticas (relaciones de poder y hábitos) y también el ambiente externo (presencia de empresas transnacionales, el contexto, ideas y estructuras). En este trabajo se afirma que un nodo de conexión entre la dinámica doméstica y la internacional es el sistema o régimen de propiedad.

En general, se observó que las instituciones sobreviven sin cambios severos; la duración aumenta conforme las élites dominantes aseguran la obediencia a las reglas por la población, o simplemente porque la sociedad encuentra conveniente y adecuado preservarlas indefinidamente mediante la costumbre y los hábitos colectivos. Por ejemplo, los regímenes de propiedad pueden servir como parámetros de la costumbre y la rutina; con el tiempo, las costumbres y rutinas se convierten en la fuente principal de expectativas y referencias de juicio que dan forma a las reglas informales que determinan las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad. La eficiencia del sistema dependería de la armonización entre las reglas formales e informales; esto no significa que las estructuras de propiedad deban ser homogéneas en todos los sistemas económicos nacionales, mucho menos globalmente. El asunto es cómo los gobiernos en los países en desarrollo pueden gestionar reformas económicas generales con regímenes de propiedad diferenciados de acuerdo con las necesidades del desarrollo y la naturaleza de cada sector económico. Por esta razón, conviene investigar estudios de caso y considerar las posibles diferencias dentro de los mismos sistemas nacionales a fin de contribuir al entendimiento de la complejidad que reviste los procesos de cambio.

A partir del examen del caso coreano, este trabajo concluye que los legados de los regímenes de propiedad son importantes en el proceso de cambio institucional. Los legados a los que me refiero son los marcos mentales y las inercias institucionales de ciertos modos de capitalismo que vincularon la noción de la propiedad con el nacionalismo. La interpretación histórica demostró que los actores económicos y políticos están constantemente adaptando sus estrategias de desarrollo y visiones del mundo para hacer frente a los retos del ambiente externo; este proceso, sin embargo, está constreñido por las formas en las que los actores entienden el contexto. Los hábitos de pensamiento y creencias, que dan forma a las visiones del mundo, son, al mismo tiempo, influidos por un conjunto de reglas formales establecidas para demarcar los límites de interacción dentro de los Estados y entre las fuerzas externas. Como Chang¹ lo pone, se trata de un proceso “mutuamente constitutivo”; por lo tanto, el cambio institucional con frecuencia se acompaña de un buen tajo de continuidad dada la evolución de los procesos políticos y económicos.

Con el caso de Corea fue posible observar la manera en que el surgimiento y evolución del andamiaje institucional, tanto el formal como el informal, dieron cuerpo a la dinámica de las fuerzas económicas y políticas que hicieron posible el manejo del desarrollo económico e industrial del país. Hasta ahora, varios estudiosos han pensado que el origen del éxito puede encontrarse en un marco institucional particular conocido como Estado desarrollista. Ahora es conocimiento común que dicho Estado dio forma a las instituciones políticas que conformaron una estructura jerárquica distintiva entre el gobierno, los grandes grupos y los bancos. Me incorporo a este debate y sostengo que el gobierno controló la entrada y salida del mercado mediante las instituciones políticas en la forma de regímenes de propiedad, y

¹ Ha-joon Chang, “The Market, the State and Institutions in Economic Development”, en Ha-joon Chang (ed.), *Rethinking Development Economics*, Londres, Anthem Press, 2006, p. 55.

favoreció a empresas domésticas en contra de las empresas multinacionales; además, la formación de los conglomerados industriales, las estructuras corporativas y las prácticas de negocios, así como los marcos mentales fueron definidos por ese factor institucional.

Se argumentó también que la armonización de las reglas formales e informales apuntaló la manera en que se entrelazaron los intereses económicos internos y externos. En este sentido, el papel del Estado fue crucial como estructura organizacional, y como filtro y amortiguador de fuerzas externas, al prevenir los efectos negativos de la internacionalización económica. El gobierno ejecutó políticas y promulgó leyes basadas en dicha estructura, la cual era reconocible para el bagaje sociocultural del confucianismo, de la experiencia práctica acumulada durante los 35 años de la ocupación japonesa, así como del militarismo de las décadas de 1960 y 1970. El trasfondo cultural, la experiencia histórica y la determinación de la coalición gobernante y el gobierno central para modernizar la economía contribuyeron a la formación de un particular conjunto de instituciones, en el cual resaltan elementos de nacionalismo y el alto valor concedido a la autonomía.

Los sistemas de instituciones formales e informales se reforzaron mutuamente y fueron utilizados exitosamente según las metas económicas y políticas de la élite desarrollista. Esta estructura prevaleció en su forma más básica hasta inicios de la década de 1980, cuando el ambiente doméstico e internacional cambió debido a la transformación tecnológica y la ubicua movilidad de capital después de la extensa desregulación ocurrida en muchos países del mundo capitalista, influida por los principios neoliberales. La complejidad del sistema económico y el avance tecnológico hicieron que los controles gubernamentales resultaran inadecuados para sostener el proceso de actualización industrial respecto a las economías más avanzadas. La tecnocracia neoliberal incorporada a la élite coreana en las décadas de 1980 y 1990 dilucidó que la liberalización era una condición ineludible para sobrevivir. Como respuesta a todos estos cambios, grandes reformas institucionales fueron organizadas por el nuevo

régimen, aunque no es claro si el gobierno era completamente consciente de las consecuencias.

El estudio muestra que hubo una respuesta ambivalente a la liberalización: por un lado, la movilización de recursos para modificar las estructuras vigentes y, por el otro, la adherencia a los hábitos de pensamiento y práctica; por ejemplo, el gobierno coreano abrió el régimen de propiedad a agentes externos (el régimen de inversión extranjera directa) para alentar la competitividad de las firmas domésticas, pero tuvo que confrontar nuevas presiones distributivas de varios sectores. Además, los cambios en los regímenes de propiedad posibilitaron la creación de nuevos actores socioeconómicos y fortalecieron a algunos de los existentes. Tal cambio institucional alteró las relaciones de poder dentro del Estado, pero la modificación del régimen de inversión extranjera fue básicamente un proceso interno y las ideas sobre el papel del capital extranjero fueron difíciles de cambiar.

Aunque la sociedad coreana demostró una gran capacidad de adaptación en el pasado, también es cierto que los hábitos de pensamiento tradicionales (enmarcados por el confucianismo, la experiencia colonial y el militarismo) eran profundos. Además, se planteó que cambiar a instituciones políticas como los regímenes de propiedad enfrentó limitaciones informales que desarmonizaron todo el sistema del Estado desarrollista. Los cambios formales no coincidieron con los marcos mentales y las estructuras empresariales que fueron creadas y protegidas durante el régimen anterior; sin embargo, el camino que tomó el cambio institucional hizo irreversibles estas reformas, principalmente porque la tecnocracia neoliberal que las diseñó estaba firmemente arraigada en puestos gubernamentales clave, y porque las reformas activaron varias fuerzas que finalmente redujeron las capacidades disciplinarias del gobierno. Los mecanismos para filtrar las preferencias de los poderosos grupos industriales y financieros se dislocaron y eventualmente se abandonaron sin proveer de mecanismos que los substituyeran como contrapeso o los mantuvieran

vigilados. Ciertamente, el mercado como mecanismo de vigilancia tampoco funcionó efectivamente.

En Corea, la liberalización económica no disminuyó la fuerza de los *chaebol*; al contrario, la balanza de poder cambió en favor de los conglomerados, pues la liberalización facilitó la adquisición de nuevas tecnologías y capital financiero, el cual incrementó su independencia, poder económico y, en consecuencia, su influencia en el diseño de políticas.² Al relajar los regímenes de propiedad, el gobierno gradualmente perdió su autonomía para la conducción económica; por lo tanto, en lugar de debilitar a los *chaebol*, la liberalización los fortaleció porque los legados de la alianza tripartita no habían sido sacudidos del todo.

El desmantelamiento de muchos rasgos del Estado desarrollista produjo un ambiente que la burocracia coreana por mucho tiempo quiso evitar; es decir, los efectos negativos de fuerzas libres del mercado. La liberalización fue la fuente de la dislocación institucional de la supervisión financiera e industrial después de la fusión entre el Buró de Planeación Económica y el Ministerio de Finanzas, en 1994, y la abolición formal de la política industrial. Además, esos cambios no fueron acompañados de una transformación completa de los hábitos de pensamiento de los grupos industriales. La gradual pero parcial remoción de los soportes institucionales para coordinar y dirigir las políticas económicas hicieron disfuncional el modelo respecto a las prácticas tradicionales de los conglomerados.³ Para Rooney,⁴ la economía coreana parecía un “gigante tullido”. Como Lim y Hahm⁵ señalaron: “lo

²Stephan Haggard, Euysung Kim y Wonhyuk Lim (eds.), *Economic Crisis and Corporate Restructuring in Korea: Reforming the Chaebol*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

³Kwon-hyung Lee, “Has the Korean Crisis Challenged the East Asian Model?”, *SOAS Economic Digest*, vol. 2, núm. 1, 1998.

⁴Entrevista, 2005.

⁵Wonhyuk Lim y Joon-ho Hahm, *Financial Globalization and Korea's Post-Crisis Reform: A Political Economy Perspective*, Documento de trabajo, Seúl, Korea Development Institute, 2005, p. 5.

que Corea tenía en 1997 [...] era un híbrido que combinaba los rasgos problemáticos de un Estado desarrollista y una economía de mercado”. En otras palabras, el Estado desarrollista previno que el riesgo moral se convirtiera en un rasgo de la política industrial al “supeditar el apoyo gubernamental al desempeño en el mercado”,⁶ pero ultimadamente el riesgo moral fue manifiesto después de la liberalización financiera y la abolición de la planificación industrial en la década de 1990.⁷

Los hábitos de pensamiento y las expectativas se traslaparon con el nuevo conjunto institucional que suponía un sistema de valores diferente. Había un magro entendimiento de la lógica y las consecuencias del nuevo conjunto de incentivos. Por ejemplo, aunque los *chaebol* eran más poderosos e independientes, todavía esperaban que el gobierno continuara dando protección contra la bancarrota, lo que afectaba la función del mercado como mecanismo que dicta la salida de empresas ineficientes. Las inconsistencias institucionales trajeron consigo un modelo que no pudo proveer de herramientas para manejar las contradicciones de un cambio de paradigma, que terminó en un gran *shock* al sistema como resultado de adversas circunstancias internas y externas; ese *shock* fue la crisis de 1997. Mucha gente en Corea vio la crisis de 1997 como el punto de quiebre para un cambio en el entendimiento sobre cómo funciona una economía de mercado y en darse cuenta que el viejo paradigma de desarrollo, o lo que quedaba de él, ya no era funcional. No obstante, algunos legados nacionalistas prevalecieron, como la convicción de mantener el control de las industrias coreanas más grandes.

⁶ Wonhyuk Lim, *The Origin and Evolution of the Korean Economic System*, Policy Study núm. 2000-03, Seúl, Korea Development Institute, 2000, p. 30.

⁷ Ha-joon Chang y Hong-jae Park, “An Alternative Perspective on Post-1997 Corporate Reform in Korea”, manuscrito, 1999; Ha-joon Chang, Hong-jae Park y Chul-gyue Yoo, “Interpreting the Korean Crisis: Financial Liberalization, Industrial Policy and Corporate Governance”, *Cambridge Journal of Economics*, núm. 22, 1998, pp. 735-746; Elizabeth, Thurbon, “Two Paths to Financial Liberalization: South Korea and Taiwan”, *The Pacific Review*, vol. 14, núm. 2, 2001, pp. 241-267.

Aunque la crisis de 1997 fue vista como una oportunidad única para llevar a cabo grandes cambios institucionales, los legados de las prácticas desarrollistas y el nacionalismo mostraron varias señales de continuidad. El gobierno emergió como un actor fuerte y fue capaz de sacar adelante muchas reformas; sin embargo, el problema de tiempo y oportunidad para el cambio no pudo ser resuelto porque cuando parecía que era el mejor momento para llevar a cabo reformas más profundas, la situación externa presentó condiciones favorables para el crecimiento económico que removió cualquier sentido de urgencia. En consecuencia, los reformistas perdieron la ventaja psicológica y el conservadurismo de los marcos mentales tradicionales prevaleció. La autoridad gubernamental fue nuevamente debilitada y su credibilidad se vio afectada por su disminuida capacidad de coordinación e influencia sobre las instituciones políticas.

EL PAPEL DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA ANTES Y DESPUÉS DE LA CRISIS DE 1997

El capital extranjero no pudo actuar como contrapeso durante la década de 1980 y la primera mitad de 1990. Durante ese periodo, no obstante los esfuerzos para promover la inversión extranjera directa, otras formas de barreras formales e informales todavía operaban a través del sistema económico. Por una parte, los requisitos de desempeño, el papeleo y una infraestructura social inadecuada, entre otras manifestaciones de antipatía hacia los extranjeros crearon un ambiente poco atractivo para las firmas extranjeras que deseaban establecerse en Corea, aunque la retórica del gobierno expresaba que la inversión extranjera directa era beneficiosa para elevar la competitividad nacional; por otra parte, las prácticas de negocios y la complejidad de las redes empresariales fueron factores que obstaculizaron la inversión extranjera directa; en general, las condiciones institucionales eran desfavorables.

Después de la crisis de 1997, el ambiente cambió sustancialmente. En los siguientes cuatro años, cantidades y formas sin precedentes de inversión extranjera llegaron a Corea; sin embargo, su efecto en la economía política coreana no fue tan impresionante como podrían sugerir sus montos. La razón es que en Corea *no ocurrió* un cambio *completo* en el paradigma; esto es, las grandes cantidades de capital extranjero que entraron a Corea después de 1998 lo hicieron debido al contexto particular de la crisis, no porque el gobierno coreano, las firmas y el público hayan cambiado repentina y radicalmente su forma de pensar. Naturalmente, se construyó una percepción favorable respecto a la inversión extranjera directa después de que supuestamente salvara a la economía coreana de su caída libre. La comunidad empresarial también la consideró como la solución a sus problemas de liquidez, y algunos de ellos aún aspiraban a beneficiarse de nuevas prácticas corporativas. Los coreanos comprendieron un aspecto del capitalismo global que estaba incorporándose a su economía. Desafortunadamente, fue una lección aprendida de una forma difícil y dolorosa; la realidad sin embargo en la mayoría de los casos es que las familias dueñas y fundadoras de los *chaebol* todavía tienen una buena parte del control sobre estos conglomerados. Incluso en compañías como Samsung Electronics, Hyundai Motors, Pohang Iron and Steel Company, SK Telecom, entre otras, donde los extranjeros poseen más de 50% de propiedad accionaria —49% en Korea Telecom— el día a día de la toma de decisiones y planeación estratégica es todavía controlado por coreanos. Esto es porque la propiedad extranjera está, después de todo, esparcida, y porque los empresarios coreanos adoptaron lo que necesitaban para desempeñarse más eficientemente.

Aunque encontré mucha más continuidad que cambios radicales en la esencia de la economía política coreana sería incorrecto decir que poco o nada cambió. Con el propósito de tener una visión más cercana y detallada del proceso de cambio institucional y el papel de la inversión extranjera directa, esta investigación exploró tres casos

de estudio en tres sectores de la economía. Después de todo, el proceso muestra que el cambio institucional siguió patrones diversos que, obviamente, conllevan diferentes consecuencias para cada sector e incluso para cada conglomerado.

Transformación de la gobernabilidad sectorial

Para ilustrar empíricamente la economía política del cambio institucional —i.e., la apertura del régimen de propiedad para que capitalistas extranjeros poseyeran empresas coreanas— exploré el proceso histórico de tres sectores económicos: automotriz, banca comercial y telecomunicaciones básicas. Evidentemente, la naturaleza de los sectores analizados es muy diferente, por lo que el papel de la inversión extranjera en cada uno durante el proceso de apertura también lo fue. Los tres casos son una muestra heterogénea de sectores e industrias que fueron altamente regulados en diferentes periodos por su importancia en el desarrollo. Los sectores y las compañías revisadas fueron estratégicos para el desarrollo económico coreano y su viabilidad en la competencia global, de ahí su significación política. Los tres sectores experimentaron transformaciones en las que puede observarse con claridad la continuidad de prácticas desarrollistas, no obstante los cambios institucionales formales. Los cambios institucionales organizacionales que comenzaron en la década de 1980 tenían la intención de adaptar el modelo coreano al ambiente externo, pero manteniendo la esencia del Estado desarrollista donde el gobierno todavía juega un papel central como contrapeso a las fuerzas del mercado. La Ley de Desarrollo Industrial para la industria automotriz, la Ley Bancaria para la banca comercial, y la Ley de Telecomunicaciones Básicas, así como la Ley de Telecomunicaciones, fueron instituciones clave para mantener el statu quo en cuanto al control del proceso de cambio. Las políticas y planes de desarrollo estaban normalmente en línea con los marcos legales, y configuraban en conjunto el tejido institucional formal de Corea.

En tanto la política económica exterior integraba progresivamente iniciativas de cambio institucional a principios de la década de 1980, la liberalización del régimen de propiedad que facilitara el ingreso de capital extranjero a Corea trajo consigo un cambio significativo en la Ley de Inversión Extranjera de 1984. Otros programas, como el de racionalización y privatización, que también afectaban el régimen de propiedad —*e.g.*, intento de fusiones forzadas como la de Hyundai Motors con General Motors-Daewoo, en 1981, y la desnacionalización de las empresas estatales como la banca comercial y Korea Telecom— se incluyeron en el paquete de reformas. Sin embargo, los cambios en la propiedad no modificaron tan severamente la economía política coreana. Excepto por la industria automotriz, el capital extranjero no era un actor relevante en las interacciones domésticas; de hecho, no fluyó masivamente, aun después del relajamiento de las barreras formales; es más, las restricciones formales restantes en algunos sectores y las barreras informales demostraron que la cuestión de *quién* posee bienes nacionales era relevante para la mentalidad nacionalista de los líderes políticos, burócratas y algunos grupos económicos. Una excepción fue el Grupo Daewoo y su filial Daewoo Motors, que trató de alcanzar a las automotrices avanzadas más rápido que el resto, a pesar de las consecuencias de la dependencia que su método implicaba. El caso de Daewoo es una prueba amarga de un aspecto negativo del cambio institucional: las reglas formales estaban desarticuladas respecto a la mentalidad y la conducta.

El proceso de liberalización y la nueva generación de tecnócratas y empresarios introdujeron en la década de 1980 un nuevo sistema de valores a la sociedad coreana y su élite; empero, la difusión del nuevo sistema, que respaldaba las ideas y preferencias de liberalización, no fue uniforme a pesar de las características jerárquicas y autoritarias del régimen coreano. Esto es debido a que, por una parte, el sistema de propiedad da forma a la conducta de los actores económicos, y al grado de involucramiento del gobierno; de ahí que las diferencias en el desarrollo institucional habrían de diferenciar las implicaciones

de los cambios formales en cada sector y los patrones de respuesta. El proceso de adoptar y adaptar las nuevas instituciones se topó con la resistencia de los grupos de interés afectados negativamente, pero, más importante, significó un conflicto con una estructura mental inusual, la cual era requerida para hacer que instituciones ajenas pudiesen funcionar.

Por otra parte, el valor de la autonomía ha sido relevante para los burócratas coreanos y las empresas privadas, a pesar de la apertura económica de las décadas de 1980 y 1990. La autonomía es crucial para mantener el paso del desarrollo tecnológico y limitar la dependencia económica de los países más avanzados; la competencia con firmas extranjeras es ciertamente un estímulo que funciona tanto para el gobierno como para las empresas para mantener el control. Los casos de Hyundai Motors y la industria de telecomunicaciones corroboran la importancia clave de la propiedad. El estado de la banca comercial después de que los extranjeros se convirtieron en los propietarios mayoritarios ofrece evidencia adicional en el sentido de que la orientación a las ganancias de la banca comercial no necesariamente ayuda a apuntalar el desarrollo industrial; por lo tanto, es debatible si la liberalización del régimen de propiedad y la cesión de la toma de decisiones a intereses externos es la forma más efectiva de sostener la viabilidad de la economía nacional.

El cambio institucional en términos de nuevas prácticas y expectativas sólo ha sido parcialmente logrado en el caso de Corea. Aunque la crisis fue un *shock* significativo para toda la estructura institucional del modelo de desarrollo coreano, la continuidad fue más bien la condición predominante. Como un proceso evolutivo, los actores económicos y políticos adoptaron las nuevas estructuras institucionales pero la adaptación de las conductas al ambiente fue mucho más gradual. Las actitudes nacionalistas permanecieron por más tiempo y la mejora en las condiciones a mediados de la década de 1980 propició que los políticos y los intereses económicos tomaran control del proceso, lo que se tradujo en una disminución del

ímpetu reformista. Además, debido a que los problemas después de la crisis eran tan grandes, las decisiones drásticas no fueron seguidas en su totalidad, no obstante la aparente necesidad y urgencia de reformas radicales. La estabilidad inmediata, así como consideraciones políticas y sociales fueron priorizadas, por lo que el gobierno rescató a varias empresas en problemas en lugar de cerrarlas. Como prueba de su voluntad de llevar a cabo las reformas, sin embargo, dejó que algunas compañías financieras y manufactureras cayeran en bancarrota, lo que obligó a otras a fusionarse y abrió el régimen de inversión extranjera casi por completo.

IMPLICACIONES Y CONTRIBUCIONES DE ESTE ESTUDIO

Entre las implicaciones sobre las políticas que se han observado se encuentra que para un país en desarrollo como Corea *sí importa quién posee* el control de las empresas en un ambiente de competencia global. Esto se aprecia, en diferentes grados, en los tres sectores económicos estudiados aquí. No obstante el cambio en el régimen de propiedad y la apertura al capital extranjero, los agentes foráneos (*outsiders*) no fueron aceptados fácilmente; de hecho, las prácticas prevalentes en los negocios coreanos eran por lo general hostiles hacia los extranjeros. En este ambiente de negocios, las empresas extranjeras no estaban dispuestas a compartir el *know how* administrativo y organizacional, los canales de distribución internacional y la tecnología de punta si no estaban bajo su control. Sólo las empresas que entendieron que las multinacionales extranjeras no comparten esos factores críticos sin mantener el control tuvieron éxito; las empresas coreanas que persistieron en ser administrativa y tecnológicamente autosustentables, pero que desarrollaron sus capacidades con un enfoque hacia el exterior, encontraron el camino para salir de la crisis más rápido que aquellas que no lo hicieron, aunque eventualmente se abrieron parcialmente al capital extranjero.

Una segunda implicación sobre las políticas tiene que ver con la dirección de los cambios institucionales y cómo el Estado logra fortalecer la economía *vis-à-vis* el ambiente externo. ¿A qué tipo de Estado apuntaban los reformistas coreanos? ¿Será que se ha regresado a las instituciones centralizadas y autónomas del Estado desarrollista, en especial las de supervisión?⁸ ¿O que el Estado coreano ha desarrollado un aparato institucional regulatorio y amigable al mercado para integrar a la economía nacional en el sistema mundial mediante la internacionalización y la liberalización? Esta investigación reveló que existe un patrón ambivalente, quizá un poco más inclinado a preservar algunos aspectos del Estado desarrollista. Especialmente en los dos años posteriores a la crisis, el gobierno central permaneció fuerte y recuperó las facultades de supervisión y coordinación independiente (por medio del Servicio de Supervisión Financiera de la Comisión de Servicios Financieros y el nuevo Ministerio de Planeación y Presupuesto); además, aunque la estructura del Estado permitió menos intervención gubernamental en el liderazgo económico, todavía logró mantener el control sobre instrumentos de política para continuar involucrado en investigación y desarrollo, y mantener restricciones a la propiedad donde y como considerara necesario. La crisis de 1997 fue un factor catalítico para introducir una vez más las capacidades de monitoreo para prevenir los excesos de la liberalización, pero también para deshacerse de las instituciones inviables del Estado desarrollista.

En el ámbito conceptual, una práctica común en la literatura especializada es entender los regímenes de propiedad y los derechos de propiedad en términos legales y económicos. Una contribución conceptual de este estudio es aumentar una dimensión a los regímen-

⁸ Véase de Linda Weiss, *The Myth of the Powerless State*, Ithaca, Cornell University Press, 1998, y “Guiding Globalisation in East Asia: New Roles for Old Developmental States”, en Linda Weiss (ed.), *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 245-270.

nes de propiedad, considerándolos como instituciones políticas. Esto es importante porque la propiedad es la unidad básica que el Estado y sus agentes en economías en desarrollo pueden usar con propósitos desarrollistas, como fue el caso de Corea. Es importante además porque el cambio de tal factor institucional tiene consecuencias en la economía política, que mejoran o retardan el desarrollo industrial de un país.

En el campo teórico, la síntesis de perspectivas institucionalistas elaborada aquí intentó incluir las dinámicas políticas del cambio institucional. Una combinación de propósitos en el uso y creación de instituciones, un aspecto distintivo de la perspectiva de elección racional, no se oponía a la idea de que factores culturales puedan influir en la selección de la composición institucional. El uso de aspectos particulares de los principios filosóficos, tales como aquellos provenientes del confucianismo, para anteponer los intereses políticos o facilitar políticas que potencialicen el crecimiento económico es un ejemplo del resultado de combinar propósito con tradición. Además, los efectos distributivos del Estado desarrollista también jugaron un papel complementario en la historia del desarrollo económico y político del cambio institucional en Corea. El institucionalismo histórico provee una visión complementaria para entender cómo el marco institucional coreano estructuró las relaciones de poder y los mecanismos de interacción entre los *chaebol* y el gobierno; pero, lo más importante, la noción de que las instituciones son dinámicas concluye el argumento de que la continuidad y el cambio son intrínsecos al carácter evolutivo de las relaciones sociales.

El marco analítico también emplea un enfoque histórico porque el proceso social de adaptación no puede ser comprendido de manera integral sin tomar en cuenta la acción humana en contextos diferentes.⁹ Este estudio demuestra que la interacción entre los pro-

⁹Margaret Archer, *Realist Social Theory: The Morphogenetic Approach*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

cesos de economía política doméstica y las fuerzas internacionales depende de la estructura institucional del Estado y cómo cambia en el tiempo; en este sentido, la explicación histórica sobre la evolución de los sistemas de propiedad —una institución económica y política crítica en Corea— muestra que el tema de la propiedad no es ajeno al análisis; porque el Estado es, a fin de cuentas, una creación humana, la agencia —o la falta de ella— en la armonización de las reglas y la conducta es crucial para la sustentabilidad del modelo de desarrollo; en consecuencia, los resultados de los cambios institucionales hacia la liberalización quedan asociados al trasfondo histórico, político e ideológico, no sólo a los principios del mercado. La velocidad del ajuste a nuevas políticas o reglas es entonces contingente no sólo en cuanto a la profundidad del arraigo de los intereses, sino también respecto de los hábitos colectivos de pensamiento y en cómo el liderazgo da sentido a los hechos históricos. Estos factores determinan la estructura institucional y, por lo tanto, el arreglo de las relaciones de poder. La habilidad para cambiar los valores y significados, y el surgimiento de nuevos intereses económicos es, entonces, concomitante al cambio institucional. Las dificultades para llevar a cabo reformas económicas se deben a una comprensión deficiente de que el ambiente está en cambio perenne, lo cual lleva a una armonización fallida de las instituciones formales e informales.

Algunas implicaciones teóricas adicionales son que las decisiones individuales pueden no siempre converger en un camino común de reforma, no obstante que el marco institucional formal promueva un esquema general de incentivos. Esto es porque, además de las consideraciones políticas, la racionalidad del gobierno coreano y de los grupos empresariales estaba basada en valores viejos, pero fuertes, de autonomía y verticalidad. Estos valores difícilmente correspondían a los principios neoliberales, que consideran la soberanía y el origen nacional de la propiedad como carentes de sentido, disfuncionales e irrelevantes.

Hay varias formas de capitalismo debido a la configuración de las instituciones formales e informales; sin embargo, cabe considerar también las *variaciones* dentro de la configuración institucional nacional. El análisis sectorial puso en evidencia que el momento para la adopción de los nuevos sistemas de valores –tales como la concatenación de individualismo (egoísmo), ganancia y competencia–, varía de un sector económico a otro. La variación se debe a los legados de los regímenes de propiedad y competencia establecidos por el modelo desarrollista y el marco mental en el que dicho modelo estaba inserto. El legado de los marcos mentales también resultó ser un factor de resistencia, tanto en el sector privado como en el público.

Los casos explorados en este libro tenían el propósito de servir de ejemplos sobre cómo los procesos de economía política responden al ambiente externo y qué tipo de fuerzas y canales formales e informales se establecen para la interacción. Los reformistas liberales en Corea promovieron las reformas mediante compromisos adquiridos para la admisión a organizaciones multilaterales, tales como la OCDE y la Organización Mundial de Comercio-GATT. El liderazgo político en la década de 1990 respaldó ideológicamente la “sabiduría convencional” e insistió en llevar a cabo las reformas con la esperanza de que proveerían de incentivos para la eficiencia del desempeño económico en el futuro. La crisis económica de 1997 puso en evidencia que la liberalización no desalentó las prácticas tradicionales de los agentes financieros e industriales; la crisis resultó en un “*shock* cultural”, el cual hizo difícil que los círculos políticos y económicos aceptaran que las restricciones al capital extranjero eran nocivas y que la autonomía no debería determinar las decisiones estratégicas de las firmas nacionales. Sin embargo, el cambio de paradigma no ocurrió en Corea en toda su extensión; al final, los cambios institucionales fueron introducidos en la proporción suficiente para mantener inalterada una parte del modelo mental, lo que permitió a la sociedad reconocerse a sí misma después del *shock*.

Temas pendientes e investigación futura

En el transcurso de este estudio emergieron varias preguntas que, aunque importantes, no me fue posible abordar debido al enfoque y delimitación del caso. Por ejemplo, al discutir el futuro del Estado en la era de globalización, el institucionalismo podría ofrecer una visión valiosa a fin de investigar modos viables para lidiar con las consecuencias positivas y negativas de dar cabida a las empresas multinacionales, especialmente en países en desarrollo. Para los simpatizantes de la perspectiva neoliberal no deberían abandonarse las reformas dirigidas hacia el libre mercado ni resistirse a las fuerzas de la globalización. El dominio de ese paradigma ha oscurecido la búsqueda de marcos institucionales alternativos que redujeran las desigualdades económicas y mejoraran los prospectos de bienestar en el futuro.

Otro asunto tiene que ver con la división entre lo doméstico y lo global en el estudio de las relaciones internacionales. El enfoque metodológico de la economía política comparada todavía tiene que desarrollar marcos analíticos que entrelacen el proceso de desarrollo doméstico con la dimensión más amplia de lo internacional o global donde se coloque el factor institucional como la variable central. El argumento en este libro se centró en esa idea, pero la delimitación del caso de estudio sólo permite emitir conclusiones parciales. No obstante, esta investigación provee un punto de partida en la elaboración de preguntas relacionadas con la economía política de la integración regional. Algunas de esas preguntas tienen que ver con la convergencia institucional en Estados desarrollistas de Asia. Por ejemplo, ¿por qué el gran intercambio comercial y de inversiones en el este de Asia no condujo antes al establecimiento de ligas formales hacia la configuración de un bloque económico? ¿Qué factores han impedido la creación de instituciones comunes? ¿Será que las trayectorias desarrollistas son incompatibles no obstante sus similitudes?

Las especificidades del caso de estudio y los subcasos también invitan a una extensión potencial de la agenda de investigación. Por ejemplo, podría hacerse una investigación que abarque con más detalle no sólo el periodo de gobiernos progresistas (1998-2008), sino también el periodo del gobierno conservador y pro *chaebol* del ex presidente Lee Myung-bak (2008-2013); en este sentido, sería interesante observar los reajustes institucionales hacia la regulación de ciertas formas de capital extranjero y cómo tales intentos fueron interpretados por los inversionistas foráneos y los medios de comunicación.

En este libro no se puso interés especial en las diferentes formas de inversión extranjera; un asunto muy importante que tomar en cuenta, porque aunque la colectividad de inversionistas extranjeros pueda favorecer ciertas reformas, las preferencias de los inversionistas individuales podrían diferir en otras áreas. Al identificar conceptualmente las diferencias sería posible determinar con mayor precisión las implicaciones políticas de la inversión extranjera en ciertos sectores.

Para hacer generalizaciones más sobresalientes, los proyectos de investigación futuros sobre el tipo de temas que se abordaron en este libro deberán abarcar un mayor número de sectores e industrias. Podría ser interesante incluir en la muestra la evolución institucional de cuando menos dos industrias manufactureras y de servicios. Además del incremento en el número de industrias, quizá también puedan compararse dos o más economías del este de Asia o América Latina que en el pasado han restringido el capital extranjero. Un estudio entre Corea, Japón, China y Taiwan podría ser una buena muestra de casos comparables; otro camino puede ser uno o dos del este de Asia y uno o dos de América Latina.

Ideas finales

Espero que este estudio haya explicado con claridad la idea de que la interacción entre los actores domésticos y las fuerzas internacionales no ocurre en el vacío institucional, o al margen de los marcos menta-

les y las reglas formales creadas como resultado de contextos políticos e históricos específicos; pero, lo más importante, es que destaca la idea de que el cambio institucional no se trata de un proceso lineal de transformación que puede resumirse en la simple transformación de incentivos. Las instituciones formales e informales necesitan tiempo para sincronizar el nuevo sistema de reglas con los marcos mentales existentes y viceversa.

Finalmente, en apariencia, el institucionalismo tiene dificultades para lidiar con el cambio debido a que, por lo general, estudia y explica la continuidad y las trayectorias. En este libro se sugiere que debemos incluir la historia, la política, la cultura y la agencia, pues estas dimensiones proveen elementos explicativos que ayudan a comprender a las instituciones como elementos dinámicos de la vida social; en este sentido, las nociones como *path dependency* y evolución no son contradictorias sino complementarias. Por lo tanto, deben alentarse los estudios que consideren a las instituciones como factores clave para el entendimiento de las dimensiones doméstica e internacional en cualquier disciplina de las ciencias sociales, particularmente en relaciones internacionales y en economía política comparada.

BIBLIOGRAFÍA

- Abbott, Jason, Ronen Palan y Phil Deans, *State Strategies in the Global Political Economy*, Londres-Nueva York, Pinter, 1996.
- Aglietta, Mitchel, "Capitalism at the Turn of the Century: Regulation Theory and the Challenge of Social Change", *New Left Review*, núm. 232, 1998, pp. 41-90.
- Ahn, Se-young, "Multinational Corporations and Host Country Receptivity: Perceptions from Three Asian Countries", *The Multinational Business Review*, vol. 12, núm. 2, 2004, pp. 17-36.
- Ahn, Se-young y Bang-nam Jeon, "The Association of Individual Attributes with Attitudes toward Foreign Firms: A Korean Case Study", *Journal of Asian Business*, vol. 17, núm. 1, 2001, pp. 45-68.
- Alchian, Armen, *Economic Forces at Work*, Indianapolis, Liberty Press, 1977.
- Alchian, Armen y William R. Allen, *Exchange and Production: Competition, Coordination, and Control*, Belmont, Wadsworth Publishing Company, 1977.
- Alchian, Armen y Harold Demsetz, "The Property Right Paradigm", *The Journal of Economic History*, vol. 33, núm. 1, 1973, pp. 16-27.
- Amsden, Alice H., *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press, 1989.
- Aoki, Masahiko, Hyung-ki Kim y Masahiro Okuno-Fujiwara (eds.), *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*, Oxford, Clarendon Press, 2005.
- Aoki, Masahiko, Kevin Murdock y Masahiro Okuno-Fujiwara, "Beyond the East Asian Miracle: Introducing the Market-Enhancing View", en Masahiko Aoki, Hyung-Ki Kim y Masahiro Okuno-Fujiwara (eds.), *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*, Oxford, Clarendon Press, 2005, pp. 1-37.

- Appelbaum, Richard P. y Jeffrey W. Henderson, *States and Development in the Asian Pacific Rim*, Newbury Park, Sage, 1992.
- Archer, Margaret, *Realist Social Theory: The Morphogenetic Approach*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
- Atkinson, Michael y William Coleman, "Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies", *British Journal of Political Science*, vol. 19, núm. 1, 1989, pp. 47-67.
- Ayres, Clarence Edwin. *The Theory of Economic Progress: A Study of the Fundamentals of Economic Development and Cultural Change*, Kalamazoo, New Issues Press Western Michigan University, 1978.
- Backman, Michael, *Asian Eclipse: Exposing the Dark Side of Business in Asia*, Nueva York, J. Wiley, 1999.
- Bae, Kiu-sik, "Work Organization and the Restructuring of the Telecommunications in British Telecom and Korea Telecom", tesis de doctorado, University of Warwick, 2000.
- Beck, Peter M., "Foreign Direct Investment in Korea: From Exclusion to Inducement", en Korea Economic Institute of America, *Korea and the Asian Economic Crisis: One Year Later*, Washington, Korea Economic Institute of America, 1998.
- Bello, Walden y Stephanie Rosenfeld, *Dragons in Distress: Asia's Miracle Economies in Crisis*, San Francisco, Institute for Food and Development Policy, 1990.
- Boyer, Robert y Daniel Drache, *States against Markets: The Limits of Globalization*, Nueva York, Routledge, 1996.
- Bridges, Brian, *Korea after the Crash: The Politics of Economic Recovery*, Londres-Nueva York, Routledge, 2001.
- Brittan, Leon, "Investment Liberalization: The Next Great Boost to the World Economy", *Transnational Corporations*, vol. 4, núm. 1, 1995, pp. 1-10.
- Bromley, Daniel W., *Economic Interests and Institutions: The Conceptual Foundations of Public Policy*, Oxford, Basil Blackwell, 1989.
- Bush, Paul Dale, "The Theory of Institutional Change", en Marc R. Tool (ed.), *Evolutionary Economics: Foundations of Institutional Thought*, Armonk, M. E. Sharpe, 1988, pp. 125-166.
- Campbell, John L., *Institutional Change and Globalization*, Princeton, Princeton University Press, 2004.

- Campbell, John L. y Leon N. Lindberg, "Property Rights and the Organization of Economic Activity by the State", *American Sociological Review*, vol. 55, núm. 5, 1990, pp. 634-647.
- Cerny, Phillip, "Globalization and the Changing Logic of Collective Action", *International Organization*, vol. 49, núm. 4, 1995, pp. 595-625.
- Cha, Dong Se y Phillip Wonhyuk Lim, "In Search of a New Capitalist Spirit for the Korean Economy", en Kenneth L. Judd y Young-ki Lee (eds.), *An Agenda for Economic Reform in Korea: International Perspectives*, Stanford, Hoover Institution Press, 2000, pp. 449-489.
- Chang, Ha-joon, "An Institutionalist Perspective on the Role of the State: Towards and Institutionalist Political Economy", en Ha-joon Chang, Ana Celia Castro y Leonardo Burlamaqui (eds.), *Institutions and the Role of the State*, Cheltenham, Edward Elgar, 2000, pp. 3-26.
- Chang, Ha-joon, "The Market, the State and Institutions in Economic Development", en Ha-joon Chang (eds.), *Rethinking Development Economics*, Londres, Anthem Press, 2006, pp. 41-60.
- Chang, Ha-joon, *The Political Economy of Industrial Policy*, Nueva York, St. Martin, 1994.
- Chang, Ha-joon y Peter B. Evans, "The Role of Institutions in Economic Change", trabajo presentado en el encuentro del grupo "Other Canon", Venecia, Italia, 13-14 de enero, 2000.
- Chang, Ha-joon y Hong-jae Park, "An Alternative Perspective on Post-1997 Corporate Reform in Korea", manuscrito, 1999.
- Chang, Ha-joon, Hong-jae Park y Chul-gyue Yoo, "Interpreting the Korean Crisis: Financial Liberalization, Industrial Policy and Corporate Governance", *Cambridge Journal of Economics*, núm. 22, 1998, pp. 735-746.
- Chang, Ha-joon y Jang-sup Shin, "Institutional Transition and Transition Cost", documento de trabajo presentado en la conferencia Korea and the World Economy, Seúl, 2002.
- Chang, Ha-joon y Jang-sup Shin, *Restructuring Korea Inc.*, Londres, Routledge Curzon, 2003.
- Chang, Sea-jin, "Ownership Structure, Expropriation, and Performance of Group-Affiliated Companies in Korea", *The Academy of Management Journal*, vol. 46, núm. 2, 2002, pp. 238-253.
- Chibber, Vivek, "Accumulation Models and State Forms in Underdevel-

- oped Capitalism”, trabajo presentado en la conferencia Politics and the Varieties of Capitalism, Berlín, 31 de octubre-2 de noviembre, 2003.
- Cho, Lee-jay 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*, Taipéi, Chung-Hua Institute for Economic Research, 1995, pp. 326-344.
- Cho, Myeong-hyeon, “Reform of Corporate Governance”, en Stephan Haggard, Euisung Kim y Wonhyuk Lim (eds.), *Economic Crisis and Corporate Restructuring in Korea: Reforming the Chaebol*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 286-306.
- Cho, Shin, Byung-il Choi y Seon-kyou Choi, “Restructuring the Korean Telecommunications Market: Evolution and Challenges Ahead”, *Telecommunications Policy*, vol. 20, núm. 5, 1996, pp. 357-373.
- Cho, Yoon Je, *The Political Economy of the Financial Liberalization and Crisis in Korea*, Documento de trabajo núm. 99-06, Seúl, Graduate School of International Studies-Sogang University, 1999.
- Choi, Byung-sun, “The Structure of the Economic Policy-Making Institution in Korea and the Strategic Role of the Economic Planning Board”, en Gerald E. Caiden y Bun-woong Kim (eds.), *A Dragon's Progress: Development Administration in Korea*, Connecticut, Kumarian Press, 1991, pp. 95-106.
- Choi, Seung-no, *Korea's Large Business Groups 2000*, Seúl, Free Enterprise Center, 2000.
- Chowdhury, Anis e Iyanatul Islam, *The Newly Industrialising Economies of East Asia*, Londres-Nueva York, Routledge, 1993.
- Chung, Chung-kil, “Presidential Decisionmaking and Bureaucratic Expertise in Korea”, en Sang Young Choi (ed.), *Democracy in Korea: Its Ideals and Realities*, Seúl, The Korean Political Science Association, 1997, pp. 387-418.
- Claessens, Stijn, Simeon Djankov y Larry Lang, *East Asian Corporates: Growth, Financing, and Risks over the Last Decade*, Washington, World Bank-Policy Research Department, 1998.
- Claessens, Stijn, Swati Ghosh y David Scott. “Financial Sector Reforms”, en Mikyung Yun (ed.), *Korean Economic Restructuring: Evaluation and Prospects*, Seúl, Korea Institute for International Economic Policy, 1998, pp. 11-40.

- Clark, Cal y Steve Chan (eds.), *The Evolving Pacific Basin in the Global Political Economy: Domestic and International Linkages*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1992.
- Clifford, Mark, "South Korea's Foreign Investment Boom Strains Its Finance Sector: The Limits to Growth", *Far Eastern Economic Review*, vol. 139, núm. 7, 1988, p. 54.
- Clifford, Mark, *Troubled Tiger: Businessmen, Bureaucrats, and Generals in South Korea*, Armonk, M. E. Sharpe, 1998.
- Coase, Ronald, "The Nature of the Firm", *Economica*, núm. 4, 1937, pp. 386-405.
- Coase, Ronald, "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, núm. 3, 1960, pp. 1-44.
- Commons, John R., "Institutional Economics", *American Economic Review*, vol. 21, núm. 4, 1931, pp. 648-657.
- Commons, John R., *Institutional Economics: Its Place in Political Economy*, Madison, University of Wisconsin Press, 1959.
- Coolidge, T. Jefferson, Jr., "The Realities of Korean Foreign Investment Policy", *Asian Affairs*, núm. 12, 1981, pp. 370-385.
- Cox, Robert W., "Critical Political Economy", en Björn Hettne (ed.), *International Political Economy: Understanding Global Disorder*, Londres, Zed Books, 1995, pp. 31-45.
- Cox, Robert W., *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History*, Nueva York, Columbia University Press, 1987.
- Crouch, Colin y Wolfgang Streeck, *Varieties of Capitalism*, Londres-París, Pinter, 1996.
- Cumings, Bruce, "The Legacy of Colonialism in Korea", en Ramon H. Myers y Mark R. Peattie (eds.), *The Japanese Colonial Empire: 1895-1945*, Princeton, Princeton University Press, 1984, pp. 478-496.
- Cumings, Bruce, "The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles, and Political Consequences", *International Organization* 38, núm. 1, 1984, pp. 1-40.
- Davis, Lance Edwin y Douglass North, "Institutional Change and American Economic Growth: A First Step Towards a Theory of Institutional Innovation", *The Journal of Economic History*, vol. 30, núm. 1, 1970, pp. 131-149.

- De Soto, Hernando, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Nueva York, Basic Books, 2000.
- Demsetz, Harold, "Toward a Theory of Property Rights", *American Economic Review*, núm. 5, 1967, pp. 347-359.
- Dent, Christopher, *The Foreign Economic Policies of Singapore, South Korea and Taiwan*, Cheltenham, Edward Elgar, 2002.
- Dent, Christopher, "Transnational Capital, the State and Foreign Economic Policy: Singapore, South Korea and Taiwan", *Review of International Political Economy*, vol. 10, núm. 2, 2003, pp. 246-277.
- Dent, Christopher, "What Difference a Crisis? Continuity and Change in South Korea's Foreign Economic Policy", *Journal of the Asia Pacific Economy*, vol. 5, núm. 3, 2000, pp. 275-302.
- Denzau, Arthur y Douglass North, "Shared Mental Models: Ideologies and Institutions", *Kyklos*, vol. 47, núm. 1, 1994, pp. 3-31.
- Diermeier, Daniel, Joel Ericson, Timothy Frye *et al.*, "Credible Commitment and Property Rights: The Role of Strategic Interaction between Political and Economic Actors", en David Leo Weimer (ed.), *The Political Economy of Property Rights: Institutional Change and Credibility in the Reform of Centrally Planned Economies*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press, 1997, pp. 20-42.
- DiMaggio, Paul, "The New Institutionalisms: Avenues of Collaboration", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 154, núm. 4, 1998, pp. 696-705.
- Doner, Richard, "Limits of State Strength: Toward an Institutional View of Economic Development", *World Politics*, vol. 44, núm. 3, 1992, pp. 398-431.
- Dunning, John H., "An Overview of Relations with National Governments", *New Political Economy*, vol. 3, núm. 2, julio, 1998, pp. 280-284.
- Dunning, John H. y Rajneesh Narula, *Foreign Direct Investment and Governments: Catalysts for Economic Restructuring*, Londres-Nueva York, Routledge, 1996.
- Eggertsson, Thrainn, *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press, 1990.
- Elman, Benjamin A., John B. Duncan y Herman Ooms (eds.), *Rethinking Confucianism: Past Present in China, Japan, Korea, and Vietnam*, Los Ángeles, University of California Los Angeles, 2002.

- Ernst, Dieter, "Catching-up, Crisis and Industrial Upgrading: Evolutionary Aspects of Technological Learning in Korea's Electronics Industry", *Asia Pacific Journal of Management*, vol. 15, núm. 2, 1998, pp. 247-283.
- Evans, Peter B., *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*, Princeton, Princeton University Press, 1979.
- Evans, Peter B., *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press, 1995.
- Evans, Peter B., "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, Princeton University Press, 1992, pp. 139-181.
- Evans, Peter B., Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Nueva York, Cambridge University Press, 1985.
- Fisher, Stanley, "The Asian Crisis: A View from the Imf", comentarios en la Midwinter Conference of the Bankers' Association for Foreign Trade, Washington, 22 de enero de 1998.
- Friedman, Milton, *Capitalism and Freedom*, Chicago, University of Chicago Press, 1962.
- Friedman, Thomas L., *The Lexus and the Olive Tree*, Nueva York, Anchor Books, 2000.
- Furubotn, Eirik G. y Svetozar Pejovich, "Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature", *Journal of Economic Literature*, vol. 10, núm. 4, 1972, pp. 1137-1167.
- Garrett, Geoffrey y Peter Lange, "Internationalization, Institutions, and Political Change", *International Organization*, vol. 49, núm. 4, 1995, pp. 627-655.
- Gereffi, Gary, "The Renegotiation of Dependency and the Limits of State Autonomy in Mexico", en Theodore H. Moran (ed.), *Multinational Corporations: The Political Economy of Foreign Investment*, Lexington, Lexington Books, 1985, pp. 83-106.
- Gills, Barry y Dongsook S. Gills, "Globalization and Strategic Choice in South Korea: Economic Reform and Labor", en Samuel S. Kim (ed.), *Korea's Globalization*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, pp. 29-53.

- Goodman, John y Louis Pauly, "The Obsolescence of Capital Controls? Economic Management in an Age of Global Markets", en Jeffrey Frieden y David Lake (eds.), *International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth*, Nueva York, St. Martin's Press, 1995, pp. 280-297.
- Granovetter, Mark S., "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness", *American Journal of Sociology*, vol. 91, núm. 3, 1985, pp. 481-510.
- Haas, Peter, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization*, vol. 46, núm. 1, 1992, pp. 1-35.
- Haggard, Stephan, "The Newly Industrializing Countries in the International System", *World Politics*, vol. 42, núm. 1, 1984, pp. 91-119.
- Haggard, Stephan, *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Ithaca, Cornell University Press, 1990.
- Haggard, Stephan, "The Politics of Governance: Lessons from the East Asian Crisis", trabajo presentado en la conferencia Democracy, Market Economy and Development, Seúl, 1999.
- Haggard, Stephan y Tun Jen Cheng, "State and Foreign Capital in the East Asian Nics", en Frederic C. Deyo (ed.), *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Ithaca, Cornell University Press, 1987, pp. 84-135.
- Haggard, Stephan y Robert R. Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, Princeton University Press, 1995.
- Haggard, Stephan, Euisung Kim y Wonhyuk Lim (eds.), *Economic Crisis and Corporate Restructuring in Korea: Reforming the Chaebol*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- Haggard, Stephan y Jongryn Mo, "The Political Economy of the Korean Financial Crisis", *Review of International Political Economy*, vol. 7, núm. 2, 2000, pp. 197-218.
- Haggard, Stephan y Chung-in Moon, "Institutions and Economic Policy: Theory and a Korean Case Study", *World Politics*, vol. 42, núm. 2, 1990, pp. 210-237.
- Hahm, Chaibong, "The Confucian Tradition and Economic Reform", en Chung-in Moon y Jongryn Mo (eds.), *Democracy and the Korean Eco-*

- nomy*, Stanford, Hoover Institution Press-Stanford University, 1999, pp. 35-54.
- Hahm, Joon-ho, *Financial System Restructuring in Korea: The Crisis and Its Resolution*, Documento de trabajo, Seúl, Korea Development Institute, 1998.
- Hahm, Joon-ho, "The Government, the Chaebol and Financial Institutions before the Economic Crisis", en Stephan Haggard, Euysung Kim y Wonhyuk Lim (eds.), *Economic Crisis and Corporate Restructuring in Korea: Reforming the Chaebol*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 79-101.
- Hall, Peter A. y David Soskice, "An Introduction to Varieties of Capitalism", en Peter A. Hall y David Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford-Nueva York, Oxford University Press, 2001, pp. 1-68.
- Hall, Peter A. y David Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford-Nueva York, Oxford University Press, 2001.
- Hall, Peter A. y Rosemary C. R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, vol. 44, núm. 5, 1996, pp. 936-957.
- Hallowell, A. Irving, "The Nature and Function of Property as a Social Institution", *Journal of Legal and Political Sociology*, vol. 1, 1943, pp. 115-138.
- Hamilton, Gary y Nicole Woolsey Biggart, "Markets, Culture, and Authority: A Comparative Analysis of Management and Organization in the Far East", en Mark S. Granovetter y Richard Swedberg (eds.), *The Sociology of Economic Life*, Boulder, Westview Press, 1992, pp. 233-263.
- Hay, Colin y David Marsch (eds.), *Demystifying Globalization*, Basingstoke, Palgrave, 2001.
- Held, David y Mathias Koenig-Archibugi (eds.), *Taming Globalization: Frontiers of Governance*, Cambridge, Polity Press, 2003.
- Helleiner, Eric, "Post-Globalization: Is the Financial Liberalization Trend Likely to Be Reversed?", en Robert Boyer y Daniel Drache (eds.), *States against Markets: The Limits of Globalization*, Nueva York, Routledge, 1996, pp. 193-210.
- Hirst, Paul M. y Grahame Thomson, *Globalization in Question: The In-*

- ternational Economy and the Possibilities of Governance*, Cambridge, Polity Press, 1999.
- Hodgson, Geoffrey, "The Approach of Institutional Economics", *Journal of Economic Literature*, vol. 36, núm. 1, 1998, pp. 166-192.
- Hodgson, Geoffrey, *Economics and Institutions*, Cambridge, Polity Press, 1988.
- Hodgson, Geoffrey, "An Evolutionary Theory of Long-Term Economic Growth", *International Studies Quarterly*, vol. 40, núm. 3, 1996, pp. 391-410.
- Hodgson, Geoffrey, "What Are Institutions?", *Journal of Economic Issues*, vol. 40, núm. 1, 2006, pp. 1-25.
- Hogan, William, *The Posco Strategy: A Blueprint for World Steel's Future*, Lanham-Oxford, Lexington Books, 2001.
- Hollingsworth, J. Rogers y Robert Boyer, "Coordination of Economic Actors and Social Systems of Production", en J. Rogers Hollingsworth y Robert Boyer (eds.), *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press, 1997, pp. 1-47.
- Hong, Sung-gul, "The Political Economy of the Korean Telecommunications Reform", *Telecommunications Policy*, vol. 22, núm. 8, 1998, pp. 697-711.
- Huang, Yasheng y Kirsten J. O'Neil-Massaró, *Korea First Bank, Case Study 9-701-022*, Boston, Harvard Business School, 2002.
- Hughes, Christopher W., "Japanese Policy and the East Asian Currency Crisis: Abject Defeat or Quiet Victory?", *Review of International Political Economy*, vol. 7, núm. 2, 2000, pp. 219-253.
- Hyun, Young-suk, "The Road to Self-Reliance: New Product Development of Hyundai Motor Company", 1995.
- Il, SaKong y Youngsun Koh (eds.), *The Korean Economy: Six Decades of Growth and Development*, Seúl, Korea Development Institute, 2010.
- Inglehart, Ronald, *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*, Princeton, Princeton University Press, 1997.
- Jeong, Kap-young y Mahn Soon-kwak, *Industrial Strategy for Global Competitiveness of Korean Industries*, Seúl, Institute of East and West Studies-Yonsei University-Korea Economic Research Institute, 1996.

- Jeong, Seung-il, *Crisis and Restructuring in East Asia: The Case of the Korean Chaebol and the Automotive Industry*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2004.
- Jevons, William S., *The Theory of Political Economy*, Londres-Nueva York, Macmillan and Co., 1871.
- Jin, Dal-yong, “Political and Economic Processes in the Privatization of the Korea Telecommunications Industry: A Case Study of Korea Telecom, 1987–2003”, *Telecommunications Policy*, vol. 30, 2006, pp. 3-13.
- Johnson, Chalmers, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, Stanford University Press, 1982.
- Johnson, Chalmers, “Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan”, en Frederic C. Deyo (ed.), *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Ithaca, Cornell University Press, 1987, pp. 136-164.
- Jones, Leroy P. y SaKong Il, *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case*, Cambridge, Harvard University Press, 1980.
- Jung, Kooyul y Soo-young Kwon, “Ownership Structure and Earnings Informativeness: Evidence from Korea”, *The International Journal of Accounting*, vol. 37, núm. 3, 2002, pp. 301-325.
- Jwa, Sung-hee y Jun-il Kim, “Korea’s Economic Reform: Political Economy and Future Strategy”, en Chung-in Moon y Jongryn Mo (eds.), *Democratization and Globalization in South Korea: Assessments and Prospects*, Seúl, Yonsei University Press, 1999, pp. 247-272.
- Kang, C. S. Eliot, “Segyehwa Reform of the South Korean Developmental State”, en Samuel S. Kim (ed.), *Korea’s Globalization*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, pp. 76-101.
- Kang, Chul-kyu, *Industrial Policy in Korea: Review and Perspective*, Seúl, Korean Institute of Economics and Technology, 1989.
- Kang, Min-jeong, “Universality and Network Evolution: The Case of Korea Information Infrastructure and Cdma (Code Division Multiple Access) Development”, tesis de doctorado, University of Edinburgh, 1998.
- Keohane, Robert O. y Helen V. Milner (eds.), *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press, 1996.

- Kihl, Young-whan, *Transforming Korean Politics: Democracy, Reform, and Culture*, Nueva York, M. E. Sharpe, 2005.
- Kim, Bun-woong, “The Korean Political Psyche and Administration”, en Bun-woong Kim y Wha-joon Rho (eds.), *Korean Public Bureaucracy*, Seúl, Kyobo Publishing, Inc., 1982, pp. 117-132.
- Kim, Byung-kook, “The Politics of Chaebol Reform, 1980-1997”, en Stephan Haggard, Euysung Kim y Wonhyuk Lim (eds.), *Economic Crisis and Corporate Restructuring in Korea: Reforming the Chaebol*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 53-78.
- Kim, Chan-jin, “Foreign Investment Law of Korea”, en Chan-jin Kim (ed.), *Business Laws in Korea*, Seúl, Panmun Book Company, 1988, pp. 186-209.
- Kim, Dong-woon, “Interlocking Ownership in the Korean Chaebol”, *Corporate Governance: An International Review*, vol. 11, núm. 2, 2003, pp. 132-142.
- Kim, Duk-choong y Dongsuk Suh, “Financial Liberalization and Korean Corporations’ Financing Policy for Globalization”, *Journal of Asian Economics*, vol. 9, núm. 1, 1998, pp. 31-66.
- Kim, Eun-ju, “Telecommunications Development in the Republic of Korea: An Alternative Model?”, *Telecommunications Policy*, vol. 17, núm. 2, 1993, pp. 118-138.
- Kim, Eun-mee, *Big Business, Strong State: Collusion and Conflict in South Korean Development, 1960-1990*, Nueva York, State University of New York Press, 1997.
- Kim, Eun-mee, “Foreign Capital in Korea’s Economic Development”, *Studies in Comparative International Development*, vol. 24, núm. 4, 1990, pp. 24-45.
- Kim, Hicheon, Robert E. Hoskisson, Laszlo Tihanyi *et al.*, “The Evolution and Restructuring of Diversified Business Groups in Emerging Markets: The Lessons from Chaebols in Korea”, *Asia Pacific Journal of Management*, núm. 21, 2004, pp. 25-48.
- Kim, June-dong, *Inward Foreign Investment Regime and Some Evidences of Spillover Effects in Korea*, Documento de trabajo núm. 99-09, Seúl, Korea Institute of International Economic Policy, 1999.
- Kim, Kwan S., “From Neo-Mercantilism to Globalism: The Changing Role of the State and South Korea’s Economic Prowess”, en Mark T. Berger

- y Douglas A. Borer (eds.), *The Rise of East Asia: Critical Visions of the Pacific Century*, Londres-Nueva York, Routledge, 1997, pp. 82-105.
- Kim, Kyeong-won, *Post-Crisis Transformation of the Korean Economy: A Review from 1998 to 2002*, Seúl, Samsung Economic Research Institute, 2003.
- Kim, Linsu, "The Dynamics of Technology Development: Lessons from the Korean Experience", en Sanjaya Lall (ed.), *Competitiveness, FDI and Technological Activity in East Asia*, Cheltenham-Northampton, World Bank-Edward Elgar, 2003, pp. 143-167.
- Kim, Linsu, *Imitation to Innovation: The Dynamics of Korea's Technological Learning*, Boston, Harvard Business School, 1997.
- Kim, Samuel S., *East Asia and Globalization*, Oxford-Nueva York, Rowman & Littlefield Publishers, 2000.
- Kim, Seung-jin, *Attracting Foreign Direct Investment: Prospects and Policy Implications*. Documento de trabajo núm. 9910, Seúl, Korean Development Institute, 1999.
- Kim, Yongbeom, "Notes on the Korean Experience in Regulatory and Supervisory Reform", trabajo presentado en el Financial Sector Integration Workshop, Beijing, 12 de septiembre de 2002.
- King, Michael R., "Who Triggered the Asian Financial Crisis?", *Review of International Political Economy*, vol. 8, núm. 3, 2001, pp. 438-466.
- Kirk, Donald, "The Family That Would Be a Dynasty", *Automotive News*, vol. 8, núm. 9, 2000, pp. 8-9.
- Kirk, Donald, *Korean Crisis: Unraveling of the Miracle in the IMF Era*, Nueva York, Palgrave, 1999.
- Kitschelt, Herbert, "Industrial Governance Structures, Innovation Strategies, and the Case of Japan: Sectoral or Cross-National Comparative Analysis", *International Organization*, vol. 45, núm. 4, 1991, pp. 453-493.
- Klein, Philip, "Power and Economic Performance: The Institutionalist View", en Marc R. Tool (ed.), *Evolutionary Economics: Foundations of Institutional Thought*, Armonk, M. E. Sharpe, 1988, pp. 389-425.
- Knight, Jack, *Institutions and Social Conflict*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press, 1992.
- Kong, Tat Yan, *The Politics of Economic Reform in South Korea: A Fragile Miracle*, Londres-Nueva York, Routledge, 2000.

- Kong, Tat Yan, "Power Alternation in South Korea", *Government and Opposition*, vol. 35, núm. 3, 2000, pp. 370-391.
- Koo, Bohn-young, *Industrial Structure and Foreign Investment: A Case Study of Their Interrelationship in Korea*, Documento de trabajo núm. 8402, Seúl, Korean Development Institute, 1984.
- Korten, David, *When Corporations Rule the World*, San Francisco, Berrett-Koehler, 2001.
- Kosai, Yutaca, "Competition and Competition Policy in Japan: Foreign Pressures and Domestic Institutions", en Suzanne Berger y Ronald Philip Dore (eds.), *National Diversity and Global Capitalism*, Ithaca, Cornell University Press, 1996, pp. 197-215.
- Krasner, Stephen, "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics", *Comparative Politics*, vol. 16, núm. 2, 1984, pp. 223-246.
- Krueger, Anne O., "The Experience and Lessons of Asia's Super Exporters", en Vittorio Corbo, Anne O. Krueger y Fernando Ossa (eds.), *Export Oriented Development Strategies: The Success of Five Newly Industrializing Countries*, Boulder, Westview Press, 1985, pp. 187-212.
- Krugman, Paul, "The Myth of Asia's Miracle", *Foreign Affairs*, vol. 73, núm. 6, 1994, pp. 62-78.
- Kwon, Oh-yul, *Foreign Direct Investment in Korea: A Foreign Perspective*, Seúl, Korea Economic Research Institute, 2003.
- Kwon, Seog K. y Namshin Cho, "Organizational Change and Inertia: Korea Telecom", en Chris Rowley, Tae-won Sohn y Johngeok Bae (eds.), *Managing Korean Business: Organization, Culture, Human Resources and Change*, Londres-Portland, Frank Cass, 2002, pp. 111-136.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes y Andrei Shleifer, "Corporate Ownership around the World", *The Journal of Finance*, vol. 54, núm. 2, 1999, pp. 471-517.
- Larson, James F., *The Telecommunications Revolution in Korea*, Nueva York, Oxford University Press, 1995.
- Lautier, Marc, "The International Development of the Korean Automobile Industry", en Frederique Sachwald (ed.), *Going Multinational: The Korean Experience of Direct Investment*, Londres-Nueva York, Routledge, 2001, pp. 207-273.
- Leander, Anna, "A Nebbish Presence: Undervalued Contributions of Socio-

- logical Institutionalism to IPE”, en Ronen Palan (ed.), *Global Political Economy Contemporary Theories*, Londres, Routledge, 2000, pp. 184-196.
- Lee, Chung H., “Culture and Institutions in the Economic Development of South Korea”, *Korean Studies*, núm. 14, 1990, pp. 38-49.
- Lee, Jinsoo, *Foreign Capital in Economic Development: Korean Experiences and Policies*, Seúl, Korea Development Institute, 2013.
- Lee, Junkyu, Jungho Yoo, Nakgyoon Choi *et al.*, “International Economic Policy”, en SaKong Il y Youngsun Koh (eds.), *The Korean Economy: Six Decades of Growth and Development*, Seúl, Korea Development Institute, 2010, pp. 125-176.
- Lee, Kwon-hyung, “Has the Korean Crisis Challenged the East Asian Model?”, *SOAS Economic Digest*, vol. 2, núm. 1, 1998.
- Lee, Kwon-hyung, “A Misunderstood Success: The Impact of Industrial Policy on the Korean Car Industry”, *SOAS Economic Digest*, vol. 2, núm. 2, 1998.
- Lee, Won-young, *Direct Foreign Investment in Korea: Pattern, Impacts, and Government Policy*, Documento de trabajo núm. 8706, Seúl, Korea Development Institute, 1987.
- Lee, Yeon-ho, “The Failure of the Weak State in Economic Liberalization: Liberalization, Democratization and the Financial Crisis in South Korea”, *The Pacific Review*, vol. 13, núm. 1, 2000, pp. 115-131.
- Lee, Yeon-ho, “The Limits of Economic Globalization in East Asian Developmental States”, *The Pacific Review*, núm. 10, 1997, pp. 366-390.
- Leftwich, Adrian, “Bringing Politics Back In: Towards a Model of the Developmental State”, *Journal of Development Studies*, vol. 31, núm. 3, 1995, pp. 400-427.
- Leipziger, Danny, *Korea: Managing the Industrial Transition*, Washington, World Bank, 1987.
- Lew, Seok-jin, “Bringing Capital Back In: A Case Study of the South Korean Automobile Industrialization”, tesis de doctorado, Yale University, 1992.
- Lew, Seok-jin, “Democratization and Government Intervention in the Economy: Insights on the Decision-Making Process from the Automobile Industrial Policies”, en Chung-in Moon y Jongryn Mo (eds.), *Democracy and the Korean Economy*, Stanford, Hoover Institution Press-Stanford University, 1999, pp. 135-170.

- Lim, Sung-hoon, *Strategies for Inducing Investment: One Year after Korea's Economic Crisis*, Seúl, Korea Trade-Investment Promotion Agency, 1999.
- Lim, Wonhyuk, "The Emergence of the Chaebol and the Origins of the Chaebol Problem", en Stephan Haggard, Euysung Kim y Wonhyuk Lim (eds.), *Economic Crisis and Corporate Restructuring in Korea: Reforming the Chaebol*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 35-52.
- Lim, Wonhyuk, "Introduction", en Chung-yum Kim (ed.), *From Despair to Hope: Economic Policymaking in Korea 1945-1979*, Seúl, Korea Development Institute, 2011, pp. XI-LXIII.
- Lim, Wonhyuk, *The Origin and Evolution of the Korean Economic System*, Policy Study núm. 2000-03, Seúl, Korea Development Institute, 2000.
- Lim, Wonhyuk y Joon-ho Hahm, *Financial Globalization and Korea's Post-Crisis Reform: A Political Economy Perspective*, Documento de trabajo, Seúl, Korea Development Institute, 2005.
- Lim, Youngil, *Government Policy and Private Enterprise: Korean Experience in Industrialization*, Berkeley, Institute of East Asian Studies University of California Berkeley Center for Korean Studies, 1981.
- Lincoln, Edward J., *East Asian Economic Regionalism*, Washington-Nueva York, Council on Foreign Regulations-Brookings Institution Press, 2004.
- Liu, Fu Ko y Philippe Régnier, *Regionalism in East Asia: Paradigm Shifting?*, Londres-Nueva York, Routledge Curzon, 2003.
- Loewendahl, Henry, "A Framework for FDI Promotion", *Transnational Corporations*, vol. 10, núm. 1, 2001, pp. 1-42.
- López Aymes, Juan Felipe, "Automobile, Information and Communication Technology and Space Industries as Icons of South Korean Economic Nationalism", *Pacific Focus*, vol. 15, núm. 2, 2010, pp. 289-312.
- López Aymes, Juan Felipe, "Nacionalismo Económico e Internacionalización de la Economía Coreana", *Estudios de Asia y África*, vol. XLIV, núm. 138, 2009, pp. 59-94.
- March, James G. y Johan P. Olsen, "The Institutional Dynamics of International Political Orders", *International Organization*, vol. 52, núm. 4, 1998, pp. 943-969.
- March, James G. y Johan P. Olsen, "The New Institutionalism: Organiza-

- tional Factors in Political Life”, *American Political Science Review*, vol. 78, núm. 3, 1984, pp. 734-749.
- March, James G. y Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, Free Press, 1989.
- Mardon, Russell, “The State and Effective Control of Foreign Capital: The Case of South Korea”, *World Politics*, núm. 43, 1990, pp. 111-138.
- Mason, Edward S., Mahn-ke Kim, Dwight H. Perkins *et al.*, *The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea*, Cambridge, Council of East Asian Studies-Harvard University, 1980.
- Masson, Rob y Kap-young Jeong, “Business-Led Growth: Rules of the Game”, en Kap-young Jeong y Mahn-soon Kwak (eds.), *Industrial Strategy for Global Competitiveness of Korean Industries*, Seúl, Institute of East and West Studies-Yonsei University-Korea Economic Research Institute, 1996, pp. 193-221.
- McNamara, Dennis L., *Business Innovation in Asia: Knowledge and Technology Networks from Japan*, Londres-Nueva York, Routledge, 2009.
- McKinsey Global Institute, *Productivity-Led Growth for Korea*, Washington-Seúl, McKinsey Global Institute, 1998.
- Michell, Tony, “Administrative Traditions and Economic Decision-Making in South Korea”, *IDS Bulletin*, vol. 15, núm. 2, 1984, pp. 32-37.
- Michell, Tony, *Chaebol 2000: The Post Chaebol Era*, Seúl, Korea Associates Business Consultancy, 2000.
- Milgrom, Paul R. y John Roberts, *Economics, Organization, and Management*, Englewood Cliffs-Nueva Jersey, Prentice Hall, 1992.
- Milner, Helen V. y David B. Yoffie, “Between Free Trade and Protectionism: Strategic Trade Policy and a Theory of Corporate Trade Demands”, *International Organization*, vol. 43, núm. 2, 1989, pp. 239-272.
- Mo, Jongryn y Ramon Myers, “The Political Economy of FDI in NEA: implications for Regional Investment Integration”, en Kap-young Jeong, Ku-hyun Jung y Jaewoo Choo (eds.), *Dynamic Transition and Economic Cooperation in Northeast Asia*, Seúl, Institute of East and West Studies-Yonsei University, 1997, pp. 91-112.
- Moe, Terry M., “The New Economics of Organization”, *American Journal of Political Science*, vol. 28, núm. 4, 1984, pp. 739-777.
- Moon, Chung-in, “Changing Patterns of Business-Government Relations in South Korea”, en Sang-yong Choi (ed.), *Democracy in Korea: Its*

- Ideals and Realities*, Seúl, The Korean Political Science Association, 1997, pp. 447-472.
- Moon, Chung-in, “The Demise of a Developmentalist State? Neoconservative Reforms and Political Consequences in South Korea”, *Journal of Developing Societies*, núm. 4, 1988, pp. 67-84.
- Moon, Chung-in, “Democratization and Globalization as Ideological and Political Foundations of Economic Policy”, en Chung-in Moon y Jongryn Mo (eds.), *Democracy and the Korean Economy*, Stanford, Hoover Institution Press-Stanford University, 1999, pp. 1-33.
- Moon, Chung-in y Jongryn Mo, “Business-Government Relations under Kim Dae-Jung”, en Stephan Haggard, Euysung Kim y Wonhyuk Lim (eds.), *Economic Crisis and Corporate Restructuring in Korea: Reforming the Chaebol*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 127-149.
- Moon, Chung-in y Jongryn Mo, *Democracy and the Origins of the Korean Economic Crisis*, serie de Documentos de investigación núm. 98-1, Seúl, Graduate School of International Studies-Yonsei University, 1998.
- Moon, Chung-in y Jongryn Mo, *Democratization and Globalization in South Korea: Assessments and Prospects*, Seúl, Yonsei University Press, 1999.
- Moon, Chung-in y Jongryn Mo, “Korea after the Crash”, *Journal of Democracy*, vol. 10, núm. 3, 1999, pp. 150-164.
- Moon, Chung-in y Rashemi Prasad, “Beyond the Developmental State: Networks, Politics, and Institutions”, *Governance*, vol. 7, núm. 4, 1994, pp. 360-386.
- Moran, Theodore H., *Multinational Corporations and the Politics of Dependence*, Princeton, Princeton University Press, 1974.
- Moran, Theodore H., Edward M. Graham y Magnus Blomström (eds.), *Does Foreign Direct Investment Promote Development?*, Washington, Institute for International Economics, 2005.
- Nabli, Mustapha K. y Jeffrey B. Nugent, *The New Institutional Economics and Development: Theory and Applications to Tunisia*, Amsterdam-Nueva York, North-Holland-Distributors for the U.S. and Canada Elsevier Science Pub. Co., 1989.
- Nam, Il-chong, “Competition Policies for the Telecommunications Industry

- in Korea”, en Takatoshi Ito y Anne O. Krueger (eds.), *Deregulation and Interdependence in the Asia-Pacific Region*, Londres-Chicago, University of Chicago Press, 2000, pp. 351-370.
- Nam, Il-chong, Joon-kyung Kim, Yeongjae Kang *et al.*, “Corporate Governance in Korea”, en la conferencia Corporate Governance in Asia: A Comparative Perspective, Seúl, Organisation for Economic Co-operation and Development-Korea Development Institute, 1999.
- Nelson, Richard R. y Sydney G. Winter, *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 1982.
- North, Douglass, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press, 1990.
- North, Douglass, *Structure and Change in Economic History*, Nueva York, Norton, 1981.
- North, Douglass, *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton, Princeton University Press, 2005.
- Organisation for Economic Co-operation and Development, “Regulatory Reform in the Telecommunications Industry in Korea”, París, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2000.
- Oh, John Kiechiang, *Korean Politics: The Quest for Democratization and Economic Development*, Ithaca, Cornell University Press, 1999.
- Ohmae, Kenichi, *The Borderless World*, Homewood (Illinois), Dow Jones-Irwin, 1990.
- Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press, 1965.
- Olson, Mancur, “Rapid Economic Growth as a Destabilizing Force”, *Journal of Economic History*, vol. 23, núm. 4, 1963, pp. 529-552.
- Olson, Mancur, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven, Yale University Press, 1982.
- Ostrom, Elinor, “An Agenda for the Study of Institutions”, *Public Choice*, núm. 48, 1986, pp. 3-25.
- Ostrom, Elinor, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press, 1990.
- Ostrom, Elinor, *Understanding Institutional Diversity*, Princeton, Princeton University Press, 2005.

- Ozawa, Terutomo, "Exploring the Asian Economic Miracle: Politics, Economics, Society, Culture and History", *Journal of Asian Studies*, vol. 53, núm. 1, 1994, pp. 124-131.
- Paisley, Bang-nam, "Unguided Missiles: South Korean Conglomerates Challenge Bureaucrats", *Far Eastern Economic Review*, 9 de junio de 1994, pp. 66-67.
- Palais, James B., "Confucianism and Economic Development in South Korea", en Benjamin A. Elman, John B. Duncan y Herman Ooms (eds.), *Rethinking Confucianism: Past Present in China, Japan, Korea, and Vietnam*, Los Ángeles, University of California Los Angeles, 2002, pp. 489-517.
- Park, Chan-wook, "Partisan Conflict and Immobilism in the Korean National Assembly: Conditions, Processes, and Outcomes", en Sang-yong Choi (ed.), *Democracy in Korea: Its Ideals and Realities*, Seúl, The Korean Political Science Association, 1997, pp. 295-327.
- Park, Yung-chul, "The Development of Financial Institutions and the Role of Government in Credit Allocation", en Lee Jay-cho y Yoon-hyung Kim (eds.), *Economic Development in the Republic of Korea*, Honolulu, East-West Center, 1991, pp. 45-72.
- Park, Yung-chul, "Korea: Development and Structural Change of the Financial System", en Hugh T. Patrick y Yung-chul Park (eds.), *The Financial Development of Japan, Korea, and Taiwan: Growth, Repression, and Liberalization*, Nueva York, Oxford University Press, 1994, pp. 165-187.
- Park, Yung-chul y Dong-won Kim, "Korea: Development and Structural Change of the Banking System", en Hugh T. Patrick y Yung-chul Park (eds.), *The Financial Development of Japan, Korea, and Taiwan: Growth, Repression and Liberalization*, Oxford-Nueva York, Oxford University Press, 1994, pp. 188-221.
- Pempel, T. J., "Democratization and Globalization: A Comparative Study of Japan, South Korea, and Taiwan", en Chung-in Moon y Jongryn Mo (eds.), *Democratization and Globalization in South Korea: Assessments and Prospects*, Seúl, Yonsei University Press, 1999, pp. 369-399.
- Pempel, T. J., "Japanese Foreign Economic Policy: The Domestic Bases for International Behavior", en Peter J. Katzenstein (ed.), *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, Madison, University of Wisconsin Press, 1978, pp. 139-190.

- Phillips, Nicola, "Bridging the Comparative/International Divide in the Study of States", *New Political Economy*, vol. 10, núm. 3, 2005, pp. 336-343.
- Pierson, Paul, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, Princeton University Press, 2004.
- Polanyi, Karl, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, Beacon Press, 1957.
- Posner, Richard, *Economic Analysis of Law*, Boston, Little Brown, 1973.
- Przeworski, Adam, *The State and the Economy under Capitalism*, Londres-Nueva York, Harwood Academic Publishers, 1990.
- Przeworski, Adam y Fernando Limongi, "Political Regimes and Economic Growth", *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 7, núm. 3, 1993, pp. 51-69.
- Putnam, Robert, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, vol. 42, núm. 3, 1988, pp. 427-460.
- Randall, Alan, "Property Institutions and Economic Behaviour", *Journal of Economic Issues*, vol. 12, núm. 1, 1978, pp. 1-21.
- Rapaczynski, Andrzej, "The Roles of the State and the Market in Establishing Property Rights", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, núm. 2, 1996, pp. 87-103.
- Ravenhill, John y Gregory M. Noble, *The Asian Financial Crisis and the Architecture of Global Finance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- Reich, Robert, *The Work of Nations*, Nueva York, Vintage Books, 1991.
- Rhyu, Sang-young, "Corporate Governance Reform of Privatized Enterprises in Korea: A Comparative Study of Posco and KT Cases", en *Asian Corporate Governance: Practice & Perspective*, Seúl, Hills Governance Center at Yonsei 3rd International Conference, 2006.
- Roland, Gérard, "Understanding Institutional Change: Fast-Moving and Slow-Moving Institutions", *Studies in Comparative International Development*, vol. 38, núm. 4, 2004, pp. 109-131.
- Rose, Richard, "Inheritance before Choice in Public Policy", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, núm. 3, 1990, pp. 263-291.
- Rosenau, James N., "Governance in a New Global Order", en David Held y Anthony G. McGrew (eds.), *Governing Globalization: Power, Authority, and Global Governance*, Cambridge, Polity Press, 2002, pp. 70-86.
- Rozman, Gilbert, "Confucianism and Economic Growth", en Mark Borth-

- wick (ed.), *Pacific Century: The Emergence of Modern Pacific Asia*, Boulder, Westview Press, 2007, pp. 309-319.
- Ruffini, Pierre-Bruno, "Foreign Direct Investment in Banking: A Theoretical Perspective and the Specific Case of Korea", en Sang-gon Lee y Pierre Bruno Ruffini (eds.), *The Global Integration of Europe and East Asia: Studies of International Trade and Investment*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar, 1999, pp. 240-261.
- Ruttan, Vernon W. y Yujiro Hayami, "Toward a Theory of Induced Institutional Innovation", *Journal of Development Studies*, vol. 20, núm. 4, 1984, pp. 203-223.
- Sachs, Jeffrey D. y Andrew Warner, "Economic Reform and the Process of Global Integration", *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 26, núm. 1 (del 25 aniversario), 1995, pp. 1-118.
- Scholte, Jan Aart, "Global Capitalism and the State", *International Affairs*, vol. 73, núm. 3, 1997, pp. 427-452.
- Searle, John, *The Construction of Social Reality*, Londres, Allen Lane, 1995.
- Searle, John. "What Is an Institution?", *Journal of Institutional Economics* 1, núm. 1, 2005, pp. 1-22.
- Shim, Young, *Korean Bank Regulation and Supervision: Crisis and Reform*, La Haya-Londres-Boston, Kluwer Law International, 2000.
- Sklair, Leslie, "The End of Capitalist Globalization", en Manfred Steger (ed.), *Rethinking globalism*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2004, pp. 39-49.
- Sklair, Leslie, "Social Movements for Global Capitalism: The Transnational Capitalist Class in Action", *Review of International Political Economy*, vol. 4, núm. 3, 1997, pp. 514-538.
- Sklair, Leslie, "Transnational Corporations as Political Actors", *New Political Economy*, vol. 3, núm. 2, 1998, pp. 284-287.
- Slaughter, Anne Marie, "Governing the Global Economy through Government Networks", en Michael Byers (ed.), *The Role of Law in International Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 177-205.
- Snidal, Duncan, "Coordination Versus Prisoners' Dilemma: Implications for International Cooperation and Regimes", *American Political Science Review*, vol. 79, núm. 4, 1985, pp. 923-942.
- Steers, Richard M., Yoo-keun Shin y Gerardo R. Ungson, *The Chaebol: Koreas New Industrial Might*, Nueva York, Harper & Row, 1989.

- Stiglitz, Joseph E., *Globalization and Its Discontents*, Londres-Nueva York, W. W. Norton & Co., 2002.
- Stiglitz, Joseph E., “The Promise of Global Institutions”, en David Held y Anthony G. McGrew (eds.), *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*, Cambridge, Polity Press, 2003, pp. 477-481.
- Strange, Susan, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press, 1996.
- Sugden, Robert, “Spontaneous Order”, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 3, núm. 4, 1989, pp. 85-97.
- Thelen, Kathleen y Sven Steinmo, “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, en Sven Steinmo, Kathleen Thelen y Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, pp. 1-32.
- Thurbon, Elizabeth, “Two Paths to Financial Liberalization: South Korea and Taiwan”, *The Pacific Review*, vol. 14, núm. 2, 2001, pp. 241-267.
- Tool, Marc R., “Institutional Adjustment and Instrumental Value”, *Review of International Political Economy*, vol. 1, núm. 3, 1994, pp. 405-443.
- Tsebelis, George, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press, 2002.
- Veblen, Thorstein, “The Discipline of the Machine”, en Max Lerner (ed.), *The Portable Veblen*, Nueva York, Viking Press, 1948, pp. 335-348.
- Veblen, Thorstein, “The Instinct of Workmanship”, en Max Lerner (ed.), *The Portable Veblen*, Nueva York, Viking Press, 1948, pp. 306-323.
- Veblen, Thorstein, “The Theory of the Leisure Class”, en Max Lerner (ed.), *The Portable Veblen*, Nueva York, Viking Press, 1948, pp. 61-164.
- Veblen, Thorstein, “Why Is Economics Not an Evolutionary Science?”, en Thorstein Veblen, *Selections of His Work*, Nueva York, Thomas Y. Crowell Company, 1963, pp. 39-57.
- Wade, Robert, “The Asian Debt and Development Crisis of 1997–?: Causes and Consequences”, *World Development*, vol. 26, núm. 8, 1998, pp. 1535-1553.
- Wade, Robert, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

- Wade, Robert, "The Us Role in the Long Asian Crisis of 1990-2000", en Arvid John Lukauskas y Francisco Rivera-Batiz (eds.), *The Political Economy of the East Asian Crisis and Its Aftermath: Tigers in Distress*, Londres, Edward Elgar, 2001.
- Walter, Andrew, "Do They Really Rule the World?", *New Political Economy*, vol. 3, núm. 2, 1998, pp. 288-292.
- Walter, Andrew, "Globalisation and Policy Convergence: The Case of Direct Investment Rules", en Richard Higgott, Geoffrey Underhill y Andreas Bieler (eds.), *Non-State Actors and Authority in the Global System*, Londres, Routledge, 2000, pp. 51-73.
- Weimer, David Leo, "The Political Economy of Property Rights", en David Leo Weimer (ed.), *The Political Economy of Property Rights: Institutional Change and Credibility in the Reform of Centrally Planned Economies*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press, 1997, pp. 1-19.
- Weingast, Barry R., "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development", *Journal of Law, Economics, and Organization*, núm. 11, 1995, pp. 1-31.
- Weiss, Linda, "Governed Interdependence: Rethinking the Government-Business Relationship in East Asia", *Pacific Review*, vol. 8, núm. 4, 1995, pp. 589-616.
- Weiss, Linda, "Guiding Globalisation in East Asia: New Roles for Old Developmental States", en Linda Weiss (ed.), *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 245-270.
- Weiss, Linda, *The Myth of the Powerless State*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.
- Weiss, Linda, *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- Wendt, Alexander, "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory", *International Organization*, vol. 41, núm. 3, 1987, pp. 335-370.
- Williamson, John, "What Washington Means by Policy Reform?", en John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, Institute for International Economics, 1990, pp. 7-37.

- Williamson, Oliver E., *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, Londres-Nueva York, Free Press-Collier Macmillan, 1985.
- Williamson, Oliver E., *Markets and Hierarchies, Analysis and Antitrust Implications: A Study in the Economics of Internal Organization*, Nueva York, Free Press, 1975.
- Woo-Cumings, Meredith, "Miracle as Prologue: The State and the Reform of the Corporate Sector in Korea", en Joseph E. Stiglitz y Shahid Yasuf (eds.), *Rethinking the East Asian Miracle*, Nueva York, World Bank-Oxford University Press, 2001, pp. 343-378.
- Woo-Cumings, Meredith, "The Political Economy of Growth in East Asia: A Perspective on the State, Market, and Ideology", en Masahiko Aoki, Hyung-Ki Kim y Masahiro Okuno-Fujiwara (ed.), *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*, Oxford, Clarendon Press, 1997, pp. 323-341.
- Woo, Jung-en [Meredith Woo-Cumings], *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*, Nueva York, Columbia University Press, 1991.
- World-Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Nueva York, Oxford University Press, 1993.
- World Bank, *Who Controls East Asian Corporations?*, Documento de trabajo sobre investigación en política núm. 2054, Washington, World Bank-Policy Research Department, 1998.
- Yoo, Seongmin, "Chaebol in Korea: Misconceptions, Realities, and Policies", documento presentado en la 6th Annual Convention of the Congress of Political Economists, Seúl, 5-10 de enero de 1995.
- Yoon, Chang-ho, "Liberalisation Policy, Industry Structure and Productivity Changes in Korea's Telecommunications Industry", *Telecommunications Policy*, vol. 23, núm. 3-4, 1999, pp. 289-306.
- Yoon, Sanghyun, "South Korea's Kim Young Sam Government: Political Agendas", *Asian Survey*, vol. 36, núm. 5, 1996, pp. 511-522.
- Yu, Tzong Shian y Joseph S. Lee (eds.), *Confucianism and Economic Development*, Taipéi, Chung-Hua Institute for Economic Research, 1995.
- Yun, Mikyung, "Foreign Direct Investment and Corporate Restructuring after the Crisis", en Stephan Haggard, Euysung Kim y Wonhyuk Lim (eds.), *Economic Crisis and Corporate Restructuring in Korea: Refor-*

ming the Chaebol, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 233-264.

Yun, Mikyung y Sungmi Lee, *Impact of FDI on Competition: The Korean Experience*, Documento de trabajo núm. 01-04, Seúl, Korea Institute for International Economic Policy, 2001.

*Corea del Sur. Economía política
del cambio institucional*

se terminó de imprimir en enero de 2015
en los talleres de Tipográfica, S.A. de C.V.,
Imagen 26, col. Lomas de San Ángel Inn
01790 México, D.F.

Portada: Pablo Reyna.

Tipografía y formación Maia Fernández Miret.
Cuidó la edición Cynthia Godoy, bajo la supervisión de
la Dirección de Publicaciones de
El Colegio de México.

CENTRO DE ESTUDIOS ASIA Y ÁFRICA

Corea del Sur es uno de los pocos países de reciente desarrollo que han transitado exitosamente de la pobreza a la riqueza sin depender de la inversión extranjera. ¿Cuál es la importancia de las instituciones en esta historia? ¿Por qué la liberalización económica no inhabilitó al Estado coreano como director del proceso de inserción al capitalismo global? El éxito fue en parte gracias a la construcción de un marco institucional que dio autonomía y centralizó el poder de la burocracia, y también gracias a la disposición sociocultural y nacionalista para alcanzar a los países capitalistas avanzados. Desde una perspectiva de economía evolutiva, este libro narra y explica ese proceso y argumenta que el régimen de inversión extranjera es la clave institucional para incorporarse y adaptarse en la globalización de una manera gradual, manejable y en función de la economía nacional. El relativo éxito de Corea del Sur al salir bien librada de la crisis financiera global de 2007-2008 y su actual liderazgo económico, político y tecnológico no pueden entenderse sin tomar en cuenta las transformaciones institucionales previas y posteriores a la crisis de 1997, que dieron al Estado una mejor capacidad de respuesta. Para ilustrar el argumento central sobre la economía política del cambio institucional y los factores internacionales se analizan tres sectores de la economía coreana: automotriz, bancario y de telecomunicaciones.

ISBN: 978-607-462-676-6

