

López Aymes, Juan Felipe
Nacionalismo económico e internacionalización de la economía coreana
Estudios de Asia y África, vol. XLIV, núm. 1, enero-abril, 2009, pp. 59-94
El Colegio de México, A.C.
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=58620936003>

NACIONALISMO ECONÓMICO E INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA COREANA¹

JUAN FELIPE LÓPEZ AYMES
El Colegio de México

... it is obvious that Korea should aim to be a competitive force in space development. Becoming a space super power is obtainable with unquestioning support from our people. Korea is expected to play a major role in space development in the near future.²

Kim Chang-woo
*Director general para Tecnología Espacial
Ministerio de Ciencia y Tecnología*

The government tried to develop an auto industry. [Government and business thought] it should not be just an

Este artículo fue recibido por la dirección de la revista el 9 de junio de 2008 y aceptado para su publicación el 10 de noviembre de 2008.

¹ Una versión más extensa de este trabajo fue presentado en el III Encuentro de Estudios Coreanos en América Latina, organizado por la Pontificia Universidad Católica de São Paulo, 1-2 de octubre, 2007. Agradezco a los colegas participantes en el Encuentro por sus comentarios y consejos, así como las observaciones de los dos júridos hechas al texto. Como es propio, asumo totalmente la responsabilidad de los errores, imprecisiones u omisiones del texto final.

² Kim Chang-woo, "Space Development, Korean Dream and Hope", en *Korea Policy Review*, febrero de 2008, p. 12. El KPR es una publicación del gobierno coreano para difusión de sus políticas y puntos de vista. La nota referida contiene otras citas que revelan la visión nacionalista del gobierno en turno, por ejemplo: "Es peligroso entender el desarrollo aeroespacial en términos de principios económicos... Sin embargo, el desarrollo del espacio es necesario en el largo plazo. Por lo tanto, el consenso nacional es indispensable para llevar a cabo el desarrollo del espacio. Si entendemos el desarrollo aeroespacial simplemente como una actividad que requiere mucho dinero sin resultados inmediatos, entonces el desarrollo espacial sería dominado por unos cuantos países avanzados", p. 11; "...la tecnología del espacio se considera importante en la promoción del orgullo nacional", p. 12; "Los grandes esfuerzos de países avanzados en el desarrollo espacial son motivados por el deseo de obtener soberanía del espacio y liderazgo en el espacio", p. 12.

assembly operation [but that] we should have our own car. It was a fundamental government policy.³

Chon Sung-won
Ex presidente de Hyundai Motor Company

I sincerely apologize to the public and Daewoo's employees and their families... I devoted myself for 30 years to boosting exports to help the economy of a country with insufficient natural resources and foreign currency reserves.⁴

Kim Woo-choong
Ex presidente ejecutivo (ex Chief Executive Officer [CEO]) de Daewoo Group

Este trabajo analiza la forma en que Corea del Sur (en adelante Corea) ha conducido su inserción en el sistema capitalista mundial. El análisis se desarrolla bajo el argumento de que el nacionalismo económico no necesariamente es un obstáculo para la internacionalización y la competitividad de las empresas coreanas, ni para el fortalecimiento de la economía nacional. El argumento se sustenta sobre la premisa de que el nacionalismo económico es un fenómeno dinámico, es decir, se caracteriza por la capacidad de los actores de adecuarse a los cambios de contexto y mantener un margen de maniobra frente a las fuerzas del mercado para el crecimiento económico y el desarrollo social.

Un factor importante para distinguir el nacionalismo económico en Corea es la participación de capital extranjero en el sistema industrial del país. Durante el periodo de industrialización

³ Citado en Clifford, 1998:255.

⁴ En la nota del *Chosun Ilbo*, “Ailing Ex-Daewoo Chairman’s Last Stand”, de 9 de mayo, 2006, se refiere que Kim Woo-Chung también dijo que sus logros “fueron posibles por amor a un país como nadie más”. Kim fue arrestado en 2005, después de casi seis años en el exilio y condenado a 10 años de prisión. Al conocerse la sentencia, los abogados de Kim lamentaron que la corte “no tomara en cuenta la contribución que Kim hizo al crecimiento económico del país después de haber trabajado tanto durante el periodo de rápido desarrollo económico” (“Ex Daewoo Chairman Gets 10 Years in Jail”, *Chosun Ilbo*, 30 de mayo, 2006). En 2007, el presidente Roh Moo-hyun le concedió amnistía.

acelerada en Corea (décadas de 1960 y 1970) la inversión extranjera directa no figuró como un elemento clave en el despegue económico (véase cuadro 1).⁵ Esto se debió en parte al escaso atractivo que la economía coreana representaba para las empresas extranjeras, pero también a las restricciones impuestas por el gobierno, el cual buscaba mantener autonomía mediante el desarrollo de una base industrial autóctona. El acotamiento de la actividad de empresas extranjeras en la economía coreana mediante leyes y políticas fortaleció la conciencia nacionalista tanto de la burocracia, como del sector empresarial. Es decir, las restricciones formales propiciaron prácticas, nociones y percepciones hacia el capital extranjero que, aun con la liberalización, impedían su funcionamiento y operación en el mercado coreano.

El propósito de fomentar y mantener industrias nacionales fuertes y competitivas no fue modificado sustancialmente, ni siquiera durante el periodo de liberalización económica y ajuste estructural entre 1980 y 1997. Sin embargo, a pesar de que la crisis de 1997 puso en evidencia las dificultades para alinear las reformas con las preferencias de autonomía, el nacionalismo económico siguió presente. La lectura de esta situación debe conducir al planteamiento de nuevas formas de relación gobierno-empresas, así como de la participación gubernamental para fomentar la competitividad de las compañías coreanas a nivel regional e internacional.

En este trabajo el tema del nacionalismo económico en Corea se aborda desde el punto de vista de la economía política. La primera sección plantea una breve revisión conceptual sobre el fenómeno. La segunda parte aborda específicamente el caso coreano y destaca las peculiaridades e inercias del nacionalismo económico aun en tiempos recientes. El trabajo puede servir para ilustrar que, aun en un contexto de liberalización económica, es posible conservar cierto grado de autonomía económica y, en

⁵ A manera de guía para el lector, consideramos cuatro grandes períodos de la historia económica contemporánea de Corea: el periodo de 1961 a 1973 se considera una etapa de despegue económico, caracterizada por el fomento a la industria de manufacturas de exportación y la construcción. De 1973 a 1980 se fomenta la industria pesada, intensiva en capital y energía. La tercera etapa es de 1980 a 1997, que se distingue por el proceso de liberalización. La última etapa es de 1997 a 2007, que se recordará por la crisis económica y el proceso de reformas estructurales derivadas de ella.

consecuencia, mantener márgenes de autodeterminación política en el sistema capitalista mundial.

Nacionalismo económico como fenómeno de economía política

Desde el punto de vista de la economía política, el nacionalismo económico es un fenómeno caracterizado por políticas económicas subordinadas a la construcción del Estado y sus intereses. Dichas políticas generalmente son proteccionistas, es decir, promueven derechos de exclusividad encaminados a desarrollar un sistema productivo articulado y autónomo con respecto al exterior. El nacionalismo económico mantiene una fuerza vinculante entre la riqueza y el poder; también constituye la guía de preferencias y acciones. De ahí que la supervivencia económica y política se encuentre estrechamente ligada a la capacidad de producción industrial⁶ y ésta al poder de la nación para preservar la seguridad y la autonomía política (Balaam y Veseth, 2001; Gilpin, 1987). Por lo tanto, la supervivencia como propósito principal de la política económica se traduce en la aceptación pragmática de la intervención del gobierno en la economía (Crane, 1998:57; LeviFaur, 1997:360; Wade, 1988). A este modo de conducción económica se le acusa de promover y proteger monopolios, lo cual afecta negativamente la distribución de la riqueza, y de atentar contra la racionalidad económica basada en el consumo y las ventajas comparativas (Breton, 1964:379; Johnson, 1967b).

Aunque las críticas puedan tener cierta validez, en algunos casos el nacionalismo económico ha representado un medio efectivo para salir del atraso económico. Un aspecto que merece ser destacado es que esta práctica no implica necesariamente el aislamiento del sistema capitalista internacional o el deterioro de los procesos de innovación. Por el contrario, como es el caso de Corea, las manifestaciones de nacionalismo económico pueden

⁶ La capacidad de producción industrial se deriva de la capacidad de acoplar de manera coordinada y controlada las “fuentes de poder productivo” tales como recursos naturales, humanos y la tecnología (LeviFaur, 1997; List, 1966).

tener efectos positivos. Particularmente en la forma de intervención gubernamental, el desarrollismo nacionalista puede promover economías de escala y afectar favorablemente la curva de aprendizaje, así como atenuar las fallas del mercado (Wade, 1988), lo cual puede resultar en la fuerza motora del crecimiento y la competitividad económica.

En la práctica, el nacionalismo se refleja principalmente en dos tipos de política económica: la política comercial y la política industrial. Los gobiernos nacionalistas utilizan estas dos políticas paralela y complementariamente. La política comercial generalmente emplea mecanismos que restringen el comercio entre dos o más mercados nacionales a través de barreras arancelarias y no arancelarias (cuotas, regulaciones técnicas, subsidios, control de tipo de cambio, etcétera). El propósito es proteger las industrias nacionales, generalmente aquellas que están en fase de introducción y expansión, o bien aquellas que se encuentran en fase de declive para controlar su liquidación. La política industrial es otro de los pilares institucionales con los cuales los gobiernos nacionalistas —en particular en el este de Asia— persiguen sus objetivos de autosuficiencia económica y autonomía política a partir del fortalecimiento de la base industrial. En combinación con la política comercial, la estrategia de industrialización implica sustituir la importación de productos intermedios y finales por la manufactura y la exportación de los mismos a través de empresas nacionales. De manera usual, la política industrial contiene planes y programas de apoyo a las industrias estratégicas seleccionadas, ya sea por sus externalidades positivas, su función articuladora, su potencial exportador, su valor militar o por su valor simbólico. Los planes y programas suelen contener mecanismos de apoyo tales como subsidios directos e indirectos, tipo de cambio, control de precios, compras de gobierno, restricción a la inversión extranjera directa, apoyos a investigación y desarrollo, así como licencias y derechos de monopolio para asentar economías de escala, etcétera.

Para lograr el objetivo de autosuficiencia, la política industrial busca fomentar sectores que detonen el crecimiento económico, aunque los factores de producción existentes no propicien ventajas comparativas. Contrario a la doctrina liberal occidental,

las ventajas comparativas no son una condición estática, sino dinámica. En este sentido, el nacionalismo económico se justifica bajo la premisa de que las ventajas comparativas pueden desarrollarse mediante el fortalecimiento de las ventajas comparativas existentes (ej. capital humano). Para ello, la política industrial asume una participación activa del gobierno a través de agencias o ministerios encargados de centralizar las funciones de planeación, ejecución y evaluación, así como del uso discrecional de recursos financieros. La acción del gobierno no se limita sólo a la inversión en infraestructura física, puesto que también es creador de demanda al invertir y promover inversión en sectores y regiones que, desde su perspectiva, rendirán mejores prospectos de desarrollo en el largo plazo (Hirschman, 1958; Myint, 1960). En otras palabras, los gobiernos buscan crear industrias e instituciones domésticas que transformen el potencial autóctono en competitividad global, como fue el caso de Alemania, Japón y otros países de más reciente industrialización en el este de Asia (Crane, 1998:58).

A pesar de las críticas a la visión nacionalista de la economía política del desarrollo y la idea dominante de que las fuerzas convergentes de la globalización están reemplazando al nacionalismo económico (Ohmae, 1990), la realidad demuestra que dicho nacionalismo continúa influyendo en el diseño y contenido de la política económica de varios estados (Helleiner y Pickel, 2005; Weiss, 2003b, 2005). En este sentido, es necesario el estudio de casos que nos permitan observar la forma en que la globalización pueda ser un fenómeno compatible con las condiciones de un mundo capitalista diverso (Hall y Soskice, 2001). A continuación se aborda el caso de Corea y la forma en que su organización capitalista con profundos legados nacionalistas opera en la economía internacional.

Nacionalismo económico en Corea

En esta sección se identifican los elementos constitutivos del nacionalismo económico coreano, sus repercusiones en la construcción del modelo de desarrollo y su inserción en el sistema capitalista mundial. La siguiente sección analiza el legado del

nacionalismo en la era de la globalización y examina sus posibles ventajas y obstáculos en la competitividad de la economía y las industrias coreanas. Es importante señalar que si bien varios elementos de carácter nacionalista ya existían en Corea antes de la ocupación japonesa (1910-1945), en realidad fue después de ésta cuando comenzó a gestarse una visión más clara del potencial de la experiencia histórica y el bagaje cultural en la formación de estrategias de modernización para salir del atraso. Comienzo con la identificación de los elementos constitutivos del nacionalismo económico coreano y la manera en que fueron utilizados en el modelo de desarrollo y la inserción en la economía internacional. Para este trabajo, el nacionalismo es una manifestación de identidad política que las sociedades desarrollan en torno a la idea de destino común. Podemos reconocer al menos tres procesos formativos del nacionalismo en Corea: primero, como producto del bagaje cultural; segundo, como aserción del origen étnico, y tercero, como resultado de la experiencia histórica (Shin, 2005). Es importante señalar que estos tres procesos no son mutuamente excluyentes. Para el caso de Corea cabe preguntarse si existe algún cimiento en el bagaje cultural, especialmente relacionado con la doctrina confuciana, que de manera natural derive en la construcción de una identidad peculiar y destacable de otras. O bien ¿será que el confucianismo coreano entraña elementos que propicien la “intensificación” de sentimientos de identidad (Lee, 1989)?

Entre los preceptos del confucianismo, no se encuentra el concepto moderno de nación, y tampoco la obligación de rendir lealtad política hacia un ente tan abstracto como la nación. Más bien, los preceptos confucianos determinan relaciones interpersonales que, de forma agregada, habrían de establecer patrones de conducta que propicien la armonía en las relaciones sociales. La nación no figuraba como fuerza integradora en lo político ni en lo económico. Más bien, la interpretación clásica de los preceptos confucianos dirigía las fuerzas de integración en sociedades relativamente pequeñas, unidas por lazos familiares, escolares, de aldea, regionales y, cuando mucho, de casta. Tales preceptos establecían relaciones jerarquizadas con escasa movilidad entre estratos sociales. Es más, según Shin (2005), en el esquema clásico (ej. aristocracia, clase común, esclavo), las clases

superiores tenían poca o nula afinidad con las aspiraciones e identidad de clases inferiores.⁷

Como puede advertirse, considerar el confucianismo como la fuente más importante de nacionalismo es, cuando menos, problemático. Sin duda, la cuestión merece una investigación más detallada que por ahora no puede abordarse. Como punto inicial de reflexión, en todo caso, la dificultad analítica podría ser solventada parcialmente al considerar el confucianismo como una doctrina dinámica en lugar de una estática y susceptible de ser reinterpretada con fines políticos (Elman, Duncan *et al.*, 2002). En este sentido, el confucianismo podría implicar sentimientos de identidad y lealtad política, ampliando el significado de armonía como interacción positiva entre el individuo y la sociedad, donde el valor del bienestar común y la importancia del grupo son superiores al de bienestar particular y el individualismo. La extensión del bienestar común hasta la nación sería entonces una construcción moderna del confucianismo, en la cual quedan subordinadas otro tipo de colectividades agrupadas por linajes y lazos familiares, regionales, escolares, religiosos, empresariales, de clase, etcétera. De esta forma puede asociarse el bagaje cultural con la formación y aceptación de un denominador común de identidad: la nación. En el caso de Corea, la nación como objeto de identificación social y política fue una idea construida en buena parte en función y apoyo del programa desarrollista del gobierno de Park Chung-hee (1961-1979), dirigido mediante un estilo militarista. En particular, durante la década de 1970 el discurso gubernamental fue conspicuamente selectivo en el uso de algunos valores y virtudes de la ética social confuciana tales como piedad filial y lealtad (Duncan, 2002:451-454), con los cuales hacía incuestionable el mantenimiento del régimen.

⁷ Tal es el caso de la invención del sistema de escritura, *Hangul*, en el periodo Choson, en cuyos orígenes nunca alcanzó una mayor difusión debido a la estratificación social imperante en la que el grupo aristocrático se identificaba plenamente con el uso de los caracteres chinos. Por esta razón, la divulgación del *Hangul* se restringió al ámbito de las mujeres y al de los estratos inferiores, aunque hubo momentos en que su uso y aprendizaje fue prohibido. No sería sino hasta finales del siglo xix y principios del xx cuando su utilización se generalizó, al fragor del movimiento nacionalista que buscaba la liberalización del país (Shin, 2005: nota 6, introducción).

Si bien la influencia del confucianismo en la articulación del nacionalismo económico como impulsor del desarrollo desde los sesenta es motivo de controversia (Palais, 2002), sería interesante no desdeñar algunos rasgos del caso coreano en cuanto a su configuración étnico-cultural. Particularmente en Corea la nación, como ente integrador de políticas y voluntades, ha tenido un campo fértil para su incorporación en el discurso desarrollista. Esto es, el origen del nacionalismo coreano también podría entenderse como la prolongación de los fundamentos étnico-culturales, principalmente la idea compartida de la continuidad de la línea consanguínea y la filiación con lazos ancestrales comunes (Shin, 2005). Puede decirse que la población de origen coreano, a diferencia de las poblaciones europeas, latinoamericanas, africanas e incluso asiáticas, es una de las más homogéneas en términos de lazos raciales. Al respecto, Shin señala:

Aunque la raza es entendida como una colectividad definida por características fenotípicas y genotípicas innatas e inmutables, y la etnicidad es generalmente considerada como un fenómeno cultural basado en un lenguaje e historia comunes, los coreanos no las han diferenciado históricamente. Al contrario, la raza ha servido como una insignia que fortalece la identidad étnica, la cual fue entonces esencial para la definición de nación. Raza, etnicidad y nación quedaron hermanadas, y esto se refleja en los usos múltiples del término *minjok*, el término más ampliamente usado para “nación”, que también puede referirse a “etnia” o “raza” (Shin, 2005:4).

Estas fuentes de identificación hacen del nacionalismo coreano un fenómeno particular que se manifiesta en varias esferas y trasciende las fronteras territoriales que comúnmente limitan la nación. Es decir, no sólo se conservan los vínculos sociales en las comunidades coreanas radicadas en otros países, sino que también se evita la mezcla interracial. La experiencia histórica también es una fuente exógena de formación del nacionalismo que, en el caso de Corea, cruza y entrelaza las otras dos. Varios autores coinciden con la idea de que el sentido de amenaza externa y la experiencia colonial “han sido largamente responsables del aumento y dominación continua de la concepción étnica sobre la nación, la cual destacaba la solidaridad interna y el sometimiento a metas colectivas” (Shin, 2005:8). En combina-

ción, la experiencia histórica y la interpretación de los legados étnico-culturales conforman la fuerza de cohesión y movilización social. Por ello, al menos en el caso de Corea, el llamado al nacionalismo sigue siendo efectivo para los políticos en turno, ya que la construcción de la nación incorpora elementos nativos en su proceso de formación, lo cual sigue siendo atractivo para la población (Shin, 2005:8).

Los elementos constitutivos del nacionalismo en Corea: legados culturales, homogeneidad étnica e historia, fueron relativamente importantes en la formación del estado coreano moderno. Sin embargo, la conjunción de estos elementos en el marco del estado no necesariamente fue el resultado lógico de los tres procesos. Por un lado, no es claro que los vínculos consanguíneos y étnicos hayan tenido algún valor político como fuente de identificación y unificación social en el periodo previo a la ocupación japonesa. Por otro lado, a pesar de existir una lengua común y de que el territorio sufrió constantes invasiones a lo largo de su historia, el uso intensivo de la cultura y la historia en el discurso para motivar sentimientos nacionalistas fue posterior a la construcción del nuevo estado coreano poscolonial.⁸ Ciertamente, la memoria histórica, la homogeneidad étnica y la aceptación de los preceptos confucianos son útiles para comprender algunos rasgos de la personalidad de la sociedad coreana y su inclinación nacionalista. Empero, considero importante reconocer el papel de las élites que ocuparon posiciones de poder después de la independencia (tras la derrota de Japón en la Segunda Guerra Mundial en 1945 y no estrictamente como una victoria directa de los grupos nacionalistas existentes), las cuales generaron fuerzas que combinaron las tres fuentes en un solo proceso de construcción nacionalista.

La formación del Estado y el nacionalismo coreano tampoco fue un hecho aislado. Al término de la Segunda Guerra Mundial, hubo una explosión de movimientos de independencia en Asia y África acompañados de levantamientos de carácter nacionalista. Naturalmente, tales movimientos tuvieron su pro-

⁸ Como señala Duncan (2002), el Confucianismo incluso fue atacado por grupos nacionalistas que identificaban esa doctrina como la causante del atraso institucional, la dependencia del exterior (ej. China y posteriormente Japón) y la explotación por parte de la aristocracia.

pia originalidad, incluyendo la experiencia colonial, cultura y constitución étnica que conformaban la realidad de cada caso. En conjunto, los movimientos de independencia reconfiguraron los sistemas económico y político internacionales, y las posibilidades de inserción de los nuevos estados. La inserción de Corea en el sistema moderno de estados y de la economía internacional se dio en este nuevo marco histórico, caracterizado también por la división de los bloques capitalista y comunista. Este contexto internacional configuró escenarios locales y regionales propicios para el conflicto y, en consecuencia, interpretaciones de la realidad como un juego de suma cero, donde la supervivencia del régimen sería una preocupación fundamental. En ese sentido, las condiciones externas influyeron en la conducción económica y la creación de instituciones domésticas para transformar el potencial industrial. El papel del Estado era el de preservar y proteger la economía y, en consecuencia, la nación y sus estructuras políticas. Consecuentemente, el proteccionismo figuró como la estrategia lógica para afianzar la viabilidad del régimen y las alianzas con las potencias líderes de cada bloque.

Específicamente, el nacionalismo económico coreano significó el “medio para mantener distancia de la contraparte comunista” (ej. Corea del Norte) mediante el propósito de alcanzar un nivel de desarrollo industrial comparable al de Japón (Woo-Cumings, 2005:97). La amenaza a la seguridad y la importancia adjudicada a la reconstrucción del aparato industrial como prerrequisito para el fortalecimiento del nuevo estado coreano fueron factores definitorios en la formación de una ideología que sirvió de “agente vinculante”⁹ para la movilización de fuerzas socioeconómicas. Para Corea, el nacionalismo económico se convierte así en el vínculo entre el ejercicio político y el desarrollo económico.

⁹ Woo-Cumings (2005) utiliza el concepto “agente vinculante”, acuñado por Hirschman (1958), para describir al nacionalismo económico como el factor que suscita el impulso psicológico para movilizar las fuerzas sociales hacia cambios en la conducta y la práctica económica. Aunque Hirschman no se refiere explícitamente al nacionalismo económico, reconoce que “el problema fundamental del desarrollo consiste en generar y energizar la acción humana hacia cierta dirección”. En este sentido, el nacionalismo económico sería el *premium mobile* (Hirschman, 1958:25).

El contexto internacional, particularmente la Guerra Fría, fue igualmente determinante en la alineación de las condiciones que posibilitaron la canalización de presiones externas a favor de la élite gobernante coreana. Asimismo, el interés de Estados Unidos por mantener la estabilidad política en la península se manifestó en la tolerancia hacia un régimen desarrollista al que apoyó financiera y políticamente. La “indiferencia benigna” (Johnson, 1972:268) de Estados Unidos dotó a un gobierno resuelto a cumplir sus objetivos de independencia económica de un relativo margen de maniobra como medio para obtener y consolidar su seguridad política y militar. Sin embargo, el establecimiento de un régimen militar, no era en sí mismo garantía de éxito para los planes de modernización. Según Cumings (1981; 1984) y otros estudiosos de la era poscolonial en Corea, la articulación del proyecto de industrialización y crecimiento económico en Corea (en particular después de 1961) fue posible gracias al legado colonial japonés, especialmente en cuanto a la dotación de recursos humanos en la burocracia. Dicho legado incluye la visión desarrollista sobre la posibilidad de alcanzar metas de crecimiento ambiciosas y la comprensión de la estructura institucional necesaria para conseguirlas (Woo-Cumings, 2005:103).

En Corea, el nacionalismo económico coadyuvó a la formación de instituciones que daban a las empresas nacionales ventajas en términos de exclusividad con relación a sus competidores extranjeros. Estas ventajas recaían tanto para el mercado interno como en el sistema de propiedad en el que la inversión extranjera directa (IED) era restringida (Kim, 1988). Como se ilustra en el cuadro 1 y la gráfica 1, la IED no resultó ser una fuente significativa de capital para la modernización en los períodos críticos de industrialización. En este sentido, la política comercial e industrial y la planificación económica centralizada fueron pilares clave del crecimiento económico y del desarrollo de una planta industrial integrada (Chang, 1994).

Debido a la incipiente formación de un sector empresarial y al estado de la infraestructura disponible, es improbable que los recursos naturales, humanos, financieros y tecnológicos existentes en Corea en la década de los sesenta hubieran podido ser coordinados de manera rápida y exitosa únicamente mediante

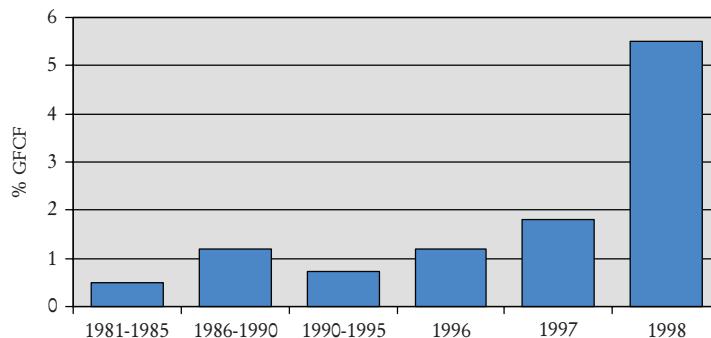
CUADRO 1. Distribución del capital extranjero 1959-1985
(Miles de dólares EE. UU.)

<i>Año</i>	<i>Préstamos públicos</i>	<i>Préstamos comerciales</i>	<i>IED</i>	<i>Total</i>
1959-1961	4 386 (100%)	0	0	4 386 (100%)
1962-1966	115 594 (36.8%)	175 598 (55.9%)	22 999 (7.3%)	314 191 (100%)
1967-1971	811 173 (36.3%)	1 353 260 (60.5%)	72 673 (3.2%)	2 237 106 (100%)
1972-1976	2 366 209 (39.9%)	3 002 717 (50.6%)	565 239 (9.5%)	5 934 165 (100%)
1977-1981	5 751 139 (41.9%)	7 382 269 (53.8%)	587 743 (4.3%)	13 721 151 (100%)
1982-1985	5 809 648 (53.2%)	3 709 709 (33.9%)	1 406 313 (12.9%)	10 925 670 (100%)
Total	14 858 149 (44.8%)	15 623 553 (47.2%)	2 654 967 (8.0%)	33 136 669 (100%)

Nota: Los préstamos públicos y comerciales se refieren al capital que sí fue aplicado; las cifras de IED son inversiones aprobadas.

Fuente: Economic Planning Board y Ministry of Finance, citado por Kim, 1990:29.

GRÁFICA 1. Flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) como porcentaje de Formación de Capital Fijo Bruto (*Gross Fixed Capital Formation/GFCF*), 1981-1998 (%)



Fuente: United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *World Investment Report (WIR)*, varios números.

mecanismos de mercado. Es por eso que, ante la presión del contexto internacional y los imperativos de seguridad del gobierno, se conformó una base institucional que favorecía la planificación y el protecciónismo.

El aparato institucional se caracterizaba por su centralismo y verticalidad,¹⁰ lo cual posibilitó mantener distancia de los intereses económicos creados a raíz de la política industrial en las décadas de 1960 y 1970, así como extraer recursos para canalizarlos selectivamente de acuerdo con la estrategia desarrollista. Dicha estrategia consistió en forjar un sector externo que impulsara al resto de la economía nacional a través del crecimiento por exportaciones (Haggard, 1990). Lo que ha confundido a muchos economistas de inclinación neoliberal es que el gobierno coreano llevó a cabo un proceso de liberalización a principios de los sesenta que consistió en el reemplazo de la estrategia de sustitución de importaciones por la apertura de capital e importaciones de ciertos bienes de consumo y capital (Balassa, 1990; Krueger, Vittorio *et al.*, 1985). Lo que estos autores pasan por alto o ignoran es la intencionalidad de esta aparente liberalización y las características cualitativas de la misma (Kim, 1988). Por ejemplo, la liberalización de importaciones estaba restringida a bienes que no significaran una amenaza a la producción de otros bienes de exportación, mientras que la apertura al capital extranjero significó básicamente la reducción de restricciones al crédito, no a la inversión extranjera.

El nacionalismo económico del gobierno coreano tuvo uno de sus períodos más intensos a principios de los setenta. En 1973, el gobierno activó un ambicioso plan de reconversión industrial en el que la industria del acero, de construcción, automóviles y química serían los bastiones del crecimiento económico.¹¹ Aunque el lanzamiento de dicho plan coincidió con una crisis petro-

¹⁰ No obstante los mecanismos de comunicación y retroalimentación que el gobierno sostenía con los grupos económicos privados y públicos (Michell, 1984; León, 2000), la planificación y conducción económica del gobierno siguió centralizada en agencias piloto (i.e., EPB) que dictaban la guía en cuanto a la selección y coordinación de industrias, así como la discrecionalidad de incentivos (Johnson, 1987).

¹¹ El “Gran Empuje” o *Big Push*, como se le conoce a la política industrial que transformó la estructura económica hacia la industria química y pesada con miras a fortalecer la autosuficiencia económica, fue ejecutada en el contexto del anuncio de la disminución del apoyo de Estados Unidos en la región con la llamada doctrina Nixon.

lera mundial, no se dio marcha atrás a la meta de alcanzar un nivel superior de la estructura económica basada en industria intensiva en capital y energía. Esto llama la atención ya que, a partir del análisis de ventajas comparativas el plan no tenía justificación racional alguna. Al respecto, Woo-Cumings apunta que los valores del desarrollo industrial y seguridad nacional en el noreste de Asia “fueron justificados por doctrinas de nacionalismo y anticomunismo que fueron exitosas como ideologías precisamente por su vacío intelectual: eran mejor conocidas por lo que proponían y por aquello a lo que se oponían, que como un conjunto de ideas coherentes y satisfactorias intelectualmente. Park Chung-hee [el presidente de Corea]... argumentaba que su autoridad derivaba de no ser comunista y su legitimidad vendría del desarrollo económico: todo lo demás era opaco” (Woo-Cumings, 2005:111).

Sobre lo anterior es importante destacar que si bien la política industrial rindió sus frutos al crear una base industrial sólida y de gran capacidad de expansión debido a la disponibilidad de crédito internacional,¹² también es cierto que el impulso nacionalista tuvo excesos. El sobre-endebamamiento y la inflación fueron dos de las consecuencias más notables, además de las distorsiones en la economía. Tales excesos fueron castigados a finales de los setenta con crisis externas que menguaron la capacidad del gobierno para enfrentarlas —como ya lo había logrado en la primera crisis energética en 1973 (Amsden, 1989)—. A finales de los setenta, Corea estaba sumergida en una crisis económica e inestabilidad política. El vacío de poder tras el asesinato de Park Chung-hee en octubre de 1979 y las presiones inflacionarias abrieron la posibilidad de reformas que, en apariencia, establecerían una visión distinta al nacionalismo económico.

El gobierno de Chun Doo-hwan (1980-1988) emprendió reformas de emergencia que tenían como propósito controlar la inflación. Dichas reformas fueron diseñadas e instrumentadas

¹² La abundancia de crédito se debió a las ganancias de los países productores de petróleo tras las crisis petroleras a principios y finales de los setenta. Los excedentes de capital en estos países fueron a dar a los bancos internacionales que naturalmente veían potencial de rendimientos estables en países como Corea. Asimismo, las compañías constructoras coreanas sacaron muy buen provecho del capital disponible en los países de Medio Oriente que invirtieron abundantemente en construcción e infraestructura (Amsden, 1989:98-99).

por un nuevo equipo de tecnócratas provenientes del Korea Development Institute (KDI), los cuales simpatizaban con las políticas económicas que posteriormente se denominaron “consenso de Washington”¹³ Fue durante la década de los ochentas cuando varios de los pilares institucionales del estado desarrollista en Corea fueron desmantelados (Moon, 1988). Entre los cambios más importantes, que demostraban reajustes a la doctrina nacionalista de desarrollo económico, se encuentran: la privatización de la banca comercial entre 1982 y 1983, la irregularización financiera (Thurbon, 2001), la apertura comercial y las reformas a la política industrial (Chang, 1994) y al régimen de inversión extranjera directa (Kim, 1988).

Varios de los cambios institucionales durante los ochenta fueron graduales, sin embargo, especialmente las reformas al sector financiero, implicaron el debilitamiento de los mecanismos de control sobre los conglomerados industriales, también llamados *chaebol*. El impacto de los cambios al régimen de inversión extranjera fue menor, ya que las posibilidades de acceso de las compañías multinacionales estaban constreñidas por el dominio de los *chaebol* de los sectores clave, incluyendo la distribución. En general podría decirse que las reformas económicas durante este periodo fueron importantes, pero esto no redujo significativamente la intensidad del nacionalismo económico. Este hecho se ve reflejado en la escasa presencia de IED (véase gráfica 2) y en las numerosas expresiones de sentimientos xenofóbicos registrados en la prensa local e internacional, a pesar de la atención que recibía Corea como sede de los Juegos Olímpicos de 1988.

En la década de 1990, factores internos y externos nuevamente aceleraron cambios en el estilo nacionalista de conducción económica. Por un lado, el proceso de democratización iniciado en los ochenta derivó en el establecimiento de acuerdos y alianzas políticas entre el régimen militar y la oposición de origen civil (López, 2002; Oh, 1999). Con la apertura a la competencia política, los vínculos tradicionales entre los grupos económicos y el gobierno sufrieron una transformación significa-

¹³ El consenso de Washington se reduce a diez elementos que principalmente apuntan al control inflacionario: disciplina fiscal, reducción del déficit público, impuestos, tipo de cambio, tasas de interés, liberalización, desregulación, libre comercio, inversión extranjera, privatización y derechos de propiedad (Williamson, 1990).

tiva ya que el capital industrial lograría tener mayor libertad de acomodar sus compromisos con las diferentes facciones y grupos de poder. Otro proceso interno que afectó el contenido de la política económica fue una mayor incorporación de tecnócratas neoliberales en la burocracia coreana (Chung, 1997). Los cambios más significativos fueron en cuanto al reajuste de prioridades, quedando la estabilidad y control de la inflación por encima del crecimiento económico y el pleno empleo. En esta misma tónica de racionalización, el aparato burocrático también fue sujeto a reestructuración.¹⁴ La política industrial fue igualmente sometida a reformas que privilegiaban la intervención reactiva, funcional y general en lugar de proactiva, discrecional y selectiva (Chang, 1994; Lew, 1999).

En el ámbito externo, el contexto de seguridad a nivel global también sufrió alteraciones. Woo-Cumings (2005:111) observa que, si bien el nacionalismo económico coreano se forjó en respuesta a las condiciones de seguridad regional, “con el relajamiento de las tensiones de la Guerra Fría, combinado con la mayor prosperidad en... Corea del Sur, el terror político y el frenésí desarrollista se atenuaron”. Esto se reflejó, por ejemplo, en la supresión de la política industrial desde principios de los noventa y la absorción del Buró de Planeación Económica por el Ministerio de Economía en 1994.¹⁵ Así, bajo la estrategia de globalización, el gobierno de Kim Young-sam (1993-1998) introdujo reformas económicas que parecían revertir el proteccionismo y los excesos del pasado (Kim, 2000; Moon y Mo, 1999). Sin embargo, aunque la apertura comercial, financiera y de inversiones establecía nuevas reglas en la actividad económica, las actitudes nacionalistas en diferentes sectores no abandonaron la escena política durante el régimen.

¿Globalización y cambio de paradigma?

A principios de la década de los noventa, el primer gobierno de origen civil en más de 30 años llegó al poder. El presidente Kim

¹⁴ Véase, por ejemplo, *Korea Journal*, 1999, 39:2.

¹⁵ Con la fusión de los dos cuerpos burocráticos se formó el Ministerio de Finanzas y Economía.

Young-sam trajo consigo grandes expectativas de cambio en diversas áreas de la vida económica, política y social. Una gran parte de los programas de reforma fue dirigida a enmendar la supuesta incompatibilidad entre el contexto económico externo y el interno. Durante la Guerra Fría, el nacionalismo económico se fundó en la idea de supervivencia en un combate ideológico y militar en la conquista de otros espacios nacionales. Con el fin de la Guerra Fría, el “otro”, el enemigo, ya no era tan claro.¹⁶ Asimismo, se dio paso a una extensa campaña de promoción de ideas neoliberales en diversos niveles de las relaciones internacionales y el concepto *globalización* se popularizó. La interpretación más común del proceso de globalización ha sido formada en términos de competencia económica y la tendencia a reducir y eliminar barreras al intercambio comercial y financiero. Este proceso conduciría eventualmente a la desaparición de reglas que excluían productos, servicios y capital de origen extranjero, es decir, la nacionalidad no era importante.

En el caso de Corea, el nacionalismo tomó desde su origen una forma defensiva (no agresiva y expansionista en términos militares como lo había hecho Japón durante la primera mitad del siglo xx). En el ámbito económico, el nacionalismo contribuyó a la estrategia de modernización e industrialización mediante la exclusión de capital extranjero que pudiera interferir en la autonomía del gobierno y las empresas. Sin embargo, bajo el actual esquema de competencia global y de un “mundo sin fronteras” debido al avance tecnológico en telecomunicaciones y transportes, la estrategia para mantener el crecimiento económico debería reformularse. Aun bajo estas condiciones, no hubo un rechazo explícito al nacionalismo económico, más bien se trató de una redefinición en el contexto de la globalización. Esto es, la globalización genera sus propias figuras de combate en términos de competencia ya que ésta, por definición, requiere la existencia de una contraparte. Por ello, globalización y competencia son ingredientes del nuevo nacionalismo

¹⁶ Para algunos autores, el fin de la Guerra Fría no significó la erradicación de las amenazas —especialmente de índole militar— que en parte dieron origen al estado desarrollista coreano. Se trató más bien de preservar la base original del nacionalismo económico en cuanto a la relación riqueza y poder bajo la lógica de industrialización y seguridad (Woo-Cumings, 2005).

económico como fuerza o “agente vinculante” que posibilita la movilización social y, particularmente, la reconfiguración de estrategias corporativas reflejadas en el creciente establecimiento de oficinas y unidades de producción en otros países.

El Estado coreano integró la globalización como parte de la agenda nacionalista. La estrategia de globalización tenía como propósito fomentar la competitividad nacional en el mercado global, incluyendo la reforma de instituciones económicas. *Segyehwa* fue el nombre dado a la política que marcaría el “estilo coreano de globalización” (Shin, 2005:11). El hecho de que la globalización fuera una iniciativa emanada del gobierno es notable, ya que presenta una estrategia para responder a los retos y amenazas del contexto internacional y reorientar su enfoque en cuanto al control de la economía. A nivel doméstico, esta estrategia implicaba mantener el papel orquestador entre las diferentes fuerzas socioeconómicas —empresas privadas y sector laboral— en el contexto interno de democratización (Gills y Gills, 2000). Esto quiere decir que el gobierno seguiría presente mediante el establecimiento de directrices y prioridades a través de su política económica y de las agencias creadas para coordinarla (ej. Comité Promotor de la Globalización, fundado en 1994). Además, la misma política tenía como pilar fundamental el fortalecimiento de la identidad nacional precisamente como fuerza de cohesión y elemento fundamental de competitividad. Asimismo, la identidad nacional no solamente tendría como base los mitos y ceremonias culturales comunes sino que la experiencia reciente de éxito económico ejerció igualmente una fuerza positiva de integración y disposición al sacrificio.

La política de globalización de Kim Young-sam arrojó resultados mixtos y mostró las dificultades del proceso evolutivo de cambio institucional. Por una parte, el poder creciente de los grupos industriales y la necesidad de legitimación de la política económica derivó en regresiones constantes a prácticas que favorecían el crecimiento económico en lugar de la estabilidad y el control inflacionario (Gills y Gills, 2000:34-36). Las políticas anticonglomerados enfrentaron resistencias no sólo por parte de los grupos industriales, sino también de los sectores conservadores del gobierno, lo cual hizo sumamente complicada la combinación de principios de mercado, democracia y el corpora-

tivismo, lo cual habría de repetirse en el gobierno siguiente (Gills y Gills, 2000:44). Esto convirtió las políticas de reforma y globalización en mera retórica. Eventualmente, también se convirtieron en un conjunto de cambios institucionales parciales, contradictorios, desarticulados, difíciles de instrumentar y comprender (Kim, 2003). Peor aún, el gobierno fue incapaz de franquear las contradicciones entre las reminiscencias del Estado desarrollista coreano y la política de puertas abiertas, lo cual benefició solamente a los *chaebol*, quienes mantuvieron sus prácticas nacionalistas y exclusivistas (Moon, 1997). Las reformas fallaron al no establecer los contrapesos necesarios para contrarrestar el poder de los conglomerados mediante la fuerza del mercado. La capacidad de control y vigilancia del gobierno sobre los grupos industriales fue quedando rezagada hasta perder el dominio del proceso de reforma, dando pábulo a los excesos individualistas de los *chaebol*.

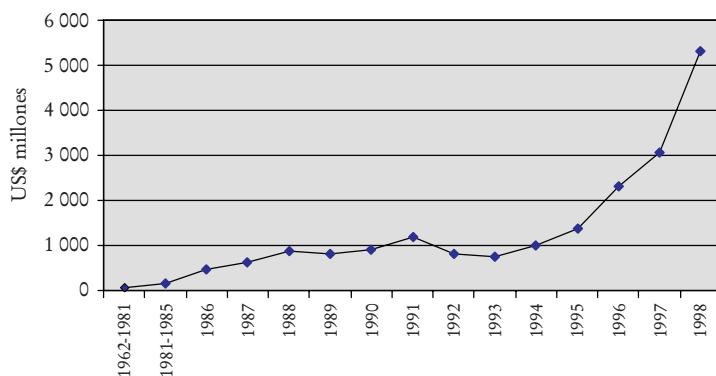
La crisis de 1997 fue un evento crucial en el proceso de readecuado de Corea en el sistema económico internacional. Para muchos significó la evidente debilidad del modelo coreano en el nuevo contexto y, por lo tanto, una señal inequívoca de que Corea debía dejar atrás sus actitudes y prácticas proteccionistas, características del nacionalismo económico. Y en efecto, tanto el gobierno coreano saliente como el entrante, en 1998 aceptaron las condiciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) a cambio del rescate financiero. Pero, no obstante la amplia percepción de que el nacionalismo económico había encontrado su final en un mundo sin fronteras económicas (Cho y Kim, 1998), la crisis no necesariamente redujo el sentido nacionalista ni borró el orgullo patriótico que, en última instancia, dio ímpetu a la recuperación. Como señala Crane,

El “sacrificio” económico —bancarrota y desempleo debido a la reforma estilo FMI— es, pues, no sólo justificado sino necesario para sostener la identidad nacional. Pudiera ser entonces que la globalización económica invierte las connotaciones autárquicas del nacionalismo económico. Las aspiraciones nacionales de Corea del Sur pueden ser sólo consumadas mediante la reconquista de la confianza de inversionistas globales, de probar al mundo y a sí mismos que pueden seguir teniendo éxito en los más altos niveles de desarrollo económico (Crane, 1998:75).

Efectivamente, la inversión extranjera fluyó a Corea en cantidades sin precedente, y muchas empresas fueron vendidas parcial o totalmente al capital internacional (véase gráficas 2 y 3). Sin duda, éste fue un duro golpe al estado mental de la población coreana, pero al mismo tiempo resultó un incentivo para reformar el sistema y replantear los esquemas de interacción con la economía internacional. Bajo la presión del FMI y el ambiente negativo hacia los grandes conglomerados, el gobierno coreano pudo concluir las reformas institucionales que anteriormente habían sido bloqueadas. Especialmente en el primer año del gobierno de Kim Dae-jung (1998-2003), los sectores financiero e industrial se sujetaron a cambios institucionales que en apariencia conducirían inevitablemente al reemplazo del gobierno en la conducción económica por el del mercado.

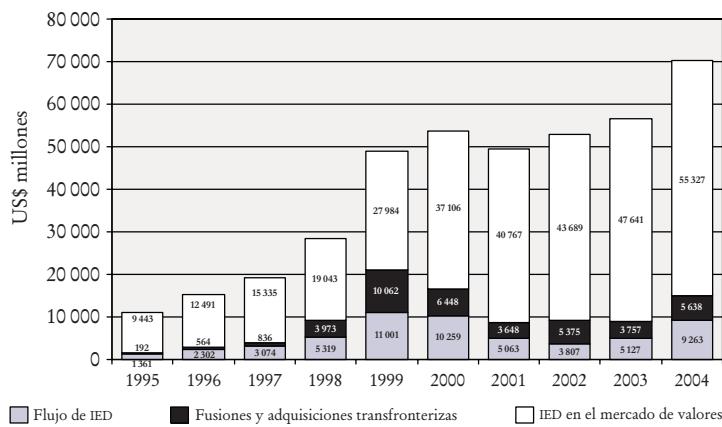
En el transcurso del régimen de Kim Dae-jung, las principales fuerzas políticas desarrollaron un consenso general sobre la necesidad y el valor de fomentar la globalización. Por ejemplo, aunque el gobierno de Kim buscó diferenciarse del gobierno anterior deshaciéndose del término *segyehwa*, continuó con la

GRÁFICA 2. Flujo de IED, 1962-1998
(1962-1981 y 1981-1985 promedio del periodo; promedio anual con base en inversiones hechas, millones de dólares EE. UU.)



Fuente: Ministerio de Finanzas y Economía (petición especial).

GRÁFICA 3. Inversión extranjera en el mercado de valores, fusiones y adquisiciones transfronterizas y flujo de IED, 1995-2004 (millones de dólares EE. UU.)



Fuente: UNCTAD, *WIR*, varios números.

política económica de puertas abiertas. Dentro de la estrategia de globalización se estableció como prioridad la liberalización, y se facilitó la inversión extranjera directa como pilar del desarrollo. En ocasiones, el presidente Kim encabezó públicamente su campaña apareciendo en programas de televisión en los que argumentaba que las empresas extranjeras en Corea eran tan locales como las firmas domésticas. En parte como resultado de la crisis, la reducción del valor de las compañías coreanas y los cambios a la regulación, así como los incentivos fiscales, el ambiente de negocios en Corea parecía haber mejorado.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos del gobierno para atraer inversión extranjera, persistieron los sentimientos y mentalidad nacionalista (ej. exclusivista y antiextranjera). Por ejemplo, un número notable de transacciones enfrentaron obstáculos de diversa índole.¹⁷ No obstante la urgencia de con-

¹⁷ El número de notas periodísticas en medios locales e internacionales sobre las dificultades de hacer negocios en Corea es abundante. Un ejemplo para ilustrar el punto se puede encontrar en "South Korean takeovers: Dead deals walking", en *The Economist* (edición impresa), 9 de febrero, 2002.

cluir los tratos y las presiones de los gobiernos, empresas, organismos internacionales y medios de comunicación, las negociaciones sufrieron desde problemas con la valoración de los bienes, hasta conflictos relacionados con los sindicatos de trabajadores, papeleo, intrusión de funcionarios del gobierno, etc.¹⁸ Prácticamente todos los obstáculos tienen que ver, en alguna medida, con la mentalidad, actitudes y prácticas derivadas del nacionalismo económico coreano. Según la encuesta elaborada por Kim y Lee (2007) en la que participaron ejecutivos de empresas multinacionales y cámaras de comercio extranjeras en Corea, el nacionalismo seguía siendo un factor determinante en el ambiente de negocios. Naturalmente, la percepción de este grupo de empresarios sobre el nacionalismo económico en Corea es negativa, pues se interpreta como un obstáculo para la integración de Corea a la economía global (Kim y Lee, 2007:167). Según los autores de este estudio, la mentalidad nacionalista e insular del gobierno, las empresas y el público en general impide el entendimiento y aceptación de ideas y culturas extranjeras. Esta percepción es compartida por académicos y funcionarios de corte neoliberal (Cho y Kim, 1998; Kim y Choo, 2002).

La continuidad del nacionalismo económico puede explicarse también por la naturaleza del proceso de globalización en Corea. Como en el régimen anterior, la política de globalización emanó de la propia iniciativa del gobierno, por lo que algunos autores han interpretado esta postura como una medida nacionalista, la cual, una vez más, establecía las prioridades y directrices de desarrollo. Es decir, la globalización como política de Estado para el fortalecimiento de la competitividad de la economía nacional (Shin, 2003, 2005). Un ejemplo al respecto es el establecimiento de la Comisión de Supervisión Financiera (FSC, por sus siglas en inglés), que centralizaría la reforma financiera e industrial, formando así un sustituto del otrora poderoso Buró de Planeación Económica (1962-1994), al menos en las funciones de monitoreo y fiscalización. También le fueron conferidas a la FSC funciones relacionadas con la vigilancia

¹⁸ Véase el reporte solicitado por el Ministerio de Comercio Industria y Energía (MOCIE, por sus siglas en inglés) al *Economist Intelligence Unit*, en 2002, “Magnet or Morass? South Korea’s prospects for foreign investment”.

de empresas extranjeras. Precisamente de esta agencia han surgido numerosos casos de intervención gubernamental en las actividades de los inversionistas internacionales. Por ello, y sumado a los obstáculos mencionados anteriormente, existe la percepción entre la comunidad de negocios internacionales de que el gobierno no ha sido sincero en su compromiso de globalización.¹⁹

El gobierno de Roh Moo-hyun (2003-2008) igualmente reconoció que era preciso dar continuidad a la política económica exterior que facilitara el intercambio económico y financiero con el exterior más allá de la promoción de exportaciones. Esto lo llevó a cabo, en esencia, de la misma forma que sus dos antecesores: mediante políticas específicas que dirigieran recursos y apoyos para la consolidación del proyecto de hacer de Corea un centro financiero y de negocios regional. Dicho plan fue oficialmente lanzado en julio de 2002, el último año de gobierno de Kim Dae-jung. Asimismo, el presidente Roh se adjudicó la misión de atraer inversión extranjera y suplir la precaria iniciativa de los conglomerados en cuanto al establecimiento de competencia extranjera en la economía coreana y su actitud negativa hacia las fusiones y adquisiciones.²⁰ De igual forma, el gobierno de Roh estableció incentivos fiscales, programas y subsidios a empresas extranjeras, especialmente para que establecieran centros de investigación y desarrollo en la industria de alta tecnología. La cuestión es, entonces, ¿por qué es necesaria la participación del gobierno en estos aspectos que a fin de cuentas deberían ser decisiones tomadas por los agentes de mercado? De acuerdo con el argumento de este trabajo, la respuesta es que el gobierno sigue estando presente en la planificación económica y en la creación y fomento de ventajas comparativas. En la actual estructura económica coreana, en la que predominan los servicios y las industrias de uso intensivo de tecnología, las políticas que promueven la investigación y desarrollo en estas áreas buscan reducir la dependencia respecto de empresas multinacionales en ese factor clave. Reitero, se tra-

¹⁹ *Korea Herald*, “Seoul vows efforts to improve business climate for foreigners”, 23 de marzo, 2000.

²⁰ *Far Eastern Economic Review*, “Korea’s incoming president takes steps to reassure foreign investors”, 3 de febrero, 2003.

ta del reajuste del nacionalismo económico coreano y, más concretamente, de las funciones del Estado que, para algunos, sigue teniendo un considerable carácter desarrollista (Weiss, 2003a, 2005).

Si en efecto, la apropiación de la globalización se trata de una visión instrumentalista del nacionalismo económico, entonces podría decirse que en Corea no ha ocurrido un cambio de paradigma (Shin, 2003). Incluso, el cambio no se ha dado a cabalidad ni siquiera después de la crisis de 1997, sobre la que existe el consenso de que tal evento significó un cambio de mentalidad radical respecto del pasado. Esto quiere decir que aun cuando la globalización y la liberalización de comercio y capital en Corea hayan cambiado las instituciones formales que sustentaron el Estado desarrollista, en la práctica, el nacionalismo sigue estando vigente como enfoque de políticas públicas.

Nacionalismo económico en el sector privado

We can upgrade our product quality and technology only when we find ourselves in competition with automakers of the industrialized countries. The world market pressure will strongly drive us to promote our technology and industry and make our national economy independent.²¹

Chung Ju-young
Fundador y ex presidente de Hyundai Group

Un aspecto particular del nacionalismo económico coreano es que no sólo se trata de una ideología exclusiva del gobierno. Las grandes empresas también pueden presentar expresiones notablemente nacionalistas, en particular en cuanto al tema de la exclusividad de propiedad, sistemas de distribución y subcontratación y distribución de mercado. Por eso, aunque se han llevado a cabo importantes reformas a los mercados de capitales y de valores, a los sistemas de propiedad y gobernabilidad corporativa, así como a la competencia, la toma de decisio-

²¹ Citado en Jeong, 2004:120.

nes corporativas sigue estando, en buena medida, en manos de coreanos y en función del interés nacional.

La promoción de la industria nacional y la exclusión de firmas extranjeras durante el periodo de despegue económico (décadas de 1960 a 1970) significó que la mayoría de los empresarios coreanos, particularmente los dueños y fundadores de las grandes corporaciones, desarrollaran sentimientos profundos de autosuficiencia. Esto fue posible gracias a que los grupos económicos tuvieron asegurado el financiamiento, la protección y un vasto abanico de incentivos para su expansión. La “voluntad y habilidad [de las empresas locales] de desplazar firmas extranjeras presionando la localización y la inversión en nueva capacidad productiva” es lo que Doner (1992:427) llamó *nacionalismo industrial*. El nacionalismo industrial estaba profundamente arraigado en los hábitos de pensamiento y en la práctica de los conglomerados coreanos y fue fortalecido institucionalmente por la estructura del estado desarrollista. Dentro de dicha estructura, el principio de privilegiar el crecimiento económico era, en el ámbito psicológico, la mejor fórmula de movilización de lealtades y aceptación del capitalismo para fomentar la armonía y promover la estabilidad, el progreso y la paz. La correlación entre el contenido nacionalista de la planificación económica, las acciones de los grupos industriales y el éxito de las políticas de crecimiento económico implantaron un patrón de conducta que instituyeron líneas comunes de juicio y expectativas.

En ocasiones puede sonar contradictorio hablar del nacionalismo económico representado en las políticas gubernamentales al mismo tiempo que las empresas coreanas demuestran actitudes que en buena medida parecen afectar negativamente la economía nacional. En realidad se trata de dos tipos diferentes de nacionalismo. El nacionalismo industrial se acompaña principalmente de actitudes y prácticas corporativas que impiden la participación de empresas y ejecutivos extranjeros debido al interés de preservar la autonomía en la propiedad y dirección de la empresa.²² El nacionalismo industrial se manifiesta, por

²² A menos que sea absolutamente necesaria la presencia de directores o ejecutivos no coreanos, como fue el caso de Hyundai Motors Company y la contratación de

ejemplo, en la reticencia de aceptar las fusiones y adquisiciones que involucran capital extranjero, mecanismo que implica la cesión de soberanía administrativa y estratégica (Claessens, Djankov *et al.*, 1998, 2000).²³ Esta actitud forma parte de las inercias del origen de las grandes empresas coreanas y de las reminiscencias del sistema de gobernabilidad corporativa y propiedad del conglomerado (Gourevitch y Shinn, 2005:123-31; Janelli, 1993; Steers, 1999; Steers, Shin *et al.*, 1989).

Otra forma en la que se refleja el nacionalismo económico es en la concentración económica. Los grandes conglomerados, aun después de la crisis de 1997, siguen manteniendo su preeminencia en la actividad económica traducida en producción, valor de exportaciones, consumo de crédito doméstico e internacional, etc. No obstante, las compañías pertenecientes a los conglomerados ocupan menos del 3% de la mano de obra, una gran cantidad de empresas pequeñas y medianas dependen de los conglomerados. Asimismo, las redes de suministro, así como los tradicionales compromisos y lealtades entre subsidiarias, hacen de la economía coreana un sistema difícil de penetrar para las firmas extranjeras. Aparentemente esta práctica se reproduce incluso en las operaciones fuera de Corea (López y Salas-Porras, 2008). Esta forma de operar por parte de las empresas coreanas tiene sustento en el bagaje cultural y también en la conformación de intereses.

Cabe ahora preguntarse si esta situación de preferencia hacia el capital nacional tiene o puede tener implicaciones negativas en la competitividad de las empresas coreanas en un mundo globalizado. Mi respuesta es que no necesariamente. Las grandes empresas coreanas también se han internacionalizado y tienen inversiones sustanciales en prácticamente todos los continentes. La respuesta de las firmas coreanas a la globalización ha sido muy parecida a la de empresas en los países industrializados en cuanto a la búsqueda de condiciones económicas favorables para invertir y en la creación de una red global de producción,

George Turnbull como vice presidente en 1974 (Steers, 1999:78-80), aunque eso no significa ceder la toma de decisiones estratégicas a empresas extranjeras. En el caso Turnbull, éste reportaba directamente a Chung Ju-young.

²³ Véase además *The Economist, op. cit.*

desarrollo, transferencia y adquisición de tecnología, suministro de insumos y distribución (Dent y Randerson, 1996, 1997; Cherry, 2001). No habría sido posible desarrollar esta capacidad sin el apoyo de políticas gubernamentales del pasado e incluso del presente. Además, a las empresas coreanas no les ha faltado competencia en el propio mercado nacional, ya que entre ellas, a pesar del carácter oligopólico en algunas industrias y sectores económicos, la subsistencia es igualmente una prioridad, máxime cuando es más difícil contar con el rescate financiero del gobierno en la economía política actual.

Conclusiones

Es una paradoja que el nacionalismo económico siga siendo el motor de desarrollo y, al mismo tiempo, la estrategia de liberalización profundice pues en apariencia estos dos procesos son contradictorios. Podría incluso pensarse que el nacionalismo económico intrínseco en las estructuras del Estado desarrollista del este asiático son incompatibles con los procesos de integración regional e impediría la formación de instituciones. En este sentido, es importante llevar a cabo investigación adicional para identificar las implicaciones del nacionalismo económico para el desarrollo regional. Sería interesante, por ejemplo, contrastar el caso del regionalismo e integración en Europa, ya que el nacionalismo de muchos países europeos es más antiguo y posiblemente más sofisticado. Cabría entonces preguntarse si el rechazo tradicional a la creación de instituciones formales de integración tiene como trasfondo el tipo de nacionalismo económico desarrollado en el este de Asia.

Es probable que, en efecto, el establecimiento de reglas supranacionales permita un nivel de competencia equitativo para los actores económicos y que provea mecanismos disciplinarios más estrictos que los domésticos. Sin embargo, no hay una demanda explícita por parte de los mismos agentes económicos para la instauración de un régimen de esta naturaleza. Es más, la iniciativa de hacer de Corea un centro financiero y logístico en el noreste de Asia no contempla en el corto plazo la instauración de mecanismos de integración, sino que es el propio go-

bierno quien invierte en la promoción y ofrece incentivos a empresas extranjeras regionales para establecer operaciones en Corea. Un caso interesante que también debería considerarse a la luz del argumento sobre la prevalencia del nacionalismo económico en la política económica exterior es el Tratado de Libre Comercio entre Corea y Estados Unidos, negociado entre 2006 y 2007. Lamentablemente no queda espacio para abordar el tema, por lo que se sugiere como línea de investigación futura.

Por otra parte, es común encontrar argumentos que consideran al nacionalismo económico en Corea como un factor que debilita la comprensión y aceptación de ideas y culturas extranjeras. Esto presenta, según algunos, un obstáculo para la inserción de Corea en la economía global (Kim y Choo, 2002). Sin embargo, es posible argumentar que el nacionalismo económico también puede convertirse en un factor que contribuya a la fortaleza del país en medio de un contexto de competencia global. Por ello, en parte, los gobiernos coreanos han sido muy activos en la promoción de la cultura coreana tanto dentro como fuera del país, particularmente desde la década de los noventa hasta la actualidad. Incluso el aprendizaje de lenguas extranjeras, especialmente el inglés, es una prioridad, ya que se trata de un cambio para la comprensión de otras culturas y tecnologías, precisamente con miras a mejorar la competitividad (Shin, 2005). Esto no implica necesariamente el abandono de la lengua nativa, sino un método más para enfrentar los retos de la globalización.

Finalmente, la significación adjudicada a la autonomía como valor fundamental del nacionalismo económico ha sido de gran importancia tanto para el gobierno como para las firmas privadas en Corea, no obstante la apertura económica de los últimos 35 años. La autonomía es crucial para mantener el paso del desarrollo tecnológico y limitar la dependencia de los países más avanzados. En este sentido, la competencia con las grandes compañías transnacionales es ciertamente la fuerza motora y ejerce la función de incentivo para mantener el control dentro de los límites nacionales, o bien, de las empresas coreanas aun en el exterior. El estudio de casos como el de la industria automotriz y electrónica, el sector bancario, así como el de tele-

comunicaciones entre otros, corrobora la importancia de mantener ciertos esquemas de propiedad que favorezcan a las empresas coreanas. El ejemplo contrario es el estado de la banca comercial en Corea tras haber sido absorbida por el capital extranjero después de la crisis de 1997, donde se demuestra que la banca estrictamente orientada a la maximización de utilidades mediante créditos al consumo no necesariamente favorece el desarrollo industrial. Luego entonces, los bancos sin función desarrollista son una característica que contrasta con la base nacionalista del sistema económico coreano actual. Por lo tanto, es debatible si la liberalización de la propiedad y la renuncia a la autonomía en las decisiones corporativas es el camino más apropiado para mantener la viabilidad de la economía nacional.

En conclusión, Corea ha reconfigurado su nacionalismo económico de tal forma que el gobierno, a través del aparato del estado, mantiene una presencia sustancial en la promoción y fomento económico. La política de globalización, por ejemplo la liberalización, es consustancial al proceso de generación de competitividad aunque éste implique el apoyo directo e indirecto a los grupos industriales que probablemente no lo necesiten. El hecho es que la economía coreana se mantiene entre las primeras 13 del mundo, y los productos coreanos son cada vez mejores y más aceptados en los mercados extranjeros. Por lo tanto, la continuidad de esta estrategia es previsible ya que ha demostrado su compatibilidad con la realidad de la competencia internacional, aun bajo la presión económica, política e ideológica de los detractores del modelo coreano de desarrollo. ♦

Dirección institucional del autor
Centro de Estudios de Asia y África
El Colegio de México, A. C.
Camino al Ajusco núm. 20
Pedregal de Sta. Teresa
C. P. 10740
México, D. F.
jflopez@colmex.mx

Bibliografía

- AMSDEN, Alice H., *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press, 1989.
- BALAA, David y Michael Veseth, *Introduction to International Political Economy*, Nueva Jersey, Prentice Hall, 2001.
- BALASSA, Bela, "Korea's Development Strategy", en *Korean Economic Development*, Kwon (ed.), Nueva York, Greenwood Press, 1990, pp. 3-17.
- BRETON, Albert, "The Economics of Nationalism", *The Journal of Political Economy*, 72:4, 1964, pp. 376-386.
- CHERRY, Judith, *Korean Multinationals in Europe*, Richmond, Surrey, Curzon, 2001.
- CLAESSENS, Stijn, Simeon Djankov y Larry Lang, "Who Controls East Asian Corporations?", *Policy Research Working Paper 2054*, World Bank, Policy Research Department, Washington, D. C., 1998.
- , "The Separation of Ownership and Control in East Asian Corporations", *Journal of Financial Economics*, 58:1-2, 2000, pp. 81-112.
- CLIFFORD, Mark, *Troubled Tiger: Businessmen, Bureaucrats, and Generals in South Korea*, Armonk, Nueva York, M. E. Sharpe, 1998.
- COHEN, Benjamin J., *Crossing Frontiers: Explorations in International Political Economy*, Boulder, Colorado, 1991.
- COX, Robert W., *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History*, Nueva York, Columbia University Press, 1987.
- CRANE, George T., "Economic Nationalism: Bringing the Nation Back In.", *Millennium*, 27:1, 1998, pp. 55-75.
- CUMINGS, Bruce, *The Origins of the Korean War*, vol. 1, Princeton, Princeton University Press, 1981.
- , "The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles, and Political Consequences", *International Organization*, 38:1, 1984, pp. 1-40.
- CHANG, Ha-joon, *The Political Economy of Industrial Policy*, Nueva York, St. Martin, 1994.
- , *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, Londres, Anthem Press, 2002.
- CHO, Lee-jay y Yoon-hyung Kim, *Korea's Choices in Emerging Global Competition and Cooperation*, Seúl, Corea, Korea Development Institute, 1998.

- CHUNG, Chung-kil, "Presidential Decisionmaking and Bureaucratic Expertise in Korea", en *Democracy in Korea: Its Ideals and Realities*, Choi (ed.), Seúl, The Korean Political Science Association, 1997, pp. 387-418.
- DENT, Christopher, "Enter the Chaebol: The Escalation of Korean Direct Investment in Europe", *European Business Journal*, 9:4, 1997, pp. 31-40.
- DENT, Christopher y Claire Randerson, "Korean Foreign Direct Investment in Europe: The Determining Forces", *Pacific Review*, 9:4, 1996, pp. 531-552.
- DONER, Richard, "Limits of State Strength: Toward an Institutional View of Economic Development", *World Politics*, 44:3, 1992, pp. 398-431.
- DUNCAN, John, "Uses of Confucianism in Modern Korea", en *Rethinking Confucianism: Past Present in China, Japan, Korea, and Vietnam*, Elman, Duncan y Ooms (eds.), Los Ángeles, University of California Los Angeles, 2002, pp. 431-462.
- ELMAN, Benjamin, John Duncan y Herman Ooms (eds.), *Rethinking Confucianism: Past Present in China, Japan, Korea, and Vietnam*, Los Ángeles, University of California Los Angeles, Ooms, 2002.
- GERSCHENKRON, Alexander, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1962.
- GILPIN, Robert, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987.
- GILLS, Barry y Dongsook Gills, "Globalization and Strategic Choice in South Korea: Economic Reform and Labor", en *Korea's Globalization*, Kim (ed.), Cambridge, Cambridge University Press, 2000, pp. 29-53.
- GOUREVITCH, Peter A. y James Shinn, *Political Power and Corporate Control: The New Global Politics of Corporate Governance*, Princeton, Princeton University Press, 2005.
- HAGGARD, Stephan, "Korea: From Import Substitution to Export-Led Growth", en *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Haggard (ed.), Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 1990, pp. 51-75.
- HALL, Derek, "Japanese Spirit, Western Economics: The Continuing Salience of Economic Nationalism in Japan", *New Political Economy*, 9:1, 2004.
- HALL, Peter A. y David Soskice, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Nueva York, Oxford University Press, 2001.

- HELLEINER, Eric y Andrea Pickel (eds.), *Economic Nationalism in a Globalizing World*, Ithaca, Londres, Cornell University Press, 2005.
- HIRSCHMAN, Albert O., *The Strategy of Economic Development*, New Heaven, Conn., Yale University, 1958.
- JANELLI, Roger L., *Making Capitalism: The Social and Cultural Construction of a South Korean Conglomerate*, Stanford, Stanford University Press, 1993.
- JEONG, Seung-Il, *Crisis and Restructuring in East Asia: The Case of the Korean Chaebol and the Automotive Industry*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2004.
- JOHNSON, Chalmers, "Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan", en *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, F. Deyo (ed.), Ithaca, Cornell University Press, 1987, pp. 136-164.
- JOHNSON, Harry, "The Ideology of Economic Policy in New States", en *Economic Nationalism in Old and New States*, Johnson (ed.), Chicago, Chicago University, 1967a, pp. 124-141.
- , "A Theoretical Model of Economic Nationalism in New and Developing States", en *Economic Nationalism in Old and New States*, Johnson (ed.), Chicago, Chicago University, 1967b, pp. 1-16.
- , "Commercial Policy and Industrialization", *Economica*, 39: 155, 1972, pp. 264-275.
- KIM, Byung-kook, "The Politics of Chaebol Reform, 1980-1997", en *Economic Crisis and Corporate Restructuring in Korea: Reforming the Chaebol*, Haggard, Kim y Lim (eds.), Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2003, pp. 53-78.
- KIM, Chan-Jin, "Foreign Investment Law of Korea", en *Business Laws in Korea*, Kim (ed.), Seúl, Panmun Book Company, 1988, pp. 186-209.
- KIM, Eun-Mee, "Foreign Capital in Korea's Economic Development", *Studies in Comparative International Development*, 24:4, 1990, pp. 24-45.
- KIM, Samuel S., *Korea's Globalization*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- KIM, Wan-soon y Michael Jae Choo, *Managing the Road to Globalization: The Korean Experience*, Seúl, KOTRA, 2002.
- KIM, Wan-soon y You-il Lee, "Challenges of Korea's Foreign Direct Investment-Led Globalization: Multinational Corporations' Perceptions", *Asia Pacific Business Review*, 13:2, 2007, pp. 163-181.

- KRUEGER, Anne O., Vittorio Corbo y Fernando Ossa (eds.), *Export-Oriented Development Strategies: The Success of Five Newly Industrializing Countries*, Boulder, Westview Press, 1985.
- LEE, Chung H., *Culture and Institutions in the Economic Development of South Korea*, Working Paper núm. 89-9: University of Hawaii, 1989.
- LEÓN, José Luis, "Burocracia y transformación económica en Corea del Sur: ¿Fin del Estado desarrollista?", en *Asia Pacífico 2000*, J. J. Ramírez (ed.), México, El Colegio de México, 2000.
- LEVIAUR, David, "Economic Nationalism: From Friedrich List to Robert Reich", *Review of International Studies*, 23:3, 1997, pp. 359-370.
- LEW, Seok Jin, "Democratization and Government Intervention in the Economy: Insights on the Decision-Making Process from the Automobile Industrial Policies", en *Democracy and the Korean Economy*, Moon y Mo (eds.), Stanford, California, Hoover Institution Press, Stanford University, 1999, pp. 135-170.
- LIST, Friedrich, *The National System of Political Economy*, Nueva York, Augustus M. Kelly (publicado originalmente en alemán en 1841), 1966.
- LÓPEZ, Juan F., "Corea del Sur: El camino a la democracia", en *Crisis y transiciones políticas en Asia del Este*, México, Senado de la República, El Colegio de México, 2002.
- LÓPEZ, Juan F. y Alejandra Salas-Porras, "Assessing nationalistic expressions of Korean companies: Korean FDI in Mexico", Investigación preliminar, 2008.
- MICHELL, Tony, "Administrative Traditions and Economic Decision-making in South Korea", *IDS Bulletin*, 15:2, 1984, pp. 32-37.
- MOON, Chung-in, "The Demise of a Developmentalist State? Neoconservative Reforms and Political Consequences in South Korea", *Journal of Developing Societies*, 4, 1988, pp. 67-84.
- , "Changing Patterns of Business-Government Relations in South Korea", en *Democracy in Korea: Its Ideals and Realities*, Choi (ed.), Seúl, The Korean Political Science Association, 1997, pp. 447-472.
- MOON, Chung-in y Jongryn Mo, *Democratization and Globalization in South Korea: Assessments and Prospects*, Seúl, Yonsei University Press, 1999.
- MYINT, H., "The Demand Approach to Economic Development", *The Review of Economic Studies*, 27:2, 1960, pp. 124-132.
- OH, John Kie-Chiang, *Korean Politics: The Quest for Democratization and Economic Development*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 1999.

- OHMAE, Kenichi, *The Borderless World*, Homewood, Il., Dow Jones-Irwin, 1990.
- PALAIIS, James B., "Confucianism and Economic Development in South Korea", en *Rethinking Confucianism: Past Present in China, Japan, Korea, and Vietnam*, Elman, Duncan y Ooms (eds.), Los Angeles, University of California Los Angeles, 2002, pp. 489-517.
- PICKEL, Andreas, "Introduction: False Oppositions. Recontextualizing Economic Nationalism in a Globalizing World", en *Economic Nationalism in a Globalizing World*, Helleiner y Pickel (eds.), Ithaca, Londres, Cornell University Press, 2005.
- POLANYI, Karl, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, Beacon Press (publicado en 1944), 1957.
- SHIN, Gi-wook, *The Paradox of Korean Globalization*, Working Paper, Stanford University, Asia-Pacific Research Center, 2003.
- , *Ethnic Nationalism in Korea*, Stanford, Stanford University Press, 2005.
- SMITH, Anthony, *National Identity*, Reno, Nevada, University of Nevada Press, 1991.
- STEERS, Richard M., Yoo-keun Shin y Gerardo R. Ungson, *The Chaebol: Korea's New Industrial Might*, Nueva York, Harper & Row, 1989.
- STEERS, Richard M., *Made in Korea: Chung Ju Yung and the Rise of Hyundai*, Nueva York, Routledge, 1999.
- THURBON, Elizabeth, "Two Paths to Financial Liberalization: South Korea and Taiwan", *The Pacific Review*, 14:2, 2001, pp. 241-68.
- VERNON, Raymond, *Storm Over the Multinationals: The Real Issues*, Nueva York, Macmillan, 1977.
- VOGEL, Steven Kent, *Free Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 1996.
- WADE, Robert, "The Role of Government in Overcoming Market Failure", en *Achieving Industrialization in East Asia*, Hughes (ed.), Cambridge, Cambridge University Press, 1988.
- WEISS, Linda, "Guiding Globalisation in East Asia: New Roles for Old Developmental States", en *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*, Weiss (ed.), Cambridge, Cambridge University Press, 2003a.
- (ed.), *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003b.
- , "The State-Augmenting Effects of Globalisation", *New Political Economy*, 10:3, 2005, pp. 345-353.

- WILLIAMSON, John, "What Washington Means by Policy Reform?", en *Latin American Adjustment: How Much has Happened?*, Williamson (ed.), Washington, D. C., Institute for International Economics, 1990.
- WOO-CUMINGS, Meredith, "Back to Basics: Ideology, Nationalism, and Asian Values in East Asia", en *Economic Nationalism in a Globalizing World*, Helleiner y Pickel (eds.), Ithaca, Londres, Cornell University Press, 2005.