

La economía **coreana** Seis décadas de crecimiento y desarrollo

Il SaKong
Youngsun Koh
Editores



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Korea Development Institute



La economía coreana

Seis décadas de crecimiento y desarrollo

Il SaKong
Youngsun Koh

Editores



Alicia Bárcena
Secretaría Ejecutiva

Mario Cimoli
Secretario Ejecutivo Adjunto Interino y
Oficial a cargo de la División de Comercio Internacional e Integración

Raúl García-Buchaca
Secretario Ejecutivo Adjunto para Administración y Análisis de Programas

Ricardo Pérez
Director de la División de Documentos y Publicaciones

El presente documento corresponde a la versión en español del libro *The Korean Economy: Six Decades of Growth and Development*, publicado originalmente por el Instituto Coreano de Desarrollo en 2010. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) tradujo y publicó el libro en español, para lo cual contó con el valioso apoyo del Consejo Coreano para América Latina y el Caribe (KCLAC).

Asimismo, se agradece el valioso apoyo prestado a este proyecto por el Dr. Won-ho Kim, Decano de la Escuela de posgrado de estudios de áreas internacionales de la Universidad de Estudios Extranjeros de Hankuk y Director Ejecutivo del KCLAC.

Las denominaciones empleadas en los mapas que figuran en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contienen no implican, de parte de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

© 2010 Korea Development Institute
The Korean Economy. Six Decades of Growth and Development
ISBN 978-89-8063-457-6

Índice

Prólogo	15
I. Introducción	17
II. El crecimiento de la economía coreana y el papel del gobierno	23
Introducción.....	23
A. Liberación y construcción del Estado, 1948-1959.....	25
1. Establecimiento de una economía de mercado basada en la propiedad privada.....	26
2. Reforma agraria.....	26
3. Los planes de reconstrucción económica y la ayuda exterior.....	28
4. Políticas cambiaria y comercial.....	29
5. Políticas relativas a los mercados financieros.....	30
6. Desempeño de las políticas económicas en los años cincuenta.....	31
B. Promoción de las exportaciones e industrialización impulsada por el gobierno, 1960-1979.....	33
1. Promoción de las exportaciones.....	33
2. Industrialización impulsada por el gobierno.....	37
3. Liberalización de las importaciones.....	45
4. Gran aumento de la deuda externa.....	46
5. Represión financiera.....	49
6. Estabilidad macroeconómica.....	55
7. Políticas del mercado de trabajo.....	58
C. Estabilización y liberalización (de los años ochenta a la crisis de 1997).....	60
1. Estabilización macroeconómica.....	60
2. Coordinación de inversiones y racionalización industrial en las industrias pesada y química.....	66

3. Liberalización financiera	69
4. Apertura del mercado	75
5. Política de competencia y política relativa a los <i>chaebol</i>	77
6. Rápido crecimiento del gasto del gobierno	81
D. De la crisis económica a nuestros días, 1997-2009.....	85
1. La crisis y sus causas	85
2. Respuestas de política ante la crisis.....	88
3. Resultados de las respuestas de política.....	94
4. La crisis financiera mundial de 2008 y la economía coreana.....	97
E. Desafíos.....	100
F. Conclusión.....	102
Bibliografía.....	105
III. El desarrollo industrial de la República de Corea.....	111
Introducción	111
A. Los cambios estructurales en la economía coreana.....	113
1. La acelerada evolución de la estructura industrial.....	113
2. La acumulación de capital y el incremento de la productividad.....	119
3. Los retos que hay que enfrentar.....	126
B. El desarrollo histórico de la industria coreana	131
1. El predominio del sector primario en los decenios de 1940 y 1950	131
2. La industrialización acelerada de los decenios de 1960 y 1970.....	133
3. La racionalización de la industria en el decenio de 1980	140
4. Al encuentro de nuevos retos en los años noventa.....	142
5. La búsqueda de nuevos mecanismos de crecimiento en los años 2000	147
C. Conclusión.....	150
Bibliografía.....	153
IV. Política económica internacional.....	155
Introducción	155
A. La evolución temprana de la política económica internacional desde la década de 1950 hasta la de 1970.....	156
1. Sinopsis.....	156
2. Las políticas cambiarias y comerciales en la década de 1950	158
3. El comienzo de la rápida expansión de las exportaciones a principios de la década de 1960	161
4. Las políticas comerciales y cambiarias a partir de mediados de la década de 1960.....	165
5. Interpretación del impacto de las políticas del gobierno.....	168

B. La expansión de la liberación económica y la globalización desde 1980 hasta la actualidad.....	171
1. La liberalización económica desde la década de 1980 hasta 1997	171
2. La globalización de la economía surcoreana desde 1998 hasta la actualidad	174
3. Políticas del GATT, la OMC y los acuerdos de libre comercio	178
4. El impacto del comercio en el crecimiento y el empleo	181
C. La liberalización de la inversión extranjera directa	182
1. La entrada de inversión extranjera directa en la República de Corea	182
2. Inversión directa en el exterior	185
D. Cooperación económica	188
1. Relaciones económicas bilaterales.....	188
2. Cooperación regional.....	189
3. Cooperación para el desarrollo	191
E. Liberalización de las importaciones agropecuarias	192
1. Sinopsis.....	192
2. El conflicto comercial entre la República de Corea y los Estados Unidos, y la superación del artículo XVIII(B) del GATT	193
3. Aplicación del Acuerdo sobre agricultura de la Ronda Uruguay.....	195
4. Las negociaciones por el arroz en 2004.....	197
5. Liberalización de las importaciones por medio de acuerdos de libre comercio	199
6. Tareas futuras	201
F. Liberalización del sector de servicios.....	202
1. Panorama general.....	202
2. Liberalización en el Modo 2.....	204
3. Liberalización en el Modo 3.....	206
4. Logros	209
G. Apertura financiera	209
1. Liberalización del mercado de divisas	210
2. Liberalización del mercado de capitales	214
3. Evaluación de la apertura financiera	216
H. Conclusión.....	217
Bibliografía.....	221
V. Política de desarrollo territorial.....	223
Introducción	223
A. Reforma agraria y reconstrucción en la posguerra, de 1948 a la década de 1950	228

B. Desarrollo de parques industriales y migración de la población a Seúl en la década de 1960.....	229
C. Corredores de desarrollo y el movimiento Saemaul de 1970 a 1987	232
1. Desarrollo del cinturón industrial de la costa sudoriental.....	232
2. Intentos para frenar el crecimiento en la región de la capital	235
3. Ampliación de las infraestructuras	237
4. El movimiento Saemaul y la reforestación.....	238
5. Fomento de proyectos de rescate a gran escala.....	241
D. La búsqueda de una mejor calidad de vida y la globalización, de 1988 a la década de 1990	244
1. Mejora de las condiciones de vida	244
2. Proyectos de construcción de viviendas y la política de administración pública de tierras	245
3. Mejorar la competitividad regional: Una manera de prepararse para la globalización.....	249
4. Proyectos de infraestructura y la tendencia a la descentralización	251
5. La crisis financiera asiática y la relajación de las reglamentaciones sobre el uso de la tierra.....	252
E. El fomento del equilibrio regional y del crecimiento verde en la década de 2000	253
1. Ampliación de las redes de transportes.....	253
2. Reducción del número de cinturones verdes y mejora de las condiciones de vida en las ciudades.....	254
3. Renovar el desarrollo regional equilibrado	257
4. La República de Corea como centro logístico para el noreste de Asia	258
5. Crecimiento verde.....	260
F. Evaluación de la política territorial de la República de Corea.....	261
1. Logros	261
2. Cuestiones por resolver	269
G. Conclusiones	277
Bibliografía.....	280
VI. Política social.....	283
Introducción	283
A. Cambios demográficos	284
1. Consideraciones generales	284
2. Historia de la población.....	287
3. Evaluación y desafíos de cara al futuro.....	289

Cuadro II.5	Componentes principales de la “medida del 3 de agosto”	52
Cuadro II.6	Préstamos del banco central a sociedades monetarias de depósito.....	55
Cuadro II.7	Contribuciones al crecimiento de la base de reserva	56
Cuadro II.8	Comparación internacional de la inflación de los precios de consumo	56
Cuadro II.9	Principales indicadores macroeconómicos, 1975-1990.....	62
Cuadro II.10	Coordinación de inversiones y racionalización industrial en la fabricación de automóviles.....	68
Cuadro II.11	Reforma de los programas de préstamos del Banco de la República de Corea, 14 de marzo de 1994.....	71
Cuadro II.12	Indicadores principales del seguro médico nacional, 1977-2008....	83
Cuadro II.13	Coeficiente de oferta de vivienda, 1960-2008	83
Cuadro II.14	Expansión de la infraestructura de transporte.....	84
Cuadro II.15	Principales indicadores macroeconómicos, 1991-2000.....	86
Cuadro II.16	Rentabilidad media de los activos de los 30 <i>chaebol</i> más grandes.....	86
Cuadro II.17	Cambios en el número de instituciones financieras.....	95
Cuadro III.1	Crecimiento anual del producto, por sectores	113
Cuadro III.2	Participación en el valor agregado bruto, por sectores	114
Cuadro III.3	Participación de los 10 principales productos de exportación en las exportaciones totales	117
Cuadro III.4	Distribución del empleo, por sectores	117
Cuadro III.5	Fuentes del crecimiento en las principales regiones, 1961-2004	120
Cuadro III.6	Importaciones, según grupo de productos	122
Cuadro III.7	Exportaciones de pescado, segunda mitad del decenio de 1940	132
Cuadro III.8	Ahorro e inversión	134
Cuadro III.9	Razón de autosuficiencia en materia de cereales, 1956-2005	136
Cuadro III.10	Consumo de energía, según fuente	138
Cuadro III.11	Contribución de las tecnologías de la información y las comunicaciones al crecimiento	144
Cuadro IV.1	Ayuda extranjera, 1953-1960.....	157
Cuadro IV.2	El grado de sobrevaluación del won, 1955-1970.....	159
Cuadro IV.3	República de Corea: importaciones y exportaciones, 1955-1970.....	162
Cuadro IV.4	Clasificación de los principales países según su apertura	176
Cuadro IV.5	República de Corea: situación actual de los acuerdos de libre comercio.....	180

Cuadro IV.6	El nivel de aprovechamiento de los aranceles preferenciales	181
Cuadro IV.7	Tendencias de la entrada de inversión extranjera directa proveniente de los 10 países que más invierten.....	184
Cuadro IV.8	Aporte de las empresas con inversión extranjera en la producción de manufacturas	184
Cuadro IV.9	Aporte de las empresas con inversión extranjera en la producción de servicios	185
Cuadro IV.10	República de Corea: inversión extranjera en el exterior, por región	186
Cuadro IV.11	República de Corea: inversión extranjera en el exterior, por sector	187
Cuadro IV.12	República de Corea: superávit comercial, 1982-1987	193
Cuadro IV.13	Tasa de liberalización de las importaciones agropecuarias.....	196
Cuadro IV.14	República de Corea: cambios en los principales indicadores agropecuarios	197
Cuadro IV.15	República de Corea: sector de servicios, 1960-2008	203
Cuadro IV.16	El cambio registrado en los gastos por viajes, 1988-1992	205
Cuadro IV.17	Nivel de liberalización en el Modo 3 tras la Ronda Uruguay	206
Cuadro IV.18	República de Corea: la tasa de reserva y aceptación.....	207
Cuadro IV.19	República de Corea: tipo de inversión extranjera directa.....	208
Cuadro IV.20	Inversión extranjera directa, por industria, 1990-2008	210
Cuadro V.1	Tasa de crecimiento anual de la población, por región.....	228
Cuadro V.2	Designación de parques industriales, 1974-1984	234
Cuadro V.3	Cambios en el empleo en minería y manufacturas, por región	235
Cuadro V.4	Proyectos de rescate, 1946-2007	242
Cuadro V.5	Existencias de viviendas y <i>ratio</i> de la oferta de vivienda, 1980-2006.....	247
Cuadro V.6	Clasificación del aeropuerto internacional de Incheon en la evaluación del Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI), 2009.....	259
Cuadro V.7	Población de la región de la capital	262
Cuadro V.8	Tendencias de la urbanización.....	262
Cuadro V.9	Tasa de crecimiento anualizada del índice de precios para ventas de apartamentos.....	271
Cuadro V.10	PIB por región.....	272
Cuadro V.11	Población de Seúl y de la región de la capital en 1981 y 1991.....	273
Cuadro V.12	Crecimiento demográfico en los centros de crecimiento regional	274
Cuadro V.13	Índice de las condiciones económicas y de las condiciones de vida	276

Cuadro VI.1	República de Corea: clases particulares, 2007	302
Cuadro VI.2	República de Corea: índices de empleo después de la graduación y coincidencias entre el estudio y el trabajo de la educación superior	303
Cuadro VI.3	República de Corea: trabajadores por categoría.....	310
Cuadro VI.4	República de Corea: empleo por sector	316
Cuadro VI.5	República de Corea: empleo por grupo profesional.....	317
Cuadro VI.6	República de Corea: flexibilidad y seguridad en el mercado laboral.....	324
Cuadro VI.7	OCDE: índice de estabilidad laboral, 2008.....	326
Cuadro VI.8	República de Corea: desarrollo del sistema de seguridad social	331
Cuadro VI.9	República de Corea: participantes en el programa de seguro médico nacional	337
Cuadro VI.10	República de Corea: gasto en el cuidado y la educación de los niños en edad preescolar.....	343
Cuadro VI.11	República de Corea: tasas medias de impuesto sobre la renta de las personas físicas y cotización a la seguridad social sobre la renta bruta del trabajo, 2008.....	348
Cuadro VI.12	República de Corea: principales indicadores del seguro médico nacional, 1977-2008.....	349
Cuadro VI.13	República de Corea: número de hospitales y consultorios por tipo de propiedad, diciembre de 2008	353
Cuadro VI.14	Acuerdos del Tratado de Libre Comercio entre la República de Corea y los Estados Unidos en el sector de la asistencia sanitaria, diciembre de 2008.....	363
Cuadro VI.15	República de Corea: papel de la mujer en el desarrollo económico y social.....	366
Cuadro VI.16	República de Corea: tasa de promoción a la educación superior	369
Cuadro VI.17	República de Corea: tasas de empleo de personas con educación superior, 2008	372
Cuadro A.1	Principales indicadores macroeconómicos, 1953-2009.....	380
Cuadro A.2	Tipo de cambio nominal del won respecto al dólar de los Estados Unidos, 1945-1970	381
Cuadro A.3	Participación por sectores en el valor agregado bruto, 1953-2009.....	382
Cuadro A.4	Participación por sectores en el empleo total, 1963-2009.....	383
Cuadro A.5	Principales indicadores comerciales, 1953-2009.....	384
Cuadro A.6	Tendencia demográfica, 1949-2009.....	385
Cuadro A.7	Participación en la educación y recursos, 1965-2009.....	386
Cuadro A.8	Indicadores del mercado de trabajo, 1963-2009	387

Cuadro A.9	Participantes en programas de seguro social laboral, 1960-2009	388
Cuadro A.10	Indicadores de atención a la salud, 1980-2009	389

Gráficos

Gráfico II.1	Movimiento de los tipos de cambio real, 1945-2009	35
Gráfico II.2	Exportaciones e importaciones, 1953-2009	37
Gráfico II.3	Tipos impositivos marginales efectivos sobre la renta de las sociedades	41
Gráfico II.4	Tendencia de los gastos de investigación y desarrollo	41
Gráfico II.5	Tendencia en la liberalización de las importaciones, 1955-1999	46
Gráfico II.6	Activos y obligaciones externas sin liquidar, 1962-2009	47
Gráfico II.7	Coeficiente de endeudamiento y de cobertura de intereses en el sector manufacturero	48
Gráfico II.8	Entradas de subvenciones, préstamos e inversión extranjera directa.....	49
Gráfico II.9	Tendencias de las tasas de interés reales, 1954-2009	53
Gráfico II.10	Saldo fiscal consolidado del gobierno central, 1970-2009.....	63
Gráfico II.11	Deuda del gobierno central, 1953-2008	64
Gráfico II.12	Esterilización de los préstamos del banco central, 1950-2009	65
Gráfico II.13	Esterilización de activos extranjeros netos, 1966-2009.....	66
Gráfico II.14	Proporción correspondiente a las 100 empresas mineras y manufactureras más grandes	81
Gráfico II.15	Gasto del gobierno en general y del gobierno central, 1953-2009	82
Gráfico II.16	Gastos del gobierno en general por función, 1970-2008.....	82
Gráfico II.17	Tasas de matriculación y número de estudiantes matriculados, 1965-2009.....	84
Gráfico II.18	Aumento de la producción: comparación entre 1997-1999 y 2008-2010.....	98
Gráfico III.1	Participación en el valor agregado bruto, por sectores	114
Gráfico III.2	Participación en el empleo total, por sectores	115
Gráfico III.3	Participación en el valor agregado de las manufacturas, por subsectores	115
Gráfico III.4	Participación en las exportaciones, por sectores.....	116
Gráfico III.5	Los períodos de industrialización.....	118
Gráfico III.6	Tendencias de la razón de Hoffman, según los países.....	119
Gráfico III.7	Tasas de inversión y ahorro	120
Gráfico III.8	Gasto en investigación y desarrollo	122
Gráfico III.9	Derechos de autor y comisiones por concepto de licencias	123

Gráfico III.10	Evolución de la urbanización	124
Gráfico III.11	Productividad de la mano de obra en el sector de servicios, 1963-2008.....	128
Gráfico III.12	Manufactura: salarios promedio según tamaño de la empresa, 1980-2008.....	128
Gráfico III.13	Remuneraciones por empleado, 2006.....	129
Gráfico III.14	Participación del empleo en el sector de servicios	130
Gráfico IV.1	Composición de las exportaciones.....	163
Gráfico IV.2	Ingreso por dólar de exportaciones	165
Gráfico IV.3	Liberalización de las importaciones	168
Gráfico IV.4	República de Corea: aranceles, 1978-2007	172
Gráfico IV.5	Crecimiento de las exportaciones y tipos de cambio reales efectivos	178
Gráfico IV.6	República de Corea: inversión extranjera en el exterior, 1981-2008.....	185
Gráfico V.1	Cambios en los ingresos de las familias de agricultores, 1971-1982.....	240
Gráfico VI.1	República de Corea: crecimiento de la población y tasa global de fecundidad, 1961-2008	285
Gráfico VI.2	República de Corea: pirámide de población, 1955 y 2005	286
Gráfico VI.3	República de Corea: participación de las personas mayores (65 años y más) en el total de la población, 1950-2050.....	286
Gráfico VI.4	República de Corea: extranjeros en el total de residentes registrados	289
Gráfico VI.5	República de Corea: cantidad de estudiantes	290
Gráfico VI.6	República de Corea: tasa de inscripción.....	291
Gráfico VI.7	República de Corea: población que alcanzó el nivel de educación superior, 2008.....	291
Gráfico VI.8	República de Corea: inversión en recursos educativos	292
Gráfico VI.9	República de Corea: tasa de promoción	293
Gráfico VI.10	República de Corea: número de graduados de la educación secundaria y cupo de ingreso a la universidad.....	296
Gráfico VI.11	República de Corea: estudiantes que asisten a instituciones privadas, 1965-2009.....	300
Gráfico VI.12	Jóvenes de 15 a 29 años inactivos con educación superior, 2004.....	303
Gráfico VI.13	República de Corea: tasa de desempleo	306
Gráfico VI.14	República de Corea: crecimiento de los costos laborales unitarios	307
Gráfico VI.15	República de Corea: crecimiento de los salarios y de la producción por trabajador.....	308

Gráfico VI.16	República de Corea: conflictos laborales.....	309
Gráfico VI.17	República de Corea: tasa de participación en los sindicatos.....	310
Gráfico VI.18	República de Corea: participación de asalariados y empleados permanentes en el total de trabajadores.....	311
Gráfico VI.19	República de Corea: tasa de empleo.....	311
Gráfico VI.20	República de Corea: salario por nivel educativo del trabajador	312
Gráfico VI.21	República de Corea: trabajadores temporales y jornaleros	313
Gráfico VI.22	República de Corea: tasa de participación de las mujeres en el mercado laboral, por cohorte.....	315
Gráfico VI.23	Países de la OCDE: tasa de empleo, 2008.....	315
Gráfico VI.24	Comparación internacional del modelo de empleo	318
Gráfico VI.25	República de Corea: trabajadores por estatus.....	319
Gráfico VI.26	República de Corea: trabajadores no asalariados.....	320
Gráfico VI.27	República de Corea: trabajadores a tiempo parcial respecto del empleo total.....	320
Gráfico VI.28	Incidencia del empleo a tiempo parcial, 2008	321
Gráfico VI.29	República de Corea: tendencias en el nivel del salario mínimo.....	322
Gráfico VI.30	Países de la OCDE: nivel del salario mínimo, 2008	322
Gráfico VI.31	República de Corea: horas trabajadas por trabajador al año	323
Gráfico VI.32	Área de la OCDE: horas trabajadas, 2008.....	325
Gráfico VI.33	Países de la OCDE: tasa de participación sindical, 2008	325
Gráfico VI.34	Crecimiento y distribución del ingreso, promedio 1965-1989	330
Gráfico VI.35	Coeficiente de Gini, 1982-2008.....	331
Gráfico VI.36	República de Corea: gastos sociales generales del gobierno	332
Gráfico VI.37	República de Corea y otros países: gasto social, 2005.....	333
Gráfico VI.38	República de Corea: receptores de subsidios de desempleo	340
Gráfico VI.39	Tasa de pobreza relativa.....	344
Gráfico VI.40	Impacto de los impuestos y las transferencias en la reducción de la pobreza en toda la población.....	345
Gráfico VI.41	República de Corea: participantes en programas de seguro social vinculados al trabajo	346
Gráfico VI.42	República de Corea: tendencias en materia de carga fiscal.....	348
Gráfico VI.43	Resultados del sector de la salud.....	351
Gráfico VI.44	República de Corea: gasto en salud.....	351
Gráfico VI.45	República de Corea: gasto directo y de salud pública	352
Gráfico VI.46	Países de la OCDE: gasto en salud, 2008	352
Gráfico VI.47	República de Corea: aumento en los recursos de asistencia sanitaria	355
Gráfico VI.48	República de Corea: tasa de participación en la mano de obra	368

Mapas

Mapa V.1	República de Corea	227
Mapa V.2	Cambios en la distribución de la población, 1960-2005	264
Mapa V.3	Desarrollo de las infraestructuras, 1960-2008	266

Recuadro

Recuadro III.1	El desarrollo del sector de las TIC.....	145
----------------	--	-----

Prólogo

El presente documento corresponde a la versión en español del libro *The Korean Economy: Six Decades of Growth and Development*, publicado originalmente por el Instituto Coreano de Desarrollo en 2010. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) tradujo y publicó el libro en español, para lo cual contó con el valioso apoyo del Consejo Coreano para América Latina y el Caribe.

Tanto para la CEPAL como para el Consejo y el Instituto, la aparición de este documento es motivo de profunda satisfacción, ya que permitirá divulgar de manera más amplia en América Latina y el Caribe las valiosas experiencias extraídas de la historia económica de la República de Corea en las últimas seis décadas, que constituyen un referente ineludible como modelo de desarrollo para la región. En efecto, la República de Corea logró en un período breve una transformación estructural de su economía y sociedad, combinando un crecimiento económico alto y sostenido, una creciente competitividad internacional y altos grados de equidad y cohesión social. Para ello fue determinante, entre otros aspectos, su opción estratégica por la industrialización con orientación exportadora y por la innovación.

Más recientemente, la República de Corea ha conquistado un marcado liderazgo a nivel mundial en la promoción del desarrollo sostenible y el crecimiento verde. Estas temáticas, que también se abordan en el presente volumen, revisten gran importancia en la actual coyuntura para los países de América Latina y el Caribe, dado que la región encara el reto de adecuar sus actuales patrones de producción, consumo y distribución a una senda de mayor sostenibilidad. Estos asuntos estuvieron en el centro de los debates de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible

(Río+20), que se desarrolló en Río de Janeiro (Brasil) entre el 20 y el 22 de junio de 2012 y cuya copresidencia fue ejercida por la República de Corea.

El presente volumen es una expresión tangible de la creciente cooperación entre la CEPAL y la República de Corea en los últimos años y especialmente desde que ingresó como Estado miembro de la CEPAL en 2007. Este vínculo se ha visto reforzado con la visita que realizó Kim Sung-Hwan, Ministro de Relaciones Exteriores y Comercio de la República de Corea, a la sede de la CEPAL en Santiago, el 25 de mayo de 2012. En el marco de esta visita, se acordó institucionalizar y fortalecer los proyectos de cooperación mutua, promoviendo actividades conjuntas en los ámbitos económico, social y medioambiental, entre otros. De este modo, se establece un marco de cooperación de largo plazo para el mutuo beneficio de la República de Corea y de América Latina y el Caribe.

Alicia Bárcena
Secretaría Ejecutiva
Comisión Económica
para América Latina
y el Caribe (CEPAL)

Oh-Seok Hyun
Presidente
Instituto Coreano
de Desarrollo

Cha-Hoon Koo
Presidente
Consejo Coreano para
América Latina y el Caribe

I

Introducción

II SaKong

En las seis últimas décadas la República de Corea ha alcanzado un crecimiento económico sin precedentes. En 1948, año en que se instituyó el primer gobierno, el país se encontraba entre los más pobres del mundo. Hoy se ha convertido en uno de los actores protagonistas del escenario económico mundial y cuenta con una sólida base industrial. Al mismo tiempo, la democracia y el pluralismo han arraigado firmemente en la sociedad coreana, por lo que se puede decir sin temor a exagerar que la República de Corea es uno de los pocos países que han conseguido combinar el éxito económico con una transición democrática en la época posterior a la Segunda Guerra Mundial.

La transformación de la economía coreana puede resumirse en dos palabras: industrialización y globalización. La participación del sector industrial (manufactura, construcción y servicios públicos) en el valor agregado total se duplicó con creces, de una cifra cercana al 17% en la década de 1950 a un 38% en la década de 1980, y desde entonces ha estado oscilando en torno a ese nivel. La aportación del sector servicios también se incrementó, al pasar del 41% en la década de 1950 al 60% en la década de 2000. En cambio, el sector primario sufrió una brusca caída, ya que su participación disminuyó del 42% al 3% en el mismo período. Junto con la rápida industrialización, se aceleró también la integración en la economía

mundial, como refleja el total del volumen de comercio, que aumentó desde el 10% del PIB en la década de 1950 hasta un 80% a 90% en los últimos años. Las corrientes de capital transfronterizas también crecieron rápidamente en este período.

La tendencia a la globalización ha tenido grandes repercusiones en la economía coreana. El comercio internacional ofrecía un amplísimo mercado para los productores coreanos, lo que también les permitía importar los bienes intermedios y las tecnologías avanzadas que precisaban para la producción de artículos destinados a la exportación. Al principio, la división internacional del trabajo fomentó el crecimiento de industrias de uso intensivo de mano de obra en que la República de Corea poseía una ventaja comparativa. Estas industrias absorbieron el excedente de mano de obra de las zonas rurales y contribuyeron a aumentar el ingreso per cápita y las tasas de ahorro. Más adelante, conforme la acumulación de capital aumentó, la ventaja comparativa pasó de las industrias de uso intensivo de mano de obra a las de uso intensivo de capital, que empezaron a dominar la producción industrial y las exportaciones. El ingreso per cápita continuó creciendo rápidamente a medida que la productividad mejoraba.

En el proceso de industrialización y globalización, la política gubernamental experimentó algunos cambios significativos. Tras la guerra de Corea, el gobierno se centró en cubrir las necesidades de consumo de la población más apremiantes. Hasta la década de 1960 no se emprendió un esfuerzo sistemático para impulsar la economía. El gobierno promovió las exportaciones a través de distintas medidas, como incentivos financieros a los exportadores. Inicialmente, estos incentivos no eran selectivos, es decir, cualquier exportador con un buen desempeño podía beneficiarse, independientemente de su rama de actividad. Sin embargo, en la década de 1970 la intervención del gobierno en el mercado pasó a ser más selectiva y excluyente, ya que concentró sus esfuerzos en promover las industrias pesada y química. También empezó a controlar más directamente el mercado financiero para orientar la asignación de recursos a favor de dichas industrias.

La estrategia de crecimiento dirigido por el gobierno, que ejemplifica el impulso a las industrias química y pesada, causó muchos problemas, entre ellos una mala asignación de los recursos, inflación crónica y mayor desigualdad en los ingresos. A principios de la década de 1980, el gobierno se apartó radicalmente de las políticas anteriores para concentrarse más en la estabilidad de los precios que en el crecimiento económico. También estimuló las iniciativas privadas y empezó a liberalizar el mercado. Las políticas sociales

adquirieron un mayor protagonismo y con ello aumentaron los gastos en salud, bienestar social y educación.

A lo largo de su historia económica la República de Corea ha tenido épocas de luces y de sombras. Debido a la represión financiera de la década de 1960, el sector financiero tuvo dificultades para desarrollarse como una actividad de servicios plenamente competitiva. Con el apoyo del gobierno, aumentó la influencia de un grupo de grandes conglomerados de negocios (los chaebol), con lo cual la concentración de poder económico se convirtió en un grave problema económico y social. A esto hay que añadir que la República de Corea no logró establecer buenas relaciones entre los trabajadores y la patronal, hasta el punto en que, a mediados de la década de 1980, aparecieron movimientos obreros que alteraron el clima laboral.

Sin embargo, cabe destacar en especial que las repetidas intervenciones por parte del gobierno para salvar de la bancarrota a las empresas con problemas reforzaron el denominado principio “demasiado grande para dejarlo quebrar”. Las sociedades de riesgo entre el gobierno y el sector privado y el mantenimiento de tasas de interés muy bajas desde los años sesenta incitaron a un endeudamiento excesivo del sector privado. Entre los años setenta y los noventa, la relación media entre deuda y capital de las empresas oscilaba entre el 300% y el 400%. Los préstamos improductivos de los bancos aumentaron y el sector financiero se fue volviendo cada vez más vulnerable a las turbulencias externas.

La crisis financiera de 1997, si bien dejó a numerosos coreanos en condiciones de vida extremadamente difíciles, también actuó como un catalizador para resolver muchos de estos problemas. Varios de los grandes conglomerados empresariales fueron a la quiebra y desaparecieron las sociedades de riesgo entre el sector público y el privado. La reestructuración dirigida por el gobierno mejoró significativamente la salud financiera del sector bancario. La liberalización externa, sobre todo la apertura de los mercados de capitales, aceleró la integración de la República de Corea en la economía mundial. En ese contexto, el gobierno también modernizó y fortaleció la política de regulación prudencial y la competencia. Finalmente se ponía en práctica un sistema económico moderno.

Por otro lado, durante la década de 2000 habían empezado a plantearse inquietudes sobre el potencial de crecimiento de la economía coreana. Este comenzó a desacelerarse en los años noventa, ante la disminución del crecimiento de la población en edad de trabajar. La distribución de

los ingresos también empezó a deteriorarse a principios de esa década, puesto que la expansión de la economía basada en los conocimientos y la globalización dejaron en desventaja a los trabajadores menos calificados. De la misma forma, se amplían a partir de entonces las brechas de productividad entre los sectores de manufactura y servicios, entre las industrias pesada y química y la industria ligera, y entre grandes y pequeñas empresas, mientras que el acceso a empleos de calidad se hace cada vez más difícil.

Tras este repaso somero de la historia económica de la República de Corea, se plantean muchas preguntas interesantes e importantes. Por ejemplo, ¿cuáles son las principales características que distinguen a la República de Corea de otros países en desarrollo que no han conseguido establecer una base industrial? ¿Cuáles son las similitudes y las diferencias entre la República de Corea y otros países de Asia oriental que han alcanzado un éxito económico similar? ¿Eran inevitables para la República de Corea medidas como la represión financiera, el impulso de las industrias química y pesada y las políticas opresivas del mercado laboral? ¿Qué se habría conseguido con una política más liberal y favorable a los mercados? Estas cuestiones no solo son relevantes para la República de Corea, sino también para otros países, y continúan suscitando debates en los ámbitos académicos y políticos.

Para contribuir a este debate, en los siguientes capítulos se describe el crecimiento de la economía coreana desde distintas perspectivas. En el capítulo II se reseñan las distintas intervenciones en el mercado realizadas por el gobierno coreano, que incluyen la promoción de las exportaciones, el impulso de las industrias química y pesada, la represión financiera, el rescate de empresas privadas y el control de los precios. Algunas de estas intervenciones, en particular la promoción de las exportaciones y la inversión en infraestructura y educación, permitieron compensar las fallas del mercado y contribuyeron al crecimiento económico. En cambio, otras muchas provocaron más daño que beneficio al crecimiento a largo plazo y a la estabilidad de la economía coreana. El autor concluye que el gobierno puede y debe cumplir un papel importante en el crecimiento económico del país, pero procurando evitar los errores cometidos en el caso coreano.

En el capítulo III se describe el proceso de industrialización de la República de Corea y se ofrece una explicación de los cambios estructurales del país en el método de análisis del crecimiento. En gran medida el crecimiento del producto coreano puede atribuirse a la rápida acumulación de capital basada en la elevada tasa de ahorro, como se refleja en la bibliografía existente. Sin embargo, no ha sido menos importante la considerable mejora

de la productividad total de los factores. Entre otros aspectos, el comercio internacional ha incidido especialmente en el incremento de la productividad total de los factores, estimulando la innovación y el progreso tecnológico y promoviendo la reasignación de recursos de los sectores menos productivos a los de mayor productividad. Los autores señalan que una tarea crítica para el gobierno coreano consiste en mantener el dinamismo del sector privado, en lugar de designar ciertas industrias como “estratégicas” y subsidiarlas en nombre de la política industrial.

En el capítulo IV se explica el desarrollo de las políticas económicas externas en varios ámbitos: comercio, inversión extranjera directa, cooperación económica, agricultura, servicios y mercados financieros. Según los autores, las tres rondas de devaluaciones que se sucedieron entre 1960 y 1961 provocaron una repentina subida de las exportaciones a principios de los años sesenta y desembocaron en un cambio de política a mediados de esa década, en que se pasó de la industrialización por sustitución de importaciones a la promoción de las exportaciones. Con la adopción de distintas medidas en esa línea se neutralizaron los efectos negativos de la política proteccionista sobre las exportaciones y se eliminaron barreras para permitir el crecimiento de las exportaciones coreanas en el mercado mundial. En ese sentido, una de las principales contribuciones del gobierno coreano al crecimiento de las exportaciones a partir de la década de 1960 consistió en eliminar las distorsiones del mercado provocadas por la sobrevaluación y el proteccionismo. Basándose en los logros obtenidos en el pasado, los esfuerzos futuros deberían orientarse a continuar con la liberalización externa en todas las áreas y fortalecer los mecanismos de mercado.

En el capítulo V se examina el desarrollo territorial coreano durante los últimos 60 años. En la República de Corea se han asignado tres objetivos principales a la política territorial: i) suministrar infraestructura física para el crecimiento económico; ii) estabilizar los precios de los bienes inmuebles, y iii) promover un crecimiento regional equilibrado. En el primer caso se ha logrado un éxito indiscutible gracias a las cuantiosas inversiones del gobierno, mientras que en los otros dos no se han llegado a cumplir las expectativas. Algunas de las medidas para reducir la demanda inmobiliaria especulativa han redundado en una mayor inestabilidad de los precios de mercado. En cuanto a contener la escalada de los precios de las propiedades, los mejores resultados se han obtenido con las medidas destinadas a ampliar la oferta de viviendas, como el programa de construcción adoptado a finales de los años noventa. El gobierno coreano ha hecho también reiterados esfuerzos

para promover un crecimiento regional equilibrado, pero la población sigue concentrándose en la región de la capital. Se requiere un desarrollo regional que armonice más con el mercado y se centre en la creación de infraestructuras de servicios en las comunidades regionales, al tiempo que permita una reasignación dinámica de los recursos a cualquier punto del país.

En el capítulo VI se examina el desarrollo social de la República de Corea, prestándose especial atención a la educación, el mercado laboral y las políticas de bienestar social y salud. Hasta principios de la década de 1990, la República de Corea pudo mantener una relativa equidad en la distribución de los ingresos debido a varios factores, como el vertiginoso crecimiento económico, la rápida creación de puestos de trabajo, el fomento por parte del gobierno de campañas de educación masiva y un mercado laboral que funcionó sin conflictos en la mayoría de las áreas. Hoy, sin embargo, la República de Corea enfrenta muchos desafíos nuevos. Es necesario mejorar la calidad de la educación descentralizando el sistema educativo y empoderando a padres y estudiantes. Debe suavizarse el fuerte contraste en el mercado laboral entre los trabajadores del centro y los de la periferia; por un lado, flexibilizando las medidas legales de protección del empleo y, por otro, fortaleciendo las iniciativas en materia de bienestar social y los programas activos hacia el mercado de trabajo. Las políticas de bienestar social progresaron considerablemente, sobre todo tras la crisis financiera de 1997, pero se requieren más esfuerzos para mejorar su eficacia, reducir sus efectos adversos sobre los incentivos laborales, ganar en sostenibilidad financiera a largo plazo y dar al sector privado un mayor protagonismo en la prestación de servicios.

En suma, en los últimos 60 años la República de Corea no solo ha logrado un espectacular crecimiento económico, sino también un desarrollo social de una amplia base. En general, las políticas gubernamentales han seguido los principios del mercado, en concreto en las políticas comercial y cambiaria. Aún quedan muchos retos por cumplir, pero, mientras la República de Corea mantenga su dinamismo social y económico, el futuro le favorecerá.

II

El crecimiento de la economía coreana y el papel del gobierno

Youngsun Koh

Introducción

La República de Corea ha logrado un rápido crecimiento económico y desarrollo social en las cinco últimas décadas. El ingreso per cápita creció de 1.342 dólares en 1960 a 19.227 dólares en 2008¹. En el mismo período, la expectativa de vida aumentó de 52,4 años a 79,6 años y la mortalidad infantil se redujo de 70 a 3,4 por cada 1000 nacidos vivos². Asimismo, la estructura política pasó de ser autoritaria a convertirse en una democracia plena.

En el siglo XX, semejante crecimiento sostenido a lo largo de décadas solo se puede encontrar en un puñado de economías en desarrollo, con inclusión de la República de Corea y otros países de Asia oriental. A menudo se ha dicho que sus logros socioeconómicos son un ‘milagro’. Se han planteado diversas interpretaciones en relación con el papel que desempeñaron los gobiernos en cuanto a guiar o apoyar estos logros (Aoki, Kim y Okuno-Fujiwara, 1997).

¹ En won constantes de 2008 convertidos en dólares según el tipo de cambio de 2008.

² Este gráfico corresponde al período 1960-1965.

Según la perspectiva favorable a los mercados, el rápido crecimiento habría sido posible gracias a que el gobierno mantuvo la estabilidad macroeconómica y realizó grandes inversiones en capital humano. Por otra parte, la promoción selectiva de industrias específicas por el gobierno habría sido ineficaz o contraproducente al crecimiento general puesto que dificultaba la asignación eficiente de recursos. En esta perspectiva, representada por el Banco Mundial (1993), Noland y Pack (2003), Jungho Yoo (2004) y otros, se hace hincapié en el papel esencial del gobierno en cuanto a contribuir a que el mecanismo de mercado funcione adecuadamente.

Al extremo opuesto del espectro se encuentra la perspectiva de Estado en desarrollo, la cual postula que el mal funcionamiento del mercado prevaleciente en los primeros años habría hecho necesaria la intervención del gobierno para corregirlo. Los países de Asia oriental habrían distorsionado a propósito los precios relativos (concepto de “equivocar los precios”, Amsden, 1989) y habrían promovido la inversión en determinados sectores, con lo que se consiguió una rápida industrialización que de otro modo habría sido imposible.

En el caso de la República de Corea, tal vez la verdad se encuentre en algún punto intermedio entre estas dos perspectivas extremas. Al parecer, la intervención del gobierno fue más amplia de lo que reconoce el Banco Mundial (1993). La promoción de las exportaciones en los años sesenta y de las industrias pesada y química en los setenta se basó en una intensa represión financiera. El período que culminó en la década de 1980 se caracterizó por grandes obstáculos a las importaciones, restricciones sobre las corrientes de capital, controles generalizados de precios y prácticas represivas frente a los sindicatos. Por otra parte, el entorno macroeconómico relativamente estable, el establecimiento bien definido de los derechos de propiedad privada y un gran gasto público en educación (la enseñanza primaria en particular), así como inversiones en infraestructura, fueron aspectos de la política oficial que resultaron favorables al mercado y que a menudo son soslayados por los proponentes de la perspectiva de Estado en desarrollo.

Algunos autores han señalado que no todos los países asiáticos emprendieron el mismo camino hacia el crecimiento (Perkins, 1994). Por ejemplo, Hong Kong (Región Administrativa Especial de China) y Singapur adoptaron regímenes de *laissez-faire* desde el principio, mientras que el Japón, la República de Corea y la provincia china de Taiwán, en diverso grado, practicaron más el dirigismo. Los que se industrializaron en años

más recientes, como Indonesia, Malasia y Tailandia, con su abundancia de recursos naturales, se valieron en gran medida de la inversión extranjera directa. China y la India tuvieron la peculiaridad de que no solo estaban deseosas de atraer la inversión extranjera directa sino de ir más allá de sus fronteras para adquirir empresas extranjeras. En consecuencia, sería incorrecto tratar de la misma manera a todos los países asiáticos.

De cualquier modo, pocas voces alegarían que la intervención del gobierno en la gestión de la economía coreana deba continuar. Las intervenciones del pasado produjeron diversos problemas, como el del desarrollo insuficiente del sector financiero, la dependencia excesiva del sector empresarial de la financiación de la deuda, la acumulación de préstamos improductivos por los bancos, la concentración del poder económico en manos de unos pocos grandes conglomerados empresariales (conocidos como *chaebol*), la inflación crónica y una democracia débil. Al reconocer estos problemas, en los años ochenta el gobierno empezó a realizar esfuerzos encaminados a liberalizar el mercado y redefinir su papel. No obstante, estos esfuerzos no siempre fueron satisfactorios y la liberalización a plena escala se pospuso hasta después de la crisis económica de 1997.

En este capítulo se aborda la historia de la economía coreana durante las seis últimas décadas. El propósito fundamental es determinar si las diversas intervenciones del gobierno promovieron el crecimiento económico o lo retrasaron y qué tipo de lecciones normativas se pueden extraer ahora para la República de Corea y otros países en desarrollo. Por supuesto, la idea no es dar respuestas definitivas a preguntas tan importantes, sino solamente ofrecer perspectivas reveladoras que puedan orientar las investigaciones futuras.

A. Liberación y construcción del Estado, 1948-1959

La liberación del dominio colonial japonés en 1945 sumió a la República de Corea en un caos económico. Se perdió la estructura económica complementaria entre las partes meridional y septentrional de la península. La mayoría de los empresarios, gerentes y técnicos japoneses volvieron a su país, con lo que muchas empresas quedaron desprovistas de personal administrativo o técnico. Se rompieron los estrechos lazos con la economía japonesa, que representaba un inmenso mercado para los productos coreanos. El crecimiento desmesurado de la masa monetaria en torno a la época del período de liberación generó hiperinflación. En medio de estas dificultades, en 1948 se instauró el Gobierno de la nueva e independiente

República de Corea, e inmediatamente se dio a la tarea de reconstruir el país. No obstante, cualquier esfuerzo serio quedó postergado por la guerra de Corea (1950-1953).

1. Establecimiento de una economía de mercado basada en la propiedad privada

El gobierno militar estadounidense que estuvo al mando de Corea del Sur entre 1945 y 1948 trató de establecer un sistema moderno de economía de mercado³. Proscribió la práctica conocida como “autoadministración de los trabajadores” de las fábricas abandonadas por los propietarios japoneses e impidió a los obreros que interfirieran en las responsabilidades administrativas (Jeon, 1997a). Además, el gobierno militar empezó a vender las propiedades japonesas confiscadas a pesar de los llamamientos a la nacionalización hechos por grupos políticos tanto de derecha como de izquierda. Las ventas efectivas de empresas y tierras agrícolas durante los tres años que duró el gobierno militar estadounidense no fueron de una gran magnitud, pero representaron un importante primer paso hacia el establecimiento de una economía de mercado basada en la propiedad privada.

La liquidación de empresas continuó una vez establecido el nuevo Gobierno de la República de Corea, y las ventas llegaron a un máximo en 1951-1953. Como resultado de esto, hacia 1958 la mayor parte de las propiedades japonesas se habían convertido en propiedad privada. A ellas correspondía una gran proporción de la economía nacional total. Por ejemplo, entre las empresas que tenían 300 empleados o más, la proporción de negocios privatizados era de aproximadamente un 40% en la década de 1950. Este logro es de destacar si se tiene en cuenta la predisposición al socialismo que había incluso entre los políticos de derecha en aquella época⁴.

2. Reforma agraria

Los levantamientos topográficos y la inscripción de tierras que llevó a cabo el gobierno colonial en la década de 1910 establecieron el primer sistema moderno de derechos de propiedad en la República de Corea y redujeron

³ El norte fue ocupado por la Unión Soviética hasta que en 1948 se estableció un gobierno por separado.

⁴ De hecho, en la primera Constitución de 1948 se dispuso que las empresas de gran importancia debían ser nacionalizadas o controladas por el gobierno. Sobre esta base, el gobierno designó a 50 compañías como empresas estatales en 1951. Sin embargo, la Constitución fue revisada en 1954 según lo convenido por los gobiernos coreano y estadounidense, y se potenciaron las liquidaciones de empresas hasta abarcar todos los sectores excepto algún que otro sector estratégico.

significativamente los costos de las transacciones para la compraventa de tierras. Sin embargo, esto no se acompañó de medidas encaminadas a proteger a los pequeños agricultores y dio lugar a una gran disparidad en la tenencia de tierras agrícolas (Cho, 2001). En respuesta a la demanda cada vez mayor de una reforma agraria, el Gobierno de la República de Corea promulgó la Ley de reforma agraria de 1949, que fue revisada en 1950. La reforma se basó en el principio de “confiscación compensada y reparto no gratuito”, según el cual el gobierno compraba las tierras de labranza a los terratenientes a precios obligatorios y se las vendía a los agricultores a precios inferiores al del mercado.

La reforma presentaba muchos elementos contrarios a los derechos de propiedad privada. La compensación a los terratenientes fue inferior al precio de mercado, lo que para aquellos supuso grandes pérdidas (Jeon, 1997b)⁵. En la Ley de reforma agraria también se prohibió la propiedad de tierras de labranza por personas que no fueran agricultores, se estipuló la cantidad máxima de tierras que podía tener cada agricultor y se prohibió la aparcería. No obstante, desde la perspectiva de los derechos de propiedad privada, la “confiscación compensada y reparto no gratuito” era mejor opción que la “confiscación no compensada y reparto gratuito” que propugnaban los grupos izquierdistas y la “confiscación compensada y reparto gratuito” que propugnaban por los grupos centristas. En aquel momento, la tarea más apremiante era la creación del Estado, basada en el apoyo de los agricultores, quienes constituían por un amplio margen la mayor parte de la población coreana, incluso si esto entrañaba alguna que otra violación de los derechos de propiedad privada de los terratenientes.

La reforma agraria no solo contribuyó a la creación del Estado, sino a la redistribución de la riqueza y la reducción de la desigualdad en los ingresos. Ahora todos quedaban colocados más o menos en condiciones de igualdad y, en lugar de la riqueza familiar, el esfuerzo y la capacidad individuales pasaron a ser el factor más determinante del éxito de cada cual. Muchos consideran que la diligencia que caracteriza a los coreanos y su énfasis en la educación fueron motivados por esta percepción de igualdad de oportunidades. Del lado negativo, sin embargo, las restricciones sobre la tenencia de tierras agrícolas entorpecieron el crecimiento de la agricultura a gran escala y contribuyeron al escaso aumento de la productividad del sector agrícola en años posteriores.

⁵ Los precios obligatorios estaban muy por debajo de los precios del mercado. Además, el retraso en los pagos debido a la guerra, combinado con la inflación elevada, erosionó significativamente el valor real de los “títulos de indemnización por las tierras” que se habían concedido a los terratenientes a cambio de sus tierras.

3. Los planes de reconstrucción económica y la ayuda exterior

Rhee Syngman, el primer presidente de la joven república, se esforzó por restablecer la economía con una serie de planes de reconstrucción⁶. Estos tenían por objeto ampliar la infraestructura económica, construir industrias clave (cemento, siderurgia y otras) y aumentar la capacidad productiva del sector manufacturero (Choi, 2005, págs. 358-359).

El deseo de Rhee Syngman de construir una economía coreana autosuficiente mediante estos planes entraba directamente en conflicto con la intención del Gobierno de los Estados Unidos de reconstruir el bloque económico de Asia oriental, con un Japón industrializado en su centro. Los Estados Unidos instaron a la República de Corea a liberalizar su mercado, estabilizar el valor de la moneda coreana y ampliar la cooperación con el Japón. No obstante, para Rhee, esto implicaba nada menos que la reanimación de la Gran esfera de coprosperidad de Asia oriental y la recolonización de la economía coreana. Rhee aprovechó al máximo el valor geopolítico de la República de Corea para frustrar los esfuerzos de los Estados Unidos al mismo tiempo que promovía las industrias de sustitución de las importaciones por medio de los planes de reconstrucción⁷.

El Gobierno de la República de Corea discrepaba además con los estadounidenses sobre el tipo de ayuda exterior que recibiría. Había dos tipos: uno era la asistencia destinada a proyectos y el otro, la asistencia no destinada a proyectos específicos. La primera habría de usarse para la reconstrucción, en tanto la segunda habría de distribuirse a las empresas privadas con fines civiles. La República de Corea recibió una gran cantidad de ayuda exterior de las Naciones Unidas y los Estados Unidos en las décadas de 1950 y 1960⁸. El Gobierno de la República de Corea prefería la asistencia destinada a proyectos, mientras que el de los Estados Unidos prefería la asistencia no destinada a proyectos específicos. Al final prevaleció la preferencia estadounidense. Por ejemplo, en el marco de la ayuda concedida por la Administración de Cooperación Internacional, la

⁶ El Plan quinquenal de reconstrucción industrial (1949), el Plan de reconstrucción (1951), el Plan integral de reconstrucción (1954), el Plan quinquenal de reconstrucción económica (1956) y el Plan trienal de desarrollo económico (1960). Este tipo de planes de desarrollo no solo se encontraban en economías socialistas, sino en economías capitalistas como la de Francia después de la Segunda Guerra Mundial (Yergin y Stanislaw, 1998).

⁷ El gobierno de la provincia china de Taiwán fue mucho más cooperador con los estadounidenses que la República de Corea (Woo, 1991, pág. 52).

⁸ El monto de la ayuda como proporción del PIB tuvo su nivel más bajo, del 11%, en 1954 y su nivel más alto, del 23%, en 1957 (Choi, 2005, pág. 362).

asistencia destinada a proyectos representó el 27% del total y la asistencia no destinada a proyectos específicos, el 73%.

De cualquier modo, distintos planes de reconstrucción preparados por la administración de Rhee fracasaron en su objetivo de estimular el crecimiento económico en la República de Corea. No fueron más que eso: planes.

4. Políticas cambiaria y comercial

A lo largo de la década de 1950, el Gobierno de la República de Corea mantuvo un complicado sistema de tipos de cambio múltiples (Frank, Kim y Westphal; 1975). Además del tipo oficial, se aplicaron tipos diferenciados al fondo de contrapartida y a los certificados de pagos militares⁹ ¹⁰. La sobrevaluación del won coreano con arreglo a estos tipos tuvo uno de dos efectos: reducir la carga del gobierno (como en el caso del tipo aplicable al fondo de contrapartida) o aumentar sus ingresos (como en el caso del tipo aplicable a los certificados de pagos militares). El gobierno ajustó los tipos de cambio con renuencia cada cierto tiempo, cuando no podía resistir más la presión de los Estados Unidos.

El tipo de cambio sobrevaluado desestimulaba las importaciones. También contribuían a este efecto las restricciones cuantitativas que empleaba el Gobierno de la República de Corea para promover la industrialización sobre la base de la sustitución de importaciones. En los programas comerciales, publicados dos veces al año por el Ministerio de comercio e industria, se enumeraban tres tipos de bienes: i) artículos de libre importación; ii) artículos restringidos cuya importación requería la aprobación previa de los ministerios pertinentes, y iii) artículos prohibidos (Lee, 2001; pág. 459). Esta última categoría se refería a los artículos cuya producción nacional era suficiente para satisfacer toda la demanda interna. La categoría de artículos restringidos se refería a los bienes cuya producción nacional no podía satisfacer toda la demanda.

⁹ La ayuda exterior a menudo consistió en tener el derecho a importar de los Estados Unidos u otros países cierta cantidad de bienes en términos de dólares. El importador privado o el organismo gubernamental al que se asignaran estos derechos tenía que depositar la moneda coreana en el fondo de contrapartida administrado por el Banco de la República de Corea. El bajo tipo de conversión entre el won y el dólar en el fondo de contrapartida entrañaba una menor carga para el importador o el organismo gubernamental (Rhee, 2007, págs. 302-303).

¹⁰ Durante la guerra, las fuerzas militares estadounidenses y de otras procedencias necesitaban tener un medio de pago para los bienes y servicios locales que adquirirían. A fin de facilitar esto, el Gobierno de la República de Corea entregó anticipadamente al mando de las Naciones Unidas una gran cantidad de won, con el entendimiento de que los términos de reembolso en dólares se negociarían con posterioridad. En las negociaciones, el Gobierno de la República de Corea trató de mantener el tipo de cambio entre el won y el dólar a bajos niveles con objeto de potenciar al máximo su captación de dólares (Krueger, 1977).

El sistema de aranceles también estaba orientado a proteger la industria nacional. De 1945 a 1949, se impuso un arancel aduanero único del 10% a todos los artículos, a excepción de los bienes comprendidos dentro de la ayuda exterior. En 1950, el gobierno promulgó la Ley de aranceles aduaneros, en la que se impusieron distintos tipos arancelarios en función de si el artículo era o no de producción nacional y si se trataba o no de un producto terminado. Los tipos arancelarios eran generalmente elevados y oscilaban entre el 27,4% y el 66,5% en la segunda mitad de la década de 1950.

También se persiguió la promoción de las exportaciones, pero el objetivo principal no era promoverlas activamente, sino mitigar sus impedimentos. Ejemplo de ello es el sistema de depósito de divisas, que permitía a los exportadores depositar en el Banco de la República de Corea las divisas adquiridas por medio de las exportaciones y usarlas para pagar las importaciones o vender las divisas a otros importadores a tasas de mercado. No obstante, los subsidios directos a las exportaciones eran mínimos.

5. Políticas relativas a los mercados financieros

Según Jung-en Woo (1991, pág. 60), la República de Corea en la década de 1950 era un ejemplo de libro de texto de represión financiera. La tasa activa oficial de los bancos tenía un límite del 20%, cuando la tasa del mercado extrabancario era muy superior a ese nivel¹¹. Además, las reglamentaciones de las prioridades crediticias y del límite de crédito permitieron que el gobierno controlara los préstamos bancarios directamente (Kim, 1995, pág. 188).

En enero de 1954, se inauguró el Banco coreano de desarrollo (KDB, sigla en inglés) como entidad bancaria de propiedad exclusiva del gobierno. Su misión consistía en conceder créditos a largo plazo a industrias clave. Financió más del 70% del total de préstamos para adquisición de equipo y más del 10% del total de los préstamos para capital de operaciones emitidos por instituciones financieras (Joon-kyung Kim, 1993). Recaudaba fondos mediante empréstitos del programa de préstamos fiscales del gobierno (el 50% de los fondos en la década de 1950) y la emisión de bonos (37%).

La tasa de interés real se mantuvo negativa casi todo el tiempo debido a las bajas tasas oficiales y la elevada inflación, lo que desalentaba los ahorros y creaba una mayor demanda de crédito. Esta siempre fue superior a los ahorros a pesar de las reglamentaciones antes mencionadas y los bancos

¹¹ La tasa del mercado extrabancario era del 48% al 120% según Sang-cheol Lee (2001, pág. 463) y del 150% al 240% según Jung-en Woo (1991, pág. 61).

comerciales tenían que valerse del servicio de redescuento del banco central para colmar la brecha. Antes de 1957, casi la mitad de los préstamos bancarios fueron financiados de esta manera por el banco central (Woo, 1991, pág. 62).

La dependencia excesiva del servicio de redescuento del banco central generaba inevitablemente una inflación elevada. La masa monetaria creció aun más debido a los préstamos del banco central al gobierno con objeto de financiar servicios públicos esenciales, como los de defensa y policía. La inflación anual fluctuó entre el 20% y el 400% entre 1946 y 1957 (véase el cuadro II.1). La causa principal de la alta inflación era la falta de independencia operativa del banco central. Arthur Bloomfield, economista de la Reserva Federal de Nueva York, recomendó el establecimiento de un banco central independiente al estilo del Banco de la Reserva Federal. Sobre esta base, se promulgaron la ley por la que se creó el Banco de la República de Corea y la Ley bancaria en mayo de 1950. No obstante, la primera fracasó en su propósito de conceder plena independencia al banco central.

• Cuadro II.1 •
INFLACIÓN DE PRECIOS
(En porcentajes)

	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959
Precio a los productores	385,4	73,9	62,9	36,7	...	...	...	25,3	28,2	81,1	31,6	16,2	-6,2	2,6
Precio del consumidor	280,4	78,9	58,4	24,9	167,5	390,5	86,6	52,5	37,1	68,3	23,0	23,1	-3,5	3,2

Fuente: Banco de la República de Corea, *Monetary Policy in Korea*, 2005.

La implementación de la Ley bancaria se pospuso hasta agosto de 1954 debido al retraso en la privatización y recapitalización de los bancos. A partir de 1954, el gobierno hizo cinco intentos fallidos de vender sus acciones en bancos. Al fin pudo realizar la venta en febrero de 1957, solamente después de relajar las condiciones de elegibilidad para las licitaciones. Al final, cada *chaebol* llegó a tener su propio banco, lo que aceleró la concentración del poder económico (Pyung-joo Kim, 1995, pág. 190). El gobierno militar volvió a nacionalizar los bancos en 1961, poco después de tomar el poder.

6. Desempeño de las políticas económicas en los años cincuenta

A lo largo de toda la década de 1950, el Gobierno de la República de Corea mantuvo un tipo de cambio sobrevaluado, restringió las importaciones, reguló las tasas de interés y los préstamos bancarios y socavó la independencia del banco central. Estas intervenciones en el mercado crearon utilidades económicas que representaron del 16% al 19% del PNB según

Nak-nyeon Kim (1999). De estas, las resultantes de los controles cambiarios representaron del 11% al 15% del PNB y las resultantes de la represión financiera, del 3% al 8% del PNB.

Se plantea la interrogante de hasta qué punto estas utilidades se dedicaron a actividades productivas. Sang-oh Choi (2005) observa que las utilidades se distribuyeron principalmente entre quienes les darían un uso productivo y que estimularon la reconstrucción económica en aquel momento. El autor cita el caso de la industria hiladora de algodón, que perdió el 66% de sus instalaciones durante la guerra, pero se recuperó poco después e incluso llegó a una sobrecapitalización en la segunda mitad de 1956. Younghoon Rhee (2007) asevera además que el gobierno mantuvo cierto grado de coherencia y normas éticas en la distribución de dólares obtenidos de la ayuda exterior y los pagos militares adelantados a civiles. De hecho, la producción real aumentó en un 3,8% anualmente en 1953-1960. Este índice representa aproximadamente la mitad del alcanzado en la década de 1960 y años posteriores, pero nadie lo calificaría de “estancamiento”.

Contrariamente a estos puntos de vista, algunos autores consideran que las políticas del gobierno en aquella época alentaban las actividades lucrativas de suma negativa en lugar de actividades productivas de suma positiva, con lo que la economía coreana tuvo un rendimiento muy inferior al de su potencial de crecimiento. Jones y SaKong (1980, págs. 270-274) describen el rápido crecimiento de los *chaebol* después de la liberación y afirman que las fuentes principales de acumulación fueron: i) la asignación no competitiva de los contingentes de importación y las licencias de importación; ii) la adquisición a precios de ganga de antiguas propiedades japonesas; iii) la asignación selectiva de los fondos y materiales de ayuda; iv) el acceso privilegiado a préstamos bancarios baratos, y v) la concesión no competitiva de los contratos del gobierno y del ejército estadounidense para actividades de reconstrucción. Para tener éxito como empresario, era preciso cultivar estrechos lazos con los políticos y devolverles sus favores con dinero en efectivo (Woo, 1991, págs. 65-69).

Por plausible que sea cada uno de estos puntos de vista divergentes, no se puede hacer ningún juicio cuantitativo a este respecto. Para concluir esta sección, se examinarán los cambios de políticas adoptados en 1957. A mediados de los años cincuenta, recibió un amplio apoyo dentro de los Estados Unidos la opinión de que la mejor manera de ganar la guerra contra el comunismo consistiría en promover el crecimiento económico de los aliados de ese país. El Gobierno de los Estados Unidos separó

posteriormente la ayuda militar de la ayuda económica y empezó a reducir la primera al mismo tiempo que aumentaba la segunda. Además, redujo las transferencias sin contrapartida y estableció en su lugar el Fondo de préstamos para el desarrollo. La ayuda estadounidense a la República de Corea alcanzó su máximo nivel en 1957 y disminuyó rápidamente a partir de entonces. Al mismo tiempo, el Gobierno de los Estados Unidos presionó a los coreanos para que adoptaran el Programa de estabilización financiera (1957-1960) a fin de eliminar los grandes déficits presupuestarios y limitar la rápida expansión monetaria. A diferencia de esfuerzos anteriores, la estabilización prevista en este programa se basó en un marco sistemático en el que se trazaban metas anuales para el crecimiento de la categoría M1 y planes mensuales y trimestrales de implementación. Esto proporcionó a los funcionarios coreanos la primera oportunidad de aprender las técnicas necesarias para controlar la masa monetaria (Kim, 1995, pág. 187).

B. Promoción de las exportaciones e industrialización impulsada por el gobierno, 1960-1979

Park Chung-hee, que llegó al poder en 1961 por un golpe militar, adoptó una estrategia de crecimiento impulsada por el gobierno con miras a construir la base industrial de la República de Corea. La estrategia se basaba en la promoción de las exportaciones y de las industrias pesada y química. Con este fin, se mantuvo la represión financiera y se restringieron las importaciones. A continuación se exploran diversos aspectos de la estrategia de crecimiento en las décadas de 1960 y 1970.

1. Promoción de las exportaciones

Como nuevo presidente, Park proclamó que el desarrollo económico sería el objetivo central de su administración (Cho, 1991, págs. 175-177). Junto con sus ayudantes, comprendió la importancia del éxito económico para legitimar su toma del poder por la fuerza. Su orientación económica era muy distante del modelo de economía de libre mercado y se cometieron muchos errores¹². Con todo, su administración consiguió adoptar la promoción activa de las exportaciones y luego esto resultó ser la razón más importante de su éxito.

¹² Abandonaron el Programa de estabilización financiera y adoptaron políticas fiscales y monetarias expansionistas en los dos primeros años del primer Plan quinquenal de desarrollo económico (1962-1966). Llevaron a cabo una reforma monetaria en mayo de 1962 con objeto de movilizar el capital nacional inactivo en manos de los hogares, pero esta reforma no logró hacer que los fondos fluyeran. La nueva administración intentó además hacer inversiones derrochadoras y poco realistas en la producción nacional de automóviles y televisores en colores, pero abandonó el proyecto poco después.

Inicialmente, se buscó la promoción de las exportaciones en respuesta al rápido agotamiento de las reservas de divisas (Lee, 2005, pág. 394). Las reservas empezaron a disminuir en marzo de 1962 debido a un voluminoso reembolso de préstamos comerciales a corto plazo obtenidos en 1961 y 1962 para financiar el primer Plan quinquenal de desarrollo económico (1962-1966)¹³. Ante el espectro de una crisis cambiaria, el gobierno introdujo diversas medidas. En enero de 1963, se implantó el sistema de vinculación de las exportaciones con las importaciones a fin de dar a los exportadores el derecho a importar productos extranjeros por un monto igual a la totalidad de sus exportaciones.

Entretanto, las exportaciones empezaron a crecer rápidamente después de las dos rondas de devaluación que tuvieron lugar en febrero y octubre de 1960¹⁴. Empezaron con un crecimiento del 66% en 1960 y luego aumentaron en un 43% cada año hasta 1964. Basado en este éxito, el gobierno empezó a realizar esfuerzos más serios para promover las exportaciones en 1964-1965. En primer lugar, en mayo de 1964 se anunció un nuevo régimen cambiario. Varios tipos fijos se consolidaron en un tipo variable único y el won fue devaluado en casi la mitad, de 130 a 255 won por dólar. El tipo de cambio real se ha mantenido desde entonces a un nivel competitivo y estable. En el gráfico II.1 se muestra el tipo de cambio real entre el won y el dólar y el tipo de cambio efectivo real del won a lo largo de las últimas décadas y se compara con el desempeño del dólar.

Al mismo tiempo, el gobierno eliminó gradualmente distintos subsidios ad hoc a las exportaciones y el sistema de vinculación de las exportaciones con las importaciones y estableció un mecanismo amplio y coherente para incentivar aquellas (Kim, 1994, pág. 322; Ahn y Kim 1995, pág. 324). Las medidas clave fueron: i) créditos a la exportación que se concedieron automáticamente a los exportadores que presentaron letras de crédito, y ii) exenciones arancelarias sobre las importaciones de insumos intermedios¹⁵.

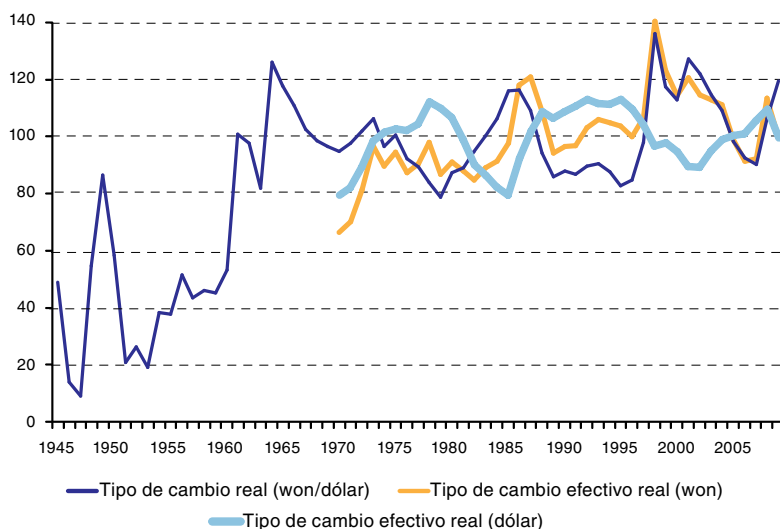
¹³ La reserva se redujo en la mitad (de 205 a 107 millones de dólares) en nueve meses entre diciembre de 1961 y septiembre de 1962.

¹⁴ El Gobierno de la República de Corea aceptó a regañadientes estas devaluaciones según lo acordado con el Gobierno de los Estados Unidos. Véase en el capítulo 4 un examen más detallado sobre las políticas de promoción de las exportaciones en la década de 1960.

¹⁵ Entre otras medidas encaminadas a la promoción de las exportaciones figuraban: i) exenciones fiscales indirectas sobre insumos intermedios y exportaciones; ii) exenciones fiscales directas sobre los exportadores (abolidas en 1973); iii) margen de desperdicio para las importaciones de materias primas; iv) inscripción como importador condicionada al rendimiento de las exportaciones; v) concesión de exenciones arancelarias y desgravaciones fiscales indirectas a proveedores nacionales de los exportadores, y vi) amortización acelerada del capital fijo en las principales industrias exportadoras.

Tuvieron particular importancia los créditos a la exportación, cuya participación en el total de los créditos bancarios aumentó del 4,5% en 1961-1965 al 7,6% en 1966-1972, y luego al 13,3% en 1973-1981 (véase el cuadro II.2). La tasa de interés aplicable a los créditos a la exportación se mantuvo a niveles bajos y la brecha con la tasa de interés general alcanzó 17 puntos porcentuales durante el período de altas tasas de interés de 1966 a 1972.

• Gráfico II.1 •
MOVIMIENTO DE LOS TIPOS DE CAMBIO REAL, 1945-2009^a
 (100=promedio del período 1970-2009)



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "OCDE Stat Extracts" [en línea] <http://stats.OECD.org>.
^a El aumento del tipo de cambio indica una disminución en el valor de la moneda nacional.

• Cuadro II.2 •
CRÉDITOS A LA EXPORTACIÓN EMITIDOS POR LOS BANCOS
 (En porcentajes)

	1961-1965	1966-1972	1973-1981	1982-1986	1987-1991	1992-2001	2002-2008
Proporción del crédito bancario total correspondiente a los créditos a la exportación	4,5	7,6	13,3	10,2	3,1	2,0	1,5
Tasa de interés sobre los créditos a la exportación (A)	9,3	6,1	9,7	10,0	10-11		
Tasa de interés general (B)	18,2	23,2	17,3	10-11,5	10-13		
(B-A)	8,9	17,1	7,6	0-1,5	0-2,0		

Fuente: Joon-kyung Kim, "Improving the funding of policy loans", *National Budget and Policy Objectives*, Research Monograph, Nº 93-03, Daehee Song (ed.), Seúl, Instituto coreano de desarrollo, 1993, cuadro 4-3: Banco de la República de Corea "Economic Statistics System" [en línea] <http://ecos.bok.or.kr>.

Estos incentivos se vieron potenciados por medidas administrativas. En primer lugar, se estableció una meta respecto de las exportaciones totales de cada año mediante la suma de las previsiones de exportación de empresas

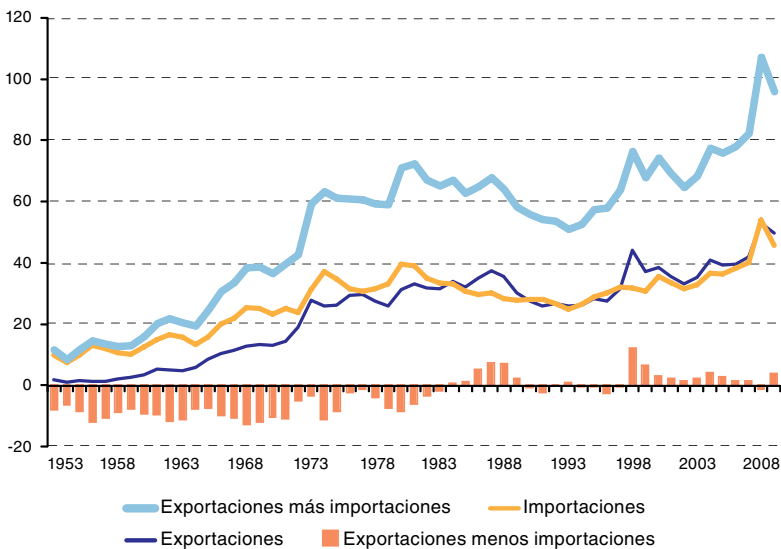
individuales. Esta práctica a menudo recibía el nombre de “establecimiento de metas de exportación”. En segundo lugar, se celebraron reuniones mensuales de promoción de las exportaciones, en las que funcionarios del gobierno y representantes del sector empresarial monitoreaban el desempeño de las exportaciones, lo comparaban con las metas de exportación, identificaban problemas y buscaban soluciones. El propio Presidente dirigía las reuniones. En tercer lugar, se fundaron la Asociación de comerciantes de la República de Corea y la Asociación coreana de promoción del comercio y las inversiones (KOTRA, sigla en inglés). La KOTRA se encargaba de la creación de redes en el extranjero, contribuía a las actividades de mercadotecnia de las empresas nacionales y recolectaba información relacionada con los mercados.

Las exportaciones como proporción del PIB aumentaron del 5% en 1963 al 28% en 1973 (véase el gráfico II.2). Es sabido que el comercio internacional trae múltiples beneficios¹⁶. Lo que cabe preguntarse es si los distintos planes instituidos a mediados de la década de 1960 realmente contribuyeron a la promoción de las exportaciones. Kwang Suk Kim (1994, pág. 326) señala que esos planes no aportaron grandes ganancias financieras a los exportadores. Incluso antes de la reforma de los tipos de cambio, los ingresos en divisas de los exportadores se podían convertir en la moneda nacional a precios de mercado mediante el sistema de depósito de divisas. En consecuencia, la devaluación del won no hizo que aumentaran repentinamente las ganancias de los exportadores. El monto total de los distintos subsidios a exportadores individuales también fue similar en las décadas de 1950 y 1960. Jones y SaKong (1980, pág. 96) proponen otras razones que podrían explicar el rápido crecimiento de las exportaciones. Según ellos, “es probable que la causa más importante del cambio fuera la disminución de las fuentes alternativas de ingreso empresarial de mayor rendimiento. Si una empresa puede obtener un 100% de utilidades en pocos meses con muy poco riesgo, gracias a un acceso privilegiado a las divisas, no tiene mucho sentido que dedique sus esfuerzos a la difícil y complicada tarea de explorar los mercados de exportación y establecer combinaciones de productos que sean competitivas a nivel internacional. La reforma

¹⁶ En primer lugar, el comercio internacional potencia la división del trabajo a medida que los países se especializan en las esferas en que poseen ventajas competitivas. En segundo lugar, la integración de los mercados permite que los productores y consumidores se beneficien plenamente de las economías de escala. En tercer lugar, el aumento de la presión competitiva hace que los productores reduzcan las ineficiencias e inviertan en bienes de capital e innovación con miras a aumentar la productividad (OCDE, 2007, págs. 6-7). Además, los exportadores de países en desarrollo pueden adquirir conocimientos sobre el desarrollo de productos, la manufactura, la comercialización y otras prácticas modernas en países avanzados (Lee, 2001, págs. 493-495). Los conocimientos adquiridos se diseminan posteriormente por otras partes de la economía, lo que produce externalidades positivas.

cambiaria eliminó las fuentes de utilidades de suma negativa, redujo los costos adicionales e hizo que los buscadores de rentabilidad se dedicaran a actividades productivas de suma positiva”. Los autores señalan además que otros factores, como la disminución de la variabilidad de los tipos de cambio y el compromiso con el crecimiento asumido por un gobierno políticamente estable, deben haber desempeñado un papel importante en la creación de un clima de negocios favorable.

• Gráfico II.2 •
EXPORTACIONES E IMPORTACIONES, 1953-2009
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Banco de la República de Corea "Economic Statistics System" [en línea] <http://ecos.bok.or.kr>.

2. Industrialización impulsada por el gobierno

La “industrialización” fue el tema central de los planes económicos quinquenales que comenzaron en 1962. En la versión inicial del primer plan (1962-1966) se asignó el 34% de la inversión bruta las industrias minera y manufacturera (Lee, 1986, págs. 777-778). En la versión revisada (1964) se declaró la ambición del Gobierno de la República de Corea de modernizar el sector industrial y aumentar su competitividad internacional mediante la rápida expansión de industrias clave (cemento, fertilizantes, maquinaria industrial, refinación de petróleo y otras), el fomento de las industrias conexas y la promoción de nuevas industrias de exportación y de sustitución de las importaciones.

En el segundo plan (1967-1971) se hizo hincapié en las industrias pesada y química, incluidas las de siderurgia, maquinaria y petroquímica. En el caso del acero, se promulgó la Ley de promoción de la industria siderúrgica en 1969, con objeto de apoyar la construcción de una acería integrada de hierro y acero a gran escala y otros tipos de acerías mediante la concesión de desgravaciones fiscales (Lee, 1986, pág. 786). En otras industrias, se promulgaron leyes similares, como la Ley de promoción de la industria de maquinaria (1967), la Ley de promoción de la industria de construcción naval (1967), la Ley de modernización de la industria textil (1967), la Ley de promoción de la industria electrónica (1969), la Ley de promoción de la industria petroquímica (1970) y la Ley de empresas productoras de metales no ferrosos (1971), cuyo objetivo fue ofrecer incentivos financieros y fiscales a estas industrias (Kim y Kim, 1995, pág. 49). Para el gobierno revistió particular importancia la construcción de un complejo petroquímico y una acería integrada de hierro y acero. Ambos proyectos tuvieron que basarse casi por completo en tecnología y capitales extranjeros y tropezaron con muchas dificultades al principio. La construcción comenzó, respectivamente, en 1969 y 1970, después de varios años de lucha.

El gobierno también hizo esfuerzos considerables por aliviar las deficiencias en la infraestructura económica. A partir de 1962 se realizaron proyectos de desarrollo de la energía eléctrica y el suministro de electricidad llegó a ser superior a la demanda a mediados de los años sesenta. En cuanto a la construcción de carreteras, también se consiguió superar las dificultades del transporte con la terminación de importantes autopistas. Las autovías de Seúl a Incheon, Seúl a Busan y de Honam fueron inauguradas en 1968, 1970 y 1973, respectivamente.

En 1973 dio inicio una campaña a gran escala en relación con las industrias pesada y química. El 1 de enero, Park Chung-hee afirmó en su rueda de prensa de año nuevo que “el gobierno anuncia[ba] un proyecto encaminado a promover las industrias pesada y química. Para alcanzar la meta de exportaciones anuales por 10.000 millones de dólares hacia principios de la década de 1980, la participación de las industrias pesada y química en las exportaciones totales se debería elevar muy por encima del 50%. A partir de ahora el gobierno acelerará la promoción de las industrias pesada y química, como la siderúrgica, la de construcción naval y la petroquímica, con lo que se aumentarán sus exportaciones” (Park, 2005, pág. 406). Poco después se organizó el Comité de la campaña de las industrias pesada y química, que presentó en junio el plan correspondiente. Se trazaron las metas de alcanzar

un ingreso per cápita de 1.000 dólares y exportaciones anuales por 10.000 millones de dólares. Mediante la profundización industrial y la mejora de la combinación de exportaciones, debía aumentarse la participación de las industrias pesada y química en la producción industrial total del 35% al 51% entre 1972 y 1981, y su participación en las exportaciones totales, del 27% al 65%. A este efecto, se seleccionaron seis industrias estratégicas: la siderúrgica, la de metales no ferrosos, la de maquinaria, la de construcción naval, la de productos electrónicos y la de ingeniería química. El plan experimentó algunas revisiones en el cuarto Plan económico quinquenal (1977-1981) que se preparó después de la primera crisis del petróleo pero, en su mayor parte, se aplicó con gran coherencia hasta que se implementó el Programa integral de estabilización económica en abril de 1979.

Se han sugerido varias razones para la adopción de la campaña de las industrias pesada y química (Ahn y Kim, 1995, pág. 329). En primer lugar, el gobierno sintió la necesidad apremiante de fortalecer su capacidad de autodefensa mediante la creación de una industria de la defensa. Las preocupaciones sobre la seguridad nacional fueron en aumento a medida que aumentaba la frecuencia de las provocaciones militares de la República Popular Democrática de Corea hacia finales de la década de 1960. Además, el Gobierno de los Estados Unidos anunció en 1968 que sus efectivos terrestres serían retirados gradualmente de Corea en 1971-1975. En segundo lugar, se consideraba necesario modernizar la estructura industrial y buscar nuevas industrias de exportación con objeto de mantener una ventaja bien definida sobre los países de nueva industrialización. Los encargados de la formulación de políticas consideraron que las industrias pesada y química proporcionarían nuevas fuentes de crecimiento.

El apoyo del gobierno a las industrias pesada y química asumió varias formas: i) conceder créditos a largo plazo e incentivos fiscales a industrias selectas; ii) establecer y ampliar las escuelas vocacionales y centros de formación para formar mano de obra cualificada, y ii) crear instituciones de investigación financiadas por el gobierno para que realizaran actividades de investigación y desarrollo en aras del bien público (Kim, 1994, págs. 347-348; Ahn y Kim, 1995, pág. 330).

De todo esto, quizás lo más importante fueron los programas de crédito. Al controlar el sector financiero, el gobierno podía conceder inmensas cantidades de créditos dirigidos con bajas tasas de interés y compartir el riesgo de inversión con las empresas privadas. El fondo nacional de inversión, establecido en 1974, desempeñó un papel importante a este respecto.

Se exigió que los bancos, aseguradoras y fondos públicos prestaran una parte de sus recursos al fondo nacional de inversión¹⁷. A su vez, el Fondo prestaba estos recursos a instituciones financieras a bajas tasas de interés (cinco puntos porcentuales por debajo de las tasas aplicables al total de los créditos bancarios generales a largo plazo en promedio antes de 1982) durante períodos muy largos (de ocho a diez años en algunos casos). En 1974-1991, el 80% de los préstamos se asignaron a bancos especializados (incluidos los bancos de desarrollo), el 17% a los bancos comerciales y el 3% a los bancos regionales. En 1974-1981, el 62% de los préstamos del Fondo se asignaron al KDB, y al Fondo le correspondió el 57% del total de préstamos para adquisición de equipo concedidos por instituciones financieras. Esta proporción llegó al 70% a finales de la década de 1970, cuando se construían grandes complejos industriales en distintas partes del país¹⁸.

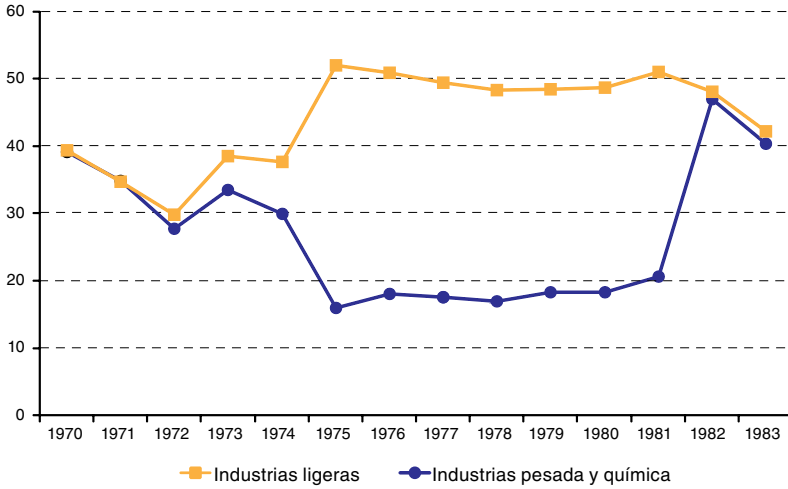
Además de los créditos dirigidos, se ofrecieron diversos incentivos fiscales a las industrias pesada y química. Tae-won Kwack (1985) estimó que los tipos impositivos marginales efectivos de estas industrias fueron entre 30 y 35 puntos porcentuales más bajos que los de las industrias ligeras durante la fase principal de la campaña de las industrias pesada y química (véase el gráfico II.3).

También fueron dignas de señalar las actividades de investigación y desarrollo en el sector público. El total de gastos público y privado en investigación y desarrollo se mantuvo inferior al 0,5% del PIB a lo largo de toda la década de 1970, muy por debajo del nivel actual de alrededor del 3% (véase el gráfico II.4). El sector público desempeñó un papel principal durante esos años, pues le correspondió del 50% al 70% de los gastos totales en investigación y desarrollo. El gobierno creó muchas instituciones de investigación cuya misión consistía en importar tecnologías extranjeras avanzadas, modificarlas teniendo en cuenta las necesidades locales y disseminar los resultados.

¹⁷ Para emitir préstamos al fondo nacional de inversión, los bancos designaron del 10% al 30% del aumento de depósitos, las empresas de seguros, del 40% al 50% del total de primas cobradas, y los fondos públicos (como los fondos de pensiones de maestros y funcionarios públicos), el 90% de su dinero inactivo. En 1974-1979, a estas fuentes les correspondió, respectivamente, el 74%, 14% y 12% de la financiación del Fondo (Kim, 1993, págs. 162-163).

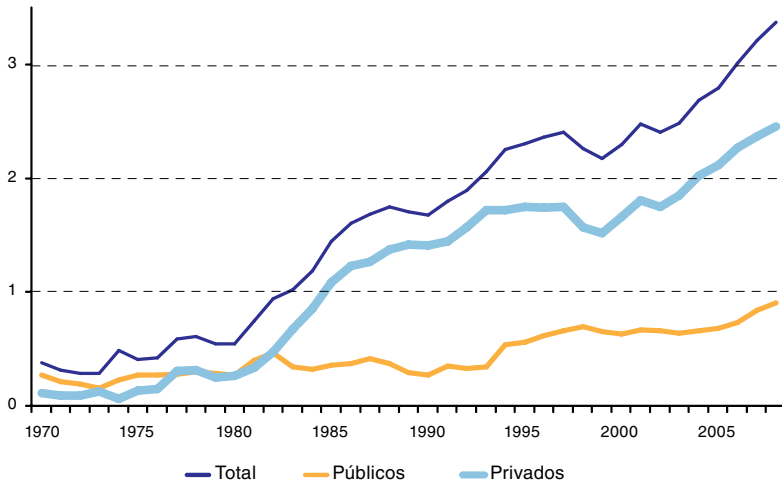
¹⁸ En 1982, se abolieron los subsidios a los intereses sobre préstamos para políticas. Al mismo tiempo, empezó a disminuir la proporción correspondiente al KDB en el reciclaje de los préstamos del fondo nacional de inversión, en tanto empezaron a aumentar las proporciones correspondientes al Banco de Exportación e Importación y otros bancos especializados.

• Gráfico II.3 •
TIPOS IMPOSITIVOS MARGINALES EFECTIVOS SOBRE LA RENTA DE LAS SOCIEDADES
 (En porcentajes)



Fuente: Tae-won Kwack, *Depreciation Allowance and Capital Income Taxation*, Seúl, Instituto coreano de desarrollo, 1985, citado en Jungho Yoo, "The effect of heavy and chemical industry policy of the 1970s on the capital efficiency and export competitiveness of Korean manufacturing industries", *Korea Development Review*, vol. 13, N° 1, 1991.

• Gráfico II.4 •
TENDENCIA DE LOS GASTOS DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Oficina Nacional de Estadística de Corea [en línea] <http://www.kosis.kr>.

Yeong-koo Park (2005) resume de la siguiente forma las características de la campaña de las industrias pesada y química. En primer lugar, la campaña tenía una clara orientación hacia las exportaciones, pues iba más allá de la industrialización basada en la sustitución de las importaciones. Su objetivo principal, como afirmó el Presidente Park en su rueda de prensa de año nuevo, era aumentar las exportaciones anuales totales hasta 10.000 millones de dólares. Esa orientación a las exportaciones hizo que las empresas nacionales se vieran expuestas a la competencia internacional, lo que las obligó a aumentar constantemente la productividad.

En segundo lugar, el gobierno estuvo a la cabeza de la campaña pero dejó su aplicación efectiva al sector privado. En la mayoría de los casos, el gobierno limitó su papel a proporcionar incentivos financieros y fiscales a grandes empresas privadas, como Samsung y Hyundai, y se abstuvo de la participación directa en la producción industrial. Esto distinguió la estrategia de la República de Corea de la de otros países en desarrollo en esa época¹⁹.

En tercer lugar, la campaña de las industrias pesada y química tomó en plena consideración las condiciones de la demanda y las limitaciones del presupuesto oficial. Se concedió prioridad a la manufactura de productos elaborados y luego se pasó a los escalones siguientes, de insumos intermedios y materias primas. Incluso en el caso de la industria de la defensa, el 80% de la capacidad se asignó a la producción de bienes de uso civil a fin de aprovechar al máximo la utilización de la capacidad. En el plan de la campaña de las industrias pesada y química se especificaron los requisitos de financiación de cada proyecto y se tuvo cuidado de no exceder el límite presupuestario.

No obstante, la campaña de las industrias pesada y química no siempre se planificó ni se implementó cuidadosamente. Yung Bong Kim (2003) observa que “dada la premura con que se preparó el plan de la campaña de las industrias pesada y química, es muy improbable que se hayan evaluado minuciosamente los beneficios económicos de cada proyecto de inversión”. En la implementación del plan, “las metas detalladas y las modalidades concretas de cada proyecto a menudo se determinaban por medio de tratos entre políticos, burócratas y empresarios, y los burócratas seleccionaban las empresas que se beneficiarían con los proyectos”. Si esta observación es cierta, seguramente hubo no pocas ineficiencias en la implementación del plan.

¹⁹ Desde 1973, el gobierno de la provincia china de Taiwán también hizo hincapié en la promoción de tres industrias pesadas y químicas: la siderúrgica, la petroquímica y la de construcción naval. Sin embargo, a diferencia de la República de Corea, las empresas estatales desempeñaron el papel principal en la implementación.

Distintos autores han expresado distintos puntos de vista sobre el éxito o fracaso de la campaña de las industrias pesada y química. Por una parte están los que creen que fue más bien un fracaso. En realidad, la campaña de las industrias pesada y química produjo sobrecapitalización. En 1975-1980, la utilización de la capacidad en maquinaria, instrumentos eléctricos y equipo de transporte se encontraba alrededor del 50%, muy por debajo de la media de más del 70% en la producción manufacturera total (véase el cuadro II.3). Esto indica la existencia de ineficiencias en la asignación de recursos. Jungho Yoo (1991) demuestra que las industrias pesada y química exhibían una eficiencia del capital muy baja en comparación con las industrias ligeras y afirman que la campaña supuso un retraso en el aumento de la producción en general. Jong-Wha Lee (1996) no encuentra ninguna correlación entre las políticas industriales, como los incentivos fiscales y subsidios al crédito, y el aumento de la productividad total de los factores en los sectores promovidos. Además, el mismo autor demuestra que la protección del comercio redujo las tasas de aumento de la productividad del trabajo y la productividad total de los factores.

• Cuadro II.3 •
UTILIZACIÓN DE CAPACIDAD EN EL SECTOR MANUFACTURERO
 (En porcentajes)

	1975	1977	1979	1980
Producción manufacturera total	70,1	81,5	81,9	71,8
Siderurgia	67,1	80,2	81,1	74,8
Metales no ferrosos	67,1	85,0	69,6	62,0
Maquinaria	52,2	66,9	60,1	42,3
Instrumentos eléctricos	62,6	71,8	69,4	58,6
Equipo de transporte	42,0	37,6	35,3	44,0
Textiles	70,8	58,9	82,8	79,1
Madera y productos madereros	74,7	94,3	84,3	52,6
Papel e impresión	84,7	96,5	93,2	57,2

Fuente: Young-Sun Lee, "Promoting heavy and chemical industries and transforming the industrial structure (1975-1979)", *Forty-year History of the Korean Economic Policy*, Seúl, Federación de Industrias Coreanas, 1986.

La campaña de las industrias pesada y química también ha sido criticada por su efecto negativo sobre otros aspectos de la economía nacional. El gran volumen de préstamos en el marco de políticas condujo a la acumulación perniciosa de deudas por las empresas. En su calidad de vehículos para la campaña de las industrias pesada y química, los *chaebol* aumentaron aun más su poder económico. La excesiva expansión monetaria produjo inflación crónica. Lo que es más importante, la represión financiera obstruyó el desarrollo de un sector financiero competitivo y aumentó la ineficiencia en la intermediación financiera.

Por otra parte, algunos autores aducen que la campaña de las industrias pesada y química debería evaluarse desde la perspectiva de una ventaja comparativa dinámica²⁰. Según ellos, la República de Corea pudo aprovechar al máximo las “tres bajas” de mediados de la década de 1980 gracias a la base industrial creada durante la campaña, lo que dio la oportunidad de profundizar las estructuras industriales y mejorar la combinación de exportaciones²¹.

Resulta difícil evaluar el impacto de la campaña de las industrias pesada y química en el sendero de crecimiento de la República de Corea debido a limitaciones en cuanto a la capacidad de crear definiciones contrafácticas. Con todo, las comparaciones internacionales dan algunas ideas. Después de examinar los distintos caminos que emprendieron los países de Asia oriental y sudoriental (China, Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), Indonesia, Malasia, provincia china de Taiwán, República de Corea, Singapur y Tailandia), Radelet, Sachs y Lee (1997) concluyeron que “si bien la promoción de la industria pesada puede haber sido beneficiosa en algunos casos identificables, está claro que no fue el denominador común que explica el rápido crecimiento en toda Asia oriental y sudoriental. En lugar de ello, el denominador común fue la exportación de manufacturas, respaldada por un régimen que se puede describir acertadamente como un libre comercio para los exportadores. Las experiencias diversas de los países de Asia oriental y sudoriental indican que tanto la apertura del mercado como un enfoque más intervencionista que compense otras distorsiones pueden dar resultado, siempre que los fabricantes superen la “prueba ácida” de operar en los mercados mundiales, tanto en lo que respecta a insumos de importación como a las exportaciones. La estrategia exitosa de política industrial aplicada por Asia oriental consistió en respaldar la exportación de manufacturas intensivas en mano de obra, no las industrias pesadas intensivas en capital”.

Desde esta perspectiva, el desempeño favorable de la República de Corea en cuanto al crecimiento se debió a la orientación a las exportaciones, asumida desde la década de 1960, y no a la propia campaña de las industrias pesada y química. Por supuesto, al no existir pruebas definitivas a favor ni en contra de la eficacia de esta campaña, el debate continuará.

²⁰ Véase en Pack y Saggi (2006) el análisis sobre la ventaja comparativa dinámica y su crítica de este concepto.

²¹ La “tres bajas” se refieren a los bajos precios del petróleo, las bajas tasas de interés internacionales y el bajo valor del dólar (que el won seguía muy de cerca) frente al yen japonés.

3. Liberalización de las importaciones

El gobierno promovió las exportaciones pero mantuvo restricciones sobre las importaciones a fin de contener los déficits en cuenta corriente y proteger las industrias nacionales. Los tipos arancelarios empezaron a disminuir lentamente a principios de la década de 1970, pero sus niveles se mantuvieron muy elevados hasta principios de la década de 1980 (véase el cuadro II.4).

• Cuadro II.4 •
TIPOS ARANCELARIOS, 1957-1984
 (En porcentajes)

	1957	1962	1968	1973	1977	1979	1984
Arancel simple medio ^a	30,2	39,9	39,1	31,5	29,7	24,8	21,9
Arancel general ^b	35,4	49,5	56,7	48,1	41,3	34,4	26,7
Arancel total ^c	35,4	49,6	58,9	48,2	41,3	34,4	26,7
Valor inverso al arancel total ^d	73,9	66,8	62,9	67,5	70,8	74,4	78,9

Fuente: Kwang Suk Kim, *The Economic Effect of Import Liberalization and the Industrial Adjustment Policies*, Seúl, Instituto coreano de desarrollo, 1988, cuadros 1 y 5.

Nota: Los espacios sombreados indican los períodos en que aumentaron los tipos arancelarios.

^a Promedio simple de los tipos arancelarios oficiales.

^b Promedio ponderado de los tipos arancelarios oficiales, con la producción de 1975 como factor de ponderación.

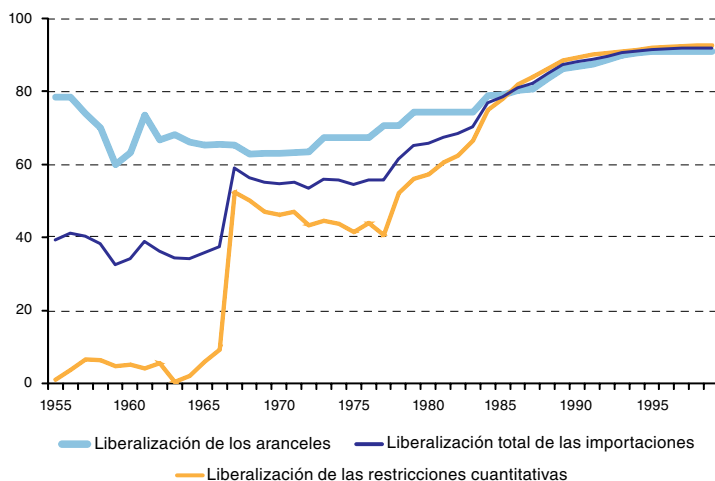
^c Arancel general más arancel especial e impuestos sobre la compraventa de divisas.

^d = $1 / (1 + \text{arancel total})$.

Por otra parte, las restricciones cuantitativas se redujeron significativamente. El sistema anterior de listas positivas en virtud del cual el Ministerio de comercio e industria designaba los artículos de libre importación, restringidos o prohibidos se convirtió en un sistema de listas negativas en julio de 1967. En el nuevo sistema, solo se identificaban los artículos restringidos y prohibidos, y todos los demás se podían importar sin restricción. En el gráfico II.5, la 'liberalización de las restricciones cuantitativas' se define como el número de artículos de libre importación dividido entre el total de artículos. Esta proporción dio un salto del 9,3% en 1966 al 52,4% en 1967.

Sin embargo, entre 1968 y 1977 se reforzaron las restricciones cuantitativas, y el total de importaciones liberalizadas se mantuvo alrededor del 55%. En comparación con el Japón y la provincia china de Taiwán, que ya habían elevado el coeficiente de liberalización por encima del 90% a mediados de las décadas de 1960 y 1970, respectivamente, este proceso avanzó con mucha lentitud en la República de Corea (Lee, 1986, pág. 812). Las restricciones cuantitativas estaban encaminadas principalmente a proteger los sectores nacionales de las industrias pesada y química y la agricultura (Yoo, 1991, pág. 70). Era casi imposible importar los artículos correspondientes a estos sectores protegidos.

• Gráfico II.5 •
TENDENCIA EN LA LIBERALIZACIÓN DE LAS IMPORTACIONES, 1955-1999^a
 (En porcentajes)



Fuente: Kwang Suk Kim, *The Economic Effect of Import Liberalization and the Industrial Adjustment Policies*, Seúl, Instituto coreano de desarrollo, 1988, cuadro 5; Kwang Suk Kim, *Korea's Industrial and Trade Policies*, Seúl, Instituto para la Economía Internacional, 2001, cuadro 1.

^a La 'liberalización de los aranceles' se refiere al valor inverso al arancel total, según se define en el cuadro II.4. La 'liberalización de las restricciones cuantitativas' se refiere al número de artículos de libre importación dividido entre el total de artículos. La 'liberalización total de las importaciones' es el promedio entre estos dos coeficientes. Las restricciones cuantitativas incluyen las impuestos no solamente por el Ministerio de comercio e industria, sino por otros ministerios.

La liberalización de las importaciones tuvo un nuevo inicio en 1978 con el anuncio de tres listas separadas de liberalización. Quedó postergada una vez más debido a la segunda crisis del petróleo que tuvo lugar en 1979, pero continuó después de 1980. Alcanzó su pleno impulso en 1984 cuando se restableció el equilibrio de la balanza de pagos.

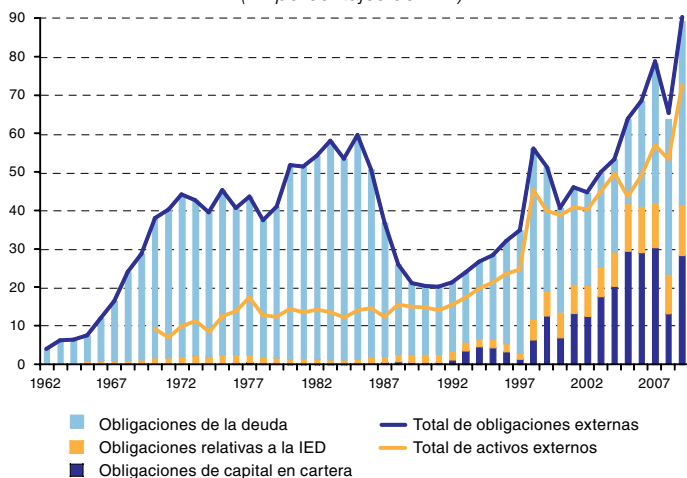
4. Gran aumento de la deuda externa

También se buscó la apertura de las cuentas de capital. No obstante, en la medida en que su objetivo era estimular la entrada de capital extranjero para colmar la brecha existente en el ahorro interno, la liberalización siguió siendo selectiva y parcial. En enero de 1960, se promulgó la Ley de estímulo a las entradas de capital extranjero, pero no consiguió su propósito de atraer mucho capital. En julio de 1962, la nueva administración promulgó la Ley de garantías de pago de la deuda externa, en la que se disponían las garantías aplicables a los préstamos tanto públicos como privados. En agosto de 1966, estas dos legislaciones se consolidaron para crear la Ley de entradas de capital extranjero (Kim 1995, pág. 199). Al mismo tiempo, el gobierno llegó a un acuerdo con el Japón para normalizar sus relaciones diplomáticas

a cambio de pagos de reparación por 500 millones de dólares y préstamos comerciales por 300 millones de dólares (Woo, 1991, págs. 85-87)²².

Todos estos esfuerzos dieron lugar a un crecimiento embriagador de la deuda externa. El acceso a las garantías estatales se consideraba un privilegio y todas las empresas privadas querían su parte, independientemente de la viabilidad de sus planes empresariales. La gran brecha existente entre las tasas de interés nacionales y exteriores debido a la reforma de las tasas de interés en 1965 también estimuló los préstamos del exterior. En el gráfico II.6 se muestra que las obligaciones externas no liquidadas, que empezaron en un 4% del PIB en 1962, rondaron el 40% en la década de 1970 y crecieron aun más hasta el 50% o 60% a principios de la década de 1980. Este coeficiente se redujo hasta cerca del 20% solamente después que la cuenta corriente experimentara grandes superávits en la segunda mitad de la década de 1980 debido a las “tres bajas”²³.

• Gráfico II.6 •
ACTIVOS Y OBLIGACIONES EXTERNAS SIN LIQUIDAR, 1962-2009
(En porcentajes del PIB)



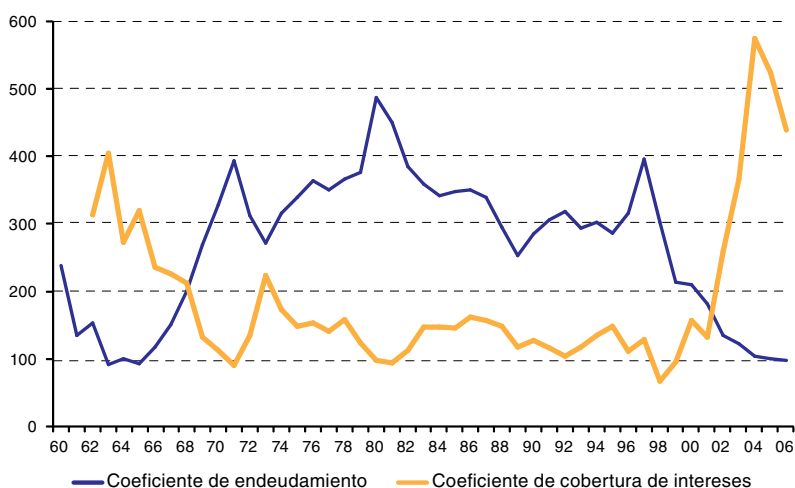
Fuente: Para las obligaciones de deuda correspondientes a 1962: Joon-kyung Kim, "Improving the funding of policy loans", *National Budget and Policy Objectives*, Research Monograph, Nº 93-03, Daehae Song (ed.), Seúl, Instituto coreano de desarrollo, 1993, cuadro 4-14 y de 1963 a 1969 Jung-en Woo, *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*, Columbia University Press, 1991, cuadro 4-8. La inversión extranjera directa correspondiente a 1962-1969 se obtuvo mediante la acumulación de la inversión extranjera directa anual del gráfico II.8. Las obligaciones externas totales en este período son la suma de las obligaciones de la deuda y la IED; gráficos de 1970-2004: Philip R. Lane y Gian Maria Milesi-Ferretti, "The external wealth of nations mark II: revised and extended estimates of foreign assets and liabilities, 1970-2004", *IMF Working Paper*, Nº 06/69, 2006. Banco de la República de Corea, "Economic Statistics System" [en línea] (<http://ecos.bok.or.kr>).

²² Los pagos de reparación fueron por la ocupación colonial japonesa y consistieron en 300 millones de dólares por concepto de subvenciones y 200 millones de dólares por concepto de préstamos gubernamentales.

²³ Las obligaciones de la deuda no liquidadas correspondían en 1962 a alrededor del 25% de la reserva de la categoría M2 (y algo similar ocurría con la reserva de préstamos bancarios), aumentaron hasta alrededor del 150% en la década de 1970, y luego volvieron a bajar hasta un 20% o un 30% después del período de las tres bajas.

La adicción a la financiación de la deuda se arraigó en este período. El coeficiente de endeudamiento en el sector manufacturero aumentó desde el 100% a mediados de la década de 1960 hasta el 300% o 400% en la década de 1970 (véase el gráfico II.7). Los pagos de intereses se volvieron más onerosos, como se refleja en el coeficiente de cobertura de intereses del 100% al 200% desde los años setenta hasta los noventa. Esto implica que las ganancias operativas apenas bastaban para costear los intereses en esos años.

• Gráfico II.7 •
COEFICIENTE DE ENDEUDAMIENTO Y DE COBERTURA DE INTERESES EN EL SECTOR MANUFACTURERO^a
 (En porcentajes)



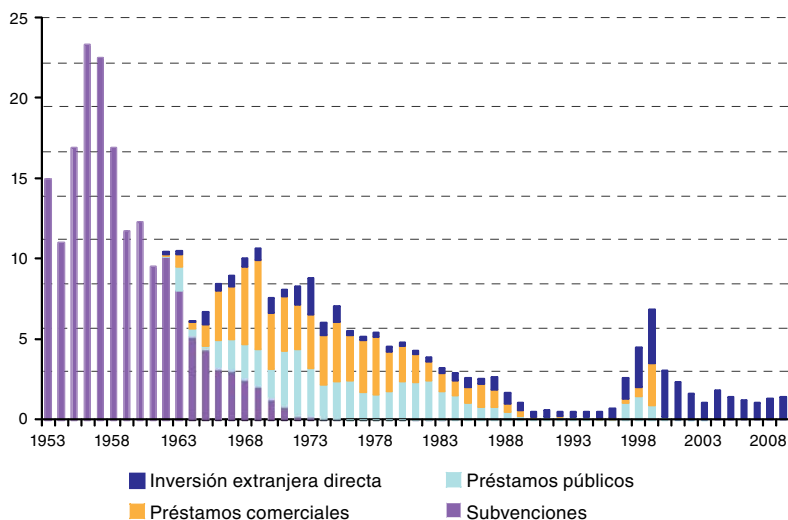
Fuente: Banco de la República de Corea "Economic Statistics System" [en línea] <http://ecos.bok.or.kr>.

^a Coeficiente de cobertura de intereses = ganancia operativa / gasto por concepto de intereses.

Hacia finales de la década de 1960, muchas empresas ya no podían reembolsar los préstamos del exterior. También se encontraban en dificultades los bancos, a los que correspondía ofrecer garantías sobre la deuda externa (Kim, 1986, pág. 600; Lee, 1986, pág. 783). En respuesta, el gobierno empezó a reforzar las restricciones cualitativas y cuantitativas sobre los préstamos y prestó mayor atención a atraer la inversión extranjera directa (IED). Puso en marcha un programa destinado a atraer IED, estableció la Zona franca de exportaciones de Masan en 1970 y promulgó una ley especial por la que se prohibían los sindicatos en las empresas extranjeras (Lee, 1986, págs. 792-793; Noh, 1986, pág. 567). No obstante, las entradas de IED siguieron siendo escasas (véase el gráfico II.8). No es solo que la República de Corea no fuera un lugar muy atractivo para las corporaciones multinacionales, sino que aún había muchas restricciones sobre las entradas de IED. También se aplicaban restricciones a las salidas de capitales,

como se refleja en el bajo nivel de activos externos en el gráfico II.6. La plena apertura de los mercados tanto para las entradas como para las salidas solo llegó después de la crisis económica de 1997. Desde finales de los años sesenta, la insolvencia generalizada en el sector empresarial había sido un problema recurrente. Dejó en manos de los bancos montones de préstamos improductivos y amenazó la estabilidad de todo el sistema financiero. El gobierno intervino frecuentemente para estabilizar el mercado, pero nunca intentó remediar la causa principal del problema (a saber, la financiación excesiva de la deuda). De hecho, las intervenciones del gobierno, al apuntalar empresas problemáticas con fondos públicos y adoptar otras medidas de emergencia, alimentaron la expectativa de que el gobierno siempre tendería una mano en tiempos difíciles, lo que estimuló un mayor uso del crédito. Este tema se abordará con detalle más adelante.

• Gráfico II.8 •
**ENTRADAS DE SUBVENCIONES, PRÉSTAMOS E INVERSIÓN
 EXTRANJERA DIRECTA**
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Banco de la República de Corea, *Economic Statistics Yearbook*, 1984, para subvenciones y ayuda financiera de los Estados Unidos y organizaciones internacionales; Junta de planificación económica de la República de Corea, "White paper on reparation payments", 1976 para pagos de reparación del Japón; Ministerio de Hacienda, *Thirty-Year History of Fiscal y Política Financiera*, 1978, para préstamos comerciales y públicos en 1962-1965; Banco de la República de Corea "Economic Statistics System" [en línea] <http://ecos.bok.or.kr>.

5. Represión financiera

El gobierno aumentó la intervención en los mercados financieros nacionales en apoyo a su propia estrategia de crecimiento, con lo que revertió el trayecto establecido en la década de 1950 (Kim, 1995, pág. 199; Koo, 1986,

pág. 127). En primer lugar, se volvieron a nacionalizar los bancos comerciales. El gobierno promulgó sin demora la ley sobre la enajenación de riquezas acumuladas ilegalmente en julio de 1961 y confiscó las acciones de los bancos en octubre. El gobierno tenía ahora pleno control de los bancos, tanto comerciales como especializados.

El gobierno reforzó además su control del banco central mediante la revisión de la ley por la que se creó el Banco de la República de Corea en mayo de 1962. La Junta financiera y monetaria fue rebautizada como Junta de operaciones financieras y monetarias, a fin de destacar su papel operativo en lugar de normativo. Se concedió al Ministro de finanzas el derecho a pedir a la Junta que reconsiderara sus decisiones. Cuando la Junta mantenía una decisión inicial por una mayoría absoluta (más de dos tercios de los votos), la decisión final correspondía al gabinete. De este modo, en última instancia la responsabilidad de la política monetaria quedaba claramente en manos del gobierno. El Banco de la República de Corea también estaba sujeto a inspecciones del Ministerio de finanzas y a auditorías de la Junta de auditoría e inspección, y la decisión sobre el presupuesto anual del Banco de la República de Corea fue transferida de la Junta al gobierno.

La Ley bancaria fue revisada en dos ocasiones, en mayo de 1962 y enero de 1969, con objeto de consolidar el control oficial de los bancos. A menudo el control se ejercía por medio de avisos e instrucciones del Ministerio de finanzas sin ningún fundamento jurídico claro y afectaba a todas las esferas de la administración. A su vez, el Banco de la República de Corea ejercía control sobre los bancos comerciales por medio de su servicio de redescuento, del que los bancos dependían muchísimo.

El gobierno estableció también diversos bancos especializados. Además del KDB (1954), se establecieron el Banco industrial de la República de Corea (1961), la Federación nacional de cooperativas agrícolas (1962), la Federación nacional de cooperativas pesqueras (1962), el Banco Kookmin (1963), el Banco de cambio de la República de Corea (1967), el organismo de cooperación para el financiamiento del desarrollo de la República de Corea (1967), el Banco fiduciario de la República de Corea (1968), el Banco comercial y de la vivienda (1969) y el Banco de exportación e importación de la República de Corea (1976).

Este conjunto de dispositivos permitió que el gobierno interviniera ampliamente en el mercado. El único incidente en que el gobierno se abstuvo de intervenir en el mercado fue la decisión de aumentar las tasas de interés en 1965, siguiendo la recomendación de los asesores estadounidenses

Hugh Patrick, Edward Shaw y John Gurley (Woo, 1991, pág. 103). El 30 de septiembre de 1965, la tasa aplicable a los depósitos a plazo se duplicó del 15% al 30%, y la tasa activa se aumentó del 15% al 26%. Semejante aumento en las tasas de interés conmocionó a la comunidad empresarial, que se había acostumbrado a tasas muy bajas.

La reforma de las tasas de interés tenía dos finalidades. La primera era estimular los ahorros en bancos y otras instituciones financieras. Se esperaba que la tasa mayor atrajera al mercado reglamentado los recursos financieros del mercado extrabancario, que ofrecía una tasa de interés superior al 50%. La segunda era aumentar la eficiencia en la asignación de recursos. La tasa mayor supondría un aumento de los costos adicionales del capital y prevendría las inversiones derrochadoras.

De hecho, los depósitos a plazo en los bancos aumentaron en la mitad para diciembre y se duplicaron en cada año posterior. Los depósitos a plazo como proporción del PIB aumentaron del 2% al 21% entre 1964 y 1969, y los depósitos totales, del 6% al 29%. No obstante, la reforma tuvo consecuencias imprevistas. Los bancos registraron pérdidas porque la tasa activa era inferior a la tasa pasiva y el Banco de la República de Corea tuvo que subsidiarlos mediante el pago de intereses sobre los coeficientes de caja. Más graves aun fueron el aumento de la deuda externa inducida por la amplia brecha existente entre las tasas de interés nacionales y extranjeras y el consiguiente aumento de la insolvencia empresarial.

Estos problemas llevaron al gobierno a revocar la reforma de las tasas de interés y reducir estas tasas (Seung-yun Lee, 1986, págs. 196-197). La reducción se llevó a cabo en seis etapas entre abril de 1968 y agosto de 1972. El gobierno organizó además, dentro de la oficina presidencial, el equipo de tareas para la reestructuración de empresas insolventes en 1969 y empezó a cerrar o fusionar empresas insolventes (Kim, 1995, pág. 200; Kim, 1986, pág. 600; Woo, 1991, págs. 109-110).

Al comienzo de la década de 1970, el aumento de la producción se hizo más lento debido a la recesión en los principales interlocutores comerciales y al programa de estabilización adoptado a partir de las recomendaciones del FMI. Al mismo tiempo, se empezaron a amortizar muchos préstamos del exterior y esto impuso grandes cargas a las empresas endeudadas. La gran devaluación de 1971, que era parte del programa de estabilización, hizo más pesada esa carga. Muchas empresas se dirigieron al mercado extrabancario para poder capear el temporal (Kim, 2006, págs. 313-314).

La comunidad empresarial exigió al gobierno que tomara medidas para aliviar su carga financiera. En 1972, el gobierno respondió con una quinta y una sexta reducción de las tasas de interés (en enero y agosto, respectivamente) y con la “medida del 3 de agosto”²⁴. Esta medida tenía por objeto aliviar a las empresas la carga de los préstamos del mercado extrabancario y darles un apoyo financiero especial. Se estableció el requisito de que todos los prestamistas y prestatarios del mercado extrabancario notificaran todos los préstamos que estuvieran activos al 2 de agosto a las oficinas de hacienda o a los bancos entre el 3 y el 9 de agosto. Se dispuso que los prestatarios quedaran exentos de pagar los préstamos que no fueran notificados. Entretanto, los préstamos notificados se convirtieron en préstamos a largo plazo con un período de gracia de tres años y un período de reembolso de cinco años. La tasa de interés se estableció en el 1,35% por mes (16,2% por año), lo que estaba muy por debajo de la tasa del mercado extrabancario del 3,5% por mes (42% por año). El monto agregado de préstamos notificados equivalía aproximadamente al 90% de la categoría M1. En el cuadro II.5 se resumen los componentes principales de la “medida del 3 de agosto”.

• Cuadro II.5 •
COMPONENTES PRINCIPALES DE LA “MEDIDA DEL 3 DE AGOSTO”

Componente	Explicación
Reestructuración de los préstamos del mercado extrabancario	Los préstamos del mercado extrabancario al 2 de agosto de 1972 se debían notificar y convertir en préstamos a largo plazo con un período de gracia de tres años y un período de reembolso de cinco años, a una tasa de interés mensual del 1,35% (un tipo anual del 16,2%).
Programa especial de créditos para empresas	Las instituciones financieras emitirían bonos especiales que serían comprados por el Banco de la República de Corea en un monto de 20.000 millones de won y a un rendimiento anual del 5,5%. Los ingresos se utilizarían para la conversión del 30% de los créditos empresariales a corto plazo en préstamos a largo plazo con un período de gracia de tres años y un período de reembolso de cinco años, a una tasa de interés anual del 8%.
Reducciones de las tasas de interés	Se reducirían las tasas máximas para préstamos y depósitos de las instituciones financieras y la tasa activa máxima del Banco de la República de Corea. Se ajustarían las tasas para préstamos de los bancos especializados y los préstamos fiscales. El Banco de la República de Corea compensaría las pérdidas de las instituciones financieras mediante el pago de intereses sobre los coeficientes de caja y la concesión de subsidios especiales al crédito.
Mayor suministro de garantías de crédito	El gobierno concedería subvenciones al Fondo de garantía de crédito a las pymes y el Fondo de garantía de crédito agrícola y pesquero, a fin de facilitar el suministro de crédito a empresas con garantías insuficientes. Cada institución financiera establecería un fondo de garantía de crédito.
Racionalización industrial y promoción de las inversiones	El Comité de racionalización industrial se organizaría dentro de la Oficina del Primer Ministro y designaría las industrias que habrían de racionalizarse. El KDB ofrecería a las empresas préstamos para la racionalización a largo plazo a bajas tasas de interés. Se reducirían los impuestos a industrias designadas mediante el aumento de tasas de amortización especiales sobre inversiones fijas y el aumento de las desgravaciones del impuesto sobre la renta de las sociedades y sobre la renta personal en relación con las inversiones.
Abolición de la coparticipación tributaria	Las subvenciones del gobierno central a los gobiernos locales y las autoridades de enseñanza se reducirían mediante la abolición del sistema reglamentario de coparticipación tributaria y, en lugar de ello, se asignarían fondos por medio del proceso presupuestario anual del gobierno central.

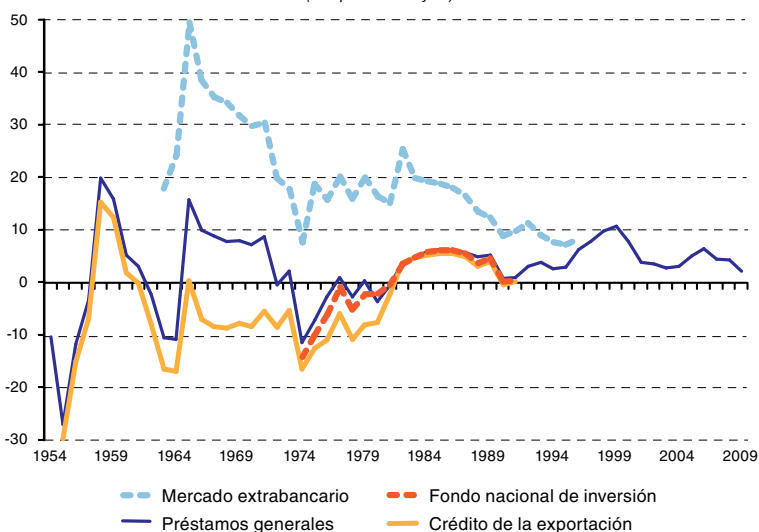
Fuente: Pyung-joo Kim, “Financial institutions and economic policies”, *The Korean Economy 1945-1995: Performance and Vision for the 21st Century*, Dong-Se Cha y Kwang Suk Kim (eds.), Seúl, Instituto coreano de desarrollo, 1995.

²⁴ Su nombre completo era Decreto presidencial de emergencia sobre la estabilidad y el crecimiento económicos.

Si la “medida del 3 de agosto” tuvo algún efecto, este no fue muy duradero. Después de una breve contracción, el mercado extrabancario volvió a crecer y generó otra crisis en el mercado monetario en la década de 1980. En realidad, la existencia del mercado extrabancario es inevitable al existir controles de las tasas de interés y créditos dirigidos. La magnitud del mercado extrabancario depende de i) el nivel de las tasas de interés reguladas; ii) el alcance de la demanda de financiación, y iii) la eficiencia de la intermediación financiera.

En primer lugar, mientras más baja sea la tasa de interés regulada, más grande es el mercado extrabancario. Quienes esperan obtener una mayor tasa de rendimiento llevan sus ahorros a dicho mercado. Las tasas de interés oficiales se mantuvieron a niveles muy bajos desde la década de 1950 hasta principios de la década de 1990 (véase el gráfico II.9). La tasa real sobre los créditos a la exportación fue, en promedio, de un -10% en las décadas de 1960 y 1970, y la tasa activa real del fondo nacional de inversión fue negativa en 1974-1981. La tasa activa general también fue muy baja.

• Gráfico II.9 •
TENDENCIAS DE LAS TASAS DE INTERÉS REALES, 1954-2009 ^{a, b}
 (En porcentajes)



Fuente: Nak-nyeon Kim, "Korea's economic growth in the 1960s and the role of government", *Economic History*, vol. 27, 1999; Duk-Hoon Lee y otros, *Korea's Financial Industry, Research Monograph* 98-03, Seúl, Instituto coreano de desarrollo, 1998, para la tasa del mercado extrabancario; Banco de la República de Corea, 2005, Monthly Bulletin, varios números para las tasas activas generales; Il SaKong, *Korea in the World Economy*, Seúl, Instituto coreano de desarrollo, 1993, para los préstamos concedidos por el fondo nacional de inversión; Nak-nyeon Kim, "Korea's economic growth in the 1960s and the role of government", *Economic History*, vol. 27, 1999, e Il SaKong, *Korea in the World Economy*, Seúl, Instituto coreano de desarrollo, 1993, para la tasa aplicable al crédito a la exportación.

^a Las tasas reales se obtuvieron con el coeficiente de deflación del PIB (el correspondiente a 1954-1970).

^b La tasa activa general se refiere a la tasa de descuento sobre efectos comerciales emitidos por sociedades monetarias de depósito antes de 1990, las tasas activas generales en 1990-1995 y el promedio ponderado de las tasas activas sobre préstamos corporativos después de 1995.

En segundo lugar, mientras mayor sea la demanda de crédito, más grande es el mercado extrabancario. El elevado coeficiente de endeudamiento del 300% al 400% después de la década de 1970 indica que la demanda de crédito era muy grande. Puede encontrarse una razón en las frecuentes intervenciones del gobierno para reestructurar las empresas privadas. El primer caso fue la reestructuración emprendida por el equipo de tareas para la reestructuración de las empresas insolventes, que comenzó su trabajo en mayo de 1969 en relación con 30 empresas con deudas exteriores y 56 empresas administradas por bancos. El equipo de tareas finalizó un plan de reestructuración en agosto de 1969. El plan tenía por objeto i) salvar todos los bancos que habían concedido préstamos o garantías a empresas insolventes; ii) limpiar el balance general de las empresas lastradas por la deuda exterior, y iii) obligar a los dueños de empresas insolventes a vender sus propiedades (Kim, 2006, pág. 308). Se intentaron intervenciones similares una y otra vez en las décadas de 1970 y 1980 y esto reforzó la expectativa de que el gobierno siempre acudiría al rescate cuando las empresas se encontraran en situaciones difíciles²⁵. Esta expectativa solo se desvaneció después de la crisis económica de 1997, como indica el descenso repentino del coeficiente de endeudamiento (véase el gráfico II.7).

En tercer lugar, mientras más ineficiente sea la intermediación financiera, más grande es el mercado extrabancario. Si el gobierno encauza los créditos sobre todo hacia inversiones no lucrativas, entonces las inversiones que han quedado excluidas de los créditos dirigidos, pero que son suficientemente lucrativas, buscarían financiación en el mercado extrabancario.

Las estimaciones sobre la magnitud de los créditos dirigidos en la década de 1970 van del 40% al 60% de los créditos nacionales (Kim y Park, 1984, pág. 354; Chung, 1986, pág. 210; SaKong, 1993, pág. 35; Joon-kyung Kim, 1993, pág. 316; OCDE, 1996, pág. 45). La ineficiencia es inevitable ante créditos dirigidos de tal magnitud.

La “medida del 3 de agosto” fue un intento fallido del gobierno de asumir el control no solo de la deuda externa y los mercados financieros organizados, sino de los mercados no organizados. Una forma mejor de erradicar el mercado extrabancario habría sido: i) garantizar rendimientos reales positivos en los mercados organizados mediante la liberalización de las tasas de interés y la estabilización de la inflación de precios; ii) denunciar

²⁵ Son ejemplo de ello la “medida del 3 de agosto” de 1972, la coordinación de las inversiones en las industrias pesada y química en 1979 y 1980, y la racionalización industrial a mediados de la década de 1980. Estos últimos aspectos se explicarán más adelante.

las garantías implícitas a las empresas privadas, y iii) suspender los créditos dirigidos²⁶. Esto equivaldría a renunciar a la represión financiera.

6. Estabilidad macroeconómica

La función principal de las autoridades monetarias durante el período de crecimiento impulsado por el gobierno consistió en suministrar “dinero para el crecimiento”, y la estabilización de los precios recibió una prioridad mucho menor.

Los bancos nunca tenían suficiente dinero para satisfacer la voraz demanda de crédito de las empresas, por lo que tuvieron que recurrir a préstamos del banco central (Kim, 1995, pág. 219; Kim, 1993, pág. 138). En 1968, el gobierno abolió el límite sobre el servicio de redescuento del banco central y estipuló que los bancos podían recibir un redescuento automático de una proporción fija de sus créditos dirigidos. En consecuencia, la participación de los préstamos del banco central en los créditos totales de bancos creadores de dinero alcanzó entre un 10% y un 20% en 1965-1993, y su participación en el total de créditos dirigidos, entre un 30% y un 40% (véase el cuadro II.6). La participación resultó especialmente elevada en el caso de los créditos a la exportación; los bancos recurrieron a préstamos del banco central respecto del 89% de sus créditos a la exportación en 1973-1981.

• Cuadro II.6 •

PRÉSTAMOS DEL BANCO CENTRAL A SOCIEDADES MONETARIAS DE DEPÓSITO

	1965-1972	1973-1981	1982-1986	1987-1993	1994-2001	2002-2008
Préstamos por debajo del límite global	0,0	0,0	0,0	0,0	75,4	100,0
Redescuentos	72,2	72,0	45,6	37,1	0,0	0,0
Créditos a la exportación (A)	63,2	59,7	28,6	7,4	0,0	0,0
Efectos comerciales (B)	9,0	12,3	16,9	29,7	0,0	0,0
Préstamos a la agricultura y la pesca	18,5	3,9	2,2	3,1	1,4	0,0
Préstamos generales	6,6	20,7	51,1	54,4	18,2	0,0
Otros préstamos	2,7	3,4	1,1	5,4	5,8	0,0
Total de préstamos del banco central (C)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
A/Créditos a la exportación de bancos creadores de dinero	75,4	89,1	65,6	44,2	0,0	
B/Descuentos de letras comerciales de bancos creadores de dinero	22,5	51,3	47,7	44,6	0,0	
C/Créditos de bancos creadores de dinero	11,3	20,2	23,7	16,7	5,4	1,4
C/Créditos dirigidos de bancos creadores de dinero	...	32,5	40,1	29,3	...	...

Fuente: Joon-kyung Kim, "Improving the funding of policy loans", *National Budget and Policy Objectives*, Research Monograph, N° 93-03, Daehye Song (ed.), Seúl, Instituto coreano de desarrollo, 1993, para los gráficos correspondientes a 1965-1972; Banco de la República de Corea "Economic Statistics System" [en línea] <http://ecos.bok.or.kr>, para el resto.

²⁶ Como puede inferirse de la convergencia de las tasas activas generales y las tasas del mercado extrabancario en el gráfico II.9, este mercado desapareció gradualmente en la década de 1990 precisamente por esas razones (en especial, la i) y la iii)).

Los préstamos del banco central eran la fuente principal de crecimiento de la base de reserva (véase el cuadro II.7). En 1973-1981, la base de reserva aumentó en un 25,1% anual, y el 20,2% de esta proporción provino de los préstamos a bancos creadores de dinero. Este crecimiento tan rápido en la base de reserva condujo inevitablemente a una inflación elevada. La inflación de los precios de consumo creció desmesuradamente hasta el 10% y el 20% en las décadas de 1960 y 1970, mucho más que en el Japón, la provincia china de Taiwán o Singapur (véase el cuadro II.8).

• Cuadro II.7 •
CONTRIBUCIONES AL CRECIMIENTO DE LA BASE DE RESERVA^a
(En porcentajes)

	1951-1964	1965-1972	1973-1981	1982-1986	1987-1993	1994-2001	2002-2009
Préstamos netos al gobierno ^b	29,7	1,1	6,0	-1,8	-7,0	-1,6	2,9
Préstamos a bancos creadores de dinero	12,7	9,5	20,2	32,0	6,7	-3,1	0,4
Aumento de los activos extranjeros netos	...	1,5	5,8	4,4	22,1	62,0	45,0
Esterilización ^c	0,0	-3,8	-8,6	-38,8	-30,7	-29,8	-21,1
Otros	6,6	31,0	1,6	17,2	34,0	-21,8	-17,5
Crecimiento de la base de reserva	49,0	39,3	25,1	13,0	25,0	5,7	9,7

Fuente: Banco de la República de Corea, *Economic Statistics Yearbook*, varios números, para las cifras entre 1950-1969; Banco de la República de Corea "Economic Statistics System" [en línea] <http://ecos.bok.or.kr>, para el resto.

^a = Tasa de crecimiento del año en curso \times la relación entre la reserva y la base de reserva del año anterior.

^b = Compra de bonos del gobierno y préstamos al gobierno por el Banco de la República de Corea – depósitos del gobierno en el Banco de la República de Corea.

^c Esterilización por medio de los Bonos de estabilización monetaria y la Cuenta de estabilización monetaria.

• Cuadro II.8 •
**COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE LA INFLACIÓN
 DE LOS PRECIOS DE CONSUMO**
(En porcentajes)

	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2009
Estados Unidos	2,8	7,8	4,7	2,8	2,5
Hong Kong (Región Administrativa Especial de China)	...	...	7,8 ^a	5,3	0,2
Japón	5,6	9,0	2,0	0,8	-0,2
Provincia china de Taiwán	3,4	10,4	3,1	2,6	0,9
República de Corea	13,8	16,3	6,3	5,1	3,2
Singapur	1,1	6,4	2,2	1,7	1,5

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "OCDE Stat Extracts" [en línea] <http://stats.oecd.org>; Oficina Nacional de Estadística de la provincia china de Taiwán [en línea] <http://eng.stat.gov.tw>; Departamento de Estadísticas y Censos de Hong Kong (Región Administrativa Especial de China) [en línea] <http://www.censtatd.gov.hk>; Estadísticas Singapur [en línea] <http://www.singstat.gov.sg>.

^a 1981-1990.

En las décadas de 1960 y 1970, en algunas ocasiones el gobierno trató de contraer la masa monetaria a fin de contener la inflación. No obstante, a excepción de algunos años (1963-1964, 1970-1971), la masa monetaria

siguió creciendo rápidamente y el déficit presupuestario siguió siendo grande debido a la política de “crecer ante todo” que existía en ese momento (Jeong, 1986, pág. 969). En lugar de herramientas macroeconómicas, el gobierno recurrió en gran medida a los controles de precios. Estos se habían impuesto en forma intermitente en las décadas de 1940 y 1950 sin grandes resultados. En noviembre de 1961, se definió el fundamento jurídico de los controles de precios con la promulgación de la ley sobre medidas temporales relativas a controles de precios. Los controles establecidos conforme a esta ley continuaron hasta 1971 (Lee, 2005, pág. 439; Park, 1986, pág. 939; Junta de planificación económica de la República de Corea, 1982, págs. 52-53).

El gobierno reforzó considerablemente los controles de precios en la década de 1970. En marzo de 1973, en medio de una inflación galopante provocada por la devaluación y los precios internacionales exorbitantes de los productos básicos, el gobierno promulgó la Ley de estabilización de precios en sustitución de la anterior ley sobre medidas temporales. Con la nueva legislación se amplió la cobertura de la reglamentación desde los precios de productos hasta los de servicios, con inclusión de alquileres, honorarios y tarifas a usuarios. La inflación se redujo temporalmente, pero volvió a intensificarse en 1974 debido al aumento de los precios del petróleo.

El gobierno mantuvo los controles pero tuvo que permitir ajustes ocasionales para aumentar los precios. Además, revisó la Ley de estabilización de precios y en 1975 la sustituyó por la Ley de estabilización de precios y de comercio justo. Con la nueva legislación se instituyeron regulaciones de amplio alcance, incluidas las relativas al establecimiento de precios monopolísticos y oligopolísticos. Además, la política en materia de competencia (es decir, las regulaciones sobre el comportamiento anticompetitivo y el comercio desleal) se incluyó en esa ley con la creencia de que el establecimiento de una estructura de mercado competitiva podría ser una cura esencial para la inflación. Pero la ley sirvió principalmente para establecer controles de precios y no desempeñó un papel significativo en promover la competencia (Lee, 2005, págs. 439-440). La ley permitió que el gobierno interviniera directamente en todo el proceso de producción, distribución y consumo, que estableciera “precios estándar” y que influyera en la estructura de precios en los mercados monopolísticos y oligopolísticos.

Sin embargo, al no contar con el apoyo de ajustes monetarios y fiscales, los controles de precios no consiguieron estabilizar la inflación. Retrasaron, aunque no evitaron, los ulteriores aumentos de precios, lo que generó la desconfianza del público en las políticas del gobierno y echó leña al fuego de

las expectativas inflacionarias. Los productores desviaron sus ventas hacia los mercados extranjeros para evitar los controles de precios, lo que acrecentó la presión inflacionaria interna y contribuyó al aumento del mercado negro. A cambio, el gobierno tuvo que intervenir más en el mercado mediante la imposición de cuotas de producción y límites de exportación a las empresas (Jeong, 1986, pág. 970).

El gobierno empezó a reducir los controles de precios en la década de 1980. La Ley de regulación de monopolios y de comercio justo fue promulgada en 1980 como primera ley concretamente sobre el tema de la competencia. La política de competencia, que antes emanaba de la Ley de estabilización de precios y de comercio justo, se transfirió a la nueva ley. Se mantuvieron algunas regulaciones de precios, pero al fin fueron abolidas en febrero de 1994²⁷.

7. Políticas del mercado de trabajo

Durante el período colonial, el movimiento sindical fue además un movimiento político contra la ocupación japonesa (Kim y Lee, 1995). Muchos trabajadores consideraban que sus empleadores, en su mayoría procedentes del Japón, no eran sus asociados en la búsqueda de la prosperidad mutua, sino adversarios a quienes debían derrotar. Esta característica se mantuvo hasta las décadas de 1960 a 1980, cuando los adversarios no eran ya los empleadores japoneses sino los gobernantes autoritarios del país.

Después de la liberación, se organizaron muchos sindicatos con una fuerte inclinación política (de derecha o izquierda) y se enfrentaron entre sí. Durante la guerra de Corea, el gobierno promulgó leyes básicas sobre temas laborales que se concentraban en la protección de los trabajadores y que eran de naturaleza bastante progresista. Su finalidad era ganarse la simpatía de los trabajadores en medio de la lucha contra el comunismo. No obstante, dada la falta de capacidad administrativa del gobierno y la escasez de negocios lucrativos en aquella época, las leyes laborales no tenían mucho significado real. La brecha entre las leyes y la realidad se convirtió en algo común después de eso.

Los sindicatos, altamente politizados y sumidos en luchas internas, siguieron formándose y disolviéndose según las inclinaciones políticas. En

²⁷ Esto significa que se descontinuaron los controles generales de precios. Aún existen controles de precios sobre ciertos artículos o partidas (por ejemplo, las tarifas de telefonía móvil), basados en leyes relativas a sectores específicos.

noviembre de 1960 se formó la Federación de sindicatos coreanos, pero no marcó una gran diferencia. En 1961, el gobierno militar suspendió las leyes laborales, disolvió la Federación de sindicatos y convirtió los sindicatos formados a nivel de empresa en 15 sindicatos formados a nivel de industria. En 1962, también estableció restricciones sobre los tres derechos laborales básicos de los funcionarios públicos (a saber, el derecho a organizarse, el derecho a la negociación colectiva y el derecho a la huelga).

El gobierno debilitó aun más a los sindicatos al prohibir la existencia de más de un sindicato dentro de una empresa, reforzar la prohibición sobre la participación de los sindicatos en la política y permitir que los empleadores evitaran ser sancionados por prácticas laborales injustas si después las corregían. A cambio, el gobierno amplió los beneficios reglamentarios y la protección para los trabajadores, con inclusión de licencias semanales y anuales con sueldo, indemnizaciones por despido y limitación del horario laboral.

En la década de 1970 se percibió la opresión cada vez mayor del movimiento sindical. En diciembre de 1972, el gobierno declaró el estado de emergencia y promulgó la ley sobre medidas especiales relacionadas con la seguridad nacional. Ahora la negociación colectiva y las huelgas estaban sujetas a la mediación de las autoridades. Además, en la Constitución revisada de 1973 (la Constitución de Yushin) se estipuló que los tres derechos básicos de los trabajadores podían ser limitados o denegados por ley. El movimiento sindical adquirió un mayor nivel de violencia y de carga política, especialmente después de un incidente ocurrido en noviembre de 1970, en que un trabajador de una fábrica explotadora se prendió fuego en protesta por las políticas del gobierno.

La supresión del movimiento sindical continuó en la década de 1980. La administración de Chun Doo-hwan, instalada en 1981, modificó la Constitución con restricciones adicionales sobre la acción colectiva. Se revisó la Ley de sindicatos a fin de restringir el derecho de los trabajadores a organizarse, mediante la prohibición de talleres sindicalizados y de sindicatos a nivel de industria y para exigir un número mínimo de votos de los trabajadores para poder formar un sindicato dentro de una empresa. También se proscribió la intervención de terceros. Además, se revisó la Ley de adjudicación de conflictos laborales para prohibir a los trabajadores las manifestaciones frente a sus lugares de trabajo. En la práctica, esta prohibición entrañó grandes pérdidas para las empresas, pues los huelguistas optaban por ocupar sus lugares de trabajo e interrumpían las cadenas de producción.

El 29 de junio de 1987, Roh Tae-woo, candidato presidencial del partido gobernante, se comprometió públicamente a ampliar los derechos civiles y reanimar la democracia si ganaba las elecciones. Esto hizo que estallaran muchos conflictos. Solamente en julio y agosto, hubo unos 3.500 conflictos laborales, y un total de 3.749 durante el año, lo que representó un salto enorme en comparación con los 289 que hubo en 1986. En la mayoría de los casos, lo que se exigía eran aumentos salariales, pero a menudo el problema real se refería a la organización de un nuevo sindicato en casos en que no hubiera ninguno, o al desmantelamiento del sindicato existente controlado por la empresa. En noviembre se revisaron las leyes y se relajaron parcialmente las restricciones sobre el derecho de los trabajadores a organizarse. Los conflictos laborales disminuyeron en los años siguientes (1.878 en 1988, 1.616 en 1989, y 322 en 1990).

En resumen, las políticas opresivas del mercado de trabajo desde los años sesenta hasta los ochenta contribuyeron a un elevado crecimiento económico y una rápida creación de empleos pero, al mismo tiempo, produjeron inestabilidad política y dificultaron la integración social. Aún perdura el legado de los movimientos sindicales violentos.

C. Estabilización y liberalización (de los años ochenta a la crisis de 1997)

Al comienzo de la década de 1980, el gobierno intentó hacer un cambio drástico en el rumbo de las políticas. La estrategia de “crecer ante todo” fue reemplazada por la de “consolidar el crecimiento sobre la base de la estabilidad”.

Se hizo más hincapié en el crecimiento “impulsado por el sector privado” que en el “impulsado por el gobierno”. En particular, se buscó la estabilización de los precios mediante políticas contraccionistas, se privatizaron los bancos y se reforzó la política de competencia. No obstante, estos intentos solo tuvieron éxito a medias en redefinir los papeles respectivos del gobierno y el sector privado.

1. Estabilización macroeconómica

El embriagador aumento de la producción de un 9% en la década de 1970 vino acompañado de desequilibrios macroeconómicos (Kwang Suk Kim y Joon-kyung Kim, 1995, pág. 66). La demanda excesiva ocasionada por la campaña de las industrias pesada y química, el auge de la construcción en

el Oriente Medio y los déficits fiscales, en combinación con la primera y segunda crisis del petróleo, produjeron un rápido incremento de la inflación. La demora de la devaluación en medio de una alta inflación condujo a la sobrevaluación del won y la pérdida de la competitividad de precios de las exportaciones coreanas²⁸. Las exportaciones se contrajeron en 1979 por primera vez desde principios de la década de 1960. El aumento de la producción pasó a ser negativo en 1980 debido a una mala cosecha y la inestabilidad política posterior al asesinato del Presidente Park.

La necesidad del cambio se planteó inicialmente dentro de la administración de Park. Desde principios de 1978, los funcionarios de la Junta de planificación económica de la República de Corea, junto con economistas del Instituto coreano de desarrollo (KDI, sigla en inglés), estudiaron los problemas que afectaban a la economía coreana e hicieron ingentes esfuerzos por persuadir al Presidente de que adoptara un programa de estabilización (Kim, 1999, pág. 276). El resultado fue el Programa integral de estabilización económica anunciado en abril de 1979.

En el programa se tocaron los elementos más sagrados de la agenda de política de la administración y se propuso reducir los subsidios a la exportación, moderar las inversiones en las industrias pesada y química y reducir la magnitud del programa de mejora de las viviendas rurales. Además, se propuso liberalizar los precios y las tasas de interés, algo impensable en aquella época.

El programa tropezó con una encarnizada oposición de otros ministerios y el propio Presidente ordenó la continuación de los subsidios a la exportación. No obstante, la estabilización llegó a ocupar un lugar central en la política económica, y la administración sucesora de Chun Doo-hwan adoptó los lemas de la “estabilidad” y el “crecimiento impulsado por el sector privado”. Estos cambios quedaron reflejados en el quinto plan quinquenal (1982-1986)²⁹.

La estabilización se persiguió con contracciones monetarias y fiscales. El crecimiento anual en la categoría M2 disminuyó del 35% en 1975-1982 al 20% en 1983-1985 (véase el cuadro II.9). Pero esa disminución fue más

²⁸ El tipo de cambio nominal se mantuvo en 484 won por dólar durante cinco años entre diciembre de 1974 y diciembre de 1979.

²⁹ Jung-en Woo (1991, pág. 191) observa que estos cambios fueron impulsados por economistas del KDI y que los tecnócratas de la Junta de planificación económica recibieron capacitación en los Estados Unidos. Con anterioridad, la mayoría de los encargados de formulación de políticas se habían educado en el sistema japonés y habían hecho carrera en los bancos durante el período colonial.

bien una respuesta pasiva a la disminución de la inflación; en la práctica, la tasa de crecimiento real aumentó levemente del 13% al 14%. Lo que más contribuyó a la estabilización de los precios fue la moderación de los aumentos del precio del arroz y la consolidación fiscal activa.

• Cuadro II.9 •
PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS, 1975-1990^a
 (En porcentajes)

	Categoría M2 (cierre del año)		Gobierno central consolidado							Tasa de desempleo	Inflación de precios del consumidor
			Saldo fiscal	Gastos y préstamos netos			Ingresos				
				Crecimiento nominal	Crecimiento real	Porcentaje del PIB	Crecimiento nominal	Crecimiento real	Porcentaje del PIB			Crecimiento nominal	Crecimiento real	Porcentaje del PIB
1975	25,2	0,6	-4,4	52,2	22,3	20,6	51,4	21,7	16,2	4,1	25,2
1976	35,1	11,5	-2,8	34,8	11,2	20,2	48,4	22,4	17,4	3,9	15,3
1977	40,1	22,0	-2,6	25,8	9,6	19,8	26,8	10,4	17,2	3,8	10,1
1978	35,4	10,8	-2,5	36,6	11,8	20,0	37,7	12,6	17,6	3,2	14,5
1979	29,7	9,5	-1,4	24,2	4,8	19,4	31,6	11,0	18,0	3,8	18,3
1980	44,5	16,2	-3,0	36,1	9,5	21,6	26,2	1,5	18,6	5,2	28,7
1981	36,1	16,0	-4,3	34,3	14,4	23,0	27,0	8,2	18,8	4,5	21,4
1982	37,0	29,1	-3,9	8,3	2,0	9,0	9,0	2,6	17,8	4,4	7,2
1983	22,9	17,2	-1,4	2,0	-2,7	15,1	15,1	9,7	17,4	4,1	3,4
1984	19,0	13,9	-1,2	11,3	6,5	12,5	12,5	7,7	17,0	3,8	2,3
1985	18,1	13,3	-0,8	9,0	4,6	11,2	11,2	6,7	16,9	4,0	2,5
1986	29,5	24,3	-0,1	4,6	0,4	9,3	9,3	4,9	15,8	3,8	2,8
1987	30,3	24,3	0,2	17,0	11,6	19,1	19,1	13,6	16,0	3,1	3,0
1988	29,8	21,7	1,2	15,2	8,0	22,3	22,3	14,7	16,4	2,5	7,2
1989	25,8	19,0	-0,0	22,1	15,5	13,4	13,4	7,2	16,5	2,6	5,7
1990	25,3	13,5	-0,8	29,9	17,6	23,9	23,9	12,3	17,0	2,4	8,5

Fuente: Banco de la República de Corea "Economic Statistics System" [en línea] <http://ecos.bok.or.kr>.

^a Las tasas de crecimiento real se obtuvieron con el coeficiente de deflación del PIB.

En 1981, el precio del arroz pagado por el gobierno a los agricultores se estableció en un 14% más que el precio del año anterior, muy por debajo del nivel exigido por el partido de oposición (45,6%) o el Ministerio de agricultura y pesca (24% como mínimo). El incidente puso de relieve el compromiso del gobierno con la estabilización (Kim, 1999, pág. 289; Junta de planificación económica de la República de Corea, 1994, pág. 109).

En 1982, el gobierno estableció la presupuestación de base cero y redujo el presupuesto que ya se estaba implementando³⁰. Además, el

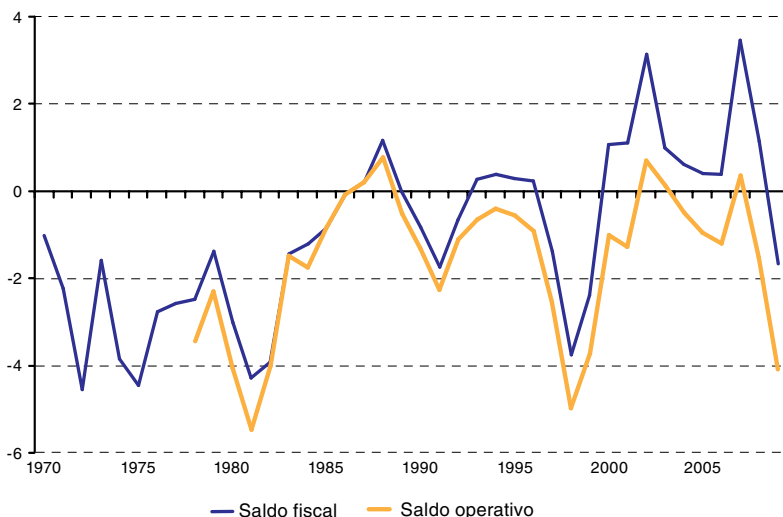
³⁰ En la presupuestación de base cero, cada partida de gastos se examina cabalmente de arriba a abajo. En la presupuestación con incremento, por otra parte, solo se examinan con detalle los aumentos de financiación, pues la financiación del año anterior se da por buena. Desde esta perspectiva, la de base cero no es más que una buena práctica de presupuestación, pero el hecho de proclamar su adopción con fines de estabilización de los precios debe haber tenido un efecto de "anuncio" que facilitó la cooperación de los ministerios y los políticos.

presupuesto de 1983 se preparó con gran mesura; el gasto consolidado del gobierno central disminuyó en un 2,7% en términos reales en 1983 (véase el cuadro II.9). La consolidación fiscal continuó a lo largo de 1986 y tuvo el efecto de limitar el aumento de los gastos. El saldo fiscal mejoró en forma pronunciada; de un déficit del -4,3% del PIB en 1981, se pasó a un superávit del 0,2% en 1987.

La consolidación fiscal, junto con la estabilización de los precios del petróleo, contribuyó a que la inflación de los precios de consumo disminuyera de más del 20% en 1981 a menos del 5% en 1983. La inflación se ha mantenido por debajo del 10% desde entonces.

El proceso de saneamiento también permitió encaminar a las finanzas públicas por un sendero sostenible. A partir de mediados de la década de 1980, el saldo fiscal mantuvo una posición casi estable (véase el gráfico II.10). La deuda del gobierno central siguió en declive y alcanzó un nivel muy bajo antes de la crisis (el 8% del PIB en 1996), lo que le permitió al Gobierno de la República de Corea enfrentar la crisis financiera de 1997 en forma agresiva (véase el gráfico II.11).

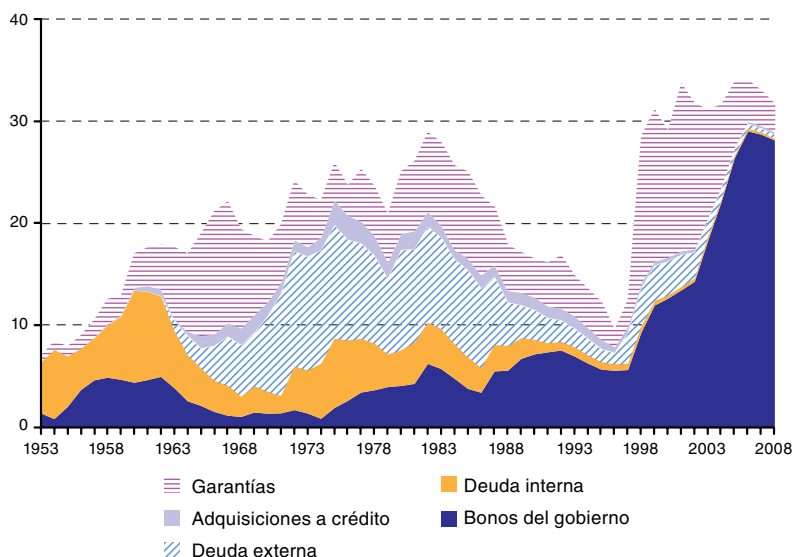
• Gráfico II.10 •
SALDO FISCAL CONSOLIDADO DEL GOBIERNO CENTRAL, 1970-2009^a
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Estrategia de la República de Corea.

^a El saldo operativo se obtiene al excluir del saldo fiscal los costos de reestructuración del sector financiero y los superávits de los fondos de seguridad social.

• Gráfico II.11 •
DEUDA DEL GOBIERNO CENTRAL, 1953-2008
 (En porcentajes del PIB)



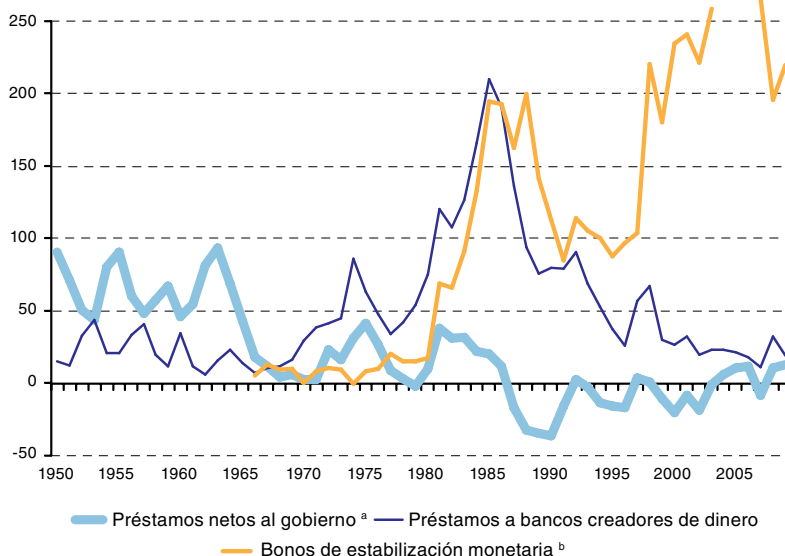
Fuente: Ministerio de Hacienda y Estrategia de la República de Corea.

^a La deuda del gobierno central es la suma de las adquisiciones a crédito, la deuda externa e interna y los bonos del gobierno, y excluye las garantías.

No obstante, el saneamiento de las finanzas públicas entrañó costos en términos de producción perdida y un mayor desempleo. La tasa de desempleo dio un salto del 3,8% en 1979 al 5,2% en 1980, y se mantuvo entre el 4,0% y el 4,5% antes de caer al 3,1% en 1987 y el 2,5% en 1988 (véase el cuadro II.9). El proceso de saneamiento parece haber prolongado la recesión que comenzó en 1980.

Como se mencionó anteriormente, la política monetaria no tuvo una contribución significativa a la estabilización de los precios. Esto se debió a que siguieron existiendo los créditos dirigidos. Los préstamos no liquidados del banco central a los bancos creadores de dinero excedieron el 100% de la base de reserva en 1981 y el 200% en 1985, situación que obligó al Banco de la República de Corea a vender Bonos de estabilización monetaria (BEM) para esterilizar las reservas, que habían aumentado (véase el gráfico II.12). Esto indica que encaminar la política monetaria hacia la estabilización enfrentaba una dificultad fundamental mientras se continuaran los créditos directos.

• Gráfico II.12 •

ESTERILIZACIÓN DE LOS PRÉSTAMOS DEL BANCO CENTRAL, 1950-2009*(En porcentajes de la base de reserva)*

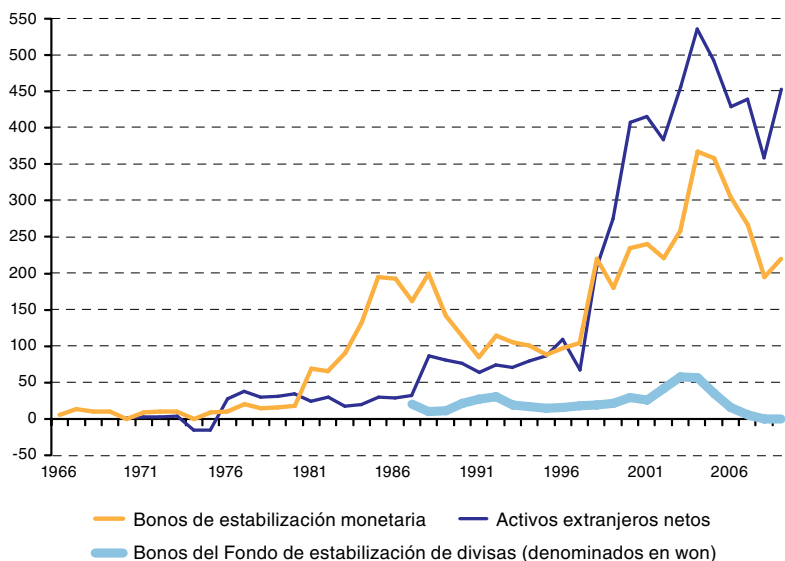
Fuente: Banco de la República de Corea, *Economic Statistics Yearbook*, varios números, para las cifras entre 1950-1969; Banco de la República de Corea "Economic Statistics System" [en línea] <http://ecos.bok.or.kr> para las cifras desde 1970.

^a Préstamos netos al gobierno = préstamos al gobierno + inversión en bonos del gobierno - depósitos del gobierno en el banco central.

^b Entre los Bonos de estabilización monetaria se incluyen los depósitos en las Cuentas de estabilización monetaria.

Otra fuente de dificultades para el Banco de la República de Corea fue el incremento de los activos extranjeros netos, que aumentaron hasta el 87% la base de reserva a fines de 1988 (véase el gráfico II.13). Una gran parte del superávit en cuenta corriente durante el "período de las tres bajas" (1986-1988) se empleó para reembolsar deudas externas y el resto figuró como un incremento de los activos extranjeros netos en el balance general del Banco de la República de Corea. El gobierno difirió hasta 1988 el ajuste de los tipos de cambio a fin de mantener las exportaciones y estimular la revaluación del won. El Japón y la provincia china de Taiwán, por otra parte, comenzaron su revaluación en septiembre de 1985 tras suscribirse el Acuerdo del Plaza. Se cree que la demora en la revaluación entorpeció los esfuerzos de las empresas por aumentar su competitividad, retrasó la reestructuración de las industrias nacionales, incrementó la reserva de BEM y alentó la especulación en los bienes raíces (Kim, 1999, pág. 344; Junta de planificación económica de la República de Corea, 1994, pág. 25).

• Gráfico II.13 •
ESTERILIZACIÓN DE ACTIVOS EXTRANJEROS NETOS, 1966-2009^a
 (En porcentajes de la base de reserva)



Fuente: Banco de la República de Corea "Economic Statistics System" [en línea] <http://ecos.bok.or.kr>.
^a Entre los Bonos de estabilización monetaria se incluyen los depósitos en las Cuentas de estabilización monetaria.

Como se indica en los gráficos II.12 y II.13, los BEM desempeñaron un papel muy importante en el control de la masa monetaria. Además de los BEM, el Banco de la República de Corea empleó coeficientes y reglamentaciones de caja aplicables a préstamos bancarios, pero en realidad no consiguió refrenar el crecimiento de la masa monetaria con arreglo a metas anuales. De los 18 años entre 1979 y 1996, las metas se sobrepasaron en 12 años. La gran cantidad de intereses que se pagaron sobre los BEM incrementó la masa monetaria y ocasionó grandes pérdidas al Banco de la República de Corea. Este quería minimizar las pérdidas al obligar a los bancos a comprar BEM a una tasa de interés inferior a la del mercado; en una ocasión la brecha entre ambos llegó a tres puntos porcentuales (OCDE, 1994, pág. 113). Este acuerdo fue discontinuado en febrero de 1997 con la introducción de un sistema de subastas completamente competitivo.

2. Coordinación de inversiones y racionalización industrial en las industrias pesada y química

Hacia fines de la década de 1970, el incremento de la sobrecapitalización y el empeoramiento de la rentabilidad en las industrias pesada y química

presentaban grandes desafíos para los encargados de la formulación de políticas. El gobierno comenzó tres rondas de “coordinación de inversiones” en 1979 y 1980 y las terminó en 1983. La primera, que comenzó en mayo de 1979 después del Programa integral de estabilización económica, se retrasó durante el cambio de gobierno y luego fue reiniciada en agosto de 1980 por la nueva administración. El gobierno anunció la coordinación de las inversiones de nueve empresas en tres industrias (de generación de electricidad, automovilística y de maquinarias de construcción). En octubre, la segunda ronda de reestructuración se aplicó a otras tres industrias (de instrumentos eléctricos pesados, conmutadores electrónicos y fundición de cobre). La reestructuración continuó en la década de 1980 con algunas modificaciones (Ahn y Kim, 1995, pág. 333; Junta de planificación económica de la República de Corea, 1994, págs. 151-152). El gobierno proporcionó paquetes de rescate, con inclusión de préstamos provenientes de bancos controlados por el Estado, a las empresas con problemas que se estaban reestructurando.

A pesar de la reestructuración impulsada por el gobierno, las industrias pesada y química siguieron teniendo dificultades hasta mediados de la década de 1980. La reestructuración aceleró además la concentración del poder económico y fortaleció la estructura monopolística del mercado. Lo que es más importante, no pudo eliminar la sobrecapitalización y se hizo necesaria una “racionalización industrial” a mediados de la década de 1980.

En 1985, para llevar a cabo la racionalización de forma sistemática, el gobierno revisó la ley sobre la regulación de exención y reducción de impuestos, abolió las leyes de promoción de industrias individuales, y promulgó la ley sobre el desarrollo de la industria manufacturera. La ley sobre la regulación de exención y reducción de impuestos aportó varios beneficios fiscales tributarios (como la exención fiscal a las ganancias de capital) a las empresas sometidas a la racionalización, y la ley sobre el desarrollo de la industria manufacturera permitió al gobierno regular la entrada al mercado y las inversiones en las industrias racionalizadas.

La racionalización basada en la ley sobre la regulación de exención y reducción de impuestos se llevó a cabo en muchas industrias. Antes de 1985, no solo abarcó las industrias pesada y química, como las de fertilizantes, maquinaria pesada, fabricación de generadores eléctricos e importaciones de gas de petróleo licuado, sino la industria naviera, que enfrentó graves dificultades a principios de los años ochenta. Después de 1985 se continuó la racionalización de las industrias de fabricación de generadores eléctricos y naviera, en tanto se agregaron a la lista las relacionadas con la construcción

en el exterior, extracción de carbón y construcción naval. Al mismo tiempo, el gobierno reestructuró 78 empresas con problemas en 1986 y 1988, en cinco rondas (Kim, 1991, pág. 46).

La racionalización basada en la ley sobre el desarrollo de la industria manufacturera comenzó en julio de 1986 en siete industrias (de automóviles, construcción de maquinarias, motores diésel, instrumentos eléctricos, aleación de metales, textiles y colorantes). Posteriormente se añadieron las de fertilizantes (diciembre de 1987) y calzado (febrero de 1992). En estas industrias se restringieron las nuevas entradas al mercado durante el período de racionalización y se dio respaldo financiero a las empresas existentes. El proceso de racionalización se terminó en su mayor parte hacia 1988-1990.

La coordinación de inversiones y la racionalización industrial dependieron de grandes medidas anticompetitivas como la creación de monopolios y la prohibición de nuevas entradas al mercado. En el cuadro II.10 se ilustra el caso de la fabricación de automóviles. El gobierno también les dio apoyo financiero y beneficios fiscales. En el caso de las empresas insolventes que se reestructuraron en 1986-1988, se previó la eliminación de todas las obligaciones que exceden de los activos. Se condonaron deudas por 986.300 millones de won, se pospuso el reembolso de otros 1,64 billones de won y se pospusieron o redujeron los pagos de intereses sobre 4,19 billones de won. También se facilitaron nuevos préstamos a largo plazo por 460.800 millones de won a una tasa de interés baja. Además, las empresas recibieron beneficios fiscales por un total de 241.400 millones de won. Para compensar las pérdidas de los bancos comerciales, el Banco de la República de Corea otorgó préstamos especiales a seis bancos por 1,72 billones de won (299.900 millones de won en 1985, 684.400 millones de won en 1986 y 773.800 millones de won en 1987) a una tasa de interés del 3% (Kim, 1991, pág. 47). Esa cantidad equivalía al 53,5% del aumento neto en la base de reserva entre 1984 y 1987.

• Cuadro II.10 •

**COORDINACIÓN DE INVERSIONES Y RACIONALIZACIÓN INDUSTRIAL
EN LA FABRICACIÓN DE AUTOMÓVILES**

Fecha	Acontecimientos	Nota
20 de agosto de 1980	La producción de automóviles de pasajeros debía unificarse al fusionarse Hyundai Motors con Daewoo Motors. Kia se convertiría en el productor monopolístico de camiones de 1 a 5 toneladas.	Coordinación
28 de febrero de 1981	Se permitió la producción en duopolio de automóviles de pasajeros por Hyundai Motors y Daewoo Motors. Para otros tipos de vehículos, se fusionarían Kia Industry y Dong-a Motor.	Coordinación
Julio de 1986 a junio de 1989	Se prohibió la entrada de nuevos productores al mercado y se mantuvo la estructura de mercado existente basada en cuatro productores.	Racionalización

Fuente: Junta de planificación económica de la República de Corea, *Thirty-year History of the Economic Planning Board (1981-1992): Economic Policies in the Liberalization Era*, Seúl, 1994, cuadros 2.3.2 y 2.3.6.

Se podría aducir que el gobierno tuvo que emprender la reestructuración porque era responsable del fracaso de las empresas que participaron en la campaña de las industrias pesada y química. Sin embargo, esa explicación es incompleta, pues el gobierno trató además de rescatar empresas en industrias tales como la naviera, la de construcción en el exterior y la textil, que no eran parte de la campaña de las industrias pesada y química. Un motivo más importante para la intervención del gobierno debió haber sido el temor a que un colapso del sector bancario y empresarial generara una crisis económica³¹. La intervención consiguió evitar una crisis a corto plazo al apuntalar las empresas en bancarrota, pero obstaculizó la estabilidad a largo plazo al esquivar una reestructuración dolorosa y aumentar el riesgo moral en los sectores empresarial y bancario. La asociación para compartir el riesgo entre el Estado y el sector privado se fortaleció en la década de 1980. El crecimiento impulsado por el sector privado, como lo promovía el gobierno, no se materializó. Si el gobierno hubiera dejado quebrar a las empresas insolventes en la década de 1980, el aumento posterior de las deudas empresariales y los préstamos improductivos en manos de los bancos habrían sido mucho menores y el efecto de la crisis de 1997 habría sido mucho más leve. Debe señalarse además que los *chaebol* crecieron con el proceso de reestructuración y racionalización.

3. Liberalización financiera

La liberalización financiera avanzó muy lentamente en los años ochenta y principios de los noventa. A principios de la década de 1980, la tasa de interés real pasó a ser positiva al estabilizarse la inflación, lo que creó un entorno favorable para la reforma de las tasas de interés. No obstante, la gran cantidad de deuda empresarial excluyó la posibilidad de una liberalización activa porque incluso un ligero aumento de las tasas de interés aumentaría de forma sustancial los pagos de intereses. En 1984 y 1986 se intentó una liberalización parcial sin que se viera un efecto perceptible. En diciembre de 1988 se anunció un plan más ambicioso, pero fue revocado a principios de 1989 cuando la tasa de interés dio un salto debido a la inestabilidad de los precios.

³¹ Yeong-hyo Park (1985) afirma que, hasta octubre de 1985, los préstamos improductivos en manos de los bancos equivalían a 4 billones de won, o el 14,5% de sus préstamos totales. De modo similar, Choong Yong Ahn (1986) reporta un estimado de préstamos improductivos de más de 5 billones de won en noviembre de 1985.

La siguiente ronda de reformas de las tasas de interés quedó incorporada en el Plan de cuatro fases para la liberalización de las tasas de interés que se anunció en agosto de 1991. En el plan se proponía la liberalización para pasar de tasas de interés a largo plazo a tasas a corto plazo, de tipos de mercado de valores a tasas de interés bancario y de instrumentos de gran importe a instrumentos de bajo importe. Sin embargo, la liberalización real no estaba guiada por este principio. La plena implementación también se dilató varios años; la liberalización comenzó oficialmente en la segunda mitad de 1991, pero solo se terminó en 1996-1997 (Cho, 2003, págs. 85-86; OCDE, 1996, pág. 48).

Los créditos dirigidos también continuaron. En 1982, el gobierno consolidó los programas de crédito menos importantes en uno general y redujo los subsidios a los intereses de manera significativa. Sin embargo, al mismo tiempo, amplió los programas de crédito para las pequeñas y medianas empresas (pymes). La participación mínima de las pymes en la cartera de préstamos de los bancos aumentó en 1980 y esta regulación se hizo extensiva a las instituciones financieras no bancarias en 1985. El Banco de la República de Corea comenzó a prestar un servicio de redescuento en 1983 a distintos tipos de préstamos a las pymes por bancos creadores de dinero, y reforzó el apoyo a mediados de la década de 1980 y años posteriores. Como consecuencia, el monto total de los créditos dirigidos se redujo con mucha lentitud (Kim, 1993, págs. 131-134).

La participación del Banco de la República de Corea en los créditos dirigidos no se limitó al apoyo a las pymes. Como se explicó previamente, el Banco de la República de Corea aportó 1,72 billones de won en efectivo a los bancos durante la racionalización industrial en 1985-1987. También liberó 250.000 millones de won destinados a cooperativas agrícolas, pesqueras y ganaderas en 1987 como parte de un programa de alivio de la deuda para agricultores y pescadores. En 1992, tres sociedades de inversión recibieron 2,9 billones de won del Banco de la República de Corea. El gobierno les había ordenado que compraran acciones para evitar la caída del mercado. El intento fracasó y las empresas sufrieron enormes pérdidas, que el gobierno trató de compensar mediante préstamos del Banco de la República de Corea (Kim, 1995).

Las críticas a los préstamos del Banco de la República de Corea fueron en aumento. En respuesta, el gobierno se dio a la tarea de simplificar los programas de préstamos del Banco de la República de Corea y reducir su tamaño en 1994 (véase el cuadro II.11). Resultaron de particular importancia

la abolición del redescuento automático y la consolidación de distintos programas en un programa unificado de préstamos con un límite global sobre el monto total de sus préstamos. El límite debía determinarse ex ante. Este acuerdo daba un mayor margen de maniobra al Banco de la República de Corea (Banco de la República de Corea, 2005b, pág. 97).

• Cuadro II.11 •
**REFORMA DE LOS PROGRAMAS DE PRÉSTAMOS DEL BANCO
 DE LA REPÚBLICA DE COREA, 14 DE MARZO DE 1994**

Programa de préstamos	Medidas de reforma
- Redescuento de efectos comerciales - Créditos a la exportación - Fondo de producción de materiales y componentes - Fondo local para las pymes	Se consolidó en un programa unificado de préstamos con un límite global sobre su cantidad total
- Préstamos por iliquidez temporal	Ningún cambio
- Fondos para la agricultura, la pesca y la ganadería	Se transformaron gradualmente en programas presupuestarios
- Financiación de equipos para la exportación - Fondo para el desarrollo de tecnologías de las pymes; fondo de servicios para reducir la contaminación de las pymes; financiación de clientes de pymes - Financiación de la industria de la defensa - Fondo de control de liquidez - Fondos sin préstamos nuevos	Se descontinuaron
- Fondos de normalización de empresas fiduciarias de inversión	La prórroga se examina cada seis meses

Fuente: Banco de la República de Corea, *Monetary Policy in Korea*, 2005.

Hubo una ola de privatizaciones de bancos comerciales a principios de los años ochenta. Además de los que ya habían sido privatizados en 1973, otros cuatro se privatizaron entre 1981 y 1983³². Sin embargo, continuó la intervención del gobierno en la operación de los bancos privatizados, en asuntos tales como los nombramientos de la gerencia, gestión de activos y cambios organizativos. La influencia del gobierno sobre los nombramientos de presidentes de bancos se eliminó oficialmente en 1993, pero la influencia política se mantuvo (OCDE, 1996, pág. 43; Cho, 2003, pág. 94).

En los años ochenta y principios de los noventa también se establecieron (y a veces se disolvieron) muchos bancos e instituciones financieras no bancarias. Entre los precursores de estas instituciones se encontraban las empresas financieras y *merchant banking corporations* que

³² Se trata de los bancos *Korea Commercial Bank* (1973), *Hanil Bank* (1981), *Korea First Bank* y *Seoul Trust Bank* (1982), y *Choheung Bank* (1983).

existían desde la década de 1970³³ ³⁴. También surgió un sinnúmero de otras instituciones financieras no bancarias, como cajas mutuas de ahorro, empresas de seguros de vida, sociedades de inversión, empresas emisoras de valores, empresas de asesoría en inversiones, empresas de capital de riesgo y empresas de arrendamiento financiero. Las instituciones financieras no bancarias quedaron sujetas a regulaciones menos estrictas que los bancos porque habían sido creadas ante todo para desviar a los mercados financieros organizados los fondos de los mercados financieros no organizados. Sus tasas activas y pasivas eran más elevadas que las de los bancos, las restricciones sobre las carteras de activos eran menores, la entrada al mercado era más fácil y no era obligatorio el crédito dirigido. En particular, muchos *chaebol* tomaron el control de las instituciones financieras no bancarias y cabildearon, a menudo con éxito, por una mayor desregulación. Tales circunstancias permitieron a estas instituciones crecer rápidamente en la década de 1980 (Cho, 2003, pág. 94).

Los bancos perdieron constantemente su participación en el mercado frente a las instituciones financieras no bancarias hasta mediados de la década de 1980. Al reconocer las desventajas que enfrentaban, el gobierno les permitió llevar a cabo actividades fiduciarias corporativas por medio de cuentas especiales (“cuentas fiduciarias”) clasificadas con intermediarios no bancarios. Las cuentas fiduciarias crecieron rápidamente en volumen a partir de entonces y su participación en el total de las obligaciones nacionales de los bancos creadores de dinero aumentó del 5% en 1984 a más del 40% en 1993 (OCDE, 1994, págs. 102-103).

En 1993, el gobierno liberalizó la tasa de interés sobre efectos comerciales y permitió que las cuentas de fideicomiso bancario invirtieran en efectos

³³ Las empresas financieras se introdujeron por primera vez en el mercado monetario tras la “medida del 3 de agosto” de 1972. Su función se concentraba sobre todo en los descuentos y operaciones bursátiles con efectos comerciales. Aparecieron 12 nuevas empresas financieras después de dos grandes fraudes del mercado monetario en 1982-1983 y ya en 1990 el total era de 32. Pero el empeoramiento del entorno empresarial en los años posteriores obligó a su conversión en otros tipos de instituciones financieras no bancarias. En 1991, cinco de ellas se convirtieron en empresas emisoras de valores, tres pasaron a ser bancos y las restantes se convirtieron en *merchant banking corporations*, 9 de ellas en 1994 y otras 15 en 1996.

³⁴ Las *merchant banking corporations* son una combinación del banco mercantil británico y el banco de inversiones estadounidense, con una función adicional de préstamos para equipo de mediano a largo plazo. Las *merchant banking corporations* fueron creadas tras la primera crisis del petróleo para ayudar a las empresas nacionales a recurrir a los mercados de capitales foráneos, pero también eran de su competencia los mercados internos de efectos comerciales, valores y bonos corporativos. Existían seis *merchant banking corporations* hasta principios de la década de 1990. Con la ulterior conversión de 24 empresas financieras en *merchant banking corporations*, su número aumentó a 30 para 1997. Sin embargo, después de la crisis económica, 29 de estas empresas cerraron o se fusionaron, y se estableció una nueva *merchant banking corporation*, con lo que quedaron dos en el mercado.

comerciales. Además, el límite sobre la participación de los valores en las carteras de activos de las cuentas fiduciarias también se elevó del 40% al 60%. Estos cambios condujeron a una expansión muy rápida del mercado de efectos comerciales. La participación de los efectos comerciales en el total de financiamiento empresarial aumentó del 2,5% en 1990-1992 al 13,1% en 1993-1996 y alcanzó su nivel máximo del 17,5% en 1997. Las empresas preferían los efectos comerciales a los créditos bancarios porque los bancos normalmente exigían planes detallados de los proyectos antes de conceder préstamos a proyectos grandes, mientras que los aseguradores de efectos comerciales no exigían tales planes siempre que las empresas recibieran una calificación aceptable de las agencias de calificación crediticia (Cho, 2003, pág. 96).

La constante creación, conversión, fusión y diversificación de bancos e instituciones financieras no bancarias fue un fenómeno conveniente desde el punto de vista de la liberalización financiera. Sin embargo, la inestabilidad del sistema financiero aumentó con la liberalización al no fortalecerse simultáneamente la regulación prudencial. Los problemas con la regulación prudencial en ese momento se pueden resumir de la siguiente manera.

En primer lugar, la cantidad de préstamos que no estaban sujetos a la regulación prudencial aumentó en la medida en que se expandían el mercado de efectos comerciales y las cuentas de fideicomiso bancario. Por ejemplo, los préstamos bancarios de la cuenta general estaban sujetos a una regulación que limitaba la cantidad de préstamos a un solo prestatario, mientras que los mismos préstamos de la cuenta fiduciaria no estaban sujetos a regulaciones similares (Cho, 2003, pág. 87).

En segundo lugar, las normas reglamentarias seguían siendo anticuadas. Antes de la crisis de 1997 la regulación prudencial de los bancos se basaba en la Medida de mejora de la gerencia, similar a la rápida acción correctora emprendida después de la crisis. No obstante, la medida tenía muchos puntos débiles, los criterios para identificar los bancos con problemas eran complicados, las condiciones para adoptar medidas correctoras no eran ni objetivas ni transparentes, se dejaba a la discreción de las autoridades si se tomaban medidas o no, y las autoridades no podían cerrar los bancos con problemas (Choi, 1996). En cuanto a las instituciones financieras no bancarias, prácticamente no existía supervisión debido a la ausencia de un marco reglamentario (por ejemplo, un coeficiente de suficiencia de capital), así como a insuficientes esfuerzos reglamentarios del Ministerio de finanzas. Después de la crisis se supo que algunas *merchant banking corporations* incluso realizaron operaciones fraudulentas (Shin y Hahm, 1998, pág. 28).

En tercer lugar, distintas autoridades participaban en la regulación prudencial, lo que ocasionó superposiciones y vacíos en la supervisión. La Oficina de supervisión bancaria dentro del Banco de la República de Corea estaba encargada del sector bancario, mientras que el Ministerio de finanzas se ocupaba de la mayoría de los sectores de instituciones financieras no bancarias. Dentro del sector bancario, las cuentas generales eran supervisadas por la Oficina de supervisión bancaria, mientras que el Ministerio de finanzas lo hacía con las cuentas fiduciarias. Al Banco de la República de Corea le interesaba más que los bancos cumplieran con una lista de requisitos sobre la asignación de crédito establecidos por el gobierno y se preocupaba menos de evaluar su exposición al riesgo y prevenir el riesgo excesivo. El Ministerio de finanzas no contaba con el personal ni los conocimientos necesarios para llevar a cabo una supervisión adecuada de las instituciones financieras (Cho, 2003, pág. 95).

En cuarto lugar, las autoridades no prestaron suficiente atención al fortalecimiento de la infraestructura de mercado financiero necesaria para el funcionamiento adecuado de un sistema financiero basado en el mercado. Las normas contables y de divulgación de información se mantuvieron invariables y no se aumentó la capacidad de calificación crediticia (Cho, 2003, pág. 96).

En resumen, el mercado financiero se liberalizó cada vez más en la década de 1980 y principios de los años noventa, especialmente cuando muchos *chaebol*, en su calidad de propietarios de instituciones financieras no bancarias, exigían la desregulación. Pero la liberalización carecía de una orientación clara y no estaba acompañada de una regulación prudencial simultánea. Se retrasó una reforma esencial porque los políticos y burócratas no estaban listos para asumir los costos a corto plazo. Implantar la regulación prudencial habría requerido la reestructuración de muchas empresas e instituciones financieras³⁵. Esto habría ayudado a aclarar las responsabilidades respectivas del Estado, las empresas y las instituciones financieras y habría entrañado el desmantelamiento de sus asociaciones para compartir el riesgo, pero no se hizo ningún esfuerzo en ese sentido. Phillip Wonhyuk Lim (2001, pág. 15) considera que era una situación de “des-control sin des-protección”, en la que el Estado renunciaba a dirigir la economía y, al mismo tiempo, seguía dispuesto a asegurar los riesgos. Una acción bien planificada del gobierno con miras a “des-proteger” a los sectores empresarial y financiero habría hecho que la crisis de 1997 fuera menos dolorosa, si es que no la habría prevenido.

³⁵ Como se indicó previamente, la reforma de las tasas de interés se retrasó por el mismo motivo.

4. Apertura del mercado

La liberalización de las importaciones anunciada en 1978 se estancó en 1979-1980 debido a la segunda crisis del petróleo, pero continuó después y cobró impulso en 1984 cuando desapareció el desequilibrio externo. La cuenta corriente presentó un superávit en 1986 por primera vez y este aumentó en los años siguientes. En 1989, el gobierno comenzó a reducir las restricciones cuantitativas en medio de un conflicto comercial cada vez más intenso con los Estados Unidos. En enero de 1990, la República de Corea adquirió la condición de nación favorecida por el artículo XI del GATT debido a los superávits, por lo que no pudo imponer más restricciones comerciales por razón de la balanza de pagos como lo había hecho antes. En general, el arancel reglamentario medio se redujo del 34,4% al 9,8% entre 1981 y 1995, mientras que la liberalización de las importaciones frente a restricciones cuantitativas aumentó del 60,7% al 92,0% (Kim, 2001, pág. 82).

El objetivo principal de la liberalización de las importaciones no radicaba en mejorar el bienestar del consumidor, sino en aumentar la competitividad de las industrias nacionales al exponerlas a la competencia internacional (Choong Yong Ahn y Joo-Hoon Kim, 1995, pág. 342). La balanza de pagos también fue un aspecto importante y un ejemplo de ello fue la liberalización que se estancó en 1979-1980. Otro ejemplo fue el sistema de diversificación de las importaciones (1977-1999), que se implementó para reducir los déficits comerciales con el Japón al prohibir las importaciones de ciertos productos (924 en 1981). No obstante, para mediados de la década de 1990, la República de Corea alcanzó un nivel de liberalización comparable al de los países de la OCDE (OCDE, 1994, pág. 64). Sin embargo, la protección de la agricultura no disminuyó en importancia.

La apertura del mercado de capitales se quedó muy por detrás de la liberalización del comercio. Una gran preocupación era el control sobre la masa monetaria nacional y el movimiento del tipo de cambio real. Se reforzaron las restricciones sobre las salidas de capitales a finales de la década de 1970 y principios de la década de 1980 cuando la cuenta corriente mostraba grandes déficits (OCDE, 1996, págs. 51-55). El gobierno asumió la posición contraria en la segunda mitad de la década de 1980 cuando la cuenta corriente pasó a tener un superávit considerable, pues relajó las restricciones sobre la IED al mismo tiempo que arreciaba la observancia de las regulaciones relacionadas con el uso de créditos a la importación y los préstamos de bancos comerciales. El sector público dejó de solicitar préstamos en el extranjero y comenzó a amortizar sus deudas externas.

Luego, en 1990-1993, el gobierno empezó a liberalizar las entradas de capital a largo plazo al volver a registrarse déficits en cuenta corriente. En enero de 1992, la bolsa de valores se abrió los extranjeros, que ahora podían invertir hasta cierto límite en empresas cotizadas en la bolsa.

A pesar de los episodios esporádicos de liberalización, el mercado de capitales interno se mantuvo en gran medida cerrado a los extranjeros hasta principios de la década de 1990. En 1992 se aplicaban restricciones sobre el 89% de las partidas comprendidas en el código de la OCDE en lo que respecta a la liberalización de las cuentas de capital, muy por encima del promedio del 17% de la OCDE (OCDE, 1994, pág. 118). Se empezó a realizar un esfuerzo más serio con el Plan en tres fases para la liberalización y apertura del mercado que se anunció en junio de 1993. Era parte de la estrategia para incorporarse a la OCDE y acelerar la globalización de la economía coreana. A este le siguieron el Plan de reforma del sistema de divisas (en diciembre de 1994) y el Plan revisado de reforma del sistema de divisas (en diciembre de 1995). Aun así, la apertura del mercado de capitales antes de la crisis de 1997 era de carácter pasivo y los planes de liberalización siguieron un enfoque de listas positivas (OCDE, 1996, pág. 62; Kang, Choi y Nah, 1996, pág. 54).

Choongsoo Kim e Inseok Shin (2003) definen la liberalización del mercado de capitales antes de la crisis como un proceso centrado en los bancos. El gobierno liberalizó el financiamiento de empresas relacionado con el comercio y los préstamos a corto plazo en divisas realizados por los bancos, pero difirió la liberalización de otros tipos de corrientes de capital. Dio una mayor libertad a los bancos para realizar actividades en el extranjero bajo la suposición de que el *modus operandi* tradicional era suficiente para monitorear y controlar la estabilidad del sistema. De hecho, los bancos se habían usado ampliamente para regular la masa monetaria (el Banco de la República de Corea controlaba directamente los créditos bancarios y vendía BEM a los bancos para absorber el exceso de liquidez) y apuntalar las empresas con problemas (como en el caso de la racionalización industrial a mediados de la década de 1980). La lógica del gobierno se basaba en el aparente éxito de esas políticas en cuanto a la estabilización de la economía.

A mediados de la década de 1990, el gobierno redujo sustancialmente las regulaciones sobre las actividades en el extranjero de los bancos e instituciones financieras no bancarias. Consideraba que la liberalización obstaculizaría la estabilidad macroeconómica interna y que podría contribuir a aumentar la competitividad internacional de las instituciones financieras nacionales (Kim y Shin, 2003, pág. 24). En 1994-1996, llegó a 24 el número

de empresas financieras que se convirtieron en *merchant banking corporations* y emprendieron proyectos en el extranjero, y los bancos nacionales abrieron un total de 28 sucursales en otros países. Sus empréstitos aumentaron repentinamente en la medida en que la prosperidad impulsada por las inversiones generó una gran demanda de capital de bajo costo. Para satisfacer esas demandas prefirieron apoyarse en préstamos a corto plazo en lugar de préstamos a largo plazo debido a la estricta regulación de estos últimos. Los préstamos a corto plazo de los bancos se incrementaron aun más debido a una medida de desregulación por la que se redujo la proporción mínima correspondiente a las obligaciones a largo plazo en la cartera de deuda de los bancos, del 60% al 40% (Cho, 2003, págs. 89-90)³⁶.

La discrepancia entre los activos y pasivos en divisas representaba una grave amenaza no solo para cada institución financiera, sino para toda la economía, pero el gobierno no reforzó la supervisión necesaria. Al igual que en el caso de la liberalización financiera interna, la apertura del mercado de capitales no vino acompañada de un incremento proporcional de la regulación prudencial. La Oficina de supervisión bancaria tardó hasta junio de 1997 para elaborar una directriz sobre los coeficientes de liquidez en divisas para los bancos. El Ministerio de finanzas no estableció ningún tipo de directriz para las instituciones financieras no bancarias antes de la crisis económica (Shin y Hahm, 1998, págs. 27-28). El gobierno consideraba que la intervención discrecional a través de los bancos sería suficiente para asegurar la estabilidad macroeconómica. La crisis económica de 1997 demostró de forma tardía que ese criterio era muy equivocado.

5. Política de competencia y política relativa a los *chaebol*

Como se ha explicado, la amplia intervención del gobierno en el mercado continuó hasta principios de la década de 1990. En muchos casos, la entrada y salida de empresas no la decidían las fuerzas del mercado sino el gobierno. Entretanto, la economía coreana creció constantemente en magnitud y profundidad. Por ejemplo, en el sector manufacturero, el valor real de los envíos aumentó en 5,5 veces en los dos decenios comprendidos entre 1975 y 1995 y el número de empresas, en 4,2 veces. La competencia del mercado aumentó en forma correspondiente.

La Ley de regulación de monopolios y de comercio justo (MRFTA, sigla en inglés) representó una contribución importante al aumento de la

³⁶ El objetivo de la desregulación era facilitar a los bancos la competencia con las *merchant banking corporations* por los préstamos denominados en divisas.

competencia del mercado. Obtuvo aprobación legislativa en 1980 y entró en vigor en 1981. En virtud de la MRFTA, se prohibieron o restringieron el abuso de las posiciones dominantes en el mercado, las fusiones y adquisiciones anticompetitivas, las actividades colaborativas indebidas, las prácticas empresariales desleales, las limitaciones impuestas sobre la competencia por asociaciones comerciales, el mantenimiento de precios de reventa y los contratos internacionales anticompetitivos. La MRFTA fue sometida a varias revisiones con posterioridad y llegó a incorporar regulaciones en relación con los *chaebol*, con lo que fue más allá del papel tradicional de una ley sobre competencia³⁷. La organización encargada de la política de competencia también experimentó cambios. La Comisión de Comercio Justo se estableció en 1981 dentro de la Junta de planificación económica, y después fue separada de la Junta y se convirtió en un organismo independiente en 1994. Al presidente de la Comisión se le otorgó una posición de nivel ministerial en el gobierno en 1996.

A pesar de muchos logros, la MRFTA tropezó con limitaciones básicas para poder cumplir su misión de promover la competencia. La política de competencia era un concepto foráneo para muchos encargados de la formulación de políticas y no atraía un amplio apoyo del público. La fuerte tradición de dominio estatal sobre el mercado llevó a muchos a poner en duda si una competencia libre y leal ayudaría a promover el desarrollo industrial. El gobierno siguió interviniendo ampliamente en el mercado en las décadas de 1980 y 1990 al establecer obstáculos a la entrada, poner en marcha la racionalización industrial, mantener bajo su control un gran número de empresas estatales y regular los precios. Las regulaciones oficiales en materia anticompetitiva eran comunes no solo en el sector manufacturero, sino en los sectores de servicios y de empresas estatales. Los lentísimos avances en la desregulación y la privatización limitaron profundamente el papel de la política de competencia (Yoo, 1997a).

La desregulación empezó a plantearse como una prioridad importante a finales de los ochenta. En 1988, la nueva administración designó diez industrias —la de bebidas alcohólicas, refinerías y otras— para su desregulación y se propuso promover la competencia en esos sectores. Otras ocho industrias —la naviera, la de transporte de pasajeros en autobuses, entre otras— se añadieron durante el año siguiente. La Comisión de Comercio

³⁷ Inicialmente, en la MRFTA se estipulaba la necesidad de prevenir la concentración excesiva del poder económico sin definir medidas de política específicas. Luego se promulgó la regulación relativa a la tenencia accionaria cruzada en la primera revisión en 1986 y la relativa a las garantías recíprocas en la tercera revisión en 1992. El límite sobre la tenencia accionaria cruzada se redujo en la cuarta revisión en 1994.

Justo elaboró planes de desregulación en consulta con el sector privado y los ministerios correspondientes. En 1990, se organizó, dentro de la Oficina del Primer Ministro, el Comité de desregulación administrativa, que se ocupó de los esfuerzos de desregulación a nivel de todo el gobierno y como parte del Programa integral de revitalización económica. La administración de Kim Young-sam heredó estos proyectos cuando asumió el poder en 1993.

No obstante, el objetivo principal de la reforma regulatoria cambió rápidamente al empezar una desaceleración de la economía en 1989 tras el crecimiento espectacular registrado en 1986-1988. En vez de ser un paso hacia una estructura de mercado competitiva, ahora se proponía la desregulación como una forma de liberar a las empresas de la burocracia y estimular así sus inversiones. Uno de los ejemplos fue el Programa integral de revitalización económica de 1990 que se mencionó anteriormente. Este cambio de tono creó una confusión considerable y distorsionó el proceso de reforma (Yoo, 1997b). En lo tocante a las regulaciones económicas, sociales y administrativas, el esfuerzo de desregulación a menudo se concentraba solamente en las regulaciones administrativas, aunque las regulaciones económicas tendían a representar una amenaza mayor para la competencia. En la reforma regulatoria no solo se debería incluir la desregulación (abolir las regulaciones innecesarias y perniciosas), sino una mejor regulación (aumentar la eficacia de las regulaciones necesarias en función de los costos). Sin embargo, esto último quedó excluido de la ecuación en la República de Corea. La reforma regulatoria es beneficiosa para el mercado, pero no lo es necesariamente para los negocios, porque dificulta la vida a las empresas establecidas al exponerlas a una mayor competencia. No obstante, las referencias a la “desregulación favorable a los negocios” tenían el potencial de llevar a los encargados de la formulación de políticas a una desregulación anticompetitiva.

La privatización, otro prerrequisito de una política eficaz de competencia, tampoco se promovió en forma congruente. La privatización en la República de Corea se remonta a la década de 1950, cuando las propiedades japonesas se vendieron al público. Más adelante, se privatizaron en 1968 las empresas estatales de aviación, transporte de superficie, minería y manufacturas y los bancos y refinerías se privatizaron a principios de la década de 1980. En 1987, se anunció un ambicioso plan para privatizar grandes empresas estatales como Korea Telecom Corporation, Korea Electrical Power Corporation y Pohang Steel and Iron Corporation. No obstante, la privatización solo resultó exitosa a medias. Muchos tenían la preocupación de que una gran emisión de nuevas acciones abrumara la bolsa de valores y que el poder económico se concentrara

aun más en los *chaebol* si estos compraban las empresas estatales. Los gerentes y trabajadores de las empresas estatales también se opusieron denodadamente a la privatización. En 1993, la administración de Kim Young-sam anunció otro plan sin precedente de vender todas las acciones del gobierno en 58 empresas estatales de las 133 existentes, pero su implementación tropezó con las mismas objeciones y no llegó ni con mucho a lo previsto en el plan original.

Mientras la política de competencia luchaba por arraigarse, se multiplicaron las regulaciones aplicables a los *chaebol*. Los intentos de refrenar la concentración económica en los *chaebol* comenzaron en 1974 con la introducción de un sistema de control de créditos, que no se aplicó con firmeza y pronto quedó en el olvido. En 1980, se anunció otro conjunto de regulaciones pero, una vez más, la implementación se descontinuó al cabo de un año. No fue sino en 1987 que se renovó la política relativa a los *chaebol*. La regulación de la tenencia accionaria cruzada se instituyó en la MRFTA revisada, y se fortaleció lo que se conocía como control del crédito en canasta³⁸. A partir de entonces, esas regulaciones constituyeron dos de las más importantes reglamentaciones en relación con los *chaebol*, pero el gobierno también empleó otras regulaciones sobre garantías recíprocas, transacciones internas, diversificación empresarial y estructura de participación en el capital. A pesar de ese enorme conjunto de regulaciones, no se pudo detener la concentración del poder económico. La participación correspondiente a las 100 empresas mineras y manufactureras más grandes siguió siendo del 40% al 45% en términos de envíos y alrededor del 20% en términos de empleo en 1980-1990, sin indicios perceptibles de disminución (véase el gráfico II.14).

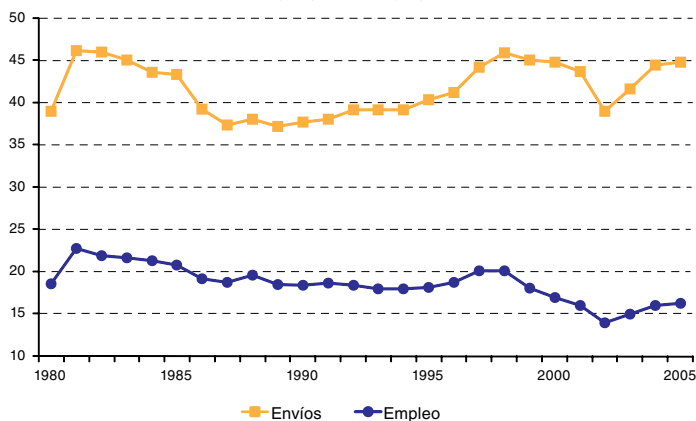
Entretanto, los *chaebol* aumentaron su influencia en la arena política y la económica. Después que la República de Corea logró la transición pacífica de la autocracia a la democracia en 1988, los *chaebol* se fueron librando gradualmente del control estatal. Se volvieron más críticos y no vacilaban en criticar al gobierno cuando fuera necesario.

Ante estos cambios, al gobierno le quedaron dos alternativas (Yoo, 1997a, pág. 34). La primera consistía en no ofrecer más garantías estatales implícitas y acelerar la transición a una economía de libre mercado en que la competencia y la amenaza de la quiebra impondría disciplina a los *chaebol*, y la segunda consistía en establecer diversas regulaciones ad hoc sobre su comportamiento. El gobierno optó por la segunda opción y no logró domar a los *chaebol*.

³⁸ El control en canasta se aplicó a los 50 *chaebol* más grandes y tenía el propósito de monitorear y regular las corrientes totales de créditos de cada banco a cada *chaebol* y sus filiales.

• Gráfico II.14 •
**PROPORCIÓN CORRESPONDIENTE A LAS 100 EMPRESAS
 MINERAS Y MANUFACTURERAS MÁS GRANDES**

(En porcentajes)



Fuente: Jae Hyung Lee, *An Analysis of the Market Structure of Korean Manufacturing and Service Industries*, Research Monograph, N° 2007-07, Seúl, Instituto coreano de desarrollo, 2007, cuadro 4-4.

Quedó como solución básica dismantelar la asociación entre el gobierno y las empresas para compartir el riesgo, reforzar la política de competencia, liberalizar las tasas de interés y abrir los mercados internos a productores extranjeros. La mayoría de estas reformas se pusieron en marcha seriamente solo después de la crisis de 1997.

6. Rápido crecimiento del gasto del gobierno

Una vez que el saldo fiscal volvió a una posición estable en 1987, el gobierno empezó a aumentar rápidamente el gasto en respuesta a la creciente demanda de servicios públicos. Como consecuencia, el gasto del gobierno en general aumentó del 18% del PIB en 1987 al 30% en 2009 (véase el gráfico II.15)³⁹. El gasto del gobierno central experimentó un crecimiento similar.

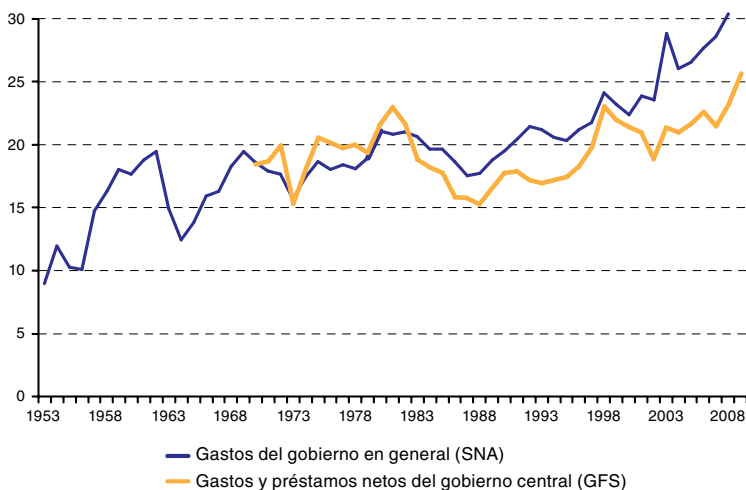
Si se clasifica el gasto del gobierno por función, su crecimiento fue particularmente pronunciado en bienestar social (véase el gráfico II.16). Fue un factor importante el seguro médico nacional, que se introdujo originalmente en 1977 a empresas de 500 o más empleados. Posteriormente se expandió en etapas y llegó a cubrir a toda la población en 1989, con un crecimiento correspondiente en gastos (véase el cuadro II.12)⁴⁰.

³⁹ El gobierno en general se refiere a la suma de los gobiernos central y local.

⁴⁰ Se introdujeron y ampliaron de forma similar otros programas de seguro social —el Seguro de compensación por accidentes industriales (1964), la Pensión nacional (1988), y el Seguro de desempleo (1995)— pero su impacto en el gasto total ha sido más bien limitado.

• Gráfico II.15 •

GASTO DEL GOBIERNO EN GENERAL Y DEL GOBIERNO CENTRAL, 1953-2009^a
(En porcentajes del PIB)

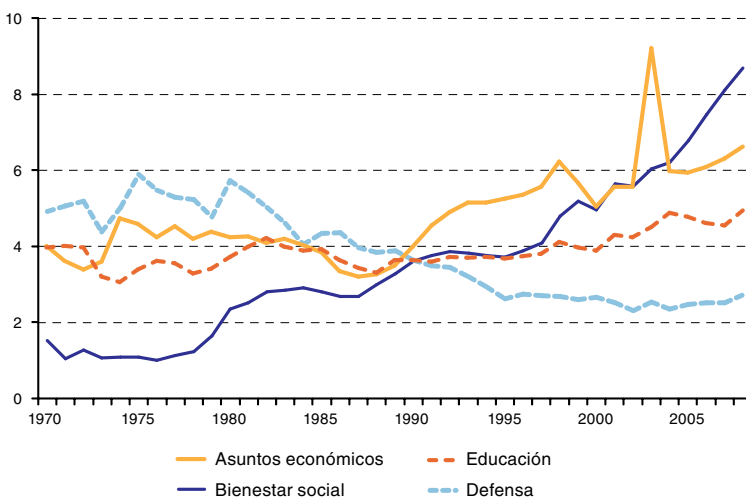


Fuente: Banco de la República de Corea "Economic Statistics System" [en línea] <http://ecos.bok.or.kr>; Ministerio de Hacienda y Estrategia de la República de Corea [en línea] <http://www.mosf.go.kr>.

^a La sigla SNA se refiere al Sistema de Cuentas Nacionales y la sigla GFS, a las Estadísticas de Finanzas del Gobierno. La primera es publicada por el banco central y la segunda, por el Ministerio de finanzas de la República de Corea.

• Gráfico II.16 •

GASTOS DEL GOBIERNO EN GENERAL POR FUNCIÓN, 1970-2008
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Banco de la República de Corea "Economic Statistics System" [en línea] <http://ecos.bok.or.kr>.

^a En los asuntos económicos se incluye, entre otras cosas, el gasto de inversiones en infraestructura y los subsidios a pymes y agricultores.

^b En el bienestar social se incluye el gasto en protección social, salud y vivienda y servicios comunitarios.

• Cuadro II.12 •

INDICADORES PRINCIPALES DEL SEGURO MÉDICO NACIONAL, 1977-2008*(En miles de personas, porcentajes y miles de millones de won)*

	1977	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2008
Participantes	3 200	9 226	17 995	40 180	44 016	45 896	47 392	48 160
(porcentaje de la población total)	(8,8)	(24,2)	(44,1)	(93,7)	(97,6)	(97,6)	(98,5)	(99,1)
Ingreso (A)	15	113	639	2 432	5 614	9 828	21 091	29 787
Contribuciones al seguro	14	96	598	1 884	3 601	7 229	16 928	24 973
Subsidios del gobierno (B)	0	1	2	364	755	1 553	3 695	4 026
Gasto (C)	5	91	648	2 164	5 076	10 744	19 980	28 273
(en porcentaje del PIB)	(0,0)	(0,2)	(0,7)	(1,1)	(1,2)	(1,8)	(1,8)	(2,8)
Saldo (A-C)	10	22	-9	268	538	-917	1 111	1 545
Saldo (A-B-C)	10	21	-11	-96	-217	-2 469	-2 584	-2 512

Fuente: Oficina Nacional de Estadística de la República de Corea [en línea] <http://www.kosis.kr>.

El gobierno también buscó ampliar la oferta de vivienda. El coeficiente de oferta de vivienda dio un salto del 72,4% al 96,2% dentro de los diez años comprendidos entre 1990 y 2000 (véase el cuadro II.13).

• Cuadro II.13 •

COEFICIENTE DE OFERTA DE VIVIENDA, 1960-2008 ^{a, b}*(En porcentajes)*

	1960	1970	1980	1990	2000	2002	2007	2008
Coefficiente de oferta de vivienda (nueva serie)	82,5	78,1	71,2	72,4	96,2	100,6	108,1 (99,6)	109,9 (100,7)

Fuente: Oficina Nacional de Estadística de la República de Corea [en línea] <http://www.kosis.kr>.

^a Coeficiente de oferta de vivienda = número de viviendas ÷ número de hogares. En este caso, de los hogares se excluyen los de una sola persona y los hogares no familiares.

^b En la nueva serie se introduce un ajuste correspondiente a viviendas multifamiliares y se incluyen los hogares de una sola persona.

Además del gasto en bienestar social, el gasto en asuntos económicos aumentó rápidamente a principios de la década de 1990 con la puesta en marcha de muchos proyectos de construcción —carreteras, trenes subterráneos, represas y acueductos⁴¹. Tradicionalmente, a los asuntos económicos y la educación les ha correspondido alrededor del 40% del gasto total del gobierno, con una proporción ligeramente superior de los asuntos económicos en comparación con la educación. El gasto en asuntos económicos contribuyó a la rápida expansión de la infraestructura económica (véase el cuadro II.14), mientras que el gasto en educación contribuyó al aumento en las tasas de matriculación (véase el gráfico II.17). En la actualidad, las tasas de matriculación en la enseñanza primaria y secundaria se

⁴¹ Por ejemplo, la autopista de la costa occidental, el ferrocarril de alta velocidad entre Seúl y Busan y el aeropuerto internacional de Incheon. Si bien a estas inversiones en infraestructura corresponde la mayor parte del gasto en asuntos económicos, conviene señalar que en ese gasto también se incluyen los subsidios a productores y otros gastos que podrían resultar improductivos. Véase en el capítulo V un análisis más detallado de la inversión en infraestructura.

encuentran en torno al 100%, y tanto las escuelas privadas como las públicas han dependido en gran medida del financiamiento del gobierno central⁴².

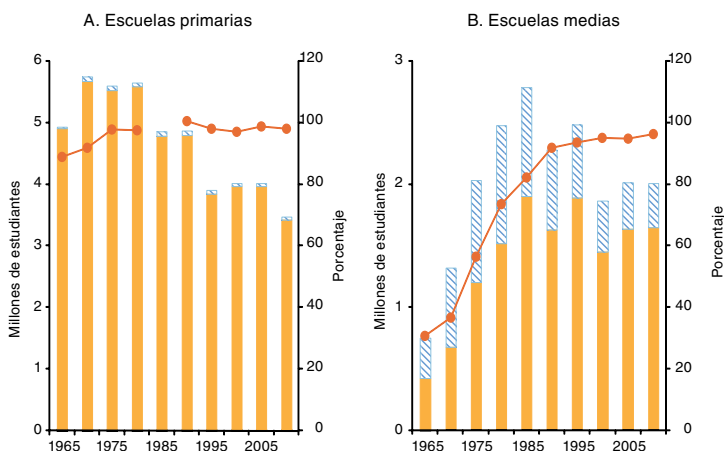
La crisis económica comenzó en noviembre de 1997 cuando los acreedores internacionales se apresuraron a retirar los préstamos que habían concedido a los bancos nacionales. El Banco de la República de Corea proporcionó préstamos de emergencia a los bancos, pero no pudo satisfacer la demanda cada vez mayor de divisas. La reserva de divisas se agotó rápidamente y sobrevino una devaluación explosiva.

• Cuadro II.14 •
EXPANSIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE

	Carreteras		Autopistas		Líneas ferroviarias		Puertos de mar (capacidad de manipulación de carga)		Aeropuertos (vuelos)	
	(km)	(1980=1,00)	(km)	(1980=1,00)	(km)	(1980=1,00)	(Millones de toneladas)	(1980=1,00)	(1.000 vuelos)	(1980=1,00)
1962	27 169	0,58	...	...	3 032	0,97	...	...	140	0,14
1970	40 244	0,86	...	...	3 193	1,02	...	...	600	0,60
1980	46 951	1,00	1 225	1,00	3 135	1,00	82,3	1,00	1 006	1,00
1990	56 715	1,21	1 551	1,27	3 091	0,99	224,3	2,73	1 331	1,32
2000	88 775	1,89	2 131	1,74	3 123	1,00	430,4	5,23	2 025	2,01
2008	104 236	2,22	3 447	2,81	3 381	1,08	758,6	9,22	2 222	2,21

Fuente: Ministerio de Tierras, Transporte y Asuntos Marítimos [en línea] <http://www.mltm.go.kr>.

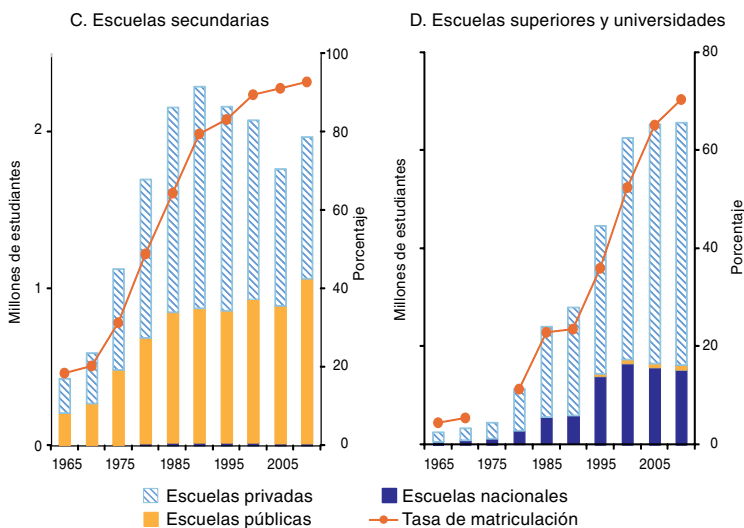
• Gráfico II.17 •
TASAS DE MATRICULACIÓN Y NÚMERO DE ESTUDIANTES MATRICULADOS,
1965-2009 a, b, c



(continúa)

⁴² Por otra parte, las escuelas superiores y universidades dependen fundamentalmente del cobro de matrícula para financiarse. Véase en el capítulo VI un análisis más detallado sobre las políticas de enseñanza.

Gráfico II.17 (conclusión)



Fuente: Instituto de Desarrollo Educacional de la República de Corea [en línea] <http://cesi.kedi.re.kr>.

- ^a Las "escuelas públicas" son las escuelas controladas por las juntas provinciales de educación o los gobiernos provinciales.
- ^b Tasa de matriculación = número de estudiantes en edad escolar matriculados ÷ población en edad escolar. Se considera que la edad escolar es de 6 a 11 años en el caso de las escuelas primarias, de 12 a 14 años en el caso de las escuelas medias, de 15 a 17 años en el caso de las escuelas secundarias y de 18 a 21 años en el caso de las escuelas superiores y universidades.
- ^c El último año representado en los gráficos es 2009.

D. De la crisis económica a nuestros días, 1997-2009

1. La crisis y sus causas

Antes de que se desatara la crisis, era difícil detectar las anomalías en los principales indicadores macroeconómicos (véase el cuadro II.15). Tanto el aumento de la producción como la masa monetaria, la tasa de interés, la inflación, el tipo de cambio y el saldo fiscal se encontraban en sus niveles de tendencia. Las únicas señales de inestabilidad provenían del sector externo. El déficit en cuenta corriente aumentó repentinamente al 4,0% del PIB en 1996 debido a la sacudida de los términos de intercambio generada por el estrepitoso descenso de los precios de semiconductores. El total de las obligaciones externas aumentó en un 27% al año entre 1992 y 1996, hasta alcanzar 163.300 millones de dólares. Tuvo una importancia particular el aumento en las obligaciones externas a corto plazo, que correspondieron al 280% de la reserva de divisas en 1996. En su mayor parte, el aumento podía explicarse por los préstamos denominados en divisas emitidos por instituciones financieras.

• Cuadro II.15 •
PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS, 1991-2000^a

Unidad	Aumento de la producción	Aumento de la masa monetaria (Lí)	Rendimiento real sobre los bonos corporativos	Inflación de precios del consumidor	Tipo de cambio efectivo real	Saldo fiscal operativo	Saldo en cuenta corriente	Tasa de impago de los efectos comerciales	Tasa de desempleo
	Porcentaje				2005=100	Porcentaje del PIB		Porcentaje	
1991	9,7	12,1	7,9	9,3	98,0	-2,2	-2,7	0,06	2,4
1992	5,8	13,0	7,7	6,2	104,2	-1,1	-1,2	0,12	2,5
1993	6,3	11,8	5,8	4,8	107,3	-0,6	0,2	0,13	2,9
1994	8,8	15,8	4,9	6,3	106,1	-0,4	-0,9	0,17	2,5
1995	8,9	10,8	5,9	4,5	104,9	-0,5	-1,6	0,20	2,1
1996	7,2	11,2	6,6	4,9	101,2	-0,9	-4,0	0,17	2,0
1997	5,8	9,7	9,2	4,4	107,9	-2,5	-1,6	0,52	2,6
1998	-5,7	7,2	9,7	7,5	142,1	-5,0	11,3	0,52	7,0
1999	10,7	9,2	10,0	0,8	124,0	-3,7	5,3	0,43	6,3
2000	8,8	6,1	8,3	2,3	115,6	-1,0	2,3	0,39	4,1

Fuente: Banco de la República de Corea "Economic Statistics System" [en línea] <http://ecos.bok.or.kr>; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) [en línea] <http://stats.oecd.org>; Oficina de Estadística Nacional de la República de Corea [en línea] <http://kosis.kr>; Ministerio de Hacienda y Estrategia de la República de Corea.

^a El aumento de la producción y el crecimiento de la masa monetaria son en términos reales. Estos datos y el rendimiento real de los bonos se obtuvieron a partir del coeficiente de deflación del PIB.

Debido a la deficiente gestión del riesgo, las instituciones financieras se hicieron cada vez más vulnerables a las conmociones externas. La insuficiencia de datos hace que sea difícil calar la profundidad del problema, pero Hahm y Mishkin (2000) estiman que los préstamos improductivos en 1996 componían el 22% del crédito financiero total al sector empresarial. Esto reflejó la baja rentabilidad de las empresas (véase el cuadro II.16). Los 30 *chaebol* más grandes registraron una rentabilidad media de los activos del 0,2% y el -2,1% en 1996 y 1997, respectivamente. A principios de 1997, algunos *chaebol* fueron a la bancarrota y la deficiencia general de liquidez empezó a afectar a las empresas.

• Cuadro II.16 •
RENTABILIDAD MEDIA DE LOS ACTIVOS DE LOS 30 CHAEBOL MÁS GRANDES
(En porcentajes)

Los <i>chaebol</i> según el tamaño de sus activos	1993	1994	1995	1996	1997
Los 5 más grandes	1,86	3,54	4,86	1,41	0,43
Los 5 más grandes siguientes	0,87	1,17	1,10	-0,49	-2,15
Los 20 más grandes siguientes	-0,40	-0,06	-0,08	0,08	-3,00
Los 30 más grandes	1,11	2,19	3,15	0,23	-2,13

Fuente: Comisión de Comercio Justo citada en Youngsun Koh y otros, *Ten Years after the Economic Crisis: Assessment and Future Tasks*, Seúl, Instituto coreano de desarrollo, 2007.

La inestabilidad también aumentó en los mercados financieros internacionales. Tailandia y otros países de Asia sudoriental estuvieron a punto de entrar en una crisis cambiaria en agosto de 1997. Los mercados bursátiles asiáticos se desplomaron en octubre, y la preocupación se propagó a los mercados financieros del Japón. Las agencias internacionales de calificación crediticia empezaron a reducir las calificaciones de la República de Corea, que a la postre se vio envuelta por la crisis financiera a finales de noviembre.

Se han propuesto muchas explicaciones para la crisis financiera. En sentido amplio, se pueden clasificar en dos escuelas distintas: una de ellas encuentra la causa principal en los fundamentos económicos del país en crisis y la otra hace hincapié en la naturaleza autocumplida de la crisis. Según la primera escuela, los fundamentos económicos débiles —la incongruencia entre la política cambiaria y otras políticas (la monetaria y la fiscal en particular), la debilidad financiera de los sectores empresarial y bancario, las garantías estatales implícitas a empresas e instituciones financieras y los déficits insostenibles en cuenta corriente— son parte esencial de cualquier crisis cambiaria. En el caso de los países de Asia oriental, la relación perniciosa entre el gobierno y el sector privado (el denominado “capitalismo amiguista”) produjo debilidades generalizadas en la economía. Los inversores internacionales, al percatarse de estas debilidades, empezaron a sacar sus capitales del país y sobrevino la crisis.

En contraste, la segunda escuela asevera que los mercados financieros internacionales demuestran un alto grado de inestabilidad intrínseca. Cuando cada acreedor supone que otros acreedores se retirarán de un país, muchos huirán en estampida de ese país, con el efecto de deprimir la moneda y generar quiebras. Una acción colectiva de este tipo puede arruinar un país aunque sus fundamentos sean adecuados. Según Radelet y Sachs (1998), la marcada recuperación de los países de Asia oriental después de la crisis indica que su problema no radicaba en la insolvencia derivada de fundamentos débiles, sino de la falta de liquidez producida por la retirada no coordinada de los acreedores internacionales. La República de Corea, por ejemplo, solo pudo salir del embrollo después que los bancos acreedores extranjeros acordaron colectivamente refinanciar las deudas a corto plazo.

No hay suficientes evidencias definidas para respaldar ninguno de estos dos puntos de vista opuestos, lo que implica que cada uno puede contener cierto grado de veracidad. En consecuencia, la respuesta de política del Gobierno de la República de Corea se centró en i) reestructurar los sectores

empresarial y financiero para remediar las debilidades esenciales, y ii) recabar ayuda internacional para capear el temporal de la falta de liquidez. En la subsección siguiente se abordan las respuestas de política después de la crisis.

2. Respuestas de política ante la crisis

a) Políticas monetarias y fiscales

La depreciación repentina del won coreano provocó el desbarajuste de las empresas y bancos y la economía coreana entró en una crisis sin precedente. Al inicio, el gobierno arreció las políticas monetarias y fiscales a fin de contraer la demanda interna, mejorar el saldo en cuenta corriente y estabilizar el tipo de cambio. El rendimiento de los bonos corporativos se elevó del 12% antes de la crisis a más del 30% a fines de 1997. Como consecuencia, el tipo de cambio empezó a estabilizarse en el segundo trimestre de 1998 y la cuenta corriente registró un gran superávit en ese año (véase el cuadro II.15).

Sin embargo, las políticas de austeridad profundizaron la recesión y generaron críticas del público al FMI, que exigía las reducciones presupuestarias como condición para proporcionar liquidez. Aunque no es fácil determinar lo que habría sucedido con políticas más transigentes, al parecer las reducciones presupuestarias fueron indispensables para estabilizar el mercado de divisas. Ante la perspectiva de una retirada generalizada de los acreedores extranjeros, las instituciones financieras nacionales acudieron al mercado de divisas para comprar divisas con dinero prestado. El won coreano se habría debilitado sustancialmente si esos préstamos no se hubieran refrenado por las altas tasas de interés (Kim y Cho, 2003, pág. 379).

Al amainar la crisis de liquidez, el gobierno entró en modalidad de expansión. Se redujo la tasa de interés y se aumentó el déficit fiscal. Con la ayuda de la fuerte demanda de exportaciones de los países avanzados, el aumento de la producción se recuperó rápidamente, pasando del -5,7% en 1997 al 10,7% en 1998. El gobierno emprendió además una amplia reforma de los sectores empresarial, financiero y público y del mercado de trabajo. La libre política monetaria y fiscal facilitó las reformas microeconómicas al reducir los riesgos macroeconómicos.

b) Reforma del sector empresarial

La reforma del sector empresarial tuvo dos objetivos. El primero fue reestructurar las empresas insolventes que no podían pagar sus deudas y el segundo fue reforzar la disciplina de mercado a fin de prevenir crisis futuras.

En primer lugar, el esfuerzo de reestructuración se basó en dos estrategias. Una de ellas consistió en el intercambio de líneas de negocio (los denominados “grandes convenios”) entre los *chaebol*, con la coordinación y observancia del gobierno. La otra consistió en convenios de liquidación extrajudicial de la deuda, conocidos como programas de “arreglo”, en los que una empresa y sus acreedores negociaban la reestructuración con mayor flexibilidad en los procedimientos formales. Se trataba de medidas de emergencia con objeto de agilizar la reestructuración. Se diferenciaban de la racionalización industrial de la década de 1980 en que la magnitud de los préstamos incobrables era mucho mayor. Además, el proceso de reestructuración se hizo lo más abierto y transparente posible al invitar tanto a inversores extranjeros como nacionales a comprar empresas insolventes.

En segundo lugar, la reforma estructural del sector empresarial se basó en los “principios de cinco más tres”. En enero de 1998, el Presidente electo Kim Dae-jung y los dueños de los cuatro *chaebol* más grandes acordaron i) aumentar la transparencia de la gestión empresarial; ii) eliminar las garantías recíprocas; iii) mejorar considerablemente la estructura del capital; iv) concentrarse en líneas de negocio esenciales e intensificar la cooperación con las pymes, y v) aumentar la rendición de cuentas de los accionistas mayoritarios y los gerentes. Con arreglo a estos cinco principios, se estableció la obligatoriedad de los estados financieros consolidados para los *chaebol*, se introdujeron normas internacionales de contabilidad, se exigió que las empresas cotizadas nombraran a directores externos, se estableció para todas las empresas un límite uniforme del coeficiente de endeudamiento del 200% (que se debía alcanzar antes de fines de 1999) y se revisó la Ley de comercio para reconocer como directores *de facto* a quienes desempeñaban el papel de directores sin tener dicho título (por ejemplo, los accionistas mayoritarios). En agosto de 1999, se añadieron tres principios más: i) mejorar la estructura de gobernanza de las instituciones financieras no bancarias; ii) limitar la participación accionaria en forma circular en un mismo grupo dentro de los *chaebol* y bloquear el uso desleal de información confidencial, y iii) prohibir las herencias y regalos ilegales. El objetivo principal era impedir que los *chaebol* explotaran a las instituciones financieras no bancarias que tenían bajo su control para rehuir la reestructuración y desalentar a los propietarios de *chaebol* de transferir ilegalmente su interés mayoritario a sus descendientes y familiares.

Dos de los “principios de cinco más tres” —mejorar la transparencia empresarial y aumentar la rendición de cuentas de los accionistas mayoritarios

y los gerentes— eran esenciales para reforzar la disciplina de mercado. Otros —como los de eliminar las garantías recíprocas y mejorar la estructura del capital— eran medidas temporales empleadas durante el período en que el principio de mercado no funcionaba adecuadamente. La falta de disciplina de mercado se puso de manifiesto cuando Daewoo emitió una enorme cantidad de bonos corporativos (por 17 billones de won) entre fines de 1997 y septiembre de 1998, basada en la suposición de que el gobierno no permitiría que los cinco *chaebol* más grandes se tambalearan.

Además de los “principios de cinco más tres”, se hicieron otros esfuerzos encaminados a disipar el riesgo moral, mejorar la gobernanza corporativa e intensificar las presiones competitivas. Para disipar el riesgo moral, se introdujo un sistema de seguro parcial sobre los depósitos, se aplicaron criterios avanzados a los préstamos improductivos y se permitió que las empresas insolventes se declararan en quiebra (como en el caso de Daewoo en 1999), lo que entrañó pérdidas para los accionistas, las instituciones financieras y otras partes interesadas. Con objeto de mejorar la gobernanza corporativa, se relajaron las condiciones sobre el ejercicio de los derechos de los accionistas, se amplió el papel de los inversores institucionales y se desregularon las fusiones y adquisiciones, lo que condujo al fortalecimiento de la posición de los accionistas frente a la gerencia. Por último, a fin de intensificar la presión competitiva, se eliminaron casi por completo las regulaciones aplicables a la IED, se descontinuó el sistema de diversificación de importaciones y se revisó la Ley de bancarota.

c) Reforma del sector financiero

Al igual que en el sector empresarial, la reforma del sector financiero tenía dos objetivos. Por una parte, normalizar el sistema financiero con la mayor rapidez posible por medio de la reestructuración y, por la otra, reconstruir una red de seguridad financiera que permitiera prevenir crisis futuras.

En primer lugar, para normalizar el sistema financiero, el gobierno planificó una rápida reestructuración de las instituciones financieras impulsada por el Estado. Las instituciones capaces de crear riesgos sistémicos (por ejemplo, los grandes bancos) se reorganizaron con inyecciones de capital. A fin de minimizar el riesgo moral y mantener la disciplina de mercado, los gerentes titulares fueron despedidos, se retiraron las acciones existentes y se realizaron despedidos de empleados. Por otra parte, se eliminaron gradualmente las instituciones que entrañaban poco riesgo sistémico (por ejemplo, los bancos pequeños y las *merchant banking corporations*).

En segundo lugar, para reconstruir la red de seguridad financiera, se creó un organismo normativo consolidado que supervisaba los sectores bancario, de valores y de seguros. Además, se aplicaron medidas correctoras oportunas. Los criterios aplicables a los préstamos improductivos se hicieron mucho más estrictos y en 1999 se estableció la Corporación coreana de gestión de activos (*Korea Asset Management Corporation*), encargada de comprar y enajenar los activos desvalorizados de las instituciones financieras. En mayo de 1998, se recaudaron 64 billones de won en fondos para la reestructuración del sector financiero en una primera ronda de emisión de bonos. Con la segunda ronda, que tuvo lugar en diciembre de 2000, se añadieron 40 billones de won a la reserva de fondos disponibles para la compra de activos desvalorizados, la recapitalización y el reembolso de depósitos de instituciones financieras viables. Además de la emisión de bonos, el gobierno recurrió a otras fuentes de financiación, como acreedores internacionales, propiedades estatales y fondos públicos, para recaudar un total de 168,3 billones de won, lo que equivalía al 35% del PIB en 1998.

d) Reforma del mercado de trabajo

En la reestructuración de empresas e instituciones financieras, era inevitable el despido a gran escala de empleados redundantes. Sin embargo, los sindicatos militantes siempre habían sido un elemento invariable en estas organizaciones y se suponía que habría grandes dificultades en la implementación de la reforma necesaria. A fin de contribuir al consenso público sobre las reformas, el gobierno estableció la Comisión Tripartita en enero de 1998, formada por representantes del gobierno, grupos de empleadores y las dos federaciones sindicales nacionales.

La cuestión clave era legalizar los despidos por razones de la gerencia. La Comisión Tripartita llegó a un acuerdo y las leyes pertinentes fueron revisadas en febrero de 1998. Ahora los empleadores podían realizar despidos en casos de “necesidad urgente de la gerencia”, lo que incluía las situaciones de fusión y adquisición. También se redujeron las restricciones sobre el uso de trabajadores eventuales. Por otra parte, los trabajadores obtuvieron victorias en lo que respecta a legalizar las asociaciones de funcionarios públicos en el centro de trabajo (similares a un sindicato, pero con menos poder) y los sindicatos de maestros y a permitir la participación de los sindicatos en la política, que había sido una demanda constante de los sindicatos desde principios de 1990.

No obstante, la reforma no contribuyó mucho a aumentar la flexibilidad del mercado laboral, ya que los despidos y el uso de trabajadores eventuales ya eran bastante comunes en la mayoría de los centros de trabajo. Con todo, la reforma tuvo importancia política en lo que respecta a poner fin a los conflictos de alcance nacional que se generaron a principios de 1997 en relación con los despidos y otros problemas de relaciones industriales. Además, la mayoría de los derechos básicos de los trabajadores quedaron restablecidos con la reforma. Ahora se dismantelaban en su mayoría las restricciones excesivas a los despidos colectivos⁴³.

e) Reforma del sector público

El sector público también emprendió reformas de amplio alcance que sirvieron como ejemplo para la reestructuración del sector privado. Se reorganizaron los ministerios del gobierno central y se creó un nuevo órgano encargado de la regulación prudencial. Se preparó un programa de privatización a gran escala, en el que se dictó la privatización inmediata de 5 empresas estatales⁴⁴, la privatización gradual de 6 empresas estatales⁴⁵ y la reestructuración interna o mejora administrativa de otras 15. Al mismo tiempo, se redujo drásticamente el empleo en los gobiernos centrales y locales y en sus organismos.

También se realizaron esfuerzos encaminados a redefinir la función del gobierno y mejorar su capacidad. Se estableció el Comité de reforma regulatoria en la Oficina del Primer Ministro para impulsar la iniciativa a nivel de todo el gobierno de reducir a la mitad el total de reglamentaciones. Persistió la confusión acerca de las metas adecuadas de la reforma regulatoria, pero un indicador de la OCDE revela una reducción sustancial en las regulaciones de mercado de productos entre 1998 y 2003 (Janod y Nicoletti, 2005). Además, se abrieron algunas posiciones de gerencia a personas del exterior, se introdujo un sistema de remuneración basado en el desempeño y se promovieron activamente los servicios oficiales por vía electrónica. También se hizo hincapié en las mejoras de la calidad del servicio.

⁴³ No obstante, quedan por abordarse en el futuro las restricciones excesivas sobre los despidos —por ejemplo, la prohibición del empleo a largo plazo de trabajadores no regularizados.

⁴⁴ Se trata de las empresas Pohang Steel and Iron Corporation, Korea Heavy Industries and Construction Company Limited, Korea General Chemistry Corporation, Korea Technology Banking Corporation y National Textbook Corporation.

⁴⁵ Las empresas Korea Telecom Corporation, Korea Tobacco and Ginseng Corporation, Korea Electrical Power Corporation, Korea Gas Corporation, Daehan Oil Pipeline Corporation y Korea District Heating.

f) Políticas de bienestar social

Antes de la crisis, la República de Corea ya se había dotado de un sistema básico de bienestar social, que consistía en un programa de asistencia pública —el Programa de protección de los medios de vida (1961)— y cuatro programas de seguro social —el Seguro de compensación por accidentes industriales (1964), el Seguro médico nacional (1977), el Plan nacional de pensiones (1988) y el Sistema de seguro de empleo (1995)⁴⁶. No obstante, la mayoría de estos programas tenían una cobertura limitada. Por ejemplo, las prestaciones de desempleo del Sistema de seguro de empleo solo beneficiaban a las empresas que tuvieran como mínimo 30 empleados y en realidad no todos esos establecimientos pagaban las primas de seguros.

El desempleo subió pronunciadamente del 2,6% en 1997 al 7,0% en 1998 y muchas personas quedaron por debajo de la línea de pobreza. En respuesta, el gobierno aumentó los subsidios salariales a las empresas que retenían a trabajadores redundantes y amplió la formación vocacional para los desempleados en el marco del Sistema de seguro de empleo. En marzo de 1998, se introdujo un programa de obras públicas para crear empleos directamente con los recursos tributarios. Este programa desempeñó un papel fundamental durante la crisis en lo que respecta a ofrecer ayuda de emergencia a los pobres. Los graduados de escuelas superiores que estuvieran desempleados también se podían beneficiar de pasantías pagadas por el gobierno en empresas privadas.

Al mismo tiempo, el gobierno introdujo importantes cambios en el Sistema de seguro de empleo y el programa de asistencia pública. En primer lugar, la cobertura del Sistema de seguro de empleo se extendió rápidamente en 1998 a empresas que tuvieran como mínimo diez empleados (en enero de este año), a las que tuvieran como mínimo cinco empleados (en marzo) y, finalmente, a las que tuvieran un empleado o más (en octubre)⁴⁷.

En segundo lugar, en el año 2000 un nuevo programa de asistencia pública, el Programa nacional de seguridad para medios de vida básicos (NBLSP), sustituyó al programa existente. En el NBLSP se estipulaba la responsabilidad del gobierno de garantizar condiciones de vida mínimas a toda la población mediante la concesión de beneficios a los hogares que

⁴⁶ El seguro de empleo proporciona financiación para diversas políticas activas dirigidas al mercado de trabajo, además de las prestaciones de desempleo.

⁴⁷ Con todo, solo el 10% de los desempleados podían recibir prestaciones de desempleo en 1998 porque la elegibilidad dependía de un período mínimo de contribución al Sistema de Seguro de Empleo.

estuvieran por debajo de la línea de pobreza. No obstante, ha sido criticado por desalentar a sus participantes en cuanto a la búsqueda de empleo⁴⁸.

3. Resultados de las respuestas de política

a) Rehabilitación de la salud financiera de los sectores empresarial y financiero

A lo largo del proceso de reestructuración, las empresas e instituciones financieras mejoraron significativamente su salud financiera. En el sector empresarial, se estimó que los activos improductivos equivalían a 18,6 billones de won, o el 3,4% del PIB, a fines de 2001. Este coeficiente era muy inferior al nivel observado antes de la crisis (más del 20%), por lo que se consideró que la intervención del gobierno ya no era necesaria. Los coeficientes de endeudamiento y otros indicadores financieros también mejoraron marcadamente. Fue de particular importancia la desaparición de las garantías estatales implícitas a las empresas. Ante la desaparición de Daewoo y otros *chaebol*, las empresas se apresuraron a deshacerse de las líneas de negocios no rentables y reducir las deudas, y se hicieron más prudentes en sus decisiones de inversión. La raíz del problema de los *chaebol* desapareció.

También fueron dignos de destacar los amplios cambios del sector financiero. Se cerraron o fusionaron todas las instituciones financieras débiles, salvo los grandes bancos (véase el cuadro II.17). Desaparecieron 29 de cada 30 *merchant banking corporations*, que fueron responsables directas del comienzo de la crisis. En cuanto a otras instituciones financieras no bancarias, como las empresas de seguros, cajas mutuas de ahorros, cooperativas de crédito y empresas de arrendamiento, más de la mitad suspendieron sus operaciones. El número de bancos también disminuyó en la mitad y la salud financiera de los bancos restantes mejoró pronunciadamente. Su coeficiente medio de suficiencia de capital aumentó del 7,0% en 1997 al 10,8% en 1999, y alcanzó un 12,4% en 2005.

La reforma del sector público se llevó a cabo en general con arreglo a lo planificado. Se privatizaron las cinco empresas estatales cuya privatización inmediata se había previsto y lo mismo sucedió con tres de las seis empresas estatales cuya privatización gradual se había previsto. En consecuencia, el

⁴⁸ La tasa tributaria implícita que enfrentan los beneficiarios del NBLSP es del 100% porque sus prestaciones disminuyen en la misma cantidad en que aumentan sus ingresos. Se conceden todos los tipos de prestaciones (de salud, vivienda, educación y otros) a quienes están por debajo de la línea de pobreza, pero no se concede ninguna a quienes están por encima de esa línea. Esto da a los beneficiarios un gran incentivo para no salir de la pobreza.

número total de empresas estatales, y filiales de estas, se redujo en un 64%, de 98 a 35, y su empleo disminuyó en un 62%. En todo el sector público, con inclusión de los gobiernos centrales y locales y sus organismos, el empleo se redujo en un 20% entre 1997 y 2001. La privatización también generó ingresos por 24,3 billones de won.

• Cuadro II.17 •
CAMBIOS EN EL NÚMERO DE INSTITUCIONES FINANCIERAS

	A fines de 1997 (A)	Cerradas o fusionadas (B)	(B/A)	Creadas (C)	A fines de mayo de 2007 (A+B+C)
Bancos	33	16	0,48	1	18
Instituciones financieras no bancarias	2 070	897	0,43	113	1 286
<i>Merchant banking corporations</i>	30	29	0,97	1	2
Empresas emisoras de valores	36	15	0,42	19	40
Empresas de seguros	50	22	0,44	21	49
Empresas fiduciarias de inversión	32	13	0,41	30	109
Cajas mutuas de ahorros	231	138	0,60	16	1 015
Cooperativas de crédito	1 666	666	0,40	15	22
Empresas de arrendamiento financiero	25	14	0,56	11	22
Total	2 103	913	0,43	114	1 304

Fuente: Youngsun Koh y otros, *Ten Years after the Economic Crisis: Assessment and Future Tasks*, Seúl, Instituto coreano de desarrollo, 2007, cuadro 4-8.

b) Establecimiento de una economía de mercado avanzada

La economía coreana salió de la crisis con una configuración totalmente distinta. En primer lugar, se volvió mucho más abierta a las corrientes internacionales de capital. La mayoría de las restricciones que se aplicaban a las entradas de IED se suprimieron a fines de 1997. La IED aumentó repentinamente y el monto acumulado de entradas de IED alcanzó los 100.000 millones de dólares en octubre de 2004; un 82% de esta cifra se registró después de la crisis. El intercambio de divisas se liberalizó en dos etapas entre abril de 1999 y enero de 2001, lo que contribuyó a que el volumen diario de operaciones bursátiles diera un salto de 4.000 millones de dólares (1% del PIB) en 1998 a 30.000 millones de dólares (3% del PIB) en 2006⁴⁹. El gobierno abolió además el límite sobre la participación accionaria de extranjeros en las empresas cotizadas en mayo de 1998. La proporción correspondiente a los extranjeros en la capitalización total del mercado aumentó marcadamente y superó el 40% en 2004, en comparación con menos del 15% en 1996⁵⁰.

⁴⁹ No obstante, el volumen de las corrientes de IED y el intercambio de divisas aún son pequeños en comparación con los de otras economías avanzadas.

⁵⁰ En comparación, la proporción correspondiente a los extranjeros era del 10,3% en los Estados Unidos, el 38,8% en Francia, el 17,7% en el Japón y el 23,1% en la provincia china de Taiwán.

En segundo lugar, la transparencia de la gestión empresarial aumentó sustancialmente. Se revisaron las normas contables, se exigió que los *chaebol* prepararan estados financieros consolidados y que los auditores externos y funcionarios contables de las empresas se sometieran a sanciones más estrictas. En particular, la sanción a la gerencia de Daewoo y sus empresas de contabilidad envió una señal decisiva de que los delitos corporativos ya no serían tolerados⁵¹. En cuanto a la gobernanza corporativa, los directores externos se convirtieron en parte permanente de la estructura de gobierno y los derechos de los accionistas se vieron fortalecidos significativamente⁵².

En tercer lugar, el funcionamiento del mercado financiero mejoró en forma sustancial. Lo que es más importante, las tasas de interés se liberalizaron por completo, con lo que pudieron desempeñar el papel que les correspondía como mecanismo de precios. Con anterioridad, la liberalización se retrasó porque aumentaría la volatilidad de las tasas de interés debido al control de la masa monetaria por el Banco de la República de Corea. A raíz de la crisis, el Banco de la República de Corea pasó a una política de metas de inflación, discontinuó su control de la masa monetaria y empezó a influir en las tasas de interés directamente a través de operaciones de mercado abierto. Entretanto, el mercado de bonos del tesoro aumentó de tamaño y proporcionó una tasa de interés de referencia estable. El mercado bursátil también creció continuamente desde 2003, ayudado por la consolidación de los derechos de los accionistas, la apertura plena del mercado a los extranjeros, el mayor papel de los inversores institucionales y las bajas tasas de interés.

c) Desempeño del crecimiento de la economía coreana desde la crisis

¿Cómo se tradujeron en crecimiento económico general estas reformas estructurales? La tasa de crecimiento anual se redujo del 7,9% en 1990-1995 al 4,5% en 2000-2005. La merma estuvo acompañada por un descenso perceptible en las tasas de inversión. Chin Hee Hahn y Sukha Shin (2007) desglosaron el crecimiento agregado en crecimiento de capital, mano de obra y productividad total de los factores. Sus resultados demuestran que

⁵¹ En 1999, los reguladores suspendieron a dos de las empresas de contabilidad de Daewoo el derecho a recibir nuevos contratos y canceló las licencias de dos contadores, lo que creó una onda expansiva que afectó a toda la industria. En 2006, el Tribunal Supremo de la República de Corea impuso multas a antiguos ejecutivos del Grupo Daewoo por un total de 23 billones de won y condenó a algunos de ellos a prisión por su participación en fraudes de contabilidad y otros delitos corporativos. Las multas fueron las más severas en la historia de la República de Corea.

⁵² Pero el papel de los directores externos sigue siendo limitado y los accionistas aún no ejercen activamente sus derechos.

la ralentización del crecimiento del capital y la mano de obra explica la mayor parte de la disminución en el crecimiento agregado. En contraste, el aumento de la productividad total de los factores fue del 0,8% en 1990-1995 o del 2,0% en 2000-2005, levemente superior al 1,5% que se registró en 1960-1990. Según su interpretación, este resultado es favorable a la hipótesis de que las reformas estructurales contribuyeron al aumento de la eficiencia de la economía coreana.

4. La crisis financiera mundial de 2008 y la economía coreana

a) El comienzo de la crisis y su impacto sobre la economía nacional

La crisis financiera mundial, que empezó con la caída de los precios de la vivienda en los Estados Unidos en 2007, alcanzó una escala verdaderamente mundial cuando Lehman Brothers presentó su solicitud de bancarrota en septiembre de 2008. En la República de Corea, la producción se contrajo en un 4,5% en el cuarto trimestre de 2008 (17% en términos anuales). Desde antes de la crisis financiera mundial se habían registrado pequeñas y grandes conmociones en la década de 2000, como el desplome del mercado KOSDAQ en 2000 después del estallido de la burbuja de TI y la crisis de las tarjetas de crédito en 2003. Sin embargo, estas conmociones se debieron a causas internas y no fueron resultado de un descenso económico mundial⁵³.

La economía estadounidense, epicentro de la crisis, ha presentado problemas estructurales durante años. Blanchard (2009) señala cuatro de esos problemas⁵⁴: i) los activos que se crearon y se canjearon parecían ser mucho menos riesgosos de lo que en realidad eran; ii) la titularización hizo que activos complejos y difíciles de valorar se incluyeran en los balances generales de las instituciones financieras; iii) la titularización y la globalización dieron pie a un grado de conexión cada vez mayor tanto dentro de los países como entre un país y otro, y iv) aumentó el apalancamiento. Estos problemas crearon burbujas de precios de activos e hicieron que aumentara la vulnerabilidad del sistema financiero.

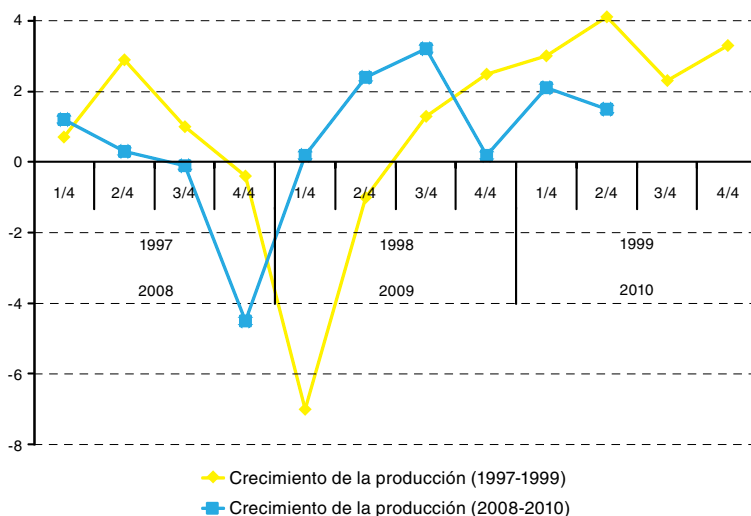
⁵³ El desplome del mercado KOSDAQ en 2000 se atribuyó a la baja tasa de interés que se mantuvo desde fines de 1998 a fin de estimular la recuperación. La crisis de las tarjetas de crédito en 2003 también se atribuyó a las bajas tasas de interés que se mantuvieron después del estallido de la burbuja de TI y los ataques del 11 de septiembre. Otra causa de la crisis de las tarjetas de crédito fue el riesgo moral de las empresas emisoras de tarjetas, que aprovecharon la desregulación para ampliar rápidamente sus operaciones, y la falta de respuestas adecuadas por parte de los reguladores.

⁵⁴ El análisis que sigue se basa en Joon-kyung Kim (2009).

La crisis mundial provocó el desorden en los mercados financieros coreanos. Las repentinas fugas de capitales ocasionaron una severa carestía de crédito en el mercado financiero interno. La bolsa de valores se desplomó en un 40,7% a lo largo de 2008 y siguió cayendo en un 5,5% en los dos primeros meses de 2009. Los bancos nacionales enfrentaron graves dificultades a la hora de refinanciar la deuda externa. El won se debilitó en un 40% frente al dólar entre octubre de 2008 y febrero de 2009.

El sector industrial también fue golpeado por la caída estrepitosa de las exportaciones y la inversión. En el último trimestre de 2008, las exportaciones se contrajeron en un 41%; la inversión, en un 45%, y la producción, en un 17% en términos anuales. Con todo, el golpe no fue tan intenso como durante la crisis de 1997; la producción volvió a un crecimiento positivo en el primer trimestre de 2009 (véase el gráfico II.18).

• Gráfico II.18 •
AUMENTO DE LA PRODUCCIÓN: COMPARACIÓN ENTRE 1997-1999 Y 2008-2010 ^a
 (En porcentajes)



Fuente: Banco de la República de Corea, "Economic Statistics System" [en línea] <http://ecos.bok.or.kr>.
^a El aumento de la producción es en comparación con el trimestre anterior, con datos ajustados estacionalmente.

b) Respuestas de política ante la crisis

La pronta recuperación de la crisis se debió, entre otras razones, a la vulnerabilidad reducida de los sectores financiero y empresarial como resultado de la reestructuración posterior a la crisis de 1997; la reducción de

los préstamos con garantía hipotecaria antes de la crisis de 2008 con base en diversas regulaciones y las respuestas de política ágiles ante la crisis. Las respuestas de política pueden resumirse como se explica a continuación.

En primer lugar, el gobierno y el Banco de la República de Corea proporcionaron 55.000 millones de dólares en divisas (21.000 millones de dólares en créditos a la exportación y 34.000 millones de dólares en liquidez de emergencia) al sector bancario entre octubre de 2008 y febrero de 2009. Anunciaron además que se ofrecerían garantías estatales para nuevos préstamos externos por parte de los bancos nacionales y sus sucursales en el extranjero hasta junio de 2009. En octubre de 2008, el Banco de la República de Corea y la Reserva Federal suscribieron un acuerdo de intercambio de divisas por valor de 30.000 millones de dólares. En diciembre, se llegó a acuerdos similares de intercambio de divisas con el Japón y China, cada uno por un valor de 30.000 millones de dólares. Estas medidas, junto al superávit en cuenta corriente, ayudaron a aliviar el déficit de liquidez en divisas. La tasa de refinanciación del endeudamiento exterior de los bancos bajó a alrededor del 50% en octubre pero se recuperó y llegó al 106% en marzo de 2009.

En segundo lugar, el Banco de la República de Corea redujo drásticamente su tasa de interés del 5,25% al 2% entre septiembre de 2008 y febrero de 2009. También expandió rápidamente la liquidez interna en 23 billones de won por medio de acuerdos de recompra y bonos del tesoro y reembolsos anticipados de los BEM.

En tercer lugar, la política fiscal dio un giro hacia la expansión. Además de las reducciones tributarias anunciadas antes de la crisis, el gobierno introdujo un presupuesto suplementario en septiembre de 2008 para aumentar el gasto. El aumento del gasto total en 2008 fue del 14%, muy por encima del 5% al 10% que se observó en años anteriores. El gasto siguió aumentando en 2009, en un 14%. Como consecuencia, el saldo fiscal operativo registró un déficit del 4% del PIB en 2009.

En cuarto lugar, el gobierno anunció un plan con miras a ampliar las garantías de crédito para las pymes por medio de diversos fondos públicos. Todas las garantías que habrían de expirar en 2009 se prorrogarían automáticamente, la barrera a los prestatarios se reduciría para obtener nuevas garantías y el coeficiente de garantía se incrementaría del 85% al 100% del monto del préstamo para algunos tipos de prestatarios (por ejemplo, las empresas exportadoras).

En quinto lugar, se redujo la carga de los préstamos con garantía hipotecaria para los prestatarios. Podían obtener garantías equivalentes a la disminución de los precios de sus viviendas, hasta 100 millones de won. Los períodos máximos de gracia y de reembolso de los préstamos con garantía hipotecaria se ampliaron de 5 a 10 años y de 30 a 35 años, respectivamente. Quienes quisieran pasar de pagos de interés variables a pagos fijos quedaron exentos de comisiones complementarias.

En sexto lugar, se elaboraron planes de recapitalización para fortalecer la solidez económica de las instituciones financieras y facilitar la reestructuración del sector empresarial. En la primera ronda, el Fondo bancario de recapitalización, valorado en 20 billones de won, se estableció con inyecciones de capital de 10, 2 y 8 billones de won del Banco de la República de Corea, el KDB e inversores institucionales, respectivamente. En la segunda ronda, se estableció el Fondo de estabilización financiera dentro de la Corporación financiera de la República de Corea, una institución financiera de propiedad estatal especializada en préstamos para políticas, a fin de apoyar la recapitalización de bancos e instituciones financieras no bancarias. Además, se estableció un Fondo de reestructuración valorado en 40 billones de won dentro de la Corporación coreana de gestión de activos, para la compra y enajenación de activos desvalorizados en manos de instituciones financieras y empresas reestructuradas.

E. Desafíos

La economía coreana se enfrenta actualmente a muchos desafíos a su crecimiento y desarrollo a largo plazo.

En primer lugar, el crecimiento se está desacelerando debido a la disminución del aumento del empleo y en la tasa de ahorro. Según el FMI (2006), la tasa de crecimiento potencial se reducirá del 4,5% en años recientes al 2% en 2050, y la República de Corea nunca podrá alcanzar a los Estados Unidos en términos de PIB per cápita. El aumento de la tasa de empleo, que se ha mantenido baja en comparación con el nivel internacional (véase el gráfico VI.19 en el capítulo VI), parece ser esencial para impulsar el crecimiento. Además, es muy importante limitar los efectos negativos de la merma en la tasa de ahorro, por ejemplo, mediante la reforma de los sistemas de pensiones y seguro médico y el logro de superávits fiscales.

En segundo lugar, se está profundizando la brecha de la productividad entre los sectores manufacturero y de servicios (véase el gráfico III.11 en el

capítulo III). La brecha entre las industrias pesada y química y las industrias ligeras en el sector manufacturero también se está ampliando, como se desprende de la participación cada vez mayor de las industrias pesada y química en el valor añadido total de las manufacturas (véase el gráfico III.3). Puesto que las industrias pesada y química están dominadas por las grandes empresas, la brecha entre estas y las pymes también se está ampliando (véase el gráfico III.12). Estas brechas entrañan un retraso en el aumento de la productividad en general y la creación de empleos de alta calidad. Sin acciones de política decisivas, la brecha seguirá creciendo en el futuro.

En tercer lugar, está aumentando la disparidad en los ingresos. El coeficiente de Gini aumentó de 0,26 a 0,32 entre 1992 y 2008 (véase el gráfico VI.35 en el capítulo VI). La desigualdad cada vez mayor es un producto indirecto de la globalización y de la economía basada en los conocimientos, que ponen en desventaja a los trabajadores menos cualificados y son, por lo tanto, un fenómeno mundial. En el caso de la República de Corea, se suman al problema el crecimiento estancado del empleo, la proporción cada vez mayor de ancianos en la población, la desigualdad en las oportunidades educativas y la cobertura insuficiente de la red de seguridad social. La desigualdad creciente no es solo inconveniente por sí misma, sino que es perjudicial para el crecimiento económico estable y el desarrollo social. No obstante, será muy difícil revertir esta tendencia porque, en su mayor parte, es un reflejo de los cambios estructurales de la economía.

En cuarto lugar, la crisis financiera mundial demostró que ha aumentado considerablemente la exposición de la República de Corea a conmociones externas. Quedó demostrado además que la crisis puede irrumpir con mínimo aviso previo tanto en economías avanzadas como en economías en desarrollo. Por ello se está tornando más difícil salvaguardar la estabilidad del mercado financiero nacional.

En quinto lugar, la salud financiera del gobierno se está deteriorando. La deuda del gobierno central aumentó de menos del 10% del PIB en 1996 al 30% en 2006. Después de estabilizarse en 2007 y 2008, empezó de nuevo a aumentar en 2009 debido a la crisis financiera mundial. A largo plazo, el envejecimiento demográfico acelerará el crecimiento del gasto en pensiones y atención sanitaria y representa una amenaza mucho mayor. La reunificación con el norte también entrañará enormes costos fiscales.

Estos cambios exigen una nueva estrategia de crecimiento. Ante el crecimiento más lento de la mano de obra y el capital, la productividad total

de los factores adquiere mayor importancia como motor de crecimiento. Ya no es factible el crecimiento basado en los insumos, especialmente el basado en la inversión. Todos los esfuerzos deberían dirigirse a acelerar el crecimiento global de la productividad total de los factores y, con este fin, resulta imperativo aumentar radicalmente la productividad del sector de los servicios y las pymes. Ello también contribuirá al aumento de las oportunidades de empleo y la reducción de la desigualdad en los ingresos. Además, debería prestarse mayor atención a asegurar la estabilidad financiera y mejorar la salud financiera del gobierno.

F. Conclusión

En las décadas de 1960 y 1970, la República de Corea concentró sus esfuerzos en promover el crecimiento económico. El gobierno hizo uso de la represión financiera para apoyar a las empresas exportadoras y las industrias pesada y química. Lo que es quizás más importante, el fuerte liderazgo político hizo que el sector privado dejara de concentrarse en actividades lucrativas de suma negativa y se concentrara en actividades productivas de suma positiva (SaKong, 1980). En particular, la reforma de los tipos de cambio y la promoción de las exportaciones expusieron a los productores nacionales a la competencia internacional y los estimularon a concentrar sus esfuerzos en inversiones que aumentarían la productividad. Entre otras políticas “correctas” en aquel momento, se encuentran las que condujeron al establecimiento adecuado de los derechos de propiedad privada, un entorno macroeconómico relativamente estable y el énfasis en la educación (en particular, la enseñanza primaria y secundaria) y la inversión en infraestructura. Con la ayuda de tales políticas, la República de Corea logró un éxito sin precedente en cuanto a crecimiento económico y social en un período relativamente corto.

Sin embargo, la estrategia de crecimiento impulsada por el gobierno produjo muchos problemas, con inclusión de la sobrecapitalización en las industrias pesada y química, la concentración del poder económico en los *chaebol*, la inflación crónica y distorsiones de las relaciones industriales. Se desarrolló un sistema de asociaciones para compartir el riesgo entre los sectores estatal y privado y aumentó la fragilidad financiera de los sectores empresarial y bancario. Al comienzo de la década de 1980, el sistema de asociaciones para compartir el riesgo no fue desmantelado, sino fortalecido y, a la postre, tuvo su papel como catalizador de la crisis financiera de 1997.

Tras la crisis, el Gobierno de la República de Corea procuró reestructurar los sectores empresarial y financiero e instalar un sistema avanzado de mercado con reformas institucionales. Mientras se buscaba la liberalización, el gobierno reforzó la gobernanza corporativa, la regulación prudencial y la red de seguridad social. La mejora de los fundamentos económicos permitió a la República de Corea superar sin grandes dificultades la crisis financiera mundial de 2008 y 2009.

Con todo, la economía coreana aún enfrenta muchos desafíos: el crecimiento se está desacelerando debido a la merma de las tasas de crecimiento del empleo y de la tasa de ahorro. Se están ampliando las brechas en la productividad entre las industrias manufacturera y de servicios, entre las industrias pesada y química y la industria ligera, y entre las grandes empresas y las pymes. La desigualdad en los ingresos se está profundizando debido a la globalización de la economía coreana, las brechas de productividad cada vez mayores entre distintos sectores, el envejecimiento de la población y otros factores.

Las soluciones a estos problemas se deberían encontrar en el fortalecimiento del papel del gobierno en la estabilización de la macroeconomía, el establecimiento de la disciplina de mercado y la ampliación de la red de seguridad social.

En primer lugar, es necesario reducir al mínimo los riesgos macroeconómicos mediante el mantenimiento de una inflación baja, el aumento de la estabilidad financiera y la búsqueda de la sostenibilidad fiscal. Se deberían reducir las metas de inflación, quizás hasta alrededor del 2%, como se ha hecho en otros países avanzados. La estabilidad financiera se puede mejorar, entre otras medidas, con restricciones a los préstamos con garantía hipotecaria, requisitos estrictos de liquidez en divisas, una cooperación más estrecha entre los órganos reglamentarios y la participación activa en debates internacionales sobre el nuevo marco reglamentario (Cho y otros, 2009). Por último, debe reforzarse el marco fiscal a mediano plazo a fin de imponer al gobierno restricciones intertemporales más fuertes sobre los presupuestos.

En segundo lugar, a nivel microeconómico, debería establecerse firmemente el principio del crecimiento impulsado por el mercado. A pesar de las reformas adoptadas después de la crisis financiera, algunos segmentos de la economía todavía están sujetos a una intensa intervención directa del gobierno. Son ejemplos de ello las restricciones a la entrada al mercado

y las operaciones empresariales en los servicios profesionales; la ayuda fiscal, tributaria y financiera que se concede a las pymes, y las inversiones del gobierno para promover industrias específicas (como los complejos médicos de alta tecnología que se están construyendo en dos ciudades coreanas). Estas intervenciones reflejan la fe sostenida en la omnipotencia del gobierno y la desconfianza en la economía de mercado, un legado del período de crecimiento impulsado por el gobierno. Es probable que estas circunstancias sigan entorpeciendo el aumento de la productividad total de los factores debido a la distorsión de la asignación de recursos, la supresión de la innovación y el estímulo de la simple búsqueda de rentabilidad.

Actualmente, las intervenciones del gobierno deberían limitarse a las esferas en que esté claramente presente el mal funcionamiento del mercado. Por ejemplo, el apoyo a las pymes se debería concentrar en nuevas empresas afectadas por la asimetría de la información. Al mismo tiempo, deberían hacerse mayores esfuerzos por reforzar la competencia de mercado. El crecimiento impulsado por el mercado no equivale a un régimen de *laissez-faire*; por el contrario, el gobierno debe promover activamente la competencia entre productores, agilizar la apertura de los mercados, regular los monopolios y proteger a los consumidores. Debe tenerse en cuenta que la competencia es el motor principal de la innovación y el aumento de la productividad total de los factores.

En tercer lugar, debería prestarse atención a la cohesión social. El sistema de protección social debería ampliarse hasta incluir a quienes tienen una mayor necesidad de ayuda estatal. En particular, las políticas activas dirigidas al mercado de trabajo, como la formación profesional y los servicios de colocación laboral, deberían proporcionar un apoyo efectivo a los trabajadores menos cualificados y otros grupos vulnerables. Además, debería aumentarse la ayuda para la enseñanza a las familias de bajos ingresos. La calidad general de los servicios de enseñanza, que muchos consideran inadecuada, también debería mejorarse.

Bibliografía

- Ahn, Choong Yong (1986), “Developing high-tech industries and industrial restructuring (1980-1985)”, *Forty-year History of the Korean Economic Policy*, Seúl, Federación de Industrias Coreanas.
- Ahn, Choong Yong y Joo-Hoon Kim (1995), “The outward-looking trade policy and the industrial development”, *The Korean Economy 1945-1995: Performance and Vision for the 21st Century*, Dong-Se Cha y Kwang Suk Kim (eds.), Seúl, Instituto Coreano de Desarrollo.
- Amsden, Alice H. (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press.
- Aoki, Masahiko, Hyung-ki Kim y Masahiro Okuno-Fujiwara (1997), *The Role of Government in East Asian Economic Development*, Oxford, Clarendon Press.
- Banco de Corea (s/f a), *Economic Statistics Yearbook*, varios números.
- _____ (s/f b), *Monthly Bulletin*, varios números.
- _____ (2005a), *Monetary Policy in Korea*.
- _____ (2005b), *Sixty Years after Liberation in Statistics*.
- Banco Mundial (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press.
- Blanchard, Olivier (2009), “The crisis: basic mechanisms and appropriate policies”, *CESIF Forum*, vol. 10, N° 1.
- Cho, Dongchul y otros (2009), *Changes in Economic Environment and Policy Directions*, Seúl, Instituto Coreano de Desarrollo.
- Cho, Seok-gon (2001), “Changes in the Korean land system in the 20th century and the farmer-owner ideology”, *The Korean Economic History: A Preliminary Study*, Byeong-jik Ahn (ed.), Seoul National University Press.
- Cho, Soon (1991), “Starting the compressed growth and setting out a development strategy: the 1960s”, *A Historical Study of the Korean Economy*, Bon Ho Koo y Kyu-Uck Lee (eds.), Seúl, Instituto Coreano de Desarrollo.
- Cho, Yoon Je (2003), “The political economy of financial liberalization in South Korea”, *Financial Liberalization and the Economic Crisis in Asia*, Chung H. Lee (ed.), Routledge Curzon.
- Choi, Sang-oh (2005), “Foreign aid and import-substitution industrialization”, *New Korean Economic History: From the Late Joseon Period to the High-growth Period of the 20th Century*, Dae-geun Lee (ed.), Seúl, Na-nam.
- Choi, Won-hyeong (1996), “Prompt corrective actions for a sound management of banks”, *Monthly Bulletin*, Banco de Corea.
- Chung, Un-Chan (1986), “Reorganizing the financial system and supporting industries (1975-1979)”, *Forty-year History of the Korean Economic Policy*, Seúl, Federación de Industrias Coreanas.
- Conway, Paul, Veronique Janod y Giuseppe Nicoletti (2005), “Product market regulation in OECD countries: 1998 to 2003”, *Economics Department Working Papers*, N° 419, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2006), “Republic of Korea: selected issues,” *IMF Country Report*, N° 06/381.
- Frank, Jr. y otros (1975), *Foreign Trade Regimes and Economic Development: South Korea*, Columbia University Press.

- Hahm, Joon-Ho y Frederic S. Mishkin (2000), “Causes of the Korean financial crisis: lessons for policy,” *NBER Working Paper*, N° 7483, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas.
- Hahn, Chin Hee y Sukha Shin (2007), “An empirical evaluation of Korea’s slower economic growth after the crisis”, *Understanding the Economic Growth after the Crisis: Evaluation and Implications*, Research Monograph, N° 2007-05, Chin Hee Hahn (ed.), Seúl, Instituto Coreano de Desarrollo.
- Jeon, Yong-deok (1997a), “Business ownership and industrial policy”, *Growth of the Korean Economy and Institutional Changes*, Yong-deok Jeon, Yeong-yong Kim y Ki-hwa Jeong, Seúl, Centro de Estudios Económicos Regionales de Corea.
- _____ (1997b), “Korea’s farmland reform, income redistribution, agricultural production and transaction Costs”, *Growth of the Korean Economy and Institutional Changes*, Yong-deok Jeon, Yeong-yong Kim y Ki-hwa Jeong, Seúl, Centro de Estudios Económicos Regionales de Corea.
- Jeong, Tae-seong (1986), “Imported international price inflation and expanded price controls (1975-1979)”, *Forty-year History of the Korean Economic Policy*, Seúl, Federación de Industrias Coreanas.
- Jones, Leroy P. e Il SaKong (1980), *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case*, Harvard University Press.
- Junta de Planificación Económica de Corea (1994), *Thirty-year History of the Economic Planning Board (1981-1992): Economic Policies in the Liberalization Era*, Seúl.
- _____ (1982), *Thirty-year History of the Economic Planning Board (1961-1980): Economic Policies in the Development Era*.
- _____ (1976), “White paper on reparation payments”, inédito.
- Kang, Moon-Soo, Buhmsoo Choi y Dongmin Na (1996), “Financial deregulation to enhance the efficiency of the financial system”, *Research Monograph*, N° 96-02, Seúl, Instituto Coreano de Desarrollo.
- Kim, Choongsoo e Inseok Shin (2003), “Economic liberalization of Korea for an advanced market economy”, *Working Paper*, N° 2003-03, Seúl, Instituto Coreano de Desarrollo.
- Kim, Chung-yum (2006), *From the Poorest Country to an Advanced Country: Thirty-year History of the Korean Economic Policy*, Random House Joong-ang.
- Kim, Heung-ki (1999), “Thirty-three year history of the economic planning board: glory and shame of the Korean economy”, Kim, Heung-ki (ed.), *Maeil Economic Daily*.
- Kim, Jin-hyeon (1986), “Expanding and diversifying international economic cooperation (1967-1971)”, *Forty-year History of the Korean Economic Policy*, Seúl, Federación de Industrias Coreanas.
- Kim, Joon-kyung (2009), *Global Financial Crisis and Korea’s Policy Response*, inédito.
- _____ (1993), “Improving the funding of policy loans”, *National Budget and Policy Objectives*, Research Monograph, N° 93-03, Daehee Song (ed.), Seúl, Instituto Coreano de Desarrollo.
- _____ (1991), “A study on the disposal of impaired assets of banks”, *Korea Development Review*, vol. 13, N° 1.
- Kim, Joon-kyung y Dongchul Cho (2003), “Overcoming the Economic Crisis of 1997”, *Cases of KDI’s Policy Study: Reflections on the Last Thirty Years*, Instituto Coreano de Desarrollo.
- Kim, Kwang Suk (2001), *Korea’s Industrial and Trade Policies*, Instituto para la Economía Internacional.

- _____ (1994), "Trade and industrialization policies in Korea: an overview", *Trade Policy and Industrialization in Turbulent Times*, G.K. Helleiner (ed.), Londres, Routledge.
- _____ (1988), *The Economic Effect of Import Liberalization and the Industrial Adjustment Policies*, Seúl, Instituto Coreano de Desarrollo.
- Kim, Kwang Suk y Joon-kyung Kim (1995), "Korean economic development: an overview", *The Korean Economy 1945-1995: Performance and Vision for the 21st Century*, Dong-Se Cha y Kwang Suk Kim (eds.), Seúl, Instituto Coreano de Desarrollo.
- Kim, Nak-nyeon (1999), "Korea's economic growth in the 1960s and the role of government", *Economic History*, vol. 27.
- Kim, Pyung-joo (1995), "Financial institutions and economic policies", *The Korean Economy 1945-1995: Performance and Vision for the 21st Century*, Dong-Se Cha y Kwang Suk Kim (eds.), Seúl, Instituto Coreano de Desarrollo.
- Kim, Pyung-joo y Yung-Chul Park (1984), *The Korean Economy and Finance*, Seúl, Pak Young Sa.
- Kim, Sookon y Ju-Ho Lee (1995), "Industrial relations and human resource development", *The Korean Economy 1945-1995: Performance and Vision for the 21st Century*, Dong-Se Cha y Kwang Suk Kim (eds.), Seúl, Instituto Coreano de Desarrollo.
- Kim, Yung Bong (2003), "A study on the industrial policy during the heavy and chemical industry promotion period", *Cases of KDI's Policy Study: Reflections on the Last Thirty Years*, Seúl, Instituto Coreano de Desarrollo.
- Koh, Youngsun y otros (2007), *Ten Years after the Economic Crisis: Assessment and Future Tasks*, Seúl, Instituto Coreano de Desarrollo.
- Koo, Seok-mo (1986), "Pendulating between growth and stability", *Forty-year History of the Korean Economic Policy*, Seúl, Federación de Industrias Coreanas.
- Krueger, Anne O. (1977), "The role of foreign sector and aid in Korea's development", *Working Paper*, N° 7708, Seúl, Instituto Coreano de Desarrollo.
- Kwack, Tae-Won (1985), *Depreciation Allowance and Capital Income Taxation*, Seúl, Instituto Coreano de Desarrollo.
- Lane, Philip R. y Gian Maria Milesi-Ferretti (2006), "The external wealth of nations mark II: revised and extended estimates of foreign assets and liabilities, 1970-2004", *IMF Working Paper*, N° 06/69.
- Lee, Duk-Hoon y otros (1998), *Korea's Financial Industry*, *Research Monograph* 98-03, Seúl, Instituto Coreano de Desarrollo.
- Lee, Eun-bok (1986), "Promoting import-substitution industries and starting industrialization", *Forty year History of the Korean Economic Policy*, Seúl, Federación de Industrias Coreanas.
- Lee, Jae Hyung (2007), "An analysis of the market structure of Korean manufacturing and service industries", *Research Monograph*, N° 2007-07, Seúl, Instituto Coreano de Desarrollo.
- _____ (2005), "Regulation on transactions: regulatory reform and competition policy", *A Study on Regulatory Reform to Improve the Business Environment*, *Research Monograph*, Moon Joong Tcha (ed.), Seúl, Instituto Coreano de Desarrollo.
- Lee, Je-min (2001), "Korea's industrialization and the industrialization policy", *The Korean Economic History: A Preliminary Study*, Byeong-jik Ahn (ed.), Seoul National University Press.
- Lee, Jong-Wha (1996), "Government interventions and productivity growth in Korean manufacturing industries", *Journal of Economic Growth*, vol. 1, N° 3.

- Lee, Ki-jun (1986), “Laying the ground for industrialization and enhancing international competitiveness”, *Forty-year History of the Korean Economic Policy*, Seúl, Federación de Industrias Coreanas.
- Lee, Sang-cheol (2005), “Switching to an export-led industrialization strategy and its outcome”, *New Korean Economic History: From the Late Joseon Period to the High-growth Period of the 20th Century*, Dae-geun Lee (ed.), Seúl, Na-nam.
- _____ (2001), “Import-substitution industrialization, 1953-1961”, *The Korean Economic History: A Preliminary Study*, Byeong-jik Ahn (ed.), Seoul National University Press.
- Lee, Seung-yun (1986), “Resetting the direction of financial market policies (1968-1974)”, *Forty-year History of the Korean Economic Policy*, Seúl, Federación de Industrias Coreanas.
- Lee, Sung Soon and Seong Min Yoo (1995), “Evolution of industrial organization and policy responses”, *The Korean Economy 1945-1995: Performance and Vision for the 21st Century*, Dong-Se Cha y Kwang Suk Kim (eds.), Seúl, Instituto Coreano de Desarrollo.
- Lee, Young-Sun (1986), “Promoting heavy and chemical industries and transforming the industrial structure (1975-1979)”, *Forty-year History of the Korean Economic Policy*, Seúl, Federación de Industrias Coreanas.
- Lim, Phillip Wonhyuk (2001), “The evolution of Korea’s development paradigm: old legacies and emerging trends in the post-crisis era”, *ADB Institute Working Paper*, N° 21.
- Ministerio de Hacienda de Corea (1978), *Thirty-year History of Fiscal and Financial Policies*.
- Noh, In-hwan (1986), “Rapid changes in domestic and external economic environment and the evolution of international economic cooperation (overview)”, *Forty-year History of the Korean Economic Policy*, Seúl, Federación de Industrias Coreanas.
- Noland, Marcus y Howard Pack (2003), *Industrial Policy in an Era of Globalization: Lessons from Asia*, Washington, D.C, Peter G. Peterson, Instituto de Economía Internacional.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2007), *Making the Most of Globalisation* (ECO/CPE(2007)5), París.
- _____ (1996), *OECD Economic Surveys: Korea*, París.
- _____ (1994), *OECD Economic Surveys: Korea*. París.
- Pack, Howard y Kamal Saggi (2006), “Is there a case for industrial policy? A critical survey”, *World Bank Research Observer*, vol. 21, N° 2.
- Park, Seong-sang (1986), “Moderate stability of the aid-dependent economy (1954-60)”, *Forty-year History of the Korean Economic Policy*, Federación de Industrias Coreanas.
- Park, Yeong-hyo (1985), “Special rescue loans of the Bank of Korea: a desperate or a clever measure?”, *Shin-dong-a Magazine*.
- Park, Yeong-koo (2005), “Structural changes and the drive to heavy and chemical industry”, *New Korean Economic History: From the Late Joseon Period to the Highgrowth Period of the 20th Century*, Daegun Lee (ed.), Seúl, Na-nam.
- Perkins, Dwight H. (1994), “There are at least three models of east asian development”, *World Development*, vol. 22, N° 4.
- Radelet, Steven y Jeffrey D. Sachs (1998), “The East Asian financial crisis: diagnosis, remedies, prospects”, *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 1998, N° 1.
- Radelet, Steven, Jeffrey Sachs y Jong-Wha Lee (1997), “Economic growth in Asia”, *Development Discussion Paper*, N° 609, Instituto de Desarrollo Internacional de Harvard (HIID).

- Rhee, Younghoon (2007), *A Story of the Republic of Korea: Re-understanding the Post-Liberation Period*, Ki-pa-rang.
- SaKong, Il (1993), *Korea in the World Economy*, Seúl, Instituto Coreano de Desarrollo.
- Shin, Inseok y Joon-Ho Hahm (1998), "The Korean crisis: causes and resolution", *KDI Working Paper*, N° 9805, Seúl, Instituto Coreano de Desarrollo.
- Woo, Jung-en (1991), *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*, Columbia University Press.
- Yergin, Daniel y Joseph Stanislaw (1998), *The Commanding Heights*, Simon & Schuster.
- Yoo, Jungho (2004), *Freeing the Economy of Government Control: the Road to the Market Economy*, Seúl, Chaekse- sang.
- _____ (1991), "The effect of heavy and chemical industry policy of the 1970s on the capital efficiency and export competitiveness of Korean manufacturing industries", *Korea Development Review*, vol. 13, N° 1.
- Yoo, Seong Min (1997a), "Evolution of government-business interface in Korea: progress to date and reform agenda ahead", *KDI Working Paper*, N° 9711, Seúl, Instituto Coreano de Desarrollo.
- _____ (1997b), "Regulatory reform: reflections on the last ten years and the tasks for the coming ten years", discurso presentado en la conferencia de prensa organizada por la Comisión de Comercio Justo de Corea.

III

El desarrollo industrial de la República de Corea

DoHoon Kim y Youngsun Koh

Introducción

El enorme crecimiento de la economía coreana en los últimos 60 años se ha acompañado de cambios profundos de su estructura industrial. Al comienzo, en la economía predominaron la agricultura y otras industrias primarias. En los años sesenta, cuando el proceso de industrialización adquirió pleno impulso, el crecimiento del producto fue encabezado por las manufacturas de elevada densidad de mano de obra mediante la utilización de la ventaja comparativa que les proporcionaba la abundancia de trabajadores relativamente instruidos e industriosos. Sin embargo, en la década de 1970, al elevarse los niveles de salarios e intensificarse la competencia de economías de bajos salarios, las manufacturas intensivas en capital y de alta productividad asumieron importancia frente a aquellas intensivas en mano de obra y de baja productividad.

Al iniciarse los años ochenta las empresas privadas aumentaron la inversión en investigación y desarrollo para aumentar aún más la productividad. Estas medidas fructificaron gradualmente y en los años noventa se redujo de manera significativa la brecha con los países avanzados. En algunos sectores, como el de las tecnologías de la información y las

comunicaciones (TIC), la República de Corea se puso a la vanguardia en todo el mundo. La tónica se mantuvo en los años 2000, cuando numerosas empresas coreanas de importantes ramas de actividad (electrónica, siderurgia, automotriz, naviera y otras) se posicionaron como actores globales.

La evolución hacia actividades de mayor valor agregado fue posible no solo gracias a la rápida acumulación de capital basada en el incremento del ahorro interno sino también debido a grandes inversiones en tecnología en cada grado de desarrollo y a la flexibilidad en la reasignación de recursos de sectores menos productivos a otros de mayor productividad. El comercio exterior desempeñó un papel fundamental en esta materia al estimular la innovación y acelerar la reasignación de recursos. Al mismo tiempo, permitió que la República de Corea sacara enseñanzas de los países avanzados y aprovechara el mercado global en rápida expansión. Los empresarios respondieron al cambio de las circunstancias comprometiéndose a ingresar en mercados nuevos y a introducir nuevos productos. El gobierno proporcionó la infraestructura institucional y física esencial para sus actividades.

A la República de Corea le queda mucho por hacer para mantener su tasa de crecimiento y adaptar su estructura industrial al cambio de las circunstancias. Debe esforzarse por desarrollar nuevos mecanismos de crecimiento en campos tales como los sectores de tecnologías avanzadas y de materiales y partes, así como de las industrias de servicios basadas en el conocimiento. Asimismo, es importante que aumente la competitividad de las pequeñas y medianas empresas (pymes) y de las industrias orientadas al consumo interno, y que logre conciliar el desarrollo industrial con la protección del medio ambiente.

La mayoría de estas labores corresponde al sector privado, de cuyo dinamismo seguirá dependiendo la economía coreana. Ahora que el país ha reducido de manera significativa la brecha tecnológica con los países avanzados y en algunos casos se ha puesto a la cabeza de la industria, ha aumentado mucho la incertidumbre en torno al resultado de las inversiones y el gobierno es prácticamente incapaz de predecir quiénes serán los ganadores. Su papel consiste ahora en encontrar y eliminar los obstáculos que se interponen al espíritu empresarial, estimular la innovación mediante la reforma de la normativa aplicable y la liberalización del comercio, corregir las fallas del mercado (en especial las externalidades positivas) cuando existan y proporcionar mano de obra de buena calidad, todo ello en estrecha consulta con los actores que participan en el mercado. Todas las intervenciones del

gobierno deberían basarse en estudios económicos sólidos, aplicar criterios claros respecto del éxito y del fracaso y centrarse en actividades específicas (por ejemplo, investigación y desarrollo) y no sectores determinados (por ejemplo, productos farmacéuticos).

A. Los cambios estructurales en la economía coreana

1. La acelerada evolución de la estructura industrial

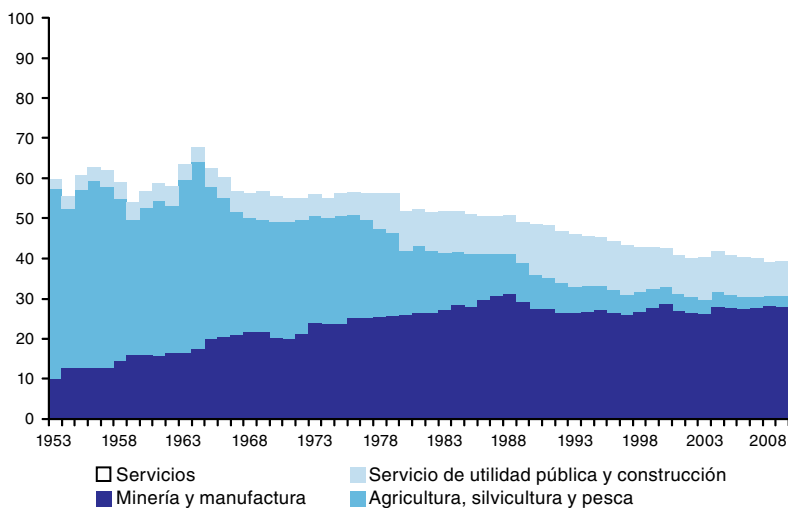
Tras un prolongado período de estancamiento, en los años sesenta la economía coreana comenzó a crecer a un ritmo acelerado. El brote de crecimiento fue encabezado por la industria fabril, cuyo producto se elevó un 17% al año en la década de 1960 y un 16% en la siguiente (véase el cuadro III.1). La participación de las manufacturas en el valor agregado bruto aumentó del 12% en el período 1953-1960 al 23% entre 1971 y 1980 (véanse el gráfico III.1 y el cuadro III.2). Su participación en el empleo total también se acrecentó rápidamente (véase el gráfico III.2). Entretanto, la participación de los servicios se elevó de manera sostenida a la vez en función del valor agregado y del empleo, mientras que aquella de la agricultura se redujo. Dentro de las manufacturas, la participación de las industrias pesadas y químicas ha subido a expensas de las industrias livianas (véanse el gráfico III.3 y el cuadro III.2).

• Cuadro III.1 •
CRECIMIENTO ANUAL DEL PRODUCTO, POR SECTORES
(En porcentajes)

	1953-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2009
Agricultura, silvicultura y pesca	2,3	4,4	1,6	3,5	1,9	1,8
Minería y manufactura	12,1	15,7	14,1	11,4	8,2	5,3
Minería			4,7	-0,2	-1,3	-0,3
Manufactura	12,7	16,8	15,8	12,2	8,4	5,4
Industrias livianas			12,7	7,0	1,1	-0,6
Industrias pesadas y químicas			17,2	14,4	9,8	6,6
Servicios de utilidad pública y construcción	9,3	19,2	10,3	10,3	2,7	3,3
Servicios de utilidad pública			15,8	17,8	10,3	5,8
Construcción			10,1	9,7	1,4	2,6
Servicios	3,8	8,6	6,8	8,4	6,1	3,6
Producto interno bruto	3,8	8,4	9,0	9,7	6,5	3,9

Fuente: Banco de la República de Corea [en línea] <http://ecos.bok.or.kr>.

• Gráfico III.1 •
PARTICIPACIÓN EN EL VALOR AGREGADO BRUTO, POR SECTORES
(En porcentajes)



Fuente: Banco de la República de Corea [en línea] <http://ecos.bok.or.kr>.

Nota: Los servicios incluyen empresas de servicios públicos y construcción.

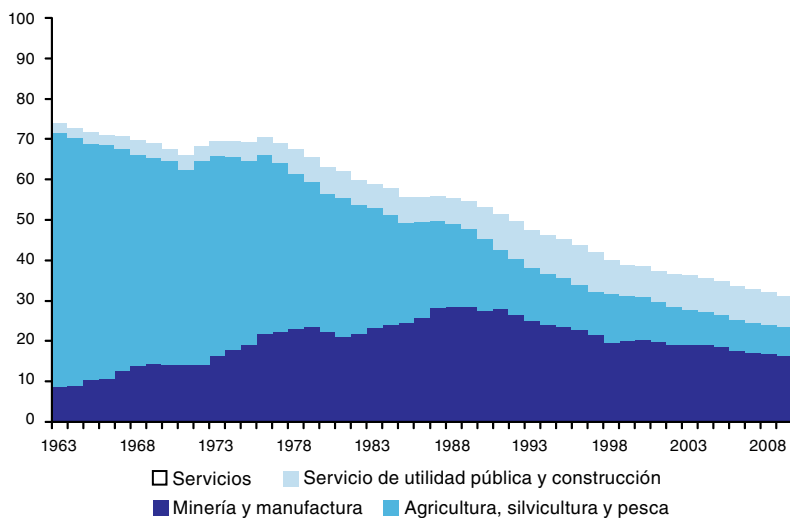
• Cuadro III.2 •
PARTICIPACIÓN EN EL VALOR AGREGADO BRUTO, POR SECTORES
(En porcentajes)

	1953-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2009
Agricultura, silvicultura y pesca	41,9	35,5	24,6	12,4	6,0	3,4
Minería y manufactura	13,4	19,1	24,0	28,4	26,9	27,3
Minería	1,4	1,8	1,3	1,1	0,5	0,2
Manufactura	12,0	17,3	22,7	27,3	26,5	27,1
Industrias ligera	9,5	11,5	11,3	9,8	6,5	4,5
Industrias pesadas y químicas	2,5	5,8	11,4	17,5	20,0	22,6
Servicios de utilidad pública y construcción	3,7	5,2	6,8	10,0	11,9	9,6
Servicios de utilidad pública			1,4	2,7	2,1	2,2
Construcción			5,5	7,3	9,7	7,4
Servicios	41,1	40,2	44,5	49,2	55,2	59,6
Valor agregado bruto	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Banco de la República de Corea [en línea] <http://ecos.bok.or.kr>.

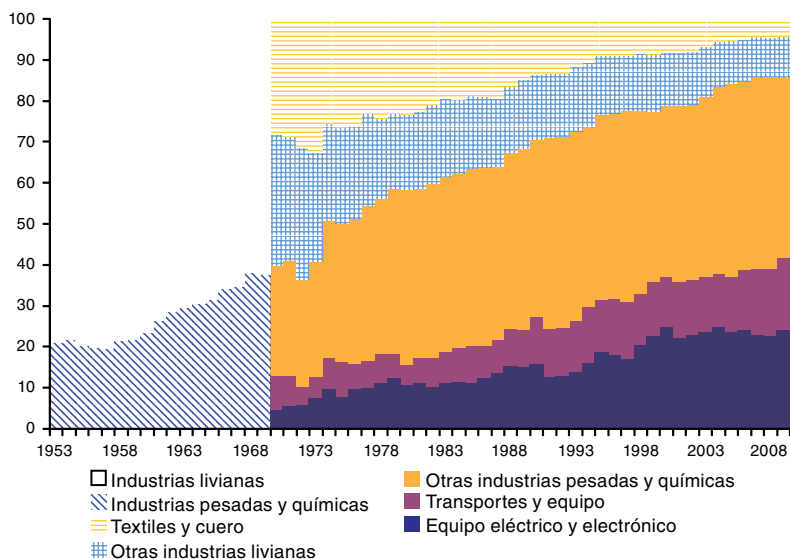
Nota: Promedios del período.

• Gráfico III.2 •
PARTICIPACIÓN EN EL EMPLEO TOTAL, POR SECTORES
 (En porcentajes)



Fuente: Oficina Nacional de Estadística de la República de Corea [en línea] <http://www.kosis.kr>.

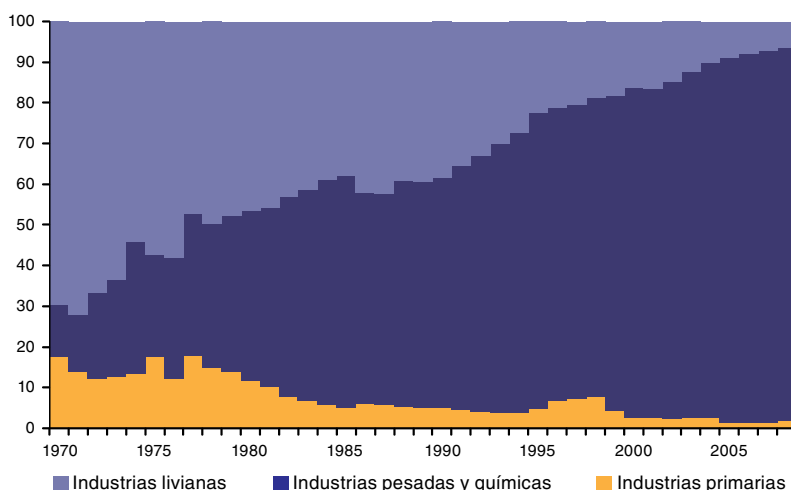
• Gráfico III.3 •
PARTICIPACIÓN EN EL VALOR AGREGADO DE LAS MANUFACTURAS, POR SUBSECTORES
 (En porcentajes)



Fuente: Banco de la República de Corea [en línea] <http://ecos.bok.or.kr>.

La composición de las exportaciones se ha transformado de manera similar (véase el gráfico III.4). En 1970, las industrias primarias (principalmente minería y pesca) representaron un 17% de las exportaciones totales, las industrias livianas un 70% y las industrias pesadas y químicas un 13%. En 2008, su participación fue del 2%, el 6% y el 92%, respectivamente. Los 10 principales rubros de exportación también experimentaron un vuelco espectacular (véase el cuadro III.3).

• Gráfico III.4 •
PARTICIPACIÓN EN LAS EXPORTACIONES, POR SECTORES
 (En porcentajes)



Fuente: Asociación de Comercio Internacional de la República de Corea (KITA) [en línea] <http://www.kita.net>.

En otros países también se han observado modalidades similares de cambio estructural. Según el cuadro III.4, a comienzos de los años sesenta la estructura industrial de la República de Corea se asemejaba a la del Reino Unido en 1700, la de los Estados Unidos en 1880 y la del Japón en los primeros decenios del siglo XX. En estos países, las industrias manufacturera y de servicios reemplazaron en importancia a aquellas del sector agrícola en los decenios siguientes. Lo que las distingue de la República de Corea es la rapidez con que se lograron las transformaciones estructurales. En 1990, la estructura industrial del país se aproximó a la del Reino Unido en 1890, la de los Estados Unidos en 1950 y la del Japón en 1970¹.

¹ Los datos correspondientes al Japón en 1970 se encuentran en el cuadro 10 de Jong-il Kim (2002).

• Cuadro III.3 •

**PARTICIPACIÓN DE LOS 10 PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACIÓN
EN LAS EXPORTACIONES TOTALES***(En porcentajes)*

Orden	1961		1970		1980	
1	Mineral de hierro	13,0	Textiles	40,8	Vestuario	16,0
2	Tungsteno	2,6	Madera terciada	11,0	Productos de acero laminado	5,4
3	Hilados en bruto	6,7	Pelucas	10,8	Calzado	5,2
4	Carbón	5,8	Mineral de hierro	5,9	Embarcaciones	3,6
5	Jibia	5,6	Artículos electrónicos	3,5	Equipos de audio	3,4
6	Peces vivos	4,5	Confites	2,3	Telas de fibras artificiales	3,2
7	Grafito	4,2	Calzado	2,1	Productos de caucho	2,9
8	Madera terciada	3,3	Tabaco	1,6	Madera y productos de madera	2,8
9	Arroz	3,3	Productos de hierro	1,5	Equipos de video	2,6
10	Cerdas de puercos	3,0	Productos de metal	1,5	Semiconductores	2,5
Total		62,2		81,1		47,6
Orden	1990		2000		2008	
1	Vestuario	11,7	Semiconductores	15,1	Embarcaciones y sus partes	10,2
2	Semiconductores	7,0	Computadores	8,5	Productos de petróleo	8,9
3	Calzado	6,6	Automóviles	7,7	Equipos de telefonía	8,5
4	Equipos de video	5,6	Productos de petróleo	5,3	Automóviles	8,3
5	Embarcaciones	4,4	Embarcaciones	4,9	Semiconductores	7,8
6	Computadores	3,9	Equipos de telefonía celular	4,6	Pantallas planas	4,4
7	Equipos de audio	3,8	Resina sintética	2,9	Productos de acero laminado	3,8
8	Productos de acero laminado	3,8	Productos de acero laminado	2,8	Resina	3,5
9	Telas de fibras artificiales	3,6	Vestuario	2,7	Partes de automóviles	3,3
10	Automóviles	3,0	Equipos de video	2,1	Computadores	2,5
Total		53,4		56,6		61,3

Fuente: Asociación de Comercio Internacional de la República de Corea (KITA) [en línea] <http://www.kita.net>.

• Cuadro III.4 •

DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO, POR SECTORES*(En porcentajes)*

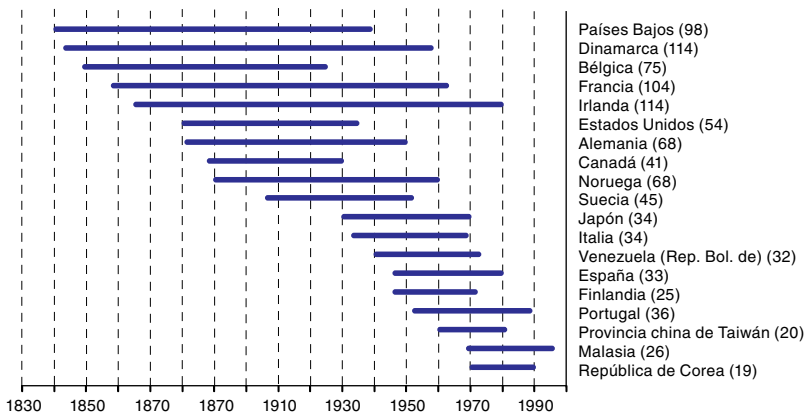
País	Año	Agricultura	Industria	Servicios
Reino Unido	1700	60,0	15,0	35,0
	1820	40,0	30,0	30,0
	1890	16,0	44,0	40,0
Estados Unidos	1880	51,9	25,9	22,2
	1900	43,0	30,0	27,0
	1920	30,9	38,7	30,4
	1940	25,5	37,4	37,1
	1950	17,7	43,0	39,3
Japón	1880	80,9	6,5	12,6
	1900	68,5	13,5	18,0
	1920	54,4	20,5	25,1
	1940	44,3	26,9	28,8
	1948	56,0	21,3	22,7
República de Corea	1963	63,1	11,2	25,6
	1970	50,4	17,2	32,3
	1980	34,0	28,7	37,3
	1990	17,9	35,0	47,1
	1996	11,7	32,1	56,2
	1997	11,3	30,9	57,8
	1998	12,4	27,5	60,1
	1999	11,6	27,1	61,3
Provincia china de Taiwán	1952	56,1	16,9	27,0
	1960	50,7	21,5	27,9
	1970	35,7	34,4	29,9
	1980	19,6	42,9	37,5
	1990	12,9	41,3	45,9
	1997	8,5	38,1	53,5

Fuente: Jong-il Kim, "Total factor productivity growth in East Asia: implications for the future", *Asian Economic Papers*, vol.1, Nº 2, 2002.

Nota: La agricultura incluye silvicultura y pesca; la industria comprende minería, manufacturas, servicios públicos y construcción; los servicios incluyen otros sectores restantes.

A los efectos de una comparación internacional, Jungho Yoo (1997) define la “industrialización” como el proceso durante el cual la participación de la agricultura en el empleo bajó del 50% a menos del 20%. En el gráfico III.5 se observa que la industrialización tardó mucho más en los casos en que se inició primero que en aquellos en que se inició más tarde.

• Gráfico III.5 •
LOS PERÍODOS DE INDUSTRIALIZACIÓN

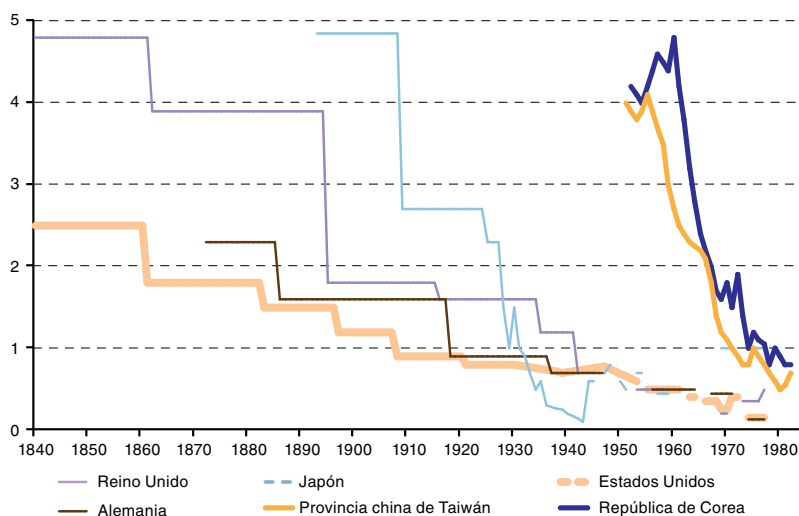


Fuente: Jungho Yoo (1997). “The impact of the size of the global market on the speed of industrialization”, *KDI Development Review*, vol.19, Nº2, 1997.

Nota: Las cifras entre paréntesis indican la duración del período de industrialización, en años.

Otra característica común de la evolución de las economías es la transición de industrias livianas a industrias pesadas y químicas dentro de la manufactura. En el gráfico III.6 se aprecia que tanto en los países avanzados como en la República de Corea ha ido declinando la razón entre el valor agregado de las industrias livianas y las pesadas y químicas (razón de Hoffman). Cabe señalar que la diferencia radica en la rapidez de la caída. En rigor, en los últimos decenios la República de Corea logró un crecimiento “comprimido” de manera muy similar a la provincia china de Taiwán y otros países de Asia oriental.

• Gráfico III.6 •
TENDENCIAS DE LA RAZÓN DE HOFFMAN, SEGÚN LOS PAÍSES



Fuente: Jong-il Kim, "Total factor productivity growth in East Asia: implications for the future", *Asian Economic Papers*, vol.1, Nº2, 2002.

Nota: La razón de Hoffman es la relación entre el valor agregado de las industrias livianas y aquel de las industrias pesadas y químicas.

2. La acumulación de capital y el incremento de la productividad

a) Componentes del crecimiento del producto

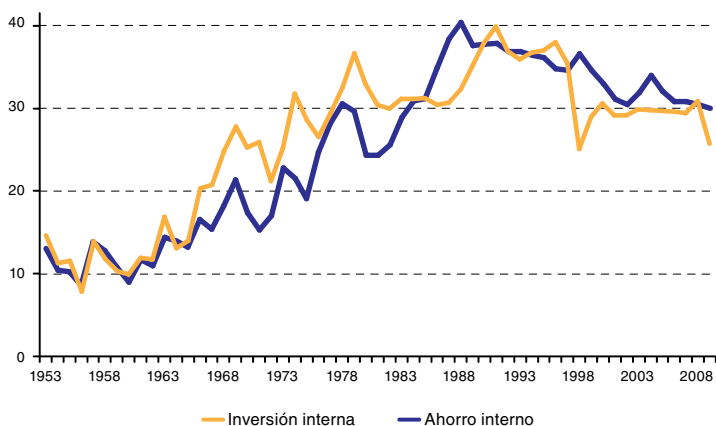
El crecimiento económico acelerado y la transformación estructural obedecieron en primer lugar a la rapidez con que se acumuló capital productivo. Desde mediados de los años setenta a la fecha, la tasa de inversión se ha mantenido entre un 30% y un 40% y en 1991 alcanzó su cifra máxima, un 40% (véase el gráfico III.7). La inversión interna se ha financiado principalmente mediante el ahorro interno, salvo entre mediados de los años sesenta y mediados de los años ochenta, cuando la República de Corea registró un importante déficit de cuenta corriente.

De hecho, Krugman (1994) sostuvo que la mayor parte del crecimiento económico de Asia oriental derivó de la acumulación de factores y no de una mejora de la eficiencia y que pronto perdería dinamismo a medida que disminuyera la rentabilidad. Este autor se basa en una serie de estudios sobre el crecimiento realizados por Young (1992, 1993, 1995), que destacan la escasa contribución de la productividad total de los factores al crecimiento de las economías de la región. Un estudio reciente de Chin Hee Hahn y Sukha Shin (2010) muestra resultados similares (véase el cuadro III.5). Entre

1961 y 2004 el PIB por trabajador aumentó un 4,7% al año, un 1,8% del cual correspondió al crecimiento total de los factores y un 2,9% a la acumulación de capital por trabajador, mientras que las cifras correspondientes a los países industrializados fueron del 2,1% y del 1,1%, respectivamente. En consecuencia, la productividad total de los factores explica un 38% del crecimiento del PIB por trabajador en la República de Corea y un 52% en los países industrializados.

• Gráfico III.7 •
TASAS DE INVERSIÓN Y AHORRO

(En porcentajes del producto interno bruto disponible)



Fuente: Banco de la República de Corea [en línea] <http://ecos.bok.or.kr>.

• Cuadro III.5 •
FUENTES DEL CRECIMIENTO EN LAS PRINCIPALES REGIONES, 1961-2004
 (En porcentajes)

	Crecimiento del PIB	Crecimiento del PIB por trabajador	Contribución	
			Capital/Mano de obra	PTF
Mundo (83)	4,0	1,2	1,2	1,3
Países industrializados (22)	3,3	1,1	1,1	1,1
China	7,2	2,1	2,1	3,4
República de Corea	7,1	2,9	2,9	1,8
1961-1970	7,7	3,0	3,0	1,6
1971-1980	7,3	3,8	3,8	0,8
1981-1990	8,6	2,8	2,8	3,4
1991-2000	5,8	2,7	2,7	1,5
2001-2004	4,5	1,3	1,3	1,5
Asia oriental (5)	5,7	1,8	1,8	1,0
América Latina (22)	3,7	0,6	0,6	0,4
Asia meridional (4)	4,9	1,1	1,1	1,8
África subsahariana (19)	3,4	0,6	0,6	0,3
Oriente Medio y África septentrional (9)	4,4	1,2	1,2	0,9

Fuente: Chin Hee Hahn y Sukha Shin", Understanding the post-crisis growth of the Korean economy: growth accounting and cross-country regressions", *The Rise of Asia and Structural Changes in Korea and Asia*, Takatoshi Ito y Chin Hee Hahn (eds.), Edward Elgar, 2010.

Nota: Las cifras entre paréntesis indican el número de países.

Jong-il Kim (2002) plantea una interesante hipótesis sobre la razón por la cual en Asia oriental el papel de la productividad total de los factores fue menos importante. A su juicio, en las primeras etapas del crecimiento económico moderno el avance tecnológico a menudo se inclina sensiblemente hacia la utilización de capital. Sin embargo, una vez que se acerca a su término la primera etapa de industrialización, el avance tecnológico utiliza menos capital y el sesgo varía hacia la utilización de capital intangible, lo que se manifiesta en una estimación más alta de la productividad total de los factores. Al respecto, para lograr una transición exitosa de una baja productividad total de los factores a una economía en que esta es elevada, es importante que la República de Corea y otros países de Asia oriental inviertan en capital intangible como educación e investigación y desarrollo.

Con todo, según se indica en el cuadro anterior, el nivel absoluto de crecimiento de la productividad total de los factores alcanzado en el pasado por la República de Corea fue bastante notable, ya que superó el de los países industrializados y solo fue sobrepasado por el de China. Cabe preguntarse a qué obedeció esta mejora de la eficiencia. Al respecto, tres de sus fuentes principales fueron el avance tecnológico, la reasignación de los recursos y el comercio internacional, a cuyo examen se dedica el resto de este apartado.

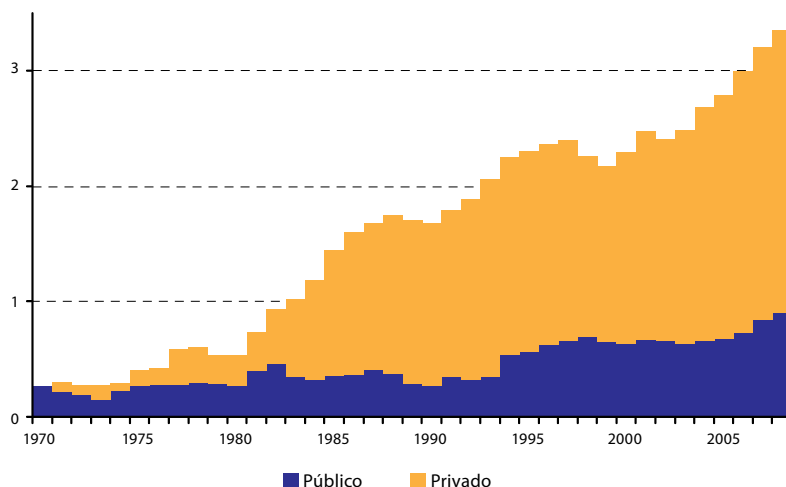
b) El avance tecnológico

El avance tecnológico se hace posible por las actividades internas de investigación y desarrollo, las importaciones de bienes de capital que incorporan tecnologías avanzadas, la adquisición de tecnologías extranjeras o la transferencia de conocimientos mediante la inversión extranjera directa, ya sea de ingreso o de salida. Además, en los países avanzados los exportadores de países en desarrollo pueden adquirir conocimientos sobre el desarrollo, fabricación y comercialización de productos, así como sobre otras prácticas modernas. Los conocimientos adquiridos por la exportación se difunden posteriormente a otros sectores de la economía, dejando externalidades positivas. El comercio internacional también fortalece el estímulo a invertir de las empresas porque aumenta el tamaño del mercado y favorece la presión competitiva.

En la República de Corea, todos estos factores, salvo quizá la inversión extranjera directa, deben haber cumplido una función importante. En el decenio de 1980 aumentaron las actividades de investigación y desarrollo realizadas en el país a medida que se elevó con rapidez el gasto privado en esta clase de actividades para responder a la creciente competencia tanto en el país como en el extranjero (véase el gráfico III.8). Actualmente, la inversión

total en investigación y desarrollo (un 3,4% del PIB en 2008) es una de las más altas del mundo. A partir de los años sesenta, en las importaciones han predominado las materias primas y los bienes de capital. En 2000, por ejemplo, las importaciones de bienes de capital para uso interno representaron un 57% de las inversiones en instalaciones (véase el cuadro III.6). El pago de derechos de autor y comisiones por concepto de licencias, que constituye una medida de la adquisición de tecnología, ha ido aumentando con el tiempo, hasta alcanzar un 0,8% del PIB en 2009 (véase el gráfico III.9).

• Gráfico III.8 •
GASTO EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO
(En porcentajes del producto interno bruto)



Fuente: Oficina Nacional de Estadística de la República de Corea [en línea] <http://www.kosis.kr>.

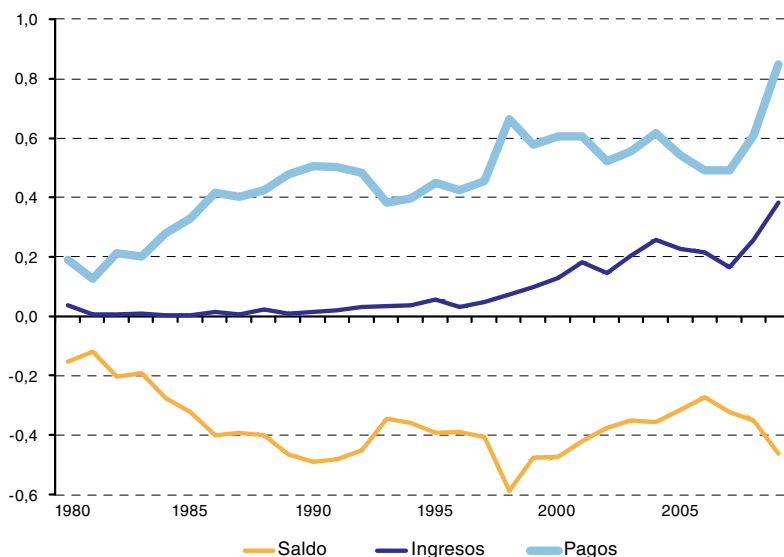
• Cuadro III.6 •
IMPORTACIONES, SEGÚN GRUPO DE PRODUCTOS
(En miles de millones de dólares y porcentajes)

	1970	1980	1990	2000	2009
Importaciones totales ^a	2,0	22,3	69,5	160,5	323,1
(Porcentaje de las importaciones totales)	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(100,0)
Materiales	1,0	14,5	38,2	81,6	186,1
(Porcentaje de las importaciones totales)	(52,9)	(65,0)	(54,9)	(50,8)	(57,6)
Bienes de capital	0,5	5,1	25,6	64,6	104,0
(Porcentaje de las importaciones totales)	(23,1)	(23,0)	(36,8)	(40,2)	(32,2)
Bienes de capital para uso interno				37,2	59,1
(Porcentaje de las importaciones totales)				(23,2)	(18,3)
(Porcentaje del PIB)				(7,0)	(7,1)
(Porcentaje de la formación bruta de capital fijo)				(23,2)	(24,2)
(Porcentaje de la inversión de instalaciones)				(56,7)	(77,8)
Bienes de consumo	0,5	2,7	5,7	14,0	32,7
(Porcentaje de las importaciones totales)	(24,0)	(12,1)	(8,2)	(8,7)	(10,1)

Fuente: Asociación de Comercio Internacional de la República de Corea (KITA) [en línea] <http://www.kita.net> y Banco de la República de Corea, "Economic Statistics System (ECOS)" [en línea] <http://ecos.bok.or.kr>.

^a Incluye bienes no clasificados en otras partidas.

• Gráfico III.9 •
DERECHOS DE AUTOR Y COMISIONES POR CONCEPTO DE LICENCIAS
 (En porcentajes del producto interno bruto)



Fuente: Banco de la República de Corea, "Economic Statistics System (ECOS)" [en línea] <http://ecos.bok.or.kr>.

c) Reasignación de los recursos

Otra manera importante de aumentar la eficiencia es la reasignación de recursos de sectores menos productivos a otros de mayor productividad. A manera de ejemplo, cabe destacar la migración de mano de obra y capital de la agricultura a la manufactura, de las industrias livianas a las industrias pesadas y químicas y de zonas rurales a zonas urbanas. La productividad de la economía mejora cuando esta migración tiene lugar sin grandes tropiezos. Por otra parte, el incremento de la productividad se ve constreñido cuando la migración es obstaculizada por la falta de flexibilidad del mercado laboral, la inmovilidad geográfica de los insumos de factores, la protección otorgada por el gobierno a industrias debilitadas y a empresas no rentables, la ineficiencia de la intermediación financiera o una dotación inadecuada de infraestructura para favorecer el crecimiento de las ciudades.

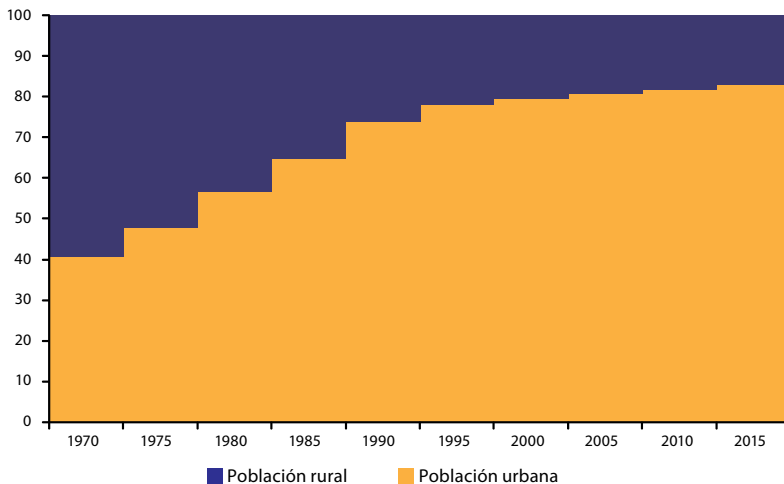
Las rápidas transformaciones estructurales ocurridas en la República de Corea en los últimos decenios (véanse los gráficos III.1, III.2 y III.3) indican que los recursos han sido reasignados de manera bastante flexible a través de los sectores. Según Jong-il Kim (1998), en el período 1970-1986 el crecimiento total de los factores de producción fue del 1,45 % al año, un 0,74% del cual puede atribuirse al avance tecnológico y un 0,71% a la

reasignación de recursos, lo que significa que esta fue tan importante como la primera para incrementar la productividad.

En lo que toca al mercado de trabajo, Kim y Topel (1995) señalan que en el período de crecimiento económico acelerado (los años setenta y comienzos de los ochenta) la movilidad de la mano de obra no solo fue elevada entre las zonas rural y urbana sino también dentro de las manufacturas. En los años noventa la flexibilidad del empleo y la movilidad sectorial cayó moderadamente a medida que se redujo la oferta de trabajadores jóvenes de las zonas rurales (Lee y Kim, 1997).

Como puede deducirse de la tendencia a una urbanización acelerada, la movilidad geográfica también ha sido elevada (véase el gráfico III.10). El gobierno coreano se ha esforzado sostenidamente por ampliar la infraestructura urbana para dar cabida al aumento de la población. El nivel actual de capital invertido por el gobierno en todo el país como porcentaje del PIB se compara favorablemente con el de las economías principales (Choi, Ryu y Park, 2005)².

• Gráfico III.10 •
EVOLUCIÓN DE LA URBANIZACIÓN
(En porcentajes)



Fuente: Oficina Nacional de Estadística de la República de Corea [en línea] <http://www.kosis.kr>.

Sin embargo, al mismo tiempo el gobierno coreano dificultó la reasignación de recursos basada en el mercado otorgando créditos dirigidos, fomentando las

² La inversión en infraestructura se examina en el capítulo V.

industrias pesadas y químicas, rescatando reiteradamente a empresas insolventes y protegiendo a las pymes. Lo que es quizá más importante, el prolongado período de represión financiera impidió que se desarrollara un sistema de intermediación financiera eficiente y debilitó la competitividad del sector financiero. Aún se discute si estas intervenciones aceleraron u obstaculizaron el crecimiento económico y los cambios estructurales.

Para comprender la naturaleza de la reasignación de recursos queda por preguntarse qué la mueve además de la influencia (deliberada o no) del gobierno. Lo primero sería responder que la elevada rentabilidad de los sectores de alta productividad atrae capital y mano de obra hacia ellos. Sin embargo, cuando el tamaño del mercado es limitado cabe preguntarse en qué medida también se limitará la reasignación³. Al respecto, el comercio internacional permite que un país supere la pequeñez de su mercado interno y estimule una mayor reasignación de recursos hacia campos en que posee ventajas comparativas. La República de Corea no habría podido ampliar su sector manufacturero en la medida en que lo ha hecho si no hubiese dispuesto de las oportunidades que le ofrecía el comercio internacional.

Conviene profundizar el sentido de las ventajas comparativas. Tradicionalmente, se pensaba que en un país ellas se determinan por la dotación de factores. Sin embargo, no pueden explicar el incremento del comercio entre industrias registrado en el último tiempo y actualmente se está prestando más atención a las economías de escala como factor determinante de estas ventajas (Gill y Kharas, 2007, pág.13). Hay productos entre los cuales hay escasas diferencias que siguen clasificándose en los mismos grandes grupos industriales, aunque sean fabricados en países distintos y se intercambien entre sí. Al aumentar el rendimiento a escala, el comercio permite explotar las ventajas tecnológicas aumentando el tamaño del mercado y fomentando la especialización de la producción. Por su parte, esta promueve la innovación y fortalece las ventajas comparativas. Este desarrollo dinámico de las ventajas comparativas describe adecuadamente el crecimiento económico de la República de Corea en los últimos decenios.

d) El comercio internacional

Los párrafos anteriores destacan el papel decisivo que han desempeñado las transacciones internacionales para facilitar el avance tecnológico y la

³ Cabe señalar además que el incremento de la productividad puede reducir en lugar de aumentar el empleo, como sucede en el caso de los servicios al consumidor. Una vez más, la cuestión crítica es el tamaño del mercado.

reasignación de los recursos. Ellas producen difusión de conocimientos (a través de los bienes de capital importados, la adquisición de tecnologías extranjeras y la inversión extranjera directa), fomentan el aprendizaje mediante la exportación y fortalecen el incentivo a innovar. Además, permiten que los productores del país tengan acceso al mercado mundial y aprovechen sus ventajas comparativas. Numerosos estudios proporcionan apoyo empírico al papel del comercio internacional en el fomento del crecimiento económico de la República de Corea⁴. A juicio de algunos autores la clave del éxito económico de Asia oriental fue el sistema mejor descrito como libre comercio para los exportadores (Radelet, Sachs y Lee, 1997). El papel desempeñado por la política industrial para elegir a los mejores y rescatar a los perdedores fue inferior al del fomento de las exportaciones. La gran expansión del comercio internacional en el período de la posguerra constituyó una oportunidad para que los países de Asia oriental incrementaran rápidamente su productividad y alcanzaran un crecimiento acelerado (Yoo, 1997).

3. Los retos que hay que enfrentar

La transformación estructural de la economía coreana es un proceso en curso. El gobierno debería seguir promoviendo el aumento de la productividad facilitando el progreso tecnológico y la reasignación de los recursos. Sin embargo, hay numerosos obstáculos que podrían interponerse a su crecimiento sostenido.

Primero, muchos concuerdan en que la República de Corea superó la etapa de crecimiento “extensivo”, cuando el reto principal era exportar y desplegar tecnologías extranjeras — hacer las cosas conocidas de maneras conocidas (Eichengreen y Cheng, 2004, pág. 3). Prácticamente se han agotado las posibilidades de crecimiento mediante la recuperación del retraso y en el futuro el crecimiento dependerá de manera decisiva de la medida en que la República de Corea pueda ampliar su frontera tecnológica mediante innovaciones producidas en el país. De haber progreso tecnológico, este será más pausado que antes y su incertidumbre mayor.

A medida que el gobierno se torne incapaz de trazar el rumbo del avance tecnológico, se hace más imperioso crear un sistema de innovación basado en el mercado en el que las diversas tecnologías sean desarrolladas y probadas por un grupo variado de empresarios y su éxito o fracaso sea recompensado o castigado por el mercado. La estrategia tradicional de que

⁴ Véase el examen del tema en el capítulo IV.

las inversiones sean dirigidas por el gobierno puede impedir que la República de Corea converja con la frontera tecnológica mundial (Acemoglu, Aghion y Zilibotti, 2006). Las intervenciones del gobierno deberían limitarse a casos manifiestos de falla del mercado.

En segundo lugar, en el pasado las posibilidades de educación se expandieron rápidamente (véase el gráfico VI.6, en el capítulo VI) y en la actualidad hay menos margen de crecimiento en lo que se refiere a la enseñanza escolar. En 2009, la tasa de matrícula fue del 98% en la enseñanza primaria, el 96% en la enseñanza intermedia, el 93% en la escuela secundaria y el 70% en la educación terciaria. Esto significa que en el futuro se reducirá la tasa de crecimiento del capital humano y, junto con ello, el incremento de la productividad.

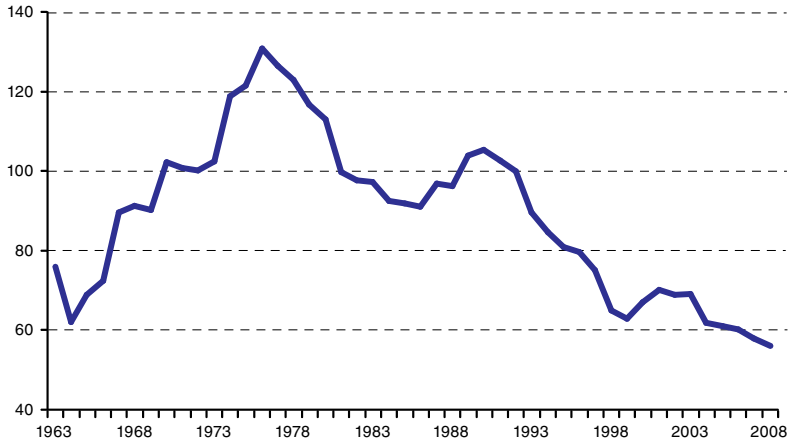
Una de las cuestiones importantes en esta etapa es mejorar la calidad de la educación en todos los niveles de la enseñanza, en armonía con la expansión de la cantidad. Esto es fundamental para facilitar el progreso tecnológico basado en la utilización de capital intangible y promover el aumento de la productividad (Kim, 2002).

Los esfuerzos deberían centrarse en el aumento de las opciones de los consumidores y el reforzamiento de la responsabilidad de quienes proporcionan servicios, aspecto que se examina en el capítulo VI del presente libro.

En tercer lugar, algunos sectores de la economía coreana —a saber, el sector de servicios y las pymes— adolecen de un persistente déficit de productividad. La brecha de productividad entre las manufacturas y el sector de servicios (véase el gráfico III.11) se está ensanchando. Como puede deducirse de la creciente participación de las industrias pesadas y químicas en el valor agregado total de las manufacturas, también está aumentando la distancia entre estas y las industrias livianas (véase el gráfico III.3). Debido a que en las primeras predominan las grandes empresas mientras que en las segundas lo hacen las pymes, también se está ampliando la brecha entre ellas (véase el gráfico III.12).

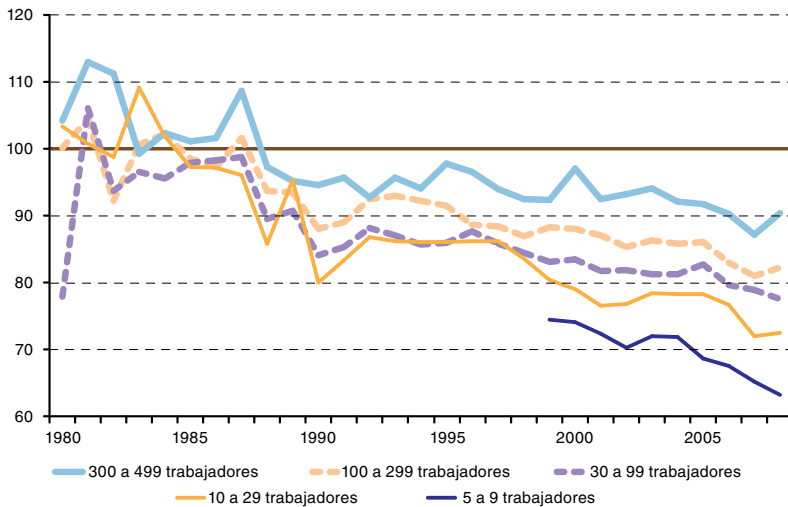
La baja productividad de los servicios se concentra en dos subsectores: comercio mayorista y minorista y hoteles y restaurantes. En 2006, las remuneraciones por trabajador en estos subsectores fue de un 26% de aquellas percibidas en el sector de manufacturas.

• Gráfico III.11 •
PRODUCTIVIDAD DE LA MANO DE OBRA EN EL SECTOR DE SERVICIOS, 1963-2008
(Productividad de la mano de obra de la manufactura=100)



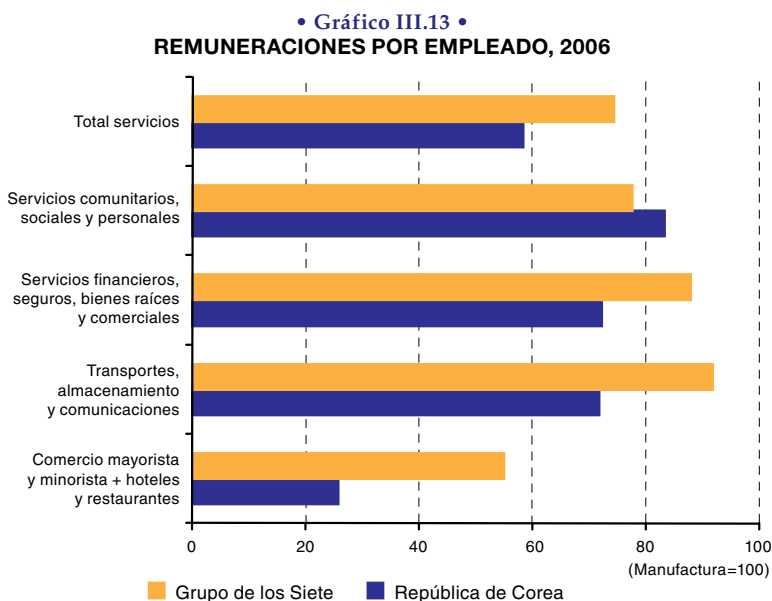
Fuente: Banco de la República de Corea, "Economic Statistics System (ECOS)" [en línea] <http://ecos.bok.cor.kr>.

• Gráfico III.12 •
MANUFACTURA: SALARIOS PROMEDIO SEGÚN TAMAÑO DE LA EMPRESA, 1980-2008
(Empresas de 500 trabajadores o más=100)



Fuente: Oficina Nacional de Estadística de la República de Corea [en línea] <http://www.kosis.kr>.

En los países del Grupo de los Siete, la cifra comparable fue del 55% (véase el gráfico III.13). En 2007 estos subsectores representaron un 37% del empleo en servicios (véase el gráfico III.14). Esta cifra es inferior al 55% registrado en 1982, pero de todas formas es apreciable. Como exigen un mínimo de destrezas, junto con algunos tipos de servicios personales a menudo constituyen el último recurso para los trabajadores que se encuentran en los márgenes del mercado de trabajo. Al parecer, no hay muchas formas en que el gobierno pueda ayudar a estos trabajadores, salvo en el marco de las políticas activas del mercado de trabajo (capacitación para el empleo, servicios de empleo y otras) o de programas de asistencia social (créditos para el impuesto a la renta, reducción de las cotizaciones por concepto de seguridad social y otros).

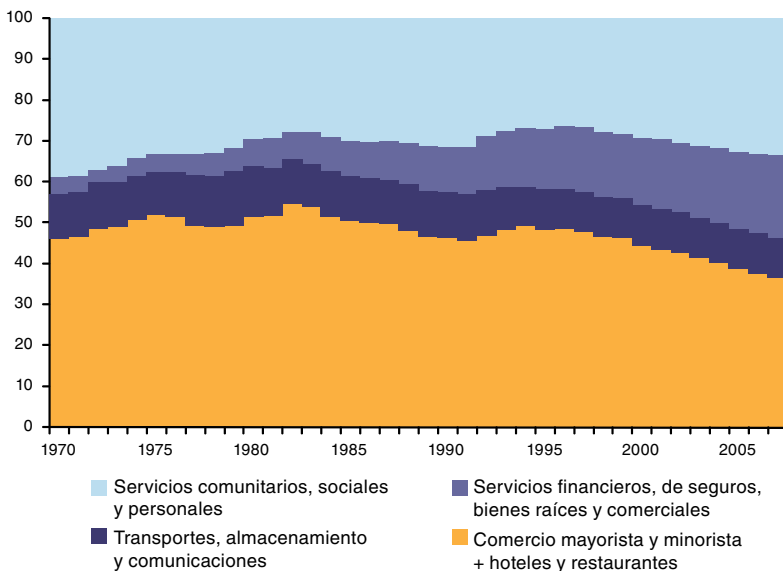


Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "OECD Stat Extracts" [en línea] <http://stats.oecd.org>.

Por otra parte, las políticas del gobierno para otros tipos de servicios sí tienen margen para mejoras. Por ejemplo, el gobierno reglamenta estrictamente muchos servicios profesionales (atención de la salud, legales, avalúo de bienes raíces y otros), en parte para corregir las fallas de mercado originadas por la asimetría de la información y las externalidades negativas (Koh y otros, 2009; Yun y Koh, 2009), pero en la práctica muchas normas reducen en vez de aumentar el bienestar de los consumidores porque limitan la competencia entre quienes proporcionan los servicios y protegen

sus intereses. Al mismo tiempo, el gobierno no fiscaliza adecuadamente la calidad de los servicios proporcionados por los profesionales. La reforma de la normativa aplicable a los servicios profesionales —abolición de las normas perjudiciales y fortalecimiento de la fiscalización de la calidad de los servicios— contribuirá a aumentar el bienestar de los consumidores y promoverá la competitividad de los proveedores de servicios. Otros sectores de servicios también requieren esfuerzos similares.

• Gráfico III.14 •
PARTICIPACIÓN DEL EMPLEO EN EL SECTOR DE SERVICIOS
 (En porcentajes)



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "OECD Stat Extracts" [en línea] <http://stats.oecd.org>.

En lo que toca a las pymes, el gobierno debería simplificar su complicado sistema de asistencia a esta clase de empresas, reorientar la política para complementar en vez de reemplazar el mecanismo de mercado y racionalizar el sistema de aplicación. En especial, habría que suspender los programas de créditos que compiten directamente con las instituciones financieras (Cho, 2009) y delegar más facultades a los gobiernos locales (Kim, 2007).

En síntesis, es apremiante establecer un sistema de innovaciones basado en el mercado, mejorar la calidad de los servicios educacionales, modificar el marco normativo de muchas industrias de servicios y reorganizar la asistencia a las pymes. De lo contrario el aumento de la competitividad de la economía coreana tropezará con grandes dificultades. Con estos antecedentes, en las

secciones siguientes se describirá en detalle el desarrollo industrial de la República de Corea desde los años cincuenta.

B. El desarrollo histórico de la industria coreana

1. El predominio del sector primario en los decenios de 1940 y 1950

En la economía coreana predominaron las industrias primarias de la agricultura, silvicultura y pesca hasta comienzos de los años sesenta, cuando el país inició un proceso de industrialización en gran escala. Justo antes de entonces, el sector primario representaba casi el 40% del producto interno bruto, mientras que a la manufactura solo le correspondían alrededor de un 10% y aproximadamente la cuarta parte de las exportaciones totales.

El predominio del sector primario no es un hecho inusual dado el subdesarrollo de la economía coreana en la época. Además, en los años treinta la política colonial japonesa había creado una estructura económica complementaria entre el norte y el sur de la península para respaldar su expansión militar hacia China. Mientras que la mayoría de las fábricas construidas por los japoneses se encontraban en el norte del país, cerca de instalaciones similares en el Estado títere japonés de Manchukuo, el sur de Corea fue la principal fuente de productos alimenticios. Además, la mayoría de las instalaciones fabriles ubicadas en el sur fueron destruidas en la guerra de Corea (1950-1953).

En este período, el principal cambio de política fue la reforma agraria iniciada en 1950. La redistribución de la propiedad de la tierra a los pequeños granjeros aceleró el aumento de la productividad de la agricultura acrecentando su incentivo a trabajar. La nueva clase de agricultores disponía de más dinero para destinarlo a la educación de sus hijos y esto dio lugar a que se formara la población altamente capacitada necesaria para apuntalar la industrialización. Los terratenientes que vendieron sus tierras a menudo reinvertieron el dinero en empresas industriales que fueron una fuente importante de capital para la etapa inicial de desarrollo de la manufactura.

La industria pesquera desempeñó un papel tan importante como la agricultura en el sector primario, si bien representó un porcentaje menor de la economía. A fines del decenio de 1940 fue fuente importante de divisas, al ocupar el segundo lugar después de la asistencia externa (véase el cuadro III.7).

Por ejemplo, en 1949 las exportaciones de pescado constituyeron el 93% de las exportaciones totales del país. A diferencia de la agricultura, donde a raíz de la reforma agraria se prohibió la aparcería y se fijó un máximo a la cantidad de tierras que se podía poseer, la industria pesquera se tornó cada vez más comercial a la par que fue fuente importante de proteínas para una población con déficits nutricionales.

• Cuadro III.7 •
EXPORTACIONES DE PESCADO, SEGUNDA MITAD DEL DECENIO DE 1940
 (En millones de toneladas y porcentajes)

	Exportaciones de pescado	Participación en exportaciones totales
1946	594	69,5
1947	2 279	57,4
1948	5 984	60,3
1949	10 921	93,3

Fuente: Asociación de Comercio Internacional de la República de Corea (KITA) [en línea] <http://www.kita.net> y Banco de la República de Corea, "Economic Statistics System (ECOS)", en línea, <http://ecos.bok.or.kr>.

En los años cuarenta y cincuenta el sector de la construcción también cumplió una función importante en la rehabilitación de la infraestructura física que había sido descuidada o destruida a fines del decenio de 1940 o durante la guerra de Corea. La reconstrucción de la infraestructura contribuyó al crecimiento económico y sentó las bases para el desarrollo de otras industrias.

Durante este período el sector manufacturero evolucionó con lentitud y dependió mucho de la ayuda extranjera. Las pocas industrias que producían bienes de consumo, incluidos azúcar, harina y algodón (las denominadas "tres industrias blancas") prosperaron gracias a que la asistencia externa contribuyó a proporcionarles materias primas y apuntaló la demanda interna. Sin embargo, el crecimiento acelerado de la industria de bienes de consumo produjo un desequilibrio en la evolución de la estructura industrial. Asimismo, aumentó la dependencia de la importación de materias primas y de maquinaria para la producción, lo que se tradujo en un deterioro de la balanza de pagos. Con todo, el crecimiento del sector sentó las bases para la posterior industrialización en los años sesenta y después.

El gobierno utilizó la asistencia externa para adquirir fertilizantes a fin de aumentar la producción de alimentos, desarrollar industrias energéticas como electricidad y carbón y construir la infraestructura y las instalaciones necesarias para la reconstrucción del país después de la guerra. Sin embargo, esto condujo a que se crearan numerosas empresas estatales controladas

directamente por el gobierno. Si bien es cierto que en los primeros tiempos las empresas públicas contribuyeron mucho al desarrollo de la estructura industrial del país, posteriormente se convirtieron en una carga económica debido a una gestión poco prudente y al creciente endeudamiento.

2. La industrialización acelerada de los decenios de 1960 y 1970

a) El desarrollo del sector manufacturero

En los años sesenta el sector manufacturero comenzó a desempeñar un papel señero en el desarrollo económico de la República de Corea. Entre 1960 y 1970 creció un 17%, cifra que constituye la tasa más alta de crecimiento del decenio desde 1953 (véase el cuadro III.1). Siguió desarrollándose rápidamente en los años setenta y su participación en el valor agregado bruto se duplicó de un 12% en el período 1953-1960 a un 23% entre 1971 y 1980 (véase el cuadro III.2). Su participación en las exportaciones totales se elevó de la cuarta parte a comienzos de los años sesenta a casi un 90% a comienzos de los años setenta (véase el gráfico III.4) con un cambio concomitante de los principales rubros de exportación (véase el cuadro III.3).

En el crecimiento de las manufacturas durante este período predominaron las industrias livianas de alta densidad de mano de obra, como las de vestuario y calzado. Mediante la rápida creación de empleos, estas industrias absorbieron el excedente de mano de obra liberado en las zonas rurales. Como iniciaron sus actividades productivas en complejos industriales ubicados cerca de zonas urbanas, también contribuyeron al crecimiento de las grandes ciudades y a la urbanización de la población. A manera de ejemplo cabe citar el complejo industrial de Guro, en Seúl.

En el espectacular desarrollo del sector manufacturero de la República de Corea hay varios factores subyacentes. En primer lugar, debe mencionarse la temprana generación de empresarios que se percataron de las posibilidades que ofrecían los mercados internacionales y ganaron dinero importando diversos bienes que escaseaban en los mercados internos. Estos pequeños comerciantes fueron el primer grupo de empresarios industriales que iniciaron actividades en industrias intensivas en mano de obra.

Al espíritu empresarial de los primeros comerciantes se sumó la oferta ilimitada de fuerza de trabajo del sector agrícola para generar el crecimiento explosivo de las industrias livianas. En esa época, los salarios que se pagaban en la República de Corea se contaban entre los más bajos del mundo, en

circunstancias de que los trabajadores coreanos eran relativamente instruidos e industriosos. Las industrias intensivas en mano de obra pudieron adquirir rápidamente competitividad en materia de costos y aumentar su participación en el mercado internacional.

A diferencia de la mano de obra, en esa época escaseaba el capital, que es otro factor de producción importante. La razón del ahorro interno fue del 15% y el 23% en los períodos 1961-1970 y 1971-1980, respectivamente (véase el cuadro III.8). La brecha entre el ahorro y la inversión debió financiarse mediante el endeudamiento externo, que se elevó al 3% y al 6% del ingreso nacional bruto disponible.

Además del endeudamiento las transferencias corrientes del extranjero contribuyeron mucho a aliviar la escasez de ahorro interno. De no haber sido por ellas, el ahorro interno habría sido muy inferior (véase el último renglón del cuadro III.8).

• Cuadro III.8 •
AHORRO E INVERSIÓN

(En porcentajes del producto interno bruto disponible)

	1953-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2009
Ahorro bruto (A)	11,1	15,5	23,3	33,0	35,8	31,3
Ahorro privado	8,6	9,9	19,0	26,8	27,1	21,4
Hogares			11,5	14,1	15,2	5,5
Empresas			9,8	12,7	11,9	15,9
Ahorro del gobierno	2,5	5,6	4,3	6,2	8,7	10,0
Inversión bruta (B)	11,5	18,8	29,2	32,1	34,6	29,4
Créditos netos del resto del mundo (A-B)	-0,4	-3,4	-5,8	0,9	1,2	1,9
Transferencias corrientes del resto del mundo (C)	7,1	5,4	1,0	1,1	0,3	-0,3
(A-C)	4,0	10,1	22,3	31,9	35,5	31,6

Fuente: Banco de la República de Corea, "Economic Statistics System (ECOS)" [en línea] <http://ecos.bok.or.kr>.

Un elemento importante en esta materia fue el pago de 500 millones de dólares por concepto de reparaciones y los préstamos comerciales por 300 millones de dólares realizados por el Japón en 1965, cuando se normalizaron las relaciones diplomáticas entre ambos países. Los pagos se utilizaron para construir la Pohang Iron and Steel Company (actualmente conocida como POSCO) y para realizar inversiones en diversos sectores de la economía del país.

La guerra de Viet Nam fue otra fuente de divisas que contribuyó a la industrialización ya que la República de Corea recibió asistencia económica

de los Estados Unidos para su participación militar en la guerra (1965-1973), al tiempo que las empresas coreanas obtuvieron utilidades de la prestación de servicios, incluida la construcción de instalaciones militares y la fabricación de artículos como uniformes para las fuerzas armadas estadounidenses que prestaron servicios en Viet Nam.

Por último, el papel del gobierno fue igualmente importante para acelerar el desarrollo de la industria manufacturera. Durante el primero y segundo planes quinquenales de desarrollo económico, aplicados en los años sesenta, el gobierno coreano realizó grandes inversiones en infraestructura física —plantas energéticas, carreteras de alta velocidad y puertos, entre otras— para sentar las bases de la industrialización centrada en las exportaciones. El gobierno creó numerosas empresas estatales en industrias clave como fertilizantes, cemento, refinerías de petróleo y hierro y acero, indispensables para el desarrollo industrial. Además, para promover las industrias orientadas a la exportación aplicó otras medidas de política en materias relacionadas con los sistemas cambiario y tributario, así como con la reglamentación financiera y de aduanas. Además de estas medidas convencionales, el gobierno coreano se valió de métodos más bien inusuales, como el hecho de que el primer mandatario presidiera personalmente la reunión mensual para el fomento de las exportaciones, que tenía por objeto resolver problemas y eliminar los estrangulamientos que afectaban a las exportaciones.

b) El crecimiento de otros sectores

En los años sesenta y setenta el sector de la construcción también creció rápidamente y cumplió una función fundamental en la creación de infraestructura física y plantas industriales. La experiencia adquirida en la construcción de instalaciones en gran escala favoreció enormemente la competitividad del país en la industria de la construcción y a partir de los años setenta le permitió adjudicarse numerosos proyectos de construcción en el extranjero. Las órdenes de construcción de ultramar aumentaron de 170 millones de dólares en 1973 a 13.000 millones de dólares en 1981, constituyendo un gran aporte a los ingresos de divisas del país.

Por otra parte, el sector primario, en especial la agricultura, se estancó y en los años sesenta y setenta el crecimiento anual del producto fue del 3%. La lentitud del incremento de la producción agrícola es un hecho natural dada la migración sostenida de trabajadores de la agricultura a las manufacturas y de las zonas rurales a las zonas urbanas. Sin embargo, la

percepción del desequilibrio en el empleo y en otras materias entre las zonas rurales y urbanas produjo tensiones sociales y aumentó las presiones políticas por que se aplicaran medidas destinadas a revitalizar el sector agrícola y las zonas rurales.

Una cuestión más importante es determinar si la productividad de la agricultura mejoró a medida que se redujo el desempleo latente en las zonas rurales. Al respecto, una contribución significativa fue el desarrollo de una variedad local nueva de arroz conocida como arroz Ton-il (de unificación), a comienzos del decenio de 1970, que producía un número muy superior de granos por tallo que la variedad tradicional. Además, para aumentar la productividad de la agricultura se introdujeron maquinaria y métodos de cultivo nuevos. Las comunidades agrícolas tradicionales fueron regidas por el programa de *saemaul* (aldeas nuevas) organizado por el gobierno para modernizar las zonas rurales en todos sus aspectos, desde la producción de alimentos hasta las condiciones de vida. El programa tenía por objeto lograr que la población fuera autosuficiente en materia de cereales y fue complementado por la revolución verde en los cultivos.

Todos estos cambios condujeron a un amplio incremento de la productividad de la agricultura, aceleraron la migración de trabajadores de las zonas rurales a las zonas urbanas, ayudaron a que la República de Corea se bastara a sí misma en materia de producción de alimento, al menos en el caso del arroz (véase el cuadro III.9) y contribuyeron a aumentar el suministro de arroz a precios bajos a los trabajadores industriales.

• Cuadro III.9 •

RAZÓN DE AUTOSUFICIENCIA EN MATERIA DE CEREALES, 1956-2005

(En porcentajes)

	Arroz	Cebada	Trigo	Maíz	Frijoles	Patatas	Otros	Total
1956	100,0	87,3	35,9	100,0	100,0	100,0	100,0	92,1
1960	100,8	110,4	33,9	18,9	79,3	100,0	100,0	94,5
1965	100,9	106,0	37,0	36,1	100,0	100,0	100,0	93,9
1970	93,1	106,3	15,4	18,9	96,1	100,0	96,9	80,5
1975	94,6	92,0	5,7	8,3	85,8	100,0	100,0	74,1
1980	95,1	57,0	4,8	5,9	35,1	100,0	89,9	56,0
1985	103,3	63,7	0,4	4,1	22,5	100,0	11,6	48,4
1990	108,3	97,4	0,1	1,8	20,1	95,6	13,9	43,1
1995	91,4	67,0	0,3	1,1	9,9	98,4	3,8	29,1
2000	102,9	46,9	0,1	0,9	6,4	99,3	5,2	29,7

Fuente: Ministerio de Agricultura y Silvicultura, *Main Statistics of Agriculture and Forestry*, varios números.

En lo que toca a la pesca, parte importante (10%) de los pagos por concepto de reparaciones se invirtió en este sector y favoreció su crecimiento. El convenio pesquero coreano-japonés (1965), que protegió las pesquerías coreanas y permitió que reviviera la industria pesquera, le dio impulso adicional al sector. Con el tiempo, surgió como actividad nueva la pesca comercial de aguas profundas que se convirtió en importante fuente de divisas y contribuyó a mejorar los estándares nutricionales de la población coreana al proporcionar fuentes nuevas de proteínas. Las grandes flotas pesqueras que se aventuraron a remotos lugares del mundo fueron temprano motivo de orgullo nacional para los coreanos, pese a que sus actividades debieron reducirse a partir de 1977, año en que la República de Corea perdió el acceso a pesquerías importantes cuando los Estados Unidos, la Unión Soviética y otros países declararon zonas de pesca exclusivas.

c) El fomento de las industrias pesadas y químicas

Pese a su notable éxito, las industrias coreanas de alta densidad de mano de obra también revelaron tener limitaciones. En general, las industrias intensivas en mano de obra se especializaban en productos terminados como prendas de vestir, calzado y artículos electrónicos y su éxito se tradujo en un enorme incremento de las importaciones de materias primas, partes y componentes y equipo para producirlos. Ello aumentó la necesidad de avanzar hacia productos de mayor valor agregado y de profundizar la estructura industrial del país.

En los años setenta el gobierno coreano se embarcó en una ambiciosa política industrial para promover las industrias pesadas y químicas⁵. El gobierno seleccionó aquellas que debían promoverse y les prestó apoyo financiero. Eligió su ubicación y dotó a los complejos industriales de infraestructura a fin de que funcionaran en condiciones geográficas óptimas. Otorgó préstamos de apoyo en políticas a intereses inferiores a las tasas de mercado a las empresas del sector, ya que requerían grandes capitales para instalarse y funcionar. Para aumentar sus exportaciones el gobierno también promovió la creación de empresas comerciales en general.

En los años setenta lo que distinguió el desarrollo del sector de la industria pesada y química de aquel de las industrias intensivas en mano de obra de los años sesenta fue que el primero requería mayor abastecimiento de energía así como disponer de trabajadores más capacitados y de tecnologías más avanzadas.

⁵ Véase el análisis en la sección C. del capítulo II.

Lo primordial era asegurar el abastecimiento de energía. El gobierno optó por que la industrialización se basara en las amplias disponibilidades de petróleo a bajo precio y se apartó de su anterior preferencia por el carbón como principal fuente de energía. Sin embargo, en 1973, cuando se produjo la primera crisis del petróleo el gobierno volvió a poner énfasis en el carbón. La controversia sobre la opción entre “carbón primero y después petróleo” o “primero petróleo y después carbón” puso de manifiesto que la energía se había convertido en tema contencioso para el gobierno. Finalmente, la República de Corea pudo absorber el golpe ya que los ingresos provenientes de las órdenes de construcción en el extranjero, principalmente en el Medio Oriente, contrarrestaron los efectos del alza de los precios del petróleo. Pero en 1979, la segunda crisis del petróleo afectó considerablemente al país, puesto que para entonces habían aumentado mucho sus necesidades de energía debido a la expansión de la industria pesada y química, que requiere grandes cantidades. A raíz de esto, el gobierno reconoció que para proteger el desarrollo industrial en el futuro había que encontrar fuentes de energía nuevas además del petróleo. Por considerarse que la energía nuclear era una buena alternativa, se lanzó con éxito un programa relacionado con esta clase de energía (véase el cuadro III.10).

• Cuadro III.10 •
CONSUMO DE ENERGÍA, SEGÚN FUENTE
(En porcentajes)

	1968	1973	1978	1983	1988	1993	1998	2003	2008
Consumo total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Carbón	34,2	30,2	26,0	33,4	33,4	20,4	21,7	23,8	27,4
Petróleo	34,8	53,8	63,3	55,9	47,0	61,9	54,6	47,6	41,6
Gas natural licuado	...	...	...	...	3,6	4,5	8,3	11,2	14,8
Hidroelectricidad	1,5	1,3	1,2	1,4	1,2	1,2	0,9	0,8	0,5
Nuclear	...	...	1,5	4,5	13,3	11,5	13,5	15,1	13,5
Renovables y otras ^a	29,5	14,7	8,0	4,8	1,5	0,6	0,9	1,5	2,2
Consumo per cápita (TOE)	0,51	0,73	1,03	1,24	1,79	2,87	3,58	4,49	4,95

Fuente: Oficina Nacional de Estadística de la República de Corea [en línea] <http://www.kosis.kr>.

^a Incluye carbón de leña.

Lo que había que hacer después era adquirir tecnología. Para iniciar el proceso de industrialización era preciso introducir y desarrollar las tecnologías pertinentes a un ritmo adecuado al progreso económico del país. Al comienzo, la tecnología necesaria generalmente se adquiría mediante plantas productivas llave en mano proporcionadas por empresas extranjeras. Sin embargo, hacia los años setenta la República de Corea requería tecnologías más avanzadas, de tal modo que la atención se dirigió al

aumento de la capacitación técnica de la fuerza de trabajo y a la ampliación de la capacidad interna de investigación y desarrollo. En esa época se crearon importantes instituciones estatales de investigación que fueron los frutos más significativos de esta política.

Para llevar a cabo el programa de industrias pesadas y químicas el gobierno recurrió ampliamente al ingenio y dinamismo del sector privado. Los empresarios salieron al encuentro de los retos y posibilidades nuevos. Su participación hizo que este período quedara inscrito en los anales de la actividad comercial del país. A manera de ejemplo, cabe citar el caso de Tae-joon Park, líder de la empresa estatal POSCO, que creó la industria siderúrgica coreana a partir de la nada pese a que al comienzo no disponía de tecnología, capital ni materias primas. O el caso de Ju-yung Chung, fundador del grupo Hyundai, quien inició la industria naviera moderna del país comenzando por persuadir a un grupo de navieros griegos que mandaran a construir buques pese a que no disponía de astilleros y luego se valió de las órdenes colocadas por ellos para convencer a banqueros londinenses de que le proporcionaran el capital necesario para construirlos.

En cuanto a si la campaña en pro de las industrias pesadas y químicas fue un éxito o un fracaso, las opiniones están divididas. Desde el punto de vista positivo, muchos creen que contribuyó de manera decisiva a sentar las bases de la mayoría de las industrias clave que en la actualidad sustentan la economía coreana. Según ellos, de no haber sido por esta campaña la República de Corea nunca habría podido mejorar su estructura industrial.

Pero el programa relacionado con este sector tuvo inesperados efectos negativos. El hecho de que los préstamos para financiamiento de apoyo a intereses bajos se destinaran a este sector y a otros conexos significó que las industrias livianas se vieran en gran medida privadas de apoyo financiero estatal y situadas en desventaja. Esto contribuyó a la falta de equilibrio del crecimiento de ambos.

Otro resultado importante del programa para esta industria fue que contribuyó a que se formaran grandes conglomerados comerciales, o *chaebol*, que aún dominan el panorama industrial. Muchos de los futuros *chaebol* surgieron en los años sesenta durante la fase de desarrollo de la industria liviana y luego, en los años setenta, se expandieron hacia la industria pesada con apoyo del gobierno. Esto condujo a la concentración del poder económico entre los *chaebol*, lo que hasta hoy sigue siendo un problema.

Otra crítica al programa de apoyo a las industrias pesadas y químicas fue que impulsó a los *chaebol* a invertir en las industrias designadas sin prestar atención a su rentabilidad a largo plazo. El apoyo que prestó el gobierno a este sector se tradujo en el exceso y duplicación de las inversiones ya que los *chaebol* se disputaron la asistencia del gobierno. Además, generó las condiciones para la insolvencia futura de las empresas y tuvo un efecto invalidante en el sentido de que obstaculizó la evolución normal del sector bancario, que había ayudado a financiar las inversiones de los grandes grupos empresariales en esta clase de industrias.

3. La racionalización de la industria en el decenio de 1980

Hacia fines de los años setenta se prestó creciente atención al exceso de capacidad y a la baja rentabilidad de las industrias pesadas y químicas⁶. El gobierno reaccionó poniendo en marcha un plan de coordinación de las inversiones como parte del programa amplio de estabilización económica (mayo de 1979) que aplicó en dos partes en 1980. En la primera de ellas (7 de octubre de 1980) se centró la atención en los generadores de energía, los automóviles y la construcción, mientras que la segunda (7 de octubre de 1980) se orientó hacia la producción de maquinaria eléctrica pesada, conmutadores electrónicos, motores diesel y fundición de cobre. En estas industrias, el plan de coordinación de las inversiones apuntaba a fusionar empresas cuando su número era demasiado elevado y a garantizar el monopolio si la competencia era excesiva.

Además de ocuparse de coordinar las inversiones, en los años ochenta el gobierno llevó a cabo una serie de programas de modernización industrial para ayudar a los sectores en dificultades. La industria naviera fue objeto de varias rondas de reestructuración (diciembre de 1983, mayo de 1984, julio de 1985 y diciembre de 1985), en las cuales se fusionaron numerosas compañías navieras gracias a beneficios tributarios y al apoyo financiero del gobierno. La reestructuración de la industria de la construcción en ultramar se inició en 1984 y adquirió impulso en 1986.

La base legal de la reestructuración de estas y otras industrias fue la ley para regular la reducción y exención de impuestos y la ley de desarrollo de la manufactura, que permitieron que el gobierno eligiera las industrias que serían objeto de racionalización, proporcionara diversos beneficios tributarios (como la exención del impuesto a las ganancias de capital) y

⁶ Véase la sección D del capítulo II.

apoyo financiero, y reglamentara el ingreso al mercado y la inversión. El período de racionalización de cada industria fue especificado con antelación. Después de 1985 se reestructuraron nueve industrias —automotriz (1986-1989), maquinaria de construcción (1986-1988), motores diesel para buques (1986-1989), maquinaria eléctrica pesada (1986-1989), metales de aleación (1986-1989), textiles (1986-1997)⁷, colorantes (1987-1988), fertilizantes (1987-1990) y calzado (1992-1995).

Se suponía que el programa de modernización de la industria aumentaría la competitividad, pero su éxito fue limitado debido a que el gobierno no aplicó estándares acertados para evaluar qué categorías comerciales y empresas debían racionalizarse. Además, el gobierno no vigiló de cerca los resultados de la enajenación de activos de las empresas.

El programa también tuvo efectos secundarios negativos. Aceleró la concentración del poder económico en manos de los *chaebol*, que eran las únicas empresas comerciales que disponían de recursos financieros para hacerse cargo de las empresas en problemas. En algunos casos impidió el ingreso de competidores nuevos y dejó a industrias clave bajo el dominio de un número reducido de empresas, lo que en muchas industrias se tradujo en una estructura industrial monopólica u oligopólica. Lo que es más importante, constituyó otro ejemplo de una controvertible intervención del gobierno en la economía después de la campaña de los años setenta en favor de la industria pesada y de productos químicos, lo que obstaculizó el desarrollo de los mecanismos de mercado.

Reconociendo estos problemas, a fines de los años ochenta el gobierno modificó su política industrial. En vez de intervenir directamente en el mercado resolvió apoyarse más en métodos indirectos y funcionales, como el respaldo a la investigación y desarrollo. También comenzó a liberalizar el sector financiero. Sin embargo, apoyarse en la iniciativa del sector privado también tenía inconvenientes. A comienzos de los años noventa el gobierno no controló de cerca el exceso de inversiones de los grandes grupos industriales cuando trataron de ampliar sus imperios comerciales, lo que con el tiempo condujo a la crisis financiera de 1997. El problema fundamental fue lo inapropiado de liberalizar la economía antes de fortalecer la disciplina del mercado, eliminando la asociación de riesgos entre el Estado y el sector privado, como se examina en el capítulo II.

⁷ La racionalización de la industria textil se inició en julio de 1986 y se prorrogó tres veces, en julio de 1989, julio de 1992 y julio de 1995, y se completó en diciembre de 1997.

4. Al encuentro de nuevos retos en los años noventa

a) Los retos nuevos

A partir de los años noventa se pueden reconocer fácilmente dos grandes tendencias que influyeron marcadamente en el desarrollo industrial: el desarrollo tecnológico y la apertura del mercado. Mientras que los países desarrollados pretendieron impedir la transferencia de tecnologías avanzadas a los países de industrialización reciente, incluida entre otros la República de Corea, esta debió ocuparse de la competencia económica que le planteaba una segunda ola de países en vías industrialización, como China y los de Asia sudoriental. Por lo tanto, resolvió que la mejor manera de hacer frente a estos retos era desarrollar industrias nuevas basadas en nuevas tecnologías a la par que impulsando la productividad de las industrias existentes mediante el perfeccionamiento de la tecnología utilizada.

Al mismo tiempo, el término de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales y la posterior creación de la Organización Mundial del Comercio en 1995 crearon nuevas presiones competitivas en el plano internacional no solo sobre el sector manufacturero sino también sobre las industrias primarias y el sector de servicios. Para la economía coreana esto constituyó un reto sin precedentes.

b) El desarrollo tecnológico

En las primeras etapas de su desarrollo industrial, la República de Corea ya había reconocido la importancia de la tecnología. Sin embargo, a medida que los países desarrollados comenzaron a negarle tecnologías avanzadas, el gobierno y la industria coreanos resolvieron acelerar su propio desarrollo tecnológico.

Desde mediados del decenio de 1990, el país se ha apoyado más en las tecnologías que él mismo ha desarrollado que en el uso de tecnologías extranjeras. Este logro se ha debido fundamentalmente a la ayuda de las instituciones de investigación financiadas por el Estado que se crearon en los años sesenta y setenta para promover el desarrollo de sectores industriales clave. En los años ochenta estas instituciones se pusieron a la vanguardia del desarrollo de tecnologías nacionales iniciando actividades en gran escala en este campo.

También han sido la cuna de investigadores capacitados que han seguido preparándose en empresas y universidades participando en programas de investigación y desarrollo y dirigiendo programas de investigación

conjuntos con las instituciones estatales. En los años ochenta, las empresas privadas también comenzaron a llevar a cabo actividades de investigación y desarrollo con el apoyo estatal y han participado en numerosos proyectos nacionales en este campo promovidos por el gobierno. A partir de los años noventa, las empresas coreanas han podido ampliar sus propias actividades de investigación y desarrollo y creado una serie de instituciones privadas de investigación.

La expansión de las actividades de investigación y desarrollo de las empresas reforzaron su capacidad de desarrollar las tecnologías básicas necesarias para lograr la autosuficiencia en sectores nuevos como los de semiconductores y telecomunicaciones así como en las industrias clave existentes. Aunque hasta comienzos de los años noventa las actividades de investigación y desarrollo que realizaban las universidades eran mínimas comparadas con las que llevaban a cabo otras instituciones, posteriormente se iniciaron diversos proyectos nacionales de investigación y desarrollo destinados a estimular actividades básicas de investigación en las universidades, las que culminaron en la creación de diversos centros universitarios de investigación y en el apoyo a sus actividades.

En los años noventa el desarrollo tecnológico se centró en el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), que se expandió rápidamente y estimuló mayores iniciativas del sector privado en este campo. El surgimiento de industrias relacionadas con las TIC en ese decenio constituyó un hito en el desarrollo industrial de la República de Corea. Mostró que el país era capaz de competir en un medio internacional en rápida evolución y que el desarrollo económico ya no dependía de una política industrial dirigida por el gobierno. El éxito logrado por el sector de las TIC también ayudó a generar una nueva percepción sobre el desarrollo de las industrias pesadas y químicas en el momento en que salían del período de racionalización de la industria y buscaban formas de lograr un crecimiento orientado al futuro. Además, este período es digno de mención debido a que el país estaba liberándose de la adopción de tecnologías de los países avanzados y comenzaba a desarrollar las suyas.

Así pues, las nuevas industrias de tecnología avanzada introdujeron cambios estructurales en la industria coreana puesto que fueron capaces de salir al encuentro de retos nuevos en diversos campos. Hasta entonces, las industrias coreanas no habían podido reaccionar de manera adecuada a estos retos debido a la ineficiencia de su estructura industrial y a que, comparadas con las de países avanzados, carecían de conocimientos técnicos

y otras ventajas. La búsqueda de liderazgo tecnológico por la República de Corea se centró en el desarrollo de materiales nuevos y en los sectores de las bioindustrias además de las TIC. Pero el respaldo del gobierno permitió que estas últimas obtuvieran más utilidades que los demás sectores.

La República de Corea logró avanzar rápidamente en el sector de las TIC e incluso creó una sociedad basada en la información que se contaba entre las más avanzadas del mundo. Por ejemplo, la IBM creó la computadora de escritorio en 1978 pero su distribución masiva en los Estados Unidos no tuvo lugar hasta 1981; solo dos años después, en 1983, Samsung Electronics distribuía en la República de Corea sus propias computadoras.

• Cuadro III.11 •
**CONTRIBUCIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN
 Y LAS COMUNICACIONES AL CRECIMIENTO**
(En porcentajes)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Crecimiento del PIB	-6,9	9,5	8,5	3,8	7,0	3,1	4,6
Crecimiento de las TIC	23,0	35,3	33,8	10,5	17,6	14,2	20,4
Contribución (puntos porcentuales)	1,1	2,2	2,3	1,0	1,8	1,6	2,5

Fuente: Elaboración propia.

En el sector de las telecomunicaciones, la República de Corea se había mantenido muy a la zaga de los países avanzados en lo que se refiere a redes de telefonía, pero en materia de telefonía celular se puso al día rápidamente con el resto del mundo. En lo que respecta a la introducción de la Internet, el país no se situó muy detrás de los Estados Unidos y en algunos sentidos pronto superó a este país en la creación de una red más amplia de Internet de banda ancha.

La República de Corea también demostró estar a la altura en el desarrollo o adopción de otras tecnologías de la información y las comunicaciones. Samsung Electronics fue la primera en todo el mundo que desarrolló el DRAM de 256 megabits. Entre otras iniciativas notables, desarrolló la tecnología TDX de conmutación telefónica y el sistema inalámbrico CDMA, que se utiliza en algunos sistemas de telefonía celular. Estos grandes logros tecnológicos se debieron en parte a los intentos del gobierno de crear una infraestructura nacional eficiente en materia de telecomunicaciones. Al crear el ministerio de información y comunicaciones en 1994 el gobierno tuvo la intención de establecer una “supercarretera nacional de informaciones” basada en el acceso a Internet con banda ancha de alta velocidad. Estos objetivos recibieron el apoyo del fondo para la promoción de la

informatización del ministerio, que contribuyó al desarrollo acelerado del sector de tecnologías de la información y las comunicaciones.

Estos sucesos tuvieron lugar en un escenario en que se advierten dos tendencias en materia de inversión. Una de ellas fueron las inversiones en investigación y desarrollo, estimuladas principalmente por el desarrollo tecnológico, que en 1997 aumentaron al 2,4% del PIB a partir de un 1,7% en 1990. La segunda consistió en que la inversión del sector privado en investigación y desarrollo llegó a representar entre un 70% y un 80% de la inversión total del país en esta actividad, esto es, un vuelco marcado respecto del papel dominante que había ejercido el gobierno en la materia. En el año 2000 el número de instituciones privadas de investigación se elevó a 7.100 a partir de menos de 1.000 en 1990, lo que significaba que ahora el desarrollo tecnológico era encabezado principalmente por el sector privado. En consecuencia, la República de Corea se ha puesto a la vanguardia de la industria mundial de semiconductores, mientras que el número de patentes aplicadas por el sector privado del país ha aumentado a un ritmo impresionante.

• **Recuadro III.1** •

EL DESARROLLO DEL SECTOR DE LAS TIC

El despegue del sector de las TIC en el país puede atribuirse en gran medida a las empresas que aumentaron la competitividad de diversos productos avanzados relacionados con las tecnologías de la información y las comunicaciones, incluidos entre otros los semiconductores, las pantallas de cristal líquido y los teléfonos celulares. Gracias a rápidas y agresivas inversiones en investigación y desarrollo y fabricación pudieron alcanzar su actual lugar señero en el mundo. Actualmente están en condiciones de marcar la pauta de la evolución de la industria mundial de estos productos en el futuro. En 2008 fueron los primeros en el mercado mundial de pantallas planas con una participación del 46,5%. En el primer trimestre de 2009 se situaron en el segundo lugar en el mercado de teléfonos celulares y en el tercero en el mercado mundial de semiconductores. En 2008 incluso fueron los principales productores del mundo de chips de memoria.

Las empresas coreanas previeron el crecimiento de la industria de computadores de escritorio, la aceleración de la digitalización y el desarrollo de los servicios de comunicación inalámbrica, lo cual las llevó a centrar la atención especialmente en el desarrollo de semiconductores, pantallas planas y teléfonos celulares. Por ejemplo, en 1979 el Banco Mundial donó 2,9 millones de dólares al instituto de investigación sobre tecnología electrónica para el desarrollo de semiconductores. Este aporte fue de gran utilidad para el país en 1978, cuando Apple dio a conocer los primeros computadores de escritorio, seguidos en 1981 por los de la IBM, que utilizan el sistema operativo MS-DOS. En diciembre de 1983

(continúa)

Recuadro III.1 (conclusión)

Samsung logró crear y producir chips DRAM de 64 megabits. A partir de entonces, esta empresa se ha puesto a la vanguardia en el mundo mediante iniciativas de investigación y desarrollo e inversión, y en 1994 fue la primera empresa que fabricó el DRAM de 256 megabits.

Otra de las razones de peso que explican el creciente poder de la República de Corea en el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones fueron las gestiones del gobierno por promover la construcción de infraestructura para este sector, que facilitó el uso amplio de estas tecnologías. Asimismo, la industria de las TIC fue estimulada por las políticas de competencia, informatización y desarrollo industrial del gobierno. Ello revela que la cooperación entre las empresas y el gobierno fue beneficiosa para la comercialización de productos y servicios nuevos, a la par que muestra su capacidad de enfrentar con rapidez la acelerada evolución del medio de estas tecnologías.

c) La apertura del mercado

El inicio del sistema de la OMC, el ingreso de la República de Corea en la OCDE y la crisis financiera asiática de 1997 condujeron a la ampliación de la apertura del mercado coreano, planteando nuevos retos a las empresas del país. La apertura del mercado proporcionó oportunidades nuevas a los fabricantes coreanos que ya habían estado expuestos a la competencia internacional, pero provocó dificultades a industrias del sector primario como la agricultura y la pesca, que se vieron obligadas a racionalizar sus actividades (Kim y otros, 2005).

Las tendencias a la globalización de la economía mundial habían alentado a los fabricantes coreanos a centrarse en los mercados de exportación en vez de apoyarse en un mercado interno en que la demanda era limitada. Actualmente están dando un nuevo paso en la “globalización industrial” instalando fábricas en ultramar, lo que ha contribuido al incremento de la competitividad de la industria coreana en los sectores pertinentes. La República de Corea se cuenta ahora entre los primeros cinco países del mundo en materia de producción automotriz, construcción de naves, electrónica y acero. Por su parte, esto condujo a mejoras de la gestión de las empresas coreanas que las convirtieron en organizaciones de primera clase. Prueba de la exitosa incorporación del país en el proceso de globalización es el aumento sostenido del número de empresas coreanas de categoría mundial.

Sin embargo, la globalización acelerada de las empresas coreanas también ha tenido efectos secundarios perjudiciales. La relación entre empresas orientadas al mercado interno y las centradas en las exportaciones

se ha debilitado, conduciendo a la “bipolarización de las industrias”. En consecuencia, aunque las exportaciones experimentaban una bonanza, algunas empresas que dependían de la demanda interna no obtuvieron utilidades.

La globalización también contribuyó al “crecimiento sin empleo”, que apareció por primera vez en los países avanzados en los años ochenta pero surgió luego en la República de Corea en el decenio siguiente. A medida que más instalaciones productivas se radicaron en el extranjero se redujo el número de empleos que antes habían creado las industrias exportadoras.

Los efectos más graves de la apertura del mercado se dejaron sentir en los sectores agrícola y pesquero. Los pronósticos pesimistas sobre el futuro de estos sectores cuando aumentó la competencia externa aceleraron la reasignación de recursos a sectores industriales. La importación de productos agrícolas y pesqueros de bajo precio también dio lugar a que se modificaran las modalidades de la demanda, al mismo tiempo que se redujo la capacidad del país de bastarse a sí mismo en materia de producción de alimentos. La competencia externa provocó una baja de los precios de los productos agrícolas y pesqueros nacionales, acrecentando el menoscabo del sector. Los granjeros y pescadores a menudo reaccionaron a las nuevas medidas de apertura de los mercados mediante protestas callejeras, lo que no los favoreció a ellos ni al país.

La crisis financiera asiática de fines de los años noventa aumentó las presiones de reestructuración sobre la industria coreana. Algunas industrias, como las TIC, salieron fortalecidas de la crisis y estuvieron en mejores condiciones para competir en el plano internacional; pero las industrias agrícolas y pesqueras, así como las industrias livianas intensivas en mano de obra de los sectores de textiles y calzado, enfrentaron un futuro duro y difícil.

5. La búsqueda de nuevos mecanismos de crecimiento en los años 2000

El reto más importante que enfrenta la industria coreana en los años 2000 es cómo abordar la modernización entre industrias que son capaces de manejar los cambios originados por la apertura del mercado y el progreso tecnológico y aquellas que tropiezan con obstáculos. Además, es preciso seleccionar y desarrollar eficazmente mecanismos de crecimiento para el futuro.

En vista de los recursos y de la estructura industrial del país, hay consenso en que en el futuro el gobierno y el sector empresarial deberían centrar la atención en las industrias de tecnologías avanzadas, el sector de

partes y materiales y las industrias de servicios basadas en el conocimiento como fuentes de crecimiento. Se espera que estas nuevas industrias de crecimiento no solo cumplan una función señera para forjar el futuro de la economía coreana sino que influyan en el desarrollo de las industrias existentes. Además, se prevé que la estrategia económica de “crecimiento verde” en los próximos 60 años, esbozada por la administración de Lee Myung-bak, influya en el crecimiento futuro de algunas industrias.

A partir de los primeros años del nuevo milenio la República de Corea comenzó a fomentar el desarrollo de nuevas industrias modernas de acuerdo con programas tales como los de “empresas que sean fuentes de crecimiento para la próxima generación”, el “plan básico de desarrollo de la biotecnología”, el “proyecto amplio de desarrollo de tecnologías relacionadas con la nanotecnología” y el “plan de desarrollo de tecnología convergente”. Estos programas exigirán grandes inversiones y prolongados períodos de gestación puesto que actualmente el país no dispone de tecnologías básicas en estas materias.

El siglo XXI será una era de “competencia de sistemas” en que las distintas industrias trabajarán en estrecho contacto con sus abastecedores de partes y materiales y sectores conexos para incrementar su competitividad. Sin embargo, la industria de partes y materiales es uno de los puntos más débiles de la estructura industrial coreana y para promoverla en un comienzo la República de Corea centró la atención en la sustitución de importaciones y la localización y luego fomentó la creación de bases mundiales de distribución con arreglo a la ley especial para prestar asistencia a empresas que se especializan en partes y materiales (2001). Esta ley también estableció un marco institucional en virtud de cual el gobierno puede centrar sus medidas de política en el desarrollo de estos elementos.

Por cierto, el sector manufacturero no puede por sí solo situarse a la cabeza de la economía coreana en el futuro. En los años noventa el país entró en el período de des-industrialización y al adquirir impulso la “terciarización” de la economía es preciso proteger las industrias de servicios como nuevas fuentes de crecimiento. Desde mediados de los años 2000 el gobierno ha aplicado amplias medidas para aumentar la competitividad de estas industrias y ha prestado atención especial al desarrollo de aquellas que se basan en el conocimiento y que incluyen a la mayoría de las categorías de servicios de alto valor agregado.

Además, las industrias de crecimiento verde destacadas por la administración de Lee Myungbak constituyen otra fuente de crecimiento para

el futuro y se prevé que obtendrán buenos resultados debido a los temores que provoca el cambio climático mundial. Las actividades se centrarán en las inversiones en tecnologías verdes y en el desarrollo de nuevas fuentes de energía renovables, la modernización de las instalaciones de producción para que cumplan con normas ambientales más exigentes y la reducción de las emisiones dañinas mediante el fomento del uso más eficiente de la energía. Sin embargo, el hecho de centrarse en fuentes nuevas de crecimiento no debe distraer la atención de la necesidad de ocuparse del desarrollo futuro de las industrias existentes.

En primer lugar, en el caso de las industrias primarias, el reto es difícil puesto que los sectores agrícola y pesquero deben cargar con una fuerza de trabajo que está envejeciendo. En estos sectores lo más probable es que aumenten las presiones de la competencia con la firma de más acuerdos de libre comercio que acarrearán medidas adicionales de apertura del mercado. Será preciso identificar segmentos de la agricultura que puedan seguir siendo competitivos y encontrar fuentes de crecimiento futuras entre las industrias del sector primario.

Las manufacturas han cumplido una función importante en el desarrollo de la economía coreana y lo más probable es que sigan haciéndolo. Sin embargo, ellas se ven afectadas por el “fenómeno de bipolarización” que se caracteriza por la brecha entre las industrias que producen para exportar y aquellas que lo hacen para el consumo interno, y entre las grandes empresas y las pymes. La industria manufacturera enfrenta otros problemas estructurales como la marcada dependencia de partes y materiales provenientes del Japón y el aumento de la competencia de China y otros países en vías de industrialización.

En el sector de energía, el reto principal es la necesidad de aumentar la eficiencia en su uso y asegurar nuevas fuentes de energía. Debido a la presión en favor de la celebración de acuerdos sobre el cambio climático, el gobierno atribuye alta prioridad al crecimiento verde, lo que destaca la importancia que revisten para el desarrollo industrial del país la eficiencia energética, el desarrollo de la energía nuclear y las energías renovables. Además, está ejerciendo presión sobre la racionalización de las industrias energéticas, incluido el sector de electricidad.

Junto con la pérdida de dinamismo de las industrias del sector de las TIC se ha acelerado la convergencia de las empresas de este sector con las de otras industrias. En el futuro, la productividad económica dependerá más

de la convergencia de las tecnologías, incluso entre la radiodifusión y las telecomunicaciones, que del crecimiento del sector de las TIC por sí solo.

En lo que respecta a ciencia y tecnología, la República de Corea ha alcanzado un nivel en que puede ponerse a la cabeza de las actividades mundiales por lograr grandes avances en la materia. Sin embargo, para que ello suceda debe formar grupos de investigación de vanguardia y establecer un marco institucional que estimule la creación y conservación de talentos. También es preciso reformar el actual sistema de enseñanza universitaria a la par que alentar a las principales universidades extranjeras a que cooperen con las instituciones educacionales nacionales. Esto debe complementarse fomentando el desarrollo de pymes centradas en la tecnología, la creación de un sector de partes y componentes altamente especializado y la formación de centros regionales de innovación tecnológica. También hay que promover una cooperación eficaz entre industrias, universidades e instituciones de investigación en lo que respecta al desarrollo de tecnologías avanzadas.

Finalmente, y quizá lo más importante, es preciso crearles condiciones adecuadas a los empresarios. Son ellos quienes en el futuro deberían encargarse de resolver muchos de los problemas relacionados con el desarrollo industrial y tecnológico. El espíritu empresarial también es importante para promover el crecimiento de las pymes y la creación de empresas nuevas.

C. Conclusión

En los últimos 60 años la República de Corea logró alcanzar un crecimiento económico espectacular mediante un proceso de industrialización acelerada. En los años sesenta, las industrias básicas que habían predominado en su economía hasta el decenio anterior cedieron paso primero a industrias de alta densidad de mano de obra y luego, en los años setenta, a industrias intensivas en capital y actualmente las industrias basadas en el conocimiento marcan la pauta en la economía. Estos cambios estructurales adoptaron la modalidad de desarrollo de los países avanzados, pero a un ritmo mucho más rápido.

El avance fue posible no solo por la movilización masiva de la mano de obra y del capital sino también por las grandes inversiones en tecnología que se realizaron en todos los niveles de desarrollo y por la flexibilidad en la reasignación de recursos desde sectores menos productivos a otros de mayor productividad. El comercio exterior desempeñó un papel fundamental en este aspecto puesto que estimuló la innovación y aceleró la reasignación de los recursos. Al mismo tiempo, permitió que el país sacara lecciones

de las economías avanzadas y aprovechara la gran expansión del mercado mundial. Los empresarios reaccionaron al cambio de las circunstancias entregándose a crear mercados y productos nuevos. El gobierno proporcionó la infraestructura institucional y física fundamental para sus actividades.

Uno de los aspectos que distingue el proceso de industrialización coreano es su dependencia crítica del dinamismo del sector privado. El gobierno intervino con energía en el mercado pero recurrió principalmente a las empresas privadas para la ejecución de los proyectos, aprovechando plenamente su espíritu creador y reduciendo al mínimo los costos de peso muerto asociados al control burocrático. Esto sucedió incluso cuando llegó a su punto máximo la campaña en favor de las industrias pesadas y químicas. A partir de los años ochenta, a medida que se redujo la intervención del gobierno, el sector privado ha estado cumpliendo una función aun más importante en materia de innovación y expansión del mercado.

A la República de Corea le queda un amplio camino por recorrer para mantener su crecimiento y adaptar su estructura industrial a un medio en evolución. Es preciso esforzarse por desarrollar nuevas fuentes de crecimiento en campos tales como el sector de tecnologías avanzadas, el de partes y materiales y las industrias de servicios basadas en el conocimiento. También es importante reforzar la competitividad de las pymes y de las industrias orientadas al mercado interno y conciliar el desarrollo industrial con la protección del medio ambiente.

La mayoría de estas tareas corresponde al sector privado, de cuyo dinamismo seguirá dependiendo la economía coreana. Sin embargo, esto no quiere decir que al gobierno no le corresponda un papel en esta materia. En rigor, el gobierno puede facilitar o debilitar el desarrollo industrial. Como subraya Rodrik (2004), no se trata de jugar al ganador y rescatar a los perdedores como se hacía antes sino de que los procesos marchen sin dificultades. Este autor sostiene que la política industrial debería ser un proceso de descubrimiento en que las empresas y el gobierno aprendan acerca de los costos y oportunidades subyacentes y realicen una coordinación estratégica.

Ahora que la República de Corea ha reducido de manera significativa la brecha tecnológica con los países avanzados y en algunos casos marca la pauta en la industria, la incertidumbre en torno al rendimiento de las inversiones es mucho mayor y el gobierno es prácticamente incapaz de acertar al ganador. Su función consiste ahora en encontrar y eliminar los obstáculos que se interponen a la capacidad empresarial, corregir las fallas del

mercado (en especial las externalidades positivas) y proporcionar mano de obra capacitada, todo ello en estrecha consulta con los actores que participan en el mercado. Todas las intervenciones del gobierno deberían basarse en estudios económicos sólidos, en la aplicación de criterios claros respecto del éxito y el fracaso y en fijarse como meta las actividades y no los sectores.

En realidad, todo esto es precisamente lo que hizo el gobierno coreano en los años sesenta mediante el programa de fomento de las exportaciones. Eliminó las posibilidades de sistemas de captación de rentas y fomentó las actividades empresariales de suma positiva mediante la reforma cambiaria (Jones y SaKong, 1980). Proporcionó subsidios a las exportaciones que podrían considerarse como compensación por la difusión de conocimientos (externalidades positivas) generadas por los exportadores para otros productores del país al encontrar mercados o productos nuevos. Los subsidios se otorgaron en proporción al resultado de las exportaciones, que actuó como criterio claro y objetivo para apreciar su éxito. También se otorgaron a todas las actividades exportadoras, sea cual fuere el sector o industria. El gobierno sostuvo reuniones mensuales de gabinete a la que asistían representantes del sector privado para examinar y resolver problemas relacionados con las exportaciones. Asimismo, se ocupó especialmente de la educación y de la capacitación para respaldar a las industrias exportadoras.

Cuando la política industrial consiste simplemente en otorgar subsidios al sector elegido sin considerar el efecto adverso que podría provocar en el espíritu empresarial, a menudo degenera en motivos para limitarse a captar rentas y conduce a onerosos fracasos. El problema se agrava aún más cuando el gobierno carece de ideas claras sobre el tipo de falla del mercado que hay que resolver, de criterios objetivos para apreciar el éxito o el fracaso o cuando el mecanismo de coordinación entre el gobierno y el sector privado es muy rígido. En rigor, tras la reciente crisis financiera global la política industrial se está tornando popular, pero no todos los países están plenamente conscientes de sus peligros y de sus potencialidades (The Economist, 2010).

Al respecto, el gobierno coreano debería resistir la tentación de considerar “estratégicas” ciertas industrias y proporcionarles subsidios en nombre de la política industrial. En el futuro, las actividades deberían centrarse más bien en fomentar la innovación mediante la reforma normativa y la liberalización externa, corregir las fallas del mercado cuando existan, fortalecer la capacidad analítica del gobierno, asegurar que haya un buen canal de comunicación con el sector privado y perfeccionar el sistema educativo.

Bibliografía

- Acemoglu, Daron, Philippe Aghion y Fabrizio Zilibotti (2006), “Distance to frontier, selection, and economic growth”, *Journal of European Economic Association*, vol. 4, N° 1.
- Cho, Young-sam (2009), “Directions of fiscal policy for SME credit programs”, documento presentado en la Conferencia sobre el plan nacional de gestión fiscal de 2010-2014, Instituto Coreano de Desarrollo, 24 de junio.
- Choi, Joonook, Deockhyun Ryu y Hyungsoo Park (2005), *The Sectoral Allocation of Government Functional Expenditure*, Instituto de Hacienda Pública.
- Eichengreen, Barry y Duck-Koo Chung (2004), “Introduction”, *The Korean Economy Beyond the Crisis*, Duck-Koo Chung y Barry Eichengreen (eds.), Edward Elgar.
- Gill, Indermit y Homi Kharas (2007), *An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Hahn, Chin Hee y Sukha Shin (2010), “Understanding the post-crisis growth of the Korean economy: growth accounting and cross-country regressions”, *The Rise of Asia and Structural Changes in Korea and Asia*, Takatoshi Ito y Chin Hee Hahn (eds.), Edward Elgar.
- Jones, Leroy P. e Il SaKong (1980), *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case*, Harvard University Press.
- Kim, Dae-Il y Robert H. Topel (1995), “Labor markets and economic growth: lessons from Korea’s industrialization, 1997-1990”, *Differences and Changes in Wage Structure*, Richard B. Freeman y Lawrence F. Katz (eds.), The University of Chicago Press.
- Kim, DoHoon y otros (2005), *Market Opening and Industrial Restructuring*, Korea Institute for Industrial Economics and Trade.
- Kim, Jong-il (2007), “Redefining the role of SME policies”, *Redefining the Role of Government for Economic Advancement*, Youngsun Koh (ed.), Research Monograph, N° 2007-03, Seúl, Instituto Coreano de Desarrollo.
- _____ (2002), “Total factor productivity growth in East Asia: implications for the future”, *Asian Economic Papers*, vol. 1, N° 2.
- _____ (1998), “The sources of growth of Korean industries and their productive efficiency”, *Kyong Je Hak Yon Gu*, vol. 4, N° 3, marzo.
- Koh, Youngsun y otros (2009), “Improving the regulatory framework of professional services in Korean”, *Research Monograph*, N° 2009-02, Seúl, Instituto Coreano de Desarrollo.
- Krugman, Paul (1994), “The myth of Asia’s miracle”, *Foreign Affairs*, vol. 73, N° 6.
- Lee, Ju Ho y Dae-Il Kim (1997), “Labor market developments and reforms in Korea”, *KDI Working Paper*, N° 9703, marzo.
- Radelet, Steven, Jeffrey Sachs y Jong-Wha Lee (1997), “Economic growth in Asia”, *Development Discussion Paper*, N° 609, Cambridge, Massachusetts, Instituto de Desarrollo Internacional de Harvard (HIID), Universidad de Harvard.
- Rodrik, Dani (2004), “Industrial policy for the twenty-first century”, *CEPR Discussion Paper*, N° 4767, Londres, Centro de investigación sobre políticas económicas (CEPR).
- The Economist* (2010), “Picking winners, saving losers”, 7 de agosto.
- Yoo, Jung-ho (1997), “The impact of the size of the global market on the speed of industrialization”, *KDI Development Review*, vol. 19, N° 2.
- Young, Alwin (1995), “The tyranny of numbers: confronting the statistical realities of East Asian growth experience”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, N° 3.

- _____ (1993), “Lesson from the East Asian NICs: a contrarian view”, *NBER Working Paper*, N° 4482.
- _____ (1992), “A tale of two cities: factor accumulation and technical change in Hong Kong and Singapore”, *NBER Macroeconomics Annual*, vol. 7, Olivier J. Blanchard y Stanley Fisher (eds.), MIT Press.
- Yun, Heesuk y Youngsun Koh (2009), “Improving the regulatory environment of the healthcare industry”, *Research Monograph*, N° 2009-01, Seúl, Instituto Coreano de Desarrollo.

IV

Política económica internacional

Junkyu Lee, Jungho Yoo,
Nakgyoon Choi, Jeong Gon Kim, June Dong Kim,
Hea-Jung Hyun, Sangkyom Kim,
Jinkyoo Suh, Deok Ryong Yoon,
Hongshik Lee y Yoocheul Song

Introducción

En el transcurso de las últimas seis décadas, la República de Corea transitó por un proceso rápido de crecimiento e industrialización. En dicho período, el comercio internacional cumplió un papel de importancia fundamental y el gobierno intervino marcadamente en el mercado, particularmente en las décadas de 1960 y 1970. Por este motivo, al crecimiento de este país se lo suele caracterizar como “impulsado por las exportaciones” e “impulsado por el gobierno”. Como la idea más consensuada en materia de desarrollo económico había sido la preferencia de la industrialización por sustitución de las importaciones y la protección del comercio, de la experiencia de la República de Corea surgen preguntas interesantes. ¿Qué importancia tuvo la política de promoción de las exportaciones para el desarrollo económico del país? ¿Qué relación hubo entre el tipo de cambio y el crecimiento del comercio? ¿Qué políticas adoptó el país en cuanto a las relaciones comerciales bilaterales y multilaterales y las inversiones extranjeras? ¿Cómo manejó la República de Corea la apertura de sus mercados agrícola, de servicios y financiero? ¿Qué desafíos deberá enfrentar la República de Corea en el campo de la política económica internacional? Estos son algunos de los interrogantes a los que se intentará dar respuesta en el presente apartado.

Este capítulo está integrado por nueve secciones, incluidas la introducción y la conclusión. En la sección B se analizan el tipo de cambio y las políticas comerciales adoptadas en los años sesenta y setenta, cuando comenzó repentinamente la rápida expansión de las exportaciones surcoreanas. A lo largo de estas décadas, la República de Corea, que era uno de los países más pobres del mundo, dejó de ser una economía agraria y estancada para transformarse en una economía industrializada y dinámica con un nivel de ingresos per cápita en rápido aumento. En la sección C se considera la evolución de las políticas comerciales a partir de la década de 1980, políticas que profundizaron la integración de la República de Corea en la economía global. En las secciones restantes se analizan cuestiones específicas de política. En la cuarta sección se examinan las políticas que afectaron la inversión extranjera directa en la República de Corea y la efectuada desde allí en el exterior. En la quinta, se analizan la cooperación económica bilateral y regional, la asistencia para el desarrollo y las políticas relacionadas de la República de Corea. En la sexta sección se aborda la polémica cuestión de la liberalización del comercio agrícola del país y en la séptima se analiza la liberalización del sector de los servicios. En la octava sección se examina la liberalización financiera en los mercados de divisas y de capitales.

A. La evolución temprana de la política económica internacional desde la década de 1950 hasta la de 1970

1. Sinopsis

Tras la liberación del dominio japonés en 1945, la República de Corea se vio inmersa en un gran caos económico, cuando empresarios, gerentes y técnicos japoneses regresaron a su país. En 1950 se desató la guerra de Corea, que provocó la destrucción de entre el 42% y el 44% de las instalaciones de producción de la República de Corea (Kim y Roemer, 1979). La ayuda provista por las Naciones Unidas y los Estados Unidos fue fundamental para la reconstrucción de la economía surcoreana. En el período 1945-1950, los Estados Unidos —a través del Gobierno y Socorro en Áreas Ocupadas y la Administración de Cooperación Económica— y las Naciones Unidas —a través del Programa de socorro civil en Corea y el Organismo para la Reconstrucción de Corea (ONURC)— aportaron ayuda por un total de 585 millones de dólares¹. Gracias a la ayuda proveniente de los Estados Unidos

¹ Hyung Yoon Byun (1996), pág. 73.

y las Naciones Unidas, la República de Corea se mantuvo abastecida de artículos de primera necesidad, materiales para la construcción y fertilizantes.

En la segunda mitad de la década de 1950, las exportaciones surcoreanas alcanzaron la media de 20 millones de dólares anuales, mientras que las importaciones fueron de 370 millones de dólares. Los déficits comerciales se financiaron mediante la ayuda extranjera, proveniente mayormente de los Estados Unidos, como se ilustra en el cuadro IV.1, y la economía sufrió una grave escasez de divisas. Fue con este telón de fondo que evolucionaron el tipo de cambio y la política comercial de la República de Corea. En los años cincuenta, la política comercial de este país fue altamente proteccionista. A partir de mediados de la década de 1960, el gobierno de la República de Corea se concentró en promover las exportaciones, algo que de allí en más pasó a tener máxima prioridad en la política económica. Al mismo tiempo, la República de Corea comenzó a liberalizar su régimen de importaciones, si bien en los años setenta sufrió algunos contratiempos. A partir de principios de los años ochenta, el gobierno comenzó a promover seriamente la liberalización de las importaciones y redujo unilateralmente los aranceles.

• Cuadro IV.1 •
AYUDA EXTRANJERA, 1953-1960
(En millones de dólares y porcentajes)

	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
Estados Unidos	12,8	108,4	205,8	271	368,8	313,6	219,7	245,2
Programa de socorro civil en Corea de las Naciones Unidas	158,8	50,2	8,7	0,3	...	...	...	...
Organismo de las Naciones Unidas para la Reconstrucción de Corea	29,6	21,3	22,2	22,4	14,1	7,7	2,5	0,2
Total de asistencia extranjera	201,2	179,9	236,7	293,7	382,9	321,3	222,2	245,4
Importaciones	345,2	243,3	341,4	386,1	442,1	378,2	303,8	343,5
Relación asistencia/importaciones	58,3	73,9	69,3	76,1	86,6	84,9	73,1	71,4
Relación importaciones/PNB	12,9	7,3	9,8	13,1	12	10,7	10,1	12,6
Relación importaciones/PNB	n.a	8,8	11,2	13	14,3	11,7	9,3	10,4
Deficit actual/PNB	n.a	6,2	8,7	11,7	10,5	10,5	7,5	9,3

Fuente: Anne O. Krueger, "The developmental role of the foreign sector and aid", *Studies in the Modernization of the Republic of Korea: 1945-1975*, Seúl, Instituto de Desarrollo de la República de Corea, 1979.

En esta sección se analizan las políticas cambiarias y comerciales de la década de 1950, cómo comenzó la rápida expansión de las exportaciones a principios de los años sesenta y cómo evolucionó la política comercial en los años sesenta y setenta. También se intenta evaluar los efectos de dichas políticas e interpretar qué sucedió en la República de Corea a lo largo de

estas dos décadas con el fin de determinar si, efectivamente, cabe caracterizar esta experiencia como “impulsada por las exportaciones” e “impulsada por el gobierno”.

2. Las políticas cambiarias y comerciales en la década de 1950

Es imposible exagerar la importancia que reviste el tipo de cambio para la economía de un país y, en particular, para su comercio exterior. Si la moneda local está sobrevaluada, todos los bienes y servicios nacionales tendrán un precio superior al que les corresponde en el mercado global; de modo similar, si la moneda local está subvaluada, todos los bienes y servicios tendrán un precio demasiado bajo. En este apartado se discuten primero los cambios operados en la política cambiaria de la República de Corea, con énfasis en el período comprendido entre la guerra de Corea y principios de la década de 1960.

“El tipo de cambio oficial se fijó en 0,015 wones por dólar estadounidense en octubre de 1945, nivel equivalente al tipo de cambio del yen en el Japón”². Así comenzó la relación cambiaria entre el won y el dólar. Sin embargo, el tipo de cambio recién desempeñó un papel importante al término de la guerra de Corea, momento hasta el cual el comercio exterior había sido solamente de trueque. En el ínterin se produjo un hecho que afectó profundamente la política cambiaria. En julio de 1950, poco después de que estallara la guerra, los gobiernos surcoreano y estadounidense firmaron un convenio financiero en relación con las fuerzas que las Naciones Unidas despacharan a la península de Corea. En virtud del convenio, el gobierno surcoreano adelantaría wones al Mando de las Naciones Unidas para sus gastos en la República de Corea, y la devolución se realizaría en dólares³.

El convenio establecía que cuanto mayor fuera el valor del won frente al dólar, mayor sería la cantidad de dólares que recibiría el gobierno surcoreano por el dinero adelantado en wones. Este punto pareció prevalecer por sobre todas las demás consideraciones en la política cambiaria, hecho que no ha de sorprender dado que el cobro de dólares por los adelantos en wones constituía la fuente más importante de suministro de divisas⁴. Con

² El tipo de cambio está expresado en denominación corriente, tomando en consideración dos reformas monetarias: la revaluación de 100 a 1 de 1953 y la revaluación de 10 a 1 de 1961 (Frank, Kim y Westphal, 1975, pág. 28).

³ Se trató del Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos y el Gobierno de la República de Corea respecto de los gastos de las fuerzas a cargo del general al mando, Fuerzas Armadas de los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Véase Frank, Kim y Westphal, 1975, pág. 28.

⁴ Las divisas provenientes de este acuerdo totalizaron 62 millones de dólares en 1952 y 122 millones de dólares en 1953, o alrededor del 62% y el 70% del total de los ingresos de divisas en dichos años, respectivamente (Frank, Kim y Westphal, 1975, pág. 28).

anterioridad al convenio, aparentemente a las autoridades monetarias les preocupaba la sobrevaluación de la moneda, aunque luego la política cambiaria apuntó a mantener el valor del won tan alto como fuera posible. En el breve lapso transcurrido entre agosto de 1948, cuando se constituyó el gobierno surcoreano, y julio de 1950, cuando se celebró el convenio, se produjeron cuatro devaluaciones y se introdujo un sistema de licitación. En los diez años que siguieron hasta febrero de 1960 se produjeron solamente cuatro devaluaciones. Esta política inevitablemente llevó a un tira y afloja por el tipo de cambio entre el Gobierno de la República de Corea y el estadounidense, ya que a los Estados Unidos les convenía la baja del valor del won.

Así pues, en la década de 1950, el tipo de cambio oficial mantuvo la moneda local constantemente sobrevaluada. En el cuadro IV.2 se muestra el grado de sobrevaluación al comparar el tipo de cambio oficial con el tipo de cambio del mercado. El cambio de mercado surgió porque los exportadores depositaban sus ganancias en cuentas en dólares abiertas en el Banco de la República de Corea bajo el Sistema de Depósito de Divisas, vigente hasta 1961, y negociaban los certificados de depósito en el mercado.

• Cuadro IV.2 •
EL GRADO DE SOBREVALUACIÓN DEL WON, 1955-1970
 (En wones y dólares)

	Tipos de cambio			De exportación/oficial	De mercado/oficial
	Oficial	De exportación	De mercado		
	(1)	(2)	(3)	(2)/(1)	(3)/(1)
1955	30,0	78,1	77,6	2,60	2,56
1956	50,0	102,9	96,6	2,06	1,93
1957	50,0	108,9	103,3	2,18	2,07
1958	50,0	114,0	118,1	2,28	2,36
1959	50,0	134,7	125,5	2,69	2,51
1960	62,5	146,4	143,7	2,34	2,29
1961	127,5	142,1	184,3	1,11	1,16
1962	130,0	SO	134,0	n.d.	1,03
1963	130,0	169,8	174,5	1,31	1,34
1964	214,3	254,0	285,6	1,19	1,33
1965	265,4	SO	316,0	n.d.	1,23
1966	271,5	SO	302,7	n.d.	1,11
1967	270,7	SO	301,8	n.d.	1,11
1968	274,6	SO	304,1	n.d.	1,11
1969	285,3	SO	323,6	n.d.	1,13
1970	304,5	SO	342,8	n.d.	1,13

Fuente: Charles R. Frank Jr., Kwang Suk Kim y Larry E. Westphal, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: South Korea*, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, 1975.

Nota: Todos los tipos de cambio son valores calculados por Frank, Kim y Westphal (1975), con excepción de los tipos de cambio de mercado correspondientes a 1955, 1960, 1961, 1964 y 1965. El cálculo de los tipos de cambio correspondientes a dichos años se realizó tomando en consideración la cantidad de días que estuvo vigente el valor en cuestión.

'SO' significa 'sin operaciones'; 'n.d.' significa 'no disponible'.

Además del tipo de cambio oficial y el de mercado, surgieron muchos otros según los distintos esquemas de asignación de los dólares obtenidos

por el gobierno surcoreano mediante la venta de wones al Mando de las Naciones Unidas y las exportaciones de tungsteno que el gobierno manejaba directamente. Entre otros esquemas de asignación se utilizaron los de “préstamos especiales en divisas”, “licitación”, “sorteo” y “sistema modificado de licitación”.

La política de importaciones surgió con la introducción de un sistema de licencias de importación y exportación en el año 1946, bajo el cual el gobierno simplemente anunciaba los artículos que podían importarse y los artículos cuya importación estaba prohibida, sin que se aplicaran controles cuantitativos. En 1949, se lo reemplazó por el Sistema de Contingentes de Importación, que especificaba no solamente qué artículos se podía importar sino, también, su cantidad. En 1955, se adoptó el Programa de Comercio (Programa de Importaciones), que era un sistema de lista positiva que enumeraba los “artículos aprobados para la importación”, a los que se dividía en “artículos con aprobación automática” y “artículos restringidos”. Si la producción nacional de ciertos artículos era suficiente para satisfacer la demanda interna, entonces se prohibía su importación. Si la producción nacional de algunos productos no bastaba para cubrir plenamente la demanda local, entonces la importación de los bienes en cuestión quedaba aprobada automáticamente o restringida. Quedaba a discreción del Ministerio de Comercio e Industria permitir la importación de los artículos prohibidos o restringidos. Como es evidente, se trataba de una política comercial proteccionista que se ajustaba a la estrategia de sustitución de las importaciones que estaba en boga en aquella época.

En la década de 1950 se elevaron los aranceles. En 1946, el arancel se fijó en una tasa uniforme del 10% para todos los bienes, con excepción de aquellos financiados con fondos provenientes de la asistencia exterior. En 1950, se adoptó una nueva ley sobre derechos de aduana que elevó el arancel medio al 40% con el fin de incrementar así los ingresos arancelarios y proteger las industrias nacionales. Los nuevos derechos arancelarios eran menores para los alimentos, las materias primas y los artículos de primera necesidad con poca producción local y superiores para los productos semiacabados que competían con bienes de producción nacional, mientras que los más elevados correspondían a los productos acabados que competían con los bienes producidos en el país. En 1952, el gobierno incorporó exenciones arancelarias para las importaciones de los equipos de capital necesarios para ciertas industrias importantes, entre ellas las de energía eléctrica, armado de buques, metalurgia, maquinarias, productos químicos, refinación de petróleo, textiles,

minería y pesca. En 1957, se modificaron en cierta medida algunos aranceles específicos, mientras que el arancel medio subió aproximadamente el 4,1%. Sin embargo, la estructura arancelaria básicamente no sufrió modificaciones.

En cuanto a la política de exportaciones, inicialmente se les impusieron controles destinados a impedir la salida de artículos nacionales de primera necesidad. En la década de 1950, se adoptaron unas pocas medidas de promoción de las exportaciones, mayormente destinadas a moderar los efectos negativos que producía la moneda fuerte para las exportaciones. Una de las primeras medidas de promoción fue el Sistema de Crédito Comercial (luego denominado Sistema de Créditos a las Exportaciones) aplicado en 1950, que les confería prioridad a los exportadores en la asignación de los créditos nacionales. Otra de las primeras medidas fue el Sistema de Exportaciones Preferenciales que se adoptó en 1951, según el cual los exportadores de los llamados productos no esenciales gozaban del derecho de utilizar un cierto porcentaje de sus ganancias en divisas para la importación de artículos buscados que, de no ser así, no podían importarse. Entre 1950 y 1954, los exportadores gozaron de acceso preferencial a préstamos en divisas en el marco de un esquema que asignaba a usuarios nacionales las reservas de divisas del gobierno. En 1955, se entregaron subsidios directos a los exportadores, aunque al año siguiente se interrumpió el programa por no haber podido el gobierno obtener la asignación presupuestaria necesaria para financiarlos. En 1959, se aplicaron exenciones arancelarias para las importaciones de materias primas y bienes intermedios para productos de exportación, régimen que en 1974 quedó sustituido por uno de devolución de aranceles. Finalmente, el sistema de registro de comerciantes aplicado en virtud de la Ley de operaciones de comercio de 1957 promovía las exportaciones al exigir que el comerciante exportara una cierta cantidad mínima de bienes para que procediera su inscripción como importador.

3. El comienzo de la rápida expansión de las exportaciones a principios de la década de 1960

A principios de la década de 1960, las exportaciones comenzaron su rápida expansión, con un crecimiento medio del 40% anual en dólares corrientes y un total de 835 millones de dólares en 1970, un monto 40 veces superior al de la década de 1950. Como resultado, la relación exportaciones/PNB pasó de menos del 1% en 1959 a más del 10% en 1970. La rápida expansión de las exportaciones continuó en las décadas siguientes. En este apartado intentamos poner fecha al inicio de esta tendencia y analizamos sus causas.

• Cuadro IV.3 •
REPÚBLICA DE COREA: IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES, 1955-1970
 (En millones de dólares)

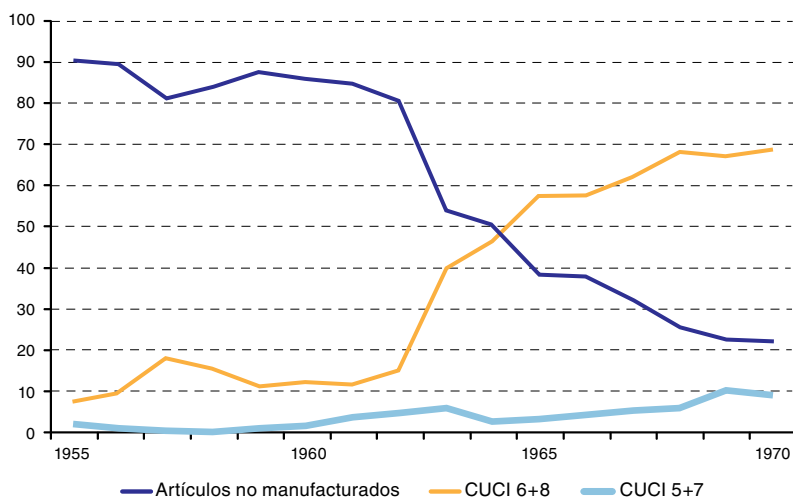
	Total de importaciones	Exportaciones				Artículos no manufacturados
		Total de exportaciones	Manufacturas		Artículos no manufacturados	
			Total de artículos manufacturados	CUCI 6+8			CUCI 5+7
1955	341,4	18,0	1,6	1,3	0,3	16,3
1956	386,1	24,6	2,5	2,3	0,2	22,1
1957	442,2	22,2	4,1	4,0	0,1	18,1
1958	378,2	16,5	2,6	2,5	0,0	13,9
1959	303,8	19,8	2,4	2,2	0,1	17,4
1960	343,5	32,8	4,5	4,0	0,5	28,3
1961	316,1	40,9	6,2	4,8	1,5	34,6
1962	421,8	54,8	10,6	8,2	2,4	44,2
1963	560,3	86,8	39,5	34,5	5,0	47,3
1964	404,4	119,1	58,3	55,5	2,8	60,7
1965	463,4	175,1	106,8	100,9	5,9	68,3
1966	716,4	250,3	153,6	143,4	10,3	96,7
1967	996,2	320,2	215,2	198,6	16,6	105,1
1968	1 462,9	455,4	338,2	310,6	27,6	117,2
1969	1 823,6	622,5	479,1	416,1	63,0	143,4
1970	1 984,0	835,2	646,3	573,4	72,9	188,9

Fuente: Banco de la República de Corea, *Economic Statistics Yearbook*, varios números.

La rápida expansión de las exportaciones fue tan repentina que es posible identificar el momento de su inicio con ayuda del cuadro IV.3 y el gráfico IV.1, donde se expone un detalle del total de exportaciones, clasificadas en tres grupos; dos subgrupos de artículos manufacturados y artículos no manufacturados. El primer subgrupo de artículos manufacturados comprende bienes correspondientes a las categorías CUCI (Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional) 6 y 8. La categoría CUCI 6, “Artículos manufacturados, clasificados principalmente según el material”, incluye productos textiles, manufacturas de cuero, manufacturas de caucho, etc., mientras que la categoría CUCI 8, “Artículos manufacturados diversos”, incluye prendas de vestir, calzado, artículos de viaje, etc. Este subgrupo está integrado mayormente por manufacturas “livianas” con uso intensivo de mano de obra. El otro subgrupo es la sumatoria de las categorías CUCI 5 y CUCI 7, que comprenden “productos químicos” y “maquinaria y equipo de transporte”, respectivamente. Este segundo subgrupo de artículos manufacturados está integrado mayormente por artículos que requieren de más capital y mayor complejidad tecnológica que los del primero. Entre los

artículos no manufacturados se incluyen los productos provenientes de las industrias agrícola, pesquera y minera.

• Gráfico IV.1 •
COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES
 (En porcentajes)



Fuente: Junggho Yoo, "How Korea's rapid export expansion began in the 1960s: the role of foreign exchange rate", *Working Paper*, N° 08-18, Seúl, Escuela de Administración y Políticas Públicas, Instituto de Desarrollo de la República de Corea, 2008.

Como se ilustra en el gráfico, en la década de 1950 prácticamente todas las exportaciones de la República de Corea eran de artículos no manufacturados. Este nivel se redujo a aproximadamente el 20% en 1970, con el rápido incremento de la porción correspondiente a los artículos manufacturados. En particular, la participación de las manufacturas livianas que requieren de uso intensivo de mano de obra (CUCI 6+8) creció de aproximadamente el 10% a principios de los años sesenta al 70% del total a fines de esa misma década. Esto caracterizó a las primeras épocas de expansión de las exportaciones surcoreanas. Por este motivo, parece apropiado seleccionar 1962, que es el año en que comenzó a crecer la participación de las manufacturas livianas en el total de las exportaciones, para seguir creciendo luego, como fecha de inicio de la rápida expansión de las exportaciones de la República de Corea.

¿Cuáles fueron los motivos del rápido y repentino aumento de las exportaciones de artículos de manufactura liviana? Como a principios de la década de 1960 se aplicaron nuevas medidas de promoción de las exportaciones, cabría preguntarse si el motivo radica en dichas medidas. En 1961, se adoptó

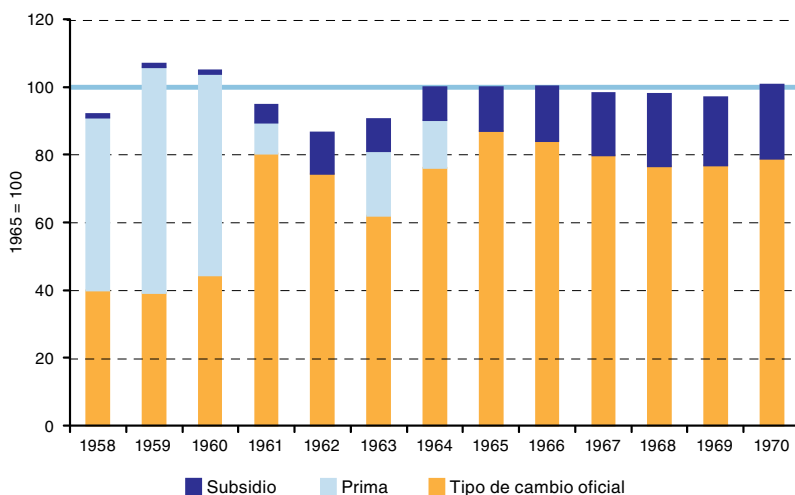
para los exportadores una reducción del 30% en el impuesto sobre la renta, que pasó al 50% el año siguiente. Entre 1961 y 1963, se otorgaron subsidios directos. En 1962, se establecieron “objetivos de exportación” que resultaron ser muy inferiores a los niveles efectivamente logrados. Además, en 1962, se fundó la Asociación coreana de promoción del comercio y las inversiones (KOTRA) con el fin de prestar asistencia a los exportadores mediante la recolección de información sobre los nuevos mercados extranjeros. No obstante, a pesar de su cantidad, por no haber aportado demasiado a los ingresos de los exportadores, estas medidas no parecen haber sido el motivo principal de la repentina y rápida expansión de las exportaciones.

Así puede apreciarse en el gráfico IV.2, que muestra los ingresos por cada dólar de exportaciones en términos reales entre 1958 y 1970, con 1965 como año base, y desagrega los ingresos de los exportadores en tres componentes, a saber: el tipo de cambio oficial, la prima sobre los dólares de exportación, es decir, la diferencia entre el tipo de cambio oficial y el de mercado, y los subsidios a la exportación. Según el gráfico, los subsidios a las exportaciones representaron una porción ínfima de los ingresos de los exportadores en términos reales a principios de la década de 1960. Por otra parte, en el gráfico se observa que el nivel de ingresos por dólar de exportaciones iba en baja a principios de los años sesenta, cuando comenzó la rápida expansión de las exportaciones. Por consiguiente, la disponibilidad de incentivos a la exportación no logra explicar la rápida y repentina expansión de las exportaciones.

Por el otro lado, el cambio más notorio que se observa en el gráfico IV.2 es que la prima sobre el dólar de exportación de los años anteriores se redujo drásticamente en 1961, para desaparecer luego en 1962. Esto fue consecuencia directa de las tres devaluaciones que se produjeron en el lapso de un año, entre febrero de 1960 y febrero de 1961. Las devaluaciones modificaron el tipo de cambio oficial, que pasó de 50 wones por dólar a 130 wones por dólar, lo que prácticamente eliminó la sobrevaluación del won. Así puede también apreciarse a partir de la comparación de los tipos de cambio oficial y de mercado en el cuadro IV.2 y el cuadro 2 anexo. Una vez eliminada en su mayor parte la sobrevaluación del won y cuando el tipo de cambio oficial empezó a enviar las señales correctas se produjo el despegue de la exportación de artículos de manufactura liviana, que creció a un ritmo que nadie creía posible⁵.

⁵ Véase Yoo (2008), donde se ofrece un análisis más profundo.

• Gráfico IV.2 •
INGRESO POR DÓLAR DE EXPORTACIONES



Fuente: Charles R. Frank Jr., Kwang Suk Kim y Larry E. Westphal, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: South Korea*, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, 1975, cuadro 5-8.

4. Las políticas comerciales y cambiarias a partir de mediados de la década de 1960

El crecimiento exitoso de las exportaciones afectó enormemente las políticas de exportación⁶. En junio de 1964, el gobierno surcoreano adoptó el Programa integral de promoción de las exportaciones, que intentó concentrar la promoción de las exportaciones en un marco amplio y coherente, dado que las medidas anteriores de promoción eran de carácter individual e improvisado. El programa extendió el respaldo de las políticas a la producción para la exportación, así como a las exportaciones mismas. Se puede considerar que constituyó tanto una política industrial como una política de comercio, ya que intentó seleccionar y promover industrias de exportación. Se ampliaron notablemente los incentivos crediticios mediante el aumento de la cantidad de los tipos y el volumen de los préstamos para

⁶ En 1963, el gobierno aplicó un sistema de vinculación total de las exportaciones e importaciones en virtud del cual todas las importaciones estaban ligadas a exportaciones, a la vez que se eliminaban prácticamente todos los productos de la lista de artículos con aprobación automática de importación. Se trató de la respuesta adoptada frente a un repentino aumento de las importaciones y la rápida caída de las reservas de divisas a raíz de las políticas monetarias y fiscales expansivas de los dos años anteriores. El efecto se ve reflejado en la prima para 1963 y 1964 que se incluye en el gráfico IV.2.

la exportación que ofrecían tasas de interés preferenciales⁷. Incluso con la reforma financiera de 1965, que prácticamente duplicó la tasa de los depósitos bancarios para los ahorristas, las tasas preferenciales para los exportadores se redujeron aún más.

En 1965, se aplicaron generosas “autorizaciones por pérdidas y mermas” por las que se permitía que los exportadores importaran suministros para su producción por sobre las necesidades demostradas. Debido a que esto se aplicaba a bienes intermedios y materias primas, cuya importación estaba restringida o sujeta a elevados derechos, la porción no utilizada podía venderse en el mercado interno y generarles así una ganancia. También en 1965 se incorporó un sistema de letras de crédito locales, que los exportadores podían otorgar a los productores locales de bienes de exportación e insumos intermedios en función de las letras de crédito de exportación que recibieran. Aquellos productores nacionales que tenían letras de crédito locales gozaban de los mismos beneficios que los exportadores en materia de préstamos preferenciales, licencias de importación, beneficios impositivos, etc. Asimismo, en 1965, el presidente Park Chung-hee comenzó a presidir el Encuentro Mensual de Promoción de las Exportaciones, al que asistían varios ministros de carteras económicas, el director del Banco de la República de Corea, los titulares de la Asociación coreana de promoción del comercio y las inversiones (KOTRA), la Asociación de Comercio Internacional de la República de Corea (KITA) y la Cámara de Comercio de la República de Corea, los directores ejecutivos de bancos y entidades financieras, los presidentes de las principales empresas exportadoras y expertos en comercio. Estos cambios en la política constituían un esfuerzo total por parte del gobierno para promover las exportaciones.

Además de las medidas de promoción de las exportaciones que ya mencionamos, se crearon diversas políticas e instituciones dirigidas a los exportadores. En 1969, se aplicó el sistema de seguros de exportación para compensar a los exportadores, productores e inversores extranjeros por posibles pérdidas derivadas de riesgos crediticios (es decir, la quiebra de importadores) y riesgos políticos (como guerras y restricciones al

⁷ Véase Frank, Kim y Westphal (1975), pág. 49. Los esquemas de préstamos preferenciales incluían préstamos para los proveedores de compras transnacionales de los Estados Unidos (principalmente para Viet Nam), créditos para los importadores de materias primas y equipos para las industrias de exportación, crédito de exportación a plazo (créditos para exportadores que despachan los productos sin letras de crédito pero reciben el pago después del envío), préstamos para la promoción de la industria de exportación, préstamos del Banco de la Industria Mediana para la compra de equipos para la conversión de fábricas a producción de exportación, préstamos del Banco de la Industria Mediana para la compra de equipos para industrias de exportación especializadas.

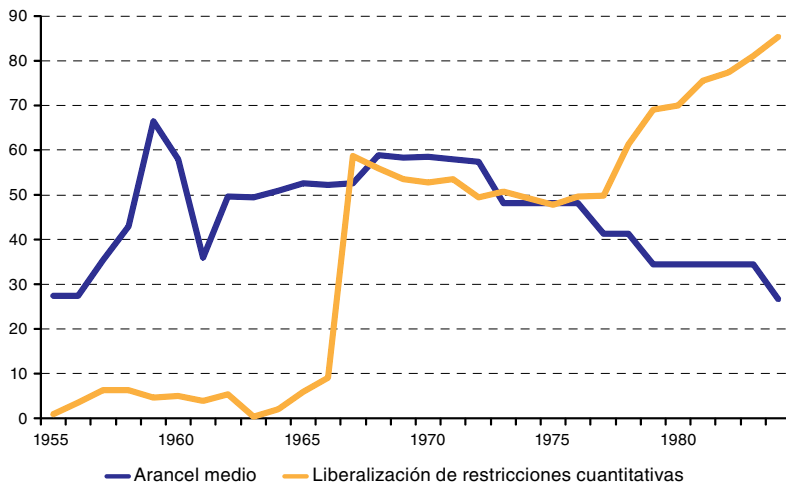
comercio de divisas). Además de la fundación de la Asociación coreana de promoción del comercio y las inversiones (KOTRA) en 1962, la Asociación de Comercio Internacional de la República de Corea (KITA), que se creó en 1946 para representar los intereses de los comerciantes, ha desempeñado un rol crítico en la vanguardia de mercados extranjeros, la promoción de la cooperación con organizaciones de comercio asociadas del sector privado, la realización de relevamientos y el suministro de información relacionada. En respuesta a la necesidad de contar con créditos de mediano y largo plazo para las exportaciones y las importaciones, en 1976 se creó el Banco de Exportación e Importación de la República de Corea, que desde entonces ofrece préstamos para la exportación y financiamiento para el comercio y facilita la cooperación económica con países extranjeros.

La política cambiaria también quedó ligada a la promoción de las exportaciones. En mayo de 1964, el gobierno llevó adelante una importantísima devaluación del won, que pasó de de 130 a 256,6 frente al dólar, y abandonó medidas concebidas para compensar los efectos negativos de la moneda sobrevaluada, como subsidios directos y el vínculo absoluto entre exportaciones e importaciones. En marzo de 1965, el gobierno aplicó el sistema de cambio flotante unitario, que se había anunciado cuando se devaluó. Bajo este nuevo sistema, el Banco de la República de Corea anunciaba todos los días el tipo de cambio en función de los precios de los certificados cambiarios que cotizaban en el mercado libre. De allí en más, el gobierno mantuvo y manejó el sistema de cambio unitario. A partir de 1968, se permitió la desvalorización gradual del won hasta 1971, cuando se produjo otra devaluación abrupta.

Las políticas de importación se liberalizaron paulatinamente a partir de mediados de los años sesenta, a medida que mejoraba la balanza de pagos. De allí en más la cantidad de artículos susceptibles de importación aumentó considerablemente, mientras que se redujo la cantidad de productos prohibidos. La República de Corea adhirió al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1967, y ese mismo año se adoptó el Programa de comercio basado en una lista negativa. El índice de liberalización de las importaciones, que es la proporción de productos con aprobación automática en el total de productos que pueden importarse, aumentó del 12% al 60%. A principios de la década de 1970, la República de Corea también comenzó a reducir paulatinamente las medidas de promoción de las exportaciones. Por ejemplo, en 1972 se derogó la reducción del impuesto sobre la renta aplicable a los ingresos

provenientes de exportaciones, y en 1975 se cambió el sistema de exención arancelaria para las importaciones de materias primas para la producción con fines de exportación por un sistema de desgravaciones arancelarias. Se puede hacer un resumen ilustrativo de la política de importación como se muestra en el gráfico IV.3, que expone los aranceles medios y el coeficiente de liberalización de las “restricciones cuantitativas”, que es el índice de la cantidad de productos con aprobación automática sobre el total de productos que pueden importarse.

• Gráfico IV.3 •
LIBERALIZACIÓN DE LAS IMPORTACIONES
 (En porcentajes)



Fuente: Kwang Suk Kim, "Korea", *Liberalizing Foreign Trade*, Demetris Papageorgiu, Michael Michaely y Armeane M. Choski (eds.), Oxford, Blackwell Publishers, 1991.

5. Interpretación del impacto de las políticas del gobierno

Resta por interpretar la experiencia del éxito exportador de la República de Corea en esta sección. La opinión ortodoxa es que el cambio de políticas, al pasar de la sustitución de las importaciones a la promoción de las exportaciones, condujo al éxito exportador del país. Esta opinión genera la impresión de que ese éxito se debió a la intervención del gobierno en términos de promoción de las exportaciones. Se trata, sin embargo, de una explicación demasiado simple. La realidad fue más compleja.

En primer lugar, como se analizó anteriormente, hubo tres devaluaciones que dispararon la rápida expansión de las exportaciones y

que fueron de índole más bien accidental. En febrero de 1960, el gobierno surcoreano aceptó, a su pesar, la primera de las tres devaluaciones, dado que había convenido con el gobierno estadounidense en modificar el tipo de cambio de acuerdo con el índice de precios. En octubre de 1960, el Gobierno de la República de Corea aceptó la segunda devaluación sugerida por los Estados Unidos, cuando ambos gobiernos reanudaron la ayuda y la cooperación económica que se habían suspendido transitoriamente durante la Revolución Estudiantil que destituyó al gobierno de Rhee en abril de 1960. La última de las tres devaluaciones, que fue decisión del propio gobierno surcoreano, habría sido muy difícil sin las dos anteriores. Visto desde esta perspectiva, es difícil sostener que las tres devaluaciones que dispararon la rápida expansión de las exportaciones fueron resultado de la decisión del gobierno de promover las exportaciones. Claramente, no fue el caso de las primeras dos.

En segundo lugar, el paso de la política de sustitución de las importaciones a la de promoción de las exportaciones se produjo una vez ya iniciada la rápida expansión de las exportaciones. El primer Plan quinquenal de desarrollo económico, adoptado por el nuevo gobierno militar en 1961, aún le asignaba gran prioridad a la sustitución de las importaciones y consideraba a las exportaciones como mera solución para la escasez de divisas. Sin embargo, se produjo un marcado giro en las políticas que se puede observar en la nueva versión del primer Plan quinquenal, revisado en 1964 tras el inicio de la rápida expansión de las exportaciones. El plan revisado ahora establecía explícitamente que la política tenía por objetivo promover las exportaciones y las industrias de exportación. Tras ello vinieron los esfuerzos del gobierno con su máximo empeño por promover las exportaciones, como ya se analizó precedentemente. Así pues, el inicio de la rápida expansión de las exportaciones condujo al cambio de políticas que se produjo a mediados de la década de 1960 y por el cual se pasó de la sustitución de las importaciones a la promoción de las exportaciones, y no viceversa.

No obstante, es elogiable la decisión de cambiar de política, ya que permitió que posteriormente las exportaciones siguieran expandiéndose. Para apreciar el por qué, es necesario recordar que el proteccionismo deprime las exportaciones, primero al hacer que las ventas internas resulten rentables en relación con las exportaciones y, por consiguiente, atraer recursos a la producción nacional, y segundo al deprimir la demanda de divisas y, así, provocar la valorización de la moneda. Como se ilustra en

el gráfico IV.3, en los años sesenta y setenta la política de importaciones fue marcadamente proteccionista. Cuando optó por la promoción de las exportaciones a mediados de la década de 1960, el gobierno no abandonó la política proteccionista de los años cincuenta, que había adoptado para la industrialización por sustitución de las importaciones. De este modo, en los años sesenta y setenta, el gobierno de hecho aplicaba dos políticas que perseguían objetivos cruzados. Desde la perspectiva de los productores, la promoción de las exportaciones provocaba que estas resultaran más atractivas que las ventas internas, y la protección del comercio hacía que las ventas locales fueran más atractivas que las exportaciones. Así surge un interrogante: ¿cuál de las dos políticas generó un efecto más fuerte y cuál fue el resultado neto?

Se trata de un interrogante investigado cuantitativamente por Westphal y Kim (1982), quienes arribaron a la conclusión de que los efectos de ambas políticas para los productores surcoreanos prácticamente se compensaron mutuamente a finales de la década de 1960. En otras palabras, los incentivos que tenían los productores eran prácticamente neutros entre exportaciones y ventas locales. La precisión de los cálculos cuantitativos del efecto de las políticas puede discutirse, pero no caben dudas de que la promoción de las exportaciones debe haber neutralizado considerablemente, sino por completo, los efectos de depresión de las exportaciones provocados por el proteccionismo. Por consiguiente, sencillamente sería incorrecto explicar la rápida expansión de las exportaciones como una consecuencia de la política de promoción de las exportaciones, dado que con ello se pasa por alto el hecho de que la política proteccionista ejercía su influencia negativa sobre las exportaciones. Por otra parte, es necesario prestar atención a las consecuencias no buscadas. La promoción de las exportaciones y el proteccionismo del comercio conjuntamente provocaron la suba de los precios de los bienes comercializados frente a los servicios no comercializados, lo que hizo que el sector manufacturero resultara más atractivo que el sector de los servicios para los recursos productivos. En efecto, la expansión de las exportaciones se vio facilitada por las mayores inversiones efectuadas en el sector manufacturero en comparación con las realizadas en otros sectores, al atraer capitales del resto de la economía.

La experiencia de la expansión de las exportaciones registrada en los años sesenta y setenta indica que la República de Corea contaba con una ventaja comparativa en las industrias manufactureras livianas intensivas en mano de obra, ya que se trataba de un país pobre en recursos que contaba

con abundante mano de obra. Sin embargo, ese potencial exportador había quedado suprimido por dos obstáculos al comercio, a saber, la moneda sobrevaluada y el régimen proteccionista de importación. No bien se eliminó el primer obstáculo con las tres devaluaciones, las exportaciones de artículos de manufactura liviana con uso intensivo de mano de obra comenzaron a expandirse de manera explosiva a principios de la década de 1960. En los años que siguieron, el empeño absoluto del gobierno en promover las exportaciones neutralizó el segundo obstáculo del régimen proteccionista de importación al compensar los efectos negativos que producía sobre las exportaciones.

B. La expansión de la liberación económica y la globalización desde 1980 hasta la actualidad

1. La liberalización económica desde la década de 1980 hasta 1997

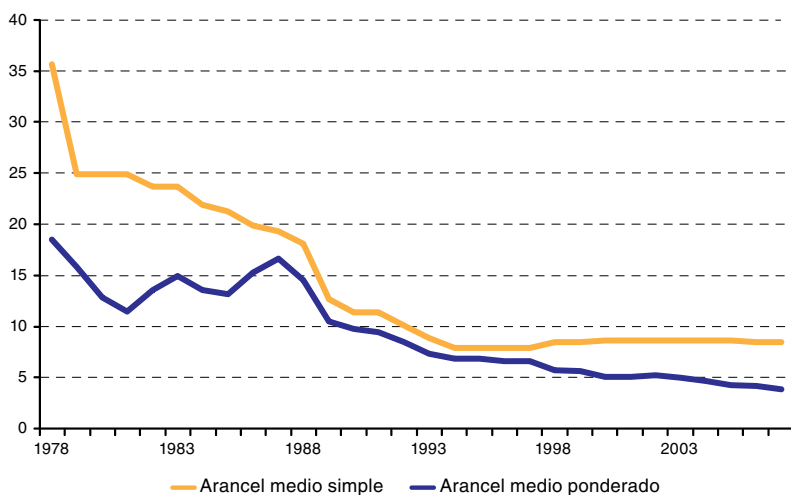
Una vez que el gobierno dejó de dar impulso a la industria pesada y química en 1979, para la economía surcoreana devino necesario avanzar hacia una economía de mercado y con mayor apertura. El gobierno comenzó a liberalizar en serio las importaciones a principios de la década de 1980, tras haber sufrido un contratiempo transitorio con su política de la industria pesada y química. El gobierno redujo su intervención en la economía y enfatizó una mayor dependencia del mercado. Resolvió además adoptar medidas de apertura del mercado para estimular un entorno de negocios competitivo. El rápido aumento del volumen de las exportaciones también alentó al gobierno a encarar la liberalización de las importaciones. Además, los precios estables de la energía eléctrica, las bajas tasas internacionales de interés y el tipo de cambio favorable, particularmente con el Japón, se convirtieron a mediados de los años ochenta en catalizadores de la liberalización del comercio.

En 1984, la República de Corea aplicó el Preaviso de reducción de aranceles, con el fin de ayudar a las empresas a prepararse para la medida, y redujo gradualmente los aranceles a lo largo de un lapso de 11 años. El Preaviso de reducción de aranceles se aplicó con éxito, lo que dejó en claro la intención del gobierno de abrir el mercado local.

El acontecimiento que generó el mayor impacto en la política económica y de comercio de la República de Corea fue la instancia de las negociaciones de la Ronda Uruguay (1986-1994). Debido al acuerdo de la Ronda Uruguay,

la República de Corea redujo el 54% sus aranceles e incrementó la porción de artículos sin aranceles al 26% del total de los bienes, lo que representa un salto importante del 4% correspondiente al período anterior a la Ronda Uruguay. Como resultado de ello, el arancel medio en 1989 fue del 12,7%, y cayó al 7,9% en 1995, prácticamente el mismo nivel del arancel medio simple aplicado recientemente.

• Gráfico IV.4 •
REPÚBLICA DE COREA: ARANCELES, 1978-2007
 (En porcentajes)



Fuente: Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC).

Además de las reducciones arancelarias, en 1987 el gobierno surcoreano adoptó la Ley de comercio exterior, que aumentó la liberalización del comercio y redujo considerablemente el respaldo directo a las exportaciones. Por otra parte, el gobierno alentó las inversiones extranjeras, que habían estado seriamente restringidas, a cuyo efecto desarrolló planes destinados a atraer inversión extranjera directa (IED) en 1980 y abrió el mercado de capitales en 1988 (con el levantamiento de ciertas restricciones).

En este período, los asociados comerciales más importantes instaron enérgicamente a la República de Corea a abrir el mercado, ya que el superávit comercial surcoreano iba en alza a raíz de las condiciones económicas favorables, tales como los precios estables de la energía eléctrica, las bajas tasas de interés internacionales y el bajo valor del won a mediados de los años ochenta. Los conflictos comerciales con los Estados Unidos pasaron

a ser un importante motivo de preocupación para la República, dado que su superávit comercial bilateral con dicho país aumentó rápidamente (de 1.900 millones de dólares en 1983 a 9.500 millones de dólares en 1987). Después del Acuerdo del Plaza, el valor del yen japonés subió marcadamente, circunstancia que favoreció las exportaciones surcoreanas y le ayudó a incrementar su superávit comercial con los Estados Unidos. Este país presionó a la República de Corea con la apertura del mercado, basándose en el artículo 301 de la Ley de comercio de 1974, y las tensiones bilaterales alcanzaron su máximo cuando en los Estados Unidos se sancionó la Ley general de comercio exterior y competencia de 1988. Entre 1979 y 1988, los Estados Unidos llevaron adelante ocho investigaciones al amparo del artículo 301, que involucraban a la República de Corea en varias áreas, entre ellas seguros, calzado, cables de acero, derechos de propiedad intelectual e industrial, cigarrillos, carne vacuna y vino; sin embargo, todas las disputas se resolvieron mediante consultas y no se adoptó ninguna medida de represalia. No obstante, las amenazas de adopción de represalias al amparo del artículo 301 influyeron en la apertura del mercado surcoreano.

A partir de la década de 1990, la República de Corea empezó a abrir los mercados en cuanto a servicios e IED. Desde los años noventa la competitividad basada en bajos salarios ya no constituía una opción válida. Los salarios subieron rápidamente a partir de mediados de la década de 1980 debido a la democratización de la sociedad surcoreana y el fin de los excedentes de mano de obra, mientras que las empresas japonesas incrementaron la tercerización a países del Asia sudoriental para poder aprovechar los salarios más bajos que se pagaban en estos últimos. Estas circunstancias obligaron a la República de Corea a desarrollar industrias con alto contenido tecnológico. Además, se presionó a este país para que abriera sus mercados debido a la integración económica mundial que trajeron aparejada la Ronda Uruguay, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y las tendencias de globalización.

En 1993, el gobierno surcoreano anunció el nuevo Plan quinquenal económico, que incluía i) la internacionalización y liberalización de la economía, ii) la participación activa en el nuevo orden del comercio internacional, como la Ronda Uruguay, iii) la mejora cualitativa de los productos de exportación, y iv) la facilitación de la transferencia tecnológica por medio de la IED. El gobierno simultáneamente anunció una política económica que estaría impulsada por el sector privado y promocionó la reestructuración industrial por medio de la apertura del mercado, la

desregulación y la competencia. A principios de la década de 1990, la República de Corea llevó adelante las siguientes políticas de liberalización del mercado: la apertura de los mercados de distribución, un plan para liberalizar los mercados financieros (1992), la mejora de la normativa para la inversión extranjera directa (1992), el sistema de operaciones financieras con nombre real (1993) y el Plan de internacionalización monetaria del won (1993). La política de liberalización de la IED incluía la derogación de varias obligaciones relacionadas con la IED y aumentaba la cantidad de categorías de negocios que serían objeto de liberalización (1994).

2. La globalización de la economía surcoreana desde 1998 hasta la actualidad

La crisis financiera asiática de 1997 ocasionó una gran agitación económica en la República de Corea. Algunos de los factores que se citan en relación con esta crisis incluían el hecho de que este país no hubiera adoptado medidas apropiadas para contrarrestar el manejo irresponsable de los bancos y los problemas de conflictos éticos surgidos de los estrechos vínculos entre políticos y empresas, y la convicción de que los grandes grupos empresarios eran “demasiado grandes para quebrar”. La República de Corea no había establecido un sistema económico justo y transparente mientras buscaba su drástico crecimiento económico (Chung y Park, 1995). El alto crecimiento económico dependía de la cantidad excesiva de préstamos extranjeros, que alcanzaron los 180.000 millones de dólares, en su mayor parte en deudas de corto plazo. En 1997, el sector manufacturero surcoreano mantenía un índice de endeudamiento del 400%, que era el doble del correspondiente a los Estados Unidos o el Japón, y cinco veces mayor que el de la provincia china de Taiwán (Lee, 2006).

El acuerdo de rescate con el FMI aceleró la liberalización de la economía surcoreana. La República de Corea aceptó eliminar los subsidios relativos al comercio, el otorgamiento restrictivo de licencias para la importación y el programa de diversificación de las importaciones, además de racionalizar y mejorar la transparencia de los procedimientos de certificación de las importaciones. Por otra parte, se comprometió a no posponer los planes de liberalización por motivos relacionados con su balanza de pagos internacionales.

A partir de fines de los años noventa, la República de Corea comenzó a aplicar una política de acuerdos de libre comercio, apartándose de la política comercial centrada únicamente en la liberalización multilateral del

comercio de la OMC. En un entorno en el que los acuerdos de libre comercio se estaban propagando con rapidez por todo el mundo, era vital para la República de Corea mejorar su eficiencia económica. Además, este país tenía que encarar una política de celebración de acuerdos de libre comercio en respuesta a la tendencia a la regionalización observada por ejemplo en la Unión Europea y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), que representaban una amenaza de discriminación comercial en Europa y los Estados Unidos. También se consideraba que la política de suscripción de acuerdos de libre comercio era necesaria para asegurar los mercados de exportación y promover la eficiencia del sistema económico surcoreano. Con el lanzamiento de esta política, la República de Corea suscribió acuerdos de libre comercio con Chile, Singapur, la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), los Estados Unidos, la India y la Unión Europea. El acuerdo de libre comercio entre la República de Corea y los Estados Unidos, que se firmó en abril de 2007, es destacable por ser el más importante, en términos del volumen de comercio, entre los acuerdos suscritos entre países alrededor de la cuenca del Pacífico.

La República de Corea se ubica en un puesto muy alto en lo que respecta a la apertura comercial, si bien su apertura en materia de IED todavía se ubica en un lugar muy rezagado. La apertura de la económica surcoreana, medida como la suma de las exportaciones y las importaciones como porcentaje del PIB, aumentó del 79% (45% de exportaciones y 34% de importaciones) en 1998 al 92% (45% de exportaciones y 47% de importaciones) en 2008. Sin embargo, la IED como porcentaje del PIB fue solamente del 3% en 1990 y se mantuvo en un nivel bajo en comparación con otros países (véase el cuadro IV.4). Al año 2007, la República de Corea se ubicaba en el puesto 52 entre 55 países en términos del volumen de IED como porcentaje del PIB, por debajo de la mayor parte de los países desarrollados y los países en desarrollo más importantes. Aun después de que se le prestara más atención a este tema en las políticas, el volumen de IED sigue siendo muy bajo. Los asuntos a tratar en el futuro en materia de política comercial deberían, entonces, guardar una estrecha relación con la forma en que la República de Corea puede lograr que su mercado interno resulte propicio para las inversiones. Ello exigirá la mejora de las instituciones nacionales y la eliminación de barreras fronterizas.

El proceso de liberalización generó oposición interna por parte de grupos que se vieron afectados negativamente por las medidas. La

asistencia institucional y la ampliación de la red de seguridad social cobraron importancia para reducir al mínimo la oposición a la política de liberalización. Inmediatamente después de la celebración del acuerdo de libre comercio entre la República de Corea y los Estados Unidos se aplicó el sistema de asistencia para el ajuste comercial.

La economía mundial sufrió recientemente una de las peores recesiones desde la Gran Depresión de los años treinta, disparada por la quiebra de Lehman Brothers en septiembre de 2008. La República de Corea, que presidió el G20 en 2010, demostró su compromiso con la lucha contra el proteccionismo, y desempeñó un papel importante en la elaboración de la iniciativa política de los líderes mundiales tendiente a impedir el proteccionismo durante las dos primeras cumbres del G20.

• Cuadro IV.4 •
CLASIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PAÍSES SEGÚN SU APERTURA^a

País	Comercio/PIB ^b	IED/PIB ^b	Inversión extranjera en el exterior/PIB ^b	Nivel de barreras comerciales (barreras arancelarias y no arancelarias) ^c	Propiedad permitida a extranjeros ^c
Países Bajos	9	7	4	32	24
Irlanda	14	8	9	6	1
Singapur	1	2	5	3	3
Inglaterra	43	19	8	26	5
Alemania	26	37	17	13	7
Estados Unidos	54	46	23	36	43
Japón	53	54	33	53	77
China	33	42	43	83	87
Malasia	5	27	22	45	49
Tailandia	15	26	45	90	104
República de Corea	25	52	38	56	95

Fuente: IMD Business School [en línea] <http://www.worldcompetitiveness.com> y Foro Económico Mundial, *Global Competitiveness Report 2006-2007. Creating an Improved Business Environment*, Ginebra, 2007.

^a Los índices de IED/PIB e inversión extranjera directa/PIB corresponden a 2006 y los demás datos estadísticos corresponden a 2007.

^b Clasificación entre 55 países.

^c Clasificación entre 125 países.

En las últimas décadas, la República de Corea adoptó medidas destinadas a reducir los aranceles y eliminar parte de las barreras no arancelarias. Si bien ha cumplido con las reglas del comercio internacional y ha avanzado en la liberalización del mercado, aún queda trabajo por hacer, en particular en lo que se refiere a la liberalización de las industrias agrícola y de servicios. También debería mejorar el entorno de inversión. Al atraer más inversión extranjera, el país puede promover reformas estructurales que le ayudarán en

su transformación para pasar de una economía basada en las manufacturas a una basada en el conocimiento. Además, debe mejorar el sistema de asistencia para el ajuste comercial y lograr que su infraestructura de bienestar social tenga mayor relevancia para una economía abierta de mercado.

La República de Corea es uno de los países que más se benefició con el sistema de comercio multilateral abierto y basado en normas. La República de Corea, que actualmente es una de las naciones líderes del comercio internacional, debería cumplir un papel destacado en la conclusión de las negociaciones del Programa de Doha para el Desarrollo de modo tal de mantener el impulso para que continúe la liberalización global. Por otra parte, debería contribuir a la promoción del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) en su calidad de organización regional eficaz.

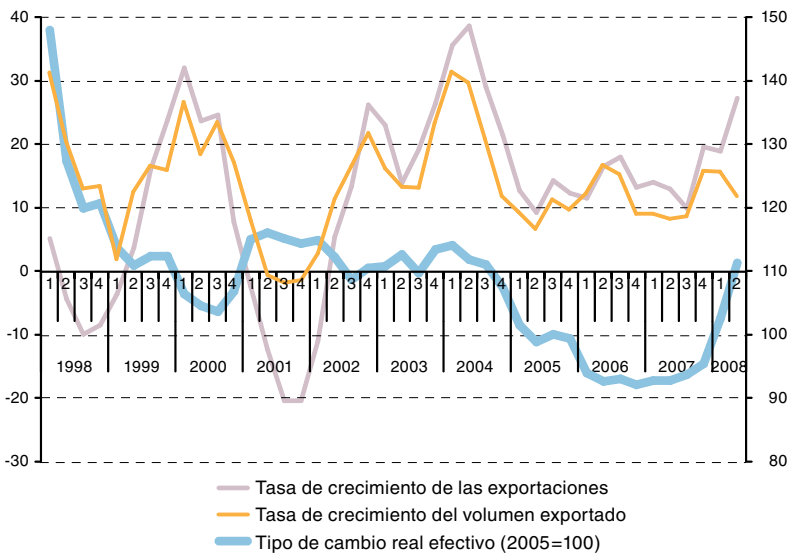
El tipo de cambio fue parte importante de la política de promoción de las exportaciones de la República de Corea. Antes de la década de 1980, este país mantenía un sistema de tipo de cambio fijo, con su moneda atada al dólar estadounidense. Sin embargo, dicho sistema generaba un enorme impacto en la economía cada vez que se ajustaba la relación cambiaria. Así, el gobierno adoptó un sistema de cambio fijo en función de una canasta de monedas. Sin embargo, cuando empezó a acumular un superávit en su cuenta corriente, sus principales asociados comerciales, especialmente los Estados Unidos, comenzaron a oponerse al sistema a viva voz y la acusaron de manipular del tipo de cambio.

En marzo de 1990, se modificó el sistema cambiario que pasó a ser un sistema de cambio medio del mercado con una banda estrecha de fluctuaciones intradía. Con la banda de intervención, el sistema no era capaz de reflejar plenamente las condiciones de la oferta y la demanda de divisas y provocó que el won siguiera estando sobrevaluado frente al dólar, a pesar de los déficits en cuenta corriente. Ello generó un aumento del endeudamiento externo y la caída de las reservas en divisas.

La crisis financiera de 1997 provocó una marcada desvalorización del won. En un intento de defender la moneda nacional, el gobierno amplió su banda de intervención del won y finalmente la derogó y permitió la libre flotación de la moneda local. Desde 1997, ha disminuido la elasticidad de las exportaciones respecto del tipo de cambio con la reducción de los efectos del traslado del tipo de cambio, lo que significa que, en respuesta a las fluctuaciones de la relación cambiaria, las empresas exportadoras tienden a ajustar los precios de exportación en wones más que los precios en dólares.

Como se ilustra en el gráfico IV.5, hay otra característica destacable de las exportaciones de la República de Corea en relación con el tipo de cambio. Desde 1997, mientras que los tipos de cambio reales siguieron aumentando su valor, las exportaciones surcoreanas por valor o cantidad siguieron manteniendo su alto nivel de crecimiento, de alrededor del 20%.

• Gráfico IV.5 •
CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES Y TIPOS DE CAMBIO REALES EFECTIVOS
 (En porcentajes)



Fuente: Banco de la República de Corea, "Economic Statistics System" [en línea] <http://ecos.bok.or.kr>

3. Políticas del GATT, la OMC y los acuerdos de libre comercio

a) La política del GATT y la OMC

El GATT, suscrito en 1947, apuntaba a expandir el libre comercio mediante la reducción de las barreras al comercio y la derogación de los tratamientos diferenciales basados en el principio de multilateralismo. Con ocho rondas de negociaciones, el objetivo del GATT era expandir el comercio libre y justo. La República de Corea se convirtió en el septuagésimo primer estado miembro del acuerdo en el año 1967, cuando se celebró la VI Ronda Kennedy. En dicha ronda, la República de Corea hizo concesiones arancelarias respecto de 60 artículos y en la VII Ronda Tokio incrementó esa cantidad a 657, que representaba el 10% de todos los bienes sujetos a derechos arancelarios.

La VIII Ronda Uruguay fue crítica al contener en su programa una amplia gama de temas que incluían el comercio de servicios, derechos de propiedad intelectual, bienes agrícolas y textiles y una serie de otras cuestiones para aclarar las medidas en materia de derechos antidumping y de salvaguardia. Como resultado de la Ronda Uruguay se estableció la OMC y la organización ajustó el proceso de resolución de diferencias relativas al comercio.

A diferencia de lo sucedido en rondas anteriores, la República de Corea desempeñó un papel activo durante el proceso de la Ronda Uruguay, en la que aumentó su consolidación arancelaria del 24% al 90% y redujo un 54% sus aranceles. En el comercio de servicios, el país hizo concesiones sobre 78 de 155 rubros. Las normas más estrictas por las que se rige el proceso de solución de diferencias beneficiaron a la República de Corea, que enfrentaba problemas a raíz del resurgimiento del proteccionismo global. Al mismo tiempo, de conformidad con el acuerdo de la Ronda Uruguay, el país quedaba obligado a derogar los subsidios a la exportación.

El Programa de Doha para el Desarrollo, que constituyó el primer conjunto de negociaciones multilaterales realizadas al amparo de la OMC, se celebró en Doha, Qatar a partir de 2001, de conformidad con los compromisos asumidos en el marco de la Ronda Uruguay. El Programa de Doha para el Desarrollo comprende nueve temas principales, entre los que se encuentran los productos agrícolas, el acceso a los mercados de productos no agrícolas y el comercio de servicios, aunque actualmente las negociaciones están paralizadas. En general, la actitud de la República de Corea ha sido de apoyo al Programa de Doha para el Desarrollo. En el área de acceso a los mercados de productos no agrícolas y comercio de servicios, este país exige un acceso más amplio al mercado. Sin embargo, la República de Corea, que es un país en desarrollo en términos de sus importaciones agrícolas, insiste con que la apertura del mercado agrícola debe llevarse adelante de manera gradual.

b) La política de los acuerdos de libre comercio

Con la expansión de los acuerdos comerciales regionales en las décadas de 1990 y 2000, la República de Corea también se sumó a la tendencia. Era inevitable que este país, que tanto depende del comercio, buscara celebrar acuerdos de libre comercio, ya que ningún acuerdo de este tipo deja a un país en situación desfavorable frente a otros países con los que compite. La República de Corea lanzó la Hoja de ruta para la celebración de acuerdos

de libre comercio en 2003 y ha buscado negociar simultáneamente acuerdos de libre comercio integrales y de alta calidad con economías importantes. Hasta el mes de enero de 2010, el país había suscrito siete acuerdos de libre comercio, de los cuales cinco ya se encuentran vigentes, y mantiene negociaciones en curso en torno de otros 10 acuerdos semejantes. En particular, se espera que el acuerdo de libre comercio entre la República de Corea y los Estados Unidos (celebrado en 2007) y el suscrito con la Unión Europea (firmado en 2010) generen un impacto integral y considerable sobre la economía surcoreana, dado que los compromisos asumidos por el país en dichos acuerdos tienen un alcance mucho más amplio que los comprendidos en cualquier otro acuerdo de libre comercio que este país haya suscrito con anterioridad. Como resultado de los acuerdos en cuestión, se espera que la República de Corea fortalezca y promueva su sistema económico y registre mejoras cuantitativas y cualitativas en su potencial de crecimiento mediante el mayor acceso a los mercados extranjeros.

• Cuadro IV.5 •

REPÚBLICA DE COREA: SITUACIÓN ACTUAL DE LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO

Celebrados (7 acuerdos firmados; 5 acuerdos vigentes)	Chile (vigente desde abril de 2004); Singapur (vigente desde marzo de 2006); AELC (vigente desde septiembre de 2006); ASEAN (comercio de bienes: vigente desde junio de 2007, comercio de servicios: vigente desde mayo de 2009, inversiones: vigente desde septiembre de 2009); Estados Unidos (celebrado en abril de 2007); India (vigente desde enero de 2010); Unión Europea (vigente desde julio de 2011); Perú (celebrado en septiembre de 2010).
En negociación	Canadá (negociaciones iniciadas en julio de 2005); México (iniciadas en febrero de 2006); CCG (iniciadas en julio de 2008); Australia (iniciadas en junio de 2009); Colombia (iniciadas en diciembre de 2009).
Bajo análisis	Japón (iniciadas en diciembre de 2003, interrumpidas en noviembre de 2004); China (bajo estudio conjunto); República de Corea-China-Japón (se acordó lanzar un estudio conjunto); MERCOSUR (bajo estudio conjunto); Turquía (finalizó el estudio conjunto); Federación de Rusia (bajo estudio conjunto); Israel (bajo estudio conjunto); SACU (se acordó comenzar un estudio conjunto entre sectores privados).

Fuente: Elaboración propia.

Con la entrada en vigencia de una serie de acuerdos de libre comercio, la República de Corea ha registrado niveles crecientes de exportación, pero poco aumento de las importaciones a pesar de las inquietudes que se albergaron internamente en un primer momento. Como se aprecia en el cuadro IV.6, el nivel de aprovechamiento de los aranceles preferenciales ilustra lo bien que los signatarios han aprovechado las ventajas que ofrecen los menores aranceles al amparo de los acuerdos de libre comercio. Todavía hay problemas que es necesario resolver en relación con los acuerdos de libre comercio, entre ellos cómo manejar la reestructuración económica interna a medida que se van suscribiendo más acuerdos de este tipo y cómo distribuir los beneficios que ellos generan.

• Cuadro IV.6 •
EL NIVEL DE APROVECHAMIENTO DE LOS ARANCELES PREFERENCIALES
 (En porcentaje)

	República de Corea-Chile	República de Corea-Singapur	República de Corea-AELC	República de Corea-ASEAN
Primer año	77,7	28,2	43,2	27,0
Segundo año	93,8	31,4	41,9	...
Tercer año	93,6	...	...	...
Cuarto año	93,3	...	...	...
Media	90,5	29,8	42,5	27,0

Fuente: HanSung Kim y otros, *Korea's FTA Rules of Origin: Review and Future Strategy*, 2008.

Nota: Las cifras expuestas para el acuerdo entre la República de Corea y la ASEAN incluyen datos correspondientes solamente a Indonesia, Malasia, Filipinas, Laos y Viet Nam.

4. El impacto del comercio en el crecimiento y el empleo

Desde los años sesenta, la República de Corea ha aplicado diversas formas de políticas comerciales. Además de los efectos estáticos, dichas políticas contribuyeron dinámicamente al crecimiento, de varias maneras. Por ejemplo, Wontack Hong (1979) informó que el porcentaje de puestos de trabajo generados por las exportaciones de artículos industriales creció del 6% en 1963 al 30% en 1975. Un estudio reciente realizado por Chong- Hyun Nam (2008) demuestra que la creación neta de puestos de trabajo por el comercio aumentó del 1,9% del empleo total en 1975 al 6,7% en 1985. Hongshik Lee (2008) sugirió que la reducción de los derechos arancelarios contribuyó a generar puestos de trabajo en el período 1980-2004⁸.

Las exportaciones y la apertura del mercado contribuyeron mucho al fortalecimiento de la eficacia y la competitividad de la economía coreana, y el aumento de la productividad total de los factores. Lawrence y Weinstein (1999) sugirieron que la apertura del mercado tuvo un papel decisivo en el aumento de la productividad en los casos de la República de Corea y el Japón.

⁸ Sin embargo, un estudio reciente (Banco de la República de Corea, 2008) demuestra que el círculo virtuoso de exportaciones y empleo se ha debilitado.

C. La liberalización de la inversión extranjera directa

1. La entrada de inversión extranjera directa en la República de Corea

a) Evolución de la política

En 1962, se permitió la inversión extranjera directa en la República de Corea. Sin embargo, el gobierno surcoreano dependía de los préstamos extranjeros, más que de la IED, para sus estrategias de desarrollo, y la IED se mantuvo restringida hasta principios de la década de 1980. Al gobierno surcoreano le inquietaba la posibilidad de que las empresas extranjeras pudieran llegar a dominar la industria local, mientras que el financiamiento con préstamos del exterior era más fácil de controlar que las entradas de capital. A principios de los años ochenta, cuando el endeudamiento externo se convirtió en un problema serio para los países en desarrollo, el gobierno surcoreano modificó su política mediante la reducción de su dependencia de préstamos extranjeros y la promoción de la IED, a cuyo efecto aplicó sistemas destinados a lograr este objetivo. En julio de 1984, el gobierno modificó su política en materia de IED, que pasó de un sistema de lista positiva a uno de lista negativa para ampliar la cantidad de categorías de empresas que se liberarían para la IED. Levantó la restricción horizontal del máximo de capital extranjero del 50%.

En 1992, introdujo un sistema de notificación como principio. En 1996, cuando la República de Corea se incorporó a la OCDE, el gobierno dio nuevos pasos hacia la liberalización de la IED. Inició la apertura del sector de los servicios, en particular los servicios financieros, los de telecomunicaciones y los de distribución. En febrero de 1997, el gobierno relajó las reglas para las fusiones y adquisiciones de sociedades locales por parte de empresas extranjeras, con lo que permitió las fusiones y adquisiciones amistosas en las que el directorio de las empresas a ser adquiridas aprobaba la operación.

En 1998, cuando la economía surcoreana intentaba recuperarse de la crisis financiera asiática, el gobierno promovió la IED mediante la sanción de la Ley de promoción de las inversiones extranjeras. El gobierno permitió también las fusiones y adquisiciones hostiles y liberalizó la adquisición de inmuebles por parte de extranjeros. Se extendieron los incentivos a la inversión mediante exenciones impositivas al plazo de diez años y su cobertura se amplió de modo tal de incluir industrias de alta tecnología, servicios de respaldo industrial y empresas ubicadas en zonas de inversión extranjera. En abril de 1998, se creó el Centro de Servicios de Inversión

de la República de Corea (KISC) en la esfera de la Asociación coreana de promoción del comercio y las inversiones (KOTRA) para servir como ventanilla única para los posibles inversores extranjeros. En 2003, se modificó el nombre del Centro, que pasó a llamarse *Invest Korea* tras la ampliación de la organización y su personal. En el año 1999, se creó la figura del Ombudsman, con la función de atender las quejas de los inversores extranjeros.

En 2003, se establecieron tres zonas de actividad económica libre en Incheon, Busan/Jinhae y la bahía de Gwangyang. En estas zonas se desregularon varias leyes de modo tal de ajustarse a los estándares internacionales y se proveyó asistencia para mejorar la gestión de los negocios y las condiciones de vida. En abril de 2008, se establecieron tres zonas de actividad económica libre adicionales, en Hwanghae, Saemangeum-Kunsan y Daegu-Gyeongbuk.

b) Tendencias de la entrada de inversión extranjera directa

La IED en la República de Corea fue mínima hasta mediados de los años noventa, aunque aumentó drásticamente una vez que el país ingresó en la OCDE y llevó adelante la reestructuración económica tras la crisis financiera. Como parte del proceso de reestructuración, se vendieron muchas empresas locales a inversores extranjeros, y la IED aumentó vertiginosamente a 15.000 millones de dólares tanto en 1999 como en 2000, según el sistema de notificaciones. Luego del período de reestructuración, la IED bajó a aproximadamente 10.000 millones de dólares por año desde 2001.

Sin embargo, al medirlo en función de los estándares mundiales, el nivel récord de IED se considera decepcionante. Según la UNCTAD, la República de Corea está clasificada en la lista de países en los que el desempeño de la IED es inferior a su potencial. La evaluación del entorno para la IED indica que es menos competitivo que en otros países. Según el International Institute for Management Development (IMD), la República de Corea ocupa los puestos 53 y 54 entre 55 países en términos de desregulación y flexibilidad del mercado laboral, respectivamente. La transparencia de sus políticas, en el puesto 35, tampoco se ubica en buen lugar.

Los Estados Unidos son el mayor inversor extranjero en la República de Corea, seguido por el Japón y los Países Bajos, como se ilustra en el cuadro IV.7.

• Cuadro IV.7 •
**TENDENCIAS DE LA ENTRADA DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA
 PROVENIENTE DE LOS 10 PAÍSES QUE MÁS INVIERTEN**
(En millones de dólares y porcentajes)

	1970	1980	1990	2000	2005	2006	2007	2008	1962- 2008
Total	76 (100,0)	143 (100,0)	803 (100,0)	15 265 (100,0)	11 566 (100,0)	11 242 (100,0)	0 214 (100,0)	11 705 (100,0)	149 013 (100,0)
Estados Unidos	45 (59,5)	71 (49,3)	318 (39,6)	2 921 (19,1)	2 690 (23,3)	1 705 (15,2)	2 341 (22,3)	1 328 (11,3)	40 327 (27,1)
Japón	21 (28,1)	43 (29,7)	236 (29,3)	2 452 (16,1)	1 881 (16,3)	2 111 (18,8)	990 (9,4)	1 423 (12,2)	21 952 (14,7)
Países Bajos	1 (1,2)	2 (1,3)	36 (4,5)	1 775 (11,6)	1 150 (9,9)	800 (7,1)	1 979 (18,8)	1 224 (10,5)	16 979 (11,4)
Alemania	1 (1,6)	9 (6,0)	62 (7,8)	1 627 (10,7)	705 (6,1)	484 (4,3)	439 (4,2)	685 (5,9)	8 404 (5,6)
Reino Unido	0 (0,1)	2 (1,6)	45 (5,6)	86 (0,6)	2 308 (20,0)	698 (6,2)	338 (3,2)	1 231 (10,5)	8 052 (5,4)
Malasia		1		1 408 (9,2)	211 (1,8)	66 (0,6)	75 (0,7)	53 (0,5)	6 961 (4,7)
Francia			22 (2,8)	616 (4,0)	85 (0,7)	1 173 (10,4)	439 (4,2)	538 (4,6)	5 697 (3,8)
Singapur			14 (1,7)	297 (1,9)	389 (3,4)	557 (5,0)	516 (4,9)	916 (7,8)	5 479 (3,7)
Canadá			8 (1,0)	520 (3,4)	193 (1,7)	83 (0,7)	51 (0,5)	90 (0,8)	3 631 (2,4)
Islas Caimán			10 (1,2)	898 (5,9)	144 (1,2)	95 (0,8)	560 (5,3)	329 (2,8)	3 394 (2,3)

Fuente: Ministerio de Economía del Conocimiento de la República de Corea.

c) Los efectos económicos de la entrada de inversión extranjera directa

La IED desempeñó un papel fundamental en la acumulación de reservas de divisas tras la crisis financiera. La IED incrementó las reservas de divisas el 17% en 1998 y el 42% en 1999, lo que contribuyó considerablemente a la resolución de la crisis. La IED también aumentó la producción. Entre 1999 y 2006, la producción de las empresas con inversiones extranjeras vista como porcentaje de la producción total se elevó del 8% al 13% para las manufacturas (véase el cuadro IV.8) y del 4% al 10% para los servicios (véase el cuadro IV.9).

• Cuadro IV.8 •
**APORTE DE LAS EMPRESAS CON INVERSIÓN EXTRANJERA
 EN LA PRODUCCIÓN DE MANUFACTURAS**
(En miles de millones de wones y porcentajes)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total	464 790	533 373	536 165	606 461	654 268	761 576	827 721	884 306
Empresas con inversión extranjera	37 648	62 938	64 876	69 743	80 475	95 197	106 776	118 497
Índices	8,1	11,8	12,1	11,5	12,3	12,5	12,9	13,4

Fuente: Ministerio de Economía del Conocimiento de la República de Corea.

• Cuadro IV.9 •
**APORTE DE LAS EMPRESAS CON INVERSIÓN EXTRANJERA
 EN LA PRODUCCIÓN DE SERVICIOS**
 (En miles de millones de wones y porcentajes)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total	339 585	378 709	379 675	450 613	407 738	426 239	512 237	547 758
Empresas con inversión extranjera	13 923	20 829	31 513	36 049	43 628	49 443	54 809	54 228
Índices	4,1	5,5	8,3	8,0	10,7	11,6	10,7	9,9

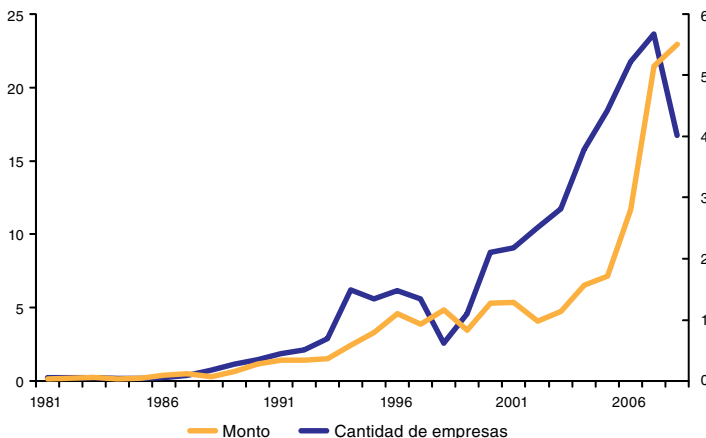
Fuente: Ministerio de Economía del Conocimiento de la República de Corea.

2. Inversión directa en el exterior

Hasta el año 1981, las inversiones de la República de Corea en el exterior totalizaban solamente 57 millones de dólares, debido a que la salida de capitales estaba restringida por el gobierno. No obstante, a partir de 1986, el gobierno comenzó a modificar su política y pasó a la liberalización de las salidas de capitales. Tras la adopción de otras medidas de liberalización en este sector a partir de 1994, la inversión extranjera directa en el exterior ha registrado un rápido crecimiento. La tendencia ascendente sufrió una breve interrupción en 1998 por la crisis financiera asiática.

La cantidad de filiales extranjeras establecidas por empresas surcoreanas aumentó cuando la economía comenzó a recuperarse en el año 2000. La cuantía de las inversiones registró un incremento notable a partir de 2005, para alcanzar los 22.000 millones de dólares en 2008. Las empresas surcoreanas multinacionales vienen siendo las principales impulsoras de las inversiones en el exterior, lo que incluye fusiones y adquisiciones transfronterizas. El gráfico IV.6 muestra la tendencia de la inversión coreana en el exterior desde 1981 hasta 2008.

• Gráfico IV.6 •
REPÚBLICA DE COREA: INVERSIÓN EXTRANJERA EN EL EXTERIOR, 1981-2008
 (En miles de millones de dólares y miles de empresas)



Fuente: Banco de Exportación e Importación de la República de Corea (Korea Eximbank).

La mayor parte de las inversiones realizadas en el exterior por empresas multinacionales surcoreanas tuvieron a Asia como destino, con prácticamente la mitad del total establecidas en China (47%). Sin embargo, actualmente la porción de las inversiones efectuadas en China está disminuyendo debido a las mayores inversiones que se vienen realizando en Hong Kong y Viet Nam desde el año 2005. El cuadro IV.10 muestra que Asia atrajo 56.000 millones de dólares, lo que representa el 48% del total de inversiones provenientes de la República de Corea entre 1968 y 2008, en comparación con el 23% correspondiente a América del Norte y el 15% correspondiente a Europa. Sin embargo, desde 2005 las inversiones en Asia están disminuyendo a expensas de las inversiones cada vez mayores realizadas en América del Norte y América Latina.

• Cuadro IV.10 •
**REPÚBLICA DE COREA: INVERSIÓN EXTRANJERA EN EL EXTERIOR,
 POR REGIÓN**

(En millones de dólares y porcentajes)

	1981	1990	2000	2005	2006	2007	2008	1968-2008
Total	57 (100,0)	1 069 (100,0)	5 282 (100,0)	6 954 (100,0)	11 579 (100,0)	21 508 (100,0)	21 808 (100,0)	116 324 (100,0)
Asia	5 (9,6)	366 (34,3)	1 646 (31,2)	4 139 (59,5)	6 283 (54,3)	11 039 (51,3)	10 809 (49,6)	55 969 (48,1)
Oriente Medio	3 (6,0)	40 (3,8)	31 (0,6)	43 (0,6)	170 (1,5)	158 (0,7)	179 (0,8)	1 441 (1,2)
América del Norte	33 (58,7)	455 (42,5)	1 463 (27,7)	1 293 (18,6)	2 195 (19,0)	3 599 (16,7)	5 097 (23,4)	27 012 (23,2)
América Latina	1 (1,7)	67 (6,2)	1 506 (28,5)	542 (7,8)	1 213 (10,5)	1 464 (6,8)	1 617 (7,4)	9 424 (8,1)
Europa	2 (2,6)	82 (7,7)	292 (5,5)	654 (9,4)	1 213 (10,5)	4 372 (20,3)	2 988 (13,7)	18 023 (15,5)
África	1 (1,6)	27 (2,5)	156 (3,0)	129 (1,9)	214 (1,9)	239 (1,1)	292 (1,3)	1 688 (1,5)
Oceania	11 (19,7)	32 (3,0)	90 (1,7)	154 (2,2)	193 (2,2)	539 (2,5)	730 (3,3)	2 766 (2,4)

Fuente: Banco de Exportación e Importación de la República de Corea (Korea Eximbank).

La porción de las inversiones realizadas en el exterior por empresas multinacionales surcoreanas correspondiente a las industrias agrícola, forestal y pesquera lleva una baja constante, y en 2008 representó solamente el 0,4% del total de inversiones en el exterior, mientras que las inversiones en el sector minero aumentaron del 0,2% en 1981 al 16% en 2008, lo que refleja el mayor interés en asegurar fuentes extranjeras de materias primas. Hasta el año 2006, las inversiones en el exterior correspondieron mayormente al sector manufacturero, seguido por el sector de servicios. Sin embargo,

la situación se viene revirtiendo desde 2007, cuando las inversiones en el exterior correspondientes al área de servicios superaron el 50% del total. En el cuadro IV.11 se ilustra la distribución de las inversiones realizadas en el exterior por multinacionales surcoreanas, detallada por sector.

• Cuadro IV.11 •
**REPÚBLICA DE COREA: INVERSIÓN EXTRANJERA EN EL EXTERIOR,
 POR SECTOR**

(En millones de dólares y porcentajes)

	1981	1990	2004	2005	2006	2007	2008
Agrícola, forestal y pesquero	11 (18,6)	42 (3 866)	34 (0,5)	30 (0,4)	44 (0,4)	101 (0,5)	84 (0,4)
Minero	0 (0,2)	152 (14,2)	317 (5,0)	506 (7,3)	1 436 (12,5)	2 051 (9,6)	3 497 (16,1)
Manufacturero	5 (8,02)	476 (44,5)	3 480 (54,4)	3 657 (52,7)	5 422 (47,2)	8 063 (37,7)	6 767 (31,2)
De servicios	42 (73,2)	400 (37,4)	2 561 (40,1)	2 746 (39,6)	4 579 (39,9)	11 195 (52,3)	11 368 (52,4)

Fuente: Banco de Exportación e Importación de la República de Corea (Korea Eximbank).

El impacto económico de las inversiones realizadas por la República de Corea en el exterior ha sido objeto de análisis en una serie de estudios. Hongshik Lee (2010) determinó que las actividades de las filiales extranjeras pueden estimular las exportaciones. Sung-Hoon Lim y Hwy-Chang Moon (2001) determinaron que cuando las empresas multinacionales surcoreanas de industrias con baja productividad invierten en países en desarrollo, la salida de inversiones puede generar un efecto positivo en el comercio intraempresarial. En cuanto a la relación entre las corrientes salientes de capital y la inversión interna, Hyunjeong Kim (2008) demostró que no existen pruebas de que se dé un “efecto de expulsión” de la formación de capitales locales por las inversiones en el exterior. En realidad las inversiones en el exterior pueden complementar la inversión local, efecto que se torna más significativo cuando se trata de inversiones en industrias de alta tecnología efectuadas en países en desarrollo. En cuanto al empleo, Debaere y otros (2010) determinaron que el impacto de las inversiones en el exterior puede variar según el destino; el aumento del empleo en las operaciones de la sede en la República de Corea puede disminuir la inversión en los países en desarrollo, mientras que en la inversión en los países desarrollados no se da un efecto significativo. En general, no parece haber pruebas de que la inversión en el exterior produzca un “efecto de vaciamiento” en la economía nacional y el efecto puede variar según las especificaciones del modelo.

D. Cooperación económica

1. Relaciones económicas bilaterales

En la reconstrucción económica de la República de Corea de la década de 1950, la ayuda de los Estados Unidos, que representó hasta un 10% del PIB, fue muy beneficiosa. Sin embargo, cuando el país logró un superávit comercial con los Estados Unidos en los años ochenta se desataron intensos conflictos comerciales entre las dos naciones. Si bien la porción del total del comercio correspondiente a los Estados Unidos registró una disminución en los últimos años a raíz del alza de la economía china y la estrategia de diversificación que aplicó la República de Corea respecto de los mercados extranjeros, los Estados Unidos siguieron siendo uno de sus tres asociados comerciales más importantes. Además, la República de Corea y los Estados Unidos ingresaron en una nueva etapa de cooperación económica con la celebración de un acuerdo de libre comercio, que representa una etapa más avanzada de cooperación económica. Reviste importancia el hecho de que ambos gobiernos coinciden en cuestiones tales como la promoción del crecimiento y la tecnología respetuosos del medio ambiente y el respaldo a la ayuda para el desarrollo económico de los países más pobres del mundo.

A diferencia de lo que ocurre con los Estados Unidos, la cooperación entre la República de Corea y el Japón recién comenzó en el año 1965, cuando se normalizaron los vínculos diplomáticos entre ambos países. Las donaciones para el desarrollo que efectuó el Japón representaron un aporte enorme al financiamiento de proyectos de inversión en infraestructura y la promoción del desarrollo industrial en la República de Corea. Esto preparó el terreno para el aumento del comercio y las inversiones entre ambos países. A medida que las exportaciones surcoreanas iban requiriendo un uso más intensivo de capital y de tecnología, en los mercados del mundo se intensificaba la competencia de las empresas surcoreanas con sus contrapartes japonesas. Al mismo tiempo, también impulsó entre ambos países el comercio de artículos industriales, como maquinaria y componentes. La importancia relativa de el Japón en el comercio de la República de Corea ha disminuido al haberse ampliado el comercio y la inversión con una cantidad creciente de naciones. De todas formas el Japón sigue siendo uno de los asociados más importantes que tiene el país en el área de comercio e inversiones, con importantes posibilidades de seguir cooperando.

La cooperación económica bilateral con China se aceleró desde el establecimiento de las relaciones diplomáticas en el año 1992. China reviste primordial importancia en lo que se refiere a flujos de comercio e inversión. Las relaciones económicas entre ambos países reflejaron el desarrollo dinámico de China. Sin embargo, el modelo consistente en utilizar mano de obra china con bajos salarios como parte de una red de producción más amplia en el Asia oriental llegó a su punto crítico. Las empresas que se dedican al simple procesamiento de manufacturas se están viendo obligadas a trasladarse o cerrar sus puertas. En China, las grandes inversiones tienden a efectuarse en industrias con “alto valor agregado”, desde manufacturas hasta servicios en el área de finanzas, logística e inmuebles. Este cambio estructural en China obliga a tomar prontas acciones coherentes en respuesta.

La Unión Europea se ha convertido en el inversor más importante en la República de Corea y también en el segundo mercado más importante para las exportaciones surcoreanas, después de China. Difícilmente pueda exagerarse la importancia que presenta la Unión Europea como mercado y fuente de IED para la República de Corea, particularmente ahora que ésta necesita desarrollar su sector de servicios y mejorar su estructura industrial. Con la firma del acuerdo de libre comercio entre la República de Corea y la Unión Europea en 2010, es fundamental fortalecer la cooperación en el área de ciencia y tecnología de modo tal de reforzar las bases industriales del país y participar en el desarrollo conjunto de nuevas tecnologías para el sector medioambiental y el energético.

2. Cooperación regional

La República de Corea tiene un breve historial de cooperación económica regional en comparación con la cooperación bilateral del país. Se estableció una política de cooperación regional con las medidas de apertura del mercado adoptadas a principios de los años ochenta, política que se vio estimulada por las prolongadas negociaciones de la Ronda Uruguay y el rápido crecimiento del regionalismo en la zona de Asia y el Pacífico. A fines de la década de 1980, la liberalización del comercio, la inversión y el mercado cambiario comenzaron a generar un impacto positivo en lo que se refiere a la promoción de la globalización de la economía surcoreana y su mejoramiento estructural, y cimentaron las condiciones y el entorno propicio para que el país desempeñara un rol de liderazgo en el campo de la cooperación internacional. Los planes para la formación de la Unión Europea y el lanzamiento de la Ronda Uruguay a fines de dicha década alentaron la participación de este país en la cooperación regional.

En 1989, la República de Corea asumió un papel destacado en el establecimiento del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) para coadyuvar al desarrollo de la cooperación económica en la región de Asia y el Pacífico, en la que se concentra la mayor parte de las exportaciones y las inversiones surcoreanas. Desde la crisis financiera asiática de 1997, la República de Corea ha participado activamente en los esfuerzos tendientes a lograr una cooperación regional más amplia por medio de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), ASEAN+3 (China, Japón y República de Corea) y la Reunión Asia-Europa (ASEM) con vistas a lograr un crecimiento sostenible de la mano del desarrollo económico regional.

Para la República de Corea, el APEC se destacó como la principal organización promotora de la cooperación económica regional hasta principios de la década de 2000. La República de Corea ha liderado la promoción de los programas de liberalización y facilitación del comercio y las inversiones (TILF) y cooperación económica y técnica (Ecotech) del APEC, con los siguientes objetivos de política: 1) contribuir a la facilitación del libre comercio mundial con arreglo al sistema de la OMC; 2) profundizar la integración regional para asegurar mercados de comercio e inversión y ampliar las oportunidades de negocios; 3) fortalecer relaciones estratégicas con economías miembros; y 4) compartir el conocimiento, la experiencia y los recursos con los países en desarrollo.

En cuanto a la cooperación en la zona del Asia oriental, el gobierno surcoreano redobló sus esfuerzos para crear marcos cooperativos para el grupo ASEAN+3. Existe una serie de obstáculos para el logro de una verdadera integración económica. En particular, el conflicto histórico entre China y el Japón impide la integración económica. Se considera que para todas las actividades futuras resulta fundamental aclarar la división de roles con la Cumbre del Asia Oriental (EAS) y otros foros de cooperación asiática, y solidificar la función del grupo ASEAN+3. El futuro de la ASEM, que es un foro menos estructurado y debe superar las diferencias que existen entre Asia y Europa en términos económicos, sociales e históricos, depende de los esfuerzos de las economías miembros. Dichos esfuerzos incluyen el fortalecimiento de los vínculos económicos mediante la liberalización y la apertura, la colaboración para asegurar la estabilidad financiera, la promoción del comercio y las inversiones interregionales, la constante inversión en infraestructura, la amplia cooperación en materia de ciencia y tecnología, el aumento de la cooperación política y en temas de seguridad, la acción conjunta en cuestiones ambientales, y la estimulación de la interacción educativa, cultural y social.

3. Cooperación para el desarrollo

A principios de la década de 1990, a la República de Corea se le pidió cumplir su obligación internacional frente al desarrollo global debido a su creciente importancia económica y prestigio internacional. La creación, por parte de este país, del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Económico (EDCF) en 1987 marcó una nueva etapa en la cooperación económica. De allí en más, la República de Corea aumentó su asistencia oficial para el desarrollo (AOD) para contribuir al desarrollo y el bienestar de países en desarrollo. Como consecuencia de ello, la AOD surcoreana alcanzó 700 millones de dólares en 2007, en comparación con 180 millones de dólares de 1998, y su coeficiente AOD/ingreso nacional bruto pasó del 0,05% en 2006 al 0,08% en 2007 y al 0,09% en 2008. No obstante, esta cifra no alcanza el 0,7% recomendado por las Naciones Unidas y la media de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE, del 0,3%.

La República de Corea se convirtió en el vigésimo cuarto miembro del CAD de la OCDE en noviembre de 2009, lo que representó como hecho sin precedentes su paso de beneficiario a donante en el lapso de los 13 años que transcurrieron desde su ingreso en la organización. Formar parte del CAD tiene enorme importancia para el mejoramiento de la posición internacional del país y el impulso de la visión de una “Corea Global” antes de la celebración de la cumbre del G20 en Seúl en noviembre de 2010. En este sentido, la República de Corea fijó el objetivo de elevar el coeficiente AOD/ingreso nacional bruto al 0,15% para el año 2012 y al 0,25 para 2015. Para ello sería necesario que el gasto anual en AOD fuera de aproximadamente 3.000 millones de dólares, lo que requeriría cambios fundamentales en el consenso y las prioridades de la política nacional. Por otra parte, otra tarea importante consiste en fortalecer los principios y prioridades de la AOD de modo tal de convertir el crecimiento cuantitativo en desarrollo cualitativo y mejorar la integración de los objetivos de la política de AOD de cada entidad gubernamental.

En su carácter de integrante del CAD, la República de Corea está plenamente comprometida a mejorar la calidad y la ampliación cuantitativa de la ayuda, haciendo hincapié en la coherencia de la cooperación para el desarrollo. Al contar con ciertas ventajas comparativas, para este país es fundamental adaptar los contenidos de su experiencia de desarrollo a las necesidades de las economías beneficiarias y respaldar el modelo surcoreano de cooperación para el desarrollo. Se recomienda que los proyectos de AOD se rijan por la sanción propuesta de una “Ley de AOD”, que establecería

pautas y un sistema de evaluación en función del desempeño, de modo tal de garantizar la objetividad y transparencia de los programas de AOD. Si bien la política surcoreana de AOD le asigna gran importancia a la participación de ciudadanos voluntarios y ha generado el amplio respaldo y la participación del público, se encuentra de todas formas en su primera etapa de desarrollo. En función de la amplia participación del sector privado, es necesario intercambiar posturas y mejores prácticas de AOD, asignar presupuestos adecuados y promover actividades de lucha contra la pobreza y respaldo de la cooperación para el desarrollo. Necesita un esfuerzo más intenso y concentrado para buscar soluciones para cuestiones tales como la atención sanitaria, el medioambiente y los derechos de la mujer, y que se cultiven los esfuerzos para mejorar la eficacia de la ayuda y el resultado de los objetivos de desarrollo para el milenio.

E. Liberalización de las importaciones agropecuarias

1. Sinopsis

Hasta principios de la década de 1960, cuando se inició el primer Plan de desarrollo económico, la República de Corea era el típico país agrario. Con el crecimiento del sector manufacturero a un ritmo explosivo y la migración de gran cantidad de trabajadores agropecuarios a áreas urbanas disminuyó la importancia de la agricultura. A principios de los años sesenta, la agricultura generaba aproximadamente el 40% del PIB del país y la fuerza laboral empleada por el sector agrícola representaba aproximadamente el 60% del total de la población activa. En 2009, la porción del PIB correspondiente a la agricultura era menos del 3%, y los trabajadores agropecuarios representaban menos del 7% de la fuerza de trabajo.

En términos de la política de comercio agropecuario de la República de Corea, hasta mediados de los años noventa se restringieron las importaciones de los productos agropecuarios más importantes para proteger a los explotadores nacionales. Sin embargo, a pesar de dicha política, las importaciones agropecuarias aumentaron de manera sostenida desde principios de la década de 1980 a raíz del desabastecimiento de alimentos locales. En particular, la mayor demanda de carne, frutas, aceites vegetales y alimentos procesados se satisfizo principalmente con productos importados. La expansión de la industria ganadera local también generó mayores importaciones de granos forrajeros.

La liberalización total de las importaciones agropecuarias comenzó a fines de los años ochenta, cuando el gobierno surcoreano emprendió la modificación de sus estrategias de desarrollo hacia la liberalización de la inversión, así como también hacia el comercio exterior. La globalización y los serios roces producidos en el comercio con los asociados comerciales más importantes también obligaron al país a encarar políticas tendientes a la apertura de los mercados agropecuarios.

En esta sección repasamos la historia de la liberalización de las importaciones agropecuarias en la República de Corea a lo largo de las últimas seis décadas, con énfasis en las medidas de apertura adoptadas después de mediados de los años ochenta. En las secciones siguientes discutiremos la liberalización de las importaciones agropecuarias, la superación del Artículo XVIII(B) del GATT por parte de la República de Corea, la aplicación del Acuerdo sobre agricultura de la Ronda Uruguay (URAA), las negociaciones por el arroz en 2004 y la demora en el arancelamiento del arroz, y el impacto de los acuerdos de libre comercio celebrados con importantes asociados comerciales, en particular Chile, la AELC, la ASEAN y los Estados Unidos.

2. El conflicto comercial entre la República de Corea y los Estados Unidos, y la superación del artículo XVIII(B) del GATT

a) Los roces en el comercio con los Estados Unidos a mediados de los años 80

A medida que la economía mundial se recuperaba de la primera crisis petrolera de 1973, las exportaciones surcoreanas crecían rápidamente, logrando su primer superávit comercial de 300 millones de dólares con los Estados Unidos en 1982. El superávit comercial de la República de Corea con los Estados Unidos alcanzó 9.600 millones de dólares en 1987.

• Cuadro IV.12 •
REPÚBLICA DE COREA: SUPERÁVIT COMERCIAL, 1982-1987
(En miles de millones de dólares)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Con países distintos de los Estados Unidos	-2,4	-1,8	-1,4	-0,8	3,1	6,3
Con los Estados Unidos	0,3	2,0	3,6	4,3	7,3	9,6

Fuente: Ministerio de Agricultura y Silvicultura de la República de Corea, *Agricultural Major Statistics*, varios números.

En cambio, los Estados Unidos cargaba con niveles deficitarios financieros y comerciales. En los años ochenta y noventa, los déficits

comerciales de los Estados Unidos generaron preocupación acerca de las barreras desleales para el comercio exterior, la pérdida de puestos de trabajo y la capacidad de los Estados Unidos para competir en el mercado mundial. Como resultado de ello, el Congreso estadounidense sancionó las disposiciones del artículo 301 de 1974 y la Ley integral de comercio y competitividad de 1988.

Como parte de los esfuerzos encarados para evitar la posibilidad de que los Estados Unidos designara a la República de Corea como país extranjero “prioritario” sospechado de llevar adelante prácticas comerciales desleales, en 1988 el gobierno surcoreano anunció un cronograma de apertura del mercado de tres años de duración (1989-1991) para liberalizar las importaciones de 243 productos agrícolas, forestales y pesqueros.

b) La superación de la sección B del artículo XVIII del GATT

La República de Corea, que durante muchos años había registrado niveles deficitarios en su balanza de pagos y buscaba reducir al mínimo las importaciones para ahorrar las divisas, invocaba el artículo XVIII del GATT, que permitía que los países impusieran restricciones cuantitativas a las importaciones si registraban déficits en sus balanzas de pagos. Como resultado de ello, el gobierno coreano utilizaba un sistema de licencias de importación para muchos productos agropecuarios y prácticamente nunca otorgaba las licencias en cuestión, lo que representaba la prohibición efectiva de las importaciones.

De conformidad con el GATT, aquellos países que invocaban el artículo XVIII para justificar las barreras comerciales quedaban sujetos a revisiones periódicas en torno de la situación de su balanza de pagos. En 1987, un comité del GATT efectuó la revisión de la República de Corea e instó al país a renunciar a las restricciones, ya que para ese entonces registraba superávits en la balanza de pagos. En función de esta conclusión, en el año 1989 y en el marco de una diferencia surgida al amparo del GATT, los Estados Unidos impugnó con éxito las restricciones cuantitativas impuestas por la República de Corea a la importación de carne vacuna.

Una revisión posterior de la situación de la balanza de pagos surcoreana realizada en 1989 también confirmó que la República de Corea no necesitaba las restricciones cuantitativas para conservar divisas, al haber registrado niveles superavitorios en su cuenta corriente. En vistas de estas conclusiones, en 1989 la República de Corea aceptó eliminar las restricciones cuantitativas

para el año 1997 y anunció una serie de medidas tendientes a liberalizar muchas posiciones arancelarias⁹.

La Ronda Uruguay coincidió con la eliminación paulatina de las barreras al comercio en función de la balanza de pagos. En 1995, el compromiso de la República de Corea con el acuerdo de la Ronda Uruguay subsumió las concesiones efectuadas en relación con la balanza de pagos y, en muchos casos, las modificó.

3. Aplicación del Acuerdo sobre agricultura de la Ronda Uruguay

a) Compromisos asumidos por la República de Corea

Al Acuerdo sobre agricultura de la Ronda Uruguay (URAA) se lo puede considerar el convenio comercial multilateral más efectivo de la historia, dado que convirtió las restricciones cuantitativas en un sistema basado en aranceles que luego se reducirían en etapas. También armonizó los subsidios nacionales con la imposición, por primera vez, de reglas internacionales sobre su utilización.

La República de Corea aceptó eliminar las barreras no arancelarias y liberalizar el mercado para todos los productos agrícolas con excepción del arroz. Los aranceles y los nuevos equivalentes arancelarios debían reducirse en una media del 27% en un lapso de 10 años. De conformidad con los compromisos de acceso al mercado que asumió, en enero de 1995 la República de Corea comenzó a eliminar gradualmente las restricciones no arancelarias a la importación de los productos agrícolas. Se fijaron contingentes arancelarios para una serie de productos agrícolas cuya importación anteriormente estaba restringida, entre ellos muchos productos hortícolas. El 1 de enero de 2001 concluyó, según estaba programado, la fase restante de la liberalización de la balanza de pagos, modificada en cierto grado por el Acuerdo sobre agricultura de la Ronda Uruguay.

En cuanto a la carne vacuna, el contingente de importación se mantuvo hasta el año 2000 y en 2001 se lo liberalizó por completo, con un arancel del 41,2%. Hasta ese momento, el régimen surcoreano de importación de carne vacuna se ajustaba a las reglas negociadas bajo los auspicios del GATT en convenios que se celebraron con los Estados Unidos y otros

⁹ La República de Corea elaboró un programa de liberalización del mercado de tres años de duración para 137 productos.

asociados comerciales en 1989 y 1993 antes de la suscripción del Acuerdo sobre agricultura de la Ronda Uruguay. Como resultado de ello, la tasa de liberalización de las importaciones agrícolas en la República de Corea aumentó abruptamente al 99% en el año 2008, respecto del 80% que había registrado en 1990.

b) Cambios generales en la actividad agropecuaria tras la Ronda Uruguay

En 1995 y 1996, el valor de la producción agropecuaria todavía seguía en alza, si bien la tasa de crecimiento disminuyó con posterioridad a 1994. El índice de “precios en la explotación agrícola” para el arroz y los granos se incrementó rápidamente en 1995 y 1996. En ese mismo período, el índice de “precios en la explotación agrícola” correspondiente a la fruta comenzó su baja, a la vez que el correspondiente a hortalizas y ganado aumentó ligeramente. Las importaciones agropecuarias registraron un marcado incremento en 1995, pero el ritmo de crecimiento se desaceleró en 1996. En las exportaciones del sector se dio una tendencia similar. En consecuencia, al aumento de las importaciones netas puede ser un motivo para la desaceleración del crecimiento de los precios agropecuarios en el año 1996.

La superficie total sufrió una baja sostenida, si bien la tasa de disminución se emparejó después de 1995. La superficie correspondiente al arroz disminuyó aunque sólo ligeramente en 1996. La superficie correspondiente a la cebada, las frutas y las hortalizas aumentó. En conclusión, la suba del valor de la producción agropecuaria fue resultado del aumento de los precios de dichos productos más que de un incremento en el volumen de la producción. El precio de los productos agropecuarios siguió subiendo debido a la fuerte demanda de los consumidores y los salarios en alza, aun con el crecimiento de las importaciones del sector. Por consiguiente, puede decirse que los efectos negativos de la apertura del mercado por medio de la aplicación del Acuerdo sobre agricultura de la Ronda Uruguay fueron mínimos.

• Cuadro IV.13 •

TASA DE LIBERALIZACIÓN DE LAS IMPORTACIONES AGROPECUARIAS

(En porcentajes)

	1985	1990	1995	2000	2005	2008
Total	72,6	80,4	95,6	98,6	99,1	99,1
Agricultura	16,1	83,4	94,5	98,3	98,9	98,9
Silvicultura	94,9	95,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Ministerio de Agricultura y Silvicultura de la República de Corea.

Nota: El sector agrícola incluye productos ganaderos.

• Cuadro IV.14 •
**REPÚBLICA DE COREA: CAMBIOS EN LOS PRINCIPALES
 INDICADORES AGROPECUARIOS**

	1993	1994	1995	1996
Valor de la producción agropecuaria (miles de millones de wones) (crecimiento, porcentaje)	21 827	24 935 (14,2)	27 512 (10,3)	29 607 (7,6)
Dimensión de las explotaciones medias (ha)	1,34	1,35	1,35	1,37
Índice de precios en la explotación agrícola (1993=100)	100,0	108,2	118,0	123,9
Arroz	100,0	102,7	112,2	130,3
Otros granos	100,0	113,5	165,1	177,7
Hortalizas	100,0	111,3	125,2	130,1
Fruta	100,0	140,9	150,7	129,8
Ganado	100,0	102,9	113,1	113,0
Importaciones agropecuarias (millones de dólares)	7 269	7 988	9 677	10 940
Exportaciones agropecuarias (millones de dólares)	1 262	1 462	1 746	1 829
Superficie total (1.000 ha)	1 845	1 776	1 749	1 713
Arroz	1 136	1 103	1 056	1 050
Cebada	117	85	90	95
Hortalizas	378	373	403	389
Fruta	154	161	172	173

Fuente: Ministerio de Agricultura y Bosques de la República de Corea, Anuario Estadístico sobre Agricultura y Bosques, varios números.

4. Las negociaciones por el arroz en 2004

Las barreras a la importación han desempeñado durante años un rol central en la política surcoreana respecto del arroz. Como resultado de las negociaciones agrícolas en la Ronda Uruguay, a la República de Corea se le confirió un tratamiento especial en lo que se refiere al arroz, ya que se le permitió suspender la incorporación del sistema arancelario durante diez años, desde 1995 hasta 2004. En lugar de ello, en 1995, la República de Corea debía comenzar a importar una cantidad de arroz equivalente al 1% del consumo anual medio de dicho cultivo entre 1988 y 1990, y la cantidad de las importaciones debía incrementarse al 4% para el año 2004¹⁰. La República de Corea tenía permitido imponer un arancel del 5% a las importaciones de arroz, y el comercio de arroz quedaba estrictamente sujeto al control del gobierno durante el período de gracia de 10 años.

Según el Acuerdo sobre agricultura de la Ronda Uruguay, antes del 31 de diciembre de 2004 debía negociarse con los asociados comerciales de la República de Corea la sustitución del mínimo acceso al mercado. Las negociaciones se extendieron durante gran parte de 2004 y culminaron con la suscripción de un convenio justo antes de que venciera el plazo, convenio por el que se fijaron las reglas por las que se regirían las importaciones de arroz al país en el período 2005-2014.

¹⁰ A este contingente de importación se lo suele denominar mínimo acceso al mercado.

De conformidad con ese convenio, el contingente de importación de mínimo acceso al mercado prácticamente se duplicaría para 2014, si bien nada se previó para las importaciones por sobre dicho contingente. El arancel correspondiente al arroz importado dentro del contingente seguirá siendo del 5%. El gobierno surcoreano se comprometió a liberar a los mercados locales una porción del arroz importado, con un margen de beneficio autorizado en el precio.

El contingente mínimo de importación para el período 2005-2014 se dividió en dos etapas. En la primera etapa se fijó un contingente de importación de 205.228 toneladas en 2004, con suministros provenientes de cuatro países, a saber: China con 116.159 toneladas; Estados Unidos con 50.076 toneladas; Tailandia con 29.963 toneladas; y Australia con 9.030 toneladas. La segunda etapa incorporaba el aumento gradual del contingente cada año entre 2005 y 2014; se les confería a los países la condición de nación más favorecida (NMF) y a la República de Corea se le permitía vender arroz comprendido en el contingente. El contingente inicial para la NMF se fijó en 20.347 toneladas, con un aumento de 20.347 toneladas cada año posterior. La importación total de arroz habrá alcanzado las 408.700 toneladas para el año 2014, con un contingente para la NMF de 203.472 toneladas.

La República de Corea se reserva el derecho a rescindir el contingente y sustituirlo con un sistema de contingente arancelario al inicio de cualquier año dentro del período de diez años. En el caso de adoptarse un sistema de contingente arancelario, el tamaño del contingente se mantiene en el nivel estipulado para ese año cuando se realiza el cambio al sistema de contingente arancelario, sin incrementos posteriores. El contingente arancelario permite importaciones por sobre el contingente y el arancel correspondiente a estas importaciones excedentes se calculará de conformidad con las pautas fijadas en el Acuerdo sobre agricultura de la Ronda Uruguay. Si alguna vez finalizan las negociaciones sobre el comercio global en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo, el arancel correspondiente a las importaciones excedentes y el tamaño del contingente arancelario se modificarían de modo tal de que reflejen las reglas sentadas en el acuerdo de dicho programa. En el caso de pasarse al sistema de contingente arancelario, terminarían los contingentes específicos por país y la cantidad total del contingente quedaría abierta para proceder a realizar importaciones bajo el criterio de la NMF.

Sin embargo, el acuerdo alcanzado sobre el arroz en el año 2004 agravó el problema que la República de Corea viene enfrentando estos últimos años; el consumo de arroz ha disminuido a paso más acelerado que la producción,

lo que genera una enorme cantidad excedente de arroz. En respuesta a ello, el gobierno está considerando aplicar aranceles para el arroz y reformar las políticas internas sobre el arroz de modo tal de proveer asistencia a las explotaciones arroceras que se ajusten a las normas de la OMC a la vez que alienta a los explotadores a reducir la superficie asignada a plantar arroz.

5. Liberalización de las importaciones por medio de acuerdos de libre comercio

Desde que se estableció la Hoja de ruta para la celebración de acuerdos de libre comercio en 2003, la República de Corea ha participado activamente en negociaciones para la suscripción de estos acuerdos con más de 50 países. Chile fue su primer asociado en un acuerdo de libre comercio. La negociación con Chile sobre este tema comenzó en 1999 y se llegó a un acuerdo en 2002. La Asamblea Nacional ratificó el acuerdo de libre comercio con Chile en marzo de 2004. Las negociaciones atinentes a dicho acuerdo aumentaron la confianza depositada en la idea de mantener negociaciones similares con otros países. Desde entonces han cobrado vigencia acuerdos de libre comercio con Singapur (2006), la AELC (2006), la ASEAN (2007) y la India (2009). La negociación del acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos finalizó en abril 2007; actualmente se espera la ratificación del acuerdo por parte de las legislaturas de ambos países. En septiembre de 2010 se celebraron acuerdos de libre comercio con la Unión Europea y el Perú. Actualmente se están llevando adelante negociaciones para la suscripción de acuerdos de este tipo con el Canadá, México, el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), Australia, Nueva Zelandia, Colombia y Turquía.

a) Los resultados del acuerdo de libre comercio con Chile

La concesión efectuada por la República de Corea en materia de productos agropecuarios identifica diez tipos de cronogramas para la eliminación de los aranceles: eliminación inmediata, eliminación del arancel en períodos de 5 años, 7 años, 9 años, 10 años y 16 años; aranceles estacionales; contingentes arancelarios más negociaciones que reflejen las negociaciones del Programa de Doha para el Desarrollo; y exenciones.

El arancel estacional correspondiente a las uvas chilenas se eliminó a lo largo de un período de diez años, de noviembre a abril, cuando no se cosechan uvas en la República de Corea. Los productos sujetos al contingente arancelario más negociaciones atinentes al Programa de Doha para el Desarrollo incluyen carne vacuna, pollo, lactosuero y ciruelas. Los productos objeto de negociación una vez concluidas las negociaciones del

Programa de Doha para el Desarrollo incluyen ajo, cebolla, pimientos y ciertos productos lácteos a los que se aplican altos aranceles.

En 2009, las importaciones de kiwi superaron siete veces el nivel de las realizadas en 2003, mientras que las importaciones de vino fueron cinco veces mayores que las de 2003. El total de importaciones de productos agropecuarios provenientes de Chile en 2006 se triplicó, aproximadamente, en comparación con el nivel de 2003.

Las exportaciones de productos industriales surcoreanos a Chile aumentaron considerablemente a raíz de la reducción de los aranceles una vez vigente el acuerdo de libre comercio. Las exportaciones de automóviles a Chile aumentaron de 22.510 vehículos en 2003 a 48.925 en 2006, y la porción surcoreana de las autopartes importadas por Chile aumentó del 18,8% al 25,7%. Asimismo, las exportaciones de teléfonos móviles y televisores aumentaron en una media anual del 108% y el 24%, respectivamente. El total de las exportaciones de la República de Corea a Chile aproximadamente se triplicó.

b) Los resultados del acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos

Las negociaciones con los Estados Unidos finalizaron en abril de 2007 y, actualmente, el acuerdo de libre comercio negociado está a la espera de ser ratificado por ambos países. En dichas negociaciones el sector agropecuario constituyó el tema principal. La República de Corea aceptó eliminar aranceles sobre 587 de 1.548 productos agropecuarios una vez que entre en vigencia el acuerdo, y eliminar los aranceles aplicables a todos los productos del sector en un lapso de 20 años, con excepción de algunos pocos artículos tales como el arroz y los productos relacionados con el arroz.

Si bien el arroz quedó excluido de las concesiones arancelarias, una vez que el acuerdo de libre comercio se encuentre vigente, la República de Corea procederá de inmediato a aplicar un derecho arancelario cero sobre las importaciones de alimento de maíz y trigo para molienda provenientes de los Estados Unidos. Los aranceles aplicables a las importaciones de cortes musculares vacunos disminuirán del actual 40% a cero mediante 15 reducciones anuales iguales. El acuerdo incluye como salvaguardia la cantidad de 270.000 toneladas métricas de cortes musculares vacunos, que se incrementará a una tasa anual compuesta del 2%, para llegar a un nivel final de salvaguardia de 354.000 toneladas en 15 años. A partir del año 16, los aranceles quedarán eliminados y la salvaguardia ya no resultará de aplicación.

Los aranceles correspondientes a las naranjas importadas fuera de temporada (del 1 de marzo al 31 de agosto) se reducirán del actual 50% al 30% inmediatamente, para luego eliminarse mediante seis reducciones anuales iguales. Además, en el período de temporada (del 1 de septiembre a fines de febrero) se establecerá un contingente sin derechos arancelarios con una cantidad inicial de 2.500 toneladas, con un incremento perpetuo a una tasa compuesta del 3% anual. El arancel impuesto a las importaciones que superen el arancel del contingente se mantendrá en el nivel actual correspondiente a la NMF, del 50%.

6. Tareas futuras

La República de Corea, gran importador de alimentos, lleva más de tres décadas intentando fortalecer su propia producción agropecuaria y evitar las importaciones. Las políticas comerciales del país impusieron fuertes barreras a las importaciones y las políticas agropecuarias aportaron un fuerte respaldo a los precios de explotaciones locales y la producción de ciertos productos fronteras adentro.

Las negociaciones bilaterales y multilaterales redujeron gradualmente las barreras comerciales impuestas en la República de Corea. En particular, en las negociaciones realizadas bajo los auspicios del GATT que finalizaron en 1989, la República de Corea aceptó no invocar la sección B del artículo VIII del GATT para todas las restricciones correspondientes a las posiciones arancelarias después del 1 de julio de 1997. Luego de la firma del convenio sobre la balanza de pagos en 1989, la República de Corea anunció un plan de liberalización de las importaciones de tres años de duración. El fin de las licencias de importación para todas las posiciones arancelarias que seguían estando restringidas quedó plasmado en el acuerdo que se suscribió en 1995 por las negociaciones comerciales multilaterales llevadas adelante en el marco del Acuerdo sobre agricultura de la Ronda Uruguay.

Las barreras impuestas por la República de Corea a la importación de productos agropecuarios se reducirán considerablemente en virtud de los diversos acuerdos de libre comercio celebrados, en particular el firmado con los Estados Unidos. La aplicación del Acuerdo sobre agricultura de la Ronda Uruguay y la liberalización del comercio con arreglo a los diversos acuerdos de libre comercio generaron cambios importantes en la actividad agropecuaria surcoreana. La mayor exposición a la economía mundial significa que, para la República de Corea, dar con formas de aumentar la competitividad, junto con políticas adecuadas de ajuste, ha pasado a ser un objetivo urgente. Sin

embargo, el logro de una mayor competitividad agrícola será un desafío enorme si consideramos que en el país predominan las explotaciones pequeñas y hay una alta proporción de explotadores de mayor edad.

Según la OCDE, el porcentaje total de apoyo al productor otorgado por la República de Corea para los bienes agropecuarios más importantes es de más del 50%. El índice de apoyo al consumidor siempre es negativo, lo que representa un impuesto implícito a los consumidores, derivado de los programas de apoyo al productor que ejecutó el gobierno. Como porcentaje, mide la dimensión de este impuesto implícito en relación con el gasto alimenticio de los consumidores. El índice de apoyo al consumidor total de la República de Corea es extremadamente negativo, lo que indica que el impuesto implícito equivale a más del 50% del gasto de los consumidores en los productos alimenticios más importantes.

Por consiguiente, deberían continuar los esfuerzos de apertura de los mercados agropecuarios. Por ejemplo, la República de Corea puede buscar suscribir acuerdos bilaterales de comercio, como el que celebró recientemente con la Unión Europea, mientras trabaja para la conclusión exitosa de la Ronda Doha de negociaciones multilaterales sobre comercio. Se podrían reformar las empresas estatales comercializadoras de modo tal de permitir una mayor competencia, y deberían modificarse los sistemas arancelarios a efectos de reducir los aranceles y aumentar el comercio en general.

F. Liberalización del sector de servicios

1. Panorama general

La liberalización del sector de servicios es un concepto poco claro en la República de Corea, ya que no existe una definición consensuada acerca de qué debería comprender. Los desacuerdos sobre este concepto derivan del hecho de que i) la industria de servicios no está incluida en las mismas categorías que las actividades económicas tradicionales como la agricultura y ganadería, la minería y la industria manufacturera; ii) las barreras al comercio en el sector de servicios no son de índole transnacional, como los aranceles, sino que se las considera derivadas de las leyes, las reglamentaciones y las pautas administrativas internas.

Según la define la Clasificación Industrial Uniforme de la República de Corea, la industria de los servicios comprende 13 sectores. La participación

del sector de los servicios en el PIB ha registrado una suba, y en 2008 representaba el 62,1%. Sin embargo, el país registra niveles deficitarios en el balance de comercio de servicios desde los años ochenta.

• Cuadro IV.15 •
REPÚBLICA DE COREA: SECTOR DE SERVICIOS, 1960-2008
(En porcentajes y cientos de millones de dólares)

	Participación en el PIB	Participación en el empleo	Comercio de servicios			Inversión en servicios	
			Exportación (A)	Importación (B)	Saldo (A-B)	IED	Inversión extranjera directa
1960	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
1970	46,7	n.d	n.d	n.d	n.d	0,1	n.d
1980	51,1	n.d	25,7	32,9	-7,2	0,4	2,5
1990	56,6	53,6	96,4	102,5	-6,1	2,8	4,5
2000	59,6	67,4	305,3	333,8	-28,5	83,8	34,7
2005	61,8	71,1	451,3	587,9	-136,6	84,8	28,2
2008	62,1	72,9	759,9	927,2	-167,3	87,0	115,0

Fuente: Banco de la República de Corea.

La liberalización del sector de los servicios comenzó a recibir atención pública en la República de Corea cuando los Estados Unidos quiso abrir los sectores de la distribución y las telecomunicaciones del país a mediados de la década de 1980. Sin embargo, ya se habían dado pasos importantes en la liberalización del sector de servicios en función de la política de liberalización voluntaria, aplicada por el gobierno a principios de los años ochenta. Esto representó un cambio respecto de la política económica internacional que aplicó la República de Corea en los años setenta, que consistía en restringir las importaciones y promover las exportaciones. En la década de 1980, el gobierno decidió en cambio promover una mayor eficiencia económica y reducir el rol del estado en la protección de la industria e intervención de la economía. El gobierno también promovió medidas de liberalización de las importaciones y apertura del mercado.

La liberalización voluntaria del sector de los servicios a principios de la década de 1980 incluyó la flexibilización de las restricciones para viajar al exterior y de la normativa sobre estudios en el exterior, y la eliminación de restricciones a la inversión en las industrias mayoristas y minoristas. La liberalización efectuada a mediados de esa década se centró en el sector cultural, incluidos la industria cinematográfica, las telecomunicaciones y los servicios de distribución, que interesaban a los Estados Unidos.

Los años noventa fueron un período de liberalización a plena escala en el sector de los servicios, ya que el gobierno eliminó las restricciones aplicables a sectores que estaban protegidos con fines industriales y políticos. En 1993, se creó el Plan quinquenal de liberalización de la inversión extranjera, modificado en tres ocasiones para abrir más áreas a la inversión extranjera directa. En 1996, la República de Corea se convirtió en miembro de la OCDE e ejecutó muchas políticas de liberalización en el sector de los servicios, lo que incluyó la Ley de inversiones extranjeras y la introducción de capitales extranjeros.

La economía surcoreana registró un rápido crecimiento en la década de 1990 y se la reconoció como país en desarrollo avanzado. El país pasó entonces a integrar una lista de naciones bajo observación por parte de los principales países desarrollados, en lo que respecta al control de la competencia leal en el mercado global. La República de Corea anunció su respaldo a la liberalización y apertura del mercado en su carácter de miembro de la OMC y la OCDE. El proceso se aceleró a raíz de la crisis financiera de 1997 y las recomendaciones efectuadas en el marco del programa de rescate del FMI. En 1998, se eliminó el límite máximo impuesto a la titularidad extranjera de importantes industrias. Las restricciones que pesaban sobre los productos culturales japoneses también quedaron eliminadas después de 1998.

La liberalización en el sector de los servicios suele importar la eliminación de reglamentaciones locales. En el siguiente apartado investigaremos los avances que se dieron en la liberalización de los servicios en la República de Corea a lo largo de un cierto lapso de tiempo.

2. Liberalización en el Modo 2¹¹

a) Servicios de turismo

La globalización y la liberalización cobraron impulso durante los años ochenta. El gobierno surcoreano buscó activamente dar con formas de alentar a su población a viajar al exterior. En enero de 1983, se permitieron por primera vez los viajes al extranjero, si bien con algunas restricciones.

La liberalización total de los viajes al exterior se produjo en 1989, cuando la República de Corea llevaba ya varios años de mantener una balanza

¹¹ El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) define cuatro formas (Modos) de suministrar o comercializar un servicio: el Modo 1 se da cuando los servicios se suministran de un país a otro, lo que oficialmente se denomina "comercio transfronterizo"; el Modo 2 se da cuando los consumidores o empresas utilizan un servicio en otro país, lo que oficialmente se denomina "consumo en el extranjero"; el Modo 3 se da cuando una empresa establece sucursales en el exterior, lo que recibe oficialmente el nombre de "presencia comercial"; y el Modo 4 se da cuando viajan al exterior personas físicas para prestar servicios en otro país, lo que se conoce oficialmente como "entrada temporal de personas físicas".

de pagos positiva y se habían elevado las condiciones de vida. Después de la liberalización, la cantidad de turistas surcoreanos aumentó a 448.727 en 1990, lo que significa un incremento del 235%. Las cifras siguieron elevándose a pesar de la baja transitoria que se produjo en 1998 a raíz de la crisis financiera. El porcentaje de turistas entre quienes viajaban al exterior desde la República de Corea era de más del 50%. La balanza de pagos de los viajes registró un superávit en 1998, aunque posteriormente decayó a niveles deficitarios después de 1991.

• Cuadro IV.16 •
EL CAMBIO REGISTRADO EN LOS GASTOS POR VIAJES, 1988-1992
 (En miles de dólares)

	1988	1989	1990	1991	1992
Balanza de gastos por viajes	1 911 341	954 747	393 043	-357 888	-522 885
Gastos por viajes	1 353 891	2 601 532	3 165 623	3 784 304	3 794 409
Gastos per cápita	1 867	2 145	2 028	2 239	1 857

La liberalización de los viajes al exterior mereció el amplio respaldo del público. Por consiguiente, en 1995 el gobierno dio nuevos pasos tendientes a eliminar las restricciones a los viajes al exterior. Se aumentó el límite para los gastos por viajes al exterior de 5.000 dólares por mes a 10.000 dólares por mes, y se levantaron las reglamentaciones en materia de remesas. En 2001, se liberalizaron las operaciones cambiarias; mientras que en 1995, se autorizó la compra de inmuebles en el exterior, con un máximo inicial de 300.000 dólares. En 2008, se elevó dicho límite a 1 millón de dólares y se estableció que la operación solamente requería dar aviso al gobierno, aunque no obtener su autorización.

b) Servicios educativos

La política referente a los estudios en el exterior se vio influida por el objetivo de lograr la mejor educación para los estudiantes con talento. Antes de la liberalización de 1985, los gastos personales para cursar estudios en el exterior eran objeto de estrictos controles, con gran cantidad de restricciones. En los años setenta solamente se permitía que estudiaran en el exterior, a su propia costa, aproximadamente 600 estudiantes por año; para mediados de los años ochenta dicha cifra había aumentado a 7.000.

3. Liberalización en el Modo 3

a) Ronda Uruguay

El cuadro de las concesiones efectuadas por el gobierno surcoreano en la Ronda Uruguay muestra que se liberalizaron 78 de 155 sectores de servicios. Entre estos, 31 áreas correspondían a servicios de negocios, 15 a servicios financieros, 9 a servicios de comunicación, 8 a transporte, 5 a servicios de construcción, 4 a servicios de distribución y 3 a servicios de turismo.

• Cuadro IV.17 •
NIVEL DE LIBERALIZACIÓN EN EL MODO 3 TRAS LA RONDA URUGUAY

	República de Corea	Estados Unidos	Unión Europea	Japón	Filipinas	Tailandia	Singapur	Australia	México	China	Media
Negocios	0,652	0,685	0,641	0,652	0,000	0,261	0,435	0,739	0,272	0,250	0,440
Telecomunicaciones	0,583	0,792	0,333	0,563	0,125	0,208	0,583	0,458	0,375	0,333	0,428
Construcción	0,500	1,000	0,500	1,000	0,000	0,400	1,000	1,000	0,500	0,500	0,627
Distribución	0,600	1,000	0,700	0,800	0,000	0,100	0,000	1,000	0,300	0,500	0,455
Educación	0,000	0,300	0,800	0,400	0,000	0,400	0,000	0,400	0,400	0,500	0,291
Medio ambiente	0,500	1,000	1,000	0,875	0,000	0,500	0,000	1,000	0,125	0,500	0,500
Financieros	0,353	0,500	0,500	0,500	0,500	0,265	0,500	0,471	0,353	0,382	0,439
Sociales y de salud	0,000	0,250	0,375	0,125	0,000	0,000	0,000	0,250	0,375	0,000	0,136
Turismo	0,750	0,750	0,625	1,000	0,375	0,375	0,750	1,000	0,500	0,250	0,614
Cultural	0,000	1,000	0,700	0,800	0,000	0,200	0,000	0,400	0,500	0,000	0,345
Transporte	0,214	0,157	0,329	0,300	0,357	0,157	0,086	0,329	0,043	0,143	0,200
Total	0,442	0,578	0,513	0,555	0,166	0,234	0,347	0,568	0,269	0,269	0,380

Fuente: Elaboración propia.

La República de Corea mantuvo las restricciones sobre el empleo de profesionales extranjeros en todos los sectores de servicios. Los servicios médicos y odontológicos, cinematográficos y de cintas de vídeo, de educación primaria y secundaria, y de emisión de noticias y deportes recreativos no fueron objeto de liberalización.

El nivel general de liberalización del sector de servicios en la República de Corea tras la Ronda Uruguay fue inferior al de países avanzados como los Estados Unidos y los miembros de la Unión Europea, aunque superó al de otros países en desarrollo. Después del lanzamiento de la OMC, la República de Corea ha intentado cumplir el cronograma de concesiones y abrir más ampliamente el mercado de los servicios. Como resultado de este esfuerzo, se ha producido un aumento de la inversión extranjera directa en el sector de los servicios. Desde 2000, el gobierno ha promovido una mayor liberalización del sector de los servicios por medio de negociaciones bilaterales y multilaterales, y de la liberalización voluntaria.

b) 7.3.2 Adhesión a la OCDE

La República de Corea adhirió a la OCDE en diciembre de 1996. Como resultado de las negociaciones que se llevaron adelante en torno a su incorporación como miembro de la organización, se le permitió mantener reglamentaciones sobre 41 de los 91 sectores sujetos al Código de la OCDE de Liberalización de los Movimientos de Capital y 10 de 57 sectores al amparo del Código de la OCDE de Liberalización de las Operaciones Invisibles Actuales. Se trata de un nivel de reserva muy elevado en comparación con la media de la OCDE.

• Cuadro IV.18 •
REPÚBLICA DE COREA: LA TASA DE RESERVA Y ACEPTACIÓN
(En porcentajes y cantidad de reservas)

	Código de Liberalización de los Movimientos de Capital (91 sectores)		Código de Liberalización de las Operaciones Invisibles Actuales (57 sectores)		Total	
	Tasa de aceptación	Cantidad de reservas	Tasa de aceptación	Cantidad de reservas	Tasa de aceptación	Cantidad de reservas
Media de la OCDE	89	10	88	7	89	17
República de Corea	55	41	82	10	66	51
México	71	26	75	14	73	40
República Checa	65	32	82	10	72	42
Hungría	58	38	81	11	67	49
Polonia	56	40	79	12	65	52

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Al 1 de enero de 1997.

Sin embargo, la República de Corea introdujo planes para una mayor liberalización de los movimientos de capital. Se redujeron o eliminaron las reglamentaciones sobre la inversión extranjera directa en empresas surcoreanas y también se flexibilizaron considerablemente las restricciones aplicables al financiamiento extranjero para empresas surcoreanas. Como resultado de ello se registró un incremento considerable en el monto de IED efectuada en la República de Corea.

c) Cambios provocados por la crisis financiera asiática de 1997

La República de Corea reconoció la necesidad de atraer más IED como medio para recuperarse de la crisis financiera asiática de 1997. Con este fin, se sancionó la Ley de inversiones extranjeras, que hizo más eficientes los procedimientos para la IED, con la eliminación de algunas reglamentaciones, y mejoró los incentivos y el tratamiento impositivo preferente. La cantidad de categorías de negocios sujetas a restricciones a la inversión extranjera se redujo de 113 en 1995 a 25 en 2008.

Otro cambio de gran importancia en la política sobre IED tuvo que ver con las fusiones y adquisiciones societarias. Si bien en la década de 1990 las tendencias de la IED en el mundo pasaron de inversiones de tipo totalmente nuevo a fusiones y adquisiciones, el gobierno surcoreano no permitió demasiada actividad en el campo de las fusiones y adquisiciones con inversores extranjeros hasta que en 1997 autorizó las de tipo amistoso. Las restricciones aplicables a las fusiones y adquisiciones se flexibilizaron aún más debido a las condiciones vinculadas a los préstamos que el IMF le otorgó al país. En 1998, también se permitió la realización de fusiones y adquisiciones hostiles en la República de Corea. Como resultado de ello, el monto total de las inversiones extranjeras efectuadas en relación con fusiones y adquisiciones fue de 44.000 millones en 2008, lo que representa el 31% del total de IED.

• Cuadro IV.19 •
REPÚBLICA DE COREA: TIPO DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA
(En millones de dólares y porcentajes)

	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	1990-2008
Total	803	1 970	15 265	15 566	11 242	10 515	11 705	141 943
Fusiones y adquisiciones (relación)	0 (0,0)	23 (1,1)	2 865 (18,8)	5 268 (45,6)	4 309 (38,3)	2 483 (23,6)	4 426 (37,8)	44 147 (31,1)
Inversión de tipo totalmente nuevo (relación)	803 (100,0)	1 948 (98,9)	12 399 (81,2)	6 297 (54,4)	6 933 (61,7)	8 032 (76,4)	7 279 (62,2)	97 163 (68,5)

Fuente: Ministerio de Economía del Conocimiento de la República de Corea.

d) Las negociaciones del Programa de Doha para el Desarrollo

La República de Corea efectuó dos rondas de presentaciones en el sector de los servicios ante la OMC. La presentación inicial se efectuó en 2003. Se restringiría la adquisición de acciones en empresas de transmisión por radio y televisión, comunicaciones y aviación. Se permitirían los servicios de consultores jurídicos extranjeros, aunque solamente mediante la modalidad de oficinas de representación. Los servicios de auditoría quedarían limitados a sociedades unipersonales, grupos de auditoría y empresas contables formadas por contadores públicos matriculados con arreglo a la Ley de contadores públicos matriculados. La educación superior y la educación para adultos fueron objeto de liberalización parcial. Las entidades financieras extranjeras no podían prestar servicios financieros que no prestaran en su país de origen, salvo los de arrendamiento financiero. Un solo accionista puede ser titular de hasta el 10% de las acciones de un banco (o hasta el 4% en el caso de una entidad de servicios no financieros) y el 15% de las acciones de un banco regional sin contar para ello con autorización especial del gobierno.

Un solo accionista puede ser titular de hasta el 100% de las acciones de un banco nacional o regional si obtiene para ello la autorización especial de las autoridades competentes. Las posiciones cambiarias serían objeto de reglamentación y la sobreventa en el mercado cambiario de contado se fijó en 5 millones de dólares, o el 3% del capital si fuera superior. El nivel global de la oferta en 2003 fue inferior al nivel actual de liberalización.

e) [El acuerdo de libre comercio entre la República de Corea y los Estados Unidos](#)

El acuerdo de libre comercio entre la República de Corea y los Estados Unidos aún debe ser ratificado por ambos gobiernos, no obstante lo cual ya ha influido considerablemente en la liberalización del sector de servicios. Se adoptó un “sistema negativo” para regir los servicios, sistema que contribuyó a aumentar la transparencia. También se incluyó un mecanismo “trinquete” para impedir una vuelta atrás en la liberalización del sector de servicios. La República de Corea le ofreció a los Estados Unidos cierto tratamiento preferencial en las áreas de las telecomunicaciones, la difusión y los servicios jurídicos, y de auditoría.

4. Logros

Tras la liberalización en el Modo 3 en el sector de los servicios a partir de 1990, la IED en las industrias de servicios registró un crecimiento destacable. En la década de 2000, el monto de IED en el sector de los servicios superó al correspondiente al sector de manufacturas, y la brecha entre ambos creció aún más desde ese momento. En 2008, el sector de servicios representó el 70% de la IED y el sector de manufacturas el 30% (véase el cuadro IV.25). Hubo un alto nivel de IED en servicios financieros, de seguros, de distribución y de negocios.

Dada la gran importancia que presenta el sector de los servicios para el crecimiento económico y el mejoramiento de las condiciones de vida, el gobierno surcoreano está empeñado en mejorar la productividad de dicho sector y seguirá avanzando hacia la liberalización de las industrias de servicios.

G. Apertura financiera

Hasta la década de 1980, la norma era que los países mantuvieran controles estrictos sobre el movimiento transfronterizo de capitales. En los años noventa, la integración de los mercados de capitales entre los distintos países devino en el rápido crecimiento del sector financiero internacional. La República de Corea quería desarrollar su industria financiera y tomó medidas

para avanzar hacia la apertura de su mercado financiero. Sin embargo, fue la crisis financiera de 1997 la que aceleró los pasos tendientes a abrir las puertas de los mercados de capitales del país.

• Cuadro IV.20 •
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA, POR INDUSTRIA, 1990-2008
(En millones de dólares y porcentajes)

	1990	1995	2000	2005	2008	1990-2008
Total	895 (100,0)	1 385 (100,0)	10 281 (100,0)	9 609 (100,0)	8 191 (100,0)	95 993 (100,0)
Agricultura y ganadería, pesca y minería	1 (0,1)	1 (0,1)	5 (0,0)	3 (0,0)	1 (0,0)	522 (0,5)
Manufacturas	550 (61,5)	669 (48,3)	5 921 (57,6)	2 538 (26,4)	2 421 (29,6)	42 447 (44,2)
Servicios	344 (38,4)	715 (51,6)	4 355 (42,4)	7 068 (73,6)	5 769 (70,4)	53 024 (55,2)
Suministro de agua, gas y energía eléctrica	0	0	201	50	60	1 013
Construcción	0	12	11	51	182	932
Comercio mayorista y minorista	79	203	702	758	812	9 473
Hotelería y restaurantes	66	108	111	27	32	1 314
Transporte y depósitos	5	5	26	416	106	2 766
Telecomunicaciones	0	0	160	601	17	2 724
Financieros y seguros	174	358	1 901	3 661	3 039	24 768
Inmobiliarios	1	2	317	269	493	2 797
Negocios	15	22	857	911	868	5 730
Culturales y de entretenimiento	2	2	54	288	88	1 232
Públicos y otros	3	3	17	37	72	277

Fuente: Elaboración propia.

La liberalización financiera se centró en dos aspectos. Uno fue la liberalización del mercado de divisas y el otro fue la apertura de los mercados financieros a inversores e interlocutores extranjeros.

1. Liberalización del mercado de divisas

Una vez liberada del régimen colonial japonés en 1945, la República de Corea adoptó controles cambiarios. Al igual que la mayor parte de los países en desarrollo por aquel entonces, sufría la escasez de divisas. El tipo de cambio se fijaba por acuerdo entre el gobierno surcoreano y el estadounidense. Todas las operaciones en las que se utilizaran divisas eran objeto de estricto control por parte del gobierno y estaban limitadas a entidades autorizadas únicamente.

La política cambiaria surcoreana ha variado en función de las circunstancias cambiantes. El gobierno surcoreano fijó el tipo de cambio con el dólar, con reajustes periódicos, hasta 1980. Tras 16 años de una paridad

ligada al dólar estadounidense, en marzo de 1980 se introdujo un sistema de paridad con una canasta de monedas. A fines de los años ochenta, la República de Corea comenzó a registrar importantísimos superávits comerciales y recibió presión internacional para adoptar un sistema cambiario más flexible. En 1990, el gobierno surcoreano adoptó el régimen de flotación administrada. Como por aplicación de este sistema la relación cambiaria entre el won y el dólar la determinaban, en principio, las fuerzas del mercado, rápidamente surgió y evolucionó el mercado cambiario interbancario.

La liberalización del mercado de divisas coincidió con la liberalización del mercado de capitales en los años ochenta. A lo largo de la década siguiente se aplicaron importantes medidas de apertura. En enero de 1992, se permitió que inversores extranjeros individuales compraran capitales locales hasta un 3% de las acciones en circulación, aunque la empresa no podía tener más del 10% de sus acciones, en total, en manos de inversores extranjeros. En junio de 1993, el gobierno reveló el programa para la liberalización y apertura del sector financiero, que apuntaba a lograr un avance sustancial en la desregulación del mercado financiero. Cuando la República de Corea adhirió a la OCDE en 1996 se hizo inevitable liberalizar aún más la cuenta de capital. Sin embargo, el gobierno se mostraba renuente a liberalizar su cuenta de capital por temor a que se produjera un drástico incremento de la llegada de capitales en busca de altas tasas de interés en el mercado local.

La mayor parte de las medidas importantes de liberalización se adoptaron en el marco del programa del FMI tras la crisis financiera de 1997. De conformidad con las recomendaciones del FMI, el gobierno aceptó encarar audaces medidas de liberalización. Los mercados de capitales, incluidos los mercados de dinero a corto plazo y los inmobiliarios quedaron abiertos por completo a los inversores extranjeros. En diciembre de 1997, el gobierno elevó el máximo correspondiente al total accionario que podía ser de titularidad extranjera del 7% al 50%. El 25 de mayo de 1998, estos límites máximos quedaron derogados por completo. En diciembre de 1997, se eliminaron todas las reglamentaciones sobre la compra de títulos de deuda extranjeros. Al mismo tiempo, todas las empresas nacionales, independientemente de su tamaño, quedaron autorizadas a tomar préstamos del exterior sin límites, siempre que su plazo de vencimiento no superara un año. Todos los instrumentos del mercado de dinero de corto plazo, en particular los papeles y efectos comerciales, quedaron plenamente liberalizados el 25 de mayo de 1998.

El nuevo sistema se aplicó en dos etapas, de modo tal de permitir el tiempo suficiente para la incorporación de mejoras a los criterios prudenciales, regulatorios y contables. La primera etapa de la liberalización del mercado de divisas se llevó a cabo el 1 de abril de 1999. La liberalización de las restricciones sobre los movimientos de capital vino de la mano de la flexibilización de las normas por las que se regía el uso de divisas. En abril de 1999, se sancionó la Ley de operaciones en divisas, que reemplazó a la Ley de administración de divisas. En particular, sustituyó el sistema de lista positiva con uno de lista negativa, con lo que quedaron autorizadas todas las operaciones de la cuenta de capital con excepción de aquellas expresamente prohibidas por ley. Mientras que anteriormente los negocios en divisas se basaban en la demanda real, se permitió la realización de operaciones especulativas a futuro.

La primera etapa del nuevo sistema eliminó el límite de un año para los préstamos comerciales extranjeros, a la vez que liberalizó varias operaciones de capital de corto plazo por parte de sociedades y entidades financieras. Por otra parte, se abrieron los negocios en divisas a todas las instituciones financieras que cumplieran los requisitos.

Los principales elementos de la primera etapa de la liberalización del mercado de divisas fueron los siguientes: en primer lugar, las reglamentaciones atinentes a las operaciones en la cuenta de capital quedaron convertidas en un sistema negativo, con el levantamiento de todas las restricciones con excepción de aquellas limitadas por ley o por decreto. Segundo, también se modificaron las reglamentaciones correspondientes a las instituciones cambiarias. Por ejemplo, los requisitos para la realización de actividades con divisas pasaron de un sistema de habilitación a un sistema de inscripción, con lo que se liberalizó el establecimiento de las casas de cambio. Por último, se establecieron medidas de salvaguardia para el caso de producirse un incremento repentino en las entradas o salidas de capital o de darse condiciones de mercado extremadamente desfavorables.

La segunda etapa de liberalización se puso en marcha en enero de 2001. Los elementos más salientes de la segunda etapa de liberalización del mercado de divisas fueron los siguientes: en primer lugar, se flexibilizaron las restricciones sobre la repatriación obligatoria de créditos externos, de modo tal de mejorar la eficiencia de las actividades económicas en el exterior por parte tanto de personas físicas como de empresas y de establecer medidas adecuadas de control *ex post facto*.

En segundo lugar, se eliminaron los máximos aplicables a los pagos efectuados en el exterior por parte de residentes, lo que incluyó el máximo de 5.000 dólares por remesa para los pagos por donación, el máximo de 10.000 dólares para gastos por viajes al exterior; los máximos de 50.000 y 20.000 dólares para gastos de estadía y educación en el exterior, respectivamente; y el máximo de 1 millón de dólares para gastos de emigración para una familia de cuatro integrantes. En su reemplazo se introdujeron medidas de control *ex post facto*, incluidas la designación del banco, la denuncia automática al Servicio Nacional Impositivo, declaraciones de aduana y la notificación previa de pagos importantes en el exterior al Banco de la República de Corea.

Tercero, se derogaron o flexibilizaron las reglamentaciones y restricciones correspondientes a muchas áreas. Los cambios principales fueron los siguientes: i) se flexibilizaron las reglamentaciones sobre la compraventa de divisas; ii) se puso fin a las restricciones sobre depósitos o fideicomisos denominados en wones con vencimiento inferior a un año y constituidos por no residentes en entidades financieras; iii) se amplió el límite permitido para la toma de préstamos del exterior y el otorgamiento de préstamos en wones; iv) se liberalizaron las operaciones con títulos valores en el mercado extrabursátil entre residentes y no residentes; v) además de la liberalización de la compra de inmuebles en el exterior por parte de sociedades y entidades financieras con fines de negocios, se permitió que los residentes adquirieran inmuebles en el exterior con el fin de establecer escuelas, hospitales o lugares de culto siempre que se notificara la operación al Banco de la República de Corea y se obtuviera su aprobación; vi) se ampliaron los negocios cambiarios; vii) se ampliaron los métodos de liquidación de pagos corporativos.

En mayo de 2006, el gobierno surcoreano aceleró el cronograma de aplicación de la liberalización del mercado de divisas para apuntalar sus planes de crear un centro financiero en la República de Corea. Se consideraba que esto promovía el desarrollo de un mercado cambiario más sofisticado. En la República de Corea, el equilibrio entre la oferta y la demanda de divisas debería lograrse mediante la flexibilización de las reglamentaciones en el mediano a largo plazo. Mientras tanto, ha surgido la necesidad de complementar y desarrollar más el plan actual de liberalización cambiaria como reacción a los cambios operados en las condiciones económicas. El plan de liberalización cambiaria se modificó y pasó a incluir los siguientes componentes: i) facilitar la internacionalización del won; ii) liberalizar las operaciones cambiarias, incluidas las inversiones de ciudadanos surcoreanos

en el exterior; y iii) mejorar la microestructura del mercado cambiario mediante la flexibilización de las reglamentaciones en materia de posiciones cambiarias y con un mayor estímulo para la creación autónoma del mercado por parte de los participantes.

2. Liberalización del mercado de capitales

A principios de los años ochenta, el gobierno permitió que los bancos extranjeros constituyeran sucursales en la República de Corea para atraer capitales extranjeros. Dicha política no fue objeto de cambios en ningún aspecto significativo durante esa década. En 1992, el gobierno permitió que las empresas extranjeras de valores abrieran sucursales en el país, pero no filiales. En 1996, se encararon medidas tendientes a lograr una mayor apertura del mercado de capitales debido a la incorporación de la República de Corea a la OCDE. Para cumplir las obligaciones que le imponía su carácter de miembro, el gobierno surcoreano anunció un plan destinado a eliminar gradualmente las barreras a las inversiones extranjeras en cartera y las inversiones extranjeras directas en servicios financieros, provenientes de países de la OCDE. Entre los elementos claves del plan anunciado en septiembre de 1996 estaban los siguientes: i) para el año 1998, se permitiría a los bancos y las empresas de valores de países de la OCDE constituir filiales en la República de Corea; ii) para el año 2000, deberían haberse eliminado paulatinamente y por completo los máximos aplicables a la inversión extranjera de inversores provenientes de países de la OCDE; iii) para diciembre de 1998, se permitiría que los inversores extranjeros de países de la OCDE constituyeran cualquier tipo de entidad financiera y fueran titulares del 100% de su capital; iv) se permitiría que las consultoras de inversión extranjera provenientes de países de la OCDE ofrecieran sus servicios sin establecer una presencia comercial en el país.

Sin embargo, el proceso de liberalización en el sector de servicios bancarios se vio acelerado por la crisis financiera de 1997. Para atraer capitales extranjeros, la República de Corea abrió su mercado nacional de bonos a fines de 1997 y procedió a completar la apertura de los mercados nacionales de acciones y dinero.

En la primavera de 1998, se dieron pasos importantes destinados a ampliar el acceso al sector financiero de la República de Corea. En abril de 1998, se permitió que los bancos y las empresas de valores del exterior establecer filiales. Además, el mismo mes se permitió la titularidad extranjera

del 100% del capital de las entidades financieras, y a partir de mayo de 1998 se permitió que los nacionales extranjeros lideraran bancos surcoreanos.

A las sucursales de los bancos extranjeros se las considera entidades financieras independientes y sus operaciones son similares a las de las filiales de los bancos extranjeros, incluso en las empresas minoristas. No existen restricciones para la constitución de filiales de bancos extranjeros en la República de Corea. Para la constitución de un nuevo banco comercial, sea local o extranjero, se requiere únicamente obtener el permiso de la Comisión de Supervisión Financiera. El capital mínimo exigido para constituir un banco comercial nacional es de 100.000 millones de wones, mientras que se exigen 25.000 millones de wones para la apertura de un banco regional. Además, desde marzo de 1998 se permite que los bancos extranjeros abran sucursales locales en el mercado nacional surcoreano. Las posiciones cambiarias están reguladas y el máximo de sobreventa en el mercado de divisas de contado es de 5 millones de dólares o el 3% del capital, si éste fuera superior.

Los límites anteriormente aplicables a la titularidad bancaria, del 4% para los bancos nacionales, el 8% para los bancos convertidos a partir de otras entidades financieras y el 15% para los bancos regionales, se flexibilizaron al permitir la adquisición de acciones por encima de dichos límites, siempre que se notificara a la Comisión de Supervisión Financiera y se obtuviera su aprobación. En abril de 1999, se permitió la titularidad extranjera de bancos en un 100%, si bien ello quedó sujeto a una revisión adicional por parte de la mencionada Comisión, en función del aumento de las participaciones más allá de ciertos umbrales predeterminados. Se sancionaron leyes tendientes a fortalecer la autoridad de los directorios de los bancos y mejorar la transparencia en las operaciones con los accionistas. Desde mayo de 1998, se permite que directores extranjeros ocupen cargos en los directorios de los bancos. Cualquier banco extranjero que reúna las mismas condiciones que un banco nacional tiene permitido el ingreso al mercado. En septiembre de 1999, se vendió Korea First Bank a Newbridge Capital, fondo de capitales privados de los Estados Unidos, a lo que siguió la venta de Korea Exchange Bank a Lone Star Funds, fondo de capitales estadounidenses, en el año 2003. Posteriormente, en el año 2005, Newbridge Capital vendió Korea First Bank a Standard Chartered Bank.

En mayo de 1998, se eliminaron por completo los máximos impuestos a las inversiones de inversores extranjeros en acciones, con excepción de las inversiones efectuadas en empresas del Estado. A fines de 1997, se abrió completamente a los inversores extranjeros la negociación de bonos del

gobierno y obligaciones negociables privadas. En julio de 1998, se permitió la inversión extranjera en obligaciones emitidas por sociedades que no cotizan en bolsa. En febrero de 1998, se abrió parcialmente el mercado para efectos comerciales y certificados de depósito; en mayo de 1998, se produjo la apertura completa. Se eliminaron las restricciones para la inversión extranjera en títulos locales, junto con el requisito de que las filiales locales de empresas extranjeras obtuvieran la aprobación del gobierno para traer del exterior financiamiento por un monto superior a 1 millón de dólares. Estas medidas condujeron a la apertura prácticamente total del mercado surcoreano de capitales.

3. Evaluación de la apertura financiera

La apertura de los mercados financieros surcoreanos ofrece beneficios y presenta riesgos. Por un lado, promovió mayores inversiones y crecimiento económico al proveer recursos financieros a un menor costo y contribuyó a la eficiencia de los mercados financieros locales. Por el otro, la apertura financiera puede generar entradas excesivas de capital, particularmente de capitales muy volátiles de corto plazo, lo que aumenta los riesgos de inestabilidad macroeconómica o puede conducir a una crisis financiera.

Los resultados empíricos indican que la entrada neta de capitales extranjeros a la República de Corea guarda una relación positiva con las inversiones locales. En particular, la toma de fondos del exterior por parte de bancos y empresas locales genera importantes efectos positivos sobre la inversión local, mientras que las entradas netas de capital proveniente tanto de inversión extranjera directa como de inversiones en cartera sólo influyen levemente en las condiciones de inversión. La titularidad extranjera de los bancos contribuyó a que los bancos surcoreanos logaran mayores niveles de eficiencia, productividad y estabilidad, si bien ello no necesariamente generó una mayor rentabilidad. Las inversiones extranjeras en el mercado surcoreano de valores redujeron los efectos del fenómeno conocido como “descuento coreano”. Las inversiones extranjeras afectaron positivamente los coeficientes precio/ingresos y precio/valor contable de las empresas surcoreanas.

Además, la influencia de los inversores extranjeros no llevó a las empresas surcoreanas a recortar sus gastos de inversión de capital o a aumentar excesivamente los pagos de dividendos, como habían temido quienes criticaron las medidas de apertura del mercado financiero.

Aún quedan desafíos en lo que se refiere a dar con formas de reducir el riesgo de una inversión repentina de los flujos de capital que generaría una crisis de divisas, mientras que también es necesario encontrar modos de fortalecer la supervisión de los mercados financieros, eliminar la corrupción, mejorar la transparencia con mejores mecanismos de revelación de información y mejorar el gobierno societario. Estas medidas contribuirían a reducir la posibilidad de que sucedan nuevas crisis financieras. La estabilidad financiera se vería más reforzada aún gracias a esfuerzos regionales de cooperación monetaria y financiera, como la iniciativa Chiang Mai, la creación de un Fondo Monetario Asiático y la expansión del mercado asiático de títulos de deuda.

H. Conclusión

A principios de los años sesenta, la República de Corea era uno de los países más pobres del mundo. Luego las exportaciones comenzaron a expandirse con rapidez inmediatamente después de las tres devaluaciones que tuvieron lugar en 1960 y 1961, ya que éstas prácticamente eliminaron la sobrevaluación de la moneda local. De allí en más la economía surcoreana creció y se industrializó a niveles que nadie creyó posibles. A este crecimiento de la República de Corea se lo suele describir como una experiencia “impulsada por las exportaciones” e “impulsada por el gobierno”, dada la vasta y marcada intervención del gobierno surcoreano en el mercado, particularmente en las décadas de 1960 y 1970.

El marcado aumento inesperado de las exportaciones, particularmente de productos manufactureros que requieren de uso intensivo de mano de obra, trajo aparejado un cambio en la política de desarrollo, que a mediados de los años sesenta pasó de la industrialización por sustitución de las importaciones a la promoción de las exportaciones. La liberalización de la política de importación comenzó aproximadamente al mismo tiempo que se daba una mejora en la balanza de pagos. En 1967, la República de Corea se incorporó al GATT y a principios de los años setenta comenzó a reducir las medidas de promoción de las exportaciones.

Tras el contratiempo transitorio sufrido con la política correspondiente a la industria pesada y química en la década de 1970, en la década siguiente continuó la liberalización de las importaciones. Entre 1980 y 1997, la República de Corea encaró una política integral de liberalización del mercado como respuesta tanto a los cambios operados en la economía local como a la mayor influencia de la globalización.

La crisis financiera de 1997 constituyó un momento crucial que dio paso a amplios cambios en la economía y sociedad de la República de Corea, cambios que aún continúan en la actualidad. El país siguió adelante con nuevas medidas de liberalización del comercio y reformas económicas. Eliminó las medidas comerciales que no eran compatibles con las reglas de la OMC y, entre otras cosas, eliminó gradualmente el programa de diversificación de las importaciones.

Considerando el análisis efectuado en este trabajo, el rol que desempeñó el gobierno en el rápido crecimiento de la República de Corea difiere, en alguna medida, de lo que se acepta habitualmente. El repentino salto registrado en las exportaciones a principios de los años sesenta condujo a un cambio en la política, que pasó de industrialización por sustitución de las importaciones a promoción de las exportaciones, y no al revés. Además, es engañoso sostener que el rápido crecimiento de la República de Corea fue posible solamente gracias a la intervención del gobierno. El rápido crecimiento y la industrialización de la economía pudieron comenzar cuando se eliminaron dos importantísimos obstáculos para el comercio internacional. El primer obstáculo era la sobrevaluación del won, impedimento que desapareció tras las tres devaluaciones ocurridas a principios de la década de 1960. Ello permitió que la economía surcoreana realizara su potencial exportador de productos manufactureros que requieren de uso intensivo de mano de obra, sector en el que contaba con una ventaja comparativa natural. El segundo obstáculo para el comercio y el crecimiento estaba dado por la política proteccionista de importación, legado de la industrialización basada en la sustitución de las importaciones. Los efectos depresivos de la política proteccionista en las exportaciones quedaron neutralizados con la política de promoción de las exportaciones adoptada a mediados de los años sesenta. Efectivamente, dicha política allanó el camino para las exportaciones surcoreanas al mercado mundial.

La economía surcoreana estuvo “impulsada por el gobierno” en la medida en que la intervención del gobierno en el mercado siempre fue amplia y marcada, pero no lo estuvo su rápido crecimiento. Además, es engañoso ignorar el rol que cumplieron las importaciones en el crecimiento de la República de Corea. El monto de las importaciones del país era mayor que el de sus exportaciones, ya que aquellas desempeñaban un papel importante en el desarrollo económico y la balanza comercial de la nación siempre registró niveles deficitarios hasta fines de los años ochenta. Si a la República de Corea se le hubiera negado el acceso a la maquinaria

y los materiales industriales importados pero se la hubiera obligado a recurrir a insumos intermedios y maquinaria de fabricación nacional, sus exportaciones jamás habrían logrado ser competitivas en el mercado mundial. En este sentido, el crecimiento de la República de Corea no solamente fue “impulsado por las exportaciones” sino que también fue “impulsado por las importaciones”.

Existieron diversas políticas además de las referentes al comercio y tipo de cambio que fueron igualmente importantes para el desarrollo económico de la República de Corea. En cuanto a la cooperación económica internacional, el país realizó grandes esfuerzos para mejorar la cooperación económica mediante la celebración de acuerdos bilaterales y regionales y la provisión de asistencia para el desarrollo. Se firmaron importantes acuerdos bilaterales que fortalecieron los lazos económicos y comerciales de la República con los Estados Unidos, el Japón, China y la Unión Europea.

La República de Corea está bien preparada para ingresar en una nueva era de relaciones económicas tras los acuerdos de libre comercio concluidos con los Estados Unidos y la Unión Europea. En términos de cooperación económica regional, la República de Corea cumplió un papel fundamental en el inicio de la APEC en 1989 y el grupo ASEAN+3 (China, Japón, República de Corea) tras la crisis financiera de 1997. En el área de la cooperación para el desarrollo, recientemente se dispuso a incrementar su asistencia para el desarrollo y en 2009 se incorporó al CAD de la OCDE.

En cuanto a las políticas de liberalización agropecuaria, inicialmente la República de Corea impuso barreras comerciales a las importaciones y otorgó subsidios a las explotaciones agropecuarias con el fin de reducir la dependencia de los alimentos importados. Sin embargo, los acuerdos multilaterales y bilaterales, incluidos la Ronda Uruguay y el acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, que está en proceso de ratificación, redujeron gradualmente estas barreras en un grado considerable. Es recomendable que la República de Corea siga avanzando en la apertura de su mercado agropecuario.

En lo que se refiere a la liberalización de los sectores financiero y de servicios, en este capítulo se señaló un desempeño deslucido en el sector de servicios del país. Sin embargo, tras la liberalización de las áreas correspondientes al Modo 3 a partir de 1990, la IED en el mencionado sector aumentó considerablemente. La liberalización de los mercados cambiario

y financiero comenzó con la liberalización del mercado de capitales en los años ochenta, seguida por importantes medidas de apertura en los noventa. Los estudios empíricos indican que las entradas netas de capital extranjero a la República de Corea guardaron una relación positiva con la inversión local. Sin embargo, es importante destacar que es necesario adoptar medidas para mantener la estabilidad financiera y macroeconómica de modo tal de contrarrestar los riesgos generados por el libre flujo de capitales internacionales.

Con la vista en el futuro, es necesario prestar atención a los desafíos y las tareas futuras en materia de políticas. En primer lugar, el programa en materia de política económica futura parece guardar estrecha relación con la posibilidad de que la República de Corea logre o no hacer que el mercado local resulte más favorable a las inversiones. La IED puede desempeñar un papel importante en la economía surcoreana. Sin embargo, el desempeño real de la IED sigue ubicándose muy por debajo de su potencial, mayormente debido a que el entorno general de inversión en el país no es suficientemente favorable. En segundo lugar, la República de Corea debe esforzarse más por acelerar las negociaciones del Programa de Doha para el Desarrollo y las negociaciones conducentes a otros acuerdos de libre comercio, en particular con China y el Japón, tras la conclusión de las negociaciones de los acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos y la Unión Europea. La República de Corea no debería desacelerar la apertura del mercado sino que debería trabajar a partir de sus compromisos de libre comercio para fortalecer su competitividad. En tercer lugar, a medida que avance la liberalización, resultará cada vez más importante crear redes de seguridad económica, social y financiera para proteger la economía ante efectos secundarios negativos. Esto es fundamental para lograr el apoyo público para llevar adelante otras reformas. Por último, para potenciar al máximo los beneficios de la apertura, es necesario que el país continúe con sus esfuerzos reformistas y establezca un sistema eficaz de creación de consenso para las políticas de liberalización y mercado abierto.

Bibliografía

- Banco de Corea (2009), “The structure of employment and the relationship between employment and industrial output”, *Monthly Bulletin*.
- Byun, Hyung Yoon (1996), *Korean Economy*, 3ª edición, Seúl, Yu Poong.
- Chung, Chang Young y Tae Kyu Park (1995), *Substantial Growth of Korean Economy*, Seúl, Jipmoondang.
- Debaere, Peter Marcel, Hongshik Lee y Joonhyung Lee (2010), “It matters where you go: outward foreign direct investment and multinational employment growth at home”, *Journal of Development Economics*, vol. 91, N° 2.
- Frank Jr., Charles R., Kwang Suk Kim y Larry E. Westphal (1975), *Foreign Trade Regimes and Economic Development: South Korea*, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas.
- Foro Económico Mundial (2007), *Global Competitiveness Report 2006-2007. Creating an Improved Business Environment*, Ginebra.
- Hong, Wontack (1979), *Trade, Distortions and Employment Growth in Korea*, Seúl, Instituto Coreano de Desarrollo.
- Kim, HanSung y otros (2008), *Korea's FTA Rules of Origin: Review and Future Strategy*.
- Kim, Hyunjeong (2008), “The relationship between outward direct investment and domestic capital”, *Policy Analysis*, vol. 14, N° 1, Banco de Corea.
- Kim, Kwang Suk (1991), “Korea”, *Liberalizing Foreign Trade*, Demetris Papageorgiu, Michael Michaely y Armeane M. Choski (eds.), Oxford, Blackwell Publishers.
- Kim, Kwang Suk y Michael Roemer (1979), “Growth and structural transformation”, *Studies in the Modernization of the Republic of Korea: 1945-1975*, Cambridge, Harvard University Press.
- Krueger, Anne O. (1979), “The developmental role of the foreign sector and aid”, *Studies in the Modernization of the Republic of Korea: 1945-1975*, Seúl, Instituto Coreano de Desarrollo.
- Lawrence, Robert Z. y David E. Weinstein (1999), “Trade and growth: import-led or export-led? evidence from Japan and Korea”, *NBER Working Paper*, N° 7264.
- Lee, Hongshik (2010), “The destination of outward FDI and the performance of South Korean multinationals”, *Emerging Markets Finance and Trade*, vol. 46, N° 3.
- _____ (2008), “International outsourcing and employment: the Case of South Korean manufacturing”, inédito.
- Lee, Kyu Sung (2006), *Financial Crisis of Korea*, Seúl, Pakyoung sa.
- Lim, Sung-Hoon y Hwy-Chang Moon (2001), “Effects of outward foreign direct investment on home country exports: the case of Korean firms”, *Multinational Business Review*, vol. 9, N° 1.
- Nam, Chong-Hyun (2008), “Does trade expansion still promote employment in Korea?”, *The World Economy*, vol. 31, N° 6.
- Westphal, Larry E. y Kwang Suk Kim (1982), “Industrial policy and development in Korea”, *Staff Working Papers*, N° 263, Banco Mundial.
- Yoo, Jungho (2008), “How Korea's rapid export expansion began in the 1960s: the role of foreign exchange rate”, *Working Paper*, N° 08-18, Seúl, Escuela de Administración y Políticas Públicas, Instituto Coreano de Desarrollo.

V

Política de desarrollo territorial

Jung Jay Joh, Young-Pyo Kim
y Youngsun Koh

Introducción

La política territorial tiene muchos aspectos; entre ellos, el más importante consiste en coordinar el desarrollo territorial y proporcionar infraestructura física. El desarrollo territorial, si se deja en manos del sector privado, puede convertirse en un caos, básicamente por la dificultad de coordinar los distintos intereses de las distintas partes, incluidos los propietarios de tierras. Además, existe la posibilidad de que en el mercado privado los bienes públicos se suministren en cantidades insuficientes. Construir una carretera, por ejemplo, implica a la vez elementos de coordinación y problemas relacionados con los bienes públicos. El gobierno debería desempeñar un papel importante en la superación de dichos problemas y, a tal fin, elaborar planes de desarrollo, imponer reglamentaciones o invertir en infraestructura.

En la República de Corea, la política territorial ha asumido también otras responsabilidades. El rápido crecimiento económico provocó alzas de precios en el mercado inmobiliario. A causa de la poca flexibilidad de la oferta, el precio del suelo en algunas zonas (sobre todo en la región de la capital) aumentó mucho más rápido que la inflación general, lo cual reportó ganancias imprevistas a los propietarios de tierras. En ocasiones se consideró que el gobierno, en la medida en que llevaba a cabo proyectos públicos de desarrollo, era el responsable directo del alza de los precios. La

preocupación de la opinión pública por la creciente desigualdad y la injusticia social condujo al gobierno a introducir una serie de medidas encaminadas a terminar con el alza de los precios y a distribuir las ganancias entre el público en general.

Otra tarea importante del Gobierno de la República de Corea consistió en fomentar un crecimiento regional equilibrado en todo el país. La industrialización y la modernización de la República de Corea repercutieron de manera inevitable en el crecimiento de las ciudades, ya que estas ofrecen grandes mercados para la mano de obra, para los bienes intermedios y finales, y para el conocimiento. Los trabajadores, las empresas y los consumidores se instalan en las ciudades para aprovechar las ventajas que ofrecen los grandes mercados. Como ilustra la literatura sobre geografía económica, ese proceso de aglomeración suele fortalecerse a sí mismo y conduce al crecimiento de grandes ciudades y a la pérdida de población en las zonas rurales (Krugman, 1991; Fujita y Krugman, 2004) y, al menos en una economía de libre mercado, el gobierno es incapaz de controlar totalmente el proceso (Brackman, Garretsen y Schramm, 2004). Sin embargo, en la República de Corea, la brecha cada vez mayor entre zonas urbanas y rurales en cuanto a la educación, el empleo y demás oportunidades dio lugar a una demanda pública de intervención gubernamental. Desde los primeros años, el Gobierno de la República de Corea adoptó medidas encaminadas a fomentar un crecimiento equilibrado, especialmente entre la región de la capital y otras zonas.

A lo largo de los últimos 60 años, la política territorial del país ha cumplido con esas responsabilidades en estrecha relación con la política económica y social. Desde la década de 1960 hasta la década de 1980, el desarrollo industrial se concentró en zonas concretas y en “centros de crecimiento”, con la finalidad de emplear eficazmente unos recursos limitados y apoyar así el rápido crecimiento económico del país.

En la década de 1960 se inauguró en Guro-dong, Seúl, el primer parque de exportaciones del país. En esa época, la cantidad de empresas que querían instalarse en el parque superaba con creces su capacidad. En esa misma década, la población de Seúl aumentó sensiblemente, y pasó de ser el 10% de la población total del país a representar el 18% de dicha población en la década de 1970. El fuerte aumento del número de operaciones manufactureras en Seúl aceleró la migración hacia la capital. La tasa de urbanización a nivel nacional, que en 1960 era del 37%, pasó a ser del 51% en 1970. La población de Seúl, de aproximadamente 1 millón

de habitantes en el momento de la liberación del dominio colonial (1945), aumentó hasta alcanzar los 5,5 millones en 1970.

En la década de 1970, la administración Park Chung-hee (1961-1979) construyó grandes complejos industriales costeros en la zona sudoriental del país, en respuesta al dinamismo de la industria pesada y la industria química. En la década de 1980, la administración Chun Doo-hwan (1980-1988) amplió y completó el cinturón industrial de la zona costera sudoriental aportando más infraestructuras para el desarrollo industrial, ampliando el movimiento Saemaul (“de los nuevos pueblos”) y fomentando la reforestación del paisaje montañoso del país, planificada e iniciada por la administración Park.

En 1988, Roh Tae-woo llegó a la presidencia tras unas elecciones populares directas que marcaron el comienzo de un período de democratización. Ese mismo año, la República de Corea acogió los juegos olímpicos y estableció relaciones diplomáticas con países comunistas, incluidos la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y China. En 1994, el país adoptó una auténtica autonomía local, allanando así el camino a la descentralización. Se crearon muchas organizaciones de ciudadanos, que empezaron a hacer oír su opinión sobre importantes cuestiones sociales.

En la década de 1990, las administraciones de Kim Young-sam (1993-1998) y Kim Dae-jung (1998-2003) se centraron en la mejora de la distribución regional de los proyectos de infraestructura, adoptando, al mismo tiempo, un enfoque más orientado hacia el mercado mediante las desregulación del uso de la tierra. De ese modo, se apartaron de la política territorial anterior, caracterizada por una infinidad de reglamentaciones y planes. Por ejemplo, en virtud del nuevo plan económico quinquenal, la administración Kim Young-sam impuso gravámenes especiales “special assessment charges” a la superpoblación, que reemplazaron a las normas anteriores para limitar la edificación y los complejos habitacionales con vistas a impedir la concentración de la población.

Entre 2000 y 2010, la moderna red de transportes se amplió con la finalidad de que se pudiera llegar a cualquier lugar del país en 12 horas. La administración Roh Moo-hyun (2003-2008) hizo hincapié en el desarrollo regional equilibrado, que fomentó con planes para construir diez “ciudades de innovación” y seis “ciudades empresariales” en todo el país, a la vez que creaba la ciudad administrativa multifuncional, también llamada Sejong City, en la provincia de Chungcheong del Sur, con la intención de alentar el traslado de las instituciones gubernamentales y públicas desde la zona de la capital.

El actual gobierno (Lee Myung-bak, 2008-2013) se ha concentrado en un plan para utilizar de manera más eficaz la tierra del país y mejorar así la competitividad nacional. Se están tomando medidas encaminadas a relajar las reglamentaciones en la región de la capital, con la finalidad de convertir a Seúl en una metrópolis atractiva a escala mundial. Además, la administración trabaja para instaurar un sistema que permita gestionar el crecimiento verde y restaurar cuatro grandes ríos.

La política territorial ha contribuido a cambiar rápidamente el paisaje físico de la República de Corea de manera acorde a su crecimiento económico. Como resultado de la inversión ininterrumpida en carreteras, ferrocarriles, puertos marítimos, aeropuertos y otras infraestructuras, el nivel actual de capital social gubernamental es comparable al de las economías más importantes (Choi, Ryu y Park, 2005). Con todo, el gobierno ha tenido menos éxito en otros ámbitos —concretamente, en la estabilización de los precios de los bienes inmuebles y el fomento de un crecimiento regional equilibrado—, ya que su labor se vio superada por las fuerzas del mercado.

En las secciones siguientes ofrecemos una explicación más detallada del desarrollo de la política territorial durante las seis últimas décadas y evaluamos sus resultados. No obstante, antes de continuar conviene ofrecer un breve panorama de la geografía física de la República de Corea y de su sistema administrativo.

La Península de Corea está situada en el borde oriental de la masa continental asiática y tiene accesos a los mares y al continente. Su superficie total es de 217.330 km², casi la misma que la de Gran Bretaña o Rumania¹. El terreno montañoso ocupa unas dos terceras partes del territorio, es decir, una superficie parecida a la de Portugal, Hungría o Irlanda. La península tiene tantas montañas y ríos pintorescos, que los coreanos han comparado a menudo su país con un brocado bellamente bordado. El litoral, muy accidentado, ofrece hermosas vistas, y son más de 3.300 las islas con una circunferencia superior a los 300 metros.

La República de Corea ocupa la parte meridional de la península y tiene una superficie de 100.032 km². La capital, Seúl, se encuentra en la región noroccidental del país (véase el mapa V.1). Los gobiernos locales de la República de Corea tienen dos niveles. En el nivel superior están Seúl

¹ La cifra relativa a la superficie del país está tomada de World Development Indicators (<http://www.worldbank.org>) y se refiere a 2008.

y otras seis ciudades metropolitanas² y nueve provincias³; el nivel inferior está formado por 230 distritos⁴. Por región de la capital suele entenderse Seúl y sus vecinos, concretamente la provincia de Gyeonggi y la Ciudad Metropolitana de Inchon. Si incluimos las ciudades metropolitanas de las provincias de los alrededores, el país puede dividirse en seis amplias regiones. En el cuadro V.1 puede verse que la región de la capital ha registrado el mayor crecimiento demográfico, mientras que Gangwon y Jeolla han sufrido una pérdida constante de población. En 2008, la región de la capital tenía casi la mitad de la población total, Gyeongsang una cuarta parte, y Chungcheong y Jeolla el 10% cada una.

• Mapa V.1 •
REPÚBLICA DE COREA



Fuente: Elaboración propia de los autores.

Nota: Las denominaciones empleadas en este mapa y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

² Busan, Daegu, Inchon, Gwangju, Daejeon y Ulsan.

³ Gyeonggi, Gangwon, Chungcheong del Norte y del Sur, Jeolla del Norte y del Sur, Gyeongsang del Norte y del Sur, y Jeju. En el gráfico V.1, *buk-do* significa Provincia del Norte, y *nam-do*, Provincia del Sur.

⁴ Los distritos de las ciudades metropolitanas se llaman *gu*; los de las provincias se llaman *si* (distritos urbanos) o *gun* (distritos rurales). Las subdivisiones de los distritos se llaman *dong* dentro de los *gu* y *si*, y *eup* o *myeon* dentro de los *gun*. En este capítulo a esas subdivisiones las llamaremos municipios. Los municipios son unidades administrativas de distritos, no unidades políticas.

• Cuadro V.I •
TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DE LA POBLACIÓN, POR REGIÓN
(En porcentajes)

Regiones	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2008	1970-2008	Porcentaje de la población del país
Región de la capital ^a	4,0	3,1	1,7	1,0	2,6	49,2
Gangwon	-0,5	-1,5	-0,3	-0,4	-0,7	3,0
Chungcheong ^b	0,0	-0,1	0,8	0,3	0,3	10,1
Jeolla ^c	-0,6	-0,9	-0,6	-0,7	-0,7	10,2
Gyeongsang ^d	1,7	0,6	0,6	-0,2	0,7	26,3
Jeju	2,4	0,8	0,3	0,4	1,0	1,1
Total	1,7	1,2	0,9	0,3	1,1	100,0

Fuente: Oficina Nacional de Estadística [en línea] <http://www.kosis.kr>

^a Región de la capital = Seúl + Gyeonggi + Incheon.

^b Región de Chungcheong = Chungcheong del Norte y del Sur + Daejeon.

^c Región de Jeolla = Jeolla del Norte y del Sur + Gwangju.

^d Región Gyeongsang = Gyeongsang del Norte y del Sur + Busan + Ulsan.

A. Reforma agraria y reconstrucción en la posguerra, de 1948 a la década de 1950

En el momento de la liberación (1945), la sociedad rural estaba formada por un pequeño número de agricultores que eran dueños de sus tierras y también por un gran número de arrendatarios. La situación socioeconómica exigía una reforma agraria para poner fin a la condición de los arrendatarios, que aún vivían en un estado parecido a la esclavitud.

La Constitución que dio pie en 1948 a la creación de la República de Corea garantizaba la propiedad privada de la tierra y proclamaba la adopción de un sistema económico capitalista. A diferencia del norte, con su política de confiscación y redistribución de la tierra, en el sur la reforma agraria se llevó a cabo con indemnizaciones a los propietarios. La reforma tuvo un impacto importante a la hora de estimular el sistema capitalista y el desarrollo económico del sur de la península en la década de 1960 y después.

Asimismo, la reforma contribuyó a que el sur fomentase una sociedad capitalista concediendo derechos de propiedad a los agricultores, a diferencia de lo que ocurrió en el norte, donde la norma eran las granjas colectivas. La garantía de la propiedad privada de las tierras de labranza creó las condiciones para asegurar los derechos de propiedad privada en otras actividades económicas (Jung, 1995).

La Guerra de Corea estalló dos años después de establecido el Gobierno de la República de Corea y destruyó gran parte de la infraestructura urbana y de las instalaciones industriales del país. Resultó dañada más de la mitad

de la infraestructura urbana, incluidos carreteras, ferrocarriles, puentes y plantas de abastecimiento eléctrico. Se calcula que la guerra destruyó el 20% de 3.280.000 de casas. Las ciudades más importantes, como Seúl, Inchon y Daejeon, sufrieron daños considerables y se estima que el número de personas desplazadas superó los 2 millones. La mayoría de esas personas se reasentó en las ciudades, lo cual significó una nueva carga para estas en un momento de rápida urbanización.

La administración Rhee Syngman se apoyó, para las tareas de reconstrucción, en “proyectos de readaptación de tierras”. En virtud de este sistema, todos los propietarios de tierras de una zona determinada primero tenían que aceptar reurbanizar el conjunto de su propiedad; luego les asignaban nuevas parcelas. Una parte fija de la tierra de cada propietario se la quedaba el promotor. Seguidamente, el promotor, público o privado, la vendía con vistas a cubrir los costos del proyecto. El programa tenía la ventaja de reducir la carga fiscal del gobierno, pues el desarrollo urbano pudo llevarse a cabo sin los costos soportados principalmente por los propietarios. Los proyectos de readaptación de tierras afectaron a un total de 16,5 km² en 23 ciudades, incluidas Seúl, Busan, Daegu e Inchon, de 1952 a 1959, y la atención se centró en la rehabilitación de posguerra y la construcción de nuevas vías en zonas urbanas.

B. Desarrollo de parques industriales y migración de la población a Seúl en la década de 1960

El desarrollo de parques industriales comenzó a principios de la década de 1960. En enero de 1962, el gobierno anunció el primer plan de desarrollo económico quinquenal.

Poco después promulgó la ley de planificación urbana, que reemplazó a la ordenanza de planificación de distritos urbanos dictada en la época colonial. Aunque el objetivo de la ley no era el desarrollo de parques industriales, incluía una serie de programas que apuntaban a la formación de dichos parques dentro del ámbito de la planificación urbana y a aprobar proyectos de readaptación de tierras con vistas a apoyar dicha planificación. En consecuencia, la mayoría de los parques industriales de la década de 1960 se creó en virtud de los procedimientos de la ley de planificación urbana.

El gobierno adoptó la estrategia de concentrar las industrias en regiones con un alto crecimiento potencial en lugar de dispersar las inversiones por

todo el territorio nacional, tomando así en cuenta los recursos económicos limitados del país. Entre las regiones escogidas para el desarrollo estuvieron la zona Seúl-Inchon, por la existencia de infraestructuras y la disponibilidad de servicios urbanos; Ulsan, por su ubicación ventajosa y por su puerto, y la zona del monte Taebaek y el río Yeongsan, para el desarrollo de la agricultura y desarrollo de los recursos. El plan para la zona Seúl-Inchon se puso en práctica en la década de 1960 con la creación de un parque de exportaciones. El parque industrial de Ulsan, declarado parte del plan en 1966, fue el punto de partida del cinturón industrial de la costa sudoriental (industria pesada y química) que se creó en las décadas de 1970 y 1980. La zona del monte Taebaek se eligió para el desarrollo de materias primas, como el carbón y el cemento. Más tarde, el cemento desempeñó un papel importante en el marco del movimiento Saemaul. Por su parte, el carbón permitió reforestar las montañas, pues reemplazó a la madera usada hasta entonces como combustible doméstico.

A principios de 1960, la mano de obra barata era prácticamente el único recurso con que contaba el país para desarrollarse. La política industrial del gobierno se centraba en la producción de materiales básicos, como fertilizante, cemento y carbón, y en el desarrollo de industrias de exportación que requerían mucha mano de obra.

A consecuencia de ello, los parques industriales se concentraron en Seúl, que tenía mano de obra suficiente y otros recursos. En virtud de la ley para la creación del parque industrial de exportaciones (1964) se construyó en Guro-dong, Seúl, el primer parque industrial de exportaciones de la República de Corea. El emplazamiento tenía varias ventajas, entre otras, suficiente población activa y fácil acceso a transportes, electricidad y agua. Las obras en el lugar elegido, de 46,13 ha, comenzaron en diciembre de 1964 y concluyeron en febrero de 1966.

El parque atrajo mucha atención y no pudo dar cabida a todas las empresas que querían instalarse allí. El gobierno aprobó la construcción de un segundo parque, de unas 40 ha, y de un tercero, de 118,9 ha, y planificó el desarrollo de otros emplazamientos en Inchon, cerca de Seúl.

El éxito del primer parque industrial de exportaciones de la República de Corea dio lugar a un *boom* en la creación de parques industriales por los gobiernos locales. No obstante, los parques industriales de exportaciones ubicados en el corazón de la capital contaban con unas ventajas considerables que otros parques industriales situados fuera de

Seúl no podían ofrecer. Gracias a ello aumentó la importancia de Seúl para el sector manufacturero nacional. El porcentaje nacional de industrias secundarias (manufacturas y minería) que operaban en Seúl aumentó del 23% en 1960 al 31% en 1970, con la correspondiente disminución en otras ciudades y provincias.

La estructura industrial del país cambió enormemente gracias a los planes quinquenales. La proporción de la industria primaria en el PIB descendió del 37% en 1962 al 29% en 1972, mientras que la de la industria secundaria pasó del 16% al 24% en el mismo período, lo cual produjo cambios en la estructura del empleo. El porcentaje de trabajadores de la industria primaria descendió del 63% al 51% entre 1962 y 1972; en la industria secundaria, en cambio, aumentó del 9% al 14%.

La industrialización fomentó la urbanización. La tasa de urbanización del país aumentó del 37% en 1960 al 51% en 1970. La población de Seúl pasó de 1 millón de habitantes a 5.540.000 entre 1945 y 1970. Por su parte, el crecimiento demográfico creó una demanda de grandes proyectos de desarrollo urbano. En agosto de 1966, el gobierno aprobó la ley de proyectos de readaptación de tierras. Dichos proyectos conllevaron la construcción de grandes complejos habitacionales y de infraestructura urbana, incluidas carreteras, y fueron muy frecuentes en las décadas de 1970 y 1980.

En Seúl, el moderno distrito de Gangnam, al sur del río Han, fue un excelente ejemplo de esos proyectos. El ferrocarril funcionó como un motor para la economía nacional y transportó una cantidad creciente de las necesidades cotidianas y de los suministros industriales, como fertilizantes, cemento y cereales. La cantidad de bienes transportados aumentó marcadamente a resultas del crecimiento de la producción industrial que se registró a partir de mediados de la década de 1960.

En 1962, el ferrocarril representaba el 84% de la capacidad de transporte del país, en comparación con el 10% de las carreteras y el 6% de los servicios aéreos y marítimos, y se vio sometido a una fuerte presión en el ámbito del transporte de mercancías cuando en 1966 la economía alcanzó una tasa de crecimiento del 19%.

En 1969, los ferrocarriles seguían representando el 72% del transporte de toda la nación, mientras la parte correspondiente a las carreteras y los transportes marítimos y aéreos aumentaba gradualmente hasta situarse en el 13% y el 15%, respectivamente.

Durante el primer plan quinquenal (1962-1966) se acometieron proyectos para asfaltar las calles de las grandes ciudades y mejorar las carreteras provinciales existentes, si bien la atención siguió centrándose en la construcción de ferrocarriles. La construcción de la primera autopista de peaje fue obra del presidente Park Chung-hee, y se convirtió en el eje de la red viaria del país. La autopista Seúl-Inchon, inaugurada en diciembre de 1968, fue la primera de la República de Corea, y contribuyó en gran medida a asumir el aumento del transporte de mercancías en la región de la capital. La autopista Seúl-Busan, de 428 km, se terminó de construir en julio de 1970, sólo dos años y cinco meses después de comenzadas las obras.

C. Corredores de desarrollo y el movimiento Saemaul de 1970 a 1987

1. Desarrollo del cinturón industrial de la costa sudoriental

La inauguración de la autopista que conecta la capital con la ciudad portuaria de Busan fue la columna vertebral de un plan de desarrollo de la década de 1970 basado en el corredor Seúl-Sureste. La creación del cinturón industrial de la costa sudoriental, con centro en el puerto de Busan, fue el reflejo de una estrategia destinada a desarrollar determinadas regiones con distintos propósitos, teniendo en cuenta su acceso a los recursos y sus ventajas geográficas. Dicha estrategia sintonizaba con la “teoría de los polos de crecimiento” y con la “teoría del centro-periferia”, que gozaron de popularidad en la década de 1950 (Myrdal, 1957).

En virtud de la ley para el desarrollo de la industria local, aprobada en 1970, el país estableció un sistema cuya finalidad era brindar apoyo estatal a los parques industriales, y doce ciudades, incluida Seúl, fundaron sus parques a principios de 1970. Dichos parques contribuyeron a apoyar el crecimiento de las pymes. Sin embargo, había límites a la medida en que la industria ligera podía contribuir al desarrollo económico del país.

A consecuencia de ello, en la rueda de prensa de Año Nuevo de 1973 el presidente Park Chung-hee esbozó su concepción, consistente en desarrollar las industrias pesada y química como primera prioridad económica.

En febrero de 1973, el gobierno estableció el Comité para el fomento de la industria pesada y química, formado por los ministros competentes y

por expertos, y encabezado por el primer ministro. El Grupo de planificación para la industria pesada y química, encabezado por el principal asesor económico del presidente, se creó con la intención de que funcionara como una unidad de trabajo cuyo objetivo era apoyar al Comité. La función principal del Comité era tomar las decisiones finales en materia de políticas relativas a la industria pesada y química, incluido un plan de desarrollo integral, planes de ubicación y obras “location and site”, planes de fomento del sector industrial y programas de asistencia a las industrias.

En febrero de 1974, el gobierno fundó la Corporación para el desarrollo de complejos industriales, encargada de la construcción de emplazamientos industriales. El gobierno invirtió 100.000 millones de won en capital destinado a la Corporación, que tenía privilegios especiales, incluidas exenciones fiscales, el derecho a expropiar tierras y el derecho de solicitar préstamos en el extranjero con la aprobación del ministro de la construcción.

Tras proceder a una revisión sistémica del plan para el fomento de la industria pesada y química, el gobierno comenzó a trabajar en la construcción de gigantescos complejos industriales costeros. Dichos complejos, que serían más grandes que los parques industriales del interior, se basaban en la idea de que evolucionarían hasta convertirse en nuevas ciudades industriales.

Tres factores rigieron la creación y la operación de los complejos. En primer lugar, debían fomentar economías de escala en los ámbitos de la producción de hierro y acero, el refinamiento de petróleo y las industrias basadas en la fabricación de metal no ferroso. En segundo lugar, debían fomentar el uso eficaz de los recursos naturales, pues solo había un número limitado de candidatos en condiciones de satisfacer requisitos para construcción de instalaciones portuarias, y otros como el abastecimiento de agua y la proximidad a ciudades. Y, en tercer lugar, los complejos tenían la finalidad de fomentar el crecimiento de nuevas ciudades industriales. Changwon nació como una ciudad completamente nueva, mientras que Yecheon se desarrolló como ciudad satélite cercana a un parque industrial. Las pequeñas ciudades de Ulsan y Pohang crecieron hasta convertirse en ciudades industriales.

La mayoría de los complejos industriales se ubicaron a lo largo de la costa sudoriental (Pohang, Ulsan, Onsan, Okpo, Jukdo y Changwon) y unos pocos se construyeron en el resto del país, entre ellos, Yecheon, en la bahía de Gwangyang, en la costa meridional, y Bukpyeong en la costa oriental.

Hasta entonces esos lugares se habían considerado zonas rurales remotas, pero desde mediados de la década de 1970 hasta mediados de la década de 1980 crecieron rápidamente gracias al programa. Durante la administración Chun Doohwan, las acerías POSCO, en Gwangyang, y el parque industrial de Daebul, en Mokpo, se añadieron al cinturón industrial de la costa sudoriental. Su inclusión se debió en parte a consideraciones de índole política, ya que era necesario apaciguar a la región de Jeolla, que en 1980 se había opuesto a la administración Chun con una revuelta urbana, y en parte también a la necesidad de crear un centro de atracción que no fuese la región de la capital.

• Cuadro V.2 •
DESIGNACIÓN DE PARQUES INDUSTRIALES, 1974-1984
 (En números y kilómetros)

	Número de parques	Superficie	
		Superficie total de tierra	Superficie de los parques industriales
Complejos industriales costeros	14	1 344,3	315,0
Parques industriales interiores	15	27,7	16,8

Fuente: Yeong-hwi Yu, *Industrial parks in Korea*, Seúl, Instituto coreano de investigación para los asentamientos humanos, 1998.

En el caso de POSCO, las acerías originales, en Pohang, ya habían llegado al máximo de su capacidad de producción, por lo que era necesario construir una nueva planta. La bahía de Asan y la bahía de Gwangyang estuvieron entre los candidatos a acoger la nueva acería. Sin embargo, se señaló que una acería en la bahía de Asan estaría cerca de Seúl y agravaría el problema de la superpoblación en la región de la capital, mientras que, si se construía en Gwangyang, contribuiría a la industrialización de Jeolla, una región menos desarrollada. Tras los debates que mantuvieron los ministros competentes y las partes interesadas, el presidente Chun decidió que la bahía de Gwangyang sería la extensión hacia el oeste del cinturón industrial de la costa sudoriental.

Mientras tanto, el desarrollo de parques industriales en zonas urbanas del interior continuó como en la década de 1960, si bien en lo que respecta a la superficie, a la atención que les prestaba el gobierno y a su participación en el *boom* del desarrollo, dichos parques eran menos importantes que los complejos industriales costeros.

En el interior del país llegaron a contabilizarse 15 parques industriales, con una superficie total de 16,8 km² en la década siguiente a la aprobación de la ley para el fomento del desarrollo de parques industriales. No obstante,

su tamaño no era superior al 5% de los parques de las 14 zonas costeras, que tenían una superficie total de 315 km².

La provincia de Gyeongsang del Sur empezó a ser una región industrial importante a consecuencia de la política de desarrollo de complejos industriales en la costa. Entre 1966 y 1980, el empleo nacional en los sectores de minería y manufacturas aumentó un 9%. Solamente dos provincias, Gyeonggi y Gyeongsang del Sur, registraron tasas de crecimiento más rápidas, mientras que la tasa de Gyeongsang del Norte era equiparable a la media nacional. El número de trabajadores en la minería y las manufacturas aumentó un 15% en Gyeongsang del Sur, lo que se compara con el 17% que registró Gyeonggi durante ese período. No obstante, de 1975 a 1980 la tasa de crecimiento de empleo en las manufacturas fue ligeramente más alta en Gyeongsang del Sur que en Gyeonggi.

• Cuadro V.3 •
CAMBIOS EN EL EMPLEO EN MINERÍA Y MANUFACTURAS, POR REGIÓN
(En porcentajes)

	Porcentaje				Tasa de cambio			
	1966	1970	1975	1980	1966-1980	1966-1970	1970-1975	1975-1980
Seúl	28,8	31,4	28,9	21,2	6,6	12,9	8,1	0,5
Busan	16,3	14,7	16,7	15,2	8,4	7,5	12,7	5,0
Gyeonggi	8,7	11,9	17,2	23,1	16,8	19,3	18,3	13,4
Gangwon	7,3	5,2	4,1	3,1	2,6	1,8	4,8	1,1
Chungcheong del Norte	3,2	2,7	2,3	2,1	5,8	5,8	6,2	5,5
Chungcheong del Sur	6,2	5,7	4,3	4,5	6,6	8,2	3,6	8,2
Jeolla del Norte	4,8	4,0	2,8	2,7	4,6	5,5	2,3	6,0
Jeolla del Sur	6,3	5,6	3,8	3,6	4,8	7,4	1,6	5,8
Gyeongsang del Norte	12,6	11,4	11,4	13,0	9,2	7,6	9,9	9,8
Gyeongsang del Sur	5,2	6,7	8,2	11,1	15,0	17,7	14,3	13,5
Jeju	0,6	0,6	0,3	0,2	0,6	7,6	-3,3	-0,8
A escala nacional	100,0	100,0	100,0	100,0	9,0	10,4	9,9	6,9

Fuente: Oficina Nacional de Estadística [en línea] <http://www.kosis.kr>.

2. Intentos para frenar el crecimiento en la región de la capital

La población de Seúl se multiplicó por 5,5 en 25 años, pasando de 1 millón de habitantes a 5.540.000 de 1945 a 1970. Este rápido aumento dio lugar a problemas sociales, pues aún no estaba terminada la reconstrucción de las viviendas, del sistema de abastecimiento de agua, del alcantarillado y de las calles de Seúl dañados durante la Guerra de Corea. Además, la concentración de la población y de las funciones administrativas centrales

en Seúl se consideraba una seria deficiencia en materia de seguridad, a causa de la proximidad de la capital a la República Popular Democrática de Corea.

En 1964, el gobierno adoptó medidas para poner freno a la superpoblación de Seúl. No obstante, la política de fomentar inversiones industriales impidió que dichas medidas fuesen eficaces, lo cual condujo al crecimiento constante de la capital.

Con todo, la política básica del gobierno siguió tendiendo a controlar la concentración de la población y la industria en Seúl y fomentó actividades económicas y gubernamentales en otros lugares del país. A causa de las preocupaciones planteadas por la seguridad nacional, en 1970 el gobierno creó un plan urbano con la finalidad de frenar el crecimiento de la población al norte del río Han, una zona más vulnerable a un posible ataque del norte. Dado que la concentración demográfica en Seúl creaba un serio problema de defensa nacional, la cuestión se consideró una prioridad absoluta. En 1971 se adoptó, en virtud de la ley de planificación urbana, un sistema de zonas de desarrollo restringido, o “cinturones verdes”, y se designaron las primeras zonas en los alrededores de la capital. Entre 1971 y 1977 también se crearon cinturones verdes en otras 14 ciudades.

En 1977, y en virtud de la ley para la distribución de la industria, se tomaron medidas encaminadas a alentar a las empresas para que se establecieran fuera de Seúl. Entre dichas medidas cabe citar la construcción de la nueva ciudad industrial de Banwol, cerca de Seúl. No obstante, a Banwol solo se trasladó un pequeño porcentaje de las fábricas de Seúl.

A principios de la década de 1980, el gobierno promulgó la ley para planificar la gestión de la región de la capital (1982) en otro intento de controlar la concentración excesiva de población y de industrias en la región de Seúl. En 1984 se dio a conocer un plan básico para gestionar la región de la capital, cuyo objetivo era manejar el desarrollo urbano en los 12 años siguientes. Si bien en la década de 1970 las medidas encaminadas a controlar el crecimiento en la región de la capital acusaron una fuerte intervención gubernamental directa, las adoptadas en la década de 1980 se apoyaron en marcos relevantes, de índole jurídica o institucional, con vistas a influir en los cambios.

En la década de 1980, las medidas para frenar el crecimiento demográfico e industrial en la región de la capital incluyeron la ampliación del alcance de las reglamentaciones a Incheon y Gyeonggi. Así, se recomendó que las plantas industriales, las universidades y las instituciones públicas de

la región de la capital se trasladaran a otras zonas del país. A las empresas dispuestas a irse de la región de la capital se les concedieron exenciones y recortes fiscales a partir de finales de la década de 1970.

Estas medidas influyeron en las medidas adicionales tomadas más adelante, en la década de 1990. Sin embargo, los problemas resultantes de la superpoblación en la región de la capital continuaron aumentando, incluidos la contaminación medioambiental, el deterioro de las condiciones de vida en la ciudad y la distancia cada vez mayor entre ricos y pobres. A resultas de ello, el gobierno pasó a hacer hincapié en el fomento del desarrollo regional equilibrado entre las regiones en lugar de concentrar sus esfuerzos en los problemas de la región de la capital.

3. Ampliación de las infraestructuras

La construcción de puertos se consideró una medida fundamental con vistas a aportar la infraestructura física necesaria para la industria. Durante el tercer plan quinquenal (1972-1976) se inició la construcción de puertos de segunda generación, por los que debían pasar los cargamentos pesados, como el carbón. El país necesitaba puertos grandes, capaces de manejar las voluminosas importaciones de materias primas necesarias para el desarrollo económico de la nación. El desarrollo de instalaciones portuarias también contribuyó a estimular la creación de parques industriales.

Hasta entonces, las necesidades del país en materia de transportes dependían principalmente de los ferrocarriles. Los buenos resultados de los tres primeros planes quinquenales (1962-1976) permitieron el desarrollo de sistemas de transporte alternativos, incluidas las autopistas. Los distintos sistemas competían —y se complementaban— entre sí. En 1976, los ferrocarriles representaban el 51% del transporte utilizado a nivel nacional —un porcentaje que en 1962 era del 87%—, mientras que el transporte por carretera aumentó del 9% al 22%.

En la segunda mitad de la década de 1970, el país cambió el centro de atención de su política de transporte por carretera para adaptarlo a las nuevas exigencias industriales. Durante los planes quinquenales segundo y tercero, la atención se había centrado principalmente en la construcción de autopistas. Con el cuarto plan quinquenal (1977-1981) el gobierno se concentró más en la construcción de carreteras industriales para apoyar el desarrollo de la industria pesada y la industria química. La construcción de autopistas se centró en proyectos viarios que conectasen los parques industriales con la red nacional de autopistas.

A principios de la década de 1980, los proyectos de construcción de autopistas comenzaron a fomentar el desarrollo equilibrado entre las regiones. La autopista Daejeon-Mokpo, de dos carriles, pasó a tener cuatro carriles para satisfacer el marcado aumento del volumen del tráfico. Asimismo, se ensancharon los tramos de autopistas afectados de congestión crónica, incluidos los correspondientes a las autopistas de Seúl-Inchon, Seúl-Busan, Daegu-Masan y las de la costa meridional. Estos proyectos viales contribuyeron al desarrollo de zonas atrasadas. El porcentaje de vías asfaltadas, que a finales de 1981 aún seguía siendo de solo el 34% de toda la red vial, pasó a ser del 54% en 1986.

A partir de la década de 1970 hasta principios de la década de 1980 se construyeron diques polivalentes en todo el país⁵, y así aumentó el abastecimiento de agua necesario para una población y una industria en aumento. Dichos diques fueron un hito en el proceso de aprovechamiento de los recursos de las cuencas bajas de los ríos. El concepto de desarrollo de los recursos hídricos, hasta entonces limitado a sistemas de riego a pequeña escala, se amplió con vistas a incluir el desarrollo integral de cuencas pluviales enteras, tanto para gestión de los recursos como para controlar las inundaciones. Las presas también aportaron la infraestructura básica para promover el desarrollo económico.

4. El movimiento Saemaul y la reforestación

Gracias a los planes quinquenales el país registró un crecimiento récord, pero el desarrollo económico, centrado en la industrialización, hizo aún más profunda la separación entre zonas urbanas y rurales, y fue mucha la gente que dejó el campo para empezar una nueva vida en las ciudades. El descontento creciente de los campesinos se convirtió en un problema para el gobierno, y el desempleo y la pobreza hicieron su aparición como cuestiones sociales. El sector agrícola tuvo que hacer frente a la escasez de mano de obra, lo cual dio lugar a un aumento de los costos de la producción y amenazó el futuro del sector.

Fue necesario mejorar los ingresos de las explotaciones agrícolas familiares y animar a la gente a quedarse en las zonas rurales ofreciéndole más oportunidades laborales. Esos desafíos exigieron medidas drásticas para poner freno a los problemas causados por el crecimiento desequilibrado

⁵ En los ríos Soyang, Andong, Daecheong, Chungju, Hapcheon, Juam e Imha, y en el estuario del río Nakdong.

resultante de la rápida industrialización. El movimiento Saemaul se inició con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de las zonas rurales, en ámbitos como las carreteras, la vivienda, el abastecimiento de agua, el alcantarillado y el riego.

Los esfuerzos gubernamentales incluyeron el desarrollo de nuevas variedades de arroz como parte de la Revolución Verde y la ejecución de proyectos de rescates de tierra a gran escala para crear tierras de labranza. El movimiento Saemaul, que también sirvió para levantar la moral de la nación, aspiraba a dar un nuevo ímpetu al país e hizo hincapié en los principios de autoayuda, de independencia y cooperación, y más tarde lo adoptaron también fábricas de zonas urbanas.

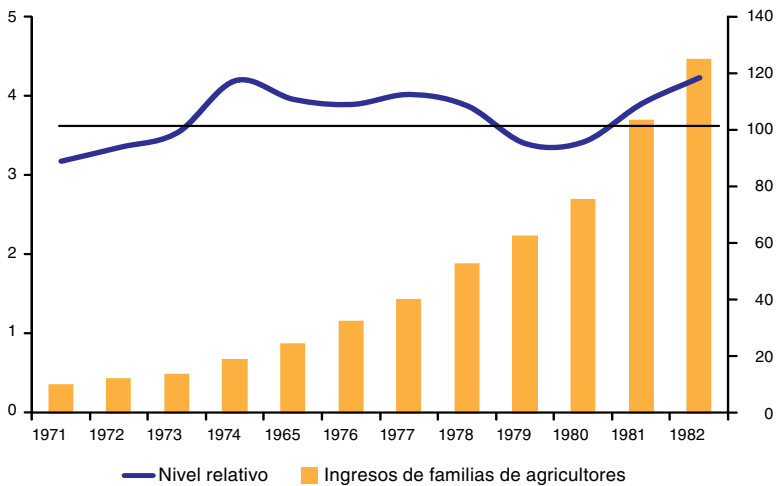
El movimiento se inició en 1971 con el objetivo de aumentar los ingresos de la población rural mediante la ampliación de diversas formas de actividad económica. Al principio, el Ministerio de asuntos internos desempeñó un papel destacado en el movimiento y aportó suministros de cemento, por ejemplo, a través de la red administrativa local. Más adelante, otros ministerios también comenzaron a participar poniendo en práctica los programas relacionados con el movimiento, como la asistencia a las familias rurales para encontrar fuentes de empleo alternativas fuera de temporada, formar cooperativas para la producción de arroz y cebada, suministrar electricidad a las zonas rurales y construir fábricas.

Las organizaciones centrales y locales, ahora conocidas como Consejo Nacional del Movimiento Saemaul, se fundaron para coordinar las actividades del movimiento que llevaban a cabo los ministerios. El movimiento Saemaul tuvo, en sus inicios, tres objetivos que aspiraban a promover la modernización de las zonas rurales; dicha modernización se resumió en las “tres liberaciones”: liberación del *jigae*, especie de armazón en forma de A llevado a la espalda para transportar cargas pesadas (con las consiguientes mejoras de las herramientas agrícolas y el transporte); liberación de la luz de las velas (mediante el suministro eléctrico), y liberación de las *chogajip*, las casas con techo de paja (con las consiguientes mejoras en las condiciones de vida). El movimiento no tardó en recurrir al espíritu comunitario de los aldeanos para fomentar prácticas de desarrollo en varios ámbitos, incluidas, además de la agricultura, la industria láctea y las industrias pesqueras y de procesamiento locales.

En la década de 1980, durante un tiempo los ingresos de las familias de agricultores fueron más altos que los de las familias urbanas, pero la

situación pronto volvió a invertirse. Se exigió, cada vez con más firmeza, que se adoptara una nueva estrategia de desarrollo que fuera más allá de los límites de un programa de desarrollo rural centrado en la agricultura y a nivel de aldea, y se decidió que el programa de desarrollo se aplicaría a un nivel más amplio para incluir todas las fases de la vida cotidiana mientras acercaba aún más los centros rurales a los distritos alejados. En 1982, el Ministerio de asuntos internos adoptó un nuevo concepto llamado “desarrollo de zonas de asentamiento rural”, concebido para fomentar proyectos integrales de desarrollo. En 1985 se seleccionaron, para un proyecto piloto, cinco distritos urbanos y rurales (*si y gun*). No obstante, más tarde se vio que el plan de desarrollo requería un presupuesto demasiado grande y, en virtud de la ley para la rehabilitación de zonas rurales, se reemplazó con proyectos de desarrollo de zonas de asentamiento rural (municipios o *myeon*).

• Gráfico V.1 •
CAMBIOS EN LOS INGRESOS DE LAS FAMILIAS DE AGRICULTORES, 1971-1982
 (En millones de won y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Nivel relativo = (ingresos de familias de agricultores / ingresos de familias de trabajadores urbanos) x 100.

En la década de 1980, el *boom* del desarrollo de parques industriales dio lugar a la creación de parques industriales en zonas rurales, cuyo objetivo principal era ayudar a las familias rurales a obtener ingresos que no procedieran de la agricultura. Anteriormente había programas encaminados a crear trabajos suplementarios para familias agrícolas, como la construcción de instalaciones relacionadas con el movimiento Saemaul, pero dichos programas se enfrentaron a muchos problemas, pues se llevaron a cabo de manera descoordinada y no estaban estrechamente relacionados con la

infraestructura existente. El gobierno reaccionó creando parques industriales pequeños y medianos en zonas rurales y ofreciendo diversos incentivos, como tierra a precios bajos y beneficios fiscales y económicos, y también dinamizando los procedimientos de aprobación para atraer a las empresas.

El gobierno creó el Grupo de planificación para el desarrollo de fuentes de ingresos no procedentes de la agricultura (1981) y en 1983 aprobó la ley para el fomento de fuentes de ingresos en las zonas rurales. De conformidad con dichas medidas se comenzó a trabajar en el desarrollo de parques industriales rurales, y la selección de proyectos modelo se llevó a cabo en 1984. El número de parques industriales rurales alcanzó su máximo de 1987 a 1990, antes de empezar a decaer. Tras la crisis financiera de 1997 quebraron muchas empresas ubicadas en parques industriales rurales, un hecho que hizo que se oyeran críticas en el sentido de que los parques habían acogido a muchas empresas no rentables y marginales.

Los trabajos de reforestación adquirieron la forma de una campaña nacional; como en el movimiento Saemaul, se movilizaron todas las unidades administrativas competentes. En las décadas de 1940 y 1950, la madera se empleaba como primer combustible doméstico, y ese uso intensivo fue la primera causa de la deforestación.

Los problemas asociados con la destrucción de los bosques no se solucionarían hasta la década de 1960, cuando los combustibles fósiles comenzaron a reemplazar gradualmente a la leña. La superficie forestal comenzó a crecer, y el número de árboles en las montañas aumentó rápidamente a partir de 1973, invirtiendo así una disminución que había comenzado en 1927. Se puso fin a la agricultura basada en talar y quemar cuando el gobierno ofreció incentivos económicos para encontrar maneras alternativas de ganarse el sustento. La demanda ininterrumpida de madera podía satisfacerse con importaciones, gracias a la liberalización del comercio mundial de árboles madereros. En este sentido, puede decirse que el desarrollo económico de la nación detuvo la devastación de los bosques. Lester R. Brown, fundador y presidente del Earth Policy Institute (Estados Unidos), dijo: “Corea del Sur es, en muchos aspectos, un modelo de reforestación para el resto del mundo” (Brown, 2006).

5. Fomento de proyectos de rescate a gran escala

El rescate de tierras empezó a verse como una alternativa a la pérdida de tierras de labranza provocada por el crecimiento de las ciudades y de

la industria, y se consideró que los rescates servían a la consecución de varios objetivos. Por ejemplo, satisfacían la demanda de más suelo urbano e industrial; ofrecían una tierra de buena calidad para usos agrícolas en un momento en que el país se esforzaba por alcanzar la autosuficiencia alimentaria; contribuían al desarrollo de los parques industriales costeros y de las instalaciones portuarias y aseguraban el abastecimiento de agua para usos agrícolas, industriales y domésticos gracias a la formación de depósitos de agua desalinizada.

En aplicación de la ley de rescate de aguas públicas, el Ministerio de la construcción supervisó grandes proyectos de rescate; por su parte, el Ministerio de alimentación, agricultura, silvicultura y pesca se responsabilizó de desarrollar tierras de labranza en las tierras rescatadas. Los proyectos gubernamentales y del sector privado crearon un total de 1.136 distritos de tierra de rescate en la década de 1960, y 233 distritos en la década de 1970. Sin embargo, mientras que el número de proyectos de rescate gubernamentales descendió en la década de 1970, cuando se prestó más atención a la construcción de complejos para la industria pesada y la industria química, las empresas privadas continuaron llevando a cabo los proyectos de rescate para la creación de tierras de labranza. En la década de 1980 se llevaron a cabo nuevos proyectos de rescate. Por ejemplo, el proyecto de rescate de Saemangeum se elaboró hacia finales de la administración Chun Doo-hwan con la intención de fomentar el desarrollo económico de la provincia de Jeolla del Norte, un bastión de la oposición política.

Actualmente la atención se centra en completar los proyectos de rescate ya planificados. Desde 1945, la superficie total creada gracias a los proyectos de rescate es de 82.250 ha, y se encuentran en proceso de formación otras 52.528 ha.

• Cuadro V.4 •
PROYECTOS DE RESCATE, 1946-2007
 (En miles de hectáreas)

	Total		Proyectos gubernamentales		Proyectos privados	
	Número de distritos	Superficie	Número de distritos	Superficie	Número de distritos	Superficie
1946-1960	177	6	39	4	138	3
1961-1969	1 136	17	58	7	1 078	10
1970-1979	233	19	50	8	183	11
1980-1989	63	9	25	5	38	4
1990-1997	16	22	11	9	5	13
1998-2007	3	9	3	8	...	...
Total	1 628	82	186	41	1 442	41

Fuente: Instituto coreano de investigación para los asentamientos humanos, *History of Korea's Territorial Development over 60 Years*, 2008; Ministerio de alimentación, agricultura, silvicultura y pesca, *Major Statistics on Food, Forestry and Fisheries*, 2008.

Sin embargo, en la década de 1990 se intensificó la polémica en torno a los proyectos de rescate. Para los críticos, los proyectos terminaban siendo económicamente ineficaces porque, a causa de la oferta excedentaria de arroz, ya no se necesitaban más tierras de labranza. En consecuencia, los proyectos de rescate del distrito de Donga, en Gimpo, y del distrito de Sihwa, en Hwaseong, ambos en Gyeonggi, dejaron de dedicarse a tierras de labranza para convertirse al uso industrial. En el caso de las tierras rescatadas de Donga, en Gimpo, un proyecto que concluyó en 1991, hicieron falta 10 años para decidir cómo usar la tierra rescatada, que finalmente se destinó a alojar una central termoeléctrica y formó parte de la zona económica libre de Incheon. En cuanto al proyecto de Sihwa, terminado en 1994, las autoridades, a causa del deterioro de la calidad del agua tras la construcción de un muro de contención de las mareas, abandonaron los planes para convertirlo en tierra de labranza y en un lago de agua dulce. Ahora se ubicará en el lugar el Valle Multitecnológico de Sihwa, con el objetivo de crear una ciudad verde y, en los alrededores, un parque temático internacional. También se encuentra casi terminada una central de energía mareomotriz, que, según se dice, es la más grande del mundo.

El proyecto de rescate de Saemangeum, en Jeolla del Norte, ha seguido un rumbo parecido. Iniciado en 1991, se concibió originalmente con el objetivo de crear 40.000 ha de tierras de labranza y de desarrollar recursos hídricos con fines agrícolas tras la construcción de un muro de contención de mareas de 33,4 km de longitud que debía completarse en 2004. En 2009 se decidió cambiar el plan para responder así a los muchos años de discusiones en el sentido de que el proyecto destruía el sistema ecológico de los pantanos y ya no era económicamente viable para crear tierras de labranza.

En aplicación del nuevo plan, se reducirá del 70% al 30% el porcentaje de tierras rescatadas para ser utilizadas como tierras de labranza, mientras que las destinadas a usos industriales y turísticos aumentarán de un modo espectacular. El gobierno aspira a convertir la zona en un centro tecnológico y de entretenimiento, la “Ciudad de Neo Civitas”, pero su éxito como una “ciudad de múltiples lujos” de talla mundial dependerá de si puede seguir siendo una zona que dispone de agua limpia. Será necesario tomar medidas que impidan el deterioro de la calidad del agua provocado por los diques, que ya han causado problemas medioambientales en el lago Sihwa.

D. La búsqueda de una mejor calidad de vida y la globalización, de 1988 a la década de 1990

1. Mejora de las condiciones de vida

Cuando los ingresos aumentaron, la gente aspiró a mejorar su calidad de vida. Además, en la década de 1990 una serie de accidentes que afectaron a la contaminación hizo que se prestara más atención a las cuestiones medioambientales. La importancia de la protección del medio ambiente la pusieron también de relieve el vertido de toneladas de fenol al río Nakdong en 1991; la contaminación de las cuencas altas de dicho río en dos ocasiones en 1994; la degradación del lago Sihwa a causa del rescate, y un vertido de petróleo provocado por el *Sea Prince* frente a la costa meridional en 1995.

Los desafíos medioambientales a que tuvo que hacer frente el país habían ido aumentando gradualmente con el desarrollo de la industria pesada y química, la concentración de la población en las ciudades, el rápido aumento del número de automóviles, que se inició en la década de 1980, y la aparición, en 1990, de una cultura del consumo basada en estilos de vida fomentados por la abundancia. No obstante, el país no ha sabido responder a esos cambios económicos creando instalaciones medioambientales básicas, tales como vertederos, incineradores de residuos ultramodernos o plantas de tratamiento de aguas residuales. Los problemas relacionados con los desechos industriales y las aguas residuales se convirtieron con frecuencia en cuestiones políticas y sociales más que en meros problemas de gestión del medio ambiente. En la década de 1990, la situación medioambiental del país se había deteriorado hasta alcanzar un nivel mucho peor que el de buen número de países avanzados.

En la década de 1990, el gobierno decidió adoptar medidas encaminadas a fomentar una política de desarrollo económico más ecológica, incluida la ampliación de las instalaciones de tratamiento de residuos. Se endurecieron las normas económicas para reducir la contaminación y se pusieron en marcha nuevos procesos de producción para frenar la emisión de contaminantes. Asimismo se introdujeron nuevas tasas ambientales, dado que el sistema de gravámenes especiales “special assessment charges” a los contaminantes del agua y del aire, introducido en 1983, no había sido lo bastante estricto para imponer la adopción de mejores prácticas medioambientales por parte de la industria y los consumidores. A partir de 1992, el gobierno impuso gravámenes medioambientales adicionales a los propietarios de vehículos y

a las industrias contaminantes, y los ingresos así obtenidos se invirtieron en protección medioambiental. Esas medidas contribuyeron sensibilizar aún más a la población en relación con los problemas medioambientales. No obstante, las tasas no se aceptaron sin polémica, pues el gobierno consideraba que los consumidores y los distribuidores eran en parte responsables del daño medioambiental, algo que contrastaba con la actitud mantenida hasta entonces, que ponía la carga principalmente en las industrias, que debían ser las encargadas de reducir la contaminación.

Así, se establecieron un sistema de depósito y reembolso relacionado con los residuos (1991) y un sistema de pago por la eliminación de residuos (1994) con vistas a fomentar el reciclado de residuos y pautas de consumo menos agresivas con el medio ambiente. También se introdujo un sistema *E-Mark* para advertir a los consumidores qué productos eran ecológicos, junto con un sistema de pago por bolsa de residuos (1995).

El pago por la eliminación de residuos equivalía en cierto modo a una tasa medioambiental. En virtud del sistema de depósito y devolución, por ejemplo, una empresa tenía que depositar una cantidad de dinero para asegurar que se ocupaba de gestionar los residuos o sustancias nocivas que producía. Al sistema de pago por bolsa de residuos que se impuso a los particulares se le reconoce el mérito de haber contribuido eficazmente a reducir la cantidad de desechos.

Como resultado de dichas medidas, los índices medioambientales clave mostraron que en la década de 1990 se consiguió una mejora considerable. La cantidad total de contaminantes emitidos al aire descendió a causa de la mayor disponibilidad de combustibles y vehículos menos contaminantes y a pesar de un aumento en el consumo anual de combustibles. Los residuos sólidos acusaron una tendencia similar. Con la adopción del sistema de pago por cada bolsa de residuos, la cantidad per cápita de residuos eliminados diariamente se redujo a aproximadamente un kilo, a la vez que se registraba un notorio aumento de la proporción de reciclado de residuos y un brusco descenso de la cantidad de residuos almacenados bajo tierra o incinerados.

2. Proyectos de construcción de viviendas y la política de administración pública de tierras

En agosto de 1988, la administración Roh Tae-woo (1988-1993) anunció la adopción de amplias medidas en el sector inmobiliario para reducir la especulación del suelo y aumentar la oferta de vivienda. Con las tres leyes

aprobadas en diciembre de 1989, que reflejaban el concepto de “política de tierras de la administración pública”, el gobierno fijó un límite a la propiedad de solares, impuso una tasa a las ganancias excesivas obtenidas mediante ventas de tierra, e introdujo gravámenes al desarrollo. En 1989 se adoptó un impuesto compuesto sobre el valor de la tierra. Aunque más tarde el tribunal constitucional dictaminó que las leyes mencionadas no eran constitucionales, desempeñaron un papel importante en la eliminación de la especulación inmobiliaria y la estabilización de los mercados del suelo y de la vivienda. Además, en virtud de la nueva ley sobre precios y tasación registrados de la tierra, se introdujo un sistema oficial de registrar los precios, en el que el precio estándar servía de base para calcular impuestos y gravámenes especiales (Kim, 1991; Chae, 1995).

El 13 de abril de 1990, el gobierno anunció medidas encaminadas a controlar la especulación inmobiliaria e impuso la obligatoriedad de registrar ante las autoridades todos los bienes inmuebles que se poseían. En virtud de dichas medidas se ampliaron las categorías de tierras sujetas a la notificación obligatoria y para cuya venta era necesaria la aprobación oficial. Se adoptaron criterios más estrictos para bienes inmuebles pertenecientes a empresas y que no estuvieran destinados a fines comerciales, con vistas a desalentar a las empresas a poseer propiedades innecesariamente grandes.

Mientras el gobierno intentaba poner fin a la demanda especulativa de tierra, intentó también aumentar la oferta para nuevos proyectos urbanos; en 1989 comenzó a construir dos millones de viviendas, y a desarrollar cinco nuevas ciudades en 1992. Estas medidas, sumamente radicales, contribuyeron a estabilizar el mercado inmobiliario a principios de la década de 1990, aunque también produjeron efectos colaterales adversos, como la escasez de materiales de construcción.

En los primeros tiempos de la administración Roh Tae-woo, la demanda aumentó, pero la oferta de nuevas viviendas siguió siendo de apenas 200.000 unidades por año a causa de la insuficiente inversión, lo cual dio lugar a una escasez de viviendas (véase el cuadro V.5). El porcentaje de la oferta de vivienda, que en 1980 era del 71,2%, descendió al 69,2% en 1987, y los precios de la vivienda, sobre todo el de los apartamentos en la región de Seúl, aumentaron espectacularmente. El aumento imparable del precio de las casas y de los *jeonse* (depósitos para el arrendamiento de viviendas), resultado del *boom* económico, agravó la carga del costo de la vivienda para las familias de ingresos bajos.

La escasez de vivienda se convirtió en un problema de enorme importancia para el gobierno a causa de las protestas políticas motivadas por el aumento vertiginoso de los precios. En mayo de 1988, tras considerar que solo un aumento drástico de la oferta de vivienda podía solucionar el problema, el gobierno anunció un plan destinado a construir dos millones de viviendas en los cinco años siguientes; su adopción marcó un auténtico hito en la política de vivienda del país.

• Cuadro V.5 •
EXISTENCIAS DE VIVIENDAS Y RATIO DE LA OFERTA DE VIVIENDA, 1980-2006
(En miles de unidades y porcentajes)

	Existencias		Nuevas casas construidas	Relación de oferta de vivienda
	(1.000 unidades)	(Crecimiento)		
1980	5 319	2,1	212	71,2
1981	5 460	2,7	150	70,5
1982	5 640	3,3	191	70,2
1983	5 852	3,8	226	70,2
1984	6 061	3,6	222	70,1
1985	6 104	0,7	227	69,8
1986	6 303	3,3	288	69,7
1987	6 450	2,3	244	69,2
1988	6 670	3,4	412	69,4
1989	7 032	5,4	462	70,9
1990	7 357	4,6	750	72,4
1991	7 853	6,7	613	74,2
1992	8 631	9,9	575	76,0
1993	8 798	1,9	695	79,1
1994	9 133	3,8	623	83,5
1995	9 570	4,8	619	86,0
1996	10 113	5,7	592	89,2
1997	10 627	5,1	596	92,0
1998	10 867	2,3	306	92,4
1999	11 181	2,9	405	93,3
2000	11 472	2,6	433	96,2
2001	11 892	3,7	530	98,3
2002	12 358	3,9	667	100,6
2003	13 669	2,5	585	101,2
2004	12 988	2,5	646	102,2
2005	13 223	1,8	464	105,9
2006	13 534	2,4	470	107,1

Fuente: Oficina Nacional de Estadística [en línea] <http://www.kosis.kr>.

Nota: Relación de la oferta de vivienda = (número de viviendas / número de familias) x100.

El plan se diferenciaba de las anteriores políticas de vivienda en que las casas se asignaban tomando en cuenta la renta y los ingresos potenciales de cada familia. La especulación inmobiliaria se redujo bruscamente dando prioridad a quienes no eran propietarios de una vivienda; asimismo, las casas asignadas no podían volver a venderse dentro de un período de tiempo determinado. Así, se solucionó hasta cierto punto el desequilibrio en la distribución de la vivienda. También se ofrecieron varios incentivos a la propiedad, como ayuda a la financiación y beneficios fiscales, destinados a las familias de ingresos bajos.

El número de nuevas viviendas aumentó en 412.000 en 1988, en 462.000 en 1989 y en 750.000 en 1990 (en comparación con el aumento medio anual, de 220.000 viviendas, de 1980 a 1987). El plan de vivienda se completó con la construcción de 2.140.000 casas (33% de las existencias totales, que a partir de 1987 fue de 6.450.000 millones) hasta agosto de 1991, es decir, antes incluso de la fecha prevista. El gobierno construyó 780.000 apartamentos, tal como se pedía en el plan, y el sector privado construyó 1.430.000 unidades, una cantidad que superó la prevista originalmente. A los constructores privados se les concedieron incentivos para que participaran en el plan de construcción de apartamentos, tales como sustituir un tope al precio de venta de los apartamentos con un sistema de congelación de los costos “cost-peg system”; la relajación de las reglamentaciones relativas al espacio y a la proporción entre edificación y superficie de tierra, y beneficios fiscales y económicos. La ratio de aumento de vivienda aumentó de manera espectacular, y en los años siguientes el país mantuvo una oferta considerable de nuevas viviendas.

Durante el nuevo plan económico quinquenal (1993-1997), la administración Kim Young-sam se abstuvo de intervenir en el mercado, aunque apoyó al sector privado en un intento de reanimar el crecimiento económico. Sus objetivos fueron aumentar la oferta de vivienda, estabilizar los precios, proporcionar viviendas asequibles a las familias de ingresos bajos y mejorar la calidad de las casas existentes.

Entre las medidas de apoyo al sector privado adoptadas en virtud del plan quinquenal cabe citar la dinamización de los procedimientos administrativos (particularmente para permisos y aprobación de obras), relajación de las reglamentaciones relativas a la reforma y remodelación de edificios, y el desarrollo de empresas de alquiler privadas. Asimismo se adoptaron medidas encaminadas a reducir la intervención gubernamental en el mercado.

En total, y desde principios de la década de 1990, se construyeron 3.120.000 millones de viviendas, una cifra que ha de compararse con el objetivo previsto, de 2.850.000. De las nuevas viviendas construidas, 1.160.000 correspondieron al sector público, y 1.960.000 al sector privado. Por regiones, 1.370.000 (44%) se construyeron en la región de la capital, y 1.750.000 (56%) en otras zonas. La ratio de oferta de vivienda aumentó del 69,8% en 1985 al 86,0% en 1995 y al 92,0% en 1997.

3. Mejorar la competitividad regional: Una manera de prepararse para la globalización

A partir de mediados de la década de 1990 hubo una intensa campaña a favor de la desregulación, con la finalidad de que el sector privado pasara a ser el protagonista del desarrollo económico. El sector privado comenzó a desempeñar un papel más importante en el desarrollo de la tierra, un ámbito que había sido del dominio exclusivo del sector estatal. Como resultado de los cambios introducidos en el plan nacional de uso de la tierra, se permitió a los particulares llevar a cabo proyectos de desarrollo en “zonas semiagrícolas”. En agosto de 1994 se aprobó la ley para atraer capital privado a las instalaciones de infraestructuras, con el objetivo de que dicho capital fomentara los proyectos de inversiones en infraestructuras. Asimismo se estudió la posibilidad de seleccionar zonas económicas especiales que atrajeran capital extranjero. La ley sobre la adquisición y gestión de tierras por parte de extranjeros se aprobó con la intención de contribuir a que los inversores extranjeros pudieran adquirir con facilidad tierras nacionales. La ley especial para la relajación de las normas que rigen las actividades empresariales se aprobó con vistas a hacer menos estrictas las reglamentaciones relativas al uso de la tierra asociado con actividades empresariales.

Tomando en cuenta la necesidad de mejorar la competitividad del sector agrícola nacional en respuesta a la apertura del mercado agrícola local tras la firma del acuerdo de la Ronda Uruguay, también se hicieron menos estrictas las reglamentaciones agrícolas. En virtud de la ley sobre tierras de labranza, enmendada en enero de 1996, se abolió, en las “zonas de fomento de la agricultura”, el límite de propiedad de tierras, que hasta entonces era de 2,83 ha; dicho límite aumentó, en las zonas de fomento agrícola, hasta situarse en 4,85 ha. El antiguo principio según el cual las tierras de labranza debían pertenecer a los agricultores que las trabajaban, junto con el límite a la propiedad de tierras de labranza, que no se había modificado desde 1948,

se relajaron o suprimieron, lo cual indica que el interés de la política agrícola dejó de ser la igualdad para centrarse en la eficiencia.

La administración Kim Young-sam hizo hincapié en la creación de grandes estructuras económicas locales integradas con vistas a fomentar el desarrollo regional equilibrado y, al mismo tiempo, fortalecer la competitividad local en una economía globalizada. La estrategia se centró en ocho zonas escogidas⁶. Este enfoque constituyó una ampliación de la estrategia de centros de crecimiento regional, pero abarcó una amplia gama de grandes ciudades de provincias, complejos industriales y zonas distantes con gran capacidad de crecimiento, en lugar de centrarse en el papel de una sola ciudad, como solía hacerse en virtud de la mencionada estrategia.

Uno de los proyectos de desarrollo regional representativos de la década de 1990 fue el proyecto de desarrollo de la costa occidental. La zona de la costa occidental —que incluye a Chungcheong del Sur y Jeolla del Norte y del Sur—, una región relativamente atrasada en lo relativo a producción e ingresos de las familias, fue un objetivo de importancia fundamental para el desarrollo con vistas a la consecución de un desarrollo regional equilibrado. El proyecto incluyó la creación del parque industrial de Gunsan (que serviría de plataforma de lanzamiento para el comercio con China), del complejo industrial Gunsan-Janghang, y la construcción de la autopista de la costa oeste, de 352 km de longitud.

Las medidas adoptadas para la región de la capital en la década de 1990 se centraron en el aumento de la competitividad nacional para responder así a la globalización. Este enfoque se diferenció de las políticas de desarrollo regional adoptadas en la década de 1980, que hacían hincapié en el desarrollo nacional equilibrado. Para el nuevo gobierno, el desarrollo equilibrado no debía buscarse a costa de las fuerzas del mercado, pues ello podía arrojar como resultado una distorsión de la estructura económica. El nuevo plan económico quinquenal redujo de cinco a tres el número de zonas de uso de la tierra, consiguiendo así que dicho uso fuese más flexible; asimismo, se aprobaron gravámenes especiales “special assessment charges” a las actividades causantes de la superpoblación en lugar de apoyarse en reglamentaciones relativas al espacio físico, y se relajaron las normas relativas a la superficie total de las zonas designadas para alojar fábricas en la región de la capital.

⁶ Incluidas la bahía de Asan, Daejeon-Cheongju, Jeonju-Gunsan-Janghang, Gwangju-Mokpo, Gwangyang-Jinju, y un nuevo complejo industrial en la costa oeste.

En julio de 1994, y en virtud de la ordenanza (enmendada) para la aplicación de la ley sobre asentamientos industriales y fundación de fábricas, 11 grandes empresas que operaban en 7 sectores de alta tecnología, como informática y electrónica, obtuvieron permiso para ampliar sus instalaciones hasta un 30% en las “zonas de gestión del crecimiento” ubicadas en la región de la capital.

Con una mayor autonomía local y la relajación de diversas reglamentaciones impuestas en aplicación de la ley de zonificación del uso de la tierra nacional, los gobiernos locales comenzaron a competir entre sí para atraer empresas de alta tecnología y eventos internacionales. Por ejemplo, el Festival Internacional de Cine de Pusan, celebrado por primera vez en 1996, ha llegado a ser uno de los cinco principales festivales de cine del mundo.

No obstante, se ha señalado que la revisión de la ley de zonificación del uso de las tierras nacionales y, sobre todo, la reducción —de cinco a tres— de las zonas de uso de la tierra, dieron lugar a un desarrollo irresponsable y tuvieron efectos colaterales adversos, como daños medioambientales, especialmente en la región de la capital, debido a la falta de una supervisión sistemática de la planificación.

4. Proyectos de infraestructura y la tendencia a la descentralización

A finales de la década de 1990, el gobierno adoptó directrices políticas cuyo objetivo era estimular la participación local en la planificación de las infraestructuras con vistas a fomentar el desarrollo regional equilibrado y mejorar la eficacia económica, invirtiendo así el signo del anterior enfoque, centrado en la gestión vertical.

Entre las cuestiones cubiertas por las directrices estaban las maneras de aliviar los tramos de carreteras afectados por congestión crónica. En el tercer plan de desarrollo territorial integral (1992-2001) se pedía un sistema de autopistas reticulado, conocido como red 7x9, que incluía siete autopistas en dirección norte-sur y nueve autopistas en dirección este-oeste.

Los planes también pedían la construcción de redes importantes de autopistas radiales o circunvalaciones “loop-shaped” alrededor de las grandes ciudades, incluidas Seúl, Busan, Daegu, Gwangju y Daejeon.

La construcción de una red de autopistas tan gigantesca sólo podía hacerse con costos enormes. La situación no era económicamente favorable, pues los costos de la construcción vial habían aumentado bruscamente

debido a la escalada de los precios de la tierra que se produjo tras el *boom* de la especulación inmobiliaria, que se había iniciado en la década de 1970. No fue posible seguir adelante con el plan en las condiciones económicas existentes.

El gobierno reemplazó la ley para la creación de una partida especial para carreteras “Road Special Account Act”, promulgada en 1988 para permitir la construcción de carreteras, con la ley por la que se estableció una partida especial para instalaciones de tráfico “Traffic Facility Special Account Act”, en virtud de la cual el 67,5% de los impuestos de tráfico y todos los ingresos procedentes de los impuestos especiales de consumo relacionados con los automóviles podía destinarse a la construcción de carreteras, ferrocarriles y puertos. A consecuencia de ello, los gastos en infraestructuras aumentaron del 5,3% del gasto público en 1989 al 10,5% en 1999.

5. La crisis financiera asiática y la relajación de las reglamentaciones sobre el uso de la tierra

En noviembre de 1997 el país se vio afectado por una crisis del mercado de divisas, razón por la cual fue necesario acometer una amplia reestructuración económica y una desregulación en varios sectores. La administración Kim Dae-jung, recién inaugurada, suprimió, con la finalidad de aumentar el número de operaciones de venta, muchas reglamentaciones relativas a las transacciones inmobiliarias. Por ejemplo, desapareció el requisito de notificar, para su aprobación, las ventas de bienes inmuebles en determinadas zonas designadas. Asimismo se redujeron drásticamente las reglamentaciones relativas a la tierra propiedad de empresas, pero a la que estas no daban usos comerciales. Se redujo también el límite a la propiedad de tierra destinada a viviendas y el impuesto a las ganancias excesivas generadas por la venta de tierras. Los impuestos relacionados con la propiedad se redujeron con la finalidad de aumentar la demanda de tierra en el sector privado. El gobierno se concentró en aumentar las reservas de tierras para contrarrestar la disminución de la demanda en el sector privado.

El problema del excedente de tierras solo podía tratarse dentro de ciertos límites si durante la crisis económica únicamente se podía contar con los recursos nacionales. En consecuencia, en 1998 el mercado inmobiliario nacional se abrió por completo a los inversores extranjeros. Además, en 1998 se adoptaron nuevas técnicas de financiación de la propiedad para facilitar la titularización del mercado inmobiliario, incluidas la titularización respaldada

por activos, la titularización respaldada por préstamos hipotecarios y los fondos de inversión inmobiliarios. Con la ayuda de todas estas medidas, el mercado inmobiliario se estabilizó a principios de 2000.

E. El fomento del equilibrio regional y del crecimiento verde en la década de 2000

1. Ampliación de las redes de transportes

El país entró en una época caracterizada por la rápida accesibilidad geográfica gracias a la construcción de la red de autopistas 7x9, reticulada, incluidas la autopista de la costa occidental y la de circunvalación de Seúl, y la inauguración del tren de alta velocidad (KTX) Seúl-Busan en abril de 2004. La longitud total del sistema de autopistas aumentó de 2.131 km en 2003 a 3.368 km en solo siete años.

La región de la costa occidental se ha desarrollado menos que las zonas que se extienden a lo largo del corredor Seúl-Busan. No obstante, ofrece ventajas geográficas en relación con los crecientes lazos económicos de la República de Corea con China, la disponibilidad de recursos hídricos suficientes y mucha tierra no utilizada apta para la construcción de fábricas. Convencido de que la región tenía un alto potencial de desarrollo, en 1990 el gobierno comenzó a construir la autopista de la costa oeste (Inchon-Mokpo), prolongándola desde el tramo Inchon-Asan y terminando los 353 km en diciembre de 2001.

También fue necesario aliviar la congestión crónica del tráfico en la región de la capital. En 1988 comenzó la construcción de la autopista Pangyo-Guri como primera fase de la autopista de circunvalación exterior de Seúl. El proyecto tuvo que hacer frente a una tenaz resistencia por parte de los residentes en la proximidad de algunos tramos, preocupados por los posibles daños al medio ambiente. Las obras de la autopista de circunvalación, de 127 km de longitud, terminaron en 2008 con la inauguración del túnel del monte Sapae.

En las grandes ciudades con alta densidad de población y un importante volumen de tráfico, el metro ha desempeñado un papel fundamental en el sistema de transportes. Los autobuses rápidos de largo recorrido, con muy pocas paradas en el trayecto, desempeñan un papel similar al del metro.

Con la reestructuración del sistema público de transportes en 2004, Seúl adoptó un sistema de tarificación del transporte público basado en cálculos integrados que tienen en cuenta la distancia. Con la reestructuración del sistema de autobuses locales, las tarjetas de pago electrónicas (“T-dinero”) comenzaron a ser ampliamente utilizadas. A partir de 2008, un 90% de los usuarios del transporte público emplean la tarjeta para pagar el viaje. Actualmente se trabaja para que la tarjeta reemplace en todo el país a todas las otras formas de pago en el transporte público, incluidos los taxis.

A partir de la década de 1990, las empresas de autobuses locales de Seúl tropezaron con problemas económicos, ya que un número creciente de personas prefería usar el automóvil particular o el metro en lugar del autobús; algunas de dichas empresas tuvieron que cerrar. La adopción de un sistema de autobuses semipúblico, con operadores privados, apunta a dar nueva vida a este medio de transporte. Las autoridades de Seúl introdujeron reformas como la creación de cuatro tipos de autobuses, diferenciados por el color, que sirven distintas rutas, incluidos los autobuses rápidos (rojos), los autobuses interurbanos (azules), los autobuses de interconexión (verdes) y los autobuses de barrio (amarillos). Asimismo se habilitaron carriles solo para autobuses. El gobierno se ofreció a cubrir las pérdidas económicas de las empresas de autobuses a cambio del derecho a adaptar las rutas. Así se puso fin a una práctica en la que un pequeño número de empresas de autobuses monopolizaban las rutas, con las consiguientes molestias para los usuarios. Las empresas de autobuses y el gobierno de la ciudad han adoptado la gestión conjunta de los ingresos de dichas empresas.

2. Reducción del número de cinturones verdes y mejora de las condiciones de vida en las ciudades

Una vez terminada la crisis financiera, el desarrollo irresponsable de “zonas semiagrícolas” hizo su aparición como problema político a principios de la década de 2000. Este hecho puso de relieve la necesidad de un enfoque integrado de la gestión de la tierra con la finalidad de aplicarla respetando el medio ambiente. En febrero de 2002, y con vistas a alcanzar dicho objetivo, se aprobaron la ley sobre el marco básico para la gestión de la tierra nacional y la ley de ordenación y uso del territorio.

Previamente la planificación urbana se limitaba a las zonas designadas para dicha planificación. La nueva ley exigía que todos los distritos, tanto rurales como urbanos (*sí y gun*) estableciesen planes básicos de gestión urbana

para las tierras de su jurisdicción. El sistema de zonificación se reestructuró. Las “zonas semiagrícolas” y las “zonas semiurbanas”, hasta entonces objeto de un desarrollo inescrupuloso, se integraron en las “zonas de gestión de tierras” —subdivididas en “zonas de gestión del plan”, “zonas de gestión de la producción” y “zonas de gestión de la conservación”— sobre la base de evaluaciones acerca de la idoneidad de la tierra. Así, se decidió que el desarrollo del suelo urbano se limitaría básicamente a las “zonas de gestión del plan”.

En virtud de la zonificación para el desarrollo de la unidad planificada de Clase-2 “Class-2 Planned Unit Development Zoning”, recientemente adoptada, también las zonas no urbanas quedaron sujetas a la planificación de la gestión y el desarrollo, con estudios sobre carreteras, el paisaje y la superficie zonificada, de manera similar al procedimiento empleado por los planes de desarrollo de zonas urbanas. La aprobación de los proyectos de desarrollo comenzó a concederse sobre la base de la disponibilidad de infraestructura suficiente y tomando en cuenta si el proyecto armonizaba con el entorno.

En las zonas en que sería difícil ampliar las instalaciones infraestructurales para utilizarlas en los proyectos de desarrollo, se limitaría el número y la densidad de los proyectos. En las zonas recién desarrolladas, el promotor se haría cargo de los gastos de instalación de infraestructuras, incluidas las de las zonas adyacentes.

Por otra parte, el sistema de evaluación de la idoneidad de la tierra se emplearía para determinar si una parcela debía desarrollarse o preservarse, siempre sobre la base de un profundo examen de los factores físicos, socioeconómicos y medioambientales.

La mayoría de los proyectos de desarrollo a gran escala que se han llevado a cabo desde principios de la década de 1960 se han dedicado a viviendas, y muchos de ellos terminaron siendo “ciudades dormitorio” que carecían de los servicios urbanos básicos. A consecuencia de ello, y para corregir el problema, fue necesario ampliar el concepto de desarrollo para que adquiriese el significado de desarrollo urbano completo. La ley de planificación urbana y la ley de proyectos de readaptación de tierras se integraron en la ley de desarrollo urbano en enero de 2000. De ese modo se combinaron los métodos de desarrollo de la tierra con métodos de desarrollo urbano, mientras que los criterios de desarrollo urbano se aplicaron a proyectos del sector público y privado sobre una base uniforme.

En 2003 comenzaron las obras para restaurar el Cheonggye-cheon (arroyo) en el centro de Seúl, que llevaba más de 40 años cubierto de hormigón para soportar una red viaria. El proyecto, iniciado por Lee Myung-bak, entonces alcalde de la capital, se terminó en octubre de 2005 y conllevó la demolición del paso elevado que discurría por encima del curso de agua. El objetivo del proyecto era inyectar nueva vida a la zona del centro de Seúl, con abundante espacio para el ocio a lo largo de ambas orillas, un objetivo que se ha alcanzado en gran medida. Este proyecto de restauración ha ejercido una influencia considerable en la planificación urbana local, pues gracias a él la gente ha tomado conciencia de los recursos históricos y culturales del país; además, ha enseñado a los responsables de formular políticas la necesidad de crear espacios públicos. A su vez, otras administraciones locales han acometido proyectos similares para la restauración de vías de agua, que han contribuido a mejorar los entornos urbanos en toda la nación.

Las zonas de desarrollo restringido, o cinturones verdes, se habían creado de 1971 a 1997 para impedir el crecimiento urbano descontrolado y preservar el entorno natural de las ciudades. Sin embargo, la idea tropezó con críticas cada vez más duras, en el sentido de que representaba una violación excesiva de los derechos a la propiedad privada, y en 1988 se tomaron medidas para eliminar algunos cinturones verdes o relajar las restricciones que afectaban a su utilización.

A consecuencia de ello se canceló la designación de cinturones verde cerca de ciudades pequeñas y medianas, donde las posibilidades de expansión urbana o de daño medioambiental eran escasas. En las áreas metropolitanas de Seúl, Busan y Gwangju, la planificación de cinturones verdes se readaptó parcialmente sobre la base de evaluaciones de impacto medioambiental y de planes integrales de desarrollo urbano, tras lo cual se eliminaron 1.416 km² de un total de 5.397 km² destinados a cinturones verdes. En cuanto a los cinturones verdes situados cerca de grandes ciudades, se eliminaron 314 km² de un total de 4.294 km². Puede afirmarse que los cinturones verdes que rodean a las grandes ciudades aún siguen desempeñando la función de preservar el entorno natural. No obstante, y según los críticos, se han vuelto menos eficaces a la hora de impedir la expansión urbana descontrolada, que constituía uno de sus principales objetivos (sobre todo en la región de la capital), y han obstaculizado el crecimiento ordenado de grandes ciudades a la vez que han reducido su productividad.

3. Renovar el desarrollo regional equilibrado

Asegurar que la región de la capital y otras zonas pudieran desarrollarse de manera complementaria para conseguir un desarrollo regional equilibrado ha sido un problema de difícil solución durante muchos años. Los sistemas y las políticas que se diseñaron en el pasado con vistas a solucionarlo no han arrojado resultados satisfactorios perceptibles. La administración Roh Moo-hyun (2003-2007) dio a conocer un plan para trasladar de Seúl a una sede provincial las funciones administrativas del gobierno central, medida que desencadenó una acalorada polémica. Aunque se dictaminó que el plan para crear una nueva capital administrativa era anticonstitucional, el gobierno siguió adelante con un plan modificado cuya finalidad era la creación de lo que oficialmente se denominó ciudad administrativa multifuncional (conocida popularmente como Sejong City) y dio comienzo a la construcción.

El gobierno también siguió adelante con el proyecto de ciudades innovadoras, con el objetivo de conseguir una distribución más igualitaria de la riqueza nacional mediante el traslado de instituciones públicas a las provincias. En junio de 2005, el gobierno dio a conocer el plan seleccionando las instituciones estatales que iban a trasladarse. En abril de 2006 hizo público el plan básico para el desarrollo de ciudades innovadoras. En febrero de 2007 promulgó la ley especial para la construcción de ciudades innovadoras y sobre el apoyo que se había de prestar a dichas ciudades. Los trabajos comenzaron en julio de 2007. Se prevé que en 2012 se complete el traslado a las provincias de las instituciones estatales.

Por otra parte, el gobierno lanzó el proyecto de creación de ciudades empresariales con el objetivo de ayudar a las provincias a conseguir la autosuficiencia económica, de fomentar la inversión nacional mediante proyectos de desarrollo urbano con capital privado, y de estimular las economías locales. El plan se elaboró en respuesta a una propuesta de la Federación de industrias coreanas (octubre de 2003), cuyo propósito era aumentar las inversiones empresariales y crear puestos de trabajo. En diciembre de 2004 se promulgó la ley especial para el desarrollo de ciudades empresariales.

El plan de readaptación de la región de la capital se centró en la gestión del crecimiento, diferenciándose así de los planes que regulaban las actividades causantes del crecimiento de la población en la región de Seúl. El gobierno anunció que el primer paso sería el desarrollo de las provincias, seguido de la gestión planificada de la región de la capital. Se puso en práctica

una relajación parcial de las reglamentaciones, incluida la ampliación del límite máximo de tierras que se podían destinar a emplazamientos fabriles y a zonas de conservación de la naturaleza en la región de la capital. Entre otras medidas, se aprobó la construcción de una fábrica de LG Phillips (ahora conocida como LG Display) en Paju (2003).

La administración Lee Myung-bak, que tomó posesión en 2008, señaló que, si bien las medidas adoptadas por la administración Roh aspiraban a frenar la concentración de población y recursos en la capital, sólo habían conseguido un éxito parcial y no habían sido capaces de responder con flexibilidad a los cambios. El nuevo gobierno anunció su intención de adaptar las reglamentaciones existentes que afectaban a la región de la capital, para así convertir a Seúl en una metrópolis de talla mundial que mejoraría la competitividad nacional a la vez que la conectaba con la política de desarrollar regiones megaloeconómicas fuera de la capital.

En octubre de 2008, el gobierno expuso sus planes para la región de la capital, con métodos para fomentar un uso más eficaz de la tierra y aumentar así la competitividad nacional, manteniendo siempre que primero se debían desarrollar las provincias para luego aplicar la gestión planificada de la región de la capital. A corto plazo el objetivo es suprimir las reglamentaciones excesivas y poco razonables dentro del plan de políticas existentes, a la vez que se crean puestos de trabajo y se buscan maneras de aumentar las inversiones empresariales. A medio y largo plazo se pretende alcanzar la competitividad, a nivel mundial, de la región de Seúl mediante una mejora fundamental del sistema de gestión basado en reglamentaciones, a la vez que se instrumenta una gestión sistemática de la región con vistas a mejorar la calidad de vida y el uso del espacio urbano.

4. La República de Corea como centro logístico para el noreste de Asia

El 29 de marzo de 2001 aterrizó en el Aeropuerto Internacional de Incheon el vuelo OZ 3423 de Asiana Airlines, procedente de Bangkok; fue el primer vuelo comercial que aterrizó allí, y con él Incheon estuvo un poco más cerca de verse convertido en un centro de conexión del noreste de Asia.

El Aeropuerto Internacional de Incheon se construyó como instalación de primera clase comparable con cualquier otro aeropuerto del mundo. Entre sus características cabe mencionar la terminal de pasajeros más grande de Asia, sistemas de información y de comunicaciones punteros, y la autopista que conecta la isla de Yeongjong, donde se encuentra el aeropuerto, con

Seúl. En la primera fase, las instalaciones del aeropuerto se construyeron con vistas a gestionar la demanda prevista para la década siguiente. En junio de 2008 se completó la segunda fase.

A pesar del crecimiento constante del número de pasajeros que se registró en los primeros tiempos, el aeropuerto solo obtuvo una clasificación media entre los usuarios, básicamente a causa de la actitud indiferente del personal y los engorrosos procedimientos de inmigración. La empresa del Aeropuerto Internacional de Incheon reaccionó adoptando un sistema de gestión orientado hacia el cliente, y se esforzó para encontrar maneras de mejorar la cooperación entre los participantes en la operación del aeropuerto, a saber, más de 550 agencias y empresas y más de 30.000 empleados. Como consecuencia de esa labor, el Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI) eligió a Incheon como el mejor aeropuerto del mundo en cuatro años consecutivos (2006-2009). Además, el Aeropuerto Internacional de Incheon comenzó a registrar beneficios en 2004, es decir, cuatro años antes de lo previsto.

• Cuadro V.6 •

CLASIFICACIÓN DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE INCHON EN LA EVALUACIÓN DEL CONSEJO INTERNACIONAL DE AEROPUERTOS (ACI), 2009

Clasificación	Mejores aeropuertos del mundo	Mejores aeropuertos de Asia y el Pacífico	Mejores aeropuertos entre los medianos y grandes	Mejores aeropuertos según los pasajeros
1	Incheon	Incheon	Incheon	En Asia: Incheon
2	Singapur	Singapur	Singapur	En Europa: Southampton
3	Hong Kong	Hong Kong	Mineanópolis	En América del Norte: Halifax

Fuente: Elaboración propia.

En lo que respecta a las operaciones portuarias, el país aspira a convertirse en un centro logístico para el noreste de Asia con el plan de dos centros de distribución gemelos basados en los puertos de contenedores de Busan y Gwangyang. El puerto nuevo de Busan, cuya construcción comenzó en 1995, abrió 6 atraques en 2006 y otros 12 en 2010; se prevé que en 2015 el número total llegue a 30. El puerto de Gwangyang ha construido su propia terminal de contenedores, que tiene 16 atraques, 12 de ellos capaces de acoger a barcos de hasta 4.000 TEU y 4 para barcos de hasta 2.000 TEU. El puerto se abrió en tres fases entre 1998 y 2007, y está prevista la construcción de ocho nuevos atraques para barcos de hasta 4.000 TEU.

Los puertos gemelos aspiran básicamente a atraer operaciones de transbordo para cargamentos con origen en la región, incluida la costa occidental del Japón, lo cual contribuirá a alcanzar el objetivo de convertirse en un megacentro de distribución para el noreste de Asia y ser el punto de partida del ferrocarril euroasiático.

Si aspira a convertirse en un centro logístico regional, el país tiene que desarrollar grandes complejos logísticos adyacentes capaces de gestionar los cambios que registran las redes logísticas mundiales, ha de atraer las operaciones logísticas de las multinacionales y ser capaz de operar empresas logísticas que satisfagan los criterios internacionales.

Convertir las zonas portuarias en zonas de libre comercio es una tendencia mundial adoptada por muchos países en desarrollo. Seguir esta tendencia ayudará a la República de Corea a competir con los puertos de países más avanzados y la colocará en una situación más ventajosa para atraer las oficinas logísticas centrales de empresas multinacionales y para situarse a la cabeza de las operaciones de logística a nivel mundial.

5. Crecimiento verde

Dado que la población aspira cada vez más a mejorar la calidad de vida, el gobierno está adoptando medidas más rigurosas en materia de medio ambiente y salud, así como para el uso sostenible y la conservación de los recursos medioambientales, como el agua. Con la mejora de la estructura económica y la creciente atención mundial a las cuestiones medioambientales, los conceptos de crecimiento económico y protección del medio ambiente ahora son inseparables. El gobierno, tomando en cuenta al mismo tiempo las necesidades ambientales y económicas, se ha concentrado en la creación de un sistema de gestión para el crecimiento verde, es decir, la gestión de los gases de efecto invernadero, en el reciclado de los recursos, el desarrollo de industrias y tecnología de base medioambiental y en reforzar la capacidad de adaptación a los cambios climáticos.

En 2008, el gobierno aprobó la ley de salud medioambiental, en virtud de la cual se establecía un sistema de vigilancia de los contaminantes y se fijaban criterios de calidad medioambientales. El gobierno ha adoptado medidas para desarrollar entornos urbanos agradables y respetuosos con el medio ambiente, y en ello debe verse un cambio en relación con la anterior actitud pasiva en lo tocante a gestión medioambiental, que se centraba principalmente en el crecimiento verde.

El gobierno también ha insistido para que los objetivos medioambientales formen parte de la planificación urbana, lo cual incluye el desarrollo de índices de evaluación medioambiental urbana, directrices para confeccionar mapas de biotopos y el fomento de objetivos medioambientales que han de incluirse en la planificación urbana, como el

desarrollo de proyectos de ecociudades. Asimismo, se adoptó un sistema que permitirá gestionar la contaminación atmosférica con vistas a reducir el óxido de azufre, el óxido de nitrógeno y el polvo, los tres principales contaminantes del aire en zonas urbanas. En 2007, el gobierno adoptó el régimen de comercio de derechos de emisión con vistas a estimular la participación voluntaria de las empresas en los esfuerzos para reducir los gases de efecto invernadero. Asimismo está fomentando la comercialización y el uso de vehículos poco contaminantes, como los automóviles híbridos y los autobuses propulsados por gas natural.

El sistema de planificación de la tierra se ha revisado para tomar más en cuenta los factores medioambientales. Un ejemplo es la revisión medioambiental preliminar en relación con los principales planes de desarrollo. En el ámbito de la gestión del agua, el proyecto de restauración de cuatro importantes ríos (Han-gang, Nakdong-gang, Geum-gang y Yeongsangang) está estrechamente vinculado al crecimiento verde y va más allá del marco de la gestión tradicional de la calidad del agua.

Con medidas de adopción reciente se han lanzado también iniciativas para tratar cuestiones como el cambio climático y el crecimiento verde. Actualmente también se trabaja en el desarrollo de un coeficiente de las emisiones de gas de efecto invernadero, en la recopilación de estadísticas medioambientales relevantes, en el apoyo al establecimiento de políticas que permitan a los gobiernos locales abordar el cambio climático, y en la creación de entornos urbanos más respetuosos con el medio ambiente. También se trabaja con vistas a desarrollar tecnologías y empresas relacionadas con el crecimiento verde, que formarán la base del movimiento para el crecimiento verde, con la finalidad de llegar a mercados extranjeros.

F. Evaluación de la política territorial de la República de Corea

1. Logros

a) Cambios radicales en el paisaje

El paisaje físico de la República de Corea ha experimentado un cambio radical en las últimas seis décadas. Actualmente, y según los últimos datos publicados por el gobierno, la República de Corea tiene una superficie de 100.032 km².

Desde 1948 ha registrado un aumento de 5.803 km², equivalentes a una expansión del 6%, debido principalmente a las tierras ganadas al mar.

La población del país se ha multiplicado por 4, pasando de 20 millones de habitantes en 1946 a 49 millones en 2008. La densidad de población es la tercera del mundo, después de Bangladesh y la provincia china de Taiwán y excluyendo a Estados pequeños como Singapur y Bahrein. La población de Seúl ha registrado un crecimiento espectacular en el mismo período, en el que ha aumentado más de 7 veces, pasando de 1,5 millones de habitantes en 1946 —el 7% de la población total del país— a 10 millones en 2008, lo que equivale al 21% de la población total. En cuanto a la región de la capital, en 2008 vivía en la zona el 49% de la población total, en comparación con el 21% en 1949. La proporción de urbanización del país aumentó del 17% en 1946 al 50% en 1970, situándose en el 90% en 2005, lo cual significa que nueve de cada diez personas viven en zonas urbanas. Por el contrario, el número de personas residentes en zonas rurales descendió en picado en el mismo período, pasando del 75% al 6%, debido a la industrialización y la urbanización. Esta disminución ha dado como resultado la existencia de muchos pueblos “vacíos” en las zonas rurales.

• Cuadro V.7 •

POBLACIÓN DE LA REGIÓN DE LA CAPITAL

(En miles de personas y porcentajes)

	1960	1970	1980	1990	2000	2008
Nación (A)	24 989	30 882	37 436	43 111	46 136	48 607
Región de la Capital (B)	5 193	8 730	13 298	18 587	21 354	23 909
Seúl	2 445	5 433	8 364	10 613	9 895	10 032
Inchon	401	634	1 084	1 818	2 475	2 629
Gyeonggi	2 347	2 663	3 850	6 156	8 984	11 248
B/A	20,8	28,3	35,5	42,8	46,3	49,2

Fuente: Oficina Nacional de Estadística [en línea] <http://www.kosis.kr>.

• Cuadro V.8 •

TENDENCIAS DE LA URBANIZACIÓN

(En miles de personas y porcentajes)

	1960	1970	1980	1990	2000	2005
Nación (A)	24 989	30 882	37 436	43 111	46 136	47 279
Población urbana (B)	8 972	15 385	24 810	34 723	42 214	43 949
Población rural	16 017	15 497	12 626	8 388	3 922	3 330
Ratio de urbanización	35,9	49,8	66,3	80,5	91,5	93,0

Fuente: Oficina Nacional de Estadística [en línea] <http://www.kosis.kr>.

Nota: En las zonas urbanas se incluyen ciudades y pueblos con una población de 20.000 o más habitantes.

El movimiento Saemaul, que se inició en 1979, contribuyó a aumentar los ingresos medios anuales de las familias de agricultores, que se multiplicaron por 12,5 y pasaron de 356.000 won en 1979, equivalentes al 79% de los ingresos de las familias urbanas, a 4.465.000 won en 1982, es decir, el 103% de los ingresos de las familias urbanas. En el mismo período, las carreteras rurales se ampliaron en 64.686 km, se construyó un total de 39.231 centros comunitarios en los pueblos y aldeas, y se renovaron 258.000 viviendas agrícolas. El movimiento ayudó a los pueblos de las zonas rurales a conseguir una importante mejora de las condiciones de vida, incluidas la disponibilidad de mejores equipamientos agrícolas, el suministro eléctrico y viviendas modernas.

A partir de la década de 1960, el país adoptó una política económica orientada hacia las exportaciones. En 1966 se construyó en Seúl el parque industrial de exportaciones de Guro, tras lo cual los grandes parques industriales se concentraron en la zona suroccidental del país. No obstante, se construyeron también en todo el país parques industriales regionales de menores dimensiones, y más tarde una serie de parques industriales conocidos como tecnoparques o parques industriales urbanos de alta tecnología. A finales de 2008 había en el país un total de 742 parques industriales, que ocupaban una superficie de 1.228 km², y 1,4 millones de personas trabajaban en 48.871 empresas ubicadas en los complejos industriales, que tenían una facturación anual de 665 billones de won.

Hasta la década de 1960, el estado de la vivienda tanto en zonas urbanas como rurales dejaba mucho que desear; por ejemplo, las viviendas agrícolas tenían techo de paja. La situación actual es muy distinta. Más de la mitad de las viviendas son apartamentos modernos. El número de casas, que en 1950 era de 3,3 millones, se multiplicó por 4,2 y en 2007 llegó a ser de 13,8 millones gracias a la política gubernamental de construcción de viviendas. El número de casas construidas anualmente se multiplicó por nueve de 1950 a 2005, pasando de 50.000 a 460.000 en dicho período. A resultas de ello, el porcentaje de oferta de vivienda -que disminuyó del 82,4% en 1962 al 69,2% en 1987 a causa del aumento de la población y la tendencia a la formación de familias nucleares- volvió a aumentar hasta superar el 100% en 2000 y el 108% en 2007.

Como parte del proceso de industrialización y urbanización se construyeron muchas nuevas ciudades, entre las que cabe mencionar Ulsan, Changwon, Banwol (Ansan), Bundang, Ilsan, Pyeongchon, Sanbon y Jungdong.

• Mapa V.2 •
CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN, 1960-2005
 (En números de personas)



Fuente: Elaboración propia de los autores.

Nota: Las denominaciones empleadas en este mapa y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

b) **Redes nacionales de transportes**

En 1945, en el momento de la liberación, eran necesarios de dos a tres días de viaje para llegar de Seúl a los lugares más distantes del país. Sesenta años después, el mismo viaje puede hacerse en menos de medio día gracias al desarrollo de modernos sistemas de transportes y logísticos. Ahora la mayoría de las familias tiene su propio automóvil y el país cuenta con una amplia red de autopistas.

El número de automóviles ha aumentado rápidamente, de 7.000 en 1945 a 14.703 en 1948 y a 16,4 millones en 2007, lo cual significa que, a

medida que aumentaron los ingresos y mejoraron las condiciones de la red viaria, la proporción de automóviles de propiedad pasó de 1 cada 2.881 personas a 1 cada 2,9 personas.

La longitud total de la red viaria se ha multiplicado por 4,3, pasando de 24.031 km en 1945 a 103.019 km en 2008. El porcentaje de vías asfaltadas aumentó del 0,03% al 98% en el mismo período. La inauguración de las autopistas Seúl-Inchon (1968) y Seúl-Busan (1970) marcaron el comienzo de la época de las autopistas. Actualmente, la red de autopistas, de 3.368 km de longitud, conforma las arterias del país.

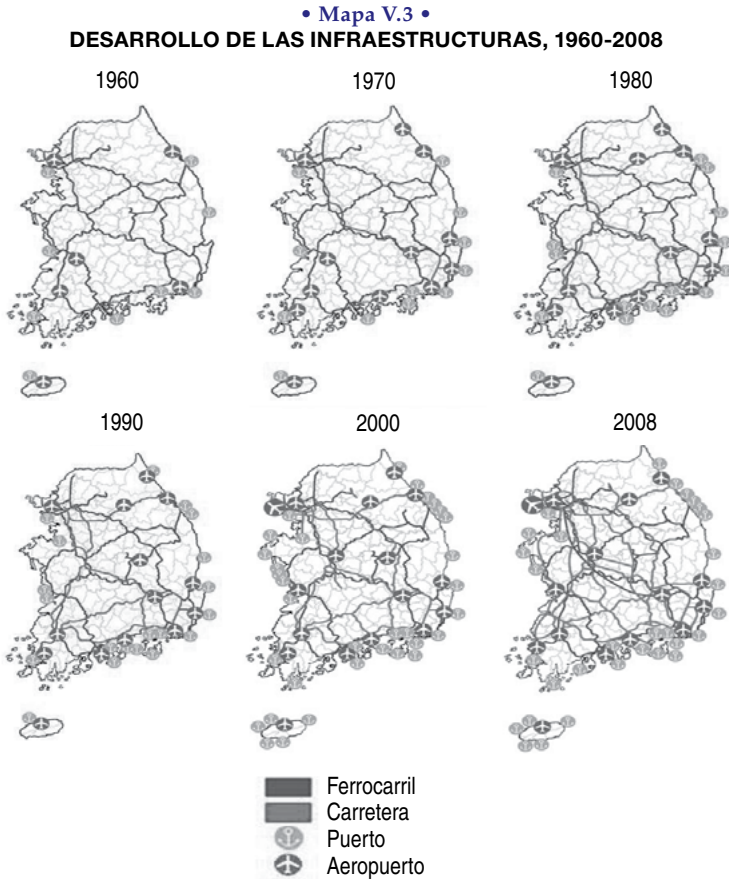
En 1945, el ferrocarril era el medio de transporte más importante, tanto de pasajeros como de carga. Antes de la división de Corea, la longitud total de los ferrocarriles era de 6.362 km. Tras la separación, la longitud total en la República de Corea era de 2.642 km. Desde entonces ha registrado un modesto aumento del 28,7, siendo ahora de 3.399 km. En 1975, la inauguración, en la capital, de la línea de metro Estación de Seúl-Cheongryangri dio comienzo a la época de los medios de transporte masivo. En 2002, el tren de alta velocidad (KTX) comenzó a unir las ciudades de Seúl y Busan. El tren, que viaja a 300 km/h, cubre la ruta Seúl-Busan en menos de 3 horas.

En lo que respecta a la industria marítima, el *Busan*, el buque que regresó de Qingdao (China) el 15 de agosto de 1945, día en que el país se liberó del dominio colonial, era en ese momento el único barco que podía surcar el océano. A principios de la década de 1960, el gobierno trabajó con vistas a desarrollar la industria marítima. En 2007, el tonelaje total de los buques oceánicos del país era de 18 millones de toneladas.

En lo relativo a los puertos, el puerto de Busan fue el primero del país dotado de un muelle de contenedores (1978) y continuó desarrollándose hasta convertirse, en 2000, en el tercer puerto más grande del mundo en capacidad de manejo de cargamentos. No obstante, los nuevos puertos chinos lo han hecho retroceder al quinto lugar.

La aviación comercial comenzó en el período colonial. En 1946 se fundó Korean National Airlines (KNA), que comenzó a operar vuelos nacionales en 1948. Ese mismo año, la estadounidense Northwest Orient fue la primera compañía aérea que ofreció vuelos internacionales desde la República de Corea. En 1962, Korean Air ocupó el lugar de KNA, que había quebrado, y fue la única compañía aérea comercial del país durante 26 años. En 1988 entró en el mercado Asiana Airlines. Desde 2005 han sido varias

las pequeñas compañías aéreas de precio reducido que han comenzado a operar en la República de Corea. Actualmente Korean Airlines es la décima compañía aérea del mundo por lo que respecta al número de pasajeros y el volumen de carga que transporta.



Fuente: Elaboración propia de los autores.

Nota: Las denominaciones empleadas en este mapa y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

En 1958, el Aeropuerto Internacional de Gimpo se convirtió en el principal aeropuerto del país, reemplazando al de Yeouido, situado en el centro de Seúl, que había desempeñado ese papel desde el período colonial. Tras la inauguración, en 2001, del Aeropuerto Internacional de Incheon, ahora Gimpo opera principalmente vuelos nacionales. Desde su apertura, el Aeropuerto Internacional de Incheon se ha situado entre los principales

del mundo; es el segundo por lo que respecta al volumen de cargamento internacional y el décimo en tráfico internacional de pasajeros.

Los ferrocarriles desempeñaron un papel central en el transporte de carga en los primeros años de la independencia. Con la construcción, en la década de 1990, de cinco depósitos de carga, incluidos los de Gunpo y Euiwang, el sector logístico del país experimentó grandes cambios. En la década de 2000, un sistema de transporte multimodal por mar y por aire comenzó a ofrecer servicios completos desde el lugar de origen hasta destino.

En la década de 1960, la comodidad y la flexibilidad de las rutas que ofrecían los autobuses provocaron la desaparición de los tranvías de las calles de Seúl. Desde 1974, el metro, junto con los autobuses, los taxis y los automóviles particulares han desempeñado un papel importante en las grandes ciudades. En épocas recientes se ha trabajado para mejorar las aceras y los carriles para bicicletas como parte de la campaña “Bajo carbono, crecimiento verde”.

c) Protección del medio ambiente

A finales de la década de 1960, cuando el país se encontraba en fase de industrialización, el gobierno y la opinión pública comenzaron a interesarse por las cuestiones medioambientales, que inicialmente se centraron en la salud y la higiene. El medio ambiente pasó a ser una cuestión central de las políticas a principios de la década de 1970, cuando se acusó a los desechos y las aguas residuales de las zonas urbanas e industriales de ser las principales fuentes de contaminación. Las peticiones para proteger el medio ambiente aumentaron de prisa en la década de 1980, y fueron la respuesta a los frecuentes accidentes provocados por la contaminación y al cambio de actitud de la población en relación con el medio ambiente.

La década de 1990 vio surgir el fenómeno No en mi patio de atrás (NIMBY, por sus siglas en inglés). Así, se adoptó una serie de medidas medioambientales y económicas para reducir las emisiones de contaminantes, junto con sistemas pensados para coordinar el desarrollo con las tareas de conservación. En la década de 2000 se oyeron voces que pedían cada vez más una mejora cualitativa de las condiciones de vida. El gobierno adoptó una política medioambiental en el ámbito de las tierras que exigía que se evaluara el impacto medioambiental de los proyectos de desarrollo a objeto de preservar y proteger los sistemas ecológicos y fomentar el crecimiento verde.

Los buenos resultados obtenidos en el ámbito de la reforestación son uno de los logros más importantes de la República de Corea. En la década de 1970, las briquetas de carbón sustituyeron a la leña como combustible, reduciendo así la demanda de madera procedente de los bosques. El volumen de árboles por hectárea aumentó 17,5 veces, de 5,6 por hectárea en 1952 a 97,8 por hectárea en 2007. Cabe mencionar especialmente que desde 1952 hasta 2007, y a pesar del rápido aumento de la población, la relación per cápita entre volumen de árboles y hectárea aumentó 7,4 veces, de 1,7 por hectárea a 12,9.

Uno de los problemas medioambientales más serios es el calentamiento global. Con vistas a solucionar este problema, el gobierno está haciendo especial hincapié en la estrategia “Bajo carbono, crecimiento verde”. La República de Corea también ha tomado medidas para proteger el medio ambiente reduciendo la contaminación industrial, y participa en la labor internacional de reducir los gases de efecto invernadero y fomentar iniciativas de crecimiento verde.

d) Expansión de las actividades marítimas

Las costas occidentales y meridionales son poco profundas y muy accidentadas, lo cual significa que es sencillo ganar tierras al mar. A results de un estudio realizado en 1962, se seleccionaron 71 zonas (con una superficie estimada de 2.250 km² en tierra rescatable, de los cuales 1.650 km² se consideraron aptos para ser utilizados como tierra de labranza).

En la década de 1970, sobre la base de las capacidades y la experiencia adquiridas en la década anterior, se llevaron a cabo grandes proyectos de rescate para crear emplazamientos industriales y tierra de cultivo⁷. En la década de 1990, el INB per cápita alcanzó los 10.000 dólares, y el gobierno y la opinión pública tomaron más conciencia de la importancia de los llanos de mareas y de los sistemas ecológicos costeros, tras lo cual se adoptó un enfoque más cauteloso en relación con los proyectos de rescate.

En 1945, tras la liberación, el país comenzó a desarrollar la industria pesquera de altura, empezando con barcos pequeños y pasando luego a utilizar buques oceánicos. La República de Corea adquirió una gran experiencia en las actividades marítimas y en 1985 envió un equipo de exploración a la Antártida, donde en 1988 construyó la base científica

⁷ Entre los principales proyectos de rescate cabe mencionar los muros de contención de mareas de la bahía de Namyang (1973), la baía de Asan (1977), Sapygyocheon (1979) y la zona de rescate de Seosan (1980).

Sejong. El país inició un desarrollo marítimo internacional de envergadura en la década de 1990, y desde entonces ha extendido sus actividades por todo el mundo.

En 1977, el gobierno, tras participar en el Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques, promulgó la ley para prevenir la contaminación de los mares. La demanda química de oxígeno (DQO) de las zonas costeras del país aumentó paralelamente al crecimiento económico, pero en 2006 descendió a 1,40 tras haber alcanzado un máximo de 1,89 en 1994.

La jurisdicción del país sobre territorios marítimos se extiende hasta 12 millas marinas de la costa, tal como se establece en el artículo 3 de la Constitución y en los artículos 1 y 3 de la ley sobre el mar territorial. La base de la Antártida también se reconoce como parte del territorio marítimo de la República de Corea.

2. Cuestiones por resolver

a) Estabilizar los precios de los bienes inmuebles

Como se mencionó al comienzo de este capítulo, un objetivo importante de las políticas del gobierno coreano ha sido estabilizar los precios de los bienes muebles. Varios proyectos gubernamentales para la construcción de redes de transportes, parques industriales y viviendas hicieron aumentar rápidamente los precios en las zonas designadas para la construcción. La concentración de población en grandes ciudades condujo a que los precios de las propiedades residenciales y comerciales se disparasen, y la especulación inmobiliaria de pronto pareció no tener freno. A los especuladores, a menudo pertenecientes al segmento de población adinerada, se los acusó del aumento de los precios de los bienes inmuebles. Una preocupación especial fue el aumento del precio de la vivienda.

En respuesta a la percepción de un aumento de la desigualdad social, el gobierno introdujo un gran número de medidas destinadas a penalizar la especulación y a poner freno a las ganancias rápidas y excesivas. Por ejemplo, se aplicaron fuertes impuestos a la plusvalía resultante de la venta de vivienda; ser propietario se permitió, en principio, solo a quienes residían realmente en una casa, y se restringieron las reformas de las torres de apartamentos para crear más unidades, ya que producían plusvalía para los propietarios. Sin embargo, estas medidas tuvieron un impacto adverso en la oferta de vivienda y entorpecieron el funcionamiento fluido del mercado inmobiliario.

Con mucha frecuencia el gobierno relajó las reglamentaciones en períodos de recesión para dinamizar el sector de la construcción y estimular la economía, y luego volvió a endurecerlas cuando aumentaron las preocupaciones relacionadas con el sobrecalentamiento y la especulación. Desde finales de la década de 1960 hasta principios de 2008, el gobierno anunció un total de 61 medidas entre estímulos y paquetes de estabilización⁸. Estas políticas a corto plazo, de avance intermitente, aumentaron las incertidumbres del mercado y dañaron seriamente la credibilidad del gobierno, lo cual alimentó aún más la especulación.

Una innovación destacada fue el concepto de “administración pública de la política de tierras” “public stewardship toward land policy”, adoptado a finales de la década de 1980. El gobierno fijó límites a la propiedad de solares destinados a la construcción de viviendas, creó un impuesto a las ganancias excesivas procedentes de la venta de tierras, e introdujo cargas al desarrollo de proyectos inmobiliarios. Sin embargo, más adelante estas políticas se declararon anticonstitucionales y se abandonaron en la década de 1990.

Una estrategia más eficaz para estabilizar los precios fue el proyecto de construcción de viviendas a gran escala de finales de la década de 1980. Se fijó el objetivo de ofrecer 2 millones de unidades de 1989 a 1992. El proyecto se completó en agosto de 1991, antes de la fecha prevista, con la construcción de 2.140.000 casas (el 33% de las existencias totales de viviendas, que en 1987 era de 6.450.000). El porcentaje de oferta de vivienda aumentó del 69,2% en 1987 al 76% en 1992, y continuó aumentando hasta alcanzar el 93,3% en 1999. De enero de 1991 a enero de 1996, el índice de precios de ventas de apartamentos disminuyó un 1,8% anual en todo el país, y un 2,3% en Seúl (véase el cuadro V.9).

A principios de la década de 2000, el precio de la vivienda comenzó otra vez a aumentar cuando el mercado se recuperó de la conmoción de la crisis financiera asiática. La administración Roh Moo-hyun adoptó, en 13 ocasiones, medidas encaminadas a frenar la especulación en el ámbito de la vivienda y el aumento vertiginoso de los precios; entre ellas cabe citar la medida para la estabilización de los precios de los bienes inmuebles,

⁸ Entre los ejemplos cabe citar el impuesto para prevenir la especulación inmobiliaria (actualmente, impuesto sobre la plusvalía), introducido como parte de la ley sobre medidas especial para la prevención de la especulación inmobiliaria, de 1967; el endurecimiento de las reglamentaciones a finales de la década de 1970, seguido de una relajación a principios de la década de 1980, un nuevo endurecimiento a finales de la década de 1980 y, finalmente, una nueva relajación a finales de la década de 1990.

anunciada en mayo de 2003. Otras medidas incluían el requisito de notificar a las autoridades el precio de venta de una casa; la introducción de un amplio impuesto sobre la propiedad, con contribuciones elevadas, y normas más rigurosas para los préstamos a la vivienda, tales como la evaluación de la proporción entre el préstamo y el valor y de la proporción entre la deuda y los ingresos).

• Cuadro V.9 •
**TASA DE CRECIMIENTO ANUALIZADA DEL ÍNDICE DE PRECIOS
 PARA VENTAS DE APARTAMENTOS**
(En porcentajes)

	Índice de precios de ventas de departamentos		Índice de precios al consumo
	Todas las regiones	Seúl	
Enero 1986-enero 1991	15,1	14,4	6,0
Enero 1991-enero 1996	-1,8	-2,3	5,7
Enero 1996-enero 2000	0,6	1,3	4,2
Enero 2000-enero 2006	10,2	13,4	3,1
Enero 2006-septiembre 2010	4,3	6,2	3,3
Enero 1986-septiembre 2010	5,5	6,5	4,4

Fuente: Oficina Nacional de Estadística [en línea] <http://www.kosis.kr>.

Son muchos los que piensan que estas medidas encaminadas a controlar la demanda, contribuyeron, en contra de sus objetivos, a aumentar los precios de la vivienda en 2006 y 2007, ya que redujeron la oferta. Se reconoció que algunas medidas contribuyeron a una mayor transparencia en el mercado inmobiliario y a fomentar la estabilidad del mercado financiero, pero fueron más los que señalaron que se apartaban del enfoque basado en el mercado, promovido por la administración Kim Young-sam, que concedió al sector privado un papel destacado en la oferta de vivienda.

Aún está por resolver la dificultad conceptual y práctica de separar la “especulación” de la “verdadera inversión,” ya que ambas son una respuesta a un incremento esperado de los precios que aumente la entrada de dinero en el sector y estimule un aumento de la oferta. La experiencia indica que las medidas para poner freno a la demanda especulativa pueden desestabilizar aún más el mercado, y que debe priorizarse el aumento de la oferta, sobre todo en las regiones afectadas por escasez de viviendas (Cho, 2010).

b) Fomentar el crecimiento regional equilibrado

Desde los primeros años, el Gobierno coreano subrayó que el crecimiento regional equilibrado era uno de sus objetivos más importantes. Son dos los enfoques que el gobierno ha adoptado para conseguirlo. Uno aspira a frenar

la concentración de la población y de las actividades económicas en la región de la capital. El otro consiste en la igualdad de oportunidades para todas las regiones en lo que respecta a ingresos, empleo y educación. Estos dos enfoques no son forzosamente compatibles entre sí. Por ejemplo, trasladar de la región de la capital a Chungcheong las oficinas gubernamentales y otros organismos públicos contribuirá a reducir la concentración de actividades en la región de Seúl, pero puede hacer más marcada la separación entre Chungcheong y, por ejemplo, Jeolla. En efecto, el crecimiento del PIB y del PIB per cápita desde 1985 se ha producido con más rapidez en Chungcheong que en Jeolla (véase el cuadro V.10).

• Cuadro V.10 •
PIB POR REGIÓN

	Regiones	1985-1990	1990-2000	2000-2008	1985-2008
PIB (crecimiento anual, en porcentajes)	Region de la capital ^a	11,5	5,8	3,9	6,7
	Gangwon	6,8	4,1	2,6	4,4
	Chungcheong ^b	10,4	6,7	5,0	7,4
	Jeolla ^c	9,8	5,5	2,6	5,6
	Gyeongsang ^d	9,9	6,1	3,3	6,2
	Jeju	8,7	5,2	2,6	5,3
	Total	10,5	5,9	3,7	6,4
	Regiones	1985-1990	1990-2000	2000-2008	1985-2008
PIB per cápita (crecimiento anual, en porcentajes)	Region de la capital ^a	8,4	4,1	2,9	4,8
	Gangwon	9,1	4,5	3,0	5,2
	Chungcheong ^b	10,5	5,9	4,7	6,9
	Jeolla ^c	11,1	6,1	3,3	6,5
	Gyeongsang ^d	9,5	5,5	3,6	6,0
	Jeju	8,0	4,9	2,2	4,8
	Total	9,5	4,9	3,3	5,6
	Regiones	1985	1990	2000	1985
PIB per cápita (región de la capital=100)	Region de la capital ^a	100,0	100,0	100,0	100,0
	Gangwon	80,0	82,7	85,9	86,5
	Chungcheong ^b	72,8	80,3	95,5	113,8
	Jeolla ^c	66,9	75,8	91,9	95,7
	Gyeongsang ^d	79,8	83,7	96,4	102,8
	Jeju	76,2	74,7	81,1	75,7
	Total	85,0	89,1	97,0	101,0

Fuente: Oficina Nacional de Estadística [en línea] <http://www.kosis.kr>.

^a Región de la capital = Seúl + Gyeonggi + Incheon.

^b Región de Chungcheong r = Chungcheong del Norte y del Sur + Daejeon.

^c Región de Jeolla = Jeolla del Norte y del Sur + Gwangju.

^d Región de Gyeongsang = Gyeongsang del Norte y del Sur + Busan + Ulsan.

En la década de 1960, la concentración de la población en Seúl atrajo cada vez más la atención de los encargados de formular políticas. La administración Park Chung-hee intentó frenar el crecimiento demográfico de la región de la capital por razones militares y de seguridad nacional. En la década de 1970 se sistematizaron leyes, planes y políticas para controlar la población en dicha región la capital, una tarea llevada a cabo por la Junta de planificación económica en 1973 y el gobierno de la ciudad de Seúl en 1975. Entre dichas medidas figuraban la creación de cinturones verdes para impedir la expansión urbana de Seúl; el establecimiento de impuestos; restricciones al número de universidades y de estudiantes en la región de la capital; el traslado de instituciones gubernamentales a provincias, y el traspaso de poderes del gobierno central a las administraciones locales.

Se fijaron objetivos para que en Seúl la población no superase los 6,3 millones de habitantes en 1981, cuando se completase el primer plan integral de desarrollo territorial; por su parte, la población de la región de la capital no debía ser superior a 11 millones. Sin embargo, el número de habitantes superó al fijado por dichas medidas. La población de Seúl era de 8,7 millones en 1981, y de 14,8 millones la población de la región de la capital (véase el cuadro V.11). El fracaso puede atribuirse a un plan excesivamente ambicioso no respaldado por medios suficientes para cumplirlo.

• Cuadro V.11 •
POBLACIÓN DE SEÚL Y DE LA REGIÓN DE LA CAPITAL EN 1981 Y 1991
(En millones de personas)

	Final del primer Plan de Desarrollo Territorial		Final del segundo Plan de Desarrollo Territorial	
	Seúl	Región de la capital	Seúl	Región de la capital
Población proyectada	7,5	13,8	11,9	18,9
Población objetivo	6,3	11,0	9,6	15,8
Población real	8,7	14,8	10,9	19,0

Fuente: Ministerio de Construcción, *A Study on Measures Taken for the Control of Over-concentration in the Capital Region*, 1977; Gobierno de la República de Corea, *The Third Comprehensive Territorial Development Plan*, 1992; Instituto coreano de investigación para los asentamientos humanos, *Performance and Evaluation of the Second Comprehensive Territorial Development Plan, 1992, Performance and Evaluation of the First Comprehensive Territorial Development Plan, 1982*.

El segundo plan integral de desarrollo territorial (1982-1991) introdujo el concepto de “zonas de vida regionales” y fomentó los “centros de crecimiento regionales” como parte del estímulo a la descentralización. En virtud del plan se dividió a todo el país en 28 zonas de vida, de las cuales 5 eran zonas metropolitanas, 17 eran zonas urbanas y 6 eran zonas rurales. También se designaron 15 ciudades como centros de crecimiento para encabezar el desarrollo de zonas adyacentes atrasadas. Entre ellas, Daejeon, Gwangju y Daegu fueron seleccionadas como los centros de crecimiento

primarios capaces de absorber la población que se trasladaba a Seúl y Busan, y de desempeñar un papel central comparable al de Seúl. Doce ciudades regionales con funciones de capitales de provincia o de centros empresariales con alto potencial de crecimiento, se seleccionaron como centros de crecimiento secundarios.

La población de los centros de crecimiento primarios aumentó de 1980 a 1990, y la de los centros de crecimiento secundarios en un 1,5%, es decir, unos porcentajes que estaban muy lejos de alcanzar los objetivos del 5,8% y 4,4%, respectivamente. Comparadas con las tasas de crecimiento demográfico de los centros secundarios, las tasas, más altas, de los centros primarios confirman que la política de fomento de pequeñas ciudades regionales puede no ser eficaz para invertir el signo de la concentración de población en la región de la capital y estimular el crecimiento regional equilibrado.

• Cuadro V.12 •

CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO EN LOS CENTROS DE CRECIMIENTO REGIONAL
(En miles de personas y porcentajes)

	1980	1990	1995	Tasa de crecimiento anual		
				1980-1990	1990-1995	1980-1995
Población total	37 436,3	43 410,9	44 606,2	(1,5)	(0,5)	(1,2)
Población de Seúl y Busan (A)	11 612,0	14 467,5	14 043,1	2,2)	(2,2)	(1,3)
Población de los centros de crecimiento primarios (B)	3 361,5	4 511,4	4 978,8	(3,0)	(3,0)	(2,7)
B/A	(28,9)	(31,2)	(35,5)			
Población de los centros de crecimiento secundarios (C)	2 862,5	3 337,8	3 495,2	(1,5)	(0,9)	(1,3)
C / A	(24,7)	(23,1)	(24,9)			

Fuente: Elaboración propia.

Con vistas a desalentar la migración desde zonas rurales se estableció también el “programa de desarrollo de zonas de asentamiento rural”, centrado en el desarrollo de zonas rurales enteras, incluidas aldeas y pueblos. No obstante, el programa apenas consiguió impedir la disminución de la población rural y tampoco mejoró los ingresos o las condiciones de vida de las familias rurales.

A partir de 1986 se crearon parques industriales rurales por todo el país con el objetivo de apoyar proyectos concebidos para ayudar a las familias rurales a obtener ingresos adicionales con trabajos no relacionados con la agricultura. La creación de parques tocó techo entre 1987 y 1990, pero finalizado ese período empezó a disminuir. Durante y después de la

crisis financiera de 1997, muchas empresas ubicadas en parques industriales cerraron y se criticó a los parques por considerarlos refugios temporales de empresas marginales.

El interés por el desarrollo regional equilibrado disminuyó en la década de 1990, cuando las políticas gubernamentales para el desarrollo de la región de la capital y otras zonas se centraron en medidas encaminadas a aumentar la competitividad económica del país para responder así a la globalización. La situación se invirtió una vez más en la década de 2000, con la administración Roh Moo-hyun, que siguió insistiendo en el desarrollo regional equilibrado con medidas como el traslado del gobierno y las instituciones públicas fuera de la región de la capital. La administración Roh también endureció las reglamentaciones que apuntaban a frenar la expansión de la región de la capital. No obstante, al ver que la competencia mundial entre empresas se intensificaba, en algunos casos tuvo que ceder a las exigencias de desregulación, por ejemplo, aprobando la construcción de la fábrica de LG Phillips en Paju, cerca de Seúl (2003); relajando las restricciones a la construcción de nuevas fábricas, o a la expansión de las existentes, para 14 clases de empresas de alta tecnología situadas en “zonas de gestión verdes” (2004); aprobando el *chaebol* (modelo empresarial basado en grandes conglomerados con la presencia de distintos sectores económicos) para la construcción o la expansión de instalaciones de ocho clases de empresas de alta tecnología (2005); ampliando las zonas de desarrollo en las “zonas de conservación de la naturaleza” (2006), y aprobando la expansión de las fábricas activas en tres sectores en la región de la capital (2007).

En breve, hasta la fecha la labor del gobierno para contener el crecimiento de la región de la capital o para fomentar el desarrollo regional no ha arrojado muy buenos resultados. Asimismo, ha sido incoherente a lo largo del tiempo. Por ejemplo, se han relajado, sobre todo para las empresas de alta tecnología, las reglamentaciones relativas a las categorías de empresas con permiso para operar en la región de la capital⁹. Sin embargo, esas medidas ad hoc han conducido a un desarrollo territorial desorganizado y han provocado daños al medio ambiente. Hay quien afirma que las políticas para la región de la capital necesitan una reorientación radical si, por una parte, se aspira a proteger mejor el medio ambiente y, por la otra, a satisfacer adecuadamente las realidades económicas (Joh, 2002; Kim y Cha 2009). Se debería prestar particular atención al papel, cada vez más importante, de las

⁹ Cambios parecidos se han observado en Francia y otros países europeos (Ancien, 2005; Bachtler y Yuill, 2001; de la Fuente y otros, 1995).

grandes ciudades en una época de globalización y de economía basada en el conocimiento (Gill y Kharas, 2007).

Asimismo, se ha sugerido que es necesario reformular las políticas de desarrollo para zonas externas a la región de la capital. Con la estructura económica actual, que depende del sector de los servicios en un 70% de su producción y en un 60% del empleo, no es realista esperar que una inversión física a gran escala para estimular el sector manufacturero en las zonas fuera de la capital genere allí crecimiento económico. Antes bien, hay que hacer hincapié en el fomento del sector de los servicios en las principales ciudades regionales y en la construcción de infraestructuras “blandas”, por ejemplo, la capacidad de las comunidades regionales para adaptarse y renovarse (Kim, 2008; Koh, 2008).

Mientras tanto, el PIB per cápita ha aumentado rápidamente en las zonas situadas fuera de la región de la capital (véase el cuadro V.10). Algunas regiones, en especial Chungcheong y Gyeongsang, tienen un PIB per cápita más alto que la región de la capital. Con el aumento generalizado de las actividades económicas, la disparidad en las condiciones de vida y económicas entre la región de la capital y otras zonas se ha reducido notablemente a lo largo de las décadas (véase el cuadro V.13). Una cuestión de importancia fundamental es encontrar maneras de sostener el dinamismo de la economía coreana y facilitar una reasignación flexible de recursos entre regiones¹⁰.

• Cuadro V.13 •

ÍNDICE DE LAS CONDICIONES ECONÓMICAS Y DE LAS CONDICIONES DE VIDA

	1960	1970	1980	1990
Región de la capital (A)	210	189	147	115
Otras zonas (B)	71	65	76	88
A/B	3,0	2,9	1,9	1,3

Fuente: Instituto coreano de investigación para los asentamientos humanos, *Sector Report on the Fourth Comprehensive National Territorial Plan*, 1999.

Nota: El índice se calculó tomando como base ocho factores (a saber, el empleo en el sector de las manufacturas, en el sector de los servicios y en el sector de los servicios profesionales; el número de estudiantes universitarios, el número de médicos, la cantidad de depósitos per cápita, el número de inodoros con cisterna, y la disponibilidad de abastecimiento de agua limpia) con una media nacional fijada en 100.

c) Otras restricciones al uso de la tierra

El gobierno impone algunas restricciones al uso de la tierra por diversos motivos; por ejemplo, para fomentar el desarrollo territorial ordenado,

¹⁰ En el capítulo III puede leerse un análisis del papel de la reasignación de recursos en el desarrollo económico de la República de Corea.

proteger el medio ambiente, limitar la concentración demográfica en las ciudades y estabilizar los precios de los bienes raíces. En la República de Corea, las restricciones han adoptado varias formas; entre ellas, el sistema de zonificación y los cinturones verdes.

Todas las parcelas de la República de Corea están sujetas al sistema de zonificación, que ha proporcionado directrices claras y coherentes para su uso. No obstante, el sistema también ha sido objeto de numerosas críticas. Más que nada, es incapaz de dar cabida a la diversidad de las actividades económicas y sociales porque clasifica todas las parcelas en un reducido número de tipos de zona y les aplica una reglamentación uniforme. Esta inflexibilidad se vuelve especialmente perjudicial cuando el gobierno clasifica unas parcelas determinadas para unos propósitos específicos mucho antes de su desarrollo. Por otra parte, las complicadas reglamentaciones impuestas a cada tipo reprimen el uso innovador del suelo por parte del sector privado. En épocas recientes se ha trabajado para aumentar la flexibilidad del sistema, pero aún es demasiado pronto para juzgar los resultados de esa labor.

Otra restricción importante al uso de la tierra fue la que en 1971 impuso el sistema de cinturones verdes. Cuando la urbanización avanzó deprisa en la década de 1970, las ciudades comenzaron a crecer de una manera desordenada. Con vistas a preservar el entorno natural que las rodeaba y asegurar un espacio de vida saludable a los habitantes de las ciudades, se aprobó la ley de planificación urbana, que de 1971 a 1977 designó como cinturones verdes a Seúl, a 5 ciudades metropolitanas, 28 distritos urbanos (*si*) y 36 distritos rurales (*gun*). Al principio, los cinturones verdes debían cubrir una superficie de 5.397 km² (el 5,4% del país), pero la superficie actual solo es de 3.980 km² debido al ajuste efectuado en 1998.

El sistema de cinturones verdes ha contribuido enormemente a proteger el medio ambiente y ha ofrecido a los residentes en ciudades espacios en los que disfrutar de la naturaleza. Al mismo tiempo, se lo ha criticado por violar los derechos de los propietarios, por obstaculizar el uso eficaz de la tierra y por obstaculizar la competitividad de las grandes ciudades. Hace falta encontrar un equilibrio adecuado entre los papeles en conflicto de los cinturones verdes.

G. Conclusiones

Los tres temas centrales de la política territorial de la República de Corea han sido: i) proporcionar infraestructura física para el crecimiento económico,

ii) estabilizar los precios de los bienes inmuebles y iii) fomentar el desarrollo regional equilibrado.

El primero de esos tres objetivos se ha alcanzado con excelentes resultados gracias a la importante inversión pública. El número de parques industriales aumentó de cero a principios de la década de 1960 hasta llegar a 742 en 2008. Las unidades habitacionales, que en 1950 eran 3,3 millones, se multiplicaron por 4 hasta sumar 14 millones, y la ratio de oferta de vivienda llegó a ser del 110% en 2008. La longitud total de las carreteras se multiplicó por 4,3, pasando de 24.031 km en 1945 a 103.019 km en 2008. El Aeropuerto Internacional de Inchon, inaugurado en 2001, ocupa ya un lugar entre los principales aeropuertos del mundo. La República de Corea llevó a cabo con éxito la reforestación de sus montañas en apenas un par de décadas y envió un equipo de exploración a la Antártida, donde en 1988 construyó la Base Científica Sejong.

Estos asombrosos logros son un reflejo del éxito del modelo coreano de desarrollo territorial, que tiene varios rasgos distintivos, como son la asociación entre el gobierno y los sectores privados, autoridades que miran hacia el futuro, la estrecha interacción entre crecimiento económico y desarrollo territorial, y la participación activa del pueblo coreano (Park y otros, 2010).

Sin embargo, el Gobierno de la República de Corea ha tenido menos éxito con los dos últimos objetivos. Para frenar la escalada de los precios de la vivienda y penalizar la especulación inmobiliaria, el gobierno empleó varias medidas, como altos impuestos sobre la plusvalía relacionada con las ventas de bienes inmuebles, la restricción del derecho a tener una casa en propiedad sólo a aquellos que residían realmente en ella, y la restricción que afectaba a las reformas de torres de apartamentos. No obstante, estas medidas se relajaron con frecuencia en momentos desfavorables de la economía para potenciar el sector de la construcción y estimular la economía, aunque luego volvieron a endurecerse en momentos de recuperación económica. Estas políticas a corto plazo, “de frena y avanza”, afectaron negativamente a la credibilidad del gobierno y no consiguieron frenar la especulación. Más importante aún fue que las medidas para desalentar la demanda especulativa tuvieron un impacto adverso en la oferta de vivienda y aceleraron las subidas de los precios. Mejores resultados consiguieron las medidas encaminadas a aumentar la oferta de vivienda, por ejemplo, la medida adoptada a finales de la década de 1990 y comienzos de la década de 2000.

Al Gobierno también se deben reiteradas intervenciones para fomentar el crecimiento regional equilibrado, un objetivo que se intentó alcanzar frenando la concentración de la población y de las actividades económicas en la región de la capital y reduciendo la disparidad entre regiones en materia de ingresos, empleo, educación y otras oportunidades. A pesar de esos esfuerzos, la población de la capital siguió aumentando, pues los beneficios que los grandes mercados ofrecían a trabajadores, empresas y consumidores eran muy superiores a las medidas adoptadas. En las décadas de 1990 y 2000, la globalización de la economía coreana siguió limitando el margen de maniobra del gobierno.

Mientras tanto, han mejorado las condiciones económicas y sociales de las regiones situadas fuera de la capital. El PIB per cápita de algunas regiones supera ahora al de la región de Seúl. Un PIB más alto no significa necesariamente un nivel más alto de bienestar o mayores ingresos familiares, pero lo cierto es que indica que en esas zonas han aumentado las actividades económicas. Estos logros pueden atribuirse principalmente a la reasignación flexible de recursos, que han pasado de las regiones menos productivas a las más productivas. En el futuro habrá que trabajar para mantener esa flexibilidad en todo el país y con vistas a la construcción de infraestructuras “blandas” en las comunidades regionales.

Bibliografía

- Ancien, Delphine (2005), “Local and regional development policy in France: of changing conditions and forms, and enduring state certainty” *Space and Polity*, vol. 9, N° 3.
- Bachtler, John y Douglas Yuill (2001), “Policies and strategies for regional development: a shift in paradigm?”, *Regional and Industrial Policy Research Paper*, N° 46, Glasgow, European Policies Research Center, University of Strathclyde.
- Brakman, Steven, Harry Garretsen y Marc Schramm (2004), “The strategic bombing of German cities during World War II and its impact on city growth” *Journal of Economic Geography*, vol. 4, N° 2.
- Brown, Lester R. (2006), *Plan B 2.0: Rescuing a Planet under Stress and a Civilization in Trouble*, Nueva York, W.W. Norton & Co.
- Chae, Mi-ock (1995), *A Study on the Improvement of Land Price Appraisal System*, Seúl, Instituto coreano de investigación para los asentamientos humanos.
- Cho, Man (2010), “Korea’s Real Estate Market Stabilization Policy: Assessment and Implications”, Seúl, Escuela de Administración y Políticas Públicas, Instituto coreano de desarrollo, inédito.
- Choi, Joonook, Deockhyun Ryu y Hyungsoo Park (2005), *The Sectoral Allocation of Government Functional Expenditure*, Seúl, Instituto coreano de finanzas públicas.
- De la Fuente, Ángel y Xavier Vives (1995), “Infrastructure and education as instruments of regional policy: Evidence from Spain”, *Economic Policy*, vol. 10, N° 20, Blackwell Publishing.
- Fujita, Masahisa y Paul Krugman (2004), “The new economic geography: past, present and the future”, *Papers in Regional Science*, vol. 83, N° 1.
- Gill, Indermit y Homi Kharas (2007), *An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth*, Banco Mundial.
- Gobierno de la República de Corea (2006), *The Fourth Comprehensive Territorial Development Plan*.
- _____ (2000), *The Fourth Comprehensive Territorial Development Plan*.
- _____ (1992), *The Third Comprehensive Territorial Development Plan*.
- _____ (1982), *The Second Comprehensive Territorial Development Plan*.
- _____ (1972), *The First Comprehensive Territorial Development Plan*.
- Instituto coreano de investigación para los asentamientos humanos (2008), *History of Korea’s Territorial Development over 60 Years*.
- _____ (2004), *A Study on the Reestablishment of the System of Mountain Ranges in the Korean Peninsula*.
- _____ (1999), *Sector Report on the Fourth Comprehensive National Territorial Plan*, vol. 1.
- _____ (1992), *Performance and Evaluation of the Second Comprehensive Territorial Development Plan*.
- _____ (1982), *Performance and Evaluation of the First Comprehensive Territorial Development Plan*.
- Joh, Jung Jay (2002), *Narrow Land and Immense Ocean*, Seúl, Han-ul.
- Jung, Hee-nam (1995), “A study on transition of Korea’s land policies in 1945-1995”, *The Korea Spatial Planning Review*, vol. 23, Instituto coreano de investigación para los asentamientos humanos.
- Kim, Jong-il (2008), “A study on the economic disparity between regions”, *Regional Policy for the 21st Century: Goals and Strategies*, Research Monograph, N° 2008-03, Seúl, Instituto coreano de desarrollo.

- Kim, Yong-woong y Mi-sook Cha (2009), *New Regional Development*.
- Kim, Young-pyo y otros (1991), *Land Price Assessment Standard for Mass Appraisal*, Ministerio de construcción de la República de Corea.
- Koh, Youngsun (2008), “Introducing a block-grant system for the national balanced development special account”, *Regional Policy for the 21st Century: Goals and Strategies*, Research Monograph, N° 2008-03, Youngsun Koh (ed.), Seúl, Instituto coreano de desarrollo.
- Krugman, Paul (1991), “Increasing returns and economic geography”, *Journal of Political Economy*, vol. 99, N° 3.
- Ministerio de alimentación, agricultura, silvicultura y pesca (2008), *Major Statistics on Food, Forestry and Fisheries*.
- Ministerio de construcción (1977), *A Study on Measures Taken for the Control of Over-concentration in the Capital Region*.
- Myrdal, Gunnar (1957), *Economic Theory and Underdeveloped Region*, Londres, Gerald Duckworth.
- Park, Yang-ho y otros (2010), “The policy and performance in Korean territorial development over the six decades”, documento presentado en la Conferencia internacional sobre la economía coreana: Seis décadas de crecimiento y desarrollo, Seúl.
- Yu, Yeong-hwi (1998), *Industrial Parks in Korea*, Seúl, Instituto coreano de investigación para los asentamientos humanos.

VI

Política social

Youngsun Koh, Seung Kwon Kim,
Chang Whan Kim, Young Lee, Joo Seop Kim,
Sang Young Lee y Young-Ock Kim

Introducción

El crecimiento económico de la República de Corea ha estado acompañado no solo por un incremento del ingreso medio per cápita, sino también por un amplio desarrollo social. El país logró expandir con rapidez las oportunidades educativas y en 1970 la tasa de inscripción en la enseñanza primaria superaba el 90%. Las oportunidades laborales también aumentaron de manera significativa; la tasa de desempleo bajó del 8% a comienzos de los años sesenta a menos del 3% a mediados de la década de 1990, al tiempo que la tasa de empleo se elevó del 50% al 60%. Durante el período de gran crecimiento (entre las décadas de 1960 y 1980), y pese a la inadecuada cobertura del sistema de seguridad social, la desigualdad de ingresos se redujo y llegó a ser una de las más bajas del mundo. Otro aspecto en que se mejoró notoriamente fue en la participación de las mujeres en la educación y el mercado laboral.

Estos favorables acontecimientos pueden atribuirse a diversos factores entre los que se destaca el crecimiento económico explosivo y la rápida creación de puestos de trabajo, la activa promoción de la educación de masas por parte del gobierno y un mercado laboral que, en general, ha funcionado sin inconvenientes. No obstante, desde comienzos de los años noventa se ha registrado un aumento de la desigualdad de ingresos y una desaceleración del crecimiento económico. El primer problema es

compartido por los países desarrollados, ya que su creciente volumen de intercambio con los países de bajos salarios y la importancia cada vez mayor que se asigna a la capacitación en una economía basada en el conocimiento colocan a sus trabajadores menos capacitados en una situación de mayor desventaja. Por otra parte, la proporción en aumento de personas mayores, familias monoparentales y hogares unipersonales tiende a incrementar los niveles de pobreza. A esto se suma la ampliación de las brechas de productividad entre manufacturas y servicios, así como entre las industrias pesada y química y las industrias livianas, y entre las grandes y pequeñas empresas¹. A comienzos de la década de 2000, la tasa de empleo dejó de aumentar y hoy se mantiene en torno al 60%. La calidad de la educación resulta deficiente en todos los niveles de enseñanza y lo mismo ocurre con el sistema de seguridad social.

Es esencial poder encontrar la manera de mantener el dinamismo económico y social que hasta hoy caracterizó a la República de Corea. Al tiempo que es necesario continuar apuntando a promover el crecimiento económico y expandir las oportunidades laborales, también se deben fortalecer las políticas sociales. En especial, el sistema educativo debe desempeñar un papel más importante en el suministro de capital humano de alta calidad y colaborar en la mejora de las condiciones de los grupos más desfavorecidos. Además de flexibilizar el mercado laboral y alentar la participación de los jóvenes y los trabajadores menos calificados, es necesario expandir la cobertura de los programas de seguridad social a los trabajadores que se encuentran marginados del mercado laboral.

En las siguientes secciones se describen diversas políticas sociales en las áreas de población, educación, mercado laboral, bienestar, asistencia sanitaria y participación de las mujeres, y se discuten las dificultades que se presentan en la actualidad y las respuestas de política.

A. Cambios demográficos

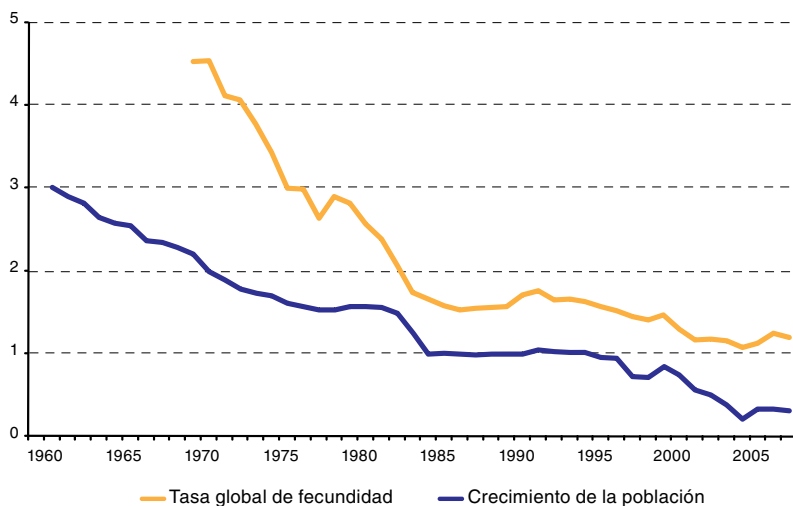
1. Consideraciones generales

La población de la República de Corea aumentó de 20 millones a 49 millones entre 1949 y 2009. Este incremento fue particularmente notorio en los

¹ Véanse más detalles en el capítulo III.

primeros años, pero mostró una desaceleración con la caída de la tasa de fecundidad (véase el gráfico VI.1). En 2009, la tasa de crecimiento de la población fue del 0,3% y la tasa de fecundidad llegó a 1,15 hijos por mujer. La tasa de fecundidad actual se ubica muy por debajo del nivel de reemplazo de 2,1 y es una de las más bajas del mundo. De continuar esta tendencia, cabe esperar que la población se reduzca a partir de 2019.

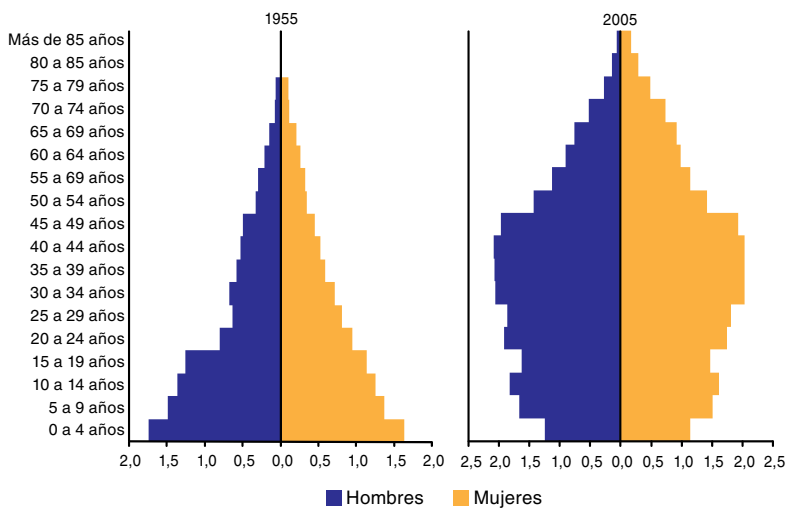
• Gráfico VI.1 •
**REPÚBLICA DE COREA: CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN
 Y TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD, 1961-2008**
(En porcentajes e hijos por mujer)



Fuente: Oficina Nacional de Estadística de la República de Corea [en línea] <http://www.kosis.kr>.

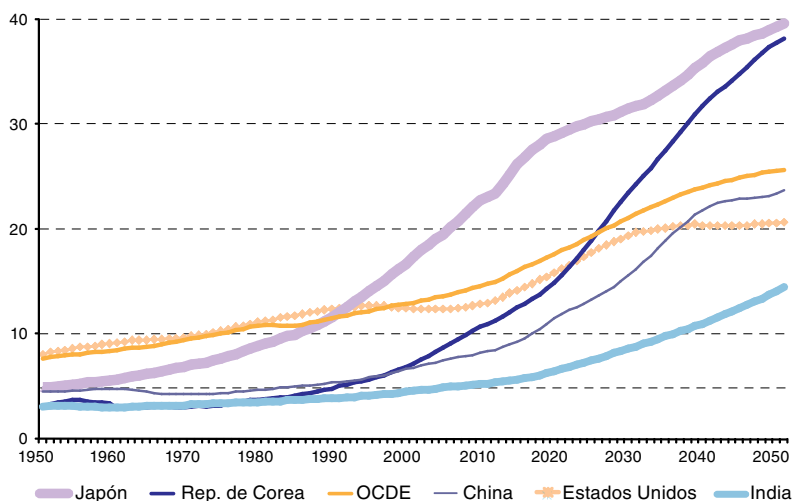
Con la mejora de la nutrición y la asistencia sanitaria, la esperanza de vida al nacimiento aumentó de 52,4 años a 80,1 años entre 1960 y 2008. Sumado al descenso de la tasa de fecundidad, este aumento provocó un drástico cambio en la estructura etaria de la población (véase del gráfico VI.2). La participación de las personas mayores (de 65 años y más) superó el 10% en 2008 y se estima que en 2050 alcanzará uno de los niveles más altos del mundo (véase el gráfico VI.3).

• Gráfico VI.2 •
REPÚBLICA DE COREA: PIRÁMIDE DE POBLACIÓN, 1955 Y 2005
(En millones de personas)



Fuente: Oficina Nacional de Estadística de la República de Corea [en línea] <http://www.kosis.kr>.

• Gráfico VI.3 •
REPÚBLICA DE COREA: PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS MAYORES (65 AÑOS Y MÁS) EN EL TOTAL DE LA POBLACIÓN, 1950-2050
(En porcentajes)



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) [en línea] <http://www.oecd.org>.

Los gobiernos suelen tratar de que la población tenga un tamaño “óptimo”, en el entendido de que esto tiene una importante influencia en el crecimiento económico, las condiciones de vida y el ambiente. El gobierno coreano aplicó diversas medidas para controlar el crecimiento de la población en las primeras etapas de la industrialización, pero a mediados de la década de 1990 debió revertir el curso de sus acciones ante el abrupto descenso de la tasa de fecundidad. En el punto 2 de esta sección se aborda el desarrollo de la política de población en el país en las últimas seis décadas.

2. Historia de la población

a) Período previo a la liberación

Antes de la anexión de la República de Corea al Japón en 1910, el crecimiento de la población se caracterizaba por altos índices de natalidad y mortalidad. Con la expansión de los modernos servicios médicos durante el dominio colonial japonés de 1910 a 1945, la tasa bruta de natalidad se elevó del 3,8% a un rango entre el 4,2% y el 4,5%. En ese período, muchos habitantes emigraron de las zonas rurales a Manchuria o el Japón en busca de mejores oportunidades económicas. Al tiempo que la población infantil aumentó, la población en edad de trabajar se redujo y la de personas mayores se estancó. En consecuencia, la tasa de dependencia de la población aumentó del 77% en 1925 al 89% en 1944².

b) Período de inestabilidad (1945-1960)

Se estima que al momento de la independencia vivían en la República de Corea unos 16 millones de personas. Hasta 1960, la población aumentó pese a la guerra y las dificultades económicas, y una de las razones de este incremento fue el gran número de inmigrantes coreanos. Entre 1945 y 1949, llegaron a la República de Corea entre 2,1 y 2,5 millones de personas provenientes del Japón, Manchuria y Corea del Norte, y en 1949 estos inmigrantes representaban del 10% al 12% de la población total del país. Entre 1945 y 1950, la población creció a una tasa anual récord del 6,1%.

La tasa de mortalidad registró un marcado incremento durante la guerra de Corea, ya que se estima que 1,68 millones de personas murieron entre 1950 y 1953. La tasa bruta de mortalidad entre 1950 y 1955 fue de 32 personas cada 1.000. Durante la guerra, 300.000 coreanos del Sur fueron absorbidos por el Norte y 650.000 refugiados de Corea del Norte huyeron

² La tasa de dependencia y otros datos demográficos se presentan en el cuadro 6 del anexo.

al Sur, lo que resultó en una afluencia neta de 350.000 personas al Sur (Tae-hwan Kwon y Doo-seop Kim, 2002)

En el período 1955-1960, la explosión de la natalidad llevó la tasa de incremento anual de la población al 3,1% (si se excluye a la inmigración, esta representa la tasa más alta en la historia demográfica de la República de Corea). Asimismo, en vez de regresar a sus ciudades de origen en el campo, la mayoría de los coreanos que retornaban decidieron asentarse en áreas urbanas y se dirigieron a Seúl u otras ciudades en provincias limítrofes (Gyeonggi o Gangwon), lo que produjo una rápida urbanización en la región central del país e hizo que el gobierno comenzara a tomar en serio el tema del control de la población.

c) Descenso abrupto de la fecundidad (1960-1985)

Los primeros años de la década de 1960 fueron decisivos en la historia demográfica de la República de Corea. El aumento de la tasa de natalidad y el descenso de la tasa de mortalidad generaron un problema económico y una migración masiva de las áreas rurales a las zonas urbanas. Ante el temor de que la sobrepoblación afectara el crecimiento económico, el gobierno lanzó un programa de planificación familiar que incluía la distribución gratuita de dispositivos para el control de la natalidad y un programa de esterilización voluntaria basado en incentivos. Estas medidas, sumadas a la legalización del aborto en 1973, contribuyeron al rápido descenso de la tasa de fecundidad de 4,5 a comienzos de la década de 1970 a 1,7 en 1985.

d) Estancamiento del aumento de la población (desde 1985)

En un marcado contraste con el crecimiento del 2% anual registrado en el período 1960-1985, la población aumentó solo un 0,9% entre 1985 y 2000. La tasa de fecundidad detuvo su descenso y se mantuvo en el rango de 1,4 a 1,7 hijos por mujer, pero entre 2000 y 2009 volvió a caer al rango de 1,1 a 1,2, mientras que la tasa de crecimiento de la población bajó al 0,4%.

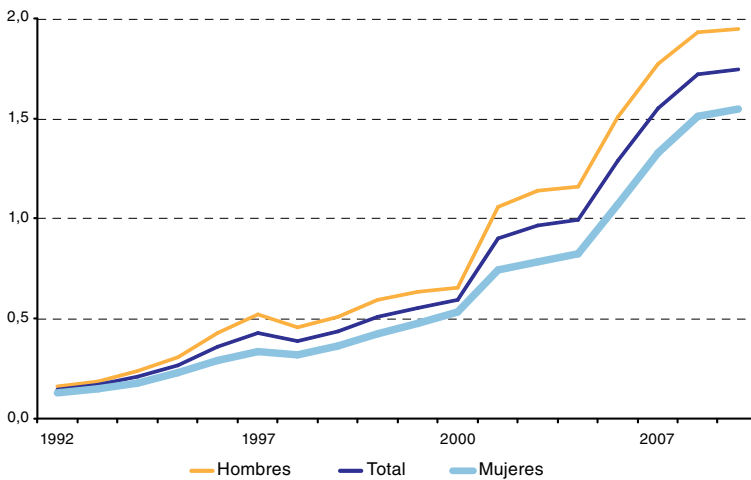
Una vez que la tasa de natalidad se ubicó por debajo del nivel de reemplazo de la población de 2,1 hijos por mujer, debía ponerse fin a la política gubernamental de control de la población. Gran parte de las regulaciones y los incentivos destinados a frenar los nacimientos fueron derogados y en 1996 el gobierno dio oficialmente por concluida la mencionada política. En la década de 2000, en un cambio total respecto de sus anteriores políticas, las autoridades comenzaron a promover activamente la natalidad.

3. Evaluación y desafíos de cara al futuro

Hasta el momento, nada indica que los esfuerzos del gobierno por volver la tasa de fecundidad al nivel de reemplazo estén dando sus frutos. Aumentar la tasa de fecundidad no es fácil, ya que en ella influyen diversos factores como la voluntad de las mujeres de participar en el mercado de trabajo, la compatibilidad entre el trabajo y la vida familiar para las madres, el costo del cuidado y la educación de los hijos, y la aceptación social de los hijos nacidos fuera del matrimonio.

En los últimos tiempos ha aumentado el número de extranjeros provenientes de países menos desarrollados que han emigrado a la República de Corea (véase el gráfico VI.4). La afluencia de trabajadores extranjeros comenzó a fines de los años ochenta, cuando el país sufría una grave escasez de mano de obra. También han aumentado los matrimonios internacionales y hoy son muchas las mujeres de países menos desarrollados, como Viet Nam, que se casan con hombres coreanos. Si bien el gobierno ha adoptado diversas medidas para minimizar las dificultades que deben sortear las esposas que llegan de otros países, estas suelen considerarse ineficaces y poco contundentes. Esto demuestra que es necesario emprender acciones más serias para lograr la integración de los inmigrantes extranjeros a la sociedad coreana.

• Gráfico VI.4 •
**REPÚBLICA DE COREA: EXTRANJEROS EN EL TOTAL
 DE RESIDENTES REGISTRADOS^a**
 (En porcentajes)



Fuente: Oficina Nacional de Estadística de la República de Corea [en línea] <http://www.kosis.kr>.

^a Los residentes registrados no incluyen los residentes ilegales.

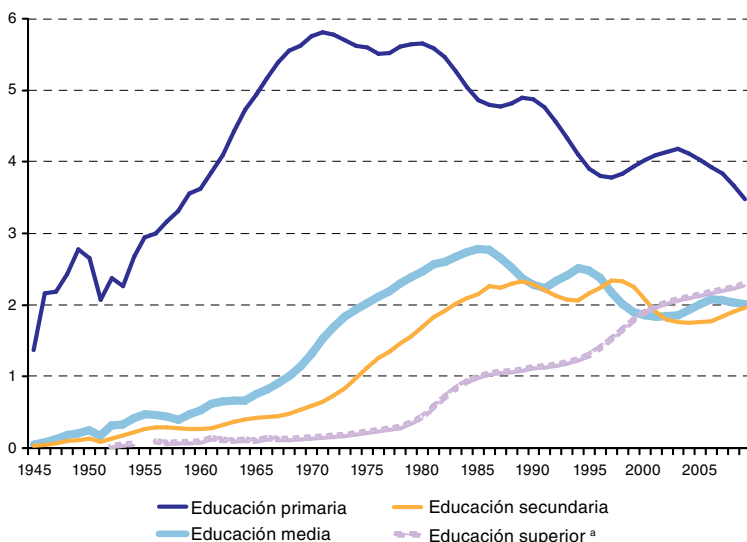
B. Sistema educativo ³

1. Consideraciones generales

Tras la liberación en 1945, la educación se expandió rápidamente en la República de Corea. La cantidad de estudiantes de educación primaria aumentó de 2 a 3 millones en los años cincuenta a 5 a 6 millones en la década de 1970 (véase el gráfico VI.5), y su tasa de inscripción superó el 90% en 1970 (véase el gráfico VI.6).

En las escuelas de educación media y secundaria, así como en la enseñanza superior, se registraron aumentos similares. En consecuencia, la tasa de alfabetización subió de apenas el 22% en 1945 a casi el 100% en la actualidad. La proporción de habitantes con educación superior aumentó rápidamente y hoy es la más alta entre los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (véase el gráfico VI.7).

• Gráfico VI.5 •
REPÚBLICA DE COREA: CANTIDAD DE ESTUDIANTES
 (En millones)

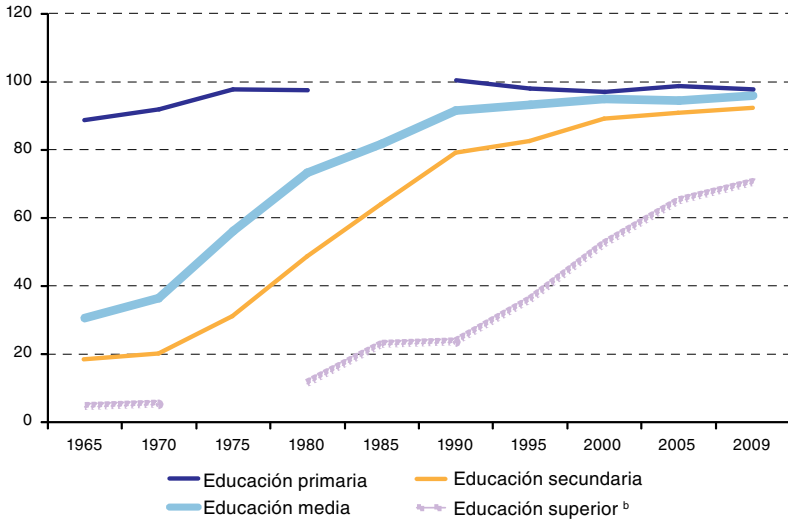


Fuente: Instituto de Desarrollo Educacional de la República de Corea [en línea] <http://cesi.kecdi.re.kr>; Banco de la República de Corea, *Sixty Years after the Liberation in Statistics*, 2005.

^a La educación superior incluye solo a las universidades y los cursos de posgrado con programas de cuatro años de duración.

³ Los autores desean agradecer a Hisam Kim, del Instituto Coreano de Desarrollo, por sus valiosos comentarios a esta sección, que incorporaron a la versión final.

• Gráfico VI.6 •
REPÚBLICA DE COREA: TASA DE INSCRIPCIÓN ^a
 (En porcentajes)

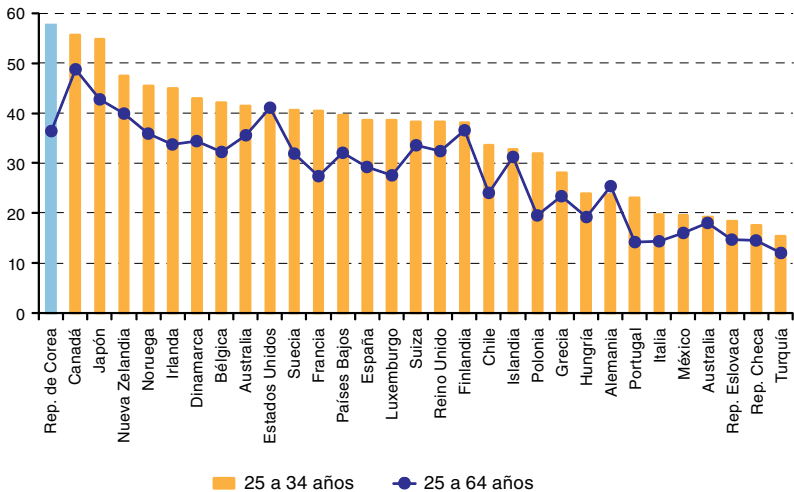


Fuente: Instituto de Desarrollo Educacional de la República de Corea [en línea] <http://cesi.vedi.re.kr>.

^a Tasa de inscripción = número de estudiantes en edad escolar inscritos/población en edad escolar. La edad escolar se refiere a personas de 6 a 11 años para la educación primaria, de 12 a 14 años para la educación media, de 15 a 17 años para la educación secundaria y de 18 a 21 años para la educación superior.

^b La educación superior incluye toda la educación posterior a la secundaria que se brinda en institutos de enseñanza superior y universidades.

• Gráfico VI.7 •
REPÚBLICA DE COREA: POBLACIÓN QUE ALCANZÓ EL NIVEL DE EDUCACIÓN SUPERIOR, 2008
 (En porcentajes de la población total)



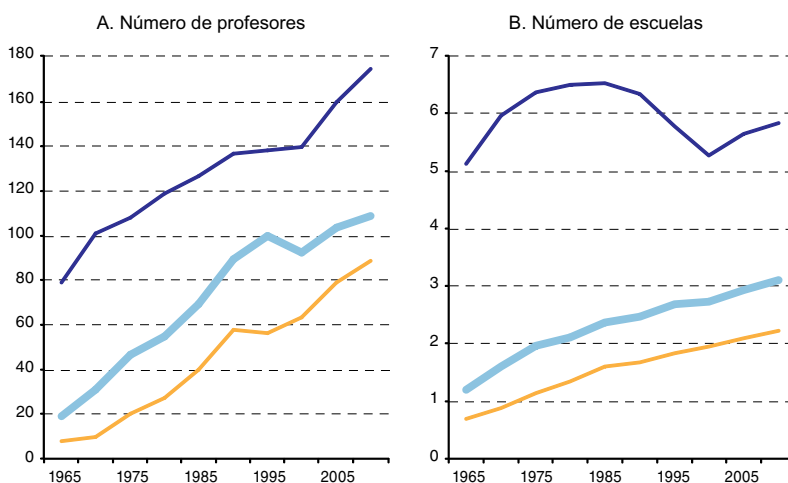
Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Education at a Glance 2010: OECD Indicators*, París, 2.

La exitosa expansión de la educación ha sido un factor clave en la industrialización y democratización de la República de Corea en las últimas seis décadas. Sin ella, el “Milagro del río Han” hubiera sido imposible. La educación repercute en el desarrollo económico de forma directa —creando recursos humanos y acelerando el avance tecnológico— e indirecta —contribuyendo a la creación de instituciones y al desarrollo social. Además, cuando se garantiza el acceso a la educación a todos los habitantes del país, sin importar su nivel de ingresos, mejora la movilidad social.

La rápida expansión de la educación fue posible gracias a la confluencia de ciertos factores culturales y la oportuna implementación de determinadas políticas por parte del gobierno. La República de Corea siempre ha dado prioridad a la educación y el gobierno luchó por expandirla, comenzando por el nivel básico y pasando luego a otros niveles superiores.

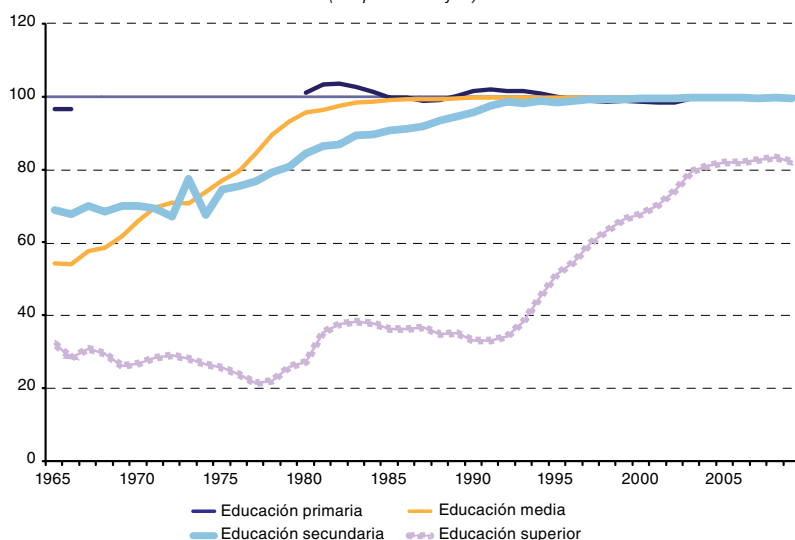
Un año después de terminada la guerra de Corea, el gobierno puso en marcha un plan de seis años (1954-1959) para lograr la educación primaria obligatoria, y con este propósito se abocó a la tarea ampliar la oferta de profesores y aulas (véase el gráfico VI.8). En 1959, la tasa de promoción en la enseñanza primaria llegó al 96% (véase el gráfico VI.9).

• Gráfico VI.8 •
REPÚBLICA DE COREA: INVERSIÓN EN RECURSOS EDUCATIVOS
 (En miles)



Fuente: Instituto de Desarrollo Educacional de la República de Corea [en línea] <http://cesi.kedi.re.kr>.

• Gráfico VI.9 •
REPÚBLICA DE COREA: TASA DE PROMOCIÓN^a
 (En porcentajes)



Fuente: Instituto de Desarrollo Educacional de la República de Corea [en línea] <http://cesi.kedi.re.kr>.

^a La tasa de promoción es la porción de graduados que pasaron al siguiente nivel de escolaridad. En el caso de la educación primaria, se refiere a la porción de estudiantes de primer año entre el grupo etario correspondiente.

La expansión secuencial de la educación —que comenzó en el nivel básico y fue ascendiendo hasta el nivel secundario para finalmente llegar al ciclo superior— coincidió claramente con las etapas del desarrollo industrial de la República de Corea. Primero, el protagonista fue el sistema de educación primaria, que proporcionó trabajadores adecuados para las industrias que requerían mucha mano de obra en la década de 1960. Posteriormente, el desarrollo del sistema de educación secundaria contribuyó al crecimiento de las industrias con uso intensivo de capital en los años setenta y ochenta, y la expansión de la educación superior en la década de 1990 sentó las bases para la economía basada en el conocimiento. En la actualidad se discute la expansión y mejora de los programas de doctorado que se ofrecen en el país.

Además del aumento de la cantidad de recursos educativos, la calidad de la educación fue mejorando en forma lenta pero constante. En la actualidad, los estudiantes coreanos registran uno de los mejores rendimientos académicos en las comparaciones de puntajes de pruebas internacionales. En el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE de 2003, los estudiantes coreanos de 15 años se ubicaron entre los cuatro primeros en cuatro áreas de evaluación: matemáticas, lectura, ciencias y resolución de problemas. En la edición 2006 de dicho programa, la República

de Corea se ubicó cuarta en matemáticas y primera en lectura, pero cayó al puesto número 11 en ciencias. En el Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias de 2003, el país se ubicó segundo en la clasificación general y obtuvo el segundo puesto en matemáticas y el tercero en ciencias.

A continuación se detalla el desarrollo del sistema educativo coreano y se realiza una evaluación de dicho sistema, se resumen sus características clave y se analizan los desafíos de cara al futuro.

2. La educación en la República de Corea

El sistema educativo coreano ha evolucionado en cuatro etapas: organización de la infraestructura educativa (1945-1959), apoyo a la industrialización (1960-1979), reformas educativas (1980-1999) y globalización del sistema educativo (de 2000 a nuestros días).

a) Organización de la infraestructura educativa (1945-1959)

En 1949 se promulgó la ley de educación básica, donde se establecía una estructura educativa consistente en uno o dos años de educación preescolar, seis años de educación primaria, tres años de educación media y tres años de educación secundaria, seguidos de cuatro años de educación superior y al menos un año de un curso de posgrado. Este sistema —basado en una autonomía local de los distritos educativos similar a la utilizada en los Estados Unidos— reflejaba las ideas que el gobierno militar estadounidense había llevado a la República de Corea tras la liberación.

Si bien con esta ley la educación primaria se volvió obligatoria, la guerra de Corea demoró el alcance de esta meta. En 1954 el Ministerio de Educación lanzó un programa de seis años de asistencia obligatoria y en 1959 la tasa de promoción a la enseñanza primaria se elevó al 96%. Hacia fines de los años cincuenta, al incremento del gasto en educación y la construcción de nuevas aulas se sumó la conformación, por parte del gobierno, de un marco legal e institucional para mejorar la calidad de la educación superior.

Gracias a la adopción de un plan de cinco años por parte del Ministerio de Educación, el Ministerio de Asuntos Internos y el Ministerio de Salud y Bienestar, la tasa de analfabetismo se redujo drásticamente del 78,2% en 1948 al 4,1% en 1958.

b) Apoyo a la industrialización (1960-1979)

Ante los extraordinarios aumentos en la cantidad de estudiantes de educación primaria y secundaria, se debió realizar una gran inversión para

expandir las instalaciones educativas durante los primeros dos planes de desarrollo económico a cinco años en los años sesenta. Se superaron los objetivos respecto de la construcción de escuelas, se duplicó la inversión y gradualmente se fue solucionando el problema de la falta de salones de clase. En 1971 se abolió el sistema de enseñanza en doble turno en todo el país, excepto en los niveles más bajos de educación primaria. Además, se abrieron varias instituciones privadas para satisfacer la gran demanda de educación que surgió en la década de 1970.

El gobierno decidió poner fin al examen de ingreso a la enseñanza media —primero en Seúl en 1969 y dos años después en el resto del país— a fin de librar a los estudiantes de enseñanza primaria de la carga que suponía prepararse para dicho examen. Esto trajo como consecuencia un alza en el número de estudiantes de enseñanza media, lo que, a su vez, derivó en un aumento de la cantidad de estudiantes de educación secundaria. Entonces surgió un nuevo problema, ya que se intensificó la competencia para ingresar a un selecto grupo de prestigiosas instituciones de educación secundaria. Por este motivo, en marzo de 1973 el gobierno adoptó la política de igualación de las escuelas de educación secundaria, que asignaba una institución de educación secundaria a los egresados de la enseñanza media mediante una lotería. Este sistema —que tiene el beneficio agregado de alentar a que más estudiantes de educación media lleguen a la educación secundaria— se aplicó por primera vez en las instituciones de enseñanza secundaria de Seúl y Busan en 1974, y posteriormente se fue introduciendo en forma gradual en otras regiones.

Se pusieron en marcha programas de formación profesional a nivel de la educación secundaria para producir la mano de obra capacitada necesaria para la industrialización. La educación de nivel superior también recibió más atención, ya que la industrialización requería que un gran número de estudiantes se formaran en las áreas de ciencia e ingeniería.

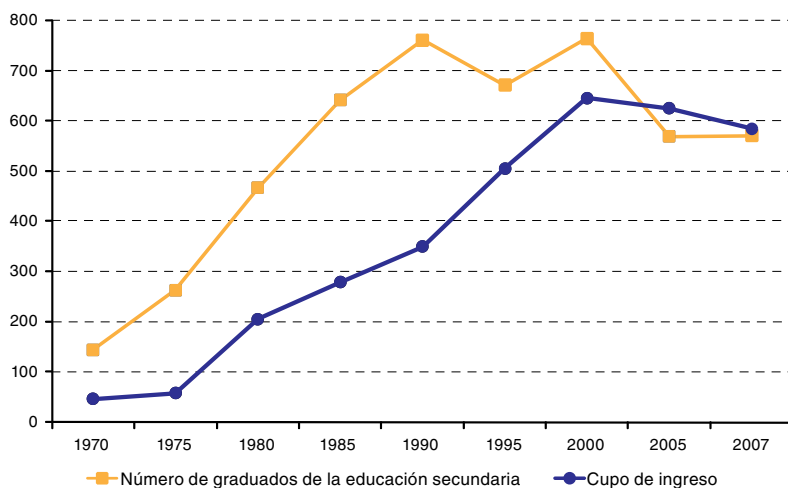
El rápido desarrollo económico de los años sesenta hizo que el gobierno preparara, por primera vez, un plan para la educación de nivel superior en consonancia con su programa de desarrollo económico. El objetivo de la educación de nivel superior cambió de la creación de elites al desarrollo integral de una amplia gama de talentos necesarios para respaldar el desarrollo económico. Gracias a la imposición de cupos en las universidades, desde 1968 el gobierno ha logrado que los estudiantes se especialicen más en ciencias que en humanidades.

Dos puntos a destacar fueron el establecimiento de un plan para reestructurar las universidades y la aprobación en 1963 de la ley de escuelas privadas para solucionar el tema de la baja en la calidad a raíz del repentino incremento del número de estudiantes universitarios. Si bien posteriormente se modificaron para que fueran menos restrictivos, no hay que perder de vista que estos fueron los primeros instrumentos a los que el gobierno recurrió para hacer más estricto el control de las universidades.

c) **Reforma educativa (1980-1999)**

Si bien con la política de igualación de las escuelas de educación secundaria y el aumento del número de instituciones educativas se redujo la competencia para ingresar a la enseñanza secundaria, también se intensificó la competencia para entrar a la universidad. A fines de los años setenta se volvió muy común algo que comenzó a verse como un grave problema social: los estudiantes tomaban clases particulares y, tras finalizar la enseñanza secundaria, pasaban más años preparándose para el examen de ingreso a la universidad.

• **Gráfico VI.10** •
REPÚBLICA DE COREA: NÚMERO DE GRADUADOS DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA Y CUPO DE INGRESO A LA UNIVERSIDAD
(En miles)



Fuente: Ministerio de Educación y Recursos Humanos de la República de Corea, "White paper on education", 2007.

En respuesta a este problema, en 1980 se adoptaron medidas extremas y el gobierno prohibió las clases particulares y eliminó los exámenes de admisión de las universidades, obligándolas a seleccionar a los estudiantes en virtud del examen nacional organizado por el Estado. A fin de facilitar

el ingreso de los graduados de la enseñanza secundaria a la universidad y dificultar la graduación de los estudiantes universitarios se aumentó el cupo de estudiantes de primer grado sin alterar el cupo de estudiantes graduados⁴.

Pese a las iniciativas del gobierno, la reforma educativa seguía siendo un importante problema social. A mediados de los años ochenta se instaló el Consejo de reforma educativa como un organismo gubernamental y a comienzos de la década siguiente se estableció la Comisión para la reforma educativa. El 31 de mayo de 1995, esta comisión emitió diversas propuestas de política que más tarde se conocieron como las reformas educativas 5.31.

La premisa básica de las reformas 5.31 era que la República de Corea necesitaba reestructurar todo el sistema educativo a fin de prepararse para una sociedad basada en el conocimiento. El propósito era crear una sociedad de aprendizaje abierto, o Edutopia. En el plan de reforma se detallaban 48 objetivos, entre los que se incluía: desregulación administrativa, descentralización del sistema educativo, reforma de los planes de estudio, incremento del gasto público en educación al 5% del PIB y uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las escuelas. Uno de los principales cambios consistía en dar a las comunidades más voz y voto en la operación de las escuelas locales mediante la instalación de un consejo asesor en cada escuela con la participación de los padres, los profesores y el gobierno local. También se propuso la creación de escuelas con más autonomía en términos de selección de estudiantes y elección de planes de estudio. Las reformas de los planes de estudio se centraron en la promoción de los talentos, las aptitudes y la creatividad de los estudiantes de forma que estuvieran preparados para una economía globalizada y basada en el conocimiento.

Debido a que a mediados de los años noventa se flexibilizaron los requisitos para el establecimiento de institutos de educación superior y universidades, se abrieron muchos institutos privados de educación superior de baja calidad fuera de la región de la capital, donde los precios de la tierra eran más bajos y las regulaciones de obra no eran tan estrictas. Si bien esto amplió el acceso a la educación superior, también surgieron varias inquietudes respecto de la calidad de algunas de estas instituciones.

⁴ Pero esta política de cupos aumentó tanto la inscripción como la graduación de la universidad porque, de hecho, una vez que habían sido admitidos, la mayoría de los estudiantes terminaban graduándose.

d) Ajuste a un sistema educativo basado en la demanda (de 2000 a nuestros días)

Desde los primeros años del siglo XXI, la educación en la República de Corea se ha centrado en estudiantes que puedan destacarse en la economía globalizada. Una vez que se ha logrado la expansión cuantitativa de la educación, el objetivo más importante es la mejora de la calidad, y para ello se necesita realizar una reforma educativa que permita a escuelas y universidades satisfacer mejor la demanda de estudiantes, padres y empresas. Para alcanzar esta meta, se puso énfasis en tres principios: autonomía, competencia y rendición de cuentas.

Con las reformas 5.31 centradas en la autonomía de las escuelas se pretendía lograr el mismo objetivo, pero la descentralización del sistema educativo no cumplió las expectativas. En 2009, la administración de Lee Myung-bak buscó reavivar estos esfuerzos con un plan de liberación de la educación que daría más poder a las escuelas para elegir los profesores y planes de estudio, lo que resultaría en un sistema educativo competitivo, con escuelas únicas y muy diversas.

En la década de 2000 surgió un interés renovado por la educación permanente. Ese año se presentó la ley de educación permanente para promover iniciativas en esa área y en 2008 se estableció una agencia de educación permanente. En esta década también se registraron otros acontecimientos importantes: en 2002 se promulgó la ley básica de desarrollo de recursos humanos y en 2003 entró en vigor la educación sin matrícula hasta la enseñanza media⁵. Además, se implementaron algunas reformas para mejorar la calidad de la educación de nivel superior, incluido el programa “Brain Korea 21” en 1999, la iniciativa de reforma estructural de la universidad (2004-2009)⁶, un sistema de cursos de posgrado profesionales (2007), la Nueva universidad para la iniciativa de innovación regional (2005-2009) y medidas destinadas a mejorar la colaboración entre la industria y el ámbito académico⁷. La administración

⁵ En virtud de la ley básica de desarrollo de recursos humanos, cada cinco años el gobierno tiene que preparar un plan de desarrollo de recursos humanos que debe contener directivas para dicho desarrollo, incluidas instrucciones y pautas para los organismos administrativos relacionados, el sector privado y los órganos del gobierno central y local.

⁶ Las reformas de la educación de nivel superior incluyeron la reducción de los cupos de estudiantes, el fomento de la consolidación de universidades con poca solidez financiera, la reorganización de la administración de las universidades nacionales y el aliento para que las universidades reformen su estructura interna a fin de mejorar la competitividad.

⁷ También se lanzaron otros programas para reforzar la competitividad de las universidades, como la iniciativa del sistema de divulgación de información educativa (2008), la iniciativa de desarrollo de talentos para las principales industrias en las zonas económicas regionales (2009) y el programa de reforzamiento de la educación universitaria, que combina el proyecto de la Nueva universidad para la iniciativa de innovación regional con otros proyectos de especialización de institutos de educación superior.

Lee adoptó el proyecto 300 de diversificación de las escuelas de enseñanza secundaria, que permitiría a los graduados de la enseñanza media elegir entre distintos tipos de instituciones de educación secundaria según sus aptitudes y capacidades. El gobierno también se encuentra implementando un plan en tres etapas para dar más autonomía a las universidades en su funcionamiento, como en el caso de la selección de los estudiantes.

Un hecho innegable es el aumento del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el sistema educativo. En 2003 se puso en marcha el Sistema Nacional de Información Educacional para mantener un registro de todos los profesores y estudiantes en una plataforma tipo Linux, aunque su implementación casi desencadena una huelga nacional organizada por el sindicato de profesores. En lo que respecta a la educación superior, recientemente se implementó el sistema de divulgación de información universitaria para que estudiantes y padres puedan acceder a través de Internet a información sobre todos los institutos de educación superior y las universidades del país, lo que facilitará la reestructura centrada en la demanda de la educación de nivel superior.

3. Principales características del sistema educativo coreano

El primer punto a destacar es que el país logró una rápida expansión de la educación concentrándose en la educación primaria, después en la enseñanza secundaria y por último en la educación superior, de conformidad con su desarrollo económico y social. La educación primaria se expandió con rapidez a fines de los años cincuenta y a comienzos de la década de 1960, cuando el país se embarcó en el proceso de industrialización, se logró la educación universal. La tasa de inscripción de los estudiantes de enseñanza media se elevó en los años setenta y superó el 95% a comienzos de la década siguiente, mientras que la de los estudiantes de enseñanza secundaria aumentó en los años setenta y ochenta y llegó a superar el 95% a comienzos de la década de 1990.

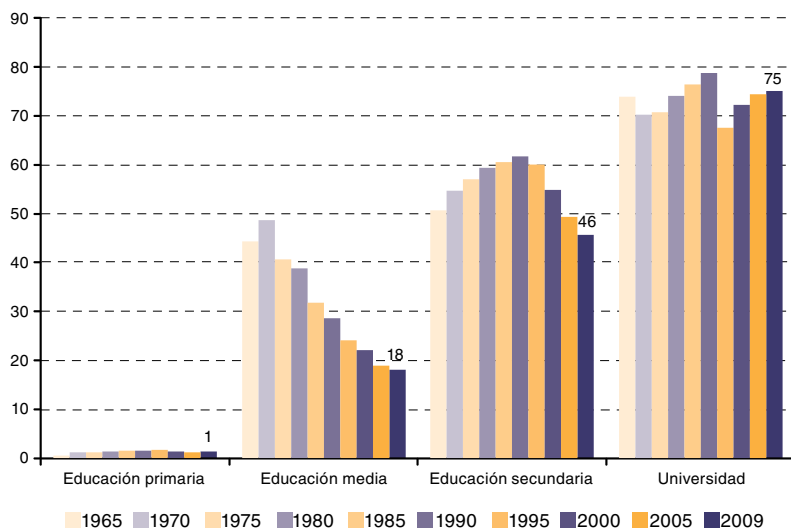
Por último, la educación superior se expandió con rapidez a inicios de los años ochenta y mediados de los años noventa. El hecho de que el 82% de los graduados de las instituciones de enseñanza secundaria fueran a la universidad en 2009 muestra que los coreanos han logrado un acceso casi universal a la educación superior.

La segunda característica es la elevada tasa de inscripción respecto de los estándares internacionales. Taejong Kim y Young Lee (2006) y Lee Young (2010)

realizaron una regresión de las tasas de inscripción en todo el país sobre (logaritmo de) el PIB per cápita y su término al cuadrado, y encontraron que la tasa de inscripción de la educación primaria en la República de Corea a comienzos de los años sesenta era alrededor de un 13% más alta que el valor pronosticado y que la de educación secundaria en los primeros años de la década de 1980 también era un 12% más alta que el valor previsto. Además, se verificó que la tasa de inscripción de la educación superior a fines de la década de 2000 era un 46% más alta que el valor pronosticado⁸.

En tercer lugar, hay que destacar el papel clave del sector privado en el desarrollo del sector educativo. En 2009, el 46% de los estudiantes de enseñanza secundaria y el 79% de los estudiantes universitarios asistían a instituciones privadas (véase el gráfico VI.11). Estos índices son muy superiores a los de los países de la OCDE y dejan ver que la expansión de la educación secundaria y superior ha dependido mucho de recursos privados.

• Gráfico VI.11 •
**REPÚBLICA DE COREA: ESTUDIANTES QUE ASISTEN
 A INSTITUCIONES PRIVADAS, 1965-2009**
 (En porcentajes)



Fuente: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología e Instituto de Desarrollo Educacional de la República de Corea, *Statistical Yearbook of Education*, varios números.

⁸ De hecho, se sospecha que demasiadas personas están recibiendo educación superior. Cabe destacar que la diferencia de salarios entre los graduados de la educación secundaria y de los institutos de enseñanza superior que ofrecen cursos de dos años es muy pequeña (véase el gráfico VI.20).

La cuarta y última característica distintiva del sistema educativo coreano se refiere a que el gobierno optó por una intervención directa y extensa en la educación primaria. En 2009, solo el 1% de los estudiantes de educación primaria asistían a escuelas privadas, lo que contrasta mucho con el limitado financiamiento de la educación de nivel superior por parte del gobierno⁹. La intervención en educación secundaria se ubica en el medio, ya que alrededor de la mitad de los estudiantes asisten a escuelas privadas. La menor participación del gobierno en la educación de nivel superior resulta apropiada porque la externalidad positiva de la educación es menor para este nivel de enseñanza.

4. Evaluación y desafíos

Al igual que en otros países, la educación ha desempeñado un papel clave en el desarrollo económico de la República de Corea, ya sea en forma directa, mediante la creación de capital humano y la aceleración del progreso tecnológico, o indirecta, contribuyendo a la creación de instituciones y al desarrollo social. Las obras de Barro (1991) y Mankiw, Romer y Weil (1992) son solo un ejemplo de todo lo que se ha escrito sobre la importancia de la educación en el crecimiento económico.

En el caso de la República de Corea, KIM y otros (1997) analizaron la contribución de cada nivel de enseñanza a este crecimiento y concluyeron que mientras que el aporte de la educación primaria registró un descenso gradual, el de la educación secundaria y superior aumentó con el tiempo. En una investigación relacionada, Jang (2007) estudió el papel de cada nivel de enseñanza en el desarrollo económico del país. Durante las décadas de 1960 y 1970, como ocurre en la mayoría de los países en desarrollo, la educación primaria fue la que más contribuyó a la economía. No obstante, gracias al crecimiento económico alcanzado en los años setenta y ochenta, la educación secundaria comenzó a registrar una mayor contribución. Por su parte, el aporte de la educación superior al crecimiento económico en los años ochenta fue relativamente pequeño, aunque positivo.

Pese a estos logros, el sistema educativo coreano sigue presentando varios problemas. Muchas personas piensan que el actual sistema, que tiene una fuerte intervención del gobierno, no encaja en una economía basada

⁹ No obstante, el Gobierno de la República de Corea tiene cierto grado de intervención en la educación superior, tanto en el control del número de estudiantes como en la supervisión de parte de la gestión financiera y del personal.

en el conocimiento y en una sociedad donde la creatividad y la diversidad importan mucho más que antes. En las primeras etapas del desarrollo era necesario contar con un sistema educativo basado en la oferta porque eso permitía al gobierno expandir la educación rápidamente y a bajo costo. Sin embargo, hoy son varios los problemas que se atribuyen a este sistema.

Muchos estudiantes y padres se muestran insatisfechos con un sistema de educación pública que no se adapta a los cambios en la demanda y, en consecuencia, recurren a las clases particulares u optan por estudiar en el exterior (véase el cuadro VI.1). Incluso, algunos sostienen que el principal factor detrás del excelente desempeño de los estudiantes coreanos en las pruebas académicas internacionales ha sido la educación privada, no la pública.

• Cuadro VI.1 •
REPÚBLICA DE COREA: CLASES PARTICULARES, 2007

	Tasa de participación (en porcentajes)	Promedio de horas de participación por semana ^a	Gasto per cápita (en miles de won) ^a	Proporción ^b (en porcentajes del ingreso familiar)	Gasto total (en billones de won)	Participación en el PIB (en porcentajes)
Total	77,0	10,2	288	8,0	20,0	2,2
Educación primaria	88,8	10,0	256	7,1	10,2	1,1
Educación media	74,6	11,9	314	8,7	5,6	0,6
Educación secundaria general	62,0	8,3	388	10,7	3,9	0,4
Educación secundaria profesional	33,7	7,4	198	5,5	0,4	0,0

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Economic Survey: Korea*, 2008.

^a De los que asisten a clases particulares.

^b El ingreso familiar se refiere al que perciben empleados y asalariados.

Muchas empresas no encuentran satisfactoria la formación de los graduados de los institutos de educación superior o las universidades e invierten grandes sumas de dinero en la capacitación de nuevos empleados. Por otra parte, muchos institutos y universidades no han podido concretar una rápida transformación para satisfacer los cambios en la demanda y existe un notorio desfase entre las exigencias de los trabajos y las asignaturas académicas (véase el cuadro VI.2). De hecho, miles de graduados no logran encontrar trabajo cuando egresan de la universidad y pasan a engrosar las filas de personas inactivas (véase el gráfico VI.12).

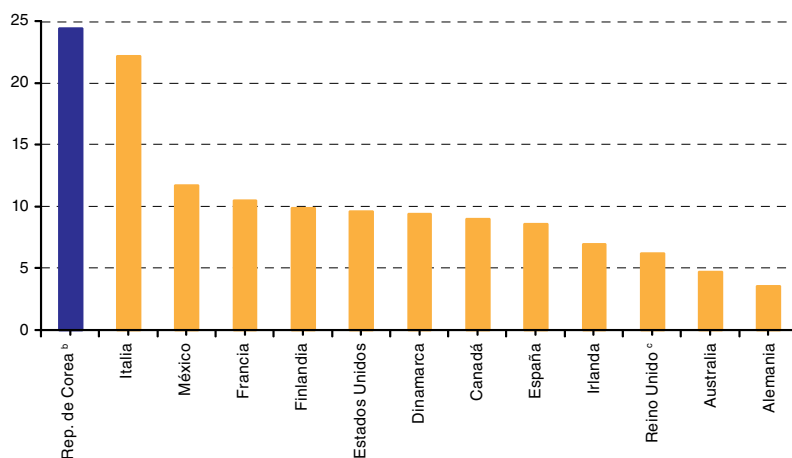
• Cuadro VI.2 •
**REPÚBLICA DE COREA: ÍNDICES DE EMPLEO DESPUÉS DE LA GRADUACIÓN
 Y COINCIDENCIAS ENTRE EL ESTUDIO Y EL TRABAJO
 DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

(En porcentajes)

Campos de estudio	Tasa de empleo	Tasa de coincidencia entre estudio y trabajo
Todas las instituciones de educación superior	76,1	72,3
Educación	73,1	86,2
Medicina y farmacia	89,2	92,9
Ingeniería	78,2	76,8
Ciencias sociales	73,1	62,8
Arte y educación física	79,9	77,7
Ciencias naturales	72,5	67,0
Humanidades	68,5	50,2

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Economic Survey: Korea*, París, 2008.

• Gráfico VI.12 •
JÓVENES DE 15 A 29 AÑOS INACTIVOS CON EDUCACIÓN SUPERIOR, 2004^a
 (En porcentajes)



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Economic Survey: Korea*, París, 2008.

^a La expresión "jóvenes inactivos" hace referencia a los jóvenes que no trabajan ni estudian o se capacitan.

^b Los datos corresponden a 2005.

^c Los datos corresponden a 2003.

Los cambios demográficos representan todo un desafío para los proveedores de servicios que operan en el mercado de la educación de nivel superior. La población en edad escolar muestra una tendencia descendente debido a que la tasa de natalidad es extremadamente baja, lo que acarreará algunos problemas, sobre todo para las instituciones privadas que dependen mucho de las matrículas.

Para enfrentar este desafío, el sistema educativo coreano necesita una reforma fundamental que fortalezca la competencia entre los proveedores y ayude a mejorar la calidad de los servicios. En primer lugar, estudiantes y padres deben tener acceso a una variedad más amplia de opciones. También es necesario flexibilizar varias reglamentaciones sobre el funcionamiento de las escuelas y universidades a fin de promover la diversidad en los programas educativos y ampliar las opciones de los consumidores. Para ayudarlos a elegir, el gobierno debería ofrecer una información detallada sobre cada proveedor de servicios y sería conveniente contar con un sistema de evaluación del desempeño de los profesores y las instituciones.

Igualmente importante es el esfuerzo por mejorar la equidad respecto de las oportunidades educativas, ya que la brecha que existe entre ricos y pobres en materia de educación se está ensanchando. El gobierno debe ofrecer más becas basadas en las necesidades y mejorar el esquema de préstamos que dependen de los ingresos presentados en 2010. Para financiar estos programas es necesario analizar cuidadosamente la efectividad del apoyo financiero que se brinda a las universidades, ya que muchos programas de apoyo han sido criticados por reforzar los controles del gobierno sobre las instituciones de educación superior y promover las actividades lucrativas.

C. Mercado laboral

1. Consideraciones generales

En consonancia con el desarrollo general de la economía del país, el mercado laboral coreano sufrió grandes cambios en los últimos 60 años. La abundante oferta de mano de obra barata en la década de 1960 impulsó el crecimiento de las industrias con un uso intensivo de mano de obra. El surgimiento de las industrias pesada y química a partir de los años setenta incrementó la demanda de trabajadores calificados, que se elevó aún más con el desarrollo de la industria de las tecnologías de la información y las comunicaciones a partir de la década siguiente. A su vez, esto aumentó la importancia de la educación, la experiencia y la capacidad de adaptación de los trabajadores a las cambiantes demandas del mercado laboral. No cabe duda de que la globalización de la economía coreana aceleró todos estos cambios.

Al igual que otros mercados de factores de producción, el mercado laboral necesita ser eficiente y flexible para funcionar adecuadamente (la

diferencia con otros mercados es que, en este caso, el factor es el ser humano). El gobierno ha intervenido en el mercado para proteger a los trabajadores de los abusos por parte de los empleadores, promover sus capacidades y ofrecer apoyo monetario a los desempleados, aunque eso suponga cierta pérdida de eficiencia y flexibilidad.

Ante la desaceleración del crecimiento de la población y el aumento de la desigualdad de ingresos, lo más urgente es aumentar el empleo entre los jóvenes, las mujeres y las personas mayores, y para ello se requiere un esfuerzo coordinado entre varias áreas de política. En el mercado laboral, es necesario reducir la estabilidad laboral para los despidos individuales y aumentar el empleo temporal hasta llegar a un nivel comparable con el de otros países de la OCDE.

En esta sección se analiza el mercado laboral coreano en el transcurso de los últimos 60 años, se destacan sus características más importantes y se discuten temas vinculados a las políticas.

2. Cambios en el mercado laboral

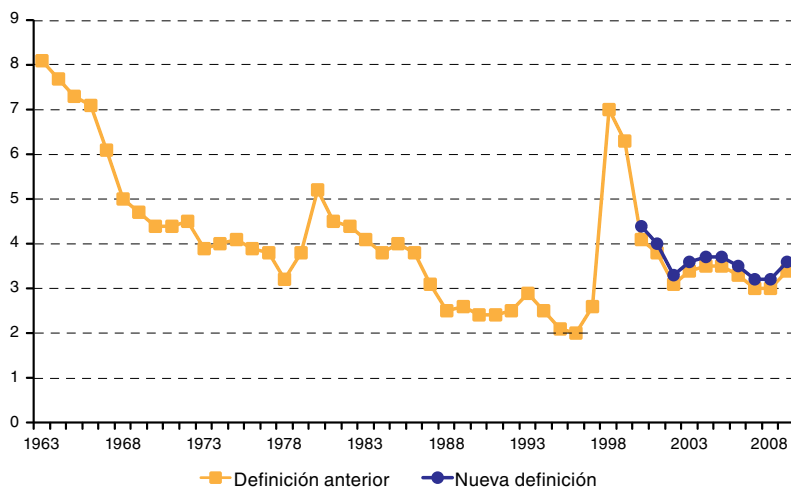
a) Primer punto de inflexión

En los últimos 60 años se destacaron tres puntos de inflexión en el mercado laboral coreano. El primero ocurrió a mediados de los años setenta, cuando el mundo de la oferta ilimitada de mano de obra, como lo describía Lewis (1954), llegó a su fin (Bai, 1982). Durante la primera fase de desarrollo económico (de la década de 1960 a mediados de los años setenta), gran cantidad de trabajadores subempleados se desempeñaban en las áreas rurales y la mano de obra fluía de manera continua hacia las áreas urbanas. Los motores económicos en ese momento eran las industrias con un uso intensivo de la mano de obra, como las que producían pelucas y zapatos, que solo necesitaban trabajadores poco calificados. A las instituciones de educación secundaria profesional y los centros de formación de las grandes empresas se les hacía muy fácil proveer este tipo de trabajadores.

Pese al rápido descenso de la tasa de desempleo del 8% al 4% (véase el gráfico VI.13), la oferta aparentemente ilimitada de mano de obra comenzó a agotarse, en señal de lo que era el final del mundo lewisiano. En la segunda mitad de los años setenta, la transformación de la economía en una economía basada en las industrias pesada y química, en cierto modo

redujo la elasticidad del crecimiento de la demanda de mano de obra en el sector manufacturero. No obstante, esto fue contrarrestado por el aumento de la demanda proveniente del sector de la construcción, que experimentó auges en el mercado interno y en Oriente Medio. La escasez de trabajadores de la construcción provocó pronunciados aumentos en los salarios del sector (véase el gráfico VI.14). El alza general de los salarios superó el crecimiento de la producción por un amplio margen en el período 1976-1978 (véase el gráfico VI.15).

• Gráfico VI.13 •
REPÚBLICA DE COREA: TASA DE DESEMPLEO^a
 (En porcentajes)

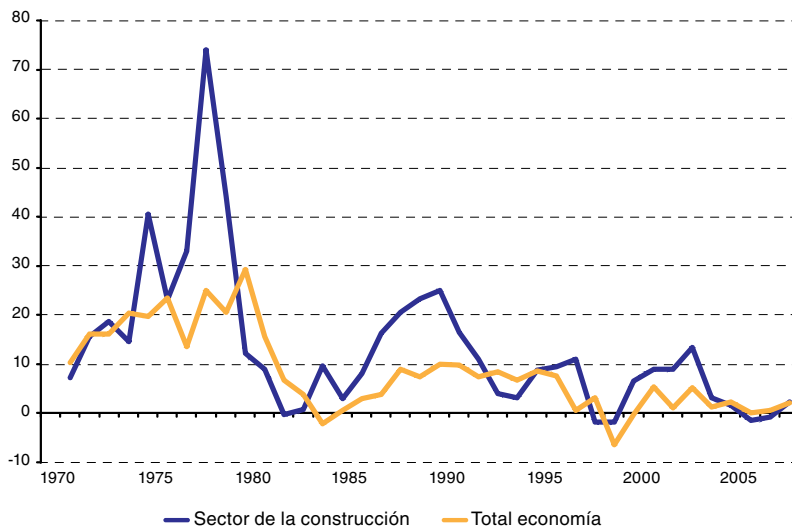


Fuente: Oficina Nacional de Estadística de la República de Corea [en línea] <http://www.kosis.kr>.

^a En 2000 hubo un cambio en la definición de desempleo. Antes, los desempleados eran las personas que no tenían trabajo y habían buscado activamente trabajo en la última semana. En 2000 el período se extendió de una a cuatro semanas. En este gráfico se presentan ambas series, basadas en las definiciones anterior y nueva.

En 1980, la economía —y por consiguiente el mercado laboral— ingresó a un período difícil debido a una combinación de factores entre los que se incluye la segunda crisis del petróleo, la pérdida de cosechas de arroz y la inestabilidad política. La tasa de desempleo se disparó al 5,2% y se mantuvo por encima del 4% durante toda la primera mitad de los años ochenta. En especial, las industrias pesada y química debieron sufrir una reestructura durante este período. No obstante, la economía pudo recobrar la estabilidad antes de que el mercado laboral sufriera un daño irreversible debido a la alta flexibilidad de los salarios.

• Gráfico VI.14 •
**REPÚBLICA DE COREA: CRECIMIENTO DE LOS COSTOS
 LABORALES UNITARIOS**
 (En porcentajes)



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "OECD.Stat Extracts" [en línea] <http://stats.oecd.org>.

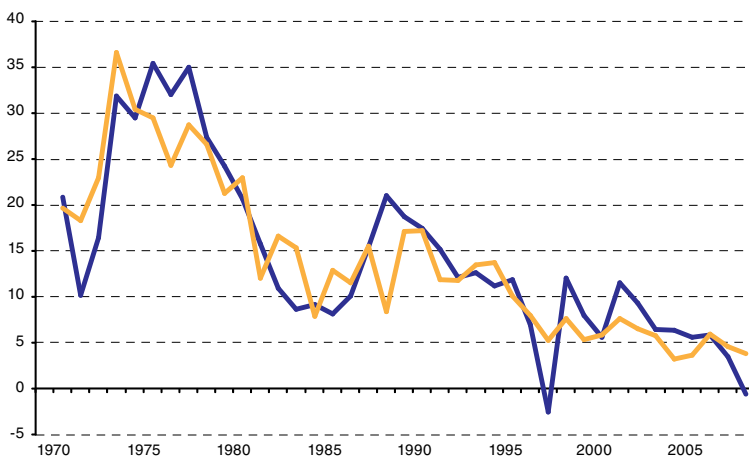
b) Segundo punto de inflexión

El segundo punto de quiebre del mercado de trabajo coreano ocurrió a fines de los años ochenta. Aprovechando las "tres bajas" y la ola de liberalización del comercio que se extendía por los mercados internacionales, la economía coreana amplió su tamaño con bastante rapidez¹⁰. El mercado laboral también experimentó cambios sin precedentes. El empleo aumentó en los sectores manufacturero y de servicios, y eso hizo bajar la tasa de desempleo al 2,5% en 1988 (véase el gráfico VI.13). La estabilidad de precios y el aumento de los salarios incrementaron de manera significativa el poder adquisitivo de la clase obrera. En el período 1988-1989, el alza de los salarios superó el crecimiento de la productividad (véase el gráfico VI.15).

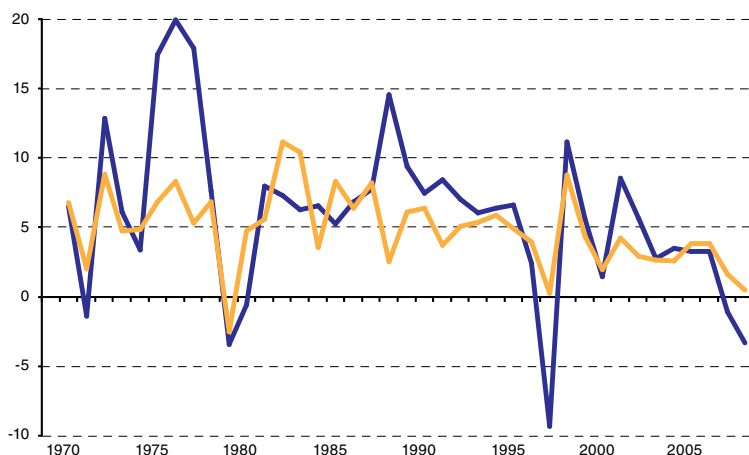
¹⁰ Las "tres bajas" hace referencia a los bajos precios de la energía, las bajas tasas de interés internacionales y el bajo valor del won respecto del yen. El período de las "tres bajas" usualmente abarca de 1986 a 1988.

• Gráfico VI.15 •
**REPÚBLICA DE COREA: CRECIMIENTO DE LOS SALARIOS
 Y DE LA PRODUCCIÓN POR TRABAJADOR^a**
 (En porcentajes)

A. A precios corrientes



B. A precios constantes



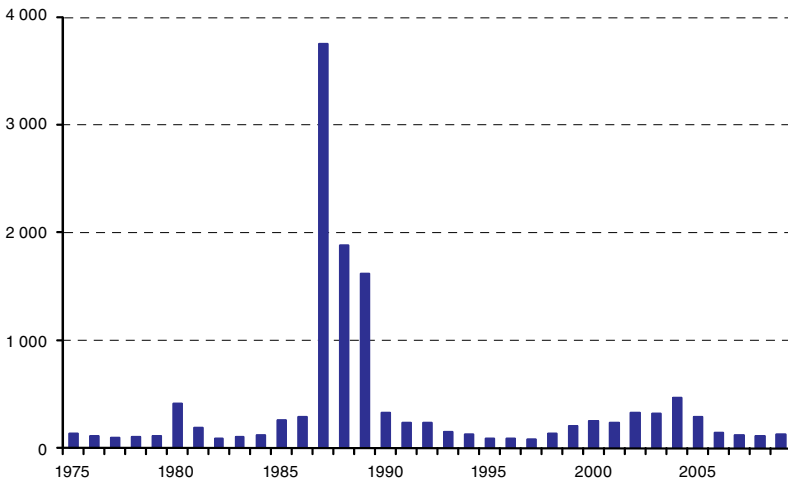
Fuente: Ministerio del Trabajo y Empleo de la República de Corea; Banco de la República de Corea "Economic Statistics System" [en línea] <http://ecos.bok.or.kr>; Oficina Nacional de Estadística de la República de Corea [en línea] <http://www.kosis.kr>.

^a Los salarios a precios constantes se obtuvieron mediante la deflación del salario en precios corrientes con el índice de precios al consumidor. La producción por trabajador se obtuvo dividiendo el PIB por el número de trabajadores.

Este también fue el período en que el desfase entre la oferta y la demanda de mano de obra en los distintos sectores se convirtió en un problema. Se consideraron posibles medidas para atraer a las personas mayores y las mujeres al mercado laboral y por primera vez se evaluó la posibilidad de importar mano de obra.

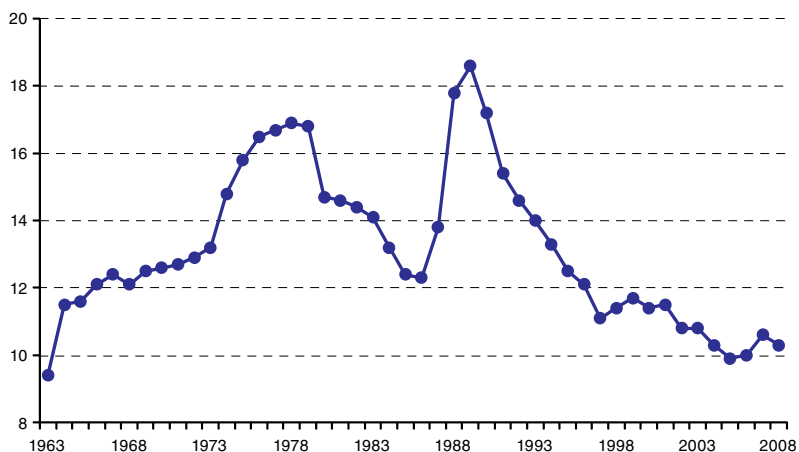
En esta etapa, la democratización política dio rienda suelta a la voz oprimida de los trabajadores. El movimiento obrero comenzó a crecer con rapidez en julio y agosto de 1987 tras la formación del sindicato de Hyundai Motor en Ulsan, una de las principales ciudades industriales del país. Los sindicatos tenían dos demandas: mejores salarios y libertad para realizar sus actividades. La mayoría de las demandas salariales fueron atendidas y se logró un aumento de dos dígitos en los salarios, al tiempo que el gobierno se abstuvo de realizar intervenciones con fuerzas policiales o arrestar a líderes sindicales. Esto condujo a un aumento de la sindicalización y a huelgas salariales en casi todos los complejos industriales del país (véase el gráfico VI.16). Los sindicatos controlados por las empresas fueron dejados de lado cuando la democracia llegó a las centrales sindicales. La cantidad de sindicatos aumentó de 2.700 en junio de 1987 a 7.800 en 1989, al tiempo que la afiliación pasó de 1,05 millones a 1,93 millones de trabajadores. La tasa de participación en los sindicatos aumentó del 12% en 1986 al 19% en 1989 (véase el gráfico VI.17).

• Gráfico VI.16 •
REPÚBLICA DE COREA: CONFLICTOS LABORALES



Fuente: Instituto de Estudios Laborales de la República de Corea [en línea] <http://www.kli.re.kr>.

• Gráfico VI.17 •
REPÚBLICA DE COREA: TASA DE PARTICIPACIÓN EN LOS SINDICATOS
 (En porcentajes)



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "OECD Stat Extracts" [en línea] <http://stats.oecd.org>.

En los primeros años de la década de 1990, el crecimiento del salario se desaceleró y en 1993 coincidió con el aumento de la productividad, en un momento en que el país sufría una recesión tras el final del período de las “tres bajas” (véase el gráfico VI.15). No obstante, las condiciones laborales siguieron mejorando, como lo indica la mayor participación de asalariados y empleados permanentes en el total de trabajadores (véanse el cuadro VI.3 y el gráfico VI.18). La tasa de empleo siguió creciendo en este período tanto para los hombres como para las mujeres (véase el gráfico VI.19).

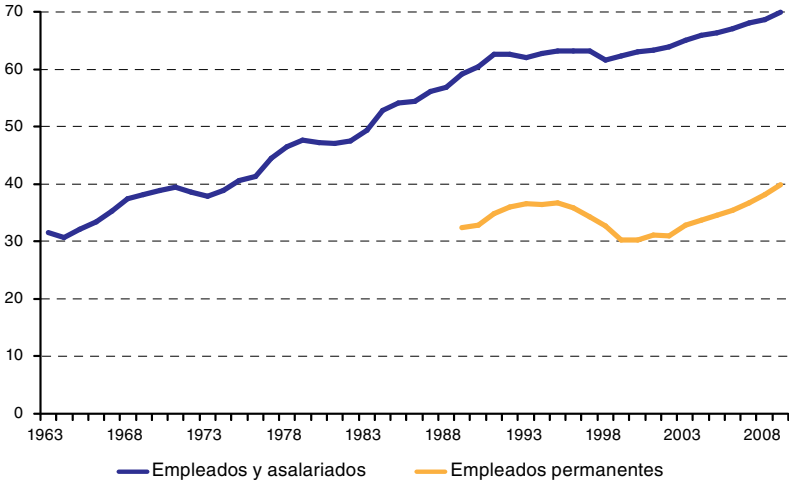
• Cuadro VI.3 •
REPÚBLICA DE COREA: TRABAJADORES POR CATEGORÍA
 (En porcentajes)

	1989	1994	1999	2004	2009
Total de trabajadores	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Trabajadores no asalariados	40,8	37,1	37,6	34,0	30,0
Trabajadores autónomos	28,8	27,1	28,1	27,1	24,3
Trabajadores familiares no remunerados	12,1	10,0	9,5	6,9	5,7
Empleados y asalariados	59,2	62,9	62,4	66,0	70,0
Empleados permanentes	32,4	36,4	30,2	33,8	39,9
Trabajadores temporales	16,9	17,5	21,0	22,5	21,7
Jornaleros	9,8	9,0	11,2	9,7	8,4

Fuente: Oficina Nacional de Estadística de la República de Corea [en línea] <http://www.kosis.kr>.

• Gráfico VI.18 •

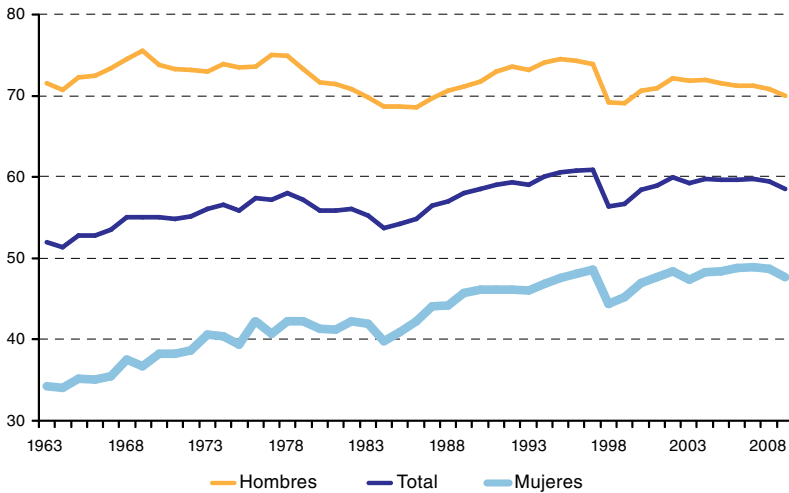
REPÚBLICA DE COREA: PARTICIPACIÓN DE ASALARIADOS Y EMPLEADOS PERMANENTES EN EL TOTAL DE TRABAJADORES
(En porcentajes)



Fuente: Oficina Nacional de Estadística de la República de Corea [en línea] <http://www.kosis.kr>.

• Gráfico VI.19 •

REPÚBLICA DE COREA: TASA DE EMPLEO
(En porcentajes)

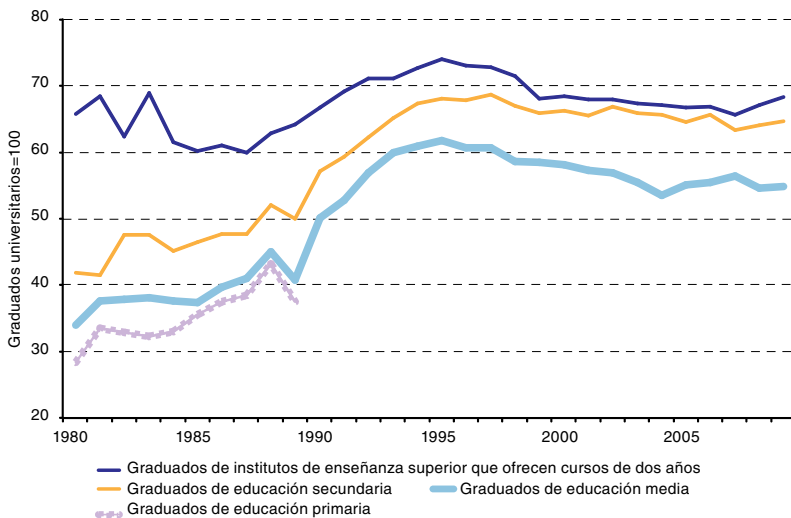


Fuente: Oficina Nacional de Estadística de la República de Corea [en línea] <http://www.kosis.kr>.

Los trabajadores de producción en el sector manufacturero lograron ubicarse en una posición especialmente favorable. Gracias a la reforma educativa de 1981, que duplicó la capacidad de las universidades, la oferta de trabajadores con un alto nivel educativo aumentó notoriamente a partir de la segunda mitad de la década de 1980. En oposición, se redujo la oferta de trabajadores de producción en el sector manufacturero, lo que causó una grave escasez de mano de obra y un considerable aumento del salario de estos trabajadores. Esto se refleja en la caída de la prima a la educación hasta mediados de los años noventa (véase el gráfico VI.20).

• Gráfico VI.20 •

REPÚBLICA DE COREA: SALARIO POR NIVEL EDUCATIVO DEL TRABAJADOR



Fuente: Oficina Nacional de Estadística de la República de Corea [en línea] <http://www.kosis.kr>.

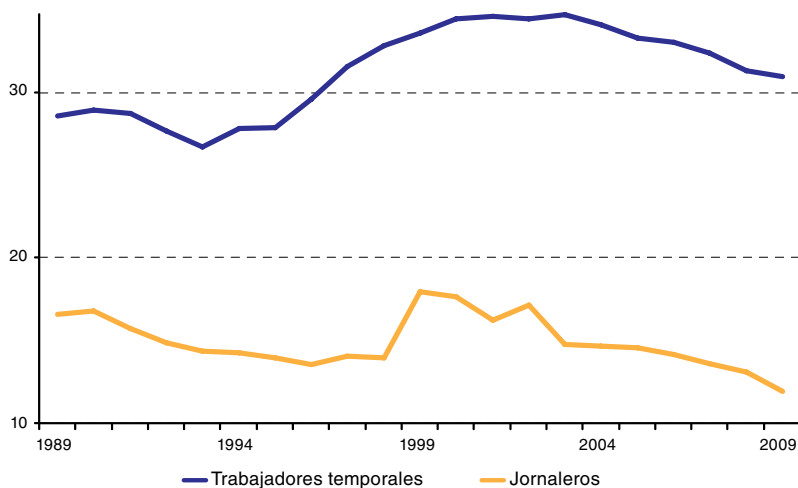
c) Tercer punto de inflexión

El tercer punto de inflexión del mercado laboral coreano se produjo a mediados de la década de 1990. El avance de las tecnologías de la información y las comunicaciones a partir de los años ochenta redujo la demanda de trabajadores poco calificados para realizar tareas simples y repetitivas, y los puso en desventaja con respecto a los que estaban muy calificados. Además, la globalización agravó aún más el estatus debilitado de los trabajadores poco calificados con el aumento de las importaciones de países con salarios bajos (especialmente China) y el traslado de las instalaciones de las empresas nacionales a esos países para reducir los costos de producción. La

globalización también intensificó la competencia entre empresas y aumentó la necesidad de contar con una gestión flexible de la mano de obra en respuesta a los constantes cambios en las condiciones de negocios.

Como resultado, se produjo un descenso en la seguridad laboral general y se deterioró la distribución de los salarios. La proporción de trabajadores temporales en el total de asalariados comenzó a aumentar en 1994 (véase el gráfico VI.21). La prima salarial a la educación volvió a aumentar en el último quinquenio de la década de 1990 pese al incremento de la oferta de graduados universitarios (véase el gráfico VI.20). La brecha salarial entre los trabajadores jóvenes y los de mediana edad también se ensanchó ante la reducción de la oferta de los primeros. Otra que se incrementó fue la brecha entre trabajadores dentro del mismo grupo educativo o etario (Lee, 2004). Estos cambios muestran una mayor valoración de las aptitudes, la experiencia y la capacidad de adaptación de los trabajadores a las cambiantes demandas laborales.

• Gráfico VI.21 •
REPÚBLICA DE COREA: TRABAJADORES TEMPORALES Y JORNALEROS
 (En porcentajes de asalariados y empleados)



Fuente: Oficina Nacional de Estadística de la República de Corea [en línea] <http://www.kosis.kr>.

La crisis económica de fines de 1997 sirvió para aumentar la incertidumbre en materia de seguridad laboral, exacerbó la desigualdad de ingresos e impuso abruptos y profundos cambios en el paradigma de gestión empresarial de la mano de obra. Las empresas se volvieron más cautelosas en sus decisiones de inversión y contratación de

personal, y comenzaron a depender más de la tercerización y el empleo temporal. El ajuste del empleo se convirtió en un proceso continuo y la desigualdad salarial aumentó a medida que los sistemas de compensación y capacitación de las empresas se ajustaron a favor de los trabajadores más calificados.

3. Cambios recientes en la estructura del mercado laboral

a) Mayor participación de la mujer

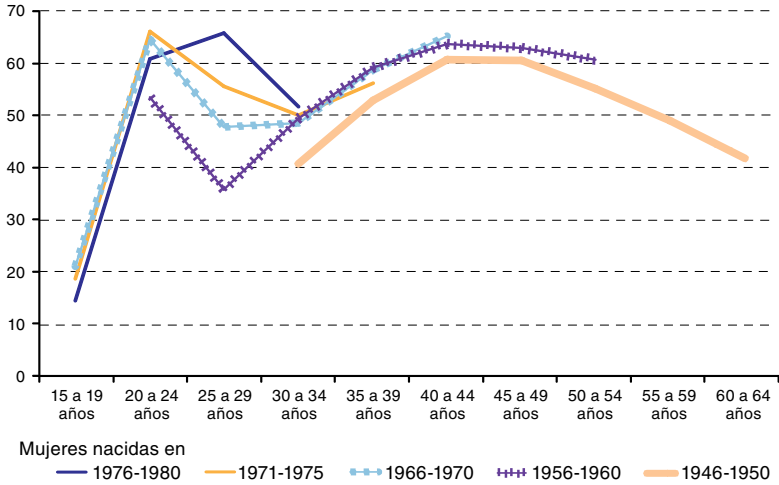
Entre 1963 y 2009, el empleo se triplicó de 7,6 millones a 23,5 millones de puestos de trabajo. En ese mismo período, la participación de las mujeres en el empleo total subió del 35% al 42%. La tasa de empleo femenino registró un incremento constante del 34% en 1963 al punto máximo del 49% en 2007, antes de experimentar un retroceso debido a la crisis financiera internacional (véase el gráfico VI.19). En oposición, la tasa de empleo masculino ha fluctuado entre el 70% y el 75% desde los años sesenta y contribuyó poco al alza de la tasa de empleo total.

Las trabajadoras desempeñaron un papel especialmente importante en las décadas de 1960 y 1970 en las industrias con uso intensivo de mano de obra. En los años ochenta y noventa continuó expandiéndose su participación en el mercado laboral debido a que más mujeres completaron los estudios secundarios y universitarios. Más destacable aún es la creciente participación en el mercado de trabajo de las mujeres de entre 25 y 29 años (véase el gráfico VI.22).

Pese a los avances logrados, la tasa de empleo de la República de Corea sigue siendo más baja que la de muchos países de la OCDE (véase el gráfico VI.23). Hay una necesidad urgente de promover la participación de más mujeres en el mercado laboral para minimizar el efecto del descenso de la población en edad productiva sobre el crecimiento de la producción. Es necesario adoptar medidas para ayudar a aumentar la oferta de servicios de guardería infantil asequibles y confiables, reducir las jornadas de trabajo muy extensas y eliminar las prácticas que dificultan que las mujeres puedan conciliar el trabajo con la vida familiar.

• Gráfico VI.22 •

REPÚBLICA DE COREA: TASA DE PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN EL MERCADO LABORAL, POR COHORTE
(En porcentajes)

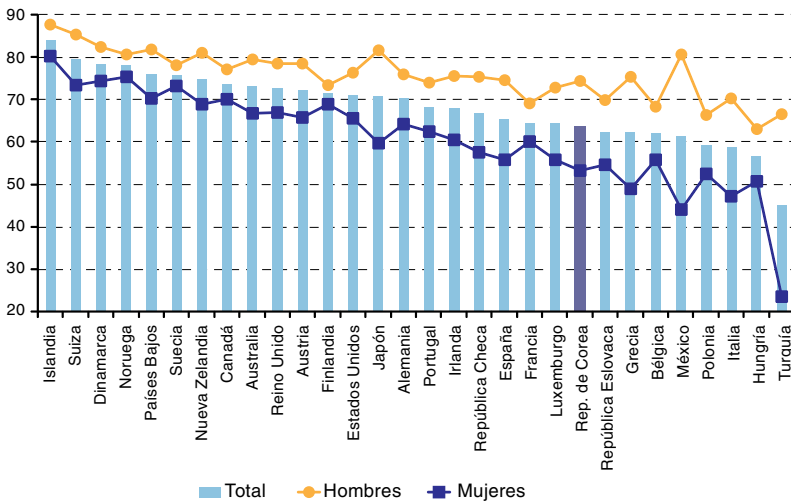


Fuente: Oficina Nacional de Estadística de la República de Corea [en línea] <http://www.kosis.kr>.

Nota: Los datos de 2009 sustituyeron a los de 2010, ya que estos no se encontraban disponibles al momento de la publicación.

• Gráfico VI.23 •

PAÍSES DE LA OCDE: TASA DE EMPLEO, 2008
(En porcentajes)



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) [en línea] <http://www.oecd.org>.

b) Expansión del empleo en el sector de servicios

La cuota de empleo en las industrias agrícola, forestal y pesquera registró una drástica reducción desde los primeros años de la década de 1960. En la actualidad, solo el 7% de los trabajadores se ubican en el sector primario (véase el cuadro VI.4). La cuota de empleo en el área manufacturera creció en el primer período de industrialización, pero comenzó a descender tras alcanzar el máximo del 28% en 1989 (hoy asciende al 16%). La cantidad de trabajadores del sector manufacturero se redujo de 5,2 millones en 1991 a 3,8 millones en 2009.

• Cuadro VI.4 •
REPÚBLICA DE COREA: EMPLEO POR SECTOR
 (En miles de trabajadores y porcentajes)

	Total	Agrícola, forestal y pesquero	Manufacturero	Construcción	Servicios	Comercio al por mayor y al por menor, hoteles y restaurantes	Otros servicios
1963	7 563 (100)	4 763 (63,0)	601 (7,9)	192 (2,5)	1 952 (25,8)	...	...
1970	9 617 (100)	4 846 (50,4)	1 268 (13,2)	281 (2,9)	3 114 (32,4)	...	...
1980	12 683 (100)	4 654 (34,0)	2 955 (21,6)	843 (6,2)	5 064 (37,0)	2 625 (19,2)	2 439 (17,8)
1990	18 085 (100)	3 237 (17,9)	4 911 (27,2)	1 346 (7,4)	8 442 (46,7)	3 935 (21,8)	4 507 (24,9)
2000	21 156 (100)	2 243 (10,6)	4 293 (20,3)	1 580 (7,5)	12 959 (61,3)	5 752 (27,2)	7 207 (34,1)
2009	23 506 (100)	1 648 (7,0)	3 836 (16,3)	1 720 (7,3)	16 182 (68,6)	5 536 (23,6)	10 646 (45,3)

Fuente: Oficina Nacional de Estadística de la República de Corea [en línea] <http://www.kosis.kr>.

Nota: No se incluyen los datos de 'minas y canteras' y 'servicios públicos' porque la participación de estos sectores es muy pequeña (menos del 1%).

El empleo en el sector de servicios se ha expandido en forma continua. La cantidad de trabajadores aumentó de 2 millones en 1963 a 16,2 millones en 2009, y la cuota de empleo se elevó del 26% al 69%. Dentro de este sector, el área de comercio al por mayor y al por menor, junto a la de hoteles y restaurantes, representó alrededor de la mitad del empleo en 1980, pero en 2009 se redujo a la tercera parte. La cantidad de trabajadores en estas áreas descendió de 6 millones en 2002 a 5,5 millones en 2009, lo que refleja la continua reestructura del sector.

c) Mayor proporción de profesionales y empleados administrativos

El grupo de profesionales, técnicos, administradores y gerentes ha aumentado su cuota en el empleo total desde los años sesenta debido al crecimiento de las industrias basadas en el conocimiento y la exigencia de mayores calificaciones (véase el cuadro VI.5).

• Cuadro VI.5 •
REPÚBLICA DE COREA: EMPLEO POR GRUPO PROFESIONAL
 (En porcentajes)

	Profesionales, técnicos, administradores y gerentes	Empleados administrativos	Trabajadores del sector de servicios y ventas	Agricultura, forestación y pesca	Operadores de maquinarias, ensambladores y trabajadores manuales
1963	3,3	3,5	15,3	62,9	15,0
1970	4,8	6,0	18,8	50,2	20,2
1980	5,3	9,3	22,4	34,0	29,0
1990	8,7	13,0	25,7	17,8	34,8
1993	10,4	15,4	28,5	13,3	32,4
1993	15,3	12,9	21,1	12,1	38,7
2000	18,9	11,6	23,8	10,0	35,7
2000	18,6	11,9	26,0	10,0	33,5
2008	22,4	14,9	23,5	6,7	32,6
2008	20,9	14,8	24,0	6,7	33,6
2009	21,2	15,3	23,4	6,5	33,7

Fuente: Oficina Nacional de Estadística de la República de Corea [en línea] <http://www.kosis.kr>.

Nota: En 1993, 2000 y 2008 se efectuaron cambios en la clasificación de los grupos profesionales.

La proporción de empleados administrativos también había aumentado antes de la crisis financiera de 1997, lo que provocó una amplia reestructura en las empresas y un repentino descenso del 13% en los puestos administrativos entre 1997 y 1999. Sin embargo, en la década de 2000 volvieron a aumentar.

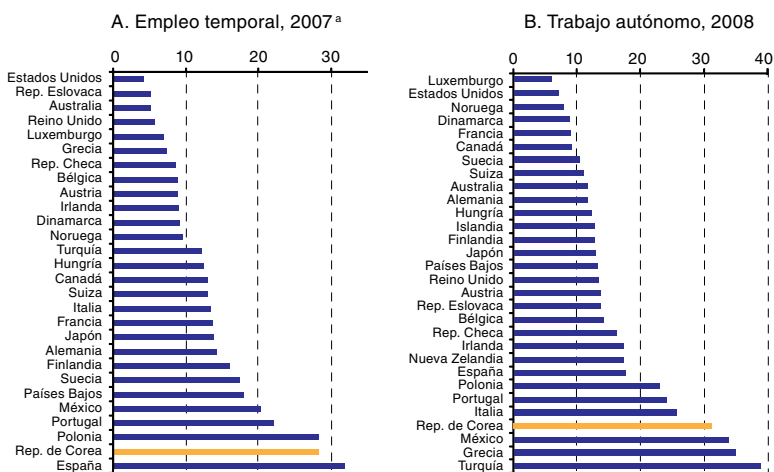
Por otra parte, los trabajadores del sector de servicios y ventas vieron caer su participación en la década de 2000, al tiempo que la cuota de los operadores de maquinarias, ensambladores y trabajadores manuales se estancó en torno al 33%. Estas cifras reflejan el deterioro en la posición de los trabajadores poco calificados.

d) Alta incidencia de los trabajadores atípicos y el trabajo autónomo

El mercado laboral coreano se distingue del de otros países de la OCDE por la prevalencia de los trabajadores atípicos (empleados temporales o jornaleros) y el trabajo autónomo (véase el gráfico VI.24).

En primer lugar, hay que destacar que un gran número de trabajadores se desempeñan como empleados temporales o jornaleros en trabajos de corta duración y con escasa seguridad laboral. En 2009, el 43% de los asalariados eran trabajadores temporales o jornaleros.

• Gráfico VI.24 •
COMPARACIÓN INTERNACIONAL DEL MODELO DE EMPLEO
 (En porcentajes del empleo total)



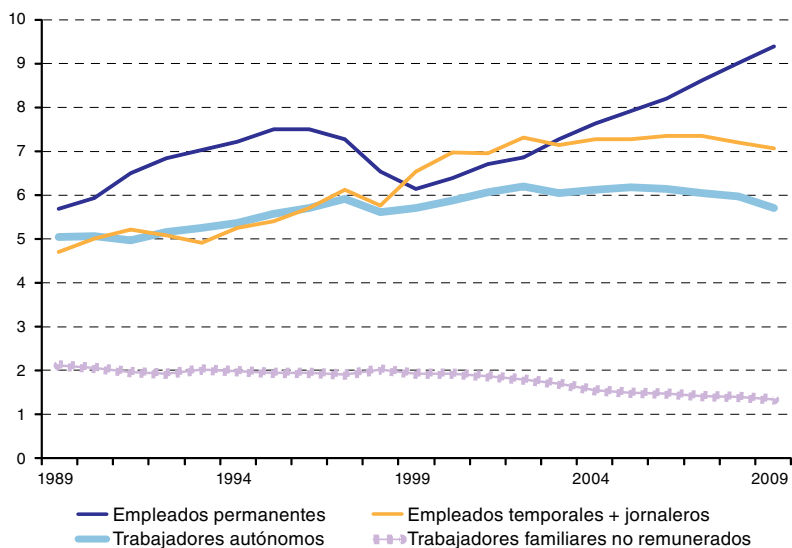
Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) [en línea] <http://www.oecd.org>; OCDE, *Economic Survey: Korea*, París, 2008.

^a Los años de referencia son 2004 en México, 2005 en los Estados Unidos y 2006 en Australia.

La incidencia del empleo atípico es especialmente elevada entre las mujeres, los trabajadores de más edad y los menos educados, mientras que los hombres más jóvenes y educados son los que más se desempeñan en trabajos permanentes. En 2006, la proporción de trabajadores atípicos ascendía al 20% en las grandes empresas (con más de 300 empleados) y rondaba el 50% en las más pequeñas (con menos de 5 empleados). Como consecuencia, dos tercios de los trabajadores atípicos se desempeñaban en pequeñas empresas con menos de 30 empleados. Los trabajadores atípicos en grandes empresas de más de 300 empleados solo representaban el 7%.

El porcentaje de trabajadores atípicos entre los asalariados comenzó a crecer en 1994, pero revirtió la tendencia en 2001 (véase el gráfico VI.21). Su número absoluto se mantuvo en el rango de 7,2 millones a 7,3 millones desde 2002, pero el saludable incremento de trabajadores permanentes hizo disminuir su proporción (véase el gráfico VI.25). La dinámica detrás de estos cambios no es fácil de comprender. En su estudio, Yong-Seong Kim (2009) indica que si bien algunos trabajadores atípicos logran encontrar un empleo permanente y ascender en la escala laboral, muchos otros salen del mercado y son reemplazados por nuevos candidatos que consiguen trabajos permanentes.

• Gráfico VI.25 •
REPÚBLICA DE COREA: TRABAJADORES POR ESTATUS
 (En millones)



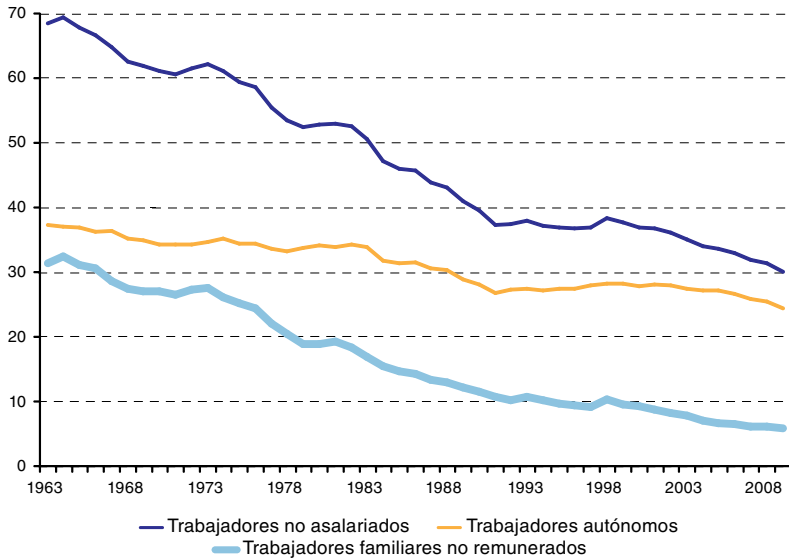
Fuente: Oficina Nacional de Estadística de la República de Corea [en línea] <http://www.kosis.kr>.

En segundo término, cabe señalar que en 2009 el trabajo autónomo representaba el 24% del empleo total. Sin embargo, la participación de estos trabajadores viene decreciendo desde los años sesenta (véase el gráfico VI.26). La tendencia se detuvo en los años noventa, pero resurgió en la década de 2000. Más impresionante aún fue el descenso en el número y la proporción de trabajadores familiares no remunerados. Una vez más, no está claro cómo se vinculan estos cambios con el aumento del empleo permanente. En todo caso, la transición hacia este tipo de empleo parece deseable, ya que con ello se aumentará la estabilidad laboral, se reducirá la economía clandestina y se ampliará la cobertura de los programas de seguridad social.

e) Mayor proporción de trabajadores a tiempo parcial

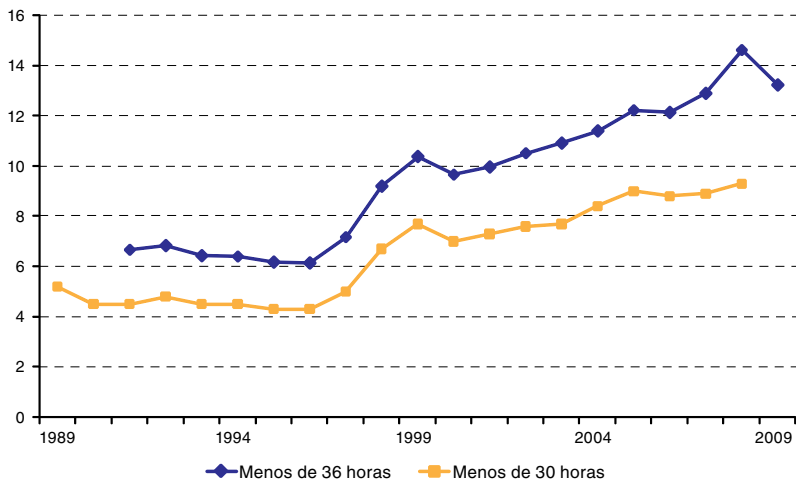
El porcentaje de trabajadores a tiempo parcial ha ido aumentando con el correr de los años (véase el gráfico VI.27). En 2008, el 15% del total de trabajadores pasaba menos de 36 horas por semana en su lugar de trabajo y un 9% pasaba menos de 30 horas por semana. Cabe destacar que este tipo de empleo registró una leve reducción en 2009.

• Gráfico VI.26 •
REPÚBLICA DE COREA: TRABAJADORES NO ASALARIADOS
 (En porcentajes del total de trabajadores)



Fuente: Oficina Nacional de Estadística de la República de Corea [en línea] <http://www.kosis.kr>.

• Gráfico VI.27 •
REPÚBLICA DE COREA: TRABAJADORES A TIEMPO PARCIAL RESPECTO DEL EMPLEO TOTAL^a
 (En porcentajes)

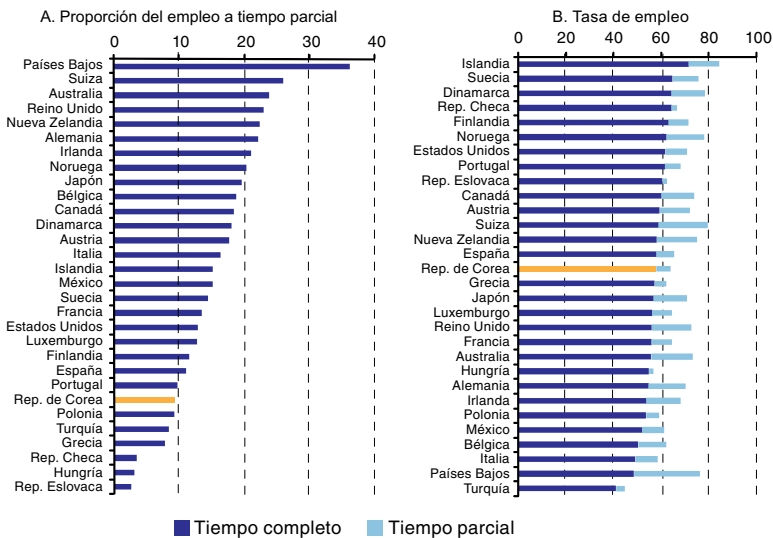


Fuente: Oficina Nacional de Estadística de la República de Corea [en línea] <http://www.kosis.kr>; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) [en línea] <http://www.oecd.org>.

^a Los trabajadores a tiempo parcial son los que pasan menos de 30 horas o 36 horas por semana en su lugar de trabajo.

La proporción del empleo a tiempo parcial en la República de Corea aún es más baja que en muchos países de la OCDE (véase el gráfico VI.28.a). En los Países Bajos, por ejemplo, el empleo a tiempo parcial representa un tercio del empleo total. La República de Corea se ubica en el medio de la tasa de empleo a tiempo completo (véase el gráfico VI.28.b). El aumento del número de empleos a tiempo parcial ayudaría a incrementar la tasa de empleo total.

• Gráfico VI.28 •
INCIDENCIA DEL EMPLEO A TIEMPO PARCIAL, 2008
 (En porcentajes)



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) [en línea] <http://www.oecd.org>.
Nota: El año de referencia en México es 2004.

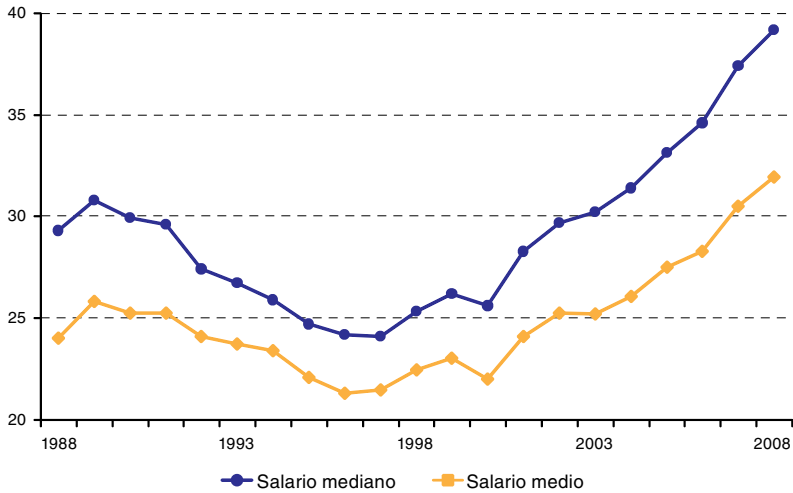
f) Salario mínimo

El sistema del salario mínimo fue introducido en 1988 para proteger a los trabajadores menos calificados y se aplicó primero en las empresas del sector manufacturero con 10 o más empleados a tiempo completo. En 1990 se extendió a las empresas con 10 o más empleados en todos los sectores, en 1999 llegó a las empresas con 5 o más empleados, y en noviembre del año siguiente estaba en vigor en todas las empresas.

Desde que comenzó a aplicarse, el valor nominal del salario mínimo no ha dejado de aumentar. Como porcentaje del salario mediano o medio, registró un descenso hasta 1996-1997 cuando comenzó a repuntar (véase el gráfico VI.29). En 2008 correspondía al 39% del salario mediano y al 32% del

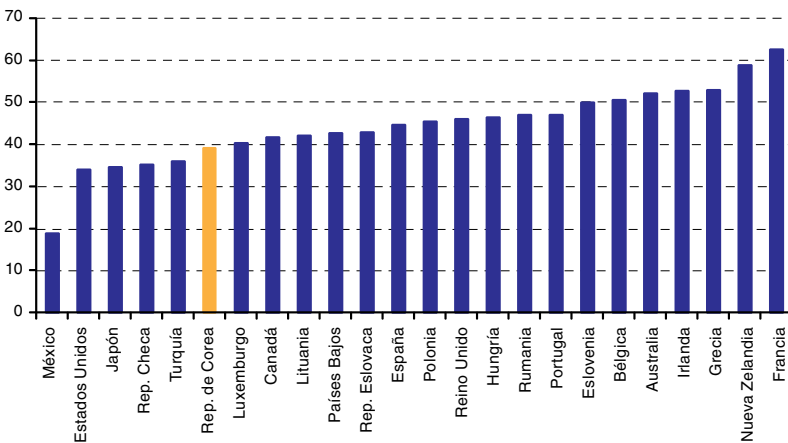
salario medio, pero su nivel aún es bajo en las comparaciones internacionales (véase el gráfico VI.30).

• Gráfico VI.29 •
REPÚBLICA DE COREA: TENDENCIAS EN EL NIVEL DEL SALARIO MÍNIMO
(En porcentajes)



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "OECD Stat Extracts" [en línea] <http://stats.oecd.org>.

• Gráfico VI.30 •
PAÍSES DE LA OCDE: NIVEL DEL SALARIO MÍNIMO, 2008
(En porcentajes del salario mediano)



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "OECD Stat Extracts" [en línea] <http://stats.oecd.org>.
 Nota: Los años de referencia en México y Turquía son 2005 y 2006, respectivamente.

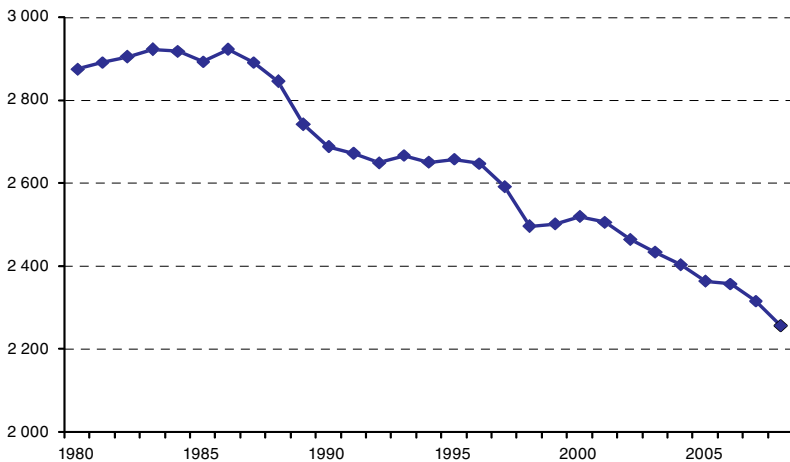
g) Horas de trabajo

En la ley de normas laborales de 1953 se estipulaba un máximo de 8 horas de trabajo por día y 48 horas por semana. En 1989 este máximo semanal se redujo a 44 horas y en julio de 2004 se bajó a 40 horas. Al comienzo, el máximo de 40 horas se aplicó a las empresas con 1.000 empleados o más y gradualmente fue extendiéndose a otras de distinto tamaño (por ejemplo, las empresas con 20 empleados o más están sujetas a este tope desde 2010).

Pese a la existencia de este tope, está permitido realizar hasta 12 horas extras por semana, siempre que esto haya sido acordado entre trabajadores y empleadores, y que el pago por hora de esas horas extras sea, al menos, un 50% más que el de las horas normales.

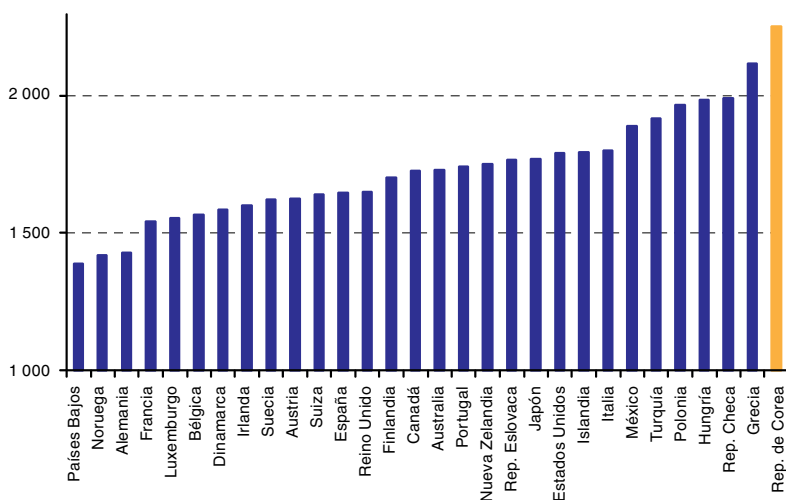
La cantidad de horas trabajadas al año por cada trabajador ha registrado un descenso en las últimas dos décadas (entre 1986 y 2008 se redujo un 23%, de 2.923 horas a 2.256 horas) (véase el gráfico VI.31). No obstante, actualmente los coreanos son los que más horas trabajan en el área de la OCDE (véase el gráfico VI.32). Estas extensas jornadas de trabajo reflejan en parte, pero no totalmente, la baja incidencia del trabajo a tiempo parcial y dificultan la conciliación del trabajo con la vida familiar.

• Gráfico VI.31 •
REPÚBLICA DE COREA: HORAS TRABAJADAS POR TRABAJADOR AL AÑO



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) [en línea] <http://www.oecd.org>.

• Gráfico VI.32 •
ÁREA DE LA OCDE: HORAS TRABAJADAS, 2008



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) [en línea] <http://www.oecd.org>.

Nota: El año de referencia en Turquía es 2004.

h) Flexibilidad del mercado laboral

Como señalaron Grubb, Lee y Tergeist (2007), el mercado laboral coreano presenta una dualidad entre el centro y la periferia: el primero muestra un alto grado de inflexibilidad y la segunda es muy insegura (véase el cuadro VI.6).

• Cuadro VI.6 •
REPÚBLICA DE COREA: FLEXIBILIDAD Y SEGURIDAD EN EL MERCADO LABORAL

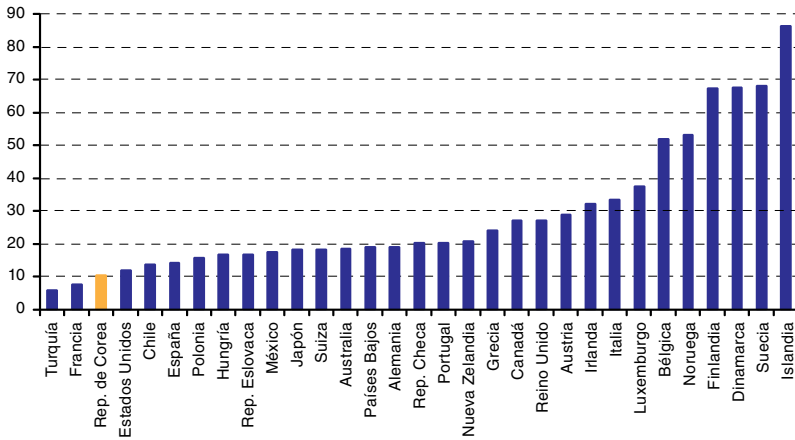
Principales participantes	Flexibilidad		Seguridad		
	Flexibilidad numérica	Flexibilidad funcional	Estabilidad laboral	Red de seguridad social	Políticas activas del mercado de trabajo
Centro Trabajadores permanentes en el sector manufacturero o en grandes empresas	Flexibilidad muy baja	Flexibilidad muy baja	Alta	Incluida en la cobertura, aunque ineficaz	Incluidas en la cobertura, aunque ineficaces
Periferia Trabajadores no permanentes en el sector de servicios o en pequeñas y medianas empresas	Alta movilidad laboral, baja seguridad laboral	Sin flexibilidad	Muy baja	Generalmente excluida de la cobertura	Generalmente excluidas de la cobertura

Fuente: Elaboración propia.

En el centro se ubica un grupo de trabajadores que, en general, tienen trabajos permanentes en el sector público o manufacturero, o en grandes empresas. Usualmente tienen sindicatos que los representan, gozan de un alto nivel de estabilidad laboral, disponen de la cobertura de una red de seguridad social (pensiones públicas, subsidios de desempleo y demás) y

participan en políticas activas del mercado de trabajo (como la capacitación). La flexibilidad numérica y funcional es muy baja, ya que las empresas tienen dificultades para ajustar los insumos de trabajo para responder a los cambios en la demanda¹¹. El centro está estructurado en torno a un segmento sindicalizado del mercado laboral que en la República de Corea es pequeño en comparación con otros países (véase el gráfico VI.33).

• Gráfico VI.33 •
PAÍSES DE LA OCDE: TASA DE PARTICIPACIÓN SINDICAL, 2008



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "OECD.Stat Extracts" [en línea] <http://stats.oecd.org>.
Nota: Los años de referencia en México e Islandia son 2005 y 2007, respectivamente.

En oposición, la periferia del mercado laboral coreano está compuesta por trabajadores que no suelen tener un trabajo permanente, se desempeñan en el sector de servicios o en pequeñas y medianas empresas, gozan de un nivel muy bajo de estabilidad laboral y están excluidos de la cobertura de seguridad social y las políticas activas del mercado de trabajo. Su seguridad laboral es muy baja y la flexibilidad funcional les es irrelevante.

En las comparaciones internacionales en materia de flexibilidad del mercado laboral, el país presenta un desempeño medio. Por ejemplo, en una comparación de 33 países de la OCDE, la República de Corea se ubica en el puesto 21 en despidos de trabajadores permanentes, en el puesto

¹¹ En líneas generales, la flexibilidad numérica hace referencia a la capacidad de una empresa para ajustar la cantidad o coordinación de los insumos de trabajo a fin de adaptarse a los cambios en la demanda, mientras que la flexibilidad funcional se relaciona con la capacidad para asignar trabajadores a distintas tareas a medida que va cambiando la demanda de distintos tipos de trabajos.

19 en reglamentaciones sobre trabajadores temporales, en el sexto lugar en despidos colectivos y en el puesto 16 en la clasificación general (véase el cuadro VI.7).

• Cuadro VI.7 •
OCDE: ÍNDICE DE ESTABILIDAD LABORAL, 2008

	Protección de trabajadores permanentes contra el despido (individual)	Reglamentación sobre formas temporales de empleo	Requisitos específicos para el despido colectivo	Índice de estabilidad laboral de la OCDE
Estados Unidos	0,56	0,33	2,88	0,85
Canadá	1,17	0,22	2,63	1,02
Reino Unido	1,17	0,29	2,88	1,09
Japón	2,05	1,50	1,50	1,73
República de Corea	2,29	2,08	1,88	2,13
Italia	1,69	2,54	4,88	2,58
Alemania	2,85	1,96	3,75	2,63
Francia	2,60	3,75	2,13	3,00
Promedio de la OCDE	2,09	2,12	2,75	2,21
Clasificación de la República de Corea	21	19	7	16

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) [en línea] <http://www.oecd.org>.
Nota: Escala de 0 (menos restricciones) a 6 (más restricciones).

No obstante, se debe ser muy prudente al realizar estas comparaciones. En primer lugar, como el índice de la OCDE se centra en las reglamentaciones vinculadas al despido y el empleo temporal, no toma en cuenta las rigideces funcionales o salariales que operan en el mercado laboral interno de las grandes empresas, que son consecuencia de un sistema de pagos basado en la antigüedad, la interferencia de los sindicatos en las decisiones de la gerencia (como en la asignación de ciertas tareas a determinados trabajadores) y otras prácticas inadecuadas.

La estabilidad laboral establecida por ley pierde gran parte de su significado cuando se aplica a la periferia del mercado de trabajo, donde las fuerzas del mercado tienen prioridad sobre las leyes y reglamentaciones que carecen de un mecanismo de aplicación efectivo. Por lo tanto, la flexibilidad global del mercado laboral puede ser sustancialmente superior a la establecida en el índice de la OCDE. La rigidez parece concentrarse en el centro, que tiene sindicatos muy combativos y está a salvo de la competencia a causa de su posición monopolística en el mercado de productos.

4. Desafíos del mercado laboral

Debido a que la demanda de mano de obra deriva del mercado de productos, los cambios en este mercado han provocado cambios en el mercado laboral. En las décadas de 1960 y 1970, cuando las industrias con un uso intensivo de mano de obra encabezaban el crecimiento económico, los trabajadores menos calificados tenían muchas oportunidades laborales. A medida que fue aumentando la importancia económica de las industrias pesada y química en los años setenta y ochenta, se incrementó la demanda de mano de obra calificada. Con la llegada de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la década de 1990, aumentó rápidamente la demanda de mano de obra en ese sector.

En los últimos 60 años, la República de Corea también experimentó cambios en las relaciones entre los trabajadores y los empresarios. En los primeros años se puso mayor énfasis en el crecimiento económico que en los derechos de los trabajadores, pero a fines de los años ochenta, con la llegada de la democratización, los sindicatos aumentaron y se creó un nuevo escenario para la relación entre trabajadores y empleadores. Si bien estos cambios han tenido efectos positivos en el bienestar de los trabajadores, hoy se considera que la multiplicación de los conflictos entre trabajadores y empresarios y de los movimientos sindicales combativos perturba la estabilidad social y política del país y representa una amenaza para su crecimiento económico sostenido.

El mercado laboral coreano está sufriendo muchos cambios y en el resto de esta subsección se resumen las respuestas de políticas necesarias para enfrentarlos.

Lo más importante es aumentar la tasa de empleo, que sigue siendo inferior a la de otros países avanzados. Esto requiere la adopción de medidas para crear demanda de mano de obra y promover la oferta, y exige una acción concertada en diversas áreas de políticas. Algunas de las tareas más importantes son: mantener la estabilidad macroeconómica, promover la competencia del mercado y el espíritu empresarial, mejorar la calidad de los servicios educativos en todos los niveles de enseñanza y mejorar las políticas activas del mercado de trabajo, sobre todo para quienes se encuentran marginados de dicho mercado.

Tres grupos necesitan especial atención: los jóvenes, las mujeres y las personas mayores. En 2009, el 39% de los desempleados tenían entre 15 y

29 años, y la tasa de desempleo de este grupo etario (8,1%) se situaba por encima de la tasa de desempleo total (3,6%). Es probable que la cifra real de jóvenes que buscan trabajo sea mucho más elevada de lo que indican las estadísticas oficiales porque muchos de ellos no se sienten motivados para ingresar al mercado laboral.

Una variable especialmente preocupante es el bajo desempeño de los graduados universitarios en el mercado laboral. En la actualidad, más del 80% de los estudiantes que terminan la escuela secundaria pasan a la educación superior, pero muchos estudiantes universitarios no buscan trabajo tras su graduación ni lo encuentran en su campo de estudio (OCDE, 2008). Se debe buscar la manera de ayudar a los egresados de la enseñanza secundaria a realizar una elección adecuada entre la educación superior y el trabajo, y de facilitar la transición de los graduados universitarios del ámbito académico al mercado laboral.

Hoy es fácil constatar que más mujeres ingresan al mercado laboral con mejores calificaciones que antes. La creciente facilidad de acceso a servicios de guardería infantil y los cambios en las actitudes sociales respecto de las trabajadoras promueven su participación. No obstante, la estabilidad laboral suele ser baja, ya que muchas de estas mujeres pertenecen al mercado laboral periférico, y la brecha de género en materia de salarios es mayor que en otros países¹². Asimismo, y pese a los avances logrados en los últimos años, la discriminación sexual sigue siendo un problema. Las extensas jornadas de trabajo representan un gran problema para las mujeres que desean conciliar el trabajo con la vida familiar. Si bien es difícil para el gobierno cambiar ciertas actitudes sociales y prácticas comerciales, es necesario realizar más esfuerzos para monitorear de cerca los determinantes de la tasa de empleo femenino e intervenir cuando sea necesario.

La promoción del empleo de las personas mayores también cobrará más importancia en los próximos años. En la actualidad, la tasa de empleo de estas personas en la República de Corea es una de las más elevadas de la OCDE, ya que son muchas las personas que en sus últimos años no pueden depender de un sistema público de pensiones poco desarrollado (OCDE, 2008). A medida que este sistema vaya mejorando, más gente elegirá jubilarse antes, lo que hará bajar la tasa de empleo total en medio de un descenso del crecimiento de la población. La minimización de la falta de incentivos

¹² En 2009, el salario medio de las mujeres representaba el 62% del de los hombres cuando no se consideraban otros factores.

para el trabajo y el otorgamiento de un complemento de ingresos adecuado a las personas mayores se convertirá en un importante tema económico y social a tratar.

Por último, es necesario aumentar la flexibilidad del mercado laboral. La estabilidad laboral es relativamente alta si se evalúa en términos de despidos individuales y empleos temporales. Las reglamentaciones vigentes no son muy eficaces en lo que respecta a la periferia del mercado laboral, pero su efectividad aumentará a medida que se incremente la proporción de empleados permanentes y se reduzca la de trabajadores atípicos. La rigidez del mercado de trabajo, especialmente en el centro, es consecuencia en parte de las políticas gubernamentales y en parte de las costumbres sociales y las prácticas comerciales. El gobierno debe hacer todo lo que esté a su alcance para aumentar la flexibilidad del mercado laboral mediante la revisión de las leyes pertinentes y el aumento de la presión competitiva en el mercado de productos a través del refuerzo de la política de competencia, la liberalización externa y la privatización de empresas públicas.

D. Sistema de bienestar social

1. Consideraciones generales

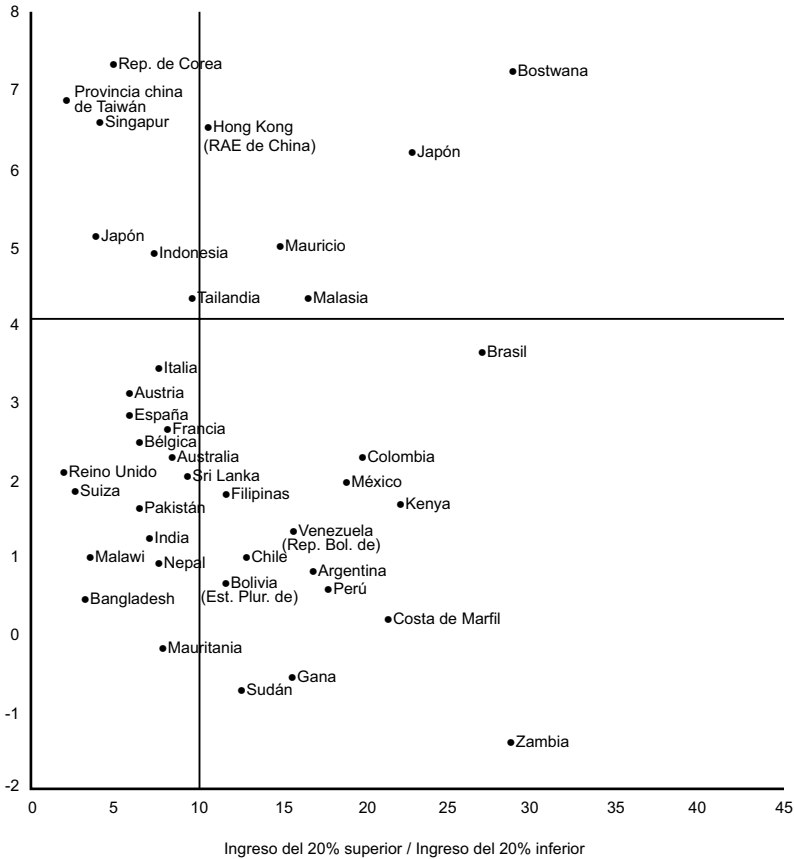
El rápido crecimiento económico constatado desde los años sesenta estuvo acompañado de una distribución relativamente estable del ingreso (véase el gráfico VI.34). La industrialización generó más oportunidades laborales y esto ayudó a muchas personas a salir de la pobreza y obtener un sustento para ellas y sus familias. El gobierno no podía permitirse implementar políticas de redistribución caras debido a la limitada base imponible, pero sí podía erradicar la pobreza absoluta, que había alcanzado índices elevados, y mejorar la distribución del ingreso.

Sin embargo, a comienzos de la década de 1990 la distribución del ingreso dejó de mejorar y comenzó a aumentar la desigualdad (véase el gráfico VI.35). Este fenómeno se trató de atribuir a diversas causas: 1) la globalización y el crecimiento de la economía basada en el conocimiento, que ponen en mayor desventaja a los trabajadores poco calificados, 2) las crecientes brechas de productividad entre la manufactura y los servicios, las industrias pesada y química y las industrias livianas, y las grandes y pequeñas empresas, 3) el estancamiento del crecimiento del empleo, 4) una red de seguridad social inadecuada y 5) una población envejecida.

• Gráfico VI.34 •

CRECIMIENTO Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, PROMEDIO 1965-1989

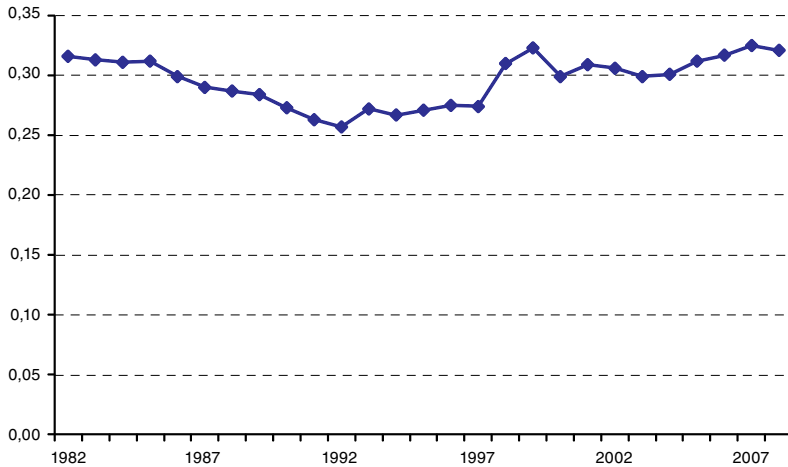
Crecimiento del PIB per cápita
(En porcentajes)



Fuente: Banco Mundial, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press, 1993.

Ante el fuerte impacto de la crisis económica de 1997 en la distribución del ingreso y la pobreza, el gobierno debió aumentar la asistencia a los desempleados y los pobres. Dos de los principales cambios realizados en el período posterior a la crisis fueron la extensión de la cobertura del Sistema de Seguro de Empleo a todo tipo de empresas en 1998 y la implementación del Programa nacional de seguridad para medios de vida básicos en 2000 (véase el cuadro VI.8).

• Gráfico VI.35 •
COEFICIENTE DE GINI, 1982-2008



Fuente: Gyeongjoon Yoo, "Changes in poverty among the Korean population and the underlying factors", *KDI Policy Forum*, N° 215, Instituto Coreano de Desarrollo, 2009.

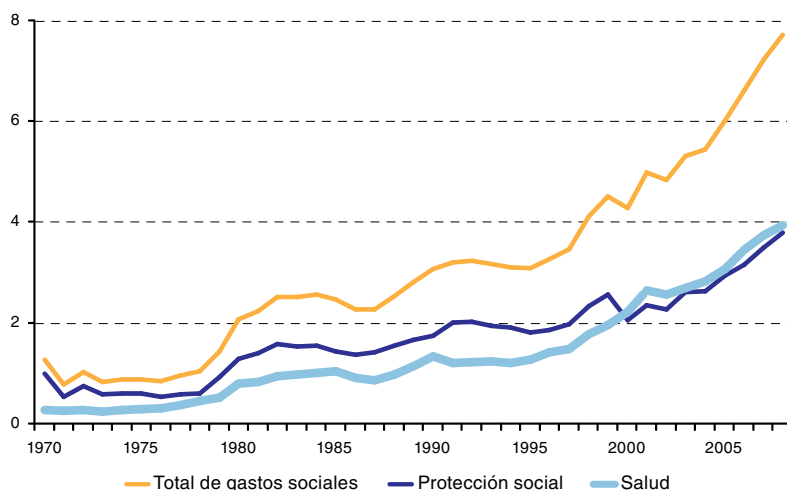
• Cuadro VI.8 •
REPÚBLICA DE COREA: DESARROLLO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

	Seguridad social	Asistencia pública	Servicios sociales y otros
Década de 1960	Pensión para los empleados públicos (1960); pensión para el personal militar (1963); seguro contra accidentes industriales (1964)	Ley de protección de los medios de vida (1961)	Ley para el bienestar infantil (1961); ley de la seguridad social (1963)
Década de 1970	Ley nacional de bienestar y pensiones (1973); pensión de los profesores (1975); seguro de salud para los trabajadores (1977); seguro de salud para empleados públicos y profesores (1979)	Ley de protección de la asistencia sanitaria (1977)	Ley del servicio de bienestar social (1970)
Década de 1980	Seguro de salud para los trabajadores autónomos (1982); planes nacionales de pensiones (1988)		Ley para el bienestar de las personas mayores (1981); ley para el bienestar de las personas con discapacidad mental (1981); ley para el bienestar de las mujeres y los niños (1989)
Década de 1990	Sistema de Seguro de Empleo (1995); Sistema de Seguro de Empleo extendido a todo tipo de empresas (1998); planes nacionales de pensiones extendidos a todo tipo de trabajadores (1999); integración de todas las sociedades de seguro de salud en el seguro médico nacional (1999)		Ley sobre la promoción del empleo de las personas con discapacidad (1990); ley de cuidado de los niños en edad preescolar (1991)
Década de 2000	Seguro contra accidentes industriales extendido a todas las empresas (2001); seguro de cuidados de larga duración (2008)	Programa nacional de seguridad para medios de vida básicos (2000); programa de ayuda de emergencia (2006); crédito por ingreso del trabajo (2008); pensión de vejez básica (2008)	Ley sobre la prohibición de discriminación contra las personas con discapacidad (2007)

Fuente: Won Duck Lee, "The future of welfare society and tasks for the government", inédito, 2008, y otras fuentes.

Con la ampliación del sistema de seguridad social, los gastos sociales (alrededor de la mitad de los cuales corresponden a la salud y la protección social) no demoraron en incrementarse (véase el gráfico VI.36).

• Gráfico VI.36 •
REPÚBLICA DE COREA: GASTOS SOCIALES GENERALES DEL GOBIERNO
 (En porcentajes del PIB)

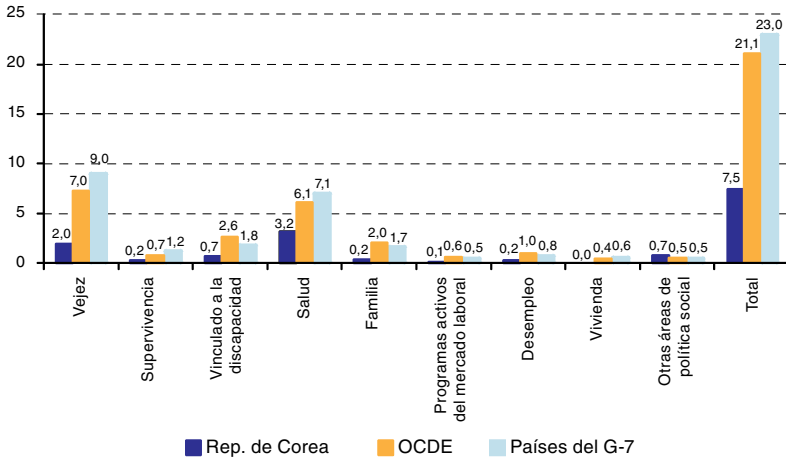


Fuente: Banco de la República de Corea, "Economic Statistics System" [en línea] <http://ecos.bok.or.kr>.

Pese a su acelerado crecimiento, el nivel actual de los gastos sociales se ubica muy por debajo del de otros países avanzados (véase el gráfico VI.37)¹³. La brecha es especialmente grande en los casos de la vejez y la salud, lo que refleja el subdesarrollo relativo del sistema de pensiones coreano y la menor demanda de asistencia sanitaria en el país (esto último se atribuye a los niveles más bajos de ingreso y a la estructura etaria más joven que la población presentaba hasta hace poco tiempo). No obstante, el gasto social registrará un rápido incremento en los próximos años, a medida que más personas sean elegibles para recibir una pensión, aumente el nivel de ingresos y continúe el envejecimiento de la población. Hyung-soo Park y Byung MokJeon (2009) prevén que, aunque no se incorporen nuevos programas, el gasto social de la República de Corea alcanzará un nivel comparable al de otros países de la OCDE en 2050.

¹³ El gasto social como lo define la OCDE es diferente del gasto en salud y protección social como se define en el Sistema de Cuentas Nacionales. El gasto social incluye programas activos del mercado laboral y vivienda, dos ítems que en el Sistema de Cuentas Nacionales se clasifican en asuntos económicos y desarrollo comunitario, respectivamente. En la República de Corea también incluye gastos privados obligatorios, como la indemnización por despido.

• Gráfico VI.37 •
REPÚBLICA DE COREA Y OTROS PAÍSES: GASTO SOCIAL, 2005
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "OECD Stat Extracts" [en línea] <http://stats.oecd.org>.

No es seguro, sin embargo, que el aumento del gasto social ayude a reducir la desigualdad de ingresos porque, como se mencionó, esta está determinada por diversos factores. Para librar la ardua batalla contra el aumento de la desigualdad de ingresos y la pobreza es necesario poner en marcha una iniciativa coordinada de políticas macroeconómicas, educativas, del mercado laboral y de bienestar, entre otras.

2. El desarrollo del sistema de bienestar social

a) Período previo a 1960

Durante el período de dominio colonial japonés, con el decreto de asistencia Chosun llegó el primer programa moderno de asistencia pública, que fue criticado por tener fines políticos y por no considerarse un verdadero programa de asistencia social (Yong-hwan Lee y otros, 2006; Seop-joong Shin y otros, 1999; Chan Young Yoon y otros, 1998).

Los programas de asistencia implementados entre la firma del armisticio de la guerra de Corea en 1953 y el lanzamiento del primer plan de desarrollo económico en 1961 consistían principalmente en el suministro de ayuda de emergencia a los refugiados y los huérfanos desplazados por la guerra. No se podía hacer mucho más porque el gobierno carecía de los recursos necesarios. En el artículo 19 de la Constitución se hacía referencia al

suministro de asistencia pública a los más vulnerables (las personas mayores o con discapacidad y los desempleados).

En este período se ofrecía un acceso limitado a los servicios de asistencia a los pobres, las mujeres, los niños y las personas con discapacidad. La asistencia en general no estaba a cargo del gobierno y era ofrecida principalmente por organizaciones civiles, instituciones extranjeras de ayuda y grupos religiosos. El papel del gobierno se limitaba sobre todo al establecimiento de instituciones donde se brindaba asistencia pública, trabajo y vivienda a los soldados y policías heridos y sus familias¹⁴.

Otros dos hitos en la conformación de un sistema de seguridad social fueron la ley de normas laborales de mayo de 1953 y el estatuto de la niñez de 1956. El primer instrumento, y en gran parte también el segundo, no tenía mucho sentido en virtud de la desaparición de empresas rentables y la falta de capacidad administrativa del gobierno.

b) Baja prioridad de los programas de asistencia (1960-1980)

Los planes de desarrollo económico a cinco años que prevalecieron en la política del gobierno son una muestra de que la principal prioridad de la República de Corea en este período era el crecimiento económico. Pese a la poca importancia asignada a los programas de asistencia, en este período se adoptaron diversas medidas para la conformación de un sistema adecuado de seguridad social.

Un paso muy importante fue la aprobación en 1962 de la ley de protección de los medios de vida. Esta ley, cuyo objeto era brindar asistencia pública a los más pobres, fue criticada por estigmatizar a los beneficiarios al sugerir que ellos tenían la culpa de ser pobres. Además, en 1963 se promulgó la ley de la seguridad social, que serviría de marco a los programas de asistencia, y se aprobó la pensión para el personal militar, que se sumaba a la pensión para los empleados públicos aprobada en 1960. También se estableció la ley del seguro médico, pero en ella no se estipulaba la participación obligatoria de ningún grupo de la sociedad coreana.

En 1964 se implementó el primer programa de seguridad social: la ley de seguro contra accidentes industriales. Esta ley se aprobó de conformidad con los planes de desarrollo económico y tenía como finalidad brindar

¹⁴ Estos programas de asistencia especializados fueron consecuencia de la ley de asistencia militar de 1950, la ley de asistencia policial de 1951 y la ley de pensiones para los militares y policías muertos o heridos de 1952.

asistencia a los trabajadores que quedaban con alguna discapacidad a causa de un accidente industrial. Además, en 1971 se estableció un centro de rehabilitación industrial bajo el auspicio de la Oficina nacional del trabajo para brindar formación profesional.

Con el tiempo, se fue reconociendo la necesidad de contar con programas de asistencia para apoyar a las personas de edad. En 1968, el Comité de evaluación de la seguridad social presentó el plan básico para el desarrollo social y ello derivó en varias propuestas de seguimiento, como el establecimiento de la ley para el bienestar de las personas mayores, el desarrollo de programas de pensión, la ampliación de instalaciones médicas, la oferta de oportunidades de empleo para las personas mayores, el aumento de la edad de jubilación legal y la designación del Día de las personas mayores. No obstante, estas sugerencias no lograron captar la atención del gobierno, que estaba más preocupado por el crecimiento económico.

En 1973, la Asamblea Nacional aprobó la ley nacional de bienestar y pensiones, que no pudo ponerse en vigor debido a las complicadas condiciones sociales y económicas del momento (incluidas las dos crisis mundiales del petróleo de la década de 1970). Lo único que se agregó al sistema público de pensiones fue la pensión de los profesores en 1975.

En 1976 se revisó la ley del seguro médico para incluir la participación obligatoria de los trabajadores de empresas con 500 empleados o más a partir del año siguiente. En 1979 la cobertura se extendió a las empresas con 300 empleados o más y se estableció un programa de seguro médico obligatorio para profesores y funcionarios públicos. Esto resulta significativo, ya que el seguro médico obligatorio se implementó a instancias del gobierno y no en respuesta a las demandas públicas. Por otra parte, en 1977 se dictó la ley de protección de la asistencia sanitaria para brindar servicios médicos a los hogares de bajos ingresos.

En la década de 1970 también se puso en marcha un programa de asistencia a las personas con discapacidad. El Ministerio de Salud y Asuntos Sociales anunció en 1978 el programa integral de bienestar para las personas con discapacidad física y mental que, si bien se limitaba principalmente a medidas de asistencia pública, también contemplaba políticas de rehabilitación.

En suma, los programas básicos de seguridad social se implementaron en las décadas de 1960 y 1970, incluido el seguro contra accidentes industriales (1964), las pensiones para los empleados públicos (1960), el personal militar

(1963) y los profesores (1975), y los seguros médicos para los trabajadores de las grandes empresas del sector privado (1977) y los profesores y funcionarios públicos (1979). También se instrumentaron programas básicos de asistencia pública y servicios sociales dirigidos a las personas pobres y con discapacidad. Si bien estos programas tenían un alcance bastante limitado, con ellos se logró mejorar la distribución del ingreso gracias al rápido crecimiento de las industrias que hacen un uso intensivo de la mano de obra y el acelerado aumento de las oportunidades laborales.

c) El bienestar social capta la atención (1980-1997)

Hacia fines de los años setenta, la estrategia que el gobierno lideraba desde la década anterior, y que suponía dar prioridad al crecimiento, comenzó a causar varios problemas sociales. La mejora de la distribución del ingreso se detuvo o se revirtió parcialmente con la activa promoción, por parte del gobierno, de las industrias con un uso intensivo del capital, a expensas de la estabilidad macroeconómica (Il SaKong, 1993, pág. 18). Los más pobres se vieron especialmente afectados por el aumento de la inflación. Con la mejora de las condiciones generales de vida, la atención pública viró hacia las brechas de ingresos entre ricos y pobres y entre las distintas regiones del país. Estos acontecimientos pusieron de relevancia la necesidad de contar con programas de asistencia más abarcativos y eficaces.

Durante la administración de Chun Doo-hwan, que subió al poder en 1980, se anunció un cambio radical con respecto a las políticas económicas y sociales del pasado, y se dio prioridad a la promoción de iniciativas privadas y la estabilización de la inflación. También se fijó el objetivo de “establecer una sociedad de bienestar”¹⁵. En la Constitución revisada de 1980 se establecieron firmes compromisos respecto de la responsabilidad del Estado de brindar una red de seguridad social y a esto siguió la promulgación de importantes leyes sobre programas de bienestar. A comienzos de los años ochenta se disparó el gasto social (véase el gráfico VI.36).

En 1981 se puso en marcha un proyecto piloto para proporcionar un programa de seguro de salud basado en la comunidad a los residentes de las zonas rurales y se amplió el programa de seguro médico basado en las empresas a las que tenían 100 empleados o más. Un año más tarde, la cobertura se extendió a las empresas con 16 empleados o más y en 1988

¹⁵ Entre los objetivos de la política de gobierno trazados por la administración de Chun se incluía el establecimiento de un estado de bienestar, el desarrollo de la democracia, la construcción de una sociedad basada en la justicia, la reforma del sistema educativo y la promoción de la cultura.

alcanzó a las que tenían 5 empleados o más. Mientras tanto, el programa basado en la comunidad se expandió a todos los habitantes de las zonas rurales en 1988 y a todos los residentes en áreas urbanas en 1989. Esto resultó en la creación de un sistema de seguro de salud universal (véase el cuadro VI.9), una hazaña que el país logró en solo 12 años, antes que ningún otro (GTZ, 2005; Ensor, 1999)¹⁶.

• Cuadro VI.9 •
**REPÚBLICA DE COREA: PARTICIPANTES EN EL PROGRAMA
 DE SEGURO MÉDICO NACIONAL**
 (En porcentajes)

	1977	1980	1985	1988	1989	2000	2005	2008
Población total (A)	36,4	38,1	40,8	42,9	45,1	47,0	48,1	48,6
Participantes (B)	3,2	9,2	18,0	28,9	40,0	45,9	47,4	48,2
B/A	8,8	24,2	44,1	67,4	88,5	97,6	98,5	99,1

Fuente: Oficina Nacional de Estadística de la República de Corea [en línea] <http://www.kosis.kr>.

La ley de protección de los medios de vida, que brindaba asistencia pública, fue revisada en 1982 para ampliar los tipos de asistencia que se podía ofrecer a las personas indigentes, con el fin de brindar un mejor acceso a la educación y el ámbito laboral.

La implementación de la ley para el bienestar de las personas mayores en junio de 1981 sentó las bases legales para el suministro de beneficios asistenciales a la población mayor. En 1982, las personas de 65 años o más comenzaron a recibir descuentos en el transporte público, los museos, los baños públicos y las peluquerías. En 1983 también se puso en marcha un programa de diagnóstico médico gratuito para estas personas.

En 1987 se lanzó un proyecto piloto para brindar servicios asistenciales a las personas de edad que no podían salir de su casa y dos años más tarde el gobierno puso en marcha un programa de pensiones para personas mayores en virtud del cual se pagaban 10.000 won por mes a 76.000 jefes de hogar que tenían 70 años o más y que ya recibían algún tipo de asistencia. Las reglamentaciones sobre las residencias para personas de edad se implementaron en 1988 y un año después llegaron las que rigen los centros comunitarios para estos ciudadanos.

¹⁶ En Alemania —que fue el primer país en adoptar un programa de seguro médico nacional en 1854— hicieron falta 127 años para expandir la cobertura a todos los ciudadanos. En el caso del Japón, que adoptó el seguro de salud mucho más tarde, con una economía más avanzada, el tiempo requerido fue de 36 años.

En 1988 también se implementaron los planes nacionales de pensiones que cubrían a los trabajadores de empresas con 10 empleados o más. Cuatro años más tarde, la cobertura obligatoria se extendió a las empresas con 5 empleados o más, en 1995 se amplió a los granjeros, pescadores y trabajadores autónomos de las zonas rurales, y en 1999 alcanzó a los trabajadores autónomos de las áreas urbanas. Con esto se completó el camino hacia un sistema público y universal de pensiones.

El alcance de los servicios asistenciales para las personas con discapacidad también se extendió y entre 1985 y 1987 se lanzó un programa para modernizar las instalaciones asistenciales para estas personas. En 1986 se puso en marcha un programa asistencial integral para personas con discapacidad y al año siguiente se implementó un programa piloto para registrar a las personas que necesitaban acceder a estos servicios¹⁷.

En 1989 el gobierno lanzó un programa para aumentar la disponibilidad de viviendas y proporcionar viviendas de alquiler a grupos familiares de bajos ingresos ante el marcado aumento del precio de las viviendas y el costo de los alquileres. Este programa continuó en vigor hasta 1992 y el índice de oferta de viviendas se elevó del 70,9% al 79,1% entre 1989 y 1993¹⁸.

La ley para la promoción del empleo de las personas con discapacidad se aprobó en 1990 y se comenzó a aplicar al año siguiente con el propósito de ofrecerles trabajo y promover su integración social. En esta ley se establecía que las empresas públicas y privadas con 300 trabajadores o más debían emplear a personas con discapacidad hasta que estas representaran el 2% de su fuerza laboral. Esto fue muy importante para brindar apoyo económico a las personas con discapacidad.

La ley de asistencia a los niños en edad preescolar se promulgó en enero de 1991 para ampliar las instalaciones para el cuidado infantil, mejorar la protección y educación de los niños, y ayudar a los que pertenecen a familias que necesitan asistencia. A fin de alentar el establecimiento de más instituciones para el cuidado infantil, en 1998 el gobierno dejó de exigir que las instalaciones donde se atendía a los niños estuvieran certificadas antes de

¹⁷ Estos programas se implementaron teniendo en cuenta que Seúl sería la sede de los Juegos Paralímpicos en el marco de los Juegos Olímpicos de 1988. La República de Corea reconoció la importancia de este acontecimiento a la luz del creciente movimiento internacional para apoyar los derechos humanos de las personas con discapacidad.

¹⁸ Índice de oferta de viviendas = número de casas ÷ número de hogares. Véase una tendencia a largo plazo de este índice en el cuadro II.13.

comenzar a funcionar y solo requería que se registraran ante las autoridades competentes. No obstante, en 2004 se volvió al sistema anterior.

Otro importante avance en este período fue la introducción en 1995 del Sistema de Seguro de Empleo, con el que la República de Corea logró tener los cuatro tipos más importantes de programas de seguro social.

El Sistema de Seguro de Empleo se compone de dos programas: el subsidio de desempleo tradicional y un conjunto de políticas activas del mercado de trabajo, como subsidios salariales y servicios de formación profesional y empleo. El gobierno pensaba que evitar el desempleo mediante políticas activas del mercado de trabajo era tan importante como brindar asistencia a los desempleados. En un principio, el programa de subsidios de desempleo cubría a las empresas con 30 empleados o más y las políticas activas del mercado de trabajo llegaban a las que tenían 70 empleados o más. La cobertura registró una rápida expansión en 1998.

En suma, desde 1980 hasta mediados de la década de 1990 se registraron importantes cambios en materia de políticas de bienestar con la creación del seguro de salud universal (1989) y la implementación de dos programas de seguridad social: los planes nacionales de pensiones (1988) y el Sistema de Seguro de Empleo (1995). También se expandieron el programa de protección de los medios de vida y los servicios asistenciales dirigidos a las personas con discapacidad, los niños y otros grupos vulnerables. Estos cambios sin duda aceleraron el aumento del gasto social.

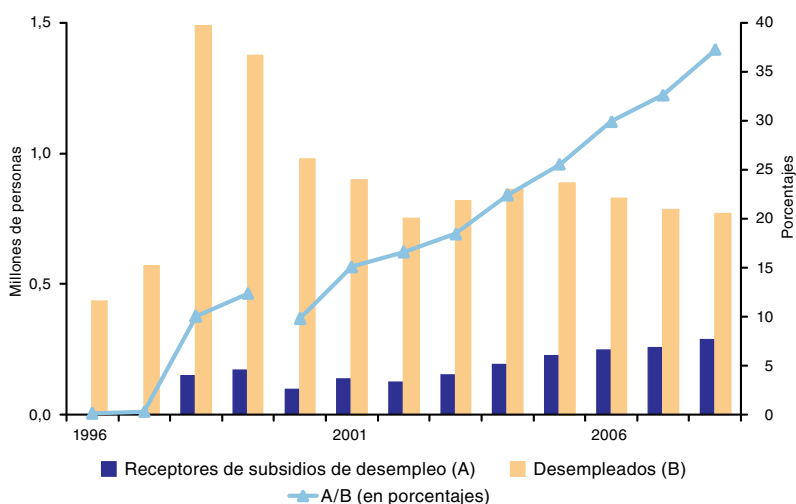
No obstante, el gasto social solo representó el 3,5% del PIB en 1997. Los trabajadores que se desempeñaban en empresas con 30 empleados o más eran los únicos que estaban cubiertos por el programa de subsidios de desempleo del Sistema de Seguro de Empleo. La pensión de vejez de los planes nacionales de pensiones no estaba disponible para los jubilados porque se requería un mínimo de 15 años de aportes previos y el sistema se había implementado menos de 10 años antes¹⁹. Los servicios de asistencia pública y bienestar ofrecían beneficios limitados y el sistema de entrega de estos beneficios no estaba bien organizado. La crisis económica de 1997 dejó al descubierto las fallas del sistema de seguridad social coreano y fue fundamental en su posterior ampliación.

¹⁹ En 1997 existían unos 150.000 beneficiarios de la pensión por discapacidad, la pensión de supervivencia o la pensión especial para las personas mayores. Esta última se otorgaba a las personas que tenían entre 45 y 60 años en 1988, cuando se introdujeron los planes nacionales de pensiones, y habían aportado por un mínimo de cinco años antes de jubilarse a los 60 años o más. Desde entonces, el número de beneficiarios de la pensión aumentó y llegó a 2,8 millones en 2009.

d) La madurez del bienestar social (después de 1997)

La crisis económica provocó enormes dificultades. La tasa de desempleo se disparó al 7% en 1998 de menos del 3% registrado en los años previos. Debido a la limitada cobertura del Sistema de Seguro de Empleo, solo el 10% de los desempleados podía recibir subsidios de desempleo (véase el gráfico VI.38). El coeficiente de Gini aumentó un 13% de 0,27 en 1997 a 0,31 en 1998 (véase el gráfico VI.35).

• Gráfico VI.38 •
REPÚBLICA DE COREA: RECEPTORES DE SUBSIDIOS DE DESEMPLEO
 (En millones de personas y porcentajes)



Fuente: Servicio de Información Laboral de la República de Corea [en línea] <http://www.keis.or.kr>.
 Nota: En 2000 hubo un cambio en la definición de desempleo que provocó una discontinuidad en los datos.

El alza del desempleo y la pobreza generó mayor conciencia pública respecto de la necesidad de contar con una red de seguridad social que funcione bien y ayudó a lograr un consenso nacional sobre el tema. Esto coincidió con la elección de Kim Dae-jung como presidente, en la que fue la primera transferencia de mando pacífica a la oposición en la etapa de la posguerra en la República de Corea.

En respuesta a la crisis, el gobierno incrementó los subsidios salariales a las empresas que conservaban los trabajadores excedentarios y amplió las posibilidades de formación profesional de los desempleados en el marco del Sistema de Seguro de Empleo. En marzo de 1998 se implementó un programa de obras públicas para la creación directa de puestos de trabajo

con fondos públicos. Este programa fue muy importante para ofrecer asistencia de emergencia a los más pobres durante la crisis. Los graduados universitarios que estaban desempleados también podían beneficiarse con pasantías pagadas por el gobierno en empresas privadas.

Al mismo tiempo, el gobierno hizo importantes cambios al Sistema de Seguro de Empleo y al programa de asistencia pública. En primer lugar, la cobertura del programa de subsidios de desempleo del Sistema de Seguro de Empleo se extendió en enero de 1998 a las empresas que tenían al menos 10 empleados, en marzo a las que tenían al menos 5 empleados y en octubre a las que tenían un empleado o más²⁰. Desde entonces, se ha elevado el número de beneficiarios del Sistema de Seguro de Empleo (véase el gráfico VI.38).

En segundo término, en 2000 se implementó un nuevo programa revisado de asistencia pública —el Programa nacional de seguridad para medios de vida básicos— donde se estipulaba la responsabilidad del Estado de garantizar un nivel de vida mínimo a toda la población mediante el otorgamiento de subsidios a los hogares que se encuentren por debajo de la línea de pobreza. No obstante, este programa ha recibido críticas por desalentar a los participantes en la búsqueda de empleo, ya que los subsidios descienden el mismo monto que aumentan los ingresos. Quienes se encuentran por debajo de la línea de pobreza reciben todo tipo de subsidios (de salud, vivienda y educación, entre otros), pero las personas que se encuentran por encima de dicha línea no reciben ninguno. Esto es lo que incentiva a los beneficiarios a no trabajar y escapar así de la pobreza.

En 1999 se dieron otros dos cambios importantes bajo el gobierno de Kim: la consolidación de los distintos esquemas de seguro de salud a nivel nacional en el seguro médico nacional y la revisión de la ley nacional de pensiones. Con esta última iniciativa se completó el proceso de reunir a todos los trabajadores en el sistema obligatorio y al mismo tiempo se ajustó el esquema de aportes y beneficios para que el programa fuera más sostenible desde el punto de vista financiero a largo plazo. Específicamente, la tasa de reemplazo se redujo del 70% al 60% para los participantes que habían aportado a los planes nacionales de pensiones durante 40 años y habían ganado un salario equivalente al promedio entre los participantes de dicho

²⁰ No obstante, solo el 10% de los desempleados podía recibir subsidios de desempleo en 1998 porque la elegibilidad depende de un período mínimo de aportes al Sistema de Seguro de Empleo. El tamaño mínimo de las empresas sujetas a las políticas activas del mercado de trabajo del Sistema de Seguro de Empleo se redujo a 50 empleados en enero, a 5 empleados en julio y a 1 empleado en octubre.

sistema²¹. También requería que el gobierno realizara una estimación de las condiciones financieras a largo plazo de los planes nacionales de pensiones cada cinco años y enviara un informe a la Asamblea Nacional²².

Si bien con la primera reforma de los planes nacionales de pensiones, plasmada en la ley revisada, no se logró eliminar la inestabilidad financiera de dichos planes, fue un logro importante teniendo en cuenta las dificultades que han experimentado otros países en su reforma de pensiones. Entre los factores de éxito se incluían el número muy reducido de beneficiarios de los planes nacionales de pensiones en ese momento, la preocupación pública acerca de la carga fiscal de las futuras generaciones, el papel de defensa de las instituciones de investigación (como el Instituto Coreano de Desarrollo) y la crisis económica de 1997 que debilitó la resistencia a cualquier tipo de reforma.

Durante el gobierno de Roh Moo-hyun (2003-2008), que siguió al de Kim (1998-2003) y puso aún más énfasis en las políticas de bienestar, se incorporaron diversos programas²³. Uno de ellos es el programa de ayuda de emergencia (2006), que ofrece asistencia temporal a los hogares que sufren una pérdida repentina de ingresos. Mediante el seguro de cuidados de larga duración (2008), que es financiado por un recargo en los aportes al seguro médico nacional, se ofrecen beneficios en especie a las personas mayores que presentan una discapacidad grave. El crédito por ingreso del trabajo (2008) complementa las ganancias de los trabajadores de bajos ingresos con beneficios en efectivo para promover su participación en el mercado laboral y ayudarlos a mantener sus condiciones de vida. Los primeros beneficios se ofrecieron en 2009 para los ingresos obtenidos en 2008. En 2008, el 60% de las personas de 65 años o más se beneficiaron del programa de asistencia pública dirigido a las personas mayores con bajos ingresos llamado pensión de vejez básica (un año más tarde el porcentaje aumentó al 70%). Teniendo en cuenta la pequeña suma que recibe cada beneficiario, el programa fue criticado por distribuir recursos escasos entre un amplio segmento de la población mayor²⁴.

²¹ La tasa de reemplazo es el monto de la pensión como porcentaje del salario medio del jubilado durante sus años de actividad.

²² Además, se programó un aumento de la edad mínima de jubilación de 60 años a 65 años entre 2013 y 2033 (un año cada cinco años). El tipo de cotización que se había elevado del 3% en 1988 al 6% en 1993 y al 9% en 1998 se mantendría en ese nivel en los años siguientes. El período mínimo de cotización se redujo de 15 años a 10 años para la pensión de vejez.

²³ Un importante programa de la administración Roh fue la corrección de los desequilibrios regionales existentes en el país, algo que muchos consideraron otra forma de política de transferencia de ingresos.

²⁴ En 2010, el beneficio máximo era de unos 80 dólares por mes para una persona y de 130 dólares para dos personas, en un país que tiene un ingreso per cápita que ronda los 1.600 dólares por mes.

Otro acontecimiento notable fue el rápido incremento, a partir de la administración Roh, del gasto en el cuidado y la educación de los niños en edad preescolar (véase el cuadro VI.10). El gasto aumentó un 43% por año en el período 2002-2010 y tuvo diversos destinos incluida la garantía de igualdad de oportunidades para el desarrollo educativo de los niños, la inversión en recursos humanos, la promoción de la maternidad y el fomento de la participación de las madres en el mercado laboral.

• Cuadro VI.10 •
**REPÚBLICA DE COREA: GASTO EN EL CUIDADO Y LA EDUCACIÓN
 DE LOS NIÑOS EN EDAD PREESCOLAR**
(En miles de millones de won y porcentajes)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Gasto	226	227	433	702	1 177	1 558	2 225	3 285	3 997
(crecimiento) ^a		(22)	(56)	(62)	(68)	(32)	(43)	(48)	(22)

Fuente: Hee Jung Yoo, "Childcare policies to cope with the low fertility", documento presentado en la Conferencia sobre el Plan nacional de gestión fiscal 2010-2014, Seúl, Instituto Coreano de Desarrollo, 2009.

^a Incluye el gasto tanto del gobierno central como local.

En 2007, los planes nacionales de pensiones sufrieron una segunda ronda de reformas. Sobre la base del resultado de la proyección financiera a largo plazo publicada en 2003, donde se pronosticaba que los ahorros acumulados en los planes nacionales de pensiones habrían mermado en 2047, el gobierno comenzó un intenso proceso de creación de consenso para llegar a una fórmula de reforma. Mientras la comunidad empresarial prefería realizar un recorte drástico en los beneficios para minimizar el aumento de los aportes, los sindicatos y las asociaciones cívicas se oponían a esa medida (planes nacionales de pensiones de la República de Corea, 2008). Al final, la mayoría de las partes acordaron que la reforma era necesaria y se encontró un punto medio mediante la reducción de la tasa de reemplazo en 10 puntos porcentuales (del 60% en 2007 al 50% en 2008) y posteriormente en 0,5 puntos porcentuales por año durante los próximos 20 años, hasta llegar al 40% en 2028.

Pese a la reforma de los planes nacionales de pensiones, en este período el gasto social total continuó incrementándose rápidamente y a mediados de la década de 2000 se convirtió en la categoría de mayor gasto, por encima de la economía, la educación y la defensa (véase el gráfico I.16).

Resulta interesante destacar que todos los gobiernos en este período defendieron alguna forma de prestación social condicionada. El gobierno de Kim, por ejemplo, adoptó el "bienestar productivo" como eslogan y destacó que si bien correspondía ampliar los programas de asistencia,

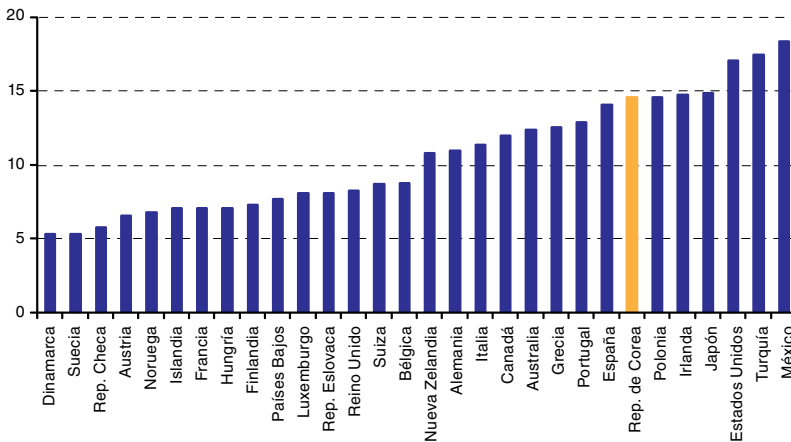
también era necesario estructurarlos de forma que los destinatarios pudieran desarrollar sus capacidades, volverse autosuficientes y dejar de depender de la asistencia estatal. No obstante, estas ideas no se plasmaron en las políticas que se implementaron, como ocurrió en el caso del Programa nacional de seguridad para medios de vida básicos, que desincentivaba mucho la búsqueda de empleo.

3. Evaluación y orientación de la política a futuro

Pese a su historia relativamente corta, el sistema de seguridad social de la República de Corea se ha expandido y ha madurado hasta llegar a formar parte integral de la sociedad. No obstante, existen diversos problemas que es necesario resolver para que pueda alcanzar todo su potencial.

El primer problema que se presenta es la efectividad del sistema, o sea, si logra el propósito de reducir la pobreza y la desigualdad. En la actualidad, el país presenta una elevada tasa de pobreza relativa si se compara con los demás países de la OCDE (véase el gráfico VI.39) y el papel del régimen tributario y de transferencias es sumamente limitado (véase el gráfico VI.40).

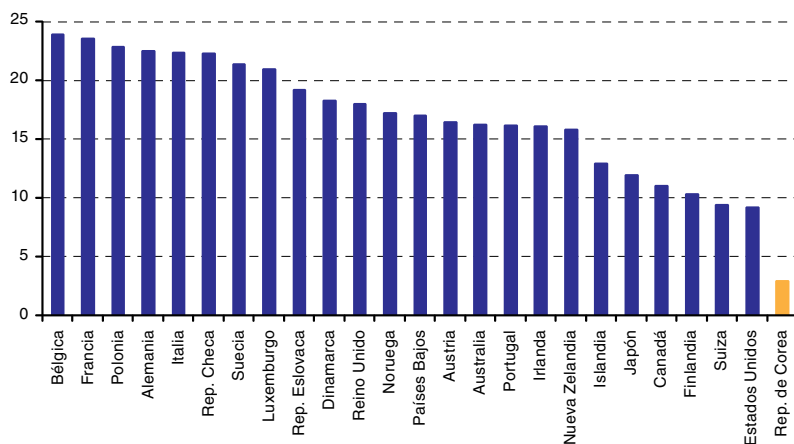
• Gráfico VI.39 •
TASA DE POBREZA RELATIVA ^a
 (En porcentajes)



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Economic Survey: Korea*, París, 2008.

^a La tasa de pobreza se define como la proporción de individuos con una renta disponible equivalente inferior al 50% de la mediana para toda la población.

• Gráfico VI.40 •

IMPACTO DE LOS IMPUESTOS Y LAS TRANSFERENCIAS EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN TODA LA POBLACIÓN*(En porcentajes)*

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) [en línea] <http://www.oecd.org>.

Nota: En la República de Corea, los impuestos y las transferencias redujeron la tasa de pobreza relativa del 17% al 15%.

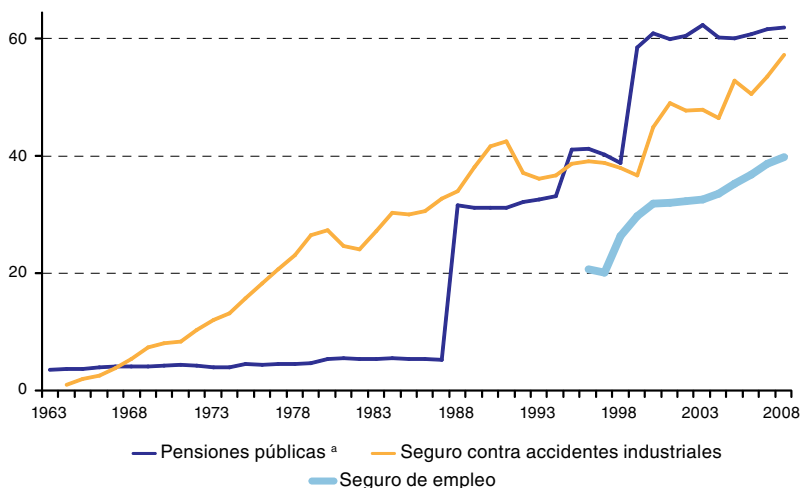
Pero estos datos deben interpretarse con cuidado, ya que, como se explicó al comienzo, la distribución del ingreso está influenciada no solo por el sistema de asistencia social, sino también por las condiciones económicas y muchas otras instituciones y políticas. En particular, el papel aparentemente poco relevante del régimen tributario y de transferencias parece ser atribuible, en gran parte, al poco desarrollo de los planes nacionales de pensiones²⁵. El problema es que, aunque se logre el pleno desarrollo de estos planes, muchos jubilados no podrían aprovechar sus beneficios porque alrededor del 40% de los trabajadores actualmente no están cubiertos por los programas públicos de pensiones (véase el gráfico VI.41).

El seguro contra accidentes industriales y el Sistema de Seguro de Empleo también registran una baja tasa de cobertura. Esto se debe, sobre todo, a la prevalencia del autoempleo y el empleo temporal en el mercado de trabajo coreano (véase el gráfico VI.24), ya que muchos trabajadores

²⁵ En países con sistemas públicos de pensiones maduros, los trabajadores tienden a ahorrar menos y la renta del capital proveniente de los ahorros tras la jubilación tiende a ser menor (véase una evidencia empírica sobre este tema en Lim y Moon (2003)). En estos países, la mayoría de los jubilados se considerarían pobres en términos de renta del mercado y las pensiones públicas serían importantes en la reducción de la pobreza.

se desempeñan en pequeñas empresas o en el sector de servicios²⁶. Estos modelos de empleo limitan mucho la capacidad del gobierno para incluir a todos los trabajadores en los programas de seguro social.

• Gráfico VI.41 •
REPÚBLICA DE COREA: PARTICIPANTES EN PROGRAMAS DE SEGURO SOCIAL VINCULADOS AL TRABAJO
(En porcentajes de trabajadores)



Fuente: Servicio Nacional de Pensiones de la República de Corea [en línea] <http://www.nps.or.kr>; Servicio de Pensiones de los Empleados Públicos de la República de Corea [en línea] <http://www.geps.or.kr>; Sistema de Pensiones de los Profesores de la República de Corea [en línea] <http://www.ktpf.or.kr>; Sistema de Compensación Laboral y Bienestar Social de la República de Corea [en línea] <http://www.kcomwel.or.kr>.

^a Las pensiones públicas incluyen la pensión nacional, la pensión de los empleados públicos y la pensión de los profesores, pero no incluyen la pensión del personal militar. En el caso de la pensión nacional, quienes están exentos de aportar por diversos motivos no se cuentan como participantes.

Para aumentar la eficacia del sistema de seguridad social es necesario alentar la participación de los trabajadores marginados del mercado laboral en los programas de seguridad social mediante, por ejemplo, la reducción de sus porcentajes de cotización. Otras tareas incluyen hacer más eficientes los complejos programas de asistencia pública y servicios sociales, fortalecer el sistema de entrega y concentrar los recursos en los más necesitados.

El segundo punto importante es minimizar los efectos adversos del régimen tributario y de transferencias en los incentivos laborales. Como ya se explicó, el Programa nacional de seguridad para medios de vida básicos

²⁶ La tasa de cobertura aumenta cuando los trabajadores legalmente excluidos de la participación se restan del denominador. Por ejemplo, en 2007, la tasa de cobertura del Sistema de Seguro de Empleo era del 39% del total de trabajadores, el 57% de los empleados y asalariados, y el 82% de los trabajadores elegibles (OCDE, 2008, pág. 126).

tiene un grave defecto en lo que a esto se refiere, ya que es muy probable que muchos de los beneficiarios se desempeñen en el mercado informal, ya sea como trabajadores autónomos o temporales, y que no den a conocer sus ingresos a las autoridades para seguir percibiendo los beneficios del programa. No obstante, lo que se busca no es alentar a la gente a engañar al sistema. Con el propósito de reducir la falta de incentivos para el trabajo se está discutiendo la reforma del mencionado programa poniendo los beneficios en especie (salud, educación, vivienda y demás) a disposición de las personas que se encuentran sobre la línea de pobreza o limitando la cobertura a quienes no puedan trabajar.

No obstante, este tema no es exclusivo del Programa nacional de seguridad para medios de vida básicos, ya que otros programas, como los de atención a la infancia, suelen basar la cantidad de beneficios que ofrecen en el nivel de ingresos del hogar. Debido a que el dilema es inevitable mientras el gobierno quiera destinar recursos a quienes los necesitan, es conveniente prestar atención al impacto global de los diversos programas sobre los incentivos para el trabajo de los hogares, algo que hasta la fecha no se ha identificado.

Afortunadamente, la falta de incentivos para el trabajo que resulta del régimen tributario es más bien débil, no solo debido al gran tamaño del mercado de trabajo informal, sino también a los bajos tipos impositivos establecidos por ley y los reducidos aportes a la seguridad social, como puede deducirse de la cuña fiscal (véase el cuadro VI.11). No obstante, teniendo en cuenta el rápido incremento de las cotizaciones a la seguridad social (véase el gráfico VI.42), es importante minimizar el crecimiento del gasto social y aumentar su eficacia en función de los costos.

Esto nos lleva al tercer problema de asegurar la sostenibilidad financiera a largo plazo del sistema de seguridad social. Los planes nacionales de pensiones y el seguro médico nacional despiertan especial preocupación y, como se mencionó, se espera que los ahorros de los primeros desaparezcan para 2060 y el sistema se convierta en un mero sistema de reparto que imponga una pesada carga a las futuras generaciones. El gasto del seguro médico nacional ha aumentado con el transcurso de los años (véase el cuadro VI.12) y se espera que aumente aún más debido al incremento en los niveles de ingresos, el desarrollo de tecnologías y equipos más caros y el envejecimiento de la población. Actualmente le cuesta al gobierno unos 4 billones de won al año (un 0,4% del PIB).

• Cuadro VI.11 •

**REPÚBLICA DE COREA: TASAS MEDIAS DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA
DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y COTIZACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL
SOBRE LA RENTA BRUTA DEL TRABAJO, 2008**

(En porcentajes)

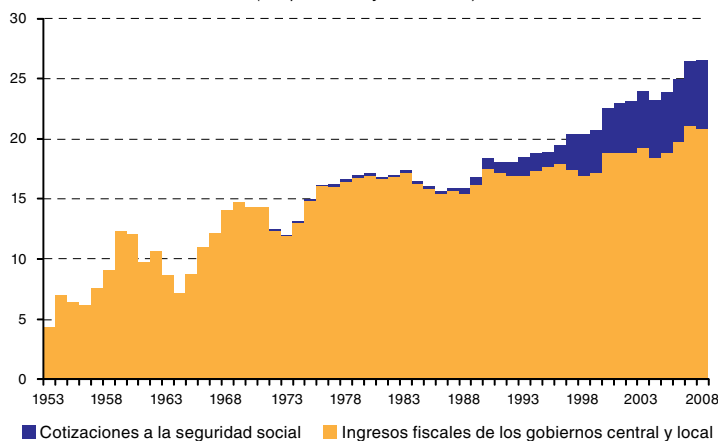
Ingreso medio ^a	67	100	133	167
Impuesto del gobierno central (A)	1,6	4,4	6,9	8,6
Impuesto del gobierno local (B)	0,2	0,4	0,7	0,9
Combinación (A+B)	1,8	4,9	7,6	9,5
Cotizaciones del empleado a la seguridad social (C)	7,6	7,6	7,3	9,5
"Todo incluido" (D=A+B+C)	9,4	12,5	14,9	16,0
Cotizaciones del empleador a la seguridad social (E)	9,8	9,8	9,5	8,7
Total cuña fiscal ((D+E)/(100+E))	17,4	20,3	22,3	22,7
Cuña fiscal media de los países de la OCDE	33,5	37,4	40,1	41,9

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *OCDE Tax Database*, 2009 [en línea] <http://www.oecd.org>.

^a Promedio de ingresos salariales brutos anuales de trabajadores adultos a tiempo completo, manuales y no manuales, en la industria.

• Gráfico VI.42 •

**REPÚBLICA DE COREA: TENDENCIAS EN MATERIA DE CARGA FISCAL
(En porcentajes del PIB)**



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *OCDE Revenue Statistics*, 2009 [en línea] <http://www.oecd.org>.

A causa de las restricciones al aumento de los ingresos fiscales y las cotizaciones a la seguridad social, es necesario hacer grandes esfuerzos para limitar el incremento del gasto de los planes nacionales de pensiones y el seguro médico nacional, sin que dejen de cumplir con sus tareas esenciales de asegurar los ingresos en la vejez y brindar acceso a una asistencia sanitaria accesible para todos²⁷.

²⁷ Una opción de los planes nacionales de pensiones es adoptar un sistema de cotizaciones teóricas definidas, como el de Suecia, que es inmune a los choques macroeconómicos y demográficos (Palmer, 2008).

• Cuadro VI.12 •

REPÚBLICA DE COREA: PRINCIPALES INDICADORES DEL SEGURO MÉDICO NACIONAL, 1977-2008*(En miles de personas, porcentajes y miles de millones de won)*

	1988	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2008
Participantes	3 200	9 226	17 995	40 180	44 180	45 896	47 392	48 160
(en porcentajes del total de la población)	(8,8)	(24,2)	(44,1)	(93,7)	(97,6)	(97,6)	(98,5)	(99,1)
Ingresos (A)	14,9	113,0	639,2	2 432,1	5 614,4	9 827,7	21 091,1	29 787,1
Cotizaciones de seguro	14,3	95,5	597,8	1 883,5	3 600,7	7 228,8	16 927,7	24 973,0
Subsidios del gobierno (B)	0,3	1,2	1,7	363,9	755,3	1 552,7	3 694,8	4 026,2
Gasto (C)	5,1	91,3	648,3	2 164,0	5 076,4	10 744,2	19 980,0	28 273,3
(en porcentajes del PIB)	(0,0)	(0,2)	(0,7)	(1,1)	(1,2)	(1,8)	(2,3)	(2,8)
Balance (A-C)	9,8	21,6	-8,8	268,0	538,0	-916,5	1 111,1	1 513,8
Balance (A-B-C)	9,5	20,5	-10,5	-95,9	-217,4	-2 469,2	-2 583,7	-2 512,4

Fuente: Oficina Nacional de Estadística de la República de Corea [en línea] <http://www.kosis.kr>.

Todo se reduce a la redefinición de las responsabilidades de las personas y el Estado en el sistema de seguridad social. Con el aumento de los niveles de ingresos, los individuos se encuentran mejor posicionados para enfrentar varios riesgos que antes eran responsabilidad exclusiva del Estado. En especial, es necesario promover una mayor participación de los sistemas privados de pensiones y asistencia sanitaria.

Al mismo tiempo, debe permitirse el ingreso de los proveedores de servicios privados al mercado de los servicios sociales, como el cuidado de los niños, la educación, los servicios de empleo, la formación profesional y la asistencia sanitaria. Si bien esto conlleva algunos riesgos, también puede ayudar a promover la innovación, la orientación al cliente y el ahorro de costos en el suministro de los servicios (Shleifer, 1998; Pearson y Martín, 2005). Esto no implica que el Estado deba tener un papel menos relevante, sino que debería continuar financiando estos servicios y garantizar que no se vean comprometidas ni la calidad de los servicios ni la equidad distributiva²⁸.

En suma, es necesario adoptar más medidas para volver más eficiente el sistema de seguridad social, minimizar sus efectos adversos en los incentivos al trabajo, asegurar la sostenibilidad financiera a largo plazo, redefinir las responsabilidades de los particulares y el Estado, y aprovechar mejor los proveedores de servicios privados. El sistema de seguridad social de la República de Corea ha logrado grandes avances y continuará lográndolos si estos esfuerzos dan sus frutos.

²⁸ Suecia es un ejemplo de esto (Blomqvist, 2004).

E. Servicios de asistencia sanitaria

1. Consideraciones generales

En los últimos 60 años se constató un rápido aumento de la calidad de la asistencia sanitaria en la República de Corea, que coincidió con el crecimiento económico del país. El aumento del nivel de vida incrementó la demanda de servicios de asistencia sanitaria, lo que, a su vez, derivó en un alza de las inversiones en recursos médicos y la introducción de nuevos medicamentos y tecnologías médicas.

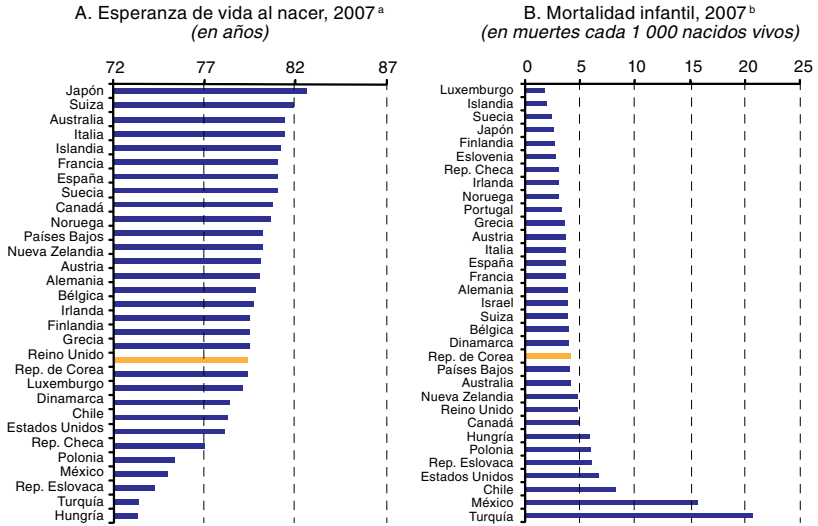
En el comienzo, el país optó por un sistema de salud basado en los principios del libre mercado en términos tanto de financiamiento como de suministro de servicios. En la década de 1970, cuando se introdujo el sistema de seguro social obligatorio para cierta parte de la población, se registró un gran cambio en el esquema de financiamiento. El seguro médico nacional finalmente llegó a cubrir a toda la población en 1989.

Con la implementación del seguro médico nacional, el uso de los servicios médicos se disparó. La tasa de pacientes que no recibían tratamiento bajó al 7% en 2006, al tiempo que se logró cerrar la brecha con los países avanzados en lo que respecta a la esperanza de vida al nacer y la tasa de mortalidad infantil (véase el gráfico VI.43).

El aumento de la demanda de servicios médicos también provocó un marcado incremento en los gastos de salud, del 3,9% del PIB en 1980 al 6,5% del PIB en 2008 (véase el gráfico VI.44). Mientras tanto, la proporción del gasto público en el gasto total de salud se elevó del 20% al 55% y la participación del gasto directo se redujo del 76% al 35% (véase el gráfico VI.45). El mayor gasto en salud se ha convertido en una carga para las finanzas gubernamentales y el esquema del seguro médico nacional, y se está buscando la manera de controlar los costos (véase el cuadro VI.12). El nivel del gasto total en atención sanitaria aún es más bajo que el de otros países de la OCDE, pero irá aumentando a medida que siga creciendo el ingreso per cápita y la población siga envejeciendo (véase el gráfico VI.46).

• Gráfico VI.43 •

RESULTADOS DEL SECTOR DE LA SALUD



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) [en línea] <http://www.oecd.org>.

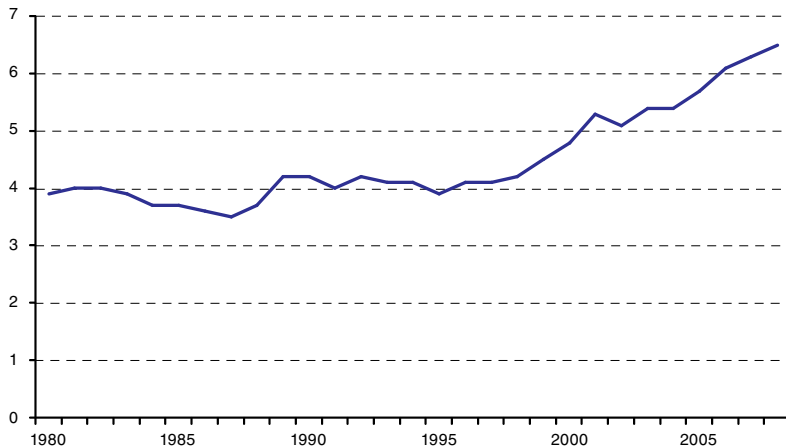
^a El año de referencia es 2006 en el Canadá, los Estados Unidos, Francia y la República de Corea.

^b El año de referencia es 2006 en el Canadá, los Estados Unidos, Italia y el Reino Unido.

• Gráfico VI.44 •

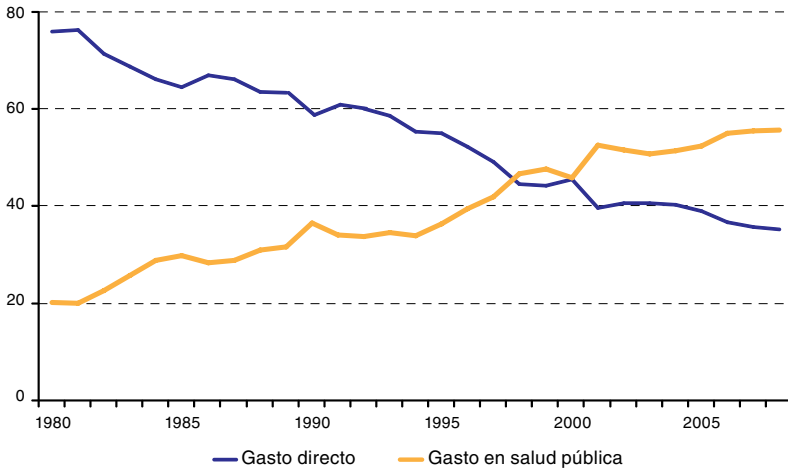
REPÚBLICA DE COREA: GASTO EN SALUD

(En porcentajes del PIB)



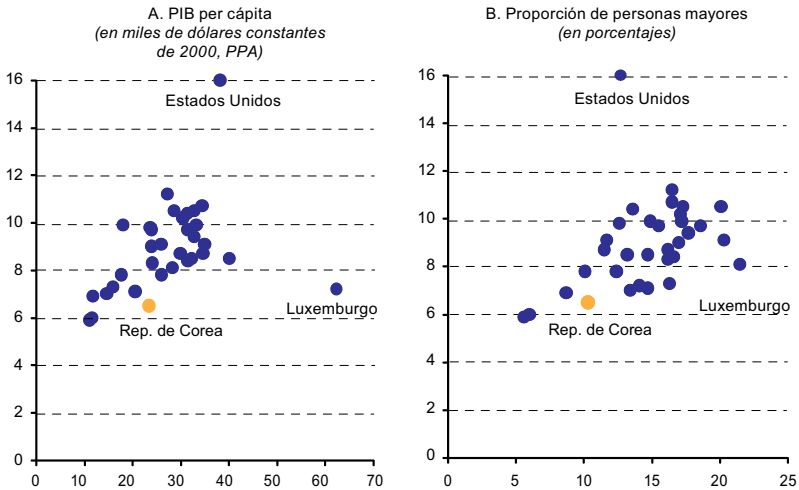
Fuente: Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OCDE Health Data 2010 y "OECD Stat Extracts" [en línea] <http://stats.oecd.org>.

• Gráfico VI.45 •
REPÚBLICA DE COREA: GASTO DIRECTO Y DE SALUD PÚBLICA
(En porcentajes del gasto total en salud)



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *OCDE Health Data 2010* y "OECD Stat Extracts" [en línea] <http://stats.oecd.org>.

• Gráfico VI.46 •
PAÍSES DE LA OCDE: GASTO EN SALUD, 2008
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "OECD Stat Extracts" [en línea] <http://stats.oecd.org>.
 Nota: El año de referencia es 2007 en Australia, Dinamarca, Grecia, el Japón y Turquía, y 2006 en Luxemburgo y la República Eslovaca.

Si bien el sector público ha aumentado su participación en el financiamiento de los gastos en salud, los proveedores del sector privado aún dominan el suministro de servicios. En 2008, solo eran propiedad del gobierno central o local el 10% de los hospitales generales, el 3% de los hospitales especializados y el 0,1% de los consultorios (véase el cuadro I.13). Los gobiernos locales gestionaban un total de 3.456 centros de salud, consultorios y sus sucursales, pero, en proporción, se trata de instalaciones muy pequeñas²⁹. Un gran porcentaje de los hospitales y consultorios son propiedad de médicos (un 21% de los hospitales generales, un 61% de los hospitales especializados y un 98% de los consultorios). Las instituciones de propiedad particular funcionan como cualquier otra empresa privada con fines de lucro, ya que no hay un límite legal respecto de los beneficios que sus propietarios pueden percibir por el suministro de los servicios de salud.

• Cuadro VI.13 •
**REPÚBLICA DE COREA: NÚMERO DE HOSPITALES Y CONSULTORIOS
 POR TIPO DE PROPIEDAD, DICIEMBRE DE 2008**

		Hospitales generales		Hospitales especializados ^a		Consultorios ^b		Otros		Farmacias	
Total		312	(100,0)	2 197	(100,0)	51 612	(100,0)	3 507	(100,0)	20 833	(100,0)
Gobiernos	Central	2	(0,6)	10	(0,5)	12	(0,0)	...	...	...	...
	Local	30	(9,6)	41	(1,9)	15	(0,0)	3 456 ^c	(98,5)	...	...
	Militar	...	...	24	(1,1)	22	(0,0)	...	...	...	...
Personas jurídicas	Escuela	65	(20,8)	53	(2,4)	33	(0,1)	...	...	...	...
	Religión	...	...	2	(0,1)	3	(0,0)	...	...	...	...
	Bienestar social	2	(0,6)	48	(2,2)	86	(0,2)	...	...	...	...
	Fideicomiso	23	(7,4)	37	(1,7)	121	(0,2)	...	...	1	(0,0)
	Medicina	97	(31,1)	582	(26,5)	247	(0,5)	...	...	...	...
	Otros	27	(8,7)	55	(2,4)	341	(0,7)	...	...	...	...
Individual		66	(21,2)	1 345	(61,2)	50 732	(98,3)	51 ^d	(1,5)	20 832	(100,0)

Fuente: Oficina Nacional de Estadística de la República de Corea [en línea] <http://www.kosis.kr>.

^a Incluye hospitales de cuidados de larga duración, hospitales odontológicos y hospitales tradicionales coreanos.

^b Incluye consultorios odontológicos y consultorios tradicionales coreanos.

^c Centros de salud, consultorios y sus sucursales gestionados por gobiernos locales.

^d Centros de ginecología y obstetricia.

Muchas instituciones consideradas “personas jurídicas”, como las universidades y las organizaciones religiosas, también poseen y gestionan centros de salud. Son especialmente importantes las “personas jurídicas médicas” que se introdujeron con la revisión de la ley nacional de medicina en 1973, donde se establecía que ninguna persona jurídica debía tener fines

²⁹ En el último trimestre de 2009, solo el 3,3% de los médicos en actividad trabajaban en centros de salud, consultorios y sus sucursales.

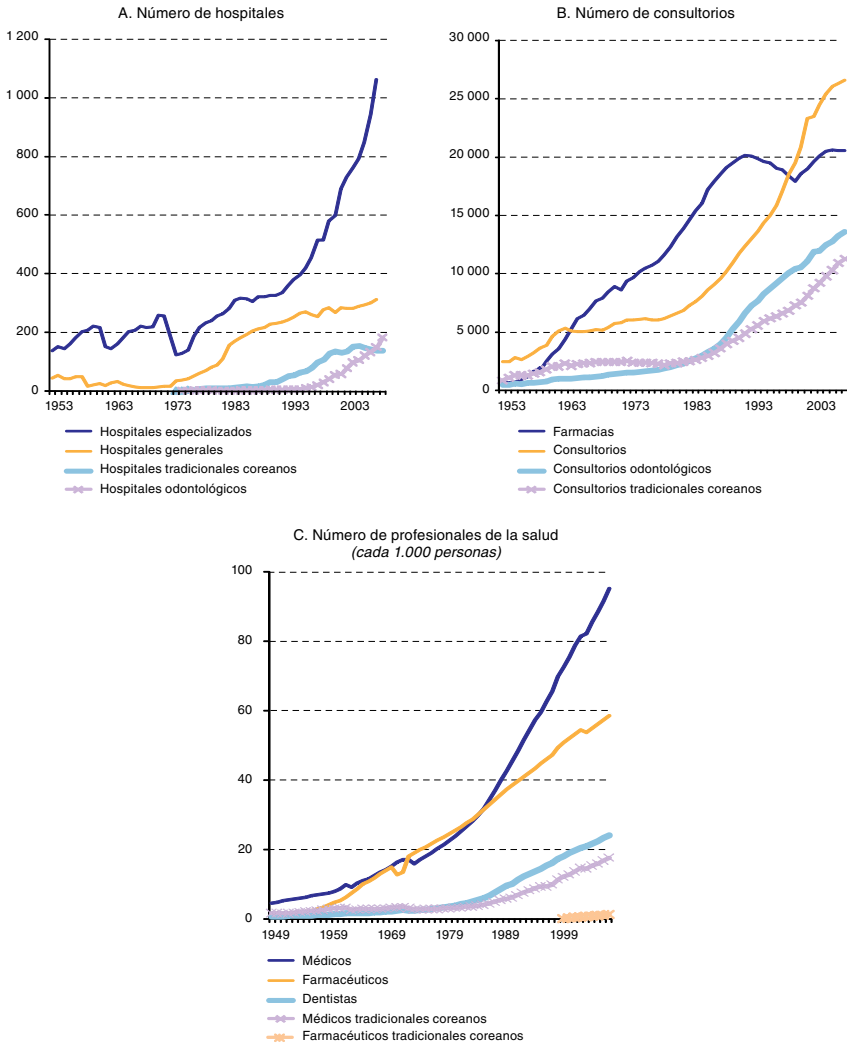
de lucro. Muchas instituciones con fines de lucro se convirtieron en personas jurídicas médicas sin fines de lucro para aprovechar los beneficios fiscales. En 2008, las personas jurídicas médicas representaban el 31% de los hospitales generales y el 27% de los hospitales especializados.

Últimamente se han registrado grandes avances en la acumulación de recursos para la asistencia sanitaria. En los años sesenta y setenta, la República de Corea sufrió una grave escasez de trabajadores de la salud, así como de instalaciones y equipos médicos. Desde entonces la situación ha mejorado (véase el gráfico VI.47) y a fines de la década de 2000 el país logró superar a los países desarrollados en número de camas de hospital y equipamiento técnico avanzado. Esto ha despertado críticas en torno al exceso de inversiones en el sector. En 2008 había 7,8 camas por cada 1.000 personas, una cifra que supera al promedio de la OCDE de 5,6. Además, el país contaba con 36,8 y 17,6 aparatos de tomografía axial computarizada e imagen por resonancia magnética por cada millón de personas, respectivamente, dos cifras que también superan los promedios de la OCDE de 22,8 y 11,6.

En las últimas décadas también aumentó la importancia de la industria de la asistencia sanitaria para la economía nacional con el incremento del gasto en salud. Esto hizo que se crearan nuevos puestos de trabajo y servicios de valor agregado, y contribuyó al desarrollo de una economía basada en el conocimiento. Los productos para la atención de salud, como los medicamentos, el equipamiento médico, los productos alimenticios y los cosméticos, hicieron sustanciales aportes a la economía nacional, y la producción nacional de la industria de la asistencia sanitaria aumentó de 20,2 billones de won en 1985 a 89,8 billones de won en 2006. No obstante, el sector aún no alcanzó el nivel de importancia que tiene en los países avanzados.

El envejecimiento de la población, que ha traído aparejado un aumento de las enfermedades crónicas, representa todo un desafío. La cantidad de personas que mueren de cáncer aumentó un 45,5% de 1987 a 2007 (de 94,5 a 137,5 personas cada 100.000) y el porcentaje de personas que viven con enfermedades crónicas graves, como la hipertensión y la diabetes, sigue aumentando. En respuesta a esta realidad, los encargados de formular las políticas se han centrado mucho más en la prevención de las enfermedades y la promoción de la salud. En 1995 se promulgó la ley nacional para la promoción de la salud y los proyectos de prevención de enfermedades y promoción de la salud se volvieron una prioridad. En 1996 se estableció la Oficina de seguridad de alimentos y fármacos de la República de Corea y dos años más tarde se transformó en la Administración de alimentos y fármacos de la República de Corea.

• Gráfico VI.47 •
REPÚBLICA DE COREA: AUMENTO EN LOS RECURSOS DE ASISTENCIA SANITARIA



Fuente: Ministerio de Salud y Bienestar de la República de Corea, *Statistical Yearbook*, varios números.

En julio de 2000 se implementó una nueva reforma que prohibía a los médicos vender medicamentos, lo que pasó a ser tarea exclusiva de las farmacias. El propósito de esta nueva reglamentación era impedir un posible conflicto de intereses y que los médicos recetaran una excesiva cantidad de medicamentos para quedarse con un porcentaje de las ventas.

A fines de 2000 se comenzó a pensar menos en la asistencia sanitaria únicamente como un servicio social y se empezó a prestar más atención a sus aspectos comerciales y a considerarla también como una industria con posibilidades de crecimiento a futuro. Por último, si bien se han logrado algunos avances en la desregulación de los servicios de salud y la promoción de la investigación y el desarrollo en materia de atención sanitaria, aún resta mucho por hacer.

2. Desarrollo de la política sanitaria

a) Antes de 1961

Si bien entre 1945 y los primeros años de la década de 1960 se prestó poca atención a la asistencia sanitaria a nivel nacional debido a los limitados recursos existentes, se hizo todo lo posible por brindar los servicios de salud básicos. En 1951 el gobierno promulgó la ley nacional de medicina e instaló 500 consultorios en todo el país para atender algunos temas urgentes, como el tratamiento de las enfermedades infecciosas y el suministro de atención médica durante y después de la guerra de Corea. En virtud de la ley de centros de salud, a comienzos de los años sesenta los consultorios fueron reemplazados por centros de salud más grandes y el número de instituciones sanitarias aumentó de 80 en 1960 a 87 en 1961 y a 189 en 1962.

b) Desarrollo de la infraestructura básica de asistencia sanitaria (1962-1976)

Los problemas de la salud pública fueron relativamente ignorados entre comienzos de la década de 1960 y mediados de la siguiente. Se registró un bajo nivel de inversiones en el sector y el país se centró en el crecimiento económico en virtud de los primeros tres planes de cinco años. No obstante, se realizaron algunas reformas en el área de la asistencia sanitaria pública.

En 1963 se dictó la ley del seguro médico y se lanzó un proyecto piloto. En agosto de 1970 esta ley se revisó y se aprobó un sistema de seguro médico nacional obligatorio dirigido a algunos segmentos de la población. El fondo de seguro médico administrado por el Estado ofrecería cobertura a los

empleados públicos, el personal militar y los trabajadores en el extranjero. También se establecerían cooperativas de seguro médico voluntario para otros tipos de trabajadores. Sin embargo, la ley no se pudo aplicar debido a la falta de recursos financieros y médicos. En 1977 se implementó un sistema de seguro de salud obligatorio para cubrir a las empresas con más de 500 empleados.

Los proyectos de planificación familiar fueron un componente clave de los servicios de asistencia sanitaria en los años sesenta, cuando el gobierno trató de frenar las altas tasas de natalidad. Esto se complementó con medidas destinadas a promover programas de asistencia sanitaria dirigidos a mujeres y niños para reducir el alto índice de mortalidad infantil, que hacía que los padres quisieran tener muchos hijos para compensar la muerte de algunos y era la principal causa de las altas tasas de natalidad.

También, pese a los escasos recursos públicos, se trató de ampliar la infraestructura para el suministro de servicios de asistencia sanitaria básicos y esenciales. Los programas estaban centrados en el control de las enfermedades infecciosas, la tuberculosis, la lepra y los parásitos. Finalmente, esto se logró gracias a las redes regionales de asistencia sanitaria con las que se trató de llegar a pueblos que generalmente no contaban con un médico y de educar para tener una vida más saludable. En el caso de las poblaciones urbanas, el foco se puso en el aumento de las enfermedades crónicas, como el cáncer y la hipertensión, a causa de la industrialización.

c) Avance de los servicios de atención de salud (1977-1994)

La introducción y expansión del seguro médico nacional fue la característica distintiva de la política de asistencia sanitaria de fines de la década de 1970 y los años ochenta, y provocó un aumento en el uso de los servicios médicos. Además, hacia fines de los años setenta, la República de Corea comenzó a prestar más atención al desarrollo social. Todos estos cambios se reflejaron en el cuarto plan de cinco años (1977-1981).

En virtud de este plan, la asistencia médica se extendió a los beneficiarios de la asistencia pública, al tiempo que en las empresas con 500 empleados o más se implementó el seguro médico nacional obligatorio. En 1979, el sistema de seguro se amplió a los empleados públicos, los empleados de instituciones de enseñanza privada y las empresas con 300 empleados o más, y en 1981 llegó a las empresas con 100 trabajadores o más. En 1988 el sistema se expandió para incluir a las empresas con cinco empleados o más y a los trabajadores autónomos en las áreas rurales (incluidos agricultores y pescadores). Un año

más tarde, cuando el seguro de salud llegó a los trabajadores autónomos de las áreas urbanas, la República de Corea completó el desarrollo de un sistema de seguro médico nacional universal en el corto plazo de 12 años y se convirtió en uno de los países que logró esa meta más rápido.

La introducción del sistema de seguro médico nacional representó un importante punto de inflexión en el desarrollo de la asistencia sanitaria en el país. En primer lugar, vino a subrayar el compromiso nacional de que todos los ciudadanos deben tener derecho a la asistencia sanitaria y esta debe ser suministrada sobre una base de igualdad y de manera eficaz.

El sistema de seguro médico nacional provocó un drástico aumento en el uso de los servicios médicos y en 2006 el número estimado de pacientes que no recibían tratamiento se redujo al 7% de la población. Ese mismo año, la cantidad de días de hospitalización al año por persona asegurada aumentó a 1,32 días (en 1977 era de 0,1 días). Las consultas de pacientes ambulatorios se elevaron de 0,7 días por año a 14,7 días por año, lo que generó preocupación en torno al uso excesivo de los servicios médicos.

El sistema de seguro médico nacional cambió la oferta de servicios médicos de un sistema basado en el mercado a otro en el que el gobierno desempeñaba un papel más importante mediante el financiamiento de los gastos médicos. El gobierno exige que todos los coreanos aporten al sistema de seguro médico nacional y que todos los hospitales y consultorios acepten a los pacientes cubiertos por este seguro. Esta participación obligatoria generó controversia, pero se considera que mejoró el acceso público a los servicios médicos.

El sistema de seguro médico nacional hizo posible la recolección sistemática de datos médicos y esto, a su vez, permitió aumentar la eficacia de los servicios y las políticas de salud. Antes de que se implementara este seguro no existía una información sistematizada sobre las tasas de contagio de determinadas enfermedades y el uso de servicios médicos, lo que resultó ser un problema a la hora de establecer políticas de asistencia sanitaria basadas en datos precisos. Gracias a la información de los pacientes recolectada por el sistema de seguro médico nacional, ahora los recursos de la asistencia sanitaria pueden aplicarse de manera más efectiva.

Finalmente, el sistema de seguro médico nacional fue clave para acercar los servicios médicos a los pueblos del interior del país. En 1976 se lanzó un proyecto piloto de salud en los pueblos de algunas zonas agrícolas y en

esa oportunidad los líderes de los pueblos pudieron actuar como asesores en materia de asistencia sanitaria. En virtud de otro proyecto piloto se establecieron centros de salud en áreas remotas y se enviaron enfermeros para que se desempeñaran como enfermeros practicantes comunitarios tras una capacitación de seis meses. En diciembre de 1980 se aprobó la ley de medidas especiales para la asistencia sanitaria en pueblos agrícolas y pesqueros, con la cual se promovió el establecimiento de centros de salud y consultorios en áreas rurales.

Ese mismo año, el gobierno comenzó a alentar la instalación de hospitales privados en zonas rurales ofreciendo ayuda económica para la construcción de instalaciones médicas y la compra de equipamiento. Gracias a la expansión del sistema de seguro médico nacional en 1988 para cubrir a todos los habitantes de las zonas rurales se pudieron construir instalaciones con nivel hospitalario en 41 distritos.

El programa del seguro médico nacional también provocó un aumento de los recursos y servicios médicos en el sector privado para satisfacer la creciente demanda. A esto se sumó el correspondiente incremento de la cantidad de médicos y trabajadores del área de la salud, y el aumento del número de hospitales y escuelas de medicina. Los hospitales generales se sextuplicaron entre 1975 y 1990, al tiempo que los hospitales especializados se multiplicaron por 2,6 y los consultorios por 1,8.

d) Después de 1995

En 1995, la promulgación de la ley nacional para la promoción de la salud supuso un drástico cambio en la planificación de la atención sanitaria de larga duración y el foco se trasladó del tratamiento de enfermedades graves a la prevención y la promoción de un estilo de vida saludable. El motivo de este cambio fue la variación de las características epidemiológicas, ya que mientras las enfermedades infecciosas agudas registraron un marcado descenso en las décadas de 1970 y 1980 ante la mayor oferta de vacunas y la mejora de las condiciones de salubridad, los trastornos crónicos, como la hipertensión, la diabetes y el cáncer, se multiplicaron debido a los cambios en el estilo de vida, el envejecimiento de la población y el deterioro de las condiciones ambientales³⁰.

³⁰ Tanto los casos de fiebre tifoidea como los de tuberculosis registraron un descenso de 1970 a 1995 (los primeros pasaron de 4.221 a 370 y los segundos de 171.464 a 31.114). En oposición, las muertes por enfermedades crónicas graves, como el cáncer, las cardiopatías y la diabetes, presentaron un incremento anual del 2,6%, el 10,7% y el 6,7%, respectivamente, entre 1983 y 2007.

En julio de 1997 el gobierno lanzó el fondo nacional para la promoción de la salud, que fue financiado por un impuesto de dos won a los paquetes de cigarrillos. Al año siguiente, el Ministerio de Salud y Bienestar creó un departamento para implementar programas de promoción de la salud, como el control de la hipertensión. Los centros clave de promoción de la salud aumentaron de 9 a 19 entre 1998 y 1999, y en 2000 se realizó la Feria de la salud de la República de Corea. En 2002 se lanzó el plan nacional para la promoción de la salud 2010, con el propósito de mejorar la salud física y mental para ese año, incluido el aumento de la esperanza de vida ajustada en función de la discapacidad de 66 años en 2002 a 75 años en 2010. En respaldo a las actividades de los 246 centros de promoción de la salud que funcionaban en todo el país, en 2004 se aumentó el impuesto a la promoción de la salud a 354 won por paquete de cigarrillos.

El gobierno también concretó un importante cambio en la organización del sistema de seguro médico nacional para aumentar la eficacia administrativa y hacer frente a la inestabilidad financiera del esquema de seguro de salud basado en la comunidad³¹. Este último se fusionó en octubre de 1998 con el sistema de los funcionarios públicos y los empleados de las instituciones de enseñanza privada y en julio de 2000 con el sistema de seguros basados en empresas³². Al comienzo, las fusiones solo condujeron a la consolidación de las organizaciones administrativas de los diferentes sistemas. La consolidación total de los sistemas financieros llegó tres años más tarde cuando comenzó el otorgamiento de subsidios cruzados entre los distintos grupos de participantes. En la actualidad, la Corporación nacional del seguro de salud es la institución que se encarga de administrar todo el sistema de seguro médico nacional como única aseguradora del sistema público de seguro de salud.

Aún está por verse si la consolidación produjo el aumento prometido de la eficiencia y promovió la equidad en materia de cotizaciones entre los participantes. La cantidad de oficinas regionales de la Corporación nacional del seguro de salud se redujo un tercio tras la consolidación, al igual que el número de empleados, pero hay que tener en cuenta que la falta de opciones para los consumidores y de competencia en un sistema con una

³¹ El esquema basado en la comunidad había sido administrado a través de las sociedades de seguros para los trabajadores autónomos (al momento de la fusión existían 227 de estas sociedades).

³² El sistema de los funcionarios públicos había sido administrado a través de las sociedades de seguros para los funcionarios públicos y los empleados de las instituciones de enseñanza privada. El sistema basado en empresas había sido administrado a través de las sociedades de seguros para los empleados (al momento de la fusión existían 140 de estas sociedades).

única aseguradora puede disminuir el incentivo de la Corporación a mejorar aún más la eficiencia³³. El impacto del otorgamiento de subsidios cruzados en la equidad es más difícil de evaluar porque los datos de ingresos de los trabajadores autónomos y de otros participantes basados en la comunidad son mucho menos completos que los de los participantes que provienen de las empresas.

En 2000 se realizó una gran reforma para separar las funciones de médicos y farmacéuticos en lo que se refiere al suministro de medicamentos. En virtud de dicha reforma, los médicos ya no podían suministrar fármacos en forma directa a los pacientes, quienes debían comprarlos a los farmacéuticos. Al mismo tiempo, los farmacéuticos ya no podían vender antibióticos y otros tipos de medicamentos sin receta médica. Además, el sistema de seguro médico nacional separó los reembolsos de los farmacéuticos de la atención médica.

Con este nuevo sistema se pretendía atacar el problema de la excesiva receta de medicamentos y detener el abuso de ciertos fármacos. La iniciativa también tenía por objeto fomentar la especialización en el ejercicio de la medicina y la actividad farmacéutica, promover el diagnóstico precoz de aquellas enfermedades que requieren que los pacientes acudan a la consulta médica en lugar de confiar en la opinión de los farmacéuticos y mejorar el derecho de los pacientes a estar informados. Si bien estaba previsto que el sistema entrara en vigor en agosto de 2000, el acuerdo entre el gobierno, los médicos y los farmacéuticos recién llegó en noviembre, después de que los médicos y farmacéuticos detuvieran sus tareas en protesta por las nuevas medidas.

El sistema sigue generando controversia, ya que los costos médicos han aumentado notablemente desde su implementación y no hay una señal clara de que se haya detenido el abuso de ciertos fármacos³⁴. Pese a ello, en general la reforma ha sido aceptada como irrevocable y se considera un paso en la dirección correcta.

Otro problema que el gobierno ha debido enfrentar fue el aumento del déficit del seguro médico nacional desde mediados de la década de 1990. Si

³³ El número de oficinas regionales se redujo de 385 a 241 y la cantidad de empleados bajó de 15.653 a 10.454 (Lee, 2003).

³⁴ Entre las posibles razones del aumento de los costos médicos se encuentra la suma de las comisiones de los farmacéuticos al costo de los fármacos y el incremento de la receta de medicamentos caros por parte de médicos que ya no tienen ningún incentivo para recetar otros más baratos.

bien hasta entonces el sistema había logrado mantener estables sus finanzas (a fines de 1995 las reservas ascendían a 4 billones de won), desde 1996 comenzó a registrar déficits y la situación empeoró con la crisis financiera de 1997.

Para explicar el aumento del déficit se esgrimieron diversas razones. Una de ellas fue que el incremento de las primas del seguro médico nacional no fue lo suficientemente grande como para contrarrestar el aumento de los gastos de la asistencia sanitaria a causa de la mayor utilización de los servicios médicos, el envejecimiento de la población y el aumento de los tratamientos médicos caros. Asimismo, la política de separación de las tareas de médicos y farmacéuticos generó un déficit de 1,9 billones de won en el sistema de seguro médico nacional en 2002, lo que agotó las reservas acumuladas y obligó al gobierno a recurrir a préstamos a corto plazo para cubrir el faltante. En respuesta, en enero de 2002 se promulgó la ley especial para estabilizar las finanzas del seguro médico nacional, en virtud de la cual se exigía que el gobierno financiara una porción fija del gasto de dicho seguro con los ingresos fiscales generales.

No obstante, al mismo tiempo el gobierno impulsó el crecimiento del gasto. Se estableció un objetivo para la tasa de cobertura de los beneficios a fin de aligerar la carga de los gastos directos de los pacientes (agosto de 2005). El pago directo de los pacientes con enfermedades graves, como el cáncer, se redujo al 10% (septiembre de 2005), los costos de alimentación de los pacientes hospitalizados quedaron cubiertos por la cobertura de los beneficios (enero de 2006), se eximió el pago directo por los niños de menos de 6 años hospitalizados y se comenzaron a aplicar beneficios similares en el caso de los medicamentos utilizados para tratar enfermedades muy graves o muy poco frecuentes. Como consecuencia, la tasa de beneficios del seguro médico nacional llegó al 64% en 2006 y la tasa de beneficios para los pacientes con cáncer aumentó del 50% en 2004 al 66% en 2005.

A mediados de la década de 2000, el gobierno decidió concentrarse en la expansión del sistema de salud pública y se formularon diversas iniciativas que se incorporaron en un plan integral para la promoción de la salud pública³⁵. El plan —al que se destinó un presupuesto de 4,3 billones de won de 2005 a 2009— incluía el desarrollo de hospitales comunitarios,

³⁵ Entre las iniciativas se incluyen el plan de salud 2010 (2005), la lucha contra el cáncer 2015 (2006), la estrategia para ejecutar las inversiones en salud (2007), el plan de expansión de la asistencia sanitaria pública (2005), el plan básico para la atención de emergencia 2005-2010 (2005), el plan del gobierno para el desarrollo de la asistencia sanitaria (2003), el plan básico para el personal de la salud (2006), el plan de desarrollo de la industria de la asistencia sanitaria 2010 (2006) y el plan de desarrollo de la medicina tradicional coreana (2005).

el reforzamiento de los programas vinculados al cáncer a nivel nacional y la adopción de más medidas para hacer frente al problema de las enfermedades infecciosas. Además, 235.900 millones de won recaudados en impuestos especiales destinados al desarrollo del área rural se utilizaron para mejorar la infraestructura de los centros públicos de salud en las zonas rurales.

Otro acontecimiento relevante de este período fue la firma el 2 de abril de 2007, y tras 14 meses de negociaciones, de un tratado de libre comercio entre la República de Corea y los Estados Unidos. Un punto álgido de las negociaciones vinculado a la asistencia sanitaria fue la mayor apertura del mercado coreano a los productos farmacéuticos de los Estados Unidos. La apertura del mercado de servicios de asistencia sanitaria se reservó para futuras negociaciones (véase el cuadro VI.14).

• Cuadro VI.14 •

**ACUERDOS DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE
LA REPÚBLICA DE COREA Y LOS ESTADOS UNIDOS
EN EL SECTOR DE LA ASISTENCIA SANITARIA,
DICIEMBRE DE 2008**

- * Reservar la apertura del mercado de servicios de asistencia sanitaria.
- * Establecer un organismo independiente para analizar las recomendaciones y decisiones respecto de la fijación de los precios de la República de Corea y el reembolso del gobierno en lo que respecta a medicamentos y dispositivos médicos, y para aumentar la transparencia del proceso de toma de esas decisiones.
- * Buscar el reconocimiento mutuo en lo que respecta a las buenas prácticas de fabricación.
- * Buscar el reconocimiento mutuo en lo que respecta a las buenas prácticas de laboratorio.
- * Buscar el reconocimiento mutuo en lo que respecta al proceso de aprobación de fármacos genéricos.
- * Establecer un marco para discutir el reconocimiento mutuo en lo que respecta a las calificaciones o habilitaciones de los enfermeros y otros integrantes del personal médico.
- * Mantener el actual sistema de protección de datos de fármacos idénticos o similares.
- * Aceptar las actuales duraciones de las patentes de fármacos respecto de la extensión del período de la patente debido al proceso de aprobación.
- * Establecer medidas para implementar autorizaciones y vinculaciones de patentes en la República de Corea de modo de minimizar la carga de la industria.
- * Establecer medidas correctivas justificables mediante la implementación de un procedimiento independiente en el que se pueda presentar una objeción.
- * Esclarecer el proceso y procedimiento de recopilación de opiniones.
- * Evitar las prácticas comerciales poco éticas.

Fuente: Elaboración propia.

Otro cambio significativo fue la apertura parcial del mercado de servicios de asistencia sanitaria. El 27 de enero de 2005 se revisó la ley de designación y operación de zonas francas para permitir que las instituciones médicas extranjeras trataran a ciudadanos locales dentro de las zonas francas. Además, el 21 de febrero de 2006 se promulgó la ley especial para el establecimiento de la provincia autónoma especial de Jeju y el desarrollo de ciudades internacionales libres para permitir el establecimiento de

instituciones médicas extranjeras en la isla de Jeju. Si bien estas medidas no resultaron en la instalación de ningún hospital de propiedad extranjera en estas áreas, se consideran un gran paso para lograr una mayor apertura del sector de servicios médicos en el futuro.

3. Evaluación y desafíos de cara al futuro

Todos los países aspiran a contar con sistemas de salud que brinden servicios de alta calidad a precios accesibles a todos los ciudadanos, pero ninguno lo ha logrado. En los países en que el gobierno es el encargado de ofrecer estos servicios suelen registrarse ineficiencias, los pacientes deben esperar demasiado tiempo para recibir atención médica y el personal de la salud está poco motivado. Por otra parte, los países donde los servicios de asistencia sanitaria están dominados por el sector privado tienden a tener gastos médicos más elevados y un menor acceso público a los servicios médicos.

La República de Corea es famosa por ofrecer una asistencia sanitaria tan buena como la de los países desarrollados en cuanto al suministro de servicios accesibles. No obstante, el sistema de salud presenta algunos problemas referidos a la calidad de los servicios médicos, su financiamiento y su capacidad para llegar a los sectores más vulnerables de la sociedad. El país no solo debe enfrentar el problema del envejecimiento de la población y el aumento de las enfermedades crónicas, sino que también debe hacer frente a los cambios que surgen a raíz de la apertura prevista del sector médico debido a los acuerdos de libre comercio.

Para solucionar estos problemas es necesario considerar la adopción de las siguientes medidas.

En primer lugar, se deben reforzar los acuerdos institucionales para mejorar la calidad de los servicios de salud y, lo que es más importante, el gobierno debe redoblar sus esfuerzos para generar y difundir información sobre la calidad del servicio que brindan los proveedores individuales (Yun y Koh, 2009, págs. 136-151). Esto permitirá a los consumidores tomar decisiones informadas y promoverá una competencia de calidad entre los proveedores de servicios.

En segundo término, es necesario contar con un sistema más integrado y más orientado al cliente para reducir costos y mejorar la calidad del servicio. En particular, se necesita instrumentar un acuerdo institucional para alinear la operativa de los nuevos programas de cuidados de larga duración, como los

que se crearon en virtud de la ley del seguro de cuidados de larga duración para ciudadanos mayores en abril de 2007, con el sistema global de servicios médicos.

La tercera medida a tener en cuenta es la imperiosa necesidad de ampliar la cobertura del seguro médico nacional para enfermedades graves y costosas como el cáncer. Al mismo tiempo, es necesario mejorar las finanzas del seguro mediante el incremento de los ingresos y la reducción de los gastos en servicios que no son esenciales. Con la norma sobre el reembolso de fármacos, que promueve el uso de los menos costosos entre medicamentos de calidad estándar, se pueden reducir los costos farmacéuticos (Yun, 2008). Cuando se aumentan las primas, se debe poner especial atención en la mejora de la equidad de los aportes en todos los grupos de población, sobre todo entre los participantes que provienen de las empresas y los que provienen de la comunidad.

Como cuarto punto, se debe poner más énfasis en la prevención de enfermedades y la promoción de la salud. Es necesario realizar una inversión más proactiva para ofrecer protección contra el riesgo de contraer una enfermedad a cada grupo etario, desde recién nacidos hasta ciudadanos mayores, al tiempo que se debe establecer un sistema de gestión de la salud de por vida para todos.

En quinto término, la industria de la asistencia sanitaria no puede dejar de atravesar un amplio proceso de desregulación. Un ejemplo de regulación es la prohibición del ingreso de “personas jurídicas” con fines de lucro al mercado mientras se permite que los médicos particulares posean y operen hospitales y consultorios con fines de lucro (véase el cuadro VI.13). Estas regulaciones de ingreso al mercado y conducta de negocios deben minimizarse para promover las inversiones en la industria de la asistencia sanitaria y su convergencia con otros sectores (Yun y Koh, 2009). En especial, la habilitación de personas jurídicas médicas con fines de lucro representaría un gran paso hacia la desregulación del mercado.

F. Participación económica y social de la mujer

1. Consideraciones generales

Las mujeres conformaban gran parte de la mano de obra durante los años sesenta, cuando la República de Corea lanzó el desarrollo económico con industrias ligeras con uso intensivo de mano de obra, y continuaron

desempeñando un papel importante durante el siguiente período de crecimiento acelerado. Mientras tanto, el desarrollo económico y social del país aumentó las posibilidades de participación de las mujeres en el sistema político, en el proceso de diseño de políticas y en la sociedad civil. Esta participación fue y seguirá siendo importante en la transición de una sociedad del desarrollo a una sociedad madura basada en la tolerancia y el respeto por los derechos de las minorías (Lee, 2008).

En esta sección se pretende revisar los avances en la educación y la participación social y económica de la mujer. A tales efectos, las últimas seis décadas se dividirán en cuatro períodos: el establecimiento del gobierno coreano y la reconstrucción de la posguerra (1948 a 1960), el desarrollo a gran escala para alcanzar el crecimiento económico (décadas de 1960 y 1970), la democratización y la transición hacia una economía de mercado (desde los años ochenta hasta 1997), y la maduración de la sociedad y la recuperación de las crisis económicas (1997 al presente). En el cuadro VI.15 se resumen los temas más importantes.

• Cuadro VI.15 •
**REPÚBLICA DE COREA: PAPEL DE LA MUJER EN EL DESARROLLO
 ECONÓMICO Y SOCIAL**

Área	Acontecimiento histórico
Expansión de la participación de la mujer en el mercado laboral	1. Reconstrucción de la posguerra (1948-1959)
	2. Desarrollo económico (1960-1979)
	3. Transición a una economía de mercado (1980-1997)
	4. Recuperación de la crisis económica (1998-2008)
Desarrollo de recursos humanos femeninos	1. Expansión de la enseñanza primaria (1948-1959)
	2. Expansión de la enseñanza secundaria (1960-1975)
	3. Expansión de la educación superior (1976-1995)
	4. Mayor expansión de las oportunidades educativas (1996-2008)
Expansión de la participación social de la mujer	1. Participación social durante la reconstrucción de la posguerra (1948-1959)
	2. Expansión pasiva de la participación de la mujer (1960-1979)
	3. Expansión activa de la participación de la mujer (1980-1994)
	4. Fortalecimiento de las políticas de género e institucionalización de los apoyos (1995-2008)

Fuente: Elaboración propia.

2. Desarrollo histórico

a) Reconstrucción de la posguerra (1948-1959)

La sociedad coreana estuvo marcada por el caos y la pobreza durante la guerra de Corea y el período de reconstrucción de la posguerra. El sector primario dominaba la economía y la agricultura, la forestación y la pesca

representaban el 47% del PIB en 1953 y empleaban alrededor del 70% de la mano de obra total. La participación de las mujeres en el trabajo se daba mayormente en esos sectores. Según una encuesta realizada por el gobierno en 1948, 40.268 mujeres trabajaban en empresas con más de cinco empleados (el 18% de un total de 223.030 mujeres en edad productiva).

La principal política de bienestar para las mujeres era el suministro de asistencia pública para las viudas de guerra, que llegaban a 700.000. El gobierno también se concentró en la oferta de educación primaria para mejorar la tasa de alfabetización de las mujeres y llevó a cabo campañas para motivar su participación en la reconstrucción de la sociedad en la posguerra. En la Constitución de 1948 se consagró el derecho a voto de las mujeres y en la ley de normas laborales se incluyeron medidas para la protección de la maternidad y se prohibió la discriminación contra las mujeres. Estas medidas fueron tomadas de países avanzados, pero tuvieron poca repercusión en las condiciones de trabajo reales de las mujeres en la República de Corea.

La formación profesional se centraba en trabajos poco calificados para las viudas de guerra. El gobierno construyó viviendas estatales para familias monoparentales, con el propósito de brindarles refugio y fomentar el autoabastecimiento económico mediante la formación profesional básica. Estas instituciones contaron con el apoyo financiero de la ayuda extranjera, incluida la provisión de elementos básicos y de máquinas de coser.

Si bien en 1956 funcionaban 62 hogares para familias monoparentales, estos no eran suficientes para satisfacer la creciente demanda de servicios. En 1957 se estableció una institución de orientación laboral para niñas donde se enseñaba tejido, costura, peluquería y bordado a las niñas más grandes que habían tenido que abandonar los orfanatos o a aquellas que no pudieron concurrir a escuelas de enseñanza primaria y media.

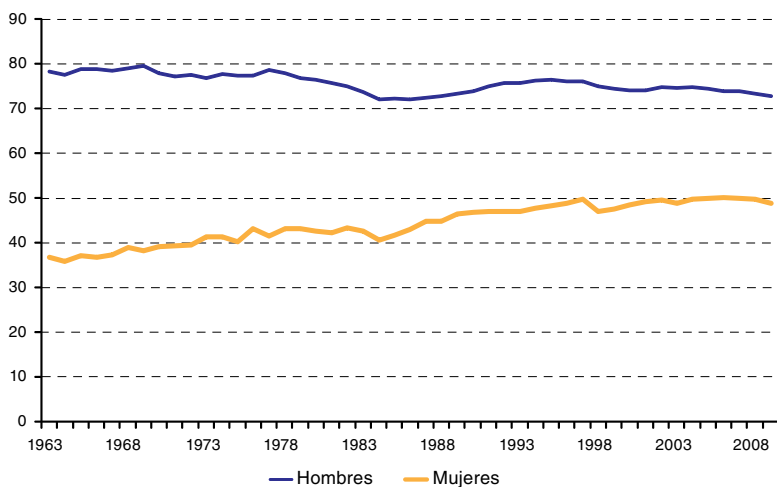
b) Desarrollo económico a gran escala (décadas de 1960 y 1970)

El programa de desarrollo económico dirigido por el Estado durante este período acercó a las mujeres al trabajo industrial. Estas representaban gran parte de los trabajadores de las industrias ligeras con uso intensivo de mano de obra (como los sectores textiles, de confección y de cuero) y sus bajos salarios permitieron a estas industrias —donde se estima que trabajaban dos millones de mujeres— disfrutar de una ventaja comparativa por largo tiempo. Además, en los años setenta, las trabajadoras desempeñaron un papel muy importante en el movimiento laboral contra los sindicatos controlados por las empresas.

Las mujeres tenían excelentes habilidades y eran sumamente diligentes en su labor. Cuando se mudaron a las ciudades para trabajar y ayudar a sus familias pobres, que se quedaban en los pueblos, vivían en dormitorios o en humildes alojamientos privados y aguantaban largas jornadas de trabajo de más de 12 horas por día. Se estima que las mujeres que trabajaban en estos sectores sumaban 2 millones.

El cambio en los modelos de empleo de las industrias básicas a las manufacturas aumentó el tamaño de la fuerza laboral femenina. En 1963, 2.835.000 mujeres trabajaban o buscaban trabajo y su porcentaje de participación en la fuerza laboral ascendía al 37%. En 1979 esta cifra casi se duplicó y llegó a 5.349.000 (el porcentaje de participación aumentó al 43,3%).

• Gráfico VI.48 •
REPÚBLICA DE COREA: TASA DE PARTICIPACIÓN EN LA MANO DE OBRA
 (En porcentajes)



Fuente: Oficina Nacional de Estadística de la República de Corea [en línea] <http://www.kosis.kr>.

Las mujeres jóvenes de 15 a 19 años representaban una parte importante de la mano de obra en las primeras etapas de la industrialización. En 1963, el 14% de este grupo etario trabajaba y este porcentaje se elevó al 17% a comienzos de la década siguiente. La porción de trabajadoras jóvenes decreció después de 1975 debido a las mejoras en el acceso a la educación.

En las etapas iniciales de la industrialización, el gobierno centró su atención en las industrias ligeras debido a las ventajas comparativas que ofrecía la mano de obra barata, pero muy pronto otras economías emergentes salieron a competir con esta estrategia. Como resultado, desde mediados de la década

de 1970 se decidió fortalecer las industrias con uso intensivo de capital, que requerían menos trabajadoras. En ese entonces, las mujeres totalizaban el 22% de los trabajadores del sector manufacturero, mientras que la mayoría encontraba trabajos de oficina o en los sectores de servicios y ventas.

Pese a que en este período comenzaron a surgir más oportunidades para acceder a la educación secundaria, a mediados de la década de 1970, la mitad de las mujeres ingresaban al mercado laboral solo con la enseñanza primaria y la mayoría del resto había asistido a escuelas de educación secundaria. Solo un número muy pequeño de mujeres tenía acceso a la educación superior.

Si bien las mujeres no participaron activamente en política durante este período, fueron actores importantes en sus comunidades locales, ya que intervenían en proyectos de desarrollo de la comunidad, programas de planificación familiar y el movimiento Saemaul (nuevo pueblo). Sin embargo, su papel estaba en cierto modo limitado por el hecho de que los proyectos de desarrollo de la comunidad eran mayormente organizados y operados a nivel semigubernamental, respetando los estereotipos tradicionales de los roles de género.

c) Transición hacia una economía de mercado (década de 1980 a 1997)

Las oportunidades educativas aumentaron cuando en 1971 se decidió poner fin al sistema de examen de ingreso para las escuelas de enseñanza media y en 1974 se adoptó la misma decisión para las escuelas de enseñanza secundaria. La proporción de mujeres egresadas de la escuela primaria que ingresaban a las escuelas de enseñanza media aumentó del 70% en 1975 al 99% en 1985. No obstante, el pasaje de las mujeres a la educación superior no guardaba relación con el de la educación secundaria debido a la preferencia cultural de las familias de dar prioridad a los hijos varones (en 1995, solo el 36% de los estudiantes de enseñanza superior eran mujeres).

• Cuadro VI.16 •

REPÚBLICA DE COREA: TASA DE PROMOCIÓN A LA EDUCACIÓN SUPERIOR

(En porcentajes)

	Graduados de la enseñanza secundaria general			Graduados de la enseñanza secundaria profesional		
	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total
1980	35,4	41,9	39,2	5,0	15,7	11,4
1995	75,8	70,3	72,8	17,2	21,4	19,2
2000	84,6	83,4	83,9	35,7	48,2	42,0
2005	88,8	87,8	88,3	62,0	72,7	67,6
2008	88,6	87,2	87,9	69,5	75,7	72,9

Fuente: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología e Instituto de Desarrollo Educacional de la República de Corea, *Statistical Yearbook of Education*, varios números.

Desde la década de 1980, la economía de mercado comenzó a desplazar al modelo de industrialización dirigida por el Estado en la República de Corea.

Además, los avances en el área de la tecnología de la información cambiaron los métodos y la estructura de la producción. El papel cada vez más importante de los servicios en la economía hizo que las mujeres tuvieran más oportunidades de trabajo en este sector que en el sector industrial, lo que implicó un aumento de la tasa de participación de la mano de obra femenina. En consecuencia, cada vez más mujeres educadas y casadas de mediana edad ingresaban al mercado laboral.

El gobierno estableció centros especialmente dedicados a las mujeres trabajadoras, donde se brindaba formación vocacional a las mujeres casadas que reingresaban al mercado laboral. En estos centros financiados por el Estado y operados por grupos de mujeres, como la Asociación Cristiana Femenina, se brindaban cursos cortos de capacitación para trabajos de administración, corte y confección, cocina y cuidado de enfermos. Ante la escasez de mano de obra causada por el auge económico de la década de 1980, las grandes empresas también intentaron contratar más mujeres casadas egresadas de la universidad.

El aumento de la cantidad de mujeres casadas en el mercado laboral no significaba que estas no debieran interrumpir su carrera debido al casamiento y el nacimiento o el cuidado de los hijos. El patrón de participación de la mujer en el trabajo por edad tenía forma de M, con un brusco descenso en el grupo etario próximo a los 30 años debido a que muchas se casaban y tenían hijos en esa etapa de su vida. La tendencia al matrimonio tardío que se registra desde la década de 2000 ha hecho que este descenso hoy se constate en mujeres de poco más de 30 años (véase el gráfico VI.22).

En este período, las mujeres formaron organizaciones que tuvieron un papel destacado en las campañas por la democracia y los derechos de las mujeres. Comenzó a funcionar el movimiento laboral de las trabajadoras administrativas, que ganó varios casos para terminar con la discriminación de género el proceso de reclutamiento y los beneficios de jubilación. Un caso legal exitoso fue la finalización de las prácticas discriminatorias respecto de las mujeres que trabajaban en bancos en julio de 1991. El primer caso de demanda por acoso sexual en el lugar de trabajo finalizó en 1993, tras siete años de pugna en los tribunales. El caso hizo que la atención pública se centrara en el hecho de que el acoso sexual no está relacionado con asuntos personales sino con las condiciones de trabajo, lo que lleva a la necesidad de educar para prevenir el acoso sexual en el lugar de trabajo.

Los grupos de mujeres sugirieron varias políticas y leyes para poner fin a la violencia contra la mujer y otras violaciones a sus derechos humanos. Esto animó al gobierno a adoptar políticas que promovieran la igualdad de género, como la ley de igualdad de oportunidades en el empleo, que fue aprobada en 1988 y marcó un punto de inflexión al prohibir la discriminación

en materia de contratos, salarios, formación, puestos de trabajo, jubilación y despido. En 1988, el gobierno central creó el primer organismo para tratar los temas que involucran a las mujeres, pero este fue eliminado diez años más tarde en un intento por reducir la burocracia del Estado.

d) Recuperación de la crisis económica (1997 a nuestros días)

En este período se constató un aumento del nivel educativo y la participación social de la mujer. La aprobación de la ley marco para el desarrollo de la mujer en 1995 fue el comienzo de la institucionalización de las políticas de la mujer, ya que en ella se estableció la responsabilidad del gobierno de promover los derechos de la mujer y la igualdad de género. La introducción de cuotas de acción positiva para las candidatas en las elecciones parlamentarias y locales, así como para el empleo en las oficinas gubernamentales, trajo grandes cambios. Más tarde, la ley de igualdad de oportunidades en el empleo se amplió y se convirtió en la ley de igualdad en el empleo y apoyo a la conciliación del trabajo y la familia. Además, se implementaron diversas políticas para apoyar a las mujeres empresarias, ayudar a desarrollar las oportunidades laborales de las mujeres de mediana que retornaban al mercado de trabajo y mejorar la igualdad de género en el empleo. Todas estas medidas provocaron cambios muy positivos en el fomento de la participación de las mujeres en las áreas política y social, incluidas las funciones de liderazgo.

En 1995 se abolieron los controles estatales sobre los cupos de inscripción en las universidades y con esto aumentó el acceso de las mujeres a la educación superior. La variedad de carreras disponibles para las mujeres aumentó gracias a la instalación de una facultad de ingeniería en la Universidad Ewha para Mujeres y la inscripción de más alumnas en las facultades de ciencia e ingeniería de otras universidades de mujeres. También aumentaron sus oportunidades de ingresar a instituciones profesionales que habían prohibido o limitado el ingreso de estudiantes de sexo femenino, incluidas la academia de la Fuerza Aérea, la academia del Ejército, el *National Tax College*, el *Korean National Railroad College* y la Universidad Nacional de Policía de la República de Corea.

Desde mediados de los años noventa, las industrias basadas en el conocimiento en las áreas de los servicios financieros, la salud, la educación, los servicios públicos y otras, crearon muchos puestos de trabajo profesionales. Sin embargo, la crisis financiera asiática de 1997 provocó grandes cambios en el mercado laboral. El empleo femenino cayó un 7,3% en 1998 con respecto al año anterior, mientras que entre los hombres el descenso fue del 5,1%. Las mujeres se vieron más afectadas por la crisis porque muchas de las pequeñas empresas que quebraron tendían a emplear trabajadoras y en muchos casos

estas fueron las primeras en ser despedidas. En un sondeo realizado entre 270.000 trabajadores que habían perdido el empleo se constató que las mujeres representaban la proporción más alta en todos los sectores e industrias (Cho, 1999). Especialmente en los sectores financiero y bancario, que fueron los más afectados por la crisis de 1997, la tasa de renuncia entre las mujeres que se desempeñaban en las posiciones más bajas del escalafón fue elevada y el empleo a tiempo parcial entre las mujeres registró un marcado incremento. En 1998 ocurrió que en dos importantes empresas de servicios financieros donde trabajaban ambos integrantes de algunos matrimonios, las mujeres fueron las primeras en ser consideradas para el despido. Además, estas fueron las protagonistas del 86% de las renunciaciones “voluntarias” (Kim, 1998). No solo durante la crisis de 1997, sino también durante otras etapas de desaceleración económica, incluidas la crisis de las tarjetas de crédito de 2003 y la crisis financiera internacional de 2008, la reducción del número de trabajadoras fue más marcada que la de sus pares masculinos.

La participación económica de las mujeres ha crecido a un ritmo constante en los últimos 60 años, pero las que cuentan con un nivel de educación superior tienen una tasa de participación laboral relativamente baja. La tasa de empleo de las graduadas universitarias es casi la más baja entre los países de la OCDE, con una diferencia de casi 20 puntos porcentuales con el promedio de la Organización.

• Cuadro VI.17 •
**REPÚBLICA DE COREA: TASAS DE EMPLEO DE PERSONAS
 CON EDUCACIÓN SUPERIOR, 2008**
(En porcentajes)

	Educación superior tipo B ^a		Educación superior tipo A y programas de investigación avanzada ^b	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Estados Unidos	83,5	77,5	89,3	79,0
Japón	92,9	64,8	93,4	66,9
Alemania	88,1	80,7	90,1	81,2
Reino Unido	89,3	83,7	90,1	86,3
Francia	90,3	82,3	86,7	80,2
Italia	82,2	68,2	86,6	76,1
Canadá	86,9	79,2	86,0	79,6
República de Corea	89,8	62,0	88,9	60,7
Promedio de la OCDE	88,1	78,2	89,8	79,9

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Education at a Glance 2010: OECD Indicators*, 2010.

^a Los programas de educación superior tipo B en general son más cortos que los de la educación superior tipo A y se centran en la capacitación práctica, técnica o profesional para lograr un ingreso directo al mercado laboral.

^b Los programas de educación superior tipo A se basan, en gran parte, en el conocimiento teórico y están diseñados para proporcionar la capacitación necesaria para ingresar a programas de investigación avanzada y profesiones con altas exigencias en materia de capacitación, como medicina, odontología o arquitectura.

3. Las políticas de cara al futuro

Las mujeres serán cada vez más importantes para mantener a la República de Corea en el camino del crecimiento económico, ya que el país cuenta con un abundante, aunque desaprovechado, grupo de mujeres con un alto nivel educativo. Su participación en el mercado laboral aumentó a un ritmo constante entre fines de los años cuarenta y la década de 1990, pero desde entonces se ha estancado. Hoy resulta fundamental poder identificar los obstáculos que impiden que más mujeres ingresen al mercado laboral.

En comparación con otros países, la característica más destacada del mercado de trabajo femenino en la República de Corea es la interrupción de la carrera, algo que muchas se ven obligadas a hacer ante los fuertes estereotipos de los roles de género y por motivos familiares, como el nacimiento y cuidado de los hijos, el apoyo a su educación y el trabajo en el hogar. Todo esto ocurre pese a que hoy cuentan con más oportunidades laborales que nunca.

En este contexto, es esencial crear mejores sistemas de apoyo para que las mujeres puedan conciliar el trabajo con la vida familiar, algo que solo será posible si se rediseña el sistema y se incorporan nuevas ideas. Por ejemplo, en vez de establecer objetivos de política general, como expandir y mejorar la calidad de los servicios de guardería infantil, sería más práctico rediseñar las políticas de cuidado de los niños de forma que apoyen el empleo de las mujeres. Mientras que sería conveniente que las empresas alentaran la creación de más oportunidades de empleo a tiempo parcial para las mujeres y adoptaran un sistema flexible de horas de trabajo, también deberían revisarse las iniciativas en marcha para adoptar medidas concretas a fin de lograr una mejora.

Las políticas para apoyar la participación de las mujeres en la sociedad deberían poner más énfasis en las actitudes sociales, las costumbres y la cultura. Para proteger los derechos de las mujeres y lograr la igualdad en el empleo es importante promover perspectivas de género en todos los aspectos de la vida.

G. Conclusiones

En los últimos 60 años, la República de Corea ha logrado grandes avances y un amplio desarrollo social proporcional al enorme crecimiento económico. El acceso a la educación se expandió con rapidez y en la actualidad la mayoría

de los jóvenes alcanzan el nivel de educación superior. La tasa de empleo no ha dejado de crecer ayudada por el rápido crecimiento económico y la participación cada vez mayor de las mujeres en el mercado laboral. El gobierno ha ampliado la cobertura del sistema de bienestar a todos los segmentos de la sociedad y se han registrado avances en los servicios de asistencia sanitaria, tanto en términos de cantidad como de calidad (cabe destacar que en la actualidad, la disponibilidad de estos servicios es similar a la que ostentan los países desarrollados).

No obstante, el país aún enfrenta varios problemas en el área de las políticas sociales. El sistema educativo centralizado, con énfasis en la educación de masas, ha conseguido producir una mano de obra calificada para lograr una rápida industrialización, pero también ha recibido críticas por ser inadecuado a la hora de promover la diversidad y creatividad en una economía basada en el conocimiento. La desconfianza respecto del sistema de educación pública se refleja en la gran cantidad de estudiantes que asisten a clases particulares. Existe una necesidad imperiosa de reestructurar el sistema actual mediante el otorgamiento de más poder a las comunidades locales y las escuelas individuales, y la expansión de la gama de opciones disponibles para estudiantes y padres.

El mercado laboral coreano ha sido bastante eficiente en lo que respecta a la creación de puestos de trabajo y la satisfacción de la demanda industrial, pero la dualidad que existe entre el centro y la periferia representa un gran desafío. A este respecto, el gobierno tiene dos tareas: a) promover la flexibilidad funcional y numérica en el centro mediante la flexibilización de la estabilidad laboral y b) mejorar la seguridad en materia de ingresos en la periferia por medio de la extensión de los programas de bienestar social y mercado laboral activo a los trabajadores no convencionales. Si bien la creciente participación de trabajadores permanentes ayudará a reducir la periferia, también puede aumentar la falta de flexibilidad generalizada del mercado laboral coreano, a menos que se debiliten las estrictas protecciones legales al empleo para facilitar el despido de trabajadores individuales. Sin duda, es necesario adoptar medidas para promover la participación de las mujeres en el mercado laboral y ayudarlas a conciliar el trabajo con la vida familiar.

El sistema de bienestar social también necesita grandes mejoras, ya que su eficacia se ve limitada por varios problemas que deben abordarse de forma adecuada: la exclusión del gran número de trabajadores no convencionales, la compleja y desorganizada estructura de los programas

de bienestar, el ineficaz sistema de entrega de los beneficios y la insuficiente dedicación a los más necesitados. Además, es necesario minimizar el efecto adverso del sistema en los incentivos laborales, en particular mediante la reforma del Programa nacional de seguridad para medios de vida básicos. La sostenibilidad financiera a largo plazo de los programas de seguridad social también tiene que mejorarse con profundas reformas del sistema público de pensiones y el seguro médico nacional. Al mismo tiempo, es necesario dar al sector privado un papel más relevante en el suministro de servicios sociales, sin que el gobierno abandone sus funciones de financiamiento y control de dichos servicios.

De todos los programas de bienestar social, los de asistencia sanitaria son los que han tenido más éxito, ya que han logrado llegar a toda la población a través del seguro médico nacional y, hasta cierto punto, han vuelto la asistencia de salud accesible para todos. Para que el sistema sea más eficiente, el gobierno debe centrarse en mejorar la calidad de los servicios de salud, integrar el sistema de entrega de beneficios y expandir la cobertura del seguro médico nacional a las enfermedades graves y costosas, además de minimizar el gasto en otros servicios y cambiar el enfoque de la política de asistencia sanitaria a la prevención de las enfermedades y la promoción de la salud. Tan importante como todo lo mencionado es la desregulación de la industria de la asistencia sanitaria para fortalecer la competitividad.

Todos los desafíos planteados son sin duda formidables y, sobre la base del éxito logrado en el pasado, la política social coreana debe prepararse para dar otro gran salto al futuro.

Bibliografía

- Bai, Moo-Ki (1982), “Structural changes of the Korean labor market”, *Journal of Economics*, vol. 21, N° 1, Seúl, National University.
- Banco de la República de Corea (2005), *Sixty Years after the Liberation in Statistics*.
- Banco Mundial (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press.
- Barro, Robert J. (1991), “Economic growth in a cross section of countries”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, N° 2.
- Blomqvist, Paula (2004), “The choice revolution: privatization of Swedish welfare services in the 1990s”, *Social Policy and Administration*, vol. 38, N° 2.
- Cheon, Byung You y otros (2006), *A Study on the Jobs Strategy for Korea*, Seúl, Instituto del Trabajo de Corea.
- Cho, Soon Kyung (1999), “Gender discrimination in structural adjustment”, *Journal of Korean Association of Labor Studies*, vol. 5, N° 2.
- Ensor, Tim (1999), “Developing health insurance in transitional Asia”, *Social Science and Medicine*, vol. 8, N° 7.
- GTZ (Sociedad Alemana de Cooperación Técnica) (2005), *Social Health Insurance: A Contribution to the International Development Policy Debate on Universal Systems of Social Protection*, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ).
- Grubb, David, Jae-Kap Lee y Peter Teergeist (2007), “Addressing labor market duality in Korea”, *Social, Development and Migration Working Papers*, N° 61, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Jang, Chang Won (2007), “Educational influence on Korean economic development”, *Korean Demography*, vol. 30, N° 1.
- Kim, Taejong y Young Lee (2006), *Empirical Analysis of Value of Earlier Investment in Education*, Comité de Reforma Educacional.
- Kim, Young Hwa y otros (1997), *Korean Education and National Development (1945-1995)*, Seúl, Instituto de Desarrollo Educacional de Corea.
- Kim, Young Ju (1998), “Women’s employment pattern after the economic crisis”, *Policy Discussion Forum, Women Link*.
- Kim, Yong-Seong (2009), “A study on the mobility of non-regular workers”, *Studies on Non-regular Workers*, Research Monograph, N° 2009-03, Gyeongjoon Yoo (ed.), Seúl, Instituto Coreano de Desarrollo.
- Lee, Jae Yeol (2008), “From a growing society to a mature society: a vision for improving ‘Quality of Society’”, *Korean Society: Yesterday, Today, and Future, presentations for the Special Symposium for the 60th Anniversary of the Korean Government*, Asociación Coreana de Sociología.
- Lee, Sang Seok (2003), *The Financial Consolidation of the National Health Insurance System: Its Necessity and Future Plans*, Bok Ji Dong Hyang.
- Lee, Won Duck (2008), “The future of welfare society and tasks for the government”, inédito.
- _____ (2004), *Labor in Korea, 1987-2002*, Instituto del Trabajo de Corea.
- Lee, Yong-hwan y otros (2006), *Social Welfare Legislations*, Daewang Press.
- Lee, Young (2010), “Role of education in economic development and future challenges for Korea’s education”, Seúl, Instituto de Desarrollo Educacional de Corea, inédito.

- Lewis, W. Arthur (1954), *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour*, The Manchester School.
- Lim, Kyung-Mook y Hyungpyo Moon (2003), “The impact of public pensions on household savings”, *Population Aging in Korea: Economic Impacts and Policy Issues*, Research Monograph, N° 2003-06, Kyungsoo Choi y otros (eds.), Seúl, Instituto Coreano de Desarrollo.
- Mankiw, N. Gregory, David Romer y David N. Weil (1992), “A contribution to the empirics of economic growth”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, N° 2.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología/Instituto de Desarrollo Educacional de Corea (s/f), *Statistical Yearbook of Education*, varios números.
- Ministerio de Educación y Recursos Humanos de Corea (2007), “White paper on education”.
- Ministerio de Salud y Bienestar de Corea (s/f), *Statistical Yearbook*, varios números.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2010), *Education at a Glance 2010: OECD Indicators*, París.
- _____ (2010), *OCDE Health Data 2010*, París.
- _____ (2009), *OCDE Revenue Statistics*, París.
- _____ (2009), *OCDE Tax Database*, París.
- _____ (2008), *Economic Survey: Korea*, París.
- Palmer, Edward (2008), “Social policy in an ageing society: trends and implications”, *Social Policy at a Crossroad: Trends in Advanced Countries and Implications for Korea*, Sang-Hyop Lee, Andrew Mason y Kwang-Eon Sul (eds.), Seúl, Instituto Coreano de Desarrollo.
- Park, Hyung-soo y Byung Mok Jeon (2009), *A Study on the Medium- to Long-term Fiscal Projection Model to Analyze the Fiscal Impact of Welfare Programs. Report for the Ministry of Health and Welfare*, Seúl, Instituto Coreano de Finanzas Públicas.
- Pearson, Mark y John P. Martin (2005), “Should we extend the role of private social expenditure?” *Social, Employment and Migration Working Paper*, N° 23 (DELSA/ELSA/WD/SEM(2005)2), Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Permani, Risti (2008), “Education as a determinant of economic growth in East Asia: historical trends and empirical evidence (1965-2000)”, documento presentado en la Conferencia sobre la historia empresarial y económica de la región de Asia y el Pacífico, Universidad de Melbourne.
- SaKong, Il (1993), *Korea in the World Economy*, Seúl, Instituto Coreano de Economía Internacional.
- Servicio Nacional de Pensiones de Corea (2008), *The 20 Year History of the National Pension Service*.
- Shin, Seop-joong y otros (1999), *Social Welfare Legislations in Korea*, University Press.
- Shleifer, Andrei (1998), “State versus private ownership”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, N° 4.
- Yoo, Gyeongjoon (2009), “Changes in poverty among the Korean population and the underlying factors”, *KDI Policy Forum*, N° 215, Instituto Coreano de Desarrollo.
- Yoo, Hee Jung (2009), “Childcare policies to cope with the low fertility”, documento presentado en la Conferencia sobre el plan nacional de gestión fiscal 2010-2014, Seúl, Instituto Coreano de Desarrollo.
- Yoon, Chan Young y otros (1998), *Social Welfare Legislations I*, Seúl, Nanam Press.

- Yun, Heesuk (2008), *Issues on Drug Pricing and Reimbursement in Korea*, Seúl, Instituto Coreano de Desarrollo.
- Yun, Heesuk y Youngsun Koh (2009), *Improving the Regulatory Environment of the Health Care Industry*, Research Monograph N° 2009-01, Seúl, Instituto Coreano de Desarrollo.

El presente volumen corresponde a la versión en español del libro *The Korean Economy: six decades of growth and development*, publicado originalmente por el Instituto Coreano de Desarrollo en 2010.

La traducción y aparición de este libro, que es una expresión tangible de la creciente cooperación entre la CEPAL y la República de Corea en los últimos años, permitirá divulgar de manera más amplia en América Latina y el Caribe las valiosas experiencias extraídas de la historia económica de la República de Corea en las últimas seis décadas, que constituyen un referente ineludible como modelo de desarrollo para la región.

La República de Corea ha conquistado un marcado liderazgo a nivel mundial en la promoción del desarrollo sostenible y el crecimiento verde. Estas temáticas, que también se abordan en el presente volumen, revisten gran importancia en la actual coyuntura para los países de América Latina y el Caribe, dado que la región encara el reto de adecuar sus actuales patrones de producción, consumo y distribución a una senda de mayor sostenibilidad.