Globethics Repository



Corea del Sur y el Estado [South Korea and the State]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Messner, Dirk
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-12 08:14:03
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/220294

Nueva Sociedad Nro.126, Julio- Agosto de 1993 , pp. 40-60

Corea del Sur y el Estado. De la omnipotencia desarrollista estatal a la crisis del modelo de conducción jerárquica

Messner, Dirk

Dirk Messner: Investigador alemán en el Instituto Alemán de Desarrollo de Berlín.

Cuando se discuten estrategias para el desarrollo en América Latina muchas veces se considera a Corea del Sur como un modelo digno de copiar. Con frecuencia lo que está en el fondo de esta apreciación es la posición dominante del Estado surcoreano en el proceso de la industrialización. Esta manera de percibir el caso surcoreano satisface indudablemente el estatismo de profundo cuño de América Latina.

La génesis del modelo económico de Corea del Sur está bien documentada hasta ahora. Si hasta principios de los años 80 los teóricos neoliberales (Aghevli/Márquez-Ruarte; Krueger) celebraban y tomaban unánimemente a Corea del Sur como ejemplo de desarrollo recuperativo bajo condiciones radicales de mercado, la vastísima y variada literatura de los últimos tiempos coincide al menos en que el Estado tiene una posición central en el proceso dinámico de la industrialización recuperativa. Para evitar malos entendidos, aclaramos que aquí no se pretende hablar en favor de ningún enfoque interpretativo basado en una única causa. Está claro que existe toda una variedad de factores internos y externos determinantes del desarrollo, que son responsables de la vía específica del desarrollo de Corea del Sur (Amsden; Hillebrand 1991; Messner 1988a, 1988b). Sin embargo, para nuestro planteamiento del problema es fundamental, ante todo, el que la incorporación de las economías del sudeste asiático a la economía mundial, y la construcción de estructuras industriales capaces de competir, no se hayan basado en el desarrollo de una economía de libre empresa, sino mas bien en un modelo de capitalismo dirigido por el Estado (guided capitalism).

En la primera parte de este ensayo se validará en esencia la tesis del Estado rector del desarrollo. En ese contexto se discutirán las razones de la gran autonomía del Estado frente a otros actores de la sociedad, las formas esenciales de intervención del Estado surcoreano en la economía, y la capacidad de conducción del Estado central después de tres décadas de desarrollo económico dinámico. En la segunda

parte del trabajo, sin embargo, se pone en tela de juicio esta visión estatista-estructuralista de la realidad de Corea del Sur. El Estado omnipotente fue esencial en la fase de construcción, desde 1950 hasta mediados de los años 80, pero a partir de esa época el país entró en un proceso de transformación radical: de una sociedad conducida en forma unilateral y jerárquica a través del Estado, a una sociedad en búsqueda de un modelo de conducción multidimensional. El Estado aceleró el proceso de desarrollo recuperativo y de esta manera, paradójicamente, socavó su propia autonomía de conducción y acción.

En este trabajo recurriremos a discusiones recientes sobre la capacidad de conducción de las sociedades industriales modernas, para presentar una interpretación del papel del Estado surcoreano en el proceso de desarrollo, que va más allá de la visión dicotómica de los economistas neoliberales o de los estructuralistas y estatistas tradicionales.

La autonomía del Estado al finalizar el régimen colonial

El 11 de septiembre de 1945 la división Nº 24 del ejército de los Estados Unidos, al mando del general Hodge, liberó a Corea del Sur del régimen colonialista japonés, que hasta entonces había subyugado el país, y al mismo tiempo la convirtió de nuevo en un país ocupado. El primer objetivo del gobierno militar estadounidense era erigir allí «un baluarte contra el comunismo» que colindara con China y con Corea del Norte, y aprovechar militarmente la posición estratégica del país en el Pacífico. Sin embargo, el temor a un levantamiento socialista - agudizado por una huelga general en septiembre de 1946 - así como el creciente descontento de los surcoreanos con sus ocupantes, indujo a los estrategas estadounidenses, originalmente orientados sólo hacia objetivos de estrategia militar, a poner en práctica ciertas reformas económicas que tuvieron una importancia decisiva en el posterior desarrollo del país (Baldwin).

En el centro de esta nueva orientación, diseñada para reforzar la legitimación política del gobierno militar, se encontraba una reforma rural, que se ejecutó en 1950 bajo la égida de los planificadores estadounidenses, y cuyo principal objetivo era una extensa reforma agraria en el norte del país. La reforma rural creó condiciones socioeconómicas básicas que se diferencian fundamentalmente de las de muchos países de América Latina; condujo sobre todo a un fortalecimiento de la posición del Estado surcoreano en la sociedad, y lo convirtió además en el centro y eje del proceso de modernización económica del país (Messner 1988a).

Repercusiones de la reforma rural en el rol del Estado . La ley de reforma rural promulgada en 1950 limitaba la superficie máxima de cultivo a 3 hectáreas por familia y establecía que el terreno expropiado se vendiese a pequeños campesinos, luego de la indemnización correspondiente al antiguo propietario. A consecuencia de esta reforma, la proporción de familias campesinas arrendatarias descendió del 70% en 1945, al 14% en 1965. La reforma tuvo tres implicaciones que determinaron la posición especial del Estado en el proceso de desarrollo y favorecieron la imposición estatista del modelo de industrialización.

En primer lugar, para la oligarquía agraria tradicional la expropiación de la tierra significó el fin de su poderío político y económico. De esta manera la reforma solucionó el conflicto entre la oligarquía agraria anti-industrialista y la naciente burguesía industrial, a favor de esta última. En Corea del Sur se resolvió así una cuestión de poder que en muchos países en desarrollo condujo a un estancamiento en la evolución del poder político; situación que bloqueó la formulación de una estrategia de industrialización coherente y previsora, y entronizó al Estado como un lugar para dirimir los conflictos entre los intereses dominantes.

En segundo lugar, como consecuencia de la reforma agraria, la especulación con tierras dejó de ser rentable, y al mismo tiempo la formación de rentas en el sector agrícola quedó sometida a límites muy estrictos. Este sector dejó de ofrecer oportunidades de inversión lucrativas. Además, gracias a la amplia victoria sobre las antiguas circunstancias de arrendamiento y a la tributación directa de las familias campesinas al Estado, las exacciones de este sector ya no iban a llenar las arcas de la oligarquía agraria, sino las del erario público. El Estado encauzó estos medios hacia la creación de capacidades industriales. Una buena parte de la antigua oligarquía se transformó directamente en empresarios industriales, utilizando las indemnizaciones que el Estado pagaba con valores canjeables por las instalaciones industriales que dejaron atrás los japoneses. La reforma fortaleció así la capacidad financiera del Estado y con ello también su capacidad de conducción. Por otro lado, fue el Estado mismo el que creó «desde arriba» las nuevas estructuras sociales y distribuyó las oportunidades de desarrollo económico: dirigió la redistribución del capital desde el sector agrícola a la industria y privatizó ésta que antes estaba casi por completo en manos de los japoneses. Por consiguiente, el Estado se encuentra en el centro del establecimiento de la industria nacional y del surgimiento de una burguesía industrial que antes no existía en absoluto como clase, y que ahora depende directamente de aquél.

En tercer lugar, la estructura social estaba marcada por la inexistencia de una burguesía urbana orientada hacia las normas occidentales de consumo, por una oligarquía agraria que ya casi había desaparecido como clase, y por una burguesía industrial, política y económicamente débil, que apenas estaba en formación. Esa estructura social específica impidió la imposición de una «fordización» precoz de la sociedad, tanto en la producción como en el consumo, similar a la que se destacó claramente en los años 50 en América Latina, a causa de la orientación de las clases alta y media hacia el modelo de consumo occidental. En Corea del Sur no existía ningún grupo social que pudiera imponer una industrialización sobredimensionada, costos a, y por encima de las habilidades técnicas, en el área de los bienes de consumo durables - como en América Latina - o, como alternativa, la ruinosa importación de artículos de lujo, en base a la entrada de divisas de las exportaciones agrícolas, como en los países africanos. Por lo tanto, el Estado no estaba expuesto a estructuras clientelistas que pudieran favorecer una estrategia de desarrollo populista.

Si se compendian estos desarrollos se puede constatar que a causa de la reforma agraria y del legado socioestructural de la dominación colonialista, en la sociedad surcoreana surgió un vacío de poder que cimentó la gran autonomía y autoridad del Estado frente a la sociedad. La oligarquía agraria desapareció como clase, y la burguesía industrial surgió más que nada en el curso del proceso de industrialización organizado por el Estado. Para cuando finalizó la etapa de gobierno militar estadounidense, el Estado ya era el propietario de las antiguas empresas japonesas, y así pudo «crear» a los nuevos empresarios industriales durante el proceso de privatización. Además, disponía del monopolio financiero, pues todo el sector bancario era estatal y también la considerable ayuda financiera estadounidense se adjudicaba a través de agencias gubernamentales. De esta manera, al finalizar la descolonización, el Estado se encontraba, por decirlo así, prácticamente por encima de la sociedad y en el centro del proceso de desarrollo recuperativo. Frente a la «colonización» del Estado por poderosos grupos de intereses, característica de muchos Estados latinoamericanos, en la sociedad surcoreana el único actor fuerte es una gran capacidad intervencionista del Estado.

La conducción jerárquica del proceso de industrialización

Si se entiende como conducción «la capacidad de estructurar el medio social según una orientación conceptual, utilizando instancias políticas» (Maynzt, p. 92), en el caso de Corea del Sur se puede hablar de una elevada capacidad de conducción por parte del Estado. El caso de industrialización recuperativa de Corea del Sur se

presenta como un ejemplo espléndido de «conducción jerárquica» (más eficiente desde el punto de vista económico) de una sociedad, por parte de un Estado que, con relativa independencia de otros actores sociales, actúa como unidad de toma de decisiones con autoridad y autonomía superiores (Lekner et al., p. 366).

- En este contexto se entiende por autoridad del Estado las posibilidades materiales de decidir y ejecutar políticas, sin resistencia de otras fuerzas de la sociedad. Con este concepto de autoridad se enfoca la relación de los actores entre sí y la posición del Estado en el seno de la trama.

- Autonomía del Estado significa la capacidad de poder formular e implementar políticas (capacidad de diagnóstico y solución de problemas) sin el apoyo de otros actores (p. ej., asociaciones empresariales, cámaras, etc.). Con el concepto de autonomía se aborda la relación de los actores, en este caso principalmente el Estado, con el objeto de la conducción (p. ej., un sector determinado de la economía).

En Corea del Sur el Estado tuvo éxito en su actuación porque disponía de un cuadro estructural de objetivos, según el cual pudo orientar y dirigir sus políticas a mediano plazo, y que, en retrospectiva, ha mostrado solidez y consistencia. Previamente al análisis de fondo de las formas de conducción y regulación, se puede indicar que el Estado surcoreano, conductor del proceso de desarrollo, en primer lugar, pudo actuar con suficiente independencia de los intereses particulares de la sociedad para llevar a cabo sus estrategias; en segundo lugar, el Estado central logró construir progresivamente una eficiente estructura institucional fundamental para poner en práctica regulaciones muy selectivas y que se proyectaban a todas las esferas sociales. Estas estructuras intermedias, que se encuentran establecidas entre el mercado (micronivel) y el Estado central (macronivel), conforman un «mesoespacio»» que se desarrolla dinámicamente en la sociedad.

Este paquete de factores (autoridad y autonomía del Estado, existencia de un sólido cuadro de objetivos, ajuste de la política hacia orientaciones estratégicas, construcción de un eficiente sistema de instituciones) cimenta la posición dominante del Estado y nos remite a dos puntos: el hecho de que el Estado disponía de iniciativas y el cómo las llevó a la práctica. La pregunta de fondo: por qué, contrariamente a las experiencias en otros países, el Estado surcoreano no tendió a la burocratización y a la formación de una élite estatal que inhibiera y bloqueara el desarrollo, y a la corrupción desenfrenada, no se puede dilucidar satisfactoriamente a partir de estos elementos. Hasta ahora tampoco la bibliografía disponible ha aclarado suficientemente este interrogante (Hwang). Junto a la autonomía relativa del Estado

frente a la sociedad, y a la orientación hacia un nuevo concepto de desarrollo que demostró ser sólido y capaz de innovar, hay que señalar también, como condiciones esenciales de la eficacia del Estado en el proceso del desarrollo recuperativo, la homogeneidad de la sociedad (a diferencia de los países poliétnicos) y el prominente significado de las instancias jerárquicas «sabias y justas» (el padre, el Estado), enraizado en el confucionismo. Además, es posible que la competencia entre sistemas políticos, en este caso directamente con Corea del Norte, haya fortalecido también la orientación desarrollista del Estado (al igual que ocurrió en Taiwán y Alemania Federal).

En el análisis que se ofrece a continuación se mostrará que el modelo de conducción jerárquica de la sociedad por el Estado omnipresente tampoco es una constante sin marco histórico en el caso de Corea del Sur. Se pondrá de relieve cómo la consolidación de instituciones eficientes, el fortalecimiento del sector privado, y por tanto de la empresa privada, y el surgimiento de actores de la sociedad civil (tales como partidos democráticos, sindicatos y movimientos estudiantiles) en el transcurso del auge económico, condujeron a una diferenciación de la sociedad que finalmente puso en tela de juicio la omnipotencia del Estado. El Estado se enfrenta ahora a una pluralidad de actores competentes que socavan su monopolio de conducción y las formas de conducción estrictamente jerárquicas de la «fase de construcción» (años 50 a 80). Además, la creciente diversificación de la economía reduce la capacidad del Estado central para disponer e implementar políticas sin la cooperación de otros actores. Así pues, paradójicamente, el éxito del Estado en la modernización es lo que ahora restringe su margen de acción y desvaloriza progresivamente su «ciencia del poder» (Maneheim).

El arquetipo: industrialización con miras a la competencia

La clave de la estrategia de desarrollo de Corea del Sur desde principios de los años 60 consiste en desarrollar progresivamente un aparato industrial capaz de competir intencionalmente, a través de secuencias dinámicas de industrialización (de la industria liviana a la pesada, y de allí a la industria de la electrónica). En este contexto se establecieron los respectivos puntos claves del proceso de industrialización en un plan quinquenal, se diseñaron políticas estatales a la medida para ese segmento y se concentraron, como corresponde, los recursos financieros (Hillebrand, p. 112).

Desde 1960 y hasta mitad de los años 80 se afianzaron los procesos de expansión y reestructuración, cerrando casi por completo el mercado interno a la competencia

del mercado mundial. Esta situación le facilitó a la industria surcoreana márgenes de aprendizaje e imitación, y además le aseguró potenciales de crecimiento. Pero a diferencia de las estrategias latinoamericanas de sustitución de las importaciones y mercado interno, en Corea del Sur se partió de políticas estructurales* , para organizar un sistema diferenciado de incentivos (privilegios fiscales, créditos abaratados, subvenciones en casos exitosos), así como una orientación consecuente y rápida de las ramas de sustitución de las importaciones hacia el mercado mundial, paralelamente al afianzamiento del mercado interno, para acercarse a los niveles internacionales de productividad y eficiencia. Así pues, las empresas quedaron expuestas a la presión de la competencia internacional, pero al mismo tiempo se colocaron algunas ayudas en su camino hacia la economía mundial. El aislamiento del mercado interno, la sustitución de las importaciones, la orientación a la exportación y la capacidad competitiva (industrialización orientada a la eficiencia) integraron así un «todo orgánico» en Corea del Sur, mientras en América Latina el primer plano lo ocupaba la formación de circuitos industriales nacionales lo más cerrados posible (orientación primordialmente cuantitativa), y además las exportaciones industriales, así como la capacidad competitiva de la industria procesadoras, eran metas subalternas.

Dimensiones de la conducción estatal

Conducción programada de la política comercial y financiera. La política comercial neomercantilista. Muy ligada a esa combinación específica de política de sustitución de importaciones y orientación a la exportación está una política comercial neomercantilista que evoca el modelo japonés. Desde principio de los años 60 Corea del Sur aceitó su mercado interno con un complicado sistema de restricción a las importaciones (derechos aduanales, licencias de importación, sistema de normas, etc.). Unicamente se podían importar aquellos bienes todavía no en suficiente cantidad y calidad en el país. Sin embargo, esto no significa que las empresas hayan podido descansar al amparo de esos muros arancelarios (al contrario de la situación en América Latina en el marco de la tradicional sustitución de importaciones), pues a través del mecanismo de incentivos antes mencionado están obligadas a adaptarse a los estándares internacionales de productividad. Las empresas que no lo logran en un plazo determinado quedan separadas de los servicios de transferencia y tratamientos preferenciales.

Fue apenas en la segunda mitad de los años 80, y debido al elevado excedente de la balanza comercial de Corea del Sur con EEUU, que la presión política sobre el gobierno surcoreano determinó una liberación de las importaciones. La cuota de libe-

ración, es decir la porción de artículos que ya no están sometidos a ninguna restricción cuantitativa para su importación, aumentó del 75 al 95,9% entre 1982 y 1989. El tipo arancelario promedio bajó asimismo del 22,6% (1983) al 12,7% (1989). A diferencia de las estrategias radicales de liberalización, como por ejemplo Chile, en el plan de etapas surcoreano no sólo estaban previstas medidas de apertura, sino también nuevas regulaciones y controles precisos de la evolución de las importaciones.

Al observar las directrices del Ministerio de Comercio surcoreano para 1987 es evidente que no puede hablarse de condiciones de libre comercio: «Los artículos manufacturados cuya importación será liberada son aquellos: en los cuales los productores nacionales tienen capacidad para competir internacionalmente; con elevados índices de exportación; para los que no haya sustitutos nacionales competitivos; en los cuales los productores nacionales no tienen capacidad de competir internacionalmente y no se espera que la tengan por mucho tiempo; que no es probable se vean expuestos a alteraciones del mercado u oleadas de importaciones como resultado de la liberalización» (Youn, p. 18).

Existe además una serie de instrumentos (aranceles de emergencia, restricciones al financiamiento de importaciones, intensificación de los controles de normas, etc.), para el caso de «alteraciones del mercado» y «elevados costos de adaptación» para las empresas nacionales. Ahora, después del exitoso establecimiento de un aparato industrial competitivo, la necesidad de una liberación progresiva de las importaciones es indiscutible. Lo que está en discusión es el margen de tiempo para la apertura gradual y la dosificación de la presión externa.

Con el éxito de las exportaciones aumentó la presión externa para que el Estado renuncie a las estrategias proteccionistas, y eso afectó cuando menos tangencialmente el poder de conducción y el margen de acción del Estado. Sin embargo, en vista del nivel de industrialización alcanzado, la somera ayuda externa ya no es tan decisiva para el desarrollo futuro. Además, el Estado se reserva futuras políticas restrictivas de comercio exterior y ha acumulado conocimientos bien fundamentados para manejar eficazmente esa esfera política.

El financiamiento estratégico de las etapas de industrialización y el endeudamiento controlado por el Estado. Desde el final de la segunda guerra mundial, Corea del Sur se encuentra en una situación estratégica, geográfica y militarmente expuesta. A esta circunstancia se debe el que se haya convertido en uno de los mayores receptores de ayuda financiera multinacional, especialmente estadounidense. La fase

de reconstrucción de la economía surcoreana estuvo estrechamente vinculada al contexto político mundial de los años 50 y 60. La particular implicación del país en el conflicto Este-Oeste, el ajuste ejemplar de una controversia política mundial en terreno coreano, le proporcionó a Corea del Sur, como «frente del mundo libre» unos 6.000 millones de dólares en ayuda económica en forma de donaciones o créditos ventajosos entre 1946 y 1978, mientras que el continente africano completo, por ejemplo, recibió solamente 6.900 millones de dólares en el mismo período y las naciones latinoamericanas un total de 14.800 millones. La ayuda económica se encauzó por vía estatal; de esta manera el campo de acción del Estado surcoreano, tanto político como financiero, se afianzó y amplió con aquella.

A pesar de este equipamiento privilegiado con fondos internacionales, Corea del Sur siguió dependiendo de los créditos externos. Como reflejo de esta situación, entre 1966 y 1971 casi el 40% de la inversión total se financió con capital importado. Esto quiere decir que las economías externas contribuyeron considerablemente a la dinámica de crecimiento del «milagro económico surcoreano» durante la fase inicial. También en el sector financiero es omnipresente el Estado surcoreano.

La «Foreign Capital Inducement Act»** de 1962 representó el medio decisivo para la movilización de los flujos de capital externo. La pieza central de esta ley era la «Repayment Guarantee on Foreign Loans»*** , con la cual el gobierno se constituía en fiador de todos los préstamos externos y garantizaba el pago de los servicios de la deuda vencidos. Esta reforma bancaria minimizaba el riesgo de pérdidas para el conglomerado financiero internacional y allanaba el camino para la entrada de enormes flujos de capital externo, sin los cuales el «milagro económico surcoreano» habría fracasado antes de comenzar. Lo que resulta decisivo en Corea del Sur, a diferencia de muchos otros países con deudas externas elevadas, es que el Estado, como instancia reguladora, no entra en escena sólo en el curso de la crisis de la deuda, para socializar las pérdidas de las empresas privadas siguiendo patrones ya comprobados. Por el contrario, el Estado es desde el principio el agente principal del proceso de endeudamiento; un ente que interviene en las esferas económicas planificando, coordinando y haciendo uso de instrumentos que incluyen la conducción de las inversiones, así como el control de las decisiones empresariales en el sector privado.

Hasta bien entrados los años 80, el acceso de las empresas surcoreanas a los créditos externos estuvo usualmente vinculado a dos condiciones que se relacionaban con el doble problema inherente al endeudamiento externo: la necesidad de aportar y de transferir el servicio de la deuda. Por un lado había que utilizar las divisas

productivamente, es decir, invertirlas, y por otro, las inversiones debían realizarse en el sector exportador para garantizar la transferencia del servicio de la deuda al dinero mundial, el dólar. Además, la distribución de los créditos externos se orientaba ampliamente por los planes quinquenales, con lo cual su utilización escapaba de las leyes del mercado. Es evidente que el capital extranjero que fluyó a Corea del Sur en forma de capital monetario siguió directamente los requisitos de financiamiento de la acumulación de capital dirigida por el Estado.

El alto grado de intervención del Estado en el sector financiero facilitó el control estatal de la colocación de capital. Para finales de los años 70, más del 85% del mercado financiero surcoreano se encontraba directamente en manos del Estado. Esta posición monopólica permitió extensas intervenciones del Estado en el proceso económico y una influencia determinante en las decisiones de inversión del capital privado. Fue apenas en los años 80 que el Estado comenzó a abandonar lentamente estas intervenciones excesivas en las decisiones de las empresas, aun cuando los créditos subvencionados para «áreas estratégicas» continúan en agenda. Estas desregulaciones en el sector financiero fueron posibles sobre todo porque para entonces ya era posible financiar las inversiones con las imposiciones de ahorros nacionales, y además porque las grandes empresas surcoreanas tienen un acceso relativamente cómodo a los mercados financieros internacionales.

Los controles de las afluencias de inversión directa. Contrariamente a la conjetura muchas veces expresada, sobre la primacía de las inversiones directas en la industrialización de Corea del Sur, se pone de manifiesto que al menos en las dos primeras décadas y media de industrialización, estas inversiones tuvieron sólo un papel marginal, como forma de importación de capital, en comparación con los créditos externos obtenidos. La participación de las inversiones directas en la importación total de capital ascendió a sólo el 6,6% entre 1962 y 1986. En el fondo de esta cautelosa incorporación de las empresas internacionales a la estrategia de desarrollo se encontraba (entre otras cosas) el temor a un menoscabo en la capacidad de conducción nacional.

Un análisis de la participación de las empresas multinacionales demuestra que desempeñaron un papel importante en el área de la comercialización como abastecedoras de tecnologías y, por lo tanto, como un medio para abrir o facilitar el acceso a los mercados foráneos. Además, su contribución a las exportaciones fue apreciable; en los años 70 y 80 aproximadamente el 20% de las exportaciones provino de compañías con participación extranjera. Así como la utilización de los créditos externos para inversiones estaba sometida a la planificación estatal, también las inversiones

directas fueron objeto de una fuerte reglamentación. Un economista del Korea Development Institute esquematizó los vastos controles estatales en la forma siguiente:

Durante todo el período, las políticas gubernamentales en materia de inversiones extranjeras fueron por lo general restrictivas. Aunque el gobierno proporcionaba incentivos fiscales y otros estímulos para los inversionistas extranjeros aprobados, los procedimientos de aceptación estaban estrictamente controlados. Básicamente, el gobierno permitía la entrada de inversionistas solamente en aquellos casos que se consideraban compatibles con las estrategias de desarrollo que el gobierno estaba adelantando (...) No se permitían inversiones extranjeras directas en la mayoría de las industrias domésticas de artículos de consumo, y particularmente cuando el gobierno consideraba que existía un productor nativo viable. Un medio usado para controlar la entrada de inversión extranjera es la imposición de restricciones en el grado de participación foránea en la propiedad de las empresas. Desde aproximadamente el año 1973, el control externo mayoritario se ha permitido sólo en casos especiales... (Koo, p. 44).

A consecuencia de esta situación, muchos sectores quedaron completamente cerrados para los consorcios internacionales. Sólo en algunas pocas áreas, como por ejemplo la industria petroquímica, se autorizó el 100% de las inversiones extranjeras. Las multinacionales funcionaban en su mayoría en ramos de la industria con aplicación intensiva de tecnología y capital. La «Foreign Capital Inducement Act» fue enmendada sólo en el año 1984. Con esta reforma se ampliaron considerablemente las posibilidades de aplicación de las inversiones directas. De ahí en adelante las participaciones extranjeras minoritarias ya no necesitaron autorización alguna; casi todos los sectores industriales se abrieron a los inversionistas extranjeros. Entre las razones de esta liberación hay que mencionar el alto nivel de los intereses en los mercados de capitales para principios de los años 80. Los costos de la importación de capitales subieron en consonancia, e hicieron que las inversiones directas de los consorcios multinacionales parecieran cada vez más lucrativas. Sin embargo, la razón más importante de la tendencia a la liberación surgió de la dificultad de acceso a nuevas tecnologías. Como el nivel técnico de la economía surcoreana se acercaba cada vez más al de las naciones industrializadas, la importación de las instalaciones industriales y «Know-how» o conocimientos tecnológicos más modernos se convirtió en un problema urgente que se podía resolver en parte intensificando las inversiones directas. A los consorcios foráneos se les concede así un mayor margen de acción, cercenando un pedazo de la «soberanía de conducción nacional», para no poner en peligro el crecimiento en segmentos de la economía mun-

dial con mayor aplicación de tecnologías. Al mismo tiempo no se puede pasar por alto que en el ínterin han surgido empresas e instituciones nacionales fuertes, de manera que los consorcios multinacionales enfrentan interlocutores de peso.

Políticas estructurales para la formación de complejos industriales. La dimensión espacial del desarrollo (Hillebrard), así como las políticas sectoriales específicas y tendientes al mejoramiento del entorno empresarial, desempeñaron un papel especial en la estrategia de industrialización surcoreana; así se evidencia en el ejemplo de la industria textil y de la confección, que hizo posible la entrada del país en la economía mundial. El auspicio programado de infraestructuras para sectores y complejos se desarrolló y ejecutó en estrecha cooperación con las empresas. En el caso de la industria textil y de la confección, por ejemplo, esto significó que los salarios bajos, las instalaciones industriales relativamente fáciles de manejar, las largas jornadas de trabajo, las innovaciones creativas de los productos, y la comercialización de productos baratos a través de «comerciantes» nacionales, le aseguraron a esa industria la capacidad de competir internacionalmente en la fase de incorporación al modelo de exportación. A esto hay que añadir que desde finales de los años 60 el Estado fomentó masivamente la concentración de las empresas textiles y de la confección en determinadas locaciones para alcanzar un «up-grading» o perfeccionamiento de estas redes de productividad. La disposición de complejos de industrias y servicios en sistemas funcionales estrechamente conectados entre sí impuso una división interempresarial del trabajo, implicó altos efectos de aprendizaje para las empresas individuales, redujo los costos de información, comunicación y fricción y ayudó a optimizarlas economías externas de las empresas. La cooperación interempresarial dirigida e incentivada por el Estado, y el desarrollo de una infraestructura pertinente mejoraron la eficiencia colectiva de las empresas, que como establecimientos individuales difícilmente habrían encontrado el camino hacia la economía mundial. Para mejorar los potenciales de diseño, en el marco de los programas sectoriales se organizaron escuelas en los complejos textiles y de confección de todas las empresas, se fomentó el intercambio con diseñadores extranjeros, se financió estadías cortas de diseñadores coreanos en el exterior, se dio cabida a la cooperación con escuelas de diseño extranjeras y se apoyó la participación de las empresas en ferias internacionales.

Este enfoque político-industrial (concentración espacial de las empresas, mejora programada del entorno empresarial, estrecha cooperación entre el Estado y las empresas, establecimiento de instituciones sectoriales eficientes en el área de los servicios de producción y exportación) tuvo en cuenta la circunstancia de que la competitividad de las empresas no depende solamente de la performance de las

empresas individuales, sino que está cada vez más determinada por su entorno, por una infraestructura material e inmaterial eficiente, y por formas eficaces de división del trabajo entre las empresas (Chesnais; OCDE; Esser; Messner et al.,). En este sentido, el término competitividad tiene un «carácter de sistema». Esta estrategia de organizar estructura entrelazadas, que se caracterizó por la cooperación interempresarial, la conexión de las empresas con centros de tecnología, investigación y asesoramiento y el logro de una infraestructura adecuada para los «industrial districts», se continuó desarrollando en las etapas de industrialización subsiguientes. Así surgieron complejos de industria pesada en la región de la costa sudoccidental gracias a las políticas de asentamiento industrial dirigidas por el Estado: en Ulsan se estableció un complejo petroquímico a partir de 1964; en Pohang una acería integrada a partir de 1970; en Onsan una industria de metales no ferrosos a partir de 1974. Asimismo se dispusieron zonas industriales de libre comercio para industrias eminentemente orientadas a la exportación (Masan Free Trade Zone a partir de 1970, la Iri Free Trade Zone a partir de 1973, etc.).

Hasta mitad de los años 70 la construcción programada de infraestructuras para los complejos industriales (carreteras, abastecimiento de energía, infraestructura de transporte y comunicaciones) ocupaba el primer plano. A partir de la segunda mitad de la década de los 70 se impuso otras medidas infraestructurales relacionadas con los complejos industriales, y dirigidas especialmente al auspicio de centros de capacitación y la organización de ciertos servicios especiales (informaciones de mercado, asistencia técnica) e instalaciones de investigación. Por ejemplo, en el complejo industrial Changweon Machinery Industrial Complex se crearon el Korea Institute for Metals and Machinery y el Research Institute for Electro-Technology and Telecommunications; en el Kumi Industrial State se fundaron el Kumoh Institute of Technology y la Kumi Electronic High School. Por consiguiente, junto al gran espacio de Seúl surgieron también conglomerados industriales en la región costera sudoccidental y sudoriental.

A partir de los años 80, la estrategia de formación de complejos estuvo particularmente acompañada por elevadas inversiones, a fin de aumentar las capacidades de investigación y desarrollo. La partida de gastos para investigación y desarrollo (I y D) aumentó en relación con el PNB de 0,8% en 1980 a 2,6% en 1989, y para 1993 debe subir al 3%. Con un porcentaje del 18% del PNB para gastos de investigación y educación, Corea del Sur ocupa un lugar prominente incluso en comparación con los países industrializados. Desde el punto de vista de los gastos absolutos, las erogaciones I y D de Corea del Sur a principios de los años 90 son comparables con las de Suecia, Holanda y Suiza.

En el curso de este proceso de desarrollo políticamente dirigido surgieron redes de empresas productivas y competentes, asociaciones de empresarios, centros de tecnología, y nuevas y dinámicas regiones en desarrollo, con sus propias estructuras institucionales. Estas son el «producto» de una estrategia de desarrollo conducida e inducida estatalmente, pero al mismo tiempo desarrollaron una dinámica propia más allá de la absoluta autonomía del Estado. La diversificación del panorama institucional del país y el surgimiento de empresas privadas poderosas, condujeron progresivamente al desarrollo de formas complejas de conducción, como en la fase inicial de la modernización.

Las intervenciones del Estado a micronivel. Regulaciones para el establecimiento de grandes empresas más fuertes. Ya las acciones emprendidas en base a las regulaciones en el sector financiero habían dejado en claro que el Estado no se limitaba a estructurar las condiciones económicas básicas. Un ejemplo importante son las intervenciones estatales para dirigir el desarrollo de la estructura empresarial, encauzándolo hacia la formación de grandes empresas.

La historia de los últimos 30 años de industrialización en Corea del Sur ha estado marcada en esencia por unos pocos consorcios nacionales grandes (chaebols). En la mayoría de los casos los chaebols actuaron en los años 50 como casas de comercio. A partir de la década de los 60 se fueron convirtiendo en «consorcios de mercancías variadas», que hoy producen y procesan una amplia gama de productos que pueden ir desde textiles hasta microchips. Según evaluaciones del Korea Development Institute, para 1988 las 40 empresas más grandes respondieron por un 25% del PNB. En el período 1979-1985 la participación de estos chaebols en las exportaciones surcoreanas aumentó del 27,7% al 48%. Esta participación retrocedió al 35-40% en los años posteriores.

Para el gobierno de Corea del Sur los chaebols tenían un papel central en la ejecución de sus planes de industrialización. Las grandes empresas fueron las principales receptoras de créditos subvencionados en el marco de la «financiación estratégica». La autonomía relativamente alta del Estado frente a los grandes consorcios surcoreanos hizo posible encauzar una división del trabajo entre las empresas, dentro del marco de la planificación estatal del desarrollo (prevención de la «competencia excesiva», cooperación interempresaria para la investigación dirigida por el Estado, traspaso de zonas empresariales completas de un consorcio a otro por orden estatal expresa, etc.). La posición dominante de los chaebols tuvo un repunte desde mediados de la década de los 80, cuando el gobierno inició la creación de una cantidad limitada de «General Trading Companies», que pasaron a ser dirigi-

das por las mayores empresas del país. Esta estrategia se orientó por las casas comerciales japonesas Sogo-Shosha. El objetivo era crear actores nacionales lo más fuertes posible, y que tuvieran poder de negociación como productores, exportadores e importadores a nivel internacional.

Apenas desde principios de los años 80 se pudo observar una revaluación del papel de las pequeñas y medianas industrias por parte del Estado (Hillebrand et al.). Las considerables ventajas de costos que las empresas japonesas podían desarrollar - gracias a sus redes especializadas de proveedores a cambio de la integración extremadamente vertical de los chaebols condujeron a una revaluación de la productividad de las industrias pequeñas y medianas, que se expresó en el «Long-Term Promotion Plan for the Development of Small and Medium Scale Industries» **** de 1982. Aquí le correspondió nuevamente una importancia decisiva a la política estructural del Estado.

Actualmente el apoyo institucional a la pequeña y mediana industria se manifiesta a través de la Small and Medium Industry Corporation, que organiza 800 asesoramientos empresariales al año; la fundación y desarrollo del Small and Medium Industry Bank, que por primera vez facilitó a las empresas pequeñas un acceso a las divisas amparado por el Estado, y la Korea Technology Advancement Corporation que ahora ofrece asesoramiento sobre todo a las empresas pequeñas y medianas y otras instituciones de asesoramiento. Además, desde 1986 solamente las empresas pequeñas y medianas tienen autorización para actuar en ciertas líneas de producción (juguetes y partes de automóviles, entre otras), y en el marco del «Local Content Program» se fomenta la organización de redes de proveedores en las industrias automotriz, naviera y de la electrónica.

Las empresas estatales. Las empresas estatales tuvieron una función estratégica, si bien puramente cuantitativa y relativamente subordinada, durante el proceso del desarrollo recuperativo. Sobre todo a comienzo de las respectivas etapas de sustitución de las importaciones, el Estado recurrió a «inversiones riesgosas», para intentar subsanar tanto los atrasos en el «know-how» como la falta de capital de las empresas privadas, y para desarrollar «empresas de demostración». En comparación con muchas otras economías nacionales, la participación de las empresas estatales en el capital productivo total fue mas bien moderada. Todavía en los años 70 se montaron empresas estatales en el área de la industria pesada para acelerar la difícil fase de transición de la industria ligera a la pesada. Más tarde, el Estado perdió significación como empresario. En los años 80 las actividades estatales se concentraron radicalmente en el área de la infraestructura material e inmaterial. La

privatización de las empresas estatales ha tenido una gran importancia en la cautelosa liberalización de la política económica surcoreana, que se ha destacado desde principio de los años 80. El preludio fue la privatización de cuatro bancos, una operación en la cual el Estado tuvo buen cuidado en dispersar la propiedad privada lo más ampliamente posible. En el curso de los años 1988 y 1989 los esfuerzos de privatización cobraron un nuevo impulso. En esos dos años pasaron a manos privadas tres empresas grandes, la Korea Stock Exchange, la Korea Electric Power y la Pohang Iron & Steel Company.

Los límites del monopolio de conducción estatal

Desde mediados de los años 80 el monopolio de conducción estatal se ha visto cada vez más sometido a presiones de adaptación desde tres frentes diferentes.

- En primer lugar están los empresarios (especialmente los de los chaebols, que, entretanto, han llegado a ser consorcios multinacionales), quienes exigen la liberalización económica como vía para reducir la capacidad de intervención del Estado, tan extensa que llega hasta restringir la libertad de inversión. Los poderosos chaebols, expresión de un desarrollo exitoso dirigido por el Estado y que en el pasado se beneficiaron con las intervenciones estatales, se consideran ahora como socios de igual categoría, no como simples receptores de órdenes del Estado, y luchan por lograr un mayor campo de acción. Esto no significa que los empresarios aboguen por una economía de libre empresa de corte norteamericano; así, las políticas industriales y tecnológicas vigentes o los planes estratégicos dirigidos a lograr lineamientos de mediano plazo para el desarrollo del país, no están en tela de juicio. Sin embargo, los empresarios aluden a que ellos han alcanzado una competencia económica de igual alcurnia, y exigen más oportunidades de cogestión y participación y que se limite el hasta ahora omnipotente papel del Estado (Meyer/Stamer).

- En segundo lugar el poder del Estado central se está erosionando debido a la diversificación del aparato estatal mismo y al surgimiento de un «mesoespacio» institucional, público y privado, que actúa como instancia mediadora entre el Estado central por un lado, y las empresas y el mercado, por otro. La gran cantidad de instituciones sectoriales, centros de tecnología, lugares de capacitación e instituciones para la investigación económica y el asesoramiento, que muchas veces trabajan en estrecha cooperación con las empresas industriales, hace tiempo desarrollaron una dinámica institucional propia y acumularon «know-how» específicos (Instituto de Tecnología Typ Fraunhofer, Instituto Max Planck, etc.), lo que imposibilita una conducción jerárquica unilateral de ese segmento que cada vez es más complejo. El

mesonivel se emancipó de la instancia central y ha asumido funciones de conducción a nivel local, regional y sectorial (identificación de problemas, procesamiento y elaboración de información, preparación e implementación de políticas) que originalmente emanaban directamente de la instancia central en Seúl. Probablemente aparecerán nuevas formas de cooperación entre el Estado central, el ampliamente ramificado sistema institucional público, privado y paraestatal (mesonivel) y el sector privado, que substituyan la conducción unilateral y jerárquica de tiempos pasados.

- En tercer lugar, el Estado está sometido a presiones «desde abajo», que surgen de los movimientos democráticos. Parece ser una ley política del desarrollo que el desarrollo económico, los ingresos crecientes, la desintegración de las estructuras sociales tradicionales y el acceso de mayores sectores de la población al sistema educativo, estimulen procesos democráticos. Desde comienzo de los años 80 en Corea del Sur se han presentado conflictos fuertes, aveces incluso violentos, entre el Estado y los estudiantes, los trabajadores y algunos movimientos cívicos. Desde 1987 estos conflictos han conducido a una cautelosa apertura política tendiente a la democratización. Por lo tanto, tampoco directamente a nivel político se puede mantener la conducción jerárquica del Estado y su posición absoluta con respecto a la sociedad.

Por consiguiente, en comparación con la fase de construcción, el Estado ha perdido autoridad y legitimidad, pues en vista del creciente número de actores e instituciones sociales que desean participar a todo nivel en el proceso político y económico de toma de decisiones, sus posibilidades de decidir y ejecutar las políticas sin concertación con otras fuerzas sociales son ahora mucho menores. Además, hasta ahora no existen estructuras y formas de negociación para la concertación de un compromiso entre el aparato del Estado y otros actores de la sociedad. El Estado también está perdiendo autonomía, pues en vista de la creciente complejidad de la sociedad, y sobre todo de la economía, ha disminuido también su capacidad de formular y ejecutar políticas sin apoyo externo, es decir, prescindiendo del intercambio de información y «fondos de know-how» con otros actores. La complejidad de la sociedad está sobrepasando las capacidades del Estado para adquirir y procesar información.

Debido a la disminución de su autoridad, el Estado se ve en la necesidad de asegurar el apoyo político necesario para sus planes a través de coaliciones políticas con otros actores del panorama nacional. Es así que ahora el Estado tiene una nueva tarea importante que consiste en encontrar mecanismos para dirimir los conflictos, y

de esta manera legitimar una autoridad de toma de decisiones que hasta ahora era incontrovertible. La disminución de la autoridad del Estado a causa de la creciente complejidad de la sociedad es irreversible, e impone la necesidad de obtener información de otros actores, de aunar las capacidades de diferentes actores para la solución de problemas, y de entrar en coaliciones y acuerdos con actores no estatales para asegurar el reconocimiento básico de la política, a fin de poder conducir la preparación e implementación de los planes políticos. Por consiguiente, la estricta «conducción jerárquica» de la sociedad y la economía a través del Estado está en tela de juicio.

La pérdida de conducción estatal como problema

Reflexiones sobre Corea del Sur. Tomando en cuenta estas tendencias de desarrollo se puede decir que hay básicamente dos interpretaciones contrarias imaginables.

- Desde una perspectiva típicamente estatista, se podría concluir que existe una pérdida general de la capacidad del Estado para ejercer influencia, en vista de la erosión de su capacidad de conducción jerárquica. Aquellos que consideraban que «el» factor determinante del éxito en el caso de Corea del Sur había sido la posición dominante del Estado en el proceso de desarrollo, podrían llegar a imaginarse el futuro de este país de Asia oriental en medio de la anarquía del mercado y el estancamiento social.

- Si nos volvemos hacia una perspectiva positiva, se puede argumentar exactamente lo contrario. La creciente diferenciación social, el surgimiento de una variedad de actores competentes además del Estado, así como la necesidad del Estado de cooperar con estos nuevos actores, en parte «creados» por él, ¿no hace factible precisamente un aumento de la capacidad social de coordinación y resolución de problemas, en lugar del clásico reparto de órdenes?

Cuando menos existe una buena base para afirmar que en Corea del Sur el modelo de conducción jerárquico y estatista de la fase de construcción no será permanente: aunque sea solamente porque la pérdida de autonomía y autoridad estatal (en el sentido antes planteado) es simplemente el reverso de la moneda de la exitosa intervención del Estado, el Estado mismo contribuye al menoscabo de su monopolio de conducción. La creación de instituciones y empresas privadas eficientes ha desembocado en una mayor complejidad social que seguramente presiona demasiado a ese «Estado que está por encima de la sociedad, y que actúa y toma decisiones

autónomamente». Este aumento de la complejidad afecta tanto la diferenciación en el nivel de los actores (nivel de acción), donde ahora hay actores competentes que reclaman su derecho de participación (pérdida de autoridad), como también en el nivel de los objetos de la conducción (nivel de sistema), tales como los sectores industriales, el sistema bancario o el mercado de trabajo (pérdida de autonomía). Un ejemplo clarificador para ilustrar este estado de cosas es el siguiente: en comparación con los años 50 y 60, cuando el objetivo era la creación de algunas industrias básicas, hoy en día, y a causa de los déficits de información, el Estado surcoreano no está en condiciones de decidir tecnocráticamente cuáles son las secuencias de industrialización que prometen éxito o de dirigir los flujos de capital hacia ramos, empresas o incluso áreas empresariales específicas. Entrando un poco más en detalles, posiblemente como efecto de la vinculación con otros sectores o nichos del mercado, las empresas privadas, con sus respetables departamentos de investigación, disponen de conocimientos muy superiores a los del Estado sobre los desarrollos tecnológicos en sus áreas específicas. Esto no significa que la planificación general estatal o la cooperación entre las instituciones privadas y estatales y las empresas se hayan vuelto superfluas, pero sí que es imprescindible un trabajo conjunto paritario entre las empresas y el Estado, y la unificación de los «know-how» disponibles en la sociedad, para arribar a las decisiones más favorables posible. Considerando los conocimientos tecnológicos de que disponen otros actores, se puede decir que las decisiones autoritariamente paternalistas del Estado desaprovechan los potenciales sociales de creatividad y solución de problemas.

El debate sobre la conducción en los países industrializados. En Corea del Sur se presenta así un problema que también enfrentan las naciones industrializadas. La antigua controversia sobre la primacía del mercado capitalista por un lado, y la primacía de la política estatal, por otro, hace tiempo que fue superada por la realidad. En los países industrializados prevalece una compleja interdependencia entre ambos principios de conducción, y de esta manera, además del Estado, intervienen también en el proceso de «conducción social» (Willke, p. 287) una pluralidad de actores e instituciones. En los países industrializados el Estado central dispone apenas de una jurisdicción insuficiente para procesar competentemente todo lo que se demanda de él. En las sociedades industrial es (funcionalmente aptas) los intermediarios, actores «extraestatales» entre el Estado, el mercado y la sociedad, satisfacen gran parte de la necesidad de regulación que produce la sociedad (Streeck 1987; Wiesenthal). El desarrollo económico en una fase avanzada exige evidentemente mecanismos de conducción y organización multidimensionales, que van más allá de las instancias de conducción «mercado» y «Estado» (Altvater).

¿Refeudalización del Estado? Este proceso sugiere la existencia de una relación tensa. Por un lado parece que existen procesos centrifugales que indican el retorno de una orientación del desarrollo que durante siglos se había considerado una ley férrea: la tendencia a la centralización territorial y la imposición del monopolio estatal sobre otros poderes seculares y eclesiásticos (Elias). En los países industrializados la inmensa dispersión de las jurisdicciones y capacidades sociales de conducción es ilimitable, por lo que algunos autores perciben «tendencias de refeudalización» (Held; Marks) basadas en «gobiernos privados», incontrolados e incontrolables, dentro de las sociedades modernas (Ronge; Streeck/Schmitter). Por otro lado, es muy difícil imaginar cómo se pueden enfrentar los actuales retos económicos, ecológicos y sociales a nivel global y nacional, no sólo en los países industrializados, sino también en los que están en vías de desarrollo, sin contar con los mecanismos de una «influencia (racional) de la sociedad sobre sí misma, mediada por el Estado» (Offe 1987, p. 315).

Para Luhmann (1989, p.13) esta relación de tensión no tiene ninguna importancia: «No se puede poner en duda que toda sociedad, y específicamente la sociedad moderna, depende de la conservación, incluso del fortalecimiento de las diferencias, y en ese sentido, por definición, es inconducible». Luhmann se refiere también a las repercusiones, poco predecibles y no programadas, que las intervenciones políticas tienen sobre otros sistemas parciales. Asimismo critica (en muchos casos con razón) el optimismo exageradamente crédulo en cuanto a la conducción. A pesar del peligro que Luhmann enfoca al menos en su último trabajo (1992, p. 149 y s.; p. 178 y s.), a saber, que omitir los intentos de conducción políticos (p. ej., en el área del medio ambiente) también puede tener consecuencias terribles, él aboga por la «no actuación». «Pero cómo hacer que nuestras acciones sean verosímiles para otros, si uno no sabe lo que puede resultar de ellas» (ibid., p. 186). De esta manera, en lo que a las implicaciones de su teoría de los «autopoletischer Systeme» se refiere, Luhmann se encuentra en la ilustre compañía de los economista s neoliberales que desean darle el golpe de gracia al Estado intervencionista.

Aquellos que a pesar de todo se aferran a la necesidad de la conformación política de la sociedad, deben preguntarse cómo se puede calcular los hechos objetivos de la diferenciación de la sociedad, las cargas excesivas sobre el clásico Estado intervencionista, y el peligro de una refeudalización de las sociedades, que es lo que implica, a fin de cuentas, el predominio político de los más fuertes y poderosos. Cabe preguntarse si existen enfoques teóricos que conduzcan a nuevas playas entre la Escila de los límites objetivos de la actuación del Estado y la Caribdis de las tendencias a la refeudalización, o si acaso las sociedades modernas dejaron de ser con-

ducibles y el desarrollo social futuro será cada vez más el resultado de las decisiones de «gobiernos privados», sin legitimación democrática, en «sociedades sin centro» (Marin/Mayntz 1991, p. 17).

La política estatal de descongestión del Estado. Aboga Offe (1987, p. 317) por una «política estatal de descongestión del Estado» y bosqueja un pasaje para el desarrollo que está muy claramente ilustrado en la última discusión (Atkinson/Coleman, Kischelt; Marin/Mayntz 1991; Powell): Una salida posible al dilema descrito entre la decadencia de las estructuras de soberanía estatal y lo indispensable de una instancia de conducción social con competencia de «responsabilidad solidaria», podría ser, en principio, que el Estado renuncie en efecto al intento (utópico) de establecerse a sí mismo como director, planificador y regulador supremo con responsabilidad solidaria frente a la sociedad, y en lugar de esto implante y ejecute mas bien procedimientos paraestatales para la formación de compromisos y la conducción global, cuya función radicaría precisamente en hacer soportables los límites inexpugnables de la actividad del Estado en sociedades complejas, y disponer alternativas o sustitutos para la superación de funciones que ya no se pueden ejecutar «soberanamente». Un reparto de jurisdicciones en la sociedad, dirigido por el Estado y comprobable, debería tener lugar «sin que existiera el peligro de que estas áreas específicas se hundan en la anarquía de los procesos del mercado o de alguna otra dinámica determinada por intereses particulares».

La conducción jerárquica versus la auto-organización horizontal. Los argumentos de Scharpf (1991, p. 630) siguen una dirección similar aunque con algunos cambios de énfasis y ciertas especificaciones. Scharpf también se refiere a que en las sociedades modernas las instituciones estatales «ciertamente (perdieron) la capacidad de conducción unilateral y jerárquica, pero en cambio ganaron socios que con discernimiento y competencia propios trabajan en favor de soluciones de aplicación general, que a la vez satisfagan los criterios estatales». Esto significa que ahora el Estado se está adaptando mas bien al papel de un moderador de los conflictos sociales y procesos de negociación, que - cuando surge la necesidad de conducción - establece las condiciones básicas, regula los conflictos de intereses, desarrolla perspectivas políticas capaces de lograr el consenso social y, por consiguiente, aúna los conocimientos que están disponibles en la sociedad y que provienen de los diferentes actores.

Los «medios de conducción blandos» (Krurnbein), como las votaciones, la cooperación, el diálogo y las negociaciones, y con ello el carácter procesal de la conducción, ganan importancia frente a los «medios de conducción duros» como la autoridad y

el dinero. Desde esta perspectiva, la existencia de actores e instituciones no estatales eficientes y con capacidad de acción, y que ponen en tela de juicio las formas de conducción jerárquica del Estado, no conduce necesariamente a la capacidad de conducción de las sociedades. Los actores sociales fuertes pueden incluso ser considerados como elementos que aligeran la carga del Estado y no sólo como competidores de los potenciales de conducción del Estado. En «situaciones en que la capacidad de toma de decisiones y formulación e implementación de programas está distribuida extensamente o dispersa entre actores privados y públicos» (Kenis/Schneider, p. 41) difícilmente hay una alternativa a esa forma de «policy network» (red política) entre actores privados y estatales. Y tales situaciones podrían ser la regla antes que la excepción.

Scharpf, sin embargo, no va tan lejos como Offe para pedir que el Estado renuncie a su intento de «establecerse a sí mismo como director, planificador y regulador supremo con responsabilidad solidaria frente a la sociedad» (Offe 1987, p. 317). Para Scharpf el reto de la «política estatal de descongestionamiento del Estado» (Offe) no consiste esencialmente (o por lo menos no solamente) en la transferencia de jurisdicciones y responsabilidades a la sociedad, sino en un replanteamiento de la relación entre las instituciones, los actores sociales, las estructuras intermedias y el Estado, así como de sus formas específicas de cooperación, coordinación y solución de conflictos. Además, el Estado debe tener una «responsabilidad solidaria» democráticamente legitimada en áreas a definir, debe impedir que prevalezcan intereses particulares poderosos e implementar y controlar las regulaciones.

Desde la perspectiva de Scharpf, que yo también comparto, la «autocoordinación horizontal» efectiva, la transferencia de competencias de conducción a la sociedad y la unificación de las capacidades de resolución de problemas de los diferentes actores dependen de una instancia central funcionalmente apta, con poder de decisión y con legitimidad para determinar el rumbo a seguir. Sin embargo, es decisivo que el Estado no pueda actuar «solo», ni en la fase de preparación, ni en la de puesta en marcha de las políticas. Así pues, no se trata de un problema de «conducción unilateral y jerárquica» versus «conducción descentralizada», sino de un equilibrio entre la coordinación jerárquica y la autoconducción horizontal (Deutsch/Kochen). Un ejemplo tomado de la economía privada puede aclarar este planteamiento de «no sólo... sino». «Así como en las empresas modernas la independización de los "profit centers" supone el establecimiento previo de capacidades de control centrales y el desarrollo de precios de compensación internos, así también en el sector público la descentralización efectiva (así como la transferencia de jurisdicciones a

la sociedad) depende de modificaciones complementarias a nivel central» (Scharpf 1992, p. 26).

Política pública o gobierno social. El nuevo ideal no es el Estado vigilante o una refeudalización de la sociedad, sino una reorganización y concatenación de las relaciones entre los actores públicos, para estatales y privados con miras a una conducción democráticamente legitimada de la sociedad, en base a la movilización de las capacidades de solución de problemas del máximo de actores posible. Desde la perspectiva del investigador esto significa que hay que ampliar el enfoque tradicional del análisis de «public policy» (política pública), acuñado por la teoría del corporativismo, en favor el examen del «societal governance» (Anderson; Marin). Kenis/Schneider (p. 42) se refirieron así a la pluralidad de «estructuras de gobierno híbridas»: «Su lógica integrativa no puede reducirse a ninguna lógica individual tal como la burocracia, el mercado, la comunidad o la asociación corporativista, por ejemplo, sino que se caracteriza por la capacidad de mezclar estos elementos en combinaciones diferentes». Procesar teóricamente estas tendencias reales de desarrollo, más allá del «neoliberalismo y el estatismo tradicional», significará un reto importante para las ciencias sociales.

Aquí hay que mencionar cuando menos tres aspectos que muchas veces quedan en sombras en este debate:

- En primer lugar, muchas veces no se profundiza suficientemente en el problema de cómo se puede evitar, en las «policy networks», que los actores más débiles sufran siempre la discriminación de los más fuertes. Es cierto que los intereses recíprocamente dependientes, las dependencias simultáneas del «know-how» o también el potencial de caos de los actores más débiles, aumentan el interés de los actores fuertes en la cooperación, pero no compensan los desniveles de poder ni los correspondientes patrones de predominio (la palabra clave es «gobiernos privados»). Olson (1982) aludió correctamente a la incrustación de las sociedades debido a la supremacía de poderosas asociaciones de intereses, aunque, por otra parte, su respuesta parece demasiado simple (desregulación y liberalismo tradicional).

- En segundo lugar, y este punto está directamente vinculado al primero, tampoco la investigación del «societal governance», que critica apropiadamente los enfoques unidimensionalmente estatistas, puede prescindir de las reflexiones minuciosas sobre el Estado. Si éste se convierte en una «caja sellada», también un análisis de «policy network» desemboca en un callejón sin salida. ¿Cómo se debe entender esto? Cuando se reflexiona sobre las estructuras de negociación asimétricas y los

desniveles de poder entre los actores, que hacen que la autoconducción horizontal parezca cuestionable como principio único de conducción, muchas veces emerge de improviso «el Estado» en el papel de «moderador» y «árbitro», que estampa su firma como responsable del bienestar común. Sin embargo, en ese sentido el efecto óptimo de la actuación estatal no es de ninguna manera incondicional, sino que depende directamente de la orientación de los dueños del poder supremo. Así, vale decir que los regímenes políticos autoritarios pueden degenerar en «poderes depredadores», cuando los dueños del poder supremo persiguen sus propias ventajas en lugar del bienestar común. Lo primero que se le viene a uno a la mente son unos cuantos déspotas del Tercer Mundo. Pero lo cierto es que tampoco se puede excluir esta tendencia en las democracias mayoritarias, cuando las mayorías democráticas se orientan hacia los intereses particulares poderosos e institucionalizados en lugar de hacia la «volontée générale». Cómo no pensar aquí en democracias como la de Brasil, por ejemplo; pero también en la de más de un país industrializado. Así pues, recurrir al Estado como «representación del bien común» es adecuado únicamente cuando se trata de sistemas políticos y culturas en los cuales los gobernantes y las mayorías democráticas están en principio en capacidad y disposición de actuar en favor del bien común (Scharpf). El que esto también tenga algo que ver con «la presión y capacidad de organización (social) desde abajo», es aquí solamente una anotación al margen.

- Tercero, el debate sobre la conducción requiere una mayor visión sectorial que la que se ha tenido hasta ahora. La necesidad de conducción, el papel del Estado, la capacidad de autoconducción de los actores involucrados y las formas de regulación específicas tiene resultados muy diferentes en los correspondientes espacios funcionales de la sociedad (Kitschel; Perrow; Williamson). Así, por ejemplo, es posible que en la República Federal de Alemania la política industrial estatal tenga poco sentido en la industria procesadora de madera, pero resulta todo lo contrario en la investigación básica del área de la microelectrónica. Por otra parte, en muchos países en desarrollo esto podría ser diferente. Además, el «diseño» de una política industrial dirigida al estímulo de las tecnologías de riesgo y aplicación intensiva de capital de la «energía nuclear» (esencialmente: ayuda para la investigación y el desarrollo, subvenciones) luce totalmente diferente al de las políticas industriales para la restructuración básica de regiones críticas, como Westfalia del Norte (por ejemplo, creación de complejas estructuras de comunicación entre muchos actores sociales para el desarrollo de «visiones» para la región, y la construcción de infraestructura material e inmaterial orientada al futuro).

Acerca de la cohesión de las sociedades. Si la presión excesiva sobre el Estado y su pérdida de capacidad de conducción autónoma se pueden atajar, en un caso concreto, mediante formas de conducción más complejas y multidimensionales, y si se logra una «unificación de los potenciales de creatividad de la sociedad», así como un aumento de las capacidades sociales para la solución de problemas, la formación de consenso en las sociedades correspondientes podría depender todavía de la cohesión y de los principios sociales (Mahnkopf). Sin duda alguna en las economías de mercado de cohesión social no surge automáticamente, pues es cierto que el mercado produce eficiencia, flexibilidad y posibilidades de elección, pero «no ata» socialmente (Dahrendorf) y, como lo establece Hayek muy pragmáticamente, la «coordinación de mercado» es ciertamente «el resultado de acciones humanas pero no es de hechura humana».

Tal como lo destacara Streeck (1991, p. 27), es más probable que la coherencia y la estabilidad social aparezcan en «sociedades institucionalmente ricas» (como la República Federal de Alemania) que en sociedades que, orientándose por el paradigma neoliberal, se asientan sobre el «minimalismo institucional» (ibid., p. 22) (ejemplos: Gran Bretaña bajo el mandato de la señora Thatcher). Con esto no se pretende decir de ninguna manera que la «construcción de instituciones» sea buena per se; tras el derrumbe de las sociedades hiperinstitucionalizadas de Europa oriental, un punto de vista semejante sería indudablemente absurdo. No obstante, la organización y construcción de estructuras en las sociedades es una condición esencial para su capacidad de cohesión. Pero, según toda las experiencias, las instituciones sólo pueden contribuir exitosamente a la cohesión social y la estabilidad política si al mismo tiempo existe un mínimo de justicia social e igualdad de oportunidades, posibilidades de participación y un conjunto de valores comunes (ideales, expectativas de mediano alcance), que contribuyan a formar la capacidad de compromiso de todos los actores de la sociedad (como si dijéramos, el «software»). Las normas cohesionantes, los valores y conceptos morales son algo así como el cemento que conserva las sociedades unidas. Del ejemplo de Estados Unidos se puede aprender que la acumulación de actores e instituciones competentes y eficientes, pero aislados, no trae como resultado ningún sistema general innovador. La capacidad social de conducción, el poder de innovación y la creatividad de las sociedades deben ser manufacturados políticamente; de otra manera son verdaderamente inminentes las tendencias a la refeudalización. En este proceso le corresponde al Estado un papel significativo.

En Corea del Sur se evidencia una disminución de la jerarquización de las relaciones entre el Estado y la sociedad. El equilibrio entre el Estado, las empresas y otros

grupos sociales comenzó a tambalearse. Ahora deben gestarse nuevas formas estables de conducción, con inclusión de todas las fuerzas sociales, en medio de un difícil proceso de aprendizaje; sólo así se pueden movilizar plenamente los potenciales de creatividad de la sociedad. El Estado central, en especial, debe llevar a cabo el cambio radical del predominio de los medios de conducción «duros» a los «blandos», también debe aprender a delegar decisiones, a establecer el consenso social y especialmente a reconocer la autonomía relativa del «mesoespacio», es decir, de los actores e instituciones establecidos entre el Estado central y el mercado. Al mismo tiempo, Corea del Sur puede contar con empresas eficientes y con instituciones que, en un patrón de comparación internacional, funcionan bien en la «mesoárea», y que están dirigidas al aumento de la capacidad competitiva, pero cuyas relaciones recíprocas deben ser reajustadas. Los persistentes conflictos sociales señalan que todavía está pendiente la concertación, como condición básica de la estabilidad y la cohesión social.

Traducción: Nora López

Referencias

Aghevli, B. B. y A. Márquez-Ruarte: «A Case of successful Adjustment: Korea's Experiences during 1980-84», IMF Occasional Paper Nº 39, Washington, 1985.

Altvater, E.: Die Zukunft des Marktes, Münster, 1991.

Anderson, C. W.: «Public Policy and the complex Organization» en Lindberg, L. N. (ed.): Politics and the Future of industrial Society, Nueva York, 1976.

Amsden, A. H.: Asia's next Giant - South Korea and Late Industrialization, Nueva York, 1989.

Atckinson, M. M. y W. D. Coleman: «Strong State and weak State: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economics» en British Journal of Political Science Nº 1, 1989.

Baldwin, F.: Without Parallel: The American-Korean Relationship since 1945, Nueva York, 1974.

Chesnais, F.: «Science, Technology and Competitiveness» en STI Review Nº 1, OCDE, Paris, 1986.

Dahrendorf, R.: «Die Zukunft der Bürgergesellschaft» en Frankfurter Rundschau/Dokumentation, 24/1/1992.

Deutsch, K. y M. Kochen: Decentralization - Sketches toward a rational Theory, Cambridge, 1980.

Elias, N.: Studienzur «Sozialgenese des Staates», en Der Prozess der Zivilisation, Franfurt/M., 1974.

Esser, K.: «Development of a Competitive Strategy: A Challenge to the Countries of Latin America in the 1990s», Deutsches Institut fur Entwicklungspolitik, Berlín, 1991.

Hayek, F.: «The use of Knowledge in Society» en American Economic Review.

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad Nº 126, Julio-Agosto de 1993, ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>.**