

Title: OED Précis No. 145 - Corea: Desarrollo de la región de Cholla

Job number: 98S0199

Language: English

Translations: Spanish

Country: Korea

Input date: 6/10/99

OED Précis**Departamento de Evaluación de Operaciones - Boletín****Abril de 1997*****Corea: Desarrollo de la región de Cholla***

El primer programa de desarrollo regional que respaldó el Banco Mundial, realizado en Corea entre 1975 y 1990, fue uno de los primeros en mostrar la forma en que el Banco puede acercar y reunir a los sectores público y privado en bien del desarrollo. El programa puso en marcha la industrialización de Cholla meridional, que hasta ese momento había estado atrasada en relación con el resto del país. Además, transformó la economía de dos islas y tuvo profundas consecuencias en el desarrollo institucional de esa región.

En un estudio de las repercusiones de los tres proyectos del programa, el DEO llegó a la conclusión de que, además de las consecuencias directas, los proyectos tuvieron diversos efectos secundarios que acentuaron el impacto a largo plazo de los propios proyectos. Ante todo, el programa dio a las instituciones la oportunidad de evolucionar, a medida que el marco jurídico y normativo para el crecimiento industrial se iba modificando. Las autoridades de Cholla meridional aprendieron tanto que, desde entonces, han creado otras tres grandes zonas industriales sin ayuda del Banco ni del gobierno central. Si bien el desarrollo económico de Corea tiene características peculiares, en el estudio se confirma que los empresarios responden positivamente a las leyes y regulaciones que proporcionan incentivos apropiados para la inversión.*

Los proyectos

Durante casi tres decenios, el milagro económico de Corea no benefició a la región meridional de Cholla. En los años sesenta, mientras la economía del país crecía a razón de casi el 10% anual, las disparidades en los ingresos regionales entre Cholla y las dos regiones más industrializadas, Seúl y Kyungsang, iban en aumento. En el decenio de 1970, a pesar de las políticas oficiales encaminadas a crear empleos en las zonas menos desarrolladas y alentar a la población a asentarse en ellas, muy pocas industrias se trasladaron a Cholla meridional, la región más pobre del país.

Entre 1975 y 1984, el Banco Mundial aprobó tres proyectos (véase el Recuadro 1) para ayudar a las autoridades de gobierno a fomentar el progreso de Cholla y reducir las desigualdades entre las regiones. Los proyectos eran muy complejos, abarcaban siete ciudades y cinco islas de dos provincias, Cholla meridional y Cholla septentrional, y tenían un total de 22 componentes. Incluían parques industriales, viviendas y zonas turísticas (entre ellas, parques nacionales); mercados urbanos;

puentes que comunicaban a las islas con el territorio continental; pesquerías y servicios urbanos, tales como abastecimiento de agua, saneamiento y caminos.

Los proyectos se convirtieron en el primer programa de desarrollo regional emprendido por el Banco; hasta hoy este programa sigue siendo único por lo duradero y por la manera en que se llevó a cabo.

Un ensayo antes de extender la idea al resto de los proyectos

El primer proyecto tuvo carácter experimental y se realizó en Cholla meridional. Con el segundo se puso en marcha la primera zona industrial, y las autoridades municipales de Kwangju, capital de la provincia, pudieron lograr por sí mismas un mayor progreso industrial mediante proyectos complementarios. El tercer proyecto permitió extender el modelo de desarrollo regional hasta Chonju e Iri (actualmente Iksan), en Cholla septentrional. En efecto, los tres proyectos siguieron un modelo con una secuencia poco usual --pruebas experimentales antes de extender la idea al resto de los proyectos-- , una práctica que no tuvo gran aceptación hasta varios años después y que en la actualidad se considera un método importante en muchas operaciones del Banco.

Consecuencias directas

Las consecuencias de los diversos componentes de inversión de los proyectos (como los caminos y las redes de distribución de agua) son difíciles de observar actualmente porque la región ha crecido tanto que la infraestructura creada en el marco de los proyectos --que en su momento se destacaba en el paisaje-- hoy pasa desapercibida en las ciudades. Por ejemplo, los caminos de acceso al distrito comercial de Yeosu han quedado ahora en el centro de la ciudad, que ha experimentado un gran desarrollo. El estudio se centra en las repercusiones de dos de los principales componentes: los parques industriales y los dos puentes que conectan a las islas de Tolsan y Chindo con el territorio continental.

Los proyectos tuvieron tanto consecuencias directas en el corto plazo como efectos secundarios a largo plazo que determinaron la durabilidad de sus resultados. Dos fueron las principales consecuencias directas: se puso en marcha la industrialización de la región y se brindó a los funcionarios locales la oportunidad de aprender y administrar el proceso de desarrollo, en un principio con la ayuda de los organismos del gobierno central y más tarde por sí mismos, con una decidida participación del sector privado.

Industrialización

Se creó una *sólida base industrial*. Con el primer proyecto de la zona industrial, los gobiernos locales y provinciales consiguieron atraer a algunas grandes empresas que sirvieron de ancla en los nuevos parques industriales. Pronto llegaron firmas pequeñas y medianas, que invirtieron en nuevas plantas y equipos. Luego aparecieron empresas subcontratistas. La demanda de espacio físico aumentó

con tanta rapidez que, incluso antes de que el primer parque industrial financiado por el Banco estuviera totalmente ocupado en 1984, era evidente que sería necesario ampliarlo.

En el parque industrial de Kwangju, la *infraestructura industrial* ha quintuplicado con creces la inversión original del proyecto. El grupo a cargo del estudio observó que el suministro de electricidad era mejor en la zona que abarcaba el proyecto que fuera de ésta. Las empresas también informaron que los servicios públicos y la infraestructura de otros servicios habían mejorado dentro del parque industrial. En las entrevistas con los encargados del estudio, los industriales privados siempre destacaban la función catalizadora que había desempeñado el Banco al iniciar el proceso de desarrollo en la región y la manera en que los proyectos habían acercado y reunido a los sectores público y privado.

Aprendizaje en el ámbito institucional

Una de las consecuencias más importantes, aunque inesperada, del programa fue el considerable y veloz aprendizaje que lograron las autoridades locales, quienes tuvieron que ocuparse del funcionamiento de las instalaciones del proyecto y ampliarlas con urgencia para satisfacer la demanda creciente. Los proyectos brindaron por primera vez a los funcionarios tanto del gobierno nacional como de los gobiernos locales la oportunidad de aprender a preparar y ejecutar un proyecto de desarrollo regional. También dieron a los funcionarios locales la ocasión de trabajar por primera vez en equipo con sus pares del gobierno central.

Si el Banco hubiera aceptado construir una zona industrial mucho más grande en la fase inicial, las autoridades locales no habrían tenido la oportunidad de aprender tanto sobre planificación y construcción industriales.

Los funcionarios locales que llevaron a cabo los proyectos del Banco informaron que están utilizando los mismos criterios y métodos aprendidos para preparar, evaluar y ejecutar otros programas. Los estudios de factibilidad, el diseño técnico y los análisis económicos, ninguno de los cuales se realizaba de manera sistemática en la región antes de los proyectos, se han convertido hoy en una práctica habitual. Las 57 misiones enviadas por el Banco a la región en 20 años también brindaron muchas oportunidades de aprendizaje a ambas partes.

Los resultados de este proceso de asimilación fueron espectaculares. El primer parque industrial de Hanam, en la ciudad de Kwangju, ya estaba totalmente ocupado en 1984. Su superficie (1,5 millones de m²) era casi igual a la suma de todas las zonas industriales existentes hasta el momento. Las autoridades locales comenzaron a ampliarlo en 1986 (las obras concluyeron en 1988) sin ayuda del gobierno ni del Banco. En 1989, la ciudad inició por sí sola una tercera fase, la que quedó terminada en 1991. Todos los nuevos espacios se vendieron antes de que se terminara la ampliación y, para 1995, el 85% de ellos estaban ocupados. La segunda y la tercera zonas son, en conjunto, tres veces más grandes que la primera. El enorme desarrollo industrial conseguido por la ciudad en poco más de un decenio es un logro notable.

En 1992 Kwangju se había convertido en la ciudad de mayor crecimiento de Corea. Cholla meridional y Cholla septentrional ocupaban, respectivamente, el octavo y el undécimo lugar entre las 15 regiones del país en la clasificación según el producto regional bruto per cápita. De las seis ciudades más grandes de Corea, Kwangju fue la única en la cual el empleo en las industrias manufactureras aumentó entre 1988 y 1993. Cholla meridional y Kyonggi, donde está ubicada Seúl, fueron las únicas regiones en las que los porcentajes correspondientes a la producción registraron un aumento en ese período. Si bien estos resultados no pueden atribuirse exclusivamente a los proyectos del Banco, éstos actuaron como el agente catalizador que puso en marcha el proceso de desarrollo industrial de Cholla.

Efectos secundarios

Algunas consecuencias secundarias de los proyectos de desarrollo pueden resultar esenciales para el éxito y la sostenibilidad de los proyectos. Sin lugar a dudas, la experiencia de la región de Cholla muestra la teoría de Albert Hirschman sobre la importancia de los efectos secundarios (*Development Projects Observed*, The Brookings Institution, 1995).

Vinculaciones industriales

El mejor ejemplo de un efecto secundario fundamental para el resultado de un proyecto es la vinculación ascendente y descendente de las industrias en los parques industriales. Se crea una vinculación descendente, por ejemplo, cuando una nueva subsidiaria produce partes y materiales (como los repuestos de automóviles) para una empresa matriz. Una vinculación ascendente tiene lugar, por ejemplo, cuando una empresa nueva que produce bienes de consumo terminados (como los aparatos electrodomésticos) utiliza como insumos los productos de otra industria.

En el parque industrial de Hanam, creado en el marco del segundo proyecto financiado por el Banco, estas vinculaciones tuvieron un efecto acumulativo en el desarrollo industrial y el empleo en la región. Dos tercios de las empresas manufactureras de Hanam fabrican algunos productos para otras compañías del mismo parque, y más de la cuarta parte vende la totalidad de su producción a otras industrias; cuatro quintos de ellas utilizan productos elaborados por otras fábricas.

Sólo siete de las 395 firmas de Hanam tienen más de 300 empleados; las demás son empresas pequeñas y medianas. Suponiendo que cada una de las grandes empresas tenga subcontratos con unas 20 a 30 compañías pequeñas, es posible que las vinculaciones hayan beneficiado a más de la mitad de las pequeñas empresas de Hanam, sin tratarse de subsidiarias.

Efectos secundarios en el plano institucional

Las autoridades centrales y locales crearon nuevas relaciones de trabajo y establecieron una estrecha coordinación. A su vez, este efecto secundario desencadenó otros, como el compromiso de los gobiernos locales con los proyectos y su participación en ellos, y la modificación de leyes y regulaciones, lo que provocó una reacción positiva del sector privado.

Las autoridades nacionales y locales modificaron las leyes y regulaciones que regían a la empresa privada, a fin de aumentar los incentivos para las inversiones industriales en la región de Cholla. Al mismo tiempo, el municipio de Kwangju efectuó cambios en la planificación y la zonificación que alentaron a las pequeñas y medianas empresas a trasladarse de las antiguas zonas industriales de la ciudad al nuevo parque industrial, con la consiguiente obtención de ganancias de capital.

Los funcionarios públicos adquirieron amplios conocimientos en materia de desarrollo industrial y su actuación fue fundamental para mejorar el funcionamiento del mercado en la región. Trabajando juntos, el gobierno central y las autoridades locales dieron gran impulso a la región de Cholla, pues consiguieron interesar a las primeras tres grandes empresas que se trasladaron a la zona.

El compromiso de los gobiernos locales con el crecimiento acrecentó la confianza del sector privado. Como resultado, las autoridades locales forjaron sólidas alianzas con los empresarios privados. Por ejemplo, las coaliciones de organismos oficiales y empresarios privados permitieron establecer delegaciones conjuntas ante los organismos del gobierno central y los conglomerados de empresas de la capital, Seúl, con el fin de promover los intereses de la región.

Incentivos para el sector privado

Los industriales entrevistados por los autores del estudio señalaron que los procedimientos ante las autoridades locales son ahora mucho menos burocráticos que en los años sesenta y setenta, cuando resultaba muy difícil obtener licencias y permisos para construir. La situación ha cambiado en los dos últimos decenios; actualmente conseguir permisos y licencias es mucho más sencillo y los gobiernos municipales se han convertido en expertos en zonificación.

Las autoridades municipales de Kwangju han mejorado su capacidad de gestión del desarrollo industrial. En 1985, el municipio creó la subdivisión de planificación de parques industriales, encargada especialmente de planificar, financiar y vender estas zonas. Dos años después, se creó la Oficina de gestión del parque industrial de Hanam, que actúa como organismo de centralización de trámites, para evaluar la viabilidad económica y financiera de las operaciones propuestas e impulsar la venta de terrenos. También en 1987, el municipio elevó la categoría de la Sección de desarrollo industrial, convirtiéndola en una división del gobierno municipal, encargada de las actividades de promoción y comercialización.

Los industriales informan que, con el correr del tiempo, las "reglas del juego" --es decir, el marco institucional para la industria, incluidas las leyes y regulaciones-- se han ido armonizando con el mercado, la burocracia ha disminuido y se han reducido radicalmente los trámites administrativos. En efecto, la Oficina de gestión del parque industrial de Hanam redujo notablemente su tamaño y ahora sus funciones se limitan a la inscripción de solicitudes, que se aprueban automáticamente. Muchas de sus antiguas tareas han quedado libradas a los mercados.

Posibilidad de transferencia

El estudio confirma que los empresarios reaccionan positivamente ante los incentivos para lograr el desarrollo industrial. Lo difícil es hallar un mecanismo, ya sea político o de otra índole, que ponga en marcha el proceso de aprendizaje institucional. En Corea, como en muchos otros países de Asia oriental, los artífices de estos cambios han sido las autoridades que no se limitaron a esperar que la oportunidad llamara a la puerta.

(BOX Page 1)

** Informe de evaluación de los efectos: "Delayed Development of the Cholla Region: An Institutional Study", de Kyu Sik Lee, Informe No. 16211, 31 de diciembre de 1996. Los miembros del Directorio Ejecutivo y el personal del Banco pueden obtener este informe en la Unidad de Documentos Internos y en los Centros de Servicios de Información Regionales. El público en general lo puede obtener en el Centro de Información Pública teléfono: 1-202/458-5454, fax: 1-202/522-1500, correo electrónico: pic@worldbank.org. El presente Boletín fue redactado por Stefano Petrucci.*

(BOX Page 2)

Recuadro 1: Los tres proyectos del Banco

(Montos de los préstamos del Banco)

Kwangju I, 1975-80 (US\$15 millones)

Finalidad: contribuir a establecer un programa de desarrollo regional en Kwangju, Cholla meridional.

Componentes: preparar lotes para viviendas; construir un puerto y un complejo pesqueros, un mercado urbano y caminos de acceso; ayudar a las autoridades locales y del gobierno central a formular políticas, preparar programas de trabajo, realizar evaluaciones y estudios de factibilidad y proporcionar capacitación.

Kwangju II, 1979-85 (US\$65 millones)

Finalidad: continuar impulsando el desarrollo de la región de Kwangju.

Componentes: construcción, desarrollo y mejora de viviendas y de un parque industrial; abastecimiento de agua, transporte y pesca; asistencia técnica.

Chonju, 1984-90 (US\$60 millones)

Finalidad: contribuir a fomentar el desarrollo y las oportunidades de empleo en Chonju e Iri (actualmente Iksan), en Cholla septentrional.

Componentes: terrenos comerciales, servicios públicos y lotes para la población de bajos ingresos; parques industriales; abastecimiento de agua, drenaje, transporte y obras para el control de las inundaciones; desarrollo de las zonas de recreación de tres parques nacionales; asistencia técnica.

(BOX Page 2)

Recuadro 2: Daewoo Electronics y las vinculaciones industriales

En 1983, Daewoo Electronics instaló una planta en el parque industrial de Hanam. En poco más de diez años, la empresa se ha convertido en uno de los fabricantes de aparatos electrodomésticos más importantes de Corea; en 1995, sus ventas ascendieron a US\$2.000 millones. La planta principal de Hanam cuenta con 1.800 empleados, pero Daewoo ha fundado 1.200 empresas subcontratistas, 180 de las cuales están ubicadas en Kwangju y 35 en Hanam; las restantes se encuentran en Seúl y Pusan. La empresa tiene 22 fábricas en el exterior y 47 distribuidores en distintas partes del mundo.

(BOX Page 3)

Recuadro 3: La construcción de dos puentes ha tenido importantes repercusiones

En el estudio se evaluaron los efectos de dos puentes construidos en el marco del segundo proyecto. En esa época, Tolsan y Chindo eran las dos islas más grandes y con mayor densidad de población que carecían de acceso permanente al continente. Las dos estaban en cierta forma incomunicadas y dependían sobre todo de la agricultura de subsistencia y la pesca. Tolsan ya producía cultivos comerciales en pequeña escala, pero los agricultores de Chindo, que no tenían acceso a medios de transporte adecuados, no podían vender sus productos en los mercados de la zona continental y, por lo tanto, se veían afectados por la disminución de la demanda. Los puentes, de idéntico diseño, conectaron a las islas con el continente y se inauguraron en 1985.

Los puentes permitieron que las dos islas se incorporaran a la economía del país, pero produjeron efectos diferentes. Como Tolsan está cerca de la ciudad de Yeosu, con el puente la isla pasó a constituir una prolongación de la zona urbana. Actualmente, gran parte de la población de la isla de Tolsan se traslada diariamente a la ciudad para trabajar.

En Chindo, el puente permitió que la economía y la comunidad se desarrollaran de manera muy similar a la de otras zonas rurales del país, sin la ventaja de la proximidad de un gran centro urbano. Sin embargo, actualmente se producen cultivos comerciales de mayor valor, con alto grado de mecanización, que se venden en el continente. La agricultura de subsistencia con gran intensidad de mano de obra prácticamente ha desaparecido y el porcentaje de la población que se dedica a la agricultura es mucho menor.

En el estudio se señala que los puentes por sí solos no eran condición suficiente para el crecimiento. La prosperidad de Tolsan en el último decenio no habría sido posible sin el veloz crecimiento de la economía urbana de Yeosu. La transformación de Chindo no habría tenido lugar sin el rápido desarrollo económico registrado en Corea en los últimos diez años.

(BOX Page 4)

OED *Précis* es obra del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial y tiene por objeto contribuir a la difusión de los resultados de las últimas evaluaciones *ex post* entre los especialistas que se ocupan del desarrollo dentro y fuera del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este Boletín son las del personal de dicho Departamento y no deben entenderse como las del Banco Mundial o sus instituciones afiliadas. La presente y otras publicaciones del DEO se pueden encontrar en Internet, <http://www.worldbank.org/html/oed>. Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas al director, Departamento de Evaluación de Operaciones, teléfono: 1-202/458-4497, fax: 1-202/522-3200, correo electrónico: eline@worldbank.org