

¿Por qué Corea del Sur sí pudo?

Guillermo Maya Muñoz*

<https://doi.org/10.15446/ede.v28n52.74350>

El desempeño económico de Corea del Sur en las seis últimas décadas, después de dividirse la península coreana en dos países, ha sido extraordinario, transformando un país agrícola en uno industrial de primera línea. Colombia y gran parte de los países latinoamericanos estaban por encima de Corea, en términos de ingreso per cápita en los años 60, y ahora están muy por debajo, y con economías completamente distintas, dependientes de las exportaciones primarias, agrícolas y minero-energéticas, aunque tenían un nivel industrial mayor que Corea.

¿Por qué Corea se industrializó? La explicación neoclásica convencional es que dejó actuar los mecanismos de mercado, con un Estado que, no obstante ser intervencionista no lo alteró, además de orientarse hacia las exportaciones. Esta versión realmente no ahonda en el proceso histórico que predispuso que no solo creciera, a tasas hasta entonces sin precedentes, sino que finalmente sus habitantes pudieran recibir los beneficios del desarrollo en bienestar e ingresos, aunque el régimen político ha sido menos que democrático.

La tesis de Buccheim (2006), desarrollada a partir de Kohli, *Where Do High Growth Political Economies Come From? The Japanese Lineage of Korea's "Developmental State"* (1994), con el desarrollo tardío exitoso de Corea es que está ligado a la experiencia manufacturera del pasado colonial con Japón, aunque "Corea del Sur seguía siendo un país muy pobre en el comienzo de la década de 1950. [...] una inspección más cercana revela que le capacidad social para el desarrollo exitoso tardío ya estaba disponible. Ese fue el resultado de Corea haber sido una colonia japonesa durante la primera mitad del siglo XX" (Buccheim, 2006, p. 76).

Precisamente, Reynolds, *The Spread of Economic Growth to the Third World: 1850-1980* (1983), sitúa el punto de quiebre (*turning point*), del crecimiento extensivo al crecimiento intensivo, de Corea en 1910 (Reynolds, 1983, p. 943): "Está claro que el gobierno japonés ayudó a iniciar un crecimiento intensivo en Corea y Taiwán" (Reynolds, 1983, p. 956), con el fin de "auxiliar la economía japonesa" (Reynolds, 1983, p. 961).

* Profesor titular de la Universidad Nacional de Colombia (Medellín, Colombia).
Correo electrónico: gmaya@unal.edu.co

Según Kohli (1994) El argumento es que “[...] la influencia colonial japonesa en Corea en 1905-1945, fue decisivo en la conformación de una economía política que se desarrolló más adelante en el sendero de alto crecimiento de Corea del Sur para el desarrollo” (Kohli, 1994, p.1270), bajo la dirección de un estado que se había transformado de “predatorio en un estado desarrollista” (Kohli, 1994, p.1287).

En este sentido, “el colonialismo japonés difiere en aspectos importantes del colonialismo de las potencias europeas. Como en un país de desarrollo tardío, los japoneses hicieron un amplio uso del poder del Estado para su propio desarrollo económico, y se utilizó el mismo poder del Estado para hacer intervenir de manera abierta y transformar a Corea en un período relativamente corto. El Impacto colonial japonés era tanto más intenso, más brutal y profundamente arquitectónico. También dejó a Corea, con tres décadas y media de crecimiento económico (la tasa media de crecimiento anual de la producción fue superior al 3%) y un nivel relativamente avanzado de la industrialización (casi el 35% de la ‘producción nacional’ de Corea en el 1940 se originó en la minería y la manufactura)” (Kohli, 1994, p.1270).

La colonización japonesa dejó como herencia tres elementos o rasgos fundamentales del llamado modelo coreano, según Kohli (1994):

Primer rasgo, “[...] el estado coreano bajo la influencia japonesa pasó de ser una institución social relativamente corrupta e ineficaz a una organización altamente autoritaria y penetrante, capaz de controlar y transformar simultáneamente la sociedad coreana”.

Segundo rasgo, “las alianzas orientadas a la producción del nuevo estado con las clases dominantes. Una alianza que reforzó la capacidad del estado para controlar y transformar. También es importante tomar nota de los cambios estructurales en la economía: no sólo la economía colonial experimentó un crecimiento constante y la industrialización, sino que también se volvió bastante orientada a la exportación, incluidas las exportaciones de productos manufacturados”.

Y el tercer rasgo, “de represión brutal y control sistemático de las clases bajas tanto en las ciudades como en el campo. El impacto acumulativo de estas configuraciones de clase del estado fue ayudar a crear un marco para la evolución de una economía política de alto crecimiento” (Kohli, 1994, p.1270).

Por otro lado, antes de que Japón se anexara a Corea en 1910, “el control directo lo ejercía una poderosa clase terrateniente sobre posiciones administrativas. [...] el rey era bastante débil y dependía de la llamada clase terrateniente (Yangban), que usaba su poder para obtener privilegios y riquezas adicionales para sí misma, principalmente a expensas de los campesinos”.

En palabras de Kohli (1994), antes de 1910, “la manifestación más clara de la impotencia del estado monárquico centralizado fue la continua incapacidad de recaudar los impuestos que se debían al Estado sobre los ingresos agrarios, especialmente de la poderosa élite de Yangban, la clase terrateniente oficial de Corea”, lo que llevó al estado a “a exprimir

al campesinado a través de la 'tributación' (por ejemplo, el trabajo gratuito y el servicio militar) contribuyendo al bandolerismo y a una población campesina intranquila" (Kohli, 1994, p.1271).

Esta hegemonía terrateniente en el aparato del estado coreano evitó "las reformas modernizadoras del estado, [...] porque habrían puesto en peligro el estatus del Yangban. Esta fue una de las razones de la creciente influencia japonesa en Corea" (Buccheim, 2006, p. 77).

Después de 1910, lo primero que los japoneses "hicieron 'bajo circunstancias autoritarias muy duras' fue construir 'un estado altamente burocratizado y profundamente penetrante'. El poder administrativo incontrolado del Yangban fue eliminado y, en cambio, se estableció un servicio civil bien entrenado. Originalmente, estaba formado principalmente por japoneses, pero más tarde también por muchos coreanos. El sistema administrativo japonés, inspirado en el modelo prusiano, fue trasplantado a Corea".

Precisamente, según Vries, *Governing Growth: A Comparative Analysis of the Role of the State in the Rise of the West* (2002), Japón en el siglo XIX, no solo fue el primer país asiático que se industrializó, sino que construyó una burocracia eficiente y disciplinada: "El primer industrializador en el este asiático es Japón. El ritmo en que ese país fue 'modernizado' e industrializado no fue mucho menor que en la mayoría de los países europeos occidentales. Además, creó una burocracia que, [...] era aún más burocrática, en el sentido weberiano de la palabra, que en Francia, Estados Unidos y Gran Bretaña" (Vries, 2002, p.124).

La participación de los japoneses en el aparato del estado fue muy numerosa, cerca de 50.000 funcionarios, comparados con los que 3.000 que tuvo Francia en Indochina, de tamaño similar a Corea, y mucho menos que los funcionarios británicos en India. Esta burocracia japonesa "era 'excepcional', compuesta de 'ejecutivos de trabajo extenuante y de confianza' que merecen 'una alta calificación como grupo'. Los elementos del estilo japonés de la burocracia gubernamental altamente desarrollado así se transfiere directamente a Corea" (Kohli, 1994, p. 1273).

Las medidas modernizadoras fueron variadas y muy profundas: "Entre ellos se encontraba una extensa encuesta catastral —que fue muy exitosa— para mapear la propiedad y la calidad de todas las parcelas de tierra; grandes inversiones del estado en mejoramiento de terrenos e infraestructura; y una expansión masiva de la educación primaria" (Buccheim, 2006, p. 77)

Aunque los objetivos japoneses eran maximizar las rentas extraídas a la economía coreana y japonizar a Corea, enseñando japonés en las escuelas, los efectos fueron tan importantes, que Corea entró a la posguerra con cambios estructurales en su sociedad y economía: "un estado fuerte con un eficiente servicio civil coreano, unos derechos de propiedad seguros, un sector agrícola productivo, una buena infraestructura y un alto índice de matrícula en la escuela primaria" (Buccheim, 2006, p. 78).

La experiencia en la manufactura en Corea puede fecharse después de la IGM, cuando Japón flexibilizó sus medidas sobre la producción de manufacturas en Corea. Sin embargo,

fue a partir de los años 30 que Corea tuvo un impulso importante en la industria, que Kohli llama “agresiva”, “en parte como resultado de la estrategia de Japón para hacer frente a la depresión —es decir, para crear una economía protegida, de alto crecimiento a escala de todo el imperio— y en parte resultado de la industrialización agresiva de Japón, de nuevo a escala del imperio, que reflejaba consideraciones de poder nacional” (Kohli, 1994, p. 1276).

La industrialización colonial de Corea “fue única en la historia comparativa del colonialismo: la tasa promedio, anual de crecimiento de la industria (incluida la minería y la industria) durante 1910-1940 fue de casi el 10%; y para 1940, casi el 35% de la producción total de los productos básicos se originó en el sector industrial” (Kohli, 1994, p. 1279).

Por otro lado, la fuerza trabajadora industrial y su importancia se elevó durante la ocupación japonesa: “sí en 1910 había menos de 10.000 trabajadores industriales, estos habían llegado a 1,3 millones en 1943 (Park, 1985. Parte I). Suponiendo un tamaño mínimo de la familia de cuatro, cerca de un 20% de la población debe haber dependido así del trabajo industrial para su sustento” (Kohli, 1994, p. 1284).

Esto no quiere decir que Corea del sur heredó una base industrial, que estaba generalmente en el Norte, y que en gran parte fue destruida por la Guerra de las dos Coreas, sino que “con una experiencia de rápida industrialización detrás de ella, es muy diferente a un pasado con una economía agraria casi estancada ligada a la tradición” (Kohli, 1994, p. 1279).

Además, fuera de esta tradición industrial lo que también es único es que la ocupación japonesa creó una orientación económica y psicológica hacia las exportaciones: “lo que es único es el grado en que Corea ya era una economía exportadora y el grado en que ya estaba exportando productos manufacturados a Japón durante la fase colonial. Si la media de la ‘relación de comercio exterior/PIB’ para un país del tamaño de Corea en 1938-1939 fue de 0.24, Suh (1978) estima que la relación de comercio exterior de Corea en esos años fue de alrededor de 0.54, lo que sugiere que Corea exportaba dos veces más que cualquier otra economía comparable. Además, el 43% de estas exportaciones eran bienes manufacturados (Suh, 1978, pp. 120-121, Tabla 58). ¿Cuántos países en desarrollo en el mundo emergieron del colonialismo con este tipo de perfil económico? Es importante destacar aquí no sólo la estructura de la economía que fue heredada por Corea del Sur, sino también el legado psicológico: [...] las élites surcoreanas vinieron a asociar, más bien temprano, una orientación a la exportación con una economía de alto crecimiento” (Kohli, 1994, p. 1282).

Entre las otras tareas económicas que la ocupación japonesa realizó en Corea están la inversión en infraestructura, la elevada matrícula en educación primaria, y la fundación de empresas públicas: “En primer lugar, el gobierno realizó una inversión muy elevada en infraestructura, tanto es así que las carreteras y ferrocarriles de Corea estaban entre los mejores que un país en desarrollo haya heredado del pasado colonial. En segundo lugar, los japoneses hicieron importantes inversiones en la enseñanza primaria. Dado el largo período de gestación, sin embargo, las rentabilidades de esta inversión fueron probablemente cosechados, menos por la Corea colonial que por los gobiernos soberanos de las dos Coreas

que heredaron una fuerza de trabajo alfabetizada. En tercer lugar, el gobierno colonial ejecutó una serie de empresas económicas directamente, los ferrocarriles, las comunicaciones, el opio, la sal y el tabaco. A juzgar por la contribución a los ingresos públicos periódicos que estas empresas generaban, se deduce que eran relativamente bien manejadas. Por último, el gobierno jugó un papel significativo en el proceso global de acumulación de capital [...] como las reformas monetaria y bancaria que el nuevo Estado colonial emprendió bastante temprano dando lugar a un salto significativo en el ahorro privado, e institucional”.

En resumen, “el Estado colonial en Corea, incluso más que el Estado japonés Meiji en que fue modelado se involucró fuerte y directamente en las tareas económicas, y juzgado estrictamente por criterios económicos, desempeñó estas tareas bastante bien” (Kohli, 1994, p. 1277).

En cuanto a los terratenientes, el poder del Yangban fue derrotado, antes por la ocupación japonesa, y posteriormente, a la derrota del Japón, aniquilado, con el patrocinio de “las fuerzas militares estadounidenses, las enormes posesiones de tierras japonesas fueron redistribuidas a los campesinos. Esto se complementó con otras reformas agrarias. Así, la antigua clase nativa de Corea propietaria de tierras no pudo recuperar el poder. Un estado surcoreano potencialmente fuerte y la capacidad social que lo acompañaba estaban asegurados para el futuro” (Buccheim, 2006, p. 78).

En este sentido, el éxito coreano está incorporado en la experiencia colonial única que había adquirido bajo los japoneses: “Los elementos clave, sin embargo, de la eventual vía que adoptó Corea —una economía de exportación de estilo japonés, dirigida por el Estado— estaban profundamente grabados en el tejido social. Más específicamente, la economía coreana, especialmente la economía surcoreana, ya estaba orientada a la exportación. Sus empresarios tenían una considerable experiencia en las exportaciones, y el Estado dentro de esta economía había aprendido de su propia historia que un fuerte apoyo a las empresas y a las exportaciones y un estricto control de la fuerza laboral era una ruta hacia el alto crecimiento económico” (Kohli, 1994, p. 1286).

Este estado fuerte se convirtió en un estado desarrollista a partir de 1961, bajo el régimen autoritario del General Park Chung Hee, quien a gran medida diseñó el proceso en curso de rápido crecimiento y convergencia, sobre todo “deliberadamente obteniendo precios relativos equivocados, según una frase bien conocida acuñada por Alice Amsden” (Buccheim, 2006, p. 79).

La política de industrialización, por varias décadas, fue de sustitución de importaciones, “con financiamientos preferenciales y el acceso a las reservas de divisas internacionales por parte de las industrias seleccionadas, reservando al mismo tiempo los mercados nacionales para sus productos. De esta manera, el Estado permitió a las empresas privadas asumir los riesgos de superar la enorme brecha tecnológica con inversiones masivas de capital (véase el Cuadro 6) y cosechar los efectos del aprendizaje, haciendo con los aumentos de productividad que lo acompañan” (Buccheim, 2006, p. 78).

La ISI coreana fue exitosa competitivamente y luego “pudo dedicarse a actividades de exportación rentables. Sin embargo, una condición previa indispensable para este éxito fue la existencia de un Estado fuerte con el poder de supervisar estrechamente y, en caso necesario, sancionar a las empresas que recibían un trato preferencial. De esta manera, las oportunidades de búsqueda de rentas, que inevitablemente vienen con una estrategia de sustitución de importaciones y que de otro modo podrían haber corrompido todo el esfuerzo, fueron limitadas a diferencia de la experiencia en muchos países latinoamericanos” (Buccheim, 2006, pp. 78-79).

En conclusión, si bien Corea era una mini-China a comienzos del siglo XX, atrasada y controlada por los terratenientes, hacia la mitad del siglo XX ya se había convertido en un mini-Japón, en palabras de Kohli, con un servicio civil eficiente y tecnocrático. En definitiva, ¿por qué Corea lo logró?

La respuesta de Kohli (1994), es que “las raíces del dinamismo económico en el caso crítico de Corea del Sur se ubican, al menos en parte, en las relaciones Estado-sociedad creadas bajo los auspicios del colonialismo japonés desarrollista, que había perfeccionado un modelo dirigido por el estado para ‘ponerse al día’ con la economía mundial. Japón, en sus colonias, construyó una economía política que también resultó ser adecuada para ‘ponerse al día’” (Kohli, 1994, p. 1288)

Y agrega que en otros casos históricos, como en AL, contaron con “economías políticas semi-soberanas que llegaron a ser dominadas por inversionistas extranjeros y oligarquías agrarias antes del inicio de los experimentos deliberados y dirigidos por el estado” (Kohli, 1994, p. 1288), como es el caso de las políticas cepalinas bajo el modelo de sustitución de importaciones, que finalmente fue recogido y reemplazado por un modelo de mercado y de libre comercio internacional, bajo la regla de las ventajas comparativas.

Sin embargo, no se puede generalizar la experiencia colonial ni poner a todos los poderes coloniales en una misma canasta (Reynolds, 1983, p. 956). Algunos hicieron más contribuciones positivas que negativas, como en el caso de Japón con Corea y Taiwán que pasaron de crecimiento extensivo a crecimiento intensivo, “en Filipinas, también, el crecimiento intensivo data de su transferencia del dominio español al norteamericano. Los británicos también eran centrados en el crecimiento, pero tendían a delegar mucha autoridad a los administradores locales, por lo que la política varió de un país a otro e incluso en la misma colonia en diferentes momentos. (El caso de la India, que no logró un crecimiento intensivo durante la época colonial, ha tendido a dominar la literatura anticolonial, pero la India es más bien un caso especial y la mayoría de las demás colonias británicas mejoraron)” (Reynolds, 1983, p. 956).

Algunas colonias crecieron más después de la independencia de los poderes coloniales que otras, y como señala Reynolds (1983) “se podría esperar, por lo tanto, que las ex-colonias hubieran crecido más rápido después de la independencia que antes; pero esto podría haber resultado principalmente de la participación en el boom económico mundial y no de la independencia *per se*” (Reynolds, 1983, p. 958).

En definitiva, la clave del desarrollo económico de los países del EA es que no se trató de “tener los precios correctos” y de adaptarse a la “ventaja comparativa”, “creemos que sería un error no reconocer que el desarrollo exitoso parece exigir algo de crianza” (Nelson *et al.*, 1999, p. 435), y esa crianza no la provee el mercado. La magia del mercado por sí sola no hace el milagro del desarrollo, es necesario tener una clase dirigente capaz, y un estado fuerte. Finalmente, la historia también cuenta.

Colombia, con raras excepciones (y algunos destellos episódicos), no la tuvo. Las nuevas generaciones tienen un reto por delante. “¡Qué fracaso ha sido la clase directora colombiana!” (Fernando González Ochoa, Otraparte-Envigado).

Referencias

- Buccheim, C. (2006). What Causes Successful Late Development? Insights from History. *South African Journal of Economic History*, 21(1-2), 52-83.
- Kohli, A. (1994). Where Do High Growth Political Economies Come From? The Japanese Lineage of Korea's “Developmental State”. *World Development*, 22(9), 1269-1293.
- Kohli, A. (2009). States and Economic Development. *Brazilian Journal of Political Economy*, 29(2), 212-227.
- Reynolds, L. (1983). The Spread of Economic Growth to the Third World: 1850-1980. *Journal of Economic Literature*, 21(3), 941-980. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/2724912>
- Vries, P. (2002). Governing Growth: A Comparative Analysis of the Role of the State in the Rise of the West. *Journal of World History*, 13(1), 67-138. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/20078944>