

Políticas, alianzas y singularidades del estado desarrollista de posguerra de Corea del Sur

Policies, alliances and singularities of South Korea's post-war developmental state

Tomás López Mateo¹

Fecha de recepción: 7 de noviembre de 2025

Fecha de aceptación: 10 de diciembre de 2025

Resumen: Este artículo analiza el papel de la conducción política en la República de Corea durante el régimen del general Park Chung-hee (1961-1979) como variable explicativa del proceso de desarrollo económico del país. El análisis contrapone las interpretaciones propias del enfoque del estado desarrollista con las visiones liberales sobre los logros económicos de Corea del Sur en la posguerra. Tras ello, se exponen las principales políticas macroeconómicas e industriales adoptadas por el gobierno de Park, junto con las características del régimen político y las alianzas entre los actores sociales locales que impulsaron el modelo de industrialización orientado a la exportación. Además, se analizan las condiciones internas y externas excepcionales que favorecieron esta trayectoria económica y se señalan algunas diferencias con las experiencias desarrollistas de América Latina durante el mismo período.

Palabras clave: República de Corea, desarrollo económico, estado desarrollista, chaebols, Park Chung-hee

Abstract: *This article examines the role of political leadership in the Republic of Korea during General Park Chung-hee's regime (1961-1979) as an explanatory variable in the country's economic development process. The analysis contrasts interpretations grounded in the developmental state approach with liberal perspectives on South Korea's postwar economic achievements. It then outlines the main macroeconomic and industrial policies implemented by Park's government, along with the features of the political regime and the alliances among domestic social actors that supported the export-oriented industrialization model. In addition, the study analyzes the exceptional internal and external conditions that favored this economic trajectory and highlights certain differences with the developmental experiences of Latin America during the same period.*

Keywords: *Republic of Korea, economic development, developmental state, chaebols, Park Chung-hee*

¹ Magíster en Economía y Negocios con Asia Pacífico e India Universidad de Tres de Febrero (UNTREF). Licenciado en Economía Universidad Nacional de Moreno (UNM). Doctorando en Economía Universidad de General Sarmiento (UNGS). UNM, Universidad Nacional del Oeste (UNO). Investigador del Centro de Estudios de Gobierno y Políticas Públicas (CEGOPP-UNM) y del Instituto de Desarrollo Regional (IDR-UNO). Identificador ORCID: 0009-0004-7766-614X. Correo electrónico: tomaslopezmateo@gmail.com.

Introducción

El desempeño de algunas economías del Asia Pacífico en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, como el de los denominados “tigres asiáticos” (Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur), ha sido objeto de un intenso debate en el campo de la teoría del desarrollo, en especial desde la década de 1980. El interés por estas experiencias se explica, en parte, por su carácter excepcional. En efecto, tras la reconfiguración del orden económico internacional bajo el paradigma neoliberal (Harvey, 2015), son pocos los casos de crecimiento sostenido y transformación estructural en economías periféricas. Estas trayectorias adquieren relevancia adicional al contrastarse con los intentos fallidos de industrialización emprendidos en paralelo por diversos países de América Latina, que no lograron consolidar aparatos productivos maduros ni alcanzar una inserción significativa en los mercados globales.

Entre estos casos, el de la República de Corea (en adelante, Corea del Sur o simplemente Corea) constituye un ejemplo paradigmático de transformación económica acelerada. A mediados del siglo XX, el país tenía un aparato productivo atrasado y predominantemente agrícola. Sin embargo, hacia mediados de la década de 1980 ya se había consolidado como una de las economías más industrializadas del mundo, con una participación significativa en el comercio global de manufacturas. Este cambio estructural se refleja en indicadores concretos: la contribución de las manufacturas en el PBI pasó del 14 % en 1960 al 30 % en 1985, año en el que la industria pesada superó el 50 % del total de la producción sectorial. En contraste, Brasil, la economía más industrializada de América Latina, apenas elevó su participación industrial del 26 % al 28 % en el mismo período (Sevares, 2010, p. 141). En lo que respecta a la participación en los mercados internacionales, Corea también experimentó un notable incremento; su volumen total del comercio pasó del 29 % del PBI en 1953 al 61 % en 1985, mientras que sus exportaciones totales aumentaron de menos del 3 % del producto a un 30 % en idéntico lapso.

Una vez consolidado el ascenso industrial de Corea del Sur (como lo reflejan, entre otros, los indicadores mencionados) surgieron dos grandes líneas interpretativas en la literatura económica que intentaron explicar este proceso. Por un lado, ciertos autores juzgaron a la experiencia coreana como una manifestación del éxito del llamado “modelo de desarrollo asiático”, entendido como una vía capitalista eficaz para el progreso de los países del Tercer Mundo (*v. gr.*, Banco Mundial, 1993; Berger y Hsiao, 1988; Kuznets, 1988). Los defensores de esta perspectiva atribuyeron el desarrollo industrial a la creación de un entorno macroeconómico estable y propicio para la iniciativa privada, la cual logró desplegar sus capacidades productivas y avanzar hacia una industria eficiente y competitiva en los mercados internacionales. En esencia, esta visión se alinea con la doctrina de la economía neoclásica, según la cual el papel del estado debe limitarse a garantizar el funcionamiento de mercados libres o, en su defecto, a aplicar políticas de incentivos que reproduzcan los precios que surgirían en un mercado no distorsionado.

Una segunda corriente, de raíz dependentista, descifró el proceso asiático como una forma de subordinación a los intereses del capital internacional. Desde esta perspectiva, la evolución de la economía coreana respondió al contexto excepcional de la Guerra Fría, en el que potencias como Estados Unidos y Japón

facilitaron el acceso a mercados internos, ofrecieron financiamiento externo y toleraron políticas proteccionistas, con el objetivo de consolidar un aliado geopolítico en la región. Al mismo tiempo, este enfoque subrayó el carácter autoritario del régimen coreano y sostuvo que su función principal consistió en controlar a la fuerza laboral y reprimir el descontento social mediante el uso sistemático de la represión estatal (Caputo Leiva y Pizarro Hofer, 2022; Dos Santos, 1987; Jaguaribe, 1969; Romana, 1981)².

A pesar de sus diferentes marcos interpretativos, ambas posturas resultan exageradas, aunque por razones distintas. En primer lugar, la visión neoclásica tiende a idealizar el papel del mercado y a subestimar dos factores internacionales que facilitaron, en forma excepcional, la industrialización coreana. Primero, la disponibilidad de financiamiento masivo proveniente de economías desarrolladas. Segundo, el acceso preferencial de las manufacturas intensivas en mano de obra, provenientes de países aliados periféricos como Corea, a los mercados internos de esas mismas potencias. Estos elementos, fundamentales en el ascenso industrial del país asiático, no solo están ausentes en el contexto económico internacional actual, sino que tampoco estuvieron disponibles para las economías latinoamericanas que, al igual que el país asiático, emprendieron procesos de industrialización tardía. Al mismo tiempo, esta perspectiva ignora las severas condiciones internas que acompañaron el modelo desarrollista, como la coerción estatal sobre la población civil, las violaciones de derechos civiles, la prohibición de sindicatos y las restricciones a las libertades políticas. Estas prácticas permitieron mantener un mercado laboral altamente desregulado y ofrecieron garantías tanto a prestamistas externos como a inversionistas locales, elementos que permitieron crear un entorno favorable para la acumulación del capital nacional.

Por su parte, el enfoque dependientista subestima el grado de transformación alcanzado por la economía coreana. Aunque en un principio su crecimiento exportador pudo haber sido favorecido por Japón y Estados Unidos, quienes la habrían “invitado” al desarrollo, para la década de 1970 Corea había alcanzado una autonomía considerable en la gestión del capital extranjero. Esta autonomía le permitió manejar préstamos e inversiones bajo sus propios términos, en lugar de limitarse a una posición de dependencia o explotación. Semejante logro fue posible gracias a la implementación de políticas orientadas hacia objetivos nacionales de largo plazo, a menudo en contraposición con las recomendaciones de Washington y de organismos internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional. De igual manera, el desarrollo de sectores estratégicos como el químico, el automotriz, el naval o la microelectrónica desmienten la idea de una industrialización dependiente y frágil. Como es evidente en la actualidad, la economía coreana no era un simple “castillo de arena” destinado a derrumbarse en el momento en el que perdiera su ventaja comparativa basada en su mano de obra barata.

Más allá de sus claras diferencias, el principal punto ciego de ambas perspectivas es la subestimación del papel activo del estado en la economía nacional, en especial en los sectores industrial y financiero. Su intervención se manifestó tanto a través de instrumentos directos como de mecanismos de mercado, con políti-

² Una contribución reciente al análisis del caso coreano desde la teoría de la dependencia es la de Claudio Katz (2018).

cas destinadas a orientar y potenciar la acumulación privada en función de objetivos previamente diagramados. Este tercer enfoque, centrado en el concepto de “estado desarrollista”, ha sido propuesto por autores como Amsden (1989, 2001), Chang (1993, 2006), Evans (1995), Kohli (1994, 2004), Rodrik (2004) y Wade (1982, 1990), entre otros analistas destacados. Desde esta perspectiva, la trayectoria coreana se explica a partir de una capacidad estatal única para articular intereses públicos y privados en un sistema de planificación económica, a partir de la llegada al poder del general Park Chung-hee en la década de 1960. Esta configuración estatal particular habría combinado programas de sustitución de importaciones y promoción de exportaciones, apoyados por políticas industriales y tecnológicas activas que permitieron adaptar el perfil productivo del país a las dinámicas y oportunidades del mercado global.

Los aportes de autores como los arriba mencionados han sido fundamentales para matizar e incluso refutar las visiones extremas de las interpretaciones neoclásicas y dependentistas. Sin embargo, pese a la solidez de sus argumentos, la perspectiva neoclásica ha logrado imponerse en gran parte del ámbito académico, particularmente tras el giro neoliberal del pensamiento económico consolidado en la década de 1980 (Harvey, 2015). Por esta razón, el presente artículo retoma los planteamientos del enfoque del estado desarrollista para ofrecer una interpretación coherente y fundamentada del proceso de desarrollo coreano, con énfasis en el papel instrumental del sector público. El objetivo aquí es doble. Por un lado, aportar una comprensión más rigurosa de la dinámica socioeconómica del país asiático durante el período de posguerra y por otro, poner en discusión los marcos teóricos de la ortodoxia económica que suelen emplearse para analizar el crecimiento en las economías periféricas.

El artículo se organiza en siete secciones. Luego de esta Introducción, la segunda sección expone las interpretaciones liberales de orientación neoclásica, que explican la trayectoria coreana como resultado del funcionamiento de los mecanismos de mercado y, en consecuencia, minimizan el rol estatal en la trayectoria económica nacional. El tercer apartado contrasta esta perspectiva con el enfoque del estado desarrollista. Se presenta así un análisis sintético de los principales autores que han aplicado este concepto tanto al caso coreano como a otros del Asia Pacífico, junto con una revisión de los elementos que la bibliografía especializada identifica como arquetípicos de un estado con estas características.

Tras haber planteado el debate teórico, el escrito pasa a analizar el caso específico de Corea del Sur. De ese modo, en el cuarto apartado se exhiben las principales características de las políticas adoptadas durante el régimen de Park Chung-hee, considerado el punto de partida del período desarrollista y ejemplo representativo del modelo teórico. La quinta sección se ocupa del régimen político vigente durante esa etapa, incluyendo el vínculo entre el Gobierno y el sector privado, así como su relación con los movimientos sindicales y estudiantiles. La sexta sección aborda las condiciones excepcionales que favorecieron el desempeño de la economía coreana, tanto las derivadas de la intervención estatal como aquellas de otro orden. También se establecen comparaciones con otras experiencias desarrollistas de posguerra, como las de algunos países latinoamericanos, con el fin de resaltar la especificidad del caso abordado. Finalmente, el artículo cierra con una serie de comentarios conclusivos.

La interpretación neoclásica del éxito oriental

Durante la década de 1950, las estrategias de industrialización adoptadas en ciertos países de América Latina, Asia y África surgieron como respuesta a las dificultades de sus economías para sostener un modelo de crecimiento basado en exportaciones de productos primarios, así como a la debilidad de sus sectores manufactureros, incapaces de abastecer adecuadamente a los mercados internos o competir a escala internacional. En este contexto, diversos teóricos del desarrollo, como Rosenstein-Rodan, Nurkse y Hirschman, entre otros, formularon propuestas como el *big push* (gran empuje) de inversiones, el “crecimiento equilibrado” o el “crecimiento desequilibrado”, todas ellas centradas en el papel decisivo del estado como agente orientador del proceso económico (Cianci, 2017). En sociedades caracterizadas por estructuras productivas “atrasadas” y la ausencia de burguesías nacionales con vocación industrial, el sector público aparecía como el actor central en la acumulación de capital y en la planificación del desarrollo. Estas teorías coincidían en rechazar la idea de que el libre mercado, por sí solo, pudiera garantizar una trayectoria de crecimiento sostenido. Por el contrario, sostenían que era necesario distorsionar deliberadamente las señales de mercado para dirigir la inversión hacia sectores prioritarios, en función de objetivos nacionales claramente definidos.

No obstante, hacia mediados de la década de 1960, y con mayor intensidad durante la de 1970, los planes de industrialización adoptados por ciertos países subdesarrollados, en particular el modelo de sustitución de importaciones, comenzaron a ser objeto de fuertes críticas desde distintas corrientes teóricas. Por un lado, autores vinculados al estructuralismo y a la teoría de la dependencia cuestionaban los límites del desarrollo capitalista en contextos periféricos, donde las burguesías nacionales aparecían subordinadas a los intereses del capital transnacional (v. gr., Bambirra, 1978; Frank, 1966; Sunkel y Paz, 1970). Por otro lado, los economistas neoclásicos, desde una perspectiva distinta a los de matriz estructuralista, pero igualmente crítica de la intervención estatal en los esquemas industrialistas, sostenían que el papel del estado debía limitarse a garantizar los “precios correctos”, conforme a los principios de la eficiencia del mercado y las ventajas comparativas (Wade, 1982).

En paralelo, el rápido resurgimiento económico de Japón tras su derrota en la Segunda Guerra Mundial, seguido por el acelerado crecimiento de las economías conocidas como “tigres asiáticos”, captó la atención de economistas y responsables de políticas públicas, y dio lugar a una amplia variedad de interpretaciones, como se señaló en la Introducción. En particular, las corrientes liberales aprovecharon las experiencias asiáticas para respaldar sus ideas sobre el rol del estado en los procesos de desarrollo. De este modo, se apresuraron a proclamar que el progreso de la región respondía a las virtudes de una economía de mercado abierta, orientada a la exportación y basada en bajos costos laborales como fuente de competitividad (v. gr., Ranis y Fei, 1975; Balassa, 1982). En consonancia con esta perspectiva, Milton Friedman, principal referente de la corriente monetarista, llegó a sostener a principios de la década de 1980 que “Malasia, Singapur, Corea, Taiwán, Hong Kong y Japón, confiando ampliamente en los mercados privados, están prosperando. Por contraste, India, Indonesia y China Comunista, confiando todos fuertemente en la centralización planificada, han experimentado estagnación económica” (Friedman y Friedman, 1980, p. 57).

Diversos autores de orientación liberal compartieron la postura de Friedman y sostuvieron que la intervención estatal no había desempeñado un papel determinante en la performance de los países asiáticos. Según esta interpretación, los avances económicos registrados se explicaban fundamentalmente por el respeto a las reglas del mercado. Desde esta óptica, los economistas ortodoxos argumentaron que, aunque los gobiernos asiáticos intervinieron activamente en la economía, lo hicieron solo con el propósito de crear condiciones equivalentes a las de un mercado libre en funcionamiento pleno. Así, la acción del estado se habría limitado a corregir las distorsiones presentes en los mercados, sin alterar los principios fundamentales de la eficiencia asignativa. Incluso se llegó a plantear que, sin dicha intervención, el crecimiento asiático podría haber sido aún mayor (Sevares, 2010).

Uno de los principales argumentos esgrimidos para sustentar esta postura es la llamada teoría del régimen de libre comercio virtual. Esta sostiene que las distintas formas de intervención aplicadas en Corea del Sur durante el período desarrollista (aproximadamente entre 1960 y 1980) tendieron a contrarrestarse mutuamente, dando lugar a un sistema de incentivos considerado “neutral” (v. gr., Lal, 1983; Little, 1982). Según esta teoría, si bien existieron distorsiones significativas en los precios relativos (como consecuencia de políticas proteccionistas orientadas a limitar las importaciones) estas habrían sido compensadas por otros instrumentos, en particular las subvenciones a las exportaciones. El resultado habría sido un entorno de incentivos equilibrado entre la producción destinada al mercado interno y aquella orientada a la exportación.

Otra tesis neoclásica relacionada con el papel del sector público en el desarrollo coreano es la teoría de la intervención estatal prescriptiva, formulada por Bhagwati (1988). Este enfoque sostiene que el Estado coreano intervino de forma “prescriptiva”, es decir, orientando las acciones que debían emprenderse, en contraste con un estado “proscriptivo” (como se considera al caso indio) cuya función principal consistía en restringir o prohibir ciertas actividades. Desde esta perspectiva, la intervención estatal en Corea no habría obstaculizado el crecimiento económico precisamente porque fue menos “asfixiante”. Por el contrario, dejó espacios de acción relativamente amplios para la iniciativa privada, lo que podría caracterizarse como una forma de intervención “porosa” (Chang, 2006, p. 71).

Por último, otro enfoque teórico, derivado del pensamiento neoclásico, pero ampliado más allá de su marco disciplinar y que sigue aún vigente en el debate académico, se centra en comparar las estrategias de industrialización del Asia Oriental con las aplicadas en América Latina. A partir de esta metodología, se sostiene que las políticas de sustitución de importaciones implementadas en América Latina generaron niveles excesivos de protección, lo que habría dado lugar al surgimiento de industrias poco competitivas, dependientes del mercado interno y con escasas capacidades para sostener el crecimiento a largo plazo. En contraste, se argumenta que las economías asiáticas, en particular las de Japón, Corea del Sur y Taiwán, se orientaron en torno a la expansión de las exportaciones como motor principal del desarrollo (cf., Fajnzylber, 1990; Felix, 1989). Este segundo tipo de estrategia habría resultado más eficaz, ya que la competencia en los mercados internacionales habría limitado la posibilidad de sostener sectores ineficientes mediante subsidios o protecciones prolongadas. En consecuencia, las diferencias observadas entre ambas regiones en términos de desempeño económico e inserción en la economía

global se atribuyen, desde esta mirada, a la elección de una u otra estrategia de industrialización.

Los intentos arriba expuestos por minimizar el papel de la conducción política nacional en el avance asiático, y en particular coreano, adolecen de inconsistencias tanto empíricas como teóricas. Si bien no es objetivo de este trabajo presentar una refutación exhaustiva, resulta pertinente señalar algunas observaciones críticas.

En primer lugar, durante todo el período tradicionalmente identificado como desarrollista (es decir, las dos décadas de gobierno del general Park Chung-hee) se registró un uso sistemático de instrumentos de intervención directa, como aranceles, restricciones cuantitativas, impuestos internos, subsidios asignados discrecionalmente, créditos dirigidos, tasas de interés controladas y tipos de cambio administrados (Amsden, 1989; Chang, 2006). Asimismo, el recurso de la planificación centralizada, el control estatal de las cuentas externas y el monitoreo constante del desempeño de los grandes conglomerados empresariales –en particular, en lo referido a sus resultados exportadores– constituyen dimensiones adicionales que contravienen la interpretación liberal. Difícilmente puede sostenerse que un entorno económico con semejante grado de intervención reproduce las condiciones de competencia perfecta o da lugar a un sistema de incentivos “neutral”, como postulan las teorías neoclásicas señaladas. Tal hipótesis carece de sustento empírico y tampoco ofrece una base teórica suficiente para explicar el proceso de convergencia tecnológica o *catch-up* observado en la economía coreana.

Por otra parte, la noción de un estado “prescriptivo” menos asfixiante que uno “proscriptivo” resulta difícil de sostener si se considera la magnitud y el alcance de las intervenciones aplicadas por el gobierno coreano. La extensa batería de medidas adoptadas pudo haber restringido de forma igualmente significativa el margen de acción del sector privado, no mediante prohibiciones explícitas, sino a través de una orientación tan detallada que dejaba escaso espacio para iniciativas autónomas. En contextos de escasez como los que caracterizan a las economías periféricas y subdesarrolladas, donde los recursos disponibles son limitados, su canalización centralizada por parte del estado implica, de manera inevitable, una reducción en la libertad de acción de otros actores económicos.

Del mismo modo, la premisa según la cual una estrategia de promoción de exportaciones sería intrínsecamente superior a la de sustitución de importaciones tampoco resulta sostenible. Como ha señalado Medeiros (2011), ambas estrategias compartieron una serie de instrumentos e intervenciones similares en materia de política económica, tanto en los países de América Latina como en los del Asia Oriental. Más que por diferencias doctrinarias o técnicas, la adopción de una u otra vía respondió a factores estructurales y políticos. Entre ellos, cabe destacar las condiciones de origen (como la dotación y distribución de los factores productivos y las particularidades de su sociedad), así como las oportunidades ofrecidas por el contexto internacional, entre las que se incluyen el acceso efectivo a los mercados de los países desarrollados para absorber el excedente exportable, y la disponibilidad de financiamiento externo para sostener desequilibrios en la balanza de pagos. No obstante, la elección de una determinada estrategia dependió, por encima de cualquier otro aspecto, de la capacidad de las élites dominantes de cada país para construir consensos estables en torno a un modelo de acumulación compatible con los objetivos del desarrollo nacional. En este sentido, el grado de cohesión política

interna se presenta como un factor decisivo para comprender la orientación y la eficacia de las políticas industriales.

Frente las inconsistencias señaladas en las distintas interpretaciones asociadas a la tradición económica neoclásica, las teorías asociadas a la idea del estado desarrollista comenzaron a ganar relevancia en el análisis de la evolución de ciertas economías asiáticas, entre ellas la de Corea. La siguiente sección presenta los principales autores, postulados teóricos y supuestos analíticos que conforman esta perspectiva alternativa.

La teoría del estado desarrollista

Las experiencias del Asia Pacífico han sido ampliamente analizadas desde el enfoque del estado desarrollista, en gran medida como respuesta a las limitaciones explicativas de las teorías neoclásicas, expuestas en el apartado anterior. El primer autor en aplicar de forma sistemática este concepto fue Chalmers Johnson (1982), en su estudio sobre el caso japonés. En su obra, Johnson (1982, 1999) define al estado desarrollista como aquel que sitúa el desarrollo económico como prioridad central de su accionar, e interviene en la economía tanto mediante mecanismos regulatorios, como también a través de instrumentos de intervención directa. Este tipo de organización estatal se caracteriza, según el autor, por una burocracia pública reducida, altamente capacitada, tecnocrática y con una fuerte autonomía relativa frente a otros poderes públicos, como el legislativo o el judicial.

Aunque este marco teórico tiene su origen en el estudio pionero de Johnson sobre el caso japonés, su aplicación se expandió rápidamente al análisis de otras economías de la región, como Taiwán y Corea del Sur. En esta línea, Gordon White y Robert Wade (1985) caracterizaron a estas dos economías como “mercados guiados”, es decir, sistemas en los que el estado no se limitaba a regular el funcionamiento del mercado, sino que modificaba activamente los incentivos para orientar a los actores privados hacia determinados proyectos específicos. Si bien reconocían el papel relevante de las fuerzas de mercado, ambos autores subrayaban que, a diferencia de los países occidentales (donde la intervención estatal tendía a focalizarse en la protección de sectores vulnerables), en Taiwán y Corea del Sur la acción estatal se centró en la promoción de la industrialización como objetivo central, por encima de la lógica de maximización de beneficios de sus empresas nacionales.

En trabajos posteriores, Wade (1988) cuestionó las interpretaciones que sobredimensionaban el papel del mercado y subestimaban la intervención estatal en el crecimiento de las economías del Asia Oriental. En particular, rechazó la visión neoclásica que atribuía el alto desempeño de Taiwán y Corea a reformas orientadas a la liberalización económica. Según su análisis, tanto las condiciones iniciales favorables como la aplicación de políticas intencionalmente no liberales desempeñaron un papel más decisivo en el desempeño de estos países. En su obra más influyente, *Governing the Market* (1990), Wade formuló el concepto de “mercado gobernado” a partir del caso taiwanés, y lo contrastó con los casos de Corea del Sur y Japón. Desde esta perspectiva, el estado cumple una función central en la conducción de las fuerzas del mercado, al diseñar incentivos y proporcionar protección selectiva a sectores definidos como estratégicos en el marco de la política oficial. A diferencia de los enfoques asistencialistas, este tipo de esquema desarrollista pro-

mueve industrias nacientes y, al mismo tiempo, reduce de manera gradual los niveles de protección con el objetivo de aumentar la competitividad y la eficiencia en el mediano y largo plazo.

En paralelo al análisis de Wade sobre Taiwán, Alice Amsden (1989) desarrolló un estudio considerado ya clásico sobre Corea del Sur, a partir del cual propuso el concepto de “mercado aumentado”, en el que la política pública buscaba distorsionar deliberadamente los precios relativos mediante subsidios y otros instrumentos para promover el crecimiento económico y controlar el mercado. Según la autora, el Estado coreano no actuó conforme a las reglas del mercado, ni siquiera durante las primeras etapas del proceso de liberalización. Por el contrario, intervino en la asignación de recursos, fijando precios relativos “equivocados” para orientar la producción. En este contexto, las empresas operaban en un espacio fuertemente regulado y protegido frente a la competencia externa. Asimismo, la relación entre el estado y el sector privado excedía lo que podría considerarse una cooperación estrecha. Antes bien, se organizaba en términos de reciprocidad: las empresas que accedían a subvenciones debían cumplir con metas de desempeño claramente establecidas, bajo la amenaza de sanciones en caso de incumplimiento. En definitiva, era el Gobierno, y no el mercado, quien decidía cuestiones centrales como qué producir, en qué cantidad y en qué momento, gracias a un sistema de subsidios que, en los hechos, funcionaba como el principal instrumento de planificación económica (Amsden, 1989).

A diferencia de los primeros estudios centrados en describir las formas de intervención estatal en Asia Oriental, algunos autores en la década de 1990 comenzaron a profundizar en los fundamentos institucionales e históricos que explicaban su efectividad. Entre ellos, Ha-Joon Chang (1993, 1994) aplicó los postulados de la llamada “nueva economía institucional” para analizar la política industrial y el rol del Estado coreano. En sus trabajos, argumentó que este último combinó un “fuerte control” con un “apoyo masivo” para desarrollar sectores prioritarios, y enfatizó que el éxito de esta estrategia se sustentó en condiciones históricas, políticas e institucionales específicas. Aunque difíciles de replicar, estas condiciones no serían inalcanzables para otros países. Por su parte, Meredith Woo-Cumings (1999) propuso una lectura más comprehensiva del estado desarrollista, al señalar que su papel iba más allá de la simple corrección de fallas de mercado. En su visión, este tipo de organización estatal actuaba como un agente con capacidad de proyectar una visión de largo plazo, construir instituciones coherentes con su estrategia y gestionar los conflictos surgidos en el proceso de transformación. Además, subrayó que este tipo de configuración requería de mecanismos permanentes de ajuste y reforma institucional para sostener la competitividad en un entorno internacional cambiante.

Otro autor enrolado en esta misma tradición es Peter Evans (1995) quien ganó popularidad al introducir la noción de “autonomía enraizada” como condición fundamental para una relación eficaz entre el estado y el empresariado en contextos de industrialización tardía. En *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Evans comparó diferentes tipos de configuraciones estatales, desde los “estados desarrollistas arquetípicos” (como Japón, Corea del Sur y Taiwán) hasta los “estados depredadores” (como Zaire), pasando por casos “intermedios” como Brasil y la India. En los depredadores, argumentó, los vínculos personales son la única base de cohesión institucional, y la maximización de intereses indi-

viduales predomina sobre los objetivos colectivos, lo que impide articular proyectos que aspiren a la modernización de la economía nacional. En contraste, los estados desarrollistas exitosos combinan una burocracia profesional y relativamente autónoma con una inserción efectiva en redes sociales y económicas, especialmente a través de vínculos con las clases empresariales. Esta articulación, según Evans, es la que permitiría al estado mantener independencia frente a presiones particulares, al tiempo que involucra a grupos económicos influyentes en la definición y ejecución de estrategias de desarrollo. La clave del éxito en los países de industrialización tardía, entonces, radicaría en esta doble capacidad: dirigir el cambio social desde una posición institucional sólida, y construir alianzas que legitimen y viabilicen ese proyecto económico.

De manera similar a Evans, Atul Kohli (2004) analizó un conjunto de países emergentes (Corea del Sur, Brasil, la India y Nigeria) a partir de los cuales desarrolló su teoría del “estado capitalista cohesivo”, el que buscó diferenciar del concepto tradicional de estado desarrollista. A partir de ese enfoque, Kohli subrayó la importancia de la fortaleza institucional y de la cohesión interna del aparato estatal como factores determinantes del desarrollo económico. Este tipo de estado se caracterizaría por contar con una burocracia competente y coordinada, capaz de formular e implementar políticas eficaces orientadas al crecimiento. En este modelo, el sector público y el privado mantienen una relación sinérgica que favorece la movilización de recursos y la ejecución de estrategias de desarrollo coordinadas. Según el autor, los ejemplos más representativos de estados capitalistas cohesivos son Japón, Corea del Sur y Taiwán, donde la conducción política habría desempeñado un rol central en la orientación y respaldo del proceso de industrialización. En contraposición, Kohli identificó otras dos formas de organización estatal. Por un lado, el “estado capitalista fragmentado”, caracterizado por divisiones internas que debilitan la capacidad de implementar políticas coherentes, y, por otro, el “estado predatorio”, en el cual la corrupción y la búsqueda de beneficios personales prevalecen sobre el interés social.

En síntesis, el análisis del desarrollo de la región de Asia Oriental ha dado lugar a una variedad de enfoques teóricos y perspectivas sobre la relación entre la conducción estatal y el mercado, muchos de los cuales resultan complementarios entre sí. En términos generales, los estudios de Johnson, Wade, Amsden, Chang, Woo-Cumings, Evans y Kohli coinciden en destacar el papel central de la conducción política nacional en los procesos de industrialización y desarrollo económico en la región, al tiempo que cuestionan los supuestos de la teoría neoclásica y subrayan la complejidad de los factores que explican el desempeño exitoso de los países de Asia Oriental. A pesar de las diferencias analíticas y los matices entre estos autores, es posible identificar una serie de rasgos compartidos que permiten definir al estado desarrollista como una configuración institucional específica, entre los cuales se destacan los siguientes:

1. Orientación hacia el crecimiento económico: el estado define a la expansión del producto nacional como objetivo prioritario y reconoce como condición necesaria el desarrollo de una base manufacturera nacional sólida.
2. Intervención en el mercado: el estado actúa activamente en la economía

mediante la planificación de sectores no competitivos y la implementación de políticas industriales orientadas al desarrollo de capacidades productivas.

3. Política macroeconómica activa: el estado implementa una política fiscal y monetaria dinámica, regula el gasto público, la balanza comercial y la cuenta capital y financiera. Asimismo, gestiona variables macroeconómicas (como el tipo de cambio) con el fin de mantener la competitividad y el dinamismo del sector productivo nacional.

4. Burocracia estatal competente: la administración pública está compuesta por funcionarios eficaces, profesionalizados y relativamente autónomos, responsables de ejecutar las políticas de desarrollo oficiales. Estos cuadros técnicos son seleccionados mediante criterios meritocráticos y cuentan con posibilidades de ascenso en función del desempeño.

5. Apoyo político de una coalición de clase desarrollista: la conducción del país se sustenta en una coalición política favorable al desarrollo nacional, integrada por empresarios industriales, cuadros técnicos del sector público, sectores de la antigua clase dominante y, en ciertos casos, las fuerzas armadas. Esta coalición confronta a grupos conservadores o liberales, entre ellos sectores preindustriales, capitalistas rentistas y actores del capital financiero.

Más allá de las características específicas que definen al estado desarrollista del Asia Oriental, resulta pertinente además considerar su lugar dentro de una perspectiva histórica más amplia. Aunque este paradigma se formuló originalmente para explicar la evolución de determinadas economías nacionales, la intervención estatal ha sido una constante en todos los procesos históricos de industrialización. En términos generales, toda sociedad que ha logrado un desarrollo sostenido de sus fuerzas productivas lo ha hecho bajo una conducción política comprometida con ese objetivo (Bresser-Pereira, 2019). Por ello, es más preciso referirse a los casos analizados como “estados desarrollistas del Este Asiático”, tal como propone Moura (2021), aunque también puede emplearse la expresión “del Asia Pacífico” para aludir a un ámbito geográfico más general.

En efecto, los principales procesos de despegue industrial –iniciado por la Revolución Industrial británica en un contexto mercantilista (Brewer, 2002)– se han vinculado estrechamente a la acción de estados que asumieron un papel activo en la transformación de las estructuras económicas de sus naciones. En tal sentido, las experiencias asiáticas representan tan solo la manifestación más reciente de esta lógica histórica. La intervención estatal resuelta crucial, dado que, aunque el mercado puede coordinar eficientemente ciertas actividades, no garantiza por sí mismo la consolidación de un modelo de acumulación compatible con un sendero sostenido de desarrollo (Medeiros, 2011).

Presentadas ya las interpretaciones liberales sobre el desempeño de las economías asiáticas, así como los principales aportes del enfoque del estado desarrollista, el análisis se centra ahora en el caso de Corea del Sur durante las décadas de 1960 y 1970, como estudio empírico representativo.

Política económica e industrial en la Corea desarrollista

En la República de Corea, el período de mayor protagonismo del estado en el proceso de desarrollo coincidió con el gobierno dictatorial del general Park Chung-hee, quien presidió la parte meridional de la península entre 1961 y 1978, año de su asesinato. Durante su gobierno se alcanzó la estabilización de los conflictos internos y de la situación económica heredada de la etapa encabezada por Syngman Rhee (Kohli, 2004). Las políticas implementadas bajo su conducción delinearon en gran medida el rumbo económico que seguiría el país en las décadas posteriores. La estrategia de Park se basó en un sector público fuerte, con capacidad para centralizar la planificación y la asignación de recursos, que definía los sectores prioritarios y canalizaba hacia ellos la mayor parte del financiamiento disponible. Sin embargo, a diferencia del modelo socialista del norte, la propiedad del capital y la iniciativa empresarial permanecieron en manos del sector privado. En este esquema, el Estado otorgó importantes beneficios a grandes conglomerados industriales (los llamados *chaebols*), tales como subsidios, créditos preferenciales, acceso a tecnología extranjera y a divisas para la importación de insumos indispensables, además de protección frente a la competencia externa. A cambio, el Ejecutivo estableció estrictos mecanismos de supervisión sobre el desempeño de estos grupos, a fin de asegurar su alineamiento con los objetivos de la política de desarrollo nacional.

Como señala Chang (2006), el proyecto económico impulsado por Park y su círculo de oficiales buscaba construir una “economía independiente”, en particular respecto del financiamiento externo, que había sido abultado durante el período posterior a la Guerra de Corea (1950-1953). En ese contexto, Estados Unidos se había convertido en el principal sostén financiero del Estado surcoreano, ya que, a través de múltiples agencias y fondos, fue quien proveyó los recursos destinados al funcionamiento del sector público y a la cobertura de sus déficits de cuenta corriente (cf., Gray, 2013; Kim, 2017; Sungjoo, 1980). Entre 1945 y 1960, Corea recibió un total de 2.936 millones de dólares en ayuda exterior, de los cuales 2.356 millones (equivalentes al 80 %) fueron aportados por Estados Unidos. El resto fue proporcionado por las Naciones Unidas. Durante el período señalado, la ayuda exterior representó en promedio el 8,2 % del PNB y financió el 74,2 % de las importaciones (Kim, 2019, p. 2). Pero incluso para 1961, año en el que inició la dictadura de Park, las ayudas norteamericanas continuaban representando el 48,4 % del presupuesto público total. En suma, los fondos provenientes de Estados Unidos y organizaciones afines constituían tanto la principal fuente de ingresos fiscales como el motor central de la inversión, dada la escasa capacidad de ahorro interno³.

Para los responsables de la política económica del nuevo régimen, la solución de fondo frente a la dependencia externa pasaba por construir una economía con un alto nivel de capacidad tecnológica, capaz de elevar de forma sostenida el

³ Durante el mandato de Park, Washington cambió la manera en que brindaba su ayuda externa a su aliado asiático. A diferencia del período de 1945 a 1960, bajo el gobierno de Rhee, cuando el 98.3% de la ayuda se otorgaba en forma de subsidios y el resto en préstamos, en el período de 1961 a 1975 la proporción de subsidios disminuyó drásticamente a un 50.7 %, mientras que los préstamos aumentaron hasta alcanzar la diferencia. Estos subsidios, en especial entre 1948 y 1960, constituyeron la principal fuente de ahorro e inversión para el país asiático. Para un análisis más detallado, véase Kim (2011).

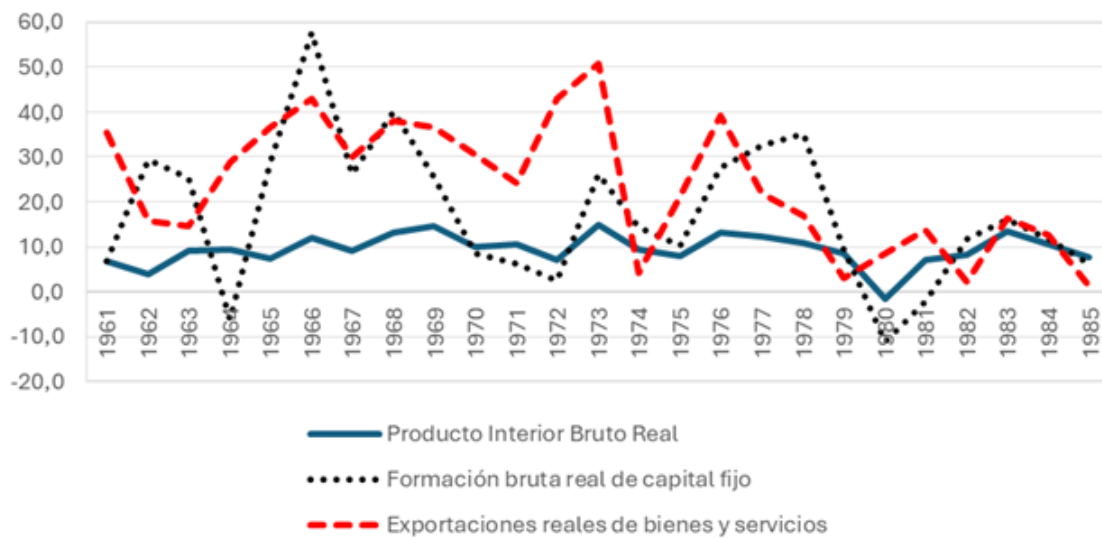
nivel de vida de la población y, al mismo tiempo, fortalecer la seguridad nacional frente a la amenaza permanente que representaba Corea del Norte, sin generar estrangulamientos en la balanza de pagos. Según su diagnóstico, las restricciones externas respondían al insuficiente desarrollo de las industrias nacionales de bienes de capital e insumos intermedios. En consecuencia, el Gobierno asumió como un imperativo el avanzar hacia la construcción de una economía industrializada, inicialmente a través del impulso a las industrias livianas, para luego avanzar hacia sectores de mayor complejidad, como los vinculados a la producción pesada y química. Solo más tarde, a partir de la década de 1980, los gobiernos sucesivos apostarían por la electrónica, los semiconductores y la biotecnología como los sectores a estimular (Moneta, 2017).

Para promover el desarrollo de la industria nacional, el gobierno de Park priorizó la inversión por sobre otros componentes de la demanda agregada. En función de este objetivo, la política macroeconómica se orientó a crear un entorno favorable para la expansión sostenida de la inversión privada. En paralelo, se implementaron medidas para contener el consumo, sintetizadas por la narrativa oficial bajo consignas como la “necesidad de establecer un patrón de consumo saludable” (Chang, 1993, p. 139). Estas medidas incluyeron, entre otras, la fijación de salarios en niveles competitivos a través de la política cambiaria, la restricción del crédito al consumo por parte de la banca pública, la imposición de aranceles elevados o la prohibición directa de bienes importados, así como la prohibición de realizar viajes al exterior, vigente hasta fines de la década de 1980. En conjunto, se trató de una política económica orientada a reducir el consumo privado, con el fin de canalizar la mayor cantidad posible de recursos hacia la inversión productiva.

A diferencia del período liderado por Rhee, la acumulación de capital empezó a financiarse ante todo con capitales internos, incrementados por una importante afluencia de fondos externos, que, en 1971, representaban cerca del 10 % del PBI y superaron ese umbral en 1974 tras la primera crisis del petróleo. Estas entradas habían dejado de tener la forma de “ayudas” económicas, para adoptar principalmente la modalidad de préstamos a largo plazo y créditos comerciales provenientes de prestamistas privados e instituciones públicas, lo que incluía a bancos multilaterales de desarrollo (Nolan, 2012). También se registraron algunos ingresos adicionales procedentes de la participación de Corea en la guerra de Vietnam (Glassman y Choi, 2014; Park, 1999). Por el contrario, tanto las inversiones extranjeras directas (IED) como las de cartera fueron insignificantes. Los fondos externos se destinaron a cubrir el déficit de divisas derivado de la importación de maquinaria y bienes intermedios necesarios para avanzar en la transformación del aparato productivo, lo que generaba un desequilibrio comercial persistente, en especial con Japón y Estados Unidos.

En síntesis, tanto el ahorro interno como el financiamiento externo se concentraron en la inversión productiva, como lo muestra la evolución de la formación bruta de capital fijo, que durante el régimen de Park (1961–1979) creció a una tasa promedio anual superior al 21 % (Gráfico 1). De este modo, la inversión y las exportaciones se consolidaron como los principales motores del crecimiento.

Gráfico 1. Tasa de variación anual de indicadores macroeconómicos seleccionados, República de Corea, 1961–1985.



Nota: Promedio anual de cada indicador. Elaborado a partir de los datos del Federal Reserve Bank of St. Louis (FRED).

A pesar del control sobre las entradas de capital y del sesgo anticonsumo de la política económica, los funcionarios surcoreanos consideraban que mantener elevados niveles de inversión no bastaba para transformar el aparato industrial en un corto período de tiempo. Las herramientas macroeconómicas eran vistas como insuficientes para modernizar la economía en los plazos que aspiraba el régimen, debido a su impacto incierto en sectores específicos. Por lo tanto, se le concedió a la política macroeconómica un rol secundario con respecto a la política industrial. El propio Gobierno reconocía que los mecanismos de mercado no eran confiables para impulsar por sí solos la competitividad internacional de la industria nacional (Chang, 2006), por lo que asumió la tarea de identificar sectores con alto potencial de productividad y crecimiento, a los que denominó “industrias estratégicas prometedoras” o “sectores prioritarios”. Una vez seleccionados, estos recibían apoyos específicos (financieros, técnicos y administrativos) en función de los objetivos establecidos por el Estado.

Como se señaló en el apartado anterior, el predominio de la política industrial con vistas a la “modernización industrial” constituye una de las características más distintivas de la intervención estatal en Corea del Sur (Amsden, 1989). La mayoría de los sectores industriales relevantes fueron declarados prioritarios en distintos momentos, y su desarrollo se impulsó mediante una combinación de apoyos financieros y una supervisión oficial rigurosa. Estos sectores tenían mayores facilidades a la hora de obtener créditos preferenciales, disponer de divisas, participar de fondos de inversión públicos, recibir tratamientos fiscales especiales (como exenciones impositivas o esquemas de amortización acelerada), además de otras medidas de apoyo, como la protección arancelaria y restricciones al ingreso de nuevos competidores. A cambio, las empresas quedaban sujetas a los lineamientos definidos en los planes estatales.

La práctica de priorizar a ciertas industrias específicas se inició en los primeros años del gobierno de Park, con la designación del cemento, los fertilizantes y el refinado de petróleo como sectores “básicos” en el Primer Plan Quinquenal (1962-1966). A partir del Segundo Plan (1967-1971), el foco se desplazó hacia la industria pesada (como la siderurgia, la industria mecánica y la automotriz), con la finalidad de modernizar la estructura productiva nacional y sustituir importaciones. Esta orientación se profundizó durante el Tercer (1972-1976) y Cuarto Plan Quinquenal (1977-1981), en particular con la implementación del programa de promoción de la industria pesada y química, anunciado oficialmente en 1973. En esta etapa se incorporaron sectores como los metales no ferrosos, la construcción naval y la electrónica, con la finalidad de alcanzar una industria nacional capaz de competir en los mercados internacionales. Bajo el Quinto (1982-1986) y Sexto Plan (1987-1991), la política de selección sectorial continuó, concentrándose en la maquinaria, la electrónica, la automotriz, la industria química, la construcción naval y diversas ramas de alta tecnología, como los semiconductores, los nuevos materiales y la biotecnología.

Uno de los instrumentos centrales de la política industrial durante la etapa desarrollista en Corea fue el uso de los denominados “préstamos políticos”, es decir, créditos otorgados con tasas de interés subvencionadas o con prioridad en el acceso dentro de un sistema de racionamiento crediticio. Este tipo de financiamiento representó el 57,9 % del total de préstamos bancarios concedidos entre 1962 y 1985 (Chang, 1993, p. 141). Como han señalado Amsden (1989), Chang (1993) y Kohli (2004), la capacidad del Estado para asignar recursos financieros resultó crucial para el éxito del modelo económico. Este mecanismo solo fue posible gracias a la nacionalización de los bancos privados y a la creación de entidades especializadas en el financiamiento empresarial durante los primeros años del gobierno de Park. A través de este sistema, se canalizaba el crédito hacia sectores previamente definidos como sujetos de promoción. Las empresas no incluidas en la planificación oficial quedaban excluidas del acceso al financiamiento preferencial, mientras que aquellas que no cumplían con los objetivos establecidos por las autoridades económicas perdían ese privilegio de inmediato.

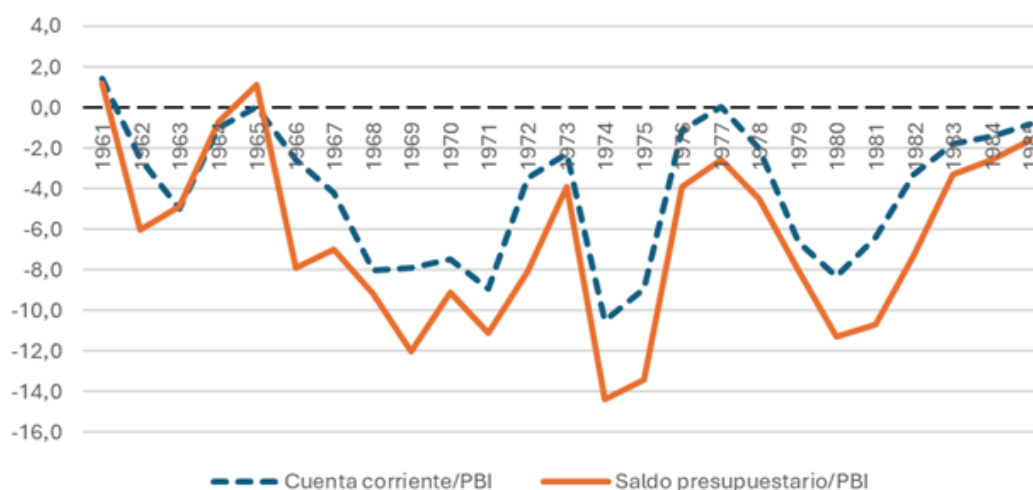
El estricto control sobre los recursos financieros y la definición de sectores “prioritarios” se insertaban en un marco más amplio de planificación económica. El organismo encargado de esta tarea fue el Consejo de Planificación Económica (más conocido por sus siglas en inglés, EPB o Economic Planning Board), que operaba como un “superministerio” responsable de articular la política macroeconómica y coordinar las distintas áreas del gobierno. Entre sus funciones se encontraba la elaboración de los Planes Quinquenales, mediante los cuales se fijaban los objetivos económicos y sectoriales a alcanzar. El EPB se consolidó como el órgano principal de planificación durante el régimen de Park, con una importancia análoga a la del MITI (Ministry of International Trade and Industry) para el caso del desarrollo de Japón en la segunda posguerra (Johnson, 1982). Esta entidad concentraba competencias fundamentales, como la administración del presupuesto público, la gestión de divisas y la asignación de recursos estatales, lo que en los hechos diluía las fronteras entre la política industrial y la monetaria (Moura, 2021). Además, el EPB diseñaba políticas públicas, elaboraba esquemas macroeconómicos, regulaba monopolios y promovía la racionalización del aparato productivo.

Una de las características distintivas de los estados desarrollistas es el énfase

sis en el cumplimiento de metas concretas, en este caso, las fijadas por el EPB. En Corea, el estado ejercía un control estricto sobre las empresas de los sectores promovidos, en especial en materia de exportaciones, niveles de producción y productividad (Chang, 1993, p. 142). Este sistema de seguimiento proporcionaba a los funcionarios información actualizada y detallada sobre el desempeño de las empresas privadas de los sectores prioritarios, algo esencial para la eficacia de la política industrial. En lo que respecta a las exportaciones, la efectividad de las políticas aplicadas se refleja en la elevada tasa de crecimiento anual promedio, que alcanzó el 28 % durante todo el período de gobierno del general Park, como se observa en el Gráfico 1.

Otra dimensión significativa de la intervención pública fue la postura adoptada por los responsables de la política económica frente a las empresas extranjeras. Estos consideraban que la asimilación de tecnología avanzada por parte de las firmas nacionales constituía una condición indispensable para alcanzar una modernización industrial efectiva. En consecuencia, se ejercía un control riguroso sobre la IED, entre otras medidas, al restringir la posibilidad de que las filiales de empresas multinacionales operaran bajo propiedad mayoritaria extranjera. Salvo en contadas excepciones, esta modalidad de control implicaba que la participación extranjera en el ecosistema empresarial local se mantuviera en niveles bajos. Así, hacia mediados de la década de 1980, solo el 6 % de las filiales extranjeras radicadas en Corea eran de propiedad exclusiva de su casa matriz, en contraste con el 50 % en México y el 60 % en Brasil (Evans, 1987), lo que evidencia el alto grado de intervención estatal en la regulación de la IED⁴.

Gráfico 2. Evolución del saldo de cuenta corriente y del gasto público del gobierno central como proporción del PBI en la República de Corea, 1961-1985.



Nota: Elaborado a partir de *Economic development of Korea*, por C. K. Kim, 2019, World Scientific.

⁴ Otra política estatal que impulsó las exportaciones y facilitó la adquisición de tecnología moderna fue la creación, a partir de la década de 1960, de zonas de libre comercio (ZLC) en el sur de la península. El Gobierno surcoreano estableció varias zonas francas (como la de la ciudad de Masan) con el objetivo de atraer inversión extranjera, principalmente de Japón, orientada a actividades manufactureras de alto valor agregado y alta intensidad de mano de obra. La estrategia buscaba combinar la mano de obra local con el capital, la tecnología, la gestión y las redes comerciales japonesas para potenciar las exportaciones hacia terceros países (Kholi, 2004, p. 121).

A diferencia de lo ocurrido en otros casos de industrialización tardía, Corea supo utilizar la inversión extranjera de manera controlada y subordinada a los lineamientos de su estrategia de desarrollo. La IED tuvo, así pues, una participación modesta en el financiamiento externo del crecimiento. Entre 1967 y 1971, estas operaciones representaron apenas el 3,7 % de los flujos netos de capital, mientras que en los casos de Brasil y México alcanzaron el 34 % y en Taiwán el 26 % durante el mismo período (Sevares, 2010). Sobre este punto, Wade (1982) señala que, a partir de la década de 1960, el Gobierno coreano adoptó políticas cautelosas y restrictivas sobre el ingreso de capitales extranjeros, motivado por el temor de restablecer un sistema económico subordinado a su antigua metrópoli colonial, Tokio. Por esa razón, se optó por darle preferencia a la toma de préstamos extranjeros (garantizados por el Estado) en lugar de favorecer la entrada de IED. Aunque dicha opción implicaba el pago de intereses, ofrecía a los funcionarios un mayor grado de control sobre la orientación de la producción nacional⁵. Esta decisión se enmarca en la ya mencionada búsqueda de una “economía independiente” promovida por el régimen de Park. En consecuencia, los flujos de capital foráneo se destinaron principalmente a financiar inversión productiva, antes que a actividades especulativas, y a cubrir el déficit estructural de la cuenta corriente y el desequilibrio fiscal que caracterizaron a la economía coreana durante toda la etapa desarrollista, reflejado en el Gráfico 2.

Recién a fines de la década de 1980 comenzó la liberalización del mercado financiero coreano. A partir de entonces se eliminó también el programa de créditos promocionales a las exportaciones y se reformó el sistema de tasas de interés. Para ese momento, la economía coreana era una de las más endeudadas del mundo en desarrollo, solo por detrás de Brasil y México, y se había convertido en el principal deudor de Asia (León, 2009, p. 159). Sin embargo, a diferencia de los países latinoamericanos, este endeudamiento no respondió a intereses especulativos ni a decisiones empresariales individuales, sino que fue orientado desde el sector público para financiar programas de desarrollo, lo que tendría implicancias decisivas en su desempeño posterior. Así, mientras América Latina atravesaba una profunda crisis de deuda que derivó en la llamada “década perdida” de 1980, iniciada tras el cambio en la tasa de interés de referencia de la Reserva Federal estadounidense, Corea del Sur alcanzó durante ese mismo período una tasa de crecimiento promedio anual del PBI cercana al 9%.

Antes de concluir este repaso de las políticas económicas implementadas durante la experiencia desarrollista coreana, es necesario destacar que, si bien se otorgó un papel protagónico a la iniciativa privada (en particular a los grandes conglomerados nacionales), no puede ignorarse el control directo que el Estado ejerció sobre algunos recursos claves a través de la gestión de empresas públicas. Durante el período aquí analizado, el Gobierno operó en sectores estratégicos como el petróleo, el carbón, el gas, los fertilizantes, el acero y la electricidad. El hecho de que insumos intermedios tan relevantes fueran provistos por empresas públicas es otro factor que tributó al incremento de la capacidad estatal para intervenir en la economía (Chang, 2006).

⁵ Asimismo, cuando ingresaban capitales por inversiones o por la cuenta corriente, la política monetaria coreana se orientaba a mantener un tipo de cambio competitivo. El objetivo era evitar la apreciación de la moneda y proteger la competitividad de las exportaciones.

El Estado se esforzó además por mejorar la infraestructura nacional, lo cual fue indispensable para el despegue económico. En este sentido, se emprendieron proyectos en sectores clave, como el suministro eléctrico y la construcción de autopistas, que permitieron conectar eficazmente el territorio surcoreano, pequeño, pero de compleja geografía (SaKong y Koh, 2018). En paralelo, se impulsó además la expansión de las capacidades tecnológicas locales a través del establecimiento de organismos de investigación y desarrollo (I+D), así como a través de la mejora sostenida del sistema educativo.

En conclusión, las políticas económicas implementadas por la conducción estatal coreana respondieron claramente a los principios del modelo desarrollista, en línea con los rasgos analizados en el apartado anterior de este artículo. Estas medidas resultaron fundamentales para facilitar el proceso de crecimiento acelerado y ascenso industrial que se registró en el país asiático a partir de la década de 1960. De este modo, el régimen de Park constituye el período de mayor expansión económica en la historia surcoreana, con un crecimiento promedio del PBI del 10 % anual, como puede observarse en el Gráfico 1. Al mismo tiempo, esta etapa sentó las bases de lo que hoy representa Corea del Sur: una potencia tecnológica, un actor preponderante en el comercio global y una de las economías nacionales más grandes del planeta, a pesar de contar con una población que apenas supera los 50 millones de habitantes. A continuación, se examinan las principales características del régimen político que acompañó este proceso, el que por su propia naturaleza autoritaria obliga a matizar los logros económicos alcanzados.

Características del régimen político surcoreano

El régimen político de Corea del Sur durante su etapa desarrollista estuvo signado por una combinación de autoritarismo militar y una marcada orientación hacia el desempeño económico. En términos institucionales, se trataba de un sistema en el que la obediencia a la autoridad prevalecía sobre las libertades individuales, y donde los mecanismos de control sobre las decisiones gubernamentales eran débiles. El poder se concentraba en el Ejecutivo, mientras que los poderes Legislativo y Judicial, así como los gobiernos locales y regionales, disponían de escasa autonomía (Wade, 1982). Además, la competencia electoral era extremadamente limitada y teñida de prácticas fraudulentas, en tanto que las libertades civiles eran limitadas y la represión se utilizaba de forma sistemática como herramienta de gobierno. Al mismo tiempo, esta centralización del poder contribuía al cumplimiento de los objetivos económicos, lo que fortalecía la legitimidad del régimen, sobre todo ante los capitalistas industriales, con quienes mantenía una alianza táctica.

Durante este período, la figura dominante fue la del general Park, cuyo gobierno transformó tanto la economía como la sociedad surcoreana. Su liderazgo carismático constituye un rasgo distintivo dentro de las experiencias desarrollistas asiáticas, marcado por un control centralizado de la política nacional sin parangón en otros países de la región. Este nivel de concentración de poder fue incluso más personalista que el observado en Taiwán bajo el gobierno de Chiang Kai-shek, cuyo liderazgo era menos unipersonal debido a la estructura altamente organizada de su partido, el Kuomintang (Chang y Evans, 2007, p. 235).

Park se presentaba, ante todo, como un nacionalista convencido. Su forma-

ción en la academia militar japonesa en Manchuria, a la que ingresó tras abandonar una breve carrera como maestro, dejó una marca indeleble en su pensamiento político y económico. En ese entorno, simpatizó con la variante japonesa del corporativismo, que promovía una estrecha coordinación entre el estado y los sectores industriales para alcanzar objetivos de desarrollo (Kohli, 2004). Además de su formación militar y su afinidad con el corporativismo japonés, Park estuvo expuesto en su juventud a influencias comunistas. Su hermano fue un destacado dirigente comunista y él mismo fue condenado a muerte en 1949 por participar en un motín dentro del ejército coreano. No obstante, obtuvo la amnistía tras renunciar públicamente a dicha ideología y colaborar con las autoridades (Chang, 1993, p. 151). Este trasfondo ideológico mixto ayudó a la formación de un régimen que integraba elementos del corporativismo con ciertos aspectos del comunismo, en particular en lo que respecta a la planificación estatal y a la disciplina burocrática en la gestión económica.

En medio de la creciente agitación política que siguió a la caída del régimen de Syngman Rhee en 1960 y su posterior exilio en Estados Unidos, Park logró ascender al poder mediante el golpe militar del 16 de mayo de 1961. La asonada dio lugar a la instauración de una junta militar provisional, que fue reemplazada en 1963 tras un proceso electoral fraudulento que consagró a Park como presidente. A pesar de ser un oficial relativamente joven, consiguió liderar un movimiento militar que se hizo con el control del Estado en un país con una de las fuerzas armadas más grandes del mundo en relación con su tamaño y población, con casi 600.000 efectivos (Kohli, 2004, p. 86). Con un antecedente histórico de injerencia militar en la política de Corea, el movimiento encabezado por Park profundizó el control castrense sobre el aparato estatal y estableció una nueva dinámica de poder en la que las Fuerzas Armadas ocuparon la posición central en la organización política y social del país.

La conformación de un estado militarizado bajo el nuevo régimen supuso la remoción forzosa de las autoridades civiles elegidas, reemplazadas por oficiales leales a Park. Como resultado, la cúpula gubernamental pasó a estar dominada por varios de sus colaboradores militares más cercanos, muchos de los cuales compartían su admiración por el modelo político y económico japonés, en detrimento del estadounidense. Al mismo tiempo, el régimen reprimió a los sectores disidentes dentro de las propias Fuerzas Armadas: poco después de asumir el poder, la junta destituyó a aproximadamente 2000 oficiales, incluidos 55 generales (Kohli, 2004, p. 92).

Tal como se analizó en la sección anterior, las reformas institucionales implementadas por el régimen de Park en sus primeros años reflejaron una visión nacionalista orientada hacia la industrialización y la producción, más que hacia el sector financiero. Estas transformaciones estaban dirigidas a facilitar la acumulación de capital, promover la innovación y fomentar la reestructuración económica, en línea con los postulados del desarrollismo. Esta orientación contrastaba con el modelo liberal angloamericano, que el gobierno de Rhee había intentado aplicar sin éxito, centrado (al menos en el plano teórico) en la libre empresa, la competencia intercapitalista y la eficiencia asignativa de los mercados.

El giro en la orientación ideológica del régimen de Park puede entenderse a partir de las diferencias en la formación de las élites gobernantes. Mientras que Syngman Rhee había sido formado en la tradición de la economía neoclásica y en

las ideas del libre mercado, tras obtener su doctorado en la Universidad de Princeton en 1910, Park y los principales responsables de su régimen militar se moldearon, en cambio, bajo la influencia del corporativismo japonés. En efecto, los conocimientos económicos de los primeros cuadros burocráticos coreanos no provenían de la ortodoxia neoclásica, sino de pensadores como Friedrich List, Joseph Schumpeter y Karl Marx. Estas teorías, ampliamente discutidas en el ámbito académico y político japonés durante la primera mitad del siglo XX, tuvieron un fuerte impacto en la formación intelectual de los cuadros dirigentes de la península. La preocupación por el “despilfarro social” derivado de una “competencia excesiva” entre capitalistas, el énfasis en las economías de escala y en el papel de las grandes empresas, así como el impulso al desarrollo de industrias nacionales (todos elementos característicos de la etapa de Park) reflejan esa influencia intelectual (Chang, 1993, p. 151).

Con estos fundamentos teóricos y una renovada orientación ideológica, el programa político-económico del gobierno de Park puede inscribirse dentro de la categoría de estado desarrollista, en la que el sector público asume un papel central como orientador y garante del proceso económico. A pesar de que, debido a sus vínculos políticos con Estados Unidos, los oficiales surcoreanos debían manifestar públicamente su adhesión a los principios de la “economía de libre empresa”, en la práctica adoptaron un enfoque marcadamente intervencionista.

En este escenario, el régimen dirigió sus esfuerzos hacia la construcción de una nueva alianza social, encabezada por la conducción militar y los grandes conglomerados empresariales, a los que contribuiría a fortalecer mediante el apoyo del Estado y la asistencia de una burocracia disciplinada y eficaz en la ejecución de los planes gubernamentales. En la cúspide de esta organización se situaba el propio Park. Otros actores sociales, como los trabajadores, campesinos o estudiantes, quedaron excluidos de esta alianza. Una vez consolidada, este pacto hegemónico trascendió al propio Park, comenzando a mostrar fisuras recién hacia finales de la década de 1980 y, con mayor intensidad, en la de 1990, cuando los *chaebols* buscaron desligarse de la tutela estatal y promovieron un giro neoliberal en las políticas públicas (véase Chang y Evans, 2007).

La consolidación de esta hegemonía implicó el establecimiento de una relación estrecha entre el Gobierno y los grandes grupos empresariales. En un escenario donde unas pocas firmas dominaban el mercado interno, este vínculo permitió al Estado ejercer un control efectivo sobre los *chaebols*, para así orientar su comportamiento hacia los objetivos oficiales. Este mecanismo reforzaba el poder estatal, al tiempo que restringía la competencia capitalista en beneficio de una estrategia nacional de desarrollo. Como resultado, conglomerados como Samsung, Hyundai, Daewoo y Lucky Star (LG), entre otros, crecieron de forma acelerada, lo que les permitió establecer las bases para su posterior consolidación como actores globales.

Los orígenes de la relación entre el Estado surcoreano y los *chaebols* pueden rastrearse a la década de 1950 (Amsden, 1989). En ese contexto, los empresarios locales aprovecharon la masiva ayuda estadounidense para iniciar diversos emprendimientos, por lo que buscaron el favor del Gobierno, que tenía el control sobre la asignación de esos fondos. Las autoridades distribuían recursos a través de créditos con tasas de interés subsidiadas, otorgaban exenciones fiscales y con-

cedían contratos preferenciales para grandes obras públicas. Hacia finales de la década, sin embargo, la reducción de los créditos para la reconstrucción, el lento avance de la industrialización, las políticas macroeconómicas conservadoras y la creciente corrupción bajo la administración de Rhee provocaron una profunda crisis económica. Esta situación acentuó la inestabilidad social, que culminó con el ya mencionado golpe de Estado encabezado por Park en 1961. Ese hecho marcó un punto de inflexión en la historia del país, a partir del cual se profundizó el control público sobre la economía y se consolidó una nueva etapa en la relación entre el gobierno y los grupos económicos locales.

El vínculo entre el Estado y los grandes conglomerados privados no se limitó a una imposición unilateral por parte del primero. Por el contrario, se estructuró en términos de un “enraizamiento” mutuo entre los sectores público y privado (Evans, 1995), basado en lazos de cooperación e interlocución entre los funcionarios y los empresarios beneficiarios de sus políticas. Este tipo de articulación explicaba el papel que desempeñaban las empresas en la ejecución de las estrategias económicas e industriales. Aunque gozaban de cierta autonomía operativa, las firmas actuaban dentro de los planes delineados por el EPB. Esta dinámica bidireccional permitía una interacción fluida entre ambos sectores, lo que a su vez facilitaba la ejecución de políticas económicas integradas y coherentes.

Según Amsden (1989), al igual que en otros países con procesos de industrialización tardía, el gobierno de Corea impulsó en forma deliberada la expansión económica mediante distorsiones en los precios relativos. No obstante, lo que distinguió al caso coreano, de acuerdo con la autora, fue el alto grado de disciplina que el Estado logró imponer sobre los grupos económicos privados. Esta disciplina se manifestaba en dos dimensiones interrelacionadas. En primer lugar, las empresas que demostraban buen desempeño, ya sea por su capacidad de expandir la producción, mejorar la calidad de sus productos o aumentar las exportaciones, recibían importantes recompensas. Estas podían adoptar diversas formas: control estatal sobre el acceso al crédito y a las divisas, protección del mercado a través de barreras arancelarias, y restricciones a la entrada de competidores (por lo general, no más de dos empresas por sector). Además, se ofrecía garantías a quienes asumían proyectos arriesgados, al permitirles compensar eventuales pérdidas mediante créditos preferenciales y derechos de explotación monopólica en otros negocios. Esta combinación de incentivos y protección frente a la competencia favoreció la consolidación y expansión de los conglomerados nacionales. Pero la lógica de incentivos no terminaba allí.

En segundo lugar, se ejercía una penalización sobre aquellos grupos que no cumplían con el rendimiento esperado de acuerdo con los planes y metas establecidos. Así, la mano firme del Estado sancionaba a los incompetentes, retirando el apoyo financiero o, en casos extremos, implementando la “racionalización” del sector, lo que implicaba fusiones, divisiones, cambios de sector económico o directamente la liquidación de las empresas. Por ende, los *chaebols* tenían fuertes incentivos para mantener su eficiencia, en especial cuando la pérdida del respaldo estatal significaba el riesgo inminente del fracaso empresarial o la bancarrota a corto plazo (Chang, 2006).

En suma, tanto las sanciones impuestas a los conglomerados con bajo rendimiento como las recompensas otorgadas a quienes cumplían con los objetivos

oficiales reflejan el control efectivo que el Estado surcoreano ejercía sobre el sector privado, con el fin de mantener la disciplina económica y orientar el desarrollo industrial. Esta lógica de incentivos y castigos funcionaba dentro de una alianza estratégica entre la conducción militar y el empresariado nacional, y permitió, como se detalló en el apartado anterior, una acelerada industrialización y modernización de la economía coreana. Sin embargo, también creó un sistema económico altamente concentrado, donde unas pocas familias controlaban amplios sectores del aparato productivo, lo que generó preocupaciones respecto a la falta de competencia y la concentración del poder económico.

Otro instrumento de enorme trascendencia utilizado por la conducción estatal en beneficio del capital privado fue el control estricto del mercado de trabajo y la represión de los movimientos sindicales. Al igual que en otros países con procesos de industrialización tardía, el régimen ejerció una tutela rigurosa sobre el trabajo organizado, lo que en los hechos limitaba la capacidad de los trabajadores para mejorar sus condiciones materiales de vida. En particular, la competitividad internacional de la industria ligera coreana se sostuvo en gran medida sobre la base de una fuerza laboral barata y disciplinada. Hacia esos años, el salario de un obrero surcoreano equivalía apenas al 60 % del salario de un trabajador brasileño y al 10 % del de un alemán, lo que evidencia una marcada sobreexplotación de la clase trabajadora. El “milagro surcoreano”, al menos en parte, se construyó sobre estas bases, lo que otorga cierta validez a las hipótesis de corte dependentista presentadas en la introducción de este trabajo.

El “compromiso con el crecimiento” (Wade, 1982) del modelo económico impulsado por el régimen de Park, si bien fue indiscutiblemente exitoso en términos de expansión industrial, se sostuvo en buena medida a costa de la seguridad y las condiciones de vida y trabajo de la mayoría de la población. Las políticas laborales promovidas durante este período se caracterizaron por jornadas extenuantes, salarios bajos y condiciones laborales frecuentemente riesgosas⁶. Como señala Kohli (2004, p. 100), en muchos centros de trabajo predominaba una verdadera “mentalidad bélica”, en la que no se toleraban la disidencia política, la indisciplina ni la baja productividad. A cambio, los trabajadores accedían a un cierto grado de estabilidad laboral, ya que en la mayoría de las fábricas los vínculos laborales tendían a organizarse en torno a contratos vitalicios, explícitos o implícitos.

La opresión sobre los trabajadores se manifestó en la prohibición de los sindicatos independientes y su reemplazo por organizaciones controladas por el Gobierno, las que servían para asegurar la lealtad de los empleados y evitar disturbios laborales. Las huelgas y protestas eran tratadas con mano dura, y los líderes sindicales y activistas sociales enfrentaban detenciones arbitrarias, torturas e incluso desapariciones forzadas. Al mismo tiempo, el régimen militar promovía una estricta represión a los movimientos de izquierda y a cualquier forma de oposición política. En esta misma lógica, se intentó neutralizar al histórico movimiento estudiantil surcoreano mediante la intervención directa en las universidades, la expulsión de estudiantes considerados subversivos y la supresión de cualquier forma de organización o manifestación política dentro del ámbito educativo (Balhorn, 2021).

⁶ Durante el período desarrollista, los salarios surcoreanos estuvieron sujetos a decisiones políticas. Cada año, el Consejo de Planificación Económica fijaba las tasas de aumento salarial para el año siguiente. Al no haber negociaciones adicionales, los sueldos crecieron a un ritmo inferior al de la productividad durante todo el régimen de Park y se mantuvieron bajos en comparación con los estándares internacionales (Kholi, 2004, p. 100).

El conjunto de las políticas arriba mencionadas tenía como objetivo mantener a la población civil bajo control, asegurar la disciplina necesaria para el funcionamiento del modelo económico y garantizar la prolongación indefinida del régimen. Cualquier intento de exigir derechos laborales, denunciar prácticas delictivas (especialmente vinculadas a los *chaebols*) o demandar la apertura democrática, era castigado bajo acusaciones de comunismo y considerado una amenaza a la seguridad nacional. En esta labor represiva, la Agencia Central de Inteligencia de Corea (KCIA) tuvo una importancia cardinal. Dotada de amplios poderes, esta agencia se convirtió en uno de los principales instrumentos del régimen para vigilar, controlar y reprimir la disidencia dentro de la sociedad surcoreana (Kohli, 2004; Moura, 2021).

A diferencia del fascismo clásico, que recurre a la movilización popular, fundamentalmente de la clase trabajadora, como forma de control político, el régimen militar surcoreano optó por la desmovilización de las masas. No obstante, sí hizo uso de la ideología para reforzar su legitimidad y coaccionar a la fuerza de trabajo. En este caso, el nacionalismo cumplió ese papel, al funcionar como un instrumento para moldear actitudes políticas y justificar la represión en nombre de la seguridad nacional. A diferencia del modelo japonés, donde predominaba la noción de una “familia empresarial” que unía simbólicamente a obreros, gerentes y empresarios, en Corea el nacionalismo se expresó como un llamado a la unidad frente a una amenaza externa constante, por lo que se convirtió en un grito de guerra mucho más efectivo para consolidar la obediencia interna.

A pesar de las medidas represivas y del gran esfuerzo estatal para generar una fuerza laboral “disciplinada” y dispuesta a trabajar arduamente por salarios bajos, los trabajadores surcoreanos no dejaron de resistir ni de alzar la voz contra sus duras condiciones de vida. Esta persistencia evidenció la fuerza del descontento social y la determinación del espíritu humano frente a la opresión. Durante este período, se registraron múltiples manifestaciones de oposición, como las protestas contra el tratado de normalización con Japón en 1965 o la resistencia frente a la proclamación de la ley marcial en 1972. Las expresiones de descontento popular se intensificaron en el tiempo, y finalmente culminaron en una crisis política que desembocó en el asesinato del general Park en 1979, a manos del propio director de la KCIA. Sin embargo, los reclamos sociales no cesaron con su muerte. Las masivas marchas estudiantiles de 1980 y, más aún, las de 1987 marcaron los hitos finales del régimen militar y allanaron el camino hacia la apertura democrática.

En resumen, el régimen se sostuvo sobre la represión de la clase trabajadora y los movimientos estudiantiles, además del control sobre la disidencia política, en función de preservar el orden y priorizar el crecimiento económico a cualquier costo. Esta represión, junto con la centralidad del discurso anticomunista y las proclamas nacionalistas de la ideología oficial, garantizó la continuidad del régimen y permitió explotar a los trabajadores en beneficio de la élite empresarial y de quienes ejercían la conducción del aparato estatal (Balhorn, 2021).

Se puede concluir, por tanto, que el modelo de gestión de Park combinó una fuerte transformación económica con un autoritarismo político de corte militar. El golpe de Estado que lideró en 1961 abrió las puertas para la construcción de un gobierno militarizado, verticalista y represivo. Las ideas económicas de Park y de su círculo de colaboradores, influenciadas por el corporativismo japonés y por tradi-

ciones teóricas ajenas al pensamiento neoclásico, impulsaron un modelo de capitalismo dirigido, con fuerte protagonismo estatal. La alianza forjada con el capital industrial permitió articular una economía orientada al crecimiento y al desarrollo de una base manufacturera competitiva a escala global. De ese modo, se alcanzaron notables logros económicos, aunque al costo de la supresión de las libertades políticas y los derechos civiles. La represión sistemática de los movimientos sociales, sindicales y estudiantiles formó parte del propio esquema de control que sostuvo el proyecto desarrollista, y el clima de miedo y censura que generó se convirtió en uno de los rasgos más característicos del régimen.

Así, el legado de Park es ambivalente, marcado tanto por el “milagro económico” conseguido por su país, como por su autoritarismo. La trayectoria coreana de este período es, ciertamente, un recordatorio de las complejas interacciones entre desarrollo económico y las libertades democráticas, y de los dilemas que deben enfrentar los países en su tránsito hacia la modernización.

Algunos elementos particulares de la experiencia surcoreana

Más allá de las políticas económicas aplicadas y de las características del régimen político, así como de la especial relación entre el Gobierno y los distintos actores sociales, el caso coreano estuvo marcado por un conjunto de circunstancias particulares, algunas promovidas deliberadamente desde el Estado y otras más bien fortuitas. Estas condiciones contribuyeron en forma no menor a su acelerado proceso de industrialización y a la construcción de una economía dinámica y orientada al crecimiento. Muchas de dichas condiciones fueron compartidas por otros países del Asia Pacífico en la segunda posguerra y ya fueron identificadas por los autores analizados en la tercera sección de este artículo, dentro del enfoque del estado desarrollista. Sin embargo, resultaron difíciles de encontrar en otras latitudes, en especial en los procesos de industrialización tardía de América Latina. A continuación, se presentan brevemente aquellos factores más sobresalientes de esta trayectoria.

En primer lugar, Corea es un país que padece una escasez estructural de recursos naturales⁷. Tanto los hídricos como las tierras aptas para la agricultura son limitados, y el terreno montañoso dificulta su aprovechamiento agrícola o ganadero. Aunque cuenta con algunos depósitos de hierro y de ciertos minerales no metálicos, tampoco se trata de un país rico en recursos mineros. También cuenta con pequeñas reservas de carbón, localizadas principalmente en el sur y el oeste del territorio nacional, pero debe importar una parte considerable de este recurso, al igual que del petróleo y el gas, para satisfacer sus necesidades energéticas⁸.

En general, la limitada dotación de recursos naturales ha obligado a Corea a

⁷ Para ilustrar la escasez relativa de recursos naturales en Corea, resulta útil comparar su composición de ingresos con la de otros países periféricos que iniciaron procesos de industrialización tardía. En 1980, los recursos obtenidos por la explotación de bienes naturales, como proporción del PBI, eran mucho más altos en varios países latinoamericanos. Estas rentas fueron 6 veces mayores en Brasil, 14 veces en Argentina y 24 veces en México (Banco Mundial, 2024c).

⁸ En 1980, las importaciones netas de carbón de Corea alcanzaron 0,13 toneladas per cápita, mientras que en Brasil, Argentina y México fueron de 0,04, 0,03 y 0,01, respectivamente. En el caso del petróleo crudo, Corea importó 0,76 m³ per cápita en ese mismo año, una cifra superior a la de Brasil (0,42 m³), a diferencia de Argentina, que era autosuficiente, y de México, que se mantenía como exportador neto (Our World in Data, 2024).

depender de las importaciones para abastecerse de materias primas y energía. Esto hizo inviable su integración en la economía mundial como exportador de recursos primarios. Al inicio de su proceso de desarrollo, el único factor productivo abundante y barato era la mano de obra. Sin un mercado interno dinámico ni una población con capacidad de consumo, el país no tenía otra opción más que explotar esta ventaja comparativa, lo que explica el énfasis temprano en un modelo de crecimiento orientado a las exportaciones manufactureras intensivas en trabajo, con escasa resistencia social (Wade, 1982).

También pueden destacarse dos consecuencias adicionales de la escasez de recursos naturales. En primer lugar, la ausencia de un sector primario exportador impidió la formación de una estructura productiva desequilibrada (Diamand, 1984), típica de los países con sectores altamente productivos que desincentivan el desarrollo de otras actividades económicas. Esto ayudó a evitar los desequilibrios macroeconómicos frecuentemente asociados a ese tipo de especialización. En segundo lugar, la necesidad de enfocarse en industrias trabajo-intensivas funcionó como un “catalizador del desarrollo”, al generar una alta demanda de trabajadores, insumos y otros bienes industriales, lo que terminó fomentando el crecimiento de industrias complementarias y encadenamientos productivos virtuosos. A diferencia de ello, los sectores basados en productos agrícolas o materias primas suelen tener un escaso efecto dinamizador sobre el resto de la economía, por lo que los países que se especializan en la exportación de *commodities* tienen serias dificultades para avanzar en la diversificación productiva.

Por último, aunque la abundancia de mano de obra barata representaba una ventaja para competir en los mercados internacionales, la población surcoreana era relativamente reducida. Esta situación permitió que un volumen modesto de exportaciones, en términos del comercio mundial, generara suficiente presión sobre el mercado laboral como para impulsar aumentos salariales inducidos por la demanda y facilitar una transformación de la economía nacional. El contraejemplo aquí, si se quiere, es la República Popular China. Aunque hoy en día es la segunda economía más grande del planeta, responsable del 35 % de la producción industrial mundial y desde 2009 el principal exportador global (Norton, 2024), el ingreso per cápita de China aún se mantiene por debajo del promedio global (Banco Mundial, 2024a). A diferencia de lo que sucedió en Corea, el tamaño de la población china⁹ y la persistente abundancia de mano de obra han dificultado la consolidación de aumentos salariales sostenidos en el corto plazo. La enorme fuerza laboral disponible, sumada a una constante migración interna desde zonas rurales hacia las ciudades, ejerce presión sobre los salarios al mantener una oferta de trabajo que excede con creces la demanda en múltiples sectores.

En este sentido, vale señalar que en 1960, en los albores de su proyecto desarrollista, Corea del Sur tenía una población de apenas 25 millones de personas, de las cuales solo el 28% vivía en zonas urbanas. Si se comparan estos números con los de otros dos países periféricos de industrialización tardía, se encuentra que México tenía en ese mismo año una población de 36 millones, mientras que Brasil superaba los 73 millones. Además, la participación de la población urbana en estos

⁹ Hasta 2023, cuando fue superada por la India, China era el país más poblado del mundo, con una población superior a los 1.400 millones de habitantes.

países latinoamericanos era mucho más alta, situándose alrededor del 50% en ambos casos (Banco Mundial, 2024b), lo que generaba una presión mucho mayor sobre el mercado de trabajo no agrícola. Estas diferencias en la composición demográfica y urbana sin duda influyeron en las trayectorias económicas posteriores. A ello se suma que la población surcoreana presentaba un nivel educativo superior al de muchos países en desarrollo, junto con un grado inusual de homogeneidad ideológica y cultural (Wade, 1982), factores que también contribuyeron a su desempeño distintivo.

Otro aspecto vinculado a la ya mencionada disponibilidad (o falta) de recursos naturales explotables, que debe considerarse al analizar las trayectorias divergentes de estos países, es la estructura de clases al inicio del proceso de desarrollo. A diferencia de muchos países de América Latina, donde predominaban oligarquías terratenientes y economías subordinadas al capital extranjero, Corea no contaba con una clase terrateniente poderosa al momento de emprender su industrialización (Kohli, 1994, 2004). Según Wade (1982), incluso antes de la guerra en la península ya no existían grandes latifundios, lo que había generado una distribución de la tierra más equitativa y, en consecuencia, una sociedad más homogénea, sin una aristocracia agraria con poder político.

En realidad, la configuración social surcoreana fue resultado de importantes transformaciones ocurridas antes de la llegada al poder del general Park. Durante la ocupación japonesa, finalizada en 1945, Corea presentaba una formación agraria altamente desigual. Más del 70 % de los hogares rurales eran arrendatarios, mientras que menos del 5 % de la población (compuesta por grandes terratenientes) controlaba la mayor parte de las tierras cultivables, en especial los arrozales (Moura, 2021). Para revertir esta situación, el gobierno de Syngman Rhee implementó en 1950 la Ley de Reforma Agraria, cuyo objetivo era dismantelar el orden semifeudal de tenencia de la tierra. La reforma permitió al Estado comprar tierras a los grandes propietarios mediante bonos valorados en un 150 % de la producción media anual de los cinco años previos. Estos bonos podían utilizarse para realizar inversiones industriales, solicitar préstamos a tasas preferenciales o acceder a instalaciones públicas, lo que buscaba transformar a los antiguos terratenientes en empresarios capitalistas.

Aunque la guerra y la inflación provocaron que muchos propietarios se deshicieran rápidamente de los bonos recibidos, impidiendo su transformación en una burguesía industrial, la reforma agraria sí logró eliminar a la clase terrateniente parasitaria. Este cambio transformó a Corea de una sociedad jerárquica a otra más igualitaria, democratizó el acceso a la tierra y favoreció la modernización del sector agrícola, lo que a su vez contribuyó a elevar la productividad sectorial y la producción de alimentos en el largo plazo. Como sugiere Chang (1993), la eliminación de la clase terrateniente, junto con la supresión de las incipientes organizaciones políticas socialistas de trabajadores urbanos y campesinos durante la Guerra de Corea, dio lugar a un sistema social sin actores poderosos capaces de desafiar al poder estatal. Esta situación fue aprovechada por el régimen de Park, que, al encontrarse con escasa resistencia social, pudo consolidar su autoridad y, a partir de allí, fortalecer su capacidad para dirigir los resortes económicos del país.

Debe señalarse que la reforma agraria implementada por el gobierno de Rhee recibió un fuerte respaldo por parte de los asesores y planificadores estadou-

nidenses responsables de la asistencia externa, en línea con lo ocurrido en Japón durante la ocupación de las Potencias Aliadas. Desde la perspectiva de Washington, modificar el régimen de tenencia de la tierra era condición indispensable para facilitar transformaciones sociales, políticas y económicas que aseguraran la estabilidad política y el crecimiento económico en Corea, frente a la amenaza geopolítica que representaban China y la Unión Soviética (Moneta, 2017). Paradójicamente, mientras Estados Unidos promovía reformas agrarias en sus aliados del Asia Pacífico, se oponía a medidas similares en América Latina, con el argumento de que favorecerían el avance del comunismo en la región.

Otro elemento de enorme trascendencia, no considerado hasta aquí y habitualmente ignorado en los análisis economicistas, es el impacto de la colonización japonesa sobre la organización social y económica y las capacidades estatales nacionales. De acuerdo con Kohli (1994, 2004), la etapa colonial constituyó el momento en que se sentaron las bases institucionales que hicieron posible el desarrollo posterior. Desde esta mirada, la conformación de un estado fuerte y autoritario, con vocación explícita de transformar las estructuras sociales tradicionales; la formación de alianzas entre el sector público y el privado; y la orientación hacia una economía exportadora fueron todos elementos centrales heredados del período colonial que contribuyeron al llamado “milagro” económico surcoreano.

El dominio colonial japonés sobre la península, que se extendió desde 1905 hasta 1945, tuvo un impacto categórico en la conformación de las instituciones y prácticas económicas que posteriormente sostendrían el despegue industrial de Corea del Sur. A diferencia de las potencias coloniales europeas, el modelo japonés se basaba en un uso intensivo del poder estatal para transformar sus dominios, lo que favoreció una industrialización temprana y sostenida. Durante este período, la colonia coreana registró una tasa media anual de expansión económica superior al 3 %, y hacia 1940 el 35 % de su producto nacional provenía de la minería y la manufactura, lo que la convertía en una de las economías periféricas más industrializadas del momento (Kohli, 2004, p. 48).

Bajo el dominio japonés, el Estado coreano pasó de ser una institución inepta y corrupta, heredada de la dinastía Yi, a convertirse en una organización autoritaria y funcional, capaz de controlar y dirigir a la sociedad. Esta transformación implicó la creación de un gobierno centralizado bajo la autoridad de un Gobernador General, quien aplicaba políticas mediante un aparato administrativo disciplinado y una red de inteligencia eficaz. El Estado colonial también estableció alianzas con élites locales y recurrió sistemáticamente a la represión para mantener el orden social, mecanismos que luego serían replicados durante la etapa desarrollista de posguerra. El modelo Meiji japonés, que promovía la intervención en los sectores agrícola e industrial y la formación de una mano de obra disciplinada, sirvió de referencia para la administración colonial en Corea. Sin embargo, en la península, dicha intervención se ejerció con mayor intensidad y coerción. Asimismo, las políticas coloniales alentaron la creación de grandes conglomerados empresariales, lo que sentó las bases para los futuros *chaebols* surcoreanos¹⁰.

¹⁰ Siguiendo un enfoque similar al modelo Meiji, el gobierno colonial en Corea impulsó la formación de grandes conglomerados empresariales mediante diversas políticas favorables. Estas medidas incluyeron préstamos con tasas de interés bajas, tarifas eléctricas reducidas y subsidios tanto directos como indirectos. Hacia finales de la década de 1930, la mayor parte de la producción en Corea estaba controlada por conglomerados japone-

A pesar de la devastación causada por la Guerra de Corea y del interregno bajo la conducción de Rhee, la experiencia colonial de industrialización acelerada y de inserción en los mercados internacionales (incluso a través de la exportación de productos manufacturados) facilitó la posterior adopción de un modelo económico orientado hacia el exterior. Las élites surcoreanas, moldeadas por el legado colonial, tendieron a asociar la apertura comercial con el progreso económico, y el intervencionismo oficial con un modelo eficaz de desarrollo. Esta visión contrastaba con la de muchas burguesías latinoamericanas, generalmente más recelosas del papel del estado en la economía y proclives a defender esquemas centrados en la demanda interna.

Otra de las características heredadas del período colonial que influyeron en la evolución posterior de Corea fue la implantación de una burocracia moderna por parte de las autoridades japonesas. Este proceso comenzó con el desmantelamiento de los estamentos del débil Estado Yi, que había gobernado durante casi cinco siglos, pero que había demostrado sus límites frente a las presiones del orden internacional decimonónico. En su lugar, el gobierno colonial instauró una burocracia disciplinada, cohesionada y profesional, diseñada para ejecutar con eficacia los planes del Imperio japonés (Eckert *et al.*, 1990, pp. 254-260).

La Restauración Meiji funcionó nuevamente como modelo para esta transformación. El gobierno colonial centralizó el poder y utilizó una extensa burocracia para controlar y transformar la sociedad coreana¹¹. Esta burocracia, que penetraba en múltiples niveles de la vida social, se distinguía por su disciplina y por su fidelidad a los objetivos imperiales. Además, una parte de las élites tradicionales coreanas fue incorporada al aparato gubernamental, por ejemplo, en funciones como la recaudación del impuesto agrario (Kohli, 1994, p. 1277), lo que contribuyó a consolidar el control colonial sobre la población local.

La modernización burocrática fue retomada por el régimen de Park, quien restableció y fortaleció un sistema nacional de exámenes civiles, inspirado en el implementado durante la colonización japonesa. Bajo su gobierno, el reclutamiento de funcionarios se volvió más meritocrático, basado en criterios objetivos, y se introdujo un sistema de evaluación de desempeño. Además, se incrementaron los salarios del personal público, lo que mejoró las condiciones laborales y fortaleció los incentivos asociados al desempeño y la permanencia en el servicio estatal. El conjunto de estas reformas permitió consolidar una burocracia eficiente y profesional, relativamente autónoma frente a los intereses y presiones de otros grupos sociales, y adecuada para llevar adelante el modelo desarrollista promovido por el gobierno¹².

ses (Kholi, 2004). Este contexto permitió el surgimiento de grandes empresas familiares coreanas dedicadas a actividades conexas, como proveedoras o socias menores de los capitales japoneses, que más tarde darían origen a los chaebols.

¹¹ En el territorio que más tarde formaría la República de Corea, la burocracia colonial japonesa experimentó un fuerte crecimiento. En 1910 contaba con unos 10.000 funcionarios y en 1937 alcanzó los 87.552, de los cuales aproximadamente la mitad eran de origen japonés. Antes de la Segunda Guerra Mundial, alrededor de 40.000 coreanos habían obtenido el título de funcionario del Imperio. Aunque la mayoría no ocupaba cargos de alto rango, desempeñaron un papel indispensable en la administración pública y, tras la independencia, muchos asumieron funciones de relevancia en la gestión cotidiana del Estado (Gray, 2013, p. 10).

¹² El contraste entre las limitaciones del aparato estatal bajo el régimen de Rhee y las reformas impulsadas por el gobierno de Park muestra la necesidad de matizar la idea de una burocracia ya consolidada y plenamente eficiente en los inicios del nuevo régimen. Su fortalecimiento fue el resultado de un proceso gradual que se apoyó

En síntesis, la burocracia moderna instaurada durante el dominio japonés proporcionó una base institucional sólida sobre la cual Corea construyó su estado desarrollista. Aunque originalmente diseñada para servir a los intereses imperiales, este aparato administrativo fue transformado y adaptado en la etapa poscolonial, hasta desempeñar un papel central en la formulación y ejecución de políticas económicas. Este entorno institucional fue, sin dudas, un factor determinante en la rápida industrialización y el crecimiento sostenido que caracterizaron al país asiático en la segunda mitad del siglo XX.

La consolidación de una burocracia eficiente al servicio del proyecto desarrollista surcoreano contrastaría con los sistemas de patronazgo que tenderían a caracterizar las relaciones políticas en numerosas sociedades consideradas “atrasadas” o “tradicionales” (Pfho, 2005). De hecho, este tipo de aparato estatal sería un rasgo distintivo de los países asiáticos que atravesaron procesos desarrollistas, en oposición a las formas de organización política basadas en vínculos personalizados, más frecuentes en regiones como África o América Latina (cf. Kholi, 2004; Evans, 1995). En términos generales, el clientelismo político se considera un obstáculo para el funcionamiento de un sistema social moderno, en el que se espera que los funcionarios actúen conforme a normas impersonales y principios legales, y no en función de vínculos personalizados o prebendarios (Pfho, 2005). Las prácticas clientelares, desde esta óptica, tenderían a socavar la capacidad del gobierno para formular e implementar estrategias coherentes de acumulación orientadas al desarrollo nacional, a diferencia de lo que ocurrió en el caso surcoreano.

En otro orden de ideas, no puede soslayarse que una de las claves del éxito económico surcoreano fue su acceso preferencial al mercado estadounidense. Como ya se mencionó, desde 1953 la asistencia de Estados Unidos resultó fundamental para la recuperación y el desarrollo del país tras la Guerra de Corea. Esta asistencia se manifestó en diversas formas, incluyendo ayuda económica, militar y técnica (cf., López Mateo y Nagy, 2024). Dentro de estas ayudas, debe subrayarse el rol que desempeñó la demanda estadounidense como destino privilegiado de las exportaciones coreanas. A través de diversos acuerdos bilaterales, el país asiático logró insertar sus productos en el mercado norteamericano en condiciones favorables, por ejemplo gracias a reducciones arancelarias bajo el Sistema Generalizado de Preferencias (GSP) en el marco del GATT. Esta apertura permitió un rápido crecimiento de sus despachos externos, primero con bienes de baja tecnología, como textiles y prendas de vestir, y más adelante con manufacturas de mayor valor agregado, como aparatos electrónicos y automóviles, difícilmente absorbibles por su limitado mercado interno.

Aunque la producción coreana dependía, en parte, de la importación de tecnología japonesa, el mercado estadounidense fue crucial como vía de salida para los productos manufacturados (Gray, 2013, p. 15). Esta relación comercial incenti-

en una base institucional previa, en parte heredada y luego reformada. En efecto, si bien durante la administración de Rhee la burocracia estatal continuó organizándose sobre principios meritocráticos, en la práctica no respondía a ese ideal. Por ejemplo, entre los 1949 y 1961 solo 336 individuos realizaron el examen para el Alto Servicio Civil, frente a las 8.263 que accedieron a cargos públicos mediante las llamadas “designaciones especiales”, de carácter discrecional. Evans y Chang (2007) señalan que la calidad de la burocracia surcoreana era tan baja que, hasta finales de la década de 1970, varios años después de iniciada la reforma del servicio civil bajo el gobierno de Park, los funcionarios eran enviados a Pakistán y Filipinas para realizar cursos de perfeccionamiento.

vó a las empresas locales a elevar su competitividad y mejorar la calidad de sus bienes, lo que dinamizó el progreso industrial. El acceso relativamente libre de bienes intensivos en mano de obra al vasto mercado estadounidense (y, en menor medida, al japonés y europeo) constituyó una ventaja que no estuvo presente para la mayoría de los países que atravesaban procesos de industrialización en el mismo período (Wade, 1982). Tal privilegio solo puede explicarse por la relevancia geopolítica que adquirió Corea del Sur para las potencias occidentales en el marco de la Guerra Fría, en especial en su estrategia de “contención” del comunismo asiático.

Por último, cabe volver a subrayar dos aspectos distintivos de la política económica surcoreana, ya abordados en el cuarto apartado de este trabajo, pero que la distinguen claramente de otras experiencias nacionales. En primer lugar, la capacidad de concentrar la acumulación de capital en manos nacionales, orientándola de forma coherente hacia objetivos de largo plazo definidos en los planes oficiales. Como fue señalado, las decisiones del Gobierno priorizaron el capital interno por sobre la IED, lo cual, si bien condujo a elevados niveles de endeudamiento externo, permitió que los principales sectores productivos permanecieran bajo control de actores nacionales. A diferencia de lo sucedido en las economías latinoamericanas, la participación del capital foráneo estuvo estrictamente regulada, y el protagonismo económico nunca dejó de estar en manos del empresariado local.

En segundo lugar, aunque los instrumentos de política industrial utilizados por el Estado surcoreano no difirieron, en lo sustancial, de los aplicados en otras regiones (cf. Medeiros, 2011), el rasgo distintivo fue la eficacia con la que se retiraban los beneficios y se modificaban las condiciones de apoyo a los grandes conglomerados cuando estos no cumplían con los objetivos esperados. De ese modo, el Gobierno coreano logró mantener el control sobre las rentas transitorias que él mismo generaba, en lugar de permitir que se convirtieran en rentas permanentes capturadas por los grupos empresariales mediante mecanismos de *lobby*. Ciertamente, como ha señalado Chibber (2009), en los modelos latinoamericanos la creación y el sostenimiento de mercados cautivos –y, en consecuencia, la ausencia de incentivos para mejorar la competitividad y desarrollar nuevas capacidades tecnológicas– constituyeron uno de los aspectos más problemáticos del modelo de sustitución de importaciones implementado en la región.

En conclusión, las características particulares de la trayectoria desarrollista coreana permiten evaluar con mayor precisión la validez de compararla con procesos similares en otras regiones del mundo. Aunque este tipo de ejercicios teórico-analíticos puede resultar provechoso (siempre que se realice con rigor metodológico y evitando posturas dogmáticas), los elementos expuestos en este apartado advierten sobre la necesidad de atender al contexto particular en el que se despliegan las estrategias de desarrollo. En efecto, factores como las condiciones iniciales, la trayectoria institucional, la configuración sociopolítica interna y el posicionamiento geopolítico en el sistema internacional jugaron, cada uno a su modo, un papel decisivo en el llamado “milagro” coreano. En otras palabras, fue la confabulación de estos elementos, distintos en origen, pero conectados en sus efectos, lo que hizo posible la construcción de un modelo de desarrollo dirigido por el estado que logró notables resultados.

Conclusiones

El análisis desarrollado a lo largo del artículo permite concluir que la experiencia surcoreana constituye una de las manifestaciones más consistentes del paradigma del estado desarrollista. Frente a las lecturas ortodoxas que interpretan el caso coreano como un ejemplo de liberalización económica exitosa, sustentada en ventajas comparativas estáticas (*v. gr.*, Balassa, 1982; Friedman y Friedman, 1980), la evidencia examinada sugiere que su dinámica responde, en cambio, a un proceso de construcción institucional y política orientado a la búsqueda de la transformación económica (Amsden, 1989; Chang, 1993; Wade, 1990; White y Wade, 1985). En este marco, el Estado surcoreano actuó como el principal artífice del desarrollo, al redefinir las condiciones para la acumulación de capital mediante la asignación discrecional de recursos, la coordinación de la actividad productiva y el fortalecimiento de las capacidades tecnológicas de su aparato productivo.

El enfoque neoclásico se muestra insuficiente para explicar la articulación entre planificación económica, coerción política y construcción de una hegemonía nacional que caracterizó al régimen de Park. En este contexto, el recorrido de Corea permite identificar con nitidez los límites de las interpretaciones ortodoxas que atribuyen su éxito al libre funcionamiento de los mercados o, en el mejor de los casos, a la intervención estatal como simple correctora de fallas. Así, suponer que la política económica coreana fue “neutral” o determinada exclusivamente por señales de precios –como plantea la teoría del libre comercio virtual (Lal, 1983; Little, 1982)–, o que el estado se limitó a señalar el rumbo sin imponer restricciones –como sugiere la versión “prescriptiva” de la intervención oficial (Bhagwati, 1988)–, resulta empíricamente insostenible frente a la evidencia del intervencionismo documentado.

Del mismo modo, los análisis que contraponen mecánicamente las estrategias latinoamericanas de sustitución de importaciones con los modelos asiáticos *export-led*, como sería el surcoreano (*v. gr.*, Fajnzylber, 1990; Felix, 1989), ofrecen explicaciones incompletas, al basarse en supuestos abstractos que ignoran las condiciones históricas, políticas e institucionales específicas de cada caso. A esto se suma la insuficiencia de los postulados de la teoría de la dependencia, que anticipaban un destino subordinado para las economías periféricas (*v. gr.*, Caputo Leiva y Pizarro Hofer, 2022; Dos Santos, 1987; Jaguaribe, 1969; Romana, 1981). El caso surcoreano contradice también esta perspectiva. El país no colapsó tras perder su centralidad como aliado geopolítico privilegiado de Occidente tras el fin de la Guerra Fría. Por el contrario, logró consolidar una economía madura, tecnológicamente avanzada y con una inserción internacional poco subordinada al capital extranjero.

Frente a las limitaciones de los enfoques ortodoxos y dependentistas, el paradigma del estado desarrollista ofrece una herramienta analítica más pertinente para interpretar la trayectoria surcoreana y, en términos más amplios, los procesos de industrialización tardía en el Asia Pacífico. Aunque no se trata de un marco libre de posibles críticas, sí proporciona un punto de partida valioso para analizar procesos donde el crecimiento económico surge de políticas deliberadas de transformación productiva, en especial en el marco de la segunda posguerra. Tal como se

desprende del recorrido por la bibliografía especializada, existen una serie de condiciones mínimas que definen la presencia de un estado desarrollista: una orientación explícita hacia el crecimiento económico; intervención selectiva en sectores considerados estratégicos; una política macroeconómica activa orientada a sostener la inversión; una burocracia moderna con autonomía relativa frente a intereses particulares; y una coalición política capaz de imponer y sostener una estrategia de desarrollo frente a presiones corporativas o sectoriales. El análisis realizado sobre el caso surcoreano ha permitido observar cómo estos cinco elementos se materializaron de manera concreta en un contexto histórico y político particular.

En primer lugar, el proceso tuvo lugar bajo un régimen autoritario de base militar que centralizó el poder en el Ejecutivo. Este estaba integrado por cuadros con formación en pensamiento económico heterodoxo, influenciados por autores como Schumpeter, List y Marx, y con una orientación más cercana al corporativismo japonés que al liberalismo clásico (Chang, 1993). El crecimiento económico fue concebido, más que como un objetivo en sí mismo, como un medio para garantizar la legitimidad del régimen y contener el conflicto potencial con su vecino del Norte. En segundo lugar, se desplegó una política industrial activa, planificada desde un “superministerio”, el Consejo de Planificación Económica, que lideró la formulación de políticas orientadas a la diversificación productiva y al salto tecnológico (Moura, 2021), es decir, hacia el cambio estructural. En tercer lugar, el Estado ejerció un control estricto sobre la macroeconomía: reguló el tipo de cambio, administró las divisas y el crédito, intervino en los mercados, y sostuvo déficits fiscales y comerciales en función de los objetivos de largo plazo (SaKong y Koh, 2018). En cuarto lugar, la conducción militar se apoyó en una burocracia eficaz, cuya base se había consolidado durante el período colonial japonés (Kohli, 1994, 2004). Ese aparato administrativo, dotado de capacidad técnica y operativa, permitió ejecutar con coherencia y agilidad las decisiones del Ejecutivo. Por último, el modelo económico se sostuvo mediante una alianza entre la élite gobernante y los grandes conglomerados empresariales nacionales o *chaebols* (Amsden, 1989; Chang, 1993; Evans, 1995; Kohli, 2004). Esta coalición hegemónica excluyó deliberadamente a trabajadores, sindicatos, estudiantes y movimientos opositores, cuya represión constituyó un mecanismo central de disciplinamiento social (Balhorn, 2021; Katz, 2018). En suma, los cinco elementos fundamentales que caracterizan a un estado desarrollista estuvieron presentes de forma articulada en el caso surcoreano.

La etapa más claramente identificable como desarrollista en la historia coreana, es decir, aquella en la que los cinco elementos anteriormente señalados se manifestaron con mayor nitidez, coincidió con la dictadura del general Park Chung-hee, que abarcó prácticamente las décadas de 1960 y 1970. Como se analizó en las secciones precedentes, el modelo económico impulsado por su régimen combinó una fuerte disciplina interna con una apertura externa controlada, y dio lugar a una estrategia de crecimiento basada en la inversión y las exportaciones como principales motores. El control público sobre el sistema financiero permitió dirigir el crédito y las escasas divisas hacia sectores industriales prioritarios. Esta centralización de los recursos financieros fue acompañada por políticas industriales desplegadas en el marco de planes quinquenales, que definieron con claridad las distintas etapas del proceso de desarrollo: desde la industrialización ligera en los años

sesenta hasta la consolidación de industrias pesadas en los setenta, el proceso creó las condiciones para la expansión de sectores de alta tecnología, como la electrónica y la microelectrónica a partir de la década siguiente (SaKong y Koh, 2018). Dicha planificación favoreció el surgimiento y expansión de sectores considerados centrales para la transformación productiva, en su mayoría bajo control privado, junto con empresas públicas en rubros definidos como de interés nacional.

En paralelo al apoyo a los sectores favorecidos por la política oficial, se implementaron mecanismos de evaluación y sanción orientados a premiar el desempeño de los conglomerados que cumplían con los objetivos definidos por la política oficial y castigar a aquellos que no lo hacían (Amsden, 1989; Sevares, 2010). Tal combinación de incentivos y disciplina fortaleció el papel coordinador del Estado sobre el aparato productivo. A estas características centrales del modelo surcoreano se añadió la orientación de la política hacia la inversión extranjera, subordinada a criterios de transferencia tecnológica (Chang, 2006). De ese modo, Corea logró una autonomía relativa en su proceso de modernización y evitó quedar subordinada al capital foráneo.

En términos generales, la teoría del estado desarrollista ofrece una herramienta analítica útil para comprender el proceso de industrialización de Corea del Sur. No obstante, ciertas características específicas del caso, que no suelen estar contempladas en las formulaciones más convencionales de este paradigma, también fueron determinantes para su trayectoria. Entre ellas, pueden señalarse la escasez de recursos naturales, la ausencia de una clase terrateniente poderosa, el tamaño reducido del mercado interno y la permanente amenaza militar en la península, factores que incentivaron una estrategia exportadora intensiva en trabajo y tecnología. A esto se sumó la herencia institucional del período colonial japonés, caracterizada por una administración eficaz y una cultura estatal de planificación, que sentó las bases para una burocracia moderna y cohesionada, luego aprovechada por el régimen desarrollista (Kohli, 1994). Por otra parte, no puede remarcar-se lo suficiente la importancia que tuvo el respaldo geopolítico de Estados Unidos y sus aliados durante la Guerra Fría (López Mateo y Nagy, 2024; Nolan, 2012; Park, 1999), ya que el financiamiento de déficits fiscales y de cuenta corriente, la transferencia de tecnología y la apertura de mercados para las exportaciones surcoreanas ofrecieron condiciones externas excepcionalmente favorables.

La convergencia de los factores arriba mencionados, que en gran medida exceden los elementos considerados por el marco teórico del estado desarrollista o las explicaciones centradas en variables institucionales, creó un entorno poco replicable para la industrialización periférica. En el recurrente debate sobre la comparación con los procesos latinoamericanos de industrialización en la posguerra, conviene tener presente que la ausencia en América Latina de muchas de estas singularidades obliga a adoptar una postura prudente frente a las comparaciones y, sobre todo, a evitar extrapolaciones mecánicas de modelos o recetas de política.

En síntesis, el periplo de la República de Corea confirma que el desarrollo económico no ocurre de manera espontánea a partir del funcionamiento de los mecanismos de libre mercado. Por el contrario, responde a una acción institucional deliberada, orientada a transformar las estructuras productivas y sociales de una nación. En el caso del país asiático, esa acción fue impulsada de forma decisiva por su

Estado, el que asumió un papel protagónico al definir prioridades, distribuir recursos, articular una estrategia industrialista concertada y disciplinar tanto al capital como al trabajo. Su papel superó con creces cualquier concepción limitada a la simple corrección de “fallas de mercado”.

Sin embargo, esta experiencia también deja en claro que la voluntad política o la capacidad técnica del aparato estatal, por sí solas, no garantizan el éxito. El desarrollo depende de un conjunto de factores histórico-estructurales que condicionan el alcance y la eficacia de la acción estatal. Se trata de bases profundas que marcan los límites de lo posible dentro de un determinado contexto histórico. Pero, al mismo tiempo, también existen factores que operan en sentido contrario y pueden ampliar ese margen de maniobra; combinaciones específicas de arreglos institucionales, capacidades previamente acumuladas y coyunturas geopolíticas favorables que pueden abrir ventanas de oportunidad. Aprovechar esas condiciones, desde ya, requiere una conducción política con un proyecto de transformación productiva y la capacidad de sostenerlo en el largo plazo. En definitiva, las especificidades de la Corea de posguerra evidencian que el desafío para los países que aún permanecen en la periferia del sistema económico mundial no es reproducir mecánicamente su recorrido. Lo que se requiere es aprender críticamente de sus enseñanzas y adaptarlas a las condiciones particulares de cada contexto nacional.

Referencias

- Amsden, A. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford University Press.
- Amsden, A. H. (2001). *The rise of "the rest": challenges to the west from late-industrializing economies*. Oxford University Press.
- Balassa, B. (1982). *Development strategies and economic performance*. Oxford University Press.
- Balhorn, M. (16 de mayo de 2021). South Korea's "Economic Miracle" Was Built on Murderous Repression. *Jacobin*. <https://jacobin.com/2021/05/south-korea-park-chung-hee-coup-1961>
- Bambirra, V. (1978). *Teoría de la dependencia: una anticrítica*. Ediciones Era.
- Banco Mundial (1993). *The East Asian miracle: public policy and economic growth*. Oxford University Press.
- Banco Mundial (2024a). *PIB per cápita (US\$ a precios actuales – World Bank Open Data*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD?locations=CN>
- Banco Mundial (2024b). *Población urbana (% del total) - Argentina, Korea, Rep., Brazil, Mexico*. World Bank Open Data. Recuperado el 10 de junio de 2024 de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS?view=chart&locations=AR-KR-BR-MX>
- Banco Mundial (2024c). *Total natural resources rents (% of GDP) - Korea, Rep., Brazil, Mexico, Argentina*. World Bank Open Data. Recuperado el 10 de junio de 2024 de <https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.TOTL.RT.ZS?locations=KR-BR-MX-AR>
- Berger, P. L. y Hsiao, H. H. M. (Eds.) (1988). *In Search of an East Asian Development Model*. Routledge.

- Bhagwati, J. N. (1988). *Protectionism*. MIT press.
- Bresser-Pereira, L. C. (2019). Models of developmental state. *CEPAL Review* 128, 35-47.
- Brewer, J. (2002). *The sinews of power: war, money and the English state 1688-1783*. Routledge.
- Caputo Leiva, O. y Pizarro Hofer, R. (2022). *Imperialismo, dependencia y relaciones económicas internacionales*. CLACSO.
- Chang, H. -J. (1993). The political economy of industrial policy in Korea. *Cambridge journal of economics*, 17(2), 131-157.
- Chang, H. -J. (1994) *The Political Economy of Industrial Policy*. Palgrave Macmillan.
- Chang, H. -J. (2006). *The East Asian Development Experience. The Miracle, the Crisis and the Future*. Zed Books Ltd.
- Chang, H. -J. y Evans, P. (2007). El papel de las instituciones en el cambio económico. En P. Evans (Ed.), *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Bogotá: ILSA.
- Chibber, V. (2009). ¿Revivir el estado desarrollista? El mito de la burguesía nacional. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión*, 11(8), 7-34.
- Cianci, L. (2017). El concepto de desarrollo: recorrido por la literatura especializada desde sus orígenes hasta la actualidad (pp. 25-46). En J. Fabris et al. (Eds.), *Apuntes para el desarrollo de Argentina: Programa Interdisciplinario de la UBA para el Desarrollo (PIUBAD)*. Universidad de Buenos Aires.
- Diamand, M. (1984). *El péndulo argentino ¿hasta cuándo?* CERES, Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social.
- Dos Santos, T. (1987). *La crisis internacional del capitalismo y los nuevos modelos de desarrollo*. Editorial Contrapunto.
- Eckert, C. J., Lee, K.-b. (1990). *Korea. Old and New. A History*. Korea Institute, Harvard University, Ilchokak.
- Evans, P. (1987). Class, state, and dependence in East Asia: lessons for Latin Americanists. En F. Deyo (Ed.) *The political economy of the new Asian industrialism*. Cornell University Press.
- Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Fajnzylber, F. (1990). Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío": comparación de patrones contemporáneos de industrialización. *Cuadernos de la CEPAL*.
- Fei, J. C. y Ranis, G. (2016). A model of growth and employment in the open dualistic economy: the cases of Korea and Taiwan. En Stewart, F. (ed.), *Employment, Income Distribution and Development*. Frank Cass.
- Felix, D. (1989). Import substitution and late industrialization: Latin America and Asia compared. *World Development*, 17(9), 1455-1469. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(89\)90086-7](https://doi.org/10.1016/0305-750X(89)90086-7)
- Frank, A. G. (1966). *The development of underdevelopment*. New England Free Press.
- Friedman, M. y Friedman, R. (1980). *Free to Choose*. Hartcourt Brace Jovanovich.
- Glassman, J. y Choi, Y. J. (2014). The Chaebol and the US military-industrial complex: Cold War geopolitical economy and South Korean industrialization. *Environment and Planning A*, 46(5), 1160-1180.

- Gray, K. (2013). *Aid and development in Taiwan, South Korea, and South Vietnam*. WIDER Working Paper 2013/085
- Harvey, D. (2015). *Breve historia del neoliberalismo*. Akal.
- Jaguaribe, H. (1969). *Dependencia y autonomía de América Latina*. Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford University Press.
- Johnson, C. (1999). The developmental state: Odyssey of a concept. *The developmental state*, 12, 32-60.
- Katz, C. J. (2018). *La teoría de la dependencia: cincuenta años después*. Batalla de Ideas.
- Kim, C. K. (2019). *Economic development of Korea*. World Scientific.
- Kim, J. (2011). Foreign aid and economic development: The success story of South Korea. *Pacific Focus*, 26(2), 260-286.
- Kim, P. H. (2017). Guns over Rice: The Impact of US Military Aid on South Korean Economic Reconstruction. *International Development and Cooperation Review*, 9(1), 33-50.
- 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. (2004). *State-directed development: political power and industrialization in the global periphery*. Cambridge university press.
- Kuznets, P. W. (1988). An east Asian model of economic development: Japan, Taiwan, and South Korea. *Economic development and cultural change*, 36 (S3), S11-S43.
- Lal, D. (1983). *The poverty of "development economics"*. The Institute of Economic Affairs.
- León Manríquez, J. L. (Ed.). (2009). *Historia mínima de Corea*. El Colegio de México AC.
- Little, I. M. D. (1982). *Economic development: theory, policy, and international relations* (Vol. 130). Basic Books.
- López Mateo, T. y Nagy, C. (2024, noviembre 6). *Legado colonial, desarrollismo y geopolítica: claves del éxito económico de Corea del Sur en la posguerra* [Ponencia presentada en el IV Encuentro del Congreso de Economía y Política Internacional (IV CEPI), Universidad Nacional de Moreno, Moreno, Buenos Aires, Argentina].
- Medeiros, C. A. de (2011). The political economy of the rise and decline of developmental states. *Panoeconomicus*, 1, 43-56.
- Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Korea [MOFA]. (2024). *Energy*. Policy Information, Environment. Recuperado el 10 de junio de 2024 de https://www.mofa.go.kr/eng/wpge/m_5657/contents.do
- Moneta, C. (2017). *Corea del Sur: Una potencia tecno-económica emergente. Relaciones económicas, comerciales y de cooperación con América Latina y el Caribe*. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).
- Moura, R. (2021). *Industrialização, Desenvolvimento e Emparelhamento Tecnológico no Leste Asiático: Os casos de Japão, Taiwan, Coreia do Sul e China*. INCT/PPED; CNPq; FAPERJ; CAPES; Ideia D.
- Noland, M. (2012). Korea's growth performance: Past and future. *Asian Economic Policy Review*, 7(1), 20-42.

- Norton, B. (31 de enero de 2024). China is 'world's sole manufacturing superpower', with 35% of global output. *Geopolitical Economy Report*. Recuperado el 10 de junio de 2024 de <https://geopoliticaeconomy.com/2024/01/31/china-world-manufacturing-superpower-production/>
- Our World in Data (2024). *Fossil Fuels Data Explorer*. Recuperado el 10 de junio de 2024 de <https://ourworldindata.org/explorers/natural-resourcestab=chart&time=earliest.1980&facet=none&Resource=Natural+gas&Metric=Net+imports&Count=Per+capita&country=ARG~BRA~MEX~KOR~TWN~HKG>
- Park, T. G. (1999). Change in US policy toward South Korea in the early 1960s. *Korean Studies*, 23(1), 94-120.
- Pfoh, E. (2005). La formación del Estado Nacional en América Latina y la cuestión del clientelismo político. *Revista de Historia de América*, 129-148.
- Rodrik, D. (2005). Growth strategies. *Handbook of economic growth*, 1, 967-1014.
- Romana, E. R. Sta. (1981). El Estudio de la Dependencia en Asia: Corrientes y problemas principales. *Estudios de Asia y Africa*, 16(2 (48), 310-341.
- SaKong, I. y Koh, Y. (2018). *La economía coreana: Seis décadas de crecimiento y desarrollo*. Instituto Coreano de Desarrollo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Consejo Coreano para América Latina y el Caribe.
- Sevares, J. (2010). *Por qué crecieron los países que crecieron*. Edhasa.
- Sungjoo, H. (1980). South Korea and the United States: the alliance survives. *Asian Survey*, 20(11), 1075-1086.
- Sunkel, O., y Paz, P. (1976). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Siglo XXI.
- Wade, R. (1982). *Irrigation and agricultural politics in South Korea*. Westview Press.
- Wade, R. (1988). State intervention in 'outward-looking' development: Neoclassical theory and Taiwanese practice. En *Developmental States in East Asia*, 30-67. Palgrave Macmillan.
- Wade, R. (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton University Press.
- White, G. y Wade, R. (1985). (ed.) *Developmental states in East Asia*. IDS Research Report Rr. 16.
- Woo-Cumings, M. (1999). *The Developmental State*. Cornell University Press.