



Desarrollo económico y social de la República de Corea: Procesos, instituciones y actores

¿Cómo pudo este país, cual ave Fénix, levantarse de las cenizas y la destrucción que dejara la guerra de Corea para convertirse en el “milagro de Han” en un tiempo relativamente tan corto? ¿Qué ideas y lecciones de política pueden extraerse de la experiencia coreana para los países que enfrentan retos de desarrollo en los albores del siglo XXI?

De territorio devastado por la guerra y dependiente de la asistencia externa a milagro económico

En 1945, la República de Corea era una economía pobre, predominantemente agraria, que no podía alcanzar la autosuficiencia alimentaria. Además de la inestabilidad política causada por la confrontación con el Norte que desembocara en la guerra de Corea (1951-1953), la pobreza generalizada alimentaba la inestabilidad social. La guerra terminó por destruir una infraestructura económica de por sí ya exigua, deprimió aun más el nivel de vida y agudizó la dependencia de la asistencia externa. Las donaciones de alimentos y fertilizantes provenientes de Estados Unidos conformaron la mayor proporción de la ayuda entre 1945 y 1965. Las subvenciones y la asistencia técnica, dirigida principalmente al desarrollo de la infraestructura física e institucional para la agricultura y el desarrollo rural, fueron la máxima prioridad hasta mediados de los años sesenta, cuando la asistencia, sobre todo la porción estadounidense de los flujos de capital extranjero, comenzó a disminuir y se puso en marcha una política de industrialización orientada a la exportación.

Entre 1965 y 1989, a medida que la asistencia externa bajo la modalidad de subvenciones se contrajera de forma marcada en términos tanto absolutos como relativos, el PIB per cápita aumentó aproximadamente 7,2% anual en promedio. La desigualdad de ingreso y las tasas de pobreza disminuyeron considerablemente, y Corea tuvo un desempeño superior al de casi todos los países de medianos ingresos. Para la década de los ochenta, la asistencia había disminuido a 0,6% del PIB (de 9,3% en 1960, uno de los niveles más altos del mundo para aquel entonces). La República de Corea se graduó de la lista de prestatarios del Banco Mundial en 1995 y se convirtió en miembro de OCDE-CAD en 2010.

Las sinergias de política social entre la redistribución de la tierra y la inversión en capital humano echaron las bases para el cambio estructural y el crecimiento económico

La profunda desigualdad en la tenencia de la tierra (más de 80% de los agricultores que alquilaban tierras pagaban rentas usurarias) era una causa importante

Una cooperación internacional eficaz para el desarrollo: Lecciones de la República de Corea

En 2011-2012, UNRISD y la Agencia Coreana de Cooperación Internacional (KOICA) colaboraron en un proyecto de investigación conjunta titulado “Una cooperación internacional eficaz para el desarrollo: Lecciones de la República de Corea”, con el ánimo de arrojar una nueva luz sobre la historia del desarrollo de dicho país y considerar las ideas y lecciones de política que dejara la experiencia coreana para los países que enfrentan retos de desarrollo en los albores del siglo XXI.

En el proyecto se examinó la forma en que la asistencia externa y las políticas no relacionadas con dicha ayuda interactuaron con las políticas, los procesos, las instituciones y los actores internos para alcanzar resultados económicos, políticos y sociales y la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Las conclusiones de esta investigación han ayudado a posicionar a la República de Corea como actor internacional emergente en el contexto de la OCDE-CAD y el G20. Como el análisis aborda algunos factores críticos que ponen en tela de juicio los conocimientos actuales sobre la experiencia de desarrollo de Corea, también presenta ideas a otros donantes y beneficiarios de la asistencia por igual.

de la pobreza y el desorden social que imperaba en la República de Corea en 1945. Dos reformas agrarias que entrañaron la redistribución de tierras que habían pertenecido al Japón y las posesiones de los grandes latifundistas coreanos fueron implantadas por el gobierno militar estadounidense en Corea (1945-1948) y el gobierno de Rhee (1948-1960), con los propósitos político y económico de prevenir el desorden social y aumentar la productividad agrícola. Durante el gobierno de Rhee, 74% de la tierra sujeta a la reforma agraria fue redistribuida. El gobierno adquirió la tierra y compensó a los propietarios con bonos públicos cuyo valor era inferior al valor de mercado de la tierra adquirida. La reforma tuvo así un fuerte efecto de redistribución de la riqueza. Esta situación se complicó con la creciente inestabilidad fiscal y el aumento de la inflación, lo que redujo todavía más el valor de los bonos. La proporción de familias que poseían parte o la totalidad de la tierra que cultivaban aumentó de forma muy marcada, al pasar de 48,4% en 1945 a más de 90% tras la reforma agraria en los años cincuenta.

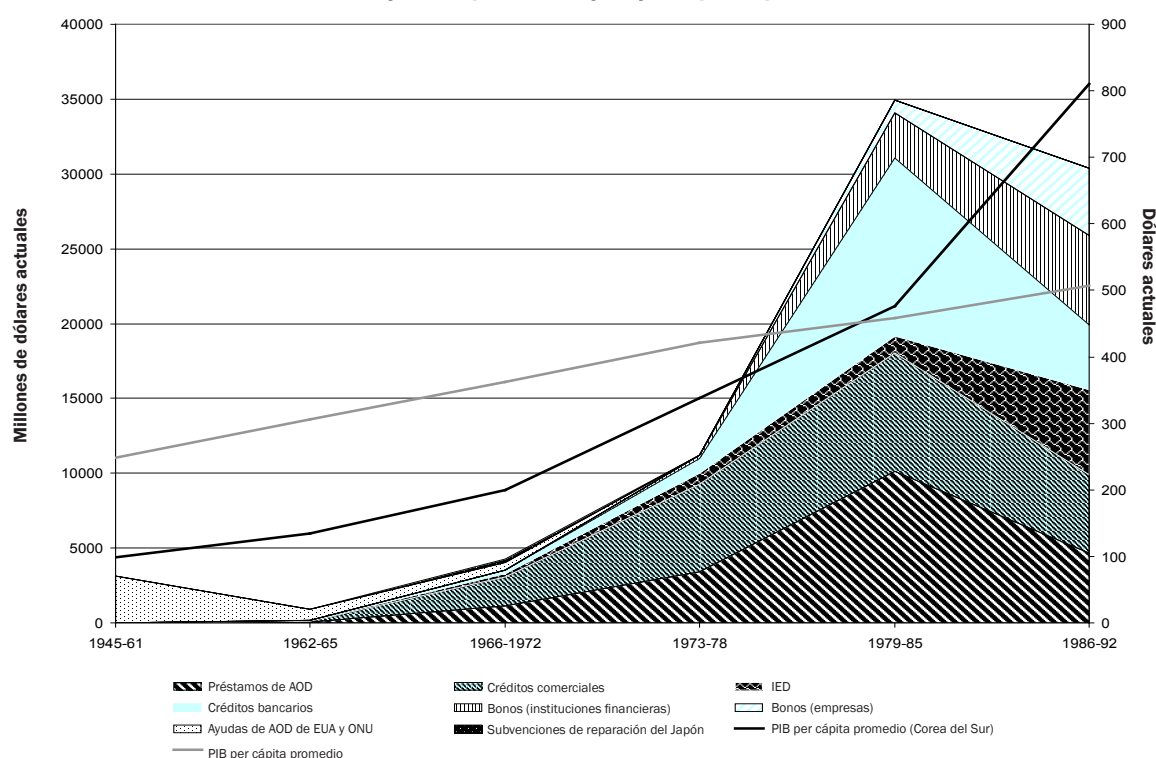
Además de la redistribución de la riqueza, la reforma agraria de Rhee tuvo el efecto de alentar las inversiones en formación de capital humano. El gobierno ofreció una alternativa a los propietarios de las tierras: en lugar de recibir bonos públicos a cambio de sus propiedades, los terratenientes podrían usar la tierra para fundar escuelas privadas. Como resultado de esta propuesta, la proporción de escuelas secundarias privadas aumentó de 20% del número total de escuelas en 1945 a 42% en 1957, casi todas ellas en las zonas rurales donde se encontraba la tierra en cuestión.

De forma simultánea, se ejecutaron políticas dirigidas a mejorar el acceso de los niños a las escuelas ubicadas en las zonas rurales. Una gran parte del presupuesto público para la educación se invirtió en la construcción de escuelas primarias en las zonas rurales, así como en la educación y capacitación de docentes que fueron enviados tanto a zonas rurales como a áreas urbanas. El incremento de las escuelas privadas, la gran mayoría de las cuales impartía el primer y segundo ciclo de educación secundaria, permitió a esos estudiantes transitar de las escuelas primarias a la educación superior. El aumento de los niveles educativos en las zonas rurales fue un aporte importante para el suministro de trabajadores capacitados e instruidos a las industrias de exportación con uso intensivo de mano de obra en los años sesenta (Documento de proyecto de Yi, Cocoman, Rhee y Chung).

La condicionalidad de la asistencia y la falta de visión sobre el desarrollo socavaron las inversiones en los sectores productivos

El gobierno de Rhee (1948-1960) se concentró en maximizar el volumen de la asistencia, en lugar de invertir esos recursos en sectores productivos. Pero la asistencia venía acompañada de un conjunto de condiciones. Bajo el fondo de contrapartida iniciado por Estados Unidos, que se concibió como un mecanismo de estabilización de precios, el gobierno estaba obligado a establecer reservas en moneda local por montos equivalentes al valor de la asistencia. De 1945 a 1961, a falta de una fuente importante de divisas extranjeras y un plan a largo plazo de inversión en los sectores productivos,

Flujo de capital extranjero y PIB per cápita



Fuentes: Chung-yum Kim (2011). *From Despair to Hope*, Korea Development Institute, Seoul; y Groningen Growth and Development Centre (2012), Total Economy Database, www.rug.nl/feb/Onderzoek/Onderzoekscentra/GGDC/data/ted

el gobierno fijó tasas de cambio artificialmente altas y precios locales bajos para los bienes importados con los recursos de la asistencia, a fin de aumentar el poder adquisitivo del fondo de contrapartida, no obstante las exigencias de los donantes de que se depreciara la moneda coreana. Esto produjo presiones inflacionarias, así como incertidumbre en torno a los precios y el tipo de cambio, lo que minó los incentivos para las inversiones a largo plazo. Además, el poder para asignar y utilizar los recursos se concentró en las manos del presidente y una reducida élite, quienes no contaban con un plan de desarrollo nacional. En este contexto, la corrupción creció y arrojó a actores tanto del gobierno como del sector privado más interesados en la obtención de rentas que en los potenciales rendimientos de las inversiones reales.

Bajo los planes de desarrollo a cargo del Estado, los recursos de la asistencia se asignaron a inversiones productivas

A partir de 1962, las políticas fiscales, cambiarias, inflacionarias, laborales, industriales, educativas y tecnológicas se integraron en planes quinquenales de desarrollo económico. El énfasis recaería en la planificación centralizada a largo plazo para la movilización, asignación y uso de las inversiones productivas, y en un sector exportador competitivo en particular. Los recursos de la asistencia se sumaron a otros recursos internos y externos para la ejecución de los proyectos definidos en los planes económicos.

Cuando se inicia el primer mandato electivo de Park en 1963, el comité de seguridad de Estados Unidos estaba debilitándose y la política de asistencia de dicho país estaba sustituyendo gradualmente los bienes y las grandes subvenciones por préstamos. El gobierno de Park asignó prioritariamente los recursos de la asistencia a las inversiones productivas en lugar de maximizar el valor de la asistencia; tomó medidas para reducir la inflación y evitar que esta socavara las inversiones en la industrialización. El tipo de cambio se fijó tomando en cuenta la competitividad de la industria, sobre todo en los sectores exportadores. El gobierno de Park diversificó activamente las fuentes de asistencia para satisfacer los requerimientos de inversión y brindó apoyo administrativo al sector privado con el objetivo de atraer recursos externos. En ciertos casos, algunos actores privados negociaron con donantes extranjeros en nombre del gobierno. Este, como parte de su estrategia, permitió o incluso alentó la manifestación de voces que se oponían a las exigencias y condiciones de los donantes a fin de llevar las negociaciones hacia resultados más favorables (documento de proyecto de Yi, Cocoman, Rhee y Chung).

Las empresas nacionales fueron cruciales para la inversión, el empleo y el crecimiento

A partir de los años sesenta, el gobierno puso en marcha políticas macroeconómicas, comerciales e industriales para proteger y promover a las empresas nacionales, tanto

pequeñas como grandes. Al concentrar los recursos de la asistencia y de otras fuentes en la industria de propiedad nacional, aplicar normas y reglamentos estrictos para proteger y promover el contenido local y promover activamente a las pequeñas y medianas empresas, el gobierno creó un entorno que facilitaría la acumulación de aptitudes para la producción, capacidades gerenciales y pericia tecnológica nacionales. Con una profunda dependencia de los beneficios tangibles e intangibles de este apoyo, las empresas nacionales generaron empleos e ingresos internamente, en lugar de hacerlo en el exterior. La dependencia de las compañías del apoyo de las instituciones del Estado también redujo la amenaza (real y potencial) de la fuga tanto de capitales como de cerebros. Las políticas de promoción del contenido local de los productos y los servicios durante el desarrollo de las industrias pesada y química a lo largo de los años setenta condujeron al crecimiento de las PYME que suministraban piezas y repuestos a las grandes compañías (documento de proyecto de Amsden).

Los mecanismos para desarrollar y utilizar un capital humano alineado con la industrialización fueron fundamentales para la generación de empleo y el crecimiento económico

El gobierno fue sistemáticamente coordinando las políticas y configurando, acumulando y utilizando el capital humano conforme a lo que los planes de desarrollo económico estipulasen en cuanto a las industrias destinatarias y los requerimientos de destrezas y mano de obra. Durante el período de industrialización intensiva, sobre todo en los años sesenta y setenta, el Estado figuró de manera prominente en la adopción, innovación y difusión del conocimiento y la tecnología, tanto a través de institutos estatales de investigación y



Foto: UN Photo/Grant McLean

Secuelas de la guerra en Corea: Jóvenes intentan calentarse en torno a una fogata en las ruinas de Seúl, 1950.

desarrollo como por medio del apoyo directo e indirecto a los institutos de investigación y desarrollo y las industrias del sector privado. Esto permitió desarrollar capacidades individuales y organizativas para absorber y difundir conocimiento y aptitudes en una amplia gama de disciplinas y facilitó la traducción del saber en “conocimiento productivo”.

Con el ánimo de establecer un vínculo directo entre la educación y el desarrollo de la tecnología, el gobierno planificó y reglamentó la capacitación vocacional en los planes de estudio de las escuelas, y confirió carácter obligatorio a la capacitación en el trabajo en las fábricas a fin de colmar las lagunas de conocimiento y destrezas existentes. Se establecieron cuotas para estudiantes y docentes en las universidades para alinear el número de egresados con la demanda de mano de obra en industrias clave. Se estableció un conjunto de instituciones que eran propiedad del Estado o contaban con su apoyo, entre ellas el KIST (Instituto de Ciencia e Industria de Corea, instituido en 1966) y el KAIST (Instituto Avanzado de Ciencia y Tecnología de Corea, fundado en 1971). Estas instituciones desempeñaron un papel protagónico en el desarrollo de tecnologías avanzadas para industrias clave de los sectores público y privado en los años setenta, como el acero, los productos químicos y los equipos electrónicos. Para dotar a las instituciones del personal requerido, el gobierno contrató directamente y ofreció a académicos y técnicos beneficios y condiciones de trabajo atractivos.



Photo: UN Photo/PB

Creciente producción agrícola: Un químico de suelos asistente pesa muestras en el laboratorio de la Unidad de Fertilidad de Suelos, 1964.

Cabría destacar dos características de este enfoque. En primer lugar, el papel del Estado como financista; aunque la proporción destinada a investigación y desarrollo era pequeña (0,5% del PIB hasta mediados de los setenta), los institutos del Estado representaban más de 80% del total. Y segundo, la coordinación que diera el gobierno a la investigación y desarrollo, la educación, la capacitación, el desarrollo de aptitudes y la inversión pública en industrias clave y la vinculación que estableciera entre la educación, la tecnología y la industrialización en toda una serie de sectores generaron las sinergias necesarias para el desarrollo económico (documento de proyecto de Kim).

La industrialización avanzó de la mano con la redistribución hacia las zonas rurales

Contrariando el pensamiento convencional de que el desarrollo agrícola es una condición previa o precursora del desarrollo industrial, el desarrollo rural de la República de Corea siguió al despegue de las industrias manufactureras orientadas a la exportación.

El Saemaul Undong (Movimiento Ciudad Nueva) fue una iniciativa que lanzara el gobierno en 1970, cuando las comunidades rurales continuaban padeciendo de infraestructura y servicios relativamente deficientes al tiempo que los niveles de vida en las zonas urbanas seguían mejorando. El Saemaul Undong se convirtió en un programa nacional de desarrollo rural y en símbolo del desarrollo participativo guiado por el gobierno. Aunque la pobreza seguía siendo generalizada en los años setenta, la pobreza extrema disminuyó considerablemente y la infraestructura rural mejoró de forma significativa.

El éxito del Saemaul Undong como proyecto de desarrollo se fundamentó en una gama de políticas complementarias para redistribuir la riqueza y los ingresos hacia las zonas rurales y colocar la fuerza laboral rural en empleos productivos.

Estas políticas fueron: la reforma agraria; un sistema de crédito rural con planificación y control centralizados y facilidades de cancelación de la deuda privada; y el desarrollo de industrias relacionadas con la agricultura, como los fertilizantes, la maquinaria y variedades de arroz de alto rendimiento. Estas políticas permitieron transferir recursos tanto externos como internos, como la asistencia y las recaudaciones tributarias obtenidas de las industrias de exportación (que de lo contrario se habrían invertido en zonas urbanas), hacia el desarrollo rural. Para finales de los setenta, la brecha de ingresos entre las zonas rurales y urbanas casi había desaparecido (Documento de proyecto de Douglass).

La política pública impulsó una mezcla público-privada única en la educación y la salud

En la República de Corea, el Estado asignó recursos a áreas prioritarias e hizo cumplir reglas sofisticadas relacionadas con el uso de la propiedad privada y la

provisión privada de servicios con propósitos públicos; en otras palabras, la mezcla público-privada fue conducida más por intereses públicos que privados.

Aparte del pago de la matrícula para la educación universitaria, no existe una diferencia apreciable en cuanto a la calidad de los servicios y el costo que deben cubrir los usuarios por concepto de servicios de educación y salud públicos y privados. Este es un fenómeno interesante en el contexto de los debates sobre la calidad y el costo de la provisión de servicios sociales, que tienden a colocar lo público y lo privado en posiciones mutuamente excluyentes.

La educación primaria y el primer ciclo de la educación secundaria son públicos, mientras que el segundo ciclo de secundaria y la educación superior son predominantemente privados. Desde 1945, las escuelas públicas han absorbido más de 98% de los estudiantes de escuela primaria. La proporción de estudiantes en instituciones públicas del primer ciclo de secundaria aumentó de 55% en 1965 a 81% en 2005. En contraste, cerca de la mitad de los estudiantes del segundo ciclo de secundaria y más de 80% de los estudiantes de educación superior asisten a instituciones privadas.

En el sector educativo, el gobierno dirigió recursos públicos hacia la educación primaria obligatoria en los años sesenta y al primer ciclo de educación secundaria en los ochenta. A mismo tiempo, alentó la inversión privada en el segundo ciclo de educación secundaria y en la educación superior con garantías a los derechos de propiedad de los inversionistas y subsidios sustanciales. Si hablamos de los presupuestos anuales, los subsidios del Estado representaron aproximadamente 76% de las escuelas privadas del primer ciclo de secundaria y 54% de las instituciones del segundo ciclo de secundaria a principios de los años 2000. La reglamentación llegó a los niveles de microgestión de las instituciones privadas, desde las cuotas anuales de admisión, hasta los montos máximos de matrícula, el número y contenido de los cursos, los requisitos de graduación y las calificaciones de los docentes, con lo cual se logró igualar el costo y la calidad entre la educación pública y la privada.

Dada la dependencia de los subsidios del gobierno, los propietarios de las escuelas privadas tenían la opción de plegarse a las políticas y los reglamentos del Estado o extraer rentas de los subsidios y comisiones e invertir menos. La gran mayoría se inclinó por la primera opción, lo que se tradujo en un sólido control estatal con sus leyes y reglamentos, así como en una sociedad civil activa y organizada.

En cuanto a la provisión de servicios de salud, 88,2% del total de camas se encontraban en establecimientos privados en 2010, en comparación con 41,8% en 1962. En 1989, el seguro nacional de salud, regulado por el gobierno, se amplió para cubrir a toda la población.

El gobierno fomentó una relación simbiótica entre la provisión pública y privada de servicios sanitarios, en la cual el Estado cumpliría fundamentalmente un papel de ente regulador en lugar de proveedor de servicios. Varias políticas públicas, como las exenciones tributarias y los subsidios, sirvieron para movilizar la inversión privada hacia el sector de la salud. Al mismo tiempo, se utilizaron incentivos como la exención del servicio militar para atraer personal médico hacia los centros de salud y hospitales públicos. El respaldo público tanto a los proveedores públicos como a los privados contribuyó a una expansión gradual de las instalaciones sanitarias y el personal de salud.

El control del Estado sobre el sector de la salud nunca alcanzó las mismas proporciones que en el sector de la educación. El papel primordialmente regulatorio del gobierno, sumado al gran poder organizativo de los hospitales y el personal médico en el sector privado, ha configurado un sistema de salud caracterizado por las contradicciones: cobertura “universal” del seguro de salud, pero un paquete de prestaciones comparativamente pequeño con un alto nivel de gastos directos (33,8% en 2010); bajos gastos en salud como porcentaje del PIB (6,5% en 2009); tecnología médica avanzada ampliamente disponible; y bajos gastos en la prevención de enfermedades, el saneamiento y la administración de la salud pública (Documento de proyecto de Yi).



Foto: UN Photo/PB

Crecientes servicios de salud pública: Una madre inscribe a su hijo en la Clínica Maternoinfantil del Centro de Salud de Seúl, 1964.

Las políticas que sustentaron el éxito en materia de desarrollo socavaron el autoritarismo y sembraron las semillas de la democracia

Como ha señalado Amartya Sen, no existen pruebas persuasivas de que alguna de las políticas que sustentaron el éxito alcanzado en el desarrollo fuera incompatible con un mayor grado de democracia o haya tenido que apoyarse en el autoritarismo. Contrariamente a las intenciones de los regímenes autoritarios de la República de Corea, la fuerza laboral altamente instruida y formada que surgió de las políticas educativas y de formación de capital humano, el crecimiento de las organizaciones rurales bajo las políticas de desarrollo rural, la participación de organizaciones de la sociedad civil en la prestación de servicios sociales y los sindicatos y organizaciones de trabajadores interesados en el bienestar ocupacional (todos ellos producto del proceso de desarrollo bajo el régimen autoritario) fueron fuerzas vitales que condujeron a la democratización (documento de proyecto de Yi y Mkandawire).

La igualdad de género es un costo social duradero de la trayectoria del desarrollo

La dimensión de género de la experiencia de desarrollo de la República de Corea resalta varias concesiones y arreglos que debieron hacerse entre las políticas de producción, reducción de la pobreza y reproducción. La política de planificación familiar dirigida a la mujer, uno de los componentes principales de la política para controlar el crecimiento demográfico y aumentar la oferta activa de mano de obra femenina bajo el régimen autoritario entre 1960 y 1980, puede considerarse exitosa desde el punto de vista de la reducción de la fecundidad, pero un fracaso en términos generales porque no logró mejorar la posición de la mujer en los lugares de trabajo y los hogares debido a que era estrechamente focalizada e impuesta desde las instancias superiores. La percepción de la mujer como ente “reproductor” y no “productor” no cambió sino que, por el contrario, se fortaleció.

Además, las industrias exportadoras de uso intensivo de mano de obra y bajos ingresos, el empleo con un sesgo favorable a los hombres en la industria pesada

cuidado. Esta doble tarea de producción y reproducción se fundamentó en el criterio de calificar a la mujer de “reproductora”, y los salarios persistentemente bajos que se pagan a las mujeres (Corea acusa la brecha salarial más amplia entre géneros de los 29 países de la OCDE) continúan apuntalando la alta desigualdad de género en el país (documento de proyecto de Lee).

El deterioro ambiental es el resultado del fracaso de las políticas, no la falta de políticas

Las políticas que orientaron la industrialización y el crecimiento económico de la República de Corea no fueron acompañadas con medidas eficaces de protección ambiental. En efecto, la degradación del ambiente debido a la guerra y la pobreza en las décadas de los cuarenta y los cincuenta se complicó en los años sesenta y setenta con el impulso a la industrialización.

Las políticas ambientales han evolucionado en cuatro fases. En la primera fase, desde los años sesenta y hasta los ochenta, las políticas de protección del ambiente pasaron a un segundo plano ante las políticas de promoción del desarrollo industrial. Esta fue la fase de restricciones ex-post y de comando y control bajo al autoritarismo.

La segunda fase puede caracterizarse como la respuesta gubernamental a la voz del pueblo. En coincidencia con la democratización, la década de los noventa fue un período de restricciones, incentivos económicos y cooperación ex-ante. Fue la época de sensibilización ambiental durante la cual se formaron ONG ambientales y organizaciones de la sociedad civil creadas en torno a cuestiones relativas a la calidad de vida. Las ONG ambientales se incorporaron a procesos de política a través de diversos métodos, y el gobierno comenzó a promulgar leyes integrales de



预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_20993

