

ACTUALIDAD EN ASIA 2019-2

La Influencia de la burocracia en el estado desarrollista coreano



Laura Guinand Rodríguez
Universidad EAFIT, Colombia
lguinand@eafit.edu.co

María Camila Arenas Correa
Universidad EAFIT, Colombia
marenas5@eafit.edu.co

Resumen

El artículo hace una revisión sobre el papel que ha jugado la burocracia en el desarrollo de Corea del Sur a través del tiempo. El análisis menciona la importancia de legados históricos como el confucianismo, la ocupación japonesa y las políticas públicas promovidas por el estado desarrollista en Corea durante el gobierno del general Park como elementos que han dado carácter a la relación entre el Estado y el sector empresarial (los *chaebols*). Se concluye que la burocracia ha sido esencial para el trabajo conjunto entre el Estado y las empresas, lo que, a su vez, ha sido clave para el desarrollo del país.

Palabras clave

Corea del Sur, desarrollo, burocracia, *chaebols*, gobierno

1 El presente documento fue elaborado en el marco del curso Desarrollo Económico y Corporaciones en Asia ofrecido por el E-School Program for Latin America de la Fundación Corea.

Abstract

The article reviews the role bureaucracy has played in South Korea's development. The analysis addresses the importance of historical legacies such as Confucianism, the Japanese occupation, and public policies promoted by the developmental state in Korea during the General Park's government as elements that have given character to the relationship between the State and the business sector (the chaebols). It is concluded that bureaucracy has been essential in the joint work between the State and the companies, which, in turn, has been key for the country's development.

Key words

South Korea, development, bureaucracy, chaebols, government.

La percepción burocrática weberiana conoce al Estado como un monopolio de la fuerza, en la cual ejerce tres tipos de dominio: tradicional (valores), carismática (ideales) y racional (norma) (Entelekia, 2017). Max Weber defiende la administración burocrática para un gobierno basado en la racionalización y dirigido hacia objetivos palpables. En occidente, en especial tras la proliferación del pensamiento neoliberal que propende por la reducción del tamaño del Estado, las burocracias han sido mal vistas a través de los años; sin embargo, a partir de los aprendizajes sobre el estado desarrollista asiático, se ha encontrado que las burocracias fueron necesarias de cierta manera. En el mundo de hoy la implementación de políticas públicas constantemente se ve frenada por grupos económicos poderosos, que en algunas ocasiones tienen intereses diferentes a los del gobierno y, al oponerse, ralentizan el desarrollo del país. El estado desarrollista trabajó de la mano con los *chaebols*², grandes grupos económicos elegidos y subsidiados por el mismo Estado, para lograr el desarrollo económico coreano.

La influencia burocrática que desarrolló Corea del Sur tiene sus orígenes en los valores del confucianismo adoptados entre los siglos cinco y tres A. C. y se ha arraigado a través del tiempo. Estos valores fueron confrontados en el período durante el cual Corea fue una colonia japonesa (1910-1945), cuando se presentó un choque cultural que originó cambios clave para la formación del estado desarrollista. La cultura japonesa tenía una percepción de la vida diaria, el trabajo en equipo, la jerarquía y las burocracias mismas, apreciadas de forma diferente a la actual en occidente. Desde que comenzó el proceso de desarrollo en Asia Pacífico, el concepto de gerencia en Japón tuvo una característica particular: los directores no eran necesariamente superiores a su equipo de trabajo; eran personas con los mismos deberes y con educación o capacidades técnicas similares a las de sus subordinados (López Aymes, 2019). La creación de bancos privados, la cooperación social para responsabilizarse de créditos, contratos, impuestos y demandas, impulsaron el sistema económico del país e incentivaron la percepción positiva de la competencia como clave para la diversificación de mercados. Además, la propiedad privada era bien vista y el gobierno la fomentaba. Las citadas características eran antagónicas a las corrientes que se presentaban en China y Corea, gobiernos con políticas altamente proteccionistas. La descentralización política japonesa dio paso a la percepción positiva de la burocracia.

2 La palabra chaebol se deriva de la romanización, *chaeböl*, de la palabra coreana jaebeol (재벌, en la cual jae se refiere a "riqueza o propiedad" y beol que se entiende como "facción o clan").

En Japón el líder social es diferente al líder económico, de esa manera, el poder no tiene implicaciones personales y patrimoniales, sino más bien posicionales (Whitley, 1992). Entonces, percibía la lealtad y el trabajo en equipo como factores claves para el éxito económico, siempre teniendo muy en cuenta los buenos resultados. A raíz de esto, se desarrolló un alto nivel de autonomía que permitió la creación e implementación de políticas públicas. También, se creó la filosofía de crecimiento organizacional basada en el mérito, la cual se veía reflejada en la educación y en las empresas. Por otro lado, el desarrollo económico japonés surgió gracias a la burocracia, ya que, por ser un gobierno tan descentralizado, el sector privado se tomó la tarea de direccionar y planear la economía de manera *ad hoc* (Whitley, 1992).

Japón tenía doble influencia sobre Corea del Sur, además de ser su colonia, era su principal cliente. Corea solo tenía dos industrias: procesamiento de alimentos y textiles. La agricultura, por el contrario, tuvo una gran contracción durante este período, ya que no era un sector prioritario para el gobierno, lo que generó desplazamiento hacia las ciudades y alto desempleo (Whitley, 1992). En 1961, el general Park Chun Hee tomó el control del gobierno coreano, haciendo planes de gobierno quinquenales en los que fomentaba únicamente el crecimiento de las industrias con proyección en el mercado internacional. Para 1980, los químicos, el petróleo y los metales básicos eran las industrias con mayores subsidios.

A diferencia de Japón, donde la influencia burocrática fue *ad hoc*, la sociedad política de Corea del Sur fue conformada por la burocracia, de tal manera, que el Estado era la misma élite desarrollista. Cabe destacar que el gobierno coreano tuvo un alto nivel de control sobre la producción y los incentivos para las industrias, lo cual representa una desventaja para las pymes; sin embargo, con un país que tenía 48,3% de su población en pobreza extrema, difícilmente había opciones para mantener la economía a flote y mucho menos para incentivar el crecimiento de diferentes industrias (López Aymes, 2019). Con el fin de salir de la pobreza, los planes obligaban al gobierno a fomentar únicamente planes de negocio que tuvieran proyección con empresas poseedoras de un músculo financiero mínimo para soportar los costos de la automatización e industrialización de la producción.



El estado desarrollista solo tuvo lugar gracias a las características particulares que presentaban estos gobiernos, una mezcla entre élite desarrollista, burocracia, autonomía, intereses económicos, represión, legalidad y desempeño (Leftwitch, 1995). Como la lectura *Hacia un modelo de estado desarrollista* afirma: "Paradójicamente, el éxito económico de estos Estados ha promovido el crecimiento y resurgimiento de una sociedad civil activa potencial. La participación regular en la vida económica moderna, la provisión

educacional expansiva, los niveles de consumo en crecimiento, el fortalecimiento de organizaciones de labor y capital, y los requerimientos funcionales para el crecimiento económico y la diversificación, se cuentan dentro de los logros del estado desarrollista” (Leftwich, 1995). Esta cita nos lleva a preguntarnos sobre los beneficios que la burocracia puede traer para el desarrollo de un Estado. La manera como Corea del Sur moderó los impulsos de poder que las burocracias pueden adquirir, por medio del Ministerio de Planeación Económica, creó un ambiente desarrollista en el que se dio un gana-gana gracias a los intereses compartidos por la élite económica y el Estado.

El modelo burocrático busca la eficiencia gubernamental por medio de procesos y objetivos medibles con un impacto positivo en la sociedad y el crecimiento económico. Carlos Petrella en el *Análisis de la teoría burocrática* dice:

La teoría weberiana se asemeja a la teoría clásica de la organización, en cuanto el énfasis puesto en la eficiencia técnica y en la estructura jerárquica de la organización, como también en el predominio de la organización industrial, proponiendo una solución al problema con un enfoque centrado en el producto (bien o servicio entregado) como propuesta de estructurar a la organización para que vuelque los resultados de su trabajo productivo a la sociedad (Petrella, 2007).

Se entiende que el fin último de la burocracia es el mismo del capitalismo; este último plantea una forma de gobierno con percepciones menos sesgadas, es la maximización de recursos; busca una mayor utilidad a un menor costo de producción, logrando una reinversión en automatización, capacitación e innovación y aumentando el nivel económico del sector industrial. Esto mismo fue lo que se logró en Corea, aunque, debido al cambio político y socioeconómico que vivía este país, los resultados tomaron más tiempo y no fueron tan sencillos.

Los sectores industriales a los que el gobierno le apuntó no estaban desarrollados en el país, por lo tanto, requerían de subsidios para sobrevivir en el mercado y producir valor agregado lo suficientemente atractivo para generar interés en el mercado internacional.

Actualmente, el modelo burocrático se confirma debido a que una vez estos sectores llegaron al punto de equilibrio, la economía respondió positivamente. Adicionalmente, el gobierno coreano conocía la importancia de la educación y la investigación para cumplir con la teoría del estado desarrollista, a partir de ese punto es que hoy sigue siendo una economía competitiva. Esto se ve reflejado en el hecho de que la construcción de carros, aviones y barcos, la tecnología y la cosmética, todas ellas industrias altamente tecnificadas, es decir, poseedoras de *know-how* e innovación, sean hoy el motor de la economía coreana.

Anteriormente se mencionó la necesidad de una mediación entre el Estado y la élite burocrática, debido a que los intereses de esta clase deben ir alineados con los del país; de no ser así, la teoría del estado desarrollista no se cumple. Entre otros factores que influyeron al desarrollismo en el oriente de Asia, está el planteamiento de unos objetivos sociales en común y nacionalismo enfocados en el desarrollo económico y su adecuado aprovechamiento y estrategia por parte del Estado, el sector privado y la nación en general; además, se aplicó un sistema de meritocracia por parte del gobierno que promovía a todas las personas sin importar su posición social sino sus capacidades (López Aymes, 2019).

La burocracia desarrollista también estuvo desligada de las diferencias políticas y, por el contrario, se le atribuye una muy buena comunicación entre el sector privado y el público. Este es un factor diferenciador entre las burocracias desarrollistas asiáticas y las de las diferentes regiones del mundo. Por ejemplo, sería difícil implementar este modelo en los países democráticos de Latinoamérica, teniendo en cuenta los fuertes sesgos políticos y la polaridad que existe dentro de los mismos países que, con frecuencia entorpecen el logro de cualquier objetivo.

En Latinoamérica existe un nivel de corrupción muy alto, un fenómeno en el que la mayor parte del dinero es robado y lo poco que destinan para el mejoramiento y sostenimiento se desaprovecha muchas veces por mal manejo y por el mismo sistema de licitaciones que es manejado por contactos o favores y no por la meritocracia. Al respecto, V.O. Key, uno de los más grandes políticos americanos, dijo en *El rol del estado en el desarrollo económico*: “La democracia y no la falta de ella creó una situación en donde el abuso del control sobre el poder y los recursos del gobierno para fines personales o beneficios del partido estaba ampliamente extendido (Key, 1961)” (Woo Cummings, 2003).

Este mismo autor plantea indirectamente que la democracia no es un factor que ayude a disminuir la corrupción, lo que se puede contrastar con la otra cara de la moneda, mirando los países del oriente asiático, en los cuales el éxito del crecimiento rápido fue impulsado por las entidades gubernamentales considerado por Jonson como “autoritarismo suave” (Woo-Cummings, 2003), donde prevalecieron fines económicos conjuntos restándole importancia a lo político, con una administración exigente pero una supervisión pasiva.



Como lo afirma Kang (2003) en su análisis, el gobierno militar dirigido por el general Park, que llegó al poder por un golpe en 1961, prometió liberar al pueblo coreano de la pobreza. Con el éxito del desarrollo económico, la confianza pública en el gobierno coreano se ha incrementado lo que muestra una unión social y política para alcanzar el desarrollo, ayudado por una burocracia capaz, que se impulsa por una disciplina social enfocada en el trabajo y en mejorar la calidad de vida. Además, los altos niveles de educación, que han fomentado la mano de obra calificada y especializada, se reflejan en el ingreso per cápita coreano.

Por medio de la sustitución de importaciones se fomentaron e incentivaron las exportaciones y la producción de artículos con valor agregado, entre ellos el sector tecnológico. El gobierno coreano buscó cómo manejar todos los obstáculos para cumplir con los objetivos propuestos, se adaptó y reaccionó acertadamente, todo esto gracias a la burocracia que estuvo constituida por personas motivadas y calificadas para esta labor.

Podemos concluir que las burocracias fueron necesarias para formar las bases del desarrollo de Corea y su éxito futuro hacia la industrialización, pero indiscutiblemente deben presentarse otros factores en el entorno para que funcione de una manera que favorezca al Estado y a la sociedad: un gobierno no corrupto y enfocado en el desarrollo económico, una población comprometida con el progreso y un sector privado trabajando de la mano del gobierno y no en contra de él. Lo anterior, permitió establecer un ambiente disciplinado que produjo una mejora continua reflejada en un aumento de nivel de vida.

El gobierno promovió las exportaciones y las tecnologías, creó, cuando era pertinente, un mercado proteccionista, así como el apoyo para las empresas a través de subsidios, fomentando mayor capacidad de producción. El Estado jugó un papel fundamental y activo en favor de la creación e implementación de proyectos para el desarrollo económico, estimulando el sector productor constantemente, y luego, controlando y supervisando un adecuado cumplimiento de objetivos. Generalmente, el burócrata no piensa en prestar el servicio al Estado con rectitud, sino en función de sus intereses personales, por esta misma razón el modelo burocrático del estado desarrollista fue exitoso y es un modelo que no ha sido aplicable en América Latina.

Referencias

- Kang, M. (2003). "El desarrollo económico coreano y el rol del gobierno," en Nuevas perspectivas en la península coreana tras la crisis asiática. Jorge Santarrosa y Jaime Silbert eds. Córdoba: Comunicarte Editorial, pp. 111-40.
- Leftwich, A. (1995) Bringing Politics Back In: Towards a Model of the Developmental State, *The Journal of Development Studies*, 31:3, 400-427, DOI: 10.1080/00220389508422370
- López Aymes, J. F. (2016, julio 25). Bases del desarrollo industrial en Corea del Sur. Recuperado marzo 21 de 2019, de: https://www.utadeo.edu.co/files/collections/documents/field_attached_file/jf_lopez_aymes_bases_del_desarrollo_industrial_en_corea_del_sur_-_ovap.pdf
- López Aymes, J.F. (2019, marzo). Notas de clase durante el curso Desarrollo Económico y Corporaciones en Asia.
- Petrella, C. (2007). Análisis de la teoría burocrática: aportes para la comprensión del modelo burocrático. Recuperado el 21 de marzo de 2019 de: <https://www.fing.edu.uy/catedras/disi/DISI/pdf/Analisisdelateoriaburocratica.pdf>
- Woo-Cumings, M. (2003). "El rol del Estado en el desarrollo económico de Asia Oriental", en Nuevas perspectivas en la península coreana tras la crisis asiática. Jorge Santarrosa y Jaime Silbert eds. Córdoba: Comunicarte Editorial, pp. 65-78.
- Whitley, R. (1992) *Business Systems in East Asia: Firms, Markets and Societies*, London, SagePublications