

TERCERA SECCIÓN

DEMOCRACIA Y ESTADO DE BIENESTAR:
LECCIONES DESDE ASIA Y EUROPA

COALICIONES Y TRANSFORMACIÓN DEL RÉGIMEN DE BIENESTAR EN COREA DEL SUR (1987-2011)

ENRIQUE VALENCIA LOMELÍ*

En el análisis de las trayectorias de los regímenes de bienestar pueden reconstruirse las luchas que actores colectivos diversos han emprendido.

Las búsquedas de cambios en la arquitectura de estos regímenes condensan algunas de las controversias sociales centrales, plastifican o plasman la conflictividad social en la búsqueda del bienestar social. Los proyectos de cambio y su socialización generan resistencias o encuentros con otros proyectos, más aún cuando el cambio es concebido como potencialmente realizable. En estos espacios de confrontación surgen nuevos actores o aparecen en la escena viejos actores. Las reformas son sustentadas por coaliciones diversas de actores en competencia con coaliciones de resistencia o coaliciones de modificaciones alternativas. Estos periodos de competencia entre coaliciones son laboratorios de confrontación, de ruptura, de negociación y de acuerdo social.

Estas luchas se expresan especialmente en la formación de políticas e instituciones sociales, que a fin de cuentas no solamente implican al Estado sino también la definición de lo que en cada sociedad se concibe como obligaciones estatales, de los hogares, del mercado y de las comunidades. Las instituciones sociales son, así, arenas en las que se definen las aportaciones (responsabilidades) públicas, mercantiles, familiares y comunitarias; espacios de intersección o *carrefours* de la dinámica social, donde se negocian las fronteras del bienestar y se empuja hacia un mayor encargo público o privado para enfrentar los riesgos sociales en el marco de restricciones económicas. De esta manera, las instituciones sociales no sólo son un *hardware* (organización, presupuesto, servicios mismos), sino que notablemente constituyen también elementos esenciales del *software* de un régimen de bienestar (reglas de compromiso entre Estado, hogares, mercado y comuni-

* Universidad de Guadalajara. ITESO-Guadalajara. Consejo de Estudios Latinoamericanos de Asia y Oceanía (CELAO). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso).

dades, ideas-motor o solidaridades fundamentales). La formación de una política social de corte universal (y sus instituciones), por ejemplo, fortalece al Estado como proveedor de algún servicio, la idea de solidaridad universal puede desfamiliarizar o desmercantilizar su acceso; en el extremo, una política residual (y sus instituciones), fuertemente centrada en los hogares y más específicamente en la labor de las mujeres, puede fortalecer las inequidades de género, fraguar una menor presencia del Estado, consolidar la idea de solidaridad individual y en contrapartida favorecer una mayor presencia del mercado en la provisión de los servicios (Esping-Andersen, 1999).

Este proceso de formación de políticas involucra en general un proceso de agregación de diversas redes de política: en ellas los individuos o colectivos se asocian en nuevos grupos que definen problemáticas y objetivos comunes en la arena de las instituciones del bienestar. Múltiples redes podrán organizarse dependiendo de la importancia social acordada a una problemática (y a los valores a ella asociados o adjudicados); la intensidad de la confrontación dependerá también de la manera de entender la problemática, pero también de la diferencia en los objetivos planteados y en las instituciones diseñadas, o de la gravedad de las amenazas percibidas ante la acción de otras redes. De entre las varias posibilidades de agrupaciones podemos destacar para nuestro análisis, en orden de amplitud de actores individuales asociados, comunidades o coaliciones epistémicas, las coaliciones promotoras y las coaliciones sociales. Estas diversas coaliciones buscan incidir en la generación de instituciones del bienestar en los dos sentidos, tanto organizacional como de reglas de compromiso. Nuestro centro de atención serán las coaliciones promotoras (Sabatier y Weible, 2007:194);¹ en ellas podrían participar comunidades epistémicas (Haas, 1992:3)² y ambas agrupaciones buscarían incidir en la conformación de una coalición social (Esping-Andersen, 1999:16-18 y 29-32).³

Un punto de partida esencial es la definición de los asuntos urgentes que demandan una solución social, las llamadas problemáticas de política. Dificultades en la sociedad existen en gran cantidad y no todos logran ser

¹ Participantes en la formación de política pública, social en este caso, que se alían con otros que sostienen creencias centrales —*policy core beliefs*— y mantienen un grado de coordinación de trabajo en busca de objetivos comunes.

² Grupo de profesionales especialistas en un dominio particular, que pretende o reclama un conocimiento relevante para las políticas públicas en ese dominio o área de la problemática específica, y que comparte un proyecto político común alrededor de problemas asociados a esos campos de conocimiento.

³ Alianza política amplia y plural por definición, que trasciende las fronteras de una sola clase social.

inscritos en la preocupación pública generalizada ni en las prioridades gubernamentales o agendas públicas; problemas generados por los riesgos sociales son también numerosos y se van modificando, agudizando o suavizando de acuerdo con factores económicos, políticos o demográficos. Ahora bien, estos problemas del bienestar son identificados y relevados por diferentes redes o agrupaciones ante preocupaciones colectivas, publicidad de asuntos considerados relevantes por los medios de comunicación, demandas locales, sectoriales o nacionales, conflictos, percepción de necesidades sociales, exigencia de viejos derechos o creación de nuevos derechos sociales. Las diversas coaliciones son, en este sentido, identificadoras de problemáticas o promotoras de que una problemática sea incluida en la agenda política. Los problemas son así “constituidos” socialmente (Joly y Marris, 2001), en un contexto dado. Las coaliciones constituyen problemáticas y buscan influir en su resolución; para inscribir el problema en la agenda pública, las redes pueden nombrar o definir el problema, designar sus causas y responsables y reivindicarlo (Cobb y Ross, 1997);⁴ las coaliciones promotoras pueden identificar o nombrar el problema de bienestar, asociarse con comunidades epistémicas para identificar sus causas y aliarse con mayor amplitud y pluralidad en una coalición social que reivindica la construcción de un tipo de institución.

Garraud (1990)⁵ propone cinco modelos de inscripción de problemas en la agenda pública, a partir de la demanda social, la oferta política y los actores participantes: el modelo de la movilización (demanda social fuerte, con acción de grupos organizados en conflicto con las autoridades); modelo de la oferta política (oferta de organizaciones políticas que buscan el apoyo de los electores y que tratan de generar una demanda social); modelo de la mediatización (presión de los medios que seleccionan información y que intentan también generar una demanda social); modelo de anticipación (anticipación de un problema por parte de las autoridades, quienes deciden actuar sobre él), y modelo de la acción corporativa silenciosa (acción discreta de grupos privilegiados que tienen capacidad de influencia en la agenda gubernamental).

Es verdad que las luchas sociales constituyen sólo uno de los factores que conducen a la construcción de un régimen de bienestar y que también es preciso tomar en cuenta otros factores socioeconómicos, sociopolíticos y socioculturales (Esping-Andersen, 1999:9-34; Gough, 2005); sin embargo, en este trabajo nos centraremos en las luchas sociales y su interacción con las ideas articuladas o defendidas por actores sociales colectivos (coalicio-

⁴ Citado en Joly y Marris (2001).

⁵ Citado en Roth Deubel (2006).

nes) en Corea del Sur, a partir de su proceso de transición a la democracia, y en específico en los laboratorios de reformas de las políticas sociales. Nuestras preguntas rectoras serán qué tipo de coaliciones promotoras estuvieron detrás de las reformas de las instituciones sociales de Corea del Sur y si es posible identificar (o atisbar al menos) a través de estas reformas coaliciones sociales en gestación o en consolidación, que pugnen por modificaciones sustanciales de los regímenes de bienestar.

El régimen de bienestar coreano, desde nuestro punto de vista, ha ido abandonando el sistema residual y ha ido incorporando nuevas características como la institucionalización del universalismo (al menos tendencial) en salud y pensiones y de los derechos sociales (ley de básicos de bienestar frente a la pobreza), asociadas a mercados limitados y gobernados por la acción pública (salud), y a un declive del familiarismo (aunque aún es socialmente fuerte); Corea es claramente un caso híbrido y en transición en su régimen de bienestar. ¿Qué coaliciones han ido promoviendo esta transición? ¿Se vislumbra una nueva coalición social?

En la dictadura de Park Chung-Hee (1963-1979) y Chun Doo-Hwan (1979-1987) la generación de las políticas sociales dependía de dos factores centrales: la decisión presidencial y el principio de prioridad en el desarrollo económico. Sólo un pequeño círculo político formaba parte de los decisores de políticas e incluso la Asamblea Nacional y los partidos políticos estaban excluidos de él (Hwang, 2007:134). Los actores sociales difícilmente encontraban espacios para manifestarse en el terreno de las políticas sociales y de las propuestas de cambio del régimen de bienestar fundamentalmente residual, que otorgaba un papel preponderante al empleo formal (creación paulatina de seguros sociales para trabajadores en empresas privadas e instituciones estatales) y a los hogares (Valencia, 2008); Park mismo señalaba en 1962 que cuando se lograra el crecimiento global de la economía, Corea sería capaz de desarrollar un moderno Estado de bienestar (Shin, 2003:69-70). El desarrollismo económico y el dominio de las prioridades económicas del Estado frente a las políticas sociales era el “paradigma de política hegemónico” (Fiori y Kim, 2011:65). Algunas instancias del aparato estatal tenían capacidad de influencia en la toma de decisiones de los programas sociales: los asesores presidenciales (sobre todo la oficina centrada en los aspectos económicos) y los ministerios directamente relacionados con las actividades económicas (especialmente el Ministerio de Finanzas); los grandes conglomerados apoyaban generalmente las decisiones presidenciales o las complementaban con algunos apoyos incluidos en los contratos de trabajo (*corporate welfare*, Yang, 2010); los sindicatos oficiales consentían pasivamente. Era una suerte de coalición conservadora en pro del sostenimiento de los viejos compromisos públicos en el

régimen de bienestar residual y que promoverá la incorporación de aspectos bismarckianos. Este modelo de generación autoritaria de políticas sociales fue subvertido en el proceso de democratización (Haggard, 2004), especialmente a partir de la disrupción de nuevos actores tanto en el interior como hacia el exterior del aparato de Estado.

Después del fuerte movimiento a favor de la democratización, a partir de junio de 1987 surgen diversas organizaciones civiles que desarrollan actividades de promoción de cambios en las políticas e instituciones sociales, exigen mecanismos redistributivos. Estas organizaciones jugarán el papel de “emprendedores de políticas”, que identificarán nuevas problemáticas y apoyarán reformas en áreas de interés público (Fiori y Kim, 2011:69). Estas organizaciones se aliarán con académicos especialistas en el campo del bienestar, algunos de ellos con experiencia en el diseño de propuestas de modificaciones a programas e instituciones sociales (participantes en el Comité para la Seguridad Social, CSS, desde los años sesenta) (Kwon, 2007), y con un nuevo frente de organizaciones sindicales, la Confederación Coreana de Sindicatos (KCTU).⁶ Este conjunto de actores se asociarán con funcionarios públicos y a fin de cuentas con el presidente Kim Dae-Jung, y posteriormente con Roh Moo-Hyun (2003-2007) y sus partidos políticos para impulsar reformas en el sistema de pensiones y de salud, y en el de asistencia social (Kim, 2011). Frente a la vieja coalición conservadora surge una nueva coalición promotora que se manifestará en los debates y definiciones políticas sobre estas reformas con fuertes contenidos redistributivos (Fiori y Kim, 2011). Esta coalición promotora de reformas contará con comunidades epistémicas, profesionales en el campo de la política social, que articularán propuestas y que coincidirán en ideas-motor con el resto de actores.

HACIA UN FONDO PÚBLICO DE PENSIONES UNIVERSAL

Los primeros seguros pensionarios fueron para los empleados públicos y militares en los años sesenta. Para los trabajadores de empresas privadas, el

⁶ En general mantenemos las siglas originadas en inglés. La KCTU fue oficialmente establecida en noviembre de 1995, con 862 sindicatos de empresa y 418 mil trabajadores, disponible en <<http://www.kctu.org/kctu>>; bajo la dirección de grandes sindicatos industriales, como el del sindicato de trabajadores automotrices de Hyundai, con origen en las grandes movilizaciones pro-democratizadoras sindicales de fines de los años ochenta (Yang, 2010:83). Esta Confederación no fue reconocida sino hasta el gobierno de Kim Dae-Jung. En 2008, contaba con 658 118 trabajadores afiliados (39.5% del total de sindicalizados en el país), disponible en <http://www.koilaf.org/KFeng/engStatistics/bbs_read_dis.php?board_no=214&page=1&keyField=&keyWord=>>.

Seguro Nacional de Pensiones (NPI) fue promulgado en 1973, después de la discusión de dos opciones en el Comité Administrativo para el Esquema Nacional de Pensiones, formado en enero de 1973, con funcionarios de gobierno y empleados de institutos (Kim, 2008b:5). La primera propuesta fue elaborada en el Ministerio de Asuntos de Salud y Sociales (MOHASA) y la segunda por el Instituto Coreano del Desarrollo (KDI), un *think tank* del Consejo de Planeación Económica (EPB), con el objetivo de movilizar capital interno para la industria pesada y química; la primera incluía a toda la población entre 20 y 60 años, la segunda excluía a los de menores ingresos y a los trabajadores de empresas con 30 trabajadores o menos; ambas proponían la edad de 60 años como criterio de elegibilidad para los beneficiarios de la pensión (Kim, 2008b:16; Hwang, 2007). El objetivo era que se financiara con aportaciones a partes iguales de trabajadores y empleadores, sin subsidio gubernamental (excepto gastos administrativos). Los actores clave habían sido el EPB, el KDI (que insistía en el papel movilizar de recursos del NPI) y el MOHASA (que insistía en la función de bienestar); otros actores menores del aparato gubernamental participaron en comités interdepartamentales e incluso el Comité Administrativo organizó algunas consultas públicas sin incluir realmente las opiniones recolectadas. El resultado final fue una mezcla de ambas propuestas (Kim, 2008b:10-12 y 18-20). La principal asociación de los grandes conglomerados (conocidos como *chaebols*), la Federación de Industrias Coreanas, y la asociación sindical oficial, Federación Coreana de Sindicatos (FKTU),⁷ apoyaban esta propuesta, aunque exigían, la primera, menores contribuciones para los empleadores, y la segunda, el mantenimiento de la prestación de retiro (Yang, 2010:66). Sin embargo, como muestra del poder de decisión presidencial, dos días antes de que el NPI se implementara, fue pospuesto por decisión de Park Chung-Hee y su oficina económica, en el contexto de la crisis petrolera (Hwang, 2007:137-138) y de los decretos de emergencia económica emitidos en enero de 1974, sin consulta ni con el EPB ni con el MOHASA y con una decisión tomada prácticamente en forma clandestina; por lo demás, esta cancelación no provocó ninguna respuesta sindical (Kim 2008b:6, 22 y 24).⁸

⁷ Fue creada por la agencia de inteligencia en 1961, en el marco del golpe de Estado de Park Chung-Hee, después del arresto de activistas sindicales y de la disolución de los sindicatos existentes. Fue organizada a partir de sindicatos de industria. Dio origen al sistema sindical corporativo (Yang, 2010:54) y en general se ha aliado con los partidos conservadores. En 2008, contaba con 725 014 trabajadores sindicalizados (43.5% del total en el país), disponible en <http://www.koilaf.org/KFeng/engStatistics/bbs_read_dis.php?board_no=214&page=1&keyField=&keyWord=>.

⁸ Puede verse en Kim (2008b), otro conjunto de factores económicos y políticos que favorecieron la posposición del NPI.

A pesar del fracaso, los debates de los años setenta influyeron notablemente en las siguientes discusiones (Kim, 2008b:21). En 1986, el entonces presidente Chun reintrodujo el tema de las pensiones a fines de 1986, como instrumento para ganar apoyo electoral en las difíciles elecciones de 1987 y movilizar capital financiero interno; de nuevo el MOHASA planteó sus propuestas, pero el proyecto aprobado fue cercano al original del KDI aunque con la inclusión de aquellos que trabajaban en empresas con más de diez empleados; ni la Asamblea Nacional ni los partidos contribuyeron en este inicio del NPI (Hwang, 2007:137-138). Los empresarios tampoco se opusieron a esta decisión de Chun. Simbólicamente, al nuevo NPI se le eliminó la palabra “bienestar” de su nombre oficial, concepto que tenía incluido en las anteriores propuestas (Yang, 2010:89).

En el periodo de Kim Young-Sam (1992-1998) se generaron diversas propuestas para modificar al NPI (Hwang, 2007; Kim, 2004b; Kim, 2008a; Shin, 2003), en parte por preocupaciones en torno a su sostenibilidad: la tasa de contribución, 6%, era muy baja de acuerdo con los análisis del KDI y más aún de la Corporación Nacional de Pensiones (NPC). En este gobierno fue promovida la creación de un Consejo de Planeación del Bienestar Nacional (NWPB),⁹ que revisó y discutió tres propuestas, en la segunda mitad de 1997, dirigidas a reformar el sistema de pensiones: una de corte redistributivo, planteada por MOHASA, NPC y académicos, con el apoyo de organizaciones cívicas como Solidaridad Popular para la Democracia Participativa (PSPD)¹⁰ y sectores sindicales (KCTU), que proponía mantener el sistema monopilar y ampliar la cobertura, y se oponía a propuestas multipilares como regresivas y desfavorables para la integración social; otra parcialmente privatizadora, definida por funcionarios de ministerios económicos, el KDI y apoyada por el secretario de desarrollo social de la oficina presidencial y sectores empresariales, otras organizaciones civiles y la oficialista FKTU, que optaba por modificar el sistema monopilar con uno bipolar (sistema público de pensión básica más una pensión dependiente de los ingresos, que sería privatizada en el largo plazo) para evitar transferencias de recursos del fondo de los empleados al de los trabajadores de cuenta propia, y la última, de privatización plena del sistema de pensiones en la línea de lo sugerido por el reporte de 1994 del Banco Mundial.

⁹ El objetivo de este Consejo era generar un plan de desarrollo del “modelo de bienestar coreano”; propuso en 1996 una visión de este modelo. De acuerdo con Shin (2003:157-158) la propuesta insistía en la participación de los proveedores no estatales, una especie de sociedad de bienestar más que un Estado de bienestar.

¹⁰ Fue fundada en 1994 por 200 académicos, abogados y activistas políticos en Seúl. Combina actividades profesionales de activistas que promueven reformas legales y políticas con membresía tradicional (14 mil miembros en 2004) (Moon, 2008).

Por otra parte, desde diciembre de 1994, el Comité de Desarrollo Social del PSPD había presentado una demanda en contra del gobierno, a nombre de tres asegurados, porque los fondos del NPI estaban siendo invertidos de manera que no aseguraban la estabilidad en el largo plazo: se depositaban en el portafolio del sector público (tasa de interés de 9.79% en 1993), con menor rendimiento que en los depósitos a plazo (11%) y que en el portafolio del sector financiero (14.63%). Los fondos excedentes del NPI debían depositarse en forma obligatoria en el Fondo de Administración del Capital Público (PCMF), fondo utilizado posteriormente para financiar proyectos públicos. La Corte Constitucional falló en 1996 en contra de los alegatos del PSPD, entre otras razones porque el uso de los fondos del NPI para inversiones públicas podría ser benéfico para los asegurados (Kim y Stewart, 2011:12). Sin embargo, con esta demanda el PSPD había ya entrado en la escena pública y posteriormente generaría cambios en la administración de las pensiones.

Lo que es notable en este caso es la aparición de un debate público más abierto (a diferencia de las discusiones a puerta cerrada de los años setenta) y de nuevos actores en la generación de políticas sociales: de acuerdo con Kim (2004b:226), el NWPB se inclinaba por la segunda opción (esquema bipilar y privatización a largo plazo) con la ampliación de la tasa de contribución (entre 9 y 12.5%) y con la disminución de la tasa de remplazo (de 70 a 40%) y con la ampliación de la cobertura a toda la población entre 18 y 59 años; se esperaba que la segunda opción triunfara, pero el proyecto de ley del gobierno de Kim Young Sam a finales de 1997 prefirió la primera, en el marco de las discusiones de transición gubernamental (Yang, 2010: 125). Aunque como no hubo consenso y debido a los problemas económicos y del agitado fin de gobierno de Kim Young Sam, el proyecto no fue realmente considerado (Haggard, 2004:15). El ascenso de Kim Dae-Jung (1998-2002) a la presidencia, bajo la deslegitimación del gobierno saliente, la severa crisis financiera de 1997-1998 y las negociaciones con el FMI, modificó aún más las condiciones de negociación en torno al sistema de pensiones; también los grandes conglomerados (*chaebols*) estaban en un momento de debilidad por la crisis y las presiones del FMI para la reforma corporativa (Kim, 2008a:11); organizaciones sociales (PSPD) y sindicales (KCTU) presionaban por el mantenimiento del sistema monopilar y en contra de la privatización. Kim Dae-Jung impulsó la formación de la Comisión Tripartita, para enfrentar la crisis con la participación de representantes gubernamentales, empresariales y sindicales (tanto FKTU como KTCU).¹¹ Las

¹¹ A pesar de la fragilidad de esta Comisión, varias veces puesta en crisis por los representantes sindicales o empresariales, quedaba claro, de acuerdo con Shin (2003:190), que una nueva red de política se estaba formando y que ya no privaban únicamente los intereses empresariales.

principales reformas al sistema de seguridad social fueron acordadas inicialmente en esta Comisión (Shin, 2003:190). De esta manera, ya en 1998 el nuevo gobierno encargó la elaboración de un proyecto de reforma al Ministerio de Salud y Bienestar, y decidió mantener el sistema monopilar, sin privatización, y por ampliar la cobertura a la PEA entre 18 y 59 años, aunque también se inclinó por una reducción de la tasa de remplazo a 60% (Kim, 2004b:226) y una ampliación de la edad de retiro de 61 a 65 años entre 2013 y 2033 (Kim, 2008a:17; Kim y Stewart, 2011:7). Kim Dae-Jung tomó la decisión de universalizar y ampliar este seguro a los trabajadores por cuenta propia, a pesar de temores de trabajadores del sector formal encabezados por la FKTU (Haggard, 2004:37; Yang, 2010:126).

Por otra parte, en relación con la administración de los fondos del NPI, el PSPD continuó generando acciones en 1998; entre otras cuestiones exigió finalizar el sistema de depósitos obligatorios de excedentes en el PCMF (para financiamiento de inversiones públicas), transparencia en las decisiones del NPI y participación, entre otros, de representantes de los propios asegurados (recomendados por los sindicatos), de las organizaciones empresariales y de expertos propuestos por organizaciones civiles. En esto último, el PSPD logró el apoyo de organizaciones empresariales y de las dos federaciones sindicales (FKTU y KCTU). El Banco Mundial, en 1998, también exigió el fin del sistema de depósitos obligatorios del NPI, que no había sido implementado a pesar del acuerdo de la Comisión Tripartita en febrero de 1998; el Ministerio de Finanzas inició la revisión de este sistema con las presiones del Banco Mundial. Las reformas del NPI fueron promulgadas en diciembre de 1998 y las del PCMF en enero de 1999: el sistema de depósitos obligatorios sería retirado paulatinamente, los acuerdos del Comité de Administración deberían hacerse públicos así como la participación en él de 12 representantes de los empleados, los empleadores y de participantes regionales sobre un total de 20 miembros (Kim y Stewart, 2011).

Hwang (2007:144) concluye que las reglas del juego acerca de la formación de políticas empezaban a democratizarse y que las nuevas ideas eran “muestra de que una gran propensión a pensar en términos del derecho al bienestar —o al menos, igualándolo en importancia al crecimiento— empezaba a emerger”.

En síntesis, después de las reformas, el NPI para los trabajadores en el sector privado en Corea es un esquema universal que cubre a cualquier residente entre 18 y menos de 60 años (con excepción de los militares, empleados públicos y profesores de escuelas privadas, que tienen sus propios fondos); el registro al seguro es obligatorio;¹² es un esquema público de be-

¹² Yang (2010:127) sostiene que existe una evasión de contribuciones de personas con bajos ingresos que no declaran ingresos y además un subregistro muy importante de ingresos, lo que

neficios definidos y la tasa de remplazo es de 50% (después de una nueva reforma en 2007, en la que planteó además que en 2028 se reduciría a 40%); se mantiene como sistema monopilar que integra una pensión básica (función de redistribución) y la pensión relativa a los ingresos; la pensión se calcula a partir del ingreso mensual promedio del pensionado en toda su trayectoria de asegurado (componente de ingresos) y del ingreso mensual promedio de todos los asegurados en los tres años previos al pago de pensión (componente redistributivo o de pensión básica); el seguro se financia sólo con las contribuciones (9% del ingreso, mitad pagada por el empleado y mitad por los empleadores); no hay subsidio gubernamental, excepto para los pescadores y agricultores, para quienes el gobierno paga la mitad de la contribución (en lugar del empleador) (Kim y Stewart, 2011:5-7).

El proceso de generación del NPI se inició con las propuestas de un pequeño grupo de funcionarios, economistas y asesores presidenciales; se debatían desde el principio las prioridades del bienestar o de la eficiencia económica (acumulación de fondos de inversión). Con la democratización, la participación en la discusión de modificaciones se amplía y se va generando paulatinamente una coalición promotora del sistema de pensiones como factor redistributivo, con prioridad en la equidad (sistema unipilar) y en la universalización; la vieja coalición promotora del sistema de pensiones para la eficiencia económica fue centrando sus propuestas en la generación de cuentas individuales y su eventual privatización, separadas del fondo para una pensión básica. La coalición redistributiva incluyó a especialistas en política social, funcionarios, sectores sindicales y a organizaciones civiles; la vieja coalición, a sus clásicos aliados dentro del aparato gubernamental, a empresarios y a la federación sindical conservadora, pero además a instituciones financieras internacionales. La nueva coalición logró la universalización del sistema y evitó la división del NPI y su privatización, en un contexto internacional en el que la privatización era el paradigma hegemónico; a cambio, la vieja coalición logró modificaciones importantes en la tasa de contribución, en la tasa de remplazo y en el retardo de la edad de retiro, para evitar o retrasar que el Estado tuviese que subsidiar el sistema. Las problemáticas que identificó esta coalición fueron las de redistribución y universalización de los beneficios institucionales en las pensiones, y transparencia y fortaleza del NPI; para la coalición conservadora eran esenciales el crecimiento, la eficiencia económica (inversión), la

debilita al NPI. En entrevista con un investigador de un instituto público, en la oficina de impuestos de Corea sólo se registra el ingreso de cerca de 60% de las personas y que entre 30% y 40% no tiene registro de ingresos en esa oficina: no sólo los que se encuentran en los deciles de más bajos ingresos, sino también médicos, abogados o dueños de tiendas. Se trata de un severo problema fiscal.

sustentabilidad financiera del sistema de pensiones y eventualmente la privatización; la coalición distributiva inscribió crecientemente sus problemáticas preferidas en el modelo de la movilización (acciones de grupos organizados, en este caso sin alcances masivos notables), mientras que la conservadora fundamentalmente en el de oferta política a partir del proceso democratizador pero asociado al de la acción corporativa silenciosa (inicialmente acuerdo privado con empresarios y organizaciones sindicales oficiales).

A pesar de la propuesta universalizadora del NPI, los contribuyentes efectivos son sólo 70.6% de la fuerza de trabajo (Yang, 2010:29) y la tasa neta de remplazo de las pensiones es baja en términos internacionales (51.8% frente a 72% de la OCDE),¹³ aunque los trabajadores con menores ingresos¹⁴ tienen una tasa de remplazo mayor (69.8%, más cercana al 82.8% de la OCDE); si sólo se toman en cuenta los sistemas de pensiones públicas, la tasa neta de remplazo para estos trabajadores coreanos con menos ingresos —69.8%— es mayor a la del promedio en la OCDE: 65.3% (OECD, 2011b: 125 y 127) debido a los efectos redistributivos del esquema. En parte, los problemas del sistema de pensiones en Corea se deben a la juventud del sistema, pero también a reglamentaciones restrictivas incluidas en el diseño. Ante ellas, actores de la coalición redistributiva promueven acciones en busca de nuevas reformas; en 2008, por ejemplo, un conjunto de 43 organizaciones civiles (entre ellas la confederación sindical KCTU, la red de organizaciones de mujeres KWPU y el PSPD) presentaron un contrainforme al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, en el que demandan eliminar las restricciones que impiden a los trabajadores temporales no estar incluidos en el NPI, entre otras razones por no poder pagar las contribuciones debido a sus bajos ingresos (AKDHR, 2008:35-36).

HACIA LA UNIVERSALIZACIÓN E INTEGRACIÓN FINANCIERA DEL SISTEMA DE SALUD

Desde la época inicial de la dictadura de Park Chun-Hee, en 1963, fue promulgada la Ley de Seguro Médico, de carácter voluntario; no fue sino hasta 1977 que el Seguro Nacional de Salud (NHI) en Corea, sistema de afiliación obligatorio, inició sus operaciones en 1977 de una manera limitada sólo para empleados en empresas de más de 500 trabajadores, en el periodo de Park Chun-Hee. Con el cobijo del NHI se desarrollaron un conjunto de fon-

¹³ Se refiere al perceptor medio (*median earner*).

¹⁴ Se refiere a trabajadores con 0.5 el promedio de ingresos.

dos de salud separados, sin integración ni transferencia financieras entre ellos. Dos reformas relevantes incluiremos en esta revisión de la participación de los actores sociales en la trayectoria del sistema de salud coreano:¹⁵ la ampliación de la cobertura hasta la universalización en 1988 y la unificación financiera en el año 2003.

Inmediatamente después del golpe de Estado de 1961, el Comité para la Seguridad Social (CSS) recibió el encargo de preparar una propuesta de seguro de salud; este Comité reunía a un grupo de estudio formado por funcionarios de MOHASA,¹⁶ doctores y académicos especialistas en política social (Kwon, 2007). Ese grupo se estaba reuniendo desde el inicio de los sesenta y fue transformado en un comité gubernamental (Kwon, 2008:10). El CSS propuso al gobierno militar la creación de un programa de seguro de salud para los trabajadores en empresas con más de 500 empleados y un seguro contra accidentes industriales; el primero fue rechazado porque supuestamente sería una carga financiera adicional a los impuestos y el segundo fue aprobado e iniciado en 1963. En 1977 se adoptó la obligatoriedad del seguro de salud en empresas de más de 500 trabajadores; Corea así optó por el sistema de seguros a partir del empleo en lugar de un servicio nacional de salud financiado por los impuestos (Chun *et al.*, 2009:140); los conglomerados básicamente apoyaron este seguro de salud sin problema porque varios de ellos ya aportaban asistencia financiera a sus empleados (Yang, 2010:69).

Paulatinamente se fue ampliando la cobertura del sistema obligatorio (en 1982 llegó hasta las empresas con más de 16 trabajadores) y se fueron generando múltiples aseguradoras, sin embargo un límite relevante era la incorporación de los trabajadores por cuenta propia (autoempleados) y del sector informal; además, en 1979 fue creada la Corporación Coreana del Seguro Médico (KMIC) para empleados gubernamentales y profesores de escuelas privadas (Chun *et al.*, 2009:22-23 y 140). Antes del proceso de unificación había 370 sociedades aseguradoras independientes, sometidas a una fuerte regulación pública (Kwon y Reich, 2005:1005-1006). Había así, antes del movimiento democratizador de 1987, un sistema dual con la KMIC

¹⁵ En Valencia, 2010, discutimos otras modificaciones en el sistema de salud coreano: la regulación de las contribuciones, la regulación de las tarifas médicas, la regulación del paquete de servicios incluido en el seguro de salud, la regulación de las inversiones y las prácticas médicas, y la regulación de funciones. Para una presentación más completa de la trayectoria del sistema de salud, véase Chun *et al.* (2009).

¹⁶ De acuerdo con Kwon y Reich (2005:1014), la falta de interés en los asuntos de salud por los presidentes previos a Kim Dae-Jung y la alta tasa de rotación de los ministros de salud (sólo duraban entre año y medio y dos años en los gobiernos de Chun, Roh y Kim Young-Sam) colaboró a que los funcionarios de carrera de este ministerio tuvieran un rol importante en la generación de políticas en salud.

por una parte y los múltiples fondos de aseguradoras para trabajadores del sector privado por la otra. Los debates acerca de los problemas de inequidad e ineficiencia no se hicieron esperar, incluso en los márgenes limitados del sistema autoritario.

En 1980, el CSS preparó un plan de integración de los fondos de aseguradoras, con el apoyo de funcionarios relevantes del MOHASA, incluido el ministro, y del partido gobernante. La oficina presidencial rechazó la propuesta porque se incrementarían las responsabilidades financieras del Estado y el presidente Chun siguió el consejo de sus asesores y también se opuso a la unificación; en el campo opositor también se situaron las aseguradoras. Como resultado, el CSS fue cancelado y el presidente ordenó el fin del debate sobre la unificación en noviembre de 1982 (Chun *et al.*, 2009: 141-142; Kwon, 2007:153).

En el contexto de las movilizaciones ciudadanas por la democratización en 1987 y de la elección del candidato oficial a la presidencia, Roh Tae-Woo (1988-1992), los debates sobre la política social “se movieron al espacio político” (Kwon, 2007:154); uno de los tres objetivos del VI Plan Quinquenal, en la presidencia de Roh, fue el bienestar, junto con liberalización y estabilización (Shin, 2003:127). Los antiguos miembros de la CSS y del MOHASA que propusieron la unificación salieron del gobierno y fueron la punta de lanza de una coalición en favor de la integración, la equidad y el acceso de grupos de bajos ingresos a los servicios de salud, aliados con organizaciones de agricultores y de pobres urbanos, además de los partidos de oposición. Se creó la Asociación de Estudios de la Seguridad Social con los ex miembros de la CSS, la cual presentó públicamente un proyecto de integración, con claro acento en la equidad (Kwon, 2007:155). El gobierno perdió la mayoría en las elecciones para la Asamblea Nacional en 1988 y los partidos de oposición votaron, en marzo de 1989, en la Asamblea en favor del proyecto de unificación financiera de los seguros de salud. Estaban en contra economistas especializados en seguros de salud, porque se “debilitaría la idea de independencia de los ciudadanos” (Kwon, 2007:156); también las organizaciones empresariales (como la Federación Coreana de Empresarios), el partido gobernante, el Ministerio de Finanzas y el MOHASA (Chun *et al.*, 2009:142; Kwon, 2007:156; Yang, 2010:86). Como conclusión de nuevo del debate, el presidente Roh Tae-Woo vetó la promulgación de la ley. Sin embargo, en este contexto, se extendió el NHI a prácticamente toda la población entre 1988 y 1989 con la incorporación de trabajadores por cuenta propia de los sectores rural y urbano, y los empleados en empresas con más de cinco trabajadores (Chun *et al.*, 2009:20-21). Se trataba entonces de la incorporación universal en el mismo sistema de fondos separados. Sin embargo, los agricultores generaron un movimiento nacional en

contra de las contribuciones obligatorias al seguro de salud y en junio de 1988 un grupo de doctores progresistas, farmacéuticos y especialistas en seguridad social se aliaron con agricultores, grupos religiosos y pobres urbanos para formar el Comité Nacional para el Seguro de Salud, que diseñó y propuso a la Asamblea Nacional un proyecto de integración financiera del NHI (Yang, 2010:87). Así, en el contexto de la lucha por la democratización surgieron nuevos actores y redes en el campo de la salud.

Ya en el periodo de Kim Young-Sam, en 1994, se creó una Coalición para la Integración del NHI, encabezada por la KCTU y el PSPD, relacionada con la Asociación de Estudios de la Seguridad Social, y formada por 77 asociaciones. El partido gobernante se oponía a la integración, pero antes de las elecciones de 1997 cambió en favor de ella y los partidos políticos lograron un acuerdo de integración parcial de los fondos de los empleados públicos y de los trabajadores por cuenta propia, y quedaban los fondos de empleados del sector privado sin unificarse. Sin embargo, el nuevo presidente Kim Dae-Jung decidió formar la Comisión Tripartita y en ella participaban miembros de la coalición por la integración; esta Comisión llegó al acuerdo por la unificación desde febrero de 1998, pero después de varios desencuentros se acordó iniciarla en el año 2000, aunque se logró efectivamente en 2003. Además, la unificación de los seguros de salud había sido parte del programa político de Kim Dae-Jung y en esta propuesta se encontró con grupos cívicos y sindicales que habían gestado una amplia alianza favorable a un NHI unificado (incluida la Coalición Ciudadana para la Justicia Económica, CCEJ).¹⁷ Como resultado de la reforma lograda, el NHI tiene tres fuentes financieras: contribuciones de los empleados, contribuciones de los participantes residenciales (trabajadores por cuenta propia y del sector informal) y subsidios gubernamentales (a partir del impuesto especial a los cigarros, iniciado en 2002) (Chun *et al.*, 2009:143-144; Fiori y Kim, 2011:74; Kwon, 2007:157-158). La coalición en favor fue enriquecida con la participación de la oficina presidencial y la Comisión Tripartita (aunque la FKTU se oponía), la Coalición de organizaciones civiles mencionada, la KCTU, funcionarios del MOHW, el sindicato de las aseguradoras de trabajadores por cuenta propia (integrante de la KCTU) y a fin de cuentas con el apoyo presidencial de Kim Dae-Jung; la coalición en contra incluía a algunos funcionarios de MOHW, la FKTU, el sindicato de aseguradoras de empleados privados (integrante de la FKTU) y algunos empresarios (Chun *et al.*, 2009:145). Los conglomerados no prestaron mucha atención a este

¹⁷ Fue fundada en julio de 1989 por cerca de 500 personas (académicos, abogados, jóvenes, amas de casa y empresarios); actualmente cuenta con aproximadamente 35 mil miembros. Entre sus campañas exitosas, la propia asociación contabiliza a la que luchó por la independencia del Banco de Corea, prerequisite para un crecimiento estable, disponible en <<http://www.ccej.or.kr>>.

proceso de reforma porque estaban ocupados ante los peligros de las exigencias de reforma de la gobernanza corporativa, tanto desde el propio gobierno de Kim Dae-Jung como del FMI, y los médicos no percibieron amenazas en el proceso de unificación (Kwon y Reich, 2005:1016).

Así se llegó a un *welfare mix* en el campo de la salud de Corea, que incluye la unificación de la función financiera en un ente público (sistema de pagador único, *single-payer system*) y la universalización, junto con una fuerte provisión privada (hasta 90% en hospitales y clínicas) y una regulación pública sobre la provisión privada (Lee y Chun, s/f; Valencia, 2010). Nuevas discusiones se han ido desarrollando en torno a diversos aspectos del sistema de salud, como la regulación del precio de las tarifas médicas, la separación de funciones entre médicos y farmacias, la necesidad de nuevos programas para la creciente población en vejez y los aún débiles gastos públicos en salud¹⁸ y fuertes gastos de los hogares y derechohabientes¹⁹ (Chun *et al.*, 2009, Valencia, 2010). Al convertirse en un sistema financiero único se convierte también en un asunto de preocupación nacional en términos políticos (Kwon y Reich, 2005), como se verá con claridad en el movimiento social de 2008 en los primeros meses del gobierno de Lee Myung Bak (2008-2013).²⁰

El gobierno de Roh Moo-Hyung (2003-2008) trató de fortalecer el NHI con la inclusión de más enfermedades en la lista positiva de atención (Kim, 2008c) y con la generación del programa de atención de largo plazo para los ancianos.²¹ Se trató de un periodo de continuidad en las reformas reali-

¹⁸ Por ejemplo, de acuerdo con la OECD (2011a), si bien Corea aún tiene un bajo gasto en salud (6.5% del PIB, en comparación con el promedio de la OECD, 9%), es el país de esta organización con mayor incremento promedio anual entre 1998 y 2008 en el gasto per cápita en salud: 9.4% anualmente, frente al promedio de la OECD, 4%. En este mismo periodo, fue el país con mayor incremento en la esperanza de vida entre los países de esta misma organización: poco más de cinco años. Los cambios institucionales en el sistema de salud tienen que ver con esta dinámica en el gasto, que acercará aún más en el mediano plazo a Corea con el promedio de la OECD. En 2008, el gasto en salud por persona en Corea representaba 60% del promedio de la OECD (1 801 dólares US-PPP en 2008, frente a 2 983 US-PPP) aún el octavo más bajo; sin embargo, el incremento ha sido muy importante en términos comparativos y se ha ido reduciendo la brecha con los países de la OCDE: en 1980, por ejemplo, el gasto público en salud en Noruega (el de mayor gasto público en salud de la OCDE en 2009) era prácticamente 30 veces el de Corea; en 2009, sólo cuatro veces (OECD, 2000a: Anexo estadístico, Gastos en salud).

¹⁹ El gasto de bolsillo en salud de los hogares en Corea era 74% del total en 1980; en 2009, sólo 32.4%, cada vez más cerca del promedio de la OCDE (19% en 2009, sin incluir a Corea) (OECD, 2011a: Anexo estadístico, Gastos en salud).

²⁰ La descripción de este movimiento se basa en observación personal durante el mes de junio de 2008, en el seguimiento de la información en internet y en diarios coreanos, además de entrevistas a funcionarios, académicos e investigadores en instituciones privadas.

²¹ A partir de 2008, ya en el gobierno de Lee Myung Bak, se inició este programa de atención universal a todos los adultos mayores: quienes no puedan vivir por sí mismos, que tengan al-

zadas en el gobierno anterior con el soporte de la coalición pro-equidad en el sistema de salud. Con el nuevo presidente Lee, conservador, la dinámica reformadora cambiaría notablemente hacia otra dirección: el proyecto económico del gobierno se resumía en el eslogan de “747”: crecimiento de 7% anual, para llegar a un ingreso de 40 mil dólares por persona y lograr ser la séptima economía del mundo. ¿Cómo? Con grandes obras de infraestructura (como un gran canal para favorecer la transportación naval a través de todo el país), con la privatización de empresas públicas y programas de desregulación y reducción de impuestos para favorecer la inversión, por ejemplo, con la autorización de hospitales lucrativos para atraer turismo médico y generar competencia en el sector salud;²² con el cambio de prioridades: de nuevo el crecimiento, en lugar del bienestar como en los anteriores dos gobiernos. La imagen del nuevo presidente era la de un empresario (anterior dirigente en Hyundai) y alcalde de Seúl a partir de 2002, conocido como un constructor eficiente; imagen de un posible salvador de la economía, ante la percepción de que el país no retomaba el dinamismo de los 35 años de gran crecimiento, previos a la crisis de 1997.²³

Lee Myung Bak asumió la presidencia el 25 de febrero de 2008 y visitó a George Bush en abril (apenas a poco más de un mes de inicio de gobierno). Ambos presidentes, el 18 de ese mes llegaron a un acuerdo para reabrir la importación de carne bovina de Estados Unidos a Corea (suspendida desde 2003). Para el presidente coreano era muy importante reabrir este mercado como una señal para lograr la ratificación del TLC Corea-Estados Unidos. Pero la molestia por esta pronta visita a Bush y por ceder en el asunto de la importación de carne empezó a crecer muy rápidamente. Se presentaron crecientes protestas en internet (*blogs*, diversos sitios) por la decisión de Lee y por los posibles peligros de consumir carne infectada, y el 2 de mayo,

guna discapacidad, serán atendidos en clínicas del NHI y pagarán sólo 15% de copago por la atención (entrevista con funcionario del NHI, en junio de 2008, quien comentó que desafortunadamente sus padres no tuvieron la oportunidad de recibir esta atención; a fines de 1987 había muerto su padre a la edad de 80 años).

²² Por ley, los hospitales deben ser instituciones no lucrativas; los beneficios deben reinvertirse en los propios hospitales (véanse Chun *et al.*, 2009; Valencia, 2010). En entrevista con un alto funcionario del Ministerio de Finanzas, en diciembre de 2009, señalaba que era necesario desregular y eliminar barreras que dificultan el crecimiento, por ejemplo en el sector de la atención médica en el que es necesario abrir mercados, mercados libres, y exponerlos a la competencia; que actualmente hay dos tipos de hospitales, los privados y los públicos, y no importa a dónde va el paciente porque el seguro paga. El funcionario concluyó: es necesario generar mercados incluso con la participación de hospitales con capital extranjero.

²³ Entrevistas en junio de 2008 con investigadores de la Universidad de Corea y de dos institutos públicos de investigación en asuntos sociales.

inician las manifestaciones con veladoras (*Candlelight Vigils*) en el centro de Seúl.

Las manifestaciones se llevan a cabo todas las noches a partir del 2 de mayo y crece notablemente el número de participantes con el impulso de internet y otros medios electrónicos (teléfonos celulares). Las manifestaciones son en general pacíficas, pero se dan enfrentamientos con la policía en algunas ocasiones; en uno de estos enfrentamientos una joven es golpeada brutalmente por un policía, el hecho es filmado por los llamados “reporteros ciudadanos” y se transmite por internet; miles de personas ingresan a internet para ver este reportaje. Crece el descontento, el debate (simpatizantes del partido gobernante exigen orden y fin de las manifestaciones; exigen se deje trabajar al nuevo gobierno²⁴ o simplemente desconfían de los manifestantes)²⁵ y la confrontación de ideas (en algunas manifestaciones asisten grupos favorables al gobierno). El 10 de junio se celebra el XXI aniversario de las grandes manifestaciones democratizadoras de 1987 y una *Candlelight Vigil* masiva: de acuerdo con diferentes fuentes cerca de un millón de personas salen a la calle a protestar pacíficamente en el país; sólo en Seúl salen cerca de medio millón (menos de 100 mil según la policía). A fines de junio, diversas manifestaciones terminan con otros enfrentamientos con la policía. El pico de participación fue el 10 de junio, pero hubo otras vigiliadas de gran participación, en especial el 4 de julio con la especial concurrencia de monjes budistas: según la policía, 50 mil manifestantes; 200 mil según los organizadores.

La demanda inicial del movimiento fue renegociar el acuerdo de importación de carne bovina con Estados Unidos, para impedir de nuevo la entrada de carne de ese país. Era un movimiento centrado en la percepción de posibles daños a la salud de los consumidores. Sin embargo, las demandas de movimiento se fueron ampliando:²⁶ supresión del proyecto del Gran Canal por sus efectos ecológicos, supresión de las privatizaciones de empresas pú-

²⁴ El economista de la Universidad de Yonsei, Doo-Won Lee, escribió en el *Dong-a Ilbo* (junio 25 de 2008): “El gobierno de Lee no debería abandonar sus planes de reformas” (*The Lee government should never retreat from its reform plans*). Para este economista el problema con las manifestaciones no fue por la dirección de las reformas propuestas, sino por el estilo de liderazgo presidencial.

²⁵ En entrevista (junio de 2008), un investigador especialista en tecnología, de un instituto público, favorable a la propuesta económica del nuevo gobierno, expresó duda de quiénes controlaban realmente al movimiento: “¿Cuál es el poder de control que está detrás del movimiento?”.

²⁶ Un investigador de la Universidad Nacional de Salud decía (entrevista en junio de 2008) que aunque los que se movilizan en las calles, muchas de ellos mujeres, no necesariamente hablen, no sepan ni hablen de neoliberalismo, se sienten amenazados por las propuestas de privatización del agua y la electricidad, de la autorización a instalar hospitales que puedan rechazar gente común y corriente del Seguro Nacional de Salud y sólo reciban a quien puede pagar con

blicas (en especial de la luz, gas, agua y salud), dimisión de los funcionarios policiaos acusados de represión e incluso dimisión del presidente Lee.

Los impactos en la aprobación presidencial, medida a través de diversas encuestas, fueron notables: por ejemplo, en febrero 23, 75.1% de aprobación, contra 51.8% en marzo 22, y 17.2% en junio 2, según KBS-Media Research.²⁷ El periodo de gracia del nuevo presidente duró realmente muy poco y el gobierno se ve precisado a renegociar el acuerdo de importación de carne con el gobierno de Estados Unidos (sólo importación de carne joven, menor a 30 meses), a suspender por lo pronto el proyecto del Gran Canal, a generar algunos programas sociales²⁸ (de apoyos a hogares medios, como la reducción de impuestos a quienes ganan menos de tres mil dólares al mes y la baja de precios a la telefonía celular de los hogares pobres) y a reducir el proyecto de privatización (sólo de 33 empresas, pero sin incorporar a las de electricidad, gas, agua y salud).

El tema de la salud estuvo presente en este movimiento de 2008. Los manifestantes incluían como una de sus principales demandas el alto a la privatización del NHI,²⁹ en las manifestaciones incluso se transmitía el documento crítico al sistema de salud de Estados Unidos, *Sickco* de Michael Moore;³⁰ este documental se hizo muy popular en Corea.³¹ Los problemas del sistema de salud en Estados Unidos incrementaron el “orgullo” en el sistema de salud coreano y sus ventajas, como el hecho de que cualquier ciudadano tiene el derecho a ser atendido en cualquier hospital público o privado.³² La propuesta de Lee Myung Bak para generar un mercado de atención hospitalaria, una especie de privatización del sistema de salud, generó

seguro privado, y del control de los ríos (Gran Canal); la gente rechaza estas amenazas y sale a la calle, especialmente las mujeres. Este investigador fue animado por su mujer a participar en varios mítines.

²⁷ Véase <http://english.kbs.co.kr/news/newsview_sub.php?menu=2&key=2008060407>.

²⁸ El presidente informó del gasto de 10 mil millones de dólares para estos fines. Véase *The Korea Herald*, 9 de junio de 2008.

²⁹ Observación personal los días 6 a 10 de junio de 2008 alrededor del City Hall en Seúl. De acuerdo con Joo-Ho Lee, del Sindicato Coreano de los Trabajadores Médicos y de la Salud, ésta fue la segunda demanda más importante de la movilización de 2008. Véase entrevista en <<http://www.kpolicy.org/documents/interviews-opeds/110214christineahninterviewjooholee.html>>.

³⁰ Véase “In Defense of Candlelight Protest” del profesor de la Universidad de Kyung Hee, John Eperjesi, en *Korea Times*, 13 de agosto de 2008.

³¹ Entrevista con investigador de la Universidad de Yonsei, en junio de 2011.

³² Este sentimiento de orgullo ha sido resaltado en diversas entrevistas con funcionarios públicos y académicos, entre 2008 y 2011. Un funcionario en la oficina presidencial, en entrevista en diciembre de 2009, decía que en realidad, cuando mucho, lo que busca el gobierno es crear un mercado de salud, con la generación de seguros privados de salud para los más ricos o las altas clases medias; el problema para él es que esto puede encarecer la atención a la salud y que los mejores médicos se vayan a los hospitales para los más ricos y para atender al turismo de salud.

mucha molestia y en parte por ello surgió el movimiento;³³ aunque hay sectores empresariales que están en favor de este potencial e importante mercado (Koh, 2011).³⁴ Para algunos, el gobierno de Lee buscaba sin más privatizar el NHI.³⁵ El PSPD, junto con otras organizaciones, estuvo promoviendo la agenda de salud en las manifestaciones.³⁶

La propuesta central de Lee Myung-Bak, más mercados y competencia en el sistema de salud, no pudo avanzar en buena medida por las movilizaciones de 2008³⁷ y a pesar de los apoyos que tiene la propuesta privatizadora.³⁸ El presidente Lee designó el cuidado de la salud global como un potencial nuevo motor de la economía, pero tuvo que hacerlo a un lado por prevención ante una posible mayor polarización en el campo de la salud.³⁹ Se temía que la generación de hospitales lucrativos fuera el principio para destruir el sistema de salud, que ha ido logrando un grado importante de legitimidad, basado en el derecho de todos a la atención.⁴⁰ Al menos al ini-

³³ Entrevistas en junio de 2008, con un investigador, antiguo asesor presidencial, y con un funcionario del NHI. Este último manifestó que aunque este gobierno quiera cambiar hacia una política social basada en el mercado, la gente no quiere un giro radical; el gobierno actual dice que está experimentando la *path dependency* e incluso se vio obligado a implementar nuevos programas generados por el anterior presidente Roh (cuidado de la salud de largo plazo para ancianos).

³⁴ De acuerdo con Koh (p. 115), por ejemplo, 13 hospitales coreanos cuentan con infraestructura competitiva globalmente; el posible mercado en Corea es enorme dado el crecimiento del turismo médico mundial (de 12.1% anual entre 2004 y 2012, con un mercado global de 100 mil millones de dólares en 2012). Este enfoque favorable al mercado hospitalario fue ratificado en entrevista con investigadores de un instituto privado, perteneciente a un conglomerado, en diciembre de 2009.

³⁵ Conclusión de un investigador de un instituto público y vinculado directamente en discusiones con funcionarios públicos acerca de las políticas sociales.

³⁶ Investigador de la Universidad de Yonsei, entrevistado en junio de 2011.

³⁷ Coinciden en ello diversos entrevistados en junio de 2011: investigadores de la Universidad de Yonsei, de institutos públicos de investigación y de la Universidad Nacional de Seúl, antiguo funcionario de la oficina presidencial.

³⁸ Un funcionario del NHI, en entrevista en junio de 2011, enumeraba estos apoyos: médicos que quieren invertir en hospitales lucrativos, algunos economistas y sectores empresariales. Por ejemplo, el Samsung Healthcare Group inauguró el 7 de abril de 2010 un centro médico en la Dubai Healthcare City (reúne 87 hospitales extranjeros), en los Emiratos Árabes Unidos; el presidente de este grupo, Rhee Jong-Chul, señaló a *Dong-a Ilbo* (abril 21 de 2010) que su Samsung Medical Center en Seúl podrá recibir más pacientes extranjeros en un futuro próximo.

³⁹ Véase el editorial del *Jong Ang Daily*, "Allow Investment in Hospitals", 14 de julio de 2011. El editorial cuestiona que la inversión conjunta entre el Seoul National University Hospital y el Johns Hopkins Hospital se estancó debido a la desregulación retrasada. Varios de nuestros entrevistados señalaron que el gobierno no pudo realmente generar inversiones extranjeras en hospitales en Corea.

⁴⁰ Para algunos coreanos, el sistema de salud nacional es el "mejor del mundo"; ellos piensan que con los cambios se llegaría al absurdo de que "sólo los ricos podrían recibir servicios de alta calidad y no la gente ordinaria" (entrevista con investigador de un instituto público, junio de 2011).

cio del gobierno de Lee sí parecía haber una intención clara de privatización del NHI; era uno de sus asuntos principales, pero lo fue abandonando ante la oposición del movimiento de 2008.⁴¹

Estos acontecimientos muestran que se ha ido consolidando una “coalicción probienestar” frente a la “coalicción procrecimiento”.⁴² Los alcances de la primera son de carácter masivo en movilizaciones generales que logran detener proyectos considerados como lesivos al bienestar en el campo de la salud. Ya no se trata sólo de una coalición promotora, sino que ha trascendido hasta una coalición social con fuertes fundamentos en grupos sindicales, organizaciones civiles, académicos, funcionarios públicos, partidos políticos⁴³ y, en ciertos momentos, en la opinión pública.⁴⁴ Para algunos especialistas, el movimiento de 2008 fue un punto de quiebre y los temas de las políticas de bienestar son ya un “asunto clave” para las organizaciones civiles, los movimientos sociales y, lo que es más importante, para la gente común y corriente; aunque habrá que tomar en cuenta que la sociedad coreana históricamente ha estado muy dividida y el peso de los conservadores es notable aún.⁴⁵

Las problemáticas destacadas por la coalición redistributiva o probienestar en el campo de la salud han sido sobre todo equidad (integración de un sistema único financiero), universalidad (incorporación general en el ente financiero) y protección contra la mercantilización con hospitales lucrativos o extranjeros (o desmercantilización parcial en un marco de provisión privada); las de la coalición procrecimiento (o conservadora), necesidad de generar mercados, competencia e inversión en el sector servicios y de defensa de intereses corporativos (percepción de amenazas de conquistas logradas por sindicatos ante proyecto de integración). La primera coalición ha ido inscribiendo estas problemáticas en el modelo de movilización (inicialmente de grupos organizados asociados a comunidades epistémicas y después a funcionarios, para posteriormente llegar a movilizaciones masivas) y

⁴¹ Entrevista en mayo de 2001 con un antiguo alto funcionario en la oficina de la presidencia, especialista en políticas sociales.

⁴² Entrevista con un investigador de un instituto público, en junio de 2011, quien dice estar de acuerdo con la primera, pero que el problema es cómo financiar el bienestar; por eso se sitúa entre ambas coaliciones.

⁴³ Partidos políticos de centro y pequeños partidos de izquierda.

⁴⁴ En encuestas de opinión, de alcance nacional, organizadas por el periódico *Hankyoreh* y el Instituto Coreano de la Opinión de la Sociedad la mayoría está de acuerdo en que se incrementen los beneficios del bienestar incluso si hubiera que pagar más impuestos (53.1% en 2011 y 52.1% en septiembre de 2010). Véase <<http://media.daum.net/foreign/englishnews/view.htm?cateid=1047&newsid=20110125144035710&p=hani>>.

⁴⁵ Entrevista en mayo de 2001 con un antiguo alto funcionario de la Secretaría de la Presidencia, especialista en políticas sociales.

también en el de oferta política (búsqueda de apoyo con el emblema del bienestar); la segunda, en el modelo de la oferta política (búsqueda de apoyo con la tradicional bandera de crecimiento) y en el de la acción corporativa (acción de grupos sindicales y empresariales), con el fuerte sostén de funcionarios públicos de las áreas económicas.

HACIA EL DERECHO A UN BIENESTAR BÁSICO

Desde inicios de los años sesenta, Corea fue desarrollando un modelo dominante para combatir la pobreza de manera indirecta, a través del crecimiento real de los salarios (y posteriormente con la construcción tardía pero rápida de las instituciones de seguridad social de tipo bismarckiano); sin embargo, paralelamente se fueron creando programas de focalización con transferencias de ingresos para los sectores considerados de extrema pobreza (atención directa a la pobreza) y con educación rural y apoyos en infraestructura. La atención a la pobreza y a las situaciones de emergencia se convirtió en labor de la asistencia pública, después de que en tiempos de la guerra y de la posguerra coreana había sido en buena medida acción de la asistencia privada;⁴⁶ las asociaciones voluntarias de atención a la pobreza debían ajustarse a las directivas gubernamentales y muchas de ellas prefieren abandonar el país.⁴⁷ Se desarrollan transferencias públicas hacia los extremadamente pobres, las personas con discapacidades, los huérfanos y los ancianos de acuerdo con la Ley de Protección a la Subsistencia de 1961 (Kwon, 1998; Hur, 2001).

Esta ley, sin embargo, era notablemente restrictiva; su método de selección excluía a población con edades entre 18 y 65 años y a las personas sin discapacidades; las transferencias eran muy reducidas. La cobertura era mínima y cubría a menos de 1% de la población total (Bark, Kim y Hwang, 2001). Por ello, en 1994 una pareja de ancianos demandó ante la Corte Constitucional la revisión de la ley, por considerarla anticonstitucional; poco después, en el mismo 1994, algunos de los apoyadores de esta demanda, formarían el PSDP (Kim, 2004a) y pugnarían por generar el derecho a los básicos de bienestar.

⁴⁶ Después de la guerra de Corea y antes de la dictadura de Park Chung-Hee, actuaban en el país aproximadamente 147 asociaciones extranjeras voluntarias; las siete mayores generaron la Asociación Coreana de Agencias Voluntarias (KAVA) en 1952. Las actividades de estas asociaciones llegaron a ser tan importantes que en 1961 su presupuesto superó al del MOHASA (Kim, 2006).

⁴⁷ El gobierno de Park reforzó los mecanismos de control de las actividades de estas organizaciones voluntarias y muchas de ellas abandonaron Corea; surgieron entonces actividades estatales o cuasi estatales como el Movimiento de la Nueva Comunidad y programas públicos (Kim, 2006).

Efectivamente, en 1994 el Comité de Bienestar Social del PSPD inició un Movimiento del Mínimo Nacional, movimiento profesional más que masivo, con el objetivo de asegurar un estándar mínimo de vida y revisar la ley de asistencia social; las acciones buscaban llamar la atención del público en general pero no tuvieron real eco entre los funcionarios y legisladores en el gobierno de Kim Young-Sam (Fiori y Kim, 2011:71; Jung, 2005:8; Moon, 2008:543). La crisis de 1997 abriría ventanas de oportunidades para esta propuesta debido a los graves efectos sociales de la profunda recesión y el desempleo en 1998. La pobreza y la desigualdad aumentaban.

En la primera mitad de 1998 se vivieron los momentos más agudos de la crisis económica con el alza de las tasas de interés incorporada en los acuerdos con el FMI, los efectos en las empresas endeudadas fueron muy severos, la producción y el empleo se contrajeron sensiblemente y la pobreza creció también fuertemente. En este marco, el Comité de Bienestar Social del PSPD generó diversas iniciativas, como foros de deliberación de propuestas y redes de académicos y organizaciones civiles, en la segunda parte de ese complicado año: en mayo de 2008, dio a conocer una declaración de cerca de 200 profesores en bienestar social que demandan la construcción de una red de seguridad social; en junio, impulsó la creación de una asociación de consulta de las políticas de seguridad social con la participación de las mayores organizaciones civiles, que promovió una sesión pública sobre la “Promulgación de la NBSA y el mantenimiento de un estándar de vida decente para las familias con bajos ingresos”, reunión en la que participaron también un funcionario del MOHW y varios políticos; en julio, junto con otras 18 organizaciones civiles y sindicales,⁴⁸ presentó una propuesta de NBSA a la Asamblea Nacional. Nuevas acciones fueron desarrolladas para exigir la discusión de la propuesta de ley sometida por esta red: por ejemplo, 18 organizaciones (PSPD, KCTU y otras) declararon en favor del derecho al bienestar (Jung, 2005:10; Moon, 2008:544). En el mes de noviembre, otras dos propuestas de ley fueron presentadas por un legislador de oposición y por legisladores del partido gobernante (Kim, 2004b:159). No se logró el objetivo de cambiar la vieja ley de asistencia, pero esta red obtuvo el apoyo de algunos legisladores tanto del partido gobernante como de la oposición y también al menos el interés de otros; logró también la participación de algunos funcionarios, incluso por ejemplo en la redacción de la propuesta de ley; el cabildeo así obtuvo algunos resultados: el apoyo cru-

⁴⁸ Entre ellas, el CCEJ, el Instituto de Investigación de los Derechos de los Capacitados de Manera Diferente en Corea, la Unión Coreana de Asociaciones de Mujeres (KWAW) y organizaciones de origen cristiano y budista, además de las federaciones sindicales FKTU y KCTU (Kim, 2004b:159).

zado de dos partidos y de funcionarios sería relevante posteriormente (Kwon, 2002).

A fines de 2008, y en buena parte debido a las acciones anteriores, las diversas propuestas de ley pasaron a comisiones de la Asamblea Nacional; sin embargo, los ministerios económicos se opusieron a la modificación de la ley porque querían evitar la dependencia en las instituciones de bienestar y las dificultades de financiar un nuevo programa, y el MOHW manifestó que aún no estaba instalado el sistema de provisión para una nueva ley (Jung, 2005:11; Kwon, 2002:17). Las diferentes propuestas legislativas se debatían en la Asamblea Nacional en la primera parte de 2009 y por tanto se retardaba una solución positiva (Kim, 2004b:159-161).

El PSPD optó por incrementar la presión y promovió la creación de una nueva organización llamada “Solidaridad para la Promulgación de la NBLSA”, con la participación de las mayores organizaciones civiles de Corea y las dos confederaciones sindicales; en total, reunió a 64 organizaciones de diferente índole⁴⁹ (Moon, 2008:524-543). La red Solidaridad se proponía una doble estrategia: acciones masivas para lograr el apoyo público (recolección nacional de firmas) y acciones de cabildeo para convencer a funcionarios y legisladores; a fin de cuentas, se trataba de fortalecer la coalición promotora de la Ley de Básicos de Bienestar. La red Solidaridad fue dada a conocer el 4 de marzo de 1999 y demandaba al gobierno y la Asamblea Nacional la promulgación de la NBLSA en el primer semestre del año, la decisión gubernamental de una línea oficial de pobreza y el incremento de los empleados de las instituciones de bienestar para la efectiva operación de la NBLSA (Moon, 2008:544).

Mientras la red Solidaridad generaba acciones públicas, el Ministerio de la Planificación y el Presupuesto expresaba su oposición por cuestiones presupuestales y el del Trabajo por preferir la creación de ingreso a través del empleo o políticas del *workfare*. El MOHW no expresaba un claro apoyo a la propuesta (Jung, 2005:11-13). En ese contexto de conflicto o falta de apoyo, el presidente Kim Dae-Jung hace una “sutil maniobra política” (Kwon, 2002:18) y nombra a un profesor universitario con experiencia en grupos de presión social, Kim Sung-Jae, como su consejero en la Secretaría de la Presidencia, y a un ministro protestante con experiencia en movimientos sociales, Lee Jae-Jung, como director del comité político del partido gobernante; con ello, la red Solidaridad ganó aliados clave en el proceso de generación de políticas. La coalición promotora se fortalecía con más orga-

⁴⁹ Además del PSPD participaron CCEJ, KWAWU, la Sociedad de Abogados por la Democracia, el Consejo Representativo de los Religiosos y las organizaciones sindicales FKU y KCTU. También participaba una organización de trabajadores de bajos ingresos.

nizaciones civiles y sindicales, grupos de origen religioso, académicos, legisladores de diferentes partidos y con más funcionarios públicos, algunos de ellos en puestos relevantes.

El presidente, Kim Dae-Jung, anunció el 21 de junio de 1999 su apoyo a la promulgación de la NBSA. Los ministerios reluctantes dejaron de oponerse públicamente y las relaciones entre la red Solidaridad y el MOHW mejoraron. Sin embargo, el proceso legislativo no avanzaba, por lo que la red Solidaridad se dirigió hacia el principal partido de oposición, conservador, y lo convenció de presentar en julio una propuesta de ley muy semejante a la NBSA; esto movilizó al partido gobernante (de centro-izquierda o progresista) a presentar una propuesta similar a la NBSA. La instancia de revisión de propuestas de ley en la Asamblea Legislativa consideró las tres iniciativas y adoptó la que originalmente había sometido la red Solidaridad (NBSA) (Moon, 2008:546). La nueva ley fue aprobada en agosto de 1999 y a partir de ella se reconoció el derecho social a un bienestar básico y la responsabilidad pública en asegurarlo, se eliminó la restricción demográfica (edad) en los criterios de elegibilidad, se incrementó notablemente la transferencia monetaria (diferencia entre el costo mínimo de vida y el ingreso del hogar) y tanto cobertura como gasto aumentaron notablemente. Se garantizaron siete posibles beneficios en la NBSA: transferencias monetarias, apoyo para vivienda y para el nacimiento de los hijos, atención médica, educación, costos funerarios y apoyo a acciones de ayuda (Valencia, 2008).

La coalición promotora celebró como una victoria la promulgación de la NBSA. Efectivamente, se pudo conjuntar una red (organizaciones civiles, académicos, organizaciones sindicales y religiosas, legisladores y funcionarios públicos hasta el nivel presidencial) que logró varios de los objetivos que se propuso: modificar el viejo esquema de asistencia social notablemente restrictivo e incorporar el derecho social a un bienestar o nivel de vida básico y la responsabilidad gubernamental en asegurarlo. Las problemáticas que levantó esta coalición ante la opinión pública fueron las de pobreza como obstáculo al bienestar básico, las restricciones de la política pública al derecho a un nivel de vida básico, la necesidad de evaluar de una manera menos restrictiva el costo de vida considerado como básico, y la manera de incorporar estas problemáticas en la agenda pública fueron las de movilización de grupos organizados (con dificultad para llegar al nivel masivo), con soporte incluso del presidente Kim Dae-Jung. Se enfrentó a una coalición procrecimiento o conservadora (funcionarios del área económica, legisladores), que destacaba sobre todo la problemática presupuestal (prevenir ante posibles gastos excesivos) y la autonomía de los individuos ante el Estado (prevenir la dependencia ante las instituciones del bienestar o *welfare de-*

pendency), que inscribía estas problemáticas en la agenda pública a través del modelo de la anticipación (y en cierto sentido reacción ante una creciente demanda de grupos organizados), que preveía efectos negativos presupuestales y de riesgo moral de los pobres.

Sin embargo, en la implementación de la ley continúan las restricciones y sólo cubre a poco menos de un tercio (alrededor de 3% de la población) de los que tienen ingresos menores al costo mínimo de vida (12.68% de la población). Existen aún diversas barreras de entrada, es decir, limitaciones al derecho, pero en las restricciones fundamentales se encuentra la concepción confuciana de la familia: aquellos que tienen un familiar que puede apoyar a los que viven en la pobreza, no son elegibles para la NBSA.⁵⁰ Entre las barreras también deben contarse mecanismos presupuestales: en Corea, las transferencias monetarias equivalen a 60% en promedio del costo mínimo de vida y si las demandas de transferencias (se tramitan a partir de los gobiernos locales) exceden el presupuesto anual, el resultado es un inevitable racionamiento en las asignaciones (Adema, 2006:18). Por ello, el PSPD junto con otras organizaciones civiles ha continuado con las movilizaciones para exigir la eliminación de barreras de entrada: por ejemplo, en octubre de 2001 desarrolló una campaña para denunciar violaciones a la Ley y para demandar que los mayores costos de vida de las personas con discapacidad o de los hogares con niños en bachillerato o con ancianos sean tomados en cuenta;⁵¹ el 22 de febrero de 2011, a través del Comité de Bienestar Social del PSPD, 100 académicos especialistas en políticas sociales demandaron la derogación del criterio familiar como causal de inelegibilidad a los beneficios de la NBSA (existencia de un pariente que podría apoyar a una persona en situación de pobreza).⁵²

CONCLUSIONES: TRANSFORMANDO EL RÉGIMEN DE BIENESTAR

El régimen de bienestar coreano de los años sesenta y setenta tenía como regla central la prioridad del crecimiento impulsado por la dictadura militar; era un régimen típicamente residual de muy bajo compromiso estatal, de fuertes cargas para las familias y de generación dinámica de empleos formales con salarios reales crecientes. El dinamismo económico, la generación de empleos y la industrialización exitosa permitieron la construc-

⁵⁰ Entrevista con investigador de un instituto público, junio de 2008.

⁵¹ Consúltese <www.peoplepower21.org>.

⁵² Consúltese <http://www.peoplepower21.org/index.php?mid=English&page=3&document_srl=40898>.

ción de una poderosa coalición social procrecimiento (militares, grandes conglomerados, sindicatos corporativos y clases medias nacientes); crecimiento primero, instituciones del bienestar después, era la síntesis de la regla defendida y promovida. A partir de los años ochenta, con las presiones sociales y políticas crecientes, se fueron construyendo paulatinamente instituciones sociales para los empleados formales (salud, pensiones) sin que afectara al presupuesto público ni la sostenibilidad del crecimiento económico.

Sin embargo, junto con los procesos democratizadores fueron surgiendo actores sociales que proponían nuevas maneras de organizar la división del trabajo para el bienestar: en síntesis, más compromiso del Estado en la generación de instituciones de corte universal para enfrentar los riesgos de pobreza, vejez y enfermedades. Se fue creando así una coalición probienestar o redistributiva. El valor prioritario del dinamismo económico era desafiado por los valores de la redistribución, la equidad, el bienestar, el derecho a una vida digna (básicos del bienestar).

Pequeños grupos con propuestas sociales latentes desde los años de la dictadura se asociaron a organizaciones civiles, académicas y sindicales nacientes en la democratización a fines de los años ochenta, y aprovecharon las ventanas de oportunidades que les ofreció la crisis económica de 1997 y la derrota del partido oficial en las elecciones de ese año. Juntos lograron alianzas con funcionarios públicos prorredistribución y consolidaron una coalición promotora de derechos sociales y de instituciones públicas universalistas, y pugnaron por la promulgación de nuevas leyes (para mantener esquemas redistributivos en el NPI, para la unificación de los fondos de salud en el NHI y para los derechos a los básicos de bienestar). En ocasiones, como toda red flexible, lograron incorporar a otros actores que no eran parte del corazón de la nueva coalición (a organizaciones civiles conservadoras o a sindicatos oficiales, o a legisladores o miembros de partidos conservadores tradicionales) y así lograron la efectiva promulgación de nuevas leyes (nuevos compromisos ante el bienestar) con enfoques universalistas. Pequeños grupos organizados y comunidades epistémicas perseverantes pudieron aglutinar una coalición promotora sólida, a partir de la identificación de una problemática social y política (pobreza, inequidad); lograron incluir esta problemática en el debate público y en la agenda de las políticas públicas.

El régimen de bienestar coreano ha dejado así de ser residual y transita hacia la institucionalización del universalismo, en el marco de esta confrontación de coaliciones. En las nuevas reglas el Estado surge con un papel fortalecido en el campo del bienestar en competencia con mercados poderosos; en este marco, el valor del bienestar desde un enfoque universalista adquiere mayor peso social. Y esto sucede en el escenario del dominio del

Consenso de Washington y de las reformas conservadoras o residuales en políticas sociales en América Latina: mientras en varios países latinoamericanos se privatizan las pensiones y esquemas solidarios se convierten en cuentas individuales, en Corea se mantiene la pensión pública con esquemas solidarios y tendencia a la universalización; mientras en varios países de América Latina se privatiza y segmenta más el sistema de salud, en Corea se unifica el fondo de salud y se universaliza con la misma atención a los ciudadanos incluidos; mientras en América Latina dominan las transferencias monetarias condicionadas, en Corea se legisla el derecho social al bienestar básico como responsabilidad del Estado.

Sin embargo, la tradicional coalición procrecimiento, cuestionada y debilitada a fines de los años noventa y parte de los años dos mil, pero aún poderosa, reaccionó y debatió las nuevas propuestas, de tal manera que las instituciones creadas y su desempeño son una muestra de negociaciones sociales y del choque de nuevos y viejos compromisos: se evita la privatización de las pensiones y éstas se universalizan, pero con bajos beneficios; se acepta el derecho social a básicos de bienestar, *pero* no se retiran del todo las restricciones en su implementación; se universaliza el seguro de salud y se evita su privatización, *pero* con un enfoque de incremento paulatino de los beneficios. La vieja coalición se reanimó con el triunfo conservador y su paradigma procrecimiento en las elecciones de fines de 2007. ¿Las nuevas instituciones sobrevivirán a los vaivenes políticos? Si no fuera el caso y se viven reformas regresivas, la coalición probienestar habría sido efímera sin consolidarse como coalición social amplia. Pero no parece ser éste el caso: el movimiento social de 2008 mostró, al menos, que el valor del derecho a la salud es ampliamente compartido, por lo que el gobierno conservador se vio obligado a limitar su proyecto de reforma.

Incluso la novedad es que el piso de la discusión sobre bienestar ya no es el residualismo de acuerdo con los debates del inicio de la segunda década del siglo XXI. Simbólicamente, el concepto *bienestar* ya no es sólo legítimo para la coalición redistributiva: recientemente Park Geun-Hye, hija de Park Chung-Hee, ex dirigente del partido gobernante conservador y posible candidata a la presidencia, hizo un llamado por un modelo de bienestar coreano proveedor de servicios de cada etapa del ciclo de vida;⁵³ la oposición de centro-izquierda cuestionó inmediatamente esta propuesta como una “vasija vacía” sin medidas concretas para asegurar recursos fiscales para la expansión de los servicios;⁵⁴ funcionarios de alto nivel de la oficina presi-

⁵³ De acuerdo con un funcionario de instituto público, entrevistado en mayo de 2011, Park Geun-Hye se mueve de la derecha hacia el centro, con propuestas de bienestar.

⁵⁴ Véase Chang-Jin Moon, “Social Consensus on Model Welfare”, en *Dong-a Ilbo*, 25 de diciembre de 2010.

dencial conservadora hablan a inicios de 2011 de la necesidad de generar un “paquete social”.⁵⁵

Ante estas propuestas, un grupo de ocho institutos u organizaciones, llamado Red de *Think Tanks* por un Estado de Bienestar y Democracia, se unió en abril de 2011 con el objetivo de promover candidaturas únicas para las elecciones generales de 2012 y un proyecto de políticas alternativas de bienestar;⁵⁶ y poco después, en julio de 2011, el PSPD y las dos federaciones sindicales, FKTU y KCTU, anunciaron la creación de una red de cerca de 500 organizaciones (con la meta de llegar a 2 500) para promover un plan de desarrollo del Estado de bienestar coreano en los próximos cinco años.⁵⁷ Los promotores de la segunda red defienden su propuesta como la generación de una agenda del bienestar desde abajo. La coalición redistributiva tiene viejos competidores con nuevos discursos. La pregunta abierta es si esta ya vieja competencia con nuevos instrumentos fortalecerá las políticas de bienestar en Corea.

BIBLIOGRAFÍA

- Adema, Willem (2006), *Social Assistance Policy Development and the Provision of a Decent Level of Income in Selected OECD Countries*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers núm. 38, París, OECD.
- Association of Korea Doctors for Health Rights *et al.* (AKDHR) (2008), *NGOS' Counter Report (Summary)*, Seúl.
- Bark, Soonil; Kim Meegon y Hwang Deoksoon (2001), “Social Safety Nets in the Republic of Korea: Analysis and Prospects”, en *Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Strengthening Policies and Programmes on Social Safety Nets: Issues, Recommendations and Selected Studies. Social Policy Paper*, núm. 8, Nueva York, United Nations, pp. 109-154.
- Chun, Chang-Bae; Soon-Yang Kim, Jun-Young Lee y Sang-Yi Lee (2009), “Republic of Korea Health System Review”, en *Health Systems in Transition*, vol. 11, núm. 7, pp. 1-184.
- Cobb, Roger W. y Marc Howard Ross (1997), “Agenda Setting and the Denial of Agenda Access: Key Concepts”, en Marc Howard Cobb y M.H. Ross, *Cultural Strategies of Agenda Denial: Avoidance, Attack and Redefinition*, Kansas, University Press of Kansas.
- Esping-Andersen, Gøsta (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Nueva York, Oxford University Press.

⁵⁵ Entrevista con funcionario de un instituto público, mayo de 2011.

⁵⁶ Véase *Korea Times*, 5 de abril de 2011.

⁵⁷ Véase *The Hankyoreh*, 15 de julio de 2011.

- Fiori, Antonio y Sunhyuk Kim (2011), "The Dynamics of Welfare Policy-Making in South Korea: Social Movements as Policy Entrepreneurs", en *Asian Social Work and Policy Review*, núm. 5, pp. 61-78.
- Garraud, Philippe (1990), "Politiques nationales: élaboration de l'agenda", en *L'année sociologique*, núm. 49, pp. 17-41.
- Gough, Ian (2005), "European Welfare States: Explanations and Lessons for Developing Countries", ponencia presentada en la V Conferencia del Banco Mundial, "New Frontiers of Social Policy", Arusha, 12-15 de diciembre.
- Haas, Peter M. (1992), "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", en *International Organization*, núm. 46, pp. 1-35.
- Haggard, Stephan (2004), "The Evolution of Social Contracts in East Asia, 1980-2000", ponencia presentada en el Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, Illinois, 1-5 de septiembre.
- Hur, Jaijooon (2001), *Economic Crisis, Income Support and Employment Generating Programs: The Korea's Experience*, Seúl, Korea Labor Institute.
- Hwang, Gyu-Jin (2007), "The Rules of the Game: The Politics of National Pensions in Korea", en *Social Policy and Administration*, vol. 41, núm. 2, abril, pp. 132-147.
- Joly, Pierre Benoît y Claire Marris (2001), "Mise sur agenda et controverses: une approche comparée du cas des OGM en France et aux États-Unis", ponencia presentada en el coloquio Risques collectifs et situations de crise. Bilans et perspectives, 7-9 de febrero, París, CNRS.
- Jung, In-Young, "Social Assistance Reform in Post-Economic Crisis Korea: The Policy-Making Process of the National Basic Livelihood Security Act", ponencia presentada en East Asian Social Policy Workshop: Transformation in East Asian Social Policy, University of Bath, Reino Unido, 13 de enero.
- Kim, Hye-Ran (2008a), "The Politics of Pension Reforms: Italy and South Korea in Comparative Perspective", ponencia presentada en el EASPanet Doctoral Researcher Workshop "The Politics of Recalibration: Welfare Reforms in the Wider Europe", Forli, Italia, 5-7 de junio.
- Kim, Jo-Seol (2004a), "Formation and Development of the Welfare State in the Republic of Korea: Process of Reform of the Public Assistance System", en *The Developing Economies*, vol. XLII, núm. 2, junio, pp. 146-175.
- Kim, Shinyoung (2004b), "The Theoretical Relevance of Western-State Models in Third World Nations: The Case of Korea Health and Pension Programs", en *Asian Perspective*, vol. 28, núm. 2, pp. 205-232.

- Kim, Soon-Yang (2008b), “The Politics of Korea’s Pension Insurance Reform”, ponencia presentada en la EASP 5th International Conference, Taipei, Taiwán, 3-4 de noviembre.
- Kim, Sunhyuk (2011), “NGOs and Social Protection in East Asia: Developing a Comparative Framework”, ponencia presentada en 2011 ILO RDW Network’s Conference on Regulating for a Fair Recovery, Ginebra, Suiza, 6-8 de julio.
- Kim, Taekyoon (2006), *Varieties of Welfare Control. A Historical Review on the Changing Contours for the State-Voluntary Relations in the Korean Welfare Context*, Barnett Papers in Social Research, Oxford: Department of Social Policy and Social Work, University of Oxford.
- Kim, Woochan y Fiona Stewart (2011), “Reform on Pension Fund Governance and Management: The 1998 Reform of Korean National Pension Fund”, en *OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions*, núm. 7, OECD Publishing.
- Kim, Yong-Ik (2008c), “Overcoming Poverty in Korea. Experiences of Roh Moo-Hyun Government 2003-2007”, ponencia presentada en la EASP 5th Conference, Taipei, presentación en Power Point.
- Koh, You-Sang (2011), “Megatrends in Korean Healthcare”, en *SERI Quarterly*, julio, pp. 111-115.
- Kwon, Huck-Ju (2008), “Policy Learning and Transfer: The Experience of the Developmental State in East Asia”, ponencia presentada en Policy and Politics International Conference, Reino Unido, University of Bristol, 4 de julio.
- Kwon, Huck-Ju (2007), “Advocacy Coalitions and Health Policies in Korea”, en *Social Policy and Administration*, vol. 41, núm. 2, abril, pp. 148-161.
- Kwon, Huck-Ju (2002), *Advocacy Coalitions and the Politics of Welfare in Korea After the Economic Crisis*, mimeo.
- Kwon, Huck-Ju y Fen-Ling Chen (2008), “Governing Universal Health Insurance in Korea and Taiwan”, en *International Journal of Social Welfare*, núm. 17, pp. 355-364.
- Kwon, Soonwon (1998), “National Profile of Poverty”, en *UNDP, Combating Poverty. The Korean experience*, Seúl, UNDP.
- Kwon, Soonwon y Michael R. Reich (2005), “The Changing Process and Politics of Health Policy in Korea”, en *Journal of Health Politics, Policy and Law*, vol. 30, núm. 6, pp. 1003-1025.
- Lee, Sang Yi y Chang Bae Chun (n/i), “The National Health Insurance as One Type of New Typology: The Case of South Korea and Taiwan”, mimeo.
- Moon, Chang-Jin (2010), “Social Consensus on Model Welfare”, en *Dong-a Ilbo*, 25 de diciembre.

- Moon, Jin Young (2008), "A Study of the Enactment of National Basic Livelihood Security Act in Korea: with Special References to the Role of NGO's", ponencia presentada en TASW International Conference, National Chung Cheng University, 23-24 de mayo.
- Moon, Seungsook (2010), "The Interplay between the State, the Market, and Culture in Shaping Civil Society: A Case Study of the People's Solidarity for Participatory Democracy in South Korea", en *The Journal of Asian Studies*, vol. 69, núm. 2, pp. 479-505.
- OECD (2011a), *Society at a Glance 2011. OECD Social Indicators*, París, OECD.
- OECD (2011b), *Pensions at a Glance 2011. Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries*, París, OECD.
- Roth Deubel, André Noël (2006), *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora.
- Sabatier, Paul A. y Christopher M. Weible (2007), "The Advocacy Coalition Framework. Innovations and Clarifications", en P. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, pp. 189-220.
- Shin, Dong-Myeon (2003), *Social and Economic Policies in Korea. Ideas, Networks and Linkages*, Londres/Nueva York, Routledge-Curzon.
- Valencia Lomelí, Enrique (2008), "Korean and Mexican Welfare Regimes: A Historical Comparison", ponencia presentada en EASP 5th Conference Welfare Reform in East Asia. Meeting the Needs of Social Change, Economic Competitiveness and Social Justice, Taipei, National Taiwan University, 3-4 de noviembre.
- Valencia Lomelí, Enrique (2010), "Social Policies and Social Debates in the Korean and Mexican Welfare Regimes", ponencia presentada en EASP 7th Conference Searching for New Policy Paradigms in East Asia: Initiatives, Ideas and Debates, en Seúl, Sogang University, 20-21 de agosto.
- Yang, Jae-Jin (2010), "The Political Economy of the 'Small' Welfare State in Korea", manuscrito.