

Enrique Valencia Lomelí*

CRECIMIENTO, POLÍTICA SOCIAL Y POBREZA EN COREA DEL SUR Y MÉXICO**

DESDE LOS AÑOS OCHENTA, cuando se comenzaron a difundir mundialmente las reformas económicas de mercado, se ha insistido en el debate acerca de las estrategias apropiadas para el desarrollo de los países en atraso relativo; la discusión se ha acentuado al constatar, en los últimos diez años al menos, las debilidades de estas reformas y, en varios casos, sus fracasos. En estas controversias las exploraciones comparativas han ido adquiriendo, necesariamente, un lugar primordial. En el presente texto, intentamos destacar enseñanzas de las trayectorias sociales y económicas comparadas de Corea del Sur¹ y de México.

La investigación comparativa en estudios socioeconómicos intenta resaltar las semejanzas y diferencias de los casos considerados y, cuando se trata de estudios del desarrollo, busca destacar las enseñan-

* Investigador de la Universidad de Guadalajara. Miembro del Grupo de Trabajo Pobreza y Exclusión de CLACSO.

** Agradezco al Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente por su apoyo para desarrollar esta investigación durante mi período sabático, al que fui invitado por la Unidad Académica Básica "Dinámica Socioeconómica", así como a mi Universidad por la autorización para realizarlo.

1 En el resto de este artículo denominaremos a este país únicamente como Corea.

zas de las trayectorias confrontadas. En la investigación comparativa no se busca idealizar una experiencia en particular ni se pretende encontrar un modelo (repetible); desde este punto de vista, la investigación comparativa no es normativa. Una experiencia o itinerario social es irreplicable; cada sociedad tiene su propia historia, en el marco de sus propios condicionamientos y posibilidades. Por todo ello, en este artículo, simplemente nos preguntamos cuáles son las enseñanzas que podemos extraer de la manera en que Corea y México han enfrentado los riesgos sociales y en la que han tratado de crear bienestar.

Para ello, en un primer apartado destacaremos la utopía del crecimiento económico, compartida por los gobiernos de México y Corea como camino para enfrentar los retos del bienestar. En el segundo apartado subrayaremos las debilidades del mero crecimiento económico, la necesidad de lograr un círculo virtuoso de largo plazo y los problemas de volatilidad experimentados por ambas economías, especialmente la mexicana pero recientemente también la coreana; acentuaremos que en Corea se han aplicado consistentemente políticas anticíclicas que han consolidado la sostenibilidad del crecimiento económico, lo que no ha sido el caso mexicano, especialmente en las últimas dos décadas.

En el tercer apartado añadiremos que incluso el exitoso caso coreano es útil para relativizar la potencia social del dinamismo económico tomado aisladamente; destacaremos los períodos críticos de vulnerabilidad de los sectores que fácilmente caen en la pobreza en situaciones de recesión o en etapas de ajuste, y los períodos de durabilidad de estas crisis sociales, más agudas en el ejemplo mexicano, pero también presentes en el coreano. Señalaremos que se requiere, además, analizar el tipo de crecimiento y su asociación con la distribución de la riqueza (en este artículo, concretamente, distribución del ingreso), análisis que destaca las mayores desigualdades mexicanas y los recientes procesos regresivos en Corea; no obstante estos, la reducción de la pobreza en Corea ha sido más rápida, mientras que en México no se ha logrado una reducción sostenible de esta.

En el cuarto apartado, indicamos que, además de crecer en un sentido sostenido y con mejoras en la distribución del ingreso (o con bajos indicadores de desigualdad), es preciso generar instituciones centradas en el objetivo de la creación del bienestar y de enfrentamiento de los riesgos sociales. Presentamos la experiencia mexicana de creación temprana de algunas instituciones sociales, experiencia que no ha sido completada y que se quedó a la mitad del camino en la cobertura; en contraste, mostramos la experiencia coreana de creación tardía de las instituciones sociales, pero que se van completando aceleradamente en un sistema con tendencia universal y con debilidades estructurales. Apuntamos que México permanece así en un régimen de bienestar dual

y que Corea transita de uno residual asociado a las familias coreanas hacia un régimen de bienestar de carácter universal; hablaremos de cómo en México se inicia la evocación del paradigma universalista, en tanto que en Corea se ha ido afianzando en los últimos decenios, sin abandonar la influencia de un paradigma familiarista centrado en la responsabilidad de los varones proveedores.

Por último, en el quinto apartado, discutiremos los retos presentes de los regímenes de bienestar de Corea y de México, con particular atención en la debilidad de los regímenes de crecimiento; en las serias dificultades que presenta el envejecimiento de la población en Corea y las oportunidades que supone, al contrario, el “bono” demográfico en México; en los procesos de precarización del empleo y en los diferentes desafíos institucionales de ambas sociedades: completar y consolidar las nuevas y débiles instituciones universales en Corea, superar el esquema dualista y avanzar seriamente hacia la universalización de derechos en México.

IMPORTANCIA DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Como instrumento central explícito para generar bienestar y superar la pobreza, los gobiernos de los dos países creyeron en la utopía o potencia social del crecimiento durante buena parte de la segunda mitad del siglo XX (Sakong, 1993). Las autoridades coreanas, después de la llegada al poder presidencial del general Park Chung-Hee, generaron, desde los años sesenta, la estrategia de “primero crecer” (y después distribuir) (Park, 2002) e impulsaron un gran número de instrumentos para lograr un fuerte dinamismo económico. Las autoridades mexicanas, por su parte, promovieron políticas centradas en “primero acumular” (y después distribuir), y también generaron instrumentos para crecer (Solís, 1983).

Los resultados en ambos países en parte daban razón a esta fuerte creencia en las virtudes sociales del crecimiento: en el caso de Corea, tenemos un largo proceso de prácticamente cuatro décadas de crecimiento sostenido interrumpido bruscamente en 1998 (con un menor problema en 1980, con resultados sociales negativos distinguibles en 1982) (Park, 2002); en este período, la sociedad coreana pudo incrementar notablemente el producto por persona. De 1961 a 1997, la economía de este país creció 8% en promedio anual, con un incremento notable también del producto por persona². En el caso mexicano, tenemos también un largo período de tres décadas de crecimiento interrumpido especialmente a partir de 1982; el producto por persona también fue incrementándose antes de este año de crisis de la deuda. Entre 1952

² Cálculos propios con datos del Banco de Corea (<www.bok.or.kr>). Ver Banco de Corea (2003) y Valencia Lomelí (1996).

y 1981, la tasa de crecimiento muestra el dinamismo de la economía de este país latinoamericano, con un 6,5% en promedio anual³. Este proceso se vio interrumpido a partir de la crisis del endeudamiento (1982-1983): de 1984 a 2006, el crecimiento del PIB mexicano fue de apenas 2,7% en promedio anual, lo que significó prácticamente el estancamiento durante un cuarto de siglo del producto per cápita. En cambio, Corea, después de la crisis financiera, ha crecido en 5,7% en promedio anual entre 1999 y 2004, con un incremento aún considerable del PIB per cápita (5,1% en promedio anual)⁴.

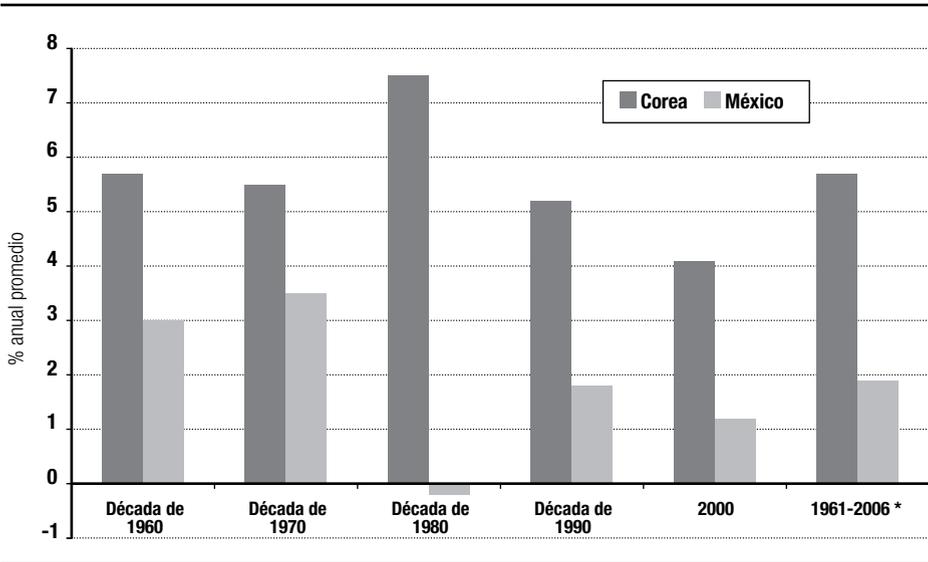
Este proceso permitió, en síntesis, el crecimiento sostenido del producto por persona en la segunda mitad del siglo XX en Corea, en tasas particularmente elevadas (casi el 6% en promedio anual)⁵, mientras que en México se dan dos fases claramente distinguibles: una primera de crecimiento relativamente alto del producto por persona (3,4% en promedio anual entre 1961 y 1981) y una segunda de estancamiento (apenas 0,6% de incremento anual entre 1982 y 2006).

3 Cálculos nuestros con datos del Banco de México (Cuentas Nacionales). Ver Valencia Lomelí (1996), <www.inegi.gob.mx> y <www.banxico.org.mx>.

4 Cálculos nuestros con datos del Banco de Corea. Ver Banco de Corea (2003) y Valencia Lomelí (1996). Para los años recientes, ver <www.bok.or.kr> y <www.inegi.gob.mx>.

5 Pueden verse los cálculos comparativos de Agnus Maddison para el período 1950-1987 (Maddison, 1992), con actualización (hasta 1997) citada en Lee (2002).

Gráfico 1
Crecimiento PIB per cápita, 1961-2006



Fuente: Elaboración propia a partir de Cuentas Nacionales (Banco de Corea, 1991; 2003; 2007; INEGI, 2007) y de Crecimiento Poblacional (NSO, 2007; INEGI, 2007). En el período 1961 a 1992 INEGI utiliza precios constantes de 1980; de 1993 en adelante, precios de 1993. En el caso asiático, el Banco de Corea maneja precios constantes de 1995 en el período 1961 a 1970; de 1971 en adelante, de 2000.

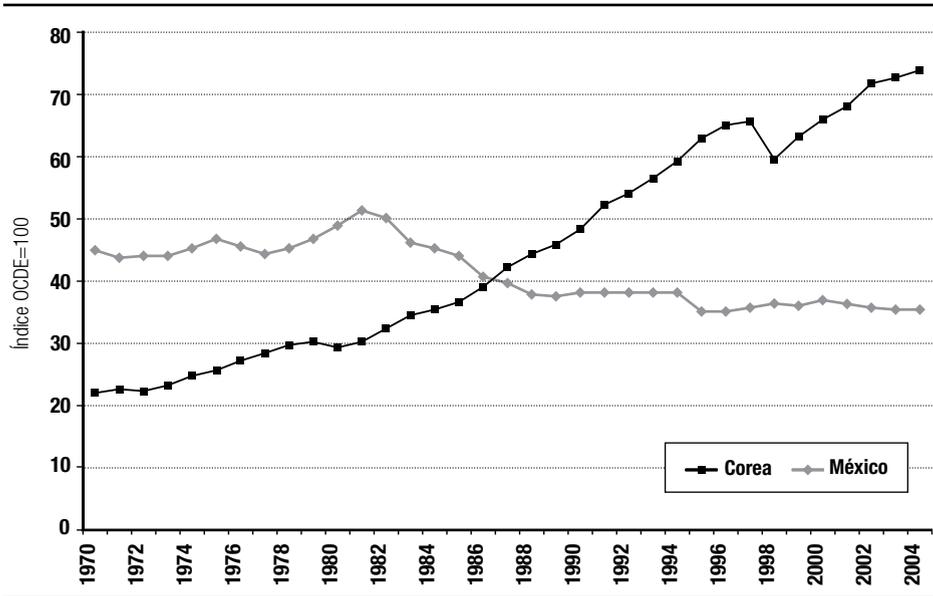
* Las décadas son consideradas de 1961 a 1970; 1971 a 1980; 1981 a 1990 y 1991 a 2000. Los años 2000 refieren al período 2001 a 2006 y el último par de columnas al período 1961 a 2006.

Así, en la segunda mitad del siglo XX, la comparación en el producto por persona de ambos países sufrió una transformación considerable: en 1950, de acuerdo con los cálculos de Maddison (1992: 19), el PIB per cápita mexicano (1.169 dólares) duplicaba al coreano (564 dólares); y el primero representaba el 32,9% del promedio de los países de la OCDE y el segundo apenas el 15,9%⁶. En 1997, con anterioridad a la crisis financiera del país asiático, su PIB per cápita materialmente duplicaba ya al mexicano: según los cálculos de la OCDE (2006)⁷, en 1997 el PIB per cápita mexicano seguía representando aproximadamente un tercio del de los países de la OCDE (35,7%) y el de Corea se había incrementado para pasar de sólo una sexta parte (mediados del siglo XX) hasta significar prácticamente dos tercios del producto por persona de estos mismos países (65,6%; ver Gráfico 2).

6 Se trata de dólares PPA a precios de 1980. Para las fuentes utilizadas por Maddison (1992), ver su anexo A en las páginas 155 a 159.

7 Se trata de dólares a precios 2000 y PPA.

Gráfico 2
PIB por habitante



Fuente: OCDE (2006).

SOSTENIBILIDAD DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

El mero crecimiento económico (también expresado en un incremento del producto por persona) no significa en sí mismo progreso social. La teoría económica ha ido discutiendo durante varios decenios que crecimiento no significa en sí mismo desarrollo, y que deben tomarse en cuenta otras dimensiones como, por ejemplo, las ecológicas, sociales y tecnológicas. Se tiene que analizar con más detalle, en primer lugar, la sostenibilidad del crecimiento⁸, es decir, si las economías analizadas han logrado generar un proceso virtuoso en el largo plazo, sin interrupciones significativas ni intensas volatilidades; si las economías han generado la cultura y mentalidad de la mejora permanente de la productividad; si las políticas económicas han favorecido la sostenibilidad del crecimiento, o si han favorecido las experiencias de *stop and go*. El crecimiento sostenido implica un desempeño reiterado de incremento de las actividades económicas en un largo período, sin variaciones

⁸ Esta fue una de las indicaciones ya desde el texto polémico y clásico de Rostow (1960).

agudas repetidas de un año para otro (volatilidad) y, especialmente, sin caídas en recesiones agudas⁹.

En el período considerado de casi medio siglo (1961-2006), ambas economías experimentaron una volatilidad¹⁰ de la tasa de crecimiento muy semejante (3,6) que contrasta con las bajas volatilidades de los países industriales, por lo general situadas entre 1 y 2 puntos (De Ferranti et al., 2000: 21). Corea mantuvo alto crecimiento (7,3% en promedio anual) con esta alta volatilidad, mientras que México logró un crecimiento más mediocre (4,3%) también con alta volatilidad. Analizando con más detalle este largo período pueden verificarse divergencias importantes.

Efectivamente, Corea y México crecieron sostenidamente en forma similar en los años sesenta y setenta, sin caídas recesivas (con la excepción de Corea que vio reducido su PIB en 1980 en 1,5%). El promedio de crecimiento de Corea entre 1961 y 1980 fue del 7,9% en promedio anual, frente al 6,6% en México; aunque la volatilidad coreana fue más pronunciada (3,6) en relación con la mexicana (2,3). En esos años Corea experimentó un crecimiento muy alto de la economía pero con alta volatilidad; en cambio, México vivió alto crecimiento con una baja volatilidad (comparable incluso con la de las economías industriales) (De Ferranti et al., 2000: 21).

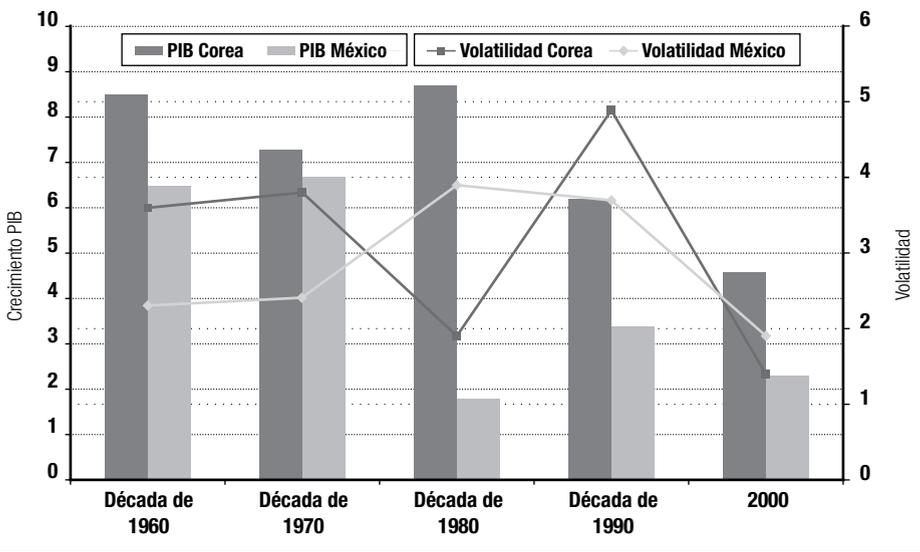
No obstante, en los años ochenta, período de ajuste en ambas economías (Valencia Lomelí, 1996), la comparación se transformó radicalmente: la volatilidad repuntó notablemente en México (3,9), además en medio de un freno notable en el crecimiento (sólo el 1,8% en promedio anual), mientras que la economía coreana continuó creciendo fuertemente (8,7% en promedio anual) en el marco de una baja volatilidad (1,9). El ajuste mexicano se acercó al peor de los escenarios: fue recesivo, permitió que la economía entrara en un proceso de sube y baja, y que duplicara su volatilidad; el ajuste coreano de la primera mitad de los años ochenta no fue recesivo, mantuvo como alta prioridad el dinamismo económico e incluso redujo la volatilidad casi a la mitad. El ajuste coreano fue ofensivo (prioridad en el dinamismo); el mexicano fue defensivo (prioridad en la política de choque para controlar la inflación y el déficit público)¹¹. Después de este severo choque y de la continuidad de esa política, la economía mexicana no recuperará los resultados de los años 1960-1980 (alto crecimiento y baja volatilidad).

9 Salama (2006: 2) señala, con razón, que “las perturbaciones macroeconómicas agravan durablemente la situación de las capas modestas y pobres, y los efectos positivos que podían tener los ‘programas focalizados’ de lucha contra la pobreza son destruidos por la alta volatilidad del crecimiento”.

10 Consideramos aquí a la *volatilidad económica* como la desviación estándar del crecimiento del PIB en un período determinado.

11 Respecto a esta caracterización de los ajustes, se sugiere ver Valencia Lomelí (1998).

Gráfico 3
Crecimiento y volatilidad. Corea y México



Fuente: Elaboración propia a partir de Cuentas Nacionales (Banco de Corea, 1991, 2003, 2007; INEGI, 2007) y de Crecimiento Poblacional (INEGI, 2007; NSO, 2007). Se utilizan los mismos precios constantes que los señalados en el Gráfico 1.

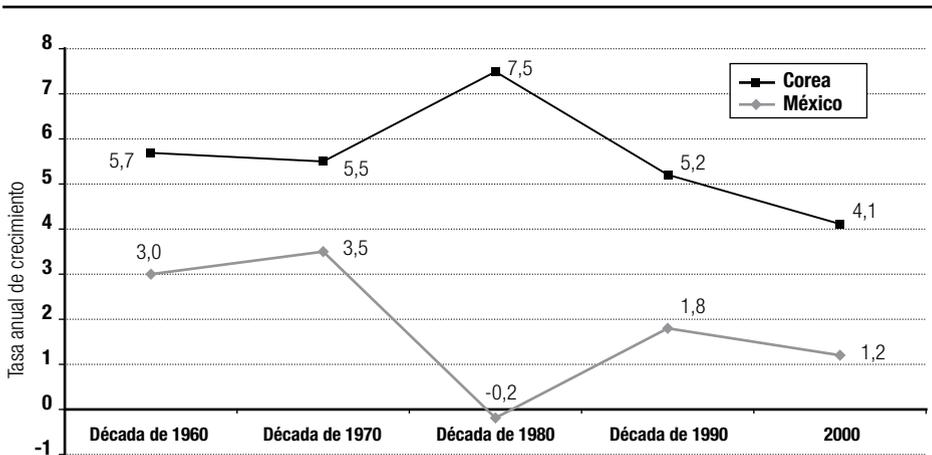
Nota: las décadas son consideradas de 1961 a 1970, 1971 a 1980, 1981 a 1990 y 1991 a 2000. Los años 2000 se refieren al período 2001 a 2006.

En los años noventa la volatilidad repuntó en Corea y desaceleró en México. En el primer país, con anterioridad a la crisis de 1997-1998, el dinamismo sostenido de la economía en esta década había sido muy similar al de los años setenta pero con una volatilidad baja (de sólo 1,8 punto entre 1991 y 1997); la economía crecía muy fuertemente y experimentaba una de las menores volatilidades del período estudiado. No obstante, la crisis desencadenada a finales de 1997 llevó a una profunda recesión: la economía cayó el 6,7% en 1998, el peor desplome en el período de la posguerra coreana. La volatilidad, por supuesto, se incrementó: si se analiza el decenio de los años noventa, la volatilidad se incrementó sustancialmente (4,9 puntos) con lo que superó los niveles alcanzados en México en los años críticos de la década del ochenta. No obstante, a principios del nuevo siglo, la volatilidad se redujo notoriamente (hasta 1,4) y se registró el menor crecimiento del período estudiado (4,6 en promedio anual). Un análisis detallado revela que la economía coreana no ha podido recuperar el crecimiento elevado en el período poscrisis (ver Gráfico 3). Evitó mantenerse en la recesión durante un período más extenso y pudo salir de la crisis recesiva rápidamente, pero en las nue-

vas condiciones y con las reformas económicas recientes no ha logrado reinstalar un crecimiento sostenido elevado. La pregunta en este caso es si con el cambio institucional de la economía coreana (mayor apertura) se han generado las instituciones o acuerdos apropiados al crecimiento. Ahora bien, al menos la economía coreana no ha caído en períodos de estancamiento económico sostenido y alta volatilidad (salvo los pequeños episodios mencionados en 1980 y 1998. Ver Salama, 2006).

En el caso mexicano, también es preciso analizar con cautela los datos de los años noventa y del período más actual. De una alta volatilidad en los años ochenta y noventa (década que incluye, conviene resaltar, la grave recesión de 1995), que se mantuvo prácticamente estable durante las dos décadas (3,9 y 3,6 respectivamente), la economía en México pasó a una volatilidad notablemente menor entre 2001 y 2006 (1,9 puntos), la más reducida en el caso mexicano en el período de estudio. Ciertamente la volatilidad ha disminuido, pero en el marco de un proceso de crecimiento muy débil, con varios años de estancamiento. De hecho, la volatilidad mexicana ha sido menor en los años recientes pero con crecimiento prácticamente nulo (especialmente si nos referimos al producto por persona. Ver gráficos 1 y 4). Es posible afirmar que México se ha caracterizado en los últimos años por una situación de *estancamiento sostenido*.

Gráfico 4
Crecimiento del PIB per cápita, 1961-2006



Fuente: Elaboración propia a partir de Cuentas Nacionales (Banco de Corea, 1991; 2003; 2007; INEGI, 2007) y de Crecimiento Poblacional (INEGI, 2007; NSO, 2007). Se utilizan los mismos precios constantes que los señalados en el Gráfico 1.

Nota: las décadas son consideradas de 1961 a 1970, 1971 a 1980, 1981 a 1990 y 1991 a 2000. Los años 2000 se refieren al período 2001 a 2006.

¿Las políticas económicas han favorecido el crecimiento sostenido o, por el contrario, han favorecido (o al menos no han impedido) los vaivenes económicos? En el caso de Corea, puede mencionarse una batería de instrumentos utilizados por las autoridades para impulsar el crecimiento; en particular, la política industrial sostenida durante un largo período y apoyada, especialmente, por el manejo de los créditos dirigidos¹². Las políticas económicas de Corea han puesto en el centro de atención el sostenimiento del crecimiento y no la reducción de la inflación o la eliminación del déficit público. Nos centraremos en este caso en la política presupuestal: históricamente, el gasto del sector público en este país ha jugado un papel anticíclico, de tal manera que se puede verificar una relación inversa entre tasa de crecimiento económico y gasto público (Park, 1989). En períodos de debilitamiento económico, el Estado ha recurrido a políticas expansionistas; es decir, el ajuste económico en los períodos críticos no ha significado en Corea una reducción a toda costa de los gastos públicos como medida para controlar el déficit. Por otra parte, en períodos de dinamismo económico, la tendencia presupuestal ha sido hacia el equilibrio e incluso al freno en el crecimiento del gasto público (Amsden, 1989; Valencia Lomelí, 1996). En los períodos recesivos, se puede constatar el crecimiento del gasto e incluso el incremento significativo del déficit público. Este fue el caso de la recesión de 1980 y los años subsecuentes, y del reciente proceso recesivo de 1998; incluso en este año, en pleno acuerdo negociado con el FMI, Corea alcanzó el mayor déficit de su historia reciente: -4,2% del PIB –o el equivalente al -5,6% del PIB si se excluyen las cuentas de la seguridad social (Kim, 2003: 63)–, debido fundamentalmente a la inyección de gasto público (económico y social) para impulsar la economía¹³. De esta manera, Corea pudo recuperar su crecimiento, aunque no ha logrado mantenerse en las cifras previas. Actualmente, incluso se discute en Corea el inminente arribo de una nueva tendencia hacia el aterrizaje económico: de las viejas tasas

12 La política industrial coreana no significó necesariamente una inversión mayoritaria directa del sector público en la economía. Había otros instrumentos más poderosos. Por ejemplo, en comparación con el caso mexicano, en los años ochenta la formación bruta de capital fijo del sector público en Corea fue cercana al 5% del PIB en promedio anual, pero representaba menos de una quinta parte de la inversión total (Valencia Lomelí, 1996).

13 Ver también al respecto OCDE (2003). Entre 1998 y 2001, Corea experimentó un déficit público (excluyendo cuentas sociales) que fue del -5,6% en 1998 al -4,2%, -1,1% y -1,5% en los siguientes tres años.

anuales sostenidas del 8%, ¿se estará transitando a una nueva etapa con crecimientos situados entre el 4 y el 5% anual?¹⁴.

En el caso mexicano, en las épocas de crecimiento de las décadas del cincuenta al setenta, la concepción también fue expansionista, aunque con matices en diferentes períodos. Centremos la visión en el gasto dirigido a la inversión pública: en los años cincuenta y sesenta, la inversión pública representaba, en términos generales, un tercio de la inversión total; el dinamismo estaba, fundamentalmente, en el sector privado. En los años setenta y principios de los ochenta, fue aumentando la importancia de la inversión pública, de tal manera que en 1981 y 1982 representaba prácticamente la mitad de la inversión total; en 1981, en pleno período de petrolización, la inversión pública llegó a casi el 13% del PIB. El dinamismo de la inversión se encontraba en el sector público, que impulsaba, así, directamente el crecimiento. Desde el inicio de los procesos de ajuste, la inversión pública fue descendiendo en importancia hasta llegar a representar un cuarto de la inversión total a principios de los años noventa (Aspe, 1993: 69, 75; Valencia Lomelí, 1996: Cuadro A.16) y solamente el 2,7% del PIB en 2001. En este largo camino, de estabilidad, ascenso y descenso del gasto en inversión, su comportamiento no ha sido claramente anticíclico y en algunos períodos importantes (especialmente de 1982 en adelante), al contrario, ha sido procíclico; es decir, el gasto en inversión disminuye cuando cae o frena el crecimiento y, en sentido inverso, aumenta cuando el crecimiento se dispara. Este resultado es coherente con las prioridades de la política económica en los últimos decenios: desde 1982, la preferencia en México ha sido retomar el camino de la estabilidad macroeconómica y, en realidad, el impulso al crecimiento ha sido dejado como prioridad frente al control de la inflación y la búsqueda de equilibrio en las finanzas públicas. Esta preferencia favorece un desempeño procíclico del gasto público: a pesar del crecimiento prácticamente cero del período 2001-2002, el gasto público se mantuvo en cerca del 23% del PIB, con el objetivo de mantener el déficit público cerca del equilibrio.

En resumen, Corea ha podido sostener un crecimiento económico durante un largo período, con dificultades en los últimos años. Si bien las autoridades de este país no cuentan con los mismos instrumentos de otras épocas (en particular, el anteriormente poderoso control del crédito), mantienen elementos importantes de una política industrial (apoyos a sectores clave) y una activa estrategia presupuestal

14 En los años sesenta, Corea creció el 8,5% en promedio anual. En los setenta, disminuyó el promedio al 7,3%; y en los años ochenta y noventa pasó al 8,7% y luego al 6,2%, respectivamente. Inició el siglo con un crecimiento del 4,6% (2001 a 2006), en descenso frente al período que se extiende de los años sesenta a los noventa (según cálculos propios, con base en datos del Banco de Corea, 1991; 2003; 2007).

que funciona con carácter anticíclico. México no ha podido retomar el crecimiento sostenido, y la prioridad en la reducción de la inflación y en la tendencia al equilibrio en las cuentas públicas le impide la utilización de estrategias anticíclicas con el gasto público. En el largo plazo, las políticas anticíclicas han sido más eficientes en el caso coreano para sostener el crecimiento.

INSUFICIENCIA DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Sin embargo, los crecimientos sostenidos no necesariamente conducen a una mejora igualmente sostenida en el bienestar social, como muestra el contraejemplo chileno, que se ha topado con la “pobreza dura” y con una gran desigualdad (French-Davis, 1999: 53). Se requiere, entonces, estudiar el tipo de crecimiento: en concreto, si el dinamismo económico está asociado a una distribución del ingreso progresiva o regresiva, si el reparto de los frutos del crecimiento permite una mejora en los indicadores sociales y si este está asociado intrínsecamente a una mejora o a un deterioro en el ingreso de los agentes económicos. Nos preguntaremos qué ha sucedido con algunos indicadores sociales clave de estos dos países, en este escenario de crecimiento sostenido y disminución de la volatilidad en un largo período, de crecimiento inestable y volatilidad en ciertos períodos, y en el proceso mexicano de estabilidad sin crecimiento o de estancamiento sostenido. En este caso, nos limitaremos a preguntar qué ha sucedido con la pobreza en ambos países. No se trata de una pregunta de fácil respuesta, porque las estadísticas sobre la pobreza están sometidas a una fuerte polémica tanto en Corea como en México¹⁵ y porque las bases estadísticas son diferentes. Sin embargo, pueden sugerirse hipótesis comparativas partiendo de la dinámica de la pobreza en ambos países, calculada a partir de propuestas estadísticas relativamente comparables¹⁶. Las conclusiones de nuestro

15 Para el caso mexicano, consultar Boltvinik y Hernández Laos (1999), Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México (2002), Damián (2004), Hernández Laos y Velásquez Roa (2003) y Székely (2005).

16 En ambos casos se trata de la medición a partir de una línea de pobreza monetaria confrontada con los ingresos de los hogares. En el caso mexicano, se trata de la metodología diseñada por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México (2002): establece una línea de pobreza monetaria y la compara con el ingreso total (monetario y en especie) per cápita de los hogares, sin introducir cálculos con escalas de adulto equivalente. De 1963 a 1989 tomamos los cálculos retrospectivos de Székely (2003; 2005), a partir de la metodología propuesta por este Comité Técnico. De 1992 a 2004 incluimos los datos generados por el Comité, actualizados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2006); para el año 2005, este Consejo calculó una línea de pobreza general (o patrimonial) de 1.586,54 pesos mensuales por persona en el área urbana o de 1.060,34 pesos en el área rural (precios de agosto 2005), equivalente a 146 y 97 dólares, respectivamente (precios corrientes del mes de agosto de 2005, datos de INEGI disponibles en <www.inegi.gob.mx>, dólar bancario promedio mensual). En el

análisis indican que el crecimiento sostenido ha favorecido la reducción de la pobreza, pero que la volatilidad económica, asociada a caídas en el producto, afecta negativamente a los más vulnerables; sobre todo cuando hay recesiones, los índices de pobreza tienden a incrementarse rápidamente y la durabilidad de la caída social es notablemente mayor a la mera caída del producto¹⁷.

Efectivamente, la experiencia de ambos países permite relativizar fuertemente la potencia social del crecimiento per se. Lo más notable de la comparación es que, a pesar de las supuestas evidencias, esto es especialmente importante en el caso coreano y no solamente en el mexicano. En una primera etapa, aun con volatilidad pero sin procesos recesivos, según los datos disponibles, el fuerte dinamismo económico *sostenido* en los dos países estuvo asociado a una reducción de la pobreza. En Corea, este período fue desde los años sesenta hasta la segunda mitad de la década del noventa; en el mexicano, desde los años sesenta hasta el inicio de los ochenta.

Sin embargo, si el crecimiento no es sostenido, la enseñanza es que lo ganado en un período relativamente largo puede perderse con cierta facilidad en un corto lapso. El crecimiento per se no elimina la vulnerabilidad. En México, después de la crisis de 1982, el proceso de crecimiento sostenido se terminó e inició uno de gran volatilidad durante cerca de 20 años, con varios años de caída en el indicador de PIB per cápita. La pobreza repuntó en la década del ochenta¹⁸, frenó en la parte inicial de los noventa y explotó después de la crisis de 1994-1995. En esta crisis, los indicadores de la pobreza experimentaron una regresión hasta lo vivido en los años setenta. Desde la década del sesenta, la incidencia de la pobreza descendió desde el 75,2% hasta cerca del 60%

caso coreano, Park (2002) utiliza una línea de pobreza denominada Costo Mínimo de Vida (CMV) para una persona, elaborado por el Instituto Coreano para Asuntos Sociales y de Salud (KIHASA, por sus siglas en inglés), costo calculado en 1994 a partir de los gastos de los hogares urbanos, y la compara con los ingresos de los hogares urbanos. Park deduce retrospectivamente este CMV hasta 1975 con la ayuda de dos índices: los cambios en los precios de consumo y de los gastos de los hogares; además, utiliza las escalas de adulto equivalente desarrolladas por KIHASA. Utilizamos sus datos de 1975 a 1998. Para los períodos 1961-1970, seguimos a Adelman (1997), quien actualiza el CMV a precios de 1980; de 2000 a 2003, nos basamos en Seo (2004), quien a su vez toma el CMV de KIHASA actualizado por los cambios en los precios de consumo. Para 2004, el CMV fue calculado en 368.226 won mensuales por persona (<www.mohw.go.kr>), equivalente a 353 dólares (precios corrientes mes de diciembre, datos de NSO disponibles en <www.nso.go.kr>).

17 Ver De Ferranti et al. (2000) para América Latina en general, y Cortés Cáceres et al. (2002) para México en particular.

18 De acuerdo con diferentes cálculos de la pobreza. En esto hay consenso, excepto en recientes estudios de Székely (2003; 2005). Según algunos analistas, remontó en el período de los ajustes económicos de 1984 a 1989 y de nuevo se acercó a las dos terceras partes de la población (Hernández Laos y Velázquez Roa, 2003: 147; Boltivini, 1999: 91; Damián, 2004).

en 1984. Con la gran caída de 1995, la pobreza se disparó y regresó a los porcentajes de 30 años atrás, y alcanzó a prácticamente 69% de la población. Este empobrecimiento repentino reveló la vulnerabilidad en la que se encontraban muchos hogares que habían dejado temporalmente la pobreza. El problema es que, con el fuerte crecimiento en la segunda mitad de los noventa, la recuperación fue más lenta y hubo que esperar hasta el año 2002 para que los indicadores regresaran a los porcentajes de inicios de los años noventa (el 50% de la población o el 42,4% de los hogares. Ver Cuadro 1).

Lo ganado en los años de crecimiento sostenido en México parece haberse perdido en el largo período de estancamiento, posterior al inicio de las reformas económicas hasta la crisis señalada, y en el último año considerado, 2006, con todo y la recuperación observada a principios del actual siglo. Pareciera que en este país se reinicia, después de 20 años, el combate a la pobreza. Por una parte, en los años de crecimiento, un sector importante de la población dejó de ser pobre, pero mantuvo una vulnerabilidad importante sin la generación de redes institucionales sociales de protección frente al riesgo recesivo; por otra, en el período de las reformas económicas no se logró generar un círculo virtuoso de crecimiento sostenido en México ni un cambio hacia una redistribución del ingreso (ver más adelante).

En Corea, el cambio también fue brutal aunque en un período más corto. La larga etapa de crecimiento significó, igualmente, una reducción consistente de la pobreza, con una excepción en la primera mitad de los años ochenta (después de la crisis de 1980 y de las políticas de ajuste implementadas para superarla, la incidencia de la pobreza regresó de nuevo al 20,4% en 1982, frente al 21,5% en 1975). La pobreza pasó de representar a poco más de un quinto de los hogares (21,5%) en 1975 a abarcar cerca de un catorceava parte (7,4%) en 1996, en un período de fuerte crecimiento, débil volatilidad y reducción de la desigualdad. En unos pocos años, Corea redujo su pobreza en más del 50%. Sin embargo, la crisis de 1998 y la profunda recesión vivida en ese año (sobre todo, en los primeros seis meses) generaron un fenómeno impactante para la sociedad coreana: la pobreza se duplicó en sólo algunos meses (14,3%) y se regresó a las cifras de pobreza de inicio de los años ochenta. Incluso, según diversas fuentes, se puede hablar de una triplicación de la pobreza en sólo unos meses¹⁹; pero fuese duplicación o triplicación, se trató efectivamente de un fenómeno social extraordinariamente grave para la trayectoria reciente de este país.

19 Ver el trabajo de Kim (2000), preparado en conjunto con la organización ciudadana PSPD y el PNUD.

Cuadro 1

Pobreza en Corea y México (años seleccionados)

Pobreza en Corea (en % de hogares)												
1961	1970	1979	1982	1986	1989	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2003
48,3	23,4	16,0	20,4	16,5	16,9	8,8	8,2	7,4	14,3	9,6	7,5	8,3

Pobreza en México (en % de la población)												
1963	1968	1977	1984	1989	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2005
75,2	69,4	63,8	53,0	53,5	53,9	52,5	68,8	64,0	53,6	50,0	47,2	47,0

Fuente: Elaboración propia con datos de Adelman (1997), Park (2002), Seo (2004), Székely (2003; 2005), Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México, Cortés Cáceres et al. (2002) y CONEVAL (2006). Ver Nota 17.

En síntesis, la permanencia de un amplio *círculo duro* de la pobreza constituye probablemente uno de los principales problemas sociales de México: incluso si extendemos los datos desde los años sesenta hasta principios del siglo XXI, la sociedad mexicana no ha logrado disminuir la incidencia de la pobreza que alcanza a casi la mitad de la población (o del 40% de los hogares)²⁰; en 2004-2005, de acuerdo con las cifras oficiales del CONEVAL (2006), la pobreza permaneció en el 47% de la población (prácticamente el 40% de los hogares). Podemos suponer que buena parte de la sociedad mexicana ha sido pobre en forma sostenida en los últimos decenios, tanto con las experiencias sustitutivas²¹ como con la apertura económica. En Corea, en cambio, los indicadores sociales hablan de una reducción sustancial de la pobreza, pero con vulnerabilidades notables en los períodos de ajuste y crisis, que se manifiestan en el incremento agudo de la pobreza en sólo unos meses.

Destaca en estos países la vulnerabilidad de los hogares frente a los choques macroeconómicos; también es notoria la durabilidad de la crisis social²² después de una crisis económica de grandes proporciones, más resistente en el caso mexicano. En ambos casos, encontramos cómo

20 De acuerdo con otros cálculos de medición por ingresos de Boltvinik y Hernández Laos (Boltvinik, 1999: 113, y Damián, 2004: 151) el piso sería aún más elevado en prácticamente 10 puntos (con la excepción del calculado elaborado en 1981 por estos autores). Hernández Laos y Velázquez Roa (2003: 148) coinciden en delimitar un piso cercano a la mitad de la población (con la excepción del cálculo de 1977).

21 Debe notarse que, con los datos disponibles, la pobreza se reducía de manera importante en los años sesenta y setenta (Boltvinik, 1999; Hernández Laos y Velázquez Roa, 2003). Coinciden en esta tendencia estudios de CEPAL y BM (ver resumen en Damián, 2004: 151).

22 Adoptamos aquí una noción muy simple de "crisis social" que podríamos denominar de carácter coyuntural: la duración de la curva en \wedge o "v" invertida, desde el disparo de la pobreza hasta la recuperación de los indicadores previos. Puede ser engañoso este concepto:

grandes porcentajes de los hogares pasan durante la crisis a asumir la condición de hogares pobres; se trata del fenómeno de la vulnerabilidad. En Corea, sólo en un año, 1998, la pobreza prácticamente se duplicó; sin embargo, el regreso a los porcentajes anteriores fue más lento: lo perdido en un año se recuperó en cinco. En México, por su parte, lo perdido en la crisis de 1994-1995 (la pobreza pasó del 44,1% de los hogares en 1992 al 60,8% en 1996) se recuperó recién ocho años después (la incidencia de la pobreza en los hogares se redujo al 42,4% en 2002)²³. Nos encontramos así, en ambos países, con una fuerte resistencia de los indicadores de pobreza, mayor en México, para al menos regresar a los porcentajes precrisis recesiva. Se trata del fenómeno de la durabilidad de la crisis social. Las crisis impactan severamente a quienes viven cerca o bajo la línea de pobreza, lo que exige de acciones gubernamentales específicas y no simplemente la espera del repunte en el ciclo económico²⁴.

Además de la sostenibilidad del crecimiento, es preciso analizar el tipo de crecimiento: si está asociado o no a una distribución regresiva del ingreso²⁵. No es fácil abordar este análisis, dada la falta de información comparable de largo plazo²⁶ y la fuerte polémica en ambos países acer-

puede virirse en este período ^ simplemente el agravamiento de una crisis iniciada previamente o de una crisis de carácter estructural.

23 Ver Cortés Cáceres et al., 2002. De acuerdo con el CONEVAL (2006) y con la serie actualizada de las ENIGH 2000-2005, la reducción fue hasta el 42,4% de los hogares. Corea, según la serie de Park, vivió una experiencia semejante en 1982, cuando en el marco de las políticas de ajuste posteriores a la crisis de 1980, la incidencia de la pobreza se disparó del 13,4% en 1981 al 20,4% en 1982; la recuperación tardó diez años en llegar. Se pueden comparar las situaciones de Corea y México: en el primer país, la situación "previa" era menos apremiante que la mexicana, en términos de pobreza; en el segundo país, en cambio, podríamos suponer una crisis social estructural previa, dado que la incidencia de la pobreza era superior a la mitad de la población (o del 44% de los hogares). La crisis de los noventa agrava la crisis estructural previa.

24 Cortés Cáceres et al. (2002: 16-17) analiza la elasticidad de la pobreza al crecimiento económico en la experiencia mexicana de 1996 a 2000, período posterior a la crisis de 1994-1995. En el período inmediatamente posterior a la crisis, esa elasticidad fue muy reducida.

25 Un enfoque más amplio de este punto nos llevaría a discutir acerca de la distribución de la riqueza en general; nos quedaremos en este punto, el ingreso, como una simple puerta de entrada al otro tema mayor.

26 En México, la Encuesta Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH), nacional, es levantada por el Instituto Nacional de Estadística (INEGI) sólo desde 1984, con la que se puede generar una serie comparable con información de los años 1989, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2002 y 2004. La información previa es de otras fuentes y no siempre de carácter nacional (Cortés, 2000). El Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002: 61) reconoce que la población pobre está subrepresentada en las ENIGH. En Corea, la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares es levantada anualmente por la Institución Nacional de Estadística (NSO) desde 1963, con el problema de que sólo incluye información urbana, que excluye a los hogares rurales y a los formados por una sola persona; desde 1991, NSO levanta también la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares, con periodicidad quinquenal (Park, 2002; Seo, 2004).

ca de la información sobre distribución²⁷. En Corea, incluso podemos hablar de una paradójica *polémica distributiva*: mientras en términos comparativos se habla de baja desigualdad en este país, sus habitantes muestran signos de fuerte inconformidad con la estructura distributiva; de acuerdo con Choi y Kwon (1997: 567), esta aparente paradoja puede explicarse por razones culturales, como un mayor sentido comunitario que conduciría a una menor propensión a tolerar la desigualdad en Corea. Tomando en cuenta estas dificultades, se pueden plantear algunas hipótesis comparativas tendenciales. El punto de partida es el conocimiento ya adquirido en términos internacionales: en países con alta desigualdad de los ingresos (con coeficientes de Gini cercanos a 0,60), las tasas de crecimiento tienen efectos menores en la reducción de la pobreza. De acuerdo con Lustig (2004: 91), la experiencia internacional muestra que, con coeficientes de Gini de 0,60 la reducción de la pobreza asociada con un 1% de crecimiento puede ser sólo de 1,5, mientras que con coeficientes de Gini de 0,40 puede superar un 2%²⁸.

América Latina ha sido tradicionalmente una zona de alta desigualdad en la distribución del ingreso comparada con otras regiones del mundo, y México, en particular, ha estado entre los países más desiguales de la región (Altimir, 1998); en cambio, los países de alto crecimiento del Este Asiático han computado una significativa menor desigualdad, entre ellos Corea (Banco Mundial, 1993)²⁹. La asociación de baja desigualdad y alto crecimiento permitió a estos países asiáticos una reducción significativa de la incidencia de la pobreza (Banco Mundial, 1993: 32); en comparación, la asociación crecimiento (o recesión) y alta desigualdad ha mantenido tasas de pobreza inusualmente altas para los niveles promedio de ingreso per cápita de América Latina (De Janvry y Sadoulet, 1996). Altimir (1998: 16) calculaba que para reducir la pobreza de América Latina a la mitad, sin modificación en estos pa-

27 En el caso de México, Cortés (2000: 59-70) señala que las ENIGH no ofrecen información de los extremos: es difícil que capten información de los hogares muy ricos, ya que los esquemas de muestreo con facilidad “truncan los valores superiores del ingreso”. De esta manera, probablemente la información sobre la amplitud de la desigualdad está subestimada. Además, según señala Cortés, la agrupación de los datos sobre ingresos en deciles de hogares oculta que en los deciles de altos ingresos pueden quedar agrupados hogares relativamente pobres con muchos perceptores. En el caso de Corea, como veíamos en la nota anterior, la información anual disponible desde 1963 es fundamentalmente urbana; otra característica que limita la calidad de la información sobre desigualdad es que en la encuesta urbana son excluidos también los hogares de los autoempleados; fundamentalmente están incluidos los asalariados. De acuerdo con Park (2002), esta característica probablemente subestima el cálculo de la desigualdad coreana.

28 Pueden verse otras estimaciones resumidas en Salama (2006).

29 En la ya famosa investigación sobre las razones del “éxito” económico de los países del Este Asiático, el Banco Mundial incluyó a Japón, a los cuatro “tigres” (Corea, Hong Kong, Singapur, Taiwán) y a Indonesia, Malasia y Tailandia para el período 1965-1989.

trones de desigualdad y de crecimiento (aumento del 1,5% del PIB per cápita), se necesitarían 42 años; a algunos países de alto crecimiento del Este Asiático (y baja desigualdad), reducir la pobreza a un tercio les llevó sólo 14 años en promedio³⁰.

La desigualdad en México, en el largo plazo, ha sido mayor a la coreana: en ocasiones, ha sido superior a un coeficiente de Gini de 0,5, mientras que la coreana se ha mantenido oscilando entre 0,30 y 0,40 (Gráfico 5)³¹; con datos del Banco Mundial, para el período 1965-1989, México logró un crecimiento del PIB per cápita cercano al 2% con un ratio de desigualdad prácticamente de 20³², y Corea alcanzó un crecimiento del PIB per cápita superior al 7% con un ratio de desigualdad notablemente menor, apenas superior a 7 (Banco Mundial, 1993: 31). Esta mayor desigualdad mexicana probablemente ha sido un obstáculo para reducir la pobreza de forma sostenida. En los años sesenta y setenta, se conjugaron el crecimiento y la disminución de la desigualdad para reducir la pobreza en México. En los años ochenta, la pobreza aumentó en buena parte debido al incremento en la desigualdad, en el marco de un período de estancamiento económico. En los años noventa, los cambios en la pobreza (aumento en la primera parte de la década, disminución en la segunda) se debieron sobre todo al ciclo económico (Cortés Cáceres et al., 2002: 18) y no al comportamiento de la desigualdad que fue superior a 0,50 en algunos años.

En el caso de Corea, se parte de una desigualdad baja en términos internacionales, incluso en el contexto asiático, debida, entre otros factores, a los impactos igualadores de la guerra de Corea y a la reforma agraria de fines de los años cuarenta (Adelman, 1997: 511-512)³³. El

30 Se trata de Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia. Los datos se basan en cálculos propios con información del Banco Mundial (1993: 33).

31 En los dos casos, por razones de comparabilidad, utilizamos los índices oficiales calculados por los institutos públicos de estadística a partir de las encuestas nacionales de ingreso y gasto de los hogares. En ambos países, estos índices son cuestionados por especialistas en la materia. En el caso de Corea, de acuerdo con Park (2002), estos índices subestiman al menos en un 12%, aproximadamente, la desigualdad en la distribución del ingreso. Cortés (2000: 119), a su vez, recalcula los índices a partir de la participación porcentual de los deciles de ingreso monetario per cápita en el ingreso monetario total, con microdatos de las ENIGH, y sus resultados muestran por esta vía que, al menos, la desigualdad está subestimada en 5%. De acuerdo con Park (2002), el coeficiente de Gini en Corea estaría ubicado entre 0,35-0,40 y según Cortés (2000) en México se ubicaría entre 0,52-0,53.

32 En este caso, la relación se refiere al ingreso del 20% más rico entre el ingreso del 20% más pobre.

33 La reforma agraria se dio en dos etapas: en 1947, el gobierno militar de los Estados Unidos decretó la distribución de la tierra perteneciente a las empresas y a los propietarios japoneses; en 1949, ya bajo el gobierno de Syngman Rhee, se distribuyó la tierra perteneciente a los terratenientes coreanos poseedores de más de tres hectáreas. Aproximadamente, el 62% de las familias rurales se benefició de la reforma agraria, en un contexto en el que más del 60% de la población era rural (Adelman, 1997: 511).

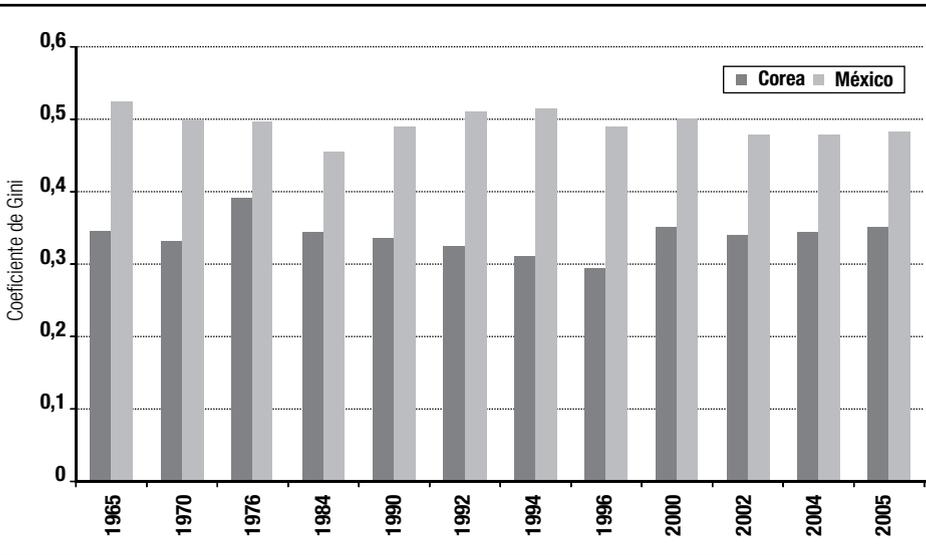
primer coeficiente de Gini de la distribución del ingreso, construido en 1965, fue así notablemente bajo: 0,344. El fuerte dinamismo económico coreano desde los años sesenta hasta el principio del siglo XXI pudo distribuirse de mejor manera que el dinamismo mexicano, y la pobreza se redujo sustancialmente. Sin embargo, no todo el período señalado fue de reducción de la desigualdad y de la pobreza como en los años sesenta y parte de los noventa: en los años setenta, los datos oficiales y de los especialistas en distribución coinciden en que en Corea se incrementó la desigualdad en el marco del proyecto estatal de apoyo a las industrias pesada y química (vigente especialmente de 1973 a 1979)³⁴; este proyecto benefició particularmente a los conglomerados (*chaebols*) que recibieron apoyos crediticios y fiscales muy importantes y a los asalariados técnicos y profesionales que recibieron los aumentos salariales más significativos (Valencia Lomelí, 1996: 166-272). Sin embargo, el crecimiento en esos años fue muy alto y la pobreza continuó reduciéndose. En la primera mitad de la década del ochenta, este país asiático vivió un período particular: de acuerdo con los datos oficiales, el coeficiente de Gini continuó descendiendo en el marco de un fuerte ajuste económico, después de la primera recesión de 1980, y los salarios reales frenaron notablemente su crecimiento³⁵. La pobreza se incrementó considerablemente, de acuerdo con Park (2002), sobre todo en 1982, y tardó varios años en regresar a los niveles de 1981. Tendríamos, así, descenso en la desigualdad e incremento de la pobreza, en el marco de un crecimiento sostenido (7,6% promedio anual de 1980 a 1989, a pesar de la recesión de 1980)³⁶.

34 El coeficiente de Gini pasó de 0,332 en 1970 a 0,391 en 1976, un incremento mayor del 17%.

35 Entre 1979 y 1983 sólo se incrementaron un 2,5% en promedio anual, mientras de 1970 a 1979 lo habían hecho en un 10,4% anual (Valencia Lomelí, 1996: 150).

36 De acuerdo con Park (2002), se trata de aumento tanto de la desigualdad como de la pobreza.

Gráfico 5
Distribución del ingreso (datos oficiales)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Banco de México, SPP e INEGI (citados en Cortés, 2000), INEGI (2007) y NSO (2007). En el caso de Corea se trata de ingresos corrientes totales de los hogares y en el caso de México, de ingresos monetarios corrientes. En caso de incorporarse el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso corriente total para México, la distancia entre la desigualdad coreana y la mexicana se reduciría levemente: este índice oscilaría entre 0,45-0,50 para los últimos años mexicanos, de acuerdo con INEGI (2007).

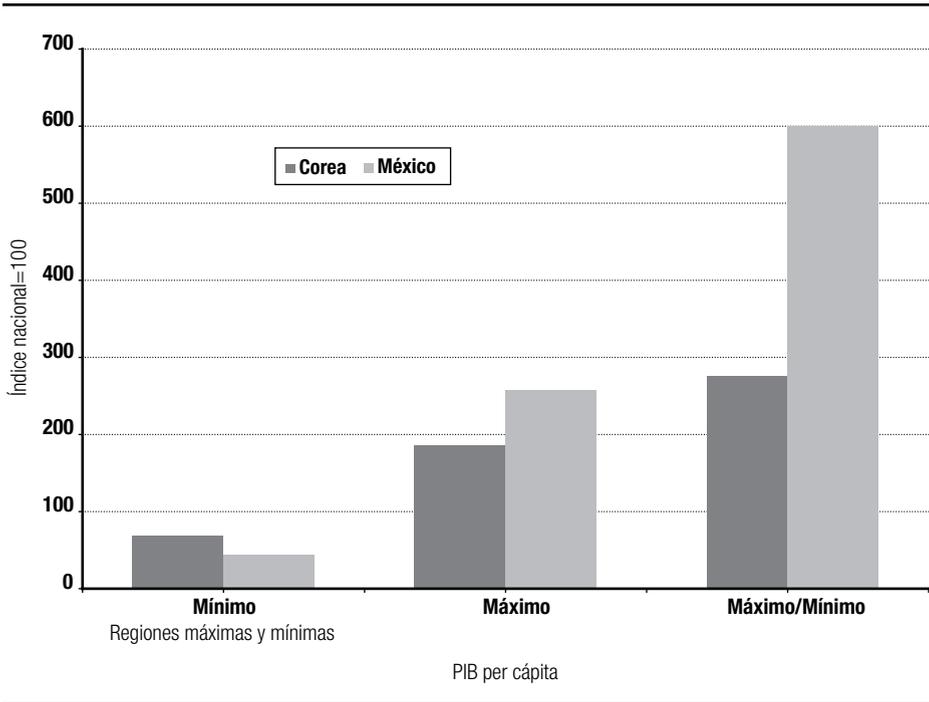
Nota: En Corea, el año 1984 corresponde a 1985 y 1994 corresponde a 1993; en México, 1965 a 1963, 1976 a 1977 y 1990 a 1989.

En la primera mitad de los años noventa, antes de la crisis, la pobreza y la desigualdad se reducen en el marco de un fuerte crecimiento sostenido, hasta que, después de la crisis, la relación se invierte y aumentan la desigualdad y la pobreza, en el contexto de una recuperación volátil del crecimiento. Tenemos, en síntesis, en cuanto a la distribución, cuatro grandes etapas en la historia reciente de Corea: reducción de la desigualdad en los años sesenta, incremento en los setenta (y los ochenta, de acuerdo con versiones críticas), descenso en los ochenta hasta los años previos a la crisis de 1997-1998, y un posterior recrudecimiento de la desigualdad, todo ello en el marco de una baja desigualdad en términos internacionales (Gráfico 5).

Otros indicadores confirman la mayor desigualdad mexicana, como es el caso de la distribución regional de los recursos. Históricamente, en las zonas de mayor atraso se han concentrado porcentajes importantes de hogares en situación de pobreza, tanto en México como en Corea. La distancia entre las regiones es más aguda en el caso mexicano que en el coreano. Con datos del año 2000, la distancia entre las

regiones con máximo y con mínimo PIB per cápita promedio era de 1 a 6 en México y de 1 a 2,75 en Corea³⁷.

Gráfico 6
Desigualdad regional



Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE (2001) y PNUD (2002).

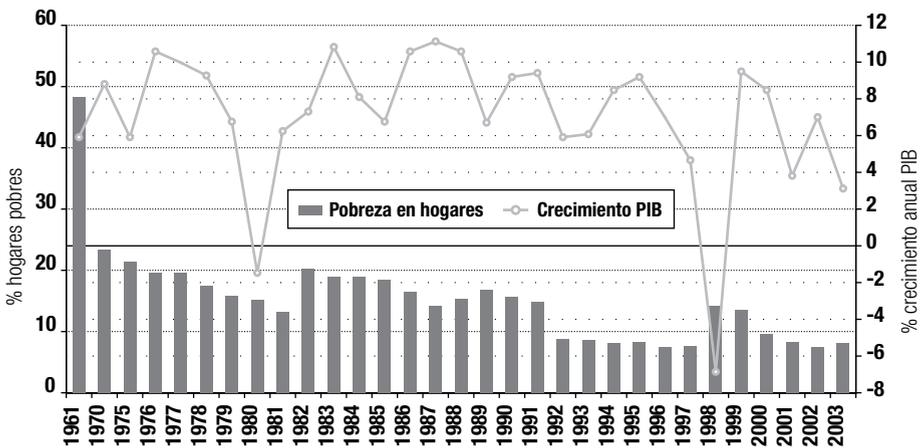
Con estas consideraciones de largo período, podemos resaltar, en síntesis, una mayor desigualdad mexicana que se ha traducido en serias dificultades para reducir la pobreza. Corea ha podido reducir su pobreza en el marco de una sociedad menos desigual; sin embargo, experimenta fuertes problemas regresivos en los últimos años, después de la crisis de 1997-1998.

³⁷ Sabemos que estos promedios pueden ocultar diferencias aún mayores y que requiere completarse el análisis.

LA CREACIÓN INSTITUCIONAL PARA GENERAR BIENESTAR

Hemos discutido que el crecimiento es necesario para mejorar el bienestar y enfrentar los riesgos sociales, pero que no es suficiente. Incluso, ni siquiera el crecimiento sostenido durante un largo período es suficiente para asegurar el bienestar, especialmente de los sectores más vulnerables; un contexto de aguda desigualdad o de regresión en la distribución puede impedir avances más consistentes en el bienestar y en la superación de la pobreza. Se requieren también instituciones centradas en el objetivo de la creación de bienestar y el enfrentamiento de los diversos riesgos sociales. Efectivamente, después de un período regresivo, al menos durante parte de los setenta, y de una drástica política de ajuste a principios de los ochenta, los indicadores de pobreza parecieron estancarse en Corea. En los años ochenta, de acuerdo con Park (2002), la curva de la incidencia de la pobreza no mostró claramente una tendencia negativa (Gráfico 7). Corea se enfrentaba tempranamente con límites en su estrategia para enfrentar la pobreza: una suerte de “pobreza dura” cercana al 15% de los hogares. ¿Cómo enfrentar estos problemas de bienestar y pobreza?

Gráfico 7
Pobreza y crecimiento en Corea, 1961-2003



Fuente: Elaboración propia con datos de NSO (2007), Adelman (1997), Park (2002) y Seo (2004).

En la década del ochenta, las presiones de la sociedad (y especialmente de los trabajadores sindicalizados) hacia un mejor reparto de los frutos del crecimiento coincidieron con los movimientos en pro de la democracia. El contexto fue así favorable para la creación institucional de la

red de seguridad social³⁸. Anteriormente, los gastos sociales eran considerados como “improductivos”, y el bienestar, como responsabilidad de la familia, no del Estado³⁹; en cambio, en los años ochenta el vuelco fue impresionante y se llegó prácticamente a la cobertura universal en el seguro médico (Gráfico 8). La creación institucional en Corea fue tardía, pero con un rápido avance en la cobertura⁴⁰. El modelo adoptado en este crecimiento acelerado de la cobertura fue el de copago: los asegurados debían pagar un 20% de los gastos hospitalarios y entre el 30 y el 55% de los gastos de consulta externa (Shin, 2003: 120).

En la crisis de 1998, se buscó reforzar las instituciones sociales en Corea. El severo desempleo, la caída de los salarios reales por primera vez en décadas y el aumento de la pobreza mostraron debilidades prevaletes en la estrategia para generar bienestar y superar la pobreza. Ante ello, las autoridades decidieron afianzar la red de seguridad social con el del seguro del desempleo, la unificación del sistema de salud, la extensión del Sistema Nacional de Pensiones y del Seguro contra Accidentes de Trabajo y con la nueva Ley de Garantía de Mínimos de Sobrevivencia que instaure este mínimo como un derecho social (Shin, 2003; Valencia Lomelí, 2005). Corea se dirige, de esta manera, a la consolidación de un sistema de seguridad social; aún es un sistema joven, con debilidades, pero con la propagación del paradigma de la universalización (Bidet, 2003; Kim, 2004)⁴¹.

38 En términos estrictos, el seguro de salud comenzó en 1977, pero su verdadero impulso sucedió en la década del ochenta. De acuerdo con Kim (2004: 149-153), el movimiento obrero no tenía en el centro de sus demandas a las políticas de bienestar; pero la lucha por la democratización generó las posibilidades de la transformación constitucional en 1987, que reconoció el derecho de todos los ciudadanos a una “vida digna” de acuerdo con las necesidades humanas y el deber del Estado de esforzarse para “promover la seguridad social y el bienestar”. Este fue el germen del paradigma universalista.

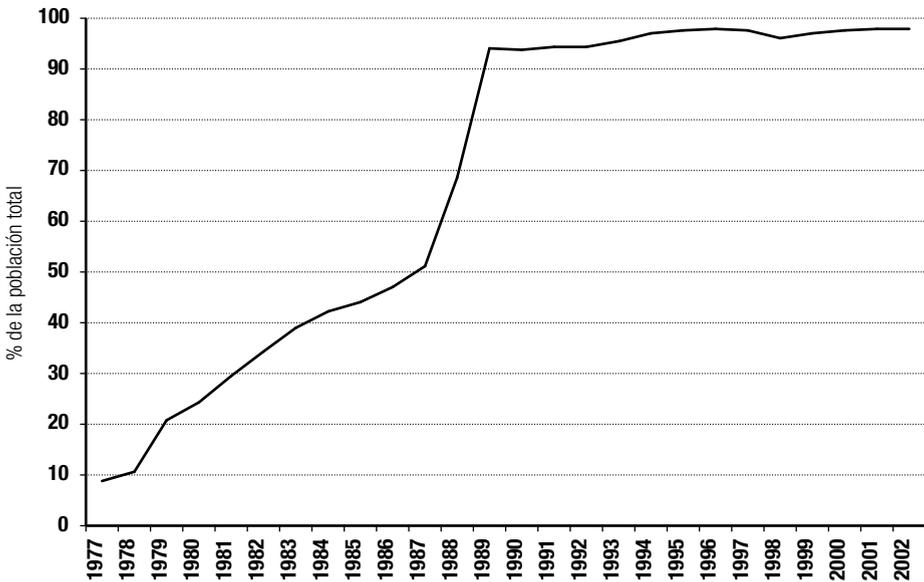
39 Por ejemplo, la Ley de Seguridad Social de 1963 incluía la filosofía (paradigma residual) de “no limitar el espíritu de autoayuda del pueblo” (Kim, 2004: 150).

40 Puede verse el proceso de creación institucional más completo en Valencia Lomelí (2005).

41 La difusión de este paradigma universalista ha llevado a las autoridades del gobierno de Roh, a diferencia de la inicial Ley de Seguridad Social de 1963, a incluir el universalismo como uno de los principios básicos de la política social vigente. En la presentación de la Participatory Welfare Vision 21, el Ministerio de Salud y Bienestar señala: “La filosofía [de esta Visión 21] busca no sólo beneficiar a los pobres sino también a toda persona de la sociedad” <www.mohw.go.kr>.

Gráfico 8

Corea del Sur. Avance en cobertura de seguridad-salud, 1977-2002



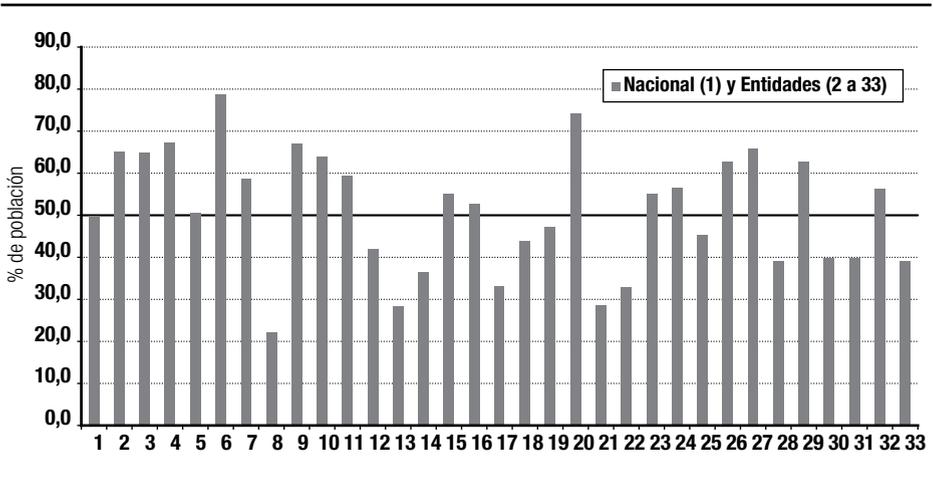
Fuente: Elaboración propia con datos de NSO (2007).

La creación institucional de seguridad social mexicana fue más temprana que la coreana, con la fundación del Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) en 1943 y del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1960; a diferencia del caso coreano, en México no se generó un sistema de copago por parte de los asegurados, de tal manera que los servicios hospitalarios y de atención médica cubren el 100% de los gastos⁴². Sin embargo, la cobertura de estos sistemas de salud se estancó prácticamente en poco más de la mitad de la población. En 1960, la cobertura había llegado al 11%; en 1970 al 23,1%; en 1980 al 43,5% y en 1990 al 57,7% (Ordóñez Barba, 2002: 84, 102-123); en el año 2000, con los registros administrativos de las instituciones de salud, la cobertura llegaría a 59,5%, con 59,2 millones de beneficiarios. Estos datos nos muestran un impulso importante a la cobertura de riesgos en salud en los años sesenta y setenta (se duplicó la cobertura en cada década) y un freno notable desde los años ochenta

⁴² Además, el seguro social incluyó en México todo un paquete legal con seguro de salud, de maternidad y contra accidentes, además de pensiones.

hasta el estancamiento en los noventa. El problema es que los datos administrativos fácilmente pueden incorporar duplicidades de registros; por lo que un estudio de la Secretaría de Salud⁴³ para junio 2002, mediante el análisis de la condición de derechohabencia de los hogares, identificó sólo a 50,9 millones de incorporados, prácticamente el 50% de la población, con fuertes diversidades regionales (ver Gráfico 9).

Gráfico 9
Población asegurada en México, 2002 (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Salud (s/f).
Nota: La línea horizontal corresponde al promedio nacional (barra 1).

En los años sesenta y setenta, coincidieron en México altas tasas de crecimiento económico, reducción de la desigualdad, incremento de la cobertura de las instituciones de seguridad social y reducción de la pobreza⁴⁴, pero pronto se llegó a un límite. Después de la agudización previa de la desigualdad del ingreso entre 1984 y 1994, de la crisis de 1994 y del incremento notable de la pobreza en la primera mitad de los años noventa, la reforma de las instituciones sociales mexicanas no ha incluido un cambio de paradigma hacia la universalización como en el caso coreano, y la arquitectura institucional del Estado de Bienestar

43 En Secretaría de Salud del Gobierno de México <<http://portal.salud.gob.mx>>.

44 En este positivo rectángulo se ocultaban también desigualdades persistentes y grupos excluidos, en particular, hogares y comunidades indígenas, y migrantes rurales que llenaban las ciudades. Pueden analizarse estas desigualdades desde el punto de vista regional en PNUD (2002).

incompleto y segmentado ha adoptado una forma dualista, con la exclusión de cerca de la mitad de la población (Barba Solano, 2002).

Las acciones principales han sido hacia la reforma financiera del IMSS en 1997, con énfasis en la privatización de las pensiones, la generación de un *sistema de protección temporal* para los pobres extremos, en el marco de acciones temporales de inversión en “capital humano” (programa Progresá, luego Oportunidades)⁴⁵, y la creación de un Seguro Popular para cubrir paulatinamente, con atención médica y hospitalaria básica, a la población excluida del seguro social. La cobertura del sistema temporal ha llegado, desde su creación en 1997 hasta 2005, a 5 millones de hogares (que representan poco menos de una cuarta parte de la población); la del Seguro Popular⁴⁶, desde su inicio en 2002 hasta diciembre de 2005, había logrado afiliarse a su vez a 3,6 millones de familias (con 11,4 millones de personas incorporadas), el 39,8% de ellas beneficiarias también de Oportunidades (CNPSS, 2006). De esta manera, a principios de siglo, México cuenta con cerca de 50 millones de personas afiliadas al seguro social, 25 millones de beneficiarios del esquema de protección parcial y temporal (aproximadamente 4,6 millones de ellos incorporados al Seguro Popular) y poco menos de 7 millones afiliados al Seguro Popular (no incluidos en Oportunidades); otros 20 millones de personas en el país son atendidos en sus riesgos de salud por los sistemas abiertos de asistencia social, la medicina o las aseguradoras privadas. Después de quince años de dominio en las ideas de un paradigma residual, reductor de la política social al combate focalizado a la pobreza, surge tímidamente el paradigma de la universalización (a través del Seguro Popular) y, con mayor fuerza, el lenguaje de los derechos ciudadanos (a través del programa Oportunidades)⁴⁷. Sin embargo, si la concepción de temporalidad de protección a los pobres

45 Incluye beneficios en educación (becas), salud (atención médica básica y capacitación) y alimentación (transferencias económicas y en especie). Puede verse una presentación histórica de Oportunidades y su antecesor Progresá en Valencia Lomelí (2003).

46 El Seguro Popular en Salud es “un seguro público y voluntario, dirigido a las familias sin seguridad social en materia de salud, con el fin de evitar su empobrecimiento por causa de gastos catastróficos en salud” (ver <www.salud.gob.mx>); incorpora a familias de bajos ingresos ubicadas sobre todo en los primeros tres deciles de la distribución del ingreso, a quienes ofrece una atención médica básica. Este Seguro ya no es simplemente un programa, porque está cubierto por la Ley General de Salud de 2003 y pretende afiliarse a todos aquellos que no cuenten con seguro de salud; inicialmente atendía 78 posibles intervenciones en beneficio de los afiliados y en 2004 esta lista se incrementó a 91 (CNPSS, 2006).

47 En el marco de la fuerte tradición clientelar en la política mexicana, en los años 2004-2006 se reforzó una acción masiva de comunicación y capacitación en contra de la utilización política de programas sociales, en especial de Oportunidades; sin embargo, a contracorriente de esta campaña de derechos promovida desde el mismo programa, en 2006 la Presidencia de la República puso en marcha un fuerte operativo de comunicación social en el marco electoral para resaltar a este programa como una dádiva gubernamental.

extremos es llevada hasta sus últimas consecuencias, en poco tiempo las regiones hoy protegidas estarían de nuevo en la exclusión de programas sociales (con la excepción probable del Seguro Popular), con lo que se consolidaría el esquema institucional dualista y excluyente. Aunque podría tratarse, en esta ocasión, de una exclusión políticamente más explosiva, porque importantes porcentajes de la población dejarían de percibir transferencias de peso para su vida cotidiana; para sopesar esta posibilidad, basta con recordar que en algunos estados, como Chiapas y Oaxaca, la cobertura del programa Oportunidades supera la mitad de la población.

REFLEXIONES FINALES: RETOS PRESENTES DE LOS RÉGIMENES DE BIENESTAR DE COREA Y MÉXICO

La titubeante transición en el régimen de crecimiento⁴⁸, el reciente proceso regresivo de la distribución del ingreso, la situación del mercado de trabajo, los nuevos condicionantes demográficos y la misma juventud del sistema de seguridad social imponen nuevos retos al régimen de bienestar coreano (tendencialmente universalista y asociado al peso significativo de la familia en los gastos sociales). Por lo que se refiere a México, la desestructuración de su régimen de crecimiento, la continuidad en el patrón de la desigualdad y la precariedad en el empleo cuestionan nuevamente la viabilidad del régimen de bienestar mexicano –tendencialmente conservador⁴⁹, en los términos de Esping-Andersen (2000), y asociado a un esquema residual mínimo–, en el marco de las posibilidades que abre el “bono” demográfico.

Las reglas y ritmos para el crecimiento no son los mismos que la época dorada del crecimiento coreano. Las autoridades, aunque mantienen elementos centrales de una política industrial y de políticas de crecimiento, tienen que actuar en una economía cada vez más abierta. Como veíamos anteriormente, el crecimiento tiende a frenar y la volatilidad ha sido la regla los últimos años (gráficos 3 y 7). El régimen de bienestar enfrenta y enfrentará, de este modo, el reto de generar los nuevos acuerdos institucionales que consoliden el crecimiento sostenido o que prevean medidas anticíclicas no simplemente reactivas como después de la crisis de 1998.

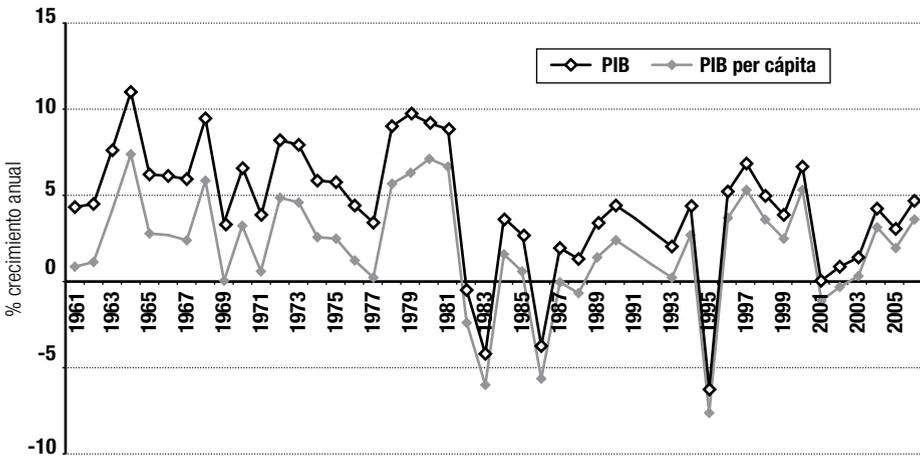
México vive aún un proceso de desestructuración del régimen de crecimiento previo sin acabar de constituir uno nuevo, con regularidad

48 Por régimen entendemos el conjunto de acuerdos (explícitos o implícitos) e instituciones (formales e informales) económicas y sociales que regulan, en este caso, la posibilidad del crecimiento económico, que sostienen la “estabilidad dinámica del sistema” (Boyer, 1986: 54).

49 La incorporación a la seguridad social sigue pasando por el empleo formal, con la excepción de la incorporación a los nuevos esquemas de protección temporal señalados y al inicial Seguro Popular.

en el incremento del producto. Baste decir que, en los últimos 25 años, durante ocho años el PIB per cápita se ha reducido y por cuatro años prácticamente no ha crecido (con aumentos menores a 0,4%). Pareciera que en el mediano plazo la regla básica es la inestabilidad (Gráfico 10), lo que genera límites estructurales a la creación de empleo formal y, por tanto, al avance en la cobertura de la seguridad social, a menos que el país se dirija hacia un proceso de aseguramiento social que no implique necesariamente el paso por el empleo formal. La prioridad de la política económica en la estabilización y en las metas de déficit cero en las cuentas públicas sigue imposibilitando la generación de instrumentos anticíclicos. El reto que enfrenta el régimen de bienestar mexicano es generar un nuevo régimen de crecimiento.

Gráfico 10
México. Desestructuración del régimen de crecimiento, 1961-2006



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Cuentas Nacionales y de los Censos de Población y Vivienda (INEGI, 2007), y de CONAPO (2007) (Indicadores Demográficos). Se utilizan los mismos precios constantes que los señalados en el Gráfico 1.

Diversos indicadores confirman en Corea un proceso regresivo en la distribución del ingreso en los años recientes (Gráfico 5); también, en el enfoque territorial, este país ha vivido procesos regresivos en los últimos años (Kim, 2003; OCDE, 2001)⁵⁰. De acuerdo con las tendencias

50 De acuerdo con cálculos de la OCDE, el PIB per cápita de las diferentes regiones muestra un patrón de ampliación de diferencias: si en 1997 la relación entre máximo y mínimo era de 1 a 3, en 1992 era de sólo 1 a 2. Las perdedoras han sido las regiones de economía con industrias más tradicionales como Daegu (OCDE, 2001: 34-35).

señaladas, este país asiático contará con dificultad con las mismas tasas elevadas de crecimiento sostenido, por lo que probablemente requerirá avanzar en las políticas redistributivas fiscales si no quiere experimentar el regreso a índices de pobreza más elevados, como en la poscrisis de 1998, o estancamientos serios en la solución de los problemas de pobreza crónica. Hasta la fecha, el Estado coreano ha sido tradicionalmente poco gastador en seguridad social, aunque los últimos decenios atestiguaron un incremento en los gastos sociales. Y, como veremos, las tendencias actuales indican fuertes presiones para aumentar el gasto público.

La aguda desigualdad mexicana se acentuó entre 1984 y 1994, y parece estancarse. Sin embargo, continúa siendo un obstáculo estructural de grandes proporciones que requiere ser enfrentado con políticas redistributivas de largo plazo, entre las que se encuentra, en un lugar privilegiado, la reforma y consolidación de las instituciones sociales⁵¹. Lo que un programa como Oportunidades logre en este campo puede ser positivo⁵², pero resulta mínimo frente al reto distributivo; sin una reforma fiscal, este difícilmente podrá ser enfrentado consistentemente⁵³. México continúa con la proporción más baja de ingresos tributarios de los países de la OCDE, con menos de la mitad del promedio de carga fiscal de estos países (OCDE, 2002: 81). En este sentido, el desafío distributivo sigue siendo el fiscal.

Dong-Myeon Shin (2003) plantea que se puede decir que Corea se ha ido construyendo más como una sociedad de bienestar que como un Estado de Bienestar. Efectivamente, el peso de la familia, centrada en el varón proveedor, fue central en los últimos cincuenta años. Vale la pena destacar dos aspectos: las instituciones públicas han ido aumentando su peso social y se ha ido enriqueciendo y completando el Estado de Bienestar, aunque el Seguro Médico Nacional (unificado) apela al cofinanciamiento de las familias para los tratamientos hospitalarios y médicos ordinarios. Por otra parte, la condición de posibilidad de esta sociedad de bienestar fue, de acuerdo con el mismo Shin (2003: 203), prácticamente, el pleno empleo; el problema es que la tasa de

51 Incluye, necesariamente, resolver para el largo plazo la situación financiera de los sistemas de pensiones de los empleados públicos y enfrentar la segmentación de las instituciones de salud. ¿Cómo avanzar hacia la unificación de los sistemas de salud?

52 El gasto en este programa representaba el 0,22% del PIB en 2001 (Valencia Lomelí, 2003: 51); con las ampliaciones de los últimos años, incrementó este porcentaje en forma significativa para llegar al 0,41%, de acuerdo con información proporcionada por autoridades del programa Oportunidades.

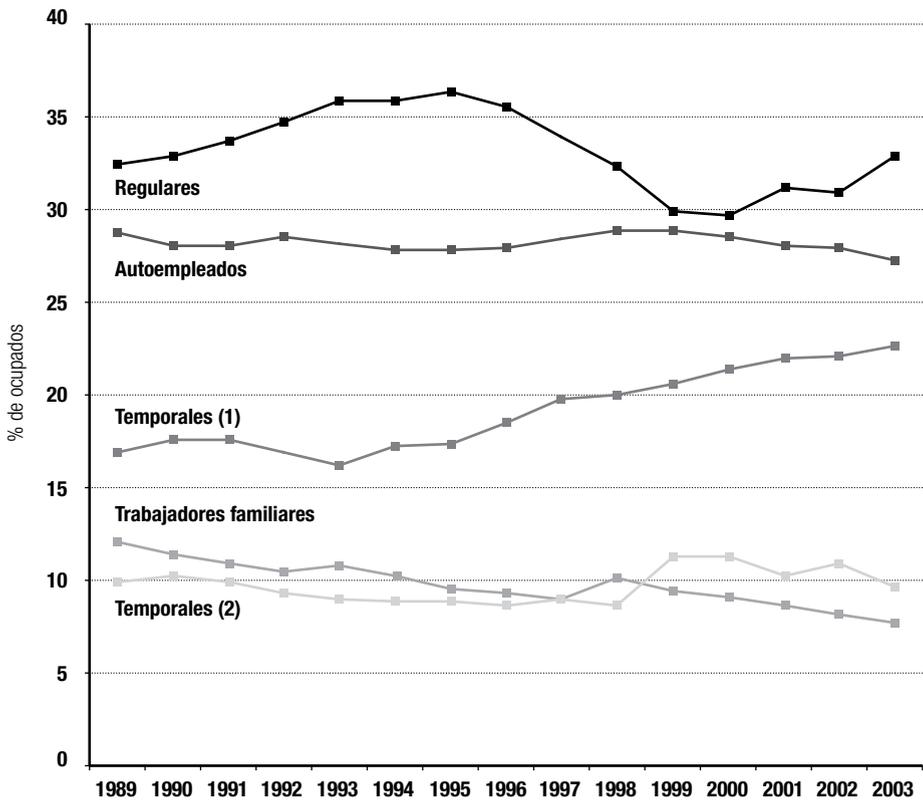
53 De acuerdo con estudios de la OCDE (2002: 84), una alta desigualdad en la distribución del ingreso está asociada a una baja recaudación fiscal o ingreso tributario como proporción del PIB.

desempleo no ha regresado a los datos pre-crisis⁵⁴ y la precariedad del empleo se ha incrementado, lo que generará dificultades para mujeres y varones proveedores (Gráfico 11). Los trabajos con contratación permanente han disminuido desde el año de inicio de la crisis (1997) y los trabajos temporales han aumentado paulatinamente; sólo un tercio de los trabajos son permanentes. La ventaja, con el impulso a la red pública de seguridad social, es que prácticamente todos los empleados cuentan con el seguro médico y un 83% entre ellos está pensionado (2003), y el 67% de los asalariados (2001) está ya asegurado contra el desempleo (con excepción notable de una parte de los trabajadores eventuales) (Bidet, 2003: 608). La red de seguridad social permite a estos trabajadores constituirse o mantenerse como proveedores de seguridad social. La sociedad y el Estado de Bienestar van constituyendo de esta forma un nuevo régimen de bienestar⁵⁵.

54 Para 2003, el 3,6%; para 2004 y 2005, el 3,7%; y para 2006, el 3,5% frente al 2% en 1996 (ver <www.kosis.nso.go.kr>).

55 En el sentido de Esping-Andersen (2000: 102).

Gráfico 11
 Corea. Precarización del empleo, 1989-2003



Fuente: NSO (2007); Korean Labor Institute (2001).

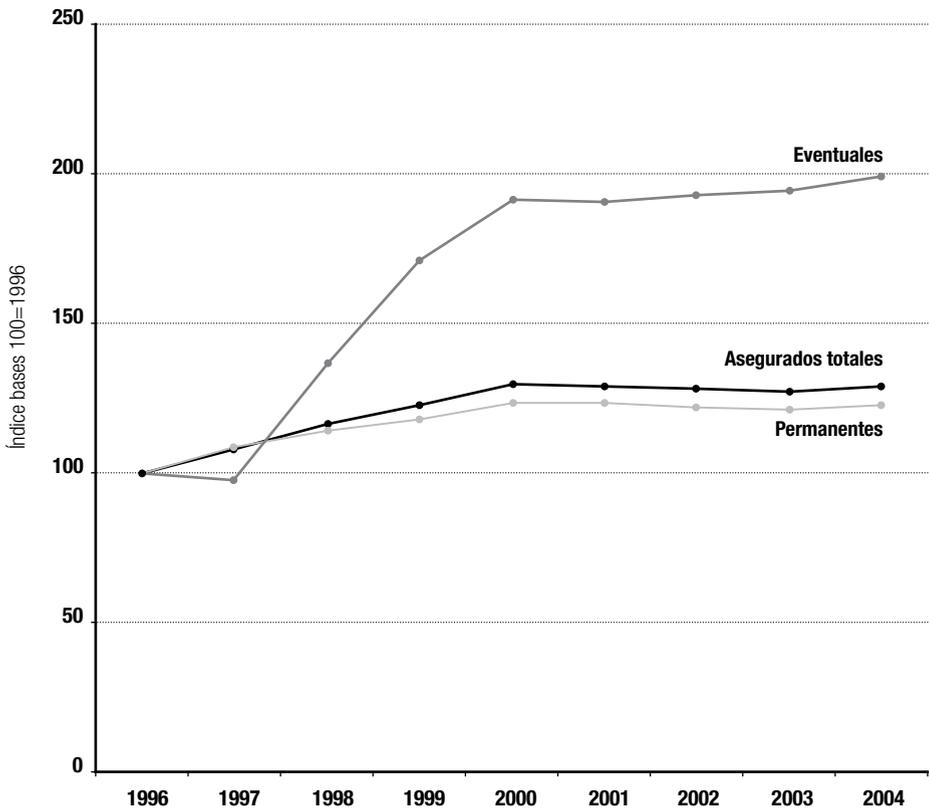
Nota: Autoempleados incluye a empleadores y a trabajadores por cuenta propia. Trabajadores familiares, sin pago, son aquellos que laboran no menos de dieciocho horas por semana. Trabajadores regulares, aquellos que tienen contratos de al menos un año o indefinidos; los que renuevan repetidamente contratos de corta duración y que son elegibles para beneficios estatutarios (por ejemplo, descuentos para retiro) son incluidos en esta categoría. Temporales (1) son los trabajadores con contratos entre uno y doce meses y que no son elegibles para beneficios estatutarios. Temporales (2) son los trabajadores contratados por día.

La histórica forma de incorporación a la seguridad social a través de la contratación formal se enfrenta con la acentuación de la precarización del empleo en México y el freno a la salarización; esta última se encontraba recientemente (año 2000) en los porcentajes de 1960, con sólo el 62% de la población económicamente activa (PEA) asalariada (Román Morales, 2003: 47). Además de salarización parcial o frenada, el problema es que ser asalariado no implica necesariamente la incorporación a la seguridad social: sólo uno de cada dos asalariados contaba con

seguridad social en el año 2000; sólo el 30,8% de la población ocupada tenía contrato indeterminado o base, y de ese porcentaje, sólo 9 de cada 10 contaban con seguro social; el 4,7% tenía contrato temporal y 7 de cada 10 estaban asegurados: el 27,5% tenía contrato verbal y sólo 1 de cada 10 ingresó al seguro social (Román Morales, 2003: 52). En términos generales, sólo un tercio de la población ocupada en México cuenta con seguridad social en el año 2004⁵⁶. Además, la incorporación al seguro vía la salarización tampoco implica certidumbre, especialmente en los últimos años: después de la crisis de 1994-1995, la incorporación al seguro social pasa cada vez más por el trabajo eventual (el 14% de los asegurados en 2004 son eventuales frente al 9% en 1996; Gráfico 12). Contar con un empleo implica, de este modo, condiciones de precariedad en las formas de contratación y en la seguridad social; ser asalariado tampoco conlleva certidumbre en la incorporación a la seguridad social. ¿Cómo avanzar en la seguridad social de la población en general, es decir, en términos universales, si no existe en realidad un régimen de crecimiento? ¿Cómo, si no se crean empleos suficientes o los que se generan no necesariamente implican aseguramiento? ¿Cómo, si no se progresa en la salarización?

⁵⁶ De acuerdo con datos para 2004 de la Encuesta Nacional de Empleo. Ver <www.stps.gob.mx>.

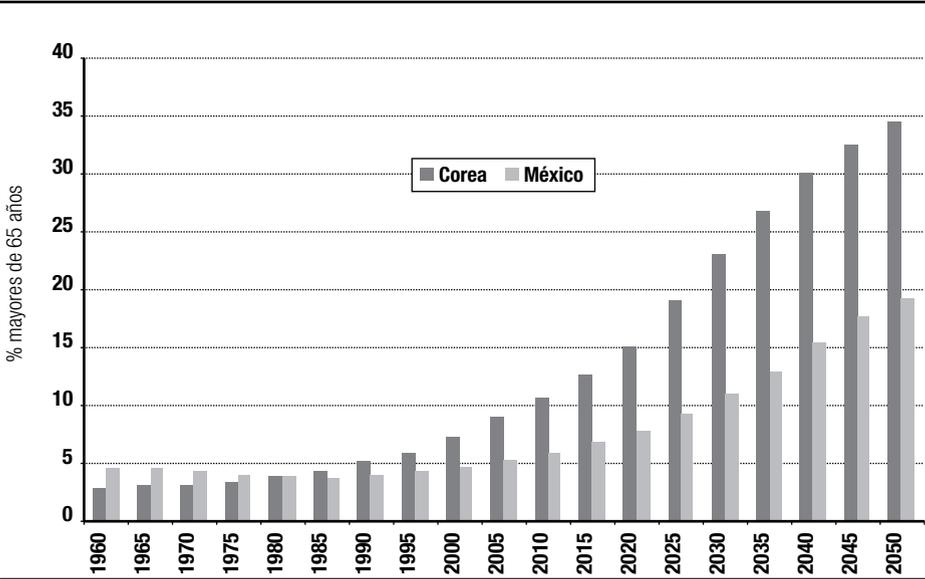
Gráfico 12
Trabajadores asegurados, 1996-2004



Fuente: Elaboración propia con datos del IMSS <www.imss.gob.mx> y la STPS <www.stps.gob.mx>.

El débil crecimiento de la población coreana (0,3% en 2006) y el aumento en la esperanza de vida (78,5% en 2005) han llevado al rápido envejecimiento de la población. En los próximos veinte años, la población mayor de 65 años prácticamente se duplicará en porcentaje del total de la población: cerca del 20% (Gráfico 13).

Gráfico 13
Envejecimiento de la población, 1960-2050



Fuente: CEPAL (2004); NSO (2007).

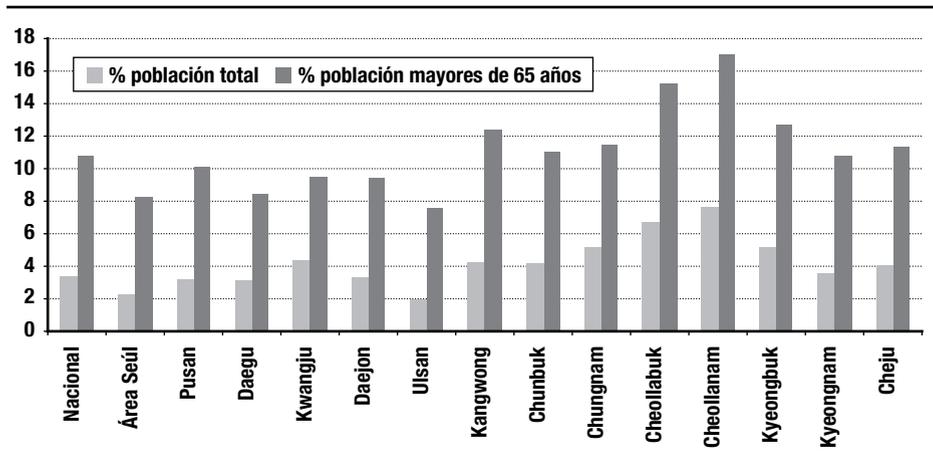
De esta manera, Corea está viviendo un acelerado proceso de envejecimiento, entre los más rápidos de la OCDE (Kim, 2005); en particular, es notablemente más rápido que en México. La edad promedio de la PEA se ha ido incrementando paulatinamente. Sin duda, este proceso de envejecimiento significará el aumento de los gastos sociales y las presiones financieras se incrementarán; la economía coreana requerirá, además, incrementar su productividad para enfrentar una tasa de dependencia tendencialmente mayor⁵⁷. Se calcula que las necesidades sanitarias y de servicios sociales de los adultos mayores entre 65 y 74 años son entre 2,5 y 3 veces las de los menores de 65; las de los adultos mayores de 75, se calculan entre 4 y 5 veces (Montagut, 2000: 198)⁵⁸.

57 Otro factor que demanda el incremento de la productividad es que los altos porcentajes de inversión y ahorro de los años noventa no se han traducido en fuertes tasas de crecimiento. De acuerdo con You (2003), mientras en los años 1970-1977 las ya altas tasas de ahorro e inversión (21 y 27% del PIB respectivamente) generaban un crecimiento del PIB cercano al 9% anual, en los años 1990-1997, las muy altas tasas de ahorro e inversión (superiores al 35% del PIB) generaron apenas un crecimiento de 7,3% anualmente.

58 El gasto de protección social de la Unión Europea dirigido a la vejez representó, en 1995, el 42,4% de los gastos totales, frente al 7,4% de los gastos para la infancia y la familia. El gasto en desempleo significó únicamente el 8,1% del gasto total (Montagut, 2000: 200).

Una muestra actualizada de lo que representa este reto para la sociedad coreana es la vulnerabilidad de los adultos mayores: estos tienen mayores probabilidades de caer en la pobreza y, por tanto, en las nuevas normas sociales del país, de requerir el apoyo del Estado. De acuerdo con la NSO, en 2001, los beneficiarios nacionales de todas las edades apoyados por la Ley de Mínimos de Sobrevivencia eran el 3,4% de la población total (en algunas regiones el 6,6 y el 7,7%); los mayores de 65 años beneficiarios de esta ley fueron el 10,8% de esta cohorte, y en algunas regiones hasta el 15,2 y el 17,1%, respectivamente (Kim, 2004) (Gráfico 14). Del total de beneficiarios (1,35 millones de personas), casi una cuarta parte fueron adultos mayores de 65 años (330 mil). De acuerdo con un estudio reciente del Instituto de Desarrollo de Corea, en 2003 más de uno de cada cuatro hogares encabezados por una persona mayor de 60 años vivía con ingresos menores al Costo Mínimo de Vida, es decir, estaba en situación de pobreza⁵⁹.

Gráfico 14
Corea. Cobertura regional de la Ley de Mínimos, 2001



Fuente: Cálculos de Kim (2004) con datos de NSO.

Este condicionante demográfico, asociado al incremento de los gastos en los tratamientos médicos del sistema de salud, implica una presión notable a las finanzas públicas. Las razones que explican en parte los incrementos en la carga financiera de los tratamientos médicos fueron las nuevas reglas de atención médica en el año 2000: acuerdo para aumentar hasta en un 60% los honorarios médicos y las tarifas hospitalarias,

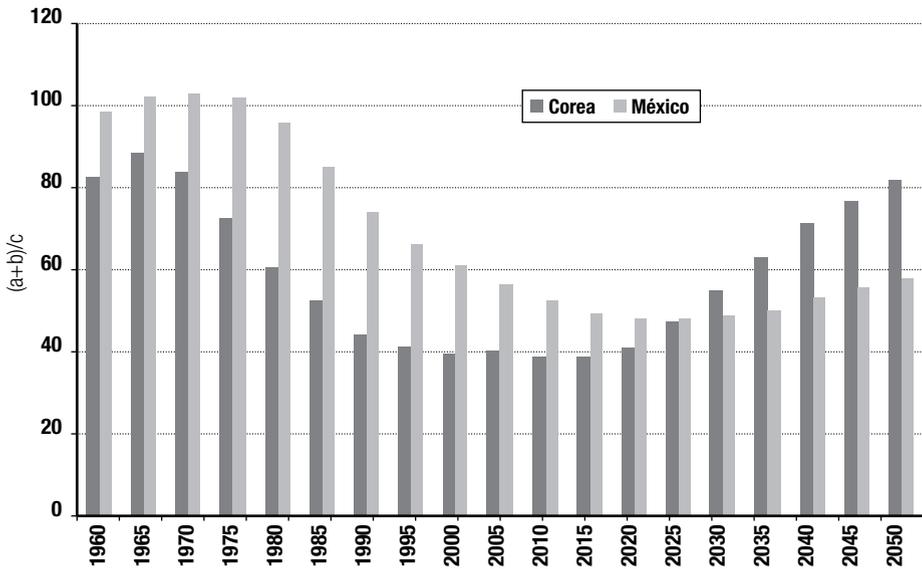
⁵⁹ Ver *The Korea Times* (2007).

y separación entre prescripción médica y suministro de medicamentos, lo que aumentó hasta en un 40% los actos médicos (Bidet, 2003: 616). En este marco, a pesar de su juventud, el sistema nacional de salud cuenta ya con déficit desde 1996, agravado en 2001. El gobierno se vio en la necesidad de incrementar las cuotas, además de que generó un nuevo impuesto para el seguro de salud por cada paquete de cigarrillos (150 wons en 2001) (Kim, 2003: 67-69)⁶⁰.

A diferencia de estas presiones en el caso coreano, México cuenta con el llamado “bono” demográfico: la población en edad de trabajar crecerá más rápido que la población dependiente (en edad escolar o de retiro) hasta el año 2020. Esta situación permitiría mayores posibilidades de ahorro, inversión y trabajo (Székely, 2003: 34-35). Efectivamente, la comparación con el caso coreano es ilustrativa: el peso de la población dependiente, sobre todo la población mayor de 65 años, empieza a incrementarse en el corto plazo y, en el caso mexicano, continúa en fuerte descenso (Gráfico 15).

60 De acuerdo con nuestros cálculos, con datos de NSO y a precios constantes, los gastos en salud por persona se han triplicado en los últimos años (1990-2002).

Gráfico 15
Relación de dependencia, 1960-2050



Fuente: Cálculos propios con datos de NSO (2007) y CEPAL (2004).
Nota: a = entre 0-14; b = +65; c = 15-65 años

En síntesis, Corea, en comparación con México, ha experimentado un alto crecimiento, sostenido durante un largo período (con políticas anticíclicas), con tendencia a menor volatilidad (con excepción del período de la crisis de 1997-1998), una relativa baja desigualdad, la construcción tardía pero rápida de instituciones orientadas hacia la universalización y, por ende, una reducción muy importante de la pobreza. Sin embargo, recientemente este país asiático padece una triple tendencia: freno del crecimiento e incremento de las desigualdades, lo cual dificulta la reducción durable de la pobreza restante que aún persiste. Para consolidar los logros alcanzados (simbolizados por el acercamiento al PIB per cápita promedio de los países de las OCDE), la sociedad coreana requiere robustecer su régimen de crecimiento (titubeante), en el marco de enormes retos: porcentajes menores de pobreza pero resistentes a disminuir drásticamente en un marco de regresión en cuanto a la distribución del ingreso, precarización del empleo, envejecimiento de la población con altos porcentajes de adultos mayores pobres y, además, carácter incipiente de las instituciones sociales.

México, en cambio, en el largo período analizado, ha vivido una desestructuración de su régimen de crecimiento (sin políticas anticíclicas y con prioridad macroeconómica en la reducción de la inflación y en el déficit cero), que ha pasado de un importante dinamismo económico y baja volatilidad a una situación de estancamiento sostenido (asociación de bajo crecimiento y débil volatilidad), con alta desigualdad en la distribución del ingreso (que podríamos llamar a su vez desigualdad sostenida), freno en la construcción de las instituciones sociales con un régimen de bienestar dual y, por lo tanto, freno también en la reducción de la pobreza (que podríamos también denominar pobreza sostenida). México requiere urgentemente salir de esta situación de múltiples empantanamientos (en el bajo crecimiento, la desigualdad y la pobreza elevadas, y en la parálisis de la seguridad social), simbolizados en el alejamiento respecto del PIB per cápita promedio de los países de la OCDE. Cuenta con un “bono” demográfico pero que no podrá convertirse en activo económico y social si no se generan al mismo tiempo las condiciones de posibilidad para articular un nuevo régimen de crecimiento que genere efectivamente empleo, que favorezca la superación del dualismo de las instituciones sociales y que incorpore reglas creativas de distribución. El trabajo de millones de mexicanos podría convertirse así en la base para reconstruir el régimen de bienestar y recrear el régimen de crecimiento. El “bono” demográfico no se activará automáticamente, requiere por supuesto nuevas políticas y acuerdos sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- Adelman, Irma 1997 “Social development in Korea, 1953-1993” in Cha, Dong-Se; Kim, Kwang-Suk y Perkins, Dwight H. *The Korean economy 1945-1995: performance and vision for the 21st century* (Seúl: Korea Development Institute).
- Altimir, Oscar 1998 “Inequality, employment and poverty in Latin America. An overview” en Tokman, Victor E. y O’Donnell, Guillermo (eds.) *Poverty and inequality in Latin America. Issues and new challenges* (Notre Dame: University of Notre Dame Press).
- Amsden, Alice 1989 *Asia’s next giant. South Korea and late industrialization* (Nueva York: Oxford University Press).
- Aspe, Pedro 1993 *El camino mexicano de la transformación económica* (México DF: FCE).
- Banco de Corea 1991 *Economic statistics yearbook* (Seúl).
- Banco de Corea 1993 *Economic statistics yearbook* (Seúl).

- Banco de Corea 2003 *Economic statistics yearbook* (Seúl).
- Banco de Corea 2007 *Economic statistic system* (Seúl). <En www.bok.org.kr>.
- Banco Mundial 1993 *The East Asian miracle. Economic growth and public policy* (Nueva York: Oxford University Press).
- Barba Solano, Carlos 2002 “El futuro de la función social del Estado en América Latina. El caso de México” en Alonso, Jorge; Aguilar, Luis A. y Lang, Richard *El futuro del Estado social* (Guadalajara: Universidad de Guadalajara/ITESO/Goethe Institut-Guadalajara).
- Bidet, Eric 2003 “Corée du Sud: vers une société d’assurances sociales” en *Revue Tiers Monde* (París) N° 175, Tomo XLIV, julio-septiembre.
- Boltvinik, Julio 1999 “El conocimiento de la pobreza en México” en Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique *Pobreza y distribución del ingreso en México* (México DF: Siglo XXI).
- Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique 1999 *Pobreza y distribución del ingreso en México* (México DF: Siglo XXI).
- Boyer, Robert 1986 *La théorie de la régulation: une analyse critique* (París : La Découverte).
- CEPAL 2004 *Boletín demográfico. América Latina y el Caribe: estimaciones y proyecciones de población. 1950-2050* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Choi, Kwang y Kwon, Soonwon 1997 “Social welfare and distributions policies” en Cha, Dong-Se; Kim, Kwang-Suk y Perkins, Dwight H. *The Korean economy 1945-1995: performance and vision for the 21st century* (Seúl: Korea Development Institute).
- CNPSS-Comisión Nacional de Protección Social en Salud 2006 *Reporte N° 6. Indicadores de resultados, segundo semestre 2005* (México DF: Secretaría de Salud).
- Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México 2002 *Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar* (México DF: Sedesol).
- Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México 2005 *Medición de la pobreza 2002-2004*. En <www.sedesol.gob.mx>.
- CONAPO-Consejo Nacional de Población 2007 *Indicadores demográficos básicos*. En <www.conapo.gob.mx>.
- CONEVAL-Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2006 “Reporta CONEVAL cifras actualizadas de pobreza por ingreso 2006”. En <www.coneval.gob.mx>.

- Cortés, Fernando 2000 *Procesos sociales y desigualdad económica en México* (México DF: Siglo XXI).
- Cortés Cáceres, Fernando; Hernández, Daniel; Hernández Laos, Enrique; Székely Pardo, Miguel y Vera Llamas, Hadid 2002 *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX* (México DF: Sedesol).
- Damián, Araceli 2004 “Panorama de la pobreza en América Latina y México” en Boltvinik, Julio y Damián, Araceli *La pobreza en México y el mundo* (México DF: Siglo XXI).
- De Ferranti, David et al. 2000 *Securing our future in a global economy. World Bank Latin American and Caribbean Studies* (Washington: Banco Mundial).
- De Janvry, Alain y Sadoulet, Elisabeth 1996 “Growth, inequality and poverty in Latin America: a causal analysis 1970-94”, University of California at Berkeley, Berkeley, Working Paper N° 784.
- Esping-Andersen, Gosta 2000 *Fundamentos sociales de las economías posindustriales* (Barcelona: Ariel).
- French-Davis, Ricardo 1999 *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad* (Santiago: Dolmen).
- Hernández Laos, Enrique y Velázquez Roa, Jorge 2003 *Globalización, desigualdad y pobreza. Lecciones de la experiencia mexicana* (México DF: UAM/Plaza y Valdés Editores).
- INEGI 2007 *Banco de información económica*. En <www.inegi.gob.mx>.
- Kim, Dong-Chon 2000 *Poverty conditions for the Republic of Korea in the aftermath of the financial crisis* (Seúl: People’s Solidarity for the Participatory Democracy).
- Kim, Jo-Seol 2004 “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, N° 2, junio.
- Kim, Jung-Min 2005 “Aging population to be main cause of stagnant growth” en *The Korea Herald* (Seúl) 9 de septiembre.
- Kim, Kyeong-Won 2003 *Post-crisis transformation of the Korean economy. A review from 1998 to 2002* (Seúl: Samsung Economic Research Institute).
- Korean Labor Institute 2001 *The profile of Korean human assets: labor statistics 2001* (Seúl: Korea Labor Institute).

- Lee, Jaymin 2002 "A half century of Korean economic development: 1952-2002" en *The Korean Economic Review* (Seúl) Vol. XVIII, Nº 2.
- Lustig, Nora 2004 "Crecimiento económico y reducción de la pobreza" en Boltvinik, Julio y Damián, Araceli *La pobreza en México y el mundo* (México DF: Siglo XXI).
- Maddison, Agnus 1992 *La economía mundial en el siglo XX. Rendimiento y política en Asia, América Latina, la URSS y los países de la OCDE* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Montagut, Teresa 2000 *Política social. Una introducción* (Barcelona: Ariel).
- NSO-National Statistical Office 2007 "Korea statistical yearbook" y "Social indicators in Korea", Seúl, varios números. En <www.nso.go.kr>.
- OCDE-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico 2000 *Pushing ahead with reform in Korea. Labor market and social safety-net policies* (París).
- OCDE-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico 2001 *Korea, OECD territorial reviews* (París).
- OCDE-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico 2002 *México. Estudios económicos de la OCDE* (París).
- OCDE-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico 2003 *Korea, OECD economic surveys* (París).
- OCDE-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico 2006 *Panorama des statistiques de l'OCDE 2006: économie, environnement et société* (París).
- Ordóñez Barba, Gerardo 2002 *La política social y el combate a la pobreza en México* (México DF: UNAM).
- Park, Chanyong 2002 "Poverty and socio-economic changes in Korea", mimeo.
- Park, Won-Am 1989 "Korea's macroeconomic adjustment and outlook" en *Korea's macroeconomic and inancial policies* (Seúl: KDI).
- PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2002 *Informe sobre desarrollo humano* (México DF: PNUD).
- Román Morales, Luis Ignacio 2003 "¿Política social o políticas de fraccionamiento de la sociedad?" en *Revista Universidad de Guadalajara* (Guadalajara) Nº 27.

- Rostow, Walt Whitman 1960 *The stages of economic growth* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Sakong, Il 1993 *Korea in the world economy* (Washington: Institute for International Economics).
- Salama, Pierre 2006 “La baisse du niveau de pauvreté: ‘succès’ en Asie, échecs en Amérique Latine”, mimeo.
- Secretaría de Salud s/f *Poblaciones de las instituciones prestadoras de salud en México: definición y construcción* (México DF).
- Seo, Kyoung-Sook 2004 “Status of poverty statistics in the Korea”, Korea National Statistical Office, mimeo.
- Shin, Dong-Myeon 2003 *Social and economic policies in Korea. Ideas, networks and linkages* (Londres: Routledge Curzon).
- Solís, Leopoldo 1983 *Controversias sobre el crecimiento y la distribución* (México DF: FCE).
- Székely, Miguel 2003 *Es posible un México con menor pobreza y desigualdad* (México DF: Sedesol).
- Székely, Miguel 2005 *Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004* (México DF: Sedesol).
- The Korea Times* 2007 (Seúl), 11 de febrero.
- Valencia Lomelí, Enrique 1996 “Deux trajectoires, deux ajustements: les politiques d’ajustement de la Corée du Sud et du Mexique, 1979-1992”, Tesis de Doctorado, Universidad de París VII.
- Valencia Lomelí, Enrique 1998 “El contraste social y macroeconómico de dos ajustes: Corea del Sur y México en los ochenta” en Alba, Carlos; Bizberg, Ilán y Rivière d’Arc, Hélène *Las regiones ante la globalización* (México DF: CEMCA/ORSTOM/Colegio de México).
- Valencia Lomelí, Enrique 2003 “Transición hacia la atención focalizada de la pobreza extrema. Caso Progresá en México”, Estudio de Caso N° 8, Serie Estudios de Caso y Experiencias Relevantes en Gerencia Social en América Latina, BID-Instituto Interamericano para el Desarrollo Social/Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Washington DC.

Valencia Lomelí, Enrique 2005 "Limits of the social policies of growth and the debate on their reform: South Korea and México" en Barclay, Kate y Peake, Wayne *Globalization, regionalization and social change in the Pacific rim* (Guadalajara: University of Guadalajara/ University of Technology, Sydney).

You, Jong-Il 2003 "The long and winding road toward liberalization. South Korean experience", School of Public Policy and Management, Korea Development Institute, Seúl, mimeo.

