

# Más acciones concretas en materia de políticas nacionales sociales y de ayuda externa

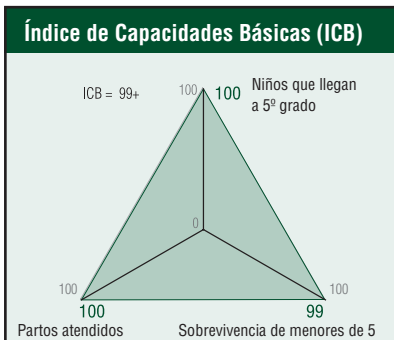


Las actuales políticas de desarrollo de Corea son problemáticas, tanto en la esfera nacional como internacional. A escala nacional, a pesar de que existe una creciente estratificación de los ingresos, la política fiscal y el gasto social han tenido una ejecución deficiente y no han logrado brindar una distribución más equitativa de los ingresos. Al mismo tiempo, mientras que en su condición de nuevo país donante Corea enfrenta reclamos cada vez mayores de la sociedad mundial y de las ONG coreanas para ampliar su papel, ha luchado por aumentar la cantidad y calidad de su ayuda.

CCEJ International  
Dohye Kim

La estratificación de la sociedad coreana ha tenido efectos negativos importantes a medida que la diferencia económica entre las clases se fue profundizando en los últimos años. Si bien hubo enormes ganancias en la economía nacional, esto fue en gran medida el resultado de precios de la vivienda en el mercado inmobiliario y la mayoría de esos ingresos quedaron en manos de los propietarios, que representan solamente una pequeña fracción de la población. Por esta razón, la vida pública ha sido barrida con el discurso de la “estratificación”, en la oratoria de año nuevo del Presidente Roh Moo-hyun, con respecto a las promesas políticas realizadas por todos los candidatos al gobierno local en las elecciones del 31 de mayo. Si bien la discusión sobre las causas de la estratificación ha sido variada y ocasionalmente ha provocado controversias entre los partidos políticos, no se han adoptado medidas reales para abordar la estratificación y creciente diferencia de los ingresos. Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil han estado analizando las causas y sugiriendo posibles soluciones.

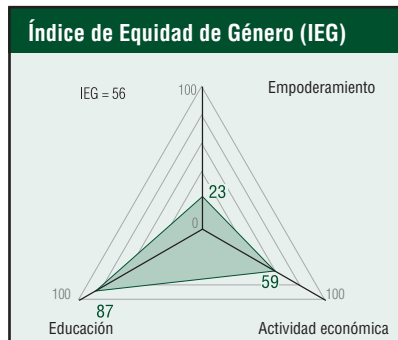
En su calidad de 10ª economía mundial, Corea también ha enfrentado una presión considerable de parte de la sociedad internacional para brindar a los países en desarrollo una ayuda efectiva de manera acorde con su condición económica. Desde 2005, algunos grupos de la sociedad civil han su-



mado fuerzas para hacer oír sus voces en la cuestión de la ayuda externa, y para exigir al Gobierno que adopte las medidas adecuadas para cumplir las normas internacionales relativas a la cantidad y calidad de la ayuda. Las ONG fueron las que primero expresaron su interés y preocupación sobre la eficacia de la ayuda externa, que anteriormente nunca había sido parte de la agenda social de la nación. Si bien las ONG locales han logrado plantear algunos temas ante el Gobierno, continúan esperando mayores avances en el futuro cercano.

### Se habla mucho de la estratificación pero se hace poco

La creciente diferencia de ingresos fue ilustrada en una conferencia de prensa de la Oficina de Estadísticas Nacionales de Corea (OEN) el 11 de mayo de 2006, relativa a la distribución de los ingresos fami-



liares por quintiles. En el primer trimestre de 2006, los ingresos de los quintiles 1 y 2 – es decir, los dos grupos de ingresos más bajos – reflejan un incremento de 2,4% y 3,3% respectivamente en comparación con el mismo trimestre del año anterior. Sin embargo, como ilustra la Tabla 1, los ingresos de los quintiles 3, 4 y 5 se ampliaron en 5,1%, 4,7% y 4,1% respectivamente (OEN, 2006). La relación obtenida de dividir el ingreso del quintil 5 por el ingreso del quintil 1 aumentó 0,85%, lo que la convierte en la mayor diferencia entre los grupos de ingresos más bajos y más altos desde 2003.

En respuesta al creciente fenómeno de la estratificación de los ingresos, el Gobierno anunció nuevas políticas para brindar una red de seguridad social y para ampliar las partidas presupuestales destinadas a los sectores económicamente más desfavorecidos. Por ejemplo, el Gobierno prometió que ampliará el gasto social hasta llegar a un 25% del presupuesto total.

Sin embargo, desde 2001 el gasto social del Gobierno ha representado apenas el 2,4% del producto bruto interno (PBI), que es un séptimo del promedio de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Jeon, 2006, p. 4). Dentro de este gasto social limitado, el seguro social y el bienestar de las empresas, que tienen un impacto relativamente pequeño en la redistribución del ingreso, se llevan la parte del león, con un 74,3% (Lee, 2006). Aún cuando el Gobierno ha expresado su firme intención de reducir la diferencia entre los grupos de ingresos y mejorar la red de seguridad social, todavía debe reformar la composición del gasto social y no ha aumentado el gasto público, lo cual tendría un impacto real en los grupos de ingresos más bajos.

TABLA 1

Distribución del ingreso por quintiles de ingreso									
Unidad: KRW 1,000 (USD 1), % año a año									
CLASIFICACIÓN	PRIMER TRIMESTRE DE 2005			CUARTO TRIMESTRE DE 2005			PRIMER TRIMESTRE DE 2006		
		APORTACIÓN	CAMBIO PORCENTUAL		APORTACIÓN	CAMBIO PORCENTUAL		APORTACIÓN	CAMBIO PORCENTUAL
Promedio	2.937,5	100,0	5,8	2.941,2	100,0	4,1	3.062,3	100,0	4,2
Quintil 1	754,2	5,1	1,8	803,1	5,5	4,6	772,2	5,0	2,4
Quintil 2	1.744,2	11,9	2,9	1.791,3	12,2	3,9	1.802,5	11,8	3,3
Quintil 3	2.514,3	17,1	4,7	2.561,0	17,4	3,3	2.642,3	17,3	5,1
Quintil 4	3.471,8	23,6	5,1	3.499,6	23,8	4,0	3.635,9	23,7	4,7
Quintil 5	6.201,9	42,2	8,0	6.049,2	41,1	4,4	6.458,1	42,2	4,1

Participación = (Ingreso)/(Ingreso total de todos los grupos)\_100

Fuente: OEN (2006). "Tendencias de ingresos y gastos de hogares en el primer trimestre de 2006". Disponible en: <www.nso.go.kr/eng/releases/report.html?category=7>.

Junto con el menguado gasto social público y la elevada aportación destinada al seguro social y el bienestar empresarial, las políticas fiscales también han contribuido a empeorar la estratificación del ingreso. Basándose en los ingresos fiscales anuales de 2004 a 2006, la organización Coalición de Ciudadanos por la Justicia Económica (CCEJ) reveló que la política fiscal del Gobierno no cumplió un papel positivo en la redistribución del ingreso o en la desaceleración de la creciente tendencia a la estratificación del ingreso. Según los datos de CCEJ, la política fiscal es injusta en términos de retención y recaudación, lo que significa que los impuestos deducidos y retenidos en la fuente, a partir de los ingresos de los trabajadores asalariados, se están expandiendo más rápidamente que los impuestos recaudados a partir de los ingresos de los trabajadores independientes. Específicamente, la retención de los impuestos aumentó en un 20% de 2004 a 2006, pero los impuestos a los ingresos de las empresas aumentaron solamente un 13,9% durante el mismo periodo. Además, el impuesto al valor agregado (IVA) aplicado inversamente sobre los ingresos aumentó en un 11,41%, mientras que el impuesto especial gravado sobre los artículos suntuarios decreció en un 22,9%. Por lo tanto, la carga impositiva para los hogares de medianos y bajos ingresos aumentó, y la política fiscal no contribuyó a la redistribución del ingreso.

En los últimos años la estratificación de la sociedad ha surgido como un tema clave de la agenda política. No obstante, mientras que tanto el presidente como los representantes del partido de la oposición presentaron sus propias perspectivas sobre las causas de este problema y sus posibles soluciones, todavía falta formular políticas “reales” para resolverlo. Por el contrario, la estratificación del ingreso se ha convertido meramente en un tema a ser utilizado por los políticos tanto del partido oficialista como de la oposición, con el propósito de atacar a sus oponentes.

Grupos de la sociedad civil, incluido el CCEJ, llamaron la atención sobre la actitud de los políticos, que fingen estar preocupados por el problema de la estratificación para sacar provecho político y diplomático de ello. Durante la primera mitad de 2006, diversas ONG analizaron las causas de la estratificación del ingreso, tales como las políticas fiscales regresivas, y sugirieron soluciones tanto al Gobierno como al partido de la oposición. Lamentablemente, ninguno respondió a estos reclamos, pero los grupos de la sociedad civil continuarán a pesar de todo llevando adelante esas campañas.

### Corrientes de ayuda insuficientes e ineficaces para los países en desarrollo

En su calidad de país donante emergente, la política de Corea sobre la ayuda a los países en desarrollo se ha convertido en un tema cada vez más preponderante. Mientras que Corea se ubica en el décimo puesto entre las mayores economías del mundo, con un PBI de USD 793.000 millones en 2005, el volumen de su ayuda oficial al desarrollo (AOD) ascendió a USD 744 millones, o 0,09% del PBI en 2005. No llama a sorpresa que esto esté muy por debajo del promedio de los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, que es de 0,26% del PBI (OCDE, 2006).

Al igual que la decepcionante escala de la AOD, la calidad de la ayuda merece un análisis más profundo. Como Corea no es un país miembro del CAD, no está obligado a dar cuenta cabal de su AOD para que sea sometida a una evaluación por sus pares. Por esta razón, la calidad de la AOD es insatisfactoria en cuanto a que las donaciones representaron el 64,1% de la ayuda bilateral en 2004, en comparación con la relación de 90,1% de las donaciones promedio de AOD para la ayuda bilateral. Además, según el Organismo de Cooperación Internacional de Corea, nueve de los primeros diez países receptores de ayuda son otros países asiáticos, que recibieron aproximadamente el 70% de las donaciones bilaterales de 2004. Si bien la ayuda a los países menos adelantados aumentó a 26% en 2004 (20,5% si se excluye la reconstrucción de posguerra de Afganistán e Iraq), la ayuda a los países del África Subsahariana (7%) continuó siendo la misma que en 2003. Además, la mayoría de la ayuda bilateral coreana – incluso la ayuda a los países menos adelantados – es ayuda condicionada, lo que significa que debe ser utilizada para comprar bienes y servicios del país donante. Esto no solamente aminora el valor de la ayuda sino que también lleva a colocar la prioridad en el suministro de bienes, tecnología y servicios de consultoría provenientes de los países donantes, en lugar de priorizar las necesidades de los países receptores (Kim, 2005).

Además de las deficiencias cuantitativas y cualitativas de la AOD coreana, ésta también está desprovista de un marco legal e institucional ya que no hay una ley o carta básica de la AOD, lo que da como resultado una falta de consenso acerca de los objetivos de la política de ayuda nacional. En parte debido a la escasa conciencia sobre el tema entre la opinión pública, incluso numerosas autoridades consideran que la AOD es meramente un instrumento diplomático para ampliar la tajada de la torta económica que pueda recibir Corea en el futuro. Además, el llamado “sistema dual” para la AOD coreana torna difícil promover la eficiencia y la co-

herencia. En la ayuda bilateral, el Ministerio de Economía y Finanzas está a cargo de la supervisión de los préstamos y el Banco de Exportaciones e Importaciones de Corea está a cargo de ejecutarlos; el Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio tiene la voz cantante en la supervisión de las donaciones y el Organismo de Cooperación Internacional de Corea está a cargo de ejecutarlas. Si la comunicación entre estos organismos hubiera sido fluida, el sistema de ejecución dual podría haber sido considerado confiable. No obstante, los canales para la comunicación entre los dos organismos de supervisión y los dos organismos de ejecución distintos se utilizaron de manera irregular y rara vez se pusieron en práctica.

Reconociendo que hay margen para hacer mejoras no solamente en la cantidad y en la calidad sino también en los marcos institucionales y legales para la AOD, en junio de 2005 se creó la Red de ONG Coreanas contra la Pobreza Mundial, con la participación de 21 ONG que trabajan en el desarrollo y la promoción, entre ellas el CCEJ. La Red redactó una carta que resume sus opiniones sobre lo que debería ser la futura política de Corea en materia de AOD, y la presentó al presidente, quien estaba por visitar la ONU en ocasión de la Cumbre Mundial de septiembre de 2005. La carta reclamaba ampliar la escala de la AOD, creando un marco institucional y jurídico apropiado, y mejorando la calidad de la ayuda. Posteriormente, luego de una conferencia organizada por la Red y a la que asistieron funcionarios del gobierno y miembros del parlamento, el Gobierno respondió con un informe completo sobre el futuro de la política nacional en materia de AOD.

Las propuestas del Gobierno a este respecto coincidieron, sorprendentemente, con las propuestas de las ONG en varios sectores. En especial, el Gobierno estuvo de acuerdo acerca de la necesidad de ingresar pronto al DAC y de regular la AOD por ley. El informe también prometió un aumento de las cifras actuales de la escala de la AOD y estipuló la creación de un Comité para la Cooperación al Desarrollo Internacional que sirviera como canal de comunicación entre los distintos ministerios y organismos involucrados en la ayuda al desarrollo. El Comité incluye a miembros de universidades, de ONG y del sector privado.

A pesar de esos procesos promisorios y de los destacables logros de grupos de la sociedad civil, hay ciertos temas que requieren un mayor control de la sociedad civil. Entre ellos figura el hecho de que el Gobierno no aceptó sugerencias de las ONG cuando ocupó los lugares destinados a ONG en su Comité, así como el hecho de que el mecanismo para

*(Continúa en página 261)*

## REPÚBLICA DE COREA

(viene de página 201)

## COSTA RICA

(viene de página 203)

pese a una enorme capacidad fiscal de intervención, considera que las políticas de reducción de la pobreza e igualdad de género son de escasa importancia para mejorar la sociedad y la economía.

Un gobierno federal que procure el apoyo de los canadienses para librar una guerra lo encontrará con más facilidad si se trata de una guerra contra la pobreza y el desempleo, tanto dentro del país como en el exterior. ■

### Referencias

- Big City Mayors' Caucus (2006). "Our Cities, Our Future: Addressing the fiscal imbalance in Canada's cities today". Junio, p. 41. Disponible en: <www.toronto.ca/mayor\_miller/pdf/fiscal\_imbalance\_eng.pdf>.
- Departamento de Finanzas de Canadá (2005). "The Budget Plan 2005".
- Departamento de Finanzas de Canadá (2006a). "The Budget Plan 2006: Focusing on Priorities". Disponible en: <www.fin.gc.ca/budget06/pdf/bp2006e.pdf>.
- Departamento de Finanzas de Canadá (2006b). "The Budget Speech 2006: Focusing on Priorities". Disponible en: <www.fin.gc.ca/budget06/pdf/speech.pdf>.
- Goff, K. (2006). "Critic Slams 'Sneaky' Child-Care Clawback", *Ottawa Citizen*, 21 de julio.
- Kenny, C. (2006). "New Military Money only a Start", *Montreal Gazette*, 6 de julio, p. A19.
- Laghi, B. (2006). "Support for Afghan Mission Falls Sharply". *The Globe and Mail*, 20 de julio.
- Reality of Aid (RoA) (2006). *The Reality of Aid 2006: Focus on Conflict, Security and Development*. Quebec City y Londres: IBON y Zed. Disponible en: <www.realityofaid.org>.
- Robertson, B. y Horsman, K. (2005). *Getting Real with Infrastructure*, Benefits Canada, febrero, <www.benefitscanada.com>; y De Bever, L. (2003). *Infrastructure and Pension Capital*. Presentación de un plan jubilar de los maestros de Ontario a la conferencia Moneco-Econtro en Kingston, Ontario, 27 de agosto.
- Comisión del Senado sobre Seguridad Nacional y Defensa (2006). *Canada's No. 1 Job: Securing the Military Options It Needs to Protect Canadians*. Ottawa, junio.
- Yalnizyan, A. (2004). *Can We Afford to Sustain Medicare?* Ottawa: Canadian Federation of Nurses Unions (Federación Canadiense de Sindicatos de Enfermeros). Disponible en: <www.policyalternatives.ca/documents/National\_Office\_Pubs/Sustainability\_Report.pdf>.
- Yalnizyan, A. (2005). *Canada's Commitment to Equality: A Gender Analysis of the Last Ten Federal Budgets (1995-2004)*. Feminist Alliance for International Action (Alianza Feminista para la Acción Internacional), Ottawa.

formular una ley sobre AOD parece ser demasiado lento como para cumplir el plazo prometido de 2006. El CCEJ está trabajando ahora en la elaboración de dos formas de monitoreo del avance del gobierno en el cumplimiento de sus promesas: formando un grupo de "Control de la AOD", e invitando a otras ONG a participar en este seguimiento. Mientras tanto, la Red de ONG continuará la campaña de defensa y concientización que lanzó cuando su creación en 2005.

### Conclusión

En vista de la situación especial de la sociedad, la nación enfrenta ahora dos obstáculos claros: el problema del desarrollo en lo nacional y el problema del desarrollo en el exterior. Aún cuando el país ha demostrado grandes avances en su economía en los últimos 30 años, no ha logrado resolver el problema del agravamiento de la estratificación del ingreso y el deterioro concomitante de la calidad de vida de los sectores más desfavorecidos. Mientras tanto, en su condición de una de las mayores economías del mundo, Corea necesita adoptar una política de ayuda adecuada para brindar una asistencia efectiva a los países en desarrollo.

El crecimiento económico sin una reconsideración del bienestar social y de las políticas fiscales no guarda demasiadas promesas para la mayoría de los ciudadanos. De igual forma, las promesas verbales que hacen los políticos para cosechar beneficio político no garantizan verdaderamente el establecimiento de políticas alternativas. Dicho esto, en reconocimiento de la etapa inicial de sus prácticas en materia de ayuda exterior, el Gobierno adoptó pasos importantes para promover el mejoramiento de su política de ayuda. Sin embargo, si Corea realmente desea ingresar al Comité para la Cooperación al Desarrollo Internacional en un futuro cercano, necesita estudiar más cuidadosamente los principios de la ayuda y la efectividad de los mismos. Esos dos aspectos requieren de una atención continua de la sociedad civil. ■

### Referencias

- Jeon, Seong-hoon (2006). "Study on National Expenditure comparing with other countries". *Economic Issue Brief (7)*. Seúl: Oficina de Presupuesto de la Asamblea Nacional.
- Kim, Hye-kyung (2005). "NGOs Proposal for Better Korean ODA Policy". En: *Trends in International Development and the Future of Korean ODA Policy*. Seúl: Red de ONG Coreanas contra la Pobreza Mundial.
- Oficina de Estadísticas Nacionales (OEN) (2006). "Household Income & Expenditure Trends in the First Quarter 2006". Disponible en: <www.nso.go.kr/eng/releases/report.html?category=7>
- Lee, Yul (2006). "Social Expenditure by GDP, 1/7 of OECD average". *YonhapNews*. Seúl: Yonhap.
- OCDE. Comité de Ayuda al Desarrollo (2006). "Aid flows top USD 100 billion in 2005". Disponible en: <www.oecd.org/document/40/0,2340,en\_2649\_33721\_36418344\_1\_1\_1\_1,00.html>.

- Impulsar una reforma educativa como política de Estado, que trascienda los ciclos político-electorales, garantice el acceso y gratuidad de la educación y estimule el desarrollo de valores humanistas, de modo que éstos propicien la formación de ciudadanos y ciudadanas comprometidos con el desarrollo de una sociedad democrática, libre e independiente basada en la tolerancia y la solidaridad.
- Reencauzar los recursos del FODESAF a las familias y personas excluidas o imposibilitadas de formar parte de la población económicamente activa, de modo de garantizar el mandato constitucional de un adecuado reparto de la riqueza. Procurar la entrega inmediata de los fondos que por ley corresponden al Fondo y redefinir sus objetivos integrando la articulación de esfuerzos con las organizaciones e instituciones de la sociedad civil. ■

### Referencias

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2005). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*.
- Defensoría de los Habitantes (DESAF) (2005). *Informe final sobre el financiamiento y administración del fondo de desarrollo social y asignaciones familiares*.
- Documentos de la Red Costarricense de Control Ciudadano. 2005.
- Morales, A. (2004). *Análisis de Coyuntura*. Costa Rica. Inédito.
- Programa Estado de la Nación (2005). *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José de Costa Rica, p. 49-54.