

Por qué las Economías Emergentes Necesitan Políticas Sociales: **los Casos de China e India**

por Arjan de Haan, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID)¹

Las economías emergentes están reconfigurando el poder económico mundial.

No solo han mantenido tasas de crecimiento permanentemente superiores a las de los antiguos poderes hegemónicos sino que además han sabido lidiar extraordinariamente bien con los efectos de la crisis financiera. Aunque se ha atribuido dicho ímpetu a la integración a los mercados globales, buena parte de su crecimiento no estriba en una liberalización desenfrenada, sino más bien en una activa intervención estatal.

Cabe preguntarse, pues, qué papel han desempeñado las políticas sociales en esta transformación global. La mayor parte de la literatura económica pasa por alto las políticas sociales, o bien las considera un efecto secundario en el mejor de los casos o un enemigo del mercado en el peor. En las economías emergentes también hay creencias muy arraigadas según las cuales las políticas sociales son una amenaza para el crecimiento económico, al generar, por ejemplo, una supuesta dependencia de los servicios sociales o producir un drenaje fiscal. Sin embargo, la historia económica de la OCDE y de otras regiones, según el análisis efectuado en el proyecto del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social encabezado por Thandika Mkandawire (UNRISD, 2006), las políticas sociales desempeñan un papel fundamental en las transformaciones económicas. Las políticas sociales sustentables son aquellas que se incorporan a las políticas económicas y a los procesos de transformación y, en contrapartida, propician el crecimiento de los mercados y de la productividad.

De Haan (2013) estudia el papel de las políticas sociales en la transformación económica de China e India. El autor analiza la forma en que la gran transformación de ambos países —plasmada en un rápido proceso de crecimiento económico, urbanización y migración— ha incidido en las respuestas de las políticas sociales, aun cuando se consideran incompletas. Pese a que los gastos sociales son más bien bajos en ambos países y sigue habiendo un gran déficit en términos de protección social efectiva, sus políticas sociales han evolucionado con rapidez. China, por ejemplo, tiene el programa de seguro médico rural más grande del mundo, mientras que India cuenta con el mecanismo de garantía nacional de empleo rural (NREGA, en su sigla en inglés). Las políticas orientadas a las minorías forman parte de las políticas sociales de estos países, en armonía con enfoques más amplios, y generan las condiciones para que los ciudadanos se relacionen con el Estado y con el mercado.

Desde luego, las diferencias políticas e institucionales entre los dos países influyen considerablemente en la forma en que sus políticas sociales evolucionan. En China, las reformas de las políticas sociales se han visto directamente afectadas por privatizaciones a gran escala que han generado profundas brechas en la protección social y se han traducido en crecientes desigualdades y disturbios. Al igual que en otros países, las decisiones en materia de política pública son el resultado de la impugnación política, que a su vez tiene importantes repercusiones en las relaciones entre el Estado y los ciudadanos. Pese a que apuntan a la cobertura universal, las políticas sociales de China tienen una clara orientación productivista, basada en gastos sociales bajos (a pesar de las medidas de incentivo adoptadas tras la crisis financiera) y, por ejemplo, en programas de mitigación de la pobreza centrados en el crecimiento de la productividad y la transformación económica. El Gobierno chino combina los procesos centralizados de toma de decisión con períodos de marcha blanca antes de desplegar planes nacionales. Los Gobiernos locales desempeñan un papel fundamental en la ejecución de dichos planes, al reforzar el énfasis en las inversiones económicas y mantener bajas las inversiones sociales, principalmente en las regiones más pobres.

En India, se aprecian diferencias notorias con respecto a las políticas sociales de China, debido en parte a la historia y en parte a diferencias políticas, si bien los gastos sociales en India también se han mantenido bajos. Aunque se preconiza el universalismo, los programas sociales muchas veces están orientados a grupos específicos. El pluralismo y el clientelismo político se han traducido en la multiplicación de programas que muchas veces carecen de coordinación entre sí. Las políticas sociales de India ponen mucho más énfasis en la asistencia social que las de China, buscando potenciar los medios de vida y el bienestar social antes que la transformación económica, promoviendo, por ejemplo, una transición de lo rural a lo urbano. Al igual que en China —y quizá como corolario inevitable del tamaño de ambos países—, las políticas sociales de India son ejecutadas por estructuras descentralizadas, lo que produce resultados positivos en cuanto a la participación ciudadana en los procesos de implementación pero, por otro lado, puede traducirse en la exclusión de las áreas más pobres y una creciente fragmentación de los programas.

Así, las políticas sociales no se limitan a la redistribución de los ingresos o la riqueza que genera el crecimiento económico, sino que son inherentes a la forma en que se estructuran los procesos económicos —una función que cambia pero cobra más sentido a medida que las economías se abren. Estas políticas sociales están muy condicionadas por el pasado y estrechamente vinculadas con las historias de los países, sus ideologías, sus modelos de ciudadanía e inclusión y sus estructuras burocráticas.

Puede ser tentador comparar los resultados de los sistemas de protección social de los dos países, pero toda comparación debe hacerse con sumo cuidado. Las comparaciones indican que la ejecución de las políticas sociales es radicalmente diferente en los dos casos debido al contexto institucional. Se requiere, pues, una extensa investigación, tanto conceptual como empírica. Para comprender las repercusiones de las políticas públicas en el bienestar y el crecimiento, es fundamental —y, desde luego, más complicado— ir más allá de los programas aislados. Hay una clara necesidad de obtener mejores datos comparativos sobre los gastos públicos para poder comprender el papel del Estado en la redistribución de la riqueza y la disminución de las desigualdades (véase, por ejemplo, Lustig *et al.*, 2013). Y hay una clara necesidad de ahondar en el análisis —y las lecciones aprendidas— de la eficacia de los programas divulgados, en particular mediante estudios controlados aleatorizados y centrarse en las características institucionales de los programas y las condiciones administrativas y políticas subyacentes.

Referencias:

- De Haan, Arjan (2013). 'The Social Policies of Emerging Economies: Growth and Welfare in China and India', *IPC-IG Working Paper No. 110*. Brasilia, International Policy Centre for Inclusive Growth.
- Lustig, N., C. Pessino y J. Scott (2013). «The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: an overview», *Commitment to Equity Working Paper*, n.º 13. Nueva Orleans, LA, Commitment to Equity Database, 1 de abril de 2013, <<http://www.commitmenttoequity.org/publications/latinamerica.php>> (consultado el 9 de abril de 2013).
- UNRISD (2006). «Transformative social policy: lessons from UNRISD research», *Research and Policy Brief*, n.º 5. Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.

Nota:

1. Arjan de Haan es director del Programa de Crecimiento Inclusivo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) de Canadá. Los puntos de vista y opiniones vertidos en el presente artículo son de exclusiva responsabilidad de su autor y no reflejan necesariamente la visión del CIID.