

¿Existe un Estado de Bienestar asiático?

GABRIELE KÖHLER

Las reflexiones sobre los Estados de Bienestar suelen estar anudadas a la experiencia europea, dentro de la cual aparecen como fundantes las reformas del régimen autoritario y antisocialista de Otto von Bismarck en el siglo XIX. Más tarde, el término se asoció a las transformaciones socialdemócratas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, en otras regiones del mundo existieron iniciativas que también se propusieron la integración social. Una tipología de los Estados de Bienestar desarrollistas asiáticos como la que traza este artículo podría servir como punto de referencia para reconsiderar el rol del Estado y avanzar en los debates sobre el desarrollo, el bienestar y la democracia.

■ Reconsiderar el papel del Estado

En la actualidad tiene lugar un intenso debate sobre la próxima agenda de desarrollo, que plantea mejorar o sustituir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y combinarlos con

objetivos de desarrollo sostenible. Estas discusiones giran en torno de las áreas más importantes y apremiantes de interés local y global: pobreza, inequidad de ingresos, violencia de género, exclusión social y destrucción del medio ambiente. Las discusiones

Gabriele Köhler: economista y asesora en temas de desarrollo. Trabaja en Múnich, es investigadora visitante del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD, por sus siglas en inglés) en Ginebra y socia del Instituto de Estudios del Desarrollo (IDS) en Sussex, Reino Unido. Con anterioridad trabajó en diversas agencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), incluyendo la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (UN-ESCAP), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) del sur de Asia.

Palabras claves: democracia, desarrollismo, desigualdad, Estado de Bienestar, Asia.

Nota: este artículo amplía una presentación hecha ante la conferencia Re-Thinking Asia II «Construyendo nuevos Estados de Bienestar: Qué pueden aprender mutuamente Asia y Europa», organizada por la Fundación Friedrich Ebert (FES) entre el 28 y el 29 de octubre de 2013 en Tützing, Alemania. La autora agradece a Julia Müller y a Bastian Schulz por sus valiosos comentarios y a Sonja Keller por su investigación de antecedentes. Traducción del inglés de Carlos Díaz Rocca.

recurren al lenguaje de los derechos e intentan ser integrales, transformadoras y establecidas de manera verdaderamente participativa. Todo esto es un avance cualitativo sobre el contenido y los procesos en que se basaron las décadas anteriores de desarrollo, incluyendo los de los ODM. Pero en estas discusiones falta un elemento fundamental: el papel del Estado.

Hay también una creciente preocupación en el público en general y en los diseñadores de políticas por el hecho de que la injusticia social y económica se ha extendido y se intensifica¹. Por ejemplo, en el curso de la década de 2000, 40 países de todo el mundo experimentaron muy elevados niveles de vulnerabilidad, definida como una inseguridad relacionada con los ingresos y el empleo². Cada vez se asocia más la agenda neoliberal de reemplazo de las funciones del Estado por el mercado y el sector privado con estas divisiones sociales y económicas, y se señala la necesidad de un Estado que funcione bien, que sea responsable y que tenga suficientes recursos para corregir las desigualdades³.

Tanto en términos de la búsqueda de una agenda de desarrollo más progresista e implementada de manera efectiva, como en respuesta a la preocupación por el aumento de las desigualdades, es necesario revivir un debate aparentemente pasado de moda: es decir, volver a evaluar analítica-

mente el papel del Estado. Este artículo pone en consideración diversas hipótesis referidas a Estados de Bienestar y luego se enfoca en la experiencia del Estado de Bienestar asiático. Utiliza la noción de Estado de Bienestar como un punto de partida explícitamente normativo en las dos secciones siguientes. Luego, en las dos últimas secciones, el resumen analiza enfoques actuales del Estado de Bienestar desarrollados en Asia y los intentos de clasificarlos y evaluarlos.

1. Branko Milanović: *The Haves and the Have-Nots: A Brief and Idiosyncratic History of Global Inequality*, Basic Books, Nueva York, 2010; UNRISD: «Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics», ONU, Ginebra, 2010, disponible en <www.unrisd.org>; Oxfam: «Working for the Few: Political Capture and Economic Inequality», Oxfam Briefing Paper N° 178, 2014, disponible en <www.oxfam.org>; ONU DAES: «Report on the World Social Situation 2013: Inequality Matters», ONU, Nueva York, 2013, disponible en <www.un.org/en/development/desa/index.html>; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): «Humanity Divided: Confronting Inequality across Countries», ONU, Nueva York, 2014, disponible en <www.undp.org/>; World Economic Forum: «In-sight Report: Global Risks 2014», 9ª edición, Ginebra, 2014, disponible en <www.weforum.org>.

2. La vulnerabilidad se expresa como combinación de dos variables: la tasa de pobreza, medida como la proporción de gente que vive con menos de dos dólares estadounidenses por persona y por día, en paridad de poder adquisitivo, y el grado de empleo informal, medido como el porcentaje de personas sin empleo formal respecto de la cantidad total de empleados. Organización Internacional del Trabajo (OIT): *World Social Security Report 2010/11: Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond*, OIT, Ginebra, 2010, pp. 30-31, disponible en <www.ilo.org>.

3. UNRISD: «Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics», cit.

■ Una breve historia de «el» Estado de Bienestar

Tanto en las discusiones cotidianas como en el discurso político y la literatura académica, existe la idea de que los Estados de Bienestar fueron inventados en Europa. Esta percepción está moldeada por la historia del Estado de Bienestar escrita en los países del Norte. Por ejemplo, en Alemania, las reformas en política social hechas por el canciller Otto von Bismarck en la década de 1870 son frecuentemente señaladas como fundantes del primer Estado de Bienestar, a pesar de que tales reformas fueron antidemocráticas y guiadas enteramente por la construcción del Estado nacional y los problemas de desarrollo económico, y estuvieron acompañadas por el desmantelamiento de los sindicatos y un debilitamiento del movimiento socialdemócrata. En Estados Unidos también suele identificarse el New Deal como un temprano Estado de Bienestar. Como es sabido, en respuesta al Crac y la Gran Depresión económica de 1929 y los años que siguieron, el gobierno estadounidense introdujo en la década de 1930 una variada gama de políticas sociales para atacar el desempleo y la pobreza.

Japón, por su parte, representa un Estado de Bienestar intervencionista en la fase que siguió inmediatamente a la Segunda Guerra Mundial, cuando se tomaron medidas en favor de la seguridad social y la educación gratuita, así como de un sistema de salud orga-

nizado. También en la posguerra, al comienzo de la década de 1950, el Reino Unido presentó el Plan Beveridge, en el que se ponía el acento en el fortalecimiento de los ingresos y en el acceso gratuito y universal a los servicios de salud. Como se sabe, el modelo británico fue fuertemente influido por el trabajo del economista John Maynard Keynes, cuyas ideas también permearon la política social en el norte y el sur de Europa, donde se implementaron diferentes formas de Estados de Bienestar durante la década de 1950. Esto, a su vez, motivó a Gøsta Esping-Andersen a analizar las políticas del Estado de Bienestar en Europa y sistematizarlas en tres tipos: liberal, conservador y socialdemócrata⁴.

Para los ciudadanos de Europa y América del Norte, estos fueron acontecimientos importantes. Sin embargo, los Estados de Bienestar existieron de hecho en los así llamados «países del Sur» mucho antes o paralelamente a su introducción en los países del Norte⁵. América Latina tuvo

4. G. Esping-Andersen: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1990. [Hay edición en español: *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Alfons el Magnànim, Valencia, 1993].

5. James Midgley: *Social Welfare in Global Context*, Sage, Thousand Oaks, 1997; Jeremy Seekings: «Pathways to Redistribution: The Emerging Politics of Social Assistance Across the Global 'South'» en *Austrian Journal of Development Studies* vol. 28 N° 1, 2012, pp. 14-34; Ingrid Wehr, Bernhard Leubolt y Wolfram Schaffar: «Welfare Regimes in the Global South: A Short Introduction» en *Austrian Journal of Development Studies* vol. 28 N° 1, 2012, pp. 6-13.

elementos del Estado de Bienestar ya desde la década de 1910 en Uruguay, Argentina, Chile, Brasil y Costa Rica, entre otros⁶. En Sri Lanka, se puso en marcha en la década de 1930 un Estado de Bienestar cuyos tres pilares eran la educación, la salud y el bienestar, en el sentido de alivio de la pobreza⁷. En el Asia del Sur recientemente independizada, el *Zeitgeist* predominante influyó en la formulación de políticas de Estado de Bienestar en la India, Nepal y Pakistán a fines de la década de 1940 y comienzos de la década de 1950⁸.

El concepto de Estado de Bienestar tiene fuertes connotaciones normativas. Está conceptualmente asociado al compromiso con la democracia y la justicia social. La democracia –que abarca los derechos humanos, la voz de los ciudadanos y el poder de toma de decisiones participativo, la libertad de información y muchos otros factores– es un requisito para luchar por la justicia social y aceptarla genuinamente. También es preciso crear las coaliciones sociales y políticas necesarias para lograr por lo menos niveles aceptables de justicia social y, en el nivel práctico, para financiar y adoptar las instituciones, las políticas y las pautas que permiten el funcionamiento de un Estado de Bienestar.

En cuanto a su compromiso con la justicia social, el Estado de Bienestar se puede definir como garante del acceso universal a los servicios sociales, proveedor de lo necesario para

lograr el empleo y el trabajo decente, oferente de un conjunto de disposiciones de asistencia social y de seguridad social, así como supervisor de los sistemas de regulación para salvaguardar el medio ambiente. En esta mezcla, la protección social asume un papel de reguladora de los ingresos, además de servir como herramienta redistributiva –mediante mecanismos de política fiscal– y de hacerse responsable por el funcionamiento sostenible del sistema.

El potencial de redistribución del ingreso y regulación del medio ambiente es un elemento importante en relación con la justicia social y se ha vuelto especialmente importante en el discurso actual sobre la igualdad de género, la inclusión social y la justicia intergeneracional, debido al aumento de la vulnerabilidad, la pobreza por ingresos y la pobreza multidimensional, la informalidad laboral, la desigualdad de ingresos y la degradación ecológica que se ha observado en todos los países.

6. Richard Sandbrook, Marc Edelman, Patrick Heller y Judith Teichman: *Social Democracy in the Global Periphery: Origins, Challenges, Prospects*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

7. Laksiri Jayasuriya: «Sri Lanka's Experience of Social Development: Towards Equity and Justice» en G. Köhler y Deepta Chopra (eds.): *Development and Welfare Policy in South Asia*, Routledge, Abingdon, 2014.

8. G. Köhler: «Approaching Developmental Welfare States: A 'Welfare Geography' of South Asia» en G. Köhler y D. Chopra (eds.): ob. cit.

■ Definir las funciones del Estado de Bienestar

¿Qué es entonces el Estado de Bienestar, más allá de estos –para decirlo de manera simplificada– fundamentos de la democracia y del compromiso con la justicia social? Una comprensión cabal podría incluir cinco «pilares» de las funciones del Estado de Bienestar, en el que el servicio o la prestación considerados tienen que ser un bien público, un derecho del ciudadano, universalmente accesible y financiado con ingresos fiscales⁹. Una lista básica podría incluir:

- educación, por lo menos en los niveles primario y secundario;
- acceso a la salud para todos, en términos de servicios y mecanismos de financiamiento;
- protección social en sus componentes de seguridad social contributiva y asistencia social financiada con impuestos;
- políticas activas para el mercado de trabajo con el fin de generar empleo, y provisión de microcréditos y de seguros para el sector empresarial, y
- política familiar, como las políticas relacionadas con la infancia y servicios de asistencia social.

En el último tiempo, la política medioambiental –políticas y medidas que abordan la sostenibilidad ambiental– ha sido considerada como parte integral de la política del Estado de Bienestar¹⁰, por lo que constituiría posiblemente un sexto pilar.

La lista obviamente expresa una comprensión más generalizada del Estado de Bienestar. En una interpretación liberal de estos criterios, la mayoría de los países muestra alguna forma de las funciones del Estado de Bienestar, con políticas en los ámbitos de la educación y la salud, la protección social, el mercado de trabajo y la política familiar. La educación primaria obligatoria es ahora la norma en todo el mundo, aunque no sea gratuita en muchos países. La prestación de servicios y seguro de salud se están reorganizando en varios países con el fin de hacer el acceso más fiable y sencillo. En al menos 50 países se han introducido o mejorado medidas de protección social en forma de transferencias directas de efectivo o comidas escolares¹¹. También se están incorporando políticas ambientales en sectores como agua, energía y conservación. Al mismo tiempo, los gobiernos han estado o están participando

9. Definición de la autora, v. G. Köhler: «Introduction: Preliminary Reflections on Development and Welfare Policy» en G. Köhler y D. Chopra (eds.): ob. cit. V. tb. UNRISD: «Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics», cit.

10. UNRISD: «Social Drivers of Sustainable Development. Beyond 2015», Brief 04, 2014, disponible en <www.unrisd.org/b2015_4>.

11. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA): *Inequality Matters: Report on the World Social Situation 2013*, Nueva York, Naciones Unidas, 2013. Estimación sobre la base de una muestra de 144 países. Sobre el reciente aumento de la protección social, v. Armando Barrientos y David Hulme: «Social Protection for the Poor and the Poorest in Developing Countries: Reflections on a Quiet Revolution» en *Oxford Development Studies* vol. 37 Nº 4, 2009, pp. 439-456.

cada vez más en el desarrollo económico, tanto en las áreas de las políticas activas para el mercado de trabajo como también en el estímulo para mejorar la productividad económica y el cambio estructural. Muchos analistas hablan, por lo tanto, de un Estado de Bienestar desarrollista¹².

Cada país sigue su propia trayectoria: qué, en qué medida y de qué modo los componentes del Estado de Bienestar son abordados por el gobierno de un país determinado difiere sistemáticamente por razones históricas, económicas y políticas. En algunos países de Europa continental, por ejemplo, la educación es gratuita, incluyendo el nivel universitario. En unos pocos países, como Reino Unido, el acceso a los servicios de salud es universal y gratuito. Algunas naciones consideran que los caminos son un bien público, mientras que una mayoría de ellas cobra por usar las carreteras. Hoy en día hay asistencia social en alguna de sus formas en todos los países del mundo, pero a escala mundial son los privilegiados los que acceden a la seguridad social. Mientras que la aspiración al pleno empleo es formulada como un compromiso por parte de la mayoría de los gobiernos, las políticas activas en el mercado de trabajo son menos comunes. Las políticas familiares con disposiciones tales como la protección de la niñez o las transferencias de ingresos o en especie para asegurar los medios de vida de la familia son muy comunes en los países industrializa-

dos, pero están apenas en sus inicios en los países de bajos ingresos. En las áreas de agua y saneamiento, así como provisión de energía y conservación, la apelación en favor de políticas y acción públicas es cada vez más visible, pero también cada vez más discutida.

La composición específica del Estado de Bienestar en cada país difiere, en última instancia, en función de la política del poder. Sus características varían como resultado de las negociaciones visibles, en forma de protesta, acción colectiva o decisiones parlamentarias, o invisibles, en forma de presión sobre el Estado por parte de los representantes populares, el público en general, la clase media o las elites. Por lo tanto, la motivación para actuar o des-empañarse como un Estado de Bienestar cuenta con una amplia gama de lógicas y formas. Algunos Estados de Bienestar son principalmente instrumentales y sirven a los fines de la construcción del Estado nacional, el crecimiento económico o el apaciguamiento social, o una combinación de estos. En otros lugares, el Estado de Bienestar se presenta como una entidad progresista, al haber evolucionado como resultado de la presión ejercida por la acción de los sindicatos del sector formal o del sector informal:

12. Para un panorama de las escuelas de pensamiento sobre Estado de Bienestar desarrollista, v. Ellen Ehmke: «Ideas in the Indian Welfare Trajectory» en *Austrian Journal of Development Studies* vol. 28 N° 1, 2012, pp. 80-102; G. Köhler: «Introduction: Preliminary Reflections on Development and Welfare Policy», cit.

grupos como cooperativas rurales, movimientos de mujeres u organizaciones sociales o religiosas de la sociedad civil. Hay muchas lógicas de Estado de Bienestar (v. cuadro 1).

A primera vista, estas razones parecen ser mutuamente excluyentes, o

una progresión gradual, pero en realidad, un análisis más detallado de la evolución de las modalidades de Estado de Bienestar probablemente revelaría una combinación de formatos, fuerzas motrices y lógicas. Es posible postular que todos los países están impulsados, en sus enfoques del

Cuadro 1

Política de Estado de Bienestar: lógicas del Estado de Bienestar

Tipo	Lógica	Explicación
Instrumental	Construcción del Estado nacional	Para crear la noción de un país en común, con el apoyo de sus ciudadanos, y con el objetivo de la cohesión política y social
	Factores demográficos	Para hacer frente a las dinámicas poblacionales, tales como una alta proporción de jóvenes o el envejecimiento de la población
	Progreso económico	Para acelerar el crecimiento económico y la reestructuración a través de las instituciones dirigidas por el Estado, la infraestructura o las inversiones
	Mejoramiento de la productividad	Para garantizar una mayor productividad suministrando servicios de educación, formación y salud, o proveyendo una infraestructura económica fiable
	Mejoramiento del mercado interno	Para asegurar ingresos y aliviar los impactos de las crisis
	Compensación económica	Para proporcionar una renta mínima que proteja de la pobreza extrema
	Cooptación política	Para asegurar la docilidad de las clases subordinadas a las elites gobernantes
	Culpa o problemas de seguridad de las elites	Para encarar la justicia social y política a través de un Estado de Bienestar progresista y posiblemente democrático
	Estabilidad política	Para encarar la justicia social y política

Tipo	Lógica	Explicación
Competitivo	Competencia entre pares	Para proporcionar resultados del Estado de Bienestar iguales o superiores a los de los países vecinos, o en el mismo <i>ranking</i> de desarrollo económico o humano
	Imitación	Para construir modelos de Estado de Bienestar que parezcan atractivos o eficientes
Progresista	Presión política y acción colectiva de los sindicatos, campesinos, mujeres o movimientos «de base»	Para responder a las presiones de los intereses organizados, grupos de intereses, clases y comunidades subordinadas y desfavorecidas
	Justicia económica	Para abordar y remediar la pobreza y las desigualdades de renta o de riqueza
	Valores socioculturales	Para dar cabida a las percepciones normativas y aspiraciones de justicia de género, inclusión social o, más ampliamente: un Estado de Bienestar inclusivo, progresista, democrático y desarrollista, comprometido con la igualdad de resultados

Fuente: elaboración de la autora sobre la base de un compilado de la bibliografía sobre Estados de Bienestar.

Estado de Bienestar, por una combinación de lógicas instrumentales, progresistas y competitivas.

■ **Del Estado de Bienestar al Estado de Bienestar desarrollista: cinco modelos en Asia**

Asia es actualmente una región interesante en términos de la evolución de los Estados de Bienestar. Esto se debe a las enormes carencias, por un lado, y a una gama de iniciativas de políticas sociales y las innovaciones sin precedentes, por el otro. Es posible distinguir cinco tipos de Estados

de Bienestar desarrollistas en Asia, los cuales tienen en común una respuesta –si bien variada– a la pobreza, la vulnerabilidad, la exclusión social, los desafíos demográficos, el estrés ecológico y, en menor medida, a las disparidades en los ingresos¹³.

13. Para un panorama completo de Asia, v. Markus Porsche-Ludwig, Jürgen Bellers y Wolfgang Gieler: *Sozialpolitik in Asien. Ein Handbuch der Staaten Asiens von A-Z*, LIT, Münster, 2013. Sobre Europa, v. Bodo Lipp: «Klare Mehrheiten für den Wohlfahrtsstaat. Gesellschaftliche Wertorientierungen im internationalen Vergleich», *WiSo Diskurs, Zukunft 2020 / Fundación Friedrich Ebert (FES)*, Bonn, 2008.

Históricamente, el primer grupo son Estados de Bienestar desarrollistas que intervinieron en la economía con una política industrial deliberada para aumentar la productividad en la agricultura y generar nuevas ramas de producción manufacturera, o facilitar el paso a la industria de servicios. Estos países –aunque con vacilaciones– también introdujeron políticas sociales para mejorar los medios de vida. Sin embargo, la política social estuvo subordinada al desarrollo económico, como lo demuestran los bajos niveles de gasto gubernamental dedicado a los sectores sociales y una forma de protección social que dependía de los medios económicos y que, con frecuencia, estaba condicionada por los comportamientos. Estos podrían clasificarse como Estados de Bienestar desarrollistas instrumentalistas. Los ejemplos incluyen el Japón de la década de 1950 y Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong, Singapur y Malasia en la década de 1960; un grupo de países etiquetado a menudo como los «tigres asiáticos». Si bien las nociones de justicia social concitaban alguna adhesión, estos Estados de Bienestar, en general, no eran democracias.

Un segundo tipo de Estado de Bienestar desarrollista surgió en Asia a fines de la década de 1990. En países como Corea del Sur o Tailandia, la crisis financiera asiática indujo una considerable disminución del crecimiento del PIB, y en algunos casos caídas, lo

que derivó en un incremento del desempleo que afectó a todos los estratos sociales. Al mismo tiempo, los movimientos democráticos, liderados por los sindicatos y los estudiantes, demandaban al Estado que proveyera de bienes públicos a sus ciudadanos. En tal sentido, surgió un nuevo contrato social en estos países después de 1997. En Corea del Sur, por ejemplo, se adoptó en 1999 la Ley de Seguridad Nacional de los Medios de Vida Básicos. Esta ley introdujo el derecho a la asistencia social universal para todos los ciudadanos y estaba diseñada para garantizar un mínimo social. La democracia surgió en este periodo y se convirtió en un elemento constitutivo del sistema político¹⁴. Este «tipo dos» de Estado de Bienestar desarrollista se caracteriza por un contrato social y puede acaso clasificarse como una democracia desarrollista de Bienestar emergente.

En China, el gobierno reconoció en la década de 1990 la creciente desconexión entre las regiones urbanas y las rurales. La Garantía de Mínimo de Subsistencia, el *dibao*, para las poblaciones urbanas se introdujo en 1999. Esto fue una respuesta a los efectos de las reformas de mercado introducidas a partir de la década de 1980 bajo la presidencia de Deng

14. Para una trayectoria de esta evolución, v. Stein Ringen, Huck-ju Kwon, Ilcheong Yi, Taekyoon Kim y Jooha Lee: *The Korean State and Social Policy: How South Korea Lifted Itself from Poverty and Dictatorship to Affluence and Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2011.

Xiaoping, que trajeron enormes disparidades de ingresos dentro y entre las clases económicas y las regiones. El *dibao* era una transferencia selectiva –que tampoco cubre a los migrantes– y se extendió a las poblaciones rurales recién en 2008. El Plan de Seguro Médico Cooperativo Rural fue universalizado en 2013. Recientemente se anunciaron cambios de políticas, tales como la abolición del sistema *hukou*¹⁵. Si esta última reforma se materializara, haría que todos los ciudadanos tuvieran derecho al mismo tipo de servicios sociales –educación, salud, transferencias de asistencia social– sin tener en cuenta su condición rural o urbana, migrante o residente. Hasta ahora, sin embargo, el contrato social es restrictivo y no democrático, pero hay un compromiso del Estado para universalizar las funciones del Estado de Bienestar, y por lo tanto constituye un tercer tipo.

Un cuarto tipo de Estado de Bienestar desarrollista es el que puede apreciarse, por ejemplo, en el sur de Asia (v. cuadro 2). La política social en los ámbitos de la educación, la salud, el empleo y la protección social se basa –teóricamente– en normas de justicia social incluidas en las constituciones y los planes de desarrollo de los países, y hay un lenguaje explícito de derechos. Los motores han sido diversos movimientos sociales –como el del sector informal–, situaciones posteriores a un conflicto con la necesidad de reconciliación social,

así como la presión de las clases medias emergentes, ya sea derivada de un compromiso inteligente para mejorar la justicia social o una preocupación por el impacto de las alteraciones sociales sobre su seguridad.

Las funciones de bienestar se están volviendo justiciables: por lo menos en un país (la India) los ciudadanos pueden reclamar sus derechos en los tribunales. En varios países del sur de Asia, hay organizaciones de la sociedad civil en condiciones de controlar su provisión y eficacia. Las transferencias sociales son, en principio, universales, como las pensiones sociales. Muchas se rigen por categorías –como las prestaciones por hijo o los subsidios de educación para las niñas o los niños de las castas desfavorecidas– y tienen por lo tanto un fuerte contenido de inclusión social. Algunas transferencias de asistencia social dependen de los medios económicos. El acceso a los alimentos es una función adicional que va más allá de las cinco funciones del Estado de Bienestar mencionadas anteriormente. Los resultados en el sur de Asia, por el contrario, son pobres, con indicadores de desarrollo humano que están aún entre los más bajos del mundo; hay una desconexión entre el diseño y la

15. El *hukou* es el certificado obligatorio de registro de residencia; los ciudadanos tienen acceso a los servicios sociales solamente en el lugar donde están registrados y el registro no puede ser transferido de zonas rurales a zonas urbanas.

Cuadro 2

El diseño de la protección social en el sur de Asia

Panorama de la protección social en el sur de Asia				
Medidas relacionadas con alimentos	Asistencia social	Obras públicas	Acción afirmativa	Derechos humanos
Comidas calientes en la escuela (India)	Pensión universal por vejez (Nepal)	Garantía Nacional de Empleo Rural (India)	Becas de educación en el nivel secundario para mujeres (Bangladesh)	Ley Nacional de Seguridad Alimentaria (India)
Sistema Subsidiado de Distribución Pública (India, Nepal, Bangladesh)	Programa Benazir de Apoyo a los Ingresos (Pakistán)	Programa de Generación de Empleo para los Más Pobres (Bangladesh)	Educación para todos (Nepal)	Almuerzo (India)
Precios de granos subsidiados	Prestación por hijo (Nepal)	Programas Karnali (Nepal)	Subsidios infantiles para niñas (India)	Derecho a la educación (todos)
	Seguro de salud para el sector no organizado (India)		Intervenciones por el desarrollo rural y basadas en la comunidad (India)	Derecho a servicios de salud (todos)
				Derecho a trabajar (India)
				Derecho a la información (India, Bangladesh, Nepal)

Fuente: elaboración de la autora a partir de Aniruddha Bonnerjee y Gabriele Koehler: «The Challenge of Food and Nutrition Insecurity and Policy Innovations from the South. Rethinking Development in an Age of Scarcity and Uncertainty», trabajo presentado en la Conferencia EADI/D5A, York, 19 a 22 de septiembre de 2011.

eficacia del Estado del Bienestar. Esta forma de Estado de Bienestar desarrollista se encuentra en variados formatos y calidades en Bangladesh, la India, las Maldivas o Nepal¹⁶. Podría quizá clasificarse como un Estado de Bienestar desarrollista basado en derechos emergentes.

16. G. Köhler: «Approaching Developmental Welfare States», cit.; G. Koehler: «Transformative Social Protection: Reflections on South Asian Policy Experiences» en *IDS Bulletin, Social Protection for Social Justice* vol. 42 N° 6, 2011, pp. 96-103; G. Köhler: «Social Protection: Political Reform and Policy Innovations in South Asia» en Katja Bender, Markus Kaltenborn y Christian Pfeleiderer (eds.): *Social Protection in Developing Countries. Reforming Systems*, Routledge, Abingdon, 2013, pp. 185-194.

Hay un quinto tipo o fase de Estado de Bienestar desarrollista: el que está en retroceso. En algunos de los más antiguos Estados de Bienestar desarrollistas de Asia se observa un desmantelamiento continuo de las prestaciones sociales. Hay un deterioro parcial de las subvenciones y los derechos. Se están introduciendo condicionalidades de comportamiento y formas rígidas de evaluación de medios económicos¹⁷. Sri Lanka puede ser un caso ilustrativo. En tanto que siguen existiendo la educación gratuita y el acceso universal a la salud, algunos derechos universales –antes garantizados– a la seguridad alimentaria y a un ingreso mínimo han sido sustituidos por disposiciones contra la pobreza focalizadas y sujetas a comprobación de recursos¹⁸.

■ **Resultados del bienestar y gastos para el bienestar: una rápida mirada al desempeño asiático**

Por último, es necesario examinar los resultados de estos Estados de Bienestar. Para ello, se impone evaluar los indicadores y *rankings* de desarrollo humano y considerar los esfuerzos en términos de gastos.

En cuanto a los resultados de desarrollo humano, es bien sabido que en toda Asia, a pesar de su imagen como una región de gran éxito, los individuos y las comunidades se enfrentan a graves privaciones en muchos niveles. Se estima que entre 740

y 870 millones de personas viven con menos de 1,25 dólares por día, y 1.643 millones, con menos de dos dólares diarios. Además, 83 millones de niños están desnutridos, con porcentajes variables de la población menor a cinco años que presenta raquitismo (7% en China y 45% en la India) y tres millones de niños que mueren anualmente antes de alcanzar los cinco años de edad. Nada menos que 1.800 millones de personas viven sin saneamiento básico, con graves consecuencias para la salud, la seguridad y la dignidad¹⁹. Doce países de la región Asia-Pacífico experimentan alta vulnerabilidad²⁰.

Niveles considerables de desigualdad de ingresos acompañan la vulnerabilidad, la pobreza y el bajo desarrollo humano. Muchos países asiáticos experimentan desigualdad

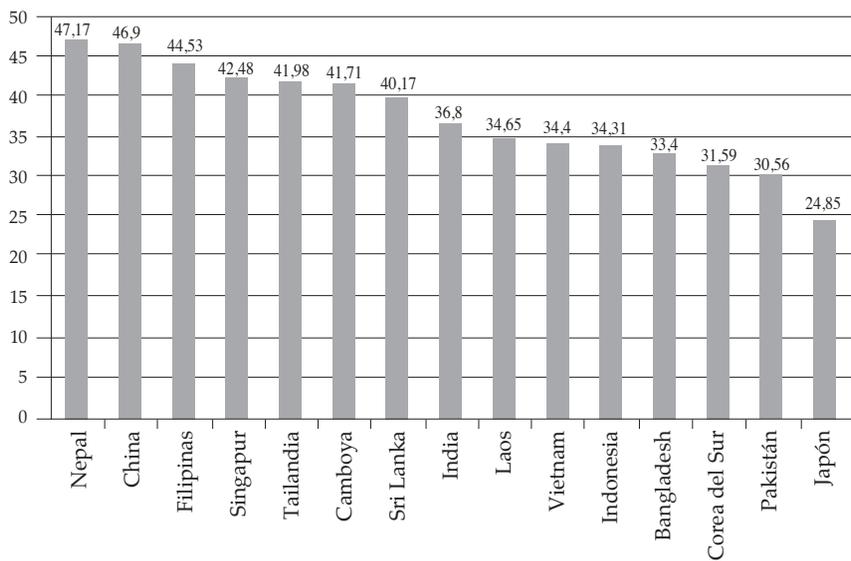
17. Un ejemplo de otra región es Europa, que, como se mencionó, contó con Estados de Bienestar completos y bien establecidos desde la década de 1950 y también asumió un papel desarrollista en el sentido de dar forma al desarrollo agrícola e industrial, directamente a través del incremento de la infraestructura o la inversión en sectores claves, o indirectamente a través de la política fiscal. Muchos de los Estados de Bienestar de esta región se están degradando. Los ejemplos incluyen la Agenda 2010 en Alemania, que desdemocratizó las modalidades de la asistencia social, o el aumento de las condiciones para obtener una pensión por hijo en Reino Unido como consecuencia de las políticas de austeridad.

18. L. Jayasuriya: ob. cit.

19. Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (UN ESCAP): *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific*, base de datos UN ESCAP, Bangkok, 2012.

20. OIT: ob. cit., p. 31.

Grafico 1

Coefficiente de Gini: desigualdades de ingreso en Asia

Fuente: «GINI index: Countries Compared», <www.nationmaster.com/graph/eco_gin_ind-economy-gini-index>.

de ingresos con un coeficiente de Gini de 0,45 y superior, incluyendo las Filipinas, China y Nepal²¹ (v. gráfico 1).

Esta grave situación –que contradice la imagen de Estado de Bienestar– se debe a muchos factores. Uno de ellos es el bajo nivel de gasto en el sector social, que es una expresión del esfuerzo del Estado de Bienestar (cuadro 3). Se dispone de datos solamente para salud y educación, por lo que no es posible explorar los gastos del gobierno para los cinco pilares antes mencionados; pero los gastos en salud y educación sirven como indicadores. Estas proporciones del gasto son ex-

tremadamente bajas y no son suficientes para satisfacer el derecho a la educación y la salud de las poblaciones de estos países. También son muy bajas

21. El coeficiente de Gini se expresa por un índice entre 0 y 1. Cuanto más se acerca a 0, más equitativa es la distribución del ingreso, mientras que cuanto más se acerca a 1 (100%), más desigual es la situación; en general, un coeficiente de Gini superior a 0,30 se considera socialmente injusto. Una imagen dinámica que muestre los cambios en el tiempo revelaría la desigualdad de ingresos cada vez mayor de la última década, pero no es posible dada la falta de series temporales y datos recientes. V. «Countries Compared by Economy. GINI index. International Statistics at NationMaster.com» en *World Development Indicators Database*, <www.nationmaster.com/country-info/stats/Economy/GINI-index>.

Cuadro 3
Gasto social como porcentaje del PIB, medido por aproximación mediante los gastos en salud y educación de 2010

País	Gasto en salud como porcentaje del PIB	Gasto en educación como porcentaje del PIB
Bangladesh	1,2	2,2
China	2,7	--
Filipinas	1,3	2,7
India	1,2	3,1
Indonesia	1,3	3,0
Malasia	2,4	5,8
Nepal	1,8	4,7
Pakistán	0,8	2,4
Sri Lanka	1,3	2,1
Tailandia	2,9	3,8
Vietnam	2,6	5,3

Fuente: PNUD: *Human Development Report*, PNUD, Nueva York, 2013, p. 162 y ss., disponible en <www.undp.org>.

en comparación con los patrones de gasto en el sector social de los Estados de Bienestar maduros –como Noruega, Suecia o los Países Bajos–, donde la suma de los gastos en salud y educación como porcentaje del PIB alcanza, en promedio, alrededor de 15%²².

Otro indicador útil para medir las intenciones de un gobierno de funcionar como un Estado de Bienestar es rastrear los gastos de protección social. Según lo definido por el Banco Asiático de Desarrollo (ADB, por sus siglas en inglés), estos comprenden la seguridad social, la asistencia so-

cial y las políticas para el mercado de trabajo²³. Sobre la base de estas tres variables, solo Japón dedica una porción suficiente de su PIB a la protección social: aproximadamente 20%. En los otros países de Asia, a pesar de las numerosas reformas aprobadas en la última década, los gastos son inferiores a 10% (gráfico 2).

Al igual que los esfuerzos para la salud o la educación, el esfuerzo para la protección social es bajo, con excepción de Japón. La pequeña proporción de los gastos sociales o de los gastos en protección social, en cierta medida pone en cuestión lo propuesto en la sección anterior, en el sentido de que algunos de estos países son Estados de Bienestar desarrollistas.

■ Algunas conclusiones

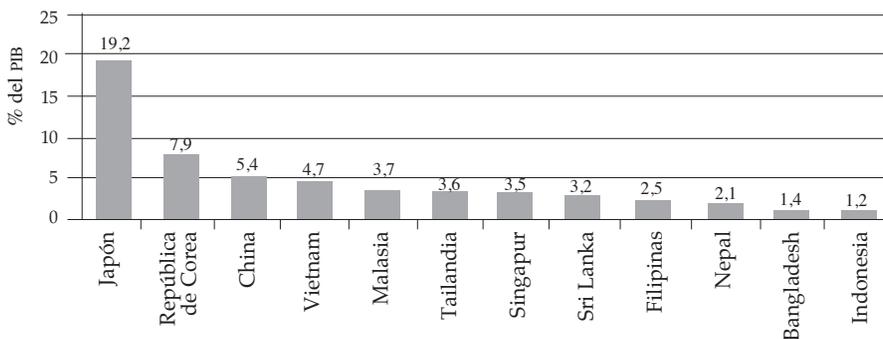
Este artículo ha intentado abordar dos cuestiones. Una se vincula con el papel del Estado, en la forma –potencialmente– progresista del Estado de Bienestar (desarrollista) democrático. La segunda explora la natura-

22. PNUD: *Human Development Report*, PNUD, Nueva York, 2013, p. 165.

23. «El índice de protección social (IPS) es un indicador relativamente simple que divide el gasto total en protección social por el número total de beneficiarios previstos de todos los programas de protección social. A los fines de una evaluación, esta relación entre gastos y beneficiarios se compara con los gastos en la línea de pobreza». ADB: *The Social Protection Index: Assessing Results for Asia and the Pacific*, 2013, p. xii, disponible en <www.adb.org>.

Grafico 2

Total de gastos en protección social como proporción del PIB



Fuente: ADB: ob. cit., <<http://spi.adb.org/spidmz/index.jsp#>>²⁴.

leza de los Estados de Bienestar observados en Asia y examina si existe un modelo de Estado de Bienestar asiático.

La discusión pone en consideración varias hipótesis acerca de los Estados de Bienestar y de la experiencia asiática. Una es que muchos países cuentan con alguna forma de Estado de Bienestar, porque la educación, la salud, el mercado de trabajo, la protección social y las políticas familiares son objeto de disposiciones impuestas por el Estado. Los países difieren significativamente, sin embargo, en la forma específica que adquiere el Estado de Bienestar y tienen diferencias fundamentales con respecto a los compromisos y las prácticas en materia de democracia y justicia social. Desde la década de 1950 han surgido en Asia Estados de Bienestar de-

sarrollistas, que combinan atención a la política económica y atención a la política social. Los funcionamientos de estos Estados de Bienestar desarrollistas cubren un continuo; sus lógicas van desde la instrumental hasta la progresista.

En lo que respecta a Asia, varios tipos de Estados de Bienestar desarrollista han ido evolucionando desde la década de 1950. Un grupo inicial surgió con los movimientos independentistas del sur de Asia. Una nueva e importante ola de Estados de Bienestar desarrollistas surgió en el este de Asia como respuesta a la crisis eco-

24. «Por ejemplo, si el IPS fuera 0,100 en el país x, este índice significaría que el gasto total en protección social (por beneficiario previsto) representa 10% de los gastos en la línea de pobreza. Cuanto mayor es el índice, mejor es el desempeño de un país». ADB: ob. cit., p. XII.

nómica de 1997-1998. Una tercera ola está tomando forma con los Estados de Bienestar teóricamente universales o basados en derechos que se forman desde 2005 aproximadamente, algunos en un entorno democrático y que responden a la presión de la sociedad civil, e impulsados también por los intereses de una clase media emergente.

Teniendo en cuenta los resultados dispares y la muy mala situación en desarrollo humano de la mayoría de los países asiáticos –así como los bajos niveles de gasto público dedicado

a los sectores sociales–, tal vez pueda hacerse la siguiente síntesis: los modelos de Estado de Bienestar desarrollista de Asia son un *work in progress* que vale la pena destacar, sobre todo por su propósito²⁵. Ofrecen pistas de orden político que apuntan a la superación de las desigualdades y son un punto de referencia útil para el debate sobre el desarrollo posterior a 2015. ☐

25. V. tb. Deepta Chopra: «Welfare, Development, Rights in South Asia» en G. Köhler y D. Chopra (eds.): ob. cit.

Revista SOCIALISTA

Cuarta época - Fundada en 1930

Septiembre de 2014

Buenos Aires

Nº 10

ARTÍCULOS: **Ricardo Forster**, «El kirchnerismo le dio una bocanada de espíritu transgresor al reformismo». Entrevista de **Fernando Toledo, Guillermo F. Torremare y Guillermo Wolff**. **Carlos Ábalo**, Crisis mundial, integración capitalista y nueva revolución industrial. Su impacto en el modelo de sustitución de importaciones. **Roberto Follari**, «Los gobiernos neopopulistas son más democráticos que los gobiernos liberales», Entrevista de **Marcelo Fernández Farías**. **Carlos A. González Gartland**, Identidad ideológica y alianzas políticas. Una genealogía de las disputas en el socialismo. **Víctor Oscar García Costa**, El Nuevo Derecho, La Fatiga y La Justicia Social. Una trilogía para conocer la historia de la legislación laboral en la Argentina. **Humberto Zambón**, A propósito de los *Manuscritos matemáticos*. Carlos Marx, la investigación y el método científico. **Gonzalo Civila López**, Trías y la cuestión nacional. Cuatro premisas básicas en el pensamiento del historiador y dirigente socialista. **Carlos A. Vallefn**, Comunistas y socialistas frente a la Convención Constituyente de 1957. Los casos de Irma Othar y Carlos Sánchez Viamonte. **Jorge C. Trainini**, Del poder de la observación al tecnocapitalismo. La integridad humana entregada a las especialidades. TEXTOS RESCATADOS: **Alejandro Zevanes**, La Internacional. Sus autores y su historia.

Revista Socialista es una publicación de la Sociedad Anónima Editora La Vanguardia, que cuenta con el auspicio de la Fundación Casa del Pueblo. Correo electrónico: <revistasocialista@gmail.com>.