

La política social en el desarrollo económico: algunas reflexiones teoricas y enseñanzas del Asia Oriental¹

Ha-Joon Chang

Introducción

En los impetuosos días de la contrarrevolución neoliberal del decenio de 1980, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (fmi) se enorgullecían de no perder el tiempo en cosas “vanas” como la política social, al diseñar sus “programas de ajuste estructural”. En la antigua e inflexible versión de la ortodoxia neoliberal prevaleciente desde principios de 1990, distraer recursos en política social para aminorar el golpe del ajuste en los sectores más débiles de la sociedad, se consideraba como un paliativo de corto plazo, al precio del desarrollo productivo de largo plazo, porque sólo retrasaría los “ajustes” necesarios. Mucha gente recuerda la firmeza con que se siguió esta línea de pensamiento durante los ochenta. Y fue seguida hasta el punto de producir un llamamiento al “ajuste con rostro humano”, por quienes no rechazaban del todo la necesidad de programas de ajuste estructural, pero estaban sumamente preocupados por lo que veían como sufrimiento humano innecesario, causado por tales programas en su forma pura (Cornia *et. al.*, 1987).

Sin embargo, con las sucesivas crisis económicas en muchos países en desarrollo a lo largo de los noventa, y los fracasos de los programas neoliberales de “reformas” y “ajustes” para resolver tales crisis (muchos dirían que, de hecho, estos programas son en realidad, uno de los causantes de tales crisis), hasta el Banco Mundial y el FMI empiezan a prestar cuidadosa atención a la política social (Mkandawire, 2001, proporciona un enfoque luminoso de este cambio). Ahora reconocen que los países en desarrollo podrían necesitar una “red de protección social” para quienes cayeron en las fallas del proceso de “reforma” económica basada en sus programas. Este cambio de actitudes en parte de las instituciones de Bretton Woods quedó de manifiesto, por ejemplo, en los programas del FMI para los países del Asia Oriental, luego de su reciente crisis financiera (Corea, Tailandia e Indonesia), donde el Fondo y el Banco pusieron un énfasis sin precedente para conformar dispositivos de una “red de protección social”.

La atención del Banco y el Fondo a la política social ha sido muy bien recibida. Es una tendencia positiva que ya piensen en las grandes consecuencias sociales de sus políticas económicas. No obstante, aún existe una limitación fundamental a su comprensión de la

* Se publica este artículo con la debida autorización del autor y del Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social. El texto original se publicó en Ha-Joon Chang (2004). “The Role of Social Policy in Economic Development: some Theoretical Reflections and lessons from Earsten Asia”, T. MRandawire (ed) Social Policy in a Development. UNRISD and Palgrave Macmillan Basengstoke. El UNRISD no admite responsabilidad alguna de los errores en esta traducción del original en Inglés. Traducción: Gabriel González Loyola.

1. Preparado para UNRISD bajo el proyecto “Política social en un contexto de desarrollo”, 2001.

Profesor de la
Facultad de Economía
y Política y Subdirector de
Estudios del Desarrollo de la
Universidad de Cambridge.
Es miembro del Consejo Asesor
de la revista *ECONOMÍAUNAM*.
ha-joon.chang@eco.com.ac.uk

política social. Como ha señalado el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) en una serie de publicaciones recientes, el Banco y el Fondo todavía ven la política social en la categoría intrínsecamente residual de la “red de protección”, y no como ingrediente esencial de la estrategia de desarrollo (Mkandawire, 2001), resume brevemente el enfoque del UNRISD.

Sin embargo, la política social, si está bien diseñada, puede ser más que una red de protección y contribuir significativamente al desarrollo productivo (para mayores detalles, véase Chang, 2002: cap.3). Una eficiente provisión pública de salud y educación puede generar mejoras en la calidad de la fuerza laboral que, a su vez, aumentarían la eficiencia y aceleraría el crecimiento de la productividad. Las instituciones de bienestar social reducen las tensiones sociales y mejoran la legitimidad del sistema político, proveyendo así un ambiente más estable para las inversiones de largo plazo. El descenso en el modelo de consumo mediante mecanismos como el seguro de desempleo, puede llegar a contribuir a desacelerar el ciclo comercial, lo que estabiliza la macroeconomía y alienta las inversiones.

El presente documento aspira a esclarecer cómo la política social puede, y de hecho necesita, ser una parte integral de una estrategia dinámica de desarrollo, tomando como ejemplo la experiencia del desarrollo del oriente asiático.

La elección del Asia Oriental como arquetipo en este contexto, de algún modo puede sonar sorprendente, pues tradicionalmente esta región ha sido considerado como “zona libre de política social”. En efecto, en los días anteriores a la crisis asiática, la aparente ausencia de política social en los países del oriente asiático, a menudo fue esgrimida como prueba de que los países hacen bien en concentrarse en la política económica y olvidar la política social. Sin embargo, como se demostrará más adelante, ésta es una interpretación fundamentalmente errónea de la experiencia del desarrollo del oriente asiático. Estos países han utilizado diversas políticas e instituciones para atender los problemas “sociales”. La razón por la que mucha gente piensa que no utilizan la política social es que tales políticas e instituciones empleadas en la atención de problemas “sociales”, no son las definidas como “política social”. Por este motivo, observar la experiencia del oriente asiático puede abrir nuevos horizontes en la discusión del papel de la política social en el desarrollo económico.

La importancia de las políticas sociales “escondidas” o “sustitutas” en la experiencia de desarrollo del oriente asiático, hace necesario emprender una discusión teórica en cuanto a la validez de la distinción acostumbrada entre política económica y política social, antes de observar la evidencia empírica.

Política económica y política social: ¿falsa dicotomía?

Como implícitamente acepté en lo planteado en la introducción, es costumbre diferenciar la política económica de la social. No obstante, se puede alegar que en última instancia no puede haber distinción entre ambas. ¿Por qué?

La separación de la política económica y la social acepta de manera implícita que es posible definir objetivamente una esfera económica que debería funcionar (y lo hace) de acuerdo con cierta lógica “científica” económica, y una esfera social donde en ocasiones

se pretende rebasar (contra lo que previenen los economistas “duros”) la lógica económica con consideraciones “éticas” (como la distribución del ingreso, creación de empleos, protección de los derechos humanos, etcétera), pese a las “ineficiencias” que tal acción vaya a generar.

Hasta cierto nivel, esta dicotomía es una ficción útil, que también utilizaré con algunos propósitos. Sin embargo, sostengo que eso limita excesivamente, y a fin de cuentas desorienta, nuestra investigación y nuestras agendas de política. Digo esto porque creo que, en el análisis final, jamás puede haber tales cosas como una esfera económica objetivamente definible y claramente separada de otras esferas (“social” o la que fuera) de la vida.

La gente por lo general piensa que lo que sucede en el mercado pertenece a la esfera económica y lo demás es de la esfera social. Sin embargo, un mercado sólo se puede definir con la referencia a los derechos y obligaciones de sus (legítimos) participantes, que a su vez son producto de varias decisiones políticas (conscientes e inconscientes), y no de leyes “científicas” de la economía. En otras palabras, como Polanyi (1957) lo demostró fehacientemente, el mismo mercado es una hechura política (y social) y, por tanto, no puede darse en la realidad una depuración tal que el “mercado” esté libre de la “política” o de “aspectos sociales” en un análisis final (este punto se hace más explícito en Chang, 2001).

Para comenzar, todos los mercados se basan en instituciones que determinan a los participantes. Por ejemplo, la ley puede estipular que cierto tipo de individuos (caso de los esclavos y los extranjeros) no pueden poseer (cierto tipo de) propiedades, o que los niños pueden tener propiedades, pero no ejercer todos sus derechos de propiedad en tanto no alcancen una determinada edad. Las leyes bancarias o de pensiones limitan la gama de bienes que pueden tener los bancos o fondos de pensiones y, por consiguiente, limitan el rango de mercados de activos en que pueden entrar. La legislación sobre el trabajo infantil, la de inmigración y la que regula el ejercicio profesional (como doctores, abogados) estipula quién puede (o no puede) participar en determinados mercados laborales. Las leyes corporativas y las normas de licencias industriales deciden quién puede intervenir en el mercado de productos, en tanto las reglas para enlistarse en la bolsa de valores y la reglamentación de correduría determina quién puede participar en el mercado de valores.

Segundo, hay instituciones que determinan los objetos legítimos de comercio en el mercado y, en consecuencia, sujetos a propiedad. En muchos países hay leyes que penalizan transacciones con sustancias que producen adicciones, publicaciones “indecentes”, órganos humanos o armas de fuego (aunque los conceptos de drogas adictivas o publicaciones indecentes varían con las sociedades). Las leyes sobre esclavitud, trabajo infantil e inmigración decretarán, respectivamente, que los seres humanos, el servicio laboral de niños y de los inmigrantes ilegales no son objetos legítimos de comercio.

Tercero, aun cuando se hayan definido los objetos legítimos y los participantes en actividades de comercio, se necesitan instituciones que precisen con exactitud los derechos y las obligaciones de cada agente en las áreas que le correspondan. Así, por ejemplo, las leyes de zonificación, las normas ambientales (como respecto a la contaminación o el ruido), los reglamentos contra incendios, etcétera, precisan cómo se pueden ejercer los

derechos de propiedad de la tierra (*v. gr.* el tipo de construcción que puede levantarse). Otro ejemplo, la legislación sobre higiene, seguridad y solución de quejas en lugares de trabajo, definirán los derechos y las obligaciones de los trabajadores y patrones.

Cuarto, hay numerosas instituciones que regulan el proceso mismo de intercambio. Por ejemplo, hay normas sobre fraude, incumplimiento de contrato, mora, quiebra y otros trastornos del proceso comercial, que están respaldados por la policía, el sistema judicial y otras instituciones legales. Las leyes de responsabilidad y protección al consumidor, como otro ejemplo, determinarán cuándo y cómo los compradores de productos malos o defectuosos pueden anular el acto de compra, reclamar una compensación de parte del vendedor, o ambas cosas a la vez. Las costumbres sociales (como las referidas a equidad y honestidad) o los códigos de conducta emitidos por las asociaciones de comercio (por ejemplo, la asociación de banqueros o de industriales) también pueden influir en el comportamiento de los agentes económicos en los tratos comerciales.

Las “regulaciones” antes mencionadas que definen las fronteras del mercado (y, por tanto, de la esfera “económica”) son resultado de la compleja interacción entre pactos políticos, valores morales y consideraciones técnicas. Y como los pactos políticos y los valores morales cambian, también se modifican los márgenes legítimos de lo “económico” y lo “social”.

Históricamente, lo que se considera como margen legítimo de la esfera económica ha cambiado sobremanera. Hay muchas cosas que solían ser objetos perfectamente legítimos de operaciones monetarias, pero que ya no se consideran así. Los cargos públicos, los derechos para cobrar impuestos (gravámenes a la agricultura que fue ampliamente utilizada entre los países europeos hasta el siglo XVIII), los seres humanos (como en la trata de esclavos), la mano de obra de niños (como en el trabajo infantil) y demás fueron objetos de comercio perfectamente legal y políticamente legítimos en todas las sociedades del pasado, pero hoy ya no lo son en muchas sociedades, por lo menos abiertamente.

Muchas instituciones que marcaron el límite de la esfera “económica” que hoy se da por sentado fueron recibidas como afrenta la primera vez que se presentaron. Aunque el lenguaje utilizado variaba con el caso, en esencia sus detractores vieron esas instituciones que replanteaban la frontera de la esfera “económica”, como una injustificada imposición de los intereses “sociales” en el sacrosanto dominio “económico”. Se ilustrará este punto con algunos ejemplos (mayores detalles pueden encontrarse en Chang, 2000, 2002: cap.3).

El ejemplo más impactante a este respecto es la institución de la propiedad de sí mismo. Obviamente, esta institución fue un anatema para los esclavistas y durante la Guerra Civil. Hasta muchos estadounidenses que no eran propietarios de esclavos en los estados sureños, estaban dispuestos a ir a la guerra en protesta por la introducción de tal institución, que percibían como una seria amenaza a la libertad económica (y por ende, la política) de sus estados.²

2. Es bien sabido que la esclavitud fue un tema vital detrás de la Guerra Civil estadounidense. Sin embargo, se sabe menos que no fue la única causa de la misma. Otro motivo importante fue el desacuerdo en política comercial, en que el Sur quería libre comercio con Inglaterra (a fin de que pudieran comprar productos manufacturados británicos de mayor calidad) y el Norte deseaba proteger sus recién nacidas industrias manufactureras. Algunos podrán alegar que el asunto de “tarifas” era un tanto más importante

El intento de reglamentar, por no decir de prohibir, el trabajo infantil, inicialmente fue recibido como insulto por mucha gente. Por ejemplo, en el Reino Unido, en el debate alrededor de la Ley Reglamentaria de Fábricas de Algodón de 1819, que prohibía la contratación de niños menores de nueve años y limitaban sus horas de trabajo, algunos miembros de la Cámara de los Lores sostuvieron que el trabajo infantil no debía ser reglamentado porque “el trabajo debe ser libre” (Blaug, 1958).³

En la misma línea, la gente se mostró incluso más reacia cuando se hicieron los primeros intentos por introducir la jornada máxima de trabajo en adultos (especialmente varones) en los hoy países avanzados, durante el final del siglo XIX y principios del XX. Por ejemplo, en 1905, en el famoso pleito de *Lochner contra Nueva York*, la Suprema Corte de Estados Unidos declaró que la ley de 10 horas para panaderos promulgada por el Estado de Nueva York era inconstitucional porque “privaba a los panaderos de la libertad de trabajar tanto como quisieran” (Garraty y Carnes, 2000: 607).

Cuando por primera vez se planteó la banca central, el influyente analista político británico del siglo XIX, Herbert Spencer, se opuso basado en que alentaría los riesgos excesivos, porque si el sistema financiero tuviera problemas, los prestamistas imprudentes, así como quienes lo merecieran, serían rescatados por el banco central. Sostuvo que: “el resultado final de proteger a los hombres de los efectos de las torpezas es, poblar, al mundo de tontos”.⁴

Asimismo, cuando por primera vez se presentó la responsabilidad limitada, mucha gente la consideró una desviación de un principio económico atinado. Al comentar la Inglaterra de finales del siglo XIX, Rosenberg y Birdzell (1987) explicaron cómo decenios después de la introducción total del principio de responsabilidad limitada (aunque había sido ocasionalmente concedida por cédulas reales, se generalizó a partir de 1855), aún enfadaba a pequeños empresarios “quienes, estando activamente a cargo de un negocio igual que su propietario, buscaban limitar la responsabilidad de sus adeudos mediante el mecanismo de constitución societaria” (p. 200).

Y así pueden seguir los ejemplos, pero el punto que surge de estas discusiones es el siguiente (mayores ejemplos pueden encontrarse en Chang (2002: cap. 3)). Parece que el término “política económica” se utiliza como expresión taquigráfica de una política cuya estructura fundamental de derechos y obligaciones es relativamente indiscutible (o, con mayor precisión, que no debe ser puesta en duda desde el punto de vista de la persona que hace esta distinción particular) y “política social” es una expresión taquigráfica de una política cuya estructura fundamental de obligaciones y derechos es más impugnabile.

que la esclavitud, en el sentido de que por lo menos al inicio de la guerra, Lincoln –pese a oponerse a la esclavitud, –creía a los negros racialmente inferiores y se refería a la abolición de la esclavitud sólo como una posibilidad teórica en un futuro distante– estaba más que dispuesto a transigir en el tema esclavista (abiertamente declaró que no quería imponer la emancipación de esclavos en los estados sureños que no lo desearan). Sin embargo, ni siquiera propuso un arreglo serio en el tema de aranceles. Véase Chang (2002: cap. 2) para mayores detalles.

3. En los capítulos 10 y 15 de su *Capital*, Volumen 1, Carlos Marx proporciona una información clásica y un argumento esclarecedor del tema del trabajo infantil cuando su primera reglamentación en Gran Bretaña. Véase Marx (1976).

4. Como se cita en Kindleberger (1996: 146). La fuente original es H. Spencer (1891: 354).

Así, por ejemplo, la reglamentación del trabajo infantil puede considerarse como una “política social” en países donde la prioridad al derecho de los niños a no extenuarse y ser educados sobre el derecho de los patrones a contratar a quien deseen, no está ampliamente aceptada pero en países donde tal prioridad se reconoce socialmente, se le considerará como una de las políticas “económicas” rutinarias.

Dada esta discusión hasta el momento, puede decirse que aceptar la mera dicotomía entre política económica y política social, en efecto equivale a aceptar los (a menudo implícitos) valores políticos y sociales subyacentes en la delimitación particular de estas dos esferas presentes en el actual *statu quo*. A menos que se empiece por negar tal dicotomía, quienes deseen aplicar políticas dirigidas a modificar la estructura actual de derechos (por lo general, los “progresistas”), siempre estarán en desventaja en el debate, porque serán exhibidos como los “suaves” que no tienen el valor para la “economía dura”. Con este punto en mente, veamos el papel de la política social en el desarrollo del oriente asiático.

La política social en el desarrollo del oriente asiático: un enfoque no convencional

Como mencioné, en la introducción; la sabiduría convencional considera al Asia Oriental como “zona libre de política social”. Y en los días previos a la crisis asiática, cuando muchas corrientes de pensamiento habían tratado de utilizar las economías del oriente asiático como justificación de sus teorías particulares, muchos teóricos derechistas alegaron que el éxito económico de los países asiáticos orientales probaba el buen actuar de los países que se concentran en la política económica y no desperdician valiosos recursos en la política social, que equivale a tener un impacto negativo en el crecimiento económico.

Hay por lo menos tres problemas en este enfoque, aun soslayando los problemas con el supuesto de que la política “social” es lesiva para el crecimiento “económico”, punto que es crecientemente combatido hasta por muchos economistas predominantes [véase por ejemplo Rodrik, 1999; para una discusión desde un punto de vista no predominante, véase, Chang, 1995].

El primer problema con la creencia de que el Asia Oriental alcanzó un exitoso desarrollo económico a pesar de, o mejor dicho, debido a la ausencia de política social, es que en realidad hay muchas más políticas sociales en los países asiáticos orientales de las que acepta el conocimiento convencional.

Tal vez sea cierto que estos países no tuvieron muchas políticas sociales en el sentido estricto del término, o sea, políticas al estilo del “Estado benefactor”, como atención pública a la salud, educación gratuita, prestaciones por desempleo, pensiones estatales y apoyos al ingreso. Sin embargo, aun entonces hubo algunos ejemplos relevantes de política social, en sentido estricto, entre esos países. Por ejemplo, Corea tuvo subsidios al ingreso y programas de trabajos públicos para los muy pobres (aunque la cobertura estaba relativamente restringida), en tanto Singapur tenía un sólido sistema de pensiones estatales, basadas en un plan de ahorro obligatorio (el llamado Fondo Previsor).

Para más, si la política social se define con mayor amplitud para incluir no sólo las políticas de “Estado benefactor”, sino todas las políticas (e instituciones) encargadas de problemas “sociales” (pobreza, desigualdad en el ingreso, derechos laborales, derechos

humanos, etcétera), se aprecia que en los países asiáticos orientales se ha empleado una amplia gama de políticas sociales (los siguientes detalles son de Chang, 1998).

El ejemplo más importante al respecto es la reforma territorial. Japón, Taipei (China) y Corea, instituyeron medidas integrales de reforma territorial en los primeros años de la posguerra, incluido el nuevo reparto agrario, topes de propiedad rural, y restricciones en los plazos de tenencia. Otros países de la región, como las Filipinas, también instituyeron algunas medidas limitadas de reforma territorial con relativo éxito. Los gobiernos de países como Malasia y Tailandia dieron apoyo a los proyectos para abrir nuevas tierras a fin de aliviar la presión por la redistribución agraria.

Repetidas veces los movimientos obreros fueron brutalmente reprimidos en muchos países asiáticos, pero hasta ellos hacían frecuentes esfuerzos por incorporar los intereses de la clase trabajadora en la confección de políticas. Aun países como Corea y Singapur, que se distinguieron por su dura política hacia los movimientos sindicales, han cooptado algunos sectores del liderazgo obrero (*p. ej.*, designando algunos líderes en cargos gubernamentales). También conceden un grado de medidas protectoras para los trabajadores ordinarios (como cobertura por accidentes de trabajo industrial, o la prioridad legal al reclamo de indemnización sobre otras reclamaciones en caso de quiebra de la empresa).

Hong Kong y Singapur también pusieron énfasis en proporcionar mucha vivienda pública, aliviando así la tensión sobre el tema político más polémico en estas ciudades-Estado de escaso territorio. Otros países también han ejecutado programas públicos de vivienda, que no fueron tan vastos y exitosos como los de Hong Kong y Singapur. Sin embargo, es necesario señalar que estas medidas se aplicaron después de un período de convulsión política sobre ese asunto; en Hong Kong hasta hubo disturbios relacionados con la vivienda en los primeros años de la posguerra (más adelante se regresa a este tema).

En el caso de Malasia, la diferencia de ingreso entre la políticamente dominante comunidad malaya y la comunidad china, con mejor economía pero con política débil, fue vista como la mayor amenaza para la unidad nacional. Después del infame levantamiento racial de fines de los sesenta, el gobierno malayo aplicó la NPE (Nueva Política Económica), que incluía medidas destinadas a reducir la brecha económica entre las dos comunidades étnicas. Las medidas incluían cupo para ingreso a educación superior, una cuota de participación accionaria en empresas y la creación de una gama de empresas públicas, que reservaban ciertas industrias fuera de los intereses chinos. El apoyo gubernamental a la agricultura de baja escala, también puede interpretarse como una medida de la redistribución étnica, dado el predominio de la comunidad malaya en el sector. Aunque ha habido problemas con estas medidas de redistribución étnica, sería difícil negar que sin las mismas, la sociedad malasia hubiera padecido mayor agitación política.

En síntesis, hubo muchas más políticas sociales en Asia Oriental de lo que comúnmente se cree, si se entiende la política social con mayor amplitud de la acostumbrada (que equivale al tipo de políticas del “Estado benefactor”). Hubo reformas agrarias, alguna protección laboral, programas públicos de vivienda y hasta una redistribución del ingreso entre etnias.

El segundo problema con el enfoque tradicional respecto a la importancia de la política social en el desarrollo asiático oriental es que muchos “problemas sociales” fueron atendidos por instituciones y políticas que no se clasificarían como “políticas sociales” o

“instituciones de bienestar social” ni en el más amplio sentido del término empleado en párrafos anteriores.

En países como Japón y Corea, el sistema corporativo de bienestar (incluido no solamente el famoso sistema de empleo vitalicio, sino también la dotación de vivienda y atención a la salud o los subsidios educativos para hijos de empleados) ha tenido un papel relevante en la “compra” de tranquilidad laboral en grandes empresas. Y debe señalarse que los planes corporativos de bienestar fueron firmemente alentados, aunque no legislados, por los gobiernos de estos países.

Algunas reglamentaciones, a las que algunos extraños se refieren como “inequitativas” medidas ocultas de proteccionismo comercial, por lo menos en sus inicios fueron inducidas por las inquietudes sobre la distribución del ingreso y la unidad social. El ejemplo más importante a este respecto es la protección de ciertos “perdedores” en el proceso de desarrollo económico, como los pequeños agricultores (mediante la protección comercial agrícola, las restricciones en la propiedad de terrenos rurales, o ambas a la vez) y pequeños tenderos (a través de la ley de “Gran tienda” en Japón y la planeación urbana en Corea). Se trataba de gente que ni estaba calificada para lograr un trabajo en el moderno sector manufacturero, ni con derecho a muchas medidas de protección social, debido al poco evolucionado Estado de bienestar [para mayor deliberación véase Chang, (1996); Kusano (1992) y Upham (1996) con detalles sobre la protección japonesa al sector del pequeño comercio-minoristas].

Hasta las políticas destinadas a restringir drásticamente el consumo suntuario en sus tempranas etapas de desarrollo, utilizadas por los gobiernos de algunos países asiáticos, particularmente Japón y Corea, aunque también Taipei (China), se pueden interpretar como política social en su sentido más amplio. Estos gobiernos controlaron el consumo suntuario no sólo por pensar que reducían el ahorro total y las divisas disponibles para la importación de bienes de capital, sino porque consideraron que el ostentoso consumo suntuario dañaba la cohesión social por sus “efectos exhibicionistas” (para mayores detalles, véase Chang, 1997).

Visto así, las funciones generalmente asociadas a las políticas sociales en otros países: apoyo a los más débiles (como pequeños agricultores y tenderos), tranquilidad laboral, y social por extensión, etcétera, han sido desempeñadas en los países asiáticos orientales por instituciones y políticas que normalmente no son clasificadas como “sociales” ni “de bienestar social”. Se han incluido el sistema de bienestar corporativo, las “reglamentaciones protectoras” a favor de ciertos “perdedores” en el proceso de desarrollo económico (como agricultores y pequeños tenderos) y el control del consumo suntuario.

Por último, pero no menos importante, el enfoque convencional sobre el papel de la política social en el desarrollo económico del Asia Oriental se basa en la mala interpretación de que los países asiáticos orientales no *necesitaron* tener vigorosas políticas sociales (lo cual, como se señaló, no es verdad) porque no tuvieron muchos problemas “sociales” que debieron ser atendidos. Desde esta perspectiva, los países asiáticos orientales son vistos como sociedades poco conflictivas gracias a factores históricos como una distribución más igualitaria del ingreso, homogeneidad étnica o hasta una cultura “asiática” intrínsecamente menos proclive a los conflictos.

Sin embargo, la verdad es que la paz social en Asia Oriental es de hecho algo nuevo (véase Chang, 1998), para mayor deliberación). Entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y el decenio de 1970, el Asia Oriental dudosamente fue la parte más libre de conflictos en el planeta. La revolución comunista china, la guerra de Vietnam y la guerra de Corea (pese a lo discutible de ser una de las poblaciones más homogéneas del mundo), son algunos de los incidentes más conocidos de conflictos violentos en la región, aunque es bastante larga la lista de conflictos menos conocidos en los países asiáticos orientales.

A pesar de su reciente fama como un país de tranquilidad laboral, en los cincuenta y principios de los sesenta, Japón perdió en huelgas más días hábiles por trabajador que el Reino Unido o Francia, por no hablar de Alemania Occidental o Suecia, conocidas entonces por su tranquilidad industrial. Por ejemplo, durante 1955-1959, Japón perdió 254 días hábiles por millar de empleados, mientras el Reino Unido y Francia perdieron 220 y 180 días, respectivamente. Entre 1960 y 1964, Japón perdió 177 días por millar de trabajadores, en tanto el Reino Unido y Francia registraron 146 y 197 días perdidos, respectivamente (cuadro 1).

Cuadro 1		1955-1959	1960-1964	1965-1969	1970-1974	1975-1980
Número de días hábiles perdidos en contiendas laborales, 1955-1980 (por millar de empleados)	Japón	254	177	107	151	69
	Estados Unidos	612	301	513	539	389
	Reino Unido	220	146	175	624	521
	Francia	180	197	163	201	195
	Italia	433	932	1	1	1 434
				204	404	
	Alemania Occidental	47	23	7	55	41
	Suecia	19	6	38	69	222

Fuente: Koike (1987).

En 1947 hubo en Taiwán una rebelión de los “taiwaneses” (descendientes de inmigrantes del continente durante los pocos siglos anteriores) contra los “continentales” (partidarios del *Kuomintang* o Partido Nacionalista, gobierno que arrebató Taiwán a Japón luego de la derrota de éste en la Segunda Guerra Mundial), a quienes los primeros veían como extranjeros invasores. El golpe militar de 1966 en Indonesia acabó en una guerra civil, sin duda, una de las más cruentas del siglo xx, con millones de muertos. Hubo alzamientos comunistas armados en Malasia, Singapur y Tailandia hasta los setenta, y aún continúan en las Filipinas. En 1969 hubo una revuelta racial en Malasia. Hong Kong tuvo un famoso motín por viviendas a finales del decenio de 1960. Corea fue mundialmente famosa por las marchas estudiantiles izquierdistas a lo largo de los ochenta. Y la lista sigue.

Estos ejemplos demuestran que por lo menos hasta el decenio de 1970, las sociedades asiáticas orientales no han estado libres de conflictos. La paz social es relativamente reciente en esos países. Y los últimos sucesos en Indonesia muestran cuán frágil ha sido de hecho parte de esa tranquilidad social. Sólo se debió a una variedad de políticas sociales (desde luego mezcladas con represión política en algunos casos) el que los países asiáticos orientales pudieran conservar unidas sus sociedades y mantener la paz social mejor de lo que lo han hecho otros países desarrollados, en los últimos dos decenios.

Para resumir lo planteado hasta ahora en esta sección, Asia Oriental no ha sido una “zona libre de política social” como a menudo se presume que es, al menos porque hubo diversas políticas e instituciones que desempeñaron el papel que la “política social”, en el sentido estricto y convencional, tuvo en otros países. Además, es importante reconocer que los países asiáticos orientales no iniciaron su desarrollo económico de la posguerra como sociedades de “poco conflicto”, como a menudo se cree. La región ha visto más que su porción de guerra, levantamientos armados, golpes militares y rebeliones de varios tipos (étnicas, relacionadas con vivienda, etcétera). La unidad social que posteriormente lograron en los últimos dos o tres decenios ha sido concienzudamente fabricada mediante el uso activo de la política social, entendida en los sentidos estricto y amplio del término.

Política social y desarrollo económico

Anteriormente se demostró que, contra la creencia popular, la política social entendida con amplitud, ha sido vital en la generación de unidad social en los países asiáticos orientales. A continuación sería bueno argumentar que tal cohesión social contribuyó positivamente a generar un rápido crecimiento económico y un desarrollo de las economías asiáticas orientales.

Es ampliamente conocida la importancia de la estabilidad política y la tranquilidad laboral para garantizar a los posibles inversionistas la viabilidad de las inversiones a largo plazo. Por consiguiente, no se necesita mucha explicación de por qué la política social, en sus sentidos estricto y amplio, ha sido útil para promover un ambiente alentador de inversiones a largo plazo, al generar mayor cohesión y tranquilidad social en los países asiáticos orientales.

Menos reconocida ha sido la importancia de instituciones y políticas que dan a los trabajadores la certeza de empleo a largo plazo (aunque no garanticen su empleo actual) al estimular el avance tecnológico, otra clave para el crecimiento económico. Posiblemente este punto lo ilustre mejor la institución japonesa de garantía de empleo vitalicio (grandes empresas de Corea ofrecieron las mismas garantías, pero nunca fueron tan incluyentes, extendidas y profundamente arraigadas en su cultura empresarial, como en el caso de sus contrapartes japonesas).

Desde finales de los cincuenta, frente a la agitación de sindicatos comunistas y con la preocupación por el alto rendimiento laboral, las compañías japonesas comenzaron a garantizar la seguridad del empleo al núcleo de su fuerza laboral (casi dos tercios de los trabajadores en grandes empresas y un tercio en compañías pequeñas), ofreciéndole lo mejor conocido como “empleo vitalicio”. Aquí es importante destacar que esa sólo es una práctica recién iniciada, y no un vestigio de la vieja cultura feudal, como algunos creen.

Mediante esta “innovación institucional” del empleo vitalicio, las empresas japonesas fueron capaces de hacer que sus trabajadores aceptaran con facilidad la introducción de nuevas tecnologías, con menos exigencias laborales e involucrando la reorganización de las plantas. No es ninguna coincidencia que Japón y Suecia, que otorgan tal seguridad mediante un Estado benefactor incluyente y una “activa política de mercado laboral” (incluida capacitación y reacomodos de subsidios a trabajadores desplazados), sean las dos

economías más robotizadas del mundo. Esto contrasta severamente con la experiencia de Gran Bretaña en los sesenta y setenta, cuando la ausencia de mecanismos para dar seguridad de empleo, condujo a los sindicatos a la obstrucción defensiva, dificultando bastante en las empresas la introducción de nuevas tecnologías, que a su vez dañaron seriamente la competitividad internacional de su economía.

Visto así, la experiencia evolutiva de Asia Oriental demuestra la importancia de la política social o, más ampliamente, de las instituciones y políticas que mejoran la unidad social, alentando la acumulación de capital y el progreso tecnológico, las dos principales fuentes del desarrollo económico.

Contra la creencia tradicional, la región no prueba que el descuido de la política social sea compatible con el desarrollo económico, por no decir que lo propicia.

El futuro de la “política social” en Asia Oriental

Las políticas e instituciones que han mejorado la unidad social en varios países asiáticos orientales recientemente han soportado creciente tensión debido a las cambiantes circunstancias nacionales e internacionales.

En primer lugar, el surgimiento de la ideología neoliberal a escala mundial generó dentro y fuera de los países asiáticos orientales opiniones crecientes en apoyo de una radical desregulación. En segundo término, el mismo auge económico de los países de la región creó presiones de los países europeos y especialmente de Estados Unidos para que abrieran sus mercados, incluida la desregulación del sector minorista, que se percibía como un encubierto mecanismo proteccionista. Tercero, con el auge económico también llegaron crecientes grupos internos que pedían apertura y liberalización: ciertos sectores empresariales exigían liberarse de la intervención estatal; gente de clase media alta quería el estilo de vida y la escala salarial estadounidense, y algunos intelectuales radicales que (erróneamente) creyeron que la mayor fuerza del mercado debilitaría el poder de las intocables grandes empresas, y así sucesivamente.

Algunas medidas, como la protección a pequeños comerciantes, se consideran como proteccionismo encubierto, inaceptable en la nueva era de la globalización. Algunas otras medidas, por ejemplo, topes en la propiedad de terrenos rurales (impuesta en algunos países tras la temprana reforma agraria de la posguerra) y las restricciones a las grandes tiendas de menudeo, son criticadas por reducir la eficiencia en los sectores agrícola y del pequeño comercio. Algunas otras medidas como las cuotas étnicas, son atacadas por ambos flancos, interno y externo, por injustas e ineficaces. Instituciones como el sistema corporativo de bienestar se critican, al parecer justamente, por privilegiar a ciertos empleados sobre otros.

Como resultado, ha habido llamamientos para una mayor liberalización y para el dismantelamiento de corporaciones y otras instituciones que los países asiáticos orientales han utilizado para mejorar la cohesión social. Y en países como Corea, sujeto a una radical revisión política e institucional luego de la reciente crisis financiera, se han hecho movimientos para dismantelar las tradicionales y sectorizadas “políticas sociales” en el sentido más amplio, y tender a un sistema de bienestar universal basado en la ciudadanía.

En cierto nivel, tales movimientos deben ser bien recibidos al tener la posibilidad de instituir un sistema de bienestar más igualitario. No obstante, hay claros límites a tal enfoque.

Para empezar, el empuje general hacia un gobierno reducido y dada la historia de estatismo antibienestar en el país (véase abajo), las provisiones asistenciales universales recientemente introducidas en países como Corea, son más del tipo de una “red de protección” minimalista que, por decir, el Estado de bienestar integral estilo sueco. El reciente y brusco aumento en la inequidad del ingreso y la miseria en estos países prueba las limitaciones del enfoque de “red de protección” (aunque probablemente no todo ese aumento se hubiera podido prevenir hasta con un generoso Estado benefactor, dada la gravedad de la crisis). Sin embargo, el problema más serio con la sugerencia de que los países asiáticos orientales dismantelen las instituciones y políticas “ineficientes” e “injustas” que protegen a cierto grupo de personas y se favorezca un bienestar social más universal (aunque mínimo), es que soslaya lo relevante.

Lo que los países asiáticos orientales han “comprado” con estas ocasionalmente (no siempre) ineficientes y a veces injustas instituciones, ha sido la unidad social y la tranquilidad política, que han sido piedras fundamentales de su prosperidad, como ya se ha señalado. Tal vez sea posible aumentar la “eficiencia” de las economías asiáticas aboliendo muchas de las instituciones y políticas “sociales” mencionadas. No obstante, a la larga aumentará la tensión social y la inquietud política, y al final podría dañar su prosperidad, socavando la confianza de los inversionistas y la voluntad de los trabajadores para aceptar los cambios tecnológicos. Permítase desmenuzar este punto utilizando de ejemplo la notoriamente “ineficaz” e “injusta” protección a agricultores y pequeños tenderos en Japón y Corea (para mayores detalles, véase Chang, 1996).

Es verdad que muchas de las políticas e instituciones que pretenden proteger a los “perdedores” en el proceso evolutivo, como los agricultores y pequeños tenderos en Japón y Corea, han sido costosas y quizá cada vez más en términos relativos. Por ejemplo, en algunos cálculos, una lejana desregulación de estos sectores protegidos (incluida la apertura a competidores extranjeros), ocasionaría tasas de desempleo arriba de 10%, lo que significa que ha habido exceso de personal y, por tanto, ineficiencia en estos sectores (Eatwell, 1995). Con base en este tipo de cálculos, muchos comentaristas sugieren que resultaría menos costoso retirarles las normas protectoras y emplear los recursos liberados con la resultante eficiencia ganada, para pagarle a los pequeños agricultores y tenderos, ya sea en forma de apoyos continuos al ingreso o en forma de “pagos por cesantía”.

El problema con este razonamiento es que Japón y Corea simplemente no tienen las bases políticas ni la inclinación ideológica para tan dramática transición hacia un régimen “benefactor” al estilo europeo.

Históricamente, como “estados fronterizos” de la Guerra Fría, la coalición socialdemócrata que podía apoyar un Estado benefactor hasta su madurez, no pudo desarrollarse en estos países. En Corea no se permitía ningún partido con sólidos vínculos en los sindicatos o con tendencias socialdemócratas. Incluso en Japón, donde existían los partidos Comunista, Socialista y Socialdemócrata, éstos permanecieron en una oposición más o menos permanente desde finales de los cincuenta, ante la gran coalición derechista alrededor del Partido Demócrata Liberal (producto de la fusión entre dos partidos derechistas, el

Bibliografía

- Blaug M., 1958, "The Classical Economists and the Factory Acts: A Re-examination", *Quarterly Journal of Economics* 72: 211-226.
- Chang H-J., 1996, *Understanding the Recent Regulatory Change in Japan and Korea*, Washington, DC: Economic Development Institute, World Bank.
- 1997, *Luxury Consumption and Economic Development*, Geneva: unctad.
- 1998, "The Role of Institutions in Asian Development." *Asian Development Review* 16:64-95.
- 2000, "The Hazard of Moral Hazard – Untangling the Asian Crisis." *World Development* 28:775-788.
- 2001, *Breaking the Mould – An Institutional Political Economy Alternative to the Neo-liberal Theory of the Market and the State*, Geneva: UNRISD.
- 2002, *Kicking Away the Ladder? – Policies and Institutions for Economic Development in Historical Perspective*, London: Anthem Press.
- Chang H-J, and R. Rowthorn, 1995, "Role of the State in Economic Change: Entrepreneurship and Conflict Management." In: Chang H-J and R. Rowthorn (eds.), *The Role of the State in Economic Change*, Oxford: Clarendon Press.
- Cornia G. A., R. Jolly, and F. Stewart (Eds.), 1987, *Adjustment with a Human Face*, Oxford: Clarendon Press.
- Eatwell J., 1995, *Disguised Unemployment: The G7 Experience*. Cambridge: Trinity College.
- Garraty J., and M. Carnes, 2000, *The American Nation – A History of the United States*. New York: Addison Wesley Longman.
- Kindleberger C., 1996, *Manias, Panics, and Crashes*. London: McMillan.
- Koike K., 1987, "Human Resource Development", In: Yamamura K., and Y. Tasuba (Eds.), *The Political Economy of Japan*, Stanford: Stanford University Press.
- Kusano A., 1992, *The Large Scale Retail Store Law: The Structure of Economic Regulation*, Tokyo: Nihon Keizai Shimbunsha.
- Marx K., 1976, *Capital*, London: Penguin Books.

Liberal y el Demócrata) que desde su fundación en 1958 ha gobernado todo el tiempo, la mayor parte solo y en ocasiones en coalición con otros partidos, salvo unos pocos años durante el decenio de los noventa.

De tal predominio político derechista creció una sólida tradición contra el estatismo benefactor en Japón y Corea, al igual que en muchos otros países asiáticos orientales. Los legisladores y ciudadanos de estos países no parecen dispuestos a aceptar que la gente pueda reclamar un ingreso sin "trabajar", pese a lo socialmente improductiva que pueda ser (como los autoempleados en tiendas al menudeo de baja productividad). Y por la misma razón, los gobiernos de Japón y Corea son renuentes a la idea de extender el apoyo al ingreso más allá del nivel mínimo que se le da a los muy pobres, aun si eso resulta menos costoso que mantener la "gravosa" protección a los sectores más débiles. Otra complicación es que muchos de los que trabajan en sectores protegidos son autoempleados y no quieren "retirarse", en parte porque no están calificados para emplearse en sectores modernos, pero en parte también porque parecen encontrar un valor implícito en "ser su propio jefe".

Dados todos los obstáculos políticos e ideológicos, es altamente improbable que en el corto y mediano plazos se pueda formar en los países asiáticos orientales una nueva coalición política que apoye un régimen de elevados impuestos para financiar a un generoso Estado benefactor. Esto no quiere decir que las cosas no hayan estado cambiando.

Lenta, pero firmemente, Japón ha extendido su Estado de bienestar en los últimos 20 años, debido al impresionante envejecimiento de su sociedad. Corea ha ampliado gradualmente su prestación de bienestar en el último decenio. Inicialmente esto se debió a la creciente disolución de la familia tradicional y las redes de apoyo comunitario, por el progresivo desarrollo económico y, recientemente, por la necesidad de llenar el vacío dejado por el desmantelamiento de muchas instituciones de bienestar corporativo, como secuela de la reciente crisis financiera.

A pesar de todo, estos cambios han sido lentos y no muy impresionantes debido a la coalición política antibienestar y a las ideologías, lo que en efecto ha significado una creciente falla en atender los problemas "sociales". A menos de que pueda establecerse un nuevo sistema que atienda los problemas "sociales", por lo menos tan eficazmente como el antiguo, la prosperidad de largo plazo en estos países puede verse seriamente afectada.

Conclusión

Este documento empezó con la observación de que la creciente atención en la política social que el Banco Mundial y el FMI, tradicionales flagelos de las políticas sociales, han estado mostrando en el pasado reciente, es muy exigua y engañosa. Ven la política social sólo como una "red de protección" para salvar a quienes caen en baches durante el proceso absolutamente ne-

- Mkandawire T., 2001, *Social Policy in a Development Context*, Geneva: UNRISD.
- Polanyi K., 1957, *The Great Transformation*, Boston: Beacon Press.
- Rodrik D., 1999, "Institutions for High-quality Growth: What They Are and How to Acquire Them." In: *inf Conference on Second-Generation Reform*, Washington, DC: IMF.
- Rosenberg N., and L. Birdzell., 1987, *How the West Grew Rich*, London: ib Tauris & Co Ltd.
- Spencer H., 1891, "State Tampering with Money Banks," *Essays: Scientific, Political, and Speculative*, 3:354.
- Upham F., 1996, "Retail Convergence: The Structural Impediments Initiative and the Regulation of the Japanese Retail Industry," In: Berger S, and R. Dore (eds.), *National Diversity and Global Capitalism*, New York: Cornell University Press.

cesario y generalmente provechoso de las "reformas". No la toman como un componente importante, incluso hasta conveniente, de un proceso de desarrollo dinámico.

La experiencia de desarrollo del Asia Oriental muestra que el nuevo enfoque ortodoxo en la política social, está seriamente equivocado. De forma convencional, muchos comentaristas atribuyen el éxito económico de Asia Oriental a la tenaz consecución del crecimiento económico y el abandono de los problemas "sociales". Se infiere entonces que los problemas "sociales" serán sorteados de paso, si se tiene un crecimiento económico suficientemente rápido.

En este documento se ha demostrado cómo los países asiáticos orientales han utilizado una amplia gama de políticas e instituciones para atender los problemas "sociales" y cómo contribuyeron a generar grandes inversiones y rápido avance tecnológico por diversos canales. La razón por la que Asia Oriental parece haber sido una "zona libre de política social" es sólo porque muchas de estas políticas e instituciones no se ajustan exactamente a la idea convencional de lo que debe parecer una política social, esto es, una versión del estatismo benefactor, como lo definen los países avanzados de hoy. También se plantearon argumentos teóricos para demostrar por qué la definición de "política social" debe ampliarse más allá de esta limitada definición.

Pero, lo más importante, debe recordarse que como países muy acosados por conflictos hasta los setenta, los países asiáticos orientales tuvieron que hallar caminos para reducir el conflicto y mejorar la cohesión social y se empeñaron en ello. El hecho de que la actual imagen popular de los países asiáticos orientales sea de sociedades con herencia histórica de baja desigualdad, pocos conflictos y una cultura conformista, es la misma prueba de su éxito en utilizar políticas e instituciones para atender los problemas sociales y mejorar la cohesión de su sociedad.

El papel de la política social en el desarrollo económico de Asia Oriental, y las consideraciones teóricas que constituyen el telón de fondo de la argumentación en este documento, deben haber desafiado algunos conceptos teóricos y "hechos" empíricos que mucha gente da por incuestionables. No se reclama que las posiciones teóricas y las interpretaciones empíricas propuestas en este documento, necesariamente sean las correctas, pero es de esperarse que por lo menos se convoque a una seria reconsideración de la participación de la política social en el desarrollo económico 