

Políticas Sociales en China e India: el Papel de la Propiedad de las Tierras y del Tamaño de las Economías

por Minquan Liu, Instituto del Banco Asiático de Desarrollo

Las políticas sociales de China e India son particularmente interesantes de analizar en términos de su evolución, su capacidad para garantizar niveles mínimos de equidad, su papel en el desarrollo y sus orientaciones futuras. Los dos países son bastante similares en cuanto al tamaño de su economía, su nivel de desarrollo y los desafíos que enfrentan, pero son demasiado diferentes en cuanto a sus sistemas e instituciones políticas y socioeconómicas, su historia y su cultura como para ser candidatos naturales a un estudio comparativo detallado de sus experiencias de desarrollo. Arjan De Haan (2013) hace un valioso intento en ese sentido, centrándose en las políticas sociales.

En este breve análisis, me referiré a dos factores que considero fundamentales para hacer una comparación fructífera entre China e India basada en el papel que han tenido las políticas sociales en sus procesos de desarrollo.

En primer lugar, China ha contado con terrenos de propiedad pública, a diferencia de India. Este factor parece haber desempeñado un papel fundamental al facilitar los programas y políticas del Gobierno chino orientados al desarrollo urbano e industrial mediante grandes obras de infraestructura que han impulsado considerablemente el crecimiento económico reciente del país. En India, donde los terrenos son privados, estos tipos de programa habrían supuesto un agotamiento de las arcas públicas, además de ser difíciles de llevar a cabo desde el punto de vista legal y administrativo. En China, la venta de extensos predios públicos ha constituido importantes fuentes de ingresos que han permitido a los Gobiernos locales financiar estos programas desde comienzos de la década de los noventa. Dicho esto, esta tendencia también ha tenido repercusiones negativas. En su afán por incrementar rápidamente los ingresos generados con la venta de sus terrenos, los Gobiernos locales de China han fomentado un alza permanente en los precios de los terrenos y de la vivienda, generando así una creciente burbuja que ahora amenaza con hundir la economía del país entero.

Ahora bien, el hecho de que la tierra haya pertenecido al Estado chino no solo ha incidido en el crecimiento económico, sino que también ha tenido un impacto considerable en la equidad social y el desarrollo de las políticas sociales del país. En primer lugar, su efecto en la distribución de ingresos habla por sí solo, pero también ha sido un factor clave del Sistema de Responsabilidad Doméstica, que otorga derechos de propiedad a cada hogar de manera sumamente equitativa. El terreno otorgado no puede ser vendido por la familia (a menos que el Gobierno desee recuperarlo), lo que impide que una familia acumule grandes extensiones de terreno comprando los predios de otras familias.

Aunque ha generado problemas en términos de productividad, el sistema ha sido un instrumento clave de protección social para los habitantes de áreas rurales pobres, y también ha servido para fijar un sueldo mínimo para los trabajadores rurales que emigran a las ciudades en busca de trabajo, lo cual ayuda a prevenir la pobreza

urbana a gran escala. El hecho de que la pobreza urbana en China corresponda apenas a una fracción de los niveles registrados en India está estrechamente relacionado con el mentado sistema de adjudicación de tierras (Ravallion *et al.*, 2007).

En segundo lugar, tanto China como India son economías emergentes excepcionalmente grandes y cuentan con las dos poblaciones más grandes del mundo, con lo cual ambos países se benefician, entre otros recursos, de la gran cantidad de talentos humanos que tienen y de sus ingentes mercados nacionales. No obstante, su gran tamaño también implica aspectos negativos, como las mayores diferencias en las condiciones socioeconómicas dentro de un mismo país, lo que a su vez se traduce en mayores desigualdades y necesidades de recursos y mercados para alcanzar las metas de desarrollo económico.

En concreto, si se conceptualiza el desarrollo económico en términos de un proceso lewisiano, impulsado pero también definido por la transferencia de abundantes excedentes de mano de obra rural a los sectores más productivos de industria y servicios, las estrategias de desarrollo basadas en los mercados de exportación y las inversiones extranjeras directas (IED) tienen claras limitaciones a la hora de promover el proceso de desarrollo de un país tan grande.

Por un lado, cualquier aumento de proporción en las exportaciones de un producto que signifique una ventaja comparativa para el país podría inundar sobremedida los mercados internacionales a tal punto que su precio se reduciría y los retornos netos del país exportador mermarían. Por otro lado, estas economías no deberían depender demasiado de los flujos de IED para llevar a cabo el proceso lewisiano, pues acapararían el grueso de los flujos totales disponibles a nivel mundial. Si una economía emergente más pequeña puede depender totalmente o en gran parte de estos flujos para completar su proceso lewisiano, para economías excepcionalmente grandes como China e India esta estrategia es desde luego inviable.

Todo esto tiene claras implicaciones en cuanto a la necesidad y el desarrollo de políticas sociales activas de los grandes países durante su desarrollo económico. Si una economía pequeña puede depender principalmente de los flujos de capitales extranjeros para concluir rápidamente su proceso de desarrollo lewisiano y luego concentrarse en el desarrollo de políticas sociales, para los países como China e India las políticas sociales activas deben ser un componente clave de dicho proceso por dos razones: primero, el proceso lewisiano tarda mucho más en concluirse, y entretanto los factores mencionados por Kuznets podrían contribuir para incrementar considerablemente las desigualdades, en un mecanismo que bien puede ser evitado por una economía más pequeña. En segundo lugar, la necesidad de incrementar los mercados nacionales para sustentar el desarrollo entraña la necesidad de políticas sociales activas, una situación en la que China se encuentra actualmente (Liu, 2011).

Los especialistas en economía y ciencias sociales por lo general no han puesto mucha atención en la importancia del tamaño de las economías a la hora de elegir la estrategia y las políticas de desarrollo de un país y equilibrar los imperativos de crecimiento económico y desarrollo de políticas sociales.

Un estudio detallado de China e India puede ayudar a colmar esta laguna.

Referencias:

- De Haan, A. (2013). 'The Social Policies of Emerging Economies: Growth and Welfare in China and India', *IPC-IG Working Paper*, No. 110. Brasília, International Policy Centre for Inclusive Growth.
- Liu, M. (2011). «Understanding the pattern of growth and equity in the People's Republic of China», *ADB Working Paper*, n.º 331. Tokio, Instituto del Banco Asiático de Desarrollo, <<http://www.adbi.org/files/2011.12.08.wp331.understanding.pattern.growth.equity.prc.pdf>> (consultado el 9 de abril de 2013).
- Ravallion, M., S. Chen y P. Sangraula (2007). «New evidence on the urbanization of global poverty», *Population and Development Review*, 33 (4): 667–701.