

# BRICS: el Estado y retos en el sistema de Seguridad Social

## Descripción

Desde el ascenso del neoliberalismo en los 80's, Europa ha visto paulatinamente amenazado su sistema de organización social insignia: el Estado de Bienestar. Con el propósito de corregir los fallos del mercado, el Estado ha utilizado como instrumentos los mecanismos de redistribución de renta y proveído servicios sociales (como educación y salud). Aunque la intervención estatal ha generado controversia y malestar entre los defensores acérrimos del mercado como agente óptimo asignador de recursos, el debate no se centra tanto en si el Estado debe asumir un mínimo de funciones sociales sino en los límites, en lo abarcable de su quehacer. Incluso los Estados más liberales, los más "pobres" en cuanto a la asunción de responsabilidades sociales (como en el modelo anglosajón), deben *lidiar* con tal función. La ponderación de responsabilidades asignadas a los sujetos principales de una economía mixta (Estado y mercado; sector público versus sector privado) determinará la configuración y labor de cada agente.

Desde el ascenso del neoliberalismo en los 80's, Europa ha visto paulatinamente amenazado su sistema de organización social insignia: el Estado de Bienestar. Con el propósito de corregir los fallos del mercado, el Estado ha utilizado como instrumentos los mecanismos de redistribución de renta y proveído servicios sociales (como educación y salud). Aunque la intervención estatal ha generado controversia y malestar entre los defensores acérrimos del mercado como agente óptimo asignador de recursos, el debate no se centra tanto en si el Estado debe asumir un mínimo de funciones sociales sino en los límites, en lo abarcable de su quehacer. Incluso los Estados más liberales, los más "pobres" en cuanto a la asunción de responsabilidades sociales (como en el modelo anglosajón), deben *lidiar* con tal función. La ponderación de responsabilidades asignadas a los sujetos principales de una economía mixta (Estado y mercado; sector público versus sector privado) determinará la configuración y labor de cada agente.

Desde la fase neoliberal del capitalismo, la tendencia es clara entre los países desarrollados: tachándolo de adoptar una actitud de "paternalismo acusado", el mainstream defiende que el Estado debe desprenderse de las funciones sociales que tradicionalmente había asumido (por lo menos, desde la Segunda Guerra Mundial).

No obstante, en 2001 Jim O'Neill (de Goldman Sachs) acuñó el término "BRICS" para referirse a un grupo de países<sup>(i)</sup> que estaban resurgiendo con ímpetu en el escenario político-económico internacional. Poco a poco ese acrónimo fue adquiriendo relevancia, a la par con el alcance y sostenimiento del éxito económico que mantenían y siguen manteniendo cada uno de los cinco países a los que se refiere.

Esos territorios, aunque asentados en el mercado, han crecido siendo "niños rebeldes" de las "*buenas políticas y el buen gobierno*" (en el sentido de Chang, 2004)<sup>(ii)</sup>. La combinación de su enaltecimiento económico, su peso relativo en el mundo (en términos de dotación de personas, territorio, recursos) y su actitud hereje ante el pensamiento dominante hace pensar a algunos que tal vez podríamos estar asistiendo a un punto de inflexión que marcará un nuevo dogma y trasvase de poderes. Desde la mera creación de un nuevo vocablo formado por iniciales, gradualmente estos países dan pasos para ir formalizando su relación: del "festejo" inicial a la nueva etapa del "compromiso" más serio que supone la creación del Nuevo Banco de Desarrollo. Otros se muestran escépticos ante la posible consolidación e influencia a cualquier nivel de este nuevo bloque. Los argumentos son muchos y variados: parten de realidades demasiado distintas; sus vínculos económicos actuales (comercio, inversión extranjera directa, etc.) son demasiado débiles; algunos de sus intereses son muy dispares y, otros, tan similares como incompatibles para su alcance simultáneo. Todos los motivos que se acaban de mencionar suponen grandes muros para que haya entendimiento y consenso.

Lo que puedan o no representar en el futuro los BRICS son puras conjeturas. Pero es seguro que ahora se encuentran en el punto de mira y se justifica, por su relevancia, su estudio de forma detenida. Han unido sus voces para dejar claro que están en desacuerdo con muchas de las recomendaciones sobre política económica y restrictivas condicionalidades del FMI, Banco Mundial y otros organismos internacionales como la OMC y ellos mismos se presentan como una nueva

iniciativa de desempeño económico dispuestos a *ayudar* (no de forma altruista), *adoctrinar* (por ejemplo, en términos de trasvase de conocimientos tecnológicos) y *cooperar* entre ellos, pero también con otros que precisen de su apoyo.

Retomando la reflexión inicial (sobre el papel del Estado en el asunto de lo social, haciendo aquí especial hincapié en lo que refiere a la Seguridad Social<sup>(iii)</sup>) y añadiendo el papel de los BRICS como alternativa al modelo de desarrollo vigente, resulta interesante analizar y detectar posibles tendencias y retos que afrontan estos países. ¿Qué obstáculos encuentran en la consecución de sus propósitos?; ¿cuáles comparten y cuáles son específicos de sus respectivos territorios?; ¿tienen pretensión de proporcionar una amplia cobertura social a sus ciudadanos?; ¿qué papel y peso relativo se asigna al Estado y cuál al sector privado para lograr sus objetivos?; ¿qué políticas específicas se han tomado y dirigidas a quién?; ¿Qué resultados están obteniendo estas políticas?.

### **El Estado**

Aunque parten de regímenes de gobierno muy distintos: autocráticos (China), pseudodemocráticos (Federación Rusa en gran medida) y democracias (India, Brasil y Sudáfrica) y también de legados socioeconómicos muy variados que determinan parte de su idiosincrasia actual, se puede afirmar con rotundidad que el Estado ha tenido en cada uno de ellos un papel muy relevante en el quehacer de las políticas de cobertura social. Algunos de ellos incluso reconocen la cobertura de seguridad social universal como derecho en su Carta Magna, como Brasil (1988). Otro ejemplo de objetivo ambicioso es China: en 2009 el gobierno lanzó un plan millonario con el objetivo de conseguir, en 2011, el acceso universal (90% de la población) a un seguro de salud básico y, paralelamente, la introducción de un sistema de provisión de medicamentos, mejorando las facilidades de salud primaria, un acceso equitativo a los servicios de salud básica y una reforma piloto de los hospitales gestionados por el Estado (ISSA, 2013).

La redistribución de ingresos vía mecanismos de mercado dentro del sistema económico capitalista tiende a la concentración, lo que genera desigualdades crecientes<sup>(iv)</sup>. Para contrarrestar este desequilibrio son necesarias políticas sociales redistributivas que sólo pueden emanar del Estado y también de organismos no gubernamentales (pero su impacto es residual). China e India partían de unos niveles de desigualdad bajos pero han experimentado, a la par con su auge económico, aumentos considerables. Brasil, contrariamente, partía de unos niveles muy elevados pero tomaron conciencia del problema y diseñaron políticas específicas para combatirlo. Aunque a día de hoy sigue con niveles de desigualdad relativamente elevados, ha experimentado mejoras notables en los últimos años.

### **Retos comunes a afrontar**

**El sector informal y recaudación de impuestos:** En términos generales, el sector informal tiene un peso relevante en cada uno de estos cinco países. Muy probablemente India sea el país donde alcanza mayor envergadura, ocupando a más del 90% de la fuerza laboral. Algunas consideraciones deben hacerse al respecto. En primer lugar, supone una merma importante en la recaudación de ingresos por parte del erario público para poder implementar políticas sociales. No obstante, dado que es justamente en este sector donde se encuentra ocupada la mayor parte de la población pobre, se diseñan políticas específicas dirigidas a ellos. Pero hay que ser cautos con este tipo de políticas para evitar que sean contraproducentes: no hay que olvidar que la finalidad última es *formalizar* el sector informal (es decir, que desaparezca). Sector informal se asocia normalmente a la opacidad, a aquellas actividades que son “invisibles” para el Estado por falta de registro y, consecuentemente, impago de tributos. Pero es también un “cajón de sastre”, donde cabe todo, y no todos los que trabajan en él son precisamente *pobres*. La falta de transparencia que caracteriza este sector hace que muchos reciban ayudas pudiendo prescindir de ellas y, además, no paguen impuestos. Con políticas cuyo público objetivo es precisamente este sector se incurre al riesgo de que este permanezca o, incluso, se refuerce. La pregunta que debe ser formulada: ¿es el objetivo aliviar el dolor o curar la enfermedad?

**La composición demográfica.** Se ha demostrado empíricamente que a medida que un país alcanza un grado de madurez socioeconómica superior, experimenta simultáneamente una transición demográfica: mayor esperanza de vida y menores tasas de natalidad son dos de los rasgos que caracterizan las sociedades más desarrolladas. Una ingente cantidad de personas mayores, económicamente inactivas, suponen un gran reto para el sostenimiento, en términos financieros, de la seguridad social (pensiones por jubilación y viudedad, pero también de gasto en asistencia médica). Aunque la población de gran parte de los BRICS sigue siendo relativamente joven respecto a los países europeos, la denominada *transición demográfica* es palpable en todos ellos. Para la Federación Rusa este es ya un problema latente mientras los otros gozan por ahora de una amplia base en su pirámide demográfica y, por tanto, de un “período de gracia”

en el que deben idear estrategias para adaptarse a los cambios, puesto que es un reto que deberán afrontar más temprano que tarde.

**Gestión y administración de recursos.** Algo que resulta tan imprescindible para cualquier país desarrollado como es el hecho de que sus ciudadanos tengan un documento identificativo y exista un registro unificado sigue siendo un reto a superar para algunos BRICS. Esto atañe a asuntos de diversa índole: financiero, tecnológico, de coordinación entre organismos competentes y fraude.

Un registro central de los ciudadanos es fundamental para una mejor eficiencia en la asignación de unos recursos financieros escasos.

En cuanto a lo tecnológico, es necesaria la creación de bases de datos y plataformas tecnológicas para el transvase de información. India, por ejemplo, tiene un importante sector de población joven que trabaja y exporta sus conocimientos tecnológicos e informáticos. Esto es un activo importante para el país, que puede aprovechar para mejorar sus deficiencias.

Una base de datos centralizada también debería contribuir a la mejora en la coordinación entre organismos competentes en asuntos sociales. Uno de los rasgos que caracteriza a estos países es la fragmentación de programas y descoordinación entre varios Ministerios o entre distintos niveles de gobierno (central, regional, local).

La descoordinación entre organismos y falta de registro contribuyen al fraude: algunos beneficiarios avisados reciben duplicidad de prestaciones mientras muchos otros (tal vez más necesitados) reciben poco o nada. El fraude es especialmente acusado en Sudáfrica e India. No obstante, la malversación emana también de las autoridades (políticos, burócratas, funcionarios, etc.). Por otro lado, son también necesarios mecanismos que ayuden a evitar la evasión de impuestos que, en algunos casos, alcanza niveles exorbitantes (en Brasil se estima que la evasión fiscal alcanzaba un 2,4% del PIB en 2005 según ISSA, 2013).

**La variable financiera** resulta, como mínimo, paradójica. No exageramos si en el momento actual afirmamos que estos cinco países tienen aún mucho camino por recorrer para asimilarse a la cobertura social, aunque cada vez más deteriorada, de la Europa continental. Y es lógico pensar que el alcance de dicho objetivo (en el caso hipotético que lo fuere) supone una abismal cantidad de recursos (gasto en infraestructura, administración, formación de profesionales, etc). No obstante, no deja de sorprender el hecho de que estos países acumulen exorbitantes cantidades de dinero en forma de “reservas de divisas”<sup>[vi]</sup>. Además, parte de estos recursos “ociosos” se destinan a financiar una porción de la deuda pública americana obteniendo a cambio un rendimiento muy bajo. Cabría preguntarse si el coste de tal “mecanismo de protección” no es demasiado elevado (en términos de coste de oportunidad)<sup>[vii]</sup>.

Adicionalmente, varios países tienen dificultades para lidiar con sus arcas públicas (especialmente India y Brasil) y los ha llevado a crear Leyes de Responsabilidad Fiscal para intentar menguar los temidos déficits públicos.

### ***Algunos ejemplos de retos idiosincrásicos y programas específicos exitosos***

Otros problemas son relevantes pero afectan de forma individual a los BRICS. Uno de ellos es el SIDA en Sudáfrica, enfermedad que padece más de un 10% de la población<sup>[viii]</sup>. La baja natalidad en la Federación Rusa es otro de los retos que afronta este país y, para combatirlo, ha diseñado y aplicado diferentes programas para estimular la procreación. En China, la generación actual trabajadora en activo soporta una elevada presión contributiva para, por un lado, pagar las pensiones de los jubilados mientras, por otro lado, ahorrar para su propia pensión. Esto es debido a una transición parcial de un sistema de reparto a uno de capitalización.

Las políticas y programas aplicados, aunque resulten exitosos, a menudo no son extrapolables a otras realidades. Precisamente porque parte de su triunfo deriva de un exhaustivo diagnóstico del problema a afrontar, un diseño específico e implementación y seguimiento adecuado. No obstante, sí pueden proporcionar ideas o ser más o menos “reutilizados”, adaptándolos. Algunos ejemplos y las claves de su victoria se enumeran a continuación.

**Programa Bolsa Familia en Brasil:** Consiste en transferencias condicionales para las familias muy pobres con hijos menores. La recepción de la transferencia se condiciona a la asistencia escolar y médica de los menores. Se logra así la consecución de un doble objetivo: en el corto plazo, el dinero recibido ayuda a aliviar la pobreza e incentiva la economía local y regional, estimulando el consumo de productos básicos; en el largo plazo, la asistencia regular a la escuela y visitas médicas contribuyen a mejorar las capacidades y condiciones de vida de las personas (adquiriendo un mayor desarrollo

humano y acercándose a los Objetivos de Desarrollo del Milenio).

**El “Self-Employed Women’s Association (SEWA)” en India.** Lo que resulta característico de este programa es que surge de la iniciativa *privada* (o colectiva). Se ideó en 1972 en Ahmadedbad y ayuda a uno de los sectores más pobres y vulnerables de población: mujeres que trabajan de forma autónoma en el medio rural (normalmente, economía de subsistencia), en sector informal, y sin acceso a los recursos que ofrece la banca convencional. Su éxito propició la expansión por todo el país. Muy ligado también con las microfinanzas, proporciona microseguros de vejez, de vida, de salud y otros productos (aunque inicialmente se ideó como un programa de ahorro).

### **Conclusiones**

Es incuestionable que a los BRICS aún les queda mucho camino por delante para disponer de sistemas de protección social que se asimilen al modelo europeo (suponiendo que este fuere su objetivo). No obstante, en relativamente poco tiempo han alcanzado mucho y algunos incluso parten de principios constitucionales muy ambiciosos de cobertura social universal (Brasil), lo que conduce a pensar que su pretensión sí podría asimilarse más al modelo social de la Europa continental que al modelo anglosajón.

Las diferencias existentes entre ellos en cuanto alcance e instrumentos de cobertura social son patentes y muchas veces están estrechamente relacionadas con el grado de madurez socioeconómica en el que se encuentran. Por otro lado, es obvio que el Estado ha desempeñado un papel fundamental para conseguir tales logros y seguirá siendo imprescindible para superar los retos que deben afrontar.

Una gran cantidad de iniciativas parten de distintos organismos: tanto de la iniciativa pública como privada; con o sin ánimo de lucro: empresa privada, asociaciones, ONG, sector público, cooperativas, etc. pero muy a menudo existe gran descoordinación entre ellos, lo que hace que el resultado o impacto global que generan pudiere mejorarse.

### **Bibliografía:**

- Chang, Ha-Joon (2004): “Retirar la escalera: la estrategia de desarrollo en perspectiva histórica”. La catarata. Madrid.
- International Social Security Association, ISSA (2013): “Social security coverage extension in the BRICS. A comparative study on the extension of coverage in Brazil, the Russian Federation, India, China and South Africa”. ISSA. Geneva.
- Pieters, Danny y Schoukens, Paul (2012): “Social Security in the BRIC Countries”. IBM Center for The Business of Government. International Series.
- United Nations Development Programme (2014): Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience. UNDP. New York. Pp. 168-170.

(i) Inicialmente, BRIC: Brasil, Rusia (Federación Rusa), India y China. Más tarde se añadió Sudáfrica.

(ii) Chang denomina “buenas políticas” aquellas que dictamina el *establishment* (FMI y BM, principalmente) y son mayoritariamente las prescritas por el Consenso de Washington como políticas macroeconómicas restrictivas, liberalización del comercio internacional y de la inversión, privatización y desregulaciones. Las condiciones de “buen gobierno” implican la implantación de Estándares Globales Internacionales que son instituciones típicamente anglosajonas para maximizar la libertad del mercado y proteger los derechos de propiedad privada. Las “instituciones” se materializan en: democracia, burocracia, poder judicial, derechos de propiedad, de control de la gestión empresarial, financieras, de protección social y trabajo.

(liii) Políticas que atañen a pensiones, prestación o seguro de desempleo, prestaciones por maternidad, invalidez (temporal o absoluta), cobertura sanitaria y asistencia social.

(liv) Sólo teniendo en cuenta la desigualdad en el ingreso, el Índice de GINI de los BRICS es el siguiente (rango de valores del índice de 0-100, significado 0 máxima igualdad y 100 máxima desigualdad; período 2003-2012): Federación Rusa 40,1 (en cuando al IDH, sufre una pérdida del 12% debido a la desigualdad); Brasil 54,7% (en IDH, pierde un 27% por el ajuste a la desigualdad); China 42,1; Sudáfrica 63,1; India 33,9 (pierde un 28,6% en el IDH por ajuste a desigualdad). Fuente: United Nations Development Programme (2014): Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience. UNDP. New York. Pp. 168-170.

(lv) Con el supuesto doble objetivo de: por un lado, mantener un tipo de cambio competitivo; por otro lado, como reacción y mecanismo de protección ante posibles crisis cambiarias (como la surgida a finales de los 90's en los países del sureste asiático): ante un posible nuevo ataque especulativo contra sus respectivas monedas, necesitan acumular un gran "colchón" de divisas.

(lvi) Cualquiera de los BRICS figuran en las lista de principales tenedores de bonos del Tesoro Americano de Estados Unidos, siendo China quien la encabeza. Las cantidades a mayo de 2014 (en billones de dólares americanos) son: 1270,9 China; 250,1 Brasil; 111,4 Federación Rusa; 70,1 India; 15,4 Sudáfrica. Fuente: Tesoro Americano. Consultado el 01/08/2014. Disponible en: <http://www.treasury.gov/ticdata/Publish/mfh.txt>

(lvii) En 2013, 11.589 personas de cada 100.000 padecen el SIDA en Sudáfrica. Fuente: World Health Organization. Disponible en: <http://www.who.int/gho/countries/zaf.pdf?ua=1>

## APARTADOSTEMATICOXEOGRAFICOS

Otros

## ETIQUETAS

BRICS Justicia Social Estado de bienestar seguridad social economía informal

## IDIOMA

Castelán

## Fecha de creación

agosto 4, 2014

## Campos meta

**Autoría :** 3769

**Datapublicacion :** 2014-08-04 00:00:00

**Subtítulo :** Sàlvia López Matas (Universitat de Girona), realiza prácticas no IGADI