

CONSIDERACIONES FINALES: COORDINAR FUERZAS ECONÓMICAS, SOCIALES Y POLÍTICAS PARA DAR RESULTADOS A LOS POBRES

Reducir la pobreza y la desigualdad no sólo se refiere a tener las políticas económicas correctas; también se trata de desarrollar las políticas sociales apropiadas y los tipos de políticas que eleven el interés de los pobres en la política pública. El análisis en los diversos capítulos de este informe señala la importancia de entender la manera en que las instituciones y las políticas se interrelacionan en las diferentes esferas de la economía política. Sugiere que los esfuerzos para enfrentar la pobreza a través de políticas discretas y estandarizadas sin relación con la producción de un país y los sistemas macroeconómicos, políticas sociales y política, son de un impacto limitado, e inclusive podrían ser contraproducentes. Las políticas y las instituciones en las esferas económica, social y política deben ser coordinadas de manera consciente para lograr el máximo impacto.

Configurar las instituciones de manera que se complementen

En la mayoría de los países, las instituciones tienden a complementar más que sustituirse unas a otras. Esto significa que un acuerdo institucional puede ser capaz de corregir las imperfecciones de otro.¹ Hay muchos ejemplos de configuraciones institucionales exitosas que se construyen sobre la base de la complementación entre diversas instituciones. Por ejemplo, el informe muestra que los países pobres que tuvieron éxito en la combinación de niveles razonables de crecimiento y cambio estructural, buenas medidas de bienestar y política democrática demostraron una configuración que involucra una ciudadanía activa y la incorporación de grupos subalternos rurales y urbanos como actores independientes en el proceso político. En este sentido, la democracia necesita no sólo elecciones limpias y libres, sino también ciudadanos organizados, tipos especiales de relaciones Estado-ciudadano y pactos para garantizar la distribución.

La democracia no sólo necesita elecciones limpias y libres, sino ciudadanos organizados, tipos especiales de relaciones Estado-ciudadano y pactos sociales para garantizar la distribución

Alinear los mercados laborales y la política social

Se puede encontrar otra importante complementariedad entre la estructura del mercado laboral y las políticas sociales. El costo de la política social y la carga de la cobertura universal se reducen cuando la estrategia de desarrollo elegida genera altos niveles de empleo. Por ejemplo, el sendero de desarrollo encabezado por el sector manufacturero de los países de Asia Oriental generó bajos niveles de desempleo. Junto con la política de

¹ Boyer 2008.

empleo de por vida para muchos trabajadores (sobre todo del sexo masculino) en industrias clave, esta estrategia ayudó a sacar a la mayoría de la población de la pobreza. En estas economías, había un fuerte vínculo entre el empleo formal y la protección social, que fue proporcionado por firmas privadas donde el Estado actuaba como regulador. Tras la crisis financiera de Asia Oriental, el notable crecimiento en los contratos de empleo temporal rompieron estos vínculos de complementación entre el empleo y la protección social llevando a cambios en la política social hacia la inclusión de aquellos empleados de manera no formal. Las instituciones de la política democrática fueron fundamentales en la dinámica que produjo este cambio político.

En países con dobles vías de crecimiento (como las economías latinoamericanas), el fracaso de la industrialización para generar altos niveles de empleo formal evitaron el cumplimiento de complementariedades positivas entre la participación en el mercado laboral y la protección social como quedó de manifiesto en los casos de Asia Oriental. Los Estados se comprometieron a mejorar el bienestar de los pobres en lugar de ampliar los esquemas de asistencia social, como las transferencias en efectivo. Si bien estos esquemas han ayudado a reducir la pobreza y la desigualdad, las marcadas divisiones en los mercados laborales y el fracaso de las estrategias de desarrollo para generar trabajos formales hacen muy difícil la reducción significativa de la pobreza y la desigualdad. La falta de una complementariedad eficaz entre la participación en el mercado laboral y la política social de reducción de la pobreza es particularmente destacable en economías de bajos ingresos basadas en servicios y en economías agrícolas caracterizadas por una baja productividad. En estos tipos de economías, una enorme proporción de la población trabajadora se emplea en el sector informal y por lo tanto carece de la cobertura adecuada por parte de los programas de protección social.

Los mercados coordinados estratégicamente producen mejores resultados que los mercados liberalizados

A principios de los 80 y los 90, la mayoría de los países en desarrollo adoptaron una estrategia de desarrollo orientada a los mercados liberalizados, la estabilización fiscal, la privatización y el papel limitado del Estado en sus esfuerzos para estimular el crecimiento y reducir la pobreza. Este régimen de política neoliberal tiene afinidad con el régimen político de las economías avanzadas en donde los mercados son los principales impulsores de la coordinación de actividades entre diversas esferas.² Este régimen es internamente coherente, y ha sido efectivo en la estabilización de las economías y en control de la inflación, pero es menos exitoso en la generación de crecimiento y cambio estructural centrado en el empleo, o en la reducción de la pobreza en países de bajos ingresos.

El informe muestra que los países de industrialización tardía que han sido exitosos adoptaron formas más estratégicas de coordinación, implicando al Estado en múltiples actividades en lugar de roles mínimos para fortalecer el mercado, regularlo y estabilizarlo.

² Hall y Soskice 2001; Hall y Gingerich 2004.

Dichos países siguen políticas y establecen instituciones que no solamente permiten que ocurran las cosas, sino que provocan que tengan lugar.³ En general, estos países exitosos:

- movilizaron recursos para la inversión;
- crearon incentivos que estimulan a los empresarios a adoptar una visión integrada de desarrollo de largo plazo;
- corrigieron los fallos del mercado en los mercados de crédito al intervenir con créditos directos a favor de inversionistas débiles pero potencialmente productivos;
- desarrollaron infraestructura básica así como una fuerza laboral capacitada, saludable y productiva;
- siguieron estrategias en la industria, la agricultura y el comercio que llevaron a un equilibrio saludable entre estos sectores; y
- aseguraron que el desarrollo tuviera un impacto positivo en el bienestar de todos los sectores de la población.

Los países exitosos de industrialización tardía siguieron políticas e instituciones que no sólo permitieron que ocurrieran las cosas sino que provocaron que ocurrieran

Equilibrar los sectores sociales y económicos en la asignación de los recursos

Este informe muestra que se pueden lograr avances significativos cuando los sectores económicos y sociales son efectivamente alineados en torno a aspectos del crecimiento, el cambio estructural, el empleo y el bienestar, y que son apuntalados por instituciones adecuadas en la esfera política. Esto sugiere que las estrategias para la asignación de los recursos deberían intentar alcanzar el equilibrio necesario entre los sectores económicos y sociales para tener el mayor efecto. Si los gobiernos canalizan recursos sobre todo hacia los sectores productivos, las ganancias asociadas con las inversiones en las políticas sociales, especialmente en educación y sanidad, se perderán, mientras las personas desfavorecidas o excluidas de los mercados laborales podrían verse negativamente afectadas. De manera análoga, una desproporcionada asignación de recursos al sector social podría dañar el desarrollo de la capacidad productiva y con el tiempo haría difícil financiar las actividades sociales.

Las políticas de los donantes igualmente necesitan enfatizar estas importantes complementariedades entre los sectores económicos y sociales en la lucha contra la pobreza, particularmente en los países menos desarrollados. El gasto en la infraestructura y en los sectores productivos (incluyendo la industria, la agricultura, la silvicultura y la pesca) ha declinado desde finales de los 80, en parte como reflejo del consenso neoliberal de que ese tipo de inversiones distorsionaban el mercado. De manera más reciente, el gasto en sectores sociales y en el gobierno se ha elevado,⁴ tendencia que continúa en la medida

³ Nayyat: 2006: 11.

⁴ Lavers 2008.

en que el enfoque de la asistencia al desarrollo ha cambiado hacia la reducción de la pobreza.

La transición de gastar la ayuda en infraestructura y otras actividades productivas es un fenómeno más reciente. La asistencia para la infraestructura se mantuvo más o menos constante (entre el 20 y 30 por ciento de la ayuda total) durante los 80 y la primera mitad de los 90. Sin embargo, desde finales de los 90, la proporción de ayuda invertida en infraestructura se redujo a la mitad. Este cambio parece estar directamente relacionado con un cambio en el énfasis del crecimiento económico a la reducción de la pobreza puesto que los donantes buscan resultados en torno al cumplimiento de las metas de los ODM.⁵ Sin embargo, estos son indicios de que la tendencia a la baja en la ayuda para la infraestructura y otros sectores productivos podría estar empezando a cambiar a medida que los donantes encabezan las recomendaciones del influyente Proyecto del Milenio de la ONU, que, en 2005 llamó la atención en torno a la masiva inversión pública requerida en infraestructura en los países en desarrollo.

Claramente, en muy pocos países pobres con recursos limitados, la necesidad de inversión en una amplia gama de sectores es severa. Sopesando las demandas de servicios sociales, de la gobernabilidad y de los sectores productivos para asegurar que las sinergias potenciales creadas por el gasto en una variedad de esferas sean explotadas, es un compromiso complejo. El nivel de recursos requeridos tanto para los sectores económico y social necesita elevarse sustancialmente a fin de transformar las economías de bajos ingresos y lograr avances significativos en la reducción de la pobreza. Los beneficios de una política social mejorada, como la producción de una fuerza de trabajo saludable y educada, pueden explotarse de manera efectiva cuando los niveles de aprovisionamiento son altos y la inversión correspondiente se efectúa en sectores productivos para generar empleos. De manera concordante, como se ha visto en el informe, la generación de empleo es un mecanismo vital para vincular a las personas pobres con los procesos de desarrollo económico y es esencial para la reducción de la pobreza en gran escala.

Crear relaciones sinérgicas

Este debate sobre las sinergias y las complementariedades sugiere que las estrategias de desarrollo y las reformas deben ser sensibles en torno a las formas en que las instituciones y las políticas se conectan si es que se busca que produzcan los resultados deseados. Por ejemplo, los desacreditados sistemas de oficinas comerciales desarrollaron múltiples tareas en el desarrollo africano, pero las reformas que desmantelaron se habían centrado solamente a un instrumento: la liberalización de los precios. Los gobiernos usaron las oficinas para apropiarse los excedentes de los campesinos y siguieron tres objetivos de política pública: proporcionar un tipo de cambio sumamente requerido para la industrialización y el desarrollo económico; proteger los ingresos de los agricultores respecto a las fluctuaciones en el mercado mundial; y proporcionar servicios sociales a los agricultores y a un público más amplio. El fracaso para abordar la interconexión entre

⁵ Lavers 2008.

instituciones de comercialización con otras instituciones y metas ha sido catastrófico en muchos países.

También existen importantes complementariedades entre los distintos servicios sociales que podrían requerir coordinación e instrumentos múltiples para maximizar sus efectos. El acceso universal a los cuidados médicos, por ejemplo, fortalece la inversión en educación al asegurar que la inscripción en la escuela y los resultados no se limiten por enfermedades. De manera análoga, el acceso universal a la educación fortalece la inversión en salud al incrementar el uso de información en las prácticas de salud. Los programas de cuidados de la infancia temprana, pueden mejorar los resultados en la salud y la educación infantiles. El aprovisionamiento de servicios sociales reduce la necesidad de protección social o asistencia si los episodios de enfermedad, y, por tanto, los de desempleo e ingreso se reducen. Los mecanismos de protección social como las transferencias de ingreso pueden, en cambio, relajar las limitaciones financieras que impiden el acceso a los servicios sociales. Y las inversiones en infraestructura básica como el agua, la sanidad y el transporte pueden mejorar los resultados en salud, reducir el tiempo empleado en recolectar el agua y de viaje, y facilitar el acceso a otros servicios.

La política importa para crear y explotar sinergias

La explotación de sinergias entre distintos sectores y subsectores es importante para superar la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, esas relaciones sinérgicas no son automáticas. Requieren un diseño consciente tanto de políticas económicas como sociales, respaldadas por coaliciones lo suficientemente poderosas como para ejecutarlas. Las complementariedades institucionales requieren, pero no se deberían limitar a, la coherencia política, que puede degenerar en un ejercicio tecnocrático. La competencia de valores en los derechos, las diferencias en los roles que juegan las instituciones de mercado y no mercado en la coordinación de las actividades, y las diferencias en las estructuras de poder que han evolucionado históricamente determinan variaciones en los regímenes o en las complementariedades institucionales.

Las relaciones sinérgicas entre distintos sectores y subsectores no son automáticas; requieren un diseño consciente de políticas económicas y sociales, respaldadas por coaliciones lo suficientemente poderosas como para ejecutarlas.