

FINANCIAR LA POLÍTICA SOCIAL

Los capítulos previos en la segunda sección del informe han proporcionado evidencia sustancial del impacto positivo económico y social del gasto en servicios sociales básicos y programas de protección social. Aunque el valor de esas políticas sociales en la reducción de la pobreza es reconocido, la preocupación acerca de su asequibilidad se mantiene muy difundida.

A medida que las limitaciones fiscales y los costos de la salud y el cuidado de los ancianos crecen, incluso los estados del bienestar más avanzados han enfrentado presiones en décadas recientes, llevando a predicciones sobre su quiebre inminente. Sin embargo, en su mayor parte, dichos Estados han logrado ajustar sus sistemas sociales a estas presiones. Por otra parte, la mayoría de los países en desarrollo, operan dentro de limitaciones fiscales más severas. Además, la globalización y las prescripciones de política neoliberal que la acompañan, han tenido un impacto negativo en los ingresos públicos, forzando a los gobiernos a reducir sus gastos, disminuyendo severamente el gasto social. Estas tendencias han tenido un impacto particularmente fuerte en países de bajos ingresos y dependientes de ayuda externa.

Se puede postular el incremento de las inversiones en la protección social y los servicios sociales para mermar significativamente las múltiples manifestaciones de la pobreza

A la luz de las sinergias positivas de desarrollo explicadas en capítulos previos, se puede postular el incremento de las inversiones en la protección social y los servicios sociales a fin de mermar significativamente las múltiples manifestaciones de la pobreza. El Proyecto del Milenio de Naciones Unidas reconoce este hecho al pedir a los países en desarrollo que destinen el 4 por ciento del PIB a promover la reducción de la pobreza.¹

Se pueden reunir esos fondos desde una variedad de fuentes: internamente vía la tributación y los esquemas de seguridad social, externamente en la forma de ayuda al desarrollo o, en el caso de países ricos en minerales, aprovechando los favorables precios de las materias primas y canalizando las rentas hacia programas sociales. La protección social y los servicios sociales pueden también financiarse de manera privada a través del ingreso del hogar, incluyendo transferencias de los trabajadores migrantes y el trabajo sin remuneración. Obviamente esas fuentes públicas y privadas conducen a diferencias significativas en términos de resultados. Este capítulo analiza los diferentes efectos de distintas fuentes de recurso e instrumentos en el desarrollo social, la igualdad y los resultados de la pobreza.

La disponibilidad de recursos para financiar políticas sociales depende del desempeño económico de un país, incluyendo su capacidad para producir ingresos y ahorros y para generar ingresos gubernamentales; el desempeño de sus mercados domésticos de capital; y la disponibilidad de fondos en el exterior como la inversión extranjera, los créditos o las donaciones. Un ambiente económico dinámico y una economía mundial estable son, por lo tanto, determinantes clave de las finanzas públicas nacionales, y es aquí donde la crisis

¹ Di John 2008; Naciones Unidas Millennium Project 2005.

económica global ha tenido consecuencias severas para los países en desarrollo. Muchos se enfrentan al marcado declive de ingresos privados y públicos y a tasas menores de crecimiento debido a la caída en los flujos de capital extranjero, del crédito doméstico y las remesas, declive de los precios de las materias primas y un deterioro de los términos de intercambio. Movilizar recursos adicionales o incluso mantener los niveles existentes en ese contexto es un gran desafío. Sin embargo, en respuesta a la crisis, muchos países están desarrollando esfuerzos para ejecutar programas de protección social junto con paquetes de estímulos fiscales. Mientras tanto, la comunidad internacional de donantes se ha comprometido a incrementar la ayuda al desarrollo.

Sin embargo, movilizar los recursos es sólo una parte de la batalla. Las decisiones sobre las políticas de ingresos y la distribución de fondos públicos son el resultado de procesos políticos a menudo dominados por grupos de élite. En consecuencia, esas políticas podrían no llevar a los mejores resultados en términos de proporcionar bienes públicos y reducir la pobreza (véase el capítulo 11). Además, la capacidad institucional, incluyendo la calidad y eficiencia de la administración pública y de los proveedores de servicios, influye en cuán exitosamente se traducen los recursos en resultados sociales (véase el capítulo 10).

La movilización de los recursos es sólo una parte de la batalla: las decisiones sobre las políticas de ingresos y la distribución de los fondos públicos son resultado de procesos políticos, a menudo dominados por grupos de élite

El análisis en este capítulo apunta a cuatro conclusiones principales.

- Para reducir la pobreza de manera significativa deben invertirse más fondos en políticas sociales universales, especialmente en países de bajos ingresos.
- Los instrumentos nacionales de financiamiento como la tributación y la seguridad social pueden crear sinergias entre el desarrollo económico y social y fortalecer la democracia y la solidaridad dentro de los estados.
- Otras fuentes de financiamiento como la ayuda al desarrollo, las remesas y las rentas minerales, pueden jugar un papel importante en la complementación de los recursos internos. Esto es especialmente cierto en países de bajos ingresos caracterizados por altos grados de informalidad, bajas tasas tributarias y una escasa cobertura de los esquemas de seguridad social.
- El desafío último es construir programas sociales sobre acuerdos financieros que sean sostenibles en términos fiscales y políticos, equitativos y conducentes al desarrollo económico.

La sección 1 de este capítulo describe cómo los gastos sociales y las finanzas públicas varían de acuerdo al nivel de ingreso y el régimen de políticas, cómo se han visto afectados por la globalización y por qué las políticas sociales son asequibles incluso para los países de bajos ingresos.

La sección 2 se centra en los vínculos entre distintas fuentes de ingresos y los instrumentos financieros y las diversas dimensiones de la política social –redistribución, reproducción, producción y protección.

La sección 3 analiza el impacto de fuentes de ingresos seleccionadas en los resultados del desarrollo y la igualdad entre varios regímenes de política social y contextos de desarrollo. Compara los recursos domésticos como la tributación, las contribuciones a la seguridad social y los fondos de pensiones con fuentes como las rentas minerales y las remesas.

La sección 4 resalta lecciones políticas y desafíos que subsisten, particularmente respecto a la economía política del financiamiento de la política social.

1. Gasto en política social

El gasto social refleja tanto ingresos nacionales como decisiones políticas

En general, el gasto social público como parte del PIB se eleva con el ingreso, con países de altos ingresos en el norte destinando la mayor cantidad. Sin embargo, los países con un nivel comparable de ingreso presentan significativamente distintos niveles de gasto en protección social y servicios sociales.² Dentro de los países miembros de la OCDE, por ejemplo, Suecia gasta tanto como el 30 por ciento del PIB en transferencias monetarias y servicios sociales, mientras que Estados Unidos e Irlanda gastan sólo la mitad de ese monto (alrededor del 16 por ciento). Los países de ingresos medios como México y la República de Corea destinan entre el 6 y el 7 por ciento –por debajo de sus respectivos promedios regionales del 12. 7 por ciento para América Latina y 8. 4 por ciento para las economías emergentes en Asia.³ En la misma región, Brasil y México, ambos países de ingresos medios, gastan 13. 2 y 3. 5 por ciento del PIB, respectivamente, en protección social. Mongolia gasta el 10. 5 por ciento versus el 1. 9 por ciento de Indonesia (véase la tabla 8. 1).

TABLA 8. 1: Gasto gubernamental en protección social, seguridad social y asistencia social (% del PIB)

País	Año	Protección social	Seguridad social	Asistencia social
Argentina	2004	9.2	7.7	1.5
Brasil	2004	13.2	11.7	1.4
México	2002	3.5	2.6	1.0
Guatemala	2000	1.8	0.7	1.1
Vietnam	principios de 2000	3.5	1.9	0.5
Mongolia	principios de 2000	10.5	7.8	1.1
Indonesia	principios de 2000	1.9	1.3	0.3

Nota: El gasto en protección social incluye el gasto público en seguridad social y asistencia social, así como otros programas, como vivienda, servicios municipales y comunitarios. Fuente: Barrientos 2010.

El monto de recursos públicos canalizados a políticas del sector social es determinado por la disponibilidad de fondos y prioridades políticas, pero la eficiencia administrativa también juega un papel. Como lo demuestran los estudios de caso de este informe, el tamaño del gasto del gobierno es también determinado por la división del trabajo entre el Estado, el mercado y

² De Haan 2007; Besley *et al.* 2003.

³ Cifras para 2003; promedios regionales para 2004 (OCDE 2007).

los hogares en el aprovisionamiento de servicios sociales, los que, a su vez, están fuertemente influidos por el régimen de políticas de un país.

Como se ha debatido previamente en este informe, el monto del gasto social no revela cuánto de ese dinero llega efectivamente a grupos de bajos ingresos o cuán efectivos son estos gastos para reducir la pobreza y elevar la igualdad (véanse los capítulos 5 y 6). Con todo, una comparación de la participación del gasto social público en el ingreso doméstico demuestra dos importantes aspectos: primero, que el gasto social claramente es una variable política y, segundo, que el monto de los recursos invertidos en política social (y más importante, la manera en que son gastados) está determinado ampliamente por el régimen de políticas del país, más que por su nivel de ingreso. Los elevados niveles de gasto en los antiguos países socialistas como Mongolia, y estados de bienestar pioneros en América Latina como Argentina y Brasil, ilustran este aspecto (véase la tabla 8. 1).

El monto de recursos invertidos en política social –y la manera en que son gastados- es determinada ampliamente por el régimen de políticas de un país

El contexto global influye en el financiamiento de la política social

Tras la crisis de la deuda a principios de los 80, muchos países en desarrollo, en particular en América Latina y el África subsahariana, se vieron forzados a llevar a cabo ajustes fiscales significativos. El replanteamiento radical sobre el papel del Estado y los gastos fiscales durante esta fase de reforma neoliberal, dañaron las políticas intervencionistas de los Estados desarrollistas, llevando al retiro del Estado de muchas áreas políticas y a la retención solamente de un papel residual en el aprovisionamiento social. Este cambio de paradigma condujo a la privatización sustancial de programas sociales, a la disminución del sector público y a reducciones considerables en los gastos sociales. Estas reformas tienen efectos diversos en los presupuestos públicos: en algunos casos, la privatización de empresas públicas llevó a flujos transitorios de capital, mientras que en el caso de la privatización de las pensiones, se incurrió en considerables costos por espacio de varias décadas (ver abajo). Adicionalmente, los ingresos del gobierno cayeron a medida que las políticas de liberalización y competencia tributaria internacional llevaron a la caída de ingresos emanados de los impuestos al comercio y los gravámenes a los factores móviles de la producción, como el capital. La crisis económica y las recesiones también tuvieron efectos adversos en las cuentas públicas debido a la combinación de mayores gastos (incluyendo transferencias sociales, subsidios económicos y servicio de la deuda) y una baja recepción fiscal, escenario que una vez más es la realidad para muchos países afectados por la crisis económica global.

Aun cuando los países lograron mantener niveles de gasto como porcentaje del PIB o del presupuesto, especialmente para la salud y la educación,⁴ los gastos per cápita disminuyeron cada vez que tuvo lugar un declive en términos absolutos del PIB per cápita.⁵ En sí, la política fiscal ha sido altamente procíclica en América Latina y el África Subsahariana, reduciendo las capacidades del Estado para proteger a los vulnerables y los pobres. La política fiscal de Asia Oriental, por el contrario, ha sido más contracíclica en el período

⁴ De Haan 2007; Melo 2008.

⁵ Hicks y Wodon 2001.

posterior a la crisis asiática, con incrementos en los gastos sociales durante los declives económicos.⁶

Durante la última década, algunos países, especialmente los que han tenido un desempeño pobre en materia de ingresos domésticos, han presenciado incrementos en otros tipos de ingresos, como la ayuda al desarrollo, las remesas y las rentas por recursos naturales. El creciente número de migrantes internacionales (que usualmente huyen de las adversas condiciones económicas en su país de origen), el auge temporal en los precios de las materias primas (especialmente en determinados minerales, petróleo y gas) y las iniciativas globales para aumentar la ayuda (incluyendo la iniciativa de los Países Pobres Muy Endeudados/PPME que busca liberar recursos a través del alivio de la deuda) están en el corazón de esta tendencia. Las preguntas entonces son cómo las distintas fuentes financieras afectan al desarrollo social y cómo las políticas financieras pueden volverse más sostenibles y equitativas.

CUADRO 8. 1: La política social es asequible –para todos los países

La evidencia de que la política social es asequible, incluso para países con bajos niveles de ingreso, ha sido mostrada recientemente por la investigación realizada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Un paquete de protección social básica (que incluye pensiones para los ancianos y discapacitados, beneficios a los niños y cuidados médicos esenciales) para países de bajos ingresos, como Bangladesh, India, Kenia y Pakistán, se estima que costaría alrededor del 10 por ciento del PIB. Aunque esto es más de lo que la mayoría de estos países gasta actualmente, es menos que el promedio de lo que destinan a la protección social los países en transición en Europa Oriental y Asia Central y algunos países latinoamericanos. Está también lejos del promedio gastado por los países de la OCDE, que equivale al 17.3 por ciento del PIB.

En un tono similar, un estudio reciente de la ONU de 18 países en América Latina y el Caribe sugiere que los ODM serían posibles para todos los países en la región si movilizaran un gasto público adicional relacionado con los ODM de entre el 0.9 y el 6.1 por ciento del PIB hasta el año 2015.

Fuentes: Pal *et al.* 2005; Clements *et al.* 2007; Vos *et al.* 2008.

2. Fuentes de ingreso y su impacto en el desarrollo

Como se explicó en capítulos previos, los niveles adecuados de protección social y el aprovisionamiento universal de servicios sociales esenciales puede mejorar la distribución del ingreso y los activos en la sociedad, transformar las relaciones de género y ayudar a reconciliar la carga de la reproducción con la de otras tareas sociales. También fortalecen el potencial productivo de los miembros de la sociedad y protegen a las personas de los caprichos del mercado y de las circunstancias cambiantes de la edad. Lograr políticas sociales universales y reducir la pobreza y la desigualdad en los países en desarrollo requiere que tanto las políticas de gasto como de ingreso respondan a los principios de equidad, igualdad de género, redistribución progresiva y desarrollo económico sostenible. Esta sección analiza cómo las distintas fuentes de ingresos y los mecanismos financieros se relacionan con estos principios y dimensiones de la política social.

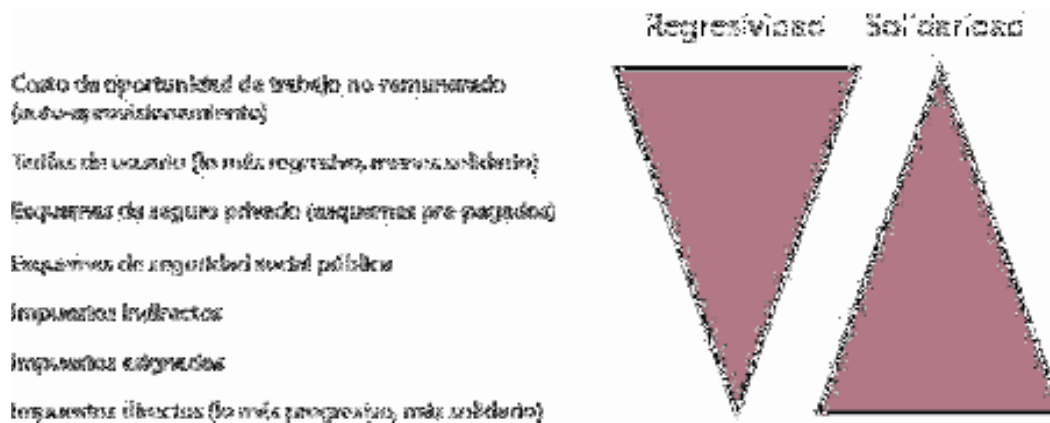
*Las políticas de gasto y de ingreso deben ser equitativas,
progresivas y sostenibles*

⁶ Kwon 2005; Bird 2008; Vos *et al.* 2008.

Distintos instrumentos de financiamiento afectan a la redistribución y a la reproducción de diferentes maneras

Los instrumentos de financiamiento pueden clasificarse a partir de si afectan la distribución de manera progresiva (redistribuyendo de los ricos hacia los pobres), neutral o regresiva, o si están basados en principios normativos de individualismo o solidaridad (véase la figura 8. 1). Para cualquier nivel de recursos, los instrumentos financieros se vuelven preferibles a medida que su progresividad aumenta (en términos de redistribuir recursos hacia los grupos de ingresos más bajos, en desventaja y vulnerables, incluyendo minorías étnicas, habitantes rurales, niños, ancianos y enfermos crónicos).

FIGURA 8. 1: Tipo de ingreso, distribución y relaciones sociales



Fuente: Basado en Delamonica y Mehrotra (2009).

Financiando las políticas sociales a través del auto-aprovisionamiento, tarifas de usuario o costos compartidos

En el caso de las fuentes de financiamiento doméstico, como se indica en la figura 8. 1, las formas más regresivas e individualistas de financiamiento de los servicios o la protección sociales son aquellos en los que las personas las proveen por sí mismas (auto-aprovisionamiento) o que requieren desembolsos de recursos propios como las tarifas de usuario. El auto-aprovisionamiento significa que los hogares y las familias proporcionan sus propios servicios, o suavizan el consumo en el caso de shocks en el ingreso al desarrollar trabajo de cuidados no remunerados, disminuyendo los ahorros, vendiendo los activos del hogar o incrementando su trabajo remunerado. Las tarifas de usuario incluyen pagos informales a los proveedores de cuidados médicos en el punto de servicio o reparto de los costos, requiriendo en el último caso que el individuo pague parte del costo de los cuidados de salud recibidos efectivamente. Compartir los costos, sea en la forma de montos fijos o proporcionales por servicio recibido, es, por lo tanto, distinto del pago de una prima de seguros, contribución o impuesto, que son pagados independientemente de que los cuidados de salud sean o no recibidos. Las tarifas de usuario fueron promovidas, particularmente durante los 80, por las instituciones financieras internacionales (IFI) como mecanismos para generar ingresos adicionales y mejorar el acceso, la eficiencia y la calidad de los servicios sociales, como los cuidados médicos y la educación. También se pensaba que las personas valorarían más los servicios si había alguna noción de tarifa o pago vinculados a ellos (véase el capítulo 6).⁷

⁷ Delamonica y Mehrotra 2009.

Sin embargo, la evidencia sugiere que la adopción y expansión de esas tarifas no ha generado esos beneficios potenciales (véanse los capítulos 5 y 6).⁸ De hecho, las tarifas de usuario se relacionan con el declive en la utilización de los servicios, con efectos adversos en la equidad. Cualquier redistribución que tenga lugar se limita normalmente a los miembros del mismo hogar, en vez de dirigirse a distintos grupos de ingresos y riesgos, y es a menudo en detrimento de las mujeres y las niñas dentro de los hogares (véanse los capítulos 4 y 7).

Esquemas de pre-pago y seguridad social pública

Los seguros privados o los esquemas de pre-pago, en los que las contribuciones son recaudadas antes de que ocurra la contingencia, son superiores a las tarifas de usuario en el punto de uso en términos tanto de sumar riesgos como costos administrativos, que tienden a ser menores si los esquemas permiten las economías de escala. Las contribuciones de seguros, sean públicas o privadas, pueden ser una forma fiscal neutra de financiar la protección social, porque el principio de los seguros establece un vínculo estrecho entre contribuciones y beneficios, basados en el perfil de riesgo del asegurado y posibles dependientes. Sin embargo, las contribuciones de tarifa fija son regresivas, e incluso las contribuciones proporcionales efectuadas como porcentaje de los salarios normalmente no se aplican a los ingresos obtenidos por inversiones y ahorro. Además los esquemas de seguros, sean públicos o privados, son menos redistributivos en términos de género que los ingresos generales. Esto es porque las mujeres tienden a tener ingresos más bajos y trayectorias menos estables de trabajo e ingreso, debido a sus papeles reproductivos y, especialmente en países en desarrollo, porque están concentradas en empleos informales de bajos salarios.

Respecto a los programas privados, la redistribución se limita a la puesta en común de riesgos (risk-pooling), haciéndolos la opción más cara para los asalariados y las familias de bajos ingresos a menos que el Estado intervenga para otorgar subsidios. La seguridad social pública es más efectiva al incrementar la solidaridad y la redistribución. Esto es especialmente cierto si el sistema es financiado a través de impuestos al salario progresivos, si las contribuciones son compartidas entre trabajadores y patrones, y si los subsidios son proporcionados a grupos en desventaja de los asegurados.

Impuestos indirectos gravados al consumo de bienes y servicios

Los impuestos indirectos gravados al consumidor de bienes y servicios (impuesto de ventas o impuesto al valor agregado/IVA), comercio o productos específicos (impuestos al consumo) son más regresivos que los impuestos progresivos sobre el ingreso. Son también más problemáticos en términos de género, puesto que los grupos de ingresos más bajos y las mujeres gastan una mayor proporción de sus ingresos en estos bienes y servicios.⁹ En teoría, impuestos como el IVA pueden incluir exenciones para bienes y servicios relacionados con necesidades básicas e imponer índices más altos a bienes de lujo a fin de lograr efectos distributivos más progresivos y neutrales en materia de género.

Impuestos directos al ingreso personal y corporativo y sobre la propiedad

Finalmente, los impuestos directos sobre el ingreso personal o corporativo, junto con el de la propiedad, son la manera de movilización de ingresos más redistributiva e igualitaria en términos de género. Esto es particularmente cierto si las parejas pagan impuestos como individuos, si el sistema no discrimina a hogares encabezados por madres solteras, si los

⁸ Delamonica y Mehrotra 2009.

⁹ Grown y Valodia 2010.

índices de impuestos marginales se incrementan con el ingreso, y si no se otorgan exenciones y concesiones para quienes reciben elevados ingresos.¹⁰

Así, los gobiernos poseen una variedad de instrumentos financieros domésticos a elegir, que van desde las formas regresivas de auto-aprovisionamiento a transferencias públicas y servicios financiados por la tributación progresiva directa, que posibilita logros potenciales respecto a la justicia distributiva y la reproducción social. Sin embargo, en muchos países en desarrollo, las opciones más progresistas están limitadas por la existencia de una amplia economía informal, una menor capacidad administrativa y el poder atrincherado de las élites económicas domésticas y de los inversionistas externos que negocian condiciones tributarias favorables.

Rentas minerales, remesas y ayuda al desarrollo

El impacto de las rentas minerales, las remesas y la ayuda al desarrollo en la redistribución y la equidad de género es más complejo y depende de diversos factores específicos del contexto. Por ejemplo, el efecto de las rentas minerales en la redistribución y la reproducción depende del régimen fiscal y del sistema de política social que opera en un país, que determina cómo son extraídas y distribuidas las rentas de la riqueza mineral. Además, la concentración y naturaleza de enclave de las industrias del sector extractivo, junto con el tipo de trabajo manual involucrado en él, es menos probable que contribuya a oportunidades de género más equitativas en un país determinado.

Mientras sostienen la reproducción económica y social de las comunidades que expulsan migrantes, las remesas pueden transformar aunque también reforzar las desigualdades existentes y las estructuras sociales, como las relaciones de género, los acuerdos para cuidados, las jerarquías de clase y etnia.¹¹ Como la migración internacional es un proceso selectivo, la mayoría de los efectos directos de las remesas también son selectivos y no tienden a fluir hacia los miembros más pobres de las comunidades, ni a los países más pobres.¹² En general, los datos sugieren que los que no son pobres se benefician más, y los flujos de remesas pueden llevar inicialmente a un aumento en la desigualdad. Sin embargo, las personas más pobres podrían beneficiarse indirectamente a través de efectos positivos del gasto de remesas en salarios, precios y empleo en las comunidades y países donde se originan los migrantes.

Las remesas pueden transformar pero también reforzar las desigualdades y las estructuras sociales existentes

La ayuda al desarrollo representa una forma de redistribución internacional de recursos. Sin embargo, su impacto redistributivo a nivel nacional depende del tipo de instrumento usado (préstamo o crédito subvencionado), del sector al que intenta apoyar (como los servicios sociales, la infraestructura, el desarrollo rural o la construcción de capacidades), y la manera en que es canalizada (a través de apoyo al presupuesto, financiamiento de proyectos u organismos no gubernamentales/ONG). Además, sus efectos redistributivos dependen de las condiciones que la acompañan, que pueden incluir disposiciones relacionadas con el fomento de la equidad de género. En particular, el pago de intereses sobre los préstamos en países de bajos ingresos no es probable que tenga efectos redistributivos positivos ni efectos que

¹⁰ Huber 2006; Barnett y Grown 2004.

¹¹ De Haas (de próxima publicación).

¹² De Haas (de próxima publicación).

fomenten la equidad cuando el sistema fiscal local descansa de manera desproporcionada en impuestos indirectos, sobrecargando a los ciudadanos de bajos ingresos y a las mujeres.

Los distintos instrumentos financieros afectan la producción y la protección de diferentes maneras

La visión convencional de las finanzas públicas dominadas por economistas neoclásicos tiende a separar el financiamiento de la política de gastos y anclarlo en distintos principios. Las políticas de ingresos, de acuerdo con esta visión, deberían guiarse por normas de eficiencia en lugar de por la distribución desde los ricos a los pobres, a fin de minimizar los incentivos adversos para la demanda doméstica, el abastecimiento de mano de obra, los ahorros y la inversión. La redistribución debería entonces tener lugar a través de políticas de gastos focalizadas y no a través de la tributación o esquemas de seguridad social. Sin embargo, mientras algunos economistas perciben posibles distorsiones que podrían dañar la eficiencia y el crecimiento, otros consideran a los denominados estabilizadores –esquemas progresivos de impuestos y transferencias- como medios para combinar la redistribución con la estabilización macroeconómica. Además, como se vio en el capítulo 5, los programas de seguridad social financiados a través de contribuciones, pueden apoyar el desarrollo económico de diversas maneras. Por ejemplo, los esquemas financiados de protección social como los fondos de pensiones pueden ser una fuente de financiamiento, estimulando el desarrollo del sector financiero y, en el caso de los fondos previsionales de empresas, proporcionar “capital paciente” (financiamiento a largo plazo) y moderación salarial de las empresas, mientras apoyan la estabilidad en el empleo e incentivos para que los trabajadores inviertan en capacidades para industrias o empresas específicas.¹³

Una preocupación adicional es si los recursos domésticos tienen un impacto distinto en el desarrollo económico cuando se les compara con recursos alternativos o externos. Las ganancias por exportaciones o transferencias y préstamos privados o públicos (en forma de ayuda oficial al desarrollo/ODA, y remesas), se denominan en divisas extranjeras y tiene un efecto potencialmente negativo en la estabilidad macroeconómica. Además, la ayuda al desarrollo –donaciones y préstamos a bajas tasas de interés– está sujeta a condiciones, en tanto los préstamos podrían afectar negativamente la sostenibilidad de la deuda. Las remesas, por otra parte, son difíciles de aprovechar por la naturaleza privada y muchas veces informal de estos flujos. El hecho de que estos recursos son de importancia creciente para muchos países en desarrollo, especialmente países de bajos ingresos, justifica un análisis más detallado de su potencial y desafíos.

El impacto de diferentes fuentes de ingresos en la protección depende de cómo son utilizados los ingresos. Los ingresos no están vinculados normalmente a un propósito específico de gasto y son intercambiables, excepto en el caso de impuestos asignados, contribuciones de seguridad social y ayuda al desarrollo dirigida al aprovisionamiento social. En consecuencia, el impacto de cualquier fuente de ingresos en la protección depende del nivel, tipo (público versus privado) y estructura (sector) del gasto social que financia. El régimen de política social determina en que medida los ingresos son invertidos en el aprovisionamiento público o privado, programas sociales universales o focalizados, que implica distintas formas de protección contra una gama de riesgos individuales y de mercado con distintos resultados (véanse los capítulos 5 y 6). Ejemplos concretos de cómo la relación entre fuentes de ingresos y protección se muestra, son examinados en la siguiente sección.

¹³ Manow 2001; Estévez-Abe *et al.* 1999.

3. Movilizar recursos para la política social

¿Cómo han movilizado recursos los países en diferentes contextos nacionales y en un ambiente global cambiante? Esta sección ilustra, a través de experiencias específicas de países, la relativa importancia de cada una de las fuentes de ingresos debatidas anteriormente en términos de su impacto en el desarrollo y la política social. Las conclusiones sugieren que los recursos internos deberían formar una base sólida de políticas de ingresos, mientras que las remesas, la ayuda al desarrollo y las rentas minerales, si son administradas de manera apropiada, pueden proporcionar fondos adicionales para las inversiones en la política social.¹⁴

Diseñar sistemas tributarios equitativos y eficientes es clave para el desarrollo

En los países en desarrollo, el diseño de sistemas tributarios equitativos y eficientes es clave para financiar políticas sociales en un contexto de estrategias nacionales de desarrollo consistentes y fuertes relaciones Estado-ciudadano. La movilización de recursos domésticos a través de la reforma tributaria fue considerada un pilar del Consenso de Monterrey de 2002 sobre Financiamiento al Desarrollo y su posterior declaración en Doha en 2008.¹⁵ También es la principal estrategia de financiamiento recomendada (junto con préstamos públicos y externos limitados, reasignación de fondos y medidas para fortalecer la eficiencia) para que América Latina y el Caribe logren los ODM.¹⁶ En general, el ingreso tributario es considerado superior a otras fuentes por su estabilidad y potencial de justicia distributiva y para financiar programas con cobertura universal. Los sistemas tributarios se dice que también fortalecen la propiedad y rendición de cuentas del Estado en comparación con los ingresos externos, que en el caso de la ayuda al desarrollo, por ejemplo, está atada a la condicionalidad del donante, ignorando, por tanto al electorado nacional y a las instituciones políticas (véanse los capítulos 10 y 11).¹⁷

Si bien la participación de los impuestos tiende a crecer a medida que el PIB lo hace (véase la figura 8. 2) se pueden encontrar variaciones importantes dentro de cada grupo de ingreso.¹⁸ Países Bajos y Suecia reúnen alrededor del 45 por ciento del PIB vía impuestos. En Japón y Estados Unidos, la participación es de menos del 40 por ciento; en Brasil y Sudáfrica, es de alrededor del 35 por ciento; y en Colombia y en México, menos del 15 por ciento (todos incluyen contribuciones a la seguridad social). ¿Cómo se pueden explicar estas diferencias?

¹⁴ Los instrumentos de financiamiento, como el microcrédito y otros instrumentos del sector financiero (incluyendo los ahorros domésticos), el financiamiento de la deuda pública, así como la movilización de recursos vía el alivio de la deuda para los países más pobres (iniciativa PPME), son definitivamente importantes, pero no serán debatidos aquí (véase UNRISD 2000; Vos *et al.* 2008; Naciones Unidas 2008b).

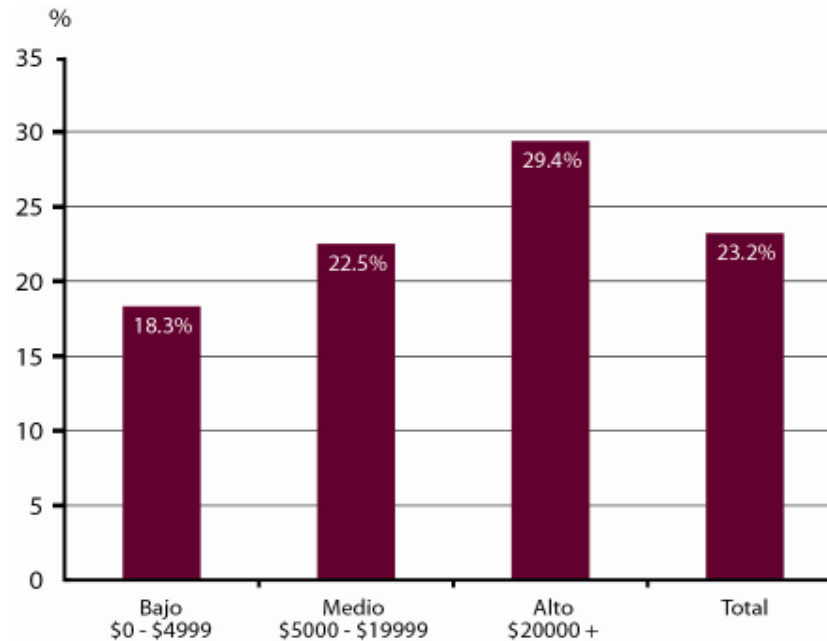
¹⁵ Naciones Unidas 2008b.

¹⁶ Vos *et al.* 2008.

¹⁷ Moore 2004; Fjeldstad y Rakner 2003; Bräutigam *et al.* 2008.

¹⁸ Di John 2008.

FIGURA 8. 2: Ingresos tributarios como porcentaje del PIB en países de ingresos bajos, medios y altos



Fuente: Bird y Zolt 2005.

La capacidad tributaria en los países en desarrollo está determinada por el nivel de desarrollo, estructura económica (tamaño del sector informal, tamaño del empleo asalariado, participación de la agricultura o productos primarios, dependencia del comercio), legados institucionales, y factores político-institucionales como la capacidad del Estado, la credibilidad y lo que podría ser catalogado como esfuerzo tributario. En muchos países, las políticas de liberalización comercial han llevado al desplome de los ingresos tributarios totales, a pesar de que se hicieron esfuerzos para equilibrar las pérdidas a través de impuestos nuevos y supuestamente menos distorsionantes, como los impuestos al consumo. Diversos estudios¹⁹ muestran resultados mixtos para la recuperación de los ingresos comerciales perdidos, pero las tendencias positivas largamente reflejan ganancias en países de ingresos medios con la puesta en marcha del IVA.²⁰ En contraste, los países de bajos ingresos, con mucho, no han disfrutado de los beneficios de los ingresos derivados de esos impuestos debido a problemas con los mecanismos de reembolso y crédito, pagos insuficientes y altos niveles de informalidad.²¹

Las recientes reformas tributarias no sólo han llevado al desplome de los ingresos fiscales; también han cambiado el conjunto de la estructura tributaria hacia impuestos al consumo más regresivos. La tabla 8. 2 muestra que los ingresos del IVA como porcentaje del PIB se incrementaron en América Latina, Asia Oriental y Sudáfrica entre la segunda mitad de los 70 y 2002. Mientras tanto, en América Latina, los impuestos al ingreso personal y a la propiedad, y los impuestos al ingreso de las corporaciones, los beneficios y ganancias de capital, en su conjunto, han caído. Los ingresos tributarios también se han visto afectados negativamente por las crisis económicas, la desindustrialización y la creciente

¹⁹ Gupta *et al.* 2005; Glenday 2006; Aizenman y Jinjark 2006, citados en Sindzingre 2009.

²⁰ Véase Jiménez y Gómez Sabaini (2009) para América Latina.

²¹ Sindzingre 2009; Di John 2008.

informalización –particularmente en América Latina, el África Subsahariana y las economías en transición.

Sistemas tributarios en diversas regiones y países

Asia Oriental. En Asia Oriental, los índices tributarios, especialmente los impuestos al salario para la seguridad social, han sido de moderados a bajos. Sin embargo, una estructura tributaria diversificada, mayor cumplimiento y un desempeño económico positivo en décadas recientes, han derivado en altos y crecientes ingresos tributarios, especialmente respecto a la tributación progresiva directa (véase la tabla 8. 2). que es ahora tres o cuatro veces más alta que en América Latina.

TABLA 8. 2: IVA; impuestos a los ingresos corporativos, beneficios y ganancias de capital; e impuestos al ingreso personal y la propiedad (% del PIB)

Países	IVA			Impuesto al ingreso corporativo, beneficios y ganancias de capital			Impuesto al ingreso personal y la propiedad			PIB per cápita en 2000
	1975–1978	1985–1988	1997–2002	1975–1978	1985–1988	1997–2002	1975–1978	1985–1988	1997–2002	
Argentina	1.1	1.8	3.8	0.7	0.8	2.2	0.4	0.8	1.1	7,726
Brasil	0	8.7	12.1	3.2	4.4	4.5	0.2	0.2	1.4	3,537
Costa Rica	1.6	2.8	4.8	2.8	2.4	2.8	2.9	2.2	0.7	4,185
República de Corea	2.6	3.5	4.1	4.2	4.8	5.5	1.9	2.8	3.6	10,890
Sudáfrica	1.2	6.1	6.1	12.9	13.1	14.6	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Provincia China de Taiwán	n.a.	n.a.	n.a.	4.0	4.8	6.6	3.4	4.5	5.2	13,985
Asia Oriental (promedio) ^a	2.0	2.3	2.9	5.7	6.0	6.9	1.8	2.3	3.9	3,716
Europa Oriental (promedio) ^b	n.a.	n.a.	7.4	n.a.	n.a.	8.3	n.a.	n.a.	6.8	4,327
América Latina (promedio) ^c	2.5	3.6	5.6	5.0	4.1	3.9	1.7	1.2	1.0	4,399

Notas: ^aEl promedio incluye países y áreas para los que la información estuvo disponible de manera consistente: Indonesia, Malasia, Filipinas, República de Corea, Provincia China de Taiwán y Tailandia. ^bEl promedio incluye países para los que la información estuvo disponible de manera consistente: República Checa, Estonia, Hungría, Letonia y Polonia. ^cEl promedio incluye países para los que la información estuvo disponible de manera consistente: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Venezuela. n. d = no disponible. Fuente: Di John 2008. Los datos para la Provincia China de Taiwán son del Directorate General of Budget, Accounting and Statistics, Executive Yuan, Taiwan, China (2002).

La República de Corea y la Provincia China de Taiwán muestran los índices más altos de impuestos progresivos al ingreso, mientras que los impuestos directos son considerablemente más bajos en Hong Kong, China y Singapur. En la Provincia China de Taiwán, de manera similar a la República de Corea, la democratización produjo algunos cambios fundamentales en la política fiscal local, que se ha vuelto mucho más expansiva en un intento por financiar un nuevo Estado de bienestar emergente.²² En comparación con otras regiones del mundo en desarrollo, Asia –Asia Oriental en particular- todavía se beneficia de balances fiscales saludables. Esta herencia proporcionó a los Estados más opciones para ampliar la seguridad y los servicios públicos a medida que la democratización y la integración con el mercado

²² Lue 2008.

mundial avanzaron,²³ con posibilidades para incrementar los índices tributarios a fin de movilizar mayores ingresos públicos.

Brasil y Sudáfrica. Estos dos países de ingresos medios, que presentan estructuras duales tanto en sus economías como sistemas sociales, exhiben alta participación de los impuestos en el PIB cuando se los compara con sus promedios regionales (véanse las tablas 8. 2 y 8. 3). En el caso de Brasil, la recaudación de impuestos como porcentaje del PIB se incrementó del 17 por ciento en 1980 al 21. 1 por ciento en 2004. Cuando se incluyen las contribuciones a la seguridad social se elevan del 22. 7 al 35. 9 por ciento, con los mayores ingresos obtenidos del impuesto al valor agregado a las comunicaciones y al transporte recaudados a nivel de los estados federales.²⁴

La política tributaria en Brasil está atrapada entre exigencias que compiten. Por una parte, está influida por políticas económicas relativamente ortodoxas con el objetivo de obtener mayores ingresos a fin de poder servir a la enorme deuda de Brasil y lograr superávit presupuestario para fines de estabilización macroeconómica. Por otra parte, se confronta con demandas sociales debido a los persistentes problemas de pobreza y desigualdad. De manera más reciente, Brasil figura entre los países comprometidos con un reequilibrio gradual del gasto, lejos de la seguridad social y rumbo a la asistencia social (véase el capítulo 5).²⁵ El país también está experimentando con formas de participación directa de los ciudadanos en el proceso presupuestario (véase el capítulo 10). En Porto Alegre, el apoyo del Partido de los Trabajadores ha sido fundamental para el éxito de iniciativas presupuestarias participativas, que han elevado la legitimidad del gobierno local entre las clases pobres y medias, creando más y mejores gastos a favor de los pobres, y elevando la recaudación de impuestos locales de grupos más acaudalados.²⁶

En Sudáfrica, los legados institucionales, un sistema de partido fuerte, y un fuerte crecimiento económico (cuando se compara con el resto del África Subsahariana) han contribuido a un desempeño tributario positivo. Adicionalmente, el Servicio de Impuestos Sudafricano (South African Revenue Service) ha logrado ampliar exitosamente la base tributaria y ha mejorado el cumplimiento tributario.²⁷ Mayores ingresos, en combinación con menores gastos han ayudado a reducir el déficit fiscal, como se muestra en la figura 8. 3. Con 14. 6 por ciento del PIB en ingresos fiscales por concepto de ingresos corporativos, los beneficios y ganancias del capital (véase la tabla 8. 2) Sudáfrica tiene el mayor índice del mundo en desarrollo. El sistema fiscal sudafricano, tanto del lado de los ingresos como de los gastos, es considerado progresivo. Los estudios nacionales de la incidencia fiscal demuestran que hay una considerable redistribución a través del presupuesto, de los contribuyentes más ricos a los hogares pobres, especialmente a través de pensiones para la vejez, otros programas sociales y el gasto en educación.²⁸ El impuesto al ingreso personal ha declinado como parte del PIB; pero los impuestos de las empresas se han elevado. En suma, los impuestos directos (57 por ciento del total) se han elevado ligeramente, mientras que los impuestos indirectos han caído (representando el 43 por ciento).

²³ Haggard y Kaufman 2004.

²⁴ ECLAC 2006.

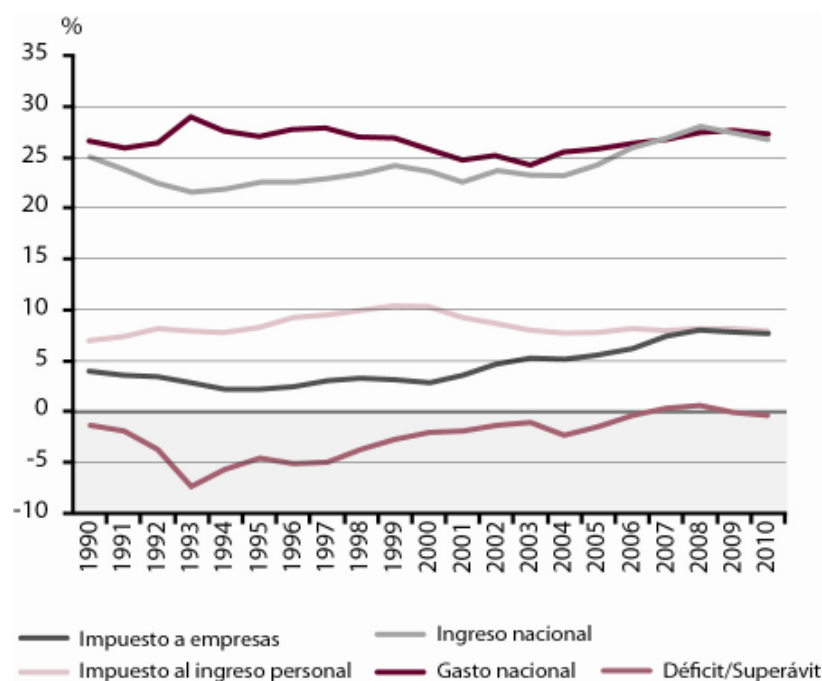
²⁵ Barrientos 2008.

²⁶ Schneider y Baquero 2006.

²⁷ Seekings y Nattrass 2008.

²⁸ Seekings y Nattrass 2008.

FIGURA 8. 3: Indicadores fiscales en Sudáfrica (como % del PIB)



Fuente: Seekings y Natrass 2008.

India. Debido sobre todo a la naturaleza informal de la economía india, los ingresos fiscales representan un bajo 15 por ciento del PIB. La alta dependencia respecto a los impuestos indirectos en combinación con múltiples exenciones para impuestos directos al ingreso y las utilidades indica que la estructura en su conjunto tiende a ser regresiva. Los ingresos menores al umbral de 206 dólares al mes están exentos de tributación, disminuyendo la base tributaria a alrededor de 40 millones de contribuyentes.²⁹ Otros factores que contribuyen a la baja tributación incluyen la falta de un sistema de seguridad social, el enorme sector informal, la evasión a gran escala y la evasión legal a través de exenciones e incentivos, así como reformas tributarias que reducen tarifas, especialmente en el comercio. Se considera que mejorar la administración tributaria y el cumplimiento son de crucial importancia para elevar los ingresos públicos en India. También, desde el punto de vista de la equidad y el crecimiento, hay un amplio margen de maniobra para mejorar el sistema, que en el presente favorece sobre todo a las grandes empresas y a los grupos de altos ingresos.

Países ricos en minerales. El diverso grupo de países ricos en minerales, incluyendo Noruega (uno de los países más ricos del mundo) muchos países de ingresos medios como Chile y Malasia, así como países muy pobres como Angola, Bolivia y Chad, también reflejan enormes diferencias en los sistemas imperantes de bienestar y en los regímenes tributarios y fiscales subyacentes.³⁰ Como se muestra en la tabla 8. 3, muchos de los Estados con impuestos más altos del África Subsahariana, como Botswana, Nigeria y Zambia, son, de hecho, países ricos en minerales, que reciben el grueso de sus ingresos del sector minero. En contraste, los impuestos al comercio, y de manera más reciente, al consumo, son relativamente más importantes en el grupo de los llamados Estados mercantiles –países que dependen de la exportación de productos primarios, como Kenia y Senegal.³¹

²⁹ Poirson 2006.

³⁰ Dietsche 2008.

³¹ Mkandawire 1995.

TABLA 8. 3: Recaudación de impuestos y composición en países seleccionados del África Subsahariana

Países con impuestos más bajos	Años	Ingresos fiscales	Impuestos al comercio	PIB per cápita
		(% del PIB)	(% de impuestos totales)	(a precios de mercado de 2000 en dólares)
Chad	1994-2000	6,5	34	801
República Democrática del Congo	1998-2002	4,5	32	600
Etiopía	1993-1997	12,9	40	814
Mozambique	1993-1999	11,4	18	799
Niger	1994-2000	7,9	57	678
Uganda	1998-2003	11,4	16	1,167
República Unida de Tanzania	1992-1999	9,6	35	524
Promedio		9,2	33,1	769
Países con impuestos más altos				
Botswana	1993-1998	32,5	18	8,347
Kenia	1992-2001	23,1	17	1,033
Nigeria	1992-2000	15,2	18	854
Senegal	1992-1998	16,0	28	1,427
Sudáfrica	1998-2002	25,5	13	8,764
Zambia	1990-1999	18,1	12	785
Promedio		21,7	17,7	3,535
Promedio excluyendo a Botswana y Sudáfrica		18,1	18,8	1,025

Fuente: Di John 2008.

En América Latina, Chile, uno de los líderes mundiales en la producción de cobre, está también en el grupo de Estados tributarios relativamente fuertes. Los ingresos tributarios de la minería representan el 35 por ciento de los ingresos fiscales totales, y más de la mitad de ellos se originan en CODELCO, la empresa chilena de cobre que posee el Estado.³² Tras un extenso debate público sobre la captura de rentas mineras por parte del sector privado, que se beneficiaron ampliamente de privilegios tributarios en el pasado,³³ un impuesto específico en actividades mineras (el llamado Royalty 2) fue introducido en 2005. Como resultado, se reunieron 544 millones de dólares en 2006 y 730 millones el siguiente año.³⁴

La tributación como un contrato social entre los ciudadanos y el Estado

El análisis presentado en este capítulo subraya la importancia de reconocer a la tributación como una dimensión intrínseca del Estado, y la necesidad de diseñar sistemas tributarios que reflejen un contrato social que vincule de manera inextricable a los ciudadanos y al Estado. Hay argumentos claros para explicar por qué las formas progresivas de tributación son las más adecuadas para fomentar la construcción de la nación y la cohesión social en el largo plazo, aunque es bien sabido que las políticas de tributación directa y progresiva son difíciles de ejecutar en un contexto de patrones distributivos altamente desiguales, bajos salarios, una economía preponderantemente informal y una baja capacidad y legitimidad del Estado.

³² Riesco 2008.

³³ Riesco *et al.* 2005; Guajardo 2007.

³⁴ Guajardo 2009.

Las formas progresivas de tributación son las más adecuadas para fomentar la construcción de la nación y la cohesión social en el largo plazo

Por lo tanto, más que con otras fuentes de ingresos, es fundamental establecer una cultura de tributación basada en la confianza mutua y adaptar los sistemas a las circunstancias locales. Esto tiende a hacer a la reforma tributaria un esfuerzo de largo plazo en lugar de un arreglo rápido. Además, esto significa que, por momentos, gravar las exportaciones o la tierra o establecer juntas de comercialización (*marketing boards*) pueden servir como un equivalente funcional a gravar directamente a los propietarios de las tierras o a quienes tienen ingresos más altos (véase el capítulo 10).³⁵ El superávit logrado por las juntas de comercialización, para dar un ejemplo, fue a menudo similar a la recaudación total de impuestos de otras fuentes, especialmente en el África Subsahariana en los 60 y los 70. Sin embargo debe reconocerse que no sólo los campesinos ricos sino los rurales pobres fueron gravados por las políticas de precios controlados de los *marketing boards*. Como un segundo instrumento posible, los impuestos con asignación predeterminada, aunque criticados por algunos economistas por reducir la autonomía fiscal de los gobiernos, pueden ser otra forma de fomentar el apoyo político para los nuevos ingresos.³⁶ El desafío radica en encontrar formas de garantizar que ambas partes –contribuyentes y Estado- cumplan. Esto también requiere acciones coordinadas a nivel internacional para complementar los esfuerzos nacionales a fin de reducir la evasión fiscal, que se estima que representa pérdidas en los ingresos de 385 mil millones de dólares por año en los países en desarrollo.³⁷

La extensión de los esquemas de seguridad social es un desafío para los países en desarrollo

Los esquemas de seguridad social son un instrumento común para financiar y proporcionar transferencias sociales. Pueden comenzar a pequeña escala y gradualmente ser extendidos a otros grupos de ciudadanos a medida que se amplía la economía formal, como se muestra en el capítulo 5. Con todo, el hecho de que la demografía cambia y, de manera más reciente, la flexibilidad del mercado laboral está derivando en menores contribuyentes activos y crecientes números de beneficiarios plantea una pregunta clave: ¿cómo pueden los programas de seguridad social convertirse en una opción financiera viable para los países en desarrollo?

En la mayoría de los países, la supuesta atracción de los esquemas de financiamiento a la contribución –su neutralidad fiscal- ya no es cierta. Los crecientes subsidios para cubrir déficits, a menos que sean utilizados de manera explícita para incorporar grupos de bajos ingresos (véase el capítulo 5), no sólo crean un problema fiscal, sino que también son cuestionables en términos de la equidad: la mayoría de los asalariados de bajos ingresos en países en desarrollo están excluidos de los programas formales de seguridad social. Si estos programas se benefician de los subsidios financiados vía ingresos generales, podría tener lugar la redistribución regresiva, especialmente si los subsidios benefician programas especiales como pensiones para funcionarios públicos (véase el capítulo 5), y el sistema tributario reposa fuertemente en impuestos al consumo.

³⁵ Di John 2008.

³⁶ Delamonica y Mehrotra 2009.

³⁷ Cobham 2005.

Fondos de pensiones: un balance entre protección social y desarrollo

Los programas de seguridad social pueden ser establecidas para contingencias, como la enfermedad, la discapacidad y la muerte del principal proveedor en la familia, la vejez, accidentes de trabajo y el desempleo. Esta sección se concentra en los seguros de pensión, dada su relevancia en términos de competencia entre modelos de reforma y la magnitud de los fondos involucrados. Los seguros de pensión pueden organizarse de acuerdo a distintos modelos, como los esquemas de seguridad pública, privada o de base ocupacional (relacionados con la empresa). Pueden ser divididos en esquemas financiados, en los que los beneficios dependen de las contribuciones pasadas y las características individuales de los asegurados, y esquemas redistributivos (sistema de reparto/PAYG). Ambos modelos se financian a través de contribuciones. En el caso de los esquemas de reparto, dichas contribuciones a menudo son compartidas entre trabajadores y sus patrones y son idealmente diseñados como impuestos progresivos al salario. La proporción en que el Estado está involucrado en esquemas de seguridad social depende de las características del régimen de política social del país, que va desde intervenciones normativas y reguladoras, como en el caso de Asia Oriental,³⁸ Sudáfrica y partes de América Latina,³⁹ a contribuciones financieras amplias, como en el caso de Europa Occidental, los Estados de bienestar ex socialistas y algunos latinoamericanos.

En el nivel macro, los fondos de pensiones han constituido una fuente interna de financiamiento. En Finlandia, por ejemplo, los fondos del esquema de pensión con capitalización parcial fueron usados en la era de postguerra para la inversión en vivienda, electrificación del país y la edificación de una industria nacional.⁴⁰ Lo mismo se aplica a los fondos de previsión en Asia Oriental. Esos fondos en Hong Kong, China, Malasia y Singapur han financiado parcialmente la inversión doméstica, la vivienda en particular, o contribuyeron a la estabilización a través de ahorros forzosos e inversión de fondos en el exterior.⁴¹ En casos de éxito, los fondos nacionales de pensión han contribuido al desarrollo económico, y su contribución al crecimiento ha asegurado su propia solvencia a largo plazo.⁴² En casos no exitosos, la erosión de los fondos, debida a la inflación y el mal manejo o el agotamiento gradual de los recursos en el caso de esquemas de pensiones maduras, ha resultado en la conversión de los esquemas basadas en la capitalización en sistemas de reparto.

En Finlandia, los fondos de los esquemas de pensión fueron utilizados para las inversiones en vivienda, electrificación y la edificación de industria nacional

Privatización de los fondos de pensiones. En contra de esta transición “natural” de pre-financiamiento al financiamiento de reparto, Chile eligió la secuencia opuesta en 1981. El país privatizó el esquema público de pensión e introdujo cuentas de pensiones de capitalización plena e individual para los asegurados. Desde entonces, los fondos administrados de manera privada y descentralizada han sido creados en un buen número de países de América Latina y Europa Oriental, así como en China y Nigeria.⁴³ Estas reformas

³⁸ Kwon 2005.

³⁹ Seekings y Natrass 2008; Mesa-Lago 2009a.

⁴⁰ Kangas 2009.

⁴¹ Asher 2009.

⁴² Kangas 2009.

⁴³ Müller 2003.

se han justificado sobre la base de la eficiencia y la acumulación, como parte del ajuste estructural y la mayor confianza en los mercados.⁴⁴ Se ha argumentado que estas formas no solamente llevarán a mayores ahorros personales y reducirán la carga fiscal en el futuro, sino que también contribuirán al establecimiento de mercados de valores y a la profundización del sector financiero, que es considerada necesaria para asignar de manera eficiente el capital y promover el crecimiento.⁴⁵

La privatización de los fondos previsionales plantea diversas preguntas en el contexto del financiamiento para el desarrollo. Primero, las precondiciones para ejecutar esquemas privados son exigentes. Los esquemas basadas en la capitalización son riesgosos cuando los sistemas financieros y bancarios no están bien desarrollados y regulados, y son especialmente vulnerables durante crisis financieras y económicas, como lo muestra la situación reciente. Chile perdió casi el 12 por ciento de su PIB en activos acumulados en fondos de pensiones entre 2007 y 2008.⁴⁶

El segundo aspecto que preocupa se relaciona con la inversión de los fondos de pensiones. En el caso de la transición de un sistema público de reparto, la mayoría de los fondos son invertidos en deuda pública a fin de financiar los costos de transición. Los costos de transición ocurren una vez que los contribuyentes empiezan a pagar en cuentas individuales y el esquema público se queda sin ingresos, pero todavía debe pagar las pensiones actuales y compensar a los asegurados, que cambiaron a los esquemas privados, por sus contribuciones pasadas. A fin de que la reforma de las pensiones sea eficiente en costos –que es uno de los objetivos clave de la privatización de las pensiones- los gobiernos usualmente deben recortar beneficios y derechos, dañando potencialmente las metas sociales como la cobertura, la equidad de género, la seguridad en el ingreso y la reducción de la pobreza. El asegurado no sólo carga con estos costos como contribuyente y futuro beneficiario, sino que también conlleva elevados costos administrativos asociados con los fondos descentralizados (en América Latina, estos representan un promedio del 9 por ciento de las contribuciones recaudadas en 2009),⁴⁷ disminuyendo considerablemente las tasas de retorno en sus ahorros de pensión.

En Chile, los costos de transición son repartidos a lo largo de un período de 30 años. Alcanzaron el 4.7 por ciento del PIB en 1984 y se espera que se reduzcan gradualmente hasta que lleguen aproximadamente al 1.5 por ciento del PIB en 2010.⁴⁸ Para cerrar la creciente brecha de cobertura provocada por la privatización, Chile introdujo una pensión básica no contributiva y subsidios para los grupos de bajos ingresos en 2008, a un costo estimado de alrededor del 1 por ciento del PIB anual.⁴⁹ En el caso de Argentina, los costos de transición asociados con la introducción de un segundo pilar de cuentas de ahorro previsional privadas en 1994, provocó un déficit fiscal que fue considerado como no sostenible en vista del régimen monetario del país. Estos costos llevaron a que los acreedores retiraran sus fondos en 2001, llevando a la peor crisis en la historia del país (véase el capítulo 5). Tras ejecutar diversas medidas de pequeñas reformas para fortalecer el pilar público del sistema previsional argentino, el gobierno finalmente optó por renacionalizarlo. En medio de la turbulencia financiera internacional en noviembre de 2008, los activos previsionales acumulados de

⁴⁴ World Bank 1994; Charlton y McKinnon 2001; Hujo 2004; Arenas de Mesa y Mesa-Lago 2006.

⁴⁵ Banco Mundial 1994, 2001b.

⁴⁶ AIOS 2008.

⁴⁷ AIOS 2008.

⁴⁸ Titelman *et al.* 2009.

⁴⁹ Titelman *et al.* 2009.

aproximadamente \$30 mil millones fueron transferidas al sector público. El gobierno justificó la reforma haciendo hincapié a las numerosas limitaciones del esquema privado, incluyendo su vulnerabilidad demostrada en tiempos de crisis financiera, y su objetivo de usar los fondos para reactivar la economía.⁵⁰ Los críticos sospechan que las motivaciones fiscales desempeñaron un papel importante en el proyecto de reforma, temiendo que los fondos pudieran ser descapitalizados cuando se les usara como un instrumento financiero barato para el sector público (por ejemplo, si se invertía en bonos públicos con tasas reales de interés negativas), como ocurrió en el pasado.⁵¹

Como se mostró anteriormente, el desafío con el seguro de pensiones es lograr un balance delicado entre el diseño de modelos que garantizan niveles adecuados de protección para las personas mayores, mientras que también contribuye de manera positiva al desarrollo económico creando las estructuras adecuadas de gobernabilidad para estas instituciones. Cuanto más fuerte sea el ambiente económico e institucional, más probable es que el sistema de pensiones contribuya a ambos objetivos: la protección social y el desarrollo económico. Sin embargo, dados los riesgos inherentes y las limitaciones del modelo privado, parece razonable centrarse en los esfuerzos de reforma que visan a fortalecer la equidad y la eficiencia en esquemas públicos de reparto y al fortalecimiento de pensiones básicas que beneficien a la mayoría de la población.

El desafío con el seguro de pensiones es lograr un equilibrio entre garantizar una protección adecuada para la vejez, mientras se contribuye al desarrollo económico

La riqueza en recursos minerales no necesariamente enriquece a las personas

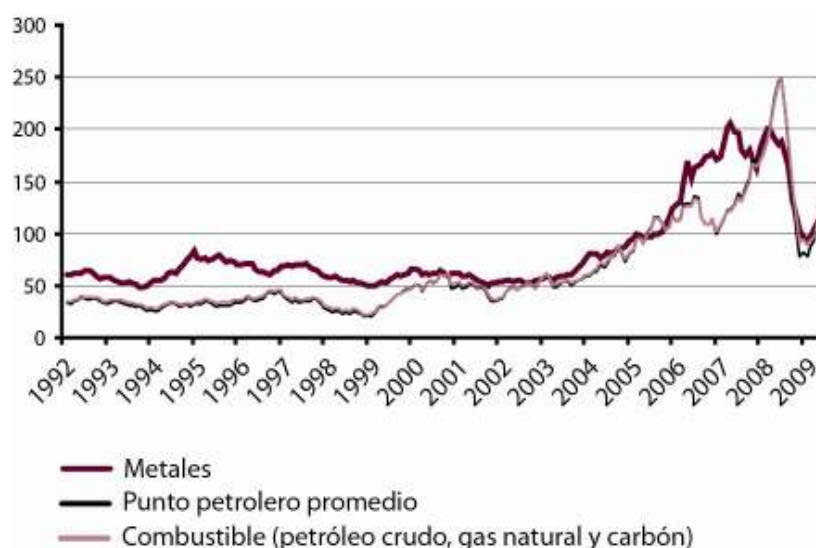
Si la falta de ingresos suficientes se considera un gran problema para las políticas sociales en los países en desarrollo, los países que están dotados de recursos naturales, especialmente petróleo y gas, deberían ser, presumiblemente, afortunados. Para muchos países en desarrollo, las rentas de los recursos naturales representan una proporción sustancial y creciente de los ingresos totales del gobierno, sea por medio de la tributación o los pagos por derechos o la propiedad directa, con implicaciones potencialmente enormes para el diseño y aprovisionamiento de políticas sociales. Antes de que los precios de las materias primas cayeran en el contexto de la reciente crisis económica global, estos países experimentaron una bonanza mineral (especialmente debido a la escalada vertiginosa de los precios del petróleo, como se muestra en la figura 8. 4), que podía producir potencialmente un gran estímulo para el proceso de desarrollo.⁵² Con todo, existen evidencias considerables de que muchos países abundantes en recursos no han sido capaces de usar dichos recursos para inducir un proceso de crecimiento económico sostenido, y mucho menos de desarrollo que involucra una distribución equitativa de los frutos de esta riqueza natural y mejoras generales en el bienestar de sus ciudadanos.

⁵⁰ Mesa-Lago 2009b.

⁵¹ Lo Vuolo 2008; Mesa-Lago 2009b.

⁵² Rostow 1960.

FIGURA 8. 4: Índice mensual de precios para metales, petróleo y combustible, 1992-2009 (2005 = 100)



Nota: Valor de índices en enero de cada año. Fuente: Elaborado por el UNRISD, basado en datos del FMI (2009).

A menudo se dice que los países ricos en minerales sufren de una “maldición de los recursos”, una supuesta correlación entre la abundancia de recursos naturales por una parte y una serie de resultados económicos, políticos y sociales negativos por la otra.⁵³ Sin embargo, numerosos países ricos en recursos no sufren esos síntomas, lo que apunta a la pregunta más interesante la cual consiste en explicar estas variaciones en los resultados. La tarea principal a investigar, por lo tanto, debe ser la identificación de las variables que intervienen, como las políticas económicas y sociales, o las instituciones políticas, en la mediación entre la relación entre una trayectoria de desarrollo liderado por los minerales y los resultados de desarrollo.

Superando la maldición de los recursos

Una condición previa para aprovechar exitosamente la riqueza mineral para el desarrollo social es evitar caer en la trampa de la “enfermedad holandesa” (véase el cuadro 8. 2). Esto requiere políticas macroeconómicas que contrarresten las presiones inflacionarias que emerjan del enorme flujo de divisas extranjeras relacionadas con el sector minero, con efectos negativos en la estabilidad y la competitividad de las manufacturas. Las inversiones en la infraestructura son igualmente importantes, como la electricidad y el transporte, y en la tecnología que reduce los efectos ambientales adversos de la minería. Finalmente, mejoras en los sistemas tributarios y en los contratos con inversionistas privados son cruciales para garantizar una participación justa de los ingresos para el Estado.⁵⁴

⁵³ Sachs y Warner 1995; Auty 2001; Collier y Hoeffler 2005.

⁵⁴ Stürmer 2008.

CUADRO 8. 2: Rentas minerales y la “enfermedad holandesa”

La enfermedad holandesa es uno de los conductos más extensamente estudiados a través del cual el auge de los ingresos afecta al desarrollo en países ricos en minerales. Se refiere a una situación en la que la tasa de cambio real se aprecia en períodos de auge de los recursos, afectando negativamente la competitividad en sectores transables no minerales, en particular la agricultura y la industria. La enfermedad holandesa fue reconocida por primera vez por los Países Bajos tras el descubrimiento de gas natural en el Mar del Norte en 1960. En 1976, el ingreso del gas en los Países Bajos ascendió a 5 mil 500 millones de dólares, la mayoría de los cuales fueron gastados muy rápido, elevando la demanda interna y los precios. Esto llevó a un florín fuerte, en aquel momento la moneda holandesa). Posteriormente, el sector manufacturero se redujo de forma notable y experimentó una pérdida del 16 por ciento en el empleo. El Estado luchó para salvar los puestos de trabajo y mantener sus compromisos en materia de bienestar. Hacia 1982 su déficit presupuestario era del 7 por ciento del PIB.

Los países pueden actuar para mitigar la enfermedad holandesa: en vez de gastar rápidamente los ingresos en bienes domésticos no transables, pueden adquirir bienes o servicios importados o sacar el dinero fuera de circulación ahorrándolo o pagando la deuda. De esta manera, los precios domésticos de bienes transables y no transables se mantendrían iguales, implicando que el tipo de cambio real no cambia. Así, la apreciación real del tipo de cambio es determinada por el gasto y las decisiones de ahorro de los gobiernos. Por esa razón la enfermedad holandesa es tanto un fenómeno político como un fenómeno macroeconómico.

Fuente: Asfaha 2008.

Los países ricos en recursos como Botswana, Chile, Indonesia, Malasia y Noruega han logrado enfrentar el desafío de la enfermedad holandesa razonablemente bien, aplicando distintas medidas políticas. Estos incluyen la esterilización monetaria, la acumulación de reservas, el repago de la deuda externa, la adquisición de importaciones, los ahorros forzados a través de superávit en el presupuesto o la creación de fondos de estabilización o de pensiones, controles de capital para reducir los flujos especulativos de corto plazo, y los pactos sociales para hacer cumplir la moderación salarial. Sin embargo, algunos de estos países no han tenido éxito en términos de fomentar la gobernabilidad democrática y políticas sociales equitativas. Chile, Indonesia y Malasia han limitado los derechos democráticos y la sociedad civil durante las dictaduras de largo plazo o democracias electorales bajo el régimen de un solo partido y con políticas sociales cuyo propósito principal era legitimar el régimen autoritario.

Países ricos en recursos como Botswana, Chile, Indonesia, Malasia y Noruega han manejado el desafío de la enfermedad holandesa razonablemente bien

El modelo noruego

Una forma de usar las ganancias extraordinarias procedentes de los minerales para financiar esquemas de protección social es canalizar los ingresos a fondos de pensiones a largo plazo. Al hacerlo se pueden lograr los dos objetivos de estabilización y protección social simultáneamente, al menos durante la fase de acumulación de los fondos de pensiones. En Noruega, el Fondo Petrolero Gubernamental establecido en 1990 (rebautizado como Fondo Global de Pensiones del Gobierno en 2006) es un modelo de esa política. El objetivo del fondo es asegurar el uso transparente y sostenible del ingreso del sector petrolero al canalizar todas las ganancias (en términos de ingresos tributarios y ganancias de la propiedad pública directa) en este fondo. La riqueza acumulada en el Fondo Gubernamental de Pensiones asciende a 400 mil millones de dólares, que es ligeramente menor que el PIB anual de

Noruega.⁵⁵ Desde 2001, sólo el 4 por ciento (la supuesta tasa de retorno a largo plazo) del fondo se ha transferido anualmente al presupuesto del Estado. Sin embargo, el hecho de que la inversión doméstica del fondo está prohibida, lo que en tiempos normales contribuye a la estabilización macroeconómica, ha sido desastroso en la reciente crisis económica: el fondo incurrió en pérdidas por más de 90 mil millones de dólares en 2008.⁵⁶

Entre otros factores considerados como los más relevantes para el éxito de Noruega en superar la maldición de los recursos figuran la calidad de las instituciones; la democracia parlamentaria y una sociedad civil activa; el desarrollo de una industria intensiva en tecnología para la extracción en ultramar; una alta participación del Estado noruego, incluyendo la propiedad directa de la compañía petrolera nacional, Statoil; y el hecho de que Noruega ya era una economía industrializada avanzada cuando se descubrió petróleo.⁵⁷ Una parte considerable de la riqueza petrolera del país ha sido transferida a los ciudadanos en forma de un mayor gasto en el bienestar, en la protección y los servicios sociales, en vez de recortes a los impuestos o subsidios a la gasolina que tienden a favorecer a grupos de mayores ingresos.⁵⁸ La expansión del Estado de bienestar también se ha visto reflejada en un mayor empleo (especialmente entre las mujeres) en el sector social, compensando así algunas pérdidas de empleos en el sector manufacturero.

Bolivia: financiando las pensiones sociales a través de la riqueza mineral

En contraste con Noruega, los países en desarrollo ricos en minerales como Bolivia, Nigeria y Venezuela se caracterizan por una intensa presión para gastar rápidamente los ingresos a fin de mejorar las intolerables condiciones de vida de la mayoría de sus poblaciones. Esto es especialmente cierto si los líderes políticos fueron electos sobre la base de una plataforma popular que defiende la redistribución del ingreso. Dicha presión a menudo lleva al conflicto social y político, como el caso de Bolivia muestra claramente.

El primer esquema de pensiones no contributivas de Bolivia, Bono Solidario o Bonosol, fue financiado con dividendos generados por acciones de propiedad estatal en diversas empresas de energía, petróleo, gas y empresas de comunicaciones privatizadas en los 90.⁵⁹ Otorgaba un beneficio anual de 235 dólares a personas mayores de 65 años. En 2006, las industrias del petróleo y el gas fueron renacionalizadas y las compañías privadas fueron instruidas a firmar nuevos contratos con el Estado boliviano, limitando así el financiamiento del Bonosol. Una nueva pensión universal ampliada, Renta Dignidad, reemplazó al Bonosol en 2007. El esquema es financiado a través de impuestos directos a los hidrocarburos, un gravamen del 32 por ciento en la producción de hidrocarburos introducida en 2005. El impuesto tiene como objetivo la redistribución de las rentas minerales a las regiones más pobres, pueblos indígenas, comunidades rurales, universidades y otras instituciones públicas. Los recursos son invertidos en educación, salud, infraestructura y actividades productivas que llevan a la generación de empleo.

El financiamiento de la Renta Dignidad no figuraba entre los usos originales del impuesto y provocó fuerte resistencia por parte de las entidades que verían reducida su participación en los ingresos tributarios, especialmente en regiones gobernadas por la oposición al partido del Presidente Evo Morales. Los primeros pagos llegaron en 2008, en medio de un fuerte apoyo

⁵⁵ Mehlum *et al.* 2009; BBC News 2009.

⁵⁶ Holmøy 2009.

⁵⁷ Holmøy 2009; Mehlum *et al.* 2009.

⁵⁸ Mehlum *et al.* 2009.

⁵⁹ Müller 2009.

por parte de la federación de jubilados, organizaciones campesinas y otros grupos sociales, con beneficiarios llegando a 676.000 a finales de 2008.⁶⁰ Las tensiones entre el gobierno y los otros sectores y grupos que se beneficiaban de los ingresos tributarios por la venta de hidrocarburos explotó en agosto de 2008, cuando se decidió incrementar el monto anual de la pensión debido al aumento en los precios internacionales del gas. Así, mientras que la Renta Dignidad había ganado el estatus de un derecho adquirido, al menos entre sus receptores, el camino hacia mejoras progresivas y ampliaciones del esquema aun están sujetas a negociaciones entre diferentes actores y prioridades de desarrollo que compiten por el uso de las rentas minerales, y que dependerán, en última instancia, del volumen de esas rentas. En este sentido, los declives recientes en las exportaciones (en marzo de 2009 los niveles de exportación eran 25 por ciento menos que para el mismo mes en 2008⁶¹) y en los precios del gas natural (un 42 por ciento de reducción entre enero y principios de abril de 2009) debido a la disminución de la demanda subraya los riesgos asociados con el financiamiento de las pensiones sociales de Bolivia, y las políticas sociales en general, con recursos altamente volátiles.

En suma, es razonable postular que la administración exitosa de las rentas minerales es una tarea exigente, especialmente para países en desarrollo con contextos políticos y económicos débiles y donde las luchas distributivas y las desigualdades son considerables. A pesar de las tremendas necesidades sociales, la capacidad de países de bajos ingresos para absorber los fondos sin crear inestabilidad macroeconómica es a menudo limitada, lo que clama por un enfoque precavido en términos de la administración fiscal y monetaria de estos flujos. Los ejemplos contrastantes de Noruega y Bolivia muestran que es crucial construir un consenso social acerca del uso de las rentas minerales para el desarrollo.

Los ejemplos contrastantes de Noruega y Bolivia muestran que es crucial construir un consenso social acerca del uso de las rentas minerales para el desarrollo

La ayuda al desarrollo puede contribuir al desarrollo social y a la justicia internacional

Cuando se identifican posibles fuentes de financiamiento, la tributación y la ayuda al desarrollo generalmente son yuxtapuestas una contra la otra debido a sus distintos efectos en los sistemas económicos y políticos. Con todo, el financiamiento externo a través de la cooperación para el desarrollo internacional sigue siendo un pilar importante del financiamiento al desarrollo. Los donantes internacionales han acordado incrementar sustancialmente la ayuda oficial al desarrollo (AOD) para países de bajos ingresos a fin de acelerar el proceso de los ODM. Y aunque la asistencia al desarrollo en el pasado ha mostrado un patrón procíclico respecto a los ciclos económicos globales de auge y quiebra, los donantes han prometido mantener los niveles de la AOD a pesar de la reciente crisis económica.

Lo bueno y lo malo de la ayuda al desarrollo

Otorgar fondos adicionales a los países pobres puede suavizar las limitaciones financieras. Pero, al igual que con las rentas generadas por los recursos naturales, los flujos de ayuda externa son volátiles (véase el cuadro 8. 3), tienden a replicar las tendencias económicas

⁶⁰ HelpAge International 2009.

⁶¹ Revenue Watch Institute 2009.

globales y nacionales, y plantean una variedad de desafíos políticos y económicos. Estos desafíos se relacionan con la condicionalidad, la rendición de cuentas y los efectos de la enfermedad holandesa (véase el cuadro 8. 2) que deben ser enfrentados de manera exitosa a fin de lograr que la ayuda sea más efectiva para el desarrollo.

CUADRO 8. 3: Ayuda al desarrollo-Las buenas intenciones tardan en materializarse

A pesar de los compromisos recurrentes de los países pobres para proporcionar el 0.7 por ciento de su producto nacional bruto a la asistencia oficial al desarrollo, la AOD total de los donantes de la OCDE como porcentaje de su producto nacional bruto combinado es, de manera consistente, muy inferior a esta meta (véase la figura 8. 5). En términos absolutos, la AOD ha estado al alza desde el inicio del nuevo siglo. Llegó a su punto más alto entre 2005 y 2006 debido a las enormes operaciones del Club de París para el alivio de la deuda en beneficio de Irak y Nigeria, y por la asistencia humanitaria especial provista para el tsunami del Océano Índico y el terremoto en Pakistán.^a Tras un ligero declive entre 2006 y 2007, la ayuda alcanzó los 119 mil 800 millones de dólares en 2008, la cifra más alta en dólares jamás registrada.^b Sin embargo, como proporción de los ingresos nacionales brutos, los flujos de ayuda externa se han reducido desde 2006.

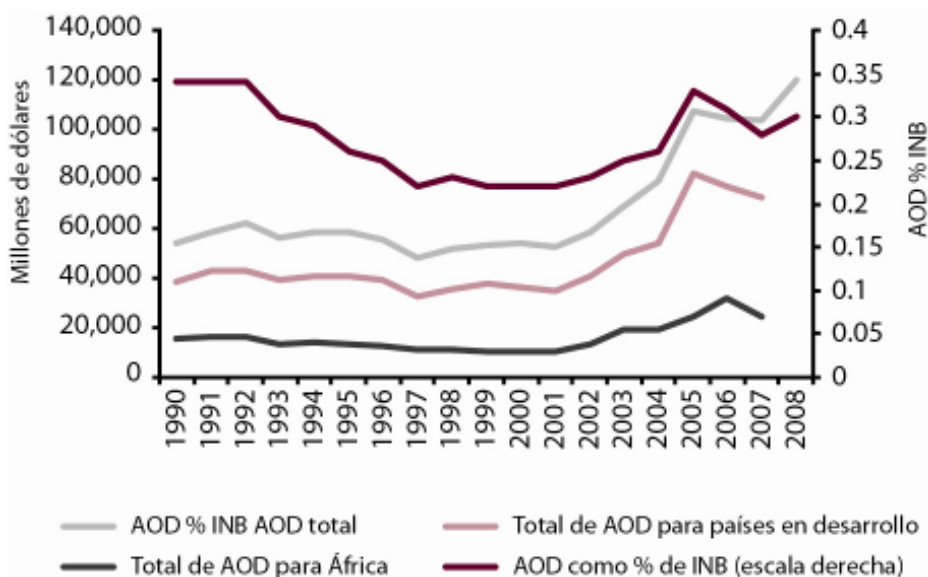
La volatilidad de los flujos de ayuda al desarrollo se incrementa por la geopolítica, que tiende a jugar un papel decisivo en la redistribución global de los fondos. Los países postconflicto, como Afganistán, la República Democrática del Congo e Irak, recibieron el 60 por ciento del total del incremento de la AOD entre 2001 y 2004. Las estimaciones sobre el volumen de la ayuda requerida para posibilitar que los países en desarrollo puedan enfrentar la crisis económica global y cumplan con los ODM han incluido la propuesta de dedicar el 0.7 por ciento de los paquetes de estímulos de los países ricos (de alrededor de \$15 mil millones) a un fondo de vulnerabilidad para los países en desarrollo más pobres^d y para reunir 1 billón de dólares en ayuda al desarrollo.^e Una porción de estos fondos serían requeridos para ayudar a los países en desarrollo clasificados como altamente endeudados con problemas de deuda resultando de la crisis, a medida que las tasas de crecimiento y los ingresos por exportaciones caen y los cambios en las tasas de cambio afectan la capacidad de repago.^f

Aunque la ayuda se ha elevado recientemente (véase la figura 8. 5), las tendencias a futuro podrían no ser tan prometedoras. De hecho, la crisis económica global podría llevar a recortes en los presupuestos de la ayuda al desarrollo a medida que los países industrializados avanzados luchan para enfrentar los crecientes déficit fiscales domésticos y absorber enormes compromisos financieros a fin de rescatar sus mercados domésticos.^g Adicionalmente, las inyecciones recientes de recursos en las agencias multilaterales como el FMI, el Banco Mundial y los bancos regionales, están cambiando la composición de los flujos de asistencia hacia los préstamos en lugar de asistencia al desarrollo interpretada de manera estricta (basada en asignaciones no retornables). Al mismo tiempo, a las agencias de la ONU no se les están asignando recursos adicionales. A pesar de la recapitalización y la creación de nuevos instrumentos de financiamiento por las instituciones de Bretton Woods, existe el peligro de que estos nuevos fondos pasen de largo frente a los países más vulnerables y pobres y se dirijan a mercados emergentes y países de ingresos medios.^h De hecho, cada vez hay más reclamos para que tengan lugar reformas sustantivas al diseño de préstamos del FMI y el Banco Mundial y los mecanismos de gobernabilidad, que actualmente excluyen a los países en desarrollo, con el objetivo de asegurar que las recomendaciones de políticas y las condicionalidades vinculadas a los créditos promueven políticas contracíclicas, protejan el gasto social y se dirijan a la reducción de la pobreza.

Además de la ayuda bilateral y multilateral, están surgiendo nuevas fuentes internacionales de financiamiento para el desarrollo. Algunas de estas, como los fondos globales y los derechos especiales de giro, ya existen; otros han sido propuestos o introducidos apenas recientemente, como los impuestos suntuarios, los impuestos a las transacciones de divisas o los impuestos a actividades con un impacto ambiental negativo, como los vuelos aéreos.^l Adicionalmente, las transferencias Sur-Sur se están tornando crecientemente importantes como medios de redistribución internacional, incluyendo la AOD por parte de donantes del Sur (China o Venezuela), iniciativas de integración regional y bancos Sur-Sur.^l

Notas: ^a OCDE-DAC 2009b. ^b OCDE-DAC 2009c. ^c CSDH 2008. ^d ODI 2009. ^e Birdsall 2009. ^f Mold *et al.* 2009. ^g Mold *et al.* 2009. ^h Mold *et al.* 2009. ⁱ Atkinson 2005. ^j Ortiz 2009.

FIGURA 8. 5: Ayuda oficial al desarrollo 1990-2008



Fuente: Elaboración del UNRISD con datos de OCDE_DAC 2009a.

La ayuda puede contribuir a reducir la pobreza y tener un impacto positivo en el gasto del sector social. Un estudio reciente⁶² que midió los cambios en el gasto social gubernamental en salud, educación y sanidad como una función de variaciones en los flujos de ayuda externa, ingresos fiscales como parte del PIB; y el PIB per cápita en un período dado muestra que la ayuda externa, en promedio, tiene un efecto pequeño pero significativo en el gasto social del gobierno (un incremento del 1.7 por ciento por cada 10 por ciento de aumento en la ayuda). Sin embargo, el efecto de los aumentos de los ingresos fiscales en el gasto público y social se encuentra que son significativamente mayores, del 3.2 por ciento.

La ayuda al desarrollo tiene un impacto mayor en el gasto social en países de bajos ingresos. Esto no es solamente porque los países de ingresos medios tienden a gastar más, en promedio, en servicios sociales independientemente de la ayuda o los ingresos tributarios, sino también porque la ayuda externa a los países de ingresos medios es más probable que vaya a inversión en infraestructura.

⁶² Morrissey 2009.

La ayuda tiene un pequeño pero significativo efecto en el gasto social público; el efecto de los aumentos en los ingresos fiscales es significativamente mayor

Además de influir en el gasto social del gobierno, la ayuda al desarrollo también afecta medidas de bienestar agregado –sea directamente, al crear oportunidades de generación de ingresos y proporcionando servicios, o indirectamente, contribuyendo al crecimiento.⁶³ Finalmente hay una robusta evidencia de que la ayuda financia verdaderamente el gasto social del gobierno para reducir la pobreza o mejorar el bienestar humano. Sin embargo, el gasto social gubernamental es menos probable que tenga un impacto en el bienestar agregado en países de bajos ingresos. Una razón es la baja calidad de los servicios públicos, en general, y los bajos niveles de gasto social. Los efectos positivos del incremento en la ayuda serán fortalecidos si son respaldados con medidas que mejoren las capacidades del Estado, especialmente en términos de asignar fondos y proveer servicios (véase el capítulo 10).

Tal vez el aspecto más sorprendente de la economía global actual es la transferencia neta de recursos financieros de países pobres a países ricos

Finalmente la ayuda al desarrollo es importante no sólo en términos de financiar el gasto social (e infraestructura económica a favor de los pobres) en los países receptores, sino que también es un elemento de justicia internacional. Las enormes disparidades globales en el bienestar –la mitad de la población mundial tiene acceso solamente al 1 por ciento de los activos mundiales- da lugar a debates acerca de la redistribución internacional.

Tal vez el aspecto más sorprendente de la economía global actual es la transferencia neta de recursos financieros de los países pobres a los países ricos (véase la tabla 8. 4). En suma, el pago de los intereses de la deuda, las remesas de beneficios de la inversión, y el portafolio de las reservas de la banca central más que compensan los flujos financieros netos hacia países en desarrollo. Los países ricos, sobre todo Estados Unidos, se encuentran en el extremo receptor de la mayor parte del ahorro global, lo que ha sido identificado como uno de los principales factores causales de la crisis económica global.

⁶³ Morrissey 2009.

TABLA 8. 4: Transferencias financieras netas a países en desarrollo (miles de millones de dólares)

Año	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008
África	-8.4	13.0	-31.4	-5.1	-36.4	-78.8	-125.9
África subsahariana (excluyendo Nigeria y Sudáfrica)	5.2	11.9	3.0	4.5	2.5	-8.4	-28.6
Asia Oriental y del Sur	18.9	-128	-119.8	-145	-177.7	-375.2	-431.9
Western Asia	10.6	34.2	-31.4	-19.7	-70.7	-158.0	-315.6
América Latina y Caribe	-0.5	43.1	-2.8	-30.4	-80.6	-108.8	-60.0
Economías en transición	-8.7	0.7	-51.5	-28.6	-63.3	-124.6	-171.2
Países pobres altamente endeudados	6.7	8.5	8.2	12.4	12.8	12.8	26.1
Países menos desarrollados	11.5	13.5	6.6	9.6	8.1	-5.4	-22.3

Fuente: Elaboración del UNRISD, basado en datos de UNDESA (2009b).

Las remesas son una fuente de financiamiento para el desarrollo y el bienestar de los hogares

Si la seguridad social y los fondos de pensiones tienen un vínculo claro y directo con la política social, las remesas se encuentran en el extremo opuesto del espectro. Sin embargo, en un contexto donde los flujos de capital global son crecientemente volátiles y los compromisos de ayuda al desarrollo se atrasan, el crecimiento sostenido global de los flujos de remesas ha generado optimismo en círculos políticos (véase la figura 8. 6).

FIGURA 8. 6: Flujos anuales de remesas para países en desarrollo



Nota: e =estimado. Fuente: Elaboración del UNRISD con estimaciones del staff del Banco Mundial, basadas en datos del FMI (Banco Mundial 2009b).

Las remesas son vistas como estables, como un financiamiento contra-cíclico para el desarrollo desde abajo, que proporcionan divisas extranjeras a nivel macro e incrementan el ingreso, el consumo y la inversión para los hogares receptores a nivel micro. Con todo, los efectos positivos de las remesas se asocian a problemas como la migración, incluyendo la

fuga de cerebros y cuidados, la desintegración social y la dependencia hacia las remesas, así como los efectos de la enfermedad holandesa (véase el cuadro 8. 2). Además, la naturaleza contra-cíclica de las remesas no se mantiene una vez que el hogar y los países de destino son expuestos a shocks externos similares, como la crisis económica global. Por lo tanto surgen preguntas acerca del impacto que las remesas tienen en distintas dimensiones del desarrollo social, cómo influyen en los patrones de aprovisionamiento social y las implicaciones para la política social.

Lo que se ha observado es que las remesas son más importantes cuando los programas públicos de protección social son menos desarrollados y el aprovisionamiento de bienestar es ampliamente informal. Guatemala y Haití son dos países de bajos ingresos que siguen un camino de desarrollo liderado por los servicios, donde la agricultura sigue siendo importante en términos del empleo y los ingresos. Los patrones de gasto de las remesas en estos dos países muestran que los hogares gastan una porción considerable de las transferencias desde el exterior en servicios sociales como la salud y la educación. En Guatemala, por ejemplo, los hogares que reciben remesas las usan para financiar más de la mitad de sus gastos en salud y educación.⁶⁴ Sin embargo, el impacto en pagos de bolsillo (o contribuciones de seguros) no es el único vínculo entre las remesas y la protección social. La investigación del UNRISD revela que las remesas pueden llevar a mayores impuestos que, a su vez, contribuyen al financiamiento de políticas públicas.⁶⁵

En Guatemala, los hogares que reciben remesas las utilizan para financiar más de la mitad de sus gastos en salud y educación

La migración internacional generó 5.500 millones de dólares en remesas para Vietnam en 2005, una cifra casi equivalente a la AOD combinada (3 mil millones) y a la IED (3 mil millones) en ese año.⁶⁶ Además de los recursos enviados por los trabajadores migrados al exterior, los migrantes internos, sobre todo de áreas rurales a centros urbanos e industrializados, representaron el 80 por ciento de las transferencias recibidas y registradas por los hogares vietnamitas en 2002.⁶⁷ En Vietnam las remesas son consideradas como cruciales para reducir la pobreza y sostener los ingresos.

Sin embargo, en el contexto de la crisis económica global, los flujos de remesas han declinado considerablemente (el Banco Mundial estima una reducción global del 5-8 por ciento en 2009),⁶⁸ exponiendo los riesgos asociados con una fuerte dependencia en un modelo de desarrollo basado en la migración. Admisiblemente, las remesas producen un aumento en los ingresos monetarios de los hogares de los migrantes, los que entonces se pueden gastar para distintos fines, incluyendo la protección social y los proyectos comunitarios. Sin embargo, también se acepta en general que las remesas, como cualquier otra forma de ingresos privados, no pueden reemplazar a la política social pública. Simplemente pueden servir para complementarla.

⁶⁴ Orozco 2009.

⁶⁵ Orozco 2009.

⁶⁶ Dinh 2008.

⁶⁷ Dihn 2008.

⁶⁸ Ratha y Mohapatra 2009.

4. Financiar el desarrollo social: implicaciones para la política

La investigación del UNRISD ha mostrado que las políticas sociales no se pueden divorciar de las estructuras financieras que las apuntalan. Los argumentos de asequibilidad efectivamente cierran discursos acerca de la posibilidad de ampliar y diversificar la base existente de recursos. La investigación y los formuladores de políticas deben comenzar a explorar los complejos desafíos de la movilización de los recursos de manera que no sólo incrementen el espacio fiscal para políticas sociales, sino que lo refuercen. La calidad (no solamente la cantidad) de los recursos fiscales es importante para crear y fortalecer la retroalimentación sinérgica con sistemas de políticas sociales.

Crear mecanismos financieros que sean sostenibles, equitativos y conducentes al desarrollo económico

Idealmente, los ingresos y las políticas de gasto para el aprovisionamiento social deben responder a los principios de eficiencia, equidad y rendición de cuentas democrática. Deberían estar insertas y apoyarse en un marco macroeconómico amplio que conduzca a la inversión productiva y al empleo. En resumen, el desafío es crear programas sociales basados en arreglos financieros que sean sostenibles por sí mismos en términos fiscales y políticos, equitativos y conducentes al desarrollo económico. Este capítulo sostuvo que los instrumentos de financiamiento interno, como la tributación y la seguridad social, si son diseñados correctamente, están capacitados para generar sinergias, fortalecer la democracia y la solidaridad social, apoyar un contrato social entre ciudadanos y sus líderes políticos, y proporcionar a estos últimos más espacio político. Los recursos privados y externos (incluyendo las rentas minerales) aunque son la segunda mejor opción desde un punto de vista económico y de equidad, tienen el potencial de complementar el financiamiento público doméstico.

Aunque no se pueden encontrar vínculos claros entre patrones específicos de crecimiento, los regímenes de políticas y las fuentes de ingresos, regímenes de impuestos altos (incluyendo contribuciones sociales) se encuentran más frecuentemente en países que siguen el camino de crecimiento liderado por las manufacturas. Estos incluyen a los Estados desarrollistas de Asia Oriental, países ex socialistas de Europa Oriental y Asia Central y algunos Estados duales como Brasil y Sudáfrica. La participación de los impuestos es normalmente más baja en países que siguen patrones de crecimiento liderados por servicios, rentas minerales o la agricultura.

La composición de los ingresos es determinada fuertemente por el nivel de desarrollo de un país y las estructuras económicas prevalecientes, en particular las características del mercado laboral. Las economías caracterizadas por altos niveles de informalidad no tienen un buen desempeño en el terreno de la tributación, especialmente impuestos directos y pocas personas contribuyen a los esquemas de seguridad social. Por lo tanto, estos países reposan fuertemente en las formas más regresivas de impuestos al consumo y tarifas de usuario para financiar la protección social y los servicios sociales. Los recursos externos como la ayuda al desarrollo, remesas y rentas de recursos naturales a menudo llenan los huecos, pero también enfrentan problemas de volatilidad, condicionalidad y efectos adversos en la estabilidad macroeconómica.

Considerar los efectos políticos y macroeconómicos de diversos tipos de financiamiento

Si las oportunidades mejoradas de financiamiento eventualmente incrementan los gastos sociales y son canalizadas hacia inversión productiva, apilados en reservas del Banco Central, o reducen la deuda externa (sin dejar de lado la corrupción y otros tipos de apropiación ilegal de fondos públicos), es una decisión política. Cuanto más democrático, rendidor de cuentas y transparente sea un proceso político, más probable es que los programas sociales y la correspondiente asignación de recursos refleje el interés público y un equilibrio razonable entre las transferencias y la inversión, el gasto económico y social. Como se mencionó anteriormente, algunos países han empezado a experimentar con procesos presupuestarios alternativos a fin de mejorar el análisis del presupuesto y los resultados de política fiscal para las comunidades locales o grupos específicos, como las mujeres. Los resultados son alentadores.⁶⁹

La manera en que se financia el gasto social no es neutral ni en sus efectos distributivos ni productivos. Las reformas conllevan ganadores y perdedores potenciales que podrían o no corresponder a grupos que se benefician de los esquemas de transferencias públicas e inversiones sociales. Los efectos macroeconómicos de diferentes fuentes de financiamiento, como el impacto en la demanda doméstica, la inversión y los ahorros, la estabilidad monetaria y los riesgos cambiarios, deben ser considerados con cuidado.⁷⁰ De manera análoga, la ejecución de impuestos progresivos directos a la riqueza y el ingreso tiende a crear oposición por parte de grupos sociales influyentes y puede llevar al bloqueo de las reformas. Por lo tanto, cuanto más universales sean los programas sociales, más fácil será encontrar argumentos convincentes para estructuras progresivas de financiamiento, que se basan en contribuciones relativamente mayores de los grupos de altos ingresos.

Cuanto más universales sean los programas, más fácil será encontrar argumentos convincentes para financiar estructuras progresivas

Anclar el sistema de política social de un país a fuentes internas de financiamiento

Al igual que el proceso presupuestario, las estructuras de financiamiento son inherentemente políticas. La fuente de financiamiento tiene profundas implicaciones para la economía política de construir y mantener políticas sociales. Las fuentes externas de financiamiento, en particular la AOD, son sólo sostenibles mientras dura el compromiso del donante. Las fuentes internas, por otra parte, si son diseñadas de manera efectiva, tienen el potencial de crear vínculos intergeneracionales e interclase que son más difíciles de romper en el largo plazo. Estas estructuras domésticas de financiamiento son el corazón o el ancla de los sistemas de política social. Los instrumentos de financiamiento doméstico son gravados sobre la actividad económica nacional y distribuyen entre distintos grupos. Las políticas macroeconómicas que fomentan la creación de ingreso y de empleo decente y formal son, por lo tanto, la base de cualquier estrategia fiscal exitosa.

⁶⁹ Bloj 2009.

⁷⁰ Vos *et al.* 2008.