

INFOEVENTO

Financiamiento de la política social

Informe del taller internacional de UNRISD,
Ginebra, 1 y 2 de marzo de 2007

Este documento es la traducción al español de la publicación de UNRISD *Financing Social Policy* (Conference News, UNRISD/CN18/07/2, July 2007). La versión en español no es una publicación formal de UNRISD.

Índice

- Introducción
- Financiamiento de la política social: Desafíos y limitaciones
- Tributación y asistencia
- Remesas y desarrollo social
- Rentas minerales y desarrollo social
- Pensiones públicas, seguro social y desarrollo social
- Fondos de pensión y desarrollo
- Conclusiones
- Programa
- Participantes

Introducción

La política social es un instrumento esencial para promover un proceso cimentado en la inclusión y la democracia. En los últimos años, la percepción general que se tiene sobre los costos y beneficios de la política social ha cambiado, y los encargados de formular las políticas están cada vez más conscientes del potencial positivo de la política social. No obstante, el desafío reside en construir programas sociales sobre la base de acuerdos financieros que sean sostenibles y equitativos y que conduzcan al desarrollo económico.

El Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) inició en 2006 un proyecto con miras a examinar las opciones y limitaciones de financiamiento de la política social en los países en desarrollo. La investigación, que es financiada por la Fundación Ford, analiza la repercusión que pudieran tener determinadas técnicas de financiamiento y fuentes de ingresos sobre el desarrollo, incluidas entre estas últimas la tributación, las contribuciones al seguro social, los fondos sociales y fondos de pensión, las rentas provenientes de los recursos minerales, las remesas y la asistencia. El proyecto se inscribe en el programa de investigación de UNRISD titulado *Política social y desarrollo*, en el cual se adopta un enfoque amplio sobre la política social, cuya definición va más allá de los objetivos básicos de previsión social y reducción de la pobreza para incluir el impacto sobre la producción, la reproducción, la distribución y la protección.

UNRISD encargó la elaboración de 13 documentos sobre el tema del financiamiento de la política social, los cuales fueron presentados en un taller celebrado en Ginebra los días 1 y 2 de marzo de 2007¹. El taller, en el cual se dieron cita los investigadores autores de los documentos, académicos, funcionarios gubernamentales, representantes de organismos donantes y expertos de las Naciones Unidas, entre ellos funcionarios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Conferencia de

¹ Tres de los 13 documentos presentados en el taller habían sido solicitados en el marco de un proyecto de investigación anterior de UNRISD titulado *Política social en el contexto de desarrollo*.

las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), sirvió de foro para debatir el plan general del proyecto y para formular las preguntas de investigación fundamentales, definir las cuestiones intersectoriales y plantear las implicaciones de política preliminares. Durante la segunda etapa del proyecto, UNRISD se propone solicitar la realización de estudios comparativos exhaustivos de países en distintas regiones geográficas sobre las seis fuentes principales de ingreso en torno a las cuales se ha enmarcado el proyecto.

Al inaugurar el taller, Thandika Mkandawire, Director de UNRISD, destacó la importancia de aprender de las experiencias que pueden extraerse de casos exitosos en el ámbito de la política social. En trabajos precedentes de UNRISD, se resaltaron las distintas funciones de la política social, más allá de la función protectora que predomina en los debates convencionales. La preocupación central de la política social de los estados con un historial positivo en este ámbito no ha sido la reducción de la pobreza; lo que estos países han hecho es introducir, en los niveles inferiores del proceso de desarrollo industrial, toda una gama de medidas de política social. El problema de la política social y su financiamiento surge reiteradamente en la investigación sobre los países tardíamente industrializados, lo que dio origen a este proyecto. En opinión de Mkandawire, para poder proponer soluciones reales, los debates sobre la política social en contextos de desarrollo deben incorporar la dimensión financiera. El enfoque de UNRISD enfatiza que el financiamiento de la política social debe ocuparse no sólo de la eficiencia, sino además de la equidad, la cohesión social y la inclusión, así como de las funciones más conocidas de la política social.

En sus palabras de apertura, Katja Hujo, coordinadora de investigación, esbozó el contexto de la investigación y los principales interrogantes que se busca responder con este proyecto.

Antecedentes y presentación general del proyecto

El proyecto de investigación anterior, *Política social en el contexto de desarrollo*, que duró cinco años, dejó una lección clave: los modelos de política predominantes en el pasado—regímenes populistas y redistributivos basados en políticas monetarias y fiscales blandas y regímenes liberales o conservadores sustentados en políticas de austeridad, privatización y reducción de la previsión social por parte del Estado—no han logrado ofrecer una estrategia a largo plazo que favorezca el desarrollo, la democracia y la inclusión social. Una de las razones de este fracaso es que la política económica y la política social deben trabajar de forma conjunta a fin de poder reforzarse entre sí. Un enfoque integrado se basa en la premisa de que la política social tiene múltiples funciones, entre las cuales debe haber un equilibrio. El concentrarse en una de tales funciones, trátase de la redistribución o la producción, o bien el abandonar otras (a menudo la igualdad entre géneros y la democratización) pueden poner en peligro la viabilidad política o económica de las políticas, e indudablemente socavar sus logros en materia de desarrollo social.

El examen del tema del financiamiento de la política social genera interrogantes sobre la movilización y asignación de recursos, así como sobre los actores e instituciones que participan en estos procesos. En el enfoque actual predomina una microperspectiva sobre la mejor manera de asignar una cantidad determinada de recursos. Si bien es importante lograr una asignación eficiente de los recursos para la política social, esta perspectiva, analizada aisladamente, revela deficiencias graves: no toma en cuenta la repercusión de los arreglos de previsión social sobre el desarrollo económico, y viceversa. No obstante, el aspecto más crucial de la política social *en un contexto de desarrollo* reside en determinar la manera en que dicha política puede realmente apoyar y mejorar un proceso dinámico de acumulación que permita la generación de ingreso que pueda luego tasarse impositivamente y distribuirse hacia fines socialmente convenientes.

Tomar en cuenta el impacto de la política social sobre el desarrollo es aún más importante a la luz de uno de los dilemas esenciales que confrontan los responsables de las políticas: la llamada asequibilidad de los gastos sociales públicos. En general, los fondos públicos buscan aparejar los ingresos con los gastos a mediano plazo. Sin embargo, en caso de un estancamiento económico prolongado, las transferencias sociales se agotan rápidamente. Al ir más allá de la estabilización de la

demanda y la protección, el uso de las transferencias sociales se convierte en un sustituto cuasipermanente de la acumulación de ingresos y la creación de empleo formal. De ser así, las presiones presupuestarias y el endeudamiento tienden a aumentar y, en última instancia, a reducir el espacio fiscal y económico para la política social, no obstante se cuente con el compromiso político. En los países en desarrollo con una capacidad limitada para el financiamiento de deuda, lo que ocurre normalmente es que el Estado no llega a satisfacer los derechos de los ciudadanos o los asegurados, o bien transfiere parte de la carga hacia las personas, familias y comunidades (por ejemplo, al aumentar la porción del trabajo de cuidado no remunerado o los pagos directos por parte del usuario).

En décadas recientes se han acentuado los debates en torno al tema de la asequibilidad de las políticas sociales. Podemos señalar varias tendencias que contribuyen a este proceso. La primera fue el cambio de paradigma, en la década de los años 70, del modelo de Estado benefactor Keynesiano hacia el modelo de mercado liberal. Una de las consecuencias de tal cambio fue que la política social dejó de considerarse un instrumento central para el desarrollo social y la estabilización, para pasar a entenderse en grado creciente como un factor de costo y una posible causa de crisis fiscales, inflación y distorsiones de mercado. Además, los cambios demográficos, como el envejecimiento de la población y la disminución de las tasas de fertilidad, incidieron sobre los sistemas de seguridad social que se financiaban a partir de los aportes de la población laboral activa. Una creciente desigualdad, aunada al desempleo y el incremento del empleo no estructurado, también ejercieron presión sobre los ingresos y los gastos por igual, mientras que la integración económica y la liberalización de los mercados de bienes y capitales aumentaron la competencia en general, y en particular la competencia tributaria.

Casi todos los países industrializados están actualmente ajustando sus regímenes de tributación y previsión social a fin de poder enfrentar estos desafíos (y, por lo general, cuentan con las herramientas para ello), al tiempo que intentan mantener su régimen básico de políticas o contrato social. Por su parte, los países en desarrollo tienen mayores dificultades, por una serie de razones. Estos países adolecen de una enorme disparidad entre medios y propósitos: tienen una urgente necesidad de inversiones y transferencias sociales, pero los ingresos y las capacidades administrativas del Estado son limitadas. Las instituciones existentes representan otro obstáculo. Los sistemas actuales de protección social son a menudo fragmentados, estratificados y regresivos, y los contratos sociales sobre los que descansa la redistribución son deficientes. Peor aún, las políticas de ajuste y estabilización, sumadas a las crisis de balanza de pagos y monetarias, han acentuado la volatilidad, la concentración de los ingresos y activos, la deuda externa, los déficit presupuestarios, el desempleo y el trabajo no estructurado. Finalmente, mas no por ello menos importante, las políticas del Consenso de Washington (la tríada conformada por la privatización, la liberalización y la desregulación) han conducido con frecuencia a una disminución de la capacidad administrativa; la reducción de los ingresos debido a la sustitución de impuestos de difícil recaudación por impuestos de más fácil captación; altos costos fiscales relacionados con las políticas de privatización; disminución de la actividad económica interna imponible; y subsidios o exenciones fiscales que fueron concebidos para atraer a los inversionistas extranjeros pero que drenan los ingresos fiscales.

Las crecientes críticas a los fundamentos teóricos de estos proyectos de política, sumadas a las numerosas pruebas empíricas sobre sus fracasos en materia de desarrollo, desembocaron finalmente en nuevos debates que de forma gradual se extendieron hacia el nivel mundial de la formulación de políticas. Acontecimientos trascendentales como la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, la declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), junto a las iniciativas de Breton Woods como el alivio de la deuda para los países pobres muy endeudados (PPME) y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), son ejemplos del creciente perfil de las cuestiones sociales. Reconocer que la política social tiene efectos profundamente beneficiosos incluso en los países de medianos o bajos ingresos, tradicionalmente considerados “demasiado pobres” para poder implementar políticas de previsión social, brinda una nueva oportunidad a aquellos países que desean poner en marcha una estrategia en este ámbito. Además, las tendencias recientes en el comercio internacional y los precios internacionales de los productos básicos, sin mencionar el incremento constante de las remesas y los flujos de asistencia, tienen el potencial de aliviar las limitaciones de

financiamiento para algunos países del Sur, siempre y cuando pueda salvaguardarse la estabilidad macroeconómica y los gobiernos muestren una mayor disposición a mejorar sus programas sociales e ir más allá de la reducción de la pobreza y la adopción de medidas de emergencia.

A la luz de estas oportunidades y limitaciones, surgen diversos desafíos: combinar una política social transformadora con estrategias de desarrollo intensivo de empleo; ir más allá de las recomendaciones del Consenso post-Washington (enfaticando la importancia de los enfoques universales, las políticas de redistribución y el papel macro de la política social); y forjar coaliciones políticas y externas para apoyar las reformas.

Al referirse a las posibles directrices para concebir regímenes de financiamiento de la política social en un contexto de desarrollo, Hujo habló de tres criterios: principios normativos básicos, aspectos de gobernabilidad (ejecución, capacidad) y repercusión sobre el desarrollo. Además, la selección entre las distintas opciones dependerá de decisiones básicas relacionadas con el equilibrio que se desee lograr entre instrumentos públicos y privados, esquemas selectivos frente a esquemas universales, el grado de solidaridad y redistribución presente en el sistema y el tipo de régimen de cuidado que se escoja implícita o explícitamente. La principal pregunta que habría que intentar responder en la investigación de UNRISD se refiere a si las diferencias de recursos y técnicas de financiamiento tienen repercusiones distintas en cuanto a desarrollo y distribución; habría que examinar específicamente su efecto sobre (i) la producción y la reproducción, (ii) la protección y la redistribución y (iii) la inclusión social y la democratización. La investigación también toma en cuenta el contexto del régimen de políticas sociales y económicas del país, así como las trayectorias históricas.

En este marco de referencia básico, Hujo describió a los participantes las principales áreas de investigación del proyecto.

- *Reforma tributaria:* La reforma de los sistemas tributarios de los países en desarrollo es una de las tareas más importantes relacionadas con el financiamiento de la política social. Generalmente, la recaudación de impuestos se considera una fuente de ingresos superior a otras en cuanto a estabilidad, justicia distributiva y logro de los objetivos de cobertura universal. Igualmente, los sistemas tributarios supuestamente mejoran el sentido de pertenencia e identificación y la rendición de cuentas del Estado. Si bien las metas de la reforma tributaria parecen tener una amplia aceptación (aumento del volumen de fondos fiscales, mejoramiento de su estructura progresiva y la equidad de género y mejoramiento de la transparencia y la eficiencia), se estima que las reformas anteriores implementadas bajo la orientación de los donantes multilaterales son la causa de algunos resultados no deseados, como la disminución de los ingresos del Estado o fracasos en la ejecución.
- *Seguro social y cobertura:* ¿La ampliación de los programas de seguridad social constituyen una opción viable para los países en desarrollo? El seguro social puede organizarse de acuerdo con diferentes modelos, como sistemas de seguro públicos, privados o vinculados al empleo, y sistemas prepagados (financiados) o redistributivos (régimen de pagos con cargo a los ingresos corrientes). El reto reside en lograr un equilibrio entre las metas de cobertura, idoneidad de los beneficios y sostenibilidad financiera, en especial en los países en desarrollo con grandes sectores no estructurados y altos porcentajes de grupos de difícil cobertura.
- *Fondos de pensión y desarrollo:* Los fondos de pensión han sido una importante fuente de financiamiento de las inversiones en distintos países, y en tal sentido representan un buen ejemplo de cómo combinar las funciones productivas y protectoras de la política social (mientras que los régimen de pagos con cargo a los ingresos corrientes son un ejemplo de la forma de combinar la protección social con la cohesión social mediante el forjamiento de un contrato generacional). Las políticas de inversión son fundamentales: los altos rendimientos sociales son convenientes desde el punto de vista del desarrollo, mientras que las inversiones rentables de bajo riesgo son necesarias desde el punto de vista de la protección. Las políticas de privatización han arrojado resultados deficientes en ambos frentes, al imponer altos costos de transición a los gobiernos y considerables costos sociales en cuanto a cobertura, incertidumbre sobre los beneficios, mayor desigualdad entre géneros, etc.

- *Rentas de los recursos minerales y desarrollo*: Los países del mundo en desarrollo que son ricos en minerales muestran con frecuencia un desempeño insuficiente en materia de desarrollo humano. ¿Los países ricos en recursos son afortunados porque poseen esta riqueza, o representan estos recursos una cruz? ¿Cómo abordar los desafíos económicos y políticos que plantean las rentas provenientes de los minerales y otros recursos naturales? ¿Cuáles son las precondiciones internas y externas necesarias? ¿Qué lecciones pueden extraerse de los casos exitosos?
- *Remesas y desarrollo social*: En un contexto donde los flujos de capital internacional son cada vez más volátiles y los compromisos de asistencia quedan a la zaga, el crecimiento constante de los flujos mundiales de remesas ha causado euforia en los círculos académicos y de política. Las remesas se consideran un financiamiento estable y contracíclico del desarrollo que proviene “de abajo” y que aporta divisas a nivel macro e incrementa el ingreso, el consumo y la inversión para los hogares beneficiarios a nivel micro. No obstante, la migración ha creado problemas como la fuga de cerebros, la pérdida del cuidado, la desintegración social, la dependencia de las remesas y los efectos de la “enfermedad holandesa”. De allí que surjan interrogantes en torno al impacto que las remesas tienen sobre las diferentes dimensiones del desarrollo social, la forma en que definen patrones de provisión social y las repercusiones que tienen para la política social.
- *Asistencia y política social*: Los donantes internacionales han convenido en incrementar considerablemente la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) dirigida a los países de bajos ingresos con el fin de acelerar el logro de los ODM. El aumento de recursos para los países pobres puede aliviar sus limitaciones financieras, pero al igual que con las rentas provenientes de los recursos naturales, el aumento de los flujos de asistencia trae consigo una serie de retos políticos y económicos (relacionados con la condicionalidad, la rendición de cuentas, los efectos de la enfermedad holandesa) que han resolverse para que la asistencia resulte más eficaz para el desarrollo.

En sus conclusiones, Hujo destacó cuatro puntos. Primero, los instrumentos de política social deberían basarse en los principios de universalidad, solidaridad, integración, eficiencia y sostenibilidad. Segundo, la modalidad de financiamiento es específica de cada país, e incluso los países de bajos ingresos han alcanzado buenos resultados sociales al destinar recursos y esfuerzos por encima del promedio a la política social. Tercero, los procesos y las instituciones que tienen que ver con la asignación de recursos son importantes en relación con los resultados a nivel de desarrollo humano. Y cuarto, la política social y la política económica han de mantener una sinergia a nivel micro y macro a fin de poder fomentar el bienestar de las sociedades.

Financiamiento de la política social: Desafíos y limitaciones

Este proyecto de investigación parte de la premisa de que el financiamiento de la política social representa un desafío particularmente difícil para los países en desarrollo, habida cuenta de la naturaleza particular de las limitaciones económicas e institucionales que confrontan. Las dos primeras ponencias definieron el marco del debate sobre los modelos predominantes de política social y las tendencias de las reformas y su conveniencia o no para los países en desarrollo. El mensaje que surgió reiteradamente en este intercambio fue la necesidad de establecer sólidos vínculos entre la política social y la política económica.

En su presentación, Rubén Lo Vuolo exploró los límites y el potencial de los enfoques actuales sobre los problemas de exclusión social en los mercados laborales de América Latina. El ponente criticó fuertemente el marco conceptual prevaleciente de la protección social, llamado en otras instancias la “gestión del riesgo social”², como lo demuestran las deficiencias observadas en las áreas de reforma de los sistemas de pensión, programa de trabajo, (trabajos fomentados por el gobierno para crear lugares de trabajo a las personas desempleadas) y los programas de microfinanciamiento. Concebido

² Robert Holzman y Steen Jorgensen (2000). *Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond*. Social Protection Documento de discusión 0006. Banco Mundial, Washington, DC.

ante el telón de fondo del fracaso del liberalismo social (engendrado este en el marco del Consenso de Washington) para atender las necesidades de los grupos y segmentos vulnerables de las sociedades latinoamericanas, la gestión del riesgo social surge como la revisión de la ortodoxia del Banco Mundial que se propone reafirmar el predominio del mercado reconociendo al mismo tiempo un papel legítimo para el Estado. La revisión reside en un renovado énfasis en las instituciones del Estado como requisito para reducir la inestabilidad del mercado, reforzar la competencia y mejorar el funcionamiento general del mercado, lo que a la postre ha de contribuir a reducir la pobreza. En esencia, este enfoque mantiene la fe ortodoxa de que el crecimiento económico producirá efectos secundarios mediante la generación de empleo, mientras que el Estado brinda *protección social* para ayudar a las personas a manejar el riesgo social. Esta protección se brinda a través de un sistema modular de programas de *servicios sociales básicos* ajustados a patrones de riesgo específico de diferentes grupos; se espera que estos programas funcionen entonces de acuerdo con una lógica de *seguro social* que diversifique el riesgo y establezca los patrones de consumo y ahorros individuales.

De acuerdo con Lo Vuolo, existen claras limitaciones a la aplicación de estos mecanismos en un contexto de desarrollo como el de América Latina. Estas políticas no sólo no llegan a reconocer el efecto desproporcionado de la volatilidad económica sobre los pobres, sino que tampoco consideran el vínculo directo entre la volatilidad económica y las políticas económicas y sociales que apoyan las instituciones financieras internacionales (IFI). Más aún, el empleo no garantiza la cobertura de la seguridad social para el enorme número de trabajadores informales, semiinformales y temporales, o para los trabajadores pobres. En tal sentido, el énfasis de la gestión del riesgo social sobre la responsabilidad individual para determinar la posición de cada cual en el mercado laboral está mal orientada en estos contextos; la informalidad no es una elección de los trabajadores, sino una imposición de los empleadores y el Estado. Estas deficiencias se hacen patentes en tres áreas de política que promueve el Banco Mundial: reforma de las pensiones, los programas de trabajo y los programas de microfinanciamiento. En general, estas políticas se caracterizan por tener incentivos que se basan en falsas premisas (por ejemplo, en los casos donde se supone que el desempleo es un problema que la política social ha de resolver cuando en realidad es un fenómeno fundamentalmente macroeconómico), la baja cobertura entre los pobres, la limitada repercusión sobre la pobreza debido a la selectividad y la focalización y un nivel injustificadamente altos de costos. En el caso del microfinanciamiento, las personas pobres se endeudan a cambio de tener acceso a mercados empobrecidos, lo que en última instancia beneficia a los sectores financieros en lugar de promover mayores ingresos o ahorros.

Explicó Lo Vuolo que las alternativas al marco de gestión del riesgo social—como los programas del Empleador de último recurso (EUR) y la Renta Básica de Ciudadanía (Renta básica ciudadana) en el Brasil—tienen ventajas y desventajas cuando se aplican en el contexto latinoamericano. Los proponentes del EUR abogan por un modelo económico en el cual el Estado ofrece empleo remunerado para todo aquel que lo solicite. Al enfatizar la función del Estado en la generación de empleos, este enfoque pone en entredicho la visión minimalista del Estado que plantea el marco macroeconómico ortodoxo. El programa de renta básica, implementado en el Brasil en 2005, aborda directamente el problema de la pobreza a través de un cambio legal explícito en las políticas de transferencia de ingresos. No obstante, tiene problemas para conciliar el principio de universalidad con los mecanismos de ejecución y las tecnologías que se arraigan en una tradición de selectividad, sin mencionar que el programa carece de una fuente de financiamiento sostenible. En conclusión, estas alternativas representan importantes avances ya que, por una parte, alientan a los responsables de las políticas a repensar el papel que corresponde cumplir al Estado en la economía respecto del empleo y, por la otra, reivindican las políticas sociales universales e incondicionales.

Lo Vuolo concluyó sus comentarios enfatizando la necesidad de avanzar hacia la construcción de un sistema de protección social universalista, un sistema que se base no en “una” política, sino en un “sistema de políticas coherentemente articuladas”. Estas políticas deben hacer del empleo estructurado el meollo del problema y, lo que es más importante, reconocer que el desempleo es una patología de la política económica, no de la política social. Las políticas sociales deben ser *preventivas* y *proactivas*, no respuestas reactivas o de emergencia; además, deben tener como propósito la consolidación del

apoyo a largo plazo al universalismo y la incondicionalidad. Las políticas que emergen del actual discurso de la gestión del riesgo social pueden parecer en un principio revisionistas, pero a la postre conservan elementos fundamentalmente deficientes de la ortodoxia.

Enrique Delamonica y Santosh Mehrotra tuvieron a su cargo una exposición sobre el financiamiento de servicios sociales a favor de los pobres. Con el mismo argumento de Lo Vuolo de que las buenas políticas sociales son aquellas enraizadas en un sistema de políticas congruentemente articuladas, Delamonica presentó un marco para el análisis de servicios a favor de los pobres que se basa en un conjunto de sinergias interconectadas a nivel macro. El crecimiento económico, la reducción de la pobreza, el trabajo reproductivo y el desarrollo social mantienen entre todos una relación de interdependencia y deberían reforzarse mutuamente a fin de producir resultados positivos a nivel de desarrollo humano. Si bien es cierto que el crecimiento económico descansa sobre sólidas políticas macroeconómicas y el cambio tecnológico y estructural, no depende en menor medida de la política social, la reducción de la pobreza de ingreso y el trabajo reproductivo. De igual forma, ni la reducción de la pobreza de ingreso ni el desarrollo social pueden sostenerse sin un crecimiento económico que trabaje conjuntamente con políticas sociales redistributivas sensibles al género y de orientación social. A su vez, el logro de estos resultados a favor de los pobres pasa por comprender sus “complejas causalidades fiscales”. Así como la política social cumple diferentes funciones, las múltiples funciones de la política fiscal (entre ellas la distribución del ingreso, la producción y el empleo, así como la provisión de servicios sociales) no deben ignorarse.

En el empeño de lograr servicios sociales a favor de los pobres, la selección del mecanismo de financiamiento es importante. El financiamiento de los servicios sociales puede clasificarse en líneas generales en las categorías siguientes: autoprovisión (donde el Estado no participa y los hogares o las personas deben asumir la carga); pago por servicios; sistemas prepagados y seguro generalizado; impuestos para fines específicos; impuestos indirectos; e impuestos directos. Estos mecanismos pueden evaluarse a partir de dos criterios: el grado de *progresividad* versus el grado de *regresividad*, y la medida en que estos mecanismos se basan en principios de solidaridad o de individualismo.

La evaluación de las diferentes herramientas de financiamiento a la luz de estos dos criterios arroja resultados instructivos. Por una parte, el mecanismo de financiamiento más regresivo e individualista es, para sorpresa de pocos, la autoprovisión, mientras que la tributación directa se presenta como el mecanismo más progresivo y solidario. El pago por servicios recibidos se consideró sumamente pernicioso para los pobres, por lo que, de hecho, es una tendencia que se ha revertido desde la década de los años 90. El seguro generalizado basado en los aportes prepagados constituye una alternativa al pago de servicios que distribuye el riesgo y reduce los costos, pero los altos grados de segmentación del mercado (y la regresividad en los casos donde los mercados de seguros no mantienen una diferenciación por ingresos) hacen que los programas basados en los aportes resulten menos favorables a los pobres. En cuanto a los mecanismos de tributación, los impuestos indirectos, como el muy promocionado impuesto al valor agregado (IVA), son marcadamente regresivos y (en la medida en que los patrones de consumo varían con el género) sesgado en cuanto al género. Las críticas a los impuestos para fines específicos tienden a basarse en argumentos relacionados con la fungibilidad (según los cuales los fondos de impuestos generales se desvían de los servicios sociales), pero lo cierto es que dichos impuestos pueden contribuir a resolver el sesgo de género y resultar sumamente progresistas, si consideramos la posibilidad de aplicar impuestos al consumo suntuario o a las segundas viviendas. Finalmente, los impuestos directos (como el impuesto sobre la renta o el impuesto a la propiedad), si bien son los más progresistas y solidarios, adolecen de problemas de aplicación dado que concitan altos niveles de oposición política y su aplicación resulta onerosa.

Con respecto a los aspectos políticos de los mecanismos de financiamiento, Mehrotra destacó el hecho de que la *governabilidad* es clave para mejorar la utilización eficaz de los fondos en favor de los pobres. Por una parte, los errores tipo I (filtración) y tipo II (subcobertura) son generalizados en los programas selectivos de servicios sociales para los países en desarrollo y, por la otra, la base contractual de muchos de estos servicios es una invitación a la corrupción. No es posible ignorar las pruebas de “hurto mayor” contra funcionarios públicos durante la ejecución de programas

aparentemente dirigidos hacia los pobres; pero al mismo tiempo, las auditorías sociales y las iniciativas de transparencia (como la Ley de Derecho a la Información en la India) pueden, aunque resulte paradójico, reducir el apoyo a los programas sociales entre los ricos, quienes se muestran renuentes a respaldar políticas gubernamentales plagadas de corrupción y errores de selectividad.

En términos generales, para que el financiamiento de los servicios sociales beneficie en mayor medida a los pobres, debe primero cambiarse el enfoque de las políticas, de la generación de gastos hacia la creación de ingresos. La tendencia a favorecer mecanismos de tributación más regresivos por el sólo hecho de que son más fáciles de ejecutar deja sin resolver problemas técnicos y políticos más profundos que, de atenderse adecuadamente, despejarían el camino hacia sistemas de financiamiento más duraderos, sostenibles y equitativos.

Hujo comentó que en las dos presentaciones se habían abordado importantes debates teóricos y presentado criterios alternativos. Las observaciones de Lo Vuolo eran innovadoras, y brindaban un sólido análisis de una ortodoxia revisada que apenas comienza a surgir en los círculos de políticas. En efecto, la investigación crítica debe superar el tiempo que transcurre normalmente mientras se atraviesa el ilusorio discurso revisionista a fin de plantear alternativas “al momento”. Las alternativas como el EUR y la Renda Básica presentan asuntos importantes: el EUR define el trabajo como un derecho más que como una respuesta de emergencia, mientras que la Renda Básica demuestra el desfase común entre los derechos formales y la ejecución que caracteriza el contexto latinoamericano. En su presentación, Delamonica y Mehrotra ofrecieron una buena clasificación de los distintos instrumentos de financiamiento para contribuir a enmarcar las futuras investigaciones sobre el “contrato social” de los regímenes de financiamiento sostenibles y equitativos. En este sentido, su énfasis en las sinergias resultó particularmente pertinente, teniendo en cuenta que determinadas mezclas institucionales revelan su dependencia de la situación históricamente prevaleciente. Es fundamental comprender las complementariedades institucionales al interior de las “variedades de capitalismo” que producen los resultados más equitativos y sostenibles, pues esto está directamente relacionado con las preocupaciones sobre la viabilidad política de la redistribución en el mundo en desarrollo.

Un participante reconoció la superioridad teórica de la tributación directa, pero destacó las enormes dificultades que confrontan los países en desarrollo que desean implementar una reforma fiscal pero que tienen enormes sectores no estructurados, sin mencionar los altos grados de incertidumbre e impredecibilidad de los niveles de ingresos. Determinar a quién (¿personas u hogares?) y qué (¿ingresos o activos?) cobrar impuestos es fundamental. En su respuesta, Mehrotra señaló que precisamente debido a que la informalidad está tan generalizada en los países en desarrollo, debe prestarse mayor atención a las propuestas, como la que recientemente se presentase en la India, que fomentarían los sistemas de seguro social en el sector no estructurado.

Además, en los países en desarrollo no se está alcanzando plenamente el potencial de la tributación directa. Los métodos existentes de recaudación de impuestos son deficientes, pero en lugar de mejorar la capacidad tecnológica (por ejemplo, la automatización puede mejorar enormemente la recaudación fiscal de los países a un costo relativamente bajo), los responsables de las políticas y los donantes simplemente presionan en favor de los impuestos regresivos, que son más fáciles de recaudar. De hecho, no es difícil formular criterios que permitan determinar potenciales impuestos de índole progresista, como la posesión y utilización de vehículos y teléfonos celulares o los viajes en líneas aéreas. Lo Vuolo reforzó este argumento al atacar los contradictorios usos que las IFI dan al argumento de la “capacidad del Estado”. El énfasis acordado a la selectividad en las políticas sociales entra en conflicto con el apoyo a los instrumentos tributarios regresivos: ¿Cómo puede esperarse que un Estado tenga la capacidad de atender a 60 por ciento de su población (los pobres) cuando al mismo tiempo se supone que carece de la capacidad para aplicar a 20 por ciento (los ricos) un sistema tributario progresista? Estos argumentos revelan las profundas lagunas de la lógica ortodoxa.

Tributación y asistencia

A partir del debate sobre las limitaciones y desafíos que entraña el financiamiento de la política social en los países en desarrollo, la segunda sesión ahondó en los temas de tributación y asistencia, para lo cual se recurrió primordialmente a datos probatorios de los países de bajos ingresos. Las dos ponencias sobre esta materia abordaron, entre otros aspectos, las repercusiones de la asistencia y otras formas de dependencia de los recursos externos (por ejemplo, los impuestos sobre los productos básicos) sobre las propias capacidades de los países en desarrollo para financiar e implementar políticas sociales, pero además para diversificar sus propias bases de recursos.

En su presentación, Alice Sindzingre exploró las condiciones y limitaciones resultantes del régimen de financiamiento que impiden que las políticas sociales contribuyan al desarrollo en los países de bajos ingresos. La investigadora se concentró en el África subsahariana. Si bien las principales limitaciones pueden encontrarse en los procesos de formación del Estado y en la estructura histórica del régimen tributario en un determinado país, varios factores adicionales complican los problemas que confrontan los países de bajos ingresos.

En primer lugar, la dependencia tradicional de los productos básicos y la tributación basada en el comercio (que en algunos casos representa más de un tercio de la recaudación pública) implica un alto grado de volatilidad en la generación de ingresos, lo que no permite poner en práctica una sólida planificación fiscal que se basaría en captaciones predecibles. En segundo lugar, determinantes externos como la liberalización del comercio y la asistencia externa también afectan los sistemas tributarios. Habida cuenta de la dependencia histórica de los países de bajos ingresos de los impuestos al comercio, la liberalización comercial agrava profundamente la recaudación existente, ya que erosiona los recursos fiscales sin contar con alternativas sostenibles. El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha llevado a cabo estudios que arrojan resultados disímiles en cuanto a la recuperación de los ingresos comerciales perdidos, pero las tendencias positivas reflejan en gran medida ganancias en los países de medianos ingresos a raíz de la aplicación del IVA. En contraste con esta situación, los países de bajos ingresos no han podido aumentar su recaudación a través del IVA debido a problemas con los mecanismos de refinanciamiento y crédito, el pago por debajo de los niveles previstos y los altos niveles de informalidad.

Por otra parte, la naturaleza misma de los programas de reducción de la pobreza ha perjudicado la capacidad de los países de bajos ingresos para financiar políticas sociales favorables al desarrollo, dado que los requerimientos de gasto social pueden impedir a los estados invertir en sectores productivos debido a las compensaciones y concesiones que los países de bajos ingresos deben hacer permanentemente en razón de sus limitaciones presupuestarias. Es importante destacar al respecto que la composición y la eficiencia del gasto social, y no los niveles *en sí*, son los elementos de mayor importancia. Además, muchos programas sociales reciben financiamiento de donantes y son por naturaleza selectivos, lo que genera problemas adicionales para construir sistemas de políticas sociales favorables al desarrollo. Finalmente, la dependencia de la asistencia externa hace a los estados vulnerables a las fluctuaciones de dicha asistencia y crea un desincentivo para que los estados recauden impuestos de sus propios ciudadanos. En consecuencia, el nexo de la responsabilidad política cambia de los ciudadanos a los donantes: al generarse la impresión de que las políticas quedan en manos de actores externos, la credibilidad de los gobiernos y las instituciones políticas ante los ciudadanos es constantemente cuestionada.

Los estados desarrollistas en Asia tienen importantes lecciones que compartir con los países de bajos ingresos en cuanto a la economía política de la tributación. Una de las más significativas es que no es el nivel de las tasas de tributación lo que más importa, dado que muchos de los estados asiáticos desarrollistas presentaron niveles relativamente bajos de tributación. En su lugar, las políticas orientadas al crecimiento, complementadas con fuertes inversiones en la educación, garantizaron un espacio para políticas sociales que contribuyeron al crecimiento económico mientras, simultáneamente, se garantizaba la legitimidad política. En efecto, los países de bajos ingresos caen en una “trampa de tributación”, en la que los bajos niveles de tributación, la redistribución y los bajos niveles de servicios

sociales caen en un círculo vicioso, con lo que la legitimidad política se desvincula totalmente de la política social. Si bien no cabe duda de que las experiencias de desarrollo del Asia son instructivas en muchos sentidos, sus experiencias son el resultado de un conjunto particular de procesos históricos, políticos y económicos que pudieran o no aplicarse al contexto de los países de bajos ingresos.

Oliver Morrissey hizo seguidamente su presentación, en la que examinó el papel que cumple la asistencia en el aumento del financiamiento del gasto público para la prestación de servicios sociales en los países en desarrollo. La primera justificación de la asistencia externa, que con frecuencia no se toma en cuenta, es su papel en la provisión de bienes públicos bajo la forma de servicios sociales. Debido a que existen “efectos secundarios” internacionales (externalidades positivas) vinculados a la provisión de servicios sociales en los países de bajos ingresos (e inversamente, efectos secundarios negativos cuando la provisión de tales servicios se ubica por debajo del nivel requerido), la comunidad internacional se interesa en “cubrir los vacíos” que los esfuerzos de los gobiernos nacionales pudieran dejar. El principal instrumento por el cual se ofrecen estos bienes públicos internacionales es la asistencia externa, que puede o no trabajar conjuntamente con el gasto social de los gobiernos nacionales.

De allí la gran importancia de probar que la asistencia sí funciona a través de los gobiernos nacionales y que tiene efectos positivos sobre los resultados en materia de previsión social. De hecho, cuando los cambios en el gasto social público (entendidos como gastos en salud, educación y saneamiento) se miden como función de las variaciones de los flujos de asistencia, la recaudación fiscal como porción del PIB y el PIB per cápita durante un período determinado, la asistencia externa muestra, en promedio, un efecto pequeño pero importante sobre el gasto social público (que aumenta en 1.7 por ciento por cada 10 por ciento de incremento de la asistencia³). Sin embargo, el efecto de la recaudación fiscal sobre los aumentos del gasto social es considerablemente mayor, al ubicarse en 3.2 por ciento. La asistencia tiene un impacto superior sobre el gasto social en los países de bajos ingresos que en los países de medianos ingresos, no sólo porque estos últimos tienden, en promedio, a gastar más en servicios sociales, independientemente de la asistencia o la recaudación fiscal, sino además porque son mayores las posibilidades de que la asistencia a los países de medianos ingresos se dirija hacia inversiones en infraestructura.

Aparte de su efecto sobre el gasto social público, la asistencia también incide sobre las medidas de la previsión social global. Estos efectos se expresan a través de tres mecanismos. El primero es que la asistencia puede afectar la previsión social directamente, ya sea mediante la creación de oportunidades de generación de ingresos o a través de la provisión directa de servicios sociales. El segundo es que la asistencia puede mejorar la previsión global indirectamente a largo plazo, al contribuir con el crecimiento económico. Finalmente, como se mencionase anteriormente, la asistencia puede funcionar por intermedio de los gobiernos, al aumentarse los gastos en servicios sociales que, a su vez, repercuten positivamente en los indicadores de previsión social. Existen sólidas pruebas de que la asistencia sí pasa por el gasto social público para reducir la pobreza y mejorar la condición humana. Nuevamente en este caso, los efectos sobre los indicadores de desarrollo humano son más pronunciados en los países de bajos ingresos; no obstante, es menos probable que el gasto social público afecte la previsión social global en estos mismos países. Sólo en el caso de los países de medianos ingresos puede atribuirse un impacto positivo sobre la previsión social global a aumentos en el gasto social público. Una de las razones del desfase entre el aumento del gasto social a través de la asistencia y las mejoras del bienestar social global en los países de bajos ingresos es la baja calidad de los servicios públicos. Ocurre que los recursos no sólo son a menudo mal utilizados o mal asignados, sino que además el gasto social en general tiende a permanecer empecinadamente bajo, a pesar de haber crecido en los últimos años. Es posible que todo efecto positivo del aumento de la asistencia sobre el bienestar social en los países pobres se exprese primordialmente a través de repercusiones directas sobre el crecimiento, o a través de programas financiados por la asistencia que tienden a dejar completamente de lado a los gobiernos.

³ A partir de una muestra de más de 100 países entre 1980 y 2000.

La asistencia contribuye efectivamente a la reducción de la pobreza, a través de la generación de crecimiento, beneficios directos y apoyo a los gastos del sector social, pero los efectos son pequeños, debido fundamentalmente a la falta de eficacia del gasto en el sector social. No obstante, no hay bases para recomendar una duplicación de la asistencia; en su lugar, debe prestarse mayor atención a la eficacia del gasto público, dado que el aumento de las proporciones de los flujos de asistencia pasa a través de los presupuestos. Existen inquietudes sobre los efectos macroeconómicos de un rápido incremento de la asistencia, como el impacto sobre los precios, la competitividad (en razón de las presiones sobre el tipo de cambio) y los desafíos generales relacionados con el desembolso, pero tales problemas no son insalvables.

En sus comentarios, Mkandawire destacó que la tributación es una dimensión intrínseca del Estado y una manifestación del contrato social, este último un concepto que requiere de mayor análisis. Es importante reconocer la amplia diversidad de estructuras y niveles tributarios, incluso entre países de ingresos similares, lo que indica que incluso los países en desarrollo tienen una capacidad importante de maniobra en el ámbito de la tributación. Pudiera ser cierto que los estados desarrollistas se caracterizan por bajos niveles de tributación y gasto, pero en la mayoría de los casos, el sistema tributario estructura los incentivos privados de forma de *regular* efectivamente los patrones de consumo privado. La forma en que los estados dirigen los gastos privados para alcanzar resultados sociales positivos debe formar parte de cualquier debate sobre tributación. En los países en desarrollo, las reformas fiscales han pretendido generar credibilidad para atraer las inversiones, pero debe hacerse una distinción entre la inversión de cartera especulativa y a corto plazo (menos deseable) y la inversión directa fija (más deseable). No queda nada claro si los incentivos fiscales incorporados en las reformas recientes estaban dirigidos hacia los acreedores deseados.

Por otra parte, la separación analítica de los debates sobre tributación, asistencia y gastos no toma en cuenta la naturaleza *endógena* de la recaudación fiscal en relación con la asistencia y el gasto. Los patrones de gasto no sólo reflejan la estructura tributaria en muchos casos, sino que la asistencia inevitablemente incide sobre la estructura y los niveles de tributación, los que a su vez repercuten sobre los gastos. El descubrimiento de la relación entre los regímenes fiscales y los resultados en el ámbito de la previsión social implica desagregar los tipos de impuestos y aplicar nuevas herramientas analíticas (por ejemplo, la escala de progresividad de los mecanismos tributarios). La razón de que el efecto positivo de la asistencia sobre el gasto social sea tan pequeño bien puede atribuirse a los impactos regresivos de la asistencia sobre el sistema tributario, por los cuales los impactos positivos y negativos se anulan entre sí. Varios participantes compartieron esta opinión y señalaron que los debates cuantitativos sobre el impacto de la asistencia conducen a engaño porque no logran abordar el hecho contrastante más fundamental: ¿cuáles habrían sido las estructuras tributarias y de gastos de no dependerse de la asistencia? A la postre, el depender de la asistencia socava el espacio de la política interna, con lo que se pone fin al debate sobre cuestiones clave relativas a la distribución en las que se basa el consenso. Este efecto es indudablemente más pernicioso que cualquier efecto beneficioso que la asistencia pudiera o no tener sobre los indicadores sociales. Finalmente, las preocupaciones en torno a los aspectos cualitativos de la asistencia que surgen de la condicionalidad cobran mayor importancia por el hecho de que, hoy por hoy, existe más condicionalidad que nunca.

Remesas y desarrollo social

A la luz de los crecientes flujos de remesas y el renovado interés en su potencial para contribuir al desarrollo, la investigación de UNRISD en esta área representa un esfuerzo por exponer para su análisis la posible relación entre la política social y los flujos financieros internacionales entre los inmigrantes y los beneficiarios de las remesas en los países remitentes de migrantes mientras las presentaciones aclararon la relación entre las remesas y el desarrollo social, el debate se ocupó de las dificultades inherentes de integrar los flujos privados de dinero al marco de financiamiento de la política social. La mayoría de los participantes convino en que las remesas no pueden sustituir a la política social, sino que no son más que un mero complemento.

El debate giró fundamentalmente en torno a la presentación de Hein de Haas, si bien Christiane Kuptsch abrió la sesión sobre las remesas con un resumen de los principales puntos del documento de Manuel Orozco sobre *Remesas y desarrollo social: La experiencia latinoamericana*, ya que el autor no pudo asistir al taller. El trabajo de Orozco ofrece nuevos datos que se basan sobre todo en encuestas que ha realizado en varios países latinoamericanos; su trabajo contribuye considerablemente al debate sobre la relación entre el desarrollo social y las remesas de los inmigrantes. En su trabajo, Orozco presenta un análisis directo y sistemático que plantea algunos interrogantes sobre “lo que indican los datos” en cuanto a las remesas y su potencial uso para el desarrollo social en la región. El documento apoya el argumento de que las remesas efectivamente se utilizan para la protección social, ya que los beneficiarios las utilizan para invertir en nutrición, salud y educación. Pero las remesas también sirven como protección social en momentos de adversidad o crisis económicas así como en casos de desastres naturales, como bien lo demuestran los estudios de caso que examina el uso de las remesas tras las desastrosas consecuencias del huracán Stan en Guatemala en 2005 y durante la crisis bancaria de la República Dominicana en 2002. La relación entre las remesas y la economía local, en particular en lo que tiene que ver con el grado en que los negocios locales atienden a los receptores de las remesas para sacar provecho de estos flujos de dinero, es otro punto que se aborda en el documento. Finalmente, se formula una serie de recomendaciones de política que facilitarían el apalancamiento de las remesas para aplicaciones sociales más amplias, como la educación y la atención de salud.

La presentación de Hein de Haas trató de los aspectos teóricos clave que se presentan cuando se analiza el potencial de las remesas para el desarrollo. Las remesas aumentaron por un factor de 2.5 en los diez últimos años; en la actualidad superan con creces la ayuda oficial para el desarrollo y casi alcanzan a la inversión extranjera directa en los países en desarrollo. Dado el aumento repentino del reconocimiento internacional del potencial de las remesas como herramientas financieras para el desarrollo provenientes de la base y en un sentido Norte-Sur, las remesas han adquirido en muchos círculos de política el remoquete de “el nuevo mantra del desarrollo” (si bien Debes Kabul acuñó este término con una connotación un tanto despectiva⁴). Aunque existe un interés teórico en diferenciar las repercusiones de las remesas de los efectos de la migración en general, lo cierto es que las remesas son la herramienta más tangible con la cual analizar tales efectos. En consecuencia, se da la tendencia a focalizar el análisis del impacto de las remesas sobre los ingresos, de forma que las políticas buscan facilitar y dirigir las remesas hacia canales formales. En la realidad, los inmigrantes tienen efectos multifacéticos sobre el desarrollo de sus países de origen, como se evidencia en los cambios en la prestación de servicios de salud o educación, los debates políticos, la cultura y la posición de la mujer en la sociedad, entre otros. Estas repercusiones tienden a dejarse de lado cuando los análisis se concentran de tal forma en las remesas.

Los estudios actuales sobre los efectos de las remesas en el desarrollo revelan la necesidad de aplicar enfoques moderados a fin de equilibrar las visiones tradicionalmente opuestas de “optimistas de la migración” y “pesimistas de la migración”. El optimismo excesivo sobre el potencial de las remesas para remediar las limitaciones estructurales del desarrollo es prematuro y engañoso, dado que las pruebas resultan a menudo contradictorias o altamente dependientes del contexto, y las evaluaciones de los efectos pueden cargarse demasiado hacia el valor. Con respecto a la dimensión protectora de las remesas, casi todos los estudios, incluido el de Orozco, confirman la importancia del coaseguro y las funciones de distribución del riesgo entre los beneficiarios. En cuanto a los efectos de las remesas sobre la pobreza, existe acuerdo general en torno a la idea de que tomadas globalmente, las remesas reducen la pobreza⁵, pero las conclusiones variarán según el nivel de análisis escogido. Lo mismo puede decirse de la desigualdad: Las comparaciones de hogares beneficiarios y no beneficiarios podrían revelar desigualdades que se remontan a la selectividad inherente de la migración, pero un análisis interregional podría revelar que las remesas tienen un efecto de igualación.

⁴ Devesh Kapur (2005). “Remittances: The new development mantra?” En S.M. Maimbo y D. Ratha, *Remittances: Development Impact and Future Prospects*, Banco Mundial, Washington, DC.

⁵ Richard H. Adams, Jr. y John Page (2005). “The impact of international migration and remittances on poverty”. *World Development*, Vol. 33, No. 10.

A su vez, los debates sobre el gasto de las remesas por parte de los receptores tienden a resultar engañosos, ya que adscriben demasiada importancia al “consumo conspicuo” en oposición a la “inversión productiva”. Como los ingresos de la unidad familiar son fungibles, no se pueden formular conclusiones sobre la forma en que se gastan las remesas, comparadas con otras fuentes de ingresos. Igualmente, determinar qué tipos de inversión son “productivos” resulta en última instancia un ejercicio subjetivo, un ejercicio que no toma en cuenta el papel del entorno estructural e institucional para permitir esta inversión. Los estudios que se refieren al efecto “perturbador” de la migración en las comunidades y los arreglos de atención de salud tienen igualmente un sesgo hacia el valor, y pierden de vista un elemento más importante: la migración implica casi siempre una solución negociada. De igual forma, los debates sobre los conceptos de “fuga de cerebros” versus “rescate de cerebros” a menudo no llegan a desglosar la información por tipo de migración (por ejemplo, de baja capacitación o altamente capacitados), cuando de hecho, ambos procesos ocurren simultáneamente. Finalmente, con respecto a los efectos políticos y económicos más generales, existen pruebas de que el poder de las llamadas comunidades de la diáspora incide sobre el debate público en los países remitentes, y las remesas pueden afectar el crecimiento económico a nivel nacional, si bien en este caso se tienen pruebas en ambos sentidos.

¿Cuáles son las opciones de política para conducir las remesas hacia el desarrollo social? Lo cierto es que el margen de maniobra de los estados es bastante limitado, e idealmente comenzaría con un conjunto de políticas generales dirigidas a restaurar la confianza del inmigrante en el futuro político y económico de su país de origen. Pero ya en términos más específicos, de Haas propuso tres conjuntos de recomendaciones de política: aquellas que facilitarían las transferencias de las remesas (y que incluirían el mejoramiento de los programas bancarios y de transferencia de dinero, el reconocer que los ataques contra los canales informales es quizás un uso inadecuado de fondos que pudieran orientarse hacia el mejoramiento de los canales formales); las políticas que crearían canales más legales tanto para los inmigrantes con bajo nivel de capacitación como para los inmigrantes altamente calificados; y aquellas que reconocerían a los inmigrantes como ciudadanos. No obstante lo anterior, y aunque suene paradójico, el concentrarse demasiado en los efectos “positivos” de las remesas distrae la atención de cuestiones políticas y económicas más trascendentales, a saber, el fracaso del Estado para proveer servicios públicos básicos y garantizar el funcionamiento de los mercados. Las políticas dirigidas a maximizar el potencial de las remesas para el desarrollo están destinadas a tener efectos deleznable si no se acompañan de procesos más generales de cambio político y económico.

En sus comentarios, Parvati Raghuram mencionó que los dos documentos se complementaban bien entre sí, ya que uno presenta la panorámica teórica mientras que el otro ofrece pruebas empíricas. Indicó dos dimensiones que destacaron por su ausencia durante el debate: las diferencias de clase y las diferencias culturales. ¿Cómo las clases afectan las remesas? Lo que ocurre a menudo es que las remesas en los países de origen dependen de la clase o el nivel de aptitud de los inmigrantes. Los factores culturales también pueden incidir sobre los patrones de gasto vinculados a las remesas, así como sobre los propios niveles de las mismas. Aunque es de reconocer que el ingreso del hogar es fungible y que es difícil diferenciar los usos de las remesas respecto de otras fuentes, puede haber formas de comparar los hogares receptores de remesas con hogares no receptores. Además, los derechos de los inmigrantes no se mencionaron en el debate. Muchos países han de hecho retirado los derechos de los inmigrantes, por lo que simplemente suponer que la carga social de los inmigrantes se transferiría a los países receptores evita mayores problemas. Varios participantes también expresaron su inquietud ante la relación entre la política social y la fuga de cerebros, al señalar el costo que pagan los países en desarrollo cuando migrantes con altos niveles de educación y aptitud abandonan su país para ganarse la vida en el exterior.

Es importante destacar que algunos participantes cuestionaron la inclusión de las remesas junto a las otras fuentes de ingreso en el proyecto, dado que aquellas representan flujos financieros privados entre personas. Por lo tanto, incorporarlas al marco de políticas sociales podría tener que ver menos con la posibilidad de que el Estado “capte” las remesas y más con el impacto que los flujos de remesas tienen sobre la provisión de bienes públicos. Las remesas no sólo contribuyen a estructurar la demanda de los servicios sociales en las comunidades, sino que a su vez ayudan a determinar la manera en que el

Estado asigna los recursos. Un ejemplo de estas interacciones es la conexión entre las remesas y las pensiones. A menudo, los inmigrantes no regresan a sus países precisamente porque perderían los beneficios que han acumulado en el país al que han migrado. Al respecto, un participante destacó también la posibilidad de emular esquemas existentes que permiten a los expatriados hacer aportes a las pensiones en sus países de origen.

De Haas respondió a estas inquietudes enfatizando las pruebas que en ambos sentidos existen sobre la migración y sus repercusiones. Si bien algunas cosas, como la contribución de las remesas al aumento de los ingresos, son relativamente claras, existen datos contradictorios que no permiten formular conclusiones generales sobre el desarrollo social. El grado en que las remesas pueden contribuir, y contribuyen, a mejorar la previsión social depende del entorno institucional de los países de que se trate. Sin embargo, resulta más apropiado hablar de remesas y *desarrollo* social, que de remesas y *política* social, pues esta última entraña hacer uso de las remesas y supone (de forma más bien paternalista) que los estados saben más que las personas acerca de cómo utilizar el ingreso para mejorar la previsión social. Si algo puede decirse de las remesas, es que son una inversión en la seguridad social del hogar, el cual es un punto de partida apropiado para investigar los vínculos con el financiamiento de la política social.

Rentas minerales y desarrollo social

Para muchos países en desarrollo, las rentas provenientes de los recursos naturales representan una proporción sustancial y creciente del total de los ingresos públicos, con repercusiones potencialmente enormes para la formulación e implementación de las políticas sociales. Dos exposiciones, una de Andrew Rosser y la otra de Erling Holmøy, permitieron vincular el debate sobre la supuesta “maldición de los recursos” con el análisis de las condiciones políticas, económicas y sociales necesarias para superar los problemas que plantea la abundancia de recursos naturales. La prevención de la enfermedad holandesa y otras manifestaciones de la maldición de los recursos depende en gran medida del contexto, por lo que, a la luz de la diversidad de experiencias, la investigación de UNRISD se interesa primordialmente en examinar el papel que las políticas sociales pueden desempeñar, y desempeñan, en este proceso.

Rosser comenzó su presentación con una evaluación crítica de las pruebas de la maldición de recursos, para luego examinar las condiciones bajo las cuales puede superarse tal maldición. Para describirla brevemente, la tesis de la maldición de los recursos se basa en una correlación entre, por una parte, la abundancia de recursos naturales—en especial el petróleo—y, por la otra, el conjunto de resultados económicos, políticos y sociales negativos. Normalmente, los estudiosos sostienen que los países ricos en recursos naturales tienden a tener niveles inferiores de crecimiento económico y mayores posibilidades de actuar autoritariamente. Un grupo más pequeño, aunque sustancial, de autores analiza la asociación entre los recursos naturales y los niveles superiores de pobreza u otros resultados negativos de desarrollo social, y un estudio en particular sostiene que la riqueza en recursos naturales está vinculada a una situación inferior de la mujer en la sociedad. Finalmente, un número considerable de trabajos explora la relación entre la abundancia de recursos naturales y la incidencia, la duración y la intensidad de las guerras civiles.

Aunque buena parte de estos documentos es persuasiva en su argumentación, está muy lejos de ser concluyente, por lo que debe examinarse con cautela. Se han formulado algunas críticas serias a la tesis de la maldición de los recursos, que cuestionan las metodologías de evaluación prevalecientes en razón de errores de medición, especificación incorrecta de los modelos y una alta probabilidad de correlaciones falsas. Por ejemplo, las conclusiones no parecen sostenerse a lo largo de las diferentes mediciones de la abundancia de recursos naturales. Las mediciones predominantes de la abundancia de recursos se basan en las exportaciones de recursos naturales, pero los mecanismos causales indican que el problema no es el volumen de las exportaciones de recursos naturales, sino las *rentas* provenientes de los recursos. Cuando se utilizan las mediciones de renta, la relación es mucho menor y a menudo menos significativa. En segundo lugar, no queda nada claro si el tipo de recursos es importante, y de serlo, qué recursos (por ejemplo, recursos minerales de alto valor geográficamente

concentrados, recursos fácilmente extraíbles y transportables, etc.) son recursos “malditos”. En tercer lugar, existen varios estudios que cuestionan la afirmación fundamental de que existe una relación entre la abundancia de recursos naturales y la presencia de indicadores económicos y de otra índole negativos. Finalmente, desde una perspectiva puramente metodológica, casi todos los estudios sobre la maldición de los recursos son regresiones múltiples, estudios estadísticos que llegan a conclusiones causales generales a partir de lo que podrían ser meras correlaciones falsas. Cualquier número de explicaciones alternativas (variables faltantes, por ejemplo), aparte de la abundancia de recursos naturales, podría explicar los resultados en cuestión.

Más allá del debate sobre la existencia misma de la maldición de los recursos naturales, existen numerosos ejemplos de países con abundancia de recursos que no sufren de los “síntomas” de la maldición (por ejemplo, Botswana, Chile, Indonesia y Malasia, entre otros). La pregunta probablemente más importante tiene que ver con el amplio grado de variación entre los resultados de desarrollo de estos países ricos en recursos: ¿Qué condiciones permiten superar la maldición de los recursos naturales? Las experiencias de los países que han logrado tanto un rápido crecimiento económico como niveles moderados de desarrollo social indican que las variables intervinientes—como las políticas económicas y sociales, o las instituciones políticas—pueden mediar, y de hecho median, en la relación entre la abundancia de recursos y los resultados de desarrollo. Resulta claro que diferentes tipos de estados más rentistas muestran diferentes estructuras de incentivos para las élites, y estas estructuras son a su vez determinadas por factores históricos y estructurales más amplios, así como por la ubicación de los países en la economía política mundial. Massoud Karshenas procedería más tarde a criticar la bibliografía técnica sobre la maldición de los recursos precisamente porque tiene más preguntas que respuestas sobre las condiciones y causas. Todo caso positivo parece responder a un contexto específico, pero los estudios de caso resultan de todas formas instructivos.

El caso noruego, en el cual la maldición de recursos se superó a través de una combinación única de políticas económicas y sociales, es por muchas razones un ejemplo ilustrativo. Holmøy aportó elementos clave sobre la experiencia del Fondo de Pensiones del Gobierno Noruego (CPF) y la forma en que, tras el descubrimiento de grandes reservas de petróleo en 1969, una planificación a largo plazo y ponderadas estrategias de inversión y gasto transformaron a Noruega en uno de los países más ricos en términos per cápita del mundo. El éxito de Noruega puede atribuirse específicamente a cinco características de la economía política del país. Primero, el coeficiente de ahorro del gobierno es alto y hasta se ha institucionalizado bajo la figura de una limitación legal sobre el presupuesto en virtud de la cual sólo el rendimiento real esperado (4 por ciento) del CPF puede utilizarse para financiar los déficit presupuestarios públicos no relacionados con el petróleo. Esta regla de la política fiscal es una característica particular del sistema noruego que ha sido, sorprendentemente, bien respetada desde su aplicación en 2001. Segundo, Noruega cuenta con sólidas instituciones que velan por la protección de los derechos de propiedad, bajos niveles de corrupción y una burocracia competente y responsable. Específicamente, el hecho de que el CPF está separado del presupuesto público y de que está prohibido invertirlo internamente ha prácticamente eliminado todo incentivo a la aplicación de medidas rentistas. Tercero, en este contexto, los ingresos petroleros han sido fundamentales para estimular el rápido crecimiento económico, en gran medida a través de efectos secundarios conducentes a innovaciones tecnológicas en el sector petrolero. Cuarto, algunas investigaciones indican que el contar con un sistema parlamentario de gobierno (en lugar de uno presidencial) puede facilitar la gestión de la riqueza de recursos naturales en Noruega. Quinto y último, la temprana industrialización de Noruega (antes de la segunda guerra mundial) puede haber aliviado las presiones para gastar rápidamente tras el descubrimiento de los yacimientos de petróleo.

No obstante, la historia de Noruega es mucho más que un mero caso exitoso. En efecto, los interrogantes sobre la futura sostenibilidad económica del fondo de pensiones, a la luz de los siempre crecientes beneficios públicos y niveles de vida cada vez más altos, son claro ejemplo de que el “desarrollo” de un país se manifiesta por medio de una sempiterna renegociación de los términos de su contrato social. Holmøy también destacó en su presentación la sensibilidad de las economías políticas ricas en recursos ante las fluctuaciones de los precios de los productos básicos y la estrecha relación entre el sistema tributario interno y las fluctuaciones de los ingresos por concepto de recursos

naturales. La perspectiva del fondo de pensiones noruego es radicalmente diferente cuando los precios del petróleo se calculan en \$50 por barril frente a proyecciones basadas en un barril a \$25, y los impuestos esperados a las nóminas varían inversamente a estos precios. Habría que investigar con mayor detenimiento si la naturaleza del nexo tributación interna-precio de los productos básicos es similar para los países en desarrollo. Además, estas complejas proyecciones basadas en modelos requieren de un alto grado de conocimiento técnico, lo que genera importantes dudas sobre si no sería necesario contar con suficiente capacidad técnica para concatenar los tipos de complementariedades institucionales entre las políticas sociales y económicas que caracterizan la experiencia noruega.

Karshenas comentó que, debido a que los debates sobre política social tienden a confundirse, el marco de UNRISD definido en el proyecto *Política social en el contexto de desarrollo* tiene importantes implicaciones para las discusiones sobre las economías petroleras. En el caso de Noruega, las condiciones económicas y sociales que condujeron al éxito reflejan una transformación de la riqueza proveniente de un recurso no renovable en un ingreso permanente por medio de una ruta fiscal hacia una política social determinada: un fondo de pensión. La pregunta que se plantea entonces es ¿qué tipos de inversiones generan la tasa de rendimiento más alta para el país?. Cuando se habla de desarrollo social, ¿las inversiones en salud y educación en un país generan la misma tasa de rendimiento que cuando se invierte dinero en el exterior? En los países en desarrollo donde las inversiones sociales son notoriamente inadecuadas, las inversiones en servicios sociales bien podrían ofrecer rendimientos sociales que rivalizarían con cualquier rendimiento financiero que producen otros tipos de inversiones.

Además, varios participantes mencionaron que la experiencia noruega también subraya la necesidad de comprender mejor las condiciones políticas necesarias para consolidar el apoyo a la decisión de posponer el gasto de los ingresos provenientes de los recursos para beneficios futuros. En respuesta a estos comentarios, Holmøy enfatizó la importancia de los esfuerzos del ministerio de finanzas para recordar a los políticos las consecuencias de infringir la regla fiscal. Es interesante destacar que igual de fundamentales son los argumentos dirigidos hacia las masas políticas de amplia base, como los sindicatos, quienes se oponen al uso prematuro de los ingresos petroleros porque ello entrañaría altos costos de transición (entre los que destaca la pérdida de puestos de trabajo en el sector manufacturero). Igualmente, la política monetaria antiinflacionaria se ha grabado en la mente de la opinión pública, por lo que el argumento de que la introducción muy rápida de ingresos petroleros en la economía generaría inflación es sumamente eficaz. Otro participante planteó también la importancia de la solidaridad inter e intrageneracional como factor de peso al momento de promulgar leyes difíciles que afecten a distintas generaciones. En respuesta al comentario de que los recursos naturales están estrechamente vinculados a las políticas fiscales, Rosser señaló que, si bien el proceso presupuestario sí incide sobre los resultados que se obtienen en los países en desarrollo, estos reflejan además el efecto de fuerzas políticas y económicas más grandes que se manejan a través del proceso presupuestario.

Pensiones públicas, seguro social y desarrollo social

Los sistemas de seguro social, como las pensiones públicas y los servicios de salud, adoptan una variedad de formas en los países desarrollados y las naciones en desarrollo. Dos de las presentaciones hechas durante esta sesión tuvieron que ver con las experiencias específicas de dos países: Fred Hendricks expuso el sistema de pensión de Sudáfrica, mientras que Ed Tamagno presentó los aspectos clave del documento que preparara conjuntamente con Ken Battle sobre la reforma del sistema de pensión del Canadá. La tercera presentación, a cargo de Carmelo Mesa-Lago, exploró la relación entre los mercados laborales, la seguridad social (pensiones y salud) y la cobertura en América Latina. Un elemento común presente a lo largo de los debates fue el desafío que entraña conciliar la necesidad de lograr la sostenibilidad financiera de estos sistemas con los imperativos de asegurar la cobertura y niveles adecuados de beneficios.

Hendricks enfatizó en su ponencia la importancia de los legados históricos y las divisiones sociales subyacentes que han definido la economía política del sistema de políticas sociales de Sudáfrica. Las pensiones y las reformas a los planes de pensión han desempeñado una función protagónica a la hora

de determinar la disponibilidad de recursos para financiar las políticas sociales desde la transición desde los tiempos del apartheid. En un esfuerzo por proteger sus pensiones con antelación a lo que supuestamente sería una democracia redistributiva, los funcionarios públicos del apartheid convirtieron la deuda implícita existente representada por el sistema de reparto en una deuda explícita con pensiones privatizadas y plenamente financiadas compuestas fundamentalmente de inversiones en bonos del gobierno. Con esta medida, “ataron” los recursos de los sistemas de contribuciones que de lo contrario se habrían dirigido hacia el gasto social, la inversión en infraestructura o el desarrollo. Mientras tanto, existe una correlación directa entre la deuda pública y la creciente acumulación de capital en el fondo de inversión de pensiones, pero el fondo es manejado por una entidad completamente privada—la Corporación de Inversiones Públicas—que funciona sin virtualmente ninguna rendición de cuentas pública.

Si bien resulta ligeramente paradójico, una característica positiva del sistema de pensiones en general es la nueva política de beneficios no basados en contribuciones que ahora alcanza a cerca de dos millones de personas y que ha tenido un efecto importante sobre la pobreza. La democracia, por su parte, no se tradujo necesariamente en una ola de redistribución o en la reversión de la deuda pública recientemente adquirida en pensiones, como temían los reformistas. En su lugar, entre otras cosas, trajo consigo un movimiento llamado el empoderamiento económico negro, cuyos resultados están muy lejos de poder atender los problemas profundamente arraigados de desigualdad, pobreza y desempleo. El hecho de que estas persistentes divisiones estructurales siguen un criterio racial no hace más que acentuar los problemas que surgen con la formulación de políticas sociales equitativas en el contexto sudafricano.

Por el contrario, Canadá llevó adelante una exitosa reforma de su sistema de pensión pública en 1997 a fin de confrontar las calamitosas proyecciones actuariales. Tamagno describió la adaptación de Canadá a las realidades de una sociedad en proceso de envejecimiento con la introducción de cambios trascendentales en el financiamiento de su “primer pilar”, el sistema obligatorio de pensión pública. Dos características de la reforma canadiense resultan particularmente instructivas. Por una parte, representa un caso único de disposición del público a aceptar una ligera reducción de los beneficios y un aumento de la tasa de contribución con el propósito de mitigar la carga financiera del sistema y hacerlo sostenible para las generaciones futuras. Por la otra, da fe de la viabilidad de introducir cambios graduales y por un costo relativamente bajo, en lugar de proceder a sustituir de forma drástica y radical programas definidos sobre la base de beneficios por esquemas de contribución administrados privadamente como solución a los problemas que genera el envejecimiento de la población.

El diseño original del plan de pensión canadiense data de 1966; el plan se financiaba mediante un sistema de reparto (pagos con cargo a los ingresos corrientes) y mantenía una pequeña reserva equivalente a dos años de costos por concepto de beneficios y administración. Pero ya para 1995, las proyecciones actuariales que inicialmente habían pronosticado una tasa de contribución de 5.5 por ciento para el año 2030, proyectaba una tasa superior al doble para el mismo año, ó 14.2 por ciento. El aumento obedeció a una combinación de cambios demográficos, expansión de los beneficios y cambios económicos. Dado que se imponía una reforma, era necesario generar un amplio consenso en torno no solamente a la necesidad de dicha reforma, sino alrededor de la formulación del paquete mismo de medidas. La nueva estrategia consistía en un aumento cercano al doble de las tasas de contribución hasta 9.9 por ciento, junto a una modesta reducción de los beneficios. Probablemente lo más importante desde el punto de vista financiero fue la creación del Consejo de Inversión del Plan de Pensión de Canadá, un órgano independiente encargado de implementar una política de inversión que dirige la inversión de un fondo de reserva mayor (equivalente a cinco años de costos) en activos de alta rentabilidad como las acciones. El sistema resultante mantiene básicamente la tasa de contribución a un nivel constante de forma indefinida.

Existe un marcado contraste entre la exitosa reforma que Canadá llevara a cabo y los persistentes problemas de subcobertura en las áreas de salud y pensión en América Latina. Mesa-Lago hizo un detallado análisis de la situación actual de la seguridad social en el contexto de altos grados de transformación de los mercados laborales en América Latina. Si bien existen significativas diferencias

de tasa de cobertura entre los llamados países “pioneros” y aquellos con sistemas de previsión social menos desarrollados, el crecimiento del sector no estructurado y la flexibilización laboral, aunados a las reformas en los sectores de la salud y las pensiones, han contribuido a la disminución de las tasas de cobertura en toda la región en los últimos años. La incorporación de grupos “de difícil cobertura” de los sectores no estructurado y rural a los sistemas de pensión y seguro social continúa siendo un problema clave. En efecto, el sector informal no estructurado ha aumentado hasta alcanzar hoy día un promedio de 47 por ciento de la fuerza laboral urbana en toda la región.

Como ocurriera en el caso de las políticas sociales de Sudáfrica, la cobertura de la seguridad social en América Latina, además de ser baja, es altamente desigual. Estas desigualdades se explican en gran medida en razón de una serie de factores como el nivel de ingreso, el género, la ubicación geográfica y el origen étnico. Para sorpresa de pocos, las poblaciones que muestran las tasas más bajas de cobertura tienden a ser de bajos ingresos, de género femenino, de zonas rurales y de origen indígena. Además, la cobertura de los pobres a través de la asistencia social, así como de los adultos mayores por medio del seguro social, también plantean problemas a la luz de las recientes reformas. Muchos de los países más pobres carecen de pensiones de asistencia social, y en los diez últimos años las IFI han ignorado el aspecto de las pensiones y su relación con la reducción de la pobreza al enfatizar de manera prioritaria el pilar de los ahorros privados obligatorios respecto del pilar público en la reforma de las pensiones. Casi todas estas tendencias negativas pueden encontrar su origen en una combinación de factores externos al sistema de pensión propiamente dicho (incluidos un alto nivel de pobreza y desempleo, poco compromiso de los gobiernos para con la política social y escasez de recursos fiscales) con el fracaso de los sistemas de seguridad social enraizados en esquemas de empleo estructurado para adaptarse a una creciente segmentación, informalización y flexibilización del mercado laboral.

Huck-ju Kwon hizo seguidamente sus comentarios, en los que abordó los elementos comunes a las tres presentaciones. Las pensiones tienen dos propósitos en cuanto al desarrollo, el más obvio de los cuales es la función de sustitución del ingreso que dirige el flujo de dinero del presente al futuro. Sin embargo, la acumulación de reservas en el presente permite utilizar los recursos de las pensiones con propósitos alternativos de desarrollo. Los casos de Canadá y Sudáfrica presentan importantes contrastes en cuanto a la gestión de los sistemas de pensión pública en dichos países. En Sudáfrica, la capacidad de reserva es enorme, pero no existe el “propósito de desarrollo”, y el fondo es básicamente artificial y no rinde cuentas al público. En Canadá, el fondo de reserva se dirige explícitamente hacia la cobertura de los costos relacionados con la provisión de pensiones a una sociedad que envejece (una manera de contribuir al desarrollo económico futuro), y el Consejo de Inversión vela por la credibilidad ante la opinión pública.

En el caso de América Latina, observaba Kwon, si bien el Estado está conspicuamente ausente de la presentación, tiene (supuestamente) a su cargo la responsabilidad última de gestionar las pensiones y determinar sus metas de desarrollo. En efecto, la recomendación de política de Mesa-Lago de que las pensiones deben ser selectivos o conforme a las necesidades, a fin de que lleguen a los grupos más vulnerables, reabre el debate sobre las características convenientes de las políticas sociales con fines de desarrollo. Esta recomendación se basó en argumentos relacionados con la asequibilidad y la baja capacidad de los estados, pero algunos participantes cuestionaron la forma en que se planteó el tema de la focalización frente al universalismo para hallar soluciones a los problemas de cobertura en América Latina. Probablemente resultaría más adecuado enmarcar el universalismo como una meta deseable—pero aún inalcanzable—que pudiera a la postre lograrse mediante la aplicación secuencial de medidas dirigidas a la cobertura universal en el futuro. Como demuestran estos casos con toda claridad, la forma misma que las pensiones (y sus políticas sociales) adoptan es una manifestación de las prioridades y las capacidades de ejecución de los estados.

Fondos de pensión y desarrollo

Esta sesión se centró en el desafío de conciliar los arreglos—y maximizar los beneficios—que entrañan las funciones protectora y productiva de este tipo de sistemas de seguridad social. Estos temas también habían sido abordados en la sesión anterior, pero se aplicaron específicamente a los

fondos de pensión y de previsión, enfatizando su papel en el desarrollo económico nacional de determinados países. Los casos destacaron la importancia de alcanzar un equilibrio delicado entre los desafíos técnicos que plantea la formulación de las pensiones y los desafíos políticos relacionados con el alineamiento de diversos intereses en apoyo a las reformas de los sistemas de pensión.

En su ponencia, Mukul Asher ofreció una panorámica de los sistemas de seguridad social de varios países asiáticos: India, Indonesia, Malasia, Sri Lanka y Tailandia. Todo sistema de seguridad social debe cumplir ciertos objetivos tanto para los gobiernos como para los ciudadanos: nivelar el consumo a lo largo de la vida; brindar seguridad, en particular en los contextos de longevidad e inflación; redistribuir el ingreso; y mitigar la pobreza. Sin embargo, habida cuenta de las limitaciones fiscales, estos objetivos deben negociarse frente a otras necesidades como el crecimiento económico, la eficiencia del mercado laboral, la atención de salud, la educación y la infraestructura. La tasa tendencial de crecimiento económico es el determinante de mayor importancia en cuanto a la capacidad del sistema de seguridad social para lograr cualquiera de estos objetivos de seguridad económica. Dado que la reforma de la seguridad social es un proceso a largo plazo, que en algunos casos puede durar décadas, no puede ignorarse la importancia de proceder de manera secuencial y progresiva.

En el proceso de reforma, la eficacia institucional y el diseño de las políticas son dos factores críticos para lograr una verdadera reforma. Existen innumerables ejemplos de sistemas deficientemente concebidos en Asia, pero el de Tailandia sobresale con un método de beneficio definido que se administra a través del ministerio de finanzas. El ministerio de finanzas tiene plena facultad para cambiar los parámetros del sistema a su antojo, lo que básicamente permite modificar la situación actuarial sin supervisión alguna. El caso tailandés indica la necesidad de establecer una junta de fiduciarios que sea a la vez independiente y competente. Aparte de estos problemas, existen otros desafíos relacionados con el diseño del sistema, como la idoneidad de los beneficios y la cobertura, la asequibilidad (a todos los niveles), la sostenibilidad, la solidez y la necesidad de lograr niveles razonables de sustitución del ingreso sumados a una red de protección para los adultos mayores pobres. Si bien existe una variedad considerable de sistemas de seguridad social entre los países de Asia, el llamado “pilar cero” de la asistencia social, o las pensiones universales únicas, es el más conveniente.

Además, incluso las funciones básicas de cualquier fondo de pensión o de previsión se dan por descontadas o se ejecutan de forma deficiente. Estas funciones van desde la recaudación fiable de las contribuciones y el pago oportuno de los beneficios, hasta velar por la gestión financiera y la inversión productiva de los activos, todo lo cual depende de una comunicación eficaz, una debida documentación y la presentación de informes financieros para garantizar la responsabilidad fiduciaria, la transparencia y la rendición de cuentas. Una parte integral del diseño y la administración de los sistemas de fondos de pensión y de previsión reside en determinar las maneras más apropiadas de invertir estos recursos. A final de cuentas, el debate gira en torno a si los objetivos deben basarse en visiones globales de interés nacional estratégico o si la junta de fiduciarios responsable de las inversiones debe buscar obtener el máximo rendimiento para los miembros en el marco de un nivel preestablecido de tolerancia del riesgo. En lugar de concentrarse en los tipos de inversión (por ejemplo, si se invierten o no en infraestructura), el énfasis debería recaer en la calidad de las decisiones y el entorno regulatorio que norma estas decisiones.

Tras estas observaciones, Olli Kangas habló acerca del papel de los fondos de pensión en la formación del Estado y en la construcción de una economía nacional en Finlandia. Antes de la promulgación de su primer sistema de pensión en 1937, Finlandia figuraba entre los países más pobres del mundo. Un estado históricamente fuerte e independiente adoptó un enfoque de construcción de una nación en la conformación del Estado benefactor finlandés, al desarrollar un sistema de pensión de contribución definida plenamente financiado cuyo propósito primordial era la acumulación de capital para motivar el crecimiento económico. El sistema se sometió a profundas reformas en varias ocasiones. La primera de ellas se efectuó en 1956, y con ella se convirtió el sistema de financiamiento pleno a un régimen de pagos con cargo a los ingresos corrientes. Debido a la percepción generalizada de que la entidad pública encargada de los fondos había confiscado los fondos anteriores y los había distribuido entre la

población rural, el nuevo plan perdió el apoyo de los sindicatos, que había sido tan importante para asegurar la promulgación del sistema original. Debieron transcurrir cinco años antes de poder llegar a un acuerdo entre los conservadores, los sindicatos y la federación de empleadores que permitiría la creación de un sistema de beneficios definidos totalmente legislado, con una parte financiada y una parte con cargo a los ingresos corrientes. Esto implicó no sólo que las compañías de seguro privadas actuarían como aseguradoras, sino que además los fondos privados serían administrados por actores sociales, con lo cual se solidificaba el apoyo político. Finalmente, en 1966, se crearon dos sistemas en el sector público, uno para los empleados municipales y otro para los empleados estatales, que complementarían los sistemas privados existentes.

No obstante la importancia de generar apoyo político para las reformas de los sistemas de pensión nacionales, el diseño de los fondos y su estrategia de inversión fue un factor determinante para que Finlandia obtuviese los resultados de desarrollo que deseaba alcanzar. Una parte fundamental de la estrategia de inversión antes de la década de los años 80 fue la inversión “segura” en el sector industrial interno. En efecto, hasta un tercio de todos los préstamos se revirtió a la industria, mientras que una cantidad importante se dirigió además hacia el sector de la construcción, con lo que se generaron empleos y vivienda en un contexto de urbanización. De hecho, los fondos de pensión se invirtieron explícitamente en industrias nacionales a fin de promover el desarrollo nacional. La liberalización de los mercados de crédito hacia finales de la década de los años 80 propulsó una era de inversiones de alto riesgo y alta rentabilidad para el mercado de seguros de pensión. Como las inversiones extranjeras ofrecían altos dividendos, la participación de las inversiones en el mercado interno disminuyó a un ritmo sostenido en las décadas siguientes; la caída más marcada se registró entre 2000 y 2006, cuando pasó de 60 por ciento (2000) a 30 por ciento (2006). Mientras los fondos anteriores se recaudaban e invertían en la economía nacional, los nuevos aportes, si bien continúan recaudándose nacionalmente, se invierten en el exterior. Estos cambios en las carteras de inversión tienen efectos positivos sobre las pensiones y los pensionados (por ejemplo, mejores tasas de interés, mayor distribución del riesgo y contribuciones más bajas), pero estos efectos sociales para los beneficiarios deben sopesarse a la luz de las repercusiones más generales de desarrollo que conllevan la inversión en el exterior, como por ejemplo, la posibilidad de que estos recursos se alejen de proyectos industriales nacionales.

En conjunto, los casos de Finlandia y los países asiáticos motivan preguntas fundamentales en cuanto a la relación entre las funciones sociales de los fondos de pensión y las metas de desarrollo económico nacional. Roddy McKinnon tuvo a su cargo comentar las presentaciones, y afirmó las funciones productiva y protectora de los fondos de seguridad social, en virtud de las cuales los programas de seguro social se conciben como una precondition—más que como un mero resultado—del desarrollo. En efecto, las presentaciones prestan credibilidad a la idea de que los gobiernos pueden lograr sinergias de desarrollo al aprovechar el “dinero relativamente barato” que queda a su disposición a través de los fondos de pensión y de previsión para alcanzar sus objetivos de desarrollo a más largo plazo. No obstante, las ponencias también muestran que no hay manera de garantizar una situación continua de beneficios para todos habida cuenta de las crecientes demandas de mejorar la capacidad técnica y administrativa y, quizás lo más importante de todo, de contar con instituciones transparentes y responsables que puedan adaptarse con rapidez a las dinámicas realidades sociales, económicas y demográficas.

También es importante determinar si la inversión de los fondos se administra de forma pública o privada, pero ello depende en gran medida del contexto nacional. Sin embargo, en los casos de los fondos de previsión de Asia y los fondos privados de América Latina, los recursos se han invertido en deuda pública, con lo cual han contribuido al desarrollo de la infraestructura, pues las inversiones a menudo se han dirigido hacia sectores económicos prioritarios (esto se ha observado también en Europa, como lo ejemplifica la generación de electricidad en Finlandia)⁶. Las inversiones a gran escala

⁶ Sin embargo, debe señalarse también que, en el caso de los sistemas de pensión maduros de América Latina, la inversión de fondos en bonos no fue con propósitos de desarrollo, sino para financiar los costos de transición producto de la caída de los ingresos por concepto de contribuciones al Estado.

de los fondos de pensión en proyectos de desarrollo motiva, inevitablemente, una pregunta importante: ¿Se justifica el riesgo que para los beneficios entrañan las inversiones motivadas por razones políticas y con tasas de rendimiento posiblemente inferiores a las vigentes en el mercado en razón de los rendimientos esperados a nivel del desarrollo nacional? La opinión popular es que es imposible lograr el desarrollo nacional sin una acumulación de capital interno a gran escala, y como los fondos de pensión son a menudo las fuentes más accesibles y confiables de recursos financieros internos (en algunos casos, las únicas), su potencial de contribución al desarrollo ha, en algunas ocasiones, puesto punto final a las preocupaciones relativas a la idoneidad de los beneficios.

Finalmente, las exposiciones concluyeron que la seguridad social tiene una importante función que cumplir en la gestión de los riesgos que acompañan a la mundialización, pero a medida que las recientes iniciativas de transparencia se extienden hacia el área de las pensiones, han aumentado las exigencias de liberalización de las estrategias de inversión de los fondos, nada menos que con el objetivo de mejorar los beneficios futuros. Estas dinámicas tan complejas—la “democratización” de las pensiones—podrían traer consigo repercusiones perdurables para las estrategias nacionales de inversión y desarrollo.

Conclusiones

En sus conclusiones, Hujo mencionó que una manera útil de abordar el financiamiento de la política social era desde la perspectiva de las múltiples funciones de ésta, y que este marco conceptual podría resultar particularmente útil para la investigación empírica a nivel de cada país. El análisis de la manera en que la política social influye en las economías productivas y reproductivas y la forma en que repercute sobre la redistribución y la protección destacan los vínculos y las posibles sinergias entre la economía social y la economía política, que sólo puede aprovecharse si ambas áreas se integran en un marco de políticas desde las etapas iniciales. Esto implica ir más allá de los enfoques de emergencia a corto plazo que abundan en los debates centrales, para proceder con la formulación de una estrategia de desarrollo a largo plazo, con una visión clara tanto del papel de la política social como del tipo de coaliciones políticas y sociales que se requieren para fomentar esta estrategia.

Las presentaciones y debates del taller mencionaron varios desafíos—macroeconómicos, políticos y mundiales—que confronta el financiamiento de la política social. El desafío macroeconómico es doble: primero, pasar a un nuevo modelo económico, en el cual se promueva la generación de ingreso y el empleo; segundo, administrar y asignar recursos de una forma que conduzca al desarrollo social. Este segundo desafío es particularmente exigente en relación con la entrada de divisas, debida a los efectos complejos en los variables macro y la eficacia más bien limitada de las herramientas de política disponibles en los países en desarrollo.

En el ámbito político, el desafío clave reside en fomentar un consenso nacional en torno a la política social y los mecanismos de financiamiento correspondientes sobre la base del universalismo y la equidad. No obstante, sin una capacidad adecuada a nivel del Estado y mecanismos fiables para hacer rendir cuentas a las instancias normativas, es difícil recaudar fondos, garantizar un proceso presupuestario justo y transparente y brindar beneficios y servicios sociales de alta calidad. En general, se reconoció que la expansión de la cobertura y los derechos socioeconómicos forma parte de un proceso de desarrollo democrático e incluyente. No obstante, esto entraña importantes desafíos para los países en desarrollo, debido a sus estructuras económicas y políticas internas, así como su posición periférica respecto de los mercados y la política mundiales.

Finalmente, el financiamiento de la política social tiene una importante dimensión mundial, como lo ilustran los múltiples proyectos y programas de los donantes y las organizaciones internacionales. Al respecto, Hujo sostuvo que el proyecto de investigación se propondría lo siguiente: centrarse en los aspectos de la gobernabilidad mundial y regional; analizar el potencial de mecanismos financieros innovadores; aportar nuevas perspectivas sobre antiguos instrumentos como la asistencia; y explorar la repercusión de la economía mundial sobre las políticas de los países en desarrollo.

Programa

Jueves, 1 de marzo de 2007

SESIÓN INAUGURAL

- 9:00–9:30** *Palabras de bienvenida y presentación de UNRISD*—Thandika Mkandawire
9:30–10:00 *Financiamiento de la política social: ¿Cuáles son los problemas?*—Katja Hujo
10:00–10:30 Debate

SESIÓN 1: FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA SOCIAL: DESAFÍOS Y LIMITACIONES

Moderador: Peter Utting

- 11:00–11:50** **Presentación de los documentos de base**
Exclusión social y mercados laborales en América Latina: Límites y potencial de distintos enfoques—Rubén Lo Vuolo
El financiamiento de servicios sociales en favor de los pobres—Enrique Delamonica y Santosh Mehrotra
11:50–12:05 Comentarista—Katja Hujo
12:05–12:45 Debate general

SESIÓN 2: FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA SOCIAL: TRIBUTACIÓN Y ASISTENCIA

Moderadora: Ylva Sörman Nath

- 14:00–14:40** **Presentación de documentos sobre tributación, asistencia y política social**
Financiamiento de las políticas sociales desarrollistas en países de bajos ingresos; Condiciones y limitaciones—Alice Sindzingre
Asistencia y financiamiento del gasto del sector social público—Oliver Morrissey
14:40–14:50 Comentarista—Thandika Mkandawire
14:50–15:20 Debate general

SESIÓN 3: FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA SOCIAL: REMESAS

Moderadora: Christiane Kuptsch

- 16:00–16:20** **Presentación de los documentos sobre las remesas**
Remesas y desarrollo social: La experiencia latinoamericana—Manuel Orozco (presentado por Christiane Kuptsch)
Remesas y desarrollo social—Hein De Haas
16:20–16:30 Comentarista—Parvati Raghuram
16:30–17:00 Debate general

Viernes, 2 de marzo de 2007

SESIÓN 4: FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA SOCIAL: RENTA MINERAL

Moderadora: Shahra Razavi

9:00–9:40 Presentación de los documentos sobre rentas minerales

Riqueza en recursos naturales y desarrollo: Pruebas y problemas—Andrew Rosser

Rentas minerales y política social: El fondo petrolero del gobierno noruego—Erling Holmøy

9:40–9:50 Comentarista—Massoud Karshenas

9:50–10:20 Debate general

SESIÓN 5: PENSIONES PÚBLICAS, SEGURO SOCIAL Y DESARROLLO SOCIAL

Moderador: Warren McGillivray

10:50–11:50 Presentación de los documentos sobre pensiones públicas y seguro social

Los asuntos privados de las pensiones públicas en Sudáfrica: Deuda, desarrollo y corporatización—Fred Hendricks

Las pensiones públicas en un contexto de desarrollo: El caso de Canadá—Ed Tamagno

Seguro social, mercados laborales y cobertura en América Latina—Carmelo Mesa-Lago

11:50–12:05 Comentarista—Huck-ju Kwon

12:05–12:35 Debate general

SESIÓN 6: FONDOS DE PENSIÓN Y DESARROLLO

Moderador: Carmelo Mesa-Lago

14:00–14:40 Presentación de los documentos sobre fondos de pensión

Fondos de previsión, fondos de pensión y desarrollo económico en determinados países asiáticos—Mukul Asher

Las pensiones y los fondos de pensión en la construcción de un Estado-Nación y una economía nacional: El caso de Finlandia—Olli Kangas

14:40–14:50 Comentarista—Roddy McKinnon

14:50–15:20 Debate general

SESIÓN DE CLAUSURA

16:00–17:00 Conclusiones y perspectivas—Katja Hujo

Participantes

Sr. Pascal Annycke
Consultor independiente

Sr. Mukul A. Asher
Lee Kuan Yew School of Public Policy
Singapur

Sra. Christina Behrendt
Departamento de Seguridad Social
Organización Internacional del Trabajo
Suiza

Sr. José M. Bendito
Country Economist Unit
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Viet Nam

Sr. Alejandro Bonilla-García
Asociación Internacional de Seguridad Social
Suiza

Sr. Hein de Haas
Instituto Internacional de Migración
Universidad de Oxford
Reino Unido

Sr. Enrique Delamonica
Saint Peter's College
Estados Unidos

Sr. Ngoc Huynh Do
Ministerio de Hacienda
Viet Nam

Sr. Fred Hendricks
Rhodes University
Sudáfrica

Sr. Erling Holmøy
Unidad de Economía Pública
Departamento de Investigación
Agencia de Estadísticas de Noruega

Sr. Hamish Jenkins
Instituto Internacional de Estudios Laborales
Organización Internacional del Trabajo
Suiza

Sr. Olli Kangas
Instituto Nacional de Investigación Social
Dinamarca

Sr. Massoud Karshenas
Escuela de Estudios Orientales y Africanos
Universidad de Londres
Reino Unido

Sra. Christiane Kuptsch
Instituto Internacional de Estudios Laborales
Organización Internacional del Trabajo
Suiza

Sr. Huck-ju Kwon
Escuela de Postgrado sobre Gobernanza
Universidad Sung Kyun Kwan
República de Corea

Sr. Rubén M. Lo Vuolo
Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas (CIEPP)
Argentina

Sr. Warren McGillivray
Instituto Caledon de Política Social
Canadá

Sr. Roddy McKinnon
Asociación Internacional de Seguridad Social
Suiza

Sr. Santosh Mehrotra
Comisión de Planificación
Gobierno de la India

Sr. Carmelo Mesa-Lago
Centro de Estudios Latinoamericanos
Universidad de Pittsburgh
Estados Unidos

Sr. Oliver Morrissey
Escuela de Economía
Universidad de Nottingham
Reino Unido

Sra. Parvati Raghuram
Departamento de Geografía
The Open University
Reino Unido

Sr. Andrew Rosser
Escuela de Ciencias Sociales
Universidad de Adelaida
Australia

Sr. Wolfgang Scholz
Departamento de Seguridad Social
Organización Internacional del Trabajo
Suiza

Sra. Alice Sindzingre
Centro Nacional de Investigación Científica
Francia

Sr. Edward Tamagno
Instituto Caledon de Política Social
Canadá

Sr. Timo Voipio
Ministerio de Relaciones Exteriores
Finlandia

Participantes de UNRISD

Sr. Yusuf Bangura
Sra. Daniela Barrier
Sr. Santiago Daroca Oller
Sra. Nora El Qadim
Sr. Terence Gomez
Sra. Josephine Grin-Yates
Sra. Katja Hujo
Sra. Eleanor Hutchinson
Sr. Thomas Lavers
Sr. José Carlos Marques
Sra. Shea McClanahan
Sr. Thandika Mkandawire
Sr. Naren Prasad
Sra. Shahra Razavi
Sra. Zarine Rocha
Sra. Anna Sagan
Sra. Wendy Salvo
Sr. Peter Utting



El **Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD)** es una agencia autónoma dedicada a la investigación multidisciplinaria sobre las dimensiones sociales de los problemas contemporáneos que afectan al desarrollo. Su labor se guía por la convicción de que para formular políticas de desarrollo efectivas es crucial comprender el contexto sociopolítico. El Instituto trata de ayudar a los gobiernos, agencias de desarrollo, organizaciones de base y académicos, a entender mejor cómo las políticas de desarrollo y los procesos de cambio económico, social y del medio ambiente afectan a diferentes grupos sociales. Trabajando con una extensa red de colaboración de centros de investigación nacionales, UNRISD tiene como meta promover estudios originales y fortalecer la capacidad de investigación en los países en desarrollo.

Actualmente, las áreas de investigación son las siguientes: Política social y desarrollo; Democracia, gobierno y bienestar; Mercados, empresas y regulación; Sociedad civil y movimientos sociales; Identidades, conflicto y cohesión; y Género y desarrollo.

Para obtener un lista de las publicaciones gratuitas o en venta, sírvase comunicarse con el Centro de Referencias de UNRISD: UNRISD Reference Centre, Palais des Nations, 1211 Ginebra 10, Suiza; Tel: 41 (0)22 9173020; fax 41 (0)22 9170650; info@unrisd.org; www.unrisd.org.

UNRISD expresa su agradecimiento a la Fundación Ford por su apoyo a la investigación del Instituto sobre el financiamiento de la política social, incluido este taller. UNRISD agradece igualmente a los gobiernos de Finlandia, México, Noruega, el Reino Unido, Suecia y Suiza por su financiamiento principal.

Este número de **InfoEvento** fue redactado por Katja Hujo y Shea McClanahan.

Instituto de Investigación de las Naciones Unidas
para el Desarrollo Social (UNRISD)
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Teléfono : 41 (0)22 9173020
Fax : 41 (0)22 9170650
info@unrisd.org
www.unrisd.org

Este documento es la traducción al español de la publicación de UNRISD *Financing Social Policy* (Conference News, UNRISD/CN18/07/2, July 2007). La versión en español no es una publicación formal de UNRISD.