

INFOEVENTO

Reducción de la pobreza y regímenes de políticas

Informe del Taller sobre metodología de UNRISD
21 al 23 de febrero de 2007, Ginebra

Este documento es la traducción al español de la publicación de UNRISD Poverty Reduction and Policy Regimes (Conference News, UNRISD/CN17/07/1, July 2007). La versión en español no es una publicación formal de UNRISD.

Contenido

Introducción

Parte I: Ponencias temáticas

Sesión 1—Complementariedades institucionales, estrategias de crecimiento y reducción de la pobreza

Sesión 2—Regímenes de previsión social y reducción de la pobreza

Sesión 3—Pobreza y desigualdad

Parte II: Análisis comparativo de estudios de caso

Sesión 4—Irlanda y Finlandia

Sesión 5—Taiwán Provincia de la China y Malasia

Sesión 6—Brasil y Sudáfrica

Sesión 7—Botswana y Kenya

Sesión 8—Costa Rica y la India

Sesión de clausura—Resumen de los temas de investigación

Programa

Participantes

Introducción

La reducción de la pobreza ocupa hoy en día un lugar prominente en la agenda de desarrollo internacional. Casi todos los países cuentan con amplios programas de lucha contra la pobreza, independientemente de si se han sumado o no a la política de Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) de las instituciones financieras internacionales (IFI) para los países menos adelantados.

Sin embargo, persiste la inquietud de que muchos países no podrán hacer mayor mella sobre sus niveles de pobreza, mucho menos alcanzar las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El meollo de esta inquietud se resume en el interrogante de si los países están siguiendo las opciones de desarrollo adecuadas. Los detractores de las políticas de las IFI afirman que los efectos deflacionarios del modelo de ajuste económico que predominase durante la década de los años 80 siguen imponiendo restricciones sobre los tipos de estrategias de lucha contra la pobreza que los países pueden adoptar. También argumentan que no se han asimilado las lecciones que ha dejado la experiencia de los llamados países “tardíamente industrializados” o “tardíamente desarrollados”, quienes han podido reducir el nivel de pobreza en un tiempo muy corto. Cuando una proporción sustancial de la población de un país vive en situación de pobreza, no tiene mayor sentido el tratar a los pobres como una categoría demográfica residual. En el caso de los países tardíamente desarrollados exitosos, los procesos a largo plazo de transformación estructural, no la reducción de la pobreza propiamente dicha, fueron fundamentales para lograr los objetivos de política pública que llevaron a una reducción marcada del número de personas que vivían en situación de pobreza.

El Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) inició en 2006 un proyecto para estudiar las causas, las dimensiones y la dinámica de la pobreza. Para ello, el

Instituto adoptó una metodología basada en los regímenes de políticas para examinar las complejas formas que adoptan los resultados en materia de pobreza en virtud de la configuración de las instituciones y políticas en una tríada de factores: el desarrollo económico, la política social y la política. El proyecto se propone determinar las instituciones, las políticas y el elemento político que han permitido a algunos países tener más éxito que otros en la mitigación de la pobreza. El proyecto se basa en investigaciones previas de UNRISD sobre la política social en un contexto de desarrollo, cuyas conclusiones cuestionaban el papel residual asignado a la política social en las políticas públicas que tienen que ver con estabilizar las economías de los países en desarrollo y encaminarlos hacia el crecimiento.

UNRISD organizó en Ginebra un taller que se celebró del 21 al 23 de febrero de 2007 para debatir los temas de investigación, las experiencias con estudios de casos, la metodología y los datos para este proyecto. Para liderar los debates, se invitó a algunos de académicos que han hecho importantes aportes al debate sobre la pobreza, la desigualdad, la política social y el desarrollo, así como a los coordinadores de los casos seleccionados para el estudio. También participaron en el taller representantes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) que laboran en el área de la pobreza y los tipos de regímenes.

El taller se dividió en dos partes. La primera fue la parte temática; se realizaron tres sesiones sobre (i) complementariedad institucional, estrategias de crecimiento y pobreza, (ii) regímenes de previsión social y pobreza y (iii) desigualdad y pobreza. La segunda parte abarcó cinco sesiones en las que se describieron los estudios de caso donde se realizaría la investigación a fondo.

El Director de UNRISD, Thandika Mkandawire, inauguró la reunión al destacar las lecciones clave extraídas del proyecto Política social en el contexto de desarrollo que resultan pertinentes para la nueva investigación sobre la pobreza. En ese proyecto se destacó la función transformativa de la política social. Mkandawire subrayó en su discurso que para que la política social sirva de instrumento de desarrollo contra la pobreza, debe ocuparse de cuatro aspectos clave: distribución, protección, producción y reproducción. Distintos regímenes de previsión social han conferido grados diferentes de prioridad a cada uno de estos elementos, pero en términos generales, existe entre ellos un grado importante de complementariedad y sinergia.

La investigación anterior también reveló que la política social no es un área que ha de ponerse en marcha sólo después de alcanzar un determinado umbral de desarrollo, ni es tampoco dominio exclusivo de los estados con sistemas avanzados de previsión social; por el contrario, se trata de un instrumento clave para el desarrollo, incluido el desarrollo social. No ha de sorprender que los países tardíamente industrializados hayan tendido a adoptar ciertas medidas de protección social durante fases mucho más tempranas de su desarrollo que los “pioneros”. De ello se desprende que es posible—y, de hecho, quizás hasta obligatorio—implantar un gran número de medidas de previsión social a niveles bastante bajos de ingreso en respuesta a las prioridades normativas y funcionalistas de utilizar las políticas sociales con fines de distribución, protección y producción.

Presentación general del proyecto

En la sesión inaugural, Yusuf Bangura, Coordinador de Investigación de UNRISD, hizo una reseña del proyecto sobre pobreza. Analizó la importancia de seguir una metodología de regímenes de políticas en el estudio de la pobreza. Por régimen de políticas ha de entenderse las maneras en que las instituciones y las políticas se interconectan en distintos sectores de la economía política de un país, lo cual puede generar complementariedades institucionales. Un régimen de políticas tiene claras raíces históricas (o “dependencia del camino”) y valores normativos, por lo que ofrece un contexto para comprender el comportamiento estratégico de los actores, entre ellos los responsables de la formulación de las políticas, los grupos de interés y la ciudadanía en general. El régimen cuestiona las teorías de convergencia de políticas (que proponen un conjunto de políticas económicas que

conducirán al desarrollo económico) señalando una diversidad de opciones de desarrollo y previsión social que pudieran tener distintos efectos sobre la pobreza.

Los métodos comparativos de regímenes de políticas se han concentrado en su mayoría en las sociedades industriales avanzadas. Las dos corrientes fundamentales de análisis se ocupan del Estado benefactor y las variedades de capitalismo. La primera de estas corrientes a menudo trabaja con tres tipos de régimen: social-demócrata, conservador-corporativista y liberal, mientras que la segunda se centra en dos tipos de régimen: economías de mercado coordinadas y economías de mercado liberales.

Estos regímenes diferentes producen resultados diferentes en cuanto al mercado laboral y la previsión social. Las variaciones de previsión social son el producto de valores competitivos sobre derechos sociales, divisiones institucionales entre mercados y estados, políticas sobre el mercado laboral y diferencias en las estructuras de poder. No obstante su utilidad, estas tipologías adolecen de tres problemas principales cuando se adopta una visión mundial del desarrollo y la previsión social.

En primer lugar, estas tipologías dan por sentada la opción de desarrollo o crecimiento. En efecto, el índice de descomodificación de Gøsta Esping-Andersen, que mide en qué medida las personas son menos dependientes de los mercados para su bienestar, implica economías de mercado que han resuelto los problemas de subdesarrollo. Este índice se interesa sobre todo en la redistribución del producto nacional. En los países menos adelantados, como lo han señalado muchos críticos, la comodificación o el desarrollo es crucial porque grandes porciones de la población siguen desenvolviéndose fuera de la economía estructurada.

En segundo lugar, las tipologías parten del supuesto de que las democracias funcionan apropiadamente y se concentran en las formas en que los sindicatos, los patronos y los partidos políticos, cuyas ideologías pueden ubicarse en un eje izquierda-derecha, interactúan estratégicamente para incidir sobre las políticas públicas. No obstante, en muchos países en desarrollo, debido a que la mayoría de la fuerza laboral se desempeña en la agricultura y en el sector no estructurado y los niveles de sindicalización son bajos, los vínculos estratégicos entre los grupos organizados, los partidos políticos y los gobiernos tienden a ser deficientes. Resulta difícil colocar a los partidos en un eje izquierda-derecha, porque existen importantes variables no relacionadas con las clases que determinan la articulación de los intereses y el comportamiento electoral, así como las prácticas partidistas y gubernamentales.

Tercero, el análisis da como hechos la gobernabilidad y las capacidades de los estados. En todos los indicadores de gobernabilidad, previsión social y pobreza, los países con altos ingresos se ubican por encima de los países de medianos y bajos ingresos, lo que indica que el ingreso o el desarrollo en sí mismo podrían representar estas diferencias, no lo contrario. No debe sorprender que los tipos de gobernabilidad, no las capacidades de gobernabilidad, alimentan el trabajo de los teóricos de los regímenes de políticas en las sociedades avanzadas. Se supone que se puede manipular las políticas e instituciones para producir resultados que reflejen las características de cada régimen. Este supuesto no funciona en el caso de los países menos adelantados con grandes fallas de gobernabilidad. Las capacidades para orientar las políticas y buscar el desarrollo varían considerablemente entre los países.

Los niveles desiguales de desarrollo dificultan la formulación de tipologías que tengan una aplicabilidad universal. Existen problemas conceptuales y de datos para construir estas tipologías. Los esfuerzos más valiosos son aquellos que han intentado crear tipologías regionales, como por ejemplo, para América Latina o el Asia Oriental.

Luego de describir los regímenes de políticas, Bangura esbozó los aspectos clave del proyecto sobre pobreza, el cual tiene dos componentes. El primer componente es el trabajo de investigación, que entraña un análisis comparativo de los regímenes de políticas y la reducción de la pobreza. El segundo componente consiste en el trabajo preparatorio para la elaboración de un informe representativo de UNRISD sobre la pobreza (Véase el recuadro 1 sobre el proyecto de estructura del informe). El objetivo del proyecto es comprender las dimensiones y la dinámica de la pobreza a partir de tres

elementos generales: las estrategias de desarrollo económico, las intervenciones de política social y las instituciones políticas y de gobierno que las apuntalan o impulsan.

Las estrategias de desarrollo son esenciales para explicar los caminos de crecimiento de los países y la transformación estructural. La investigación se centra en las estrategias dirigidas a la transformación industrial y su repercusión sobre otros sectores de la economía, como la agricultura, los servicios y el sector informal. La mayoría de los países han aplicado una combinación de industrialización con sustitución de importaciones y/o un crecimiento basado en las exportaciones. Las estrategias de sustitución de importaciones pueden diferenciarse según el énfasis acordado a la utilización de mano de obra calificada o no calificada y al uso intensivo de capital; o la manera en que la sustitución de importaciones se combina con otras estrategias como la reforma agraria, la promoción de las exportaciones y la redistribución del ingreso. Ambas estrategias ofrecen diferentes incentivos a los productores, incluso en el área de las relaciones entre el Estado y el sector privado, y facilitan o limitan las medidas dirigidas a fortalecer la capacidad del Estado desarrollista. La investigación permitirá arrojar luz sobre los procesos y niveles de cambio estructural, los sectores de la economía que impulsan el proceso de crecimiento y el grado en que las estrategias de crecimiento afectan los mercados laborales en todos los sectores. También debería contribuir a comprender la forma en que la dinámica de la economía y el camino de crecimiento afectan el empleo, la distribución del ingreso y la pobreza antes de la ejecución de las transferencias sociales.

El segundo aspecto del proyecto de investigación tiene que ver con la política social y la pobreza. Incluso cuando los niveles de empleo son altos, las políticas sociales a menudo resultan decisivas para sacar a la población de la pobreza. En esta parte se examina la función que cumple la política social para asistir al desarrollo y brindar protección a la población en general. En casi todos los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), se ha demostrado que los niveles de pobreza se reducen marcadamente tras la ejecución de las transferencias sociales; las reducciones más importantes se han registrado en los países socialdemócratas con políticas sociales integrales. El papel de la política social en el desarrollo se refleja en los datos que muestran que los países tardíamente desarrollados exitosos han hecho grandes inversiones sociales o han invertido mucho en educación, capacitación o desarrollo de aptitudes, y que los fondos de seguridad social se utilizan a menudo para acelerar la industrialización, en especial en la construcción de infraestructura. El papel activo del Estado en el desarrollo del capital humano también contribuye a estabilizar el empleo, dado que las empresas pudieran resistirse a deshacerse de la mano de obra calificada y, en algunos casos, estas inversiones sociales pudieran incluso ayudar a las compañías y los trabajadores a aceptar políticas de empleo flexibles si estas son necesarias para el desarrollo. En algunos casos exitosos, la reducción de la pobreza es en gran medida el resultado de la expansión del empleo, habida cuenta del fuerte vínculo entre la protección social o el seguro social y el empleo. Las redistribuciones posteriores a las transferencias en tales casos podrían no favorecer necesariamente a los pobres y los desempleados, sobre todo en países con bajas tasas de empleo asalariado formal.

Las instituciones políticas de los regímenes también pueden resultar importantes, si bien la pobreza se ha reducido tanto en los entornos autoritarios como en los democráticos. Se pueden destacar tres modelos generales de política en los cuales se ha logrado reducir la pobreza. El primero tiene que ver con los acuerdos políticos que sustentan la disminución de la pobreza en estados desarrollistas autoritarios. Un rápido crecimiento y una transformación estructural generaron una numerosa fuerza laboral industrial que aceptó la moderación de los salarios, mantuvo una firme lealtad y cedió al dominio del Estado a cambio del bienestar institucional regulado por el Estado, el empleo permanente y el desarrollo de aptitudes.

El segundo es el modelo comunista, en el cual la legitimidad de los líderes dependía de su capacidad para ofrecer políticas sociales en favor de los pobres, brindando a menudo apoyo a través de empresas del Estado y logrando la meta de reducción de la pobreza a través de planes centrales que garantizaban el pleno empleo. Bajo este modelo, las opciones de los pobres y la clase trabajadora estaban vinculadas a las de los líderes del partido y los tecnócratas.

En estos dos modelos, el poder estaba menos fragmentando y se desalentaba la política competitiva. En otras palabras, se trataba de estados altamente centralizados, cohesivos y tecnocráticos.

El tercer modelo se refiere a la reducción de la pobreza en las democracias avanzadas. En este caso, todo indica que los regímenes en los cuales los partidos de izquierda han ocupado el gobierno durante períodos prolongados y donde la fuerza laboral, el sector empresarial y el Estado cooperan en la gestión de los conflictos económicos obtienen resultados superiores en materia de previsión social y reducción de la pobreza que los regímenes liberales. Bajo el modelo socialdemócrata, cada actor tiene instrumentos que puede utilizar para hacer cumplir su parte a los otros; los trabajadores, por ejemplo, cuentan con la huelga como opción. Sin embargo, las características de la fuerza laboral de las democracias de bajos y medianos ingresos son considerablemente diferentes a las de los trabajadores de las democracias avanzadas. Una proporción relativamente superior de los trabajadores de los países pobres se encuentra en la agricultura y el sector informal; y la densidad y las tasas de cobertura de los sindicatos es baja. Estos resultados subrayan la necesidad de examinar el papel de los grupos de interés no laborales (granjeros campesinos, trabajadores del sector informal y los pobres crónicos) a la hora de delinear las estrategias de desarrollo y las políticas de previsión social.

Los pobres pueden utilizar las elecciones competitivas que, con el tiempo, pueden conducir a un gobierno con una orientación favorable a la protección social, en especial en las democracias donde el elector medio es una persona pobre. Tal parece ser el caso en muchos países de América Latina donde partidos de izquierda han asumido el poder. Pero permanece la duda de si la competitividad electoral por sí sola puede traducirse en cambios de envergadura en la política pública que han de conducir hacia una reducción generalizada de la pobreza.

Es de hacer notar que, cuando se trata del aspecto político de la reducción de la pobreza, los DELP se inclinan por las organizaciones no gubernamentales (ONG), no los grupos basados en la producción; el proceso mismo tiende a separarse de la política central; los grupos civiles no cuentan con los instrumentos para forzar a los gobiernos y las empresas a cumplir con los acuerdos, y las opiniones de las IFI son decisivas a la hora de definir las opciones de desarrollo.

Al incorporar al análisis la dinámica de las estrategias de desarrollo, las políticas sociales y el factor político, el proyecto de investigación de UNRISD busca entender las diversas dimensiones de la pobreza enfocada según el grupo de ingreso, género, etnicidad, ubicación espacial y ciclo de vida. Con la investigación se quiere analizar las tendencias de la pobreza durante períodos prolongados, prestando particular atención a las diferencias que se presentan entre los resultados en materia de pobreza cuando los países cambian o reforman sus regímenes de políticas, y destacando aquellos grupos que han permanecido invariablemente en condiciones de pobreza. Otro factor vital que amerita atención es el vínculo entre la pobreza y la desigualdad; para ello se examina la estructura y evolución de la desigualdad (riqueza y desigualdad de ingreso personal) bajo diferentes regímenes de políticas y en distintos períodos, así como los efectos de la desigualdad sobre la pobreza.

Parte I: Ponencias temáticas

Sesión 1: Complementariedades institucionales, estrategias de crecimiento y reducción de la pobreza

Un aspecto clave del estudio de los regímenes de políticas es lo que se ha dado en llamar las complementariedades institucionales. La eficacia de una institución o política en un determinado sector podría generar o requerir instituciones y políticas complementarias en otros sectores. Por ejemplo, en los estudios de las sociedades industriales avanzadas, se piensa a menudo que el capitalismo bursátil, cuya prioridad es la utilidad a corto plazo, requiere de mercados laborales flexibles, y que el capitalismo corporativo financiado por la banca, con acciones y junta directivas interconectadas, o “capital paciente” (inversiones a más largo plazo), funciona adecuadamente con instituciones corporativistas en el mercado laboral. Sin embargo, los acontecimientos acaecidos

recientemente en algunos países indican que la gama de posibles complementariedades puede ser más amplia de lo que predice la teoría. La exposición de las empresas alemanas ante el financiamiento del mercado bursátil no ha desembocado en la disolución de la codeterminación y la negociación colectiva organizada.

En la primera sesión sustantiva del taller, Robert Boyer presentó su trabajo sobre complementariedad institucional, en el cual aborda la razón y la manera en que el capitalismo varía entre los países, así como la forma en que han de reformarse las instituciones para promover el crecimiento y la justicia social. Boyer atribuye el fracaso de las explicaciones monocausales del subdesarrollo y la pobreza a, entre algunas otras razones, su énfasis exclusivo en los mecanismos del mercado, y la falta de comprender que las políticas de protección social pueden ser complementarias al crecimiento, la dificultad para adoptar las mejores prácticas observadas en otros países y la idea de que existe una configuración institucional ideal.

Se ha utilizado la hipótesis de complementariedad institucional (HCI) para realizar comparaciones internacionales que muestran que el Estado es sólo un mecanismo más de coordinación junto a los mercados, la comunidad, las redes y las alianzas. Además, se ha demostrado que algunas políticas de protección social, como la seguridad del ingreso, la seguridad laboral y la seguridad de la vida, pueden tener un efecto productivo positivo y contribuir a la reducción de la pobreza. Sin embargo, la adopción de instituciones que han sido eficaces en otros lugares resulta particularmente problemática, dado que estas no operan de forma aislada sino que interactúan con las instituciones internas existentes. Estas instituciones pueden ser incompatibles, lo que llevaría al deterioro del desempeño y el empeoramiento de la pobreza. El trabajo de Boyer demuestra que existen muchas configuraciones institucionales exitosas que se construyen en torno a complementariedades entre diversas instituciones. Esto indica que los esfuerzos por imponer un modelo único de estrategia de desarrollo y reducción de la pobreza en los países pobres son incompatibles con la historia de diversas opciones institucionales y de política.

Muchos arreglos institucionales se complementan entre sí, en lugar de sustituirse. Por lo tanto, un arreglo institucional puede corregir las imperfecciones de otro. Además, algunos arreglos institucionales se centran en la eficiencia económica mientras que otros se inclinan por la justicia social. Esto plantea la posibilidad de que el crecimiento y la reducción de la pobreza sean compatibles, si no complementarios.

La HCI se ha utilizado hasta ahora únicamente en los países desarrollados. No obstante, Boyer delineó dos posibles métodos para detectar configuraciones institucionales exitosas en países en desarrollo. El primero consiste en recopilar datos sobre casos exitosos de reducción de la pobreza y utilizar el análisis comparativo cuantitativo para detectar de forma inductiva la mezcla de instituciones y regímenes de políticas que condujeron a la reducción de la pobreza. Seguidamente, es importante construir datos en paneles a fin de calcular el impacto cualitativo de cada mezcla de variables. El segundo método, apropiado para un único caso de estudio y un único período, es ampliar el modelo de diagnóstico del crecimiento propuesto por Hausman, Rodrik y Velasco (2005)¹ sobre reducción de la pobreza y utilizarlo para seleccionar las políticas que simultáneamente mejorarían el crecimiento y reducirían la pobreza.

Debate

Varias de las preguntas hechas se refirieron a las transiciones entre los arreglos institucionales y la posibilidad de repetir otras experiencias o aprender de ellas. Más que un objeto inmutable, los arreglos institucionales encuentran una mejor representación si se les ve como una trayectoria. En efecto, las crisis económicas y políticas graves tienen el potencial de producir cambios abruptos en estas trayectorias.

¹ Hausman, R., D. Rodrik y A. Velasco. 2005. Growth Diagnostics. Disponible en <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/barcelonafinalmarch2005.pdf>.

Se mencionó en el debate que resultaba difícil copiar instituciones provenientes de otros contextos nacionales. Se señaló en particular la diferencia entre importar una institución y llegar realmente a hacerla funcionar en la práctica. Uno de los ejemplos mencionados fue el de la democracia en muchos países en desarrollo, donde se le encuentra formalmente presente, pero no siempre funciona para la ciudadanía. Boyer destacó que, si bien no es posible copiar otra configuración institucional, ello no es óbice para aprender de otras configuraciones, y la adaptación puede generar nuevos modelos. Igualmente, en el campo de la investigación es imposible extrapolar un caso a otro. En consecuencia, Boyer alertó contra la emisión de juicios sobre casos que no han sido estudiados a cabalidad.

Un participante hizo una pregunta sobre la finalidad del caso de Irlanda, que Boyer había destacado como caso exitoso. Boyer indicó que el modelo irlandés había servido para resolver muchos problemas en el pasado, pero que los cambios experimentados en rápida sucesión significan que las instituciones podrían no estar necesariamente en capacidad de confrontar los nuevos problemas que enfrenta el país. Existe incluso la posibilidad de que ese éxito anterior haya complicado los nuevos problemas. El modelo irlandés se ha basado en atraer inversiones extranjeras directas (IED) mediante el ofrecimiento de una tasa impositiva baja para las empresas, y varios de los nuevos miembros de la Unión Europea (UE) están emulando esta política. No obstante, se expresaron dudas en cuanto a la sostenibilidad de esta manera de “comprar” inversiones.

Un participante destacó que los países con el mayor porcentaje de trabajadores en el sector de la tecnología de la información son los Estados Unidos y los cuatro países nórdicos. Esto parecería ser contradictorio, dado que estos países no podrían ser más diferentes en lo que atañe a sus regímenes de políticas. Sin embargo, Boyer resaltó que la economía estadounidense es propulsada por la industria de las finanzas y no la industria de la alta tecnología. De hecho, esta última es una parte relativamente pequeña del motor de crecimiento de los Estados Unidos.

Finalmente, se mencionó la importancia de la familia en los regímenes de protección social. La investigación en América Latina ha permitido observar que muchos regímenes de protección social están a cargo de la familia y no del Estado, y que todo análisis sobre la reducción de la pobreza debe tomar en cuenta a la familia. Cabe mencionar muy particularmente la gran importancia de la migración y las remesas internacionales en el sistema familiar de protección social.

Sesión 2: Regímenes de previsión social y reducción de la pobreza

En la segunda sesión, John Stephens describió su trabajo sobre el elemento político de la reducción de la pobreza y la redistribución en los países desarrollados. El ponente concluye de sus investigaciones que, si bien todos los estados benefactores desarrollados redistribuyen el ingreso y reducen la pobreza, esto varía ampliamente entre los distintos tipos de régimen de Estado benefactor. La mayor parte de la redistribución tiene lugar en los regímenes socialdemócratas, seguidos de los regímenes demócratacristianos, con el menor grado de redistribución en los regímenes liberales.

La investigación de Stephens revela que, en los países de la OCDE, el tamaño del Estado benefactor es el factor más importante en la redistribución y la reducción de la pobreza. En el caso particular de Suecia, aunque este país cuenta con uno de los sistemas de pensión pública más desiguales, tiene la distribución de ingreso bruto más equitativa porque los generosos recursos de la pensión pública desplazan otras fuentes de ingresos incluso más desiguales, como las pensiones privadas. El análisis que hace Stephens de datos recientes de la OCDE y la Agencia de Estadísticas de Canadá sobre el nivel de alfabetización muestra el mejor desempeño de los estados benefactores socialdemócratas en el desarrollo del capital humano. Los países nórdicos y los estados benefactores demócratacristianos revelan niveles de destreza más altos en el extremo inferior de la distribución de ingresos que los regímenes benefactores liberales, mientras que los niveles de destreza en el extremo superior de la distribución del ingreso son ligeramente más altos en los países nórdicos que en los regímenes benefactores liberales. Stephens concluyó que “los estados benefactores socialdemócratas mantienen un círculo virtuoso en el cual los sistemas redistributivos de impuestos y transferencias producen niveles inferiores de pobreza y desigualdad, lo que a su vez ayuda a aquellos que se ubican en el

extremo inferior a alcanzar niveles más altos de destreza, lo que en consecuencia contribuye, junto con la negociación colectiva, a reducir la dispersión salarial, lo que finalmente reduce la carga sobre el sistema tributario y de transferencias para mantener bajas las tasas de pobreza y desigualdad”.

Sin embargo, Stephens señaló que, en contraste con la experiencia de los países de la OCDE, el gasto en previsión social no reduce uniformemente la desigualdad en América Latina y el Caribe. Dicho gasto reduce la desigualdad únicamente en las democracias. Los países cuyos parlamentos se han visto históricamente controlados por la izquierda o el centro parecen haber producido menos desigualdad. No obstante, como los programas de previsión social son financiados por aportes, 80 por ciento de los gastos por concepto de seguridad social se dirige únicamente hacia los trabajadores del sector estructurado. El sector no estructurado, que conforma entre 40 por ciento y 60 por ciento de la fuerza laboral, no está cubierto por esos programas. En consecuencia, las pensiones basadas en los aportes o el empleo no son políticas eficaces para reducir la pobreza en América Latina.

Al referirse a las lecciones que cabría extraer de las experiencias de las democracias industriales avanzadas que resultarían pertinentes para reducir la pobreza y la desigualdad en los países en desarrollo. Stephens examinó la historia de cinco programas sociales cuyos beneficios no se basan en el empleo. Dichos programas son las pensiones para los ciudadanos nórdicos, que se basan en un impuesto de tasa fija; los servicios de salud pública, educación y previsión social de los países nórdicos, suministrados con base en la ciudadanía y la residencia; las subvenciones familiares basadas en la ciudadanía y dirigidas a combatir la pobreza infantil en casi todas las democracias industriales, los servicios nacionales de salud en el sur de Europa; y los beneficios integrales por desempleo en Australia y Nueva Zelanda. La implantación de estas políticas se basó en acuerdos entre más de un grupo social o político, como por ejemplo, entre el partido socialdemócrata y el partido agrario, o entre los socialdemócratas, los trabajadores y el movimiento de mujeres en el caso de los sistemas nórdicos.

Debate

Durante el debate se pidieron aclaraciones en cuanto a los efectos de la liberalización sobre los sistemas de previsión social de los países nórdicos, pues se piensa que estos sistemas están desplazándose en una dirección menos equitativa. No obstante, Stephens afirmó que si bien la mundialización ha tenido una marcada repercusión sobre la macroeconomía y la negociación de salarios en los países nórdicos, su impacto sobre el Estado benefactor no ha sido importante. De hecho, los cambios que se han registrado en la previsión social son impulsados por la demografía, dado que la disminución de las tasas de fertilidad está causando graves problemas para los sistemas de pensión basados en las contribuciones. El ponente argumentó que el Estado benefactor no resta competitividad al sector de las exportaciones.

Stephens enfatizó que, al considerar los efectos redistributivos de las políticas sociales, la importancia radica no solamente en el monto que se haya gastado en educación o salud, sino además en el tipo de gasto. Por ejemplo, es importante desglosar el gasto en educación por nivel educativo: educación primaria, educación secundaria y educación de tercer nivel, dado que el gasto en esta última

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21196

