

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

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_21193

