

## APORTE ESPECIAL

# Experiencias internacionales en la reducción de la pobreza y la desigualdad

### Introducción

En Costa Rica, durante más de una década (1994-2006) la pobreza, medida por línea de ingreso, se mantuvo estancada en alrededor del 20% de los hogares, hecho que estuvo acompañado por un crecimiento inusitado de la desigualdad, lo que provocó que el país pasara a formar parte del grupo de naciones de América Latina en las que el coeficiente de Gini<sup>1</sup> mostró mayor dinamismo en los últimos años (PNUD, 2005). Las últimas dos *Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos* (1988 y 2004) mostraron que en los últimos 16 años la desigualdad en Costa Rica tuvo un crecimiento inusitado, en tanto que los ingresos de los más pobres se deterioraron y los de los más ricos crecieron en un 84,8%. Esta situación evidencia un cambio de época en cuanto a equidad. Con anterioridad a la crisis de los años ochentas, en la segunda mitad del siglo XX, se reafirmó cierta equidad dentro de un estilo de desarrollo distributivo, con crecientes y robustas políticas públicas que ampliaron las oportunidades para ser, actuar y acceder a mejores ingresos, activos y a mayores sectores de la población. Esas políticas tuvieron como trasfondo la búsqueda de un contrato político mínimo de cohesión social, mayor bienestar para el mayor número de personas. Durante la crisis y después de ella, se despliega otra época asociada a un estilo concentrador, al que le correspondió un período de debilitamiento de las capacidades del Estado de hacer política pública.

El gran cambio ocurrido entre los períodos 1950-1980 y 1990-2007 en Costa Rica, podría asociarse a la variable desigualdad, lo que explica la oscilación del país entre un estilo de desarrollo distributivo y otro con importantes tendencias concentradoras (Román, 2007). Entre las principales causas de este aumento de la desigualdad destacan: las crecientes diferencias salariales entre los trabajadores calificados y los no calificados; entre el ingreso salarial de los trabajadores públicos respecto de los privados y entre los ocupados formales respecto de los informales y agropecuarios. Asimismo, figuran otras razones; las brechas educativas en materia de escolaridad entre la población, la dispersión de las horas trabajadas entre hombres y mujeres y un estilo de desarrollo que genera débiles encadenamientos entre las actividades más dinámicas y la economía local (Sauma, 2006; Gindling y Trejos, 2006; Céspedes y Jiménez, 2006; Programa Estado de la Nación, 2004).

Atender la pobreza y la desigualdad es crucial para el desarrollo humano. En el caso de la pobreza, porque es una condición que priva a las personas de la posibilidad de desarrollar sus capacidades, al excluirlas de la vida social, impedirles participar en la comunidad, o interactuar libremente con las otras personas. “Los pobres no tienen acceso a libertades fundamentales de acción y decisión que los más acomodados dan por descontados” (Sen, 1999). Además, la desigualdad afecta el desarrollo humano por diversas razones: en

primer lugar porque incide de manera directa en lo que la gente está en condiciones de ser o hacer; en ocasiones es producto de factores externos como el lugar de nacimiento, el género, la edad o el origen étnico, lo que afecta el acceso a las oportunidades; el incremento de las diferencias puede volver demasiado lenta y traumática la posibilidad de que las personas puedan disfrutar de las oportunidades y derechos para vivir la vida que valoran. La existencia de desigualdades extremas debilita la democracia y sus instituciones, al reflejar disparidades en el poder político, y no contribuye a reducir la pobreza, ni a incrementar el crecimiento económico. La existencia de un número creciente de personas pobres implica que hay un contingente de población en aumento que, aparte de no recibir los beneficios del crecimiento económico, tampoco puede contribuir a él. Atender el incremento de la desigualdad es un asunto de orden estratégico para el país por cuanto, como lo ha señalado el Estado de la Nación, es indispensable lograr una mayor equidad e integración social en momentos en el que el país atraviesa por un proceso avanzado de transición democrática y la situación social es inferior a los niveles deseados. El desarrollo futuro del país depende de una fuerza laboral altamente capacitada, con acceso a oportunidades empresariales y laborales (Programa Estado de la Nación, 2006).

Reducir la pobreza y evitar el incremento de la desigualdad absoluta constituyen

sin lugar a dudas, dos de los mayores retos que el país enfrenta a inicios del siglo XXI. Desde una perspectiva propositiva esto implica repensar el diseño de políticas públicas redistributivas, que permitan enfrentar tales desafíos de una manera sostenida y acorde con el crecimiento económico, teniendo en cuenta la experiencia histórica del país y la experiencia internacional. El presente aporte especial se propone introducir en la discusión nacional, un enfoque comparativo que indague la forma como otros países en el mundo han enfrentado esos desafíos: las acciones de política pública que adoptaron, las condiciones iniciales que favorecieron la adopción de dichas políticas, así como algunas condiciones que se generaron en el camino. En síntesis, se trata de identificar lecciones y buenas prácticas internacionales recientes, en el diseño de políticas públicas para la reducción de la desigualdad y la pobreza.

En la búsqueda de esas buenas prácticas internacionales emergen algunas coincidencias notables entre países, así como ejemplos interesantes que permiten extraer valiosas lecciones; sin embargo, también aflora una serie de consideraciones que evidencian no solo la complejidad del tema (porque se refiere a muchos ámbitos de políticas públicas para los que la información no siempre está disponible o es comparable internacionalmente), sino también la necesidad de considerar estas experiencias dentro de un contexto social, cultural, económico y político más amplio.

La primera conclusión de este ejercicio es que no hay recetas en materia de políticas redistributivas, tanto por las especificidades del contexto en los países que aportan los ejemplos, como por sus características y por su situación. Los logros redistributivos y de combate a la pobreza, en los países analizados, son producto de décadas de esfuerzos y, a veces, de una sucesión de ensayos que requirieron medidas correctivas en el curso de su aplicación. Esta característica dinámica, determina que, en muchos de los países considerados exitosos por ser más igualitarios y exhibir

menores niveles de pobreza, las políticas redistributivas están actualmente bajo profunda revisión para adaptarse a los requerimientos actuales y a los cambios que demandan las condiciones locales e internacionales.

La segunda conclusión importante es aprender, como nación, a vernos mejor. En el pasado, con menos recursos, población y logros acumulados en desarrollo humano, el país tomó decisiones claves a favor de un desarrollo equitativo, sin grandes distancias sociales que permitieron, a la postre, progreso, crecimiento y perfeccionamiento de las instituciones democráticas en el largo plazo. Se trató de una combinación de políticas públicas que implicaron, entre otros asuntos, distribución de activos (tierras, promoción de cooperativas agrícolas, crédito para la expansión de actividades empresariales en pequeña escala y actividades de servicios incluidas las estatales); acceso a la educación con un enfoque universal, inversión social sostenida con instrumentos especiales para atender a los más pobres (creación del Fodesaf y el IMAS); protección y seguridad social vinculada al empleo formal y estatal, política de salarios reales (ajustada por inflación) y salarios mínimos crecientes. Hoy, las lecciones aprendidas son aún más pertinentes.

### ¿Cómo identificar las buenas prácticas?

Para hallar un grupo de países con un buen registro en la reducción de la pobreza y con distribuciones de ingreso más igualitarias, fue necesario determinar cuáles contaban con una evolución favorable de la desigualdad<sup>1</sup> (medida por el coeficiente de Gini) en el largo plazo y que, además, tuvieran un alto nivel de desarrollo humano. El resultado obtenido fue sorprendente.

Primero, porque pese a contar con una base mundial de datos ampliamente utilizada en la literatura (UNU-Wider, 2008a), se observan notorias diferencias entre las metodologías aplicadas para medir de la desigualdad, la calidad de las fuentes de donde provienen los datos, su periodicidad y las definiciones básicas, a partir de las cuales se construyen los indicadores.

Cuando se analizó la información correspondiente a las fuentes, definiciones y metodologías más ampliamente utilizadas y más homogéneas, se encontraron datos relativos a 72 países, pero las series de datos eran muy cortas (diez años o menos).

Segundo, un vistazo a estos datos, correspondientes a los países con menores niveles de desigualdad (por debajo de 0,40 en el coeficiente de Gini) muestra que, en la última década, no ha habido avances espectaculares en la distribución del ingreso en ninguno de ellos. Los que tuvieron mejores logros en ese período (es decir, terminaron con un Gini más bajo del inicial) experimentaron altibajos en su mayoría o, en el mejor de los casos, ligeras disminuciones.

Tercero, la lista de países, que en los últimos años han tenido mejor desempeño<sup>2</sup>, no incluye algunos de los tradicionalmente citados en la literatura sobre el estado de bienestar y las políticas redistributivas más exitosas, entre ellos los países nórdicos o Canadá. Lo anterior es producto del retroceso que experimentaron en este campo, durante la última década.

Los resultados anteriores obligaron a realizar una nueva revisión de la información, y a tomar la decisión de estudiar más profundamente países que, en la actualidad, exhiben menores niveles de desigualdad en la distribución de los ingresos, en distintas regiones del mundo. Así, el grupo de países, objeto de análisis, estuvo constituido por Noruega y Suecia, entre los nórdicos; Alemania, Bélgica y Austria, entre los europeos continentales; Japón y Corea del Sur, entre los asiáticos, la República Checa y Hungría, entre los antiguos países socialistas; Canadá y Uruguay, en el continente americano, y Australia. Se incluyó también a Irlanda del Norte porque es un país que a menudo se utiliza como ejemplo de rápido desarrollo, para economías pequeñas como la costarricense.

Todos estos son países de alto nivel de desarrollo humano sostenible (PNUD, 2007), cuyo índices IDH oscilan entre 0,962 (Australia) y 0,852 (Uruguay), pero difieren entre sí en cuanto a la

evolución de la distribución del ingreso y a la incidencia de la pobreza.

A pesar de que en la mayoría de los países el coeficiente de Gini se mantuvo estable, se aprecian deterioros en la distribución del ingreso en Austria, Canadá y Suecia. Del grupo seleccionado para este estudio, solamente Irlanda logró una mejoría progresiva, aunque lenta (cuadro 2.30).

En términos de la incidencia de la pobreza, se observan mayores diferencias entre países: mientras Suecia, Dinamarca, Bélgica, Hungría, Alemania, Austria y la República Checa mantienen porcentajes inferiores al 10% de la población, en Irlanda, Japón y Uruguay, la pobreza supera al 15% de la población. En una posición intermedia están Australia y Canadá.

### Algunas similitudes relevantes

#### Alta inversión social como porcentaje del PIB

Aunque presentan importantes diferencias en relación con la magnitud, una tendencia común entre los países

estudiados, es que en la última década y media mantuvieron o aumentaron el gasto social como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) (cuadro 2.31). Entre ellos solamente Corea del Sur muestra una proporción de gasto social inferior al 15% del PIB.

Los principales rubros del gasto social en la mayoría de los países corresponden al de pensiones y gasto social en salud, en ese orden, con excepción de Australia, Irlanda del Norte y Corea del Sur. En un segundo nivel de importancia, se ubican los seguros o transferencias por discapacidad y las erogaciones de apoyo a las familias con restricciones de ingresos (cuadro 2.32).

#### Preocupación por la calidad de la educación

Indistintamente de la estructura y de la magnitud del gasto en educación, se observa en estos países, una preocupación por la calidad de la educación, pues se la concibe como un instrumento de movilidad social. En todos los países objeto de análisis el principal componente del gasto en educación (como

porcentaje del PIB) es de origen público, pero hay algunos, como Corea del Sur, Australia, Alemania y Japón, en donde el gasto privado aporta un porcentaje nada despreciable para los recursos que se destinan a esta área (gráfico 2.21).

La preocupación por la educación y su calidad, se evidencia en la participación que tienen estos países en pruebas internacionales que les permiten medir el desarrollo de determinadas habilidades educativas, como PISA o Timss. Por ejemplo, el rendimiento en las pruebas PISA, para el subgrupo estudiado, es superior al promedio de todos los países que participan en ellas. Aún si se eliminaran del cálculo del promedio los países con menor desempeño, como México, Brasil o Turquía, el subgrupo de países exhibe mejores resultados que la mayoría (cuadro 2.33).

#### La seguridad social: un elemento fundamental

Todos los países analizados tienen un sistema de seguridad social, financiado en forma bi-partita o tri-partita por los asegurados, el Estado y los patronos.

CUADRO 2.30

### Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza<sup>a/</sup> según países seleccionados

País	Coeficiente de Gini			Incidencia de la pobreza, año 2000 (personas)
	A mediados de los ochenta	A mediados de los noventa	Alrededor del año 2000	
Alemania		28,3	27,7	8,9
Australia	31,2	30,5	30,5	11,2
Austria	23,6	23,8	25,2	9,3
Bélgica		27,2		7,8
Canadá	28,7	28,3	30,1	10,3
Dinamarca	22,8	21,3	22,5	4,3
Hungría		29,4	29,3	8,1
Irlanda	33,1	32,4	30,4	15,4
Japón	27,8	29,5	31,4	15,3
República Checa		25,7	26,0	4,3
Suecia	19,9	21,1	24,3	5,3
Uruguay		42,0	43,5	17,8

a/ Se utilizan las estimaciones de la OCDE, que calcula la incidencia de la pobreza con el método de pobreza relativa (50% del salario de un trabajador promedio). En Uruguay se utiliza el método de la línea de pobreza, calculada en función de la canasta básica.

Fuente: OCDE, 2008; Förster y Mira d'Ercole, 2005 e INE, 2001.

CUADRO 2.31

**Gasto social en relación con el PIB en países seleccionados**

País	1990	1995	2000	2001	2002	2003
Alemania	22,5	26,6	26,3	26,3	27,0	27,3
Australia	14,1	17,1	17,9	17,4	17,5	17,9
Austria	23,7	26,6	25,3	25,4	25,8	26,1
Bélgica	25,0	26,4	25,3	25,7	26,1	26,5
Canadá	18,4	19,2	16,7	17,3	17,3	17,3
Corea del Sur	3,0	3,5	5,1	5,5	5,4	5,7
Dinamarca	25,5	28,9	25,8	26,4	26,9	27,6
Hungría			20,6	20,7	21,9	22,7
Irlanda	15,5	16,3	13,6	14,4	15,5	15,9
Japón	11,2	13,9	16,1	16,8	17,5	17,7
República Checa	16,0	18,2	20,3	20,4	21,0	21,1
Suecia	30,5	32,5	28,8	29,3	30,4	31,3
Uruguay		20,3		23,5		

a/ Se utilizan las estimaciones de la OCDE, que calcula la incidencia de la pobreza con el método de pobreza relativa (50% del salario de un trabajador promedio). En Uruguay se utiliza el método de la línea de pobreza, calculada en función de la canasta básica.

Fuente: OCDE, 2008 y Cepal, 2003.

CUADRO 2.32

**Distribución del gasto social según países seleccionados. Circa 2001**  
(porcentajes)

	Pensiones a/	Salud	Discapacidad	Familia	Padres solos	Desempleo	Vivienda	Otros
Alemania	12,7	8,0	2,3	1,9	1,1	1,2	0,2	0,5
Australia	4,9	6,2	2,3	2,8	0,4	1,0	0,1	0,1
Austria	13,4	5,2	2,5	2,9	0,5	0,8	0,1	0,5
Bélgica	11,3	6,4	3,3	2,3	1,3	2,2		0,4
Canadá	5,2	6,7	0,8	0,9	0,4	0,8	0,5	2,4
Corea del Sur	1,4	3,2	0,5	0,1	0,3	0,2		0,5
Dinamarca	8,3	7,1	3,9	3,8	1,5	3,0	0,7	1,1
Hungría	8,3	5,1	2,7	2,5	0,5	0,4	0,5	0,2
Irlanda	3,5	4,9	1,4	1,6	0,7	0,7	0,5	0,5
Japón	8,5	6,3	0,7	0,6	0,3	0,5		0,2
República Checa	7,6	6,7	3,0	1,6	0,2	0,2	0,1	0,6
Suecia	9,8	7,4	5,2	2,9	1,4	1,0	0,6	0,6

a/ El dato de pensiones agrupa las pensiones por edad y las de sobrevivientes.

Fuente: Whiteford, 2005, con datos de la OCDE.

Este sistema es apoyado o complementado con programas de asistencia social que cuentan con financiamiento exclusivamente estatal.

La única excepción a este esquema es Australia, donde el gobierno destina cada año, un porcentaje fijo de su presupuesto a diversos programas de asistencia, principalmente orientados a: desempleados, familias con ingresos limitados, o personas de mayor edad. Esto se realiza por medio de programas no contributivos.

En los países en donde existen regímenes contributivos de seguridad, el seguro de desempleo es un componente fundamental de la red de apoyo y protección social, y es obligatorio en todos los países excepto en Dinamarca, donde la contribución al desempleo por parte de los asalariados es voluntaria.

En Alemania, Austria, Irlanda del Norte y Suecia, además del seguro de desempleo existen programas no contributivos de asistencia a esta condición, que en su mayoría, se otorga cuando los

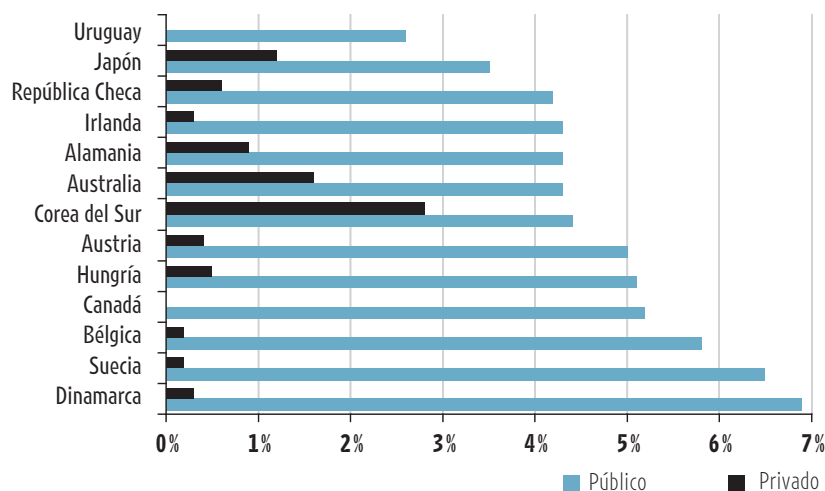
beneficios del seguro se agotan y la persona desempleada no ha logrado vincularse nuevamente al mercado laboral, pero en algunos casos, actúa en forma complementaria al seguro. Este esquema de asistencia constituye el principal mecanismo de apoyo al desempleo en Australia.

La asistencia social -beneficios para familias de escasos recursos- existe en todos los países, con excepción de Australia y Alemania. En Australia, dentro de los programas de asistencia al desempleo, existen líneas de recursos para familias en condiciones más limitadas. Alemania realizó recientemente una reforma a la asistencia para el desempleo. En ese país se han creado programas como el de *Minijobs*, que consiste en empleos que pagan hasta una cierta cantidad de Euros (400), no están sujetos ni a impuestos ni a contribuciones de la seguridad social, pero están diseñados para reinsertar a los desempleados en el mercado laboral y servir de incentivo para conseguir mejores empleos. Según las primeras evaluaciones del programa, lo primero se ha cumplido, lo segundo no.

Como se observa en la cuadro 2.34, otros mecanismos de apoyo social prevalentes en la mayoría de los países, son los beneficios para jóvenes desempleados. En algunos países como Suecia, Irlanda, Alemania y Australia los beneficios para este tipo de jóvenes se consideran un subprograma de la

GRAFICO 2.21

**Gasto en Educación en relación con el PIB. 2004**



Fuente: OCDE, 2008; PNUD, 2007.

CUADRO 2.33

**Clasificación de países en relación con el resultado promedio de las pruebas PISA, según tema**

Tema	Superior al promedio	Igual al promedio	Inferior al promedio
Ciencias	Canadá, Japón, Australia, Corea, Alemania, República Checa, Austria, Bélgica e Irlanda	Hungría, Suecia, Dinamarca	Ninguno del subgrupo evaluado.
Lectura	Corea, Canadá, Irlanda, Australia, Suecia, Bélgica, Japón	Alemania, Dinamarca, Austria	República Checa, Hungría
Matemáticas	Corea, Canadá, Japón, Bélgica, Australia, Dinamarca, República Checa, Austria, Alemania	Suecia, Irlanda	Hungría

Fuente: OCDE, 2008.



CUADRO 2.34

**Sistema de protección social por componentes según países seleccionados**

País	Seguro de desempleo	Asistencia desempleo	Asistencia social	Beneficios jóvenes sin empleo	Aporte en efectivo para alquiler	Pago a familias con niños	Beneficios fiscales
Alemania	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Australia	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Austria	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Bélgica	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Canadá	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Corea del Sur	Sí	No	Sí	Sí	No	No	Sí
Dinamarca	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Hungría	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Irlanda	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Japón	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí
República Checa	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Suecia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Uruguay			Sí			Sí	Sí

Fuente: OCDE, 2007a y Vigorito, 2008.

asistencia al desempleo. En el caso de Dinamarca y de Bélgica, más bien son parte del seguro que atiende este problema.

El pago a familias en condiciones de pobreza, donde hay niños pequeños, existe en todos los países, excepto en Corea del Sur. Además, en todos los países menos la República Checa, se brindan beneficios fiscales, mediante subsidios, créditos fiscales o tasas impositivas diferenciadas.

### Algunas cosas están cambiando

Pese al rol preponderante que han tenido los regímenes contributivos dentro del sistema de apoyo social en la mayoría de los países investigados, en la actualidad se han planteado una serie de reformas que se orientan hacia los esquemas asistenciales no contributivos. Estos esquemas hacen hincapié en la focalización de grupos específicos: familias pobres, adultos mayores, jóvenes desempleados, familias de escasos recursos con hijos pequeños.

Esta situación es consecuencia de la crisis de financiamiento de los sistemas de seguridad social que ha experimentado la mayoría de los países, como consecuencia del envejecimiento de la población y la creciente presión, en países

(como Alemania, Suecia o Canadá) de inmigrantes que llegan en condiciones sociales, económicas y laborales precarias.

Las modificaciones planteadas a los regímenes contributivos han provocado amplios debates nacionales, en países como Uruguay, donde se convirtió en uno de los temas “candentes” por más de una década. Incluso han incidido en resultados electorales (Alemania y Dinamarca), donde los gobiernos que emprendieron reformas tendientes a reducir los beneficios de la seguridad social y a focalizar la beneficencia social a finales de los noventas o principios de este siglo, sufrieron reveses electorales en los siguientes comicios.

Otra tendencia ha sido la búsqueda de mecanismos que fomentaron la reincorporación o la incorporación por primera vez al mercado laboral de las personas que reciben algún tipo de apoyo por desempleo. La experiencia en muchos de los estados de bienestar europeos, resultó en una combinación de apoyos (seguros, asistencia, créditos fiscales o subsidios) para quienes sufren problemas de desempleo. En el caso de los países nórdicos: Alemania, Bélgica o Austria, estos apoyos son bastante generosos y han estado orientados a

brindar una vida digna a las personas. Sin embargo, en muchos países estos beneficios se pierden o disminuyen severamente, una vez que la persona consigue un empleo más o menos estable, por lo que quienes se incorporan nuevamente al trabajo, a menudo enfrentan condiciones incluso más difíciles: ya no cuentan con respaldo y tienen la presión de mantenerse en el trabajo, pagar impuestos y cargas sociales. Esto ha motivado, a los beneficiarios de los programas de asistencia o bienestar social, a hacer un cálculo económico que generalmente desmotiva la reinserción laboral.

### Sistemas tributarios variados y progresivos

Cuando se compararon las bondades, problemas y alcances de los distintos esquemas de redistribución y combate a la pobreza entre países, se encontraron dos grandes dificultades: por un lado, esos esquemas obedecen a menudo, a esquemas sociales, políticos y culturales muy específicos de cada país y, por otro lado, las condiciones de los esquemas tributarios son igualmente disímiles y tienen un impacto diferenciado sobre el ingreso disponible de las familias que reciben beneficios sociales.

Generalmente, los esquemas que en apariencia son “menos generosos” en cuanto al monto de los beneficios, terminan homologándose a esquemas más dispendiosos, debido a que, en unos, las reglas tributarias son menos estrictas y, en otros, incluso los ingresos de la beneficencia social están sujetos al pago de impuestos y cargas sociales.

Existen factores que tienen un fuerte impacto redistributivo por medio del sistema tributario. Entre ellos están los impuestos directos, que consisten en transferencias en efectivo (como las contribuciones al seguro social), que reducen el ingreso disponible de las familias. Algunos países con estados de bienestar maduros, como Suecia, Dinamarca o Austria, prevén el pago de cargas sociales y, a veces, hasta de otros impuestos directos sobre los ingresos que perciben las familias de la beneficencia o la seguridad social. En estos tres países, las deducciones realizadas por esta vía representan entre un 4% (en Dinamarca) y un 2% del PIB, en tanto que en países como la República

Checa, Australia y Japón, representan menos del 0,25% del PIB.

También existen los impuestos indirectos que se aplican a la compra de bienes y servicios. En Dinamarca, Austria, Bélgica, Alemania y Suecia, estos representan entre un 2% y un 3% del PIB, mientras que en Australia, Canadá y Japón representan 1% o menos del PIB. Cada país tiene su propia definición de incentivos fiscales con fines sociales, orientados a aumentar el ingreso disponible de las familias.

Al considerar esta combinación de impuestos e incentivos fiscales, el gasto social neto se reduce entre un 6% y un 7% en Suecia y Dinamarca, mientras que en un país como Australia, la diferencia es menor del 1%.

Aunque todos los esquemas de impuestos sobre la renta de los países estudiados son progresivos (excepto el de la República Checa), los rangos de impuestos, el punto de “arranque” de los ingresos gravables, el número de tramos y la progresividad, varían considerablemente de un país a otro (cuadro 2.35).

En resumen, distintos países gravan rentas diferentes. Algunos lo hacen solamente sobre los ingresos producto de salarios y otras rentas periódicas, pero no incluyen los beneficios sociales recibidos. Otros incluyen estos beneficios dentro del ingreso gravable. Mientras que en algunos países las contribuciones sociales son deducibles del impuesto sobre la renta, en otros, como en los escandinavos, hay que pagarlas.

Todo ello complica la comparación entre sistemas porque no afectan del mismo modo a todos los beneficios. Estudios comparativos han estimado el ingreso neto disponible para diversos individuos, con base en una serie de supuestos (la jornada laboral, la condición de trabajo, el tiempo de laborar, la composición del hogar) y han hallado que incluso en un mismo país, la combinación de políticas (beneficios y esquemas fiscales) resulta más beneficiosa para ciertos individuos que para otros y que hay naciones más exitosas en mejorar las condiciones de ciertos grupos sociales, pero fallan en sus

CUADRO 2.35

**Características del impuesto sobre la renta según países seleccionados**

**Características del impuesto sobre la renta**

País	Progresividad del impuesto sobre la renta	Porcentaje exento, por debajo de un salario promedio	Tasas impositivas mínimas (%)	Tasas impositivas máximas (%)	Número de franjas con tasas diferenciadas	¿Existen impuestos de renta regionales?	Contempla opción para subir/bajar tasa marginal
Alemania	Sí	21	8,1	44,3	Continuo	No	Para subir
Australia	Sí	12	17,0	48,5	4	No	Para subir
Austria	Sí	29	38,3	50,0	3	No	Para subir
Bélgica	Sí	16	25,0	50,0	5	Sí	Para subir
Canadá	Sí	0	16,0	29,0	4	Sí	Para subir
Dinamarca	Sí	12	5,5	26,5	3	Sí	No
Hungría	Sí	0	18,0	38,0	2	No	Para subir
Irlanda	Sí	18	20,0	42,0	2	No	Ambas
Japón	Sí	21	10,0	37,0	4	No	No
Korea	Sí	21	8,0	35,0	4	Sí	No
República Checa	No	17	15,0	32,0	4	No	No
Suecia	Sí	98	20,0	25,0	2	Sí	No
Uruguay	Sí		1% hasta 3% salarios mínimos	2% para salarios mayores	2		

Fuente: OCDE, 2007b.

previsiones para otros (OCDE, 2007b; Whiteford, 2005).

### Importancia del contexto

El desarrollo y la consolidación de los distintos modelos de estado de bienestar, con sus correspondientes enfoques y políticas sobre la redistribución y el combate a la pobreza, no se dan en el vacío. Estos regímenes de bienestar se gestan y desarrollan en condiciones específicas que trascienden el punto inicial, y el punto final, en la desigualdad de los ingresos, o en la disponibilidad de ingresos para los más pobres.

Existen factores de contexto que moldean las políticas sociales, entre ellos: aspectos culturales, religiosos o de percepciones generalizadas de la población. Por ejemplo, la concepción de un estado de bienestar como el danés, profundamente permeado por la búsqueda de la equidad social, tiene sentido en un país donde la equidad social ha estado en el debate nacional desde los años 30 del siglo pasado. Su esquema de bienestar social es mucho más comprehensivo y solidario que la mayoría, es progresivo y está orientado a mantener la equidad, tanto social como económica en el país. Pero ha ido creando dependencias y estímulos “perversos” entre sus beneficiarios, que hoy obligan a reconsiderar algunos de los beneficios.

Por otra parte, Corea del Sur y Japón, llaman la atención porque se ubican entre los países que ofrecen menor cantidad de beneficios de índole pública para el combate de la pobreza y la redistribución de ingresos, pero en ambos países operan otros mecanismos no públicos que, en cierta medida, apoyan estos objetivos. En Japón, donde la pertenencia, adscripción y compromiso hacia un grupo más o menos homogéneo (por ejemplo, la empresa) es socialmente muy importante, se dan medidas de “auto-control” que no están legisladas, pero se aplican con gran regularidad, entre ellas los topes a los salarios más altos en las grandes corporaciones. Este tipo de disposiciones no son concebibles en sociedades extremadamente individualistas. Algunos autores consideran que estos controles sociales son posibles en una sociedad donde hay una alta homoge-

neidad cultural y étnica (Kerbo, 2003).

En muchos países donde el estado de bienestar está más desarrollado (como en los países nórdicos), o donde el papel del Estado ha sido preponderante en la vida económica y social de los habitantes por muchas décadas (República Checa o Hungría), la población tiende a demandar de su Estado una fuerte injerencia en gran cantidad de ámbitos, desde garantizar empleos para la mayoría de la población hasta generar oportunidades para los diversos grupos sociales, no solo los más pobres. Entretanto, los australianos no son tan exigentes con su Estado; lo que demandan de él es que apoye a los grupos más vulnerables. De allí que su aparato de asistencia social sea uno de los más pequeños, progresivos y focalizados en poblaciones específicas del mundo. Aún así, no logra destinar un volumen de gasto suficiente para obtener mejores resultados en el combate de la pobreza y en la redistribución (Whiteford, 2005).

En muchos Estados en donde la religión católica o cristiana es preponderante, algunas opciones de políticas para el bienestar social cuentan con mayor respaldo que otras. Así, en países como Alemania o Bélgica los subsidios a los más necesitados son herramientas de uso frecuente, pero políticas que promueven o estimulan la incorporación de las mujeres al trabajo, encuentran mayor resistencia. De hecho, al sistema de bienestar alemán, uno de los más generosos y complejos de los analizados, se le acusa por ser discriminatorio en contra de las mujeres, y por ser un sistema diseñado para dispensar beneficios a los jefes de familia masculinos (Huber y Stephens, 2008; Kerbo, 2003).

Los autores que han intentado una clasificación de los estados de bienestar maduros, en países capitalistas con historias democráticas continuas (Huber y Stephens, 2008; Esping-Andersen, 1999, citado por Gough, 2005) han coincidido en formar tres grupos:

- Los regímenes liberales, que tienen baja generosidad en transferencias y servicios, dejan el máximo espacio a la operación del mercado y el “locus”

de solidaridad de los beneficios es individual. En este grupo se sitúan muchos de los sistemas anglosajones, como el australiano o el irlandés.

- Lo regímenes demócrata cristianos (Huber y Stephens) o conservadores-corporatistas (Esping-Andersen), como el alemán o el austriaco, son más generosos en las transferencias, pero no en los servicios que brindan. Los beneficios están en función del empleo. Existe una redistribución intermedia y estímulos para la salida temprana del trabajo. En estos regímenes la familia es el eje central, en tanto que el mercado es marginal y el Estado es subsidiario. El foco de la solidaridad es la familia y el modo dominante es el estatismo, corporatismo, orientado al jefe de familia.

- Los regímenes social demócratas son generosos, tanto en las transferencias como en la provisión de servicios. Los beneficios están en función del empleo y de la ciudadanía. Se produce una alta redistribución de los ingresos y se brinda mayor impulso a las familias con dos ingresos. En estos regímenes, la familia y el mercado son marginales y el “locus” de la solidaridad es el Estado, el modo de dispensarla es universal.

### Aprender a verse mejor

Para obtener lecciones de lo que otros países han logrado en el campo de la redistribución de los ingresos y del combate a la pobreza, es necesario tener claridad sobre sus características específicas. Deben revisarse los programas sociales vigentes en el país, para entender las condiciones que exigen la duración de los beneficios, los mecanismos de acceso, la influencia sobre el ingreso disponible neto de los distintos grupos sociales, así como la interacción entre los beneficios y el sistema tributario.

Pero más allá del análisis del esquema de bienestar social nacional, es imperativo estudiar las características económicas, sociales, institucionales, políticas y culturales subyacentes, pues



estas pueden impulsar o eliminar políticas exitosas, ensayadas en otros países. Es importante responder a preguntas como las siguientes:

- ¿Cuán homogénea es esta sociedad, racial y étnicamente? ¿Qué implicaciones tiene esa conformación? ¿Qué impacto tienen los inmigrantes? ¿En qué condiciones se está dando la migración<sup>3</sup>?
- ¿Cuáles son las características del pacto social que impulsó el desarrollo del estado de bienestar particular:

¿qué grupos lo hicieron viable? ¿Siguen teniendo esos grupos las mismas cuotas de poder o se han modificado?

- En relación con temas institucionales: ¿cuáles aspectos bloquean o impulsan las reformas al sistema de protección social?
- ¿Qué papel juegan los cuerpos políticos, institucionales y las comunidades supranacionales? ¿Cómo impactan nuestras decisiones de política, para la protección social y el

combate a la pobreza, la globalización, los organismos internacionales, las organizaciones no gubernamentales mundiales, las comunidades epistémicas en el nivel mundial?

Saber de dónde se viene y dónde se está en lo relativo a las políticas de redistribución y combate a la pobreza permitirá identificar, con mayor precisión, las experiencias internacionales más cercanas y pertinentes a la situación del país.

**La elaboración de este aporte especial estuvo a cargo de Ana Jimena Vargas.**

**Un agradecimiento especial** por sus comentarios y observaciones a Juan Diego Trejos del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica; a Jorge Vargas, Miguel Gutiérrez e Isabel Román del Programa Estado de la Nación.

**La edición técnica** la realizó Isabel Román.

## NOTAS

**1** El coeficiente de Gini es una medida numérica agregada de la desigualdad en la distribución de los ingresos de los hogares, que varía de 0 (igualdad perfecta) a 1 (desigualdad perfecta). Cuanto más elevado es el coeficiente, mayor es la desigualdad en la distribución. Luego de una relativa estabilidad en los indicadores de concentración del ingreso entre 1990 y 1997, a partir de 1998, se inició un proceso de aumento en la desigualdad que, medida con el coeficiente de Gini, alcanzó su máximo nivel en el año 2001. Entre el 2002 y el 2005 se dio una reducción paulatina en la desigualdad -sin llegar a los valores prevalecientes antes de 1999-, en el 2006 la situación se revirtió, con un incremento en el coeficiente de Gini de 0,406 (2005) a 0,420.

**2** Francia, México, España, Bielorusia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Grecia, Irlanda, Italia, Lituania, Holanda y Luxemburgo.

**3** Algunos autores (entre ellos Kerbo, 2003 y Gough, 2005) sostienen que la conformación de la sociedad brinda opciones de política a países como Japón, muy distintas de las que podrían implementar países como Estados Unidos o España.

