

# **POLÍTICAS SOCIALES E IMPACTO DISTRIBUTIVO**

**Martín Hopenhayn**  
**Director División de Desarrollo Social**



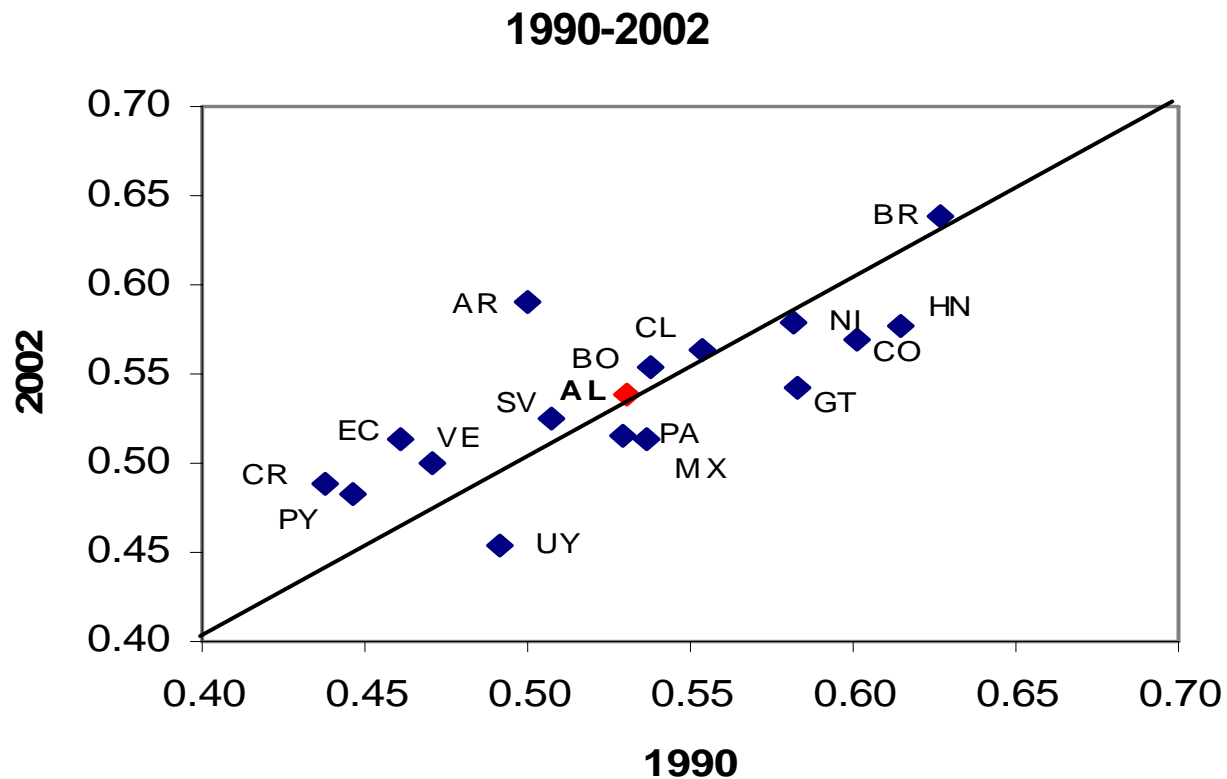
---

# **DESIGUALDADES Y GASTO SOCIAL EN AMERICA LATINA**

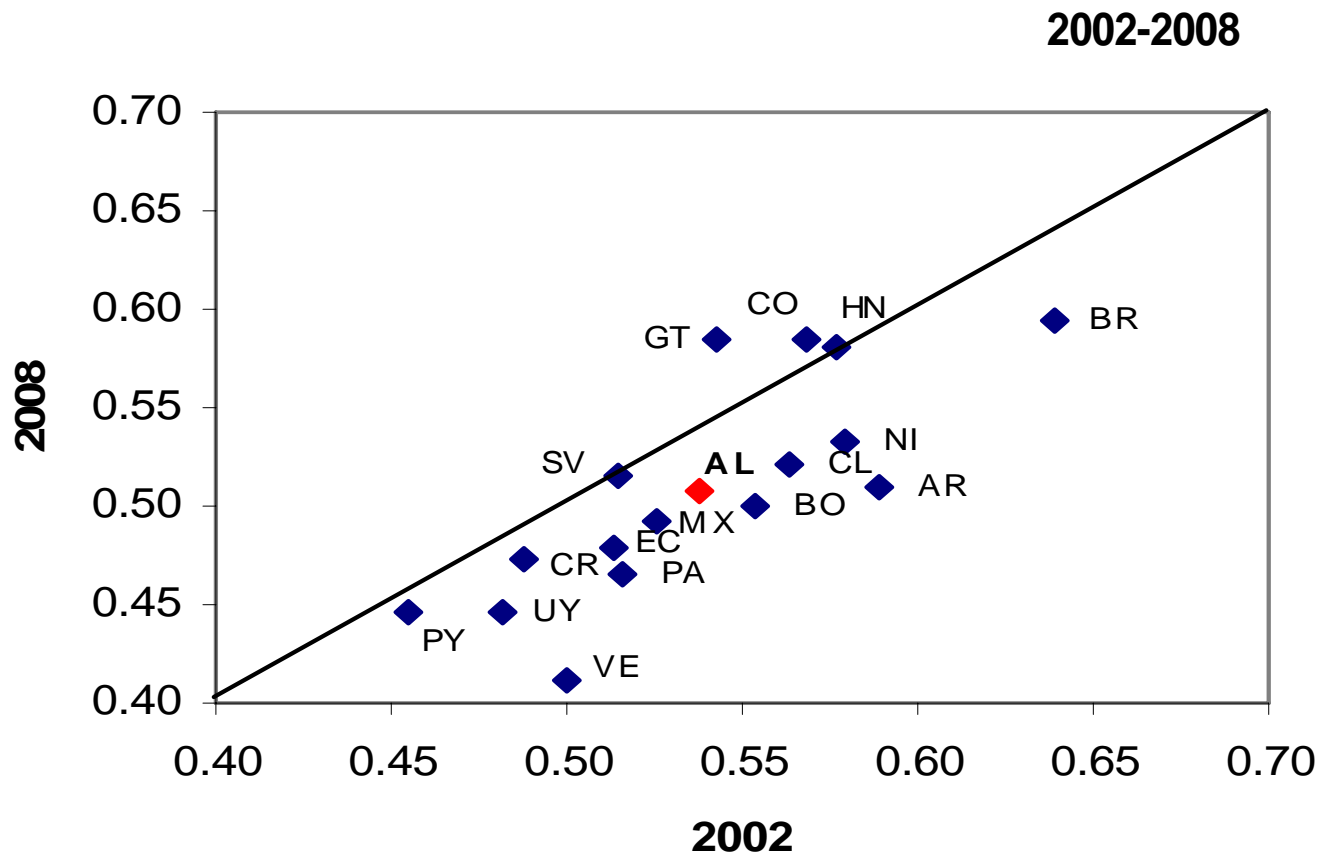
---

# Una década sin avances en equidad...

AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES)<sup>a</sup>: INDICE DE GINI, 1990-2008<sup>b</sup>

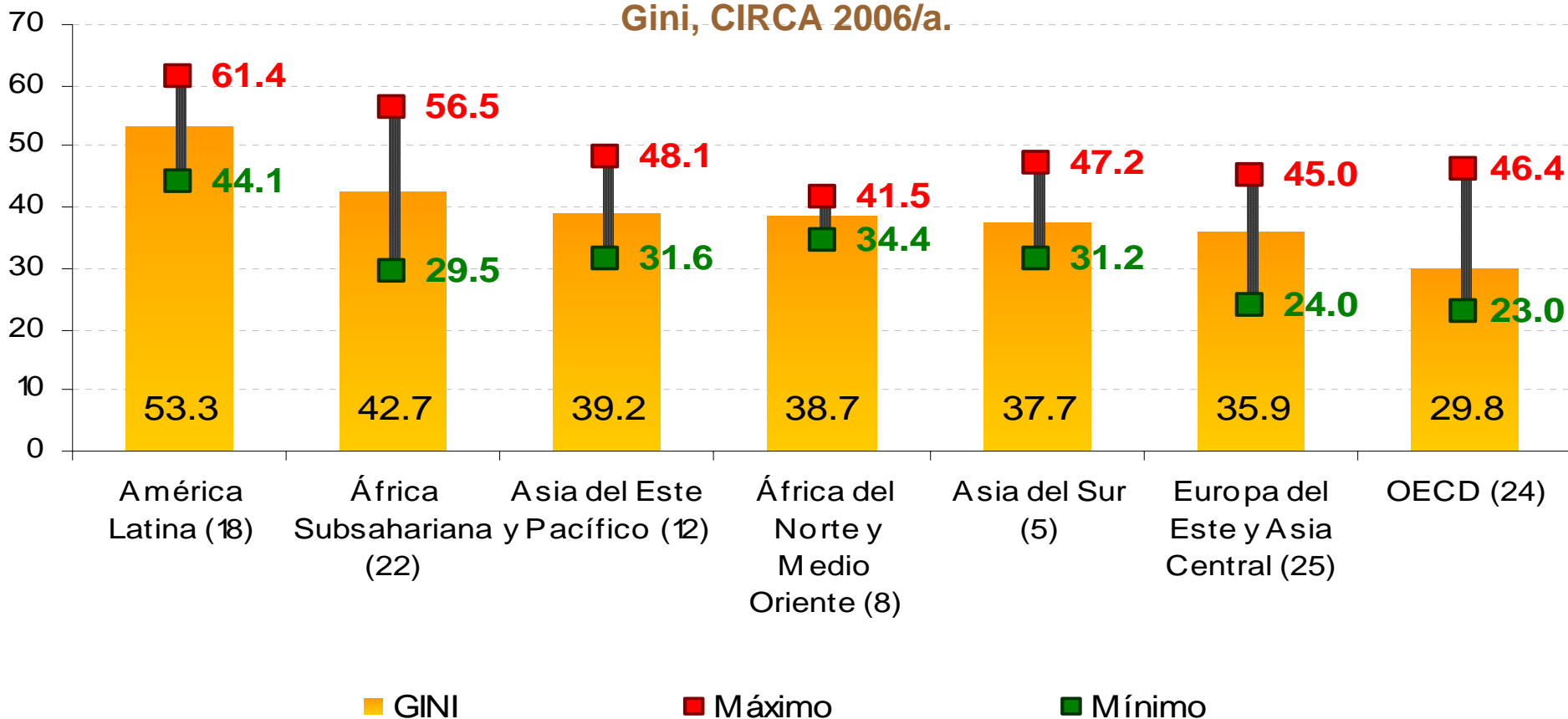


# Y otra mitad con avances...



# Pero no olvidemos que América Latina tiene la distribución del ingreso más concentrada del mundo

América Latina (18 países) y otras regiones del mundo: coeficiente de concentración de Gini, CIRCA 2006/a.

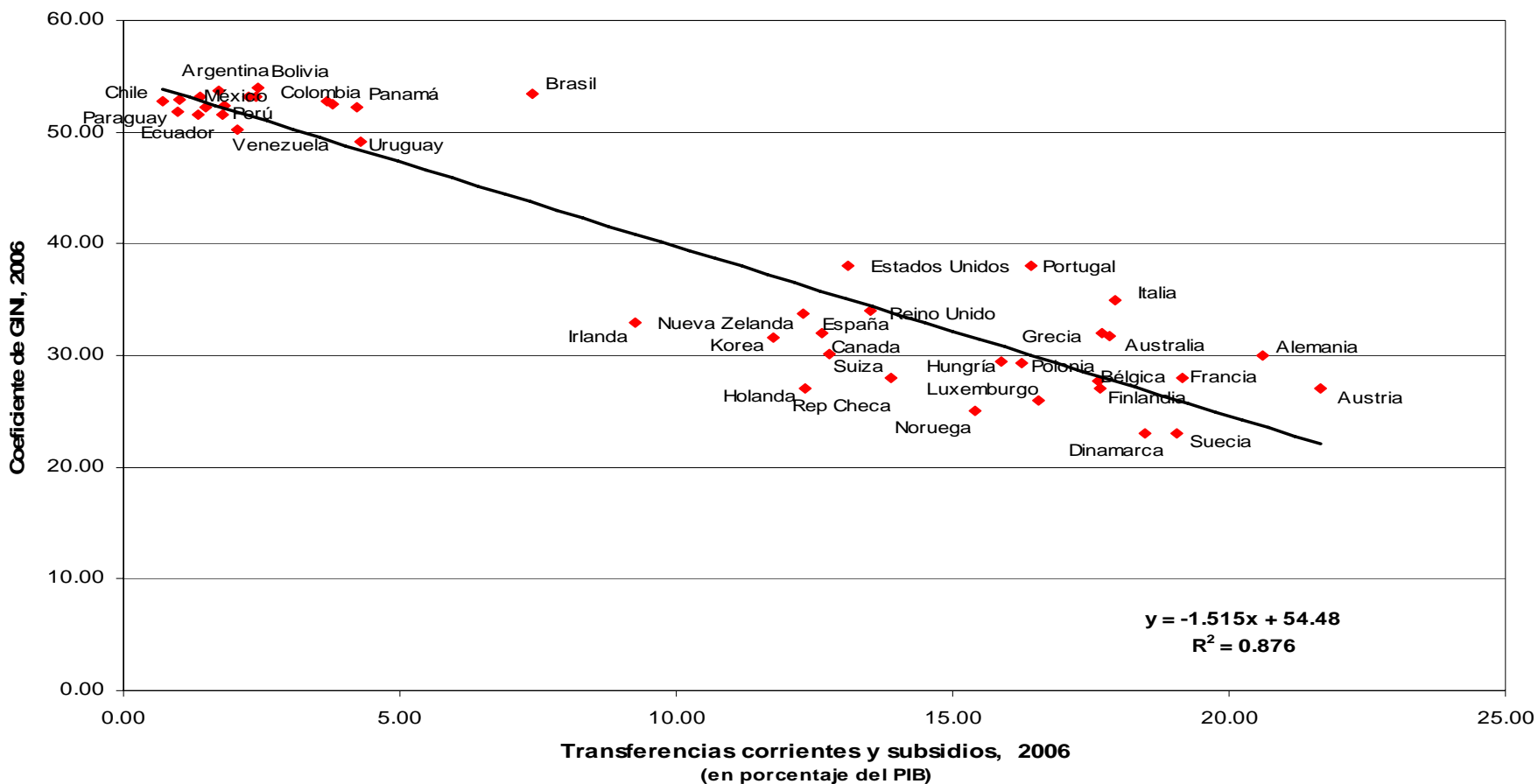


**Fuentes:** CEPAL, en base a tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países y World Income Inequality Database (WIID). [[http://www.wider.unu.edu/research/Database/en\\_GB/database/](http://www.wider.unu.edu/research/Database/en_GB/database/)].

**Notas:** /a. Los datos regionales son promedios simples. En el cálculo se considero la última observación disponible en cada país para el período 2000-2006

# TRANSFERENCIAS Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: CONTRASTES ENTRE AMÉRICA LATINA Y OCDE

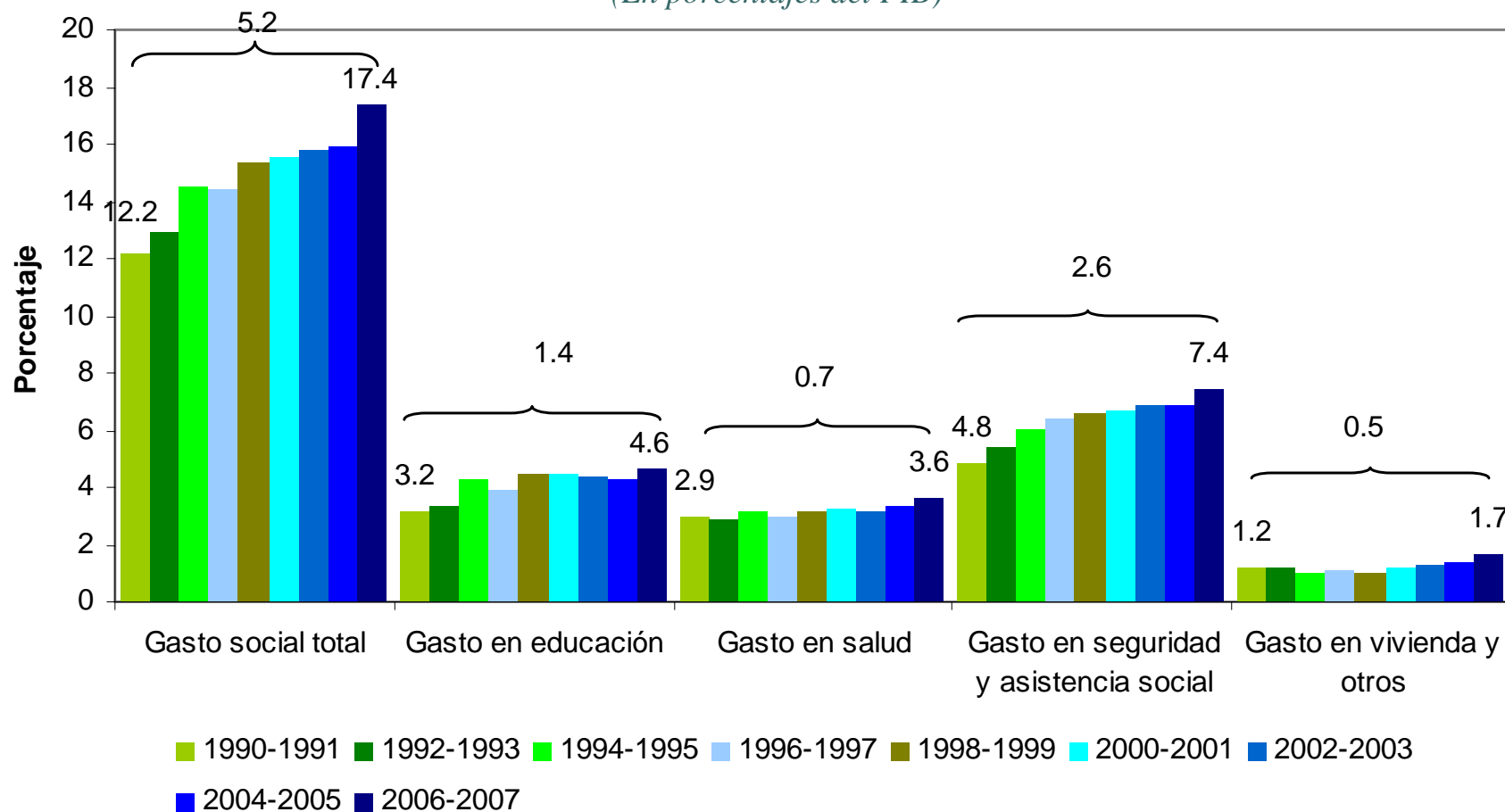
## TRANSFERENCIAS PÚBLICAS Y COEFICIENTE DE GINI



El aumento del gasto social refleja mayor prioridad en la agenda pública. La seguridad y la asistencia social, seguida de los gastos en educación, explican los principales incrementos

## AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL SEGÚN SECTORES 1990-1991 A 2006-2007

(En porcentajes del PIB)

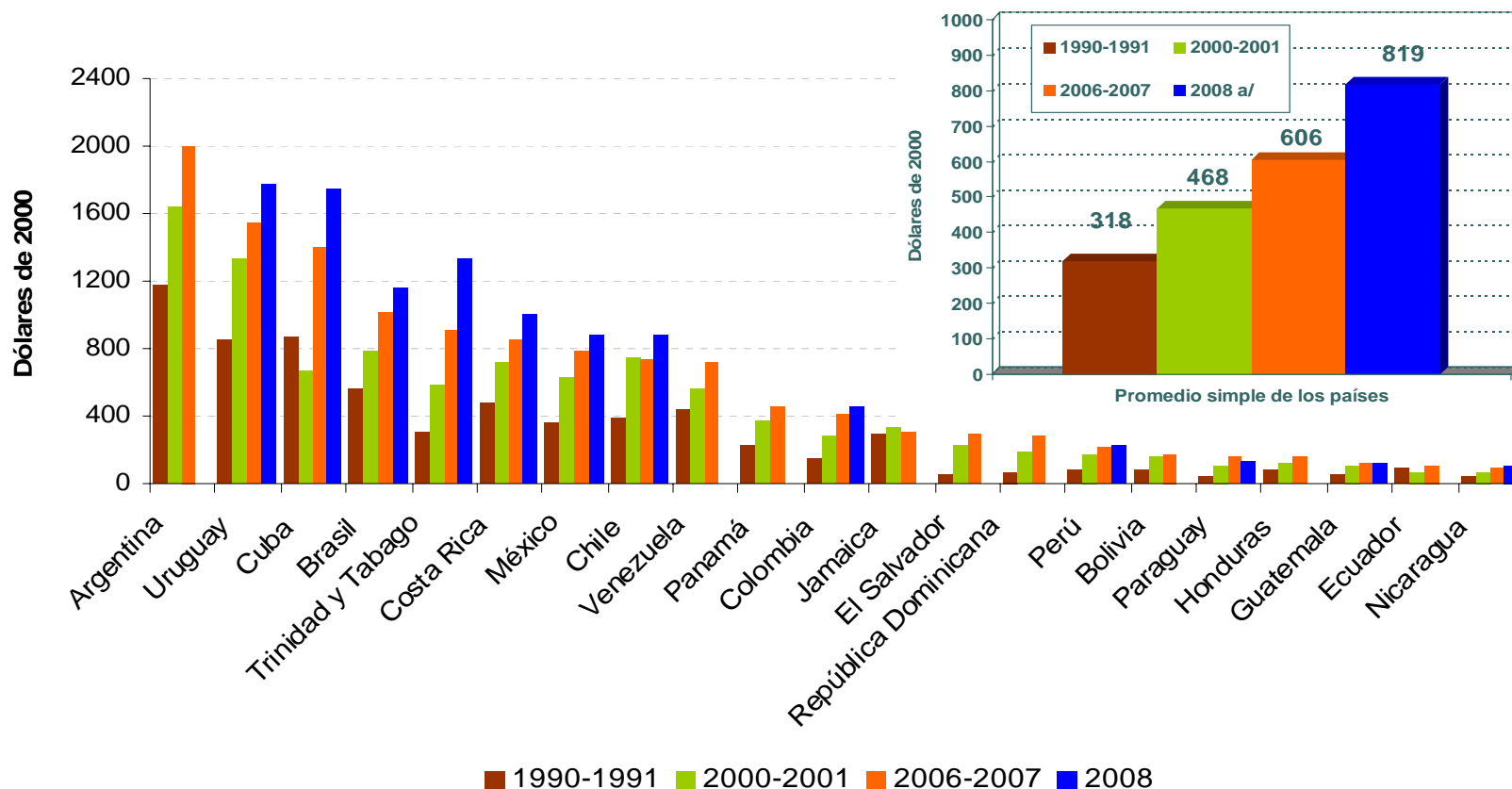


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social

# Lo que se traduce en un aumento absoluto del gasto público social por habitante

## AMERICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAISES) GASTO PUBLICO SOCIAL PER CAPITA, 1990-1991 A 2008

(En dólares de 2000)



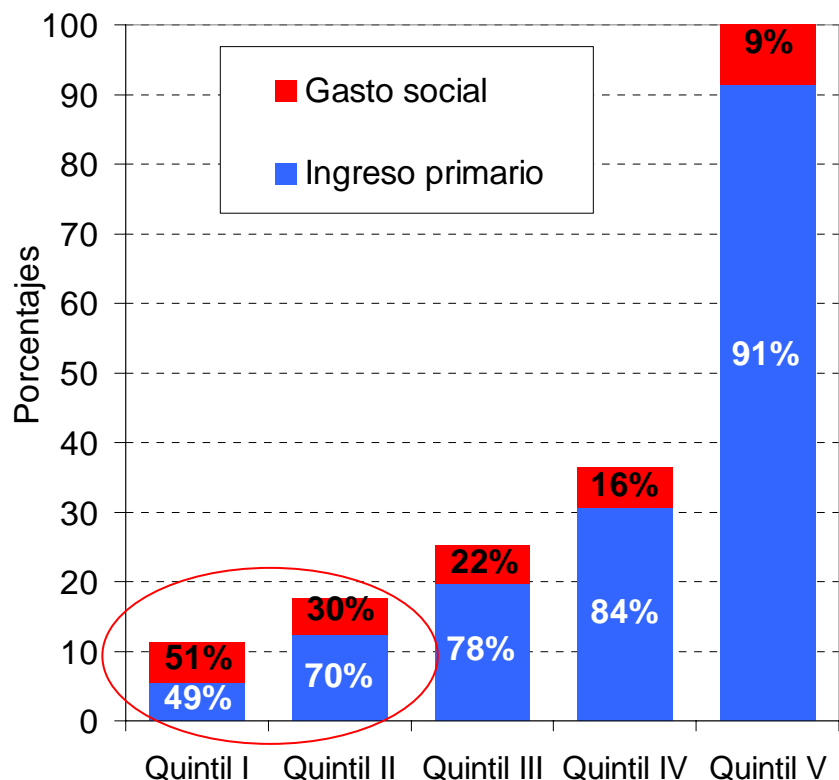
# Si bien el gasto social complementa ingresos primarios sobre todo entre los más pobres, transfiere más recursos totales a los de mayores ingresos

## AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES a/): IMPACTO REDISTRIBUTIVO Y ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL SEGÚN QUINTILES DE INGRESO PRIMARIO

(Porcentajes)

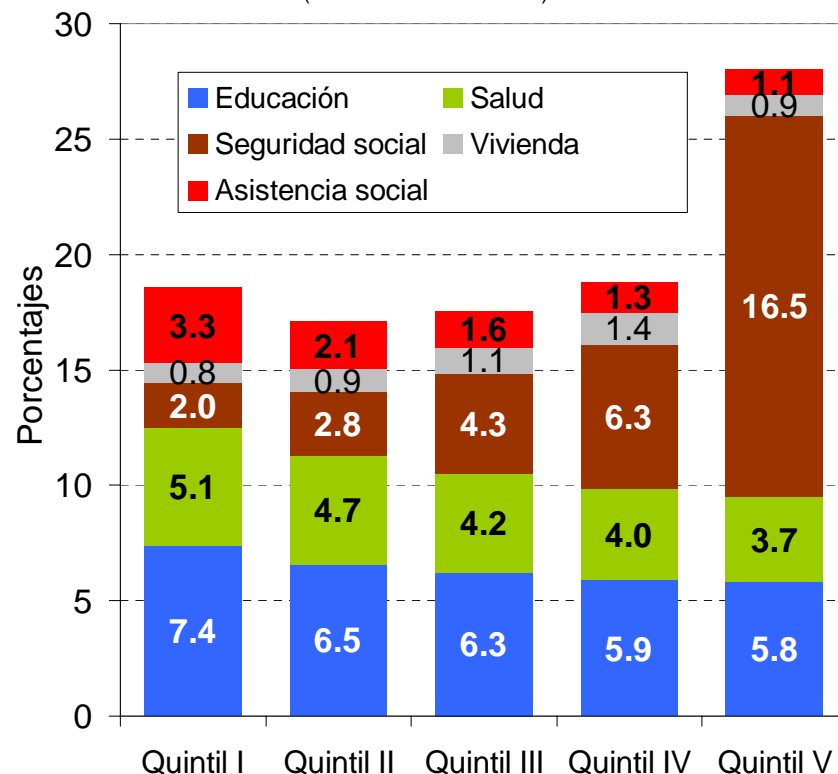
### Impacto redistributivo

(Ingreso total del Quintil V = 100)



### Estructura del gasto público social

(Gasto social total = 100)

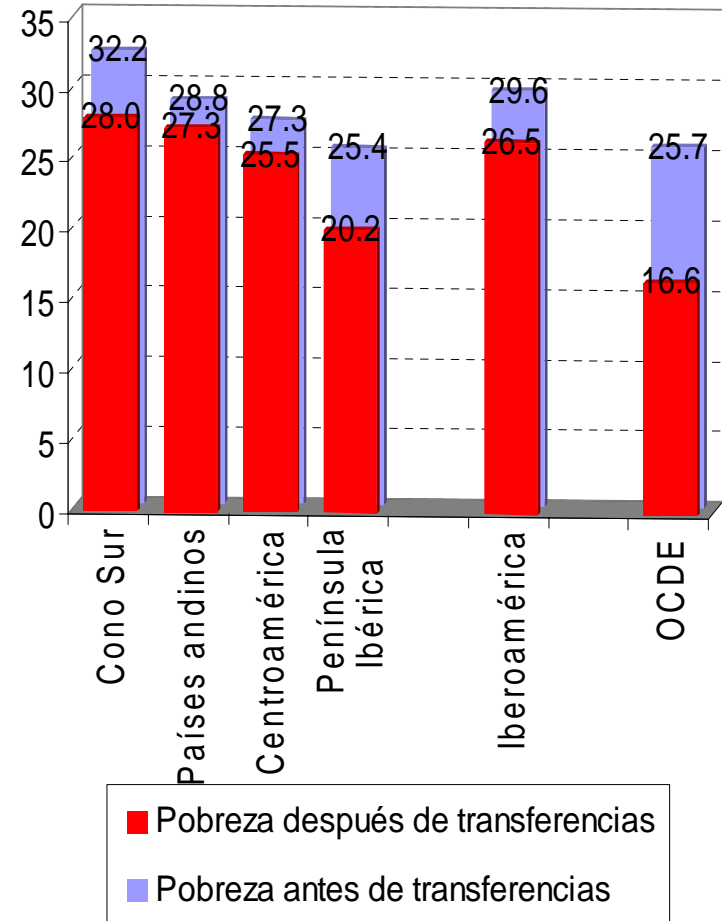
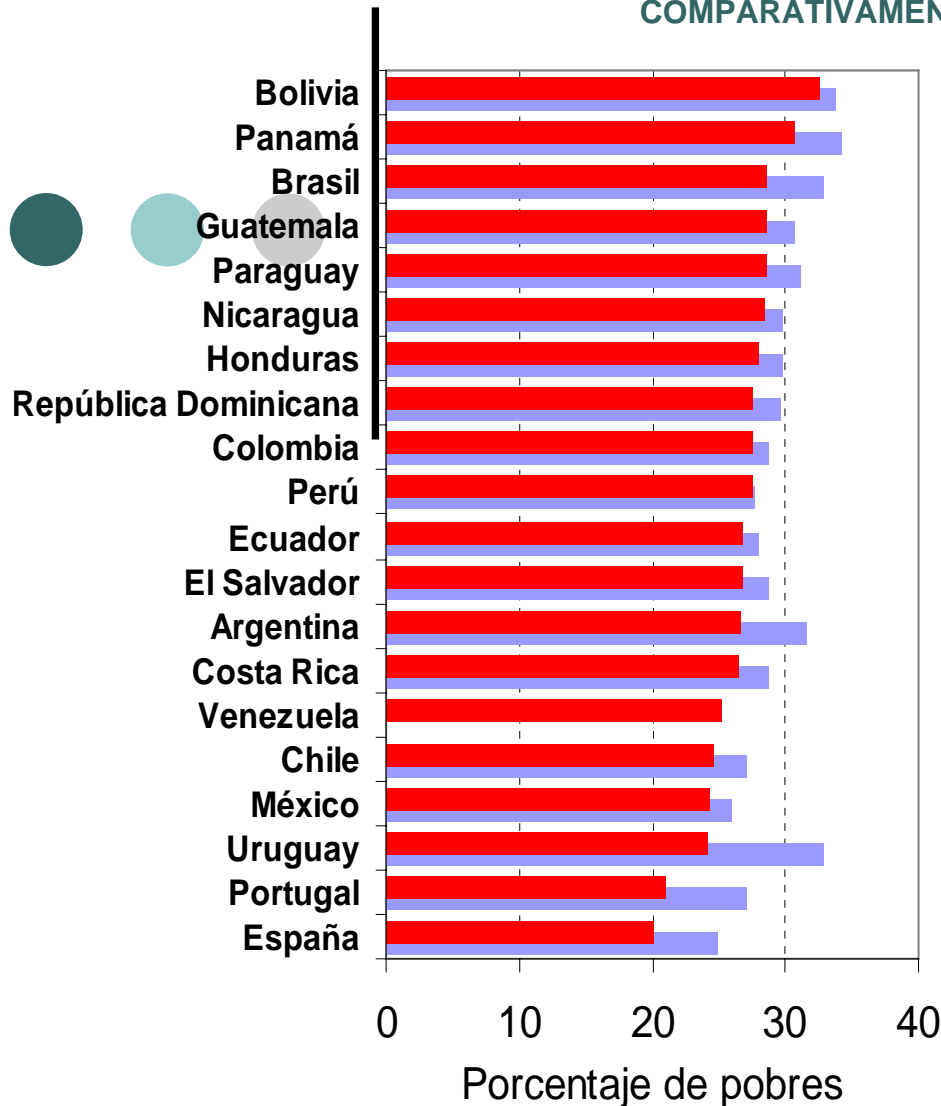


Fuente: CEPAL, sobre la base de estudios nacionales.

a/ Promedio ponderado por la significación del gasto en el ingreso primario de cada país.

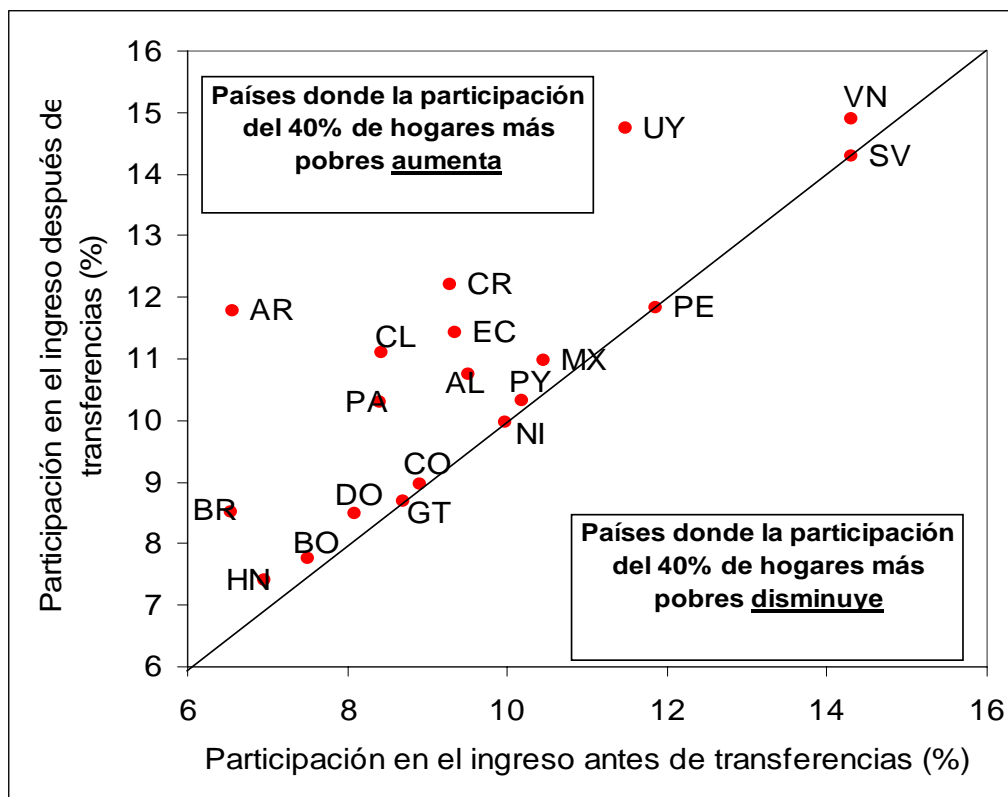
# TODO LO CUAL REDUNDA EN MENOR IMPACTO DEL GASTO SOCIAL EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

IBEROAMÉRICA: INCIDENCIA DE POBREZA ANTES Y DESPUÉS DE LAS TRANSFERENCIAS SOCIALES ES COMPARATIVAMENTE BAJA a/, 2004-2006



# Las transferencias monetarias mejoran el ingreso de los sectores más pobres

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PARTICIPACIÓN DEL 40% DE HOGARES MÁS POBRES EN EL INGRESO ANTES DE TRANSFERENCIAS Y DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS a/, ALREDEDOR DE 2008

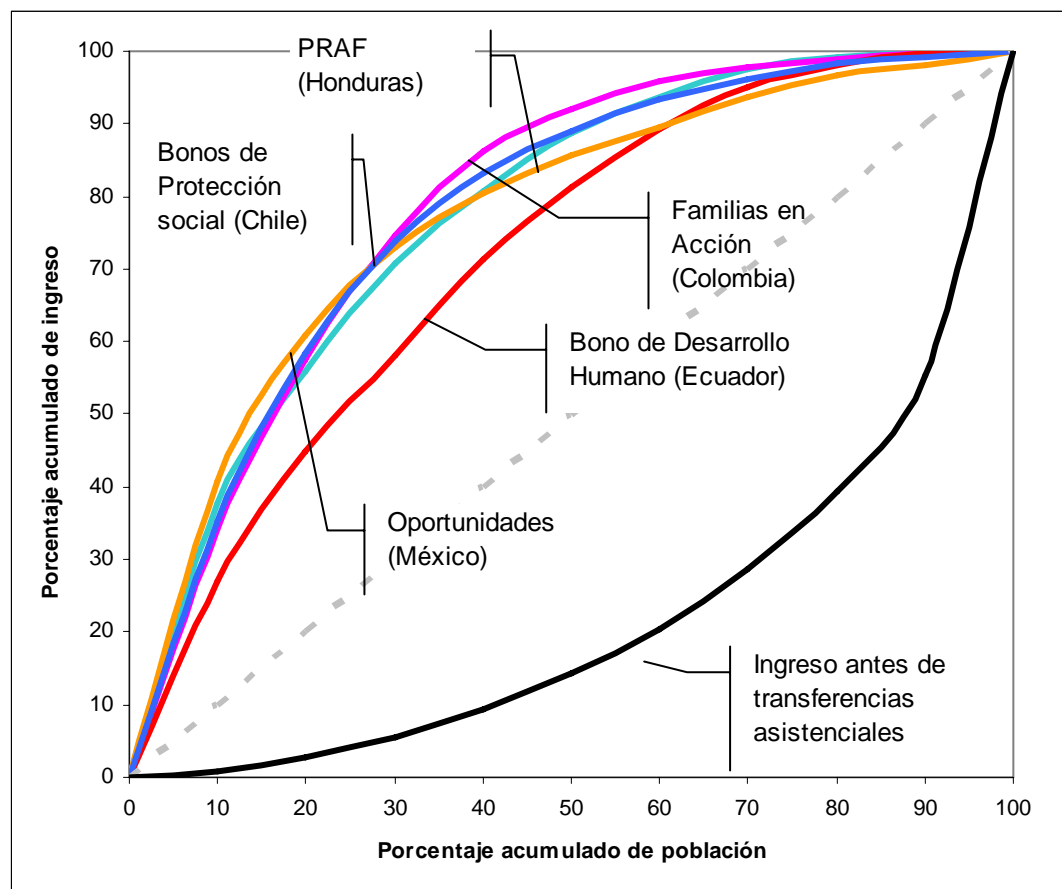


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ El ingreso antes de transferencias corresponde al ingreso per cápita de los hogares obtenido por su participación en el mercado (ingreso primario). Los hogares con menores ingresos antes y después de transferencias no necesariamente son los mismos.

# Dentro de las transferencias públicas, los programas de transferencias condicionadas, por su naturaleza, son altamente progresivos.

AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS RESPECTO DEL INGRESO PER CÁPITA DE LOS HOGARES ANTES DE TRANSFERENCIAS ASISTENCIALES

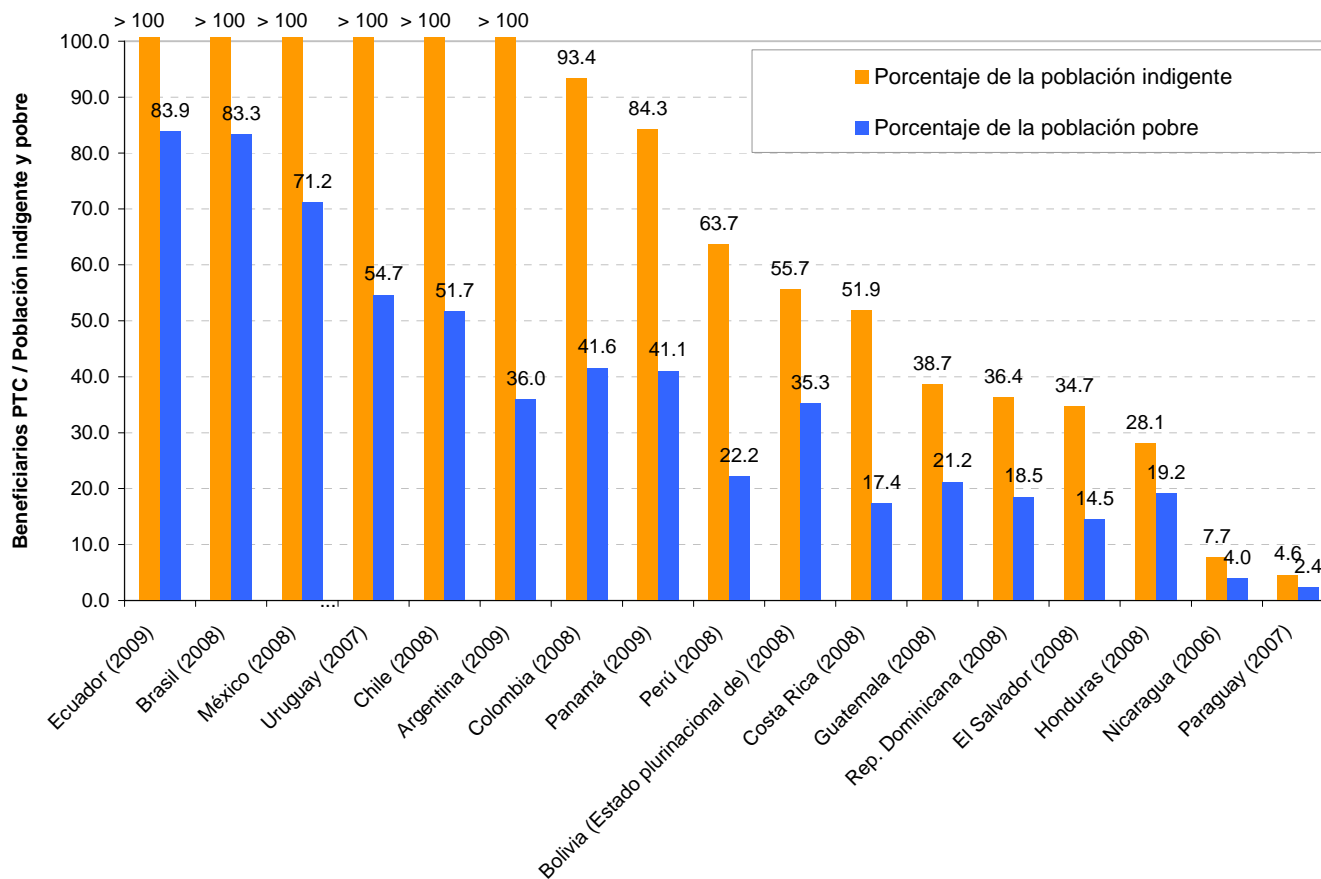


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Considerando que en 2009 alrededor de 200 millones de personas vivirían en la pobreza y que los PTC están beneficiando 101 millones de personas, aun hay margen para ampliar estos programas y cubrir una cantidad mayor de familias que no logran por sus propios medios satisfacer sus necesidades básicas.

## AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): COBERTURA DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CON CORRESPONSABILIDAD (PTC), 2006/2009

(En porcentaje de la población indigente y pobre)<sup>a</sup>



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares e información oficial de los respectivos países.

Nota: a La cobertura de los PTC en relación con la población indigente y pobre no toma en cuenta los errores de inclusión y exclusión.



---

**PISOS DE BIENESTAR:  
ALGUNOS ESCENARIOS  
POSIBLES Y NO TAN  
POSIBLES**

---

# Heterogeneidad entre países en el tránsito a sociedades con umbrales mínimos de bienestar

AMÉRICA LATINA (GRUPOS DE PAÍSES): INDICADORES SELECCIONADOS DE BIENESTAR a/

	Grupo I ARG, BRA, CHL, CRI, PAN, URY	Grupo II COL, MEX, VEN	Grupo III BOL, ECU, SLV, GTM, HND, NIC, PRY, PER, DOM	AMÉRICA LATINA
PIB per cápita 2008 (dólares de 2000)	\$6,601	\$5,320	\$1,975	<b>\$4,074</b>
Tasa de dependencia demográfica 2005/2010 b/	52.9	54.8	68.3	<b>60.9</b>
Población pobre alrededor de 2008 (en %)	19.7	35.1	52.1	<b>38.4</b>
Población indigente alrededor de 2008 (en %)	6.7	14.7	26.8	<b>18.1</b>
Ocupados en el sector informal alrededor de 2008 (en % del total de ocupados)	41.6	55.3	65.3	<b>55.7</b>
Carga tributaria incluyendo contribuciones sociales, 2007/2008 (% del PIB) c/	24.8	13.7	16.4	<b>18.7</b>
Gasto público social per cápita 2007/2008 (dólares de 2000)	\$1,209	\$619	\$181	<b>\$597</b>
Gasto público social 2007/2008 (% del PIB)	18.6	11.8	10.2	<b>13.3</b>
Cobertura de pensiones a jubilados (en %). Áreas urbanas	64.4	26.6	14.1	<b>33.0</b>
Porcentaje que declara gasto de bolsillo para atención de salud	23.3	35.1	72.1	<b>49.7</b>

a/ Promedios simples de los países.

b/ Relación de dependencia = ((población de 0 a 14 años + población de 65 y más años) / población de 15 a 64 años) \* 100.

c/ En Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile y Costa Rica las cifras corresponden al gobierno general.

En los restantes casos refiere al gobierno central.

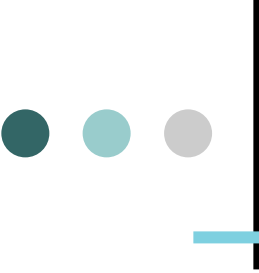
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.



# Claves para cerrar brechas de bienestar

---

- Disminuir la inactividad en la edades activas (incorporación de la mujer al mercado laboral)
- Incrementar la población inserta en sectores de mayor productividad (políticas desde la demanda y desde la oferta)
- Incrementar la capacidad fiscal del Estado, mantener la prioridad social pero darle un sesgo redistributivo con transferencias desvinculadas de la lógica contributiva, para la provisión de mínimos de bienestar
- Incrementar orientación progresiva y productivista del gasto social (invertir en capital humano, en servicios de cuidado, orientar expansión del gasto a mujer, infancia y adolescencia)



# Recomendaciones que combinan urgencia con mirada estratégica: la protección del ingreso

---

1. **Expandir cobertura y calidad de las prestaciones de los sistemas de transferencias monetarias asistenciales (especialmente a familias con hijos).**
2. **Construir e incorporar modalidades solidarias no contributivas en los sistemas de aseguramiento de ingresos del adulto mayor (pensiones y jubilaciones)**
3. **Expandir cobertura en sistemas de seguro de desempleo con financiamiento contributivo y de rentas generales**

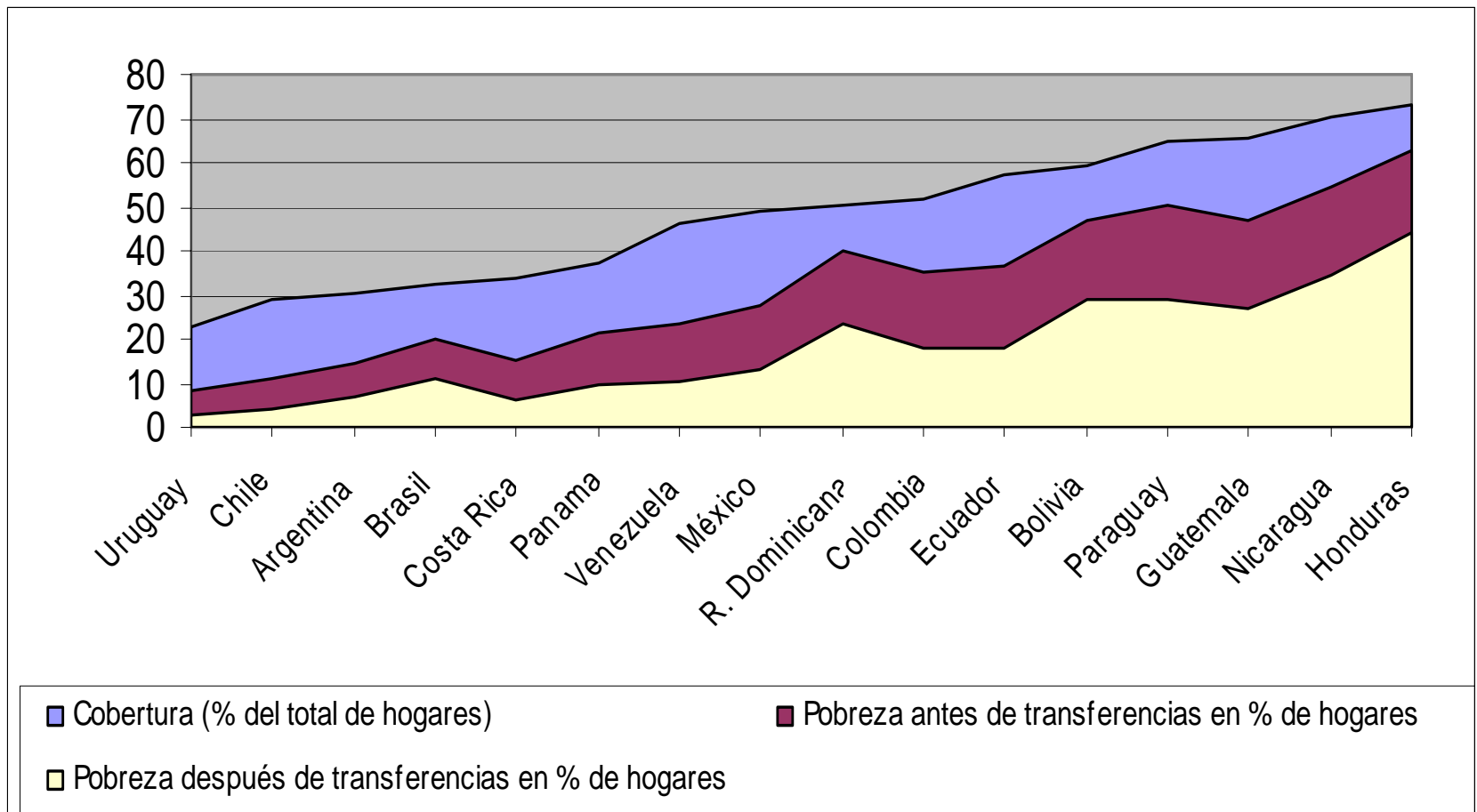


# Simulaciones planteadas para reducir brechas de bienestar en los países, en lógica de ciclo de vida

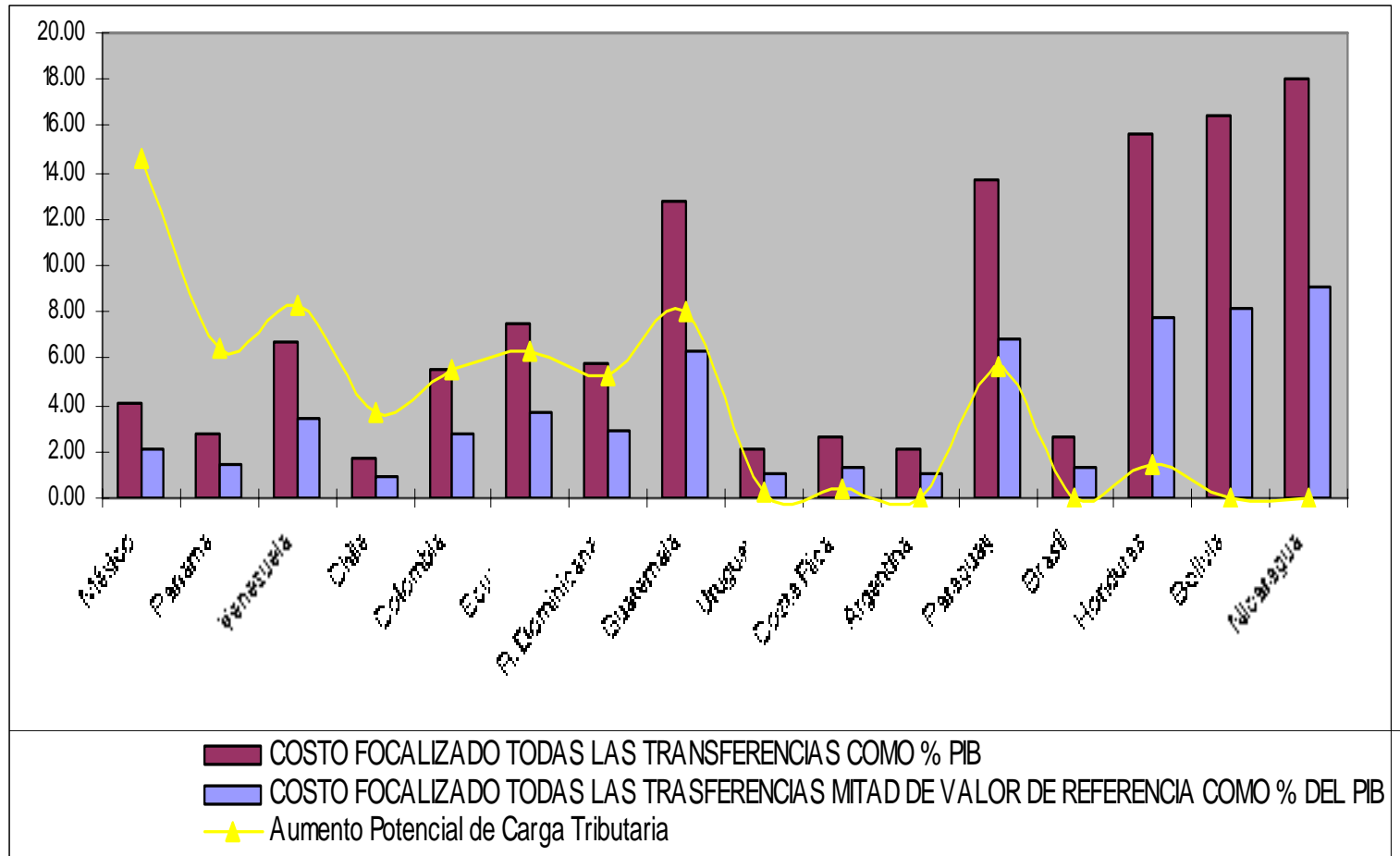
---

- Costo como porcentaje del PIB de transferir una línea de pobreza a niños 0-5 años (cobertura universal vs. cobertura población vulnerable).
- Costo como porcentaje del PIB de asignar media línea de pobreza a niños de 5 a 14 años (cobertura universal vs. población vulnerable)
- Costo como porcentaje del PIB de transferir una línea de pobreza a población de 65 y más años (cobertura universal vs. cobertura población vulnerable).
- Costo como porcentaje del PIB de transferir una línea de pobreza a desempleados (universal vs. vulnerable)

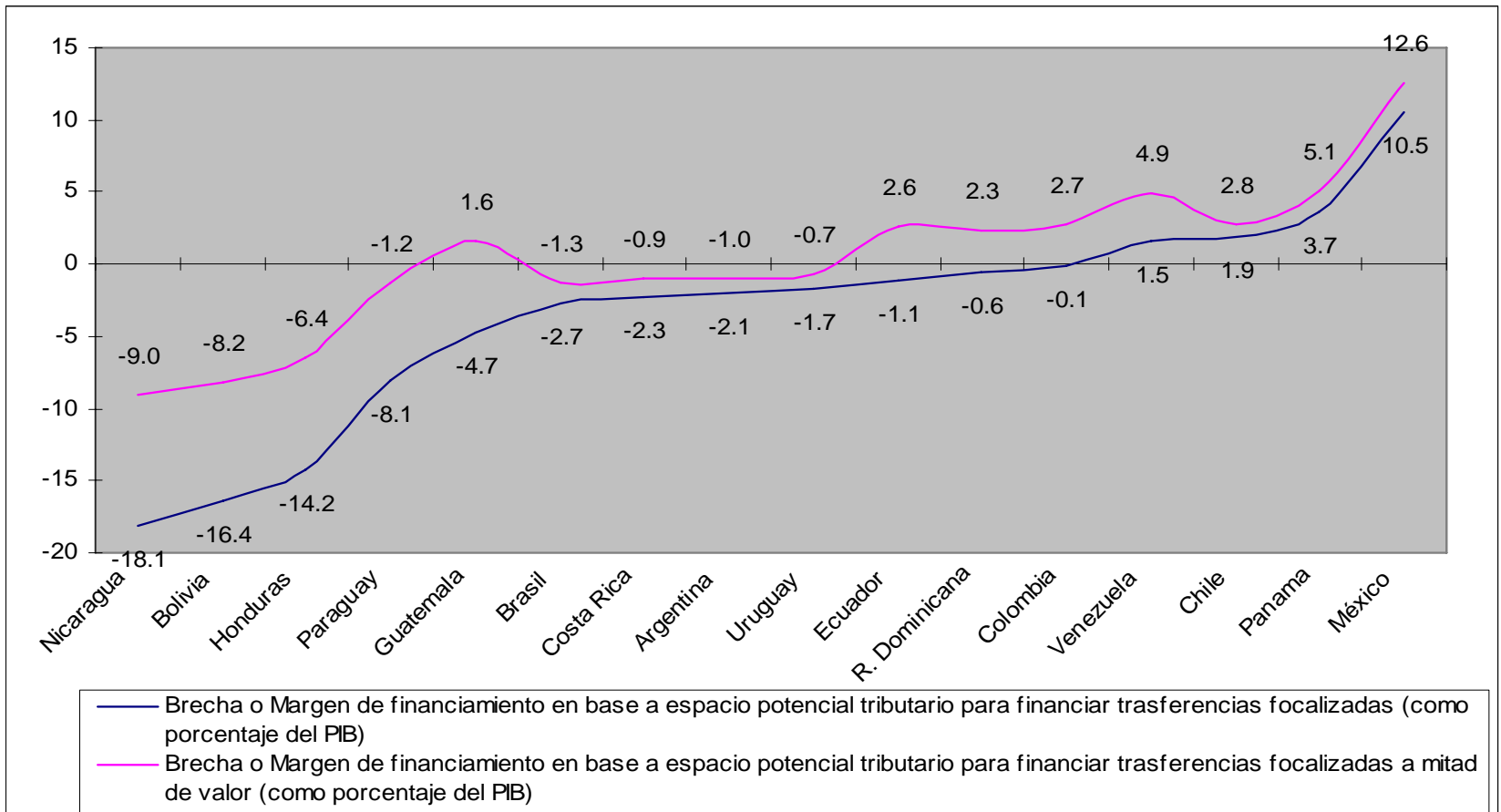
# Pobreza pre y post transferencias simuladas



# Costos de transferencias para mínimos de bienestar y margen fiscal



# Transferencias y margen tributario





# Mínimos de bienestar y fuentes de financiamiento

---

1. Las situaciones de los países varían mucho según margen fiscal y proporción del PIB a emplear para transferencias ampliadas, así como en el impacto de las mismas para reducir la pobreza e indigencia a lo largo del ciclo de vida.
2. La carga tributaria no es la única fuente de financiamiento, y su expansión depende de la carga existente y el nivel del PIB de los países.
3. Otras fuentes de financiamiento son el crecimiento económico, la ayuda internacional, los recursos no tributarios que capta el Estado, y los adecuados mix público-privado.
4. Cada país tendrá que encontrar puntos de equilibrio en términos de fuentes de financiamiento, márgenes para incrementarlo, y viabilidad/monto/progresividad en las transferencias.



# CLAVES DE UN PACTO FISCAL

---

- Un compromiso gradual de incremento de la carga tributaria que equilibre mayor fiscalidad con adecuados incentivos a la inversión productiva
- una ruta clara del Estado para mejorar la recaudación mediante la reducción y el control progresivos de la evasión, y mediante la supresión paulatina de exenciones en el impuesto directo, en aras de mayor equidad y eficiencia.
- una reforma de la estructura tributaria por etapas previamente acordadas, elevando principalmente el impuesto a la renta
- una plataforma compartida que correlaciona cambios en la carga y estructura tributaria, con el destino que la mayor fiscalidad tendrá en las políticas públicas
- una agenda pública clara y acordada para mejorar la transparencia del gasto público, la institucionalidad pública a cargo de dicho gasto, y la eficiencia y eficacia del mismo
- una ruta de reprogramación gradual del gasto social donde la recomposición intra e intersectorial muestre, a la luz de la evidencia disponible, mayor impacto redistributivo y mayores externalidades en equidad y productividad.

# **LO SOCIAL EN LA CRISIS Y MÁS ALLÁ DE LA CRISIS: UNA MIRADA DESDE AMÉRICA LATINA**

**Martín Hopenhayn**  
**Director División de Desarrollo Social**