
Impacto Distributivo de las Políticas Públicas



NACIONES UNIDAS

Oswaldo Kacef

División de Desarrollo Económico-CEPAL

CEPAL

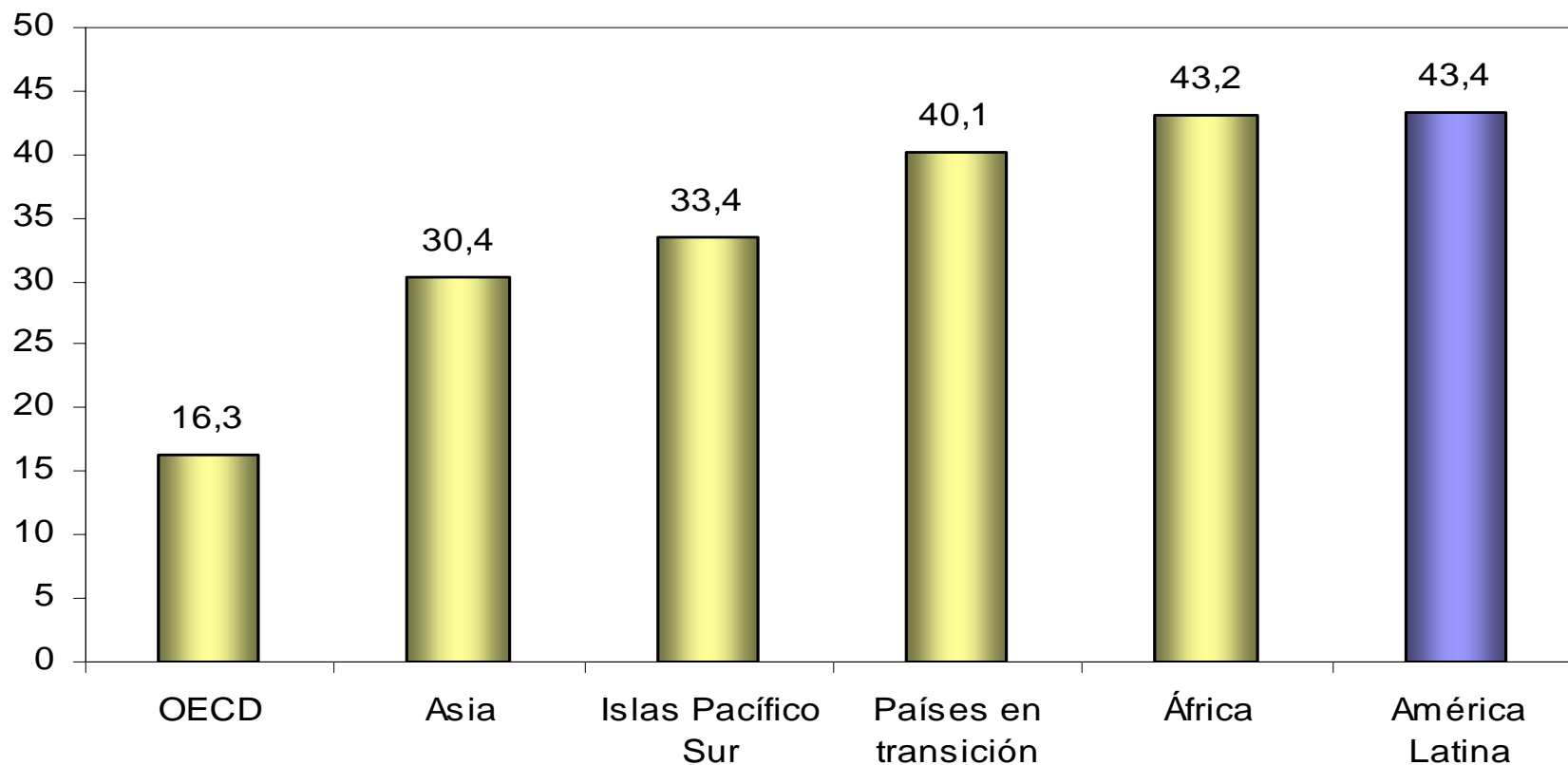
División de Desarrollo Económico

Una Radiografía de la Desigualdad en América Latina y el Caribe

- ❑ El origen de la desigualdad se remonta a las raíces de nuestra historia, pero un relato moderno la relaciona con la heterogeneidad estructural característica de la región.
- ❑ La desigualdad es alta en comparación con otras regiones del mundo y prácticamente no se ha modificado en los últimos 20 años, hecho al que seguramente no fue ajeno el retiro del Estado asociado al pensamiento hegemónico en los 90, aunque se han observado algunos progresos en los años de crecimiento recientes.
- ❑ Un rasgo distintivo es la elevada fracción del ingreso que capta el estrato más alto.
- ❑ La desigualdad territorial también es muy alta.
- ❑ Los niveles de pobreza constituyen otra variable relevante.
- ❑ Una dimensión adicional a considerar es el peso de la informalidad en la economía

América Latina muestra un elevado grado de informalidad

LA ECONOMÍA INFORMAL EN EL MUNDO – PROMEDIO 2002/2003



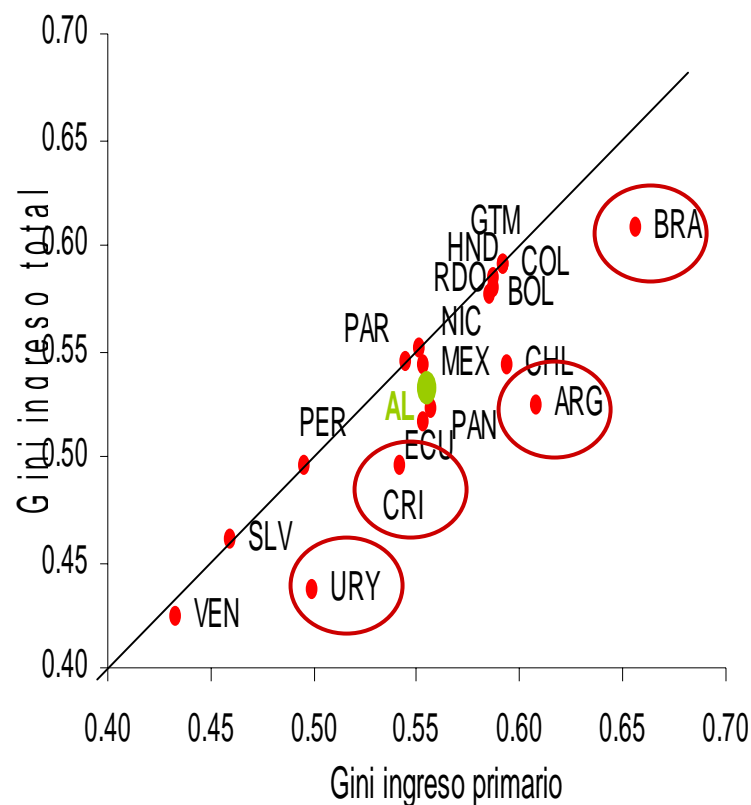
Mas allá de las mejoras de los últimos años persisten amplias brechas sociales

- ❑ Entre 2003 y 2008 se registró una disminución de la pobreza y de la indigencia de 11 y 6 puntos porcentuales, respectivamente, al tiempo que hubo una leve caída de la concentración del ingreso.
- ❑ Sin embargo, perduran brechas sociales que descansan en dos grandes dimensiones:
 - ✓ la capacidad del mercado laboral de generar ingresos para sustentar a los miembros de la sociedad
 - ✓ las capacidades de los Estados para proporcionar sustento y protección a los dependientes, esto es, a quienes carecen de ingresos o perciben ingresos insuficientes en el mercado laboral.
- ❑ Los países con menores brechas sociales se caracterizan por tener:
 - ✓ un PIB por habitante más alto,
 - ✓ menores tasas de dependencia demográfica,
 - ✓ mercados de trabajo menos afectados por la informalidad laboral
 - ✓ mayor cobertura de la seguridad social
 - ✓ mayor importancia del sector público



El Estado puede tener una incidencia significativa en la pobreza y en la equidad

- En la OCDE el índice de Gini cae de 0,45, a 0,31 luego de la acción redistributiva directa del Estado.
- En América Latina la variación análoga del índice de Gini es, como máximo, entre la mitad y la tercera parte de la observada en el caso de los países desarrollados

América Latina, Coeficiente de Gini antes y después del gasto social

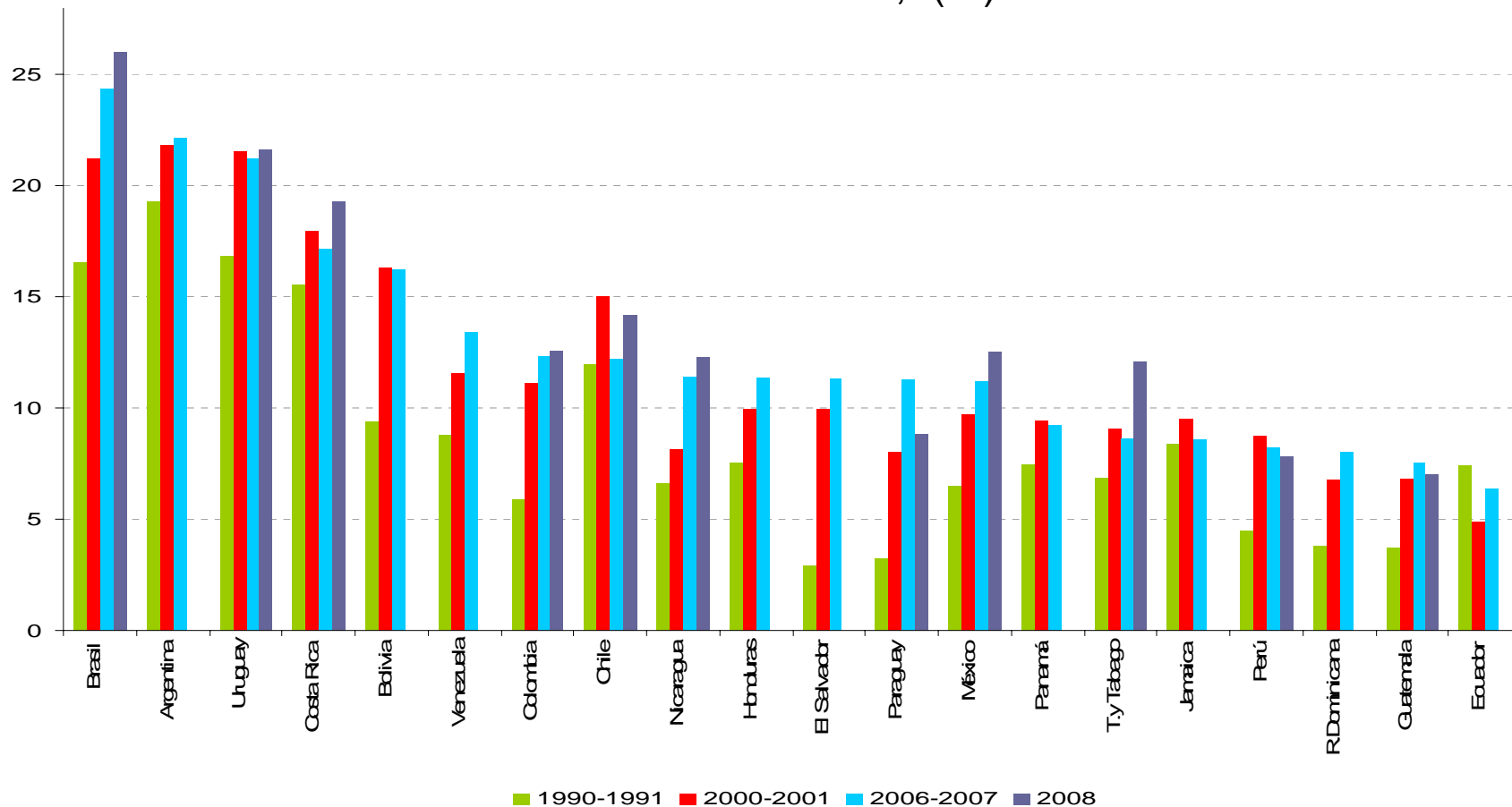


¿Qué es lo que explica el limitado impacto de las políticas públicas en América Latina?

- ❑ Los países de la región se caracterizan por tener:
 - ✓ una baja recaudación tributaria,
 - ✓ una estructura impositiva regresiva y
 - ✓ un gasto público social muchas veces escaso y deficientemente orientado. 
- ❑ Además, las demandas de más y mejor gasto público no se circunscriben al área social sino que pueden incluir otras áreas tales como la inversión pública o las políticas de fomento productivo
- ❑ Por otra parte, las políticas macroeconómicas han puesto mucho énfasis en asegurar una tasa de inflación baja y estable pero no han sido tan efectivas en relación con la necesidad de reducir la inestabilidad real. 

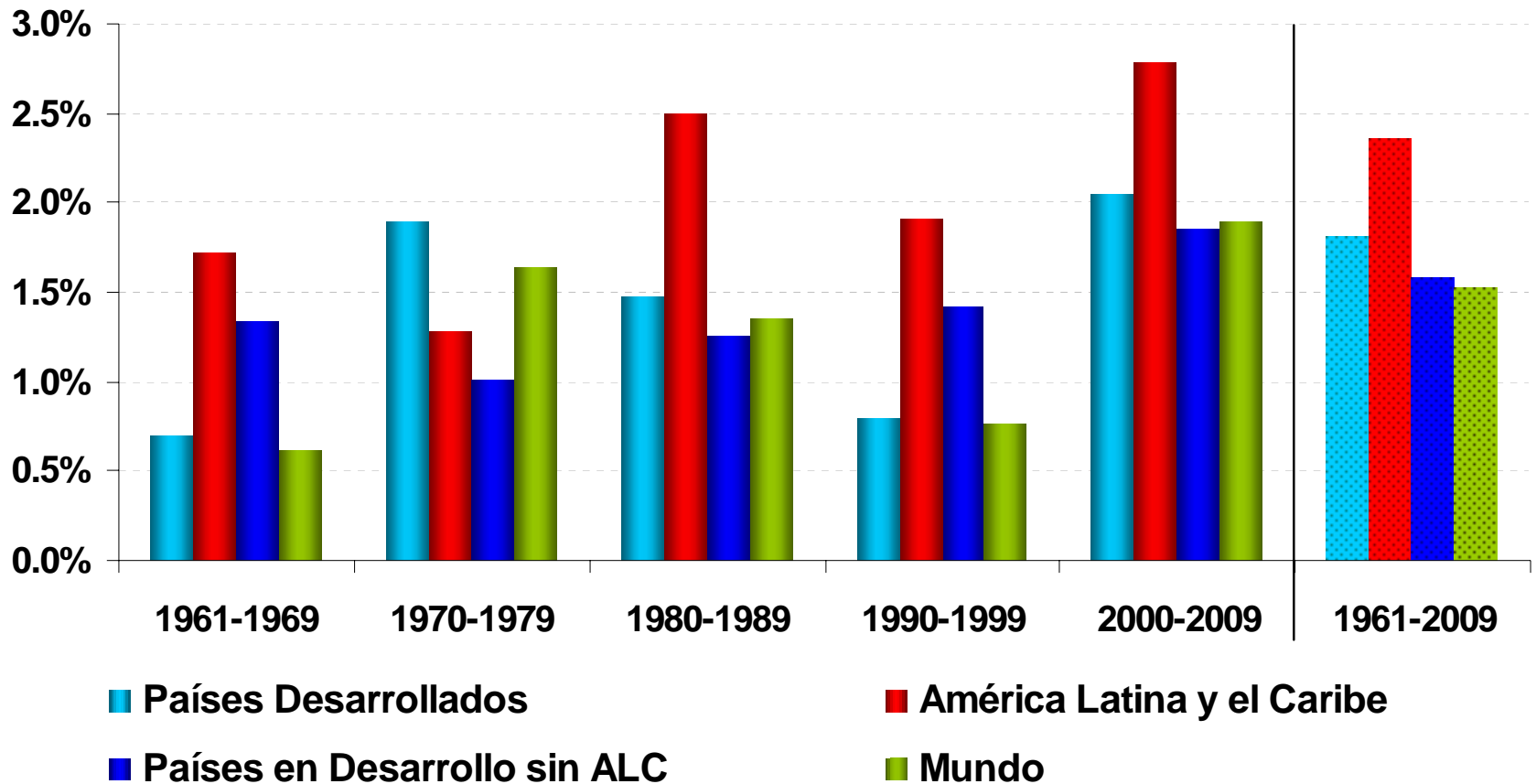
Ha habido una tendencia a aumentar el gasto social aunque con disparidades de escala

América Latina y el Caribe: Gasto publico social como porcentaje del PIB, 1990-1991 a 2008, (%)



En los últimos cincuenta años la región registra la mayor volatilidad a nivel mundial en relación con el crecimiento del PIB ...

Volatilidad del crecimiento del PIB per capita



Características de la Volatilidad en América Latina y el Caribe

- ❑ Los ciclos están asociados a la volatilidad de los flujos de capital y de los términos de intercambio
- ❑ Existe una relación negativa entre volatilidad y crecimiento en particular a través de las fluctuaciones de la inversión.
- ❑ Las crisis son particularmente nocivas para la implementación de proyectos de inversión de larga maduración.
- ❑ La imperfección y la escasa profundidad de los sistemas financieros hace que la inversión crezca menos en un boom de lo que cae en una crisis.
- ❑ El consumo es más volátil que el PIB.

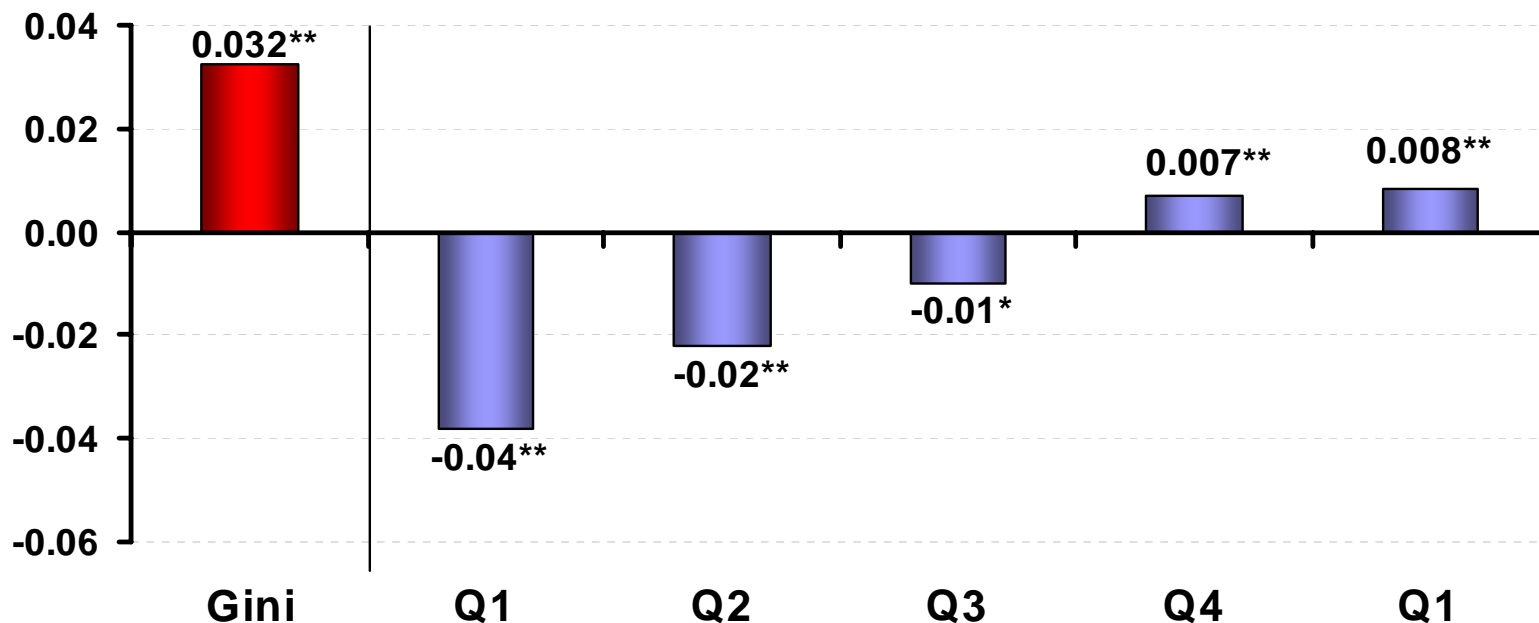
La volatilidad no afecta del mismo modo a los distintos estratos de ingreso

- ❑ Una elevada rotación, fomentada por una alta volatilidad macroeconómica, afecta la productividad y los ingresos de la fuerza de trabajo.
- ❑ La velocidad de rotación guarda una relación inversa con el nivel de calificación de la fuerza de trabajo por lo que los trabajadores de bajo nivel educativo registran una mayor inestabilidad de sus ingresos que los más calificados.
- ❑ Las formas de inserción en los mercados (por ejemplo entre formalidad e informalidad) condicionan el grado en el que distintos grupos son alcanzados por los efectos de las políticas.
- ❑ La volatilidad genera mayores fluctuaciones en los ingresos de los hogares de menores recursos: el desempleo y la informalidad son mayores en los estratos más pobres.
- ❑ La heterogeneidad se traduce en diferencias de acceso a mercados, en particular financieros y, por lo tanto, de la capacidad para amortiguar los impactos de la volatilidad: los grupos de bajos ingresos están restringidos en sus posibilidades de anticipar y prevenir shocks y son más vulnerables a ellos.

La volatilidad genera un incremento en la desigualdad

VOLATILIDAD y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO




Variable Dependiente: el Log del Coeficiente de Gini y la participación en el Ingreso por quintil
Estimaciones de panel sobre 75 países para el período 1975-2005, con intervalos de cinco años a/




a/ La variable dependiente es el desvío del crecimiento del PIBpc. Las variables de control incluidas: el Gini (t-1), el ingreso real per capita, el cuadrado del ingreso real per capita, la tasa de matriculación de la educación secundaria (en log), inflación, gasto del gobierno como % del PIB) * (**) Estadísticamente significativo al 10% (5%)

FUENTE: Calderón & Levy-Yeyati (2009)

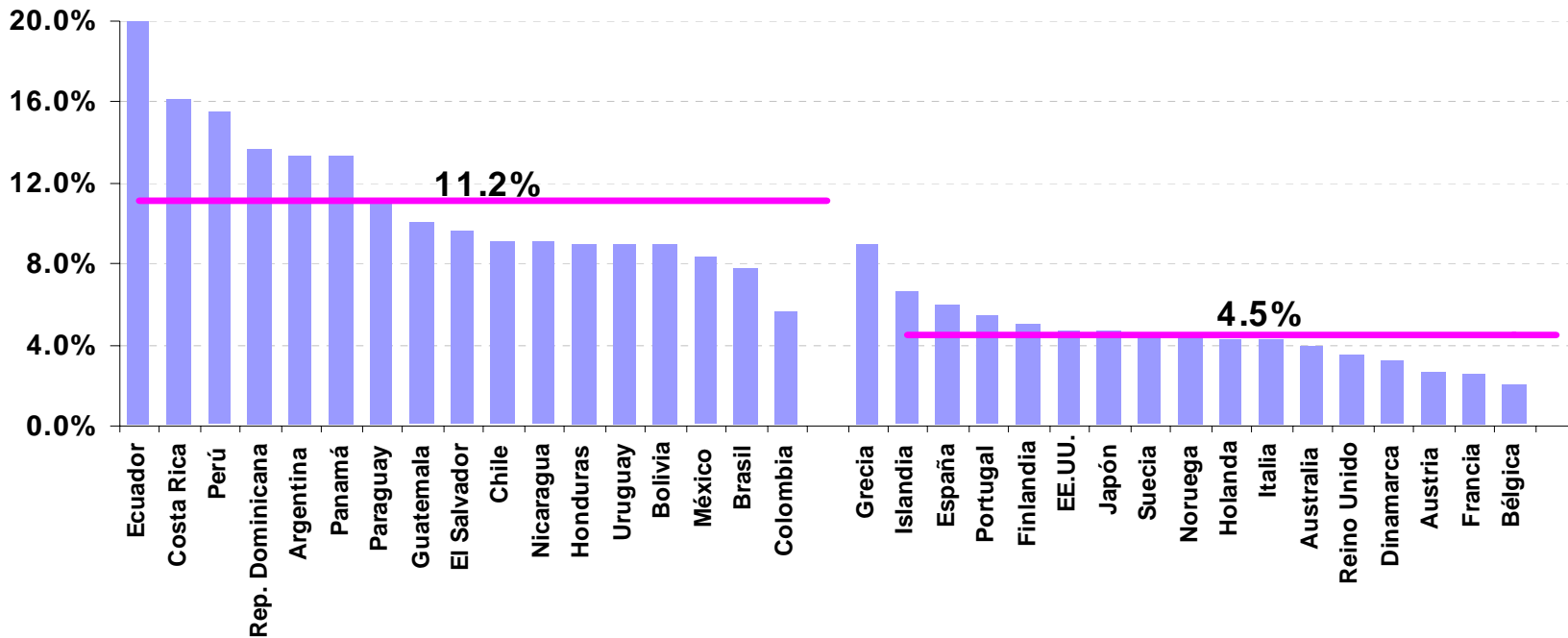
La volatilidad macroeconómica modifica el espacio de política

- ❑ Influye sobre los recursos 
- ❑ Determina la intensidad con que otras políticas compiten con las de estabilización
- ❑ Limita la cantidad de herramientas de política disponibles
- ❑ Todo esto es agravado por el carácter fuertemente procíclico del acceso al financiamiento
- ❑ La combinación de recursos escasos y volátiles y demandas sociales insatisfechas, genera una política de gasto procíclica 
- ❑ Esto constituye un elemento adicional de volatilidad al consumo de los pobres 

La generación de espacio fiscal para implementar políticas a partir del ahorro de recursos/acumulación de activos o de la generación de capacidad de endeudamiento no puede estar ausente de una estrategia orientada a mejorar la distribución del ingreso. 

La volatilidad del PIB y de los precios de exportación se traduce en una mayor volatilidad de los ingresos tributarios

VOLATILIDAD DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS (sin SS), 1980-2008
(Desvío estándar del crecimiento del Ingreso tributario en dólares del 2000)



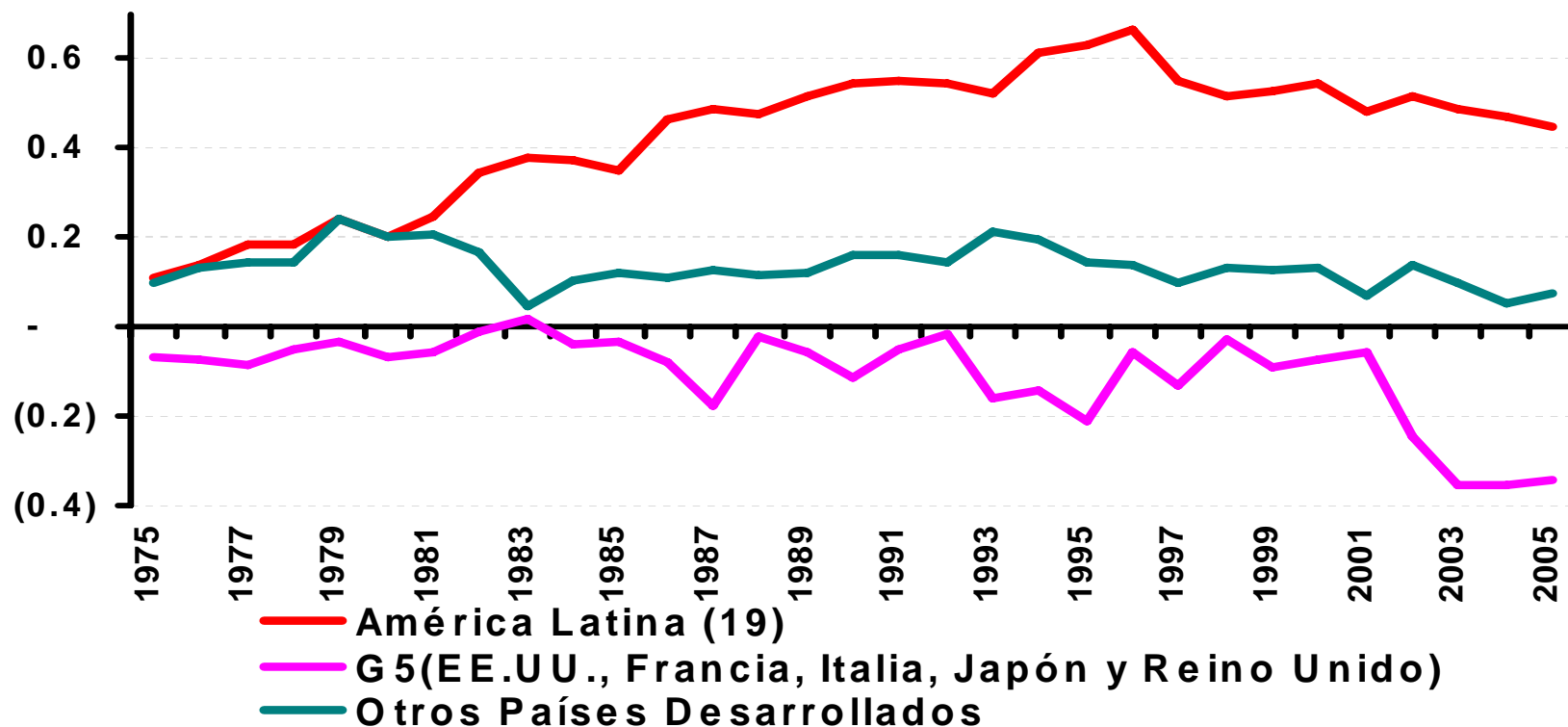
Esto reduce el espacio fiscal y la capacidad de los gobiernos para enfrentar las demandas sociales



La combinación entre recursos escasos y pro cíclicos y demandas sociales insatisfechas genera una política de gasto pro cíclica

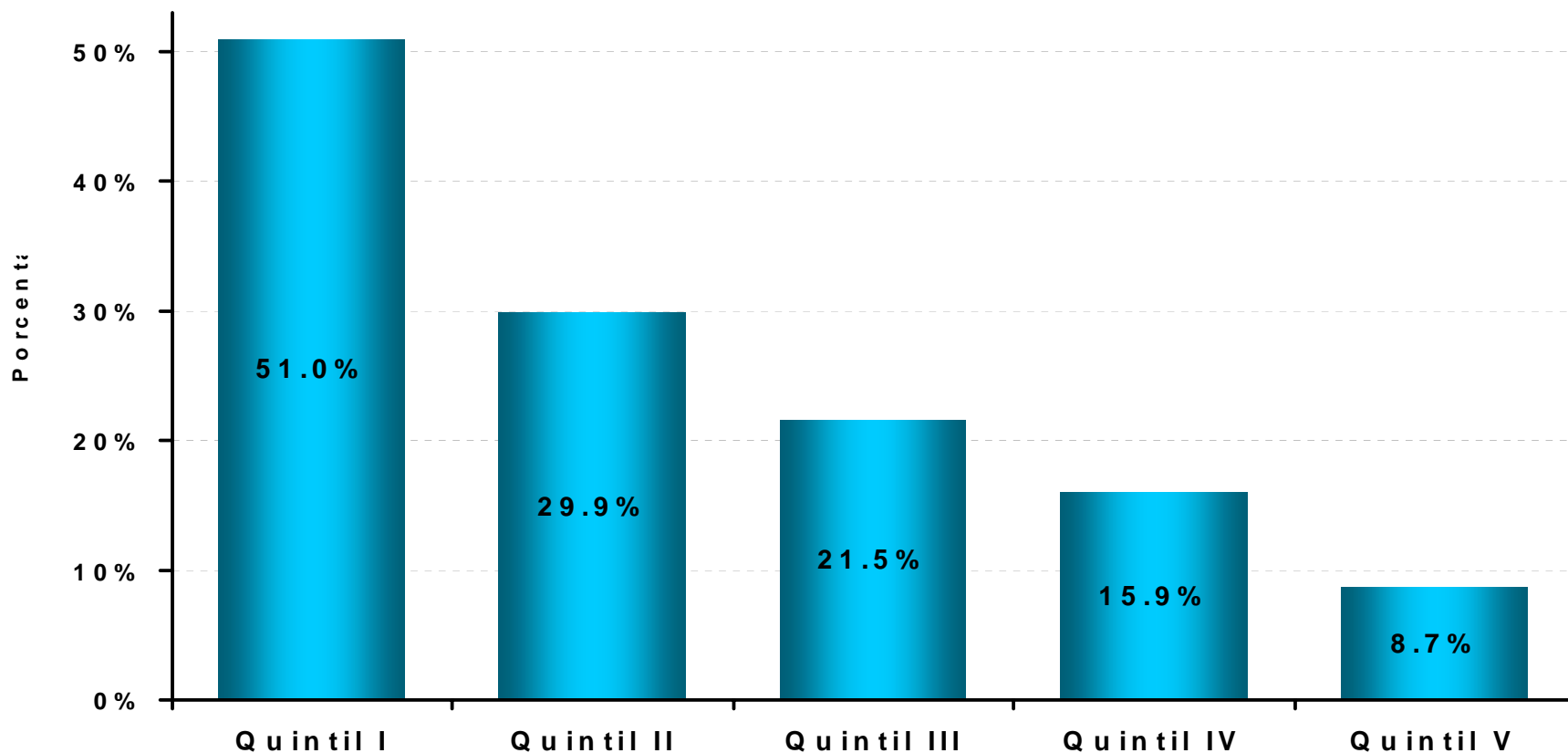
PROCICLICIDAD DEL GASTO DEL GOBIERNO

(medianas de los coeficiente de correlación de los ciclos, ventanas móviles de 15 años)



El gasto social complementa en forma significativa el ingreso de los sectores más vulnerables

AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE DE 9 PAÍSES): IMPACTO DEL GASTO SOCIAL EN EL INCREMENTO DE LOS INGRESOS PRIMARIOS SEGÚN QUINTILES DE INGRESO PRIMARIO PERCÁPITA DE LOS HOGARES
(Ingreso primario total = 100, y porcentajes)



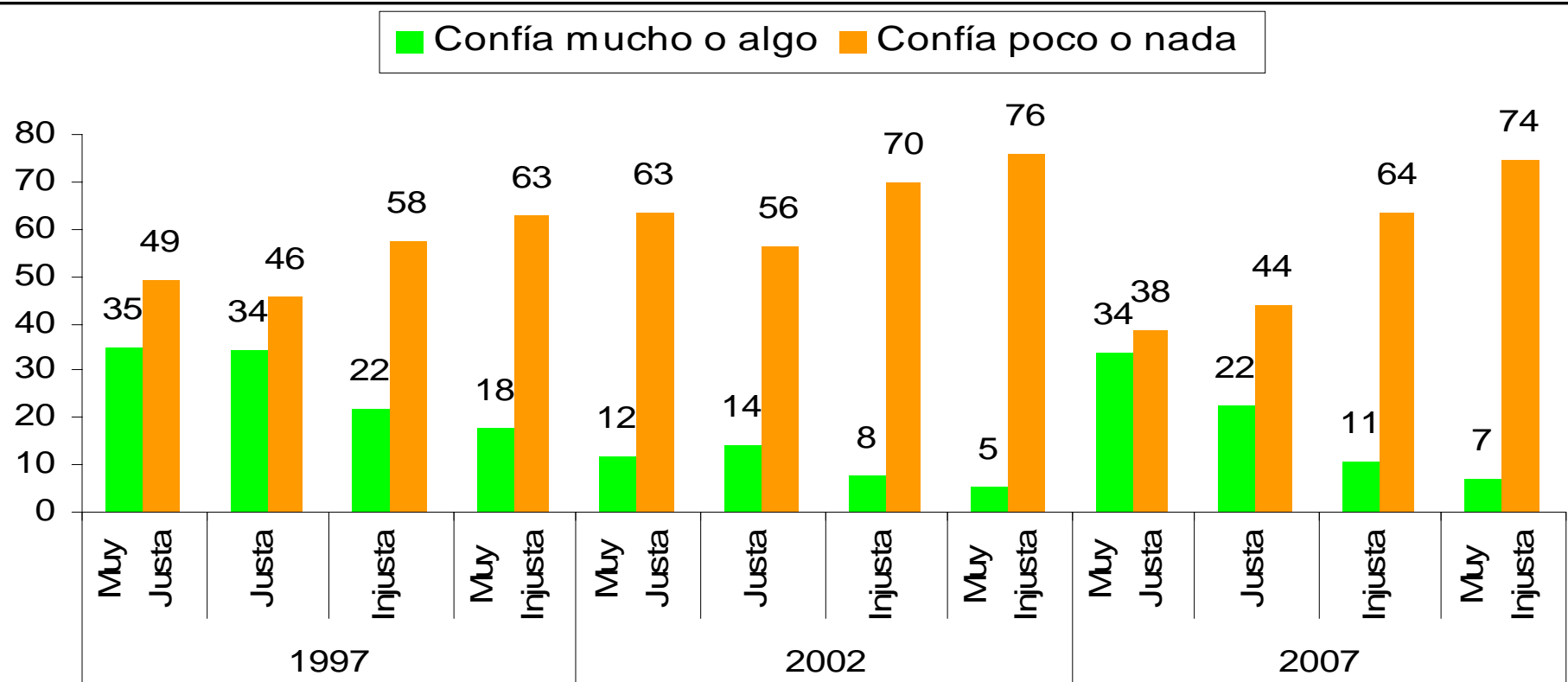
A modo de síntesis, a fin de fortalecer el vínculo entre crecimiento y equidad distributiva

- ❑ Es necesario generar mayor espacio fiscal para atender distintas situaciones y distintas necesidades
- ❑ Es posible (y necesario) aumentar los recursos tributarios, lograr una estructura más equitativa y disminuir la evasión
- ❑ Debe procurarse atenuar las características procíclicas del gasto social
- ❑ Es imprescindible avanzar hacia la universalización de la protección social
- ❑ Deben fortalecerse las instancias de coordinación y los mecanismos de financiamiento para que la descentralización del gasto (en salud o educación) no implique la ampliación de las brechas distributivas
- ❑ Todo esto debe hacerse en un marco de mayor transparencia e institucionalidad en las decisiones fiscales

La desigualdad afecta la gobernabilidad democrática y genera inestabilidad política y esto dificulta el crecimiento económico

En América Latina, la desconfianza en las instituciones se asocia con la percepción de injusticia en la distribución del ingreso

AMÉRICA LATINA, CONFIANZA EN EL PARLAMENTO Y EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS SEGÚN LA JUSTICIA PERCIBIDA EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, 1997 -2007 (%)



Impacto Distributivo de las Políticas Públicas



NACIONES UNIDAS

Oswaldo Kacef

División de Desarrollo Económico-CEPAL

CEPAL

División de Desarrollo Económico