

DESARROLLO EN LAS AMÉRICAS

Mejor gasto para **mejores vidas**

Cómo América Latina y el Caribe puede
hacer más con menos

Capítulo 4

Editado por
Alejandro Izquierdo,
Carola Pessino
y Guillermo Vuletin



Mejor gasto para **mejores vidas**

Cómo América Latina y el Caribe puede
hacer más con menos

Este capítulo es parte del próximo informe insignia del BID sobre el gasto público. Suscríbete para ser de los primeros en recibir una copia gratuita:
www.iadb.org/DIA2018gasto

4

El impacto del gasto público en la equidad: el resultado no siempre es el previsto

El crecimiento económico y las políticas macroeconómicas sólidas son esenciales para reducir la pobreza y la desigualdad del ingreso. Los gobiernos pueden desempeñar un rol clave mediante la política fiscal y el gasto público para disminuir todavía más la pobreza y la desigualdad, y —lo que es aún más importante— asegurar que estas reducciones sean duraderas. Sin embargo, dado que intervienen las personas y los gobiernos y sus respectivos comportamientos, el efecto del gasto público no siempre es el previsto. En efecto, la relación entre gasto y equidad resulta complicada.

Los gobiernos pueden utilizar las políticas fiscales (por ejemplo, los impuestos y las transferencias) para centrarse en grupos específicos y redistribuir los recursos de las personas, los hogares y las regiones ricas a las personas, hogares y regiones pobres de un país. También pueden proporcionar transferencias en especie, a saber, servicios de calidad en educación, salud y otros servicios públicos que mejoran el capital humano, lo que permite que los ciudadanos puedan tener acceso a empleos más productivos, mejores remuneraciones y una mejor calidad de vida. Las políticas diseñadas para aumentar el capital humano y la productividad total mejoran la equidad de manera directa e indirecta a través del crecimiento económico.

A comienzos de siglo, durante el auge de las materias primas, América Latina y el Caribe vivió un período de crecimiento económico marcado por importantes reducciones de la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, estos logros fueron impulsados sobre todo por un contexto internacional favorable, no por aumentos de la productividad. Durante dicho período, los países de la región también aumentaron el gasto público, en particular el gasto social. Cabe señalar que desde mediados de los años noventa el gasto social no contributivo se incrementó para proteger de diversos

riesgos al gran número de trabajadores informales sin seguro social. Estas políticas para cubrir a trabajadores informales, que han sido muy elogiadas, realmente han mejorado las vidas de los pobres, pero han creado grandes problemas en términos de productividad, reducción de la pobreza de largo plazo y adquisición de capital humano.

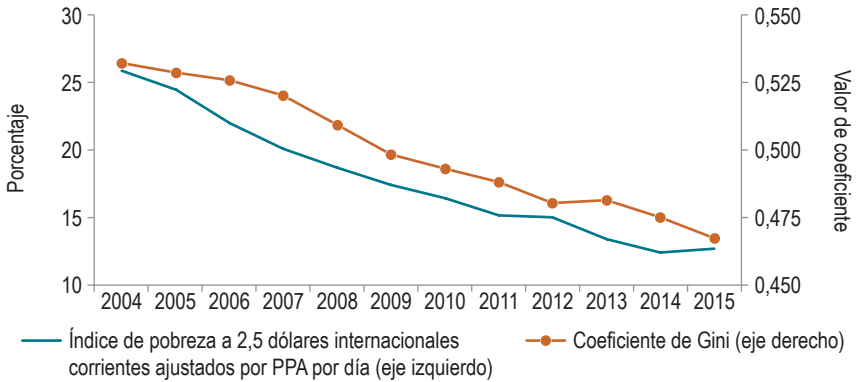
Así, la política fiscal y el gasto público en la región parecerían estar progresando —aunque con algunas ineficiencias— en la mejora de la equidad de corto plazo, pero aún tienen un largo trecho por recorrer para el logro de una disminución sostenida de la pobreza. Si los gobiernos quieren sostener la reducción de la pobreza y la desigualdad, deben cambiar sus prioridades: mejorar la focalización, disminuir su dependencia del gasto social no contributivo, mejorar la calidad de la educación y salud para los pobres, y mejorar la eficiencia agregada del gasto social.

Este capítulo se centra en el efecto del gasto público sobre el estado de bienestar, y aporta evidencia de que el gasto público en América Latina y el Caribe no ha sido eficiente para alcanzar una disminución sostenida de la pobreza y la desigualdad a lo largo de la última década. Quedan todavía importantes problemas por resolver, y este capítulo identifica y cuantifica: 1) la baja capacidad redistributiva de la política fiscal, sobre todo la política de gasto; 2) un alto nivel de gasto en programas regresivos y un bajo nivel de gasto en programas progresivos; 3) la escasa capacidad de focalización de los programas sociales; 4) un gasto no contributivo cada vez mayor, lo cual genera respuestas conductuales que disminuyen el efecto de la política social; 5) el gasto en salud y educación que, al ser cuantificado en costos, parece progresivo, pero cuando se analiza por su cobertura y calidad, de hecho es regresivo; y 6) la proporción creciente de contribuciones de los gobiernos subnacionales al gasto social, lo que añade una dificultad más para lograr la equidad.

Pasado, presente y futuro

A lo largo de la década anterior, la pobreza y la desigualdad disminuyeron hasta estabilizarse en 2014 (véase el gráfico 4.1). La pobreza descendió en prácticamente todos los países y la proporción de personas de la región que vivían con menos de US\$2,50 por día bajó de un 25,9% en 2004 a un 12,7% en 2015. La disminución de la desigualdad también ha sido notable. En 2004 el promedio del coeficiente de Gini¹ (ingreso disponible) fue de 0,532 y hacia 2015 había disminuido en más de 6 puntos porcentuales hasta 0,467.

¹ El coeficiente de Gini se calculó utilizando el ingreso disponible de los hogares, es decir, el ingreso después de impuestos y transferencias.

Gráfico 4.1 Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe

Fuente: Cálculo de los autores con base en los datos de LAC Equity Lab del Banco Mundial y CEDLAS.
Nota: Ambas series se han calculado considerando 11 países de América Latina y el Caribe.

A pesar de esta disminución de la desigualdad, América Latina y el Caribe sigue siendo una de las regiones más desiguales del mundo.² El promedio simple del coeficiente de Gini fuera de la región es de 0,319 en las economías de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (excluyendo los países de América Latina y el Caribe); de 0,360 en Asia del Sur; de 0,372 en Asia del Este y de 0,423 en África Subsahariana.³ Con el deterioro de las condiciones externas desde 2010, es poco probable que se produzcan más reducciones de la desigualdad en los países de América Latina y el Caribe, dado que su espacio fiscal se reduce y eso limita su capacidad de seguir aumentando el gasto social.

La disminución sostenida de la pobreza en la región entre 2003 y 2014 fue fundamentalmente impulsada por el crecimiento económico, más que por la redistribución del ingreso. Entre 2003 y 2007, cerca del 73% de la reducción de la pobreza se debió al crecimiento de la economía; esta cifra cayó hasta cerca del 56% entre 2007 y 2012, a medida que la redistribución comenzaba a desempeñar un rol más notorio (Banco Mundial, 2014). Este crecimiento promovió un aumento relativamente fuerte del ingreso laboral entre los pobres (Azevedo, Inchauste y Sanfelice, 2013; Cord et al., 2017; Gasparini, Cruces y Tornarolli, 2016). Desde luego, el crecimiento por sí solo no es suficiente. El

² Cada vez hay más literatura especializada que analiza los posibles motivos de la disminución de la desigualdad: López-Calva y Lustig (2010); Azevedo, Inchauste y Sanfelice (2013); Lustig, López-Calva y Ortiz-Juárez (2016); Levy y López-Calva (2016); de la Torre, Messina y Silva (2017); Busso et al. (2017), entre otros.

³ Se trata del promedio de los coeficientes de Gini de los países de cada región para el último año disponible entre 2011 y 2015 (Indicadores del Desarrollo Mundial, Banco Mundial).

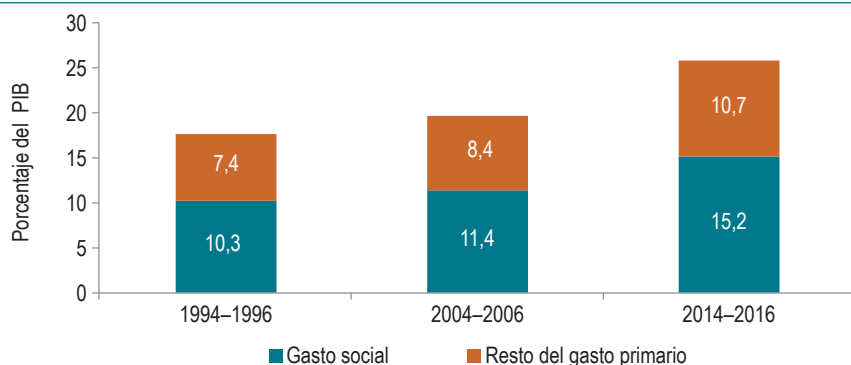
tema de este capítulo es cuánto y con qué grado de eficiencia el gasto público, y en particular el gasto social, contribuyen a la disminución de la pobreza y la desigualdad a través de las transferencias monetarias y en especie.

La mayoría de los programas que influyen directamente en la equidad está incluida en el gasto social y se puede clasificar en programas que proporcionan seguridad social, programas que redistribuyen el ingreso, y programas que construyen capital humano, incluida la educación. La seguridad social ayuda a los hogares a gestionar eventos adversos como la pérdida del empleo (seguro de desempleo), sufrir enfermedades (seguro de salud), accidentes (seguro de discapacidad), o enfrentarse a la pobreza en la vejez (jubilación). En cambio, los programas de redistribución del ingreso se centran en un subconjunto de hogares —normalmente los pobres— y su finalidad es aumentar el consumo de esos hogares.

En las últimas décadas, los países de América Latina y el Caribe aumentaron el gasto público, particularmente el gasto social, que ascendió de un 10,3% del producto interno bruto (PIB) en 1990–96 a un 15,2% del PIB en 2014–16 (mientras se mantenía su participación en el gasto total en torno al 58%; gráfico 4.2). Este incremento del gasto se produjo en un contexto internacional favorable, con países ricos en recursos naturales que disfrutaron de un período relativamente largo de altos precios de las materias primas y economías más dependientes de Estados Unidos que disfrutaron de bajas tasas de interés; juntos, estos factores contribuyeron a un crecimiento importante y a una disminución de la pobreza y la desigualdad.

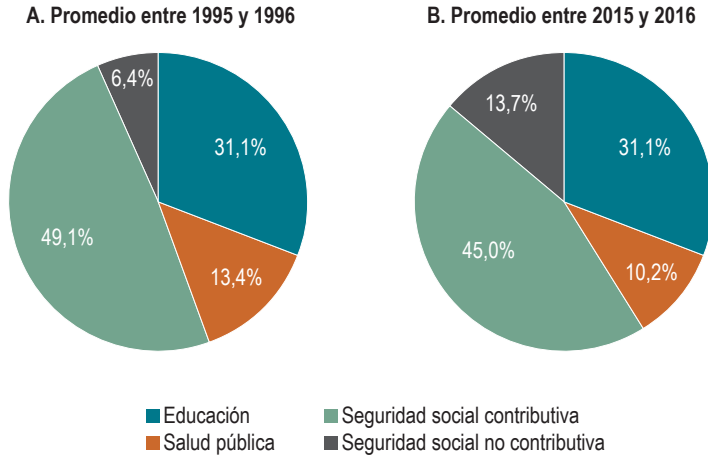
Un hecho clave desde mediados de los años noventa ha sido el aumento del gasto social no contributivo; numerosos gobiernos introdujeron pen-

Gráfico 4.2 Gasto público promedio primario y social en América Latina y el Caribe



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos sobre gasto público de BID/FMM y CEPALSTAT.

Notas: El gasto social incluye: cultura y religión; educación; protección ambiental; salud; vivienda y equipamiento comunitario; recreación; y protección social. Está basado en 12 países de América Latina y el Caribe.

Gráfico 4.3 Composición promedio del gasto social en América Latina y el Caribe

Fuente: Cálculo de los autores a partir de la base de datos sobre gasto público de BID/FMM.

siones y seguros de salud no contributivos y transferencias monetarias focalizadas en los pobres. Se puso en evidencia un consenso creciente en torno a la necesidad de asegurar un ingreso mínimo para los pobres que les permitiera salir de la pobreza. El problema era que, desde los orígenes de la seguridad social en la región a mediados del siglo XX, el acceso se ha visto limitado a los trabajadores asalariados.⁴ Sin embargo, muchas personas son empleados por cuenta propia mientras que otros son empleados por empresas que evaden las contribuciones a la seguridad social. El resultado es que numerosos trabajadores —denominados trabajadores informales— no tienen acceso al seguro social, lo cual explica el “estado de bienestar trunco” en América Latina: los trabajadores formales están cubiertos, los trabajadores informales no. Sin embargo, los informales también se enferman, pierden sus empleos, tienen accidentes o se enfrentan a la pobreza en la vejez. Por lo tanto, los gobiernos comenzaron a ampliar el gasto social no contributivo. Mientras que en 1995–1996 el gasto social no contributivo representaba el 7% del gasto social total, 20 años más tarde se había duplicado hasta el 14% (gráfico 4.3). Durante el mismo período, el porcentaje de la educación se mantuvo en el 31% (por lo tanto, aumentó como porcentaje del PIB); por lo que el incremento del gasto social no contributivo se produjo a expensas del gasto social y de la salud pública contributivos.

⁴ Se trata de una herencia de los primeros programas de seguridad social de Bismarck en Alemania a finales del siglo XIX (Kaplan y Levy, 2013).

Incidencia fiscal de la primera ronda: sin efectos en la conducta⁵

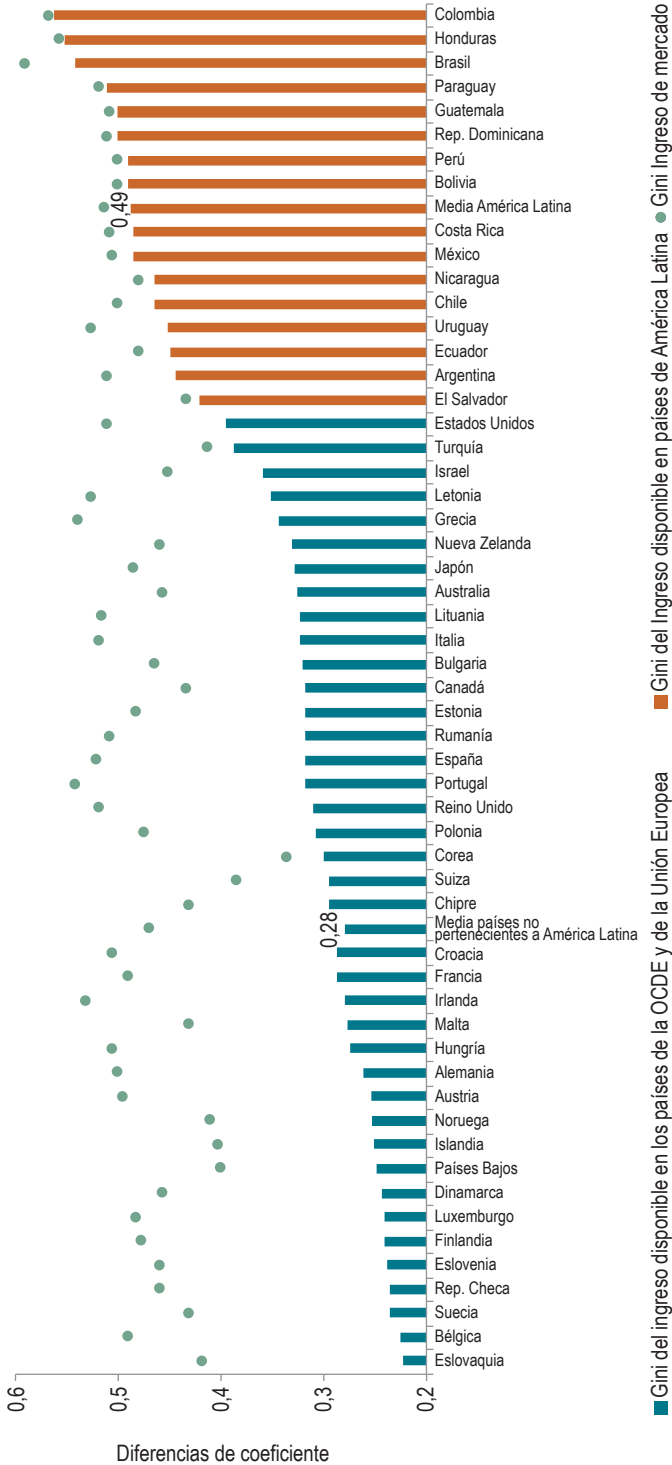
Es posible que el sistema tributario y de transferencias desempeñe una función fundamental en la reducción de la pobreza y la desigualdad. El análisis de la incidencia fiscal consiste en asignar los impuestos (impuesto sobre la renta personal e impuestos al consumo, en particular) y el gasto público (gasto social y subsidios al consumo) a los hogares o a las personas y comparar los ingresos antes y después de impuestos y transferencias. Las transferencias incluyen transferencias monetarias y beneficios en especie, como los servicios públicos en educación y salud. El análisis de incidencia comienza definiendo los diversos tipos de ingresos: ingreso de mercado, ingreso disponible (igual a ingreso de mercado más transferencias monetarias menos impuestos directos y contribuciones a la seguridad social), ingreso consumible (después de impuestos indirectos y subsidios), e ingreso final (añadiendo el gasto en educación y salud al ingreso consumible) (véase Immervoll et al., 2009; Lustig, 2017).

El análisis de los beneficios y de la incidencia tributaria muestra los efectos de primera ronda, es decir, antes de que se produzcan las respuestas conductuales. En esta sección se propone explicar por qué la política fiscal en América Latina, sobre todo la política de gasto, reduce la desigualdad menos que en las economías más avanzadas, incluso sin tener en cuenta los efectos en el comportamiento.

La desigualdad es mucho mayor en los países de América Latina que en las economías avanzadas. Según el último análisis de incidencia disponible para cada país de América Latina y los países desarrollados (circa 2012), los coeficientes de Gini después de los impuestos directos y las transferencias monetarias eran un 73% más altos en América Latina que en los países avanzados (gráficos 4.4 y 4.8). ¿Es este el resultado de diferencias en el ingreso primario de los factores de producción (ingreso de mercado) o de

⁵ Para esta sección y la siguiente, parte de los datos e indicadores citados fueron desarrollados por el Commitment to Equity Institute (CEQ), que contribuyó amablemente con documentos y datos del Centro de Datos de Redistribución Fiscal de CEQ. Los autores agradecen sus aportes, aunque las opiniones vertidas en este y en otros capítulos pertenecen a los mismos y no han sido ratificadas por el Instituto CEQ. Dirigido por Nora Lustig desde 2008, el proyecto CEQ es una iniciativa del Centro Interamericano de Política e Investigación (CIPR) y el Departamento de Economía de la Universidad de Tulane, el Centro para el Desarrollo Global y el Diálogo Interamericano. El proyecto CEQ tiene su sede en el Instituto CEQ en Tulane. Para más detalles, consúltese la página web www.commitmenttoequity.org. La información sobre la incidencia de la política fiscal en cada país proviene de la evidencia registrada en cada país desde 2009 hasta 2013.

Gráfico 4.4 Diferencias en la desigualdad del ingreso antes y después de impuestos y transferencias monetarias del gobierno, en América Latina, en comparación con la OCDE y la Unión Europea, circa 2012



Fuente: Elaboración de los autores basada en los siguientes trabajos: a) Commitment to Equity Institute Data Center on Fiscal Redistribution. Basado en la información de Argentina (Lustig y Pessino, 2014; Rossignolo, de próxima publicación); Bolivia (Paz Arauco et al., 2014); Brasil (Higgins y Pereira, 2014); Chile (Martínez-Aguilar et al., de próxima publicación); Colombia (Lustig y Meléndez, 2015); Costa Rica (Sauma y Trejos, 2014); República Dominicana (Cabrera et al., 2016); Ecuador (Llerena Pinto et al., 2015); El Salvador (Bencke, Lustig y Oliva, de próxima publicación); Guatemala (ICEFI, 2016a); Honduras (ICEFI, 2016b); México (Scott, 2014); Nicaragua (ICEFI, 2016c); Paraguay (Higgins et al., 2013; Giménez et al., 2017); Perú (Jaramillo, 2014); y Uruguay (Buchieli et al., 2014); y Uruguay (Lustig, Pessino y Scott, 2014; Lustig, 2017); c) EUROMOD versión No. G4.0 para los países pertenecientes a la Unión Europea y OECDStat para los países de la OCDE.
 Nota: La redistribución se define como la diferencia entre la desigualdad de ingreso de mercado y la desigualdad del ingreso disponible, expresado como porcentaje de la desigualdad del ingreso de mercado.

la incidencia de los impuestos y el gasto? La respuesta está en los efectos diferenciales de los impuestos y las transferencias entre las regiones. La desigualdad antes de los impuestos directos y transferencias es solo alrededor de un 5,3% más alta en América Latina (con un coeficiente de Gini de 0,515) que en los países desarrollados (con un coeficiente de Gini de 0,488), que no es una diferencia demasiado grande.⁶ Por lo tanto, la enorme diferencia en cuanto a la desigualdad del ingreso disponible entre las regiones se debe sobre todo a la política fiscal. De hecho, en 16 países de América Latina, los impuestos directos y las transferencias monetarias reducen la desigualdad en solo un 4,7%, en promedio, mientras que en una muestra de países desarrollados la disminución es del 38%.⁷ Uruguay, el país que más redistribuye en América Latina, lo hace menos que el país europeo que menos redistribuye. Otros países que presentan una alta redistribución en América Latina son Argentina y Brasil (gráfico 4.4).⁸

Varios motivos explican la diferencia considerable en la redistribución entre América Latina y los países desarrollados. Básicamente, dos características del sistema fiscal determinan su grado de redistribución: el tamaño de los impuestos y de las intervenciones de gasto y la progresividad o regresividad de cada intervención, relacionada con el nivel de filtración de las transferencias monetarias a los no pobres.

El tamaño importa, pero no lo es todo

Hay una relación positiva entre el tamaño del gasto y la redistribución. Sin embargo, cuando se comparan los países de América Latina y el Caribe

⁶ Incluso algunas economías avanzadas de la OCDE como Alemania, Estados Unidos, Italia, Irlanda y Reino Unido tienen coeficientes de Gini de ingreso de mercado superiores a 0,500, cifra mayor que los coeficientes de Gini de varios países de América Latina y el Caribe.

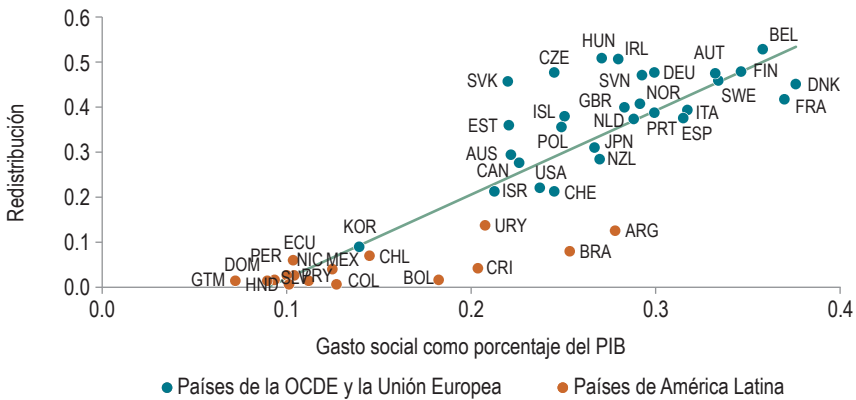
⁷ Incluyendo solo los países más “progresivos” de la Unión Europea, la reducción de la desigualdad es incluso mayor, con un 42%.

⁸ Si bien este análisis se centra sobre todo en el impacto del gasto en la equidad, el poder redistributivo de los gastos es mayor que el de los impuestos. En los países de la OCDE, los impuestos directos reducen la desigualdad en aproximadamente un 30%, y el otro 70% proviene de las transferencias monetarias. En América Latina, el impacto relativo de las transferencias monetarias (65%) y los impuestos directos (35%) son similares a los de la OCDE. Solo se incluyen los impuestos directos y para comparar con la OCDE (2016a) se adopta una tecnología similar que contrasta el ingreso de mercado secuencial con el ingreso de mercado después de los impuestos directos y, luego, con las transferencias, para obtener un ingreso disponible y el efecto de los impuestos directos separado del gasto. Véase Lustig (2017) para una explicación de la metodología utilizando la contribución marginal de los impuestos y el gasto que no depende de la secuencia y el efecto de introducir los impuestos al consumo en América Latina.

con los de la OCDE que gastan aproximadamente lo mismo, los países desarrollados redistribuyen mucho más (gráfico 4.5). Los países de América Latina que más reducen la desigualdad (entre un 6% y un 14%) son Argentina, Brasil y Uruguay, que también están entre los países que más gastan en programas sociales (Argentina es el país con el mayor gasto social, con el 28% del PIB, seguida de Brasil con el 25% y Uruguay con el 21%). Sin embargo, el tamaño no lo es todo; los países europeos con niveles similares de gasto social reducen la desigualdad al menos cuatro veces más (del 40% en el Reino Unido al 53% en Hungría e Irlanda).

La composición del gasto social y el tamaño de cada componente son factores determinantes clave del éxito redistributivo. Las mayores diferencias entre los países desarrollados y los de América Latina se relacionan con las pensiones y las transferencias directas. En realidad, el gasto en salud y educación es entre un 20% y un 50% superior en los países desarrollados que en América Latina, mientras que las transferencias monetarias y las pensiones contributivas son casi tres veces más grandes. Incluso en aquellos casos en que los niveles y composiciones del gasto social son

Gráfico 4.5 Gasto social y redistribución en América Latina, la OCDE y la Unión Europea, circa 2012



Fuente: Elaboración de los autores basada en los siguientes trabajos: a) Commitment to Equity Institute Data Center on Fiscal Redistribution. Basado en la información de: Argentina (Lustig y Pessino, 2014; Rossignolo, de próxima publicación); Bolivia (Paz Arauco et al., 2014); Brasil (Higgins y Pereira, 2014); Chile (Martínez-Aguilar et al., de próxima publicación); Colombia (Lustig y Meléndez, 2015); Costa Rica (Sauma y Trejos, 2014); República Dominicana (Cabrera et al., 2016); Ecuador (Llerena Pinto et al., 2015); El Salvador (Beneke, Lustig y Oliva, de próxima publicación); Guatemala (ICEFI, 2016a); Honduras (ICEFI, 2016b); México (Scott, 2014); Nicaragua (ICEFI, 2016c); Paraguay (Higgins et al., 2013; Giménez et al., 2017); Perú (Jaramillo, 2014); y Uruguay (Bucheli et al., 2014); b) todos los países (Lustig, Pessino y Scott, 2014; Lustig, 2017); c) EUROMOD versión No. G4.0 para los países pertenecientes a la Unión Europea y OECDstat para los países de la OCDE.

Nota: La redistribución se define como la diferencia entre la desigualdad de ingreso de mercado y la desigualdad del ingreso disponible, expresado como porcentaje de la desigualdad del ingreso de mercado.

similares a los del país desarrollado promedio, como Argentina o Brasil, la capacidad de redistribución sigue siendo baja.

El gasto promedio en las pensiones contributivas en los 16 países de América Latina es del 3,3% del PIB, en comparación con el 8,8% de la OCDE (gráfico 4.6). Aunque en algunos países de la región, como Brasil y Uruguay, el gasto en jubilaciones como porcentaje del PIB se acerca al promedio de la OCDE, el efecto en la desigualdad es mucho más pequeño. En relación con las transferencias monetarias, América Latina gasta el 1,6% del PIB en transferencias directas mientras que la OCDE gasta un promedio del 4,4%.⁹ Una vez más, las transferencias monetarias promedio en los países que más redistribuyen —Argentina, Brasil y Uruguay— son similares al promedio de la OCDE de un 4,4% del PIB.

Pensiones contributivas, gasto no contributivo y transferencias monetarias condicionadas: un desglose

Si bien el tamaño y la composición del gasto público explican parte de esta capacidad redistributiva, la progresividad de cada partida de gasto —gasto en pensiones contributivas, no contributivas y transferencias monetarias condicionadas— y su tamaño relativo explica la incidencia en la desigualdad y la pobreza (véase el recuadro 4.1 para definiciones del análisis redistributivo).

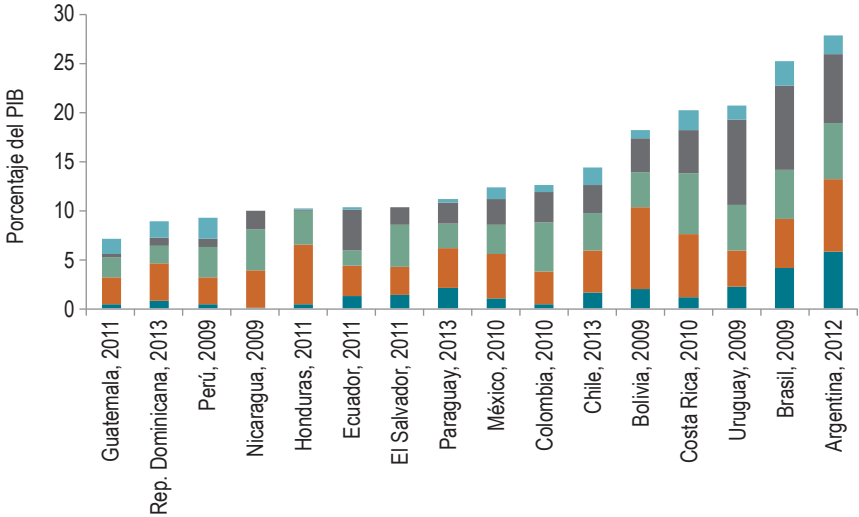
Las pensiones contributivas

El gasto en pensiones contributivas en América Latina es pro-rico, lo que significa que la transferencia aumenta con el ingreso de mercado; por lo tanto, los ricos reciben un porcentaje mayor que los pobres en beneficios jubilatorios. Las excepciones son Argentina y Uruguay, donde el gasto en pensiones es ligeramente pro-pobre. De hecho, la distribución del ingreso de pensiones contributivas por quintil de ingreso per cápita ordenado según el ingreso de mercado antes de las pensiones es bastante diferente para Argentina y Brasil en comparación con El Salvador y Guatemala. En los dos primeros países, los dos quintiles más ricos reciben entre el 39% y el 44% del ingreso en jubilaciones, cifra similar a la que reciben los dos quintiles más pobres. Sin embargo, en El Salvador y Guatemala, los dos quintiles más ricos reciben el 80% mientras que los dos quintiles más pobres reciben solo el 10% del total del ingreso de jubilaciones (gráfico 4.7).

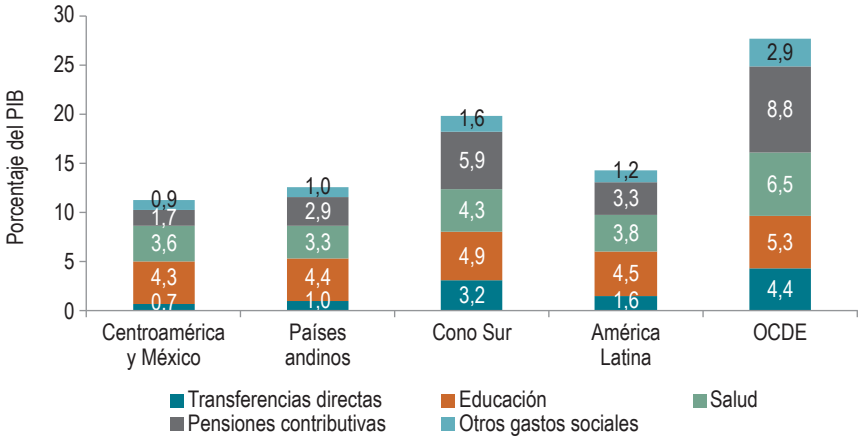
⁹ Las cifras de esta sección corresponden al mismo año del estudio de incidencia disponible en el proyecto CEQ. Para algunos países, este gasto sigue aumentando, especialmente en las pensiones no contributivas.

Gráfico 4.6 Composición del gasto público social

A. Países de América Latina



B. Promedio de grupos de países



Fuente: Elaboración de los autores basada en los siguientes trabajos: a) Commitment to Equity Institute Data Center on Fiscal Redistribution. Basado en la información de: Argentina (Lustig y Pessino, 2014; Rossignolo, de próxima publicación); Bolivia (Paz Arauco et al., 2014); Brasil (Higgins y Pereira, 2014); Chile (Martínez-Aguilar et al., de próxima publicación); Colombia (Lustig y Meléndez, 2015); Costa Rica (Sauma y Trejos, 2014); República Dominicana (Cabrera et al., 2016); Ecuador (Llerena Pinto et al., 2015); El Salvador (Bencke, Lustig y Oliva, de próxima publicación); Guatemala (ICEFI, 2016a); Honduras (ICEFI, 2016b); México (Scott, 2014); Nicaragua (ICEFI, 2016c); Paraguay (Higgins et al., 2013; Giménez et al., 2017); Perú (Jaramillo, 2014); y Uruguay (Bucheli et al., 2014); b) todos los países (Lustig, Pessino y Scott, 2014; Lustig, 2017); c) OECDstat para los países de la OCDE.

RECUADRO 4.1 DEFINICIONES DE ANÁLISIS REDISTRIBUTIVO

El coeficiente de concentración proporciona una medida resumida de cuánto la transferencia favorece a los ricos o cuánto favorece a los pobres. Si la concentración de la transferencia o el coeficiente cuasi-Gini es positivo, la transferencia o los beneficios aumentan para la población de mayores ingresos (pro-rico). Si el coeficiente de concentración es negativo, la transferencia disminuye con el ingreso (pro-pobre), beneficiando de manera proporcional a más personas pobres que ricas. Un coeficiente de concentración será cero si todas las unidades de ingreso reciben el mismo monto absoluto de transferencias.

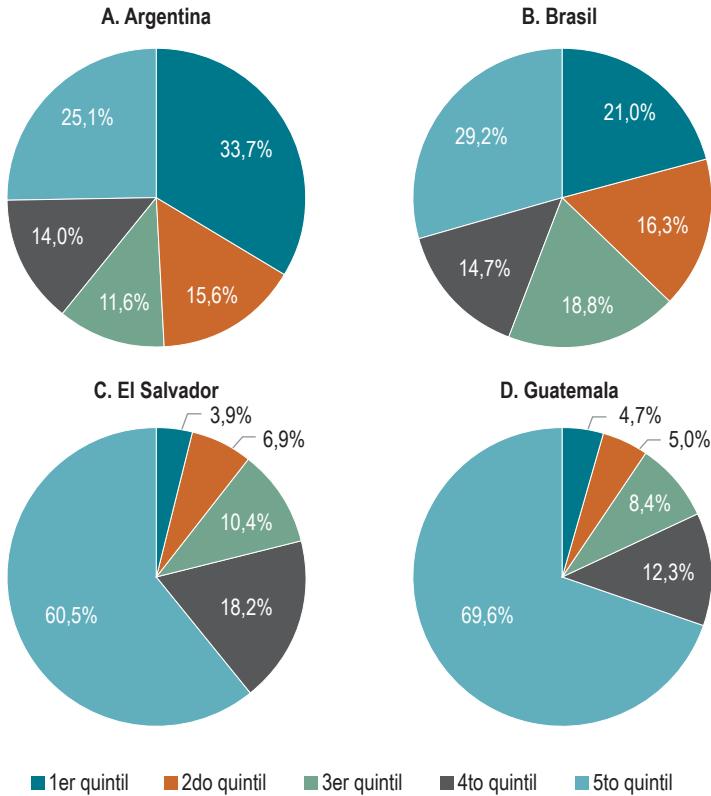
El índice Kakwani para las transferencias se define como la diferencia entre el índice de Gini para el ingreso de mercado y el coeficiente de concentración de la transferencia (Kakwani, 1977). El gasto se define como regresivo cuando el coeficiente de concentración es superior al Gini para el ingreso de mercado o el índice Kakwani es negativo. Aunque el gasto pro-pobre siempre es absolutamente progresivo, el gasto pro-rico puede ser progresivo cuando el coeficiente de concentración es inferior al coeficiente de Gini de ingreso de mercado.

El efecto redistributivo se puede capturar por la diferencia en los índices de Gini del ingreso antes y después de transferencias. La redistribución depende de la interacción entre el tamaño de la transferencia y la progresividad (o focalización). Un indicador típico del efecto redistributivo de la política fiscal es la diferencia entre el ingreso de mercado Gini y el índice de Gini para el ingreso después de impuestos y transferencias. Si el efecto redistributivo es positivo (negativo), la política fiscal es igualadora (no igualadora) (coeficiente Reynolds-Smolenski).

Para la mayoría de los 15 países, el coeficiente de concentración es positivo (por lo tanto, el gasto en jubilaciones es pro-rico); sin embargo, en cerca de la mitad el coeficiente de concentración es menor que el coeficiente de Gini de mercado, por lo cual las jubilaciones son relativamente progresivas (el gasto en Brasil es pro-rico pero es relativamente progresivo cuando se clasifica por ingreso de mercado); en la otra mitad, el gasto en jubilaciones pro-rico es regresivo. Cuando se observa el efecto igualador o no igualador, que tiene en cuenta tanto la progresividad como el tamaño de la transferencia,¹⁰ en la mitad de los países las jubilaciones mejoran ligeramente la distribución del ingreso, mientras que en la otra mitad tienen un efecto no igualador. En promedio, las pensiones contributivas en América Latina disminuyen ligeramente la desigualdad. Sin embargo, las pensiones contributivas son pro-pobres y en gran parte igualadoras en la UE-27 (gráfico 4.8). Por lo tanto, gran parte de la diferencia en cuanto al efecto

¹⁰ Véase Urban (2009) y Lustig (2017) para más detalles.

Gráfico 4.7 Distribución del ingreso jubilatorio por quintil de ingreso per cápita ordenado por ingreso de mercado, circa 2012



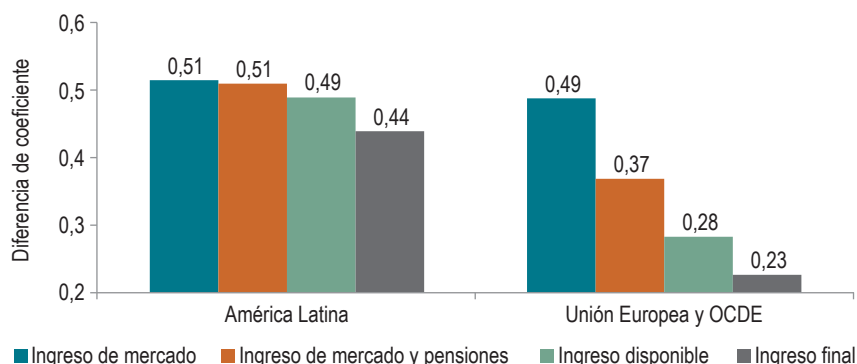
Fuente: Cálculos propios a partir de Lustig y Pessino (2014) para Argentina; Higgins y Pereira (2014) para Brasil; Beneke, Lustig y Oliva (de próxima publicación) para El Salvador; ICEFI (2016a) para Guatemala; y Lustig, Pessino y Scott (2014) y Lustig (2017) para todos los países.

redistributivo del gasto social entre la OCDE y América Latina y el Caribe refleja diferencias en el poder redistributivo de las jubilaciones.¹¹

Esta diferencia en el poder redistributivo de las jubilaciones se debe en parte a la alta informalidad de los mercados laborales de América latina y a la segmentación resultante de los sistemas de seguridad social; los trabajadores informales, que tienden a ser más pobres, quedan fuera del sistema. Las

¹¹ Dado que el efecto de las jubilaciones se puede exagerar si se considera una transferencia en lugar de una parte del ingreso de mercado, Lustig (2016, 2017) muestra que el efecto redistributivo es seis veces mayor entre los países avanzados y los países de América Latina si se toma en cuenta que las jubilaciones constituyen una transferencia, y sigue siendo amplio pero solo cuatro veces más grande si las jubilaciones se consideran parte del ingreso de mercado.

Gráfico 4.8 Diferencias en la desigualdad del ingreso, antes y después de pensiones y transferencias monetarias y en especie del gobierno en salud y educación



Fuente: Elaboración de los autores basada en los siguientes trabajos: a) Commitment to Equity Institute Data Center on Fiscal Redistribution. Basado en la información de: Argentina (Lustig y Pessino, 2014; Rossignolo, de próxima publicación); Bolivia (Paz Arauco et al., 2014); Brasil (Higgins y Pereira, 2014); Chile (Martínez-Aguilar et al., de próxima publicación); Colombia (Lustig y Meléndez, 2015); Costa Rica (Sauma y Trejos, 2014); República Dominicana (Cabrera et al., 2016); Ecuador (Llerena Pinto et al., 2015); El Salvador (Beneke, Lustig y Oliva, de próxima publicación); Guatemala (ICEFI, 2016a); Honduras (ICEFI, 2016b); México (Scott, 2014); Nicaragua (ICEFI, 2016c); Paraguay (Higgins et al., 2013; Giménez et al., 2017); Perú (Jaramillo, 2014); y Uruguay (Bucheli et al., 2014); b) todos los países (Lustig, Pessino y Scott, 2014; Lustig, 2017); c) EUROMOD versión No. G4.0 para los países pertenecientes a la Unión Europea y OECDstat para los países de la OCDE.

Nota: La redistribución se define como la diferencia entre la desigualdad de ingreso de mercado y desigualdad de ingreso disponible, expresado como porcentaje de la desigualdad del ingreso de mercado.

pensiones contributivas en América Latina y el Caribe cubren a aproximadamente el 40% de los trabajadores, que tienden a tener mejores condiciones de vida, por lo cual el sistema es sumamente desigual (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013; Berstein et al., 2018). Además, los beneficios han superado las contribuciones de los trabajadores y han provocado déficits en los sistemas jubilatorios, que han sido cubiertos por los ingresos públicos.

Con los sistemas actuales vigentes y una población que envejece rápidamente, los beneficios jubilatorios disminuirán a lo largo de las próximas décadas. Por lo tanto, las jubilaciones actuales pueden considerarse en parte ingreso de mercado y en parte transferencias, dado que el gobierno las financia y lo hace con un déficit parcial en todos los países, déficit que seguirá aumentando si no se introducen reformas. Si eventualmente las jubilaciones están cubiertas a partir de los impuestos generales, habrá que repensar su cobertura despereja, sus sesgos de desigualdad y la segmentación en un sistema jubilatorio único (es decir, todas las pensiones no contributivas).¹²

¹² Sin embargo, hay otra implicación problemática en la transición formalidad-informalidad. Los sistemas jubilatorios de la región, de cualquier variedad, suelen requerir

Beneficios monetarios no contributivos

La falta de cobertura para las jubilaciones y los subsidios a las familias y a los niños, particularmente entre los trabajadores y familias de bajos ingresos, representa un problema social de primer orden. Como respuesta, en los años noventa, Brasil y Argentina, seguidos del resto de la región, introdujeron o ampliaron los programas jubilatorios para las personas de edad avanzada, aun cuando nunca hubieran contribuido al sistema jubilatorio como trabajadores ni participado en la fuerza laboral. Estas se denominan pensiones no contributivas (PNC). Las transferencias monetarias condicionadas (TMC) también se introdujeron en Brasil a mediados de los años noventa y en México (a través de Progresá) en 1997, y finalmente se ampliaron a la mayoría de los países en la región. Las TMC y las PNC fueron iniciativas clave para reducir la pobreza. Hacia 2014-15 los programas de TMC cubrían a una quinta parte de la población de la región —132 millones de personas y 30 millones de hogares— con un gasto equivalente al 0,3%-0,5% del PIB regional (Levy y Rodríguez, 2005; Robles, Rubio y Stampini, 2015; Cecchini y Atuesta, 2017; gráfico 4.9A). Dado que los trabajadores reciben beneficios sin contribuir,¹³ el incentivo es que los trabajadores que se hallan en los márgenes de la informalidad se vuelvan informales; por eso, este “subsidio” a la informalidad tiene consecuencias negativas de segunda ronda en la pobreza y en la productividad (eficiencia).

Las PNC suelen abarcar a personas de más de 65 o 70 años, aunque varían según los países. Los montos pagados son los mismos para todos los receptores, aunque las reglas para cumplir las condiciones difieren: en algunos casos, están sujetos a una prueba de medios de subsistencia; en otros, la condición es que el beneficiario no tenga acceso a una pensión contributiva, o bien —por último— es universal. Esta variación se refleja en el gasto promedio, que puede oscilar entre el 0,7% en Uruguay y el 2,4% en Brasil, el 1,2% en Bolivia y el 3,7% en Argentina (Alaimo, Dborkin e Izquierdo, 2018; gráfico 4.9B).¹⁴

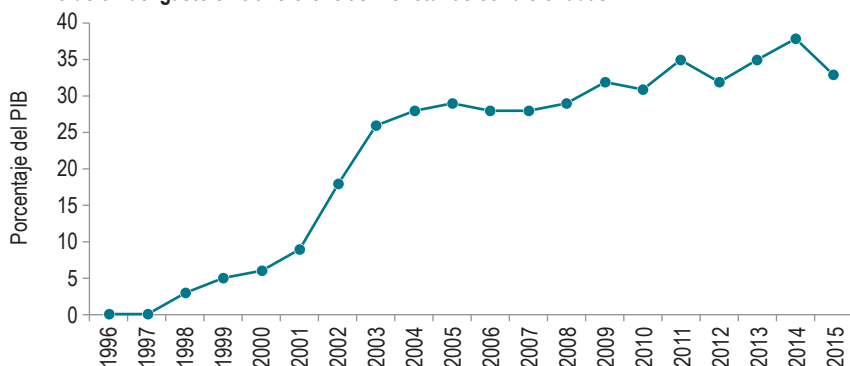
que los trabajadores contribuyan un número mínimo de años, incluso para postular a la jubilación mínima. Para una mayoría de aquellos que contribuyen, que tienen numerosas o largas transiciones formalidad-informalidad, la promesa de una jubilación no se cumplirá, lo cual será sin duda un asunto social y político importante en el futuro. Y en varios países esto no es el resultado de que haya bajas tasas de contribución (Levy, 2017).

¹³ Dado que estos beneficios están financiados con los ingresos del gobierno general y no con un impuesto sobre los salarios, suelen denominarse programas no contributivos.

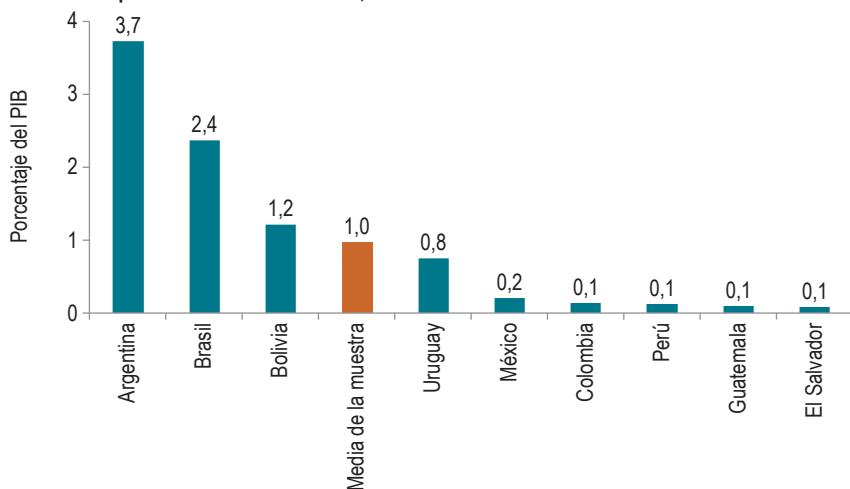
¹⁴ En Argentina, esto incluye los efectos de las pensiones sociales tradicionales, en efecto desde 1948, y la más reciente moratoria previsional, en efecto desde 2005.

Gráfico 4.9 Gasto en los programas de transferencias monetarias condicionadas y pensiones no contributivas en América Latina y el Caribe

A. Evolución del gasto en transferencias monetarias condicionadas



B. Gasto en pensiones no contributivas, 2015

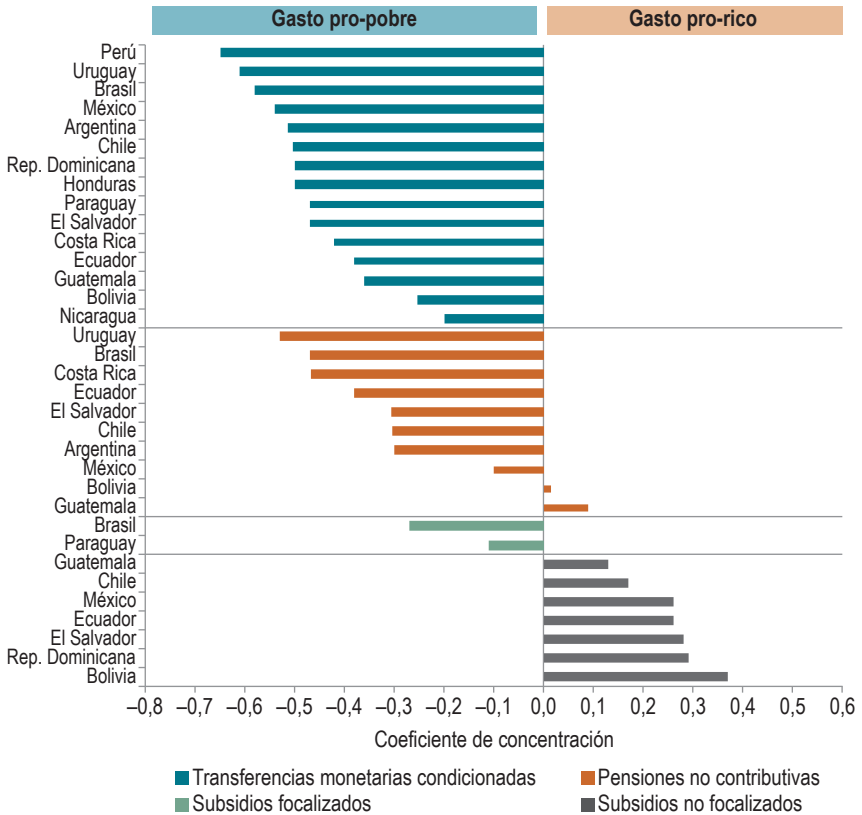


Fuente: En el panel A, cálculos propios a partir de Cecchini y Atuesta (2017). En el panel B, cálculos propios a partir de Pessino y Zentner (2018) y Alaimo, Dborkin e Izquierdo (2018).

Notas: En el panel B, Argentina incluye moratoria sobre las pensiones; pensiones de asistencia social útil, y excombatientes de las Malvinas; Bolivia incluye Renta Dignidad; Brasil incluye la Prestación Continuada y el Beneficio Previsional Rural Semi-Contributivo; Colombia incluye Colombia Mayor; El Salvador incluye la Pensión Básica Universal Adulto Mayor; Guatemala incluye el Programa Aporte Adulto Mayor; México incluye la Pensión para Adultos Mayores; Perú incluye la Pensión 65; Uruguay incluye la Pensión no Contributiva por Vejez e Invalidez.

Las TMC constituyen uno de los programas más progresivos, con coeficientes de concentración que van desde los más progresivos $-0,65$ en Perú (con Juntos) o $-0,61$ en Uruguay (con las Asignaciones Familiares) hasta programas menos progresivos. En total, para los países de

Gráfico 4.10 Gastos en transferencias pro-pobre o pro-rico en América Latina (ordenado por ingreso de mercado), circa 2012



Fuente: Elaboración de los autores basada en los siguientes trabajos: a) Commitment to Equity Institute Data Center on Fiscal Redistribution. Basado en la información de: Argentina (Lustig y Pessino, 2014; Rossignolo, de próxima publicación); Bolivia (Paz Arauco et al., 2014); Brasil (Higgins y Pereira, 2014); Chile (Martínez-Aguilar et al., de próxima publicación); Colombia (Lustig y Meléndez, 2015); Costa Rica (Sauma y Trejos, 2014); República Dominicana (Cabrera et al., 2016); Ecuador (Llerena Pinto et al., 2015); El Salvador (Beneke, Lustig y Oliva, de próxima publicación); Guatemala (ICEFI, 2016a); Honduras (ICEFI, 2016b); México (Scott, 2014); Nicaragua (ICEFI, 2016c); Paraguay (Higgins et al., 2013; Giménez et al., 2017); Perú (Jaramillo, 2014); y Uruguay (Bucheli et al., 2014); b) todos los países (Lustig, Pessino y Scott, 2014; Lustig, 2017).

Nota: Los coeficientes de concentración están ordenados en un escenario donde las pensiones contributivas son consideradas parte del ingreso de mercado.

América Latina analizados, el coeficiente de concentración promedio de las TMC asciende a $-0,46$. Las PNC son mucho menos progresivas que las TMC. Dado que las PNC son programas más grandes que las TMC, aunque sean menos progresivas, debido a su tamaño, en algunos países tienen un impacto mayor que las TMC en la redistribución (gráfico 4.10).

Los subsidios

Varios estudios sobre el impacto del gasto público en la desigualdad y la pobreza ignoran el efecto regresivo de los subsidios, que son económicamente ineficientes, están mal focalizados o no focalizados en absoluto y, por lo tanto, en la mayoría de los casos son pro-ricos.

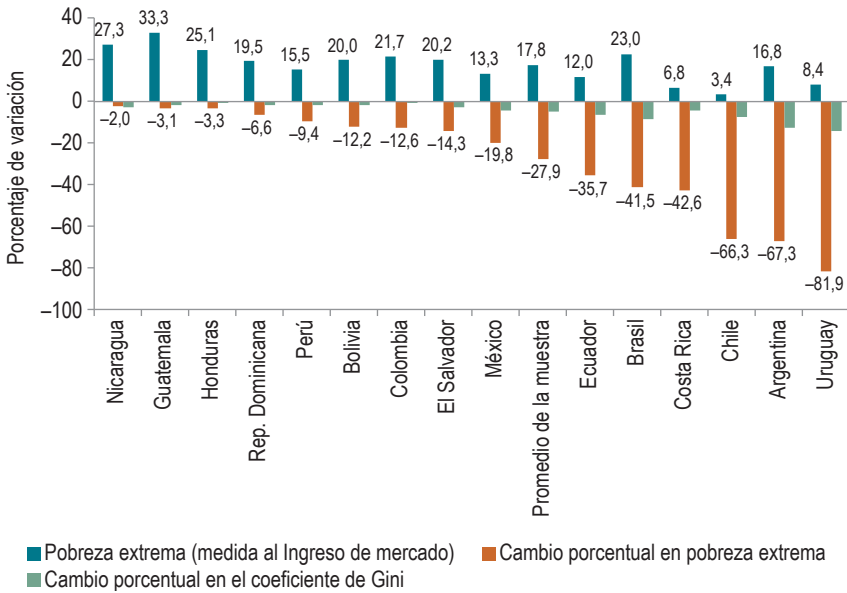
Los subsidios basados en los precios generan un alto costo fiscal y tienen como resultado una pérdida de la eficiencia económica. Los subsidios a la energía son un claro ejemplo de un gasto no focalizado pro-rico. Estos subsidios son distorsionadores, dado que en numerosas ocasiones benefician al conjunto de la población a través del precio de venta final de los productos subsidiados, independientemente del nivel de ingreso de los consumidores. Algunos países de América Latina y el Caribe gastan entre cinco y 10 veces más en subsidios regresivos de este tipo que en las TMC, que son predominantemente progresivas y contribuyen a reducir la pobreza. Según FIEL (2015, 2017) y Cavallo y Serebrisky (2016), en 2015 los subsidios a la energía en América Latina y el Caribe representaban el 0,5% del PIB y cerca del 61% del total de los subsidios en la región, comparado con un 0,8% en 2013 (véase la pérdida de eficiencia estimada de los subsidios, los gastos en transferencias e impuestos en el capítulo 3). En varios países los subsidios al gas propano, al gasóleo y a la electricidad benefician a la población de mayores ingresos, puesto que el décimo decil recibe una cuarta parte de todos los beneficios y el primer decil recibe solo el 5%. En otras palabras, los ricos reciben cinco veces más subsidios que los pobres (Izquierdo, Loo-Kung y Navajas, 2013; FIEL, 2017; Puig y Salinardi, 2015).

La equidad se puede mejorar reemplazando los subsidios con transferencias focalizadas en poblaciones de bajos ingresos, e incluso ahorrar recursos. En los países estudiados, en todos los casos los subsidios no focalizados eran pro-ricos pero relativamente progresivos (gráfico 4.10). Sin embargo, la solución es más fácil en la teoría que en la práctica; dado que los beneficiarios no pobres sufrirán la pérdida y eventualmente protestarán, se requerirá una eliminación progresiva de los subsidios y la creación de consensos para el cambio, aun cuando aumenten la equidad y la eficiencia.

Cerrando la brecha de la extrema pobreza

Desde el punto de vista del bienestar, un sistema más progresivo que disminuye la pobreza es deseable. Los países que se basan en transferencias relativamente menos progresivas pero de mayor tamaño pueden obtener una mejor calificación en términos de reducir más la pobreza que la desigualdad. La suma de los impuestos directos, las pensiones contributivas

Gráfico 4.11 Cambios en la extrema pobreza y desigualdad desde el ingreso de mercado hasta el ingreso disponible en América Latina



Fuente: Elaboración de los autores basada en los siguientes trabajos: a) Commitment to Equity Institute Data Center on Fiscal Redistribution. Basado en la información de: Argentina (Lustig y Pessino, 2014; Rossignolo, de próxima publicación); Bolivia (Paz Arauco et al., 2014); Brasil (Higgins y Pereira, 2014); Chile (Martínez-Aguilar et al., de próxima publicación); Colombia (Lustig y Meléndez, 2015); Costa Rica (Sauma y Trejos, 2014); República Dominicana (Cabrera et al., 2016); Ecuador (Llerena Pinto et al., 2015); El Salvador (Bencke, Lustig y Oliva, de próxima publicación); Guatemala (ICEFI, 2016a); Honduras (ICEFI, 2016b); México (Scott, 2014); Nicaragua (ICEFI, 2016c); Paraguay (Higgins et al., 2013; Giménez et al., 2017); Perú (Jaramillo, 2014); y Uruguay (Bucheli et al., 2014); b) todos los países (Lustig, Pessino y Scott, 2017).

Nota: Pobreza extrema definida a 2,5 dólares corrientes por día ajustados según PPA.

y las transferencias monetarias no contributivas disminuye las tasas de extrema pobreza en los 15 países analizados (gráfico 4.11). Uruguay, Argentina y Chile, los países que más reducen la pobreza, también han visto la mayor disminución de desigualdad del ingreso. Costa Rica ocupa el cuarto puesto en disminuir de la pobreza, mientras que Brasil se ubica en el tercero en reducción de la desigualdad.

El impacto de las transferencias monetarias en la primera ronda consiste en reducir la extrema pobreza de un promedio del 17,8% al 14,1%.¹⁵ La efectividad de la reducción de la pobreza y la desigualdad depende del tamaño de las transferencias, del porcentaje de población pobre cubierta

¹⁵ La incidencia de los impuestos indirectos y los subsidios disminuye la acción general del sistema fiscal en la pobreza cuando se compara con el efecto de los impuestos directos y las transferencias por sí solas (véase Lustig, 2017).

y del monto de las transferencias que se desvían o filtran hacia los no pobres. Como ya se señaló, una dificultad clave de la política de gasto es la focalización, es decir, cómo garantizar que los subsidios y transferencias lleguen a los segmentos más pobres de la población. ¿Cuál es el porcentaje de beneficios de las transferencias monetarias que llegan a las personas en situación de pobreza extrema y moderada y cuánto acaba en los bolsillos de los no pobres (filtraciones)? Según datos de 2013, el porcentaje de las personas en situación de extrema pobreza que son beneficiarias de las TMC y las PNC asciende solo al 46,9% y al 12,8%, respectivamente. Dado que las PNC están focalizados en individuos de edad avanzada que no reciben una pensión contributiva, en esa población más específica la cobertura es cercana al 53% (gráfico 4.12, panel A). Cerca del 39% de los beneficiarios de TMC y el 48,6% de los beneficiarios de las PNC son personas no pobres (gráfico 4.12, panel B) (Robles, Rubio y Stampini, 2015).¹⁶

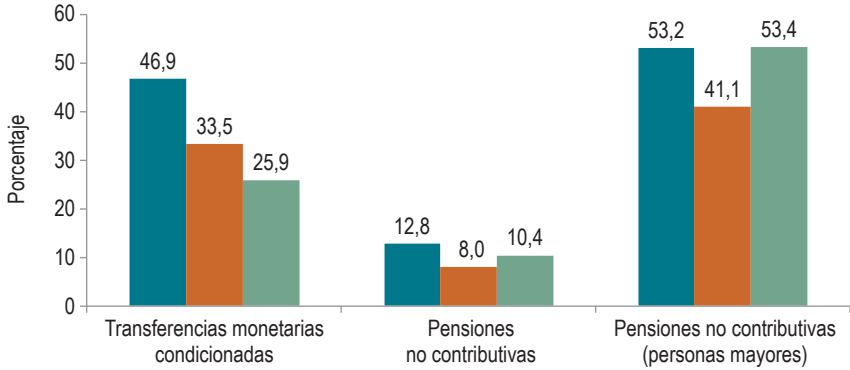
Aunque no representan un porcentaje importante del PIB, los recursos utilizados para las TMC serían suficientes para cubrir al conjunto de la población pobre, o al menos en situación de extrema pobreza, si fueran refocalizados. De hecho, el número de beneficiarios de estos programas es casi 2,5 veces (148%) mayor que el número de personas en extrema pobreza. El ahorro potencial de estas filtraciones se estima en un 0,7% del PIB, cifra que representa cerca de la mitad del nivel de gasto destinado a estas categorías (Izquierdo, Loo-Kung y Navajas, 2013; Cavallo y Serebrisky, 2016).

Un motivo importante de la focalización ineficiente es que varios países en la región utilizan sistemas de focalización mediante una prueba de los medios de subsistencia o de criterios geográficos, que proporcionan una estimación del ingreso per cápita o del consumo sobre la base de características demográficas y de la propiedad de activos, pero que representan solo del 50% al 60% de la variabilidad observada en los niveles de vida (Robles, Rubio y Stampini, 2015). Los sistemas de información integrada con datos administrativos actualizados implementados en Argentina en 1997 y en Brasil en 2001 podrían servir como modelos iniciales para mejorar la focalización de los países de la región (Pessino y Fenochietto, 2007; Azevedo, Bouillon e Irrazábal, 2011; véase también el capítulo 9).

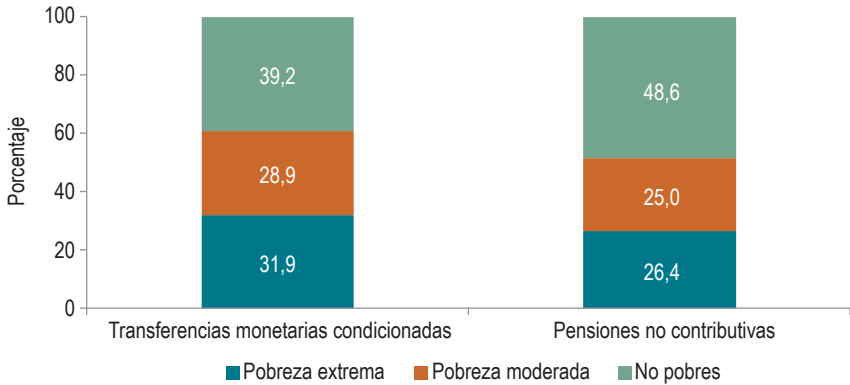
¹⁶ Una medida de la efectividad del gasto utilizada anteriormente en las evaluaciones de CEQ y en Bibi y Duclos (2010) divide el cambio en la pobreza por el monto gastado como porcentaje del PIB. Según esta medida, Uruguay es más efectivo que Argentina y Brasil en la reducción de la pobreza por punto del PIB gastado. Sin embargo, con el 4,6% del gasto del PIB en transferencias monetarias, Chile logra la mayor efectividad. Esta medida de efectividad debería abordarse con cautela, puesto que el cambio no es lineal para los grandes consumidores y podría clasificarlos incorrectamente como menos efectivos (Enami, Lustig y Taqdiri, 2016).

Gráfico 4.12 Cobertura y filtraciones de las transferencias en América Latina y el Caribe

A. Cobertura: porcentaje de personas pobres beneficiarias de transferencias monetarias condicionadas y pensiones no contributivas



B. Filtraciones: porcentaje de beneficios que se dirigen a personas pobres y no pobres

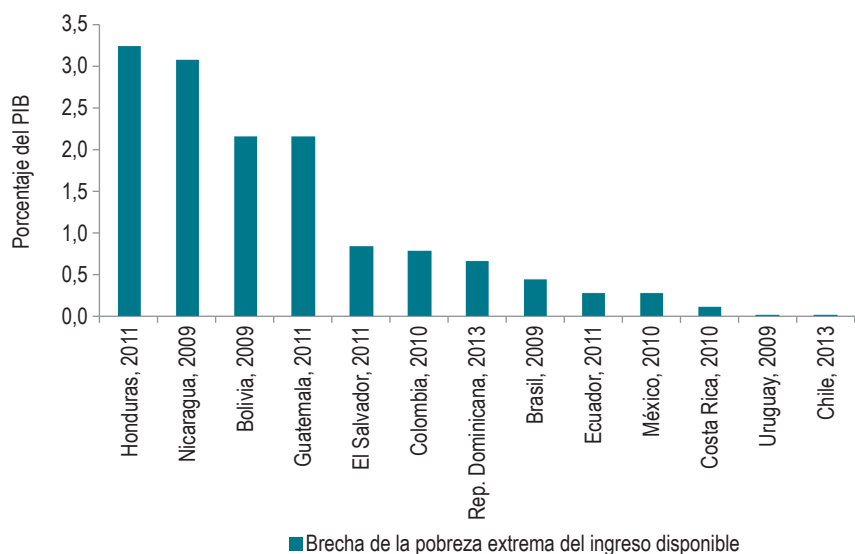


Fuente: Cálculos propios sobre la base de Robles, Rubio y Stampini (2015).

También es posible cuantificar las transferencias monetarias que se necesitarían para sacar a todos los habitantes de la extrema pobreza en cada país, suponiendo una focalización perfecta. El indicador de la brecha de la extrema pobreza pondera el porcentaje de pobres mediante la brecha promedio entre sus ingresos y la línea de la pobreza; en consecuencia, tiene en cuenta cuán pobres son los pobres y, por lo tanto, la cantidad exacta de recursos necesarios para sacar a todas las personas de la pobreza. Para cerrar la brecha de la extrema pobreza (menos de US\$2,50 según PPA per cápita al día), se requeriría algo más del 3% del PIB en Honduras y Nicaragua, y un 1% o menos en Costa Rica, Uruguay o Chile (gráfico 4.13).

Teniendo en cuenta el porcentaje del gasto en subsidios que todavía es alto en varios países, y las filtraciones en todos los programas, es

Gráfico 4.13 Brecha de la pobreza extrema del ingreso disponible en América Latina (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración de los autores basados en los siguientes trabajos: a) Commitment to Equity Institute Data Center on Fiscal Redistribution. Basado en la información de: Argentina (Lustig y Pessino, 2014; Rossignolo, de próxima publicación); Bolivia (Paz Arauco et al., 2014); Brasil (Higgins y Pereira, 2014); Chile (Martínez-Aguilar et al., de próxima publicación); Colombia (Lustig y Meléndez, 2015); Costa Rica (Sauma y Trejos, 2014); República Dominicana (Cabrera et al., 2016); Ecuador (Llerena Pinto et al., 2015); El Salvador (Beneke, Lustig y Oliva, de próxima publicación); Guatemala (ICEFI, 2016a); Honduras (ICEFI, 2016b); México (Scott, 2014); Nicaragua (ICEFI, 2016c); Paraguay (Higgins et al., 2013; Giménez et al., 2017); Perú (Jaramillo, 2014); y Uruguay (Bucheli et al., 2014); b) todos los países (Lustig, Pessino y Scott, 2014; Lustig, 2017).

posible cubrir a todas las personas en situación de extrema pobreza sin aumentar el gasto, al menos en todos los países que requerirían menos del 1% del PIB.

Puede que a los responsables de las políticas públicas les convenga evaluar si es preferible aumentar el tamaño de las transferencias o mejorar la efectividad focalizando mejor a los beneficiarios. Además, la dependencia de la asistencia social es otro efecto secundario del seguro y la protección social que debería evitarse. América Latina y el Caribe debe impedir que exista una dependencia permanente de las prestaciones sociales y un aumento de la informalidad. Después de lograr la cobertura completa de la pobreza extrema crónica, el mayor triunfo de las TMC residiría en su reducción progresiva hasta que ya no fuesen necesarias. En relación con las PNC, la ampliación de su cobertura y generosidad, que tendrá efectos durante décadas en el futuro, junto con el rápido envejecimiento de la población, puede tener como resultado que estas transferencias se vuelvan insostenibles.

Un caso emblemático de dependencia de las prestaciones sociales e insostenibilidad como resultado de un alto crecimiento es el de Argentina durante la década del 2000 (Lustig y Pessino, 2014).¹⁷ A comienzos de 2002, Argentina había salido de una crisis y de un incumplimiento de pagos que había aumentado la pobreza hasta casi el 50%. Desde 2003 hasta 2006, con una economía en auge y con el aumento de los precios de las materias primas, la pobreza y la desigualdad disminuyeron gracias a un incremento del ingreso de mercado y no de las transferencias sociales. Sin embargo, después de 2006, con una economía deteriorada, con inflación y un sistema tributario más distorsionador, las transferencias monetarias reemplazaron a las fuerzas del mercado en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Concretamente, la moratoria previsional, que aumentó la cobertura de las jubilaciones a más de 3 millones de personas en edad avanzada que no habían contribuido nunca a la seguridad social, o solo lo habían hecho esporádicamente, se convirtió en un verdadero programa de PNC. Si bien el programa no se centró en los pobres y sufrió la filtración de recursos importantes a los no pobres, sirvió para disminuir la pobreza moderada. Sin embargo, también aumentó el porcentaje de hogares que dependían de las ayudas sociales, desde menos del 10% en los años noventa a más del 40% hacia 2010, con lo cual el gasto en jubilaciones se incrementó hasta un nivel altamente insostenible a largo plazo (véase el capítulo 3). Varios otros países de América Latina y el Caribe también ampliaron sus programas de bienestar después de la crisis de 2008, y el gasto no ha vuelto a los niveles anteriores desde entonces (Banco Mundial, 2014). Las transferencias monetarias transitorias y decrecientes a lo largo del tiempo pueden ser una mejor fórmula para luchar contra la extrema pobreza en el corto plazo, mientras que para disminuir la pobreza de forma permanente deberían aplicarse más programas de desarrollo de habilidades focalizados en los pobres.

Transferencias en especie: sumando el valor de los servicios públicos

El análisis anterior no tiene en cuenta el impacto de los beneficios en especie, es decir, el gasto público en salud y educación. A pesar de que las TMC proporcionan incentivos para mejorar el capital humano mediante la retención escolar y la ampliación de la cobertura de vacunación, sus efectos están limitados por el tamaño y la población focalizada; además, la

¹⁷ Los indicadores para Argentina se basan en Lustig y Pessino (2014) en la mayor parte del capítulo, en cuyo caso no se calcularon las asignaciones para los impuestos directos (para una actualización, véase Rossignolo, de próxima publicación).

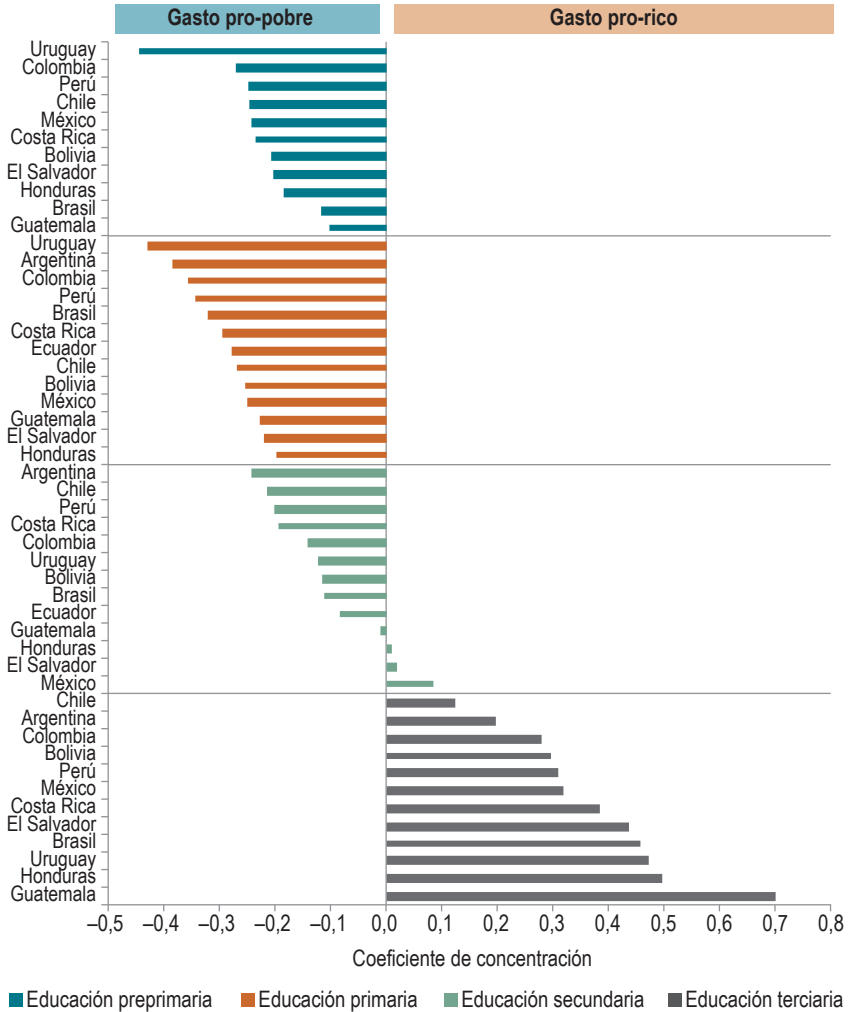
evidencia más reciente muestra que hay pocos efectos a largo plazo, si los hay.¹⁸ Sin embargo, al menos el 50% del gasto social en la región se destina a programas educativos universales y a los sistemas contributivos y no contributivos de salud. Alrededor de 2012, el gasto en educación representó un promedio del 4,5% del PIB (5,3% en la OCDE) y el gasto en salud representó un 3,8% del PIB (6,5% en la OCDE), con diferencias importantes entre los países (véase el gráfico 4.6).

Cuando se consideran las transferencias en especie, la desigualdad en todos los países se reduce considerablemente más que con las transferencias monetarias, lo que refleja su tamaño relativo y su carácter progresivo (Lustig, Pessino y Scott, 2014; Lustig, 2017). De los países desarrollados, las transferencias en especie, medidas al costo, reducen el coeficiente de Gini del ingreso disponible en alrededor de un 20% (OCDE, 2011a), mientras que en los países de América Latina solo lo reducen en un 10% (aunque en ambas regiones es cercano a 5 puntos de Gini). Por lo tanto, la brecha porcentual con los países de la OCDE aumenta todavía más (gráfico 4.8). Las transferencias en especie amplían aún más la diferencia de la capacidad redistributiva entre América Latina y los países desarrollados, aunque las diferencias en cuanto al gasto en salud y educación son más pequeñas que en el caso de las transferencias monetarias. Cuando se analiza su progresividad, se observa que la educación preprimaria y primaria es pro-pobre y es igualadora en todos los países de América Latina, mientras que el gasto en educación secundaria es pro-pobre en nueve de los países estudiados y ligeramente pro-rico en El Salvador y México. Por último, el gasto en educación terciaria es pro-rico en todos los países de América Latina, dado que beneficia sobre todo a la población de ingresos medios y altos (gráfico 4.14).

La mayoría de los países gasta menos del 30% del presupuesto en educación en el nivel terciario. En términos de equidad, el gasto en educación no parece sesgado a favor de los ricos ni regresivo; sin embargo, es

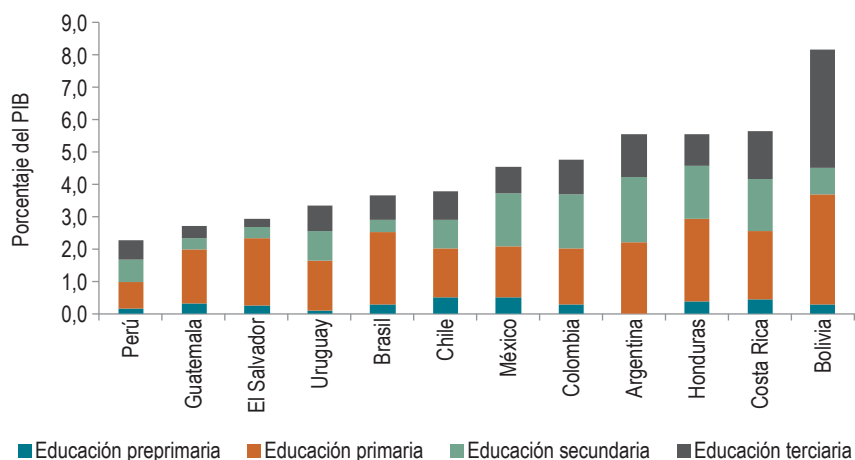
¹⁸ Mientras que los resultados varían entre los países de América Latina y el Caribe, las evaluaciones del programa revelan un aumento de los años de escolarización, disminución del trabajo infantil y mejoras en los indicadores clave de salud (Bouillon y Tejerina, 2006; Fiszbein y Schady, 2009). Sin embargo, un estudio reciente sostiene que no existe evidencia sobre los efectos a largo plazo en el capital humano (Sandberg, 2015) y la evidencia a largo plazo más reciente de estos programas de TCM sobre la base de 20 años de datos corroboran esta afirmación. Tras una evaluación de los efectos posteriores a la aplicación de 10 años del programa Bono de Desarrollo Humano en Ecuador, Araujo, Bosch y Schady (de próxima publicación), concluyen que "... es probable que cualquier efecto de las transferencias monetarias en la transmisión intergeneracional de la pobreza en Ecuador sea modesto". Para afirmaciones similares en un contexto internacional y en un programa diferente en Malawi, véase Baird, Mcintosh y Özler (2016).

Gráfico 4.14 Gasto pro-pobre o pro-rico en educación según nivel en América Latina, circa 2012 (ordenado por ingreso de mercado)



Fuente: Elaboración de los autores basados en los siguientes trabajos: a) Commitment to Equity Institute Data Center on Fiscal Redistribution. Basado en la información de: Argentina (Lustig y Pessino, 2014; Rossignolo, de próxima publicación); Bolivia (Paz Arauco et al., 2014); Brasil (Higgins y Pereira, 2014); Chile (Martínez-Aguilar et al., de próxima publicación); Colombia (Lustig y Meléndez, 2015); Costa Rica (Sauma y Trejos, 2014); República Dominicana (Cabrera et al., 2016); Ecuador (Llerena Pinto et al., 2015); El Salvador (Bencke, Lustig y Oliva, de próxima publicación); Guatemala (ICEFI, 2016a); Honduras (ICEFI, 2016b); México (Scott, 2014); Nicaragua (ICEFI, 2016c); Paraguay (Higgins et al., 2013; Giménez et al., 2017); Perú (Jaramillo, 2014); y Uruguay (Bucheli et al., 2014); b) todos los países (Lustig, Pessino y Scott, 2014; Lustig, 2017).

Nota: Los coeficientes de concentración están ordenados en un escenario donde las pensiones contributivas son consideradas parte del ingreso de mercado.

Gráfico 4.15 Gasto público en educación por nivel en América Latina, circa 2012

Fuente: Elaboración de los autores basados en los siguientes trabajos: a) Commitment to Equity Institute Data Center on Fiscal Redistribution. Basado en la información de: Argentina (Lustig y Pessino, 2014; Rossignolo, de próxima publicación); Bolivia (Paz Arauco et al., 2014); Brasil (Higgins y Pereira, 2014); Chile (Martínez-Aguilar et al., de próxima publicación); Colombia (Lustig y Meléndez, 2015); Costa Rica (Sauma y Trejos, 2014); República Dominicana (Cabrera et al., 2016); Ecuador (Llerena Pinto et al., 2015); El Salvador (Beneke, Lustig y Oliva, de próxima publicación); Guatemala (ICEFI, 2016a); Honduras (ICEFI, 2016b); México (Scott, 2014); Nicaragua (ICEFI, 2016c); Paraguay (Higgins et al., 2013; Giménez et al., 2017); Perú (Jaramillo, 2014); y Uruguay (Bucheli et al., 2014); b) todos los países (Lustig, Pessino y Scott, 2014; Lustig, 2017).

preocupante que el gasto en la primera infancia ascienda en promedio a un 0,4% del PIB, mientras que el gasto en educación terciaria es cerca de cuatro veces más alto (véanse el capítulo 3 y el gráfico 4.15).¹⁹

El gasto en salud de la mayoría de los países²⁰ es moderadamente pro-pobre y ligeramente pro-rico pero es igualador en El Salvador, Perú y Guatemala (gráfico 4.16).

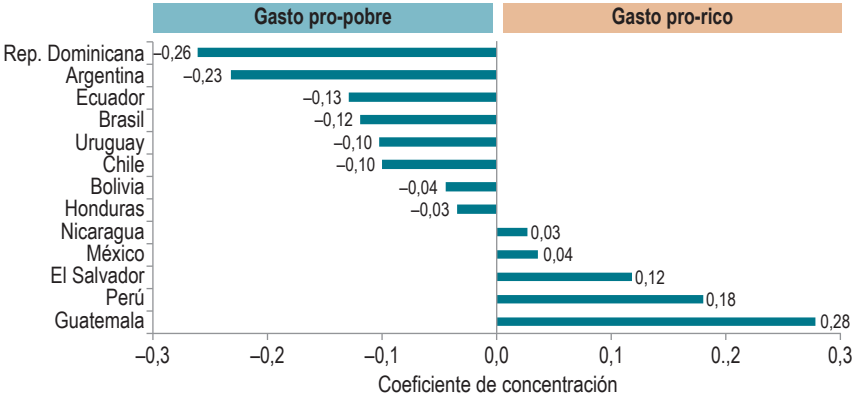
El costo de proporcionar un servicio puede ser diferente del valor asignado al mismo por el consumidor del servicio. Puede que la progresividad sea solamente el resultado de personas ricas y de clase media que optan por servicios privados, dejando los servicios públicos de menor calidad a los pobres (véase Ferreira et al., 2013). La preocupación a propósito de América Latina es que la progresividad del gasto en salud y educación

¹⁹ En términos de eficiencia, el gasto en educación superior puede ayudar a generar innovación, adaptación de tecnologías y, por lo tanto, promover el crecimiento. Sin embargo, este razonamiento por sí mismo no garantiza esa diferencia.

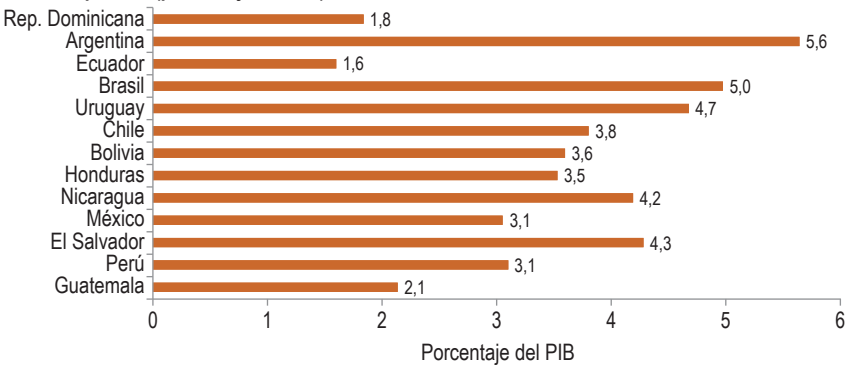
²⁰ El seguro de salud contributivo no se incluye en algunos países cuando no está explícitamente subsidiado. En el caso de México, si bien el seguro de salud no contributivo a través de Seguro Popular es pro-pobre, el seguro de salud contributivo es pro-rico (Scott, de la Rosa y Aranda, 2017).

Gráfico 4.16 Gasto en salud pro-pobre o pro-rico y gasto en salud (coeficientes de concentración) y gasto público en salud en países seleccionados de América Latina (ordenados por ingreso de mercado), circa 2012

A. Coeficientes de concentración (ordenados por ingreso de mercado)



B. Gasto público (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración de los autores basada en los siguientes trabajos: a) Commitment to Equity Institute Data Center on Fiscal Redistribution. Basado en la información de: Argentina (Lustig y Pessino, 2014; Rossignolo, de próxima publicación); Bolivia (Paz Arauco et al., 2014); Brasil (Higgins y Pereira, 2014); Chile (Martínez-Aguilar et al., de próxima publicación); Colombia (Lustig y Meléndez, 2015); Costa Rica (Sauma y Trejos, 2014); República Dominicana (Cabrera et al., 2016); Ecuador (Llerena Pinto et al., 2015); El Salvador (Beneke, Lustig y Oliva, de próxima publicación); Guatemala (ICEFI, 2016a); Honduras (ICEFI, 2016b); México (Scott, 2014); Nicaragua (ICEFI, 2016c); Paraguay (Higgins et al., 2013; Giménez et al., 2017); Perú (Jaramillo, 2014); y Uruguay (Bucheli et al., 2014); b) todos los países (Lustig, Pessino y Scott, 2014; Lustig, 2017).

Nota: Los coeficientes de concentración están ordenados en el escenario en el que las pensiones contributivas se consideran parte del ingreso de mercado.

está siendo seriamente socavada por las ineficiencias y la baja calidad de los gastos. Normalmente, la mayoría de los estudios sobre la incidencia fiscal miden la distribución del presupuesto o de insumos como el acceso a los establecimientos públicos de salud, pero no dan cuenta de la distribución de resultados. Si bien la distribución de la “cantidad” puede ser algo

progresiva (porque se concentra en los pobres, aunque de manera insuficiente), la distribución de la calidad es fundamentalmente regresiva. Por lo tanto, el efecto positivo de la cobertura se reduce por el efecto negativo de las diferencias de calidad según la condición socioeconómica.

Desigualdad de oportunidades

Uno de los objetivos de la política fiscal debería ser la igualdad de oportunidades. Los gobiernos deberían garantizar que circunstancias como el género, la etnia, el lugar de nacimiento o el entorno socioeconómico y familiar, que están más allá del control de un individuo, no influyan en sus oportunidades disponibles o en los resultados de sus esfuerzos. El éxito debería depender de opciones personales, del esfuerzo y del talento más que de las circunstancias que rodean el nacimiento (Roemer, 1998). Un menor acceso o servicios de calidad inferior en salud y educación subrayan la marcada desigualdad en el acceso y los resultados del gasto público más importante destinado a desarrollar capital humano.²¹ Los niños pobres de familias desfavorecidas deberían ser los más beneficiados de las inversiones en capital humano en habilidades de mercado. Sin embargo, al parecer, los pobres rara vez superan sus desafortunadas circunstancias al nacer en América Latina y el Caribe, dado que las inversiones para desarrollar sus habilidades técnicas e interpersonales son insuficientes en los primeros años de su vida y no se compensan posteriormente.²²

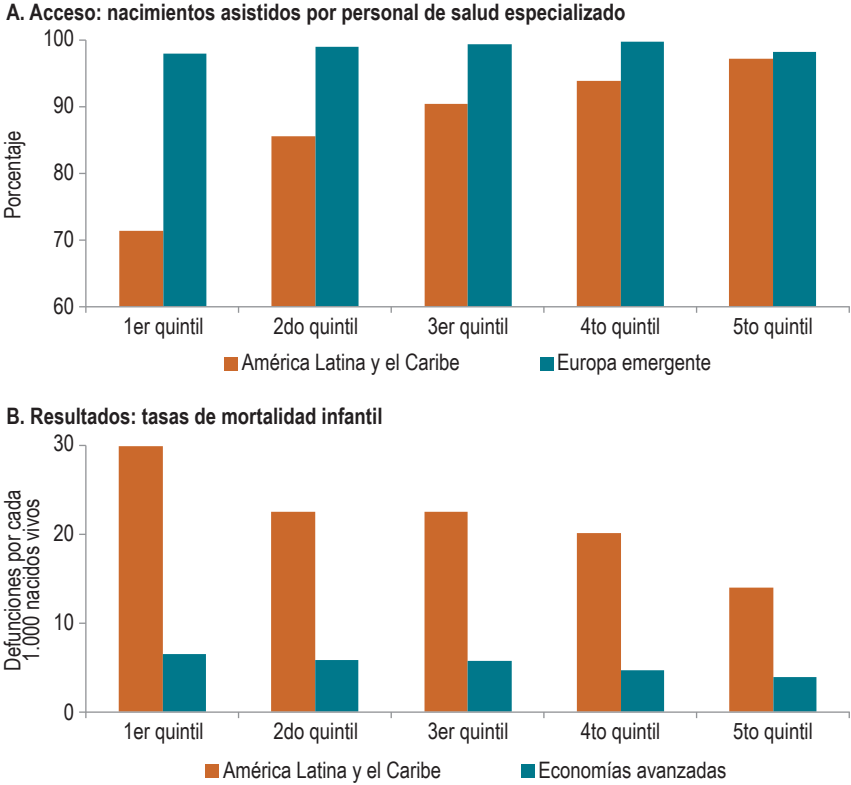
Aunque la esperanza de vida aumentó, y la mortalidad materna e infantil disminuyó en la región en las últimas décadas,²³ la desigualdad en los resultados de salud sigue siendo generalizada (OMS, 2015). Si bien el acceso y los resultados en materia de salud son similares en términos amplios en diferentes grupos de ingreso en las economías desarrolladas, en América Latina y el Caribe persisten grandes disparidades (gráfico 4.17A). Este puede ser uno de los motivos por los cuales, por ejemplo, las tasas de mortalidad infantil de los pobres son dos veces más altas que las de los

²¹ Cada vez hay más estudios que miden la desigualdad de oportunidades (por ejemplo, véase Ferreira y Gignoux, 2011; Molinas Vega et al. 2012).

²² Heckman (2006, 2011a) señala que las inversiones posteriores son mucho más caras y menos efectivas para mejorar las habilidades y el bienestar general de los niños desfavorecidos que las inversiones realizadas en la primera infancia.

²³ Entre 1990 y 2010 la mortalidad infantil en América Latina y el Caribe disminuyó de aproximadamente 120 a 60 muertes por cada 1.000 nacidos vivos, la mortalidad materna disminuyó de 50 a 25 por cada 100.000 nacidos vivos y la desnutrición crónica (o retraso en el crecimiento) entre niños menores de 5 años bajó del 25% al 12% de la población (Levy y Schady, 2013).

Gráfico 4.17 Desigualdades en acceso y resultados de la atención de salud en América Latina y el Caribe y países más desarrollados



Fuente: Cálculos propios basados en metadatos del Observatorio Mundial de la Salud de la OMS.

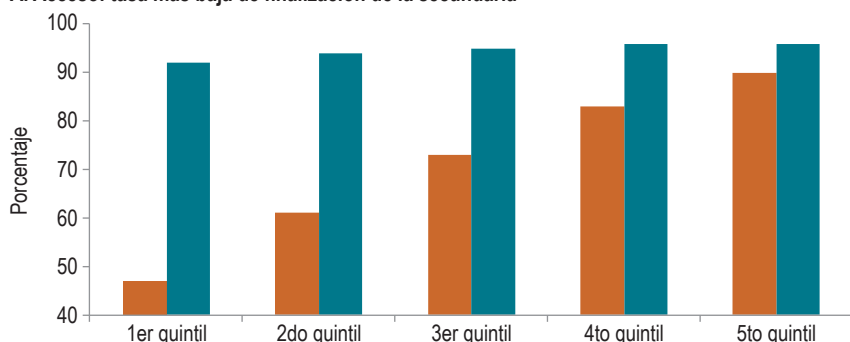
Nota: Últimos datos disponibles entre 2008 y 2013 para ambos paneles. En el panel A, América Latina y el Caribe comprende Belice, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Haití, Honduras, Panamá, Perú, República Dominicana y Trinidad y Tobago, mientras que Europa emergente comprende Bielorrusia, Georgia, Serbia y Ucrania. En el panel B América Latina y el Caribe comprende Bolivia, Colombia, Honduras, Perú y República Dominicana, mientras que las economías avanzadas comprenden Canadá, Gales e Inglaterra.

ricos en la región y seis veces más altas que en las economías más avanzadas (gráfico 4.17B).

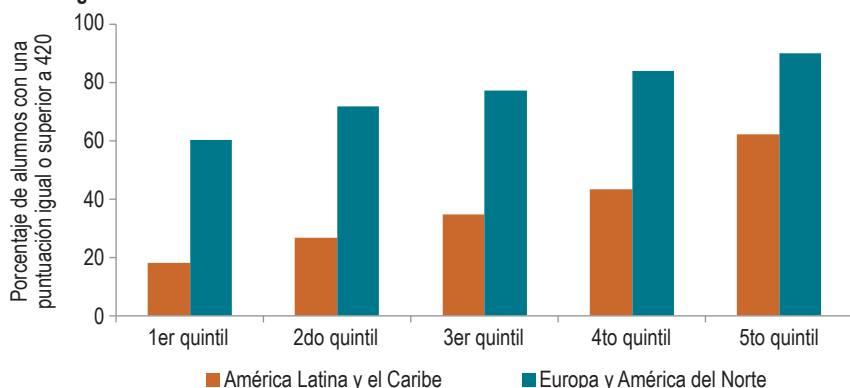
Los resultados educativos y el acceso a la educación siguen siendo mucho peores para los grupos desfavorecidos, en parte debido a los sesgos a favor de los ricos en cuanto al acceso y a la calidad. En efecto, cerca del 50% de los jóvenes más pobres de la región no acaba el primer ciclo de la escuela secundaria, en comparación con el 10% del quintil más rico (gráfico 4.18A). El contraste es aún mayor en el nivel secundario superior y en el nivel terciario. El mismo patrón predomina en otros resultados educativos (gráfico 4.18B), según los resultados del Programa

Gráfico 4.18 Desigualdades en acceso y resultados en educación en América Latina y el Caribe y países más desarrollados

A. Acceso: tasa más baja de finalización de la secundaria



B. Resultados: alumnos que participan en la evaluación de matemáticas de PISA que pasan el segundo nivel



Fuente: Cálculos propios a partir de la Base de Datos Mundial sobre la Desigualdad en Educación de la UNESCO.

Nota: En el panel A, América Latina y el Caribe comprende 21 países, mientras que Europa y América del Norte abarcan 39 países. La muestra incluye los últimos datos disponibles entre 2006 y 2015 para cada país. En el panel B, América Latina y el Caribe comprende Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay, mientras que Europa y América del Norte abarcan 34 países. La mayoría de las observaciones son de PISA 2015. Todos los indicadores están desglosados según una medida del estatus socioeconómico de los hogares.

para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) (Busso et al., 2017). Mientras que en promedio el mejor país de América Latina tiene peores resultados que el peor país desarrollado, en términos de desigualdad del desempeño por estrato socioeconómico, la brecha en el desempeño es incluso más amplia.

Los mejores colegios no son el único factor que condiciona el éxito en la escuela; las experiencias tempranas también importan. Los alumnos de

RECUADRO 4.2 EL PROGRAMA PARA LA PRIMERA INFANCIA EN JAMAICA: UN EJEMPLO PARA LA REGIÓN

Entre 2004 y 2010 el número estimado de niños menores de 5 años en América Latina y el Caribe que han sufrido un retraso del crecimiento o extrema pobreza disminuyó ligeramente de 11,6 millones a 9,7 millones (del 20% al 18%).

Jamaica implementó y llevó a cabo la primera evaluación experimental a largo plazo de un programa de desarrollo de la primera infancia en un país en desarrollo. Los participantes de una intervención aleatorizada llevada a cabo en 1986–87 que proporcionaba estimulación psicosocial a infantes jamaicanos de 12 a 36 meses con retraso en el crecimiento han reportado un 25% más de ingresos en la vida adulta en comparación con un grupo de control. La intervención compensó las consecuencias económicas de los retrasos del desarrollo temprano y redujo la desigualdad más tarde en la vida (Gertler et al., 2014)

Según datos de 58 países de ingresos bajos y medios, el 31,4% de todos los niños entre 36 y 59 meses tuvo acceso a programas de educación temprana. La tasa de matriculación de los niños del quintil superior de riqueza era más del doble (47,3%) de la tasa de los niños del quintil más bajo (19,5%). Jamaica y Barbados encabezaban la muestra, con más del 85% de todos los niños de entre 36 y 59 meses con acceso a los programas de educación temprana y con una matriculación en el quintil más bajo casi igual de alta que en el quintil más rico (Black et al., 2017).

15 años de la OCDE que asistieron a la escuela durante la primera infancia tienden a tener mejores resultados en las pruebas estandarizadas que aquellos que no asistieron, aun después de tener en cuenta sus antecedentes socioeconómicos.²⁴ Esta inversión temprana es esencial para el futuro de los niños y tiende a estar ausente en los hogares más desfavorecidos. Un gasto más alto y de mejor calidad en la primera infancia es *a la vez* equitativo y favorece el crecimiento; no hay una disyuntiva de equidad-eficiencia en los programas focalizados en los niños desfavorecidos (véase el recuadro 4.2). De acuerdo con James J. Heckman, Premio Nobel de Economía, las familias desempeñan un rol fundamental en la conformación de los resultados en la vida adulta. Hay abundante evidencia que muestra que las brechas en materia de habilidades se abren mucho antes de la guardería (véase la evidencia para América Latina en Berlinsky y Schady, 2015). Esto es válido en el caso de las habilidades cognitivas como matemáticas y comprensión lectora y para las habilidades no cognitivas, como la capacidad de trabajo y el autocontrol. Esto ha

²⁴ OCDE (2010, 2013b).

sido corroborado por evidencia sobre la desigualdad intergeneracional en la región.²⁵

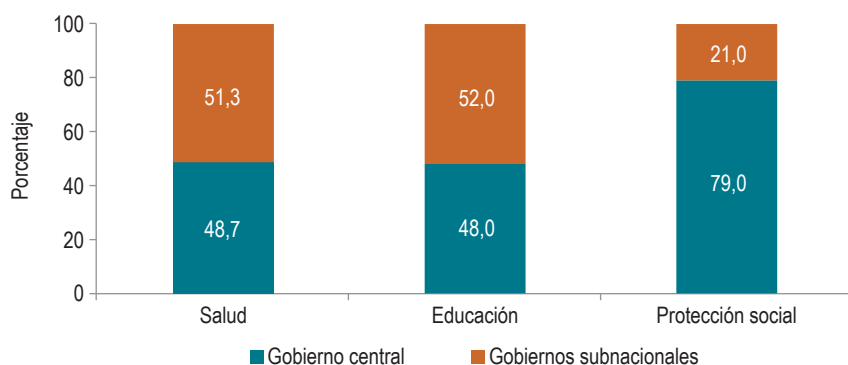
La geografía de la equidad en el gasto

Las disparidades sociales y económicas entre los territorios constituyen un factor crucial para explicar la desigualdad en América Latina y el Caribe. De hecho, parece haber un desequilibrio vertical y horizontal persistente en los ingresos y gastos fiscales en la región (Fretes Cibils y Ter-Minassian, 2015). Sin embargo, prácticamente no hay una literatura en relación con el nexo entre la distribución de la renta personal y la desigualdad territorial (CEPAL, 2017). En el país típico de América Latina, la razón de PIB per cápita entre la región más rica y la más pobre asciende a 9, cifra cuatro veces mayor que en la OCDE. En algunos países como Argentina y México (ambos con sistemas federales), esta diferencia es 16 veces mayor (Muñoz, Pineda y Radics, 2017). Al considerar la dispersión en el PIB per cápita supranacional en los países como medida de la desigualdad interregional, los coeficientes de Gini de una muestra de países de América Latina son, en promedio, dos veces superiores a los de los países de la OCDE (Muñoz, Pineda y Radics, 2017). Las disparidades territoriales en materia de riqueza, ingresos fiscales y gastos y, lo que es aún más importante, la desigualdad en el acceso y la calidad de los servicios básicos en diferentes gobiernos subnacionales podrían ser los responsables de la desigualdad de la renta personal.

De los instrumentos de política fiscal disponibles, las transferencias en especie en educación y salud han tenido el mayor impacto para reducir la desigualdad del ingreso per cápita en la región (al menos en términos del acceso, pero no necesariamente en cuanto a los resultados). La educación y la salud se encuentran entre los tipos más importantes de servicios descentralizados, en cuyo caso, en América Latina, más del 50% del gasto es ejecutado por los gobiernos subnacionales (gráfico 4.19). Por lo tanto, analizar si el gasto del gobierno subnacional está asociado con más o menos

²⁵ La desigualdad intergeneracional de la movilidad está altamente correlacionada con la desigualdad intergeneracional del ingreso. América Latina y el Caribe no es tradicionalmente móvil. Estudios recientes muestran que la movilidad educativa intergeneracional (logros) ha aumentado (Ferreira et al., 2013; Neidhöfer, Serrano y Gasparini, 2018), pero como sucede con la literatura sobre la desigualdad intrageneracional, no hay evidencia clara de mejoras en los ingresos y, por lo tanto, no hay motivos para la satisfacción. Estas conclusiones demuestran que la región ha mejorado para conseguir que los logros educativos sean más independientes de los antecedentes familiares y otras circunstancias; sin embargo, los resultados y el rendimiento siguen dependiendo de los resultados de los padres.

Gráfico 4.19 Proporción del gasto social del gobierno central y gobiernos subnacionales en América Latina, circa 2015



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de gasto público de BID/FMM, ministerios de Finanzas y estadísticas y bancos centrales de América Latina.

Nota: Los países incluidos en la muestra son Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, México y Perú.

desigualdad del ingreso es fundamental en un debate sobre la equidad del gasto. Se prevé que la descentralización mejore la eficiencia de la asignación de recursos, puesto que el gasto público se vuelve más receptivo a las necesidades locales al aumentar la rendición de cuentas entre aquellos que producen bienes y servicios públicos y aquellos que los consumen (Faguet, 2012). Sin embargo, no es seguro que reduciría la desigualdad territorial.

Si bien los países de América Latina utilizan transferencias intergubernamentales con algunos rasgos de igualadores, no tienen verdaderas transferencias de igualación basadas en la capacidad fiscal o las necesidades de gasto para aliviar la desigualdad territorial (Muñoz, Pineda y Radics, 2017). En los países desarrollados, estas transferencias contribuyen a asegurar un nivel y una calidad similares de los servicios públicos para los ciudadanos de diferentes territorios subnacionales.

Además, las desigualdades territoriales son grandes teniendo en cuenta la calidad de los servicios públicos prestados. El Índice de Oportunidades Humanas (IOH) subnacional, del Banco Mundial,²⁶ una medida

²⁶ El IOH mide la disponibilidad de los servicios necesarios para progresar en la vida “penalizada” por el grado de inequidad con que se distribuyen los servicios entre la población. Por ejemplo, dos países con idéntica cobertura pueden tener un IOH diferente si los ciudadanos que carecen de los servicios son en todos los casos mujeres, población de color o pobres o, de manera más general, comparten una circunstancia personal más allá de su control. En otras palabras, el IOH es la cobertura corregida por la equidad. En teoría, se puede aumentar modificando las circunstancias de las personas (el “efecto de composición”), prestando más servicios a todos (“efecto de escala”), o distribuyendo los servicios de manera más equitativa (“efecto igualador”).

de la cobertura de los servicios básicos corregida por la desigualdad en su distribución en diferentes quintiles de ingreso, muestra grandes desigualdades espaciales en estos indicadores. En la región las diferencias territoriales en la finalización de la escuela primaria ascienden en promedio al 31% y pueden llegar a hasta el 67% (gráfico 4.20, panel A). Algo similar ocurre con los servicios de saneamiento (gráfico 4.20, panel B).

Si bien se requiere más investigación sobre la descentralización y la desigualdad en la región, hay evidencia de que la desigualdad territorial se traduce en resultados fiscales y que, a su vez, estos se traducen en resultados en la adquisición de habilidades y la calidad de vida. Mejores instituciones, ingresos propios más altos, más igualdad y otros tipos de transferencias del gobierno central pueden contribuir a reducir estas desigualdades.

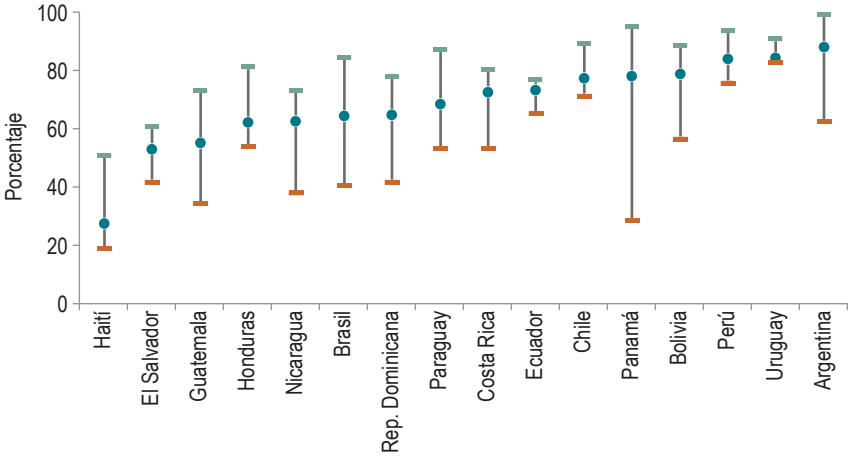
Incidencia fiscal de segunda ronda: buenas intenciones, malos resultados

Las políticas redistributivas como las transferencias monetarias pueden reducir los incentivos para trabajar, ahorrar e invertir, e incluso pueden alterar las decisiones relacionadas con la fertilidad. Es probable que estos efectos comportamentales (“no deseados”) aumenten la desigualdad del ingreso de mercado; por lo tanto, el análisis de la incidencia fiscal exagera el verdadero efecto de las políticas redistributivas en la desigualdad del ingreso disponible o del ingreso final. Es probable que las transferencias tengan un efecto distributivo directo (en la primera ronda), pero cuando se tiene en cuenta el desincentivo en el comportamiento (segunda ronda) el resultado podría ser el contrario, contrarrestando el impacto inicial. Las respuestas conductuales pueden también disminuir la productividad (Bosch, Corbacho y Pagés, 2014; Attanasio, Meghir y Otero, 2014). Las respuestas conductuales se producen cuando los individuos cambian su comportamiento para cumplir los requisitos para tener beneficios. Puede que disminuyan su nivel de actividad o que trabajen en labores informales, que ahorren menos para evitar la inelegibilidad en términos de posesión de activos o que alteren su estructura familiar para evitar que en el hogar haya otros miembros generadores de ingresos.

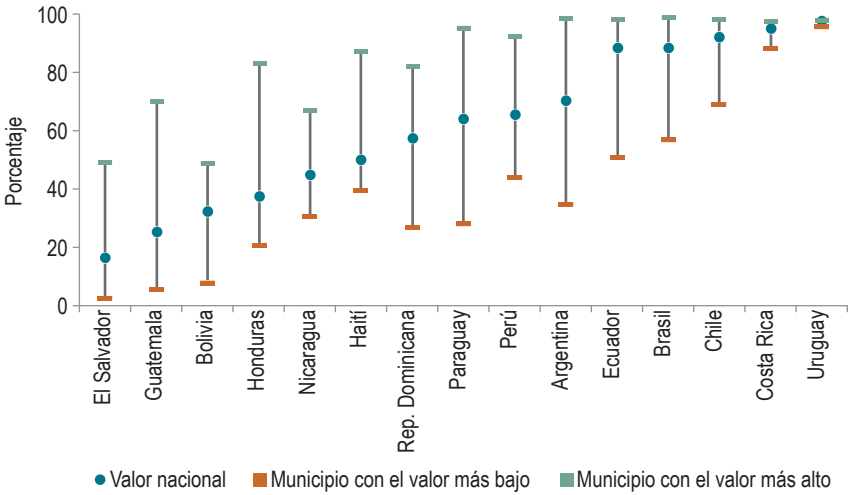
Los estudios sobre los efectos no deseados de los programas de transferencias monetarias en los trabajadores adultos llegaron a la conclusión de que estos tenían poco o nulo impacto en la disposición a trabajar o en las horas trabajadas (Alzúa, Cruces y Ripani, 2013; Banerjee et al., 2017). Sin embargo, en la mayoría de los países las altas contribuciones a la seguridad social, a veces con escasos beneficios, combinadas con una vigilancia insuficiente del cumplimiento de las regulaciones laborales, sí tienen un impacto en la informalidad. Las empresas y los trabajadores en

Gráfico 4.20 Índice de Oportunidades Humanas a nivel subnacional: brecha entre los municipios con las puntuaciones más altas y más bajas, 2014

A. Escuela primaria finalizada



B. Saneamiento



Fuente: Cálculos propios sobre la base de LAC Equity Lab del Banco Mundial y Molinas Vega et. al. (2012).

Nota: Argentina y Uruguay solo incluyen datos urbanos.

actividades formales están obligados a pagar un conjunto integrado de programas de salud, jubilaciones y otros beneficios relacionados. Los trabajadores informales se ven favorecidos por un conjunto no integrado de programas paralelos pagados por el gobierno, los llamados “programas no contributivos”. Esto actúa como un subsidio de la informalidad, la cual

en la región es, de hecho, muy alta: el porcentaje de trabajadores que no contribuyen a la seguridad social se sitúa entre el 40,6% (para los asalariados) y el 56,9% (para todos los trabajadores). Si bien las PNC tienen un rol crucial en la reducción de la pobreza en la vejez, los trabajadores se preguntarán por qué deberían participar en el sistema contributivo cuando no es del todo seguro que cumplirán los requisitos para una jubilación, especialmente cuando pueden obtener una en la vejez sin ahorrar mientras trabajan. La misma lógica rige para otros programas no contributivos que tienen una contrapartida en el sector formal. También representan una carga fiscal creciente para los países y reducen la productividad y el crecimiento (Levy, 2015).

Las transferencias influyen de manera significativa en la decisión de trabajar en el sector formal o informal (Alaimo, Garganta y Pessino, 2018).²⁷ Sin embargo, la mayoría de los estudios sobre el efecto del desincentivo de las transferencias públicas no traducen los efectos conductuales en estimaciones de ingresos contrafactuales, lo que requiere una estimación adicional de un modelo de microsimulación (Ben-Shalom, Moffitt y Scholz, 2012). Ignorar las respuestas conductuales generalmente lleva a sobreestimar el impacto que los programas tienen sobre la pobreza, dado que los niveles de ingreso de mercado observados en los datos son inferiores a lo que habrían sido en ausencia del programa. En el lenguaje del análisis causal, lo que se requiere es el ingreso contrafactual de la familia si no hubiera recibido los beneficios. Si se pudiera determinar ese ingreso, la diferencia entre ello y el ingreso posterior a las transferencias sería la medida del impacto de un programa en los ingresos.

Garganta y Gasparini (2015) estiman el efecto de un programa de TMC en la informalidad en Argentina: la Asignación Universal por Hijo (AUH) focalizada en los hogares con hijos menores de 18 años y sin empleo formal.²⁸ Este programa le cuesta al gobierno el 0,72% del PIB, o aproximadamente el 17% de los ingresos previos a las transferencias que cubren cerca del 15% de los hogares. Si bien la pobreza moderada disminuyó del 31,4% al 28,6% (primera ronda), la informalidad aumentó entre 2,8 y

²⁷ Por ejemplo, después de que se introdujera un importante programa no contributivo de seguro de salud en México, Bosch y Campos-Vázquez (2014) llegan a la conclusión de que el *stock* de trabajadores formales habría aumentado en un 2,4% entre 2002 y 2009 si no existiese el Seguro Popular. Para el régimen subsidiado de Colombia, la informalidad aumentó entre 2 y 4 puntos porcentuales (Camacho, Conover y Hoyos, 2013). Bosch y Guajardo (2012) calculan que la moratoria previsional en Argentina redujo el empleo formal entre las mujeres en 2,5 puntos porcentuales, señalando que el sistema las inducía a jubilarse.

²⁸ El país ofrece este tipo de ayuda a los trabajadores formales a través de las contribuciones.

Cuadro 4.1 Incidencia de la pobreza y la desigualdad antes y después de las transferencias, con y sin ajustes por desincentivos en Argentina, 2015 (primer semestre)

	Antes de transferencias (real, de la formalidad hacia la informalidad)	Antes de transferencias (simuladas, sin movimiento de formalidad hacia informalidad)	Después de transferencias
Total hogares			
Ingreso	12.753,82	12.810,06	13.023,16
Extrema pobreza	7,71	7,51	4,09
Pobreza moderada	31,35	30,75	28,56
Coefficiente de Gini	0,417	0,414	0,399
Hogares elegibles (programa actual)			
Ingreso	7.872,12	8.204,23	9.462,57
Extrema pobreza	24,82	24,01	10,51
Pobreza moderada	71,14	68,76	60,12
Coefficiente de Gini	0,376	0,380	0,319

Fuente: Cálculos propios a partir de Alaimo, Garganta y Pessino (2018). Estimaciones de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), Argentina (2015), primer semestre.

3,6 puntos porcentuales.²⁹ Después de analizar las transferencias AUH, Alaimo, Garganta y Pessino (2018) estiman cómo la respuesta conductual contrafactual (algunos trabajadores empleados en el sector formal deciden tener un empleo informal) influye en la pobreza y el gasto público. Este es el primer estudio para América Latina y el Caribe, y a través de técnicas de microsimulación calcula el ingreso de mercado contrafactual y la pobreza que habría en ausencia del programa.³⁰

El cuadro 4.1 muestra el ingreso de mercado previo a las transferencias y las medidas de la pobreza para la AUH en la primera columna, en

²⁹ Otro efecto no deseado de los programas de transferencias monetarias sujetos a la condición de tener hijos es el aumento de la probabilidad de tener hijos: tanto en Honduras como en Argentina aumentó en más de dos puntos porcentuales (Stecklov et al., 2007; Garganta et al., 2017).

³⁰ Suponiendo que no se pagasen impuestos, si el ingreso de un beneficiario se expresa como $DI=MI+B$, donde MI representa el ingreso de mercado y B es el beneficio recibido del programa, el verdadero cambio en el ingreso a partir de la introducción del programa es $\Delta DI=\Delta MI+\Delta B$, que es inferior al $\Delta DI=\Delta B$ utilizado en los cálculos sobre el impacto en la pobreza, si $\Delta MI<0$ (como sucede cuando las personas se desplazan del sector formal al sector informal). $\Delta MI/\Delta B$ es el factor por el cual la diferencia observada en los ingresos debería reducirse para obtener el verdadero aumento en los ingresos y, por lo tanto, este es el factor para disminuir las estimaciones de la reducción de la pobreza (Ben-Shalom, Moffitt y Scholz, 2012).

comparación con el ingreso de mercado contrafactual previo a las transferencias en la segunda columna. La pobreza sin la AUH hubiera sido de un 30,8% en lugar de un 31,4% (el tamaño del efecto conductual es de 0,6 puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza, dado que los trabajadores formales no se cambiaron al sector informal). Por lo tanto, los efectos de incidencia de la primera ronda exageran el “verdadero” efecto de la AUH en 0,6 puntos porcentuales: aunque el efecto de primera ronda de la AUH es una disminución de 2,8 puntos porcentuales de la pobreza (del 31,4% al 28,6%), el verdadero impacto que incluye el efecto conductual es de solo 2,2 puntos porcentuales (del 30,8% al 28,6%), o un 21% menos.

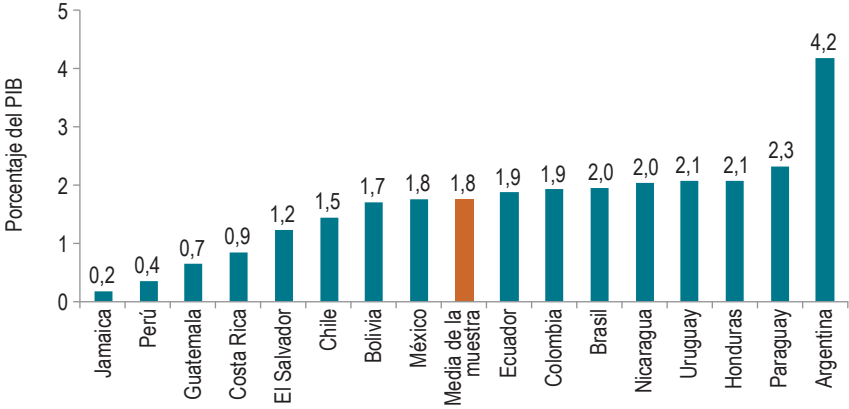
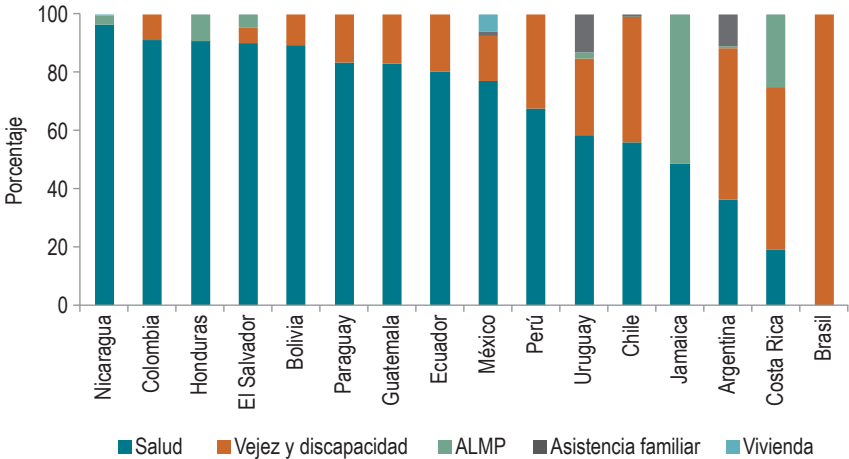
Numerosos programas de TMC en América latina y el Caribe son grandes: el Bono de Desarrollo Humano (BDH) en Ecuador cubre aproximadamente una cuarta parte de los hogares, mientras que Progresá y Bolsa Familia en México y Brasil cubren acerca de la quinta parte de los hogares (Araujo et al., 2017). Es evidente que la generosidad de un programa influye en su impacto en la informalidad. Por lo tanto, aunque el efecto parezca pequeño, cuando se combina con otros programas, puede ser importante. Nuevos datos que documentan el gasto público en los programas no contributivos muestran que en 2014 la región gastó un 1,8% del PIB en ellos, desde solo el 0,2% en Jamaica hasta el 4,2% en Argentina (gráfico 4.21, panel A).³¹ La mayor parte de este gasto financia la salud y las jubilaciones (gráfico 4.21, panel B).³²

El efecto general del subsidio a la informalidad es difícil de calcular. Un programa como la AUH que gasta el 0,72% del PIB, genera un aumento de la pobreza de mercado de 0,6 puntos porcentuales porque fomenta la informalidad con el fin de cumplir los requisitos. Por lo tanto, una estimación bruta del efecto total del “subsidio a la informalidad” (es decir, el 4,2% en 2014 en Argentina) debe ser mucho mayor: suponiendo una relación lineal, el efecto conductual provocaría un aumento de 3,5 puntos porcentuales en la pobreza que, a su vez, demandaría más gasto público para erradicar la pobreza creada por un gasto público ineficiente. Esto es un claro malgasto de los recursos.

En resumen, una solución posible —aunque difícil de implementar— consiste en disminuir progresivamente el impuesto sobre la formalidad y

³¹ En Argentina, la moratoria previsional permitió que los trabajadores en edad jubilatoria recibieran una pensión independientemente de si habían completado los 30 años de las contribuciones a la seguridad social a través del empleo formal. La diferencia entre la cantidad de contribuciones completadas y la referencia de 30 años se consideraría descontando su “deuda” de sus beneficios jubilatorios.

³² Además, el aumento del gasto público en los programas contributivos fue más del doble entre 2000 y 2015.

Gráfico 4.21 Gasto social no contributivo en América Latina y el Caribe, 2014**A. Gasto total****B. Composición**

Fuente: Cálculos propios sobre la base de Alaimo, Dborin e Izquierdo (2018).
ALMP = Políticas activas del mercado laboral.

el subsidio a la informalidad para proporcionar a todos los trabajadores los mismos programas de seguro social. Esto se podría conseguir reduciendo las contribuciones laborales y reemplazándolas con impuestos generales (Levy, 2008). Sobre todo, los trabajadores pobres necesitan un empleo más productivo; pero también tienen que beneficiarse del seguro y la protección social. Alcanzar este objetivo es esencial para una verdadera inclusión social. Ha llegado el momento de que América Latina y el Caribe decida abordar estos nuevos retos sociales más allá de aquellos solucionados a través de las TMC (Antón, Hernández y Levy, 2012).

El dilema de las políticas

América Latina y el Caribe sigue siendo una de las regiones más desiguales del mundo. La política fiscal en parte compensa la distribución desigual del ingreso en algunos países, sobre todo a través de las políticas de gasto. Sin embargo, esto reduce la desigualdad del ingreso y la pobreza menos que en los países desarrollados, porque los programas no son lo suficientemente progresivos o son demasiado pequeños. Aun así, un aumento del gasto no significa necesariamente mejores resultados para los pobres.

Los programas no contributivos contribuyen a disminuir la desigualdad y la pobreza en la región, pero subsidian la informalidad. Junto con altos impuestos sobre la nómina, promueven un estado de bienestar trunco, reducen la capacidad distributiva del gasto y significan una carga para la productividad y el crecimiento.

Si bien América Latina y el Caribe ha progresado en lo que atañe a la igualdad de los ingresos y al acceso a los servicios, la provisión de servicios de buena calidad para los pobres permanece altamente desigual. La calidad del capital humano recibido por los grupos de ingreso más altos y más bajos varía drásticamente, y crea una brecha en el acceso a oportunidades entre los más ricos y los más desfavorecidos. Para crear igualdad de oportunidades para todos, el gobierno debe gastar mejor en lugar de gastar más.

Los responsables de las políticas públicas tienen que sopesar si aumentar el tamaño de las transferencias o focalizar mejor a los beneficiarios. Para ello, no solo deberían tener en cuenta el análisis de incidencia fiscal de primera ronda sino también evaluar si sería contraproducente incrementar el monto de las transferencias (por ejemplo, disminuir la participación en la fuerza laboral o elevar la participación en las actividades informales menos productivas). América Latina tiene que evitar la dependencia permanente de las prestaciones sociales, así como el aumento de la informalidad. También debería centrarse en la población que adolece de pobreza crónica, a la que no se puede sacar fácilmente de dicha situación con crecimiento económico. Después de lograr una cobertura completa de aquellos crónicamente necesitados, el mayor triunfo de las TMC sería su progresiva desaparición a lo largo del tiempo, con lo cual el conjunto de la región se beneficiaría de la estabilidad económica, el crecimiento sostenido y una fuerza laboral más sana, con mayor nivel educativo y más productiva.

Además de nivelar el campo de juego en términos de oportunidades y resultados, las intervenciones deberían mejorar la calidad de las inversiones en la primera infancia y en intervenciones posteriores para los niños

pobres, cerrando la brecha en habilidades lo antes posible. Sería prohibitivamente caro aplazar esta inversión. En el caso de los adolescentes y las personas de edad avanzada, las políticas adecuadas como la escolarización formal, la capacitación y las tutorías requieren mayores inversiones para igualar las condiciones. América Latina y el Caribe necesita más políticas para impedir que, para empezar, las desigualdades se produzcan (es decir, más predistribución) y no solo políticas que profundicen la redistribución. En las últimas décadas, el equilibrio entre predistribución y redistribución se ha desplazado en su mayor parte a la redistribución para promover más el “acceso” que el “resultado”. Ha producido resultados claros en el corto plazo en varios países, pero la región no ha invertido lo suficiente y de una manera inteligente en la reducción de la pobreza y la desigualdad a largo plazo. Por estos motivos, antes de diseñar políticas específicas para mitigar la desigualdad y la pobreza, debe llevarse a cabo un diagnóstico preciso de las causas de dichos flagelos. La incapacidad de hacerlo puede volver inefectivas estas políticas, complicar aún más la situación y acaso transformar un problema de pobreza pasajero en un escollo más permanente, que puede tener efectos concomitantes para el crecimiento en general.

