

Notas de desigualdad de país:

Cono Sur

Soledad Feal-Zubimendi

Andrés Leslie

Sebastián Miller

Marielena Pérez

Virginia Queijo

José Luiz Rossi Júnior

Gabriel A. Sánchez

Departamento de Países del
Cono Sur

Departamento de Investigación
y Economista Jefe

RESUMEN DE
POLÍTICAS N°
IDB-PB-329

Notas de desigualdad de país:

Cono Sur

Soledad Feal-Zubimendi

Andrés Leslie

Sebastián Miller

Marielena Pérez

Virginia Queijo

José Luiz Rossi Júnior

Gabriel A. Sánchez

Banco Interamericano de Desarrollo

Marzo 2020

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Notas de desigualdad de país: Cono Sur / Soledad Feal-Zubimendi, Andrés Leslie, Sebastián Miller, Marielena Pérez, Virginia Queijo, José Luiz Rossi Júnior, Gabriel A. Sánchez.

p. cm. — (Resumen de políticas del BID ; 329)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Equality-Government policy-Southern Cone of South America. 2. Social integration-Government policy-Southern Cone of South America. 3. Social security-Government policy-Southern Cone of South America. 4. Southern Cone of South America-Social policy. I. Feal-Zubimendi, Soledad. II. Leslie, Andrés. III. Miller, Sebastián. IV. Pérez, Marielena. V. Queijo von Heideken, Virginia. VI. Rossi Júnior, José Luiz. VII. Sánchez, Gabriel A. VIII. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Investigación y Economista Jefe. IX. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Países del Cono Sur. X. Serie.
IDB-PB-329

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Notas de desigualdad de país - Cono Sur

Resumen

Este resumen de políticas describe el estado actual y la evolución de la desigualdad en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. La nota también resume los esfuerzos de los países para mitigar la desigualdad.

Códigos JEL: D31, D63, E60, H51, H52, H53, I32, I38, O15

Palabras clave: Desigualdad, Pobreza, Inclusión social, Políticas sociales, Crecimiento

Este resumen de políticas complementa al Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe 2020: Inclusión y crecimiento en tiempos de incertidumbre. Para descargar el informe completo, por favor visite: www.iadb.org/informemacro2020

Contenido

Argentina	3
Brasil	7
Chile	10
Paraguay	15
Uruguay	19

Argentina

Gabriel A. Sánchez

1. EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD DESDE 2010

La desigualdad en la distribución del ingreso aumentó en la década de 1990, se redujo considerablemente en los años 2000, pero volvió a aumentar desde 2011, revirtiendo parcialmente las mejoras alcanzadas. Durante el súper ciclo de los productos básicos, el coeficiente de Gini pasó de 0,53 en 2003 a 0,41 en 2012. No obstante, la reducción de la desigualdad se desaceleró desde entonces e inclusive se revirtió para subir nuevamente en años recientes, alcanzando 0,44 en 2019¹.

Los niveles de desigualdad se agudizan cuando se incluye un enfoque de género. La diferencia de ingresos entre hombres y mujeres, que se acentúa durante los años reproductivos, tiene una clara incidencia en las tasas de pobreza de hogares cuyos jefes son hombres o mujeres. Los datos reportados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) muestran que el porcentaje de personas debajo de la línea de pobreza en hogares con jefatura femenina era unos 4 puntos porcentuales superior (González Rozada, 2019). Entre los 20 y los 45 años de edad, la incidencia de la pobreza de las mujeres es 7 puntos porcentuales más alta que la de los hombres.

La pobreza de ingresos también aumentó significativamente a fines de la década de 1990, especialmente durante la crisis de 2002, para luego empezar a reducirse hasta 2011 y rebotar desde entonces. Pese a caer sensiblemente desde el pico de 58,2% en 2003, nunca perforó 25%, y comenzó a subir fuerte desde 2018 para alcanzar 35,4% en el primer semestre de 2019². Por otra parte, se observa una dispersión geográfica importante de la pobreza, con una incidencia mayor en las regiones Nordeste (42,4%) y Noroeste (39,9%), y en el conurbano bonaerense (34,8%). Estas tres regiones concentran además la mayor proporción de pobreza crónica, medida como la probabilidad de mantenerse pobres en el tiempo en función de los atributos de los hogares (Gasparini, Gluzmann y Tornarolli, 2019). A su vez, las condiciones de pobreza se encuentran sesgadas hacia los menores de edad: en el primer semestre de 2019, el 52,6% de los niños entre 0 y 14 años era pobre.

Si bien la pobreza multidimensional cayó entre 2003 y 2018, sigue habiendo un elevado porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI). Entre 2003 y 2018 mejoraron de modo homogéneo prácticamente todos los indicadores de pobreza multidimensional (ingresos, características habitacionales y del hábitat, acceso a servicios públicos, cobertura médica y educación de los hogares)³. La medida sintética de pobreza multidimensional basada en estos indicadores, estimada por Gasparini, Gluzmann y Tornarolli (2019), muestra una caída sensible en este período, liderada por la caída en pobreza monetaria. A pesar de estas mejoras, a principio de 2019 un 23,3% de la población contaba con necesidades básicas insatisfechas, con mayor incidencia en el conurbano bonaerense (28%), en la región Nordeste (27,4%) y en la región Noroeste (26,7%).

¹ Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

² Dato para el primer semestre 2019 (INDEC, 2019).

³ El único indicador que no mejoró fue el de tenencia de vivienda, que se mantuvo constante. Ver Gasparini, Gluzmann y Tornarolli (2019).

Los indicadores de clase media muestran un retroceso en los últimos años⁴. La evolución de la clase media muestra una tendencia al alza en el periodo 2010-2013, representando el 60% de la población en 2013. A partir de ese año hay una disminución en los indicadores, y en 2018 sólo el 46% de la población se encuentra en este grupo.

La percepción de las personas sobre su calidad de vida mostraba una pequeña mejora durante 2010-2017, pero ha caído desde entonces. El número de personas que cree que es justa la distribución de ingreso y/o se autoincluye como clase media alcanzó su máximo en 2013 y se deterioró en 2018⁵. En 2018, el 76% de los encuestados estaba satisfecho con su vida y el 77% se consideraba clase media; sin embargo, el 55% consideraba que su ingreso no le alcanzaba para cubrir sus necesidades.

La evolución de la distribución del ingreso refleja principalmente la evolución de la distribución salarial. La distribución salarial fue afectada por cambios en la demanda relativa de habilidades asociados a reformas estructurales en los noventa y el boom de los productos básicos en la década de 2000, en la cobertura y la calidad educativas y en la informalidad laboral, así como cuestiones relativas al funcionamiento del mercado de trabajo y a las políticas sociales. Gasparini (2019) plantea que las reformas estructurales de los noventa habían aumentado la demanda relativa por calificaciones, pero que este efecto se revirtió luego, a medida que los trabajadores desplazados ingresaron a otros sectores y ocupaciones. En igual dirección opera el impacto de la crisis de 2001-2002, que estuvo asociada a un salto en los niveles de desigualdad y que luego se revirtió⁶. Lo destacado es que, en los años postcrisis de la década de 2000, la desigualdad cayó a niveles inferiores a los niveles previos a las reformas y las crisis, por lo que otros factores entraron en juego. Messina y Silva (2018) y Gasparini (2019) reportan que el shock favorable de los términos de intercambio entre 2003 y 2011 impactó positivamente sobre la distribución salarial en Argentina a través de un aumento en la demanda relativa por trabajadores menos calificados. El mayor crecimiento económico en ese período supuso además una caída en el desempleo que también contribuyó a una mayor equidad. Gasparini (2019) plantea además que los mejores precios de exportación contribuyeron a relajar la restricción fiscal y expandir el gasto social en este período, con efecto favorable en la equidad. El menor crecimiento de China y estancamiento de términos de intercambio desde 2011, junto con el freno al crecimiento doméstico, desaceleraron e incluso revirtieron las mejoras distributivas de la década previa.

Los déficits de la calidad educativa asociados a una mayor cobertura y a descalces con la demanda de habilidades también contribuyeron a reducir la desigualdad salarial. Messina y Silva (2018) documentan que se dio un efecto de “terciario degradado” por el cual la menor calidad educativa se vio reflejada en menores salarios relativos de los graduados terciarios más recientes. También encuentran una caída en los salarios relativos de los graduados universitarios más viejos, que refleja una mayor obsolescencia de las habilidades de este grupo ante el rápido cambio tecnológico que impone la revolución digital en curso.

La reducción en la informalidad laboral también ha contribuido a la reducción de la desigualdad. En Argentina hubo una reducción importante en el empleo informal en los años 2000 que contribuyó a reducir la desigualdad salarial en vista de que la mayoría de los empleos formalizados correspondieron a trabajadores menos calificados (Messina y Silva, 2018).

⁴ Datos según el Sistema de Información de Mercados Laborales y de Seguridad Social del BID, disponibles en: <https://www.iadb.org/es/sectores/inversion-social/sims/sims-institutions>

⁵ Latinobarómetro, datos de encuestas 2003-2018.

⁶ Mientras que la caída de 16,5% en el PIB durante 2001-2002 estuvo asociada a un aumento de 2,1 puntos en el coeficiente de Gini, el crecimiento de 7,8% en el año posterior fue acompañado de una caída de 2.8 puntos en el Gini de Argentina. Ver Gasparini (2019).

2. POLÍTICAS IMPLEMENTADAS PARA ABORDAR LA DESIGUALDAD Y FOMENTAR LA INCLUSIÓN SOCIAL

El aumento del gasto público social contribuyó a mejorar la distribución de ingresos en los años 2000; si bien el fin del súper ciclo de los productos básicos afectó el ritmo de crecimiento del gasto social, su efecto sigue siendo positivo. El gasto en asistencia social aumentó de 4,3% del PIB en 2005 a 6,8% en 2011, alcanzando su máximo en 2018 (11,4%), muy por encima del promedio de América Latina y el Caribe (4,1% del PIB). La capacidad de seguir incrementando el gasto público social se frenó hacia 2012 por el fin del súper ciclo de los productos básicos y su impacto favorable en la recaudación. El alto gasto público social (más del 60% del gasto total) y la política tributaria contribuyen a reducir significativamente la desigualdad⁷. Según cálculos de la OCDE, en Argentina el Gini previo a transferencias e impuestos es de 58,9. Las transferencias y los impuestos lo reducen a 43,5. La reducción del Gini por políticas fiscales redistributivas es de 15,4 puntos, similar a los 15,9 puntos de reducción para el promedio de la OCDE.

Se estima que, a fines de 2018, cerca de 3 de cada 10 hogares (y 4 de cada 10 personas) eran beneficiarios de un programa de transferencias. La *Asignación Universal por Hijo* (AUH), otras asignaciones familiares y las pensiones no contributivas son los principales programas de transferencias de ingresos. Creada en 2009, la AUH es un seguro social que otorga un beneficio por cada hijo menor de 18 años e hijo con discapacidad a personas desocupadas o trabajadores que ganan menos que el salario mínimo. Cerca del 25% de los menores de 18 años es beneficiario de la AUH, pero su cobertura alcanza a cerca de la mitad de los niños en las provincias de Chaco, Santiago del Estero y Formosa. La evidencia sobre la AUH muestra efectos positivos en reducir la pobreza, pero negativos en los incentivos para la formalización laboral. La reciente expansión del sistema de pensiones también es de gran importancia en Argentina. Las moratorias de 2008 y 2014 permitieron que 2,9 millones de personas accedieran a un beneficio previsional sin completar sus años de cotización. Como resultado, la cobertura alcanzó a cerca del 90% de la población objetivo y el gasto previsional a nivel del gobierno federal llegó al 9,2% del PIB (desde el 4,3% del PIB previo a las moratorias)⁸. Más recientemente, a inicios de 2020, se lanzó el *Plan Argentina contra el Hambre*, que incluirá una tarjeta alimentaria para 2 millones de niños de entre cero y seis años, las personas con discapacidad y las mujeres a partir del tercer mes de embarazo.

Si bien existe una alta fragmentación entre programas, agencias y niveles de gobierno que genera duplicidad de objetivos y de población objetivo⁹, los programas de transferencias tienen un impacto redistributivo mayor al del resto del gasto social. Según Gasparini (2019), estos programas tuvieron un impacto redistributivo considerable porque son programas altamente focalizados, con un grado de concentración de los beneficios en la población vulnerable mucho más elevado que el promedio del gasto social. Sin embargo, el impacto de las transferencias en seguir reduciendo la desigualdad se desaceleró en la década de 2010, dado que gran parte de la población pobre ya estaba cubierta, acotando las ganancias en cobertura, y porque resultaba difícil incrementar el valor real del beneficio, que puede amenazar la sostenibilidad fiscal.

⁸ Informe Mensual de Ingresos y Gastos (IMIG), Ministerio de Hacienda

⁸ Datos ANSES. Datos Abiertos.

⁹ Cada beneficiario percibe en promedio 1,5 programas o prestación. También existen importantes errores de inclusión y exclusión en algunos programas, y se evidencia una baja inversión relativa en las áreas de alto retorno social como primera infancia.

Referencias

- Bourguignon, F. 2003. "The Growth Elasticity of Poverty Reduction: Explaining Heterogeneity across Countries and Time Periods". En: T. Eicher y S. Turnovsky, editores. *Inequality and growth: Theory and policy implications*. Cambridge, Estados Unidos: MIT Press.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). 2019. Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Datos 2018-2019. INDEC.
- Gasparini, L. 2019. "La Desigualdad en su laberinto: Hechos y perspectivas sobre desigualdad de ingresos en América Latina". Documento de Trabajo del CEDLAS 256. La Plata, Argentina: CEDLAS-Universidad Nacional de La Plata.
- Gasparini, L., L Tornarolli y P. Gluzmann. 2019. *El desafío de la pobreza en Argentina: Diagnóstico y perspectivas*. Buenos Aires, Argentina: CIPPEC, PNUD y CEDLAS. Nacional de La Plata.
- González Rozada, M. 2017. "Brecha de ingresos laborales por género". *Foco Económico*. Disponible en: <https://focoeconomico.org/2017/11/25/brecha-de-ingresos-laborales-por-genero-argentina-2016/>
- González Rozada, M. 2019. "La feminización de la Pobreza en Argentina". *Foco Económico*. Disponible en: <https://focoeconomico.org/2019/03/20/feminizacion-de-la-pobreza-en-argentina/>
- Izquierdo, A., C. Pessino y G. Vuletin, editores. 2018. *Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Informe Desarrollo en las Américas. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Latinobarómetro. Encuestas 2003-2018. Providencia, Chile: La Corporación Latinobarómetro.
- Messina, J., y J. Silva. 2018. *Wage inequality in Latin America: Understanding the past to prepare for the future*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.
- Ministerio de Hacienda. 2019. Informe Mensual de Ingresos y Gastos (IMIG). Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Hacienda.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. 2017. "Las mujeres en el mundo del trabajo". Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Observatorio de la Deuda Social Argentina. 2018. "Condiciones materiales de vida Habitat, pobreza y desigualdad en los hogares urbanos de la Argentina (2010-2017)". Documento estadístico 02-2018. Serie Agenda para la Equidad. Buenos Aires, Argentina: Pontificia Universidad Católica de Argentina.
- OCDE. 2019. *OECD Economic Surveys: Argentina 2019*. París, Francia: OCDE.

Brasil

José Luiz Rossi Júnior

1. LA EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD

La desigualdad del ingreso y las tasas de pobreza han disminuido sostenidamente en Brasil entre comienzos de la década del 2000 y 2014, pero esta tendencia se ha interrumpido. El coeficiente de Gini del país disminuyó del 0,589 en 2002 a un mínimo de 0,524 en 2015, pero la desigualdad volvió a un coeficiente Gini de 0,545 en 2018¹⁰. Las tasas de pobreza mostraron un patrón similar. Como ejemplo, la tasa de pobreza extrema era de 6,5% en 2018 (medida como la población que vive con menos de US\$1,90 al día, con paridad de poder adquisitivo de 2011) en comparación con el 4,5% en 2014. Este aumento implica que 4,5 millones de personas se han vuelto extremadamente pobres en Brasil desde 2014.

En los últimos años, la clase media se ha contraído y la satisfacción de la vida ha disminuido. Según un documento publicado en 2012 por la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE) de la Presidencia de la República, la clase media comprendía el 53% de la población brasileña en 2012 -un aumento de 35 millones de personas entre 2002 y 2012¹¹. Sin embargo, la tendencia de crecimiento de la clase media parece haberse estancado y revertido. Según el Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social del BID, 8,7 millones de personas cayeron en la pobreza desde la clase media entre 2014 y 2018. Según el índice CNI-IBOPE, la satisfacción de la vida en Brasil también aumentó sostenidamente entre 2002 y 2012, se estancó y luego disminuyó hasta 2016. Actualmente, el ciudadano brasileño medio está menos satisfecho con la vida que antes de la recesión de 2015-2016.

Las desigualdades regionales, raciales y de género han sido un problema de larga data en Brasil. La desigualdad del ingreso y la pobreza son significativamente más altas en las regiones del norte y del noreste. En 2018, los coeficientes de Gini para las regiones del norte y el noreste eran de 0,551 y 0,545, respectivamente, comparado con el 0,473 en la región del sur. De la misma manera, la extrema pobreza en el noreste era de 13,6% en 2018, en comparación con el 2,1% en el sur. En términos raciales, el Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE) informaba que el 8,8% de los afrodescendientes son extremadamente pobres -casi 2,5 veces más que el porcentaje comparable de blancos (3,60%). En 2018, el ingreso medio de un hogar de afrodescendientes era de R\$934 al mes, en comparación con R\$1846 para un hogar blanco. La brecha salarial de género también es importante en Brasil. Según el IBGE, las mujeres ganaban un 20,5% menos que los hombres en 2018 (su ingreso promedio era de R\$2.050 en comparación con R\$2.579 para los hombres)¹².

Otros indicadores sociales y servicios públicos han mejorado en la última década, pero aún quedan desafíos importantes. La esperanza de vida aumentó de 69,8 años en 2000 a 76,3 años en 2018, mientras que la mortalidad infantil disminuyó de 25,3 muertes por cada 1.000

¹⁰ Todos los datos provienen de la Encuesta Nacional de los Hogares (PNAD, por sus siglas en portugués) del Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE) excepto si se indica lo contrario.

¹¹ El estudio utiliza sólo el criterio del ingreso para la definición de la clase media: personas que viven en hogares con un ingreso per cápita entre R\$291 y R\$1.019.

¹² Según datos de Statista, en 2018 el índice de brecha de género mostraba que las mujeres tenían un 32% menos de probabilidades de tener las mismas oportunidades que los hombres en Brasil.

nacidos vivos en 2002 a 14,0 en 2016. El porcentaje de brasileños de 15 años y más que son analfabetos se redujo a casi la mitad, y disminuyó de 11,86% en 2002 a 6,8% en 2018. De la misma manera el porcentaje de población con acceso a sistemas de alcantarillado aumentó del 65% al 75% en el mismo período, mientras que el porcentaje con acceso a suministro de agua potable aumentó del 87% al 95%. Sin embargo, hay disparidades considerables según el grupo de ingreso, la región, el género y la raza. Además, algunos de estos indicadores todavía no alcanzan el desempeño de otros países con niveles de desarrollo similares.

2. POLÍTICAS PARA LUCHAR CONTRA LA DESIGUALDAD Y PROMOVER LA INCLUSIÓN SOCIAL

La Constitución de 1988 establece la base del actual sistema de bienestar social brasileño, incluidos los derechos a atención sanitaria y asistencia, que generan importantes demandas de financiación. La Constitución Federal de 1988 estableció un sistema de protección social nuevo en Brasil basado en la universalización de los derechos sociales, en el que el Estado tenía un papel destacado para proporcionar los servicios necesarios. Desde entonces, el país ha experimentado una considerable expansión de las intervenciones de protección social, lo que incluye los programas de transferencia de ingresos. En este contexto, a lo largo del tiempo ha aumentado el desequilibrio entre el amplio espectro de derechos sociales incorporados en la legislación y la financiación para cumplir con ellos.

Las reducciones de la desigualdad y la pobreza observadas durante la década del 2000 fueron el resultado de un buen desempeño del mercado laboral, y no sólo de las políticas sociales per se, facilitadas en parte por condiciones externas temporales favorables que impulsaron el crecimiento. La literatura que se centra en los motores de la dinámica de la desigualdad en Brasil observa que las reducciones observadas entre 2003 y 2014 se pueden atribuir a varios factores clave: la reducción de la heterogeneidad educativa de la fuerza laboral y las correspondientes diferencias salariales, las reducciones de las imperfecciones del mercado laboral y la ampliación de las transferencias monetarias condicionadas (*Bolsa Família* y *Benefício da Prestação Continuada*). Los aumentos reales del salario mínimo también contribuyeron a la reducción de la desigualdad. Algunos de estos actores reflejaban un impulso cíclico positivo más que mejoras estructurales en barreras clave que limitaban el aumento de la productividad¹³. De hecho, una vez que el ciclo se volvió menos favorable, se produjeron algunos retrocesos de los indicadores de desempeño social, lo que indica que los motores esenciales del crecimiento de la productividad no habían cambiado significativamente. Además, la acumulación de desequilibrios macroeconómicos que llevaron a la recesión y a las dificultades económicas que alcanzaron su máximo en 2015-2016, ejercieron aún más presión sobre los resultados en el plano social, particularmente los relacionados con los mercados laborales.

El gobierno brasileño está luchando contra la desigualdad y la pobreza con un conjunto de políticas que hacen del crecimiento sostenible de la productividad y la eficiencia del sector público pilares clave del desarrollo. Las políticas comprenden los siguientes:

Reformas para reducir las ineficiencias del mercado laboral y crear empleos. Una reforma del mercado laboral aprobada en 2017 y bien acogida por la actual administración se propone añadir dinamismo a los mercados laborales mediante una mayor flexibilidad en las relaciones laborales. En 2019, el gobierno ha seguido adelante con la política de generación de

¹³ IPEA (2007). Estos resultados coinciden con los encontrados por Azevedo, Inchauste y Sanfelice (2013) para América Latina.

oportunidades a través de los mercados laborales, y ha creado un programa que reduce los impuestos sobre la nómina para las empresas que contratan a jóvenes (entre 18 y 29 años) sin experiencia profesional formal previa.

Reformas para lograr un sector público fiscalmente sostenible, eficiente y capaz de implementar programas sociales de alta calidad, a la vez que facilita el dinamismo del sector privado. Las reformas fiscales son fundamentales para crear el espacio necesario para mejorar y aumentar los programas sociales con impacto. En este contexto, la aprobación de la reforma de las pensiones de 2019 fue un hito no sólo debido a su impacto positivo en la dinámica de la deuda pública proyectada, sino también debido a su efecto en la reducción de sesgos regresivos en los sistemas de pensiones. Además, en el ámbito de las reformas fiscales, el gobierno y el Congreso están proponiendo importantes debates en relación con la reforma tributaria, clave para mejorar el entorno de los negocios, alineando incentivos para la creación de empleos y generando un régimen tributario más progresivo. En general, el gobierno estima que abordar las deficiencias multidimensionales del sector público en Brasil es una parte integral de su estrategia para mejorar sosteniblemente los resultados en el plano social.

Promoción de los programas e intervenciones para mejorar el sistema de protección social. A la vez que mantiene la prudencia fiscal, el gobierno trabaja en medidas sociales focalizadas. El gobierno planifica cambios en el programa *Bolsa Família* para aumentar el ingreso en los niveles más bajos, especialmente para las familias que viven en la extrema pobreza, e incluir bonos que recompensan el buen desempeño de los niños en la escuela o la matriculación de alumnos jóvenes en cursos de formación profesional. También se han introducido cambios en el programa para incluir un pago mensual adicional para todos los beneficiarios, ampliando a sus beneficiarios el derecho a la paga de un bono de fin de año, como en el sector formal (*decimo-terceiro salário*). Por otro lado, el gobierno planea otras medidas para mejorar el sistema de protección social focalizando grupos de bajos ingresos en pequeños municipios mediante un sistema de cupones para comprar, construir o renovar viviendas. Además, el gobierno trabaja en la ampliación del programa *Criança feliz/Primeira Infancia*, que se centra en las mujeres embarazadas y en los niños de hasta seis años en hogares de bajos ingresos. Estas y otras iniciativas nuevas se están considerando en el marco de un objetivo integral de promover la racionalización de los programas de protección social con el fin de mejorar la eficiencia del gasto social.

Referencias

- Azevedo, J., G. Inchauste y V. Sanfelice. 2013. "Decomposing the Recent Inequality Decline in Latin America. Documento de Trabajo sobre Investigaciones Relativas a Políticas 6715. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/597661468054543060/Decomposing-the-recent-inequality-decline-in-Latin-America>
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). 2007. Desigualdade de renda no Brasil: Uma análise da queda recente. Ricardo Paes de Barros, Miguel Foguel, Gabriel Ulyssea (organizadores). Rio de Janeiro, Brasil: IPEA. Disponible en: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5553

Chile

Sebastián Miller y Andrés Leslie

1. EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD DESDE 2010

En las últimas dos décadas, Chile ha hecho avances importantes en materia redistributiva, aunque persisten grandes heterogeneidades entre grupos sociales y regiones. Según Sociómetro BID¹⁴, el coeficiente de Gini mejoró 9,5 puntos entre 2000 y 2015, de 57,7 a 48,2, mientras que el de América Latina lo hizo 7 puntos en promedio. La tasa de pobreza cayó desde un 36% en 2000 a 8,6% en 2017¹⁵, siendo más alta en zonas rurales (16,5%), en grupos indígenas (18,3%), niños (15%) y adolescentes (13,6%). El sur de Chile es generalmente más pobre: la región de la Araucanía, con alrededor de un tercio de su población de etnia Mapuche e históricas tensiones geopolíticas, registra desde hace 11 años la tasa de pobreza más alta del país (17,2% en 2017).

Los avances en materia distributiva se explican por un crecimiento económico sostenido, transferencias monetarias focalizadas y una menor brecha en los ingresos laborales. El PIB creció en promedio un 4% anual desde 2000, duplicando el ingreso per cápita real del hogar medio (Miller, 2018). En efecto, al descomponer el descenso del coeficiente de Gini entre 2000 y 2013 se encuentra como principal explicación una redistribución de ingresos autónomos. En segundo lugar, se encuentran las transferencias, cuya participación en el ingreso total del primer quintil se ha prácticamente duplicado en ese período (Larrañaga y Rodríguez, 2014).

Al reducirse la pobreza, la clase media creció: pasó de un 31% a un 49% entre 2000 y 2015, lo que equivale a unas 8,6 millones de personas¹⁶. En general, la clase media recibe menos ayuda del Estado. Sólo un 2,8% de su ingreso proviene de subsidios monetarios, comparado con un 18,7% de personas debajo de la línea de pobreza (Candia y Balmaceda, 2017). La expansión de los sectores medios vino acompañada por su mayor protagonismo en las demandas de políticas públicas. La clase media exige igualdad de oportunidades y percibe la educación como vehículo de movilidad social¹⁷. La alta demanda por educación superior triplicó la matrícula universitaria entre 2000 y 2015, particularmente en establecimientos privados¹⁸. Esto llevó a un crecimiento de la deuda estudiantil garantizada por el Estado desde el 2005¹⁹: en 2018, 616.000 estudiantes debían en total US\$4.500 millones, con 27% en mora (Vega, 2018), debido a veces a baja empleabilidad e ingresos insuficientes.

¹⁴ <https://www.iadb.org/en/sociometro-bid/sociometro-bid>

¹⁵ Larrañaga et al. (2017) para 2000 y Ministerio de Desarrollo Social (2018) para 2017 (metodología introducida por el ministerio en 2013).

¹⁶ Según datos del Sociómetro BID, disponibles en: <https://www.iadb.org/en/sociometro-bid/sociometro-bid>

¹⁷ En 2015, quienes crecieron en una familia de padres con educación superior percibieron tres veces más ingresos que cuyos padres completaron sólo educación básica (Urzúa, 2018).

¹⁸ Según datos del Sistema de Información de Educación Superior (SIES) del Ministerio de Educación.

¹⁹ Año en que se establece el Crédito con Aval del Estado (CAE), un crédito otorgado por el sistema financiero con garantía estatal a alumnos con dificultades económicas para financiar su educación superior".

Los avances en materia de distribución del ingreso se han desacelerado, e incluso estancado, en los últimos años. Desde 2015, el coeficiente de Gini no ha mejorado²⁰ y el crecimiento económico promedió 2,1%²¹. Si bien Chile ha ampliado la cobertura pública de distintos servicios, la calidad a veces es insuficiente. Mientras tanto, el costo de vida ha crecido más que el ingreso en algunos de sus componentes como vivienda o salud. Estos elementos aumentan la desigualdad y privación de acceso a servicios de calidad en la población.

A su vez, hay otras dimensiones de desigualdad que afectan fuertemente a la sociedad chilena, incluyendo acceso a servicios y calidad de vida de los jubilados y pensionados. Más allá del ingreso, las desigualdades que irritan fuertemente a los chilenos incluyen el acceso diferencial a la salud y educación, que depende de la capacidad de pago de las personas, y la desigualdad de trato²². Otra dimensión relevante -y que estuvo en el centro de los episodios de tensión social de fines de 2019- es la adecuación de las pensiones. Simulaciones del BID arrojan que un 39% de los jubilados y pensionados chilenos serían pobres si dependiesen sólo de las transferencias previsionales²³. Esto explica la necesidad de los mayores de complementar sus ingresos por pensiones con otras fuentes de ingresos. Por ejemplo, su tasa de participación laboral es del 35%²⁴, lejos del 14% de los países OCDE. Dos tercios de los que trabajan lo hacen por necesidad económica (Centro UC de Políticas Públicas, 2017), con un porcentaje relativamente alto de trabajo informal (43%)²⁵.

Esto ayuda a explicar que, a pesar de los avances, la sociedad chilena considere que la desigualdad ha crecido en los últimos años. Si bien el coeficiente de Gini cayó casi 10 puntos entre 2000 y 2015, un 5,2% más de la población pasó a considerar la distribución de ingreso como “injusta” o “muy injusta”, hasta un 93,5% (Sociómetro BID).

2. POLÍTICAS IMPLEMENTADAS PARA ABORDAR LA DESIGUALDAD Y FOMENTAR LA INCLUSIÓN SOCIAL

Aspectos solidarios de seguridad social se introdujeron solo en la década de 2000. En los años 80 Chile privatizó buena parte de los servicios sociales y redujo considerablemente el gasto social, consolidándose como un Estado subsidiario concentrado principalmente en reducir la pobreza.

Entre los esfuerzos de inclusión social más importantes destaca *Chile Solidario*. *Chile Solidario* es un sistema de protección social que está dirigido a las familias en situación de extrema pobreza (2,3% de la población) y prioriza programas estatales, como la *Pensión Básica Solidaria*, una transferencia directa mensual creada en 2008 que complementa los ahorros individuales para la vejez e invalidez²⁶. Luego se introdujeron el *Ingreso Ético Familiar*, subsidios enfocados en familias en extrema pobreza y transferencias condicionadas en función de asistencia escolar, mérito académico o participación laboral de mujeres vulnerables. En el ámbito

²⁰ Resultados oficiales según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) de 2017.

²¹ Base de datos estadísticos del Banco Central de Chile.

²² Según Larrañaga et al. (2017), a 68% les molestaban mucho las brechas en acceso a salud, a 67% las de educación y a 66% que a algunas personas se las trate con mucho más respeto y dignidad. Un 53% se declaraba molesto por diferencias en ingresos. Adicionalmente, hay una gran desigualdad de género. Según el Informe Global de Desarrollo Humano 2019 del PNUD, el ingreso nacional bruto per cápita de hombres sería casi el doble que el de mujeres, una brecha superior al promedio latinoamericano.

²³ Según cálculos de la División de Mercados Laborales del BID.

²⁴ Resultados de la Encuesta Nacional de Empleo 2018 del Instituto Nacional de Estadísticas.

²⁵ Según el Instituto Nacional de Estadísticas.

²⁶ Recientemente aumentaron en 50% las pensiones básicas en forma inmediata para los mayores de 80. El resto se subirá gradualmente, llevando desde 0,8% a 1,2% del PIB el gasto hacia 2022.

infantil, una iniciativa icónica de inclusión social es *Chile Crece Contigo*, que busca garantizar el sano desarrollo de los niños vulnerables²⁷.

En Chile, pocos elementos de la red de protección social tienen alcance universal o una dimensión solidaria, y, en efecto, muchos son de carácter contributivo e individual. Entre ellos destaca el *Seguro de Cesantía*, al cual contribuyen del empleador y del empleado, con componente estatal solidario, totalizando un 3% de la renta del trabajador²⁸ destinada a una cuenta individual, o más generalmente la *Seguridad Social Contributiva*, que incluye un aporte de 10% a un sistema individual para pensiones y un 7% para un seguro de salud público o privado. Uno de los pocos programas de protección financiera universal es *Garantías Explícitas en Salud*, que garantiza desde 2005 de forma universal acceso, oportunidad, calidad y financiamiento para 80 enfermedades específicas, tanto para afiliados al sistema público como privado.

En respuesta a la alta demanda por educación superior y al endeudamiento estudiantil, en 2016 se implementó la educación universitaria gratuita. Aplica para jóvenes chilenos del 60% más vulnerable que estudian en universidades adscritas al beneficio. La cobertura del programa progresa gradualmente en función de los ingresos fiscales como porcentaje del producto tendencial²⁹. Además, en 2004 Chile introdujo la acreditación técnica de la calidad de educación superior y la *Subvención Escolar Preferencial*, que otorga desde 2009 recursos adicionales a colegios municipales o subvencionados que atienden a alumnos de menores recursos³⁰.

Particular atención se ha puesto recientemente en reformar el sistema tributario que se caracteriza por una baja recaudación y progresividad. Desde 1990 la recaudación fiscal aumentó en 5% del PIB. Se destaca una reforma tributaria impulsada en 2014 que buscaba aumentar la recaudación en 3% del PIB y con eso atender demandas sociales como el acceso a educación. Consideró un aumento en la tasa efectiva general aplicable a individuos de rentas más altas debido a la tributación inmediata de las ganancias empresariales³¹. No obstante, la carga tributaria sigue siendo baja en Chile: se recauda alrededor del 20% del PIB, comparado con un 34% en los países de la OCDE. Según un estudio BID, la recaudación podría aumentarse en 1,3% del PIB solo abordando la alta exención del impuesto a la renta. Además, el impacto redistributivo del esquema fiscal es bajo. De acuerdo con datos de la OCDE (2017), en 2013 el coeficiente de Gini después de impuestos y transferencias cayó de 0,50 a 0,47, mientras que en un país promedio de la OCDE cayó en 0,15 puntos. Actualmente se discute aumentar la tasa marginal de los que pagan altas rentas y establecer un impuesto al patrimonio inmobiliario³².

Los episodios de tensión social de fines de 2019 sugieren que los esfuerzos de la política no han sido suficientes. Elementos como la desigualdad y sensación de injusticia, un alto costo de la vida, pensiones insuficientes y expectativas altas en una clase media emergente podrían

²⁷ Mediante intervenciones intersectoriales tales como controles médicos o acceso a guarderías gratuitas para niños pobres.

²⁸ Saldo diseñado para consumirlo de forma decreciente en un máximo de 5 meses, según meses de cotización. El monto promedio del beneficio en 2018 fue de unos US\$450, con una tasa de reemplazo inicial en torno a 50%.

²⁹ Para llegar a ser universal si al menos se recauda un 29,5% del producto tendencial.

³⁰ El programa habría tenido un efecto directo en el rendimiento académico de los establecimientos afectados, de 3 y 4 puntos en las pruebas SIMCE de matemáticas y lenguaje, respectivamente (Ministerio de Educación, 2012).

³¹ Se estima que el 1% más rico, gracias a la reforma tributaria, contribuye 1,1% del PIB más por concepto de impuesto a la renta (Banco Mundial, 2014).

³² Adicionalmente, con el objeto de mejorar la calidad e impacto del gasto público, fue constituida una comisión asesora en materia de eficiencia y transparencia fiscal.

estar detrás del movimiento social registrado en el país desde el 18 de octubre de 2019, cuyos manifestantes aglomeraron solo en Santiago a un histórico 1,2 millones de personas en su momento cúspide.

Las protestas cambiaron la agenda del gobierno y forzaron amplios acuerdos políticos.

Entre las recientes medidas destacan un ingreso mínimo garantizado para los trabajadores, un aumento en las pensiones básicas solidarias, una agenda contra los abusos económicos, una mayor progresividad en los impuestos y la redistribución de los fondos municipales, la revisión a la baja de las remuneraciones de las autoridades, el congelamiento de los costos del transporte y electricidad y la disminución de los costos de atención sanitaria. También se revisará la deuda universitaria y se reformará el sistema de salud para introducir una mayor solidaridad y garantías de acceso y protección financiera a los asegurados.

Referencias

- Arellano, M. S. et al. 2017. *Ingreso Ético Familiar: Innovando en la lucha contra la pobreza*. Santiago, Chile: Libertad y Desarrollo. Disponible en: https://lyd.org/wp-content/uploads/woocommerce_uploads/2016/04/libro-completo-sello-de-agua-6.pdf
- Banco Mundial. 2014. Chile: Efecto Distributivos de la Reforma Tributaria de 2014. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/496131468228282235/pdf/ReformaTributaria-Chile-Final.pdf>
- Candia, A. y M. Balmaceda. 2017. “Radiografía a la clase media chilena: medición, evolución, características y desafíos de política pública”. Serie Informe Social 168. Santiago, Chile: Libertad y Desarrollo. Disponible en: <https://lyd.org/wp-content/uploads/2017/11/siso-168-radiografia-a-la-clase-media-chilena-medicion-evolucion-caracteristicas-y-desafios-de-politica-publica-noviembre2017.pdf>
- Centro UC Políticas Públicas. 2017. “Adultos mayores: Un activo para Chile”. Santiago, Chile: Universidad de Chile: <https://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2017/06/Adultos-Mayores-un-activo-para-Chile.pdf>
- Larrañaga, O., R. Frei y M. Cociña. 2017. *Desiguales: Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Santiago, Chile: PNUD. Disponible en: https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza-Libro-DESIGUALES-final.pdf
- Larrañaga, O. y M. E. Rodríguez. 2014. “Desigualdad de ingresos y pobreza en Chile 1990 a 2013”. Santiago, Chile: PNUD. Disponible en: https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza_cap_7_desiguypob.pdf
- Libertad y Desarrollo. 2019. “Impuestos en Chile: estado del arte”. Santiago, Chile: Libertad y Desarrollo. <https://lyd.org/wp-content/uploads/2019/11/tp-1425-tax-foundation-2019.pdf>
- Micco, A. y A. Repetto. 2011. Sistemas de Protección contra el Desempleo en América Latina: ¿Proteger el Empleo o los Ingresos? Disponible en: https://www.uai.cl/RePEc/uai/wpaper/wp_014.pdf

- Miller, S. 2018. "Development Challenges in Chile". Policy Brief 283. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://publications.iadb.org/en/development-challenges-chile>
- Ministerio de Desarrollo Social. 2018. *Informe de Desarrollo Social 2018*. Santiago, Chile: Ministerio de Desarrollo Social. Disponible en: http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/Informe_de_Development_Social_2018.pdf
- Ministerio de Educación, 2012. "Impacto de la ley SEP en SIMCE: Una mirada a 4 años de su implementación". Santiago, Chile: Ministerio de Educación. https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2017/06/A1N8_ImpactoSEP.pdf
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2012. "Revenue Statistics in Latin America". París, Francia: OCDE. Disponible en: https://www.oecd.org/ctp/tax-global/Chile%20country%20note_final.pdf
- _____. 2017. Government at a Glance 2017. https://www.oecd-ilibrary.org/government-at-a-glance-2017_5jg34gmvs7q0.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpublication%2Fgov_glance-2017-en&mimeType=pdf
- _____. 2018. "Estudios Económicos de la OCDE: Chile". París, Francia: OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/economy/surveys/Chile-2018-OECD-economic-survey-Spanish.pdf>
- Robles, C. 2013. "Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe". Santiago, Chile: CEPAL. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4046/1/S2013036_es.pdf
- Urzúa, S. 2018. "La Batalla contra la desigualdad en Chile". Informe Social 173. Santiago, Chile: Libertad y Desarrollo. Disponible en: <https://lyd.org/wp-content/uploads/2018/06/SISO-173-La-batalla-contra-la-desigualdad-en-Chile-Mayo2018.pdf>
- Vega, F. 2018. "Créditos para educación: 616 mil estudiantes deben US\$4.500 millones y 27% está en mora". Santiago, Chile: Centro de Investigación Periodística (CIPER). Disponible en: <https://ciperchile.cl/2018/05/04/creditos-para-educacion-616-mil-estudiantes-deben-us4-500-millones-y-27-esta-en-mora/>

Paraguay

Soledad Feal-Zubimendi

1. EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD DESDE 2010

El rápido crecimiento de Paraguay (promedio anual de casi 5% en el período 2010-2018) ha estado acompañado por una disminución de la pobreza y la desigualdad. No obstante, ha habido una desaceleración en el ritmo de reducción de la pobreza y la desigualdad en los últimos años, luego de las mejoras experimentadas durante el auge de los precios de los productos básicos. Paraguay, así como otros países exportadores de productos básicos, experimentó una reducción significativa de las tasas de pobreza y de desigualdad como consecuencia de la mejora en los términos de intercambio, acompañada por la implementación de políticas macroeconómicas sólidas, así como de políticas de protección social y mayor inversión social.

Tanto la pobreza como la pobreza extrema se contrajeron. El PIB per cápita real creció 24% entre 2010 y 2018 mientras que la pobreza total y extrema disminuyeron 38% y 59%, respectivamente. Este patrón se mantiene tanto en áreas urbanas como rurales, aunque en estas últimas las mayores tasas persisten. Durante el período 2010-2018, la pobreza urbana promedió 22% y la rural 42%, mientras que la pobreza extrema urbana promedió 2% y la rural 14%. Por otro lado, las tasas de pobreza son levemente mayores para las mujeres que para los hombres (promedio del período de 30,2% y 29,5%, respectivamente). Asimismo, la pobreza, y especialmente la pobreza extrema afectan en mayor medida a los niños y adolescentes, que representan casi la mitad de los pobres y más de dos tercios de los pobres extremos.

La desigualdad de ingresos disminuyó, aunque permanece en niveles elevados, y la caída no ha sido tan marcada y muy volátil. El coeficiente de Gini disminuyó más de 10% en el período 2010-2018, pasando de 0,53 a 0,47. Si bien la disminución de la desigualdad en Paraguay ha sido más pronunciada en las zonas rurales en comparación con las urbanas (13% y 9%, respectivamente), la desigualdad sigue siendo mayor en las primeras. En zonas rurales el coeficiente de Gini fue de 0,52 en promedio durante el período en comparación con 0,46 en zonas urbanas.

La clase media ha aumentado en Paraguay desde 2010. De acuerdo a datos del Sistema de Información de Mercados Laborales y de Seguridad Social (SIMS) del BID, pasó de 30,6% de la población en 2010 a 39,5% en 2018. No obstante, la percepción de inequidad en la distribución del ingreso se ha mantenido. Cerca del 80% de la población encuentra injusta o muy injusta la distribución del ingreso en Paraguay, en línea con el promedio regional de acuerdo a Latinobarómetro. Además, Paraguay está entre los países que más posiciones caen en el ranking del Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas cuando el mismo se ajusta por desigualdad.

La disminución de la pobreza y la desigualdad fue acompañada por la mejora del acceso a los servicios básicos en Paraguay, especialmente en zonas rurales. El acceso de la población a saneamiento mejorado aumentó 23% en el período 2010-2018, con una ampliación de la cobertura en zonas rurales que pasó de 37,7% a 64,2% (en zonas urbanas pasó de 89,1% a 95,3%). Respecto al acceso a agua limpia, la cobertura creció 8% a un promedio de 85%, impulsado por un aumento de 19% en la cobertura de áreas rurales (incremento de cobertura de

68,4% a 81,4%). En materia de servicio eléctrico, la cobertura también ha aumentado gracias al mayor acceso en zonas rurales, que pasó de 94,3% a 99,1%.

Otros indicadores relacionados a las condiciones de vida siguen mostrando brechas significativas que perpetúan patrones de desigualdad. Ejemplo de esto son el acceso y calidad de la educación, la alta informalidad y la baja cobertura del seguro de salud y de la seguridad social. En primer lugar, la educación cumple un rol importante para explicar la desigualdad persistente ya que existen diferencias en la distribución del ingreso que se explican principalmente por los retornos a la educación (Székely et al., 2017). Sumado a esto, el acceso a la educación y su calidad son significativamente desiguales. Las diferencias en asistencia según niveles de ingreso son considerables, en particular en la educación primaria y secundaria. Asimismo, los resultados en las pruebas de aprendizaje difieren sustancialmente entre centros públicos y privados. También hay grandes brechas educativas entre las zonas urbanas y rurales. En segundo lugar, la tasa de informalidad laboral se ha mantenido en torno a 65%, superior en las zonas rurales, para las mujeres, los jóvenes y las personas con menores niveles de educación. La mitad de los trabajadores informales gana menos del salario mínimo. Por otro lado, los indicadores de salud no han mostrado mejoras significativas en términos de cobertura y calidad y las zonas rurales siguen estando rezagadas. Entre 2010 y 2018 la población con acceso a servicios de salud y cobertura de seguro médico se mantuvo relativamente estable. No obstante, en zonas rurales el acceso y la cobertura son inferiores a los de las zonas urbanas. Además, la fragmentación del sistema de salud genera desigualdad en el acceso y la calidad de los servicios y prestaciones. De la misma manera, la cobertura de seguridad social es muy baja. Solo el 22% de la población ocupada contribuye a un sistema de pensiones. Más aun, los múltiples regímenes de pensiones que existen presentan diferentes condiciones y prestaciones (índices de cotización, reglas de jubilación, tasas de reemplazo, etc.) lo que contribuye a la desigualdad. Paraguay tiene uno de los sistemas de pensiones más generosos de la región, pero sólo alcanza a unos pocos (dada la densidad de cotizaciones necesarias para acceder a una pensión. Un estudio de la OCDE (2018) estima que solamente el 12,6% de la población activa accederá a la misma en el futuro).

2. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA DISMINUIR LA DESIGUALDAD Y FOMENTAR LA INCLUSIÓN SOCIAL

Los programas sociales implementados en los últimos 15 años han contribuido a la mejora en los indicadores de pobreza, especialmente de pobreza extrema, y de desigualdad. No obstante, su impacto ha sido limitado comparado con otros países de la región, debido principalmente al bajo nivel de gasto en inversión social y a la fragmentación del sistema de protección social paraguayo. Según un estudio de CEPAL, de no existir los programas de transferencias sociales condicionadas, la pobreza en Paraguay habría sido medio punto más alta en 2016, mientras que en Argentina, Brasil y Uruguay habría sido entre 1 y 2 puntos más alta (CEPAL, 2019a).

Paraguay fue uno de los países de la región con mayor aumento del gasto en protección social en la última década, pasando de US\$88 por persona en 2007 a US\$174 en 2017. No obstante, esta cifra representa solo la mitad del gasto promedio de América Latina. Asimismo, Paraguay está entre los países de la región con mayor proporción de gasto social en protección social (cerca del 40% en 2018), pero el mismo representa solamente un 3,5% del PIB, muy inferior al de sus vecinos como Argentina, Brasil y Uruguay, que son los países que más recursos destinan a la protección social, con un 13,1%, un 11% y un 8,7% del PIB, respectivamente (CEPAL, 2019b).

Los programas de transferencias monetarias condicionadas se han expandido significativamente desde su concepción, pero su cobertura es aún limitada y los montos son bajos, lo que limita su impacto redistributivo. Entre los principales programas sociales se encuentran la *Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza*³³, *Tekoporã* (dirigido a familias en situación de pobreza extrema y vulnerabilidad)³⁴ y *Abrazo* (orientado a disminuir el trabajo infantil). Solamente un tercio de los hogares del primer quintil de ingresos está cubierto con algún programa social, de acuerdo a datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Serafini (2019) señala que las transferencias de *Tekoporã* deberían al menos duplicarse para cerrar la brecha de pobreza monetaria.

El sistema de protección social paraguayo está muy fragmentado, lo que también reduce su impacto redistributivo. Esto se debe al crecimiento de programas dependientes de distintas entidades estatales con escasa coordinación y desaprovechamiento de las economías de escala y sinergias (Giménez et al., 2017; OCDE, 2018). De acuerdo al Banco Mundial (2018), la priorización del gasto social no es la más eficiente en términos de redistribución del ingreso ya que los efectos positivos de los programas bien focalizados, como los antes mencionados, se ven contrarrestados por asignaciones a otros programas regresivos, como por ejemplo pensiones contributivas subsidiadas por el Estado, y por un sesgo en el gasto social hacia la tercera edad pese a ser un país muy joven (80% del gasto en protección social se dirige a ancianos y sobrevivientes). Paraguay está trabajando en el diseño y la implementación de un sistema de protección social integrado para enfrentar estos desafíos y continuar reduciendo las brechas de desigualdad.

Otro desafío para la mejora en la distribución del ingreso en Paraguay es la baja capacidad redistributiva del sistema fiscal. De acuerdo a un estudio de la OCDE (2018), Paraguay es el país cuyo sistema de impuestos y transferencias incide menos en la redistribución del ingreso. Esto se debe a la baja carga tributaria y a que tiene un sistema regresivo que además presenta altas tasas de evasión (por ejemplo, los impuestos directos son bajos y no alcanzan al 1% del ingreso en el decil más alto).

Referencias

Banco Mundial. 2018. "Paraguay: Notas de Política 2018". Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2019a. "Ingresos y pobreza en los países del MERCOSUR: Nuevos retos para economías en transición al desarrollo". Documentos de Proyectos, LC/TS.2019/63. Santiago, Chile: CEPAL.

_____. 2019b. *Panorama Social de América Latina, 2019*. Santiago, Chile: CEPAL.

Giménez, L. et al. 2017. "Paraguay: Análisis del sistema fiscal y su impacto en la pobreza y la equidad, Ministerio de Hacienda del Paraguay". Asunción, Paraguay: Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, Gobierno Nacional, CEQ Institute de la Universidad de Tulane, Banco Mundial.

³³ Con un valor del 25% del salario mínimo que se destina a personas desde los 65 años en situación de pobreza que no reciben una pensión o jubilación pública o privada.

³⁴ Familias en situación de pobreza extrema y vulnerabilidad con niños o jóvenes de hasta 18 años, personas discapacitadas o embarazadas. Consta de una transferencia fija (bono alimentario) más una asignación por hijo o mujer embarazada, hasta un máximo de cuatro beneficiarios elegibles.

- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2018. *Estudio multidimensional de Paraguay: Volumen I. Evaluación inicial*. Serie Caminos de Desarrollo. París, Francia: OECD Publishing.
- Serafini, V. 2019. “La protección social en el Paraguay: Objetivos de desarrollo sostenible (ODS) 2030”. Asunción, Paraguay: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).
- Székely, M., I. Acevedo y L. O’Connell. 2017. “Capital Humano, Pobreza y Crecimiento Económico en Paraguay”. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Manuscrito.

Uruguay

Virginia Queijo y Marielena Pérez

1. EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD DESDE 2010

El crecimiento económico y las políticas sociales han permitido el descenso de la pobreza y la desigualdad en Uruguay. La pobreza, que alcanzó el 18,5% de la población en 2010, cayó al 8,1% en 2018, mientras que la indigencia se redujo a niveles casi nulos en 2018 (0,1%)³⁵. Además, el índice de Gini ha disminuido de forma sostenida, pasando de 0,43 en 2010 a 0,38 en 2018. La reducción de la pobreza se explica principalmente por el crecimiento del ingreso de los hogares, sobre todo por el aumento de los ingresos laborales, pero también por una mejor distribución de los ingresos. Esta última se debe a las transferencias, las pensiones y los impuestos, y al hecho de que los salarios de los sectores con menores ingresos han crecido más rápido que los de la población en general (Banco Mundial, 2015).

Junto con el descenso de la pobreza, Uruguay experimentó una expansión de la clase media (actualmente una de las más grandes en América Latina y el Caribe). Según estimaciones del BID, 64% de la población en Uruguay pertenecía a la clase media en 2018³⁶. La expansión de la clase media recoge el crecimiento ininterrumpido del salario real a una tasa promedio anual de 3,3% entre 2004 y 2018.

Sin embargo, parte de la población se encuentra en situación de vulnerabilidad, especialmente los niños y jóvenes. Si bien la reducción de la pobreza monetaria en niños y adolescentes ha sido significativa, Uruguay registra una proporción entre la pobreza infantil y la pobreza en adultos mayores que lo ubica entre los países con mayores niveles de desigualdad entre grupos de edad, en perjuicio de las generaciones más jóvenes (UNICEF, 2017). En 2018 la pobreza infantil (0-6 años) fue de 17,2%, 12 veces más alta que entre los adultos de más de 65 años. Además, casi uno de cada cuatro niños menores de 14 años vive en hogares con carencias a nivel de la vivienda, lo que pone de manifiesto el fenómeno de infantilización de la pobreza. Para el caso de los jóvenes entre 15 y 24 años, la desvinculación funcional (que no estudian, trabajan o buscan trabajo) alcanzaba aproximadamente a la mitad de los jóvenes del primer quintil en 2018.

En el mercado laboral existen diferencias según género. Las mujeres presentan una tasa de desempleo mayor que los hombres (11,1% contra 6,8% en octubre de 2019), y una menor participación laboral (54,7% contra 69,9%). A su vez, las mujeres ocupadas trabajan menos horas que los hombres (35,9 horas semanales frente a 42,7 horas), siendo la alta carga de trabajo no remunerado una barrera para que participen en el mercado laboral. En general, las mujeres tienden a insertarse en sectores de menor productividad. En 2014, 85% de las mujeres se desempeñaba en el estrato de baja o media-baja productividad frente al 68% de los hombres. Además, las mujeres ganan el 79% de lo que ganan los hombres de la misma edad.

³⁵ Datos del Instituto Nacional de Estadística. Se define una Canasta Básica de Alimentos per cápita que determina el umbral de indigencia (dependiendo de la localidad entre US\$85 y US\$103 mensuales a diciembre de 2019), y una Canasta Básica Total que define el umbral de pobreza (dependiendo de la localidad entre US\$173 y US\$389 para un hogar unipersonal a diciembre de 2019).

³⁶ Considerando individuos entre 15 y 64 años con ingresos diarios entre US\$12 y US\$62 (PPP2011).

La población afrodescendiente presenta rezagos educativos y mayores obstáculos para insertarse en el mercado laboral. Alrededor de 11% de la población de Uruguay se autoidentifica como afrodescendiente, y 4% declara afrodescendiente o negra su identidad principal. A pesar de una mejora generalizada desde 2010, la brecha educativa entre la población afrodescendiente y la no afrodescendiente es de aproximadamente 1,2 años de educación en promedio para los mayores de 25 años. Asimismo, los niveles de desempleo, subempleo e informalidad entre la población afrodescendiente, controlados por nivel educativo, son superiores a los del resto de la población.

Los inmigrantes recientes enfrentan desigualdades en el mercado laboral en comparación con los nativos no migrantes. El número de personas nacidas en el extranjero que lleva menos de cinco años en Uruguay (inmigrantes recientes) ha crecido en más del 80% entre 2013 y 2018. Este grupo tiene menores oportunidades de entrar en actividad y de empleo. La tasa de desempleo para los inmigrantes recientes (10,7% en 2018) supera la de los nativos no migrantes (8,3%). Además, tienen un 43% menos de probabilidades de participar en el mercado de trabajo que los nativos no migrantes, y entre quienes están activos, la probabilidad de conseguir un empleo es un 55% menor que la de los nativos activos.

En 2018, 18% de la población urbana enfrentaba al menos un tipo de carencia en la vivienda³⁷ Esto se acentúa en áreas informales y en algunas zonas marginalizadas de áreas centrales, donde supera el 40%. En 2018, 5,4% de la población urbana de Uruguay (157.000 habitantes, 44.600 hogares) vivía en asentamientos irregulares.

En cuanto al acceso a la educación, la desvinculación educativa de los jóvenes es una de las más elevadas de América Latina y el Caribe, sobre todo de los que proceden de contextos socioeconómicos más desfavorecidos. La asistencia a la escuela es casi universal desde los 4 años hasta los 11 años, pero después comienza a descender hasta alcanzar bajos niveles de finalización de la educación secundaria: en 2018 sólo 42% de los jóvenes entre 21 y 22 años habían completado la secundaria, 20 p.p. menos que el promedio de América Latina y el Caribe. Los estratos socioeconómicos más bajos tienen menores tasas de asistencia y un peor desempeño en la educación: a los 18 años, la asistencia es casi el doble en los hogares de mayores ingresos en comparación con los hogares de menores ingresos, y los resultados de las pruebas PISA reflejan brechas en aprendizajes por nivel socioeconómico equivalentes aproximadamente a 3 años de escolaridad.

A estos desafíos se suman aquellos relacionados con el envejecimiento poblacional y bajo crecimiento económico. Desde 2015, el crecimiento de la economía se ha desacelerado, pasando de 5% en promedio durante 2003-2014 a 1,6% en el período 2015-2018. El acelerado proceso de envejecimiento y los bajos niveles de fecundidad implican una tensión intergeneracional que demanda que las nuevas cohortes se constituyan como una generación con altos niveles de productividad para mantener el ingreso per cápita.

2. POLÍTICAS IMPLEMENTADAS PARA ABORDAR LA DESIGUALDAD Y FOMENTAR LA INCLUSIÓN SOCIAL

Uruguay ha impulsado un conjunto de políticas públicas que apuntan a la inclusión social. Tras la crisis del 2002, se puso en marcha un conjunto de reformas con el objetivo de brindar una mayor red de protección social (salud, educación, mercado laboral y cuidados), se otorgó

³⁷ Para el cálculo se incluye: vivienda con materiales de desecho, hacinamiento, vivienda sin cocina, vivienda sin agua potable, vivienda sin baño, vivienda sin energía eléctrica, vivienda sin calefacción, vivienda sin nevera, vivienda sin calentador de agua. Cálculos propios en base a la Encuesta Continua de Hogares 2018 para poblaciones con más de 5.000 habitantes.

prioridad presupuestaria al gasto público social y se realizó una reforma tributaria con la intención de financiar el gasto público de manera más progresiva. El gasto público social incrementó su participación en el PIB alcanzando 27,7% del PIB en 2018. En comparación con otros países de América Latina y el Caribe, Uruguay es uno de los países que más gasta en programas sociales y el que genera una mayor reducción de la desigualdad de ingresos. Sin embargo, países de Europa con niveles similares de gasto social reducen la desigualdad hasta casi cuatro veces más que Uruguay (Izquierdo, Pessino y Vuletín, 2018).

En 2005 se creó el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) como entidad rectora de las políticas sociales. Una de las principales líneas de acción dentro del MIDES es brindar apoyo alimentario. Otros programas de inclusión social incluyen refugios, centros para madres con menores, asistencia a la vejez a través de subsidios, un departamento de violencia de género, programas enfocados en la primera infancia y mujeres embarazadas, y programas orientados a adultos desocupados y en situación de vulnerabilidad económica con bajos niveles educativos, entre otros. Además, en 2015 Uruguay fue el primer país en América Latina en crear un *Sistema Nacional Integrado de Cuidados*, concebido como un conjunto de políticas integrales en el área de la atención a la dependencia.

En 2007, Uruguay inició una reforma del sistema de salud buscando, entre otros, lograr el acceso universal a un paquete integral de servicios de salud en condiciones equitativas y mejorar el alineamiento de sus servicios sanitarios con su perfil epidemiológico. Entre 2006 y 2016, el país incrementó en 43 puntos el porcentaje de personas con cobertura explícita y garantizada de salud a través de un seguro, alcanzando 73% de la población en 2016.

En el mercado laboral, también se implementaron un conjunto de políticas. Se retomó la negociación colectiva a través de los consejos de salarios, se aumentó el salario mínimo y se implementaron políticas y leyes para incentivar el empleo formal, proteger los derechos de los trabajadores, y mejorar el seguro de desempleo (entre las que se destacan la reforma de la salud, un nuevo marco normativo para la inclusión financiera y la regulación del trabajo rural y doméstico). En 2008, se creó el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional. Además, durante la última década se concretaron avances en la seguridad social (por ejemplo, mejorando las pasividades de menor cuantía).

También se han elaborado planes nacionales para abordar las desigualdades de género y raza. En 2019, se aprobó la Estrategia Nacional para la Igualdad de Género al 2030 y se presentó el Plan Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia.

Por último, el país ha realizado esfuerzos para mejorar la educación, poniendo énfasis en la equidad e inclusión social. El país regularizó la universalización de la educación inicial priorizada en las edades de 4 y 5 años, mejoró la infraestructura física y la dotación de las escuelas y liceos, estableció escuelas de tiempo completo y de tiempo extendido como estrategias para beneficiar a familias de bajos recursos, introdujo ajustes en la educación técnica para revalorizarla y conectarla con el mundo productivo, estableció el *Plan Ceibal* que apoya con tecnología las políticas educativas, y creó el Instituto Nacional de Evaluación Educativa para profundizar el seguimiento a los resultados del sistema. El gasto público en educación creció a 5,1% del PIB en 2018. Algunas de las medidas propuestas por el nuevo gobierno que asumió el 1 de marzo de 2020 incluyen una reforma curricular, la extensión del tiempo pedagógico y de permanencia en los centros para alumnos en zonas vulnerables, una mayor articulación de las políticas educativas con las políticas sociales de inclusión y el fortalecimiento de la carrera docente.

La continuidad de estas u otras políticas públicas para fortalecer la inclusión social presentan desafíos, ya que pueden requerir recursos adicionales y consensos importantes. En este sentido, lograr un crecimiento sostenible e inclusivo va a depender de que se alcancen esos acuerdos y de que se mantenga un marco macroeconómico estable que los posibilite, una prioridad del nuevo gobierno.

Referencias

Banco Mundial. 2015. *Uruguay: Systematic Country Diagnostic*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.

Izquierdo, A., C. Pessino y G. Vuletin, editores. 2018. *Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2017. “Poner fin a la pobreza infantil en Uruguay: Un objetivo posible para la política pública”. Montevideo, Uruguay: UNICEF. Disponible en: https://www.bibliotecaunicef.uy/doc_num.php?explnum_id=181.