

**José Antonio Ocampo**

Universidad de Columbia

**Jonathan Malagón**

Ministerio de Tecnologías de la Información  
y las Comunicaciones de Colombia

## Los efectos distributivos de la política fiscal en América Latina

### **Resumen:**

Este ensayo analiza los efectos redistributivos de la política fiscal en América Latina. Considera en primer lugar el efecto redistributivo conjunto de los impuestos y transferencias en América Latina en relación con los países de la OCDE, con consideraciones especiales sobre la evolución de la magnitud y estructura de la tributación. Analiza en segundo término la evolución del gasto público social y su impacto redistributivo. Finalmente, a la luz de estas consideraciones examina cuál ha sido la contribución de la fiscalidad *versus* otros factores a la reciente mejora distributiva que han experimentado varios países latinoamericanos en la última década.

### *Palabras clave:*

tributación, gasto social, distribución del ingreso

### **Abstract:**

This essay analyzes the redistributive effects of fiscal policies in Latin America. In the first place, it analyses the combined redistributive effect of taxes and transfers in Latin America compared to OECD countries, with specific remarks on the evolution of taxes' magnitude and structure. Secondly, it focuses on social public expenditure trends and its redistributive impact. Finally, building on these

findings, the document analyses the contribution of taxes compared with other factors to the recent distribution improvement experienced by several Latin-American countries during the last decade.

*Key words:*

taxes, social expenditure, income distribution

**José Antonio Ocampo**

Universidad de Columbia

**Jonathan Malagón**

Ministerio de Tecnologías de la Información  
y las Comunicaciones de Colombia

## **Los efectos distributivos de la política fiscal en América Latina\***

Este ensayo analiza el impacto distributivo de la política fiscal en América Latina a partir de la información disponible sobre gasto social, ingresos tributarios y sus impactos sobre la distribución del ingreso. La fotografía que emerge es la de un gran dinamismo del gasto público social en las dos últimas décadas después del retroceso moderado que experimentó durante la década perdida. A su vez, después de concentrar el grueso de aumento en la tributación sobre los impuestos indirectos, la última década ha mostrado un fortalecimiento relativo de los impuestos directos, aunque fundamentalmente de aquellos que recaen sobre las empresas. Como resultado de ambas tendencias, pero especialmente de la primera, el impacto distributivo de la política fiscal ha mejorado, y ha sido uno de los factores que ha contribuido a la mejoría en la distribución del ingreso que ha experimentado un significativo grupo de países de la región durante

la última década. Sin embargo, dicho impacto redistributivo resulta todavía muy inferior al que es característico en los países de la OCDE. A su vez, aunque los gastos de asistencia social (incluyendo los exitosos programas de transferencias condicionadas) son altamente redistributivos, el grueso del impacto redistributivo de la política fiscal se genera por la vía de los gastos básicos en educación y salud.

El ensayo está dividido en cinco secciones. En las dos primeras se analizan las tendencias del gasto social y la estructura tributaria. En la tercera se muestra una visión general del impacto distributivo de la política fiscal en comparación con los países de la OCDE. En la cuarta se analizan con mayor detalle los impactos distributivos de distintos tipos de gasto. En la quinta se analiza la contribución de la política fiscal a la reciente mejoría distributiva que han experimentado varios países de la región.

## I. La evolución del gasto público social

Los profundos ajustes fiscales que se llevaron a cabo durante la década perdida terminaron por reducir el gasto público social, aunque en cuantías más modestas que los dramáticos recortes que experimentó el gasto público total (Carciofi y Beccaria, 1995; Cominetti y Ruiz, 1998). El gasto social tendió, en efecto, a reducirse ligeramente como proporción del PIB durante estos años, a lo cual se agregó la propia contracción del PIB per cápita. El resultado neto fue una caída de un 9% del gasto social per cápita en 1982-89 en relación con los niveles de comienzo de la década. Los gastos en seguridad social fueron los más protegidos (Cominetti y Ruiz, 1998). Esta situación se mantuvo durante toda la década pero se detuvo finalmente a comienzos de los años noventa (Gráfico 1).

Sin embargo, esta situación refleja un conjunto muy heterogéneo de experiencias, desde las de países que más bien mantuvieron una tendencia ascendente del gasto social hasta otros en los cuales dicho gasto experimentó un verdadero colapso<sup>1</sup>. Cabe señalar, sin embargo, que pese a estos recortes, durante la década perdida continuó el avance de las condiciones de educación, salud y de otros indicadores sociales. Sin embargo, los aparatos públicos de provisión de servicios sufrieron un impacto fuerte, que se reflejó en

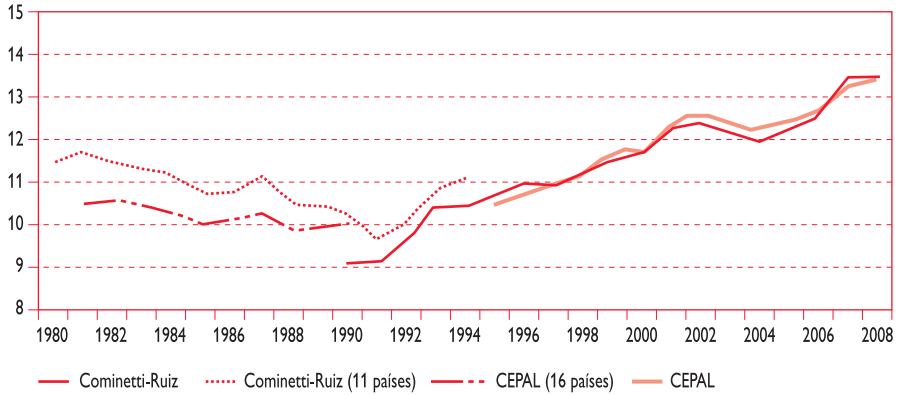
pérdidas de capital humano y en la calidad de los servicios.

Este proceso fue sucedido por un aumento dinámico del gasto público social durante las dos últimas décadas. En efecto, el promedio simple del gasto social en América Latina fue del orden del 13,5% del PIB en 2008, cifra que se compara de manera favorable con el 9,1% registrado por las 16 economías de la región para las cuales existe información en 1990 (véase nuevamente el Gráfico 1). Si se pondera por el PIB de esas 16 economías, aumentó del 13,0 al 18,6% del PIB. Además, como el PIB per cápita ha aumentado a lo largo de estos años, el promedio simple del gasto social per cápita de esas 16 economías creció un 122% en el mismo período. Como veremos, el crecimiento del gasto social fue, además, generalizado; la única excepción ha sido Ecuador, cuyos datos no muestran una gran volatilidad en los años noventa pero también una senda ascendente en la primera década del siglo XXI<sup>2</sup>.

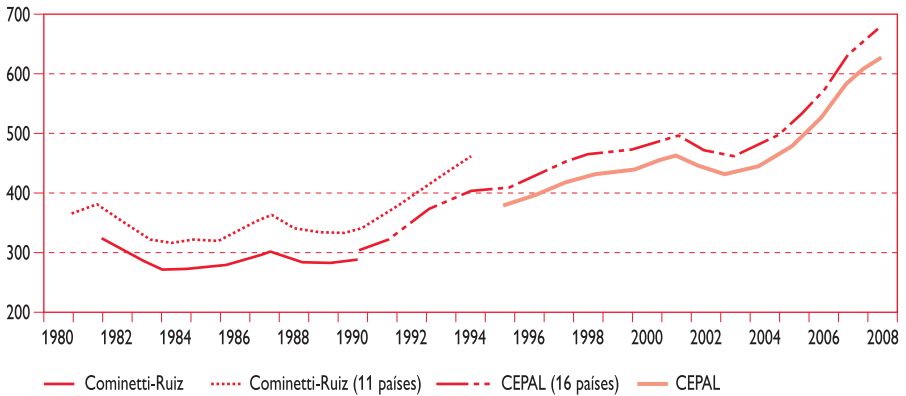
En el segundo lustro de la década de los 1990 comenzaron, además, a probarse nuevas herramientas de política social, como las transferencias directas, las cuales cobrarían mayor importancia a partir de la crisis de fines de siglo XX<sup>3</sup>. En efecto, las transferencias en América Latina pasaron de un 4,3% del PIB en el primer lustro de la década de 1990 a un 6,2% del PIB en el segundo lustro de la década del 2000. El crecimiento fue más rápido en los países de ingreso medio-bajo (de acuerdo con la clasificación del

**Gráfico 1**  
Gasto público social

A. Como % del PIB (promedios simples)



B. Gasto social per cápita (dólares de 2000, promedios simples)



Fuente: CEPAL

Banco Mundial<sup>4</sup>), para los cuales las transferencias aumentaron del 2,0% al 5,1% del PIB en este período, reduciendo la brecha que los separaba de los países de ingreso medio, que a su vez pasaron de un 5,2% del PIB a un 6,7% del PIB. Según cálculos de la CEPAL (2010), en 2010 el 20% de los latinoamericanos y caribeños (113 millones de personas) estaban recibiendo transferencias monetarias estatales por medio de los programas de transferencias condicionadas.

Aunque el aumento del gasto social es un fenómeno común a la mayoría de países de la región, es preciso resaltar la enorme heterogeneidad en los niveles pasados y actuales de gasto. De acuerdo al nivel relativo de gasto social en 2008, es posible categorizar tres tipos de países:

- i) Aquellos con mayor presencia social, donde los gastos sociales superan al 15% del PIB; en este grupo se encuentran Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica y Uruguay. A ellos habría que agregar Cuba, que no se muestra en el gráfico.
- ii) Países con presencia social media, en los cuales el gasto social oscila entre el 10% y el 15% del PIB; a esta categoría pertenecen Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua y Venezuela.
- iii) Países con menor presencia social, con gastos sociales inferiores al 10% del

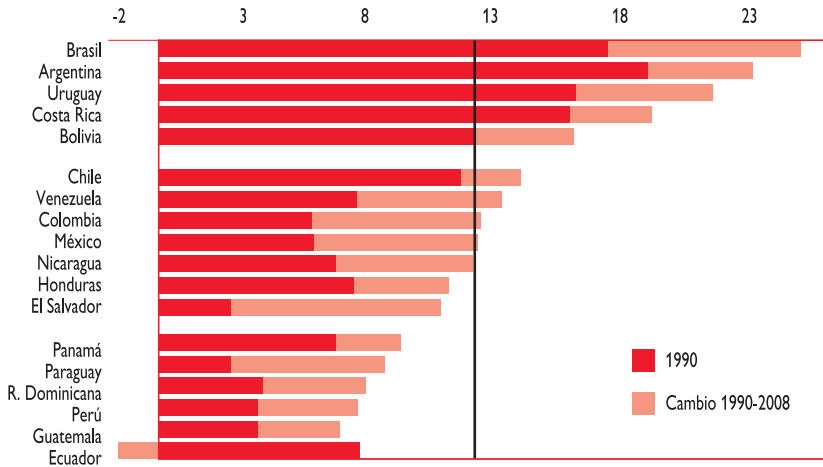
PIB, donde se pueden clasificar Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

Cabe mencionar que mientras en 1990 12 de las 18 economías de la región (13 de 19 si se agregara Cuba) contaban con gastos sociales inferiores al 10% del PIB, en 2008 esta cifra decreció a solo seis. Los países que mostraron mayores crecimientos en su gasto social durante las últimas dos décadas (más de seis puntos porcentuales del PIB) fueron Brasil, Colombia, El Salvador, México, Paraguay y Venezuela. Los de menor crecimiento fueron Costa Rica, Chile, Guatemala y Ecuador, con registros negativos en este último caso (que muestran, sin embargo, los problemas ya mencionados) (Gráfico 2).

El peso de los principales rubros en el gasto social total del período 1990-2009 (22% para la salud, 34% tanto para seguridad social como para educación y un restante 10% para vivienda y otros) no ha presentado cambios significativos a través del tiempo. Tal como lo muestra el Gráfico 3, esto indica que cada uno de estos rubros ha crecido, incluso durante los periodos de crisis. El crecimiento más pronunciado lo protagonizó el gasto en educación, que se incrementó en 1,3 puntos del PIB en promedio entre 1990-1993 y 2008-2009. El gasto social que menos creció en el mismo periodo fue vivienda, que solo se incrementó en promedio en medio punto del PIB.

Gráfico 2

Gasto social en América Latina por país, 1990 y 2000  
(porcentaje del PIB)



Fuente: Cálculos propios basados en CEPAL (2009).

Notas: El dato inicial de Bolivia corresponde a 1995; el de El Salvador a 1993. El dato final corresponde a 2007 para Argentina, El Salvador, Panamá, República Dominicana, y a 2006 para Bolivia, Ecuador, Honduras y Venezuela.

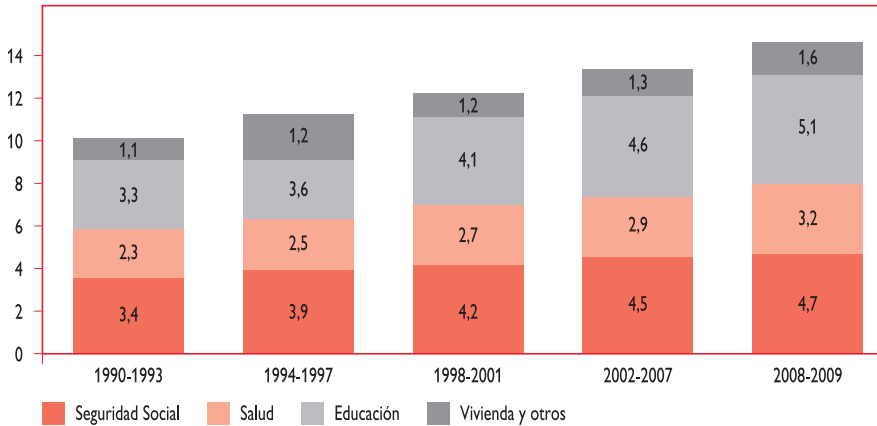
Aparte de Cuba (que no se muestra en el gráfico mencionado), cuyo gasto en educación asciende al 18% del PIB, los países de América Latina que lideran en este campo son Honduras, Bolivia, Argentina y Costa Rica, con un gasto educativo que asciende en promedio al 6,4% del PIB. En términos de salud, y nuevamente aparte de Cuba, los líderes regionales en materia de gasto público son Uruguay, Argentina, Brasil y

Costa Rica. Los países pertenecientes a MERCOSUR gozan de los mejores registros en seguridad social. El gasto en vivienda y otros es relativamente homogéneo entre los distintos países.

El gasto público en América Latina ha tenido un comportamiento procíclico en las dos últimas décadas. Este hecho se evidencia en el Gráfico 1 en los fuertes aumentos que experimentó durante los períodos de expan-

Gráfico 3

Gasto social en América Latina por rubro  
(porcentaje del PIB)



Fuente: CEPAL.

sión económica de las décadas del noventa y la primera del siglo XXI, así como en el estancamiento y posterior caída durante la crisis que se inició en 1998. Sin embargo, este comportamiento procíclico es menos marcado que el conjunto del gasto público (CEPAL, 2010b; Ocampo y Malagón, 2011). Más aún, algunas partidas específicas de gasto son anticíclicas, como las que van atadas a indicadores de pobreza. Otras, como la seguridad social, gozan de mayor estabilidad y más allá de fluctuaciones en el margen, son relativamente insensibles al ciclo.

No existe consenso sobre las razones por las cuales la política social es procíclica. En un análisis del gasto social en América Latina, Aldunate y Martner (2006) encuentran que en los países en los que el gasto social era menor a principios de la década de 1990, la prociclicidad es mayor. Bello y Jiménez (2008) sostienen que existe un comportamiento procíclico de los salarios para diversos países de la región. Como muchos rubros del gasto social, en especial educación y salud, tienen un alto componente salarial, esta podría ser una de las explicaciones de dicho comportamiento.



**Cuadro 1**  
Composición de los ingresos tributarios del gobierno nacional central  
(% del PIB)

	1990				1997				2008						
	Tributarios Directos	Tributarios Indirectos	Otros	Contribuc. a la seg. social	Total	Tributarios Directos	Tributarios Indirectos	Otros	Contribuc. a la seg. social	Total	Tributarios Directos	Tributarios Indirectos	Otros	Contribuc. a la seg. social	Total
Argentina	1,2	6,0	0,8	5,6	13,7	1,9	6,4	0,5	3,7	12,5	4,5	8,7	0,6	4,3	18,0
Bolivia	0,8	6,1	1,3	1,2	9,4	2,2	12,2	0,2	2,4	21,6	4,3	14,2	0,4	1,8	21,6
Brasil	6,3	5,1	0,0	6,3	17,7	6,6	5,1	0,0	6,4	23,8	9,3	7,4	0,0	8,0	23,8
Chile	2,3	10,2	0,5	1,6	14,7	4,1	11,5	0,6	1,3	16,1	7,3	10,6	0,7	1,5	16,1
Colombia	2,1	7,6	1,0	0,2	10,9	3,9	5,6	0,1	3,9	13,8	6,5	6,8	0,2	2,0	13,8
R. Dominicana	2,4	4,5	0,2	0,1	7,1	2,6	8,8	0,2	0,1	13,1	4,8	10,2	0,0	0,1	13,1
Ecuador	1,3	6,1	0,4	2,3	10,1	1,9	5,6	0,3	1,9	17,9	4,6	7,8	0,1	4,0	17,9
El Salvador	2,5	5,5	1,1	1,4	10,5	3,0	7,1	0,0	1,9	14,1	4,6	8,1	0,3	1,6	14,1
Guatemala	1,8	5,5	0,3	0,0	7,6	2,4	7,4	0,2	0,2	10,8	3,3	7,9	0,1	0,3	10,8
Honduras	3,0	9,3	0,0	0,6	12,9	3,4	8,0	0,0	0,5	15,7	5,1	9,7	0,0	1,1	15,7
México	4,1	5,5	0,1	2,1	11,9	4,1	4,7	0,3	1,5	11,3	5,2	2,7	0,2	1,3	11,3
Nicaragua	2,3	5,5	0,4	0,9	9,0	2,1	11,0	0,6	2,0	22,2	5,7	11,9	0,0	4,1	22,2
Panamá	4,3	5,7	0,3	4,5	14,7	4,9	4,6	0,4	6,1	17,0	5,5	5,1	0,2	5,8	17,0
Paraguay	1,5	3,3	4,6	0,5	9,9	2,2	8,8	0,5	1,2	14,5	2,2	9,8	0,4	1,3	14,5
Perú	1,8	6,8	2,2	0,9	11,7	3,6	9,3	1,2	1,9	15,3	7,3	8,2	0,2	1,8	15,3
Uruguay	2,2	11,9	-0,1	7,6	21,7	3,4	11,4	-0,2	7,6	25,1	5,6	11,1	0,4	6,2	25,1
Venezuela	15,7	2,1	0,0	0,9	18,7	9,7	7,6	0,0	0,4	14,5	6,8	6,7	0,0	0,8	14,5
<b>Promedio</b>	<b>3,3</b>	<b>6,3</b>	<b>0,8</b>	<b>2,2</b>	<b>12,5</b>	<b>3,7</b>	<b>8,0</b>	<b>0,3</b>	<b>2,5</b>	<b>16,4</b>	<b>5,4</b>	<b>8,6</b>	<b>0,2</b>	<b>2,7</b>	<b>16,7</b>

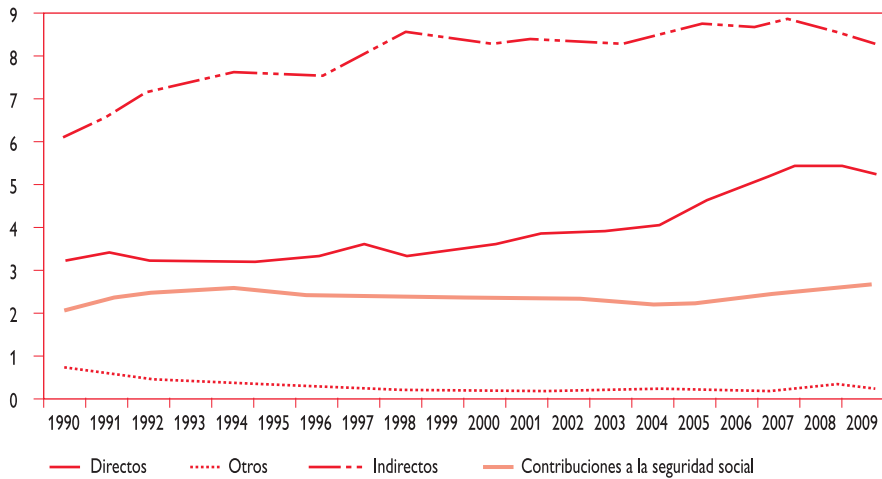
Fuente: CEPAL

## II. La estructura tributaria

Durante las últimas dos décadas, ha habido tanto un aumento significativo de los ingresos tributarios de los gobiernos latinoamericanos como cambios significativos en su composición. A principios de la década de 1990, la suma de los ingresos tributarios del gobierno nacional central y los aportes a la seguridad social representaban, en promedio, un 12,5% del PIB

(Cuadro 1). Dos décadas después pasaron a representar un 16,7% del PIB. Por otra parte, se han presentado modificaciones en la participación de los distintos tributos. En 1990, la mitad de los ingresos tributarios estuvo representada por impuestos indirectos (impuestos al valor agregado, IVA, al consumo y aranceles a las importaciones). Los impuestos directos representaban otra cuarta parte. Las contribuciones a la seguridad social y los otros impuestos repre-

Gráfico 4  
Ingresos tributarios de América Latina  
(% del PIB)



Fuente: CEPAL.

sentaban, respectivamente, un 17% y un 6% del total. En 2008, las participaciones de los impuestos indirectos y de las contribuciones a la seguridad social permanecían relativamente inalteradas en niveles del 52% y el 16%, respectivamente. El cambio sustantivo se produjo entre los impuestos directos y otros, donde los primeros ganaron participación, desde una cuarta a una tercera parte de los ingresos de los gobiernos nacionales, a costa de los segundos.

El Gráfico 4 muestra la evolución anual de los tipos de ingresos en las dos últimas déca-

das y confirma los cambios significativos que se produjeron en distintos subperíodos. En efecto, entre 1990 y 1997, el fuerte crecimiento en ingresos tributarios, de poco más de dos puntos porcentuales del PIB, estuvo soportado en ingresos indirectos, donde se destaca el crecimiento del IVA, que tras los procesos de liberalización comercial sustituiría los ingresos asociados a las cargas arancelarias. Por el contrario, el nuevo salto de los ingresos tributarios, que se produjo entre 2003 y 2008, también de poco más de dos puntos del PIB,

estuvo liderado por el crecimiento en los impuestos directos.

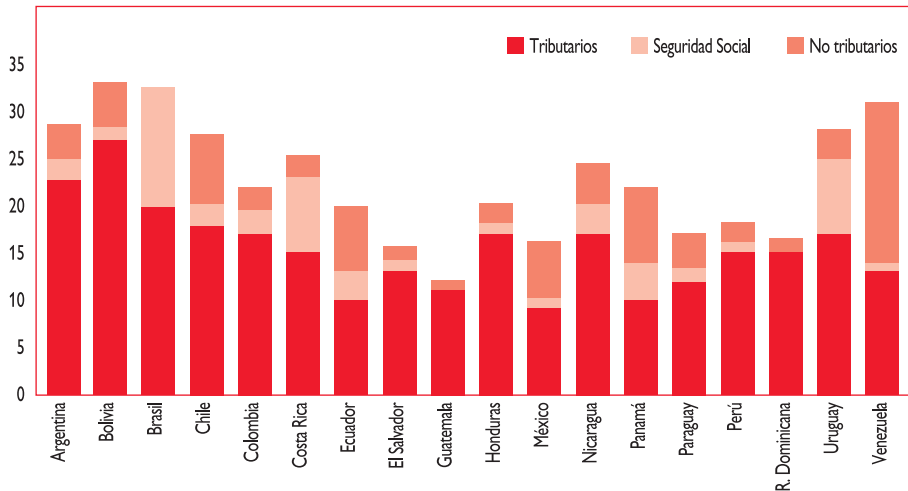
Aunque esto puede indicar que la distribución del esfuerzo tributario se ha movido hacia impuestos más progresivos, la conclusión no es muy evidente, ya que el grueso del aumento se ha dado en el impuesto a la renta de las empresas, que continúa constituyendo cerca de tres cuartas partes de los recaudos correspondientes, y cuya incidencia no es necesariamente progresiva (véase más adelante). Además, en los países en el caso de las personas naturales, el impuesto recae fundamentalmente sobre las rentas de trabajo, ya que las rentas de capital tienen múltiples beneficios (Gómez Sabaini *et al.*, 2010, pp. 39-50). Por último, en los países con una estructura exportadora minero-energética, gran parte del auge del impuesto a la renta ha estado asociado a la tributación de las empresas en dichos sectores, y por ende debe entenderse más como un subproducto del auge de los precios internacionales de dichos productos que de una tendencia positiva en la estructura tributaria<sup>5</sup>.

Estimaciones de Aldunate y Martner (2006) y Gómez Sabaini *et al.* (2010), permiten comparar los ingresos tributarios de América Latina con otras regiones del mundo. Lo primero que cabe mencionar es que para 2007, los años a los que se refieren la segundas de estas estimaciones, los tributos en América Latina como porcentaje del PIB (18,3%) eran ligeramente superiores a los de los países del Sudeste Asiá-

tico (15,0%), pero se encontraban por debajo de Estados Unidos (28,2%) y la Unión Europea (39,8%). La carga tributaria directa de América Latina era la más baja entre los grupos considerados, mientras que la de impuestos indirectos es una de las más altas, solo inferior a la de Europa. Las contribuciones a la seguridad social en América Latina eran igualmente bajas en relación con las de Estados Unidos y la Unión Europea (3,0% vs. 6,8% y 11,1%, respectivamente), aunque superiores a las de los países del Sudeste Asiático y África.

Vale la pena anotar que los ingresos tributarios no son la única fuente de recursos en la región, ya que incluyen una proporción importante de transferencias recibidas por hacienda pública y giradas por las empresas públicas, el Banco Central, las regalías de la producción de minería o las donaciones. El Gráfico 5 muestra la diversidad de situaciones en América Latina, tanto en términos de alcance de la tributación (desde los bajísimos niveles de Guatemala hasta los elevados de Brasil) hasta la incidencia relativa de ingresos no tributarios. En este último sentido, se destacan tres tipos de países: (i) aquellos que depende de ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales (Bolivia, Chile, Ecuador, México, Venezuela y, en menor medida, Colombia y Perú); (ii) Panamá y Paraguay, donde existen otros ingresos corrientes producto de importantes actividades de servicios (el Canal de Panamá y la

**Gráfico 5**  
Ingresos fiscales en América Latina, 2006  
(% del PIB)



Fuente: Aldunate y Marter (2006).

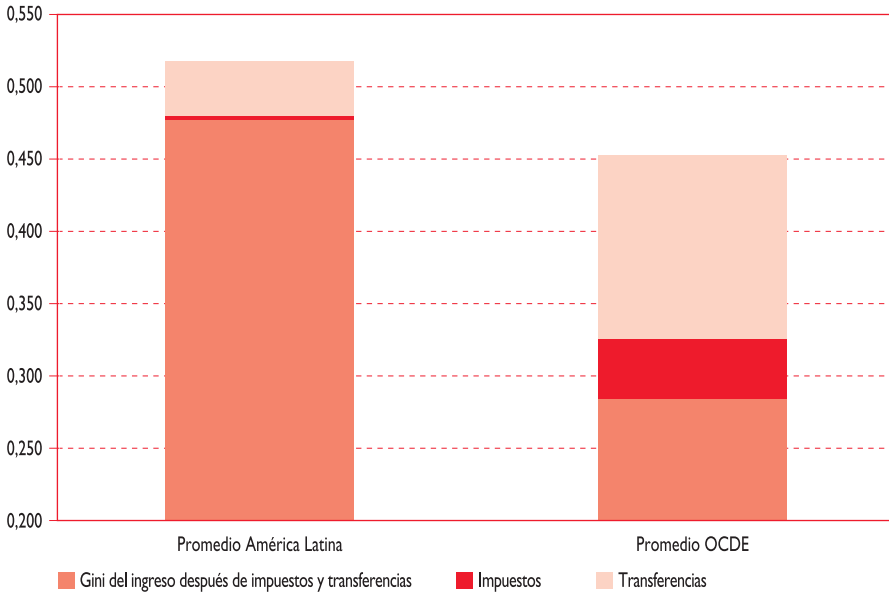
Represa de Iguazú, respectivamente); y (iii) Nicaragua y, en mucho menor medida, El Salvador y República Dominicana, que son importantes receptores de donaciones.

### III. Una mirada general al impacto redistributivo, en comparación con los países de la OCDE

Existe una copiosa literatura sobre los efectos distributivos del gasto público social y una algo menos abundante sobre los impactos

distributivos de la política tributaria. Los principales organismos multilaterales que sirven a la región han contribuido a este debate. Las conclusiones generales que se derivan de este análisis son claras: la política fiscal contribuye a mejorar la distribución del ingreso en América Latina, pero logra poco en relación con lo que es típico en los países de la OCDE y los efectos se dan mucho más por la vía del gasto que de la tributación. Los detalles, tanto por tipo de ingresos como de gastos, así como las distintas variantes nacionales, son importantes.

**Gráfico 6**  
 Efecto redistributivo de la política fiscal:  
 América Latina y OCDE



Fuente: Cuadro 2.

El Gráfico 6 presenta una primera aproximación, comparando los promedios de varios estudios sobre América Latina resumidos por Goñi *et al.* (2008)<sup>6</sup> y las estimaciones para la OCDE<sup>7</sup>. La conclusión es clara: América Latina redistribuye en promedio, a través de la política tributaria y las transferencias públicas (pensiones, seguro de desempleo y asistencia social en dinero), el equivalente a 3,8 puntos del coeficiente de Gini, poco menos de una

cuarta parte de los 16,7 puntos que se redistribuyen en los países desarrollados de la OCDE. Como resultado de ello, la alta inequidad que caracteriza la distribución primaria del ingreso en América Latina apenas se ve rasguñada por la tributación y las transferencias de carácter social. En los países desarrollados, la equidad en la distribución primaria no es necesariamente sobresaliente (y se ha deteriorado a lo largo del tiempo), pero es ciertamente mejor

que la de América Latina y por ello no es correcto afirmar, como lo señalan varios estudios, que son similares. Sin embargo, el carácter equitativo de la distribución del ingreso en los países de la OCDE es en gran parte el resultado de la política tributaria y, aún más, de las transferencias de ingresos que se logran a través de la política social.

Las diferencias entre países son, sin embargo, importantes, y más significativas en relación con los impuestos que con las transferencias. Las estimaciones sobre la incidencia distributiva de la carga tributaria sufren, además, de conocidos problemas sobre cómo estimar la incidencia distributiva de ciertos impuestos, en particular del impuesto de renta a las empresas (de acuerdo con diferentes supuestos puede recaer sobre los dueños, en cuyo caso el impacto distributivo es progresivo, o se transfiere a los consumidores a través de mayores precios, en cuyo caso es equivalente a un impuesto a las ventas con efectos regresivos). Por este motivo y por los también conocidos ajustes en la información distributiva básica, los estudios de incidencia distributiva de la tributación difieren significativamente entre sí. Por ejemplo, el Cuadro 2 (que se presenta más adelante) muestra 3 de 12 países latinoamericanos con un efecto regresivo de la política tributaria sobre la distribución del ingreso, en tanto que Gómez Sabaini (2010) indica que ese fenómeno se da en 8 de 15 países.

Los motivos por los cuales la política tributaria tiene efectos mínimos o incluso regresivos sobre la distribución del ingreso en América Latina se desprenden de su estructura: la mayor dependencia de tributos indirectos que directos y, en este último caso, más del impuesto de renta de las empresas que aquél que recae sobre las personas naturales. Nótese, sin embargo, que el tratamiento de la doble tributación genera una confusión entre estos dos últimos y, por ende, sobre el impacto distributivo del impuesto de renta. En particular, cuando se elimina la doble tributación en cabeza de las empresas, estas últimas pagan el impuesto que recae, al menos en parte, sobre las personas naturales, e incluso lo hacen a la tasa de tributación marginal más alta<sup>8</sup>. Los beneficios tributarios específicos tienden a ser regresivos en el caso del impuesto de renta pero, por el contrario, pueden ser progresivos en el caso de los impuestos indirectos, cuando logran efectivamente desgravar o gravar con tasas más bajas rubros de consumo de los sectores de más bajos ingresos. Por ese motivo, en los países andinos la incidencia distributiva del IVA es progresiva en Bolivia, Colombia y Ecuador, en tanto que es regresiva en Perú, donde se aplica una tasa uniforme (Barreix, Roca y Villela, 2006). Nótese, sin embargo, que en estos casos los beneficios distributivos pueden tener costos en términos de eficiencia del tributo. Aunque la evasión y elusión de los impuestos (incluida, en este último caso, el uso

## Cuadro 2

Efecto redistributivo de la política fiscal:  
Coeficiente de Gini del ingreso antes y después de impuestos y transferencias

A. América Latina	Año	Coeficiente de Gini		Redistribución de la política fiscal			% de distribución	
		Ingreso antes de impuestos y transf.	Ingreso después de impuestos y transf.	Total	Impuestos	Transf.	Impuestos	Transf.
Argentina	2003	0,500	0,481	0,019	0,005	0,014	25,2	74,8
Bolivia	2004	0,604	0,543	0,062	0,000	0,061	0,6	99,4
Brasil	2003	0,560	0,543	0,018	-0,001	0,019	-7,8	107,8
Chile	2003	0,472	0,456	0,017	0,002	0,015	11,0	89,0
Colombia	2003	0,568	0,522	0,046	0,012	0,034	25,7	74,3
Costa Rica	2000	0,451	0,383	0,068	0,008	0,060	11,8	88,2
El Salvador	2000	0,474	0,458	0,016	-0,020	0,036	-125,0	225,0
Guatemala	2004	0,463	0,426	0,037	0,006	0,031	16,2	83,8
Honduras	2004	0,535	0,481	0,054	-0,001	0,055	-1,2	101,2
México	2002	0,510	0,494	0,015	0,009	0,006	58,8	41,2
Nicaragua	2001	0,531	0,470	0,061	0,001	0,060	1,8	98,2
Panamá	2003	0,538	0,458	0,080	0,006	0,074	7,5	92,5
Perú	2004	0,486	0,479	0,007	0,008	-0,002	129,4	-29,4
<b>Promedio América Latina</b>		<b>0,515</b>	<b>0,476</b>	<b>0,038</b>	<b>0,003</b>	<b>0,036</b>	<b>11,8</b>	<b>88,2</b>
<b>Coeficiente de variación</b>		<b>0,089</b>	<b>0,093</b>	<b>64,3%</b>	<b>292,9%</b>	<b>68,5%</b>		
<b>B. OCDE</b>								
Alemania	2000	0,473	0,275	0,198	0,050	0,148	25,3	74,7
Australia	2003	0,460	0,312	0,148	0,047	0,101	31,8	68,2
Bélgica	1997	0,481	0,250	0,231	0,074	0,157	32,0	68,0
Canadá	2000	0,429	0,315	0,114	0,040	0,074	35,1	64,9
Dinamarca	2004	0,419	0,228	0,191	0,042	0,149	22,0	78,0
Estados Unidos	2004	0,481	0,372	0,109	0,044	0,065	40,4	59,6
Finlandia	2004	0,463	0,252	0,211	0,046	0,165	21,8	78,2
Francia	1994	0,485	0,288	0,197	0,018	0,179	9,1	90,9
Holanda	1999	0,372	0,231	0,141	0,044	0,097	31,2	68,8
Irlanda	1987	0,500	0,328	0,172	0,045	0,127	26,2	73,8
Noruega	2000	0,403	0,251	0,152	0,039	0,113	25,7	74,3
Reino Unido	1999	0,498	0,343	0,155	0,031	0,124	20,0	80,0
Suecia	2000	0,447	0,252	0,195	0,037	0,158	19,0	81,0
Suiza	2002	0,392	0,274	0,118	0,002	0,116	1,7	98,3
<b>Promedio OCDE</b>		<b>0,450</b>	<b>0,284</b>	<b>0,167</b>	<b>0,040</b>	<b>0,127</b>	<b>24,4</b>	<b>75,6</b>
<b>Coeficiente de variación</b>		<b>0,091</b>	<b>0,156</b>	<b>23,1%</b>	<b>40,6%</b>	<b>27,3%</b>		

Fuente: Goñi et al. (2008), Jesuit y Mahler (2008) y Cubero y Hollar (2010). En el caso de los países de la OCDE, tomado de <http://www.lisproject.org/publications/fiscalredistribdata/fiscresd.htm>: versión actualizada del artículo "State Redistribution in Corporate Perspective: A Cross-National Analysis of the Developed Countries", 2004, Luxembourg Income Study Working Paper No. 392.

de empresas constituidas en paraísos fiscales) es, sin duda, regresiva en el caso del impuesto de renta, es difícil saber cuál es el impacto distributivo de la evasión del IVA.

En cualquier caso, los cambios más recientes en la estructura tributaria latinoamericana indican que la tributación directa ha mejorando en América Latina desde la década pasada, en contraste con lo que aconteció durante el decenio de 1990, cuando las reformas se orientaron a mejorar la tributación indirecta. Los estudios sobre incidencia distributiva de la tributación se refieren en general a estimaciones previas al período en el cual se dio esta mejoría, por lo cual puede decirse que la región puede haber avanzando en esta materia (aunque, como vimos, el grueso del aumento se dio en el impuesto a la renta de las empresas).

El Cuadro 2 muestra las diferencias en el impacto distributivo de la tributación y las transferencias sociales entre países latinoamericanos vs. los de la OCDE. En materia tributaria, el mejor ejemplo es Colombia, pero incluso en este caso el impacto redistributivo es menor que el de todos los países desarrollados, con excepción de Suiza. Gómez Sabaini (2010) no incluye datos para Colombia e indica que el mejor caso es Argentina, que tuvo 1,9 puntos de mejoría en el Gini con base en la tributación en 2006, superior a los 0,5 puntos que indica el Cuadro 2 con datos para 2003. En los países industrializados el peor caso es, como ya se mencionó, Suiza (con

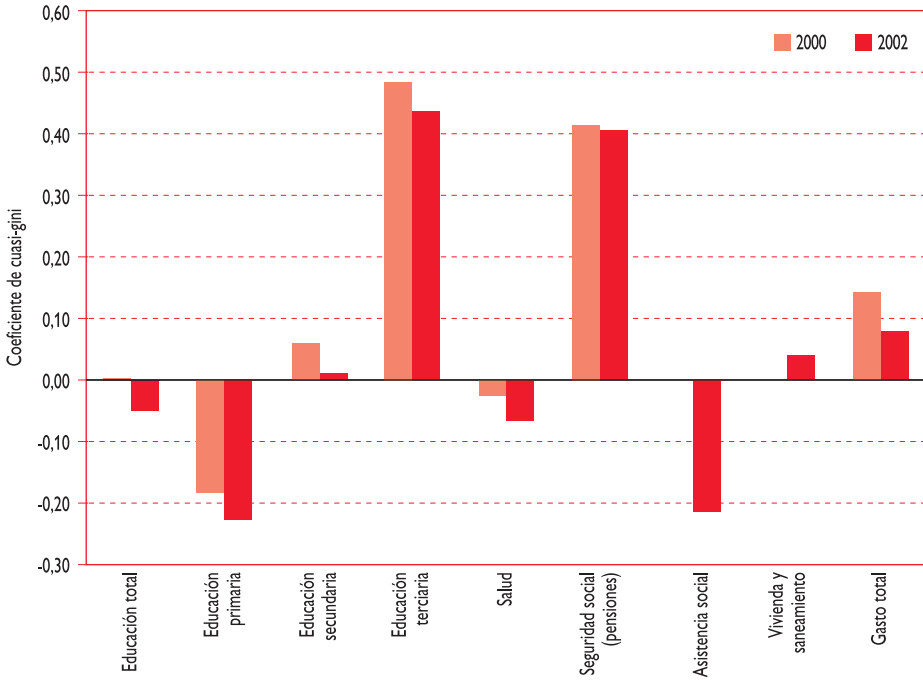
0,2 puntos), y el mejor Bélgica (con 7,4 puntos), pero en la mayoría de los casos se colocan no muy distantes de la media de 4 puntos. Es interesante resaltar también que Estados Unidos es el país donde se logra una mayor proporción de mejoría distributiva por la vía tributaria (dos quintas partes), pero esto es, más bien, el reflejo del bajo esfuerzo que se hace a través del gasto.

El efecto redistributivo que se logra a través de las transferencias sociales no solo es más marcado en los países desarrollados que en América Latina, sino mucho más uniforme. Los países escandinavos (algo menos Noruega que los otros tres) sobresalen, al igual que Alemania, Bélgica y Francia, en tanto que Suiza y el grueso de los países anglosajones (Australia, Canadá y Estados Unidos) tienen aparatos de transferencias sociales menos redistributivos; el Reino Unido se encuentra en una situación intermedia. Esto corresponde, por lo demás, a las características de los distintos Estados de Bienestar. Siguiendo las conocidas caracterizaciones de Esping-Andersen (1990), los Estados de Bienestar socialdemócratas y corporativistas, que predominan en Europa continental, son mucho más redistributivos que los liberales que tienden a prevalecer en los anglosajones.

En América Latina, el efecto redistributivo de las transferencias es mucho más diverso y va desde montos nulos o muy reducidos hasta más significativos, pero en el mejor de los casos



Gráfico 7  
Efecto redistributivo del gasto social



Fuente: CEPAL (2006b), Cuadro II.10, y CEPAL (2007), Cuadros II.16 a 19

solo comparables al peor caso de la OCDE (Estados Unidos). Los mayores niveles de transferencias se logran en países de la región de muy diversos niveles de desarrollo: relativamente bajos (Bolivia y Honduras) y medio-altos (Costa Rica y Panamá).

Es necesario resaltar que todas estas comparaciones son, en cualquier caso, estáticas, ya

que no consideran el impacto de largo plazo sobre la equidad que se logra a través de la política social, así como la mayor igualdad de oportunidades que caracteriza a las sociedades más equitativas. Para ponerlo en otros términos, en América Latina estos pobres resultados distributivos de la política fiscal contribuyen a la transmisión intergeneracional de desigualdad,

en tanto que en los países industrializados la política pública contribuye decididamente a combatirla.

Antes de analizar con más detalle la situación latinoamericana, conviene resaltar también que la distribución primaria del ingreso también es decisiva. Este hecho se corrobora al estimar la correlación entre los coeficientes de Gini antes y después de impuestos de los países de la OCDE, que es de 0,59. Algunos países logran tener buenas distribuciones del ingreso gracias a la política fiscal: los países escandinavos son el caso más notable, al igual que Bélgica. Pero existen dos casos en donde la mejor distribución primaria predomina: Holanda y, en menor medida, Suiza. La política fiscal es una buena palanca para mejorar la distribución, pero no puede compensar por sí sola la fuerte desigualdad primaria del ingreso que caracteriza al grueso de los países latinoamericanos.

#### **IV. La evidencia sobre los efectos redistributivos del gasto público social en América Latina**

Distintos trabajos de la CEPAL (2000a, 2000b, 2007 y 2010b), el BID (cuyos resultados fueron publicados en CEPAL, 2006c), la CAF (2007, cap. 1) y el Banco Mundial (Goñi *et al.*, 2008) han llevado a cabo un análisis de los efectos redis-

tributivos del gasto público social, que incluye tanto los servicios sociales básicos como las transferencias en dinero analizadas en la sección anterior. El Gráfico 7 presenta los datos de dos estudios, del BID y la CEPAL, que en se refieren a estimaciones basadas en el gasto público de fines de los años 1990 y comienzos del siglo XXI, pero cuyas conclusiones son similares a las de otros trabajos sobre el tema.

Estos estudios indican que los efectos distributivos difieren significativamente de acuerdo con los distintos tipos de gastos. Una buena clasificación los permite dividir en tres categorías. La primera corresponde a programas que son altamente redistributivos, según se refleja en coeficientes de cuasi-gini negativos, que corresponde a una situación en la cual el gasto beneficia más que proporcionalmente a los sectores sociales de más bajos ingresos. Estos gastos son de dos tipos: los programas de asistencia social y los programas básicos de política social que tienen niveles muy altos de cobertura, como la educación primaria y algunos servicios de salud. Los programas de asistencia social incluyen programas asistenciales de vieja data (por ejemplo, los programas nutricionales para la población infantil, que son altamente progresivos), así como los más recientes programas de subsidios condicionados<sup>9</sup>.

La segunda categoría comprende servicios con cobertura intermedia, tales como la educación secundaria y los gastos en vivienda y saneamiento. Estos tipos de gasto no se

alejan significativamente de la equi-distribución, es decir de un cuasi-gini cercano a cero. Dada la alta desigualdad en la distribución del ingreso primario, esto indica que, como proporción de sus ingresos, los subsidios que reciben los sectores de bajos ingresos son muy superiores a lo que es característico de los hogares de altos ingresos.

La tercera categoría incluye aquellos rubros de gasto social cuyos beneficios tienden a estar concentrados en una proporción alta en los deciles más altos de la distribución del ingreso y cuyo cuasi-gini es, por lo tanto, positivo. Los dos casos en mención son la educación universitaria y la seguridad social (pensiones en las estimaciones). Sin embargo, aún en estos casos la distribución es, en general, ligeramente mejor que la del ingreso primario, lo que indica nuevamente que la proporción de los subsidios que reciben los sectores de bajos ingresos tienden a ser mayores que la que reciben los de altos ingresos.

En promedio, el cuasi-gini del gasto social es muy bajo y cercano a cero o ligeramente negativo si se excluye la seguridad social. Esto indica que el gasto social ejerce un efecto positivo sobre la distribución. Sin embargo, según este análisis, una reasignación del gasto hacia los rubros más redistributivos y una focalización de todos los gastos hacia los sectores de más bajos ingresos tendrían el efecto de mejorar la distribución del ingreso. Sin embargo, esta conclusión se basa en un

análisis parcial, ya que ignora al menos tres tipos de consideraciones.

La primera y más obvia es que el impacto distributivo depende no solo de los cuasi-ginis de distintos tipos de gastos sino también, y aún más, de la magnitud del gasto asignado a ellos. Esto es obvio al comparar nuevamente América Latina con la OCDE: la diferencia no yace solamente en el impacto redistributivo del gasto social sino en la magnitud del gasto social, que es mucho mayor en la OCDE. Por otra parte, aunque los programas asistenciales son altamente redistributivos, absorben apenas pequeñas proporciones del gasto público social, incluidos los subsidios condicionales. Por este motivo, de acuerdo con los estimativos de la CEPAL (2007, cuadro II.20) contribuyen con menos de la quinta parte del efecto redistributivo del gasto social total. El grueso del impacto redistributivo proviene de los programas de educación y salud de amplia cobertura. En efecto, de acuerdo con todos los estudios existentes, éstos son los que transfieren mayores subsidios hacia los sectores más pobres de la población.

La segunda es que, en los programas con vocación universal, el efecto redistributivo depende fundamentalmente del grado de cobertura de los servicios correspondientes. De hecho, casi invariablemente la historia de los programas sociales en el mundo entero ha sido de unos programas que se desarrollan inicialmente para segmentos relativamente privile-

giados de la población, pero que se toman cada vez más progresivos en su incidencia a medida que se expande su cobertura. Así ha ocurrido igualmente con los programas sociales en América Latina. Así, por ejemplo, cuando se comparan la incidencia distributiva de distintos tipos de gasto público en Colombia en educación en dos momentos del tiempo, 1974 y 1992 (Selowsky, 1979; Vélez, 1996), se observa que el que se realiza en educación primaria ya era altamente progresivo en 1974 pero se hizo aún más progresivo con posterioridad, en tanto que el de educación secundaria se concentraba en sectores medios, pero con la ampliación de la cobertura desplazó sus mayores beneficios hacia sectores de más bajos ingresos. Lo que esto indica es que el gasto *marginal* en la ampliación de la cobertura es altamente redistributivo, quizás tanto o más que los gastos en asistencia social.

La tercera consideración es que estos cálculos son de carácter estático y no incluyen, como hemos visto, la contribución que la política social puede hacer, a través de la universalización de los servicios correspondientes, a romper los canales de transmisión intergeneracional de la desigualdad. La focalización puede ayudar a combatir la pobreza extrema pero no es claro que contribuya a romper estos canales e incluso puede generar mecanismos de segmentación en la provisión de servicios que resultan a la postre funcionales a la reproducción de las desigualdades, en

especial servicios sociales que están segmentados por su calidad.

De esta manera, si concentramos la atención en la segunda categoría, la mejor política en términos distributivos debe ser avanzar a la universalización de los servicios. La historia es un poco más complicada en la tercera categoría. En el caso del gasto en educación superior, existen argumentos fuertes para introducir un sistema de financiamiento alternativo basado en becas más que en la educación gratuita, reconociendo en cualquier caso que las universidades son también fuente de generación de conocimiento y deben recibir, por lo tanto, recursos apropiados para la generación de los bienes públicos correspondientes, y que la universidad pública puede ser un fuerte mecanismo de “des-segmentación social” en sociedades en que los espacios de encuentro entre los ciudadanos provenientes de diferentes estratos sociales son muy limitados.

Una mirada a los datos específicos correspondientes a la seguridad social (pensiones) muestra mayores complejidades. El primer problema es que los estimativos tradicionales de la incidencia distributiva, como los que reproduce el Gráfico 7, exageran el carácter regresivo de este tipo de gasto. Una razón básica es que dichos cálculos no deducen las contribuciones (presentes y pasadas) de quienes se benefician del sistema. Si el gasto es regresivo, porque el acceso es limitado, las contribuciones que las financian son, por esa misma razón, progresi-

**Cuadro 3**  
Relación entre la formalidad laboral y  
el efecto redistributivo del gasto en seguridad social

	Formalidad laboral c. 2005	Número de dependientes por trabajador formal	Efecto redistributivo del gasto en seguridad social (cuasi-gini)	
			c. 2000	c. 2002
Argentina	62,4	4,0	0,21	-0,176
Bolivia	34,8	9,6	0,28	0,276
Brasil	68,6	3,8	0,40	0,396
Colombia	55,2	4,8	0,68	0,680
Costa Rica	63,3	3,9	0,29	0,471
Ecuador	47,2	8,5	0,40	0,396
Guatemala	46,8	7,5	0,65	0,648
Honduras	45,5	9,4		0,710
México	62,2	4,9	0,38	0,377
Panamá	64,4	4,7		0,552
Perú	41,7	7,7		0,605
Uruguay	57,4	4,2	0,46	0,346

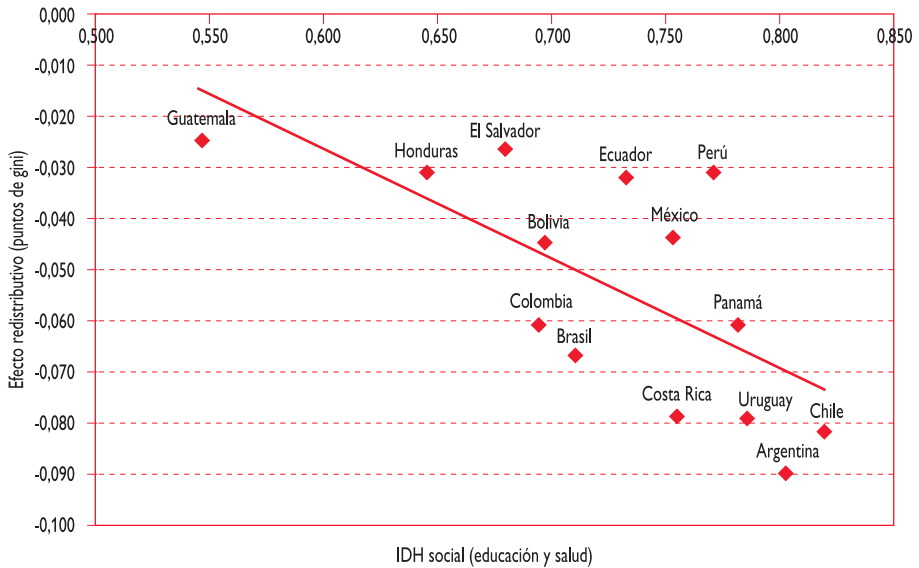
Fuente: Ver Gráfico 7 y CEPAL (2007).

vas, porque recaen sobre sectores de mayores ingresos. En estas condiciones, el efecto regresivo *neto* es mucho más bajo del que se estima normalmente y es posible que los subsidios incorporados a estos sistemas sean progresivos. Un caso de este tipo es, de hecho, el de Argentina, donde las pensiones no contributivas son altamente redistributivas, como lo indica el Cuadro 3<sup>10</sup>. Otra razón es que una parte importante de lo que aparece como aportes presupestales son, en realidad, las contribuciones patronales que el Estado hace sobre sus trabajadores, que deberían ser nuevamente excluidas de los cálculos.

En este caso, la asociación básica es entre el impacto redistributivo, medido por el cuasi-gini del gasto correspondiente, y el grado de formalidad laboral (Cuadro 3)<sup>11</sup>. En general, los datos corroboran la apreciación de que el gasto es más redistributivo cuando hay mayor acceso, medido a través del grado de formalidad laboral, pero existen excepciones notorias, tanto por el lado positivo como negativo. En el primer caso, sobresalen los casos de Bolivia y Brasil, que han desarrollado pensiones básicas de carácter universal de carácter no contributivo. Por el lado negativo, algunos sistemas han logrado un grado muy limitado de cobertura del

Gráfico 8

Relación entre el efecto redistributivo del gasto social  
y el índice de desarrollo humano social



Fuente: Efecto redistributivo del gasto social según CEPAL (2007), Cuadros II.16 a 19. Índice de Desarrollo humano según base de datos del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD (nueva metodología).

sistema de pensiones dado su grado de formalidad laboral. Honduras y Colombia son los casos más destacados (Guatemala también lo es, pero la razón de ello puede ser el bajo grado de formalidad laboral). Como ya se ha señalado, el dato correspondiente a Argentina se refiere a las pensiones no contributivas y, por ende, no es estrictamente comparable con el resto. A largo plazo, la solución en el caso de la

seguridad social es la universalización gradual, mezclando el sistema contributivo existente con un pilar no contributivo, un tema sobre el cual parece existir un consenso creciente<sup>12</sup>.

Los estimativos sobre el efecto redistributivo total del gasto público social deben tomar en cuenta, por lo tanto, no solo los efectos distributivos de cada tipo de gasto sino también los recursos que se destinan a ellos. El Gráfico 8

muestra la relación que existe entre el efecto redistributivo del gasto social en los distintos países (estimado como puntos del coeficiente de Gini) y un indicador agregado del desarrollo de la política social, el Índice de Desarrollo Humano del PNUD, aunque tomando en cuenta únicamente los componentes de educación y salud del índice. Uno de los problemas de estas estimaciones es que excluyen los segmentos privados de los sistemas, especialmente de pensiones y salud, que varían hoy de país en país. Como ya se señaló en relación con las pensiones, una comparación precisa debería incluir tanto contribuciones como gastos públicos o privados, o estimar únicamente el impacto distributivo de las contribuciones públicas netas. Hasta donde va nuestro conocimiento, no existen estimaciones comparables de este tipo.

Los datos correspondientes indican que los países en los cuales el gasto público tiene un mayor efecto redistributivo son aquellos que desarrollaron en forma temprana los servicios sociales del Estado y que han logrado los mayores niveles de cobertura de sus servicios básicos de educación y salud: Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay (a ellos se debe agregar Cuba, que no se incluye en las estimaciones corrientes sobre este tema). Los países con políticas sociales de grados intermedios de desarrollo tienen también, pero en este campo el impacto distributivo acusa grandes diferencias: Brasil y Colombia tienen sistemas más redistributivos en tanto que Ecuador, México y, especialmente,

Perú, tienen sistemas de gasto mucho menos progresivos. El menor impacto redistributivo se alcanza en sistemas de menor desarrollo relativo, en particular los centroamericanos, con excepción de Costa Rica.

La conclusión general que se deriva de este análisis es que el objetivo general de la política social debe ser la universalización y que esa tarea generará en el margen gasto social altamente progresivo. Esta es la propuesta que han formulado la CEPAL (2000 y 2010a) y un estudio del BID (Molina *et al.*, 2006)<sup>33</sup>. Como los sistemas universales son, por definición más costosos, el esfuerzo de generación de recursos es ineludible, y lo será más para romper la desigualdad en sociedades altamente desiguales. Esta es, por lo demás, como hemos visto, la experiencia de los países industrializados con sistemas de bienestar de corte socialdemócrata y corporativista, donde los beneficios irradian también sobre la distribución primaria del ingreso.

La asistencia social y los esfuerzos de focalización que los acompañan solo podrán hacer una contribución marginal, pero no por ello menos importante, especialmente para combatir la pobreza extrema, adaptar los programas a las características específicas de algunas poblaciones (v. gr., indígenas) y garantizar que poblaciones que tienen dificultades para acceder a los servicios sociales básicos universales puedan hacerlo. Una de las virtudes de los programas de transferencias condicionadas es que

tienen como requisito el acceso a estos programas universales e igual acontece con otros programas que se han ido desarrollando que tienen como objetivo servir de mecanismo de coordinación para que los sectores más pobres de la población tengan acceso a los programas universales. En estos casos será necesario que se superen los problemas que han sido identificados por los críticos de la focalización: los errores de información, las distorsiones en los incentivos que ellos generan y los problemas de segmentación y estigmatización que caracterizan dichos sistemas (Cornia y Stewart, 1995; Makandawire, 2007; Sen, 1995); entre estos problemas, América Latina solo ha avanzado en superar el primero de ellos

Estas conclusiones coinciden con lo que Korpi y Palme (1998), al analizar los sistemas de protección social de los países industrializados, han denominado “la paradoja de la redistribución”: que el efecto redistributivo total del gasto público social es mayor en países con sistemas universales que en aquellos que usan criterios de focalización (particularmente los anglosajones). De acuerdo con estos autores, una de las razones fundamentales para ello es el fuerte apoyo político de las clases medias al gasto público social en los países con los sistemas más universales. Dicho apoyo es esencial para poder alcanzar los elevados niveles de tributación necesarios para financiarlos.

Ese argumento se verá reforzado si los sistemas universales contribuyen además a

reducir las desigualdades de base, es decir contribuyen a mejorar la distribución primaria del ingreso. La mejor ilustración es que los países de Europa continental, que cuentan con sistemas de bienestar de corte más universal, tienen una mejor distribución del ingreso que los países donde el principio de focalización se utiliza en forma más activa (Alesina y Glaeser, 2004). La causalidad es, sin duda, de doble vía: las sociedades más igualitarias reclaman sistemas universales de política social, y éstos contribuyen, a su vez, a generar sociedades más igualitarias. Si la política social va a contribuir a reducir la excesiva desigualdad en la distribución del ingreso que caracteriza a América Latina, debe apostar, por lo tanto, a una política social de corte universal, incluyendo, como lo señalan los estudios reseñados en la sección anterior, sistemas elaborados de transferencias de ingresos.

## V. La política social y las mejoras distributivas recientes

El análisis precedente estaría incompleto sin algunas contribuciones sobre la contribución de la política social a la mejoría reciente en la distribución del ingreso. Esta mejoría ha sido analizada por Cornia (2010), Gasparini *et al.* (2009), Gasparini y Lustig (2011) y las contribuciones a López-Calva y Lustig (2010). En ella parecen haber incidido tanto los



efectos coyunturales como los estructurales; unos y otros han estado asociados en parte a la política social. Entre los factores coyunturales, se cuentan la reversión de los fuertes impactos distributivos adversos que experimentaron varios países durante la crisis de fines del siglo XX y comienzos del actual y la reducción en la brecha rural-urbana generada por el fuerte incremento de los precios relativos de los productos agropecuarios. El auge económico generó, además, un aumento significativo en las oportunidades de empleo (especialmente, de empleo asalariado), que se enfrentó, adicionalmente, a una reducción importante del crecimiento en la oferta laboral, como resultado conjunto de fenómenos demográficos y de las oportunidades que ha brindado, al norte de la región, la migración de mano de obra hacia Estados Unidos y Europa.

Otros factores favorables son de carácter más permanente. El fuerte aumento en la brecha de ingresos entre trabajadores calificados y no calificados que caracterizó los años 1990 se ha frenado o revertido. La política educativa contribuyó a este resultado, tanto a través del aumento en los años de educación en la población, como de la reducción en algunas dimensiones de la desigualdad educativa. De hecho, las estimaciones econométricas de Cornia (2010) indican que la reducción en la desigualdad educativa es el factor que más ha incidido en la mejora en la distribución del

ingreso en la primera década del siglo XXI. Sin embargo, los efectos de la política educativa no han sido todos favorables. Si bien ha mejorado el acceso a la educación secundaria, la distribución del acceso a la educación terciaria no lo ha hecho e incluso se ha deteriorado en varios países. No menos importante, mientras que las brechas en acceso se están cerrando, es posible que la brecha en la calidad esté aumentando (Gasparini *et al.*, 2009).

Distintos estudios nacionales corroboran la importancia de la política educativa. Por ejemplo, Jaramillo y Saavedra (2010) concluyen que la expansión de la educación básica y la distribución más igualitaria de la tierra hicieron que Perú de comienzos del siglo XXI fuera menos desigual que el de cuatro décadas antes. En Brasil, la desigualdad en la educación aumentó hasta el final del siglo pasado, y ha disminuido continuamente desde entonces. Esta reciente caída es uno de los factores responsables de la disminución en la desigualdad en la distribución del ingreso. La concavidad de la curva (de forma U invertida) muestra una relación inversa que implica que cuanto más rápido se expanda la educación, más rápido cae la desigualdad educativa y por consiguiente la desigualdad en la distribución de ingresos (Barros *et al.*, 2010).

El impacto favorable de los esfuerzos en materia educativa ha sido tal vez la contribución más importante de la política social a la reducción de la desigualdad. La ampliación de los nuevos esquemas de transferencias

condicionadas ha contribuido también a la mejora distributiva, pero su impacto ha sido algo menor de lo que se señala en algunas contribuciones recientes. La explicación básica es, como hemos visto, que estos esquemas involucran montos de recursos, que como proporción del ingreso nacional de los distintos países, son modestos y en varios de ellos tienen una cobertura limitada.

El impacto de los programas de transferencias ha sido importante en los dos países más grandes de la región. El mayor contribuyente ha sido el programa social Progresar/Oportunidades, a lo cual se agrega el programa rural Procampo. En el caso mexicano, Esquivel (2009) plantea que desde 1992 ha mostrado el incremento notable en el porcentaje de hogares que reciben algún tipo de transferencia. En Brasil, las transferencias públicas representan más del 80% de los ingresos no laborales y el 29% del ingreso de los hogares brasileños. Estas transferencias incluyen pensiones y otros beneficios de la seguridad social, una transferencia a los ancianos y discapacitados (*Benefício de Prestação Continuada*) y *Bolsa Família*. Este último programa de transferencias condicionadas ya alcanza 11 millones de familias (más de 46 millones de personas). Según Gasparini y Lustig (2011), el programa Oportunidades explica poco menos de una quinta parte de la mejoría distributiva en México, en tanto que el conjunto más amplio de transferencias que tiene Brasil contribuyó a dos quintas partes de la mejoría

experimentada en dicho país, con una contribución dominante de los mecanismos de seguridad social.

Con excepción de los casos de México, Honduras y Brasil, la mayoría de programas de transferencias directas en la región no se desarrollaron durante la década de 1990, sino que se adoptaron en una oleada de iniciativas que se pusieron en marcha durante el primer lustro de la década del 2000. Los principales programas han sido Familias en Acción en Colombia (2001), Bono de Desarrollo Humano (2001) y Beca Escolar (2003) en Ecuador, Chile Solidario (2002) en Chile, Familias por la Inclusión Social (2005) en Argentina, Programa Juntos (2005) en Perú, Tarjeta Solidaria (2005) en República Dominicana y el Bono "Juanito Pinto" en Bolivia (2006).

Otro efecto importante que debe ser resaltado es el cambio en los regímenes laborales. Pese a que durante el proceso de reformas de mercado no hubo una gran liberalización de los mercados de trabajo, el deterioro distributivo se dio en el contexto de debilidad de los movimientos sindicales y de una política salarial (en particular, en materia de salario mínimo) adversa a los trabajadores. Por el contrario, la primera década del siglo XXI se caracterizó por una relación más amistosa con los movimientos sindicales y con el aumento del salario mínimo en diversos países. Las reformas laborales también cambiaron de signo en varios de ellos, hacia mayor protección (Murillo *et al.*, 2011).

Brasil es aquí el caso más destacado, ya que al ascenso de un líder sindical a la Presidencia de la República coincidió con un aumento del 35% del salario mínimo real entre 2001 y 2007. Barros *et al.* (2010) señalan que el aumento en el salario mínimo tuvo un impacto positivo sobre la distribución, tanto como resultado de la menor desigualdad salarial como de la mejora en los beneficios prestacionales asociados al salario mínimo.

Conviene resaltar, en cualquier caso, que la mejoría reciente no ha logrado, por supuesto, superar el problema fundamental de mala distribución del ingreso que caracteriza a la región y que sigue siendo, con África subsahariana, una de las peores del mundo. Además, en el conjunto de la región, no ha logrado revertir plenamente el deterioro que se experimentó en las dos últimas décadas del siglo XX, que en algunos países continuó hasta los primeros años del siglo XXI. A las mejorías ya recientes en materia de gasto educativo y de diseño de sistemas progresivos de transferencias deberán agregarse una reducción permanente de las brechas rural-urbanas, la solución de los problemas estructurales asociados al acceso a la seguridad social para los trabajadores que no trabajan en el sector formal, la consolidación del acceso a la educación básica y la ampliación del acceso a la educación superior de los sectores de menores ingresos y las grandes brechas que se han ido generando en la calidad

de la educación. No menos importante, como vimos en una sección anterior, dependerá igualmente del diseño de sistemas tributarios mucho más progresivos.

## Referencias bibliográficas

- ALDUNATE, Eduardo y Ricardo MARTNER (2006), "Política fiscal y protección social", *Revista de la CEPAL*, n° 90, diciembre.
- ALESINA, Alberto y Edward L. GLAESER (2004), *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*, Nueva York, Oxford University Press.
- BANCO MUNDIAL (2006), *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*, Washington y Bogotá, Banco Mundial y Mayol Ediciones S.A.
- BARREIX, Alberto, Jerónimo ROCA y Luiz VILLELA (2006), "Fiscal Policy and Equity Estimation of the Progressivity and Redistributive Capacity of Taxes and Social Public Expenditure in the Andean Countries," Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- BARROS, Ricardo PAES DE, Mirela DE CARVALHO, Samuel FRANCO y Rosane MENDONÇA (2010) "Markets, the State and the Dynamics of Inequality in Brazil, en Luis Felipe López-Calva y Nora Lustig (eds.), *The New Dynamics of Inequality in Latin America*, Washington D.C., Brookings Institution, capítulo 6.
- BELLO, Omar y Juan Pablo JIMÉNEZ (2008), "Política fiscal y ciclo económico en América Latina", División de Desarrollo Económico, CEPAL.
- CAMINADA, Koen y Kees GOUDSWAARD (2001), "International Trends in Income Inequality and Social Policy," *International Tax and Public Finance* 8 (4), pp. 395-415.
- CARCIOFI, Ricardo y Luis BECCARIA (1995), "Evolución y desempeño del gasto social: la experiencia de los países", en Ricardo Carciofi y Luis Beccaria, Luis: *Provisión y regulación pública en los sectores sociales: lecciones de la experiencia latinoamericana en la década del ochenta*. Bogotá, Colombia, pp. 94-101.
- CAF/BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA (2007), *Reporte de Economía y Desarrollo* 2007/2008: *Oportunidades en América Latina*, Caracas, Corporación Andina de Fomento.
- CEPAL (1998), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, Santiago, Serie Libros de la CEPAL, n° 47.
- \_\_\_\_\_(2000a), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Bogotá, CEPAL y Alfaomega.
- \_\_\_\_\_(2000b), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*, Santiago, CEPAL.
- \_\_\_\_\_(2006a), *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*, Santiago, CEPAL.
- \_\_\_\_\_(2006b), *Panorama Social de América Latina* 2004, Santiago, CEPAL
- \_\_\_\_\_(2006c), *Panorama Social de América Latina* 2005, Santiago, CEPAL.
- \_\_\_\_\_(2007), *Panorama Social de América Latina* 2007, Santiago, CEPAL.
- \_\_\_\_\_(2010a), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago, CEPAL.
- \_\_\_\_\_(2010b), "Impacto distributivo de las políticas sociales", en *Estudio económico de América Latina y el Caribe* 2009-2010, Parte 2, Santiago, CEPAL.
- COMINETTI, Rosella y Gonzalo RUIZ (1998), *Evolución del gasto público social en América Latina: 1980-1995*, Cuadernos de la CEPAL n° 80, junio.
- CORNIA, Giovanni Andrea (2010), "Income Distribution under Latin America's Center-Left Regimes", *Journal of Human Development and Capabilities*, febrero.
- \_\_\_\_y Frances STEWART (1995), "Two Errors of Targeting", en Dominique van de Walle y Kimberly Nead (eds.), *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, Baltimore y Londres, John Hopkins University Press, cap. 13, pp. 350-386.
- CUBERO, Rodrigo, e Ivanna VLADKOVA HOLLAR (2010), "Equity and Fiscal Policy: The Income Distribution Effects of Taxation and Social Spending in Central America," *IMF Working Paper* 112.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge and Princeton, Polity Press and Princeton University Press.

- ESQUIVEL, Gerardo (2009), "The Dynamics of Income Inequality in Mexico since NAFTA", Research for Public Policy. Inclusive Development, ID-02-2009. Nueva York, RBLAC-PNUD.
- GALIANI, Sebastián (2009), "Reducing Poverty in the LAC Region", en Bjorn Lomborg (ed.), *Latin American Development Priorities: Costs and Benefits*, Cambridge, Cambridge University Press.
- GASPARINI, Leonardo, Guillermo CRUCES, L. TORNAROLLI y M. MARCHIONNI, (2009), "A Turning Point? Recent Developments on Inequality in Latin America and the Caribbean". Research for Public Policy. Human Development, HD-02-2009. Nueva York, RBLAC-PNUD.
- \_\_\_\_ y Nora LUSTIG (2011), "The Rise and Fall of Income Inequality in Latin America", en José Antonio Ocampo y Jaime Ros (eds.), *Handbook of Latin American Economics*, Nueva York: Oxford University Press, capítulo 27.
- GOMEZ SABAINI, Juan Carlos (2010), "El rol de la política tributaria para el fortalecimiento del Estado en América Latina", Documento preparado para el proyecto CEPAL-PNUD sobre Política Fiscal y Democracia.
- \_\_\_\_, Juan Pablo JIMÉNEZ y Andrea PODESTÁ (2010), "Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe", en Juan Pablo Jiménez, Juan Carlos Gómez Sabaini, Andrea Podestá (eds.), *Evasión y equidad en América Latina*, Documento de Proyecto, Santiago: CEPAL y GTZ, capítulo 1.
- GOÑI, Edwin, Humberto LÓPEZ y Luis SERVÉN (2008), "Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America," *World Bank Policy Research Paper*, n° 4487.
- JESUIT, David y Vicent MAHLER (2004), "State Redistribution in Comparative Perspective: A Cross-National Analysis of the Developed Countries," *Luxembourg Income Study Working Paper*, n° 392.
- JARAMILLO, Miguel y Jaime SAAVEDRA (2010) "Inequality in Post-Structural Reform Peru: The Role of Market and Policy Forces", en Luis Felipe López-Calva y Nora Lustig (eds), *The New Dynamics of Inequality in Latin America*, Washington D.C.: Brookings Institution, capítulo 8.
- KORPI, Walter y Joakim PALME (1998), "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries", *American Sociological Review*, 63, pp. 661-687.
- LÓPEZ-CALVA, Luis Felipe y Nora LUSTIG, (eds.) (2010). *The New Dynamics of Inequality in Latin America*. Washington D.C., Brookings Institution.
- MKANDAWIRE, Thandika (2007), "Targeting and Universalism in Poverty Reduction", en José Antonio Ocampo, Jomo K. S. y Sarbuland Khan (eds.), *Policy Matters: Economic and Social Policies to Sustain Equitable Development*, Himayatnagar, London and Penang: Orient Longman, Zed Books y Third World Network, cap.13, pp. 305-333.
- MOLINA, Carlos Gerardo (ed.) (2006), *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo y Editorial Planeta.
- MURILLO, María Victoria, Lucas RONCONI y Andrew SCHRANK (2011), "Latin American Labor Reforms: Evaluating Risk and Security", en José Antonio Ocampo y Jaime Ros (eds.), *Handbook of Latin American Economics*, Nueva York, Oxford University Press, capítulo 31.
- OCAMPO, José Antonio (2008), "Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización", *Nueva Sociedad*, n° 215, mayo-junio.
- \_\_\_\_ y Jonathan MALAGÓN (2011), "El tamaño del Estado y su impacto redistributivo en América Latina", *Documento de Trabajo*, n° 2011/11, CAF, disponible en: <http://www.caf.com/attach/19/default/2011110campo.pdf>
- OCDE, Centro de Desarrollo (2007), *Perspectivas económicas de América Latina 2008*, París, OCDE.
- SELOWSKY, Marcelo (1979), *Who Benefits from Government Expenditure? A Case Study of Colombia*, Nueva York, Banco Mundial.
- SEN, Amartya (1995), "The Political Economy of Targeting", en Dominique van de Walle y Kimberly Nead (eds.), *Public Spending and the Poor:*

*Theory and Evidence*, Baltimore y Londres, John Hopkins University Press, cap. 2, pp. 11-24.

\_\_\_\_\_(1999), *Development as Freedom*, Nueva York, Alfred A. Knopf.

UTHOFF, Andras (2011), "Social Security Reforms in Latin America", en José Antonio Ocampo y Jaime Ros (eds.), *Handbook of Latin American Economics*, New York, Oxford University Press, capítulo 34.

VÉLEZ, Carlos Eduardo (1996), *Gasto social y desigualdad: logros y extravíos*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, Misión Social.

## Notas

- \* Este ensayo se basa en un trabajo más amplio de los autores elaborado para el Banco de Desarrollo de América Latina/CAF sobre “El tamaño del Estado y su impacto redistributivo en América Latina” (Ocampo y Malagón, 2011).
- <sup>1</sup> Los datos de Cominetti y Ruiz (1998) permiten clasificar a Brasil, Colombia, Costa Rica, Honduras, Panamá y Uruguay dentro del primer grupo y a Guatemala, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Venezuela dentro del segundo. El resto de los países experimentó una caída seguida por una tendencia a la recuperación.
- <sup>2</sup> Según los datos de la CEPAL, el gasto social en Ecuador mostró fluctuaciones muy agudas en los años noventa (un máximo de 8% del PIB en 1992-3 y un mínimo de 4,9% en 1998-9), pero también una tendencia ascendente desde comienzos del siglo XXI.
- <sup>3</sup> De acuerdo a la CEPAL (2010), el impulso a estas nuevas modalidades de política social han incidido positivamente en la reducción de la pobreza y, en algunos países, de la desigualdad, sobre todo durante los años previos a la crisis financiera mundial de 2008 (CEPAL, 2010, p. 139).
- <sup>4</sup> Según esta clasificación, Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, México, Uruguay y Venezuela son países de ingreso medio-alto y el resto de ingreso medio-bajo.
- <sup>5</sup> Véase, al respecto, el Gráfico I.15 del estudio mencionado. En el caso de Chile, los recaudos provenientes de las empresas mineras aumentaron del 1,4 al 3,8% del PIB entre 2005 y 2007, en Perú del 0,2 al 2,9% entre 2002 y 2007, y en Venezuela del 0,9 y 4,1% entre 2002 y 2007. El aumento en Ecuador fue algo menor, del 0,2 al 1,0% entre 2002 y 2006.
- <sup>6</sup> Véanse resúmenes alternativos en Gómez Sabaini (2010), Gómez Sabaini *et al.* (2010) y para los países andinos, Barreix *et al.* (2006), así como los análisis más genéricos de Banco Mundial (2006, cap. 5), CAF (2007, cap. 1) CEPAL (2010b, cap. II) y OCDE (2007, cap. 1).
- <sup>7</sup> Sobre estos últimos, véanse Caminada y Goudswaard (2008), Jesuit y Mahler (2008) y Cubero y Hollar (2010).
- <sup>8</sup> Esta tiende a ser la norma en América Latina. Por el contrario, en Chile la doble tributación se elimina en cabeza de las personas naturales. Los estudios existentes no parecen en general tener en cuenta este hecho.
- <sup>9</sup> Véase, por ejemplo, Galiani (2009), que resalta la alta rentabilidad social de todos estos programas de asistencia social.
- <sup>10</sup> Otro caso, aunque referido a la seguridad social en salud, es el que ilustra Vélez (1995). Así, aunque la cobertura dichos gastos eran ligeramente regresivos en Colombia en 1992, los subsidios netos eran altamente progresivos, con un cuasigini de -0.345, de hecho no muy diferente al de la educación primaria.
- <sup>11</sup> Desde la perspectiva de la seguridad social, este es el tema que aborda extensamente Uthoff (2011).
- <sup>12</sup> Véanse, entre otros, CEPAL (2006a) y Uthoff (2011).
- <sup>13</sup> Para una relación con los debates históricos sobre política social, véase también Ocampo (2008).

