

Capítulo XIII

Financiamiento e inversión en protección social

*Fernando Filgueira
Rodrigo Martínez¹*

A. La inversión pública social: definición, clasificación y tendencias

1. Debates conceptuales, taxonomías y delimitación de tipos de inversión

En general, los recursos públicos destinados a políticas sociales se conocen como inversión o gasto social. Más allá de una lectura intuitiva, como indican Martínez y Collinao (2010), las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), así como los distintos países de la región, han elaborado definiciones formales que procuran conceptualizar el gasto social y facilitar su contabilidad. Sin embargo, aun cuando estas definiciones no son tan distintas, presentan diferencias de categorización y operacionales que dificultan la comparación entre distintos países.

¹ Fernando Filgueira es Subsecretario de Educación y Cultura del Uruguay y ha sido consultor de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, y Rodrigo Martínez es Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

En un intento por mejorar la precisión y la comparabilidad, Martínez y Collinao (2010) definen la inversión o gasto social como el “monto de recursos destinados al financiamiento de los planes, programas y proyectos cuyo objetivo es generar un impacto positivo en algún problema social”, independientemente de la fuente de financiamiento, el agente ejecutor y el destinatario.

Dicho en otras palabras, por inversión o gasto social se entiende el esfuerzo económico destinado al desarrollo social de las personas, los hogares y las comunidades. Se consideran inversión social los recursos —públicos o privados— orientados principalmente a garantizar la oferta o financiar la demanda de un nivel adecuado de alimentación, salud, educación, vivienda, agua y alcantarillado, así como el aseguramiento monetario frente a pérdidas de ingresos o patrimonio que pongan en riesgo un nivel de bienestar adecuado de las personas.

Aun cuando se utilicen indistintamente, inversión social y gasto social no tienen el mismo sentido. Aquí preferimos hablar de inversión, pues los recursos destinados a la esfera social también generan retornos económicos. Las políticas públicas tienen por objeto generar bienestar. Esto disminuye los costos derivados de los problemas sociales y mejora la productividad de las personas, lo que termina por beneficiar al conjunto de la economía.

La clasificación de ciertos recursos como inversión social no implica que estos no participen, total o parcialmente, en el cumplimiento de otras funciones, ya sea económicas, políticas, administrativas u otras. Desde una perspectiva de desarrollo integral, todas las políticas públicas producen efectos en distintas funciones, por lo que la clasificación tiene fines analíticos y solo implica la identificación de una función primaria, no exclusiva. Existen, sin embargo, políticas públicas que tienen una función explícitamente mixta (social y económica, por ejemplo), para cuya cuantificación debemos asignar la porción correspondiente a la inversión tipificada como social, teniendo recaudo de no hacer dobles contabilidades.

Dos ejemplos permiten ilustrar lo expuesto. Nadie duda de que la seguridad social (más específicamente las jubilaciones y pensiones) tiene sobre todo una función social. No obstante, también participa de la función económica en tanto contribuye a la oferta de puestos de trabajo para las cohortes entrantes al definir fechas de salida para las cohortes mayores y regular así el mercado laboral. La inversión en educación, por su parte, cumple funciones sociales fundamentales, pero es también un instrumento clave para la acumulación y promoción del capital humano y para la productividad y competitividad de la economía.

La distinción entre inversión pública y privada agrega complejidades al análisis de la inversión social derivadas de la distinción entre quién ejecuta los recursos y quién los financia. En esta última dimensión se suma

la diferenciación respecto de si los privados están legalmente obligados a destinar ciertos recursos a políticas específicas o si esto es algo voluntario. Así, es posible distinguir las siguientes situaciones:

- financiamiento y ejecución públicos (transferencias monetarias, subsidios de acceso a servicios básicos, a la vivienda y otros);
- financiamiento público y ejecución privada (concesiones de servicios de salud y educación);
- financiamiento mixto y ejecución pública (servicios estatales de salud con copago privado de prestaciones o pago de medicamentos, gastos de bolsillo);
- financiamiento mixto y ejecución privada (concesiones de servicios sociales con copago, seguros de desempleo);
- financiamiento privado obligatorio y ejecución privada (fondos de pensiones de capitalización individual, como Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) o Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), seguros de salud, Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE) en Chile);
- financiamiento privado voluntario y ejecución privada (seguros de salud, seguros de educación, servicios otorgados por organizaciones no gubernamentales (ONG), fundaciones u organizaciones comunitarias);
- financiamiento externo y ejecución privada (servicios de ONG financiados por organismos internacionales o de la cooperación internacional, remesas de migrantes para consumo en el mercado interno).

En el registro de las transacciones asociadas a la inversión social suele considerarse solo la entidad ejecutora, por lo que los casos b, d y e son recurrentemente considerados como privados. Sin embargo, en tanto hay recursos públicos directos o indirectos (obligados por ley), ellos deben contabilizarse como inversión pública.

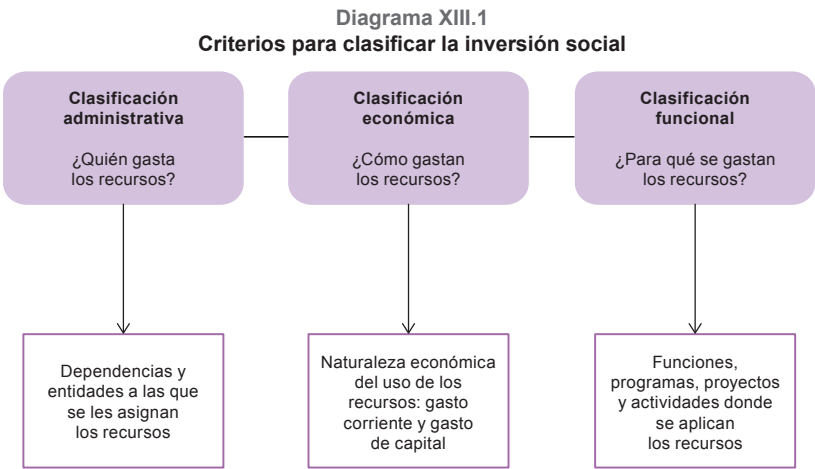
La cuantificación de las erogaciones concretas que ejecutan los Estados, cualquiera sea la fuente de financiamiento, es relativamente simple si se siguen los procedimientos del *Manual de estadísticas de las finanzas públicas* (FMI, 2014). Bastante más complejo es el análisis de la inversión social privada, sobre todo la que es financiada y ejecutada por privados. Aun cuando los Sistemas de Cuentas Nacionales deberían proveer una fuente acabada de dicho componente, en la región no se cuenta con sistemas obligatorios y homogéneos con información periódica detallada y existe un importante sector informal del que no se tienen registros.

Dadas las restricciones de información existentes, en este capítulo se aborda el tema de la inversión social pública y se considera la inversión privada en los casos en que es esencial para una mejor comprensión del financiamiento de programas y políticas de protección social. A continuación, se profundiza el análisis de los elementos a considerar en relación con el financiamiento y la inversión pública en protección social.

2. La acción estatal en protección social

Los Estados llevan adelante un conjunto de acciones que habitualmente se tipifican como inversión social: la inversión en protección social (seguridad y asistencia social), salud, educación, vivienda e infraestructura urbana de saneamiento, agua potable y alcantarillado. Sin embargo, esta definición sectorial esconde un conjunto de debates relevantes que, si bien no siempre se pueden plasmar en una contabilidad diferencial alternativa, dadas las limitaciones de las fuentes, son importantes desde el punto de vista conceptual y analítico para una mejor comprensión de lo que hace el Estado en materia social y un mejor entendimiento de cómo financia dichas acciones.

En el *Manual de estadísticas de las finanzas públicas* (FMI, 2014) se identifican tres criterios de clasificación de la inversión pública: administrativo, económico y funcional (véase el diagrama XIII.1). Estos enfoques son complementarios y permiten capturar la inversión desde distintas dimensiones, con utilidad analítica diversa. Debido al aporte para el análisis de políticas que conlleva, la clasificación funcional es el eje que estructura la discusión en este capítulo.



Fuente: R. Martínez y M.P. Collinao, “Gasto social. Modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe”, *serie Manuales*, N° 65 (LC/L.3171-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010, sobre la base de Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), *Manual sobre la clasificación del gasto público federal*, México, D.F., Programa de Presupuesto y Gasto Público, 2001.

El uso de la clasificación funcional y su relación con la clasificación administrativa (o sectorial) ocupa un lugar central en la política de protección social, debido a que los programas se encuentran distribuidos en una amplia y variada gama de organismos administrativos o sectoriales. Si bien tendemos a pensar que las áreas de intervención de la protección social se concentran en los sistemas de seguridad social y de salud —y más recientemente en los ministerios de desarrollo social orientados al combate a la pobreza—, hay intervenciones que involucran a otras dependencias o áreas del Estado, como trabajo (regulación del mercado laboral), salud (aseguramiento y acceso), educación (becas y alimentación escolar), vivienda (subsidios para acceso a servicios básicos) y seguridad (atención ante desastres naturales).

La medición y el análisis de la inversión en protección social requieren entonces de un trabajo exhaustivo de clasificación y organización de información generada en distintos sectores, la cual no siempre se encuentra suficientemente estructurada y desagregada en las fuentes. Para potenciar la capacidad analítica de la información, Martínez y Collinao (2010) proponen avanzar hacia un modelo de clasificación desde las fuentes primarias de datos, considerando la función y el objetivo de impacto, la población receptora y el tipo de producto, la fuente de financiamiento, el sector y el nivel de gobierno del agente ejecutor, el destino (producción o administración) y la partida de costos (inversión u operación).

3. Las tendencias de la inversión pública social

Las dificultades y las variadas intersecciones existentes entre funciones y sectores sociales suelen producir problemas de exhaustividad de la información existente. Sin embargo, los países de la región se han esforzado por avanzar hacia una clasificación funcional, cuyos datos se recopilan y publican en el *Panorama Social de América Latina* de la CEPAL. A continuación se presenta parte de esta información, centrada en el análisis de la inversión en protección social.

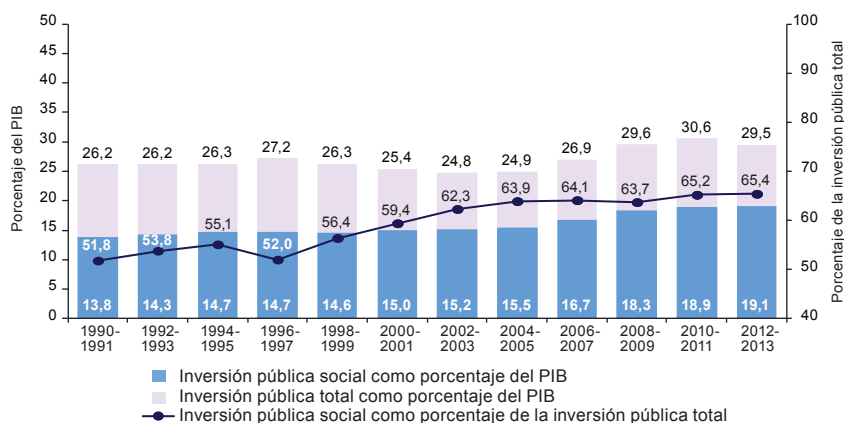
a) La expansión del esfuerzo económico y fiscal en materia social

Desde inicios de la década de 1990, casi todos los países de la región han mostrado un aumento sostenido de la inversión social. Esto se asocia a un incremento de la inversión pública general y a la mayor prioridad fiscal que se ha otorgado a las cuestiones sociales en la política pública en este período (véase el gráfico XIII.1).

Entre 1990 y 1999, la inversión social como porcentaje del PIB regional presentó un crecimiento del 0,8%. Entre 1999 y 2009 el incremento se acelera notoriamente y pasa del 14,6% al 18,3% del PIB. En la presente década, en tanto, el crecimiento ha sido algo más modesto (0,8 puntos porcentuales entre

2009 y 2013). Muy marcado también ha sido el incremento de la prioridad fiscal de la inversión social, que representaba entre el 52% y el 55% de la inversión pública total de los países hasta finales de los años noventa y en la actualidad equivale a poco más del 65%.

Gráfico XIII.1
América Latina y el Caribe (21 países) ^a: evolución y participación de la inversión pública social y de la inversión pública total en el PIB y de la inversión pública social en la inversión pública total, 1990-1991 a 2012-2013 ^b
(En porcentajes del PIB y de la inversión pública total)



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

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Promedio ponderado de los países. Las cifras de la inversión pública total corresponden a datos oficiales provenientes por lo general de la clasificación funcional de la inversión pública y pueden no coincidir con las basadas en la clasificación económica de la inversión. El informe oficial del Brasil incluye dentro de la inversión pública total el refinanciamiento de la deuda interna y externa, equivalente aproximadamente al 14,8% de la inversión pública total en promedio de los últimos cuatro años, situación que afecta las cifras regionales. Por este motivo, las cifras del Brasil consideradas corresponden a la inversión pública primaria.

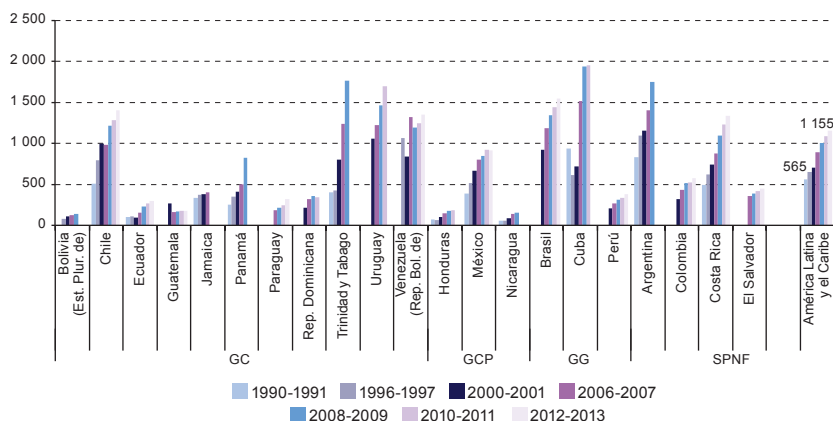
A partir de 2012 se registra un punto de inflexión en la tendencia de la inversión social, lo que da lugar a un incremento cada vez menor de la inversión pública social, debido tanto a la persistencia de los déficits fiscales en los que incurrieron algunos gobiernos para afrontar la crisis financiera internacional como a los menores márgenes de recaudación que se proyectan por la desaceleración registrada en el crecimiento de la mayoría de los países.

b) La expansión de la inversión social per cápita general y por funciones

La inversión social per cápita también muestra un importante incremento, especialmente durante la primera década del siglo, ya que al mayor esfuerzo económico se agrega un importante crecimiento del PIB.

Sumado a los aumentos más modestos de los años noventa, ello ha implicado una duplicación de la inversión real per cápita a nivel regional en 20 años. El comportamiento del indicador aún es más marcado en muchos países y triplica, e incluso llega a cuadruplicar, el esfuerzo real per cápita de la inversión (véase el gráfico XIII.2).

Gráfico XIII.2
América Latina y el Caribe (21 países): evolución de la inversión pública social per cápita, 1990-1991 a 2012-2013
(En dólares de 2005)



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

Nota: GC: Gobierno central; GCP: Gobierno central presupuestario; GG: Gobierno general; SPNF: Sector público no financiero (la cobertura en Costa Rica corresponde al sector público total).

En el gráfico XIII.2 se aprecian las enormes variaciones que se registran de un país a otro en los montos efectivamente asignados en promedio por persona en materia social. Mientras los países de mayor riqueza relativa y mayor esfuerzo macroeconómico en materia social superan o están muy cerca de los 1.500 dólares anuales en promedio, los países más pobres se encuentran por debajo de los 500 dólares, y en algunos casos de los 300 dólares, per cápita.

Al analizar la inversión según funciones, a partir de los datos disponibles en los países, cabe destacar que la inversión en seguridad y asistencia social es la que más crece tanto en términos absolutos como relativos. Entre 1990 y 2013, esta inversión aumenta, en promedio, de un 6,3% del PIB a un 9,1% del PIB. La inversión en educación y salud pasa del 3,7% y el 3,2% al 5% y el 4,2%, respectivamente, en tanto que la inversión en vivienda e infraestructura urbana sube del 0,6% del PIB al 0,8% del PIB.

Desafortunadamente, en la información publicada no se distingue entre la inversión en seguridad y asistencia social para el conjunto de la región.

El crecimiento puede estar en las erogaciones de base contributiva o en la expansión de los nuevos sistemas de transferencias monetarias focalizadas financiadas desde rentas generales. Sabemos que los últimos crecieron, pero no en una magnitud tal que permitan explicar por sí solos los casi tres puntos porcentuales del PIB de aumento de la inversión en protección social. En los trabajos más recientes (Cecchini y Martínez, 2011; Cecchini, Filgueira y Robles, 2014), se indica que el crecimiento de las políticas de transferencias monetarias condicionadas financiadas desde rentas generales no supera un punto porcentual del PIB. Por ello, parece razonable pensar que casi 1,8 puntos del incremento se deberían a seguridad social de base contributiva (jubilaciones, pensiones, seguros de enfermedad, licencias, seguros de desempleo y demás), ya sea por mayor cantidad de población elegible, por los criterios de indexación de dichas prestaciones o por otras políticas de garantía de renta o mínimos básicos focalizados en la tercera edad o las personas con discapacidad (pensiones asistenciales a la vejez y pensiones no contributivas por discapacidad). En el recuadro XIII.1 se presenta un breve análisis preliminar de los factores que explican la expansión de la inversión social.

Recuadro XIII.1
Factores que explican la expansión de la inversión social

- Crecimiento cuantitativo de beneficiarios por razones demográficas de las categorías elegibles en las prestaciones ya existentes. Si las jubilaciones o pensiones sociales son para todos los contribuyentes que tienen 65 años o más, el envejecimiento poblacional generará presión sobre los costos del sistema. Asimismo, si la educación gratuita y obligatoria se ve enfrentada a un incremento de la población en las edades teóricas de obligatoriedad y si efectivamente dicha población se incorpora a tales servicios, el costo de la prestación de dicho servicio aumentará.
- Crecimiento cuantitativo de beneficiarios por ciclos económicos y sociales (de corto y largo plazo). Si se produce un aumento de la cobertura y densidad de cotizaciones de la seguridad social en t1, esta realidad tendrá impacto en las erogaciones en t2. En los seguros de desempleo, la inversión dependerá claramente del ciclo económico, ya que se expandirá en contextos contractivos de la actividad económica y se reducirá, en general, en contextos expansivos. Las políticas focalizadas por pobreza o indigencia aumentarán en contextos recesivos y de deterioro social. Si la educación primaria completa la cobertura y mejora el egreso, esto incrementará la demanda sobre el sistema de enseñanza secundaria, con los costos correspondientes.
- Aumento de la cobertura poblacional en una misma prestación por cambio de reglas de elegibilidad y cobertura. Los costos aumentarán si las jubilaciones se hacen extensibles a una población que antes no era elegible por motivos de densidad, tiempo de cotización o edad, si el aseguramiento en salud se extiende a los hijos de quienes aportan a los mecanismos contributivos de salud o si se define que la jubilación mínima será universal o garantizada para la población vulnerable aunque no exista contribución.

Recuadro XIII.1 (conclusión)

- Aumento de los valores de las prestaciones monetarias existentes. Los sistemas de indexación con que definimos las prestaciones monetarias son clave para proyectar y entender el aumento de la inversión social. Los sistemas de financiamiento deben tener en consideración estas fórmulas de indexación para dar sostenibilidad a los sistemas de protección y promoción social. Las indexaciones por el índice de precios al consumo, por el salario mínimo o por el índice medio de salarios (por nombrar solamente algunos posibles criterios) arrojan trayectorias intertemporales de la inversión sumamente distintas.
- Incorporación de nuevas prestaciones sociales. La expansión de los sistemas de cuidado institucional para primera infancia y adultos mayores, la creación de nuevas prestaciones de seguridad social en países donde no existían (licencias, seguros de desempleo y enfermedad) y la expansión de la oferta educativa en las edades tempranas y en las edades en que la educación debería ser obligatoria incrementan las inversiones sociales. La creación de nuevos servicios o subprestaciones dentro de los distintos sectores (como alimentación y extensión del tiempo lectivo en las escuelas o nuevos tratamientos garantizados en la salud) también las incrementan.
- Aumento de los costos de los insumos de las políticas sociales. Si aumentan los salarios —el insumo generalmente dominante en los servicios sociales— o los costos de mantenimiento y construcción de infraestructura, se asistirá a un incremento de la inversión. Esto también sucederá en relación con insumos fungibles, como los medicamentos en el área de la salud o los materiales didácticos en el sector de la educación.

Fuente: Elaboración propia.

B. La evolución de las capacidades tributarias del Estado

La expansión de la inversión social en la región ha ido a la par de un incremento en las capacidades tributarias y fiscales de los Estados. Este proceso ha estado acompañado de cierto consenso respecto de la necesidad de contar con un equilibrio fiscal de base. No basta con sostener la inversión social desde el punto de vista fiscal, sino que dicha expansión tiene que ser económicamente sostenible y guardar relación con la riqueza de los países y su estructura económica.

1. Los cambios en la carga tributaria global

La expansión de la recaudación y de la capacidad fiscal de los países se produce a partir de cuatro procesos complementarios que, con distinto énfasis, se han hecho presentes en la región: i) crecimiento económico que amplía las bases tributarias; ii) reformas en la gestión que tornan más eficientes los sistemas de recaudación y disminuyen la evasión y elusión tributaria; iii) creación de nuevos impuestos y reforma de las cargas y tasas de impuestos ya existentes, y iv) aplicación de regalías, tasas por usufructo, apropiación de rentas y otras

modalidades de retención en la explotación y comercialización de recursos naturales (especialmente minería e hidrocarburos) en un contexto de notable incremento de los precios de las materias primas.²

Las modificaciones en la carga tributaria durante la primera década de este siglo reflejan un cambio en los países que vale la pena destacar. Según la información del *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2013b), el incremento de la carga tributaria total en la región —incluida la seguridad social— asciende, en promedio, a casi cuatro puntos porcentuales del PIB y representa un aumento relativo de la carga tributaria original de casi un 20%, ya que pasa del 15,4% del PIB en 2000 al 19,1% del PIB en 2011. Los países que presentan la mayor carga tributaria (Argentina, Brasil y Uruguay) pasan del 24,7% del PIB al 32% del PIB en el mismo período. Los países más pobres (Guatemala y Haití) y los de menor carga tributaria (México y Venezuela (República Bolivariana de)) son los que menos avanzan y presentan niveles aun extremadamente bajos (del 11,4% del PIB al 12,5% del PIB entre 2000 y 2011) (véase el cuadro XIII.1).

Al comparar la carga tributaria de los países de la OCDE con América Latina, puede observarse una importante brecha que es consecuencia, sobre todo, de la debilidad de los impuestos directos y, en menor medida y en forma más marcada en los países de los grupos 2 y 3 (véase el cuadro XIII.1), de los ingresos provenientes de la seguridad social. También es importante destacar que la Argentina, el Brasil y el Uruguay (grupo 1 del cuadro XIII.1) ya presentan cargas tributarias similares a los países de la OCDE, aunque con niveles de riqueza media menores. Ello indica que en este grupo de países el margen de expansión de la carga tributaria es modesto, cuando no inexistente, como resulta de observar el caso del Brasil, cuya carga es superior a muchos países de la OCDE.

2. Los cambios en las herramientas y en la estructura tributaria

Durante los últimos 15 años, el aumento de la carga tributaria se ha apoyado —además de en los precios internacionales y el crecimiento económico— en un conjunto de decisiones técnicas y políticas de los gobiernos. Esto no representa tan solo un cambio en las capacidades fiscales de los Estados —indispensable para sostener el aumento de la inversión social—, sino que define nuevas responsabilidades y derechos de la población, lo que genera las bases para una ciudadanía social al fortalecer los deberes de la ciudadanía fiscal.

² La ampliación de las bases tributarias incluye, por ejemplo, la expansión de lo recaudado por el aumento del consumo mediante el IVA o por el aumento de las ganancias empresariales mediante el impuesto a la renta empresarial, así como el aumento de los empleos asalariados formales derivados del crecimiento de la actividad, con su impacto sobre la recaudación de la seguridad social y del impuesto a la renta personal.

Cuadro XIII.1
América Latina y el Caribe y países de la OCDE: ingresos tributarios por tipo de impuestos
(En porcentajes del PIB)

	América Latina (19 países)		Grupo 1		Grupo 2		Grupo 3		El Caribe (13 países)		OCDE (34 países)	
	2000	2011	2000	2011	2000	2011	2000	2011	2000	2011	2000	2010
Total de ingresos tributarios (sin seguridad social)	12,7	15,7	18,6	24,0	12,1	15,2	10,5	11,7	19,3	23,0	26,2	24,7
Ingresos tributarios directos	3,8	5,7	6,0	8,8	3,3	5,6	3,7	3,9	6,8	8,3	14,7	13,5
Ingresos, utilidades y ganancias de capital	3,2	4,9	4,0	6,2	2,9	5,0	3,4	3,7	6,3	7,7	12,5	11,3
Propiedad	0,6	0,7	1,8	2,3	0,4	0,6	0,2	0,2	0,4	0,4	1,8	1,8
Otros ingresos directos	0,0	0,1	0,2	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,4	0,4
Ingresos tributarios indirectos	8,6	9,6	12,3	14,9	8,5	9,3	6,4	7,2	12,5	14,6	11,3	11,0
Generales sobre bienes y servicios	5,1	6,7	9,6	11,4	4,8	6,4	3,4	4,6	5,4	7,1	6,8	6,9
Específicos sobre bienes y servicios	1,9	1,6	1,9	1,6	2,2	1,9	1,3	1,0	1,0	1,2	4,2	4,0
Comercio y transacciones internacionales	1,5	1,3	0,8	1,9	1,6	1,0	1,8	1,6	5,2	5,4	0,3	0,1
Otros ingresos indirectos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,7	0,3	0,1
Otros impuestos	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2	0,2	0,4	0,6	0,2	0,2	0,2	0,2
Seguridad social	2,7	3,4	6,1	8,0	2,6	3,3	0,9	0,8	...	...	8,9	9,1
Total de ingresos tributarios (incluida la seguridad social)	15,4	19,1	24,7	32,0	14,7	18,5	11,4	12,5	...	...	35,2	33,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales, y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD Tax Statistics Database.

Nota: Grupo 1: Argentina, Brasil y Uruguay; Grupo 2: Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú; Grupo 3: Guatemala, Haití, México, República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de).

Algunos de estos cambios han sido incrementales y sus orígenes pueden encontrarse en las mejoras de la gestión tributaria de los impuestos indirectos de los años noventa. Otros reflejan cambios de paradigma (de la economía y de la teoría y práctica tributaria) y cambios políticos en la correlación de fuerzas de diferentes sectores sociales, lo que puede definirse como el embrión de una nueva orientación distributiva. A continuación se describen someramente algunos cambios importantes en materia tributaria y de captación de otras rentas fiscales y parafiscales del Estado.

a) La mejora en la recaudación del IVA y cambios en otros impuestos indirectos

Tal como se señala en el *Panorama Fiscal* (CEPAL, 2013b), desde finales de los años setenta e inicios de los años ochenta, la región asistió a un notorio incremento de los impuestos indirectos, en particular del IVA, en detrimento de los aranceles que se aplicaban a las exportaciones e importaciones (la carga sobre el comercio internacional). Si bien estas tendencias en un inicio fortalecieron características regresivas del sistema impositivo, generaron una importante modernización en las estructuras y capacidades recaudatorias de los países. En las últimas décadas del siglo XX y comienzos del siglo XXI se produce un fortalecimiento de la recaudación del IVA en la región debido, especialmente, a su extensión a los servicios intermedios y finales —dado que en un principio el gravamen se aplicaba casi con exclusividad a los bienes físicos y solo a algunos servicios finales—, y a un progresivo aumento de la tasa general del impuesto en casi todos los países. La productividad del impuesto —esto es, la recaudación real sobre la recaudación potencial— muestra problemas persistentes, sin desmedro de lo cual, se destacan mejoras sustantivas en muchos países, como Chile, Colombia, el Ecuador, el Perú y el Uruguay (CEPAL, 2013b).

De 2000 a 2011, en América Latina continuó fortaleciéndose el IVA y se incrementó la recaudación de los impuestos generales sobre bienes y servicios (CEPAL, 2014b). También se extendieron las alícuotas y se crearon nuevos impuestos sobre determinados bienes, como hidrocarburos, alcoholes y cigarrillos, y otros bienes considerados suntuarios o negativos para el medioambiente, como los automóviles de alta cilindrada. En el cuadro XIII.2, elaborado por la CEPAL (2013b), se detallan los principales cambios en los países.

Cuadro XIII.2
América Latina y el Caribe (17 países): principales reformas del IVA, 2008-2012

Países y años de las reformas	Cambio de la tasa	Bienes y servicios incluidos en la base imponible	Bienes y servicios excluidos de la base imponible
América del Sur			
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2011)			Primera fase de comercialización para los cooperativistas mineros (tasa 0)
Colombia (2012)	Simplificación de tramos y nuevo impuesto al consumo (del 4%, el 8% y el 16%)		Productos de la canasta familiar (tasa 0) y servicios de conexión y acceso a Internet exentos (2010)
Ecuador (2011-2012)		Servicios financieros: 12%	Vehículos híbridos y eléctricos (tasa 0)
Perú (2011-2012)	Del 19% al 18%		
Uruguay (2012)			Servicios de hoteles, restaurantes y arrendamiento de autos; compras realizadas con las tarjetas de débito Uruguay Social y BPS Prestaciones
Venezuela (República Bolivariana de) (2009)			
México (2010)	Del 9% al 12%		
	Del 15% al 16% (del 10% al 11% en la región fronteriza)		
Centroamérica			
El Salvador (2009)		Servicios educativos y créditos fiscales limitados; nuevos conceptos de transferencias gravadas y de sujetos pasivos; retención del 13% del IVA a no inscritos	Intereses de instituciones financieras no domiciliadas; cotización patronal a administradoras de fondos de pensiones; lotería nacional
Nicaragua (2012)		Compras del sector público; ciertos productos de la canasta básica	Exportación de servicios (tasa 0)
Panamá (2010)	Del 5% al 7% y tasas mayores para tabaco (15%) y bebidas alcohólicas y alojamiento (10%)		Varios servicios y transporte internacional
Honduras (2010-2011)	Tasas mayores para ciertos bienes y servicios (telefonía, bebidas alcohólicas, cigarrillos, Internet, TV por cable)	Operaciones nacionales	Devolución del impuesto para consumos realizados con tarjeta de crédito

Cuadro XIII.2 (conclusión)

Países y años de las reformas	Cambio de la tasa	Bienes y servicios incluidos en la base imponible	Bienes y servicios excluidos de la base imponible
Centroamérica			
Guatemala (2012)		Centros educativos, contribuyentes exentos y pequeños contribuyentes delimitados	Segunda venta de inmueble y siguientes (se gravan con el impuesto al timbre)
República Dominicana (2012)	Del 16 al 18%	Algunos productos de la canasta básica exentos y productos fitosanitarios	
El Caribe			
Jamaica (2012)	Del 17,5% al 16,5%	Algunos productos de consumo y electricidad de empresas	Consumo de electricidad de personas naturales
Santa Lucía (2012)	Nuevo impuesto del 15% (un 8% para el sector hotelero)		Bienes de consumo básico
Barbados (2010, 2012)	Del 15% al 17% (un 8,75% para el sector hotelero)		
Saint Kitts y Nevis (2010)	Nuevo impuesto del 17% (un 10% para el sector turístico)		Bienes de consumo básico (tasa 0) y servicios médicos y educativos, transporte, medicinas (exentos)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la legislación de cada país.

Los aumentos o las disminuciones de la alícuota y las bases imponibles y sus combinaciones en el IVA han sido parte de las reformas recientes con que se busca atacar el problema de la regresividad inherente a la arquitectura del IVA³. Cada vez toma más fuerza la opción redistributiva, que implica dejar de buscar los correctivos a la regresividad mediante la exención genérica de ciertos bienes y servicios, y optar por una devolución impositiva directa del pago del IVA o su exención en el caso de portadores o beneficiarios identificados por su nivel socioeconómico (Barreix, Bes y Roca, 2010) y receptores de políticas sociales focalizadas. De esta manera, se produce una sinergia positiva y progresiva entre inversión social y recaudación fiscal.

b) La ampliación del impuesto a la renta empresarial e individual

El impuesto a la renta empresarial e individual siempre ha sido extremadamente débil en la región. Sin embargo, aun cuando siguen existiendo grandes desafíos en materia de diseño y capacidad recaudatoria real, desde inicios de siglo XXI la recaudación de los impuestos ha crecido, marcando una tendencia positiva en cuanto a la capacidad de obtención de recursos.

Como señala la CEPAL (2013b), el impuesto sobre la renta en América Latina se elevó del 3,2% del PIB en 2000 al 4,9% del PIB en 2011. En ello incidieron las reformas que aumentaron tasas y ampliaron bases impositivas, las mejoras logradas en el control del universo de contribuyentes y la apropiación de mayores recursos originados en la producción y exportación de bienes primarios en algunos países.

Históricamente, cuatro factores han limitado el crecimiento del impuesto sobre la renta. En primer lugar, en la mayoría de los países ha persistido un régimen legal de recaudación del impuesto sobre la renta muy sesgado hacia las personas jurídicas en comparación con las personas naturales. Esto plantea serias implicancias distributivas, ya que, en virtud de una combinación plausible de estructuras y poder de mercado (por ejemplo, la posibilidad de traslación del impuesto a los precios), el impuesto sobre la renta que pagan las sociedades puede ser menos progresivo que el impuesto sobre la renta personal. Asimismo, la existencia de tasas más bajas aplicables a sociedades y las mayores exenciones crean incentivos favorables para que las personas naturales no se registren en el régimen que legalmente les correspondería y se inscriban en el régimen de sociedades. Un segundo factor es la existencia, en varios países, de una larga serie de exenciones y exoneraciones según la fuente generadora, especialmente en el ámbito de las rentas del capital (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2007; Amarante y Jiménez, 2015). En tercer término, como lo muestran Barreix, Garcimartín y Velayos (2012), los ingresos mínimos exentos son más elevados en la región que en

³ Si el consumo se grava a tasas generales, se gravará más a quienes destinan una mayor parte de sus ingresos al consumo (los sectores más pobres).

otras zonas del mundo, y sobre todo respecto de los países de la OCDE, donde dicho monto equivale, en promedio, a poco más de 0,2 veces el PIB per cápita. En cuarto lugar, el impuesto sobre la renta típico de América Latina ha tenido un carácter cédular, que supone gravar por separado los distintos tipos o cédulas de renta que percibe un mismo contribuyente (por ejemplo, por trabajo asalariado, por intereses recibidos por depósitos o por dividendos obtenidos por acciones).

c) El avance en la seguridad social

Concebida como un modelo de protección de corte contributivo, la seguridad social representa una parte importante de la recaudación de los Estados modernos. La naturaleza contributiva de estos regímenes de protección social ha sido siempre parte del talón de Aquiles de los sistemas latinoamericanos. La amplitud y persistencia de la informalidad laboral afectó el proyecto social de base contributiva del período sustitutivo de importaciones y su capacidad para generar sistemas de protección social robustos (véase el capítulo II).

Los problemas de financiamiento de las erogaciones de la seguridad social se han ido tornando cada vez más endémicos por la combinación de diversos factores. Entre estos se encuentra la persistente informalidad de buena parte de la fuerza de trabajo en actividad, el envejecimiento de la población y la disminución concomitante de la relación entre beneficiarios y aportantes. Ante estas situaciones, durante las décadas de 1980 y 1990 se registraron tres tipos de ajustes: i) pasaje de una parte del sistema de régimen de reparto a régimen de capitalización individual; ii) puesta en práctica de reformas paramétricas orientadas a mejorar las tasas de reemplazo, alargando los tiempos necesarios de cotización o incrementando la edad de retiro, y iii) deterioro de las prestaciones al carecer de sistemas formales de indexación y ajuste.

Dicha realidad cambia durante el siglo XXI y se producen tres dinámicas opuestas: i) flexibilización de criterios de elegibilidad (en edades y años de contribución), aunque con un importante ajuste de las tasas de reemplazo; ii) creación de subsidios para dar elegibilidad a sectores que no la tendrían de acuerdo con las reglas normales, según si se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad (pensiones asistenciales), y iii) definición de criterios de indexación formales que defienden intertemporalmente el poder de compra o la calidad de los beneficios.

Para hacer frente a estos movimientos, onerosos en materia fiscal, se ha diseñado un conjunto de herramientas que buscan mejorar el financiamiento de la seguridad social. Entre las más extendidas se encuentran las siguientes:

- mejoras de gestión, contraloría y articulación con el sistema impositivo general;

- financiamiento en formato de monotributo (véase el capítulo V) y disminución de cargas patronales y laborales para incrementar la formalidad;
- subsidios con exigencia de formalización en prestaciones dadas (cambios paramétricos);
- oferta combinada de subsidios y contribuciones para diferentes prestaciones (salud, desempleo y pensiones);
- establecimiento de subsidios estructurales desde rentas generales para cubrir los déficits actuariales;
- financiamiento directo desde rentas generales para la población adulta mayor excluida (véase el capítulo VI).

Muchas de estas medidas han estado orientadas a completar un piso básico de protección en sectores previamente excluidos o que percibían muy bajas pensiones. En otros casos, y muchas veces en forma contemporánea a la primera orientación, los cambios estuvieron más orientados a fortalecer la calidad y accesibilidad de las prestaciones a sectores que ya estaban integrados al sistema y ocupaban en él posiciones relativamente privilegiadas.

Es importante entender que el costo de estas medidas puede ser viable en el corto plazo, pero difícilmente sea sostenible a mediano plazo. A modo de ejemplo, si se incrementa la recaudación porque se amplía la base de formalidad —al disminuir la tasa de aportes o generar monotributos en un sistema de reparto—, en rigor, los recursos que ingresan se usan para pagar a quienes ya están pensionados, que no son precisamente los sectores que empezaron a aportar. Dicho de otra manera, se da viabilidad al sistema en el momento actual a costa de la equidad intergeneracional. Si no hay instrumentos que protejan dichos fondos, no es claro que el Estado pueda honrar los nuevos compromisos que está asumiendo con los nuevos aportantes. Asimismo, la ampliación de cobertura hacia sectores de menores recursos lleva a que en la actualidad financien a jubilados que pertenecen a sectores de mayores recursos. En cambio, cuando se usan subsidios de rentas generales presentes para incorporar a adultos mayores que no perciben jubilaciones —si la estructura impositiva es neutra o progresiva—, el efecto agregado será progresivo. En la sección D volveremos sobre este tema en la discusión sobre progresividad y efectos distributivos.

d) Las rentas de los recursos naturales

Un último punto a destacar es la dependencia de muchos países de la región de los ingresos provenientes de la explotación y comercialización de recursos no renovables. Financiar la expansión de la inversión social corriente con estos recursos es mejor que hacerlo con deuda o inflación, pero conlleva riesgos en escenarios en que los precios de las materias primas muestran

alta volatilidad, especialmente en el caso de los hidrocarburos y minerales. Esto no quiere decir que el Estado no deba recaudar y hacerse de parte de la renta de dicha explotación. Por el contrario, parece positivo que ello haya sucedido en esta última década y media. En el recuadro XIII.2 se sugieren tres usos alternativos que se vinculan a la política social.

Recuadro XIII.2 **Ejemplos de vinculación de las rentas de recursos naturales** **con las políticas sociales**

Fondos de estabilidad (o contracíclicos). Si bien esta parece una medida económica, es profundamente social, dado que los recursos se ahorran en períodos de altos ingresos y se utilizan para financiar las políticas en la parte baja del ciclo económico, lo que favorece el desarrollo social (generalmente no se usan para financiar inversión corriente estable, sino acciones paliativas coyunturales). Suavizar los ciclos económicos, y especialmente los ciclos recesivos, constituye una política social de enorme envergadura, evitando procesos de movilidad descendente, endeudamiento y descapitalización en los sectores medios y vulnerables, y aumento de la indigencia en los sectores pobres. En América Latina, Chile ha sido el ejemplo más claro de esta estrategia.

Fondos de solidaridad intergeneracional. Esto consiste en crear fondos que tienen una doble función: guardar parte de lo recaudado para las generaciones futuras y acumular magnitudes que, adecuadamente invertidas, ofrezcan un rendimiento que permita ir lidiando —sin afectar el patrimonio, usando solamente los intereses— con los desbalances fiscales propios de la finalización de la transición demográfica, la disminución de las cohortes activas y el envejecimiento poblacional. Noruega es el mejor ejemplo de esta estrategia.

Inversiones clave. Se refieren al uso de los dineros provenientes de las rentas de recursos naturales para inversiones en infraestructura social de servicios diversos (educación, salud, cuidados). Aquí no se está financiando inversión ni compromisos corrientes, sino inversión de “una sola vez”, con adecuada consideración de lo que implican estas nuevas infraestructuras en el aumento de inversiones de mantenimiento.

Fuente: Elaboración propia.

El uso de los recursos naturales no renovables como fuente de ingresos para el Estado tiene dos vías. En algunos casos, corresponde a empresas públicas cuyas ganancias son directamente transferidas al tesoro nacional, como Petrobras del Brasil, Codelco de Chile, Pemex de México o PDVSA de Venezuela (República Bolivariana de). En otros, responde a impuestos a la explotación privada de dichos recursos, o regalías, como es el caso de la minería en Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia o el Perú.

Una alternativa a los recursos no renovables que ha surgido en el último tiempo es la que se conoce como “reforma fiscal verde”, que —entre otros usos— permitiría financiar políticas de protección social. En términos simples, se busca alcanzar una mayor recaudación de impuestos asociados a la contaminación ambiental y potenciar los ingresos por provisión de

servicios ambientales. Esta fuente de recursos se presenta como una vía de financiamiento más sostenible y estable que la proveniente de los recursos no renovables⁴.

Cabe indicar que en la región se dan situaciones distintas respecto de la relación entre fuente de recaudación y destino de los recursos. En algunos países existen impuestos con usos definidos para fines específicamente determinados, mientras que en otros, como Chile, la recaudación tributaria está separada de la asignación presupuestaria y todos los recursos recaudados entran a rentas generales y de allí se distribuyen a las distintas políticas públicas a través de la ley de presupuesto.

C. Los modos de financiamiento de la protección social

Las herramientas de financiamiento de la protección social (y su relación con los criterios de elegibilidad y el modo de provisión), y más en general de la política social, combinan herencias del viejo modelo gestado durante el período de sustitución de importaciones, herramientas con inspiración en los modelos focalizadores y mercadocéntricos de los años noventa, e innovaciones recientes que redefinen las fronteras de cuatro dicotomías clásicas de las políticas sociales: universalismo-focalización, contributivo-rentas generales, público-privado y oferta-demanda (véase el capítulo II). Al respecto, es importante ahondar en las variantes, la especificación y sobre todo las potenciales implicancias de estos instrumentos.

1. Protección social y prestaciones monetarias

Existen tres modalidades de financiamiento estatal de las prestaciones monetarias: i) contribuciones a la seguridad social en modelo solidario, ii) ahorro y capitalización individual obligatoria (modelo contributivo no solidario) y iii) rentas generales.

i) Modelo contributivo solidario. La seguridad social tradicional, definida como solidaria y de reparto, nace en la región con vocación universal de cobertura de los trabajadores y sus dependientes. Existe un conjunto de aseguramientos que refieren al reemplazo de ingresos o la garantía de ingresos ante eventos que el trabajador sufre en su vida: vejez, enfermedad, desempleo, discapacidad, parto, nacimiento de un hijo o etapa gestacional. A su vez, los dependientes generan otro conjunto de derechos que están asociados a la viudez, el aumento de costos por tenencia de hijos o la muerte de un generador de ingresos con efectos en las pensiones de los dependientes menores de edad. Estos son, en esencia, eventos que ocurren al trabajador:

⁴ Véase más información en Lo Vuolo (2014).

es el trabajador quien envejece, quien se enferma, quien se ve incapacitado de trabajar, quien queda desempleado o quien enfrenta el nacimiento de un hijo. Es también el trabajador quien muere, quien tiene dependientes a cargo o quien deja hijos menores tras su fallecimiento. Los derechos de aseguramiento en estos últimos casos se trasladan a los cónyuges o hijos porque esa persona es o fue un trabajador remunerado y, en general en dicho modelo, contribuyó con una parte de sus ingresos al sistema de seguridad social.

Todos los trabajadores dependientes deben aportar obligatoriamente a un sistema de seguro común. En su forma pura, se supone que dichos aportes financian la totalidad de las erogaciones que la seguridad social debe realizar cuando las personas enfrentan estos eventos. Los aportes y las prestaciones a que dan derecho pueden ser más o menos estratificados, con equivalencia entre el nivel de aportes y el nivel de beneficios, pero el equilibrio del sistema se apoya en la idea de que los aportes equivalen en el presente e intertemporalmente a las erogaciones.

Estos sistemas se consideran solidarios y se definen como sistemas de reparto: los empleados financian a los desempleados (a través del seguro de desempleo), los trabajadores que no están teniendo hijos financian a quienes sí los están haciendo (licencia por maternidad o paternidad) y los trabajadores activos financian a los pensionados (jubilaciones y pensiones) y a quienes tienen hijos (asignaciones familiares). En el recuadro XIII.3 se destacan ciertas características inherentes a los sistemas solidarios de seguridad social, así como algunas de sus variantes.

Recuadro XIII.3 **Características y variantes de los sistemas solidarios** **de seguridad social**

La primera característica de los sistemas de seguridad social es que el modelo solidario solo se aplica a quienes están efectivamente aportando o aportaron durante cierta cantidad de años. Quienes no realizan aportaciones no integran dicho sistema de solidaridad. La segunda característica se refiere a que esta modalidad de financiamiento es, en rigor, un modelo de redistribución en dos dimensiones: redistribución de ingresos a lo largo del ciclo de vida y redistribución entre categorías de población (también puede implicar una redistribución entre personas con diferentes niveles de ingreso, pero ese no es el centro de la operación de estos sistemas).

Las variantes de estos sistemas también son relevantes. Los sistemas se financian a partir de tasas que se aplican a la nómina salarial y que solo pueden ser pagadas por el trabajador o por el trabajador y el empleador, sumado a algún tipo de aporte que realiza el Estado (en este caso no estaríamos ante un régimen puro de financiamiento contributivo). Dichas tasas pueden ser homogéneas (todos los trabajadores pagan un mismo porcentaje de sus ingresos) o variables por categorías (trabajadores de diferentes ramas u ocupaciones pagan tasas diferenciales). Rara vez se aplican en estos modelos

Recuadro XIII.3 (conclusión)

tasas diferenciales por niveles de ingreso, aunque ello puede suceder al estar correlacionadas las tasas por categorías ocupacionales con niveles de ingreso diferenciales. En general, no obstante, en este último caso, los niveles de las prestaciones también se encuentran estratificados.

Ello remite a cómo se definen, no ya las contribuciones, sino los beneficios, lo que se denomina tasas de reemplazo (es decir, el equivalente proporcional de los beneficios respecto de los ingresos previos a su otorgamiento). Por ejemplo, se define que una pensión será un 80% del ingreso medio de los últimos 10 años trabajados, que el seguro de desempleo será un 70% del ingreso previo a la situación de desempleo o que el pago por inactividad debido a maternidad será el 100% del ingreso salarial inmediato anterior.

A las definiciones de aportes (tasas) y beneficios se suman dos criterios que hacen a la elegibilidad: i) cuánto tiempo de aportes es necesario para ser elegible para una pensión, licencia paga por maternidad o seguro de desempleo, y ii) cuáles son las edades mínimas que habilitan al retiro en el caso de las pensiones. Estos cuatro factores (tasas de aportes, tasas de reemplazo, años o tiempo de aportes y años de edad para el retiro) son determinantes a la hora de definir las coberturas reales y el grado de progresividad o regresividad del sistema, tanto dentro del sistema como entre quienes están en él y quienes no son elegibles.

Fuente: Elaboración propia.

Resulta evidente, sobre todo en América Latina, que la universalidad de la cobertura de seguridad social para los trabajadores nunca se ha alcanzado. Como depende de la condición de aportante, esta solo se cumplirá si todos aportan. Hay una gran cantidad de trabajadores que no tienen coberturas adecuadas en materia de seguridad social y, por lo tanto, tampoco las tienen sus familias. En muchos otros casos, a pesar de aportar el conjunto de beneficios a que ello da derecho, no se incluyen muchos de los riesgos planteados en la segunda parte de este libro. Por ejemplo, se cubre el derecho pensional, pero sin derecho al seguro de desempleo, o se cubre la licencia por enfermedad, pero no se genera licencia por maternidad pagada. Finalmente, muchos de estos sistemas han sido estratificados en la cantidad, variedad y calidad de las prestaciones.

ii) Modelo contributivo no solidario. Este modelo de financiamiento muchas veces se cataloga como inversión privada y no como inversión pública. Los sistemas de pensiones y otros aseguramientos de capitalización individual, así como los seguros contra accidentes o de desempleo definidos desde cuentas individuales, son privados. Cuando el Estado obliga a los trabajadores asalariados a realizar dichos aportes estamos ante un modo de financiamiento estatal de los riesgos que enfrentan las personas, aun cuando los recursos recaudados sean administrados por privados.

Los sistemas contributivos de la región en general combinan al menos dos criterios de financiamiento. Muchos países muestran financiamiento desde

rentas generales para políticas focalizadas, financiamiento contributivo en sistema de reparto, y cuentas de capitalización y aseguramiento individual obligatorias. En algunos países (Argentina, Brasil), esto último no está presente y en unos pocos el sistema de reparto persiste para muy pocas categorías (por ejemplo, militares o funcionarios públicos) o está en vías de desaparecer (Chile).

Otro elemento a destacar es que los esquemas de financiamiento pueden ser muy diferentes, incluso dentro de los mismos tipos de políticas y criterios de elegibilidad. Los sistemas contributivos rara vez se financian solamente con el aporte de trabajadores y empleadores, y casi siempre cuentan con subsidios provenientes de rentas generales. Estos subsidios se orientan a dos propósitos fundamentales: incluir a sectores vulnerables que no serían elegibles bajo las reglas del sistema puro y, en otros casos, sostener déficits actuariales para mantener o mejorar el valor de las prestaciones de quienes ya están en el sistema o cubrir disminuciones en los aportes de los activos. A su vez, los modelos de capitalización individual cuentan muchas veces con combinaciones que incluyen subsidios desde el Estado. Un ejemplo de esto es el “pilar solidario” de Chile, incorporado en la reforma de pensiones de 2008 y orientado a personas cuyos ahorros previsionales no alcanzan a cubrir una pensión mínima (Superintendencia de Pensiones de Chile, 2008).

En continuidad con la clasificación hecha por la CEPAL (2006), Cetrángolo y Goldschmit (2009) proponen un esquema de los tipos de financiamiento al sistema contributivo de la protección social según las categorías de obligatoriedad del aporte (obligatorio o voluntario), fuente de financiamiento (gubernamental o no gubernamental) y cumplimiento o no del “principio de beneficio”. La combinación de estas categorías permite identificar situaciones de beneficios público o privado, con carácter redistributivo o de “bienes meritorios”. Asimismo, se diferencia el cálculo de los valores de jubilaciones y pensiones, entre esquemas con beneficio definido (por ejemplo, promedio de ingreso mensual previo a las jubilaciones) y otros solo con aporte determinado (fijo o porcentual), en que el beneficio resulta de la cantidad de recursos acumulados y del modelo de capitalización (capitalización individual o cuentas nacionales).

iii) Modelo no contributivo. En la región siempre existieron modelos focalizados que se desarrollaron con mayor vigor en los últimos tiempos y tienen por objeto garantizar mínimos en materia de ingresos o paliar déficits en la generación de ingresos de los individuos y sus familias que no están asociados al sistema contributivo de la seguridad social. Las pensiones asistenciales, los programas de transferencias condicionadas y los programas de empleo subsidiados son modalidades en general focalizadas que reciben financiamiento de rentas generales y que determinan la elegibilidad no por los aportes realizados sino por criterios de necesidad (pobreza, indigencia y otros). Estos modelos generan prestaciones financiadas desde rentas generales a partir de la demostración o identificación por parte del Estado de necesidades no cubiertas.

Otro grupo posible de prestaciones no se apoya en criterios contributivos ni de necesidad, sino que otorga alguna prestación monetaria, generalmente homogénea y básica, a las personas por condición de ciudadanía. Prácticamente no existen países con prestaciones de este tipo en la región. Sin embargo, en muchos países de la OCDE, el piso pensional, los bonos o pagos de licencia por nacimiento o las asignaciones familiares son de carácter universal y se financian desde rentas generales.

Por último, cabe indicar que las tres categorías descritas no incluyen el financiamiento solidario entre hogares, en particular el referido a las remesas del extranjero provenientes de migrantes. Estos recursos han experimentado una fuerte alza desde los años noventa y han llegado a representar una parte importante del PIB de algunos países de la región a comienzos de la década de 2000 (Solimano y Allendes, 2007)⁵. Aun cuando no solo se usan para cubrir necesidades sociales, pues en algunos casos se destinan a inversiones de capital y productivas, se han convertido en un sustento clave para el consumo de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, cumpliendo de esta manera una función complementaria, y a veces sustitutiva, de sistema de protección social de carácter privado, con hogares receptores en condición de dependencia casi exclusiva de los ingresos provenientes de dichas remesas.

2. Protección social y acceso a la salud

El acceso a los servicios de salud puede financiarse de tres maneras en lo que hace al Estado: i) rentas generales, ii) aseguramiento contributivo y iii) seguros individuales obligatorios y copagos de servicio.

Existen ciertas prestaciones que tienden a financiarse de modo universal desde rentas generales: el caso más claro es el de las vacunas y la infraestructura sanitaria. Considerados estos aspectos como bienes públicos, o bienes preferentes por sus fuertes externalidades positivas o negativas en caso de infraconsumo, desde rentas generales, el Estado busca garantizar accesos básicos a estas prestaciones.

En muchos casos, sin embargo, estas prestaciones, especialmente la atención al parto y la atención primaria, son parte de seguros de corte contributivo similares en el modelo de financiamiento al sistema de seguridad social de las prestaciones monetarias: todos contribuyen y algunos usufructúan. El modelo solidario en este caso se apoya en que los sanos financian a los enfermos, o los que no tienen necesidad de asistencia financian a quienes sí la necesitan.

A estas dos modalidades de financiamiento se suman los seguros privados o individuales compulsivos. En este caso, el acceso a las prestaciones depende del monto de aportes y de los mecanismos de copago.

⁵ En 2014, en El Salvador, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua, las remesas aún tienen una importancia relativa muy elevada (mayor del 15%) con respecto al PIB (BID, 2015).

En la región se registran avances en la cobertura, ya sea mediante sistemas de aseguramiento contributivo subsidiado (Costa Rica, Uruguay), programas de aseguramiento segmentado a menores costes (por ejemplo, el Seguro Popular de México) o programas gratuitos de aseguramiento en un subconjunto de prestaciones básicas (por ejemplo, el Plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas, o plan AUGE, de Chile). Los grados en que las prestaciones y las fuentes de financiamiento se encuentran más o menos integradas determinan tanto las brechas de cobertura como las brechas de calidad y variedad de prestaciones.

D. Efectos distributivos: inversión y recaudación

Como se observa en el capítulo XII, la protección social, como cualquier otra política social, se puede evaluar sobre la base de sus efectos e impactos sociales, económicos y redistributivos. Respecto de este último aspecto, en distintos puntos de este capítulo señalamos las implicancias distributivas de las opciones de financiamiento y los criterios de elegibilidad de las políticas sociales, y en particular de las políticas de protección social. Cuando el Estado recauda e invierte no lo hace en forma perfectamente equivalente; esto es, lo que recauda individualmente por impuestos, aportes a la seguridad social y tarifas no guarda estricta relación con lo que después entrega en transferencias monetarias, servicios e infraestructura a cada persona. A diferencia de la lógica del mercado en donde el precio se supone que refleja los costos de producción y rentabilidad bajo un régimen de competencia, el Estado usa otros criterios para financiar (progresividad, justicia distributiva, eficiencia recaudatoria), producir (control, construcción de capacidad estatal, eficacia) y proveer (ciudadanía, necesidad, bienes públicos, solidaridad intergeneracional, solidaridad dentro de los distintos grupos). Al usar estos diversos criterios, el Estado redistribuye poder, ingresos y riqueza. En lo que hace a la política social, y en particular a la política de protección social, el Estado redistribuye los riesgos y los medios para hacerles frente y para paliar o moderar el daño que pudieran ocasionar en el bienestar de las personas. En esta sección se intenta desentrañar y documentar el componente más operacional de los efectos redistributivos.

1. Elementos conceptuales sobre redistribución

La política social en general —y la política de protección social en particular— busca ser progresiva, o sea que tiende a igualar respecto de la distribución “original” del ingreso⁶. Sin embargo, el resultado de recaudación e inversión

⁶ Por distribución “original” del ingreso se entiende normalmente la distribución que arroja el mercado, incluidas las regulaciones y el efecto de la inversión y prestaciones (regulaciones como el salario mínimo, el control de precios o las inversiones en primera infancia que en el futuro afectan la distribución de capacidades para generar ingresos en el mercado).

social no es siempre progresivo (en muchos casos esta progresividad no se logra o se logra en grados muy variables).

La regresividad o progresividad del sistema de protección social depende de quiénes aportan y de cuánto aportan y reciben los ciudadanos de parte del Estado. Los sistemas de protección social de América Latina siempre han presentado una capacidad redistributiva baja o moderada. El predominio de sistemas de corte contributivo y las reformas de los años noventa a favor de la modalidad de capitalización individual no poseen por objeto fundamental una arquitectura redistributiva progresiva. Aun así, en los sistemas en los que más se ha avanzado en materia de cobertura, el efecto es positivo y la distribución de la inversión presenta una menor desigualdad que la distribución original del ingreso (CEPAL, 2010).

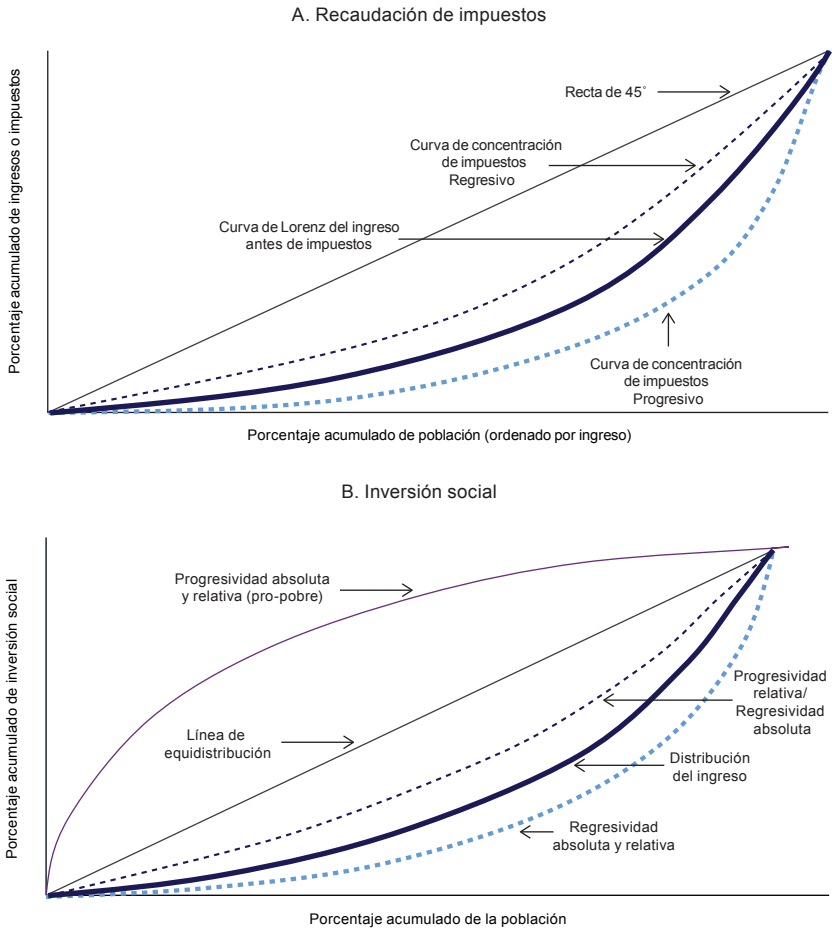
A su vez, en materia de distribución de la inversión, cabe distinguir entre progresividad absoluta y relativa. Muchas veces se dice que el sistema de pensiones es regresivo porque la distribución de sus beneficios no tiene progresividad absoluta (no reciben más los que tienen menos). Pero el sistema de jubilaciones es progresivo en términos relativos a la distribución “original del ingreso”. La progresividad absoluta supone una condición adicional respecto de la relativa: no basta con que la apropiación de la inversión sea mejor que la apropiación general de la renta, debe estar por encima del porcentaje que representa como población.

En el gráfico XIII.3 se presentan ambas situaciones. Por una parte, se observan dos posibles curvas de concentración impositiva (progresiva y regresiva) respecto de la diagonal de equidistribución (45°) y respecto de la curva que representa a la distribución original del ingreso. Complementariamente, se muestran las alternativas distributivas de la inversión en su modalidad progresiva neta, progresiva relativa y regresiva.

Por último, no debe confundirse el grado de progresividad en el diseño del instrumento con la magnitud redistributiva de la inversión de dicho instrumento. Ello depende de la arquitectura de elegibilidad y la magnitud de los recursos en juego. Por ejemplo, una política de transferencias de ingresos focalizada en la población indigente es, en términos de su arquitectura, muy redistributiva. No obstante, si esta redistribuye un 0,3% del ingreso nacional solo en favor de los sectores indigentes y la inversión en la educación primaria, en cambio, distribuye el 2% del ingreso nacional y entrega el 40% a la población indigente, el 30% a la población pobre no indigente, el 20% a la población media vulnerable, el 10% a la clase media alta y nada a la clase alta, ¿es menos redistributiva la educación primaria que la transferencia de ingreso? En un sentido de eficiencia redistributiva, sí lo es. Por cada peso que se invierte en educación solamente 40 centavos van a la población indigente, mientras que la totalidad de cada peso va a esta población en el caso de las transferencias de ingresos. De hecho, casi un 0,8% del ingreso nacional

(el 40% del 2% del ingreso nacional) que se invierte en el sistema educativo primario corresponde a la población indigente, frente al 0,3% del sistema de transferencias de ingresos focalizados. Por otra parte, mediante el sistema educativo también se invierte en otros sectores vulnerables.

Gráfico XIII.3
Distribuciones de progresividad-regresividad de la recaudación de impuestos
y de la inversión social



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2014: Hacia una mayor calidad de las finanzas públicas* (LC/L.3766), Santiago de Chile, 2014; y S. Cecchini, “Indicadores y derechos económicos y sociales”, presentación en el Seminario Internacional Indicadores de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y seguimiento de las políticas sociales para la superación de la pobreza y el logro de la igualdad, Santiago, 12 de junio de 2013.

2. Efectos agregados del financiamiento y de la inversión social dada su orientación distributiva

Al analizar el conjunto de las políticas sociales, no solo la protección social, puede observarse un signo progresivo modesto pero relativamente claro (CEPAL, 2010). La variación del coeficiente de Gini antes de recaudación y transferencias y después de estas presenta mejoras en casi todos los países de la región. También puede constatar algo que se verifica en otras regiones del mundo: el impacto distributivo de la inversión tiende a ser mayor que el de la recaudación (CEPAL, 2014b).

Al comparar estos efectos con los que operan en los países de la OCDE, se constata la enorme distancia que separa a la región de los países más avanzados. El impacto redistributivo general que logran muchos países de la OCDE no responde a políticas más eficientes desde un punto de vista redistributivo (las políticas focalizadas), sino a la extensión y arquitectura, muchas veces moderadamente redistributiva, de las políticas universales y la magnitud de la inversión social en estas políticas, sumado a un enfoque con mayor peso redistributivo desde el ámbito tributario.

Así, la mayor desigualdad del ingreso (medida con el coeficiente de Gini) de los países de América Latina respecto de los países de la OCDE no se observa en la distribución primaria del ingreso, sino después de impuestos y transferencias, con disminuciones medias de 3 puntos porcentuales entre los primeros y de 17 puntos en los segundos (Amarante y Jiménez, 2015). Esto no solo se debe a diferencias de diseño de las políticas de inversión social y recaudación de impuestos (más centradas en los ingresos de personas jurídicas que en las ganancias y el patrimonio de las personas naturales), sino también a la capacidad de recaudación real de los países latinoamericanos, que muestra grandes desafíos derivados de la economía informal y de la elusión y evasión existente en la economía formal, junto con el gasto tributario derivado de exenciones impositivas y otros beneficios tributarios introducidos en la región para promover el ahorro y la inversión extranjera (Amarante y Jiménez, 2015).

Construir Estados con poder redistributivo parece pasar menos por la focalización de los instrumentos y más por la extensión y cobertura de políticas de corte universal con sesgo redistributivo (Filgueira, 2014). Ello es cierto, no solo por el hecho destacado más arriba —la diferencia entre la arquitectura del instrumento y la magnitud de los recursos involucrados—, sino también porque los países que han desarrollado políticas de corte universal con fuerte capacidad recaudatoria del Estado generaron un pacto fiscal redistributivo que opera intertemporalmente sosteniendo coaliciones distributivas progresivas (Filgueira, 2014).

3. Estrategias desde el financiamiento y la arquitectura de la inversión para fortalecer los efectos redistributivos de las políticas de protección social

Más allá de las mejoras recientes, financiar e invertir en forma redistributiva y progresiva es una de las tareas pendientes de los sistemas de protección social en América Latina. Hacerlo de tal manera que se generen coaliciones redistributivas estables es una condición para dar sostenibilidad política y fiscal a dichos procesos. Entre las diversas estrategias e innovaciones que hemos revisado a lo largo de este y otros capítulos cabe destacar las que son más promisorias y distinguirlas de las que no avanzan hacia los objetivos de universalidad, equidad e inclusión.

En primer lugar, se destaca la ampliación y mejora de la recaudación de impuestos a la renta individual (CEPAL, 2013b). Esta estrategia genera tasas progresivas que capturan e imponen efectivamente sobre los ingresos individuales más altos.

En segundo término, cabe mencionar los subsidios a la seguridad social contributiva para completar la cobertura en los sectores vulnerables. Muchos sistemas de pensiones y seguridad social tienden a perder sostenibilidad actuarial no por incrementos de cobertura, sino por el desbalance entre reglas de indexación, tasas de reemplazo y capacidad de recaudación. Si los subsidios estatales se orientan a cubrir estos déficits, quedará poco margen fiscal para incrementar la cobertura. Por lo tanto, es mejor combinar reformas paramétricas progresivas que limitan las tasas de reemplazo o la generosidad de la indexación de las pensiones más altas (u otros beneficios) y utilizar el espacio fiscal para incrementar la cobertura básica. Otra modalidad es declarar o definir un piso básico universal no contributivo y dejar de subsidiar el componente contributivo y estratificado.

Como tercer punto hay que mencionar la creación y ampliación de la cobertura de políticas focalizadas de apoyo a la renta y su definición como derechos con financiamiento asegurado y criterios de indexación formalizados. Las transferencias condicionadas o las pensiones asistenciales que emergen originalmente como respuesta a situaciones de extrema pobreza en general responden a la idea de programa transitorio, con recursos no garantizados y sin criterios claros de indexación. Sin embargo, estos programas han ido ganando en estabilidad y cobertura y se fueron convirtiendo en fuentes de financiamiento genuinas y estables. En algunos casos —como el Ingreso Ético Familiar en Chile—, han incorporado criterios formales de ajuste o indexación. De este modo, se construye una ruta desde una orientación de la focalización ad hoc y restringida hacia un objetivo universalista, en donde la pieza focalizada se amplía en cobertura y se integra en un modelo de derechos.

Por último, recordamos los modelos de aseguramiento en salud que han procurado integrar fuentes de financiamiento contributivo y de rentas generales, al tiempo que integran o restringen la segmentación de las prestaciones. Escapar de los modelos duales o hasta de tres pilares (asistencial público, contributivo público y de aseguramiento compulsivo individual) es necesario para el logro de mayor equidad en acceso y calidad. Una forma de hacerlo es mediante la creación de fondos comunes que combinan las contribuciones y el aporte de rentas generales y posteriormente entregan, con dichos fondos, derechos a un tipo homogéneo de aseguramiento. Otro modelo, como se desprende del caso brasileño con el Sistema Único de Salud (SUS), consiste en generar directamente un sistema universal de prestaciones desde el Estado. Un tercer modelo es el caso chileno, donde se define un subconjunto de prestaciones básicas garantizadas, sin importar la pertenencia a un pilar u otro del sistema de salud.

E. Una mirada desde el ciclo de vida

En todas las sociedades, los flujos intergeneracionales de recursos económicos poseen un impacto importante sobre el bienestar de las personas, la distribución de dicho bienestar y el crecimiento económico actual y, muy especialmente, intertemporal. Tal como señala la CEPAL (2011, pág. 178):

“El mayor o menor desarrollo de una generación específica de jóvenes depende en gran medida de los recursos que reciba por parte de las generaciones de mayor edad, particularmente en términos de educación y salud. Por otro lado, el bienestar de los mayores depende, entre otros factores, de sus ahorros previos, del apoyo familiar, y de programas sociales financiados por las generaciones actuales de contribuyentes. El crecimiento económico, a su vez, está fuertemente relacionado con la acumulación de capital, cuya finalidad, por una parte, es proporcionar apoyo en las edades avanzadas, y por otra transmitir riqueza para las generaciones futuras”.

Debido a que el consumo relativo de las personas varía significativamente a lo largo del ciclo de vida, las transferencias intergeneracionales no son neutrales con respecto a la edad. En consecuencia, los cambios en la estructura de edad suelen tener gran impacto en los flujos de recursos entre las generaciones. Por ejemplo, durante la transición demográfica hay un período en que la fuerza de trabajo crece más rápidamente que la población dependiente de ella, no solo debido a la caída de la fecundidad sino también a la creciente participación de la mujer en el mercado laboral. De mantenerse constantes otros factores, esta situación produce un bono demográfico caracterizado por una liberación de recursos que pueden ser utilizados para incrementar

el bienestar de la familia o para invertir en capital humano y físico con el fin de promover el crecimiento y desarrollo económico a largo plazo (Bloom y Williamson, 1998).

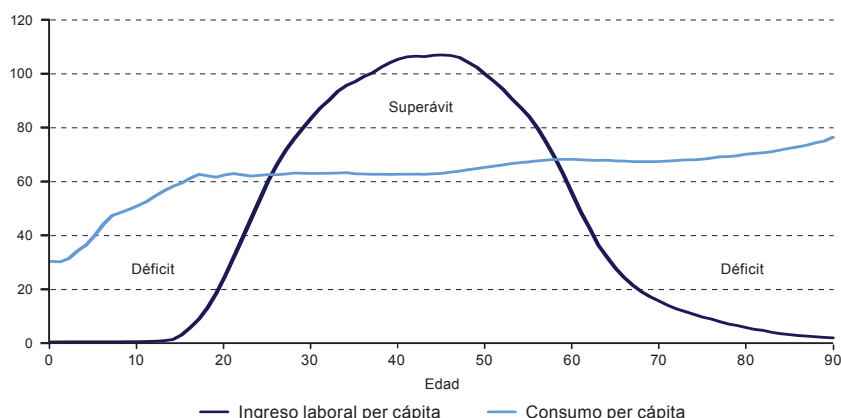
El envejecimiento poblacional aumenta considerablemente la carga que enfrentan las familias y los Estados en tiempo y dinero para apoyar el bienestar y combatir la vulnerabilidad de las personas mayores (véase el capítulo VI). Aunque América Latina transita actualmente por el período favorable de bono demográfico, muchos países deberán enfrentar muy pronto los desafíos del envejecimiento de la población. La rápida caída de la fecundidad (en plazos mucho más cortos que los países desarrollados) y una expansión o extensión más marcada de la esperanza de vida preanuncian un proceso complejo en términos económicos y sociales. Debe tenerse en cuenta que América Latina enfrentará esta etapa de envejecimiento en un contexto en el cual las sociedades en donde eso sucede son relativamente más pobres y mucho más desiguales que las sociedades envejecidas del norte (Saad, Miller y Martínez, 2009; Saad y otros, 2009; CEPAL, 2010).

En todos los países, la población presenta una pauta de consumo y generación de ingresos que varía a lo largo del ciclo de vida. En promedio, el consumo de las edades activas es el más alto, en tanto que la infancia presenta un consumo medio mucho más bajo y los adultos mayores se acercan más al consumo medio de las edades activas. El consumo de los menores de 6 años, expresado como porcentaje del ingreso de un adulto medio de entre 20 y 49 años, es inferior al 30% para casi todas las edades. El consumo medio de la población activa y de los adultos mayores, en cambio, se aproxima al 50% del ingreso medio de la población activa.

Gran parte del financiamiento del consumo de la población activa proviene de sus propios ingresos laborales. Como es de esperar, esto no es así en el caso del consumo de los niños y adolescentes y de los adultos mayores. Casi la mitad del consumo medio de los adultos mayores se financia por la vía de las transferencias públicas, en tanto menos de un cuarto del consumo de los niños y adolescentes se financia por esta vía. Este consumo incluye no solo el que se financia por transferencias monetarias directas sino también el que llega al niño y al adulto mayor por la vía de servicios públicos como la salud y la educación.

Al graficar en dos curvas estas variaciones de consumo e ingreso a lo largo del ciclo de vida, se obtiene una figura que permite captar la dinámica esencial del consumo monetario y la generación de ingresos en la vida de las personas (véase el gráfico XIII.4).

Gráfico XIII.4
Ingreso laboral medio y consumo medio per cápita en relación con el ingreso laboral per cápita entre las edades de 30 y 49 años, alrededor de 2000
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2010* (LC/G.2481-P), Santiago, 2011.

Dado que el consumo de los adultos mayores y los niños es superior a los ingresos que generan, y que el ingreso de los adultos es superior a su consumo, parte de los ingresos de estos últimos se transfieren a los niños y a los adultos mayores. Esto se concreta mediante la transferencia de dinero, bienes o servicios de la familia o el Estado a estas poblaciones⁷.

Cuánto consumen y cómo se financia el consumo de las diferentes generaciones son dos factores que inciden tanto sobre la sostenibilidad económica y fiscal de un país, como en los niveles de desigualdad y la capacidad de disminuir la desigualdad intertemporalmente. En tanto la región va envejeciendo, a diferentes ritmos y magnitudes, la proporción de población activa va disminuyendo debido al descenso de la fecundidad y la natalidad. Resulta claro que muchos países de la región se enfrentarán en el futuro cercano a un escenario en que, de no mediar otros cambios, la evolución del bienestar agregado de la población se verá negativamente afectada. Un incremento de la población adulta mayor implicará un aumento de las demandas de transferencias hacia dicho sector. A su vez, el superávit de la población activa puede mantenerse en el monto medio individual entre generación de ingresos y consumo medio, pero será de una magnitud agregada menor dado que los activos serán menos. Frente a esta realidad puede producirse

⁷ La otra forma de transferir dinero entre edades, para una misma persona, es mediante el ahorro y la reasignación intertemporal de recursos.

una disminución per cápita de las transferencias a los adultos mayores, lo que afectaría su bienestar, o un incremento en la proporción del superávit de los activos que debe destinarse a dichas transferencias, lo que limita el consumo agregado de la población activa o de los niños y adolescentes.

Existen, en rigor, cinco formas de atenuar, o incluso revertir, el riesgo de un deterioro del bienestar agregado. Estas formas no son excluyentes y muchas de ellas son, de hecho, complementarias:

- i) incremento de la productividad y las remuneraciones de la población activa que trabaja, lo que redundaría en un superávit medio superior;
- ii) incremento de la población en edad de trabajar, especialmente mujeres y jóvenes que se incorporan al mercado laboral (aumento de las tasas de actividad y empleo);
- iii) incremento de la población en edad de trabajar debido a flujos inmigratorios (aunque se mantengan similares tasas de actividad);
- iv) incremento del período de actividad y trabajo (hacia la juventud y los adultos mayores);
- v) aumento de la fecundidad y la natalidad.

En cuanto a la alternativa a), es importante que el financiamiento del consumo de los niños y adolescentes tenga un fuerte componente de financiamiento público. Si ello no sucede, el grueso de dicho financiamiento provendrá de las familias y, en menor medida, del trabajo adolescente e infantil. Esto no es lo deseable si se busca igualar oportunidades al inicio de la vida, porque cuanto más dependa el nivel de consumo de los niños del de sus familias, más estáticos y rígidos serán los patrones de desigualdad en un país. Tampoco es deseable desde un punto de vista más restringido de eficiencia económica. La población de menores ingresos sigue siendo la que aporta más a la reproducción biológica de los países de la región. Si los Estados participan en forma limitada en el financiamiento del consumo de estos niños, dejando dicho financiamiento librado a las capacidades económicas de sus familias, tal como ocurre en la actualidad en América Latina (CEPAL, 2010), los países tendrán niveles subóptimos de inversión en el capital humano de las generaciones más jóvenes.

En lo que respecta al punto b), una parte importante de la explicación de los diferenciales en la participación laboral de hombres y mujeres se encuentra en las cargas de trabajo no remunerado de las mujeres en los hogares, lo que inhibe o limita su plena incorporación al mercado laboral. Los países de la región que se encuentran más avanzados en el proceso de transición demográfica presentan casi 20 puntos de diferencia en las tasas de empleo entre hombres y mujeres, una concentración de la pobreza en

la infancia y una tasa de fecundidad que se ubica levemente por debajo de los niveles de reemplazo (1,9-2,0). Aumentar la participación laboral de las mujeres, atacar la infantilización de la pobreza y sostener la fecundidad en estos niveles o moderar su caída son posibilidades que requieren de cambios importantes en los sistemas de protección social y en las dinámicas de los mercados laborales. En este aspecto, es fundamental que la región avance en la instalación de sistemas de cuidado integrados al sistema de protección social⁸.

En cuanto a la alternativa c), aun cuando entre algunos países de la región se observan flujos migratorios relativamente mayores que en el pasado, no se prevén cambios de magnitud importantes en el corto plazo. La opción d) no parece viable ni eficiente, pues hay consenso respecto de que el trabajo infantil no es permisible y es discutible una temprana incorporación de los jóvenes al mercado laboral si esta compite con el tiempo educativo necesario. En cuanto al escenario e), si bien es poco probable (de no mediar flujos inmigratorios importantes), la atenuación de la caída de la fecundidad general y el sostenimiento de la fecundidad de los sectores medios y altos constituyen fines deseables que moderarían el impacto del proceso descrito.

F. A modo de cierre

En este capítulo se ha procurado ofrecer algunos elementos conceptuales y empíricos clave respecto del financiamiento, la inversión y los efectos distributivos de la política social, con énfasis en las políticas de protección social. Se resalta la importancia de seguir afinando las definiciones conceptuales y las formas concretas de medición de la inversión social en la región, y se aportan elementos sobre las causas y herramientas del notorio incremento de la inversión social y de las capacidades de recaudación de los Estados en la región.

Cabe indicar que lo expuesto no tiene carácter neutral respecto de los diferentes instrumentos e innovaciones en materia de financiamiento e inversión de la protección social utilizados en la región, y resalta aquellos que permiten orientar las políticas sociales y de protección social hacia objetivos universalistas. También se ofrecen elementos para fortalecer los efectos redistributivos de las políticas de protección social.

⁸ Los países que han solucionado en forma virtuosa el desafío de la incorporación de la mujer al mercado laboral lo han hecho combinando la modificación en la distribución de tareas entre hombres y mujeres en el hogar con una muy fuerte colectivización de dichas tareas a través de servicios públicos del Estado y, en menor medida, el mercado. Como se ha señalado en el capítulo III, en los países nórdicos se observa una configuración virtuosa que incluye alta participación femenina en el empleo, moderadas tasas de fecundidad que se sostienen levemente por debajo del nivel de reemplazo y los mejores guarismos en incidencia de pobreza infantil.

En el capítulo se ha procurado dar cuenta de un tema clave que atraviesa todo el libro: la perspectiva del ciclo de vida y el desarrollo de herramientas para entender y operar sobre los flujos intergeneracionales del financiamiento y la inversión de la protección y promoción social.

Está claro que con esta revisión no se cubren todos los temas ni se disipan todas las preguntas que la lectura pudiera sugerir. Muchos aspectos tratados requieren una mayor especificidad y extensión para su completo análisis, y ese es parte del objetivo que ha inspirado su escritura: compartir elementos centrales e invitar a una profundización de la reflexión para mejorar la toma de decisiones en políticas de protección social en la región.

Bibliografía

- Amarante, V. y J.P. Jiménez (2015), “Desigualdad, concentración y rentas altas en América Latina”, *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, Libro de la CEPAL, N° 134 (LC/G.2638-P), J.P. Jiménez (ed.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Barreix, A., C. Garcimartín y F. Velayos (2012), “El impuesto sobre la renta personal: un cascarón vaciado”, *Desarrollo en las Américas: El futuro de los impuestos en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Barreix, A., M. Bès y J. Roca (2009), *Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/EUROSociAL.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2015), “Las remesas a América Latina y el Caribe superan su máximo valor histórico en 2014”, Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN).
- Bloom, D. y J. G. Williamson (1998), “Demographic transitions and economic miracles in emerging Asia”, *The World Bank Economic Review*, N° 12, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P CEPAL), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, Simone, Fernando Filgueira y Claudia Robles (2014), “Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada”, *serie Políticas Sociales*, N° 202 (LC/L.3856), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014a), *Panorama Social de América Latina*, 2014 (LC/G.2635-P), Santiago de Chile.
- ____ (2014b), *Panorama Fiscal de América Latina*, 2014. *Hacia una mayor calidad de las finanzas públicas* (LC/L.3766), Santiago de Chile.
- ____ (2013a), *Panorama Social de América Latina*, 2013 (LC/G.2580), Santiago de Chile.
- ____ (2013b), *Panorama Fiscal de América Latina. Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal* (LC/L.3580), Santiago de Chile.
- ____ (2011), *Panorama Social de América Latina*, 2010 (LC/G.2481-P), Santiago de Chile.
- ____ (2010), *Panorama Social de América Latina*, 2009 (LC/G.2423-P), Santiago de Chile.
- ____ (2008), *Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/G.2378(SES.32/14)), Santiago de Chile.
- ____ (2006), *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*, (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y A. Goldschmit (2009), “Metodología, experiencia comparada y recomendaciones”, *La seguridad social en América Latina y el Caribe. Una propuesta metodológica para su medición y aplicación a los casos de Argentina, Chile y Colombia*, O. Cetrángolo (ed.), Documentos de Proyecto (LC/W.258), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cetrángolo, O. y J.C. Gómez Sabaini (2007), “La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición directa en América Latina”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 60 (LC/L.2838-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.

- CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas) (2001), *Manual sobre la clasificación del gasto público federal*, Programa de Presupuesto y Gasto Público, México, D.F.
- Filgueira, Fernando (2014), "Hacia un modelo de protección social universal en América Latina", *serie Políticas Sociales*, N° 188 (LC/L.3787), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2014), *Government Finance Statistics Manual 2014*, Washington, D.C.
- Jiménez, Juan Pablo (ed.) (2015), *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 134 (LC/G.2638-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lo Vuolo, Rubén (2014), "Cambio climático, políticas ambientales y regímenes de protección social. Estudios del cambio climático en América Latina", *Documentos de Proyecto* (LC/W.607), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, Rodrigo y María Paz Collinao (2010), "Gasto social. Modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe", *serie Manuales*, N° 65 (LC/L.3171-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Naciones Unidas (2015), "Classification of the Functions of Government (COFFOG)", División de Estadística [en línea] <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4&Top=2&Lg=1>.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2015), "Social Expenditure Database (SOCX)" [en línea] <http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>.
- Saad, P., T. Miller y C. Martínez (2009), "Impacto de los cambios demográficos en las demandas sectoriales en América Latina", *Revista Brasileira de Estudos de População*, vol. 26, N° 2, Río de Janeiro.
- Saad, P. y otros (2009), *Juventud y Bono Demográfico en Iberoamérica*, Madrid, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ).
- Solimano, A. y C. Allendes (2007), "Migraciones internacionales, remesas y el desarrollo económico: la experiencia latinoamericana", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 59 (LC/L.2813-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Superintendencia de Pensiones de Chile (2008), "Chile 2008: Una reforma previsional de segunda generación" [en línea] http://www.spensiones.cl/portal/informes/581/articulos-6102_libroReformaCompleto.pdf.