

Protección Social en América Latina

Conversatorio sobre Protección Social,
Banco Central de Paraguay,
Asunción, Paraguay.

Santiago Levy,
Octubre 6, 2023.

Motivación

En las últimas décadas, América Latina:

- logró la estabilidad macroeconómica
- invirtió en capital humano
- aumentó sustancialmente el gasto en protección social.

Sin embargo:

- la pobreza cayó, pero sigue siendo alta dado su ingreso per cápita
- la desigualdad cayó bastante menos, y en casi todos los países sigue siendo alta
- el crecimiento ha sido más lento que en otras regiones, básicamente porque la productividad está estancada.

¿Qué papel desempeña la protección social en estos resultados?

Marco analítico

Representación simbólica de tres ámbitos de la política pública

1. Relaciones empresas-trabajadores = $L(L_{SSC}, L_{EE}, L_{SM}, L_{SSNC}) = L(.)$

L_{SSC} = programas de seguridad social contributiva (agrupados)

L_{EE} = regulaciones sobre estabilidad en el empleo

L_{SM} = salarios mínimos

L_{SSNC} = programas no-contributivos de seguridad social (separados)

Legalmente atados; “el régimen Bismarckiano”, **pedra angular de la protección social en AL**

2. Impuestos y transferencias = $T(T_{IRP}, T_{IRE}, T_{IVA}, T_{TRN}) = T(.)$

T_{IRP} = impuestos sobre la renta personal

T_{IRE} = impuestos sobre la renta empresarial

T_{IVA} = impuestos al valor agregado

T_{TRN} = transferencias a los hogares (distintas de los programas de L_{SSC} y L_{SSNC})

A veces consolidados en regímenes especiales c/sin L_{SSC}

3. Políticas de mercado = $M(M_{CIE}, M_{COM}, M_{PDP}, M_{FIS}) = M(.)$

M_{CIE} = comercio internacional e inversión extranjera

M_{COM} = competencia doméstica

M_{PDP} = de desarrollo productivo (o políticas industriales)

M_{FIS} = instituciones para cumplir los contratos comerciales y de crédito

“Políticas de protección social” imbuídas en $L(.)$ y en parte $T(.)$

“Políticas para la productividad y crecimiento” imbuídas en $M(.)$ y en parte en $T(.)$.

El Entorno (o las “reglas del juego”)

$\mathbf{E} \{ L(.), T(.), M(.) \}$ = reglas de juego *de facto*, dadas las leyes y el funcionamiento de las instituciones que regulan actividades, proveen servicios o fiscalizan leyes.

Productividad total de los factores (PTF)

Factores de producción: individuos I_1, I_2, \dots, I_n con capital humano H_1, H_2, \dots, H_n ; K bienes de capital tal que (I, H, K) son los factores de la producción

Tecnología = \mathbf{T} = empresas escogen de \mathbf{T} , con productividades específicas P_i .

$$\mathbf{PTF} = a_1 P_1 + a_2 P_2 + \dots + a_n P_n \quad ; \quad a_i = \text{proporción de } (I, H, K) \text{ en la empresa } i \text{ (con } \sum a_i = 1.)$$

PTF depende del número (n), tamaño (a_i) y productividad de cada empresa (P_i).

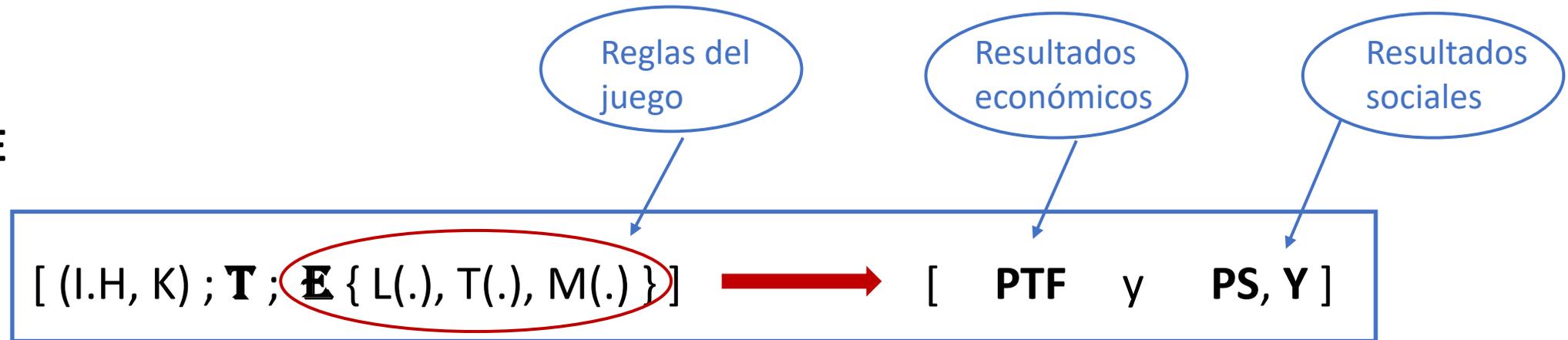
Ingresos y protección social

PS = protección social, PS_1, PS_2, \dots, PS_n : quién está cubierto por cada programa, dadas de las reglas en $L(.)$ y $T(.)$.

Y = ingresos de mercado, Y_1, Y_2, \dots, Y_n .

Determinación conjunta de resultados económicos y sociales

RELACIÓN CLAVE



- El gran reto es entender como las “reglas del juego” determinan los resultados económicos y sociales.
- Lo que más distingue a América Latina de otras regiones del mundo son sus “reglas del juego”, no su tasa de inversión o de crecimiento de la PEA, o su acceso a tecnologías.
- En los últimos años se ha avanzado mucho en entender los mecanismos a través de los cuales las “reglas del juego” determinan, al mismo tiempo, la productividad y la protección social.

Formalidad e informalidad; aseguramiento social y asistencia social

TRABAJADORES

Formal = cubierto por L_{SSC}

Informal = no cubierto

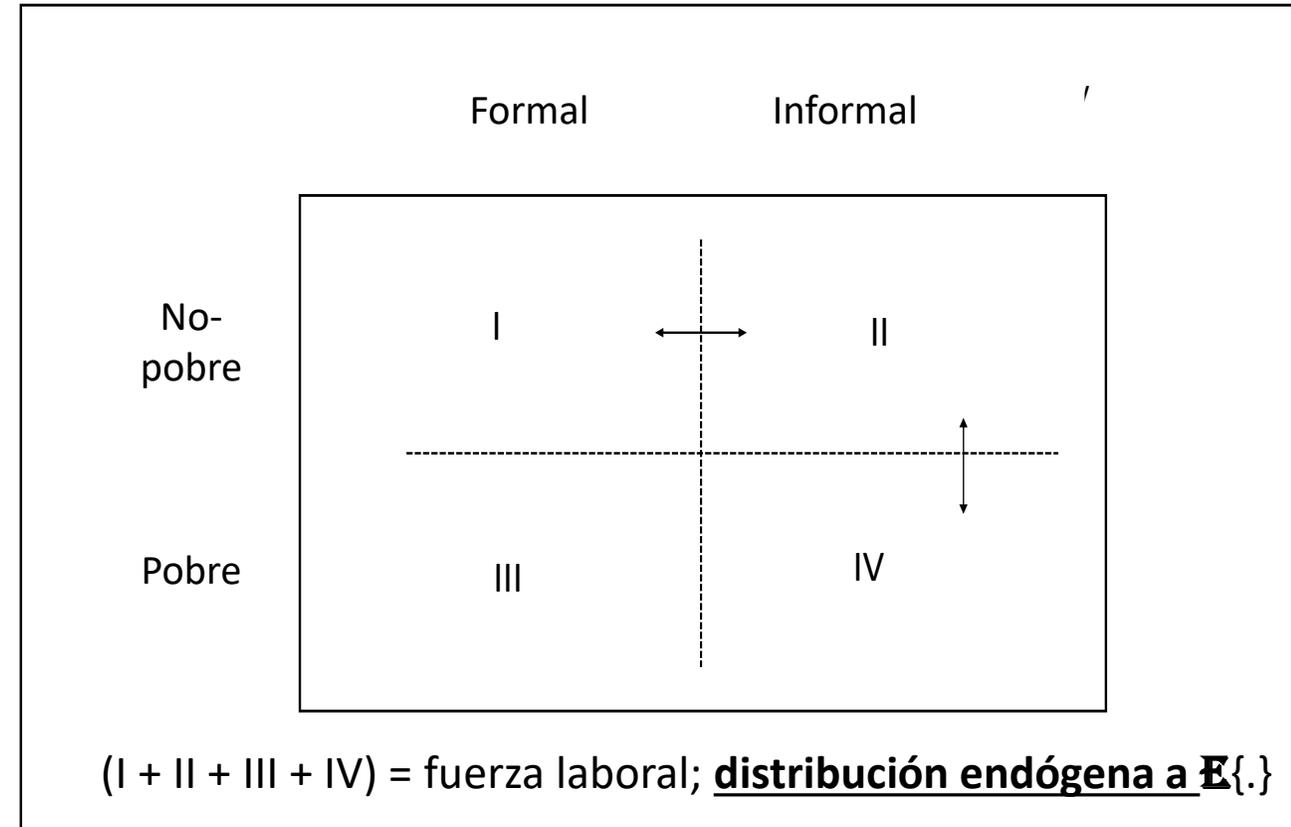
EMPRESAS

Formal: al menos un trabajador con L_{SSC}

Informal: ningún trabajador con L_{SSC}



- Distinción entre informalidad e ilegalidad (según las leyes de L_{SSC} de cada país)
- Distinción entre pobreza e informalidad



Aseguramiento social { formal = I + III → Régimen Bismarckiano
informal = II + IV → Programas de L_{SSNC}

Asistencia social: III + IV. → programas focalizados de pobreza.

Tres resultados de la Relación Clave relevantes para la protección social

1. Transiciones entre formalidad e informalidad

República Dominicana, 2018-19

	F	I	D	FPEA
F	78.9	9.7	3.3	8.1
I	12.5	74.0	1.9	11.6
D	17.4	30.4	29.0	23.2
FPEA	5.7	14.7	1.8	77.8

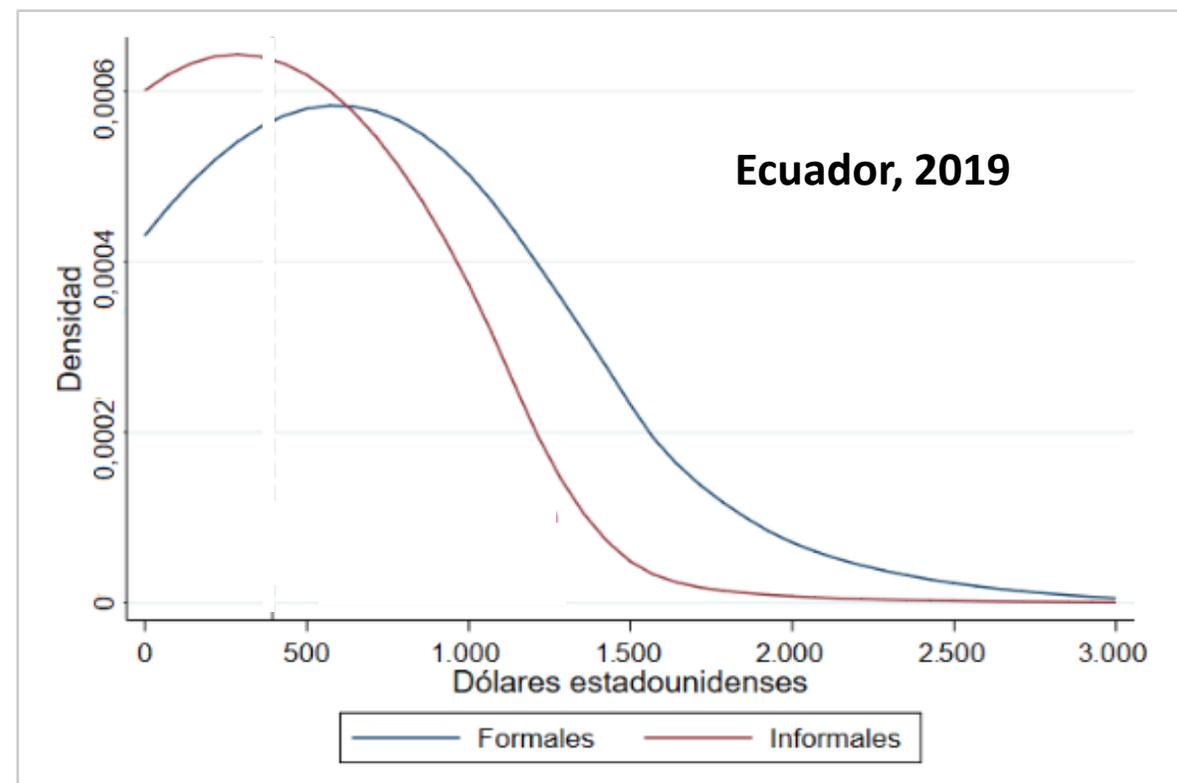
Datos de panel. D = desempleo; FPEA = fuera de la PEA.

2. Permanencia en la formalidad por niveles de ingreso

Densidades de contribución

	Período	Promedio	Dispersión
Colombia	2010-2020	42%	1 SM = 39% ; entre 5 y 10 SM = 68%
México	1997-2015	46%	1 SM = 13% ; 3 SM = 52% ; 10 SM = 74%

3. Traslape en las distribuciones de percepciones



Dos resultados de la Relación Clave para la productividad

Asignación de recursos (n, a_is)

- Auto empleo + micro empresa ≈ 50% del empleo, con frecuencia más
- Pocas empresas con 50+ trabajadores

	Tamaño de empresa por número de trabajadores	Número de empresas (000)	Proporción	Número de trabajadores (000)	Proporción
Perú	2 – 10	3,163	98.9	8,586	73.0
	11 – 100	29	0.08	1,563	13.3
	101+	4.1	0.02	1,610	13.7
	Total	3,196	100.0	11,759	100.0
Estados Unidos	2 – 9	4,726	60.1	12,503	9.7
	10 – 100	1,405	17.9	29,851	23.2
	101+	1,729	21.9	86,147	67.0
	Total	7,861	100.0	128,592	100.0

Nota: Excluye autoempleo. Perú tiene 1/10 la población y 1/100 el PIB de EU, pero 1/2.5 el número de empresas.

P_is de las empresas

- Mucho mayores diferencias en AL vs. EU, aún en sectores estrechamente definidos.
- Mayoría de empresas con P_i bajo son pequeñas.
- Mayoría de empresas pequeñas son informales.
- Alta correlación entre informalidad y baja productividad.

Recordar que $PTF = \sum a_n P_n$; $PTF = \sum a_f P_f$ (formal) + $\sum a_i P_i$ (informal) ; $f + i = n$; $P_f > P_i$ tal que **PTF** cae con $\sum a_i$

Observación 1

- Las políticas de protección social tienen poca eficacia

Protección contra riesgos

- Dos sistemas paralelos de aseguramiento social, régimen Bismarckiano y programas no contributivos, para poblaciones con fuertes traslapes en ingresos y ocupaciones.
- El mismo individuo a veces protegido por el régimen Bismarckiano y a veces por los programas de L_{SSNC}.
- Analogía: ¡aseguramiento en el invierno y el verano, pero no en la primavera y el otoño!
- Negativa de pensión de retiro dados requerimientos de años mínimos de contribución (de 15 a 30):
 - ✓ en Colombia, entre 65 y 75% de los trabajadores que contribuyen no obtendrá pensión, dependiendo de si están en el sistema de reparto o de CD
 - ✓ en Argentina, Ecuador y Honduras, más del 50% de los trabajadores que contribuyen al sistema de reparto no obtendrá pensión
 - ✓ en México, uno de cada dos trabajadores contribuyendo al sistema de CD no tendrá derecho a pensión.

Pobreza

- Abundante evidencia que transferencias tipo PTC tienen impactos positivos sobre indicadores de capital humano como nutrición, morbilidad y asistencia escolar.
- Pero los PTC pueden crear ‘trampas de informalidad’:
 - ✓ en Ecuador y Perú, el acceso al PTC está expresamente condicionado al estatus informal
 - ✓ en Brasil, las familias pierden el PTC si su ingreso per cápita supera $\frac{1}{4}$ del SM. Si un trabajador en una familia de hasta 4 miembros obtiene un empleo formal (que paga al menos 1 SM), pierde el PTC.
- En muchos países, los trabajadores por cuenta propia pueden contribuir voluntariamente a L_{SSC} , pero sobre la base de al menos 1 SM. Cuando el SM es alto, los trabajadores pobres contribuyen una proporción mayor de su ingreso que los no pobres; pocos lo hacen y quedan expuestos a más riesgos.

Desigualdad

- Impactos contradictorios del régimen Bismarckiano:
 - ✓ mayoría de empresas son pequeñas: ingreso del dueño \approx ingreso del trabajador; redistribución de empresas a trabajadores \neq de redistribución de ricos a pobres
 - ✓ incidencia de contribuciones a L_{SSC} en parte cae sobre trabajadores
 - ✓ exclusión de trabajadores de bajos ingreso de pensiones de L_{SSC} y pérdida parcial o total de sus ahorros; subsidios a pensiones de trabajadores de altos ingresos.
- Redistribución básicamente a través de programas de L_{NCSS} y transferencias focalizadas.
- Mínimo cambio entre Gini del ingreso de mercado y Gini después de impuestos y transferencias:
OCDE: de 0.47 a 0.30, o **0.17 puntos** versus **AL:** de 0.51 a 0.49, o **0.02 puntos.**

Observación 2

- Las políticas de protección social pueden deprimir la productividad y el crecimiento

Impuestos implícitos a la formalidad y tamaño, y subsidios a la informalidad

- **Formalidad:**

- ✓ La subvaloración de los programas de SSC (no acceso a pensiones, baja calidad de servicios de salud, subsidios cruzados, etc.) y, en ocasiones, los altos salarios mínimos (relativos a la distribución salarial), gravan la formalidad o crean barreras de entrada a ella

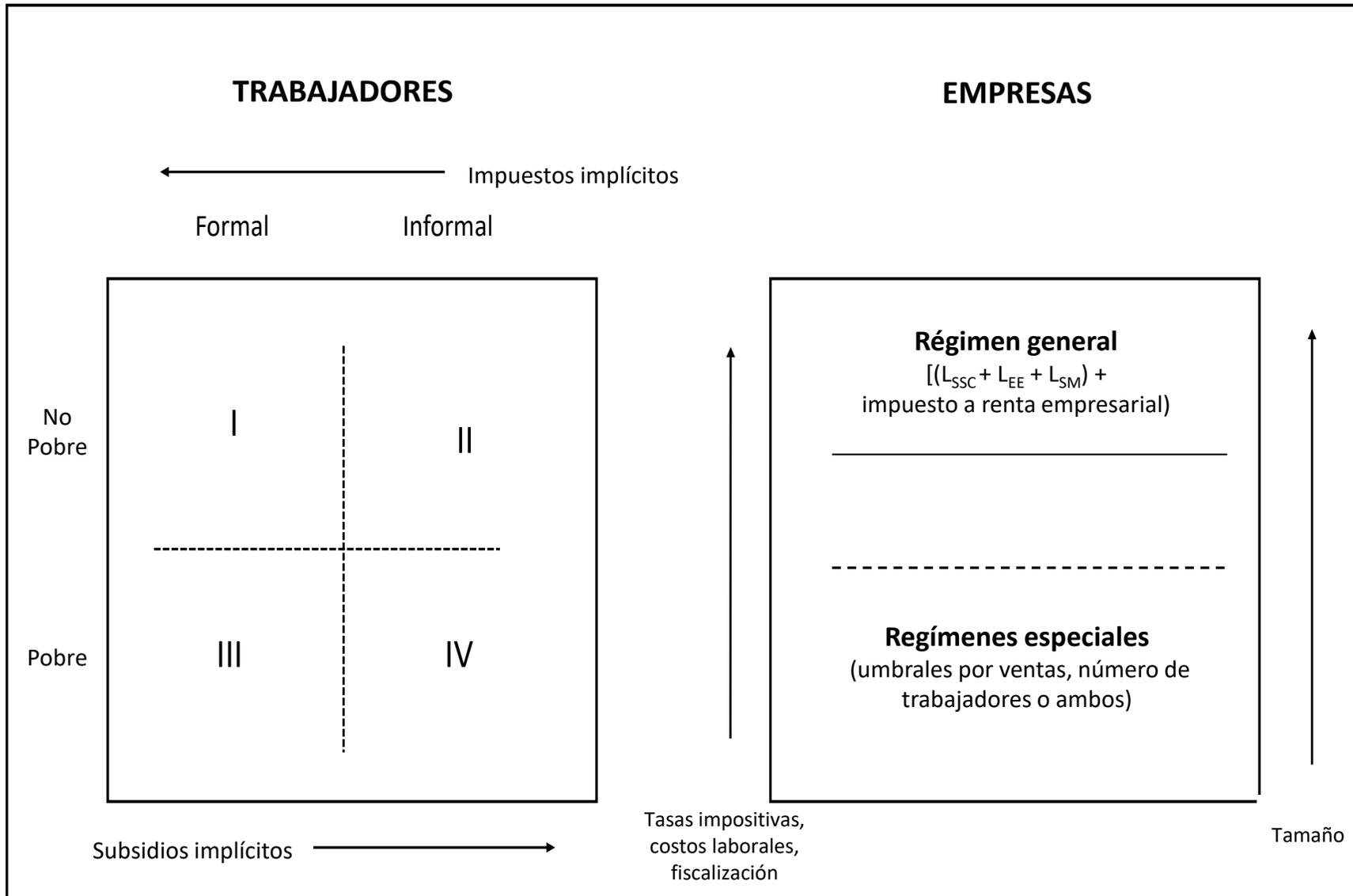
- **Informalidad:**

- ✓ una mezcla de exclusión legal, evasión y ajuste voluntario
- ✓ es subsidiada con el número y la generosidad de los programas de L_{SSNC} (y a veces de los PTCs).

- **Pequeñez:**

- ✓ en parte resultado de incentivos a auto-empleo y micro-empresa por exclusiones del régimen Bismarckiano
- ✓ en parte resultado de fiscalización del régimen Bismarckiano inversamente proporcional al tamaño de la empresa
- ✓ en parte resultado de los regímenes impositivos especiales.

Impacto de las políticas de protección social, incluyendo regímenes especiales, sobre la asignación de recursos



Las políticas de protección social:

- ✓ segmentan el mercado de trabajo
- ✓ sesgan la asignación de recursos hacia la pequeñez y la informalidad
- ✓ contribuyen a una dinámica empresarial disfuncional.

Se grava el sector de alta productividad y se subsidia el de baja productividad.

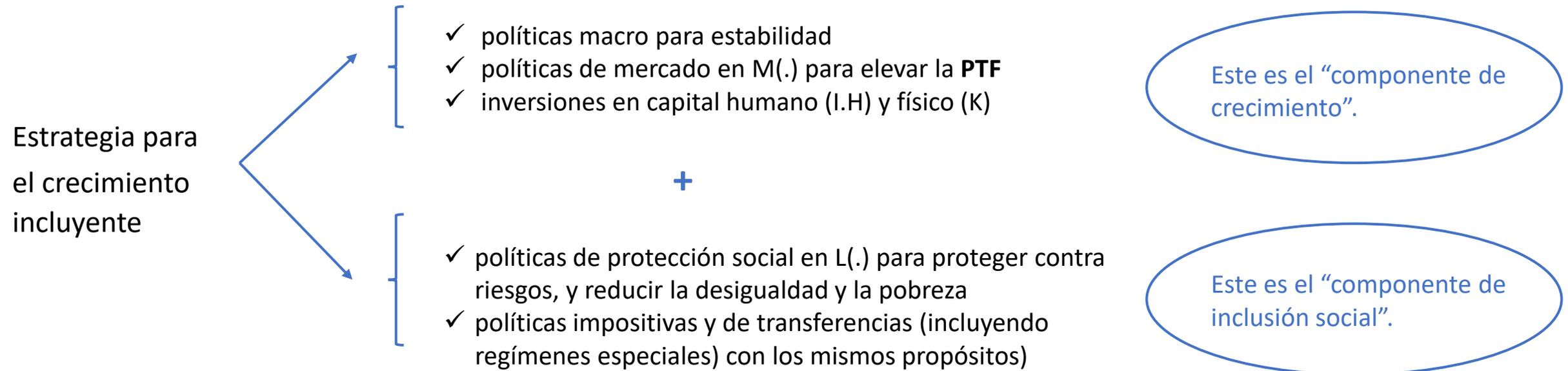
PTF y otras políticas en $E\{.\}$

- Muchas otras políticas en $E\{.\}$ están detrás de la mala asignación de recursos en AL, además de las de protección social.
- Evidentemente, las políticas de $M(.)$ son muy relevantes.
- Sin embargo, es muy difícil explicar los patrones específicos de mala asignación en AL (alto autoempleo; dispersión de actividad económica, correlación entre alta informalidad y baja productividad) sin considerar las políticas de protección social, aunque su importancia relativa varía entre países (p. ej., Chile vs. Perú).
- Una literatura abundante en las últimas dos décadas ha estudiado el impacto de programas individuales en L_{SSC} , L_{SSNC} , L_{EE} , L_{SM} , T_{TRN} , T_{IRP} , T_{IRE} sobre la participación laboral y las composiciones formal-informal de la economía. Evidencia para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, México y Uruguay. Pocos estudios de impactos conjuntos.

Observación 3

- El crecimiento socialmente incluyente es muy difícil

Diseño de políticas para el crecimiento socialmente incluyente en AL (una caricatura)



- Después de la década perdida de los 1980s, gran parte de la atención de los diseñadores de políticas públicas se dedicó a lograr la estabilidad macroeconómica.
- Desde mediados de 1990's, la atención cambió hacia el crecimiento socialmente incluyente, con resultados mixtos. Con algunas excepciones, la región alcanzó la estabilidad macro, pero:
 - ✓ el crecimiento ha sido mediocre básicamente por el estancamiento de la **PTF**: **(-) 0.08% al año entre 1990 y 2017**.
 - ✓ la pobreza ha caído, pero sigue siendo alta dado el ingreso de la región, la desigualdad ha caído menos (y probablemente este aumentando), y la mayoría de los trabajadores continua en trabajos precarios con deficiente protección contra riesgos.

Crecimiento vs. crecimiento socialmente incluyente (ejemplos de países con buen manejo macro)

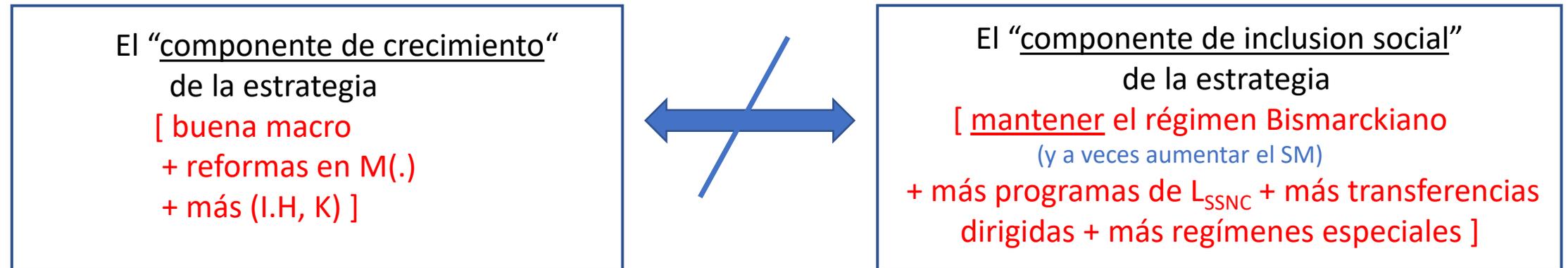
- ✓ República Dominicana: entre 2003 y 2019 duplicó su PIB per cápita (uno de los mejores desempeños en AL). La pobreza cayó de 32 a 21%. Pero la informalidad aumentó de 52 a 55%, así como la proporción de trabajadores auto empleados o en empresas de hasta 5 trabajadores, de 51 a 52%.
- ✓ Perú: entre 2004 y 2019 su PIB per cápita aumentó 84%. No tan bien como la RD, pero aún así entre los mejores de AL. Sin embargo, la **PTF** solo aumentó 0.2% al año, y en 2019 78% de los trabajadores seguían informalmente empleados en millones de microempresas o por cuenta propia.
- ✓ México: desde mediados de los 1990s, el mejor desempeño en exportaciones manufactureras de toda AL. Sin embargo, crecimiento negativo de la **PTF** y crecimiento del PIB entre los más bajos en AL. La informalidad solo cayó de 59% en 2005 a 56% en 2019; la pobreza extrema de 11% en 2008 a 7.4% en 2018, y la moderada de hecho aumento, de 33.3 to 34.6%.

Crecimiento básicamente por acumulación de factores; muy poco por PTF (de hecho, negativo en algunos países); débil, inexistente o aun negativo impacto del crecimiento sobre la informalidad.

¿Por qué?

- El crecimiento socialmente incluyente –a diferencia de solo crecimiento– requiere tres cosas al mismo tiempo (además de buena macro):
 - ✓ crecimiento de la **PTF**
 - ✓ políticas de protección sociales eficaces que protejan contra riesgos y redistribuyan hacia los más necesitados
 - ✓ oportunidades para participar en el proceso de transformación del país.

PROBLEMA:



- ✓ el régimen Bismarckiano es fuente de exclusión y grava el sector de alta productividad de la economía.
- ✓ la combinación { L_{SSNC} + transferencias dirigidas + regímenes especiales } en parte compensa por las exclusiones del régimen Bismarckiano, pero subsidia al sector de baja productividad de la economía.

- *De facto*, el diseño de políticas en AL a conceptualizado el crecimiento social incluyente como el resultado de dos procesos separados:
 - ✓ políticas en $M(.)$ + más (I,H,K) para aumentar la **TFP**, sin considerar realmente sus impactos sobre **Y** y **SP**
(porque las políticas de protección social se ocuparían de eso)
 - ✓ políticas en $L(.)$ y $T(.)$ para aumentar la inclusión social, sin considerar realmente su impacto sobre **PTF**
(porque las políticas de crecimiento se ocuparían de eso)
- Mirando hacia atrás podemos ver que, en caso de AL, esta conceptualización es equivocada.
- Las contribuciones, impuestos y subsidios en $L(.)$ y $T(.)$ asociados a la protección social representan entre 5 y 7% del PIB, en ocasiones más. Es muy difícil pensar que esos recursos (además de los salarios mínimos y las regulaciones sobre estabilidad en el empleo) no tengan implicaciones sustantivas para el mercado laboral y la productividad.
- Por supuesto, factores asociados con la macro también importan. Pero en los últimos 25 años AL ha aprendido a lidiar con ellos, y es difícil argumentar que, para la Región como un todo, estos son la explicación de porque el crecimiento con inclusión social nos ha eludido.

Observación 4

- Mirando hacia el futuro, se requiere una nueva visión

- AL necesita re-pensar la protección social para que sea más eficaz, fiscalmente sostenible y amigable al crecimiento.
- Implicaciones substantivas para el diseño de:
 - ✓ reformas impositivas
 - ✓ programas de formalización
 - ✓ reformas de pensiones
 - ✓ seguros de desempleo
 - ✓ reformas laborales
 - ✓ programas de salud
 - ✓ ingreso básico universal
 - ✓ programas de pobreza (PTCs, micro créditos, otros)
 - ✓ otras políticas de protección social (p. ej., guarderías)
 - ✓ la estructura del gasto en protección social
- **Bajo las políticas actuales, es poco probable que aumentar el gasto en protección social resulte en un crecimiento socialmente incluyente.**

Muchas gracias.