

# EL FINANCIAMIENTO DE LA POLITICA SOCIAL

---



**Andras Uthoff**

Oficial a Cargo, División de Desarrollo Social  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
CEPAL

Reunión de Especialistas

**GESTIÓN Y FINANCIAMIENTO DE LAS POLÍTICAS QUE AFECTAN A LAS  
FAMILIAS**

Santiago, 16-17 octubre 2006  
Sala Celso Furtado CEPAL

# Contenido

---

- Desigualdad y contrato social
- Antecedentes regionales
- Evaluación de impacto para las políticas públicas sociales (Estado, mercado, familia)
- Necesidad de un nuevo contrato social
- Chile, Reforma Previsional

# I.- Desigualdad y contrato social

- ***LA DESIGUALDAD ES NUESTRA MAYOR LIMITANTE PARA HACER POLÍTICA SOCIAL,***
  - ***SOMOS LA REGION MAS DESIGUAL DEL MUNDO,***
  - ***EL CONTRATO SOCIAL TRADICIONAL UTILIZA AL MERCADO DE TRABAJO Y A LAS FAMILIAS FORMALES Y ESTABLES PARA PROMOVER EL ACCESO A PRESTACIONES SOCIALES***
  - ***LA DEMANDA DE TRABAJO Y LAS ESTRUCTURAS FAMILIARES REFLEJAN LA HETEROGENEIDAD DE LAS ESTRUCTURAS PRODUCTIVA Y SOCIAL***
  - ***LA SEGMENTACIÓN EN EL ACCESO SEGÚN CAPACIDAD DE FINANCIAMIENTO Y ATRIBUTOS TIENDE REPRODUCIR LA DESIGUALDAD DE GENERACIÓN EN GENERACIÓN.***

# I.1. EJEMPLO: ORGANIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO EN PROTECCIÓN SOCIAL

Actuales Tendencias				Objetivo			
Funciones	Sectores			Funciones	Sectores		
	Asegurados	No asegurados			Asegurados	No asegurados	
		Pobres	Clase media y alta			Pobres	Clase media y alta
Regulación				Regulación			
Financiamiento				Financiamiento			
Provisión				Provisión			
	Seguridad Social	Sector Público	Sector Privado		Seguridad Social	Sector Público	Sector Privado

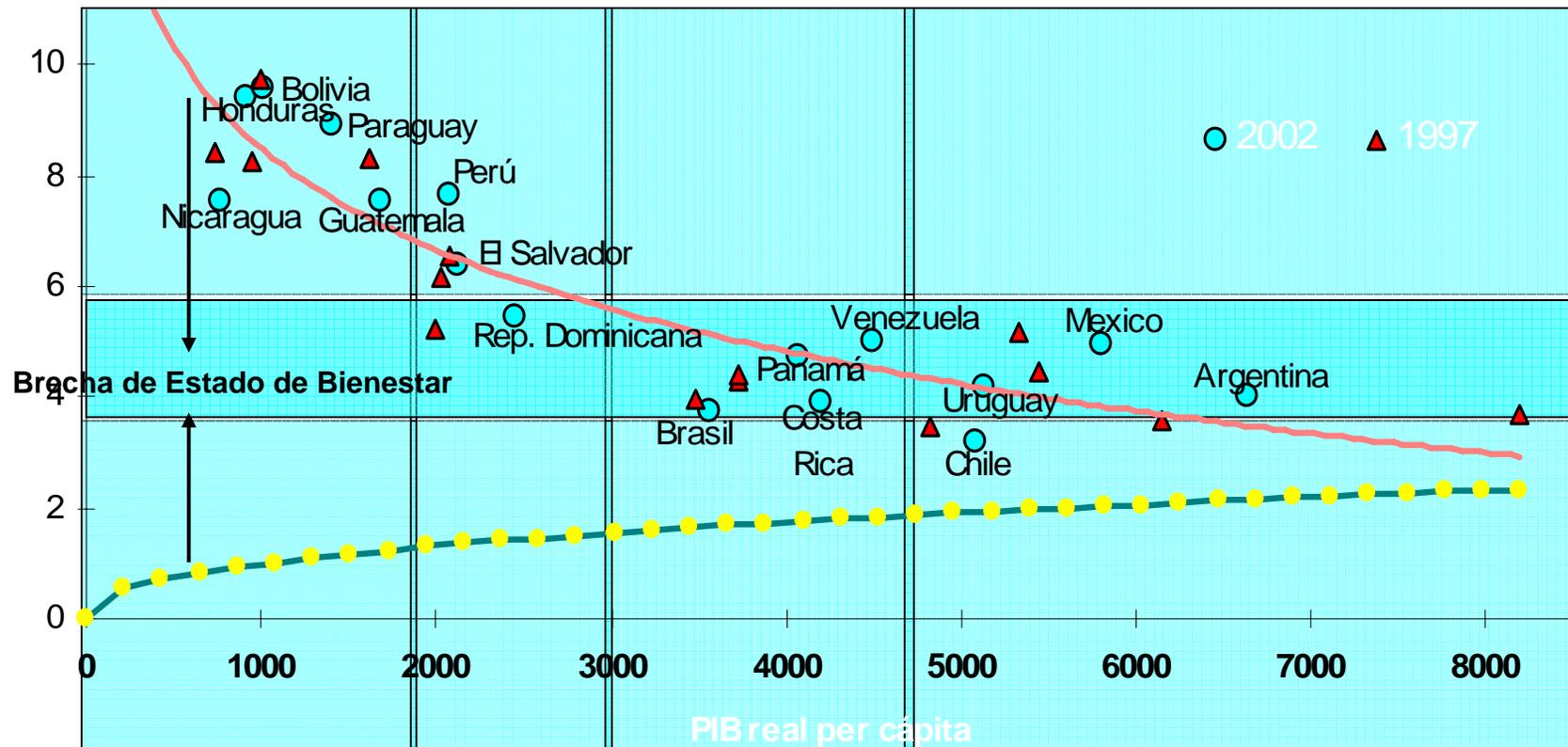
Fuente: Londoño y Frenk.

## II.- Antecedentes regionales

---

- UNA ENORME BRECHA DE FINANCIAMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
  - REGIÓN DE INGRESOS MEDIOS A NIVEL GLOBAL
  - REGIÓN DE ALTA DESIGUALDAD
  - CON TRANSICIONES DEMOGRÁFICAS Y EPIDEMIOLÓGICAS ACCELERADAS
  - UN CICLO DE PRECARIEDAD EN EL EMPLEO (ALTA INCIDENCIA DEL SUBEMPLEO Y DESEMPLEO)
  - BAJA CARGA TRIBUTARIA

# II.1. Ilustración: Brecha entre “necesidades” y “posibilidades” de apoyo público



### III. Evaluación de impacto para las políticas públicas en salud (Estado, mercado, familia)

---

- LIMITACIONES DEL ESTADO DE BIENESTAR
- EL PARADIGMA DEL MERCADO Y LA GLOBALIZACION ES EXCLUYENTE
- NUEVAS ESTRATEGIAS FAMILIARES

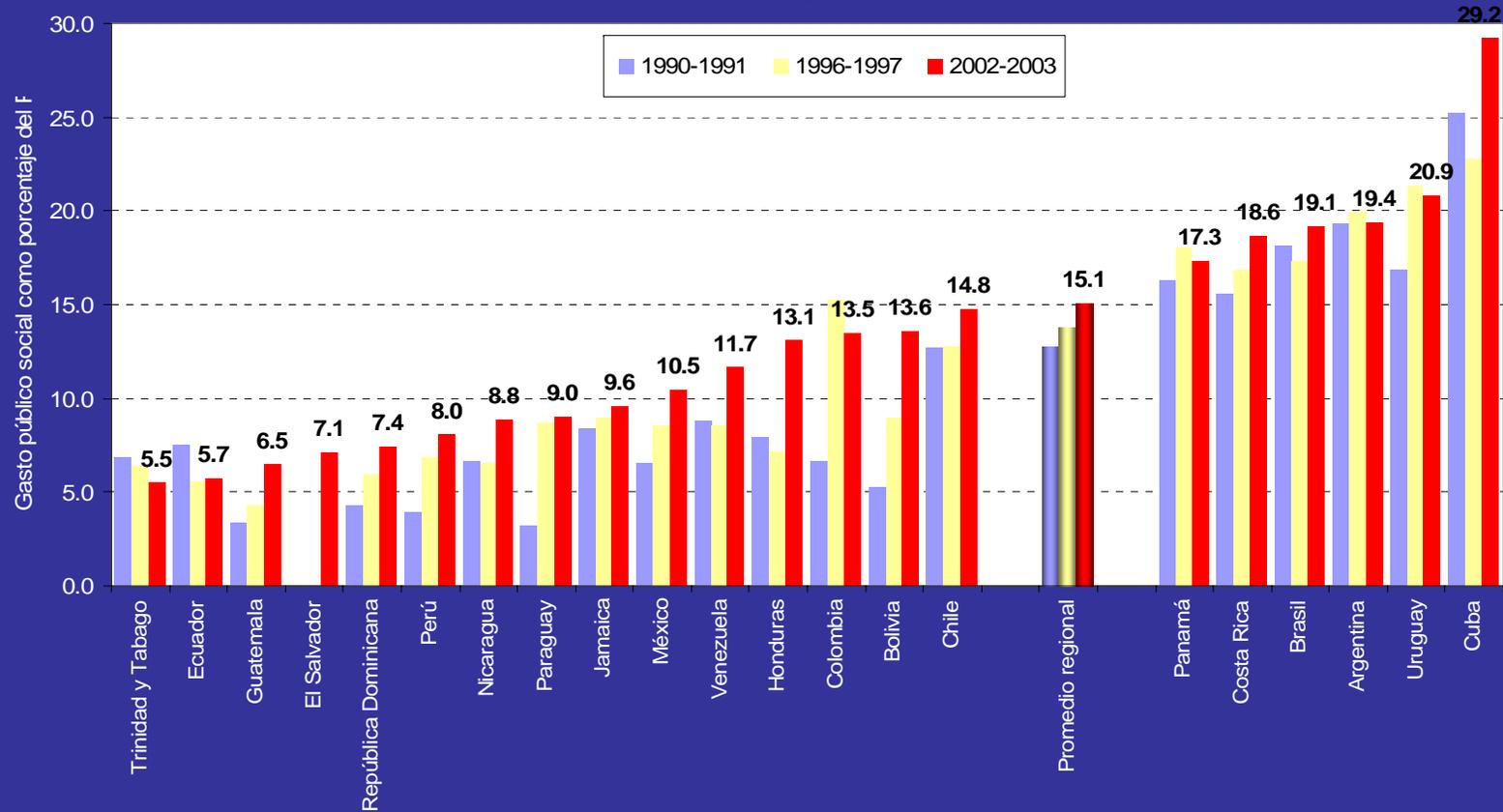
# III.1. Antecedentes históricos y reformas de los 90

---

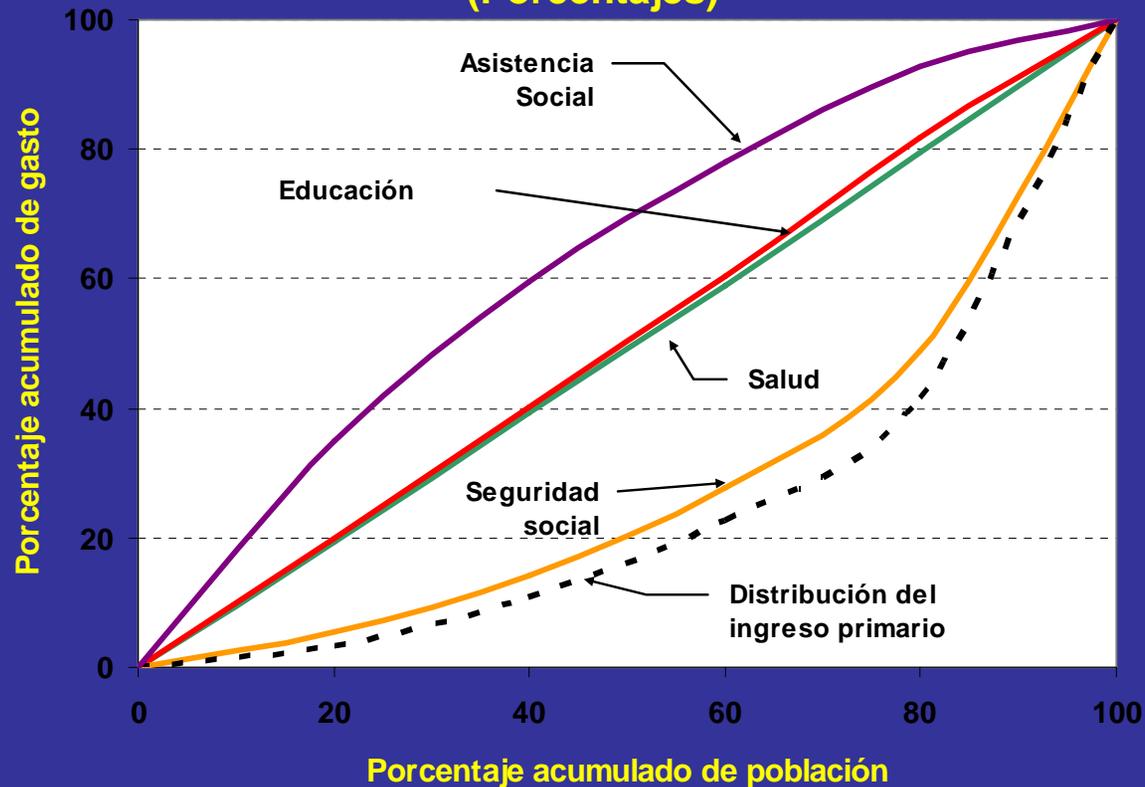
- El Estado de Bienestar basado en la “sociedad del trabajo” ha sido una promesa inconclusa.
  - Baja cobertura, que incide en exclusión social
  - La desigualdad en la distribución del ingreso se traslada a la protección social.
- Las reformas de los 90 buscaron mejoras en el financiamiento y el acceso mediante:
  - Una mayor relación entre empleo y protección, a través de la formalización del mercado laboral
  - Énfasis en mecanismos de incentivos y eficiencia más que en los de solidaridad.

# III.1.1 La creciente importancia que vienen otorgando a los sectores sociales los países de la región elevó la participación del gasto social dentro del PIB

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): GASTO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB EN 1990-1991, 1996-1997 Y 2002-2003  
(En porcentajes)

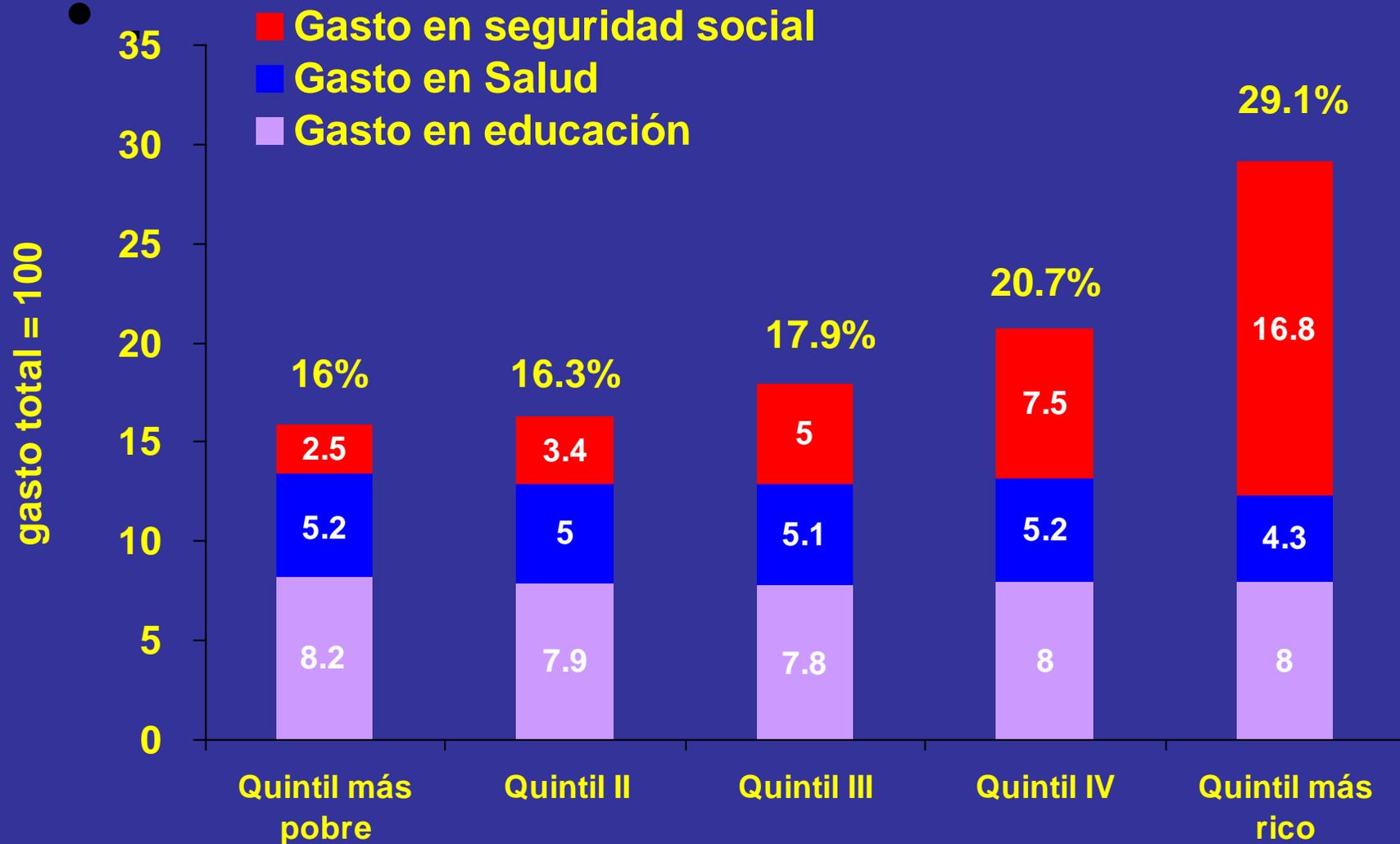


### III.1.4. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PRIMARIO Y DE LOS COMPONENTES DEL GASTO SOCIAL (Porcentajes)

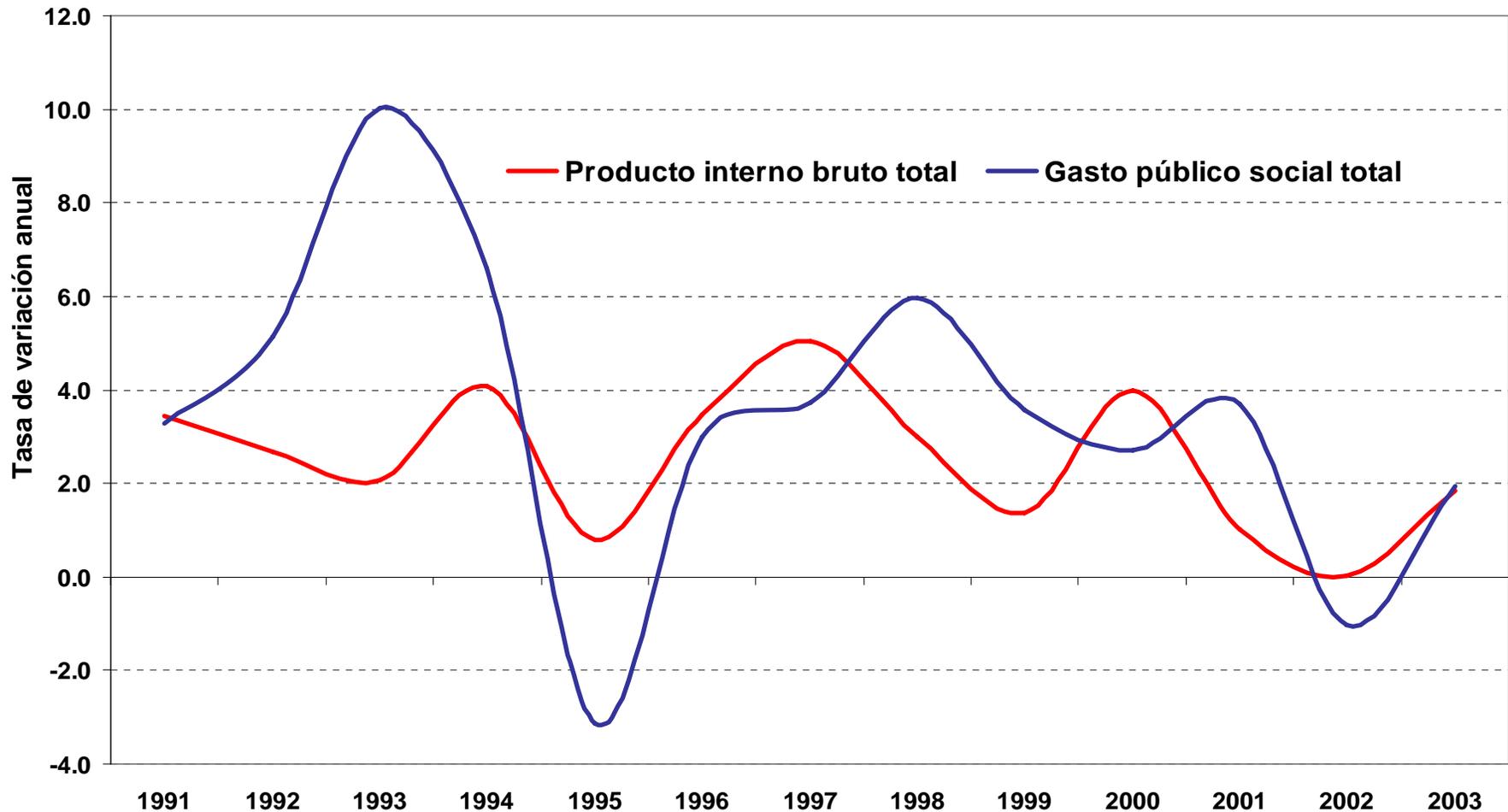


- Los principales componentes del gasto social mejoran la distribución del ingreso
- El gasto social complementa en forma significativa el nivel de bienestar de los estratos de menores ingresos

### III.1.2. Distribución y composición sectorial del gasto social según estrato de ingreso



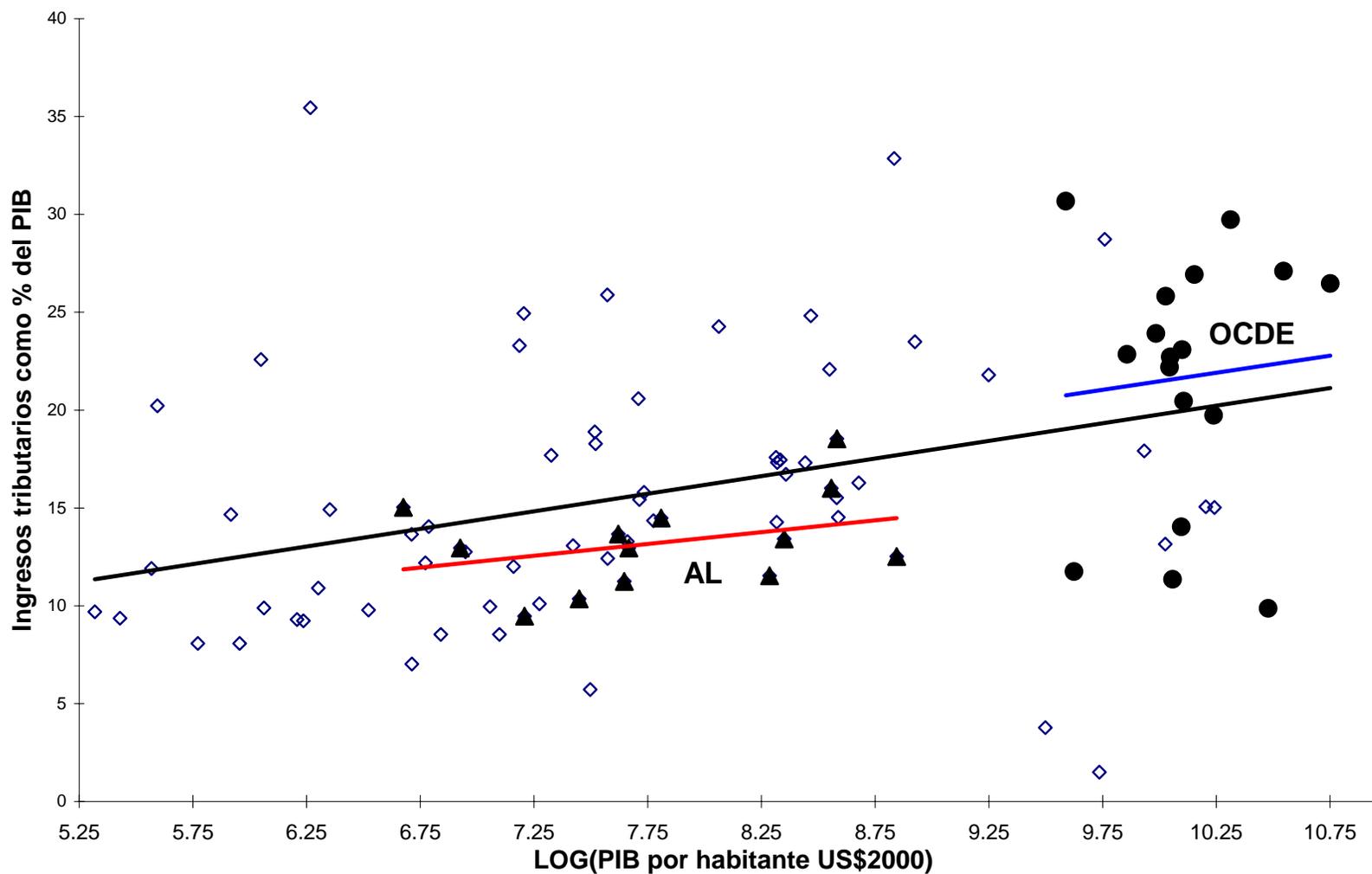
### III.1.3. Evolución del producto y el gasto público social



**Es necesario evitar, al menos, el carácter procíclico del gasto público social**

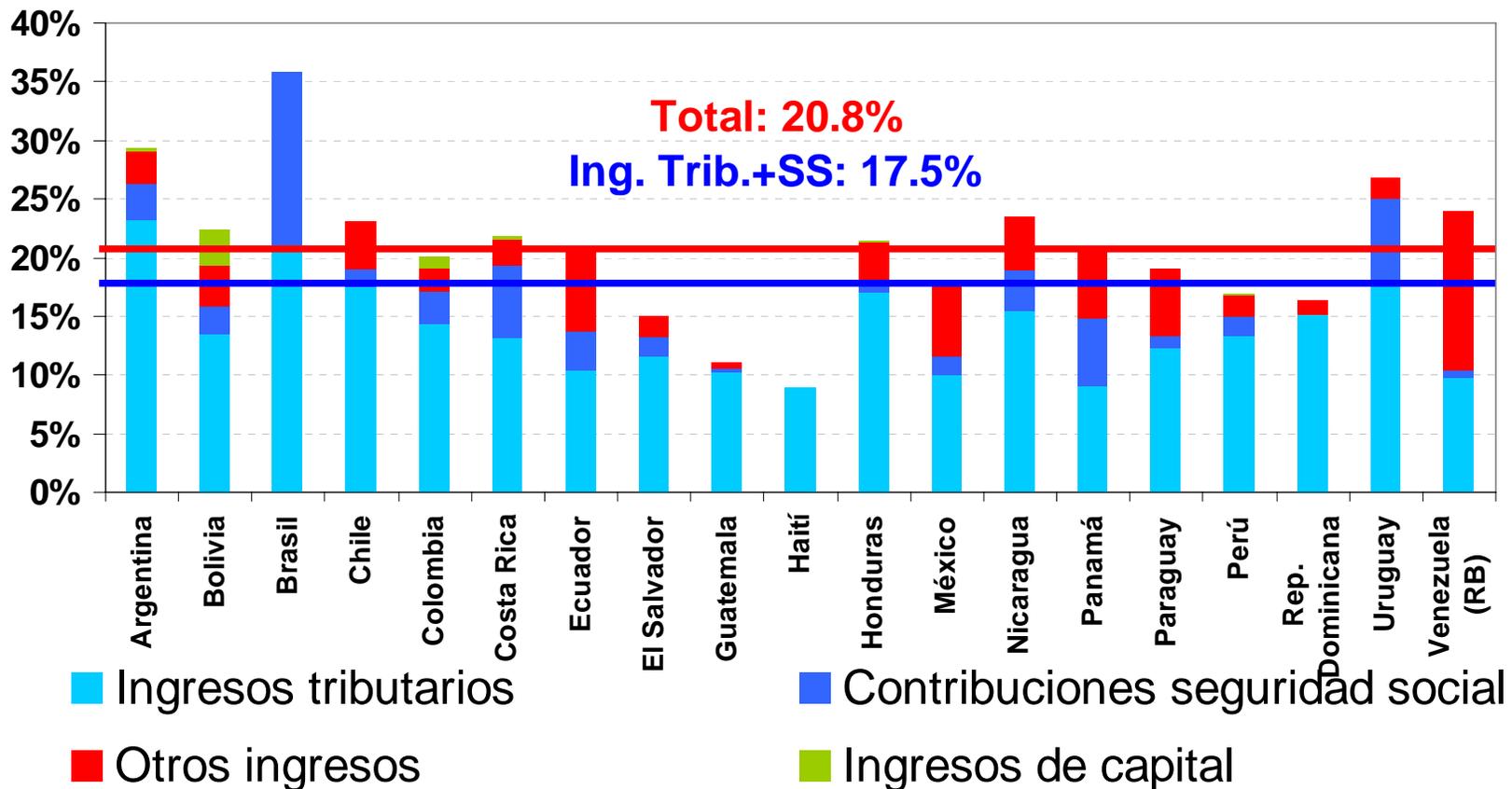
# III.1.4. Hay espacio para aumentar el financiamiento no contributivo

PRODUCTO INTERNO BRUTO E POR HABITANTE E INGRESOS TRIBUTARIOS  
COMO % DEL PIB 2003 (en dólares constantes de 2000)



### III.1.5. Con diferencias entre países

## BAJO NIVEL DE INGRESOS TRIBUTARIOS (% PIB, 2004)

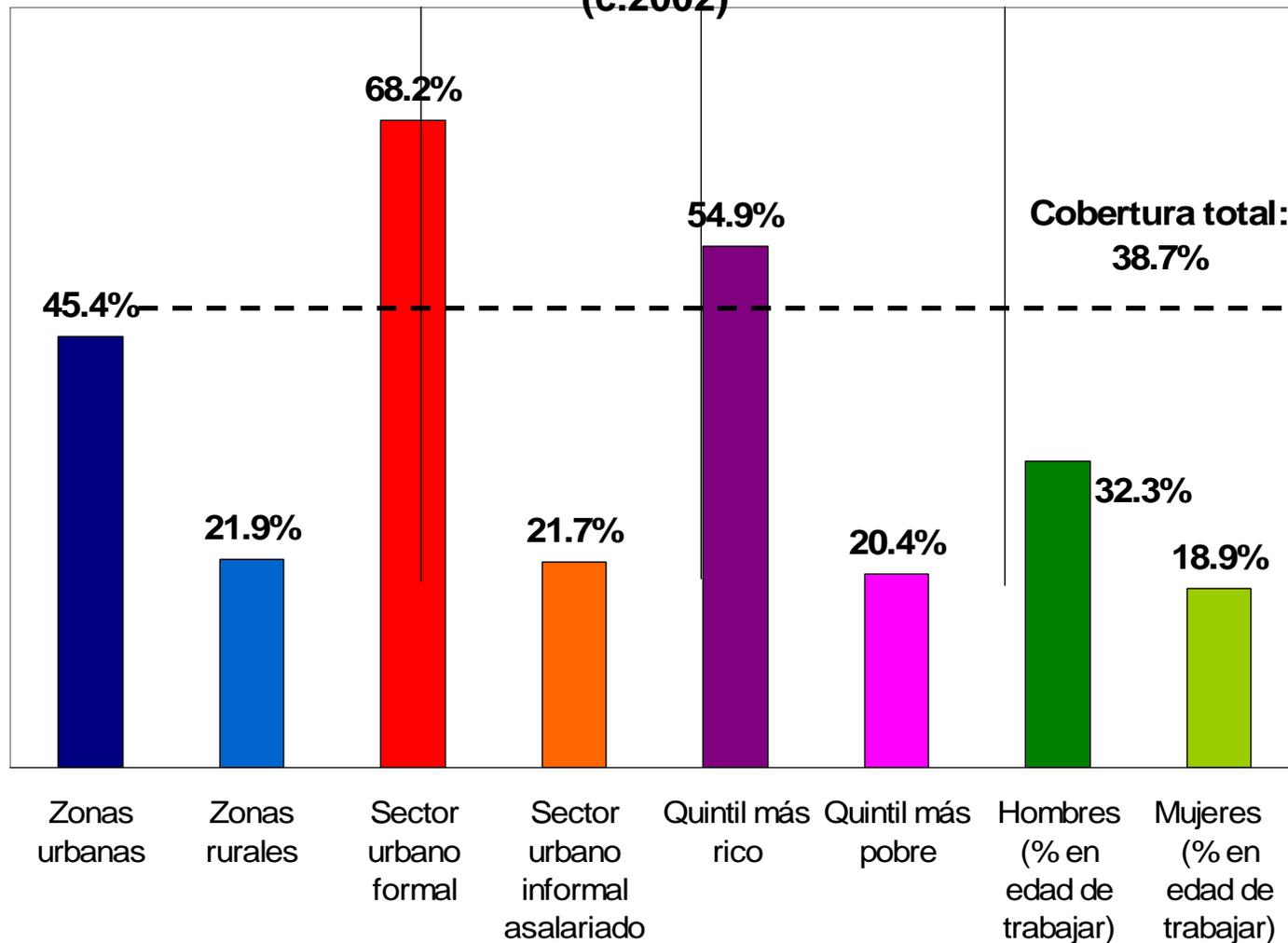


## III.1.6. Margen para aumentar carga tributaria varía entre países

- **Junto con el nivel hay que preocuparse de la incidencia tanto del gasto como de la tributación:**
  - **Eliminación o disminución de las exenciones,**
  - **Mejoramiento de la administración tributaria.**
  - **Ampliar progresivamente las fuentes de tributación, fortalecer las bases imponibles**
  - **Perfeccionar los efectos redistributivos del sistema tributario.**

## III.1.5. Inequidad en la estructura de aportes

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: OCUPADOS QUE COTIZAN  
(c.2002)



## **III.2.. EL MERCADO DE LOS SERVICIOS SOCIALES**

- **Posibles Compradores:**
  - **Individuos**
  - **Institucionales:**
    - **Agencias Privadas**
    - **Gobierno**
- **Posibles Proveedores:**
  - **Proveedores individuales**
  - **Red de prestadores privados**
  - **Red de prestadores públicos**
  - **?**

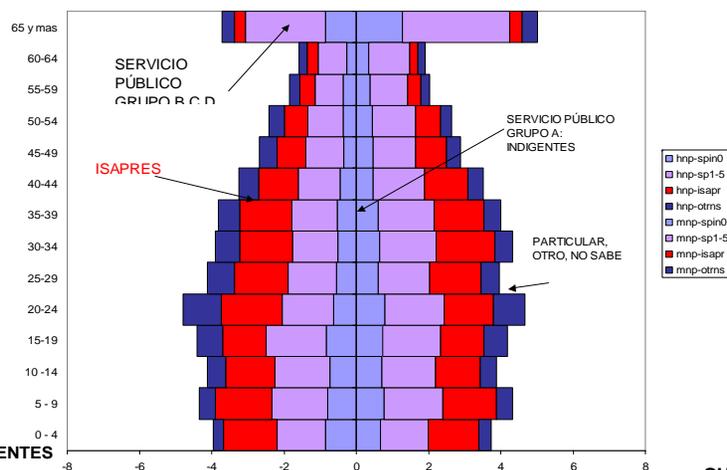
## **III.2.2.CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO DE LAS PRESTACIONES SOCIALES**

- **Incertidumbre:** implica que el financiamiento debe basarse en sistemas de ahorro compartido o seguros.
- **Riesgo Moral, Selección Adversa, Free Rider (Polizante)** implica que un mercado de seguros no es necesariamente eficiente.
- **Soberanía del Consumidor** no se da por problemas de asimetrías de información.
- **Argumentos de bienes públicos** sugieren subproducción desde una perspectiva social (ej. Prevención) .
- **Mecanismos de mercados** pueden tener efectos negativos sobre equidad.
- **Debido a problemas de información y bienes públicos** mecanismos de mercado no aseguran una asignación eficiente de recursos.
- **Hay espacio para la Competencia:** en el financiamiento, o la provisión.

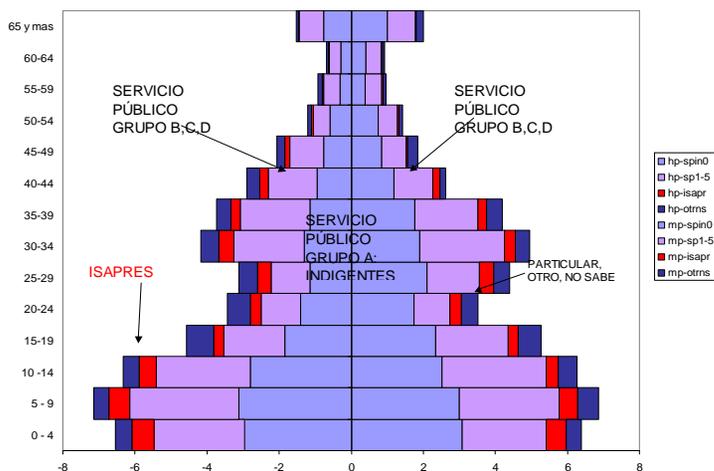
# III.2.3 Factores laborales y demográficos refuerzan exclusión : EN AUSENCIA DE REGULACIONES LAS REFORMAS SOCIALES DE MERCADO, TIENDEN A DISCRIMINAR POR RIESGO E INGRESO PERDIENDO SOLIDARIDAD

NOTA: SISTEMA DE SALUD A QUE PERTENECE : SISTEMA PÚBLICO GRUPO A: INDIGENTE; GRUPO A, GRUPO B, GRUPO C, GRUPO D, FFAA Y DE ORDEN, ISAPRE, PARTICULAR, OTROS SISTEMAS

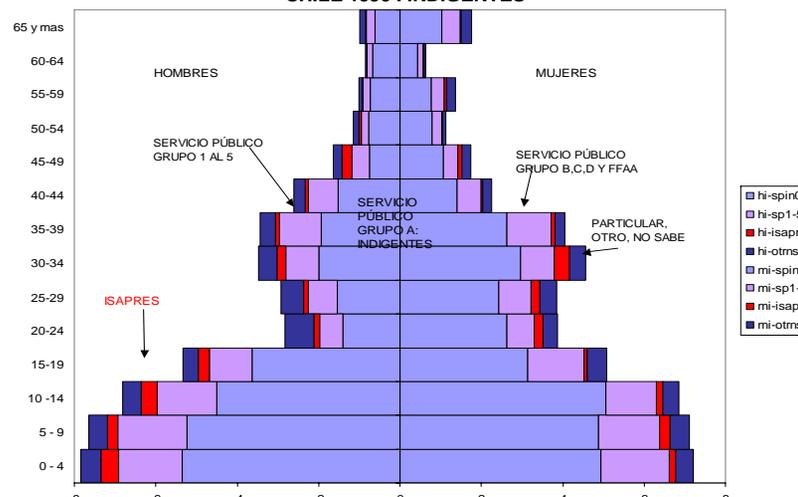
CHILE 1996 : NO POBRES



CHILE 1996 : POBRES NO INDIGENTES



CHILE 1996 : INDIGENTES

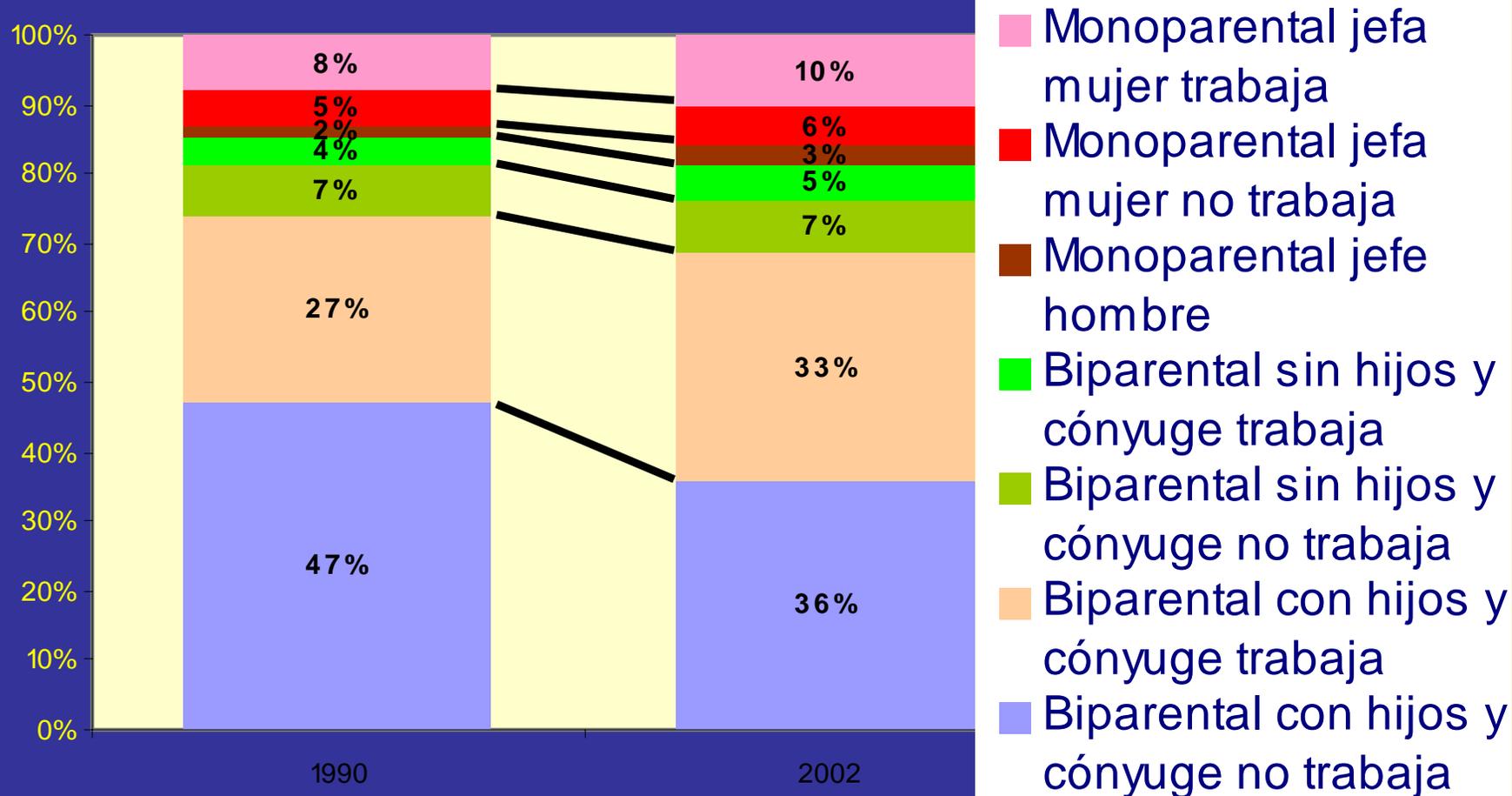


## **III.3 FAMILIAS : CAMBIOS EN LAS ESTRUCTURAS FAMILIARES**

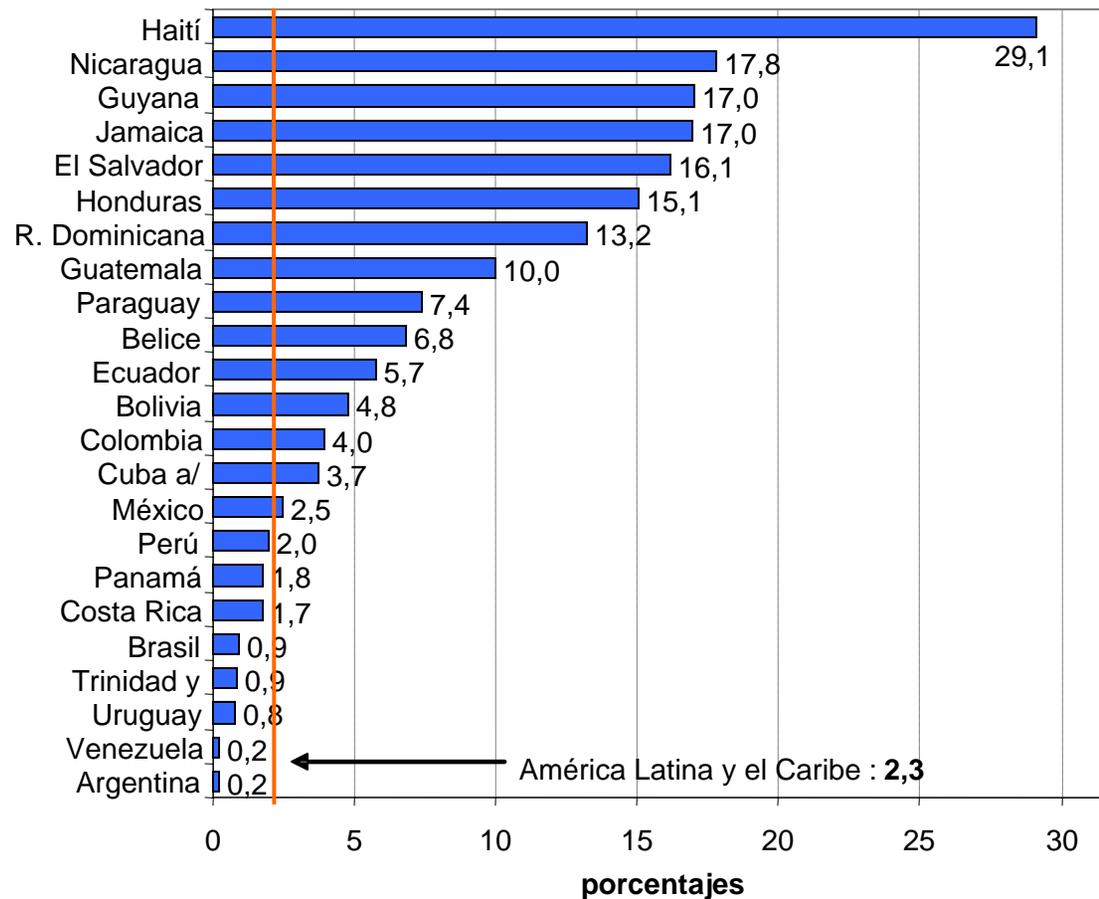
---

- **INCORPORACIÓN DE LA MUJER AL MERCADO LABORAL EN TRABAJOS PRECARIOS**
- **REDUCCION FECUNDIDAD Y TAMAÑO FAMILIAR**
- **AUMENTO DE HOGARES CON JEFAS Y UNIPERSONALES**
- **AUMENTO FAMILIAS CON ADULTOS MAYORES**
- **PERSISTE REPARTO TRADICIONAL DEL TRABAJO DOMESTICO DEBIDO A AUSENCIA ECONOMIA DEL CUIDADO**

# III.3.1. Transiciones: TRABAJO Y TIPOS DE FAMILIAS NUCLEARES URBANAS 1990 Y 2002



### III.3.2 LAS REMESAS DE MIGRANTES SE CONSTITUYEN EN UNA PARTE IMPORTANTE DE LAS ESTRATEGIAS DE SOBREVIVENCIA



Fuente: CEPAL, sobre la base de BID/FOMIN (<http://www.iadb.org/mif/remittances/index.cfm>).

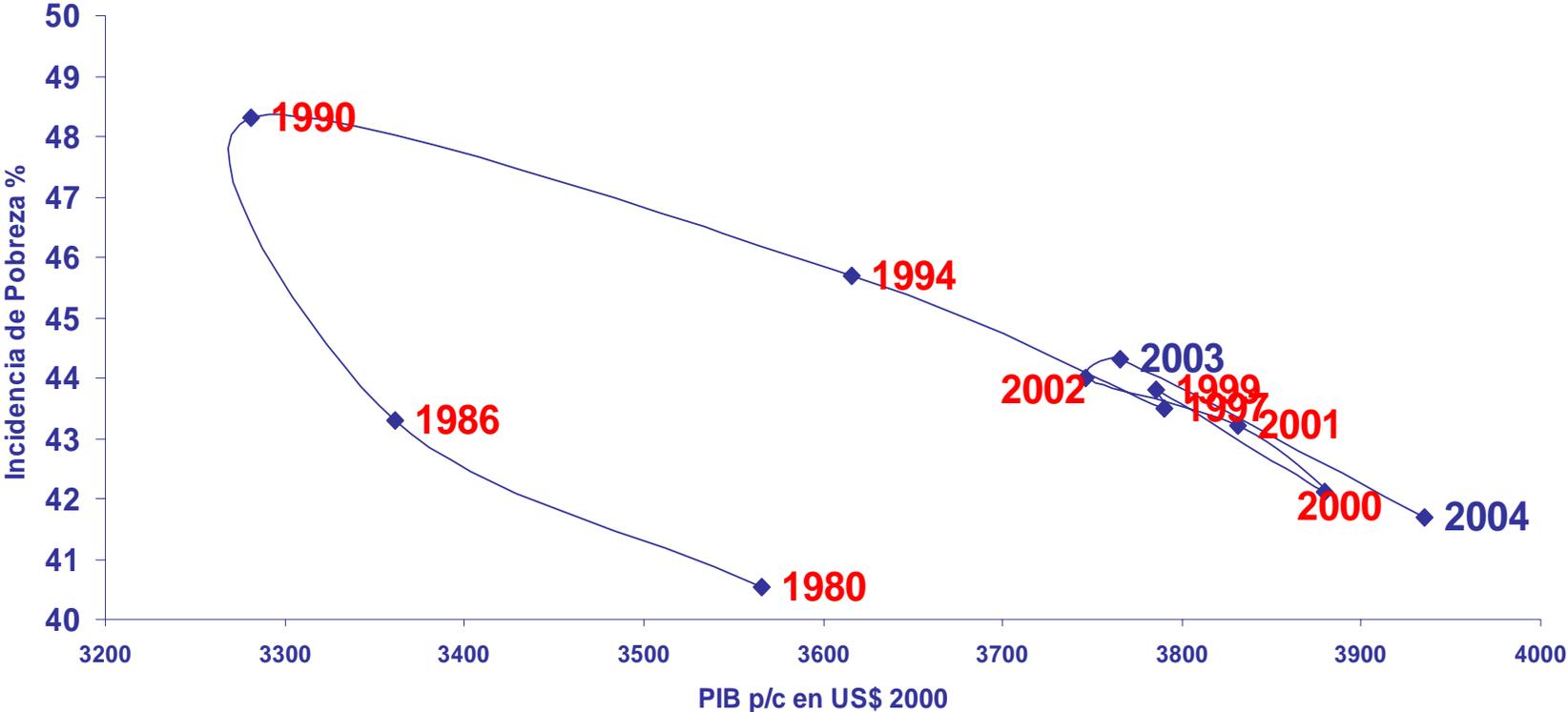
a/ Datos de Cuba se refieren al año 2003 y corresponden a Manuel Orozco (2004), "Remesas a América Latina y el Caribe: Temas y perspectivas en materia de desarrollo", Washington, D.C., Octubre.

### III.3.5. Ausencia de transferencias para compensar por problemas en el mercado de trabajo

- Las transferencias que se imputan al YT se refieren casi exclusivamente a beneficios en dinero de la seguridad social
- No tienen cobertura universal y en muy pocos casos cubren seguros de desempleo
- Cambios en la incidencia de pobreza responden a variaciones en las tasas de desempleo y evolución de salarios reales de los empleados

# III.3.6 EL COMBATE A LA POBREZA NO PROSPERA

AMÉRICA LATINA: INCIDENCIA DE POBREZA Y PIB POR HABITANTE



## IV. Necesidad de un nuevo contrato social

- No se percibe que en el corto y mediano plazo el trabajo pueda ser el mecanismo exclusivo de acceso a la protección social.
- Se requiere un mejor equilibrio entre incentivos y solidaridad.
- Nuevas presiones por cambios demográficos, epidemiológicos y en la estructura familiar.

*Se requiere un nuevo acuerdo social para universalizar la protección social*

## IV.2. Contenido de un nuevo pacto social

---

- Derechos explícitos, garantizados y exigibles
- Definición de niveles y fuentes de financiamiento (mecanismos de solidaridad)
- Desarrollo de la institucionalidad social

# IV.3. Promover un acuerdo social

Compatible con un pacto fiscal				Democracia
<u>Responsabilidad des fiscales</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Con garantías mínimas</li> <li>• Revisión de la carga tributaria;</li> <li>• Mejorar la productividad de la provisión pública de bienes públicos y/o socialmente valorados</li> </ul>	<u>Relevar el papel de la educación</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación secundaria universal</li> <li>• Reducir diferencias rural urbanas y pos situación socio económica</li> <li>• Reducir las brechas entre educación de elite y pública.</li> <li>• Pre-escuelas para los pobres;</li> <li>• Aprender a aprender</li> <li>• Seguros escolares</li> </ul>	<u>Mas y mejores empleos</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Abordar la heterogeneidad productiva</li> <li>• Inversión Pro- empleo;</li> <li>• Enfoques de Recursos Humanos</li> <li>• Reducir la discriminación;</li> <li>• Mejorar o complementar las relaciones laborales con los requerimientos de la innovación y el ciclo</li> <li>• Re -entrenamiento</li> <li>• Seguro de desempleo</li> </ul>	<u>Seguridad Social, universal solidaria y eficiente</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reformar las mezclas público privadas</li> <li>• Incorporar solidaridad al financiamiento para mejorar el acceso sin sacrificar ahorro y seguro;</li> <li>• Mejorar protección contra riesgos contingentes</li> <li>• Financiar vivienda para pobres</li> </ul>	<u>Mejorar la cohesión social</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover la participación ciudadana en aspectos de interés colectivo ;</li> <li>• Mejorar la gobernabilidad revisando los incentivos para invertir en servicios sociales básicos que han sido privatizados y mejorar su marco regulatorio</li> </ul>

## IV.3.1. Fuentes de financiamiento

---

- Los desafíos de la protección social requieren:
  - Aumentar el financiamiento no contributivo: incremento de recaudación y reasignación de gasto
  - Incluir componente solidario dentro de lo contributivo.

## IV.3.2. Avanzar en la universalización de la protección social en salud implica reconocer:

---

- Fuertes inequidades en el acceso y calidad de los servicios
- Falta de integración entre sectores público-seguridad social y privado  
incentiva ineficiencias y selección de riesgos (descreme)
- Proceso de transición demográfica, epidemiológica y tecnológica.

## IV.3.4. Desafíos de los sistemas de pensiones

---

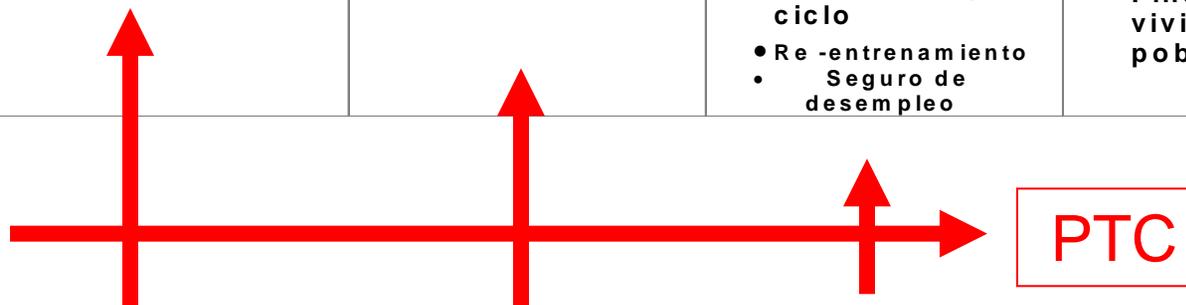
- Envejecimiento y baja cobertura previsional contributiva y no contributiva
- Sistemas contributivos segmentados y con problemas de solvencia financiera
- Dificultad de consensuar reformas paramétricas en sistemas de reparto
- Limitada cobertura de sistemas no contributivos

# IV.4. Promover un acuerdo social

## Compatible con un pacto fiscal

## Democracia

<u>Responsabilidad des fiscales</u>	<u>Relevar el papel de la educación</u>	<u>Mas y mejores empleos</u>	<u>Seguridad Social, universal solidaria y eficiente</u>	<u>Mejorar la cohesión social</u>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Con garantías mínimas</li> <li>• Revisión de la carga tributaria;</li> <li>• Mejorar la productividad de la provisión pública de bienes públicos y/o socialmente valorados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación secundaria universal</li> <li>• Reducir diferencias rural urbanas y pos situación socio económica</li> <li>• Reducir las brechas entre educación de elite y publica.</li> <li>• Pre-escuelas para los pobres;</li> <li>• Aprender a aprender</li> <li>• Seguros escolares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abordar la heterogeneidad productiva</li> <li>• Inversión Pro- empleo;</li> <li>• Enfoques de Recursos Humanos</li> <li>• Reducir la discriminacion;</li> <li>• Mejorar o complementar las relaciones laborales con los requerimientos de la innovación y el ciclo</li> <li>• Re -entrenamiento</li> <li>• Seguro de desempleo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reformar las mezclas público privadas</li> <li>• Incorporar solidaridad al financiamiento para mejorar el acceso sin sacrificar ahorro y seguro;</li> <li>• Mejorar protección contra riesgos contingentes</li> <li>• Financiar vivienda para pobres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover la participación ciudadana en aspectos de ineteres colectivo ;</li> <li>• Mejorar la gobernabilidad revisando los incentivos para invertir en servicios sociales básicos que han sido pruiativizados y mejorar su marco regulatorio</li> </ul>



## IV.4.1 EN ALGUNOS PAÍSES LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS (PTC) SON IMPORTANTES

<b>PROGRAMA</b>	<b>Beneficiarios / Población (%)</b>	<b>Gasto / PGB (%)</b>
<b>“Bolsa Familia” (Brasil, 2003)</b>	<b>16.0</b>	<b>0,28</b>
Chile Solidario (Chile, 2002)	6,5	0,10
Familias en Acción (Colombia, 2001)	4,0	0,30
Superémonos (Costa Rica, 2000)	1,1	0,02
Programa de Asignación Familiar PRAF (Honduras, 1990)	4.7	0,02
Programa de Avance Mediante Salud y Educación, PATH (Jamaica, 2002)	9.1	0,32
<b>Oportunidades (Ex-Progresá) (México, 1997)</b>	<b>25.0</b>	<b>0,32</b>
Red de Protección Social Mi Familia (Nicaragua, 2000)	1,2	0,02

## IV.4.2. Desafíos de estos programas

---

1. Balancear al interior del hogar la carga de trabajo que implican las intervenciones (PTC)
2. Incorporar el criterio de capital social
3. Papel proactivo del Estado en la incorporación de los beneficiarios
4. Oferta de servicios debe acompañar mayor demanda de educación o salud (PTC)
5. Adaptabilidad a cambios en los contextos (normas explícitas de egreso e ingreso de familias)
6. Reforzar condiciones de elegibilidad con criterios de formación de capital humano y ciclo de vida

Complementar la formación de capital humano con el fomento de políticas productivas.

# IV.5. Promover un acuerdo social

## Compatible con un pacto fiscal

## Democracia

### Responsabilidad des fiscales

- Con garantías mínimas
- Revisión de la carga tributaria;
- Mejorar la productividad de la provisión pública de bienes públicos y/o socialmente valorados

### Relevar el papel de la educación

- Educación secundaria universal
- Reducir diferencias rural urbanas y pos situación socio económica
- Reducir las brechas entre educación de elite y pública.
- Pre-escuelas para los pobres;
- Aprender a aprender
- Seguros escolares

### Mas y mejores empleos

- Abordar la heterogeneidad productiva
- Inversión Pro- empleo;
- Enfoques de Recursos Humanos
- Reducir la discriminación;
- Mejorar o complementar las relaciones laborales con los requerimientos de la innovación y el ciclo
- Re -entrenamiento
- Seguro de desempleo

### Seguridad Social, universal solidaria y eficiente

- Reformar las mezclas público privadas
- Incorporar solidaridad al financiamiento para mejorar el acceso sin sacrificar ahorro y seguro;
- Mejorar protección contra riesgos contingentes
- Financiar vivienda para pobres

### Mejorar la cohesión social

- Promover la participación ciudadana en aspectos de interés colectivo ;
- Mejorar la gobernabilidad revisando los incentivos para invertir en servicios sociales básicos que han sido privatizados y mejorar su marco regulatorio



## IV.6. Derechos económicos y sociales en las políticas públicas

---

- Tres dimensiones de los derechos:
  - ética
  - procesal
  - contenidos

*Avanzar hacia la construcción de una verdadera ciudadanía social.*

# V.3.. A MODO DE SÍNTESIS

## PRINCIPALES PROPUESTAS COMISIÓN MARCEL

---

- **UNIVERSALIDAD y COBERTURA** Estructurar un pilar solidario fuerte e integrado y elevar la densidad de cotizaciones al sistema contributivo.
- **EFICIENCIA** Intensificar la competencia en base a precios en la industria de servicios previsionales.
- **SEGURIDAD FINANCIERA** Mejorar la gestión de riesgo financiero y aumentar el retorno de los aportes del trabajador.
- **TRANSICIÓN** Aprovechar la holgura que generará la reducción de los costos.

# EL FINANCIAMIENTO DE LA POLITICA SOCIAL

---



**Andras Uthoff**

Oficial a Cargo, División de Desarrollo Social  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
CEPAL

Reunión de Especialistas

**GESTIÓN Y FINANCIAMIENTO DE LAS POLÍTICAS QUE AFECTAN A LAS  
FAMILIAS**

Santiago, 16-17 octubre 2006  
Sala Celso Furtado CEPAL