



Invertir en protección social y su impacto en el crecimiento económico

EMPLEO
EMPLEOS RESPETUOSOS CON EL CLIMA
DERECHOS
PROTECCIÓN SOCIAL
IGUALDAD
INCLUSIÓN

Un Nuevo Contrato Social para la recuperación y la resiliencia

Este estudio ha sido realizado por Development Pathways para la Confederación Sindical Internacional, contando con el apoyo financiero de la Friedrich Ebert Stiftung y la Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT (ACTRAV).



Índice

Acrónimos	5
Preámbulo	5
Resumen Ejecutivo	8
1. Introducción	10
2. Situación actual de la protección social	12
2.1 Definiciones.....	13
2.2 Niveles actuales de cobertura y gasto en materia de protección social.....	13
3. Marco conceptual	16
4. Enfoque de modelización	19
4.1 Matriz de contabilidad social.....	19
4.2 Multiplicadores de la matriz de contabilidad social.....	20
4.3 Modelos de equilibrio general computable.....	22
4.4 Supuestos.....	23
4.5 Fuentes de los datos.....	24
5. Resultados y examen	25
5.1 Productos macroeconómicos.....	26
5.1.1 Producto interior bruto.....	26
5.1.2 Valor añadido e ingresos de los factores de producción.....	27
5.1.3 Empleo.....	27
5.1.4 Distribución de los ingresos de los hogares.....	28
5.2 Pobreza y desigualdad.....	28
5.3 Ingresos fiscales.....	29
6 Conclusión	30

Acrónimos

ASEAN	Asociación de Países del Asia del Sudeste
ASIS	Evaluación de sinergias en inversión social
BDT	Taka bangladesí
COP	Peso colombiano
COVID-19	Enfermedad del coronavirus 2019
CRC	Colón costarricense
CSAE	Centre for the Study of African Economies (Centro para el estudio de las economías africanas)
CSI	Confederación Sindical Internacional
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Colombia)
DFID	Department for International Development (Departamento de desarrollo internacional, Reino Unido)
EEUU	Estados Unidos
EGC	Equilibrio General Computado
EICV/IHLCS	Enquête Intégrale sur les Conditions de Vie des ménages / Integrated Household Living Conditions Survey (Encuesta integral sobre condiciones de vida de los hogares)
ENAHU	Encuesta Nacional de Hogares
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (Costa Rica)
ENPH	Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares (Colombia)
ESC	Elasticidad de sustitución constante
ESP	Expanding Social Protection (programa para ampliar la protección social)
FAO	Organización para la Alimentación y la Agricultura
GED	General Economics Division (Comisión General de Economía, Bangladesh)
GEL	Lari georgiano
GHS	Cedi ganeano
GLSS	Encuesta sobre nivel de vida, Ghana
GSS	Servicio de Estadística de Ghana
HIES	Encuesta de ingresos y gastos de los hogares, Bangladesh
HSNP	Programa de red de seguridad contra el hambre, Kenya
IFPRI	Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias
IHDS	Encuesta sobre desarrollo humano, India
INR	Rupia india
IP	insumo-producto
ISSER	Institute of Statistical, Social and Economic Research (Universidad de Ghana)
LEAP	Livelihood Empowerment Against Poverty (programa contra la pobreza, Ghana)
LEWIE	Metodología de evaluación del impacto para el conjunto de la economía local (FAO)

MCS	Matriz de contabilidad social
MGLSD	Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social
MGNREGA	Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee (garantía de empleo rural, India)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODI	Instituto de Desarrollo de Ultramar
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU CESPAP	Comisión Económica y Social de Naciones Unidas para Asia y el Pacífico
ONU DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas
PEP	Partnership for Economic Policy
PIB	Producto Interior Bruto
PMC	Propensión media al consumo
PPS	Piso de Protección Social
PSNP	Productive Safety Net Program (programa de red de seguridad productiva)
RdM	Resto del mundo
RDS	Dinar serbio
RWF	Franco ruandés
SCG	Senior Citizens Grant (prestación de vejez, Uganda)
SIDA	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
SLG	Sistema lineal de gasto
SORS	Oficina de Estadística de la República de Serbia
TMC	Transferencia monetaria condicionada
TMI	Transferencia monetaria incondicional
UNU-MERIT	Universidad de la ONU-Maastricht - Instituto de Investigación Económica y Social sobre Innovación y Tecnología
UNU-WIDER	Universidad de las Naciones Unidas - Instituto Mundial de Investigaciones sobre Economía del Desarrollo
VUP	Vision 2020 Umurenge Programme

Preámbulo

La pandemia de COVID-19 ha revelado brutalmente la vulnerabilidad de los más pobres del mundo frente a la crisis económica ocasionada y sistemas de sanidad inadecuados. La ausencia de protección social para la mayoría de la población mundial ha supuesto que algunas personas se viesen obligadas seguir trabajando pese al riesgo de contagiarse o de contagiar a otros, con la consiguiente propagación del virus y contribuyendo al sufrimiento humano y la destrucción económica a que se enfrenta el mundo.

Es hora de extender la protección social a la mitad de la población que no la tiene y mejorarla para el 20% que únicamente cuenta con una cobertura parcial. Muchos gobiernos están finalmente teniendo que reconocer la urgencia de la protección social –incluyendo prestaciones de desempleo para aquellos que han perdido sus medios de subsistencia, prestaciones por enfermedad y acceso a la sanidad–.

La protección social resulta esencial para la resiliencia que se requiere a fin de sentar los cimientos para la recuperación de los efectos de la pandemia. Quienes se oponen a una protección social universal aducen que cuesta demasiado, pero este informe demuestra que se obtiene un rendimiento considerable de invertir en ella.

Aplicando una evaluación seria del impacto de invertir el equivalente de apenas 1% del PIB en cada uno de ocho países seleccionados, el estudio muestra:

- rendimiento positivo en la economía en general, estimulando el crecimiento;
- creación de nuevos puestos de trabajo;
- incremento en los impuestos recaudados;
- menos pobreza; y
- reducir los obstáculos para que las mujeres reintegren o accedan al mercado laboral.

La CSI pide una acción urgente para crear un Fondo Mundial de Protección Social con vistas a apoyar a los países más pobres y para un esfuerzo mundial concertado para lograr la protección social universal. El imperativo moral de la solidaridad global para apoyar a los más vulnerables resulta evidente. El argumento de la salud pública también resulta evidente: no sólo para brindar protección social a quienes no la tienen, sino también para frenar la transmisión y mutación del virus, protegiendo así a toda la población. No puede permitirse que se sigan aduciendo los falsos pretextos de que el costo es demasiado elevado para determinar la política internacional al respecto. Aquello que es bueno para las personas redundará también en beneficio de la economía, y eso es justamente lo que pone de relieve este informe.

Sharan Burrow

Secretaria General de la CSI

Resumen Ejecutivo

La protección social es un derecho humano internacionalmente reconocido y juega un importante papel a la hora de apoyar y mejorar el nivel de vida y promover el desarrollo social y económico. La pandemia de COVID-19 ha reafirmado además la importancia de los sistemas de protección social para mitigar el impacto de la crisis sanitaria y económica y apoyar una recuperación económica sólida e inclusiva. La protección social no sólo es una inversión en las personas, sino también en la economía en general; puede desencadenar un ciclo económico virtuoso impulsando el empleo, la productividad, los ingresos fiscales y en general el crecimiento económico, sobre todo en los países en desarrollo. Este informe describe los efectos que tendría efectuar inversiones en políticas de protección social sobre la economía de ocho países en cuatro continentes (Bangladesh, Colombia, Costa Rica, Georgia, Ghana, India, Rwanda y Serbia), centrándose en indicadores macroeconómicos nacionales (producto interior bruto, empleo, factores de producción-valor añadido y renta, e ingresos fiscales), así como indicadores microeconómicos (ingresos de los hogares por cuantiles de riqueza, pobreza y desigualdad).

El estudio demuestra que la inversión en protección social genera un rendimiento positivo en términos de crecimiento económico global. Una inversión del 1% del PIB en políticas de protección social tendría un efecto multiplicador en el PIB de entre 0,7 y 1,9 en los ocho estudios de casos, lo que implica que todos los países compensarían la inversión y algunos incluso obtendrían beneficios económicos. Economías con una fuerte integración de los procesos de producción en la economía interna y un PIB menor son las que más se benefician de invertir en protección social (como Bangladesh, India o Rwanda). Así pues, la inversión en protección social parece tener un mayor efecto en el crecimiento económico de países con un PIB inferior per cápita. Los países con niveles de ingresos más elevados también registran efectos benéficos, pero de menor magnitud. De hecho, en países con un nivel de ingresos superior y una apertura más considerable al comercio internacional, el incremento del consumo interior como consecuencia de las transferencias a los hogares no se traduce totalmente en un aumento de la producción nacional, con lo que también se producirá un incremento de las importaciones.

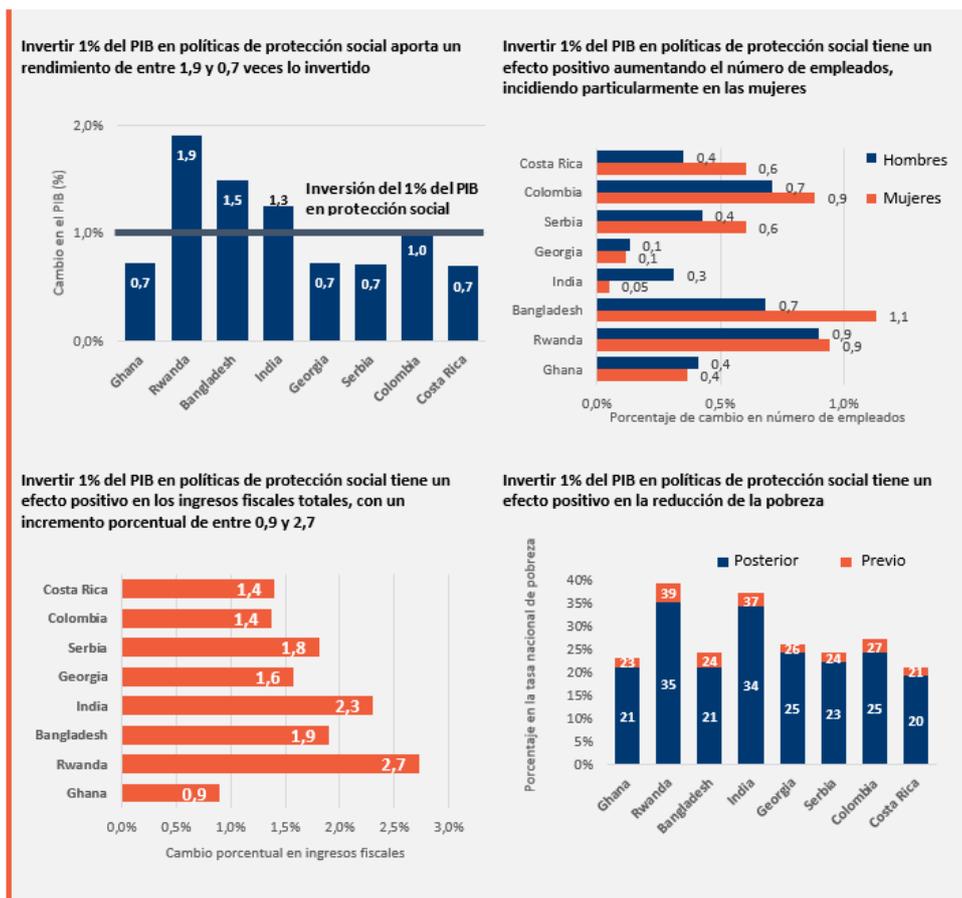
La inversión en protección social repercute de manera positiva en las oportunidades de empleo. Una inversión del 1% del PIB en protección social tiene repercusiones positivas incrementando el empleo, con un efecto multiplicador de entre 0,1 y 1,1 en los ocho estudios de casos. En la mayoría de los casos, las ganancias son mayores para las mujeres, lo que pone de relieve el papel positivo que puede tener la protección social para reducir la desigualdad de género en el mercado de trabajo. El análisis muestra además que la inversión en protección social hace que aumente la oferta general de empleo. De hecho, la evidencia existente demuestra que la protección social juega un papel importante ayudando a hogares, de otro modo limitados económicamente, a hacer frente a posibles adversidades. Los hogares estarán mejor preparados para estabilizar el consumo, dependiendo menos de estrategias negativas para salir del paso, como la venta de bienes o sacar a los niños de la escuela. Esto supone que los hogares podrían, por ejemplo, asumir mayores riesgos en términos de innovación e invertir más en capital humano, facilitando la búsqueda de empleo durante más tiempo. Las simulaciones indican que la inversión en protección social induce un incremento de la demanda de empleo, especialmente en economías con trabajo intensivo, típicamente aquellas donde la agricultura es el sector más importante y donde los sectores nacionales están más interconectados.

Los ingresos fiscales totales aumentan con inversiones en la protección social. El análisis muestra que invirtiendo en protección social los ingresos fiscales se incrementan, de manera que la financiación de la protección social dependerá menos de fuentes externas. Una inversión del 1% del PIB en protección social tiene repercusiones positivas en los ingresos fiscales de los gobiernos, de entre 0,6% y 3,5% en los ocho estudios de casos. Mientras que el nivel de inversión del 1% del PIB resultaría complicado en el contexto de países de ingresos bajos y medios, donde los ingresos públicos son limitados, invertir en paquetes de estímulo de protección social puede reducir la pérdida de ingresos para el gobierno con mayor rapidez en tiempos de recesión. Cuando la economía se contrae, los ingresos fiscales disminuyen. No obstante, supongamos que un paquete de estímulo permite a la economía recuperarse más rápidamente. En tal caso, los ingresos fiscales también

se recuperarían más rápido y mediante una continua inversión en seguridad social, la economía crecerá con mayor rapidez que antes de la crisis, lo que a su vez ofrece el potencial de derivar en un crecimiento adicional de ingresos fiscales. Por otro lado, aunque la deuda nacional bruta pudiera aumentar inicialmente debido a la importante inyección de capital, un paquete de estímulo más importante reduciría la deuda a largo plazo gracias al rápido crecimiento económico.

La inversión en protección social saca de la pobreza a un porcentaje importante de la población y reduce las desigualdades de género y de ingresos. Con la pandemia se corre el riesgo de que se reviertan los progresos logrados en las últimas tres décadas en cuanto a la reducción de la pobreza mundial y que aumenten las desigualdades. Por definición, los programas de protección social contribuirían a reducir y prevenir la pobreza y la vulnerabilidad, además de proporcionar una protección contra las crisis ambientales y a lo largo del ciclo de la vida. En este último caso, diversas publicaciones ponen de relieve la importancia de los programas de protección social para obtener resultados positivos a nivel social y psicológico respecto a categorías vulnerables de la población. En particular, varios estudios apuntan al papel de las pensiones de jubilación a la hora de reducir la exclusión social y la probabilidad de vivir en la pobreza. La inversión en protección social ha demostrado reducir el nivel de desigualdad de ingresos y la pobreza tanto a corto como a largo plazo. El presente estudio confirma el efecto positivo de las inversiones en protección social para reducir la desigualdad de ingresos y el número de personas que subsisten en la pobreza.

Gráfico 1: Con inversiones en políticas de protección social se obtienen resultados positivos en el crecimiento económico, el empleo, los ingresos fiscales y la reducción de la pobreza



1 Introducción

La protección social proporciona seguridad de ingresos a las personas y los hogares a través de un conjunto de medidas. Está reconocida internacionalmente como un derecho humano fundamental¹ y se recomienda a los países establecer, mejorar y mantener sistemas que protejan a toda la ciudadanía de los riesgos a lo largo del ciclo de vida y las perturbaciones covariables. Numerosos acuerdos internacionales y normas internacionales del trabajo, en particular el Convenio núm. 102 y la Recomendación núm. 202 de la OIT, reflejan la ambición de ampliar y reforzar los sistemas de protección social. En la meta 1.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se establece el compromiso mundial de aumentar la protección social.² La necesidad de mejorar los sistemas existentes también se ha puesto de relieve como consecuencia de la actual crisis sanitaria y económica mundial provocada por la pandemia de COVID-19, durante la cual una gran proporción de la población no ha recibido ningún apoyo (Marcos Barba, van Regenmortel y Ehmke, 2020).

Existen argumentos de peso a favor de la inversión en sistemas que protegen a la población de la inseguridad de ingresos. Un creciente número de publicaciones muestra los diversos efectos positivos que los programas de protección social —especialmente los programas de apoyo a los ingresos— tienen en una serie de resultados en diferentes ámbitos (Mathers y Slater, 2014; Bastagli *et al.*, 2016, y Hemerijck, Burgoon, Pietro y Vydra, 2016). A pesar de las teorías infundadas que sugieren que la protección social hace a las personas “vagas”, existen datos sustanciales que señalan lo contrario (Mathers y Slater, 2014). De hecho, se ha demostrado que la protección social aumenta el capital humano gracias a la mejora de los resultados en materia de salud y educación (Bastagli *et al.*, 2016), el aumento de la participación de la fuerza de trabajo (Mathers y Slater, 2014) y los efectos positivos en la economía local a través de diferentes canales y efectos multiplicadores (Thome, Taylor, Filipinski, Davis y Thome *et al.*, 2016).

Aun así, la inversión en protección social no ha sido constante a lo largo del tiempo y varía considerablemente en función del país. Si bien muchos países de ingresos altos invierten un porcentaje significativo de sus presupuestos en protección social, los países de ingresos bajos y medios tienen dificultades para invertir adecuadamente en sistemas nacionales. El gasto medio en protección social a nivel mundial es del 2,5% del PIB, aunque este porcentaje varía mucho según la región. Por ejemplo, los países europeos gastan, en promedio, el 18% de su PIB en protección social, mientras que los países de Asia Sudoriental gastan menos del 2% (OIT, 2017). Como consecuencia de ello, una proporción elevada de personas en todo el mundo sigue sin tener acceso a la protección social. Según la OIT, el 50% de la población mundial no tiene acceso a sistemas de protección social y otro 23% solo tiene un acceso inadecuado a estos sistemas (OIT, 2017).³ Estas personas viven principalmente en países de ingresos bajos y medios donde los riesgos sociales son mayores y la población es más vulnerable.

Con presupuestos que compiten entre sí, los gobiernos deben ser responsables y decidir sabiamente dónde y cómo invertir el dinero público. Además, como ocurre con cualquier otra inversión, es importante que los gobiernos entiendan los beneficios económicos que reporta la inversión en protección social. Aunque los datos revelan los efectos sociales positivos e importantes en los hogares y las comunidades, y que estos conducirán a un mejor resultado económico agregado, pocas publicaciones han logrado establecer una relación sólida entre los efectos sociales transformadores en los hogares y el crecimiento económico. En particular, pocos estudios han tratado de simular el impacto directo e indirecto de la protección social en los resultados económicos en general. El presente estudio busca contribuir a la bibliografía existente exponiendo los resultados económicos obtenidos mediante la inversión en protección social en diferentes contextos nacionales. Para ello, se han examinado las publicaciones y los marcos conceptuales existentes y se han simulado —en un marco *ex ante*— los efectos de las inversiones en

¹ Por ejemplo, el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos afirma que “[t]oda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social”.

² La meta 1.3 declara: “Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los más vulnerables”.

³ Se ha empleado la definición de la OIT, la cual incluye también la cobertura de servicios de salud.

protección social en los indicadores que reflejan los resultados económicos en una serie de países de ingresos bajos y medios seleccionados.

Las simulaciones muestran de qué manera aumentar las inversiones en protección social contribuiría al crecimiento económico inclusivo. Las simulaciones se llevan a cabo en ocho países de diferentes partes del mundo y con diferentes niveles existentes de inversión. Los países son Bangladesh, Colombia, Costa Rica, Georgia, Ghana, India, Rwanda y Serbia. Los criterios para la selección de estos países se basaron en las necesidades de datos, la distribución geográfica y la pertinencia en cuanto a debates nacionales sobre la protección social. Se han simulado tres supuestos de inversión para cada país. En dos supuestos se considera aumentar las inversiones en protección social en un 1% y un 2% del PIB, mientras que en el tercero consideramos el índice del piso de protección social para reducir las disparidades en materia de ingresos.

El presente informe contiene otras seis secciones, además de la introducción. En la sección 2, definimos la protección social y proporcionamos una visión resumida de los niveles existentes de cobertura y del gasto público en protección social. En la sección 3 se presenta el marco conceptual que establece la relación entre las inversiones en protección social y los resultados económicos, así como la bibliografía al respecto. En las secciones 4 y 5 se presentan la metodología y los datos de modelización que se utilizarán en el modelo macro-micro. En la sección 6 definimos los supuestos de inversión que se simularán y los indicadores que examinaremos en las simulaciones.

2 Situación actual de la protección social

Los países tienen la obligación de garantizar el derecho a un nivel mínimo de protección social a las personas, habida cuenta de que la protección social es un derecho humano reconocido y consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y en el derecho internacional de los derechos humanos. Sin embargo, las definiciones de protección social varían entre países y organismos en todo el mundo.⁴ En esta sección presentamos la definición amplia utilizada en el presente estudio, la cual está estrechamente relacionada con la definición de la OIT. Asimismo, resumimos la situación actual de la protección social en lo que respecta tanto a la cobertura como a los niveles de gasto.

2.1 Definiciones

Según la OIT, por protección social (o seguridad social) se entiende un conjunto de políticas y medidas destinadas a reducir la inseguridad de ingresos y prevenir la vulnerabilidad en todo el ciclo de la vida (OIT, 2017). Un sistema de protección social debería velar por que todas las personas disfruten, como mínimo, de un nivel de vida adecuado durante su vida. Los programas de protección social deberían reducir y prevenir la pobreza y la vulnerabilidad, así como proporcionar una protección contra las crisis ambientales y a lo largo del ciclo de la vida.

Los programas de protección social, tal y como se señala en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) de la OIT, abarcan la asistencia médica, las prestaciones de enfermedad, las prestaciones familiares y por hijos a cargo, las prestaciones por discapacidad, las prestaciones de desempleo, las pensiones de vejez, las prestaciones en caso de accidente de trabajo, las prestaciones de maternidad y las prestaciones de sobrevivientes. El gráfico 1 ilustra los posibles riesgos que se pueden presentar a lo largo del ciclo de la vida, los cuales pueden dar lugar a la pérdida de ingresos o ser consecuencia de ésta. Un sistema de protección social bien diseñado aborda estos riesgos, a los cuales están expuestas todas las personas en diferentes etapas de la vida. Por ejemplo, las prestaciones fa-

miliares y por hijos a cargo permiten a las familias hacer frente a los riesgos que surgen en las primeras etapas de la vida. Las prestaciones de enfermedad, desempleo, en caso de accidente de trabajo y de maternidad constituyen programas de sustitución de los ingresos para periodos críticos de la vida laboral. Cuando las personas dejan de trabajar, las pensiones de vejez aseguran la sustitución de los ingresos.

Gráfico 2: Riesgos a lo largo del ciclo de la vida



Fuente: elaborado por Development Pathways

Los regímenes de protección social pueden ser contributivos o no contributivos. Los regímenes contributivos son intervenciones que las personas y/o sus empleadores tienen que pagar directamente o a las que tiene que contribuir para acceder al programa. A menudo también se denominan seguro social y uno de los ejemplos son las pensiones por jubilación. Los regímenes no contributivos son principalmente programas financiados con impuestos, los cuales las personas no pagan directamente o a los cuales no contribuyen. Entre ellos cabe mencionar las prestaciones familiares y por hijos a cargo, las prestaciones por discapacidad, las pensiones sociales y la asistencia social para los hogares (o ayuda a los pobres).

Los programas financiados con impuestos pueden ser universales o específicos (sujetos a comprobación de recursos). Los regímenes universales brindan acceso a todas las personas pertenecientes a la categoría a la que están destinados, independientemente de sus niveles de ingresos, mientras que las prestaciones específicas solo están disponibles para

⁴ No obstante, en los últimos años ha habido una convergencia en cuanto a lo que se considera la protección social e incluso en lo que respecta al uso del término "protección social". Los términos como "redes de seguridad", "bienestar", "asistencia social" y "seguro social" suelen constituir, con pequeñas variaciones, algún tipo de protección social en los diferentes países.

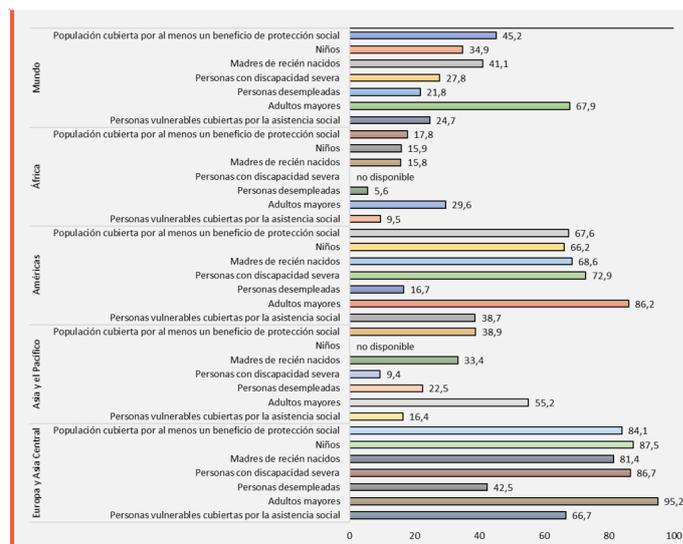
las personas con ingresos por debajo de un umbral determinado. Por ejemplo, un programa de prestaciones por hijos a cargo que tiene por objeto beneficiar a todos los niños (los niños son la categoría a la que está destinado) se clasifica como universal; por otra parte, un programa al que solo puedan optar los niños pobres se clasifica como un programa sujeto a la comprobación de recursos (o de lucha contra la pobreza).

Los programas financiados con impuestos a menudo se dividen entre condicionados o no condicionados, especialmente los programas de lucha contra la pobreza. Aunque los programas condicionados no obligan a las personas y las familias a contribuir directamente, sí que exigen que cumplan ciertos requisitos en materia de comportamiento. Puede ser, por ejemplo, el requisito de que los niños asistan a la escuela y reciban las vacunas correspondientes para acceder a las prestaciones. Estos programas también son conocidos como transferencias en efectivo condicionadas. Los programas no condicionados no tienen esos requisitos.

2.2 Niveles actuales de cobertura y gasto en materia de protección social

El indicador 1.3.1 de los ODS, que mide la meta 1.3, es la “[p]roporción de la población cubierta por sistemas o niveles mínimos de protección social”. Le edición más reciente del informe de referencia de la OIT *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019* indica que estamos lejos de alcanzarla. Se estima que, en 2015, solo el 45% de la población mundial estaba protegido por al menos una prestación de protección social (OIT, 2017). Sin embargo, como se observa en el gráfico 3, la cobertura varía significativamente entre las regiones: del 84% en Europa y Asia Central a menos del 20% en África. La cobertura también varía considerablemente en función de los grupos de población, del 68% entre las personas mayores a solo el 22% entre las personas desempleadas en edad de trabajar. Aunque algunas regiones se encuentran más cerca de alcanzar la meta 1.3, en general, el mundo sigue estando lejos de lograrlo. Además, los países de ingresos bajos son los que más dificultades experimentan para alcanzar la meta 1.3; en dichos países, muchas de las personas que se encuentran en los niveles más bajos del sistema de bienestar y que son más vulnerables no tienen acceso a la protección social. Si los países quieren que los sistemas de protección social lleguen a toda la población, claramente es necesario invertir más en el sector..

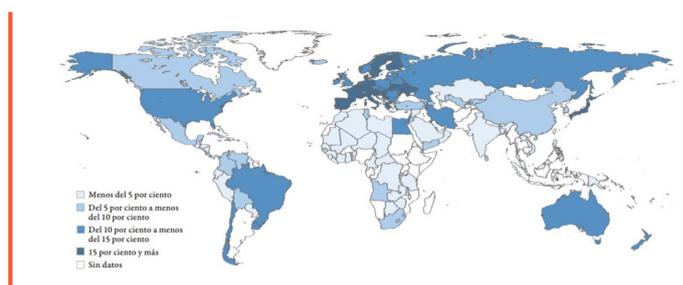
Gráfico 3: Cobertura de protección social (indicador 1.3.1 de los ODS), 2015



Fuente: OIT (2017). Nota: Estimaciones ponderadas por la población del país. La cobertura se expresa como un porcentaje de la población total en grupo e incluye los programas tanto contributivos como no contributivos. Véase OIT (2019) para notas más detalladas.

En general existe una variación considerable en los niveles de inversión en función del país y la región (gráfico 4). Como se desprende de los niveles de cobertura, los países asiáticos y africanos registran los niveles más bajos de inversión (OIT, 2017). El gasto de protección social también sigue siendo bajo en varios países de las Américas. En general, los países de ingresos bajos y medios invierten significativamente menos que los países de ingresos altos.

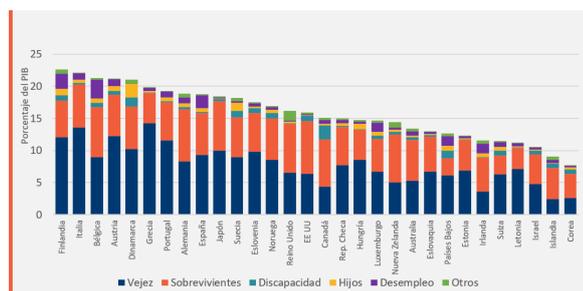
Gráfico 4: Gasto público en protección social (como porcentaje del PIB)



Fuente: OIT (2017). Nota: Estimaciones del último año respecto del cual se dispone de datos y excluyen los gastos relacionados con la salud

El gráfico 5 presenta el desglose de la inversión en protección social por programa entre los países y los asociados de la OCDE. Los países europeos suelen tener los niveles más elevados de inversión; Italia y Finlandia son los países que presentan los niveles más altos de inversión, a saber, un poco más del 22% del PIB. La inversión media entre los países de la OCDE es del 16%. La mayor parte del gasto se destina a las pensiones de vejez; el promedio es de 8% y en la mayoría de los países el gasto público total supera el 10%.

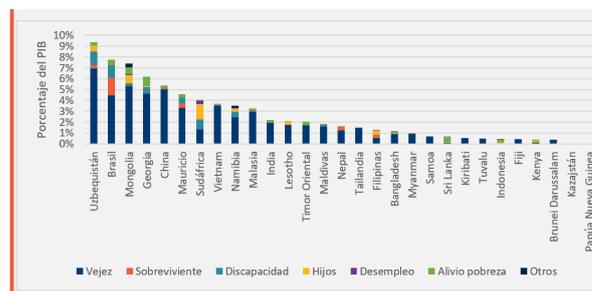
Gráfico 5: Nivel de inversión en protección social en países de ingresos altos seleccionados (porcentaje del PIB), 2015



Fuente: Base de datos sobre gasto social de la OCDE, datos extraídos en enero de 2020 de OECD.Stat. Nota: Se trata solo de gasto público y excluye programas relacionados con la salud, la vivienda y el mercado de trabajo activo. Para más información véase www.oecd.org/social/expenditure.htm.

En el gráfico 6, por otra parte, se presenta un desglose de los niveles de gasto que una serie de países de ingresos bajos y medios están haciendo en programas no contributivos de protección social, por tipo de programa. De nuevo observamos que hay una variación considerable entre los países. Solo un país —Georgia— destina más del 5% del PIB, mientras que la mayoría gasta menos del 2%. Entre los tipos de programa, el gasto en pensiones sociales es, de lejos, el más frecuente en los países. En el gráfico también se muestra lo lejos que están muchos países de ingresos bajos y medios de los niveles de gasto que se registran en los países de ingresos más altos, donde los sistemas de protección social son más integrales. Aunque no se dispone de información sobre el gasto público en regímenes contributivos en los países de ingresos bajos y medios, suponemos que en general es muy bajo, ya que muchos de estos países tienen niveles elevados de informalidad y a menudo solo los funcionarios tienen acceso a los regímenes contributivos.

Gráfico 6: Nivel de inversión en programas no contributivos de protección social en países de ingresos bajos y medios seleccionados (porcentaje del PIB, último año disponible)



Fuentes: diversas. Nota: Los programas de ayuda a los pobres son programas no contributivos de lucha contra la pobreza dirigidos a los hogares.

El índice del piso de protección social elaborado por la Friedrich Ebert Stiftung indica en la mayoría de los países no se necesita demasiado a corto o medio plazo para subsanar el déficit financiero que hay que superar para establecer pisos de protección social a nivel nacional. Es decir, la mayoría de los países de ingresos bajos y medios podrían asumir de forma sostenible las implicaciones financieras que conllevaría asegurar que toda la población tenga acceso a garantías básicas en materia de seguridad de ingresos y cobertura sanitaria, conforme a la Recomendación núm. 202 de la OIT. Sin embargo, el índice solo prevé el mínimo indispensable, como porcentaje del PIB, que un país necesitaría invertir en políticas nacionales de protección social para reducir los déficits existentes en materia de ingresos y salud. Según las estimaciones de Bierbaum, Cichon y Schildberg (2017), de 150 países, unos 71 necesitarían invertir menos del 2% del PIB para reducir el déficit de protección social, y se podría lograr a corto plazo, mientras que otros 45 podrían reducir el déficit a medio plazo si invirtieran entre el 2% y el 4% del PIB. Si bien el índice ofrece una herramienta monetaria eficaz y simple para determinar el grado en que los pisos de protección social son alcanzables desde el punto de vista financiero para algunos países, una de sus limitaciones es que asume que existe una focalización perfecta en los hogares. Es decir, según está concebido el índice, el nivel de inversión necesario se calcula basándose en el supuesto de que solo hay que llegar a los hogares cuyos ingresos se encuentran por debajo del umbral de la pobreza o sin acceso adecuado a servicios de salud. En realidad, la focalización perfecta no es ni alcanzable ni deseable a la hora de explicar la dinámica de la vida (Kidd y Athias, 2019).

A pesar de la asequibilidad de los sistemas de protección social existentes, muchos países claramente

no invierten suficiente en ellos. Uno de los argumentos que se utiliza a menudo en contra de una mayor inversión en protección social es que, habida cuenta de los crecientes presupuestos que compiten entre sí, los gobiernos simplemente no disponen del margen fiscal necesario. Sin embargo, un estudio realizado recientemente por Ortiz, Cummins y Karunanethy (2017), y respaldado por diferentes organismos de las Naciones Unidas, pone de relieve las diversas maneras en que se puede generar un margen fiscal para dar cabida a niveles más altos de inversión en protección social. El cuadro que se muestra a continuación resume las ocho formas diferentes de aumentar el margen fiscal para invertir en protección social que proponen los autores.

Estas opciones de financiación no son nuevas; algunos países ya las utilizan y diferentes organismos internacionales han realizado declaraciones políticas

en las que las respaldan (Ortiz, Cummins y Karunanethy, 2017). Una de las limitaciones de estas opciones es que no tienen en cuenta el crecimiento de los ingresos fiscales que acompaña al crecimiento económico. El crecimiento económico real suele mejorar la recaudación de impuestos, lo cual, a su vez, puede utilizarse para financiar las inversiones en protección social. De hecho, las simulaciones que se presentan a continuación ponen a prueba si las inversiones en protección social propician tanto el crecimiento económico como los ingresos fiscales. Sin embargo, en general, no existe una solución única para aumentar el espacio fiscal en pro de las inversiones en protección social; cada país es único por lo que las diferentes opciones financieras deben adaptarse al contexto. En resumen, queda claro que ampliar la protección social no es imposible; los gobiernos tienen diversas opciones a su disposición para crear un margen fiscal, por lo que lo que principalmente se necesita es la voluntad política para llevarlas a la práctica.

Cuadro 1: Opciones para generar un margen fiscal que permita invertir en protección social

Opciones para aumentar el margen fiscal	Descripción
Reasignar el gasto	Se puede hacer de diferentes maneras, por ejemplo: eliminar las ineficiencias del gasto actual mediante la revisión y evaluación de las asignaciones presupuestarias en curso; reemplazar las inversiones costosas de bajo impacto por inversiones que tengan un mayor impacto socioeconómico; eliminar las ineficiencias del gasto, y/o combatir la corrupción.
Aumentar los ingresos fiscales	Es la vía por defecto para generar un margen fiscal. Sin embargo, existen diferentes formas de lograrlo, como alterando diferentes tipos impositivos o reforzando la eficacia de los métodos de recaudación de impuestos y el cumplimiento general de las obligaciones fiscales. No obstante, cabe señalar que algunas formas de tributación pueden ser más progresivas que otras (por ejemplo, los impuestos sobre el patrimonio o sobre las transacciones financieras, que afectan principalmente a las personas ricas, frente a los impuestos sobre el valor añadido o sobre el consumo, que generalmente son regresivos).
Incrementar las cotizaciones a la seguridad social (por los trabajadores y/o los empleadores)	Normalmente consiste en aumentar la cobertura y, por consiguiente, la recaudación de cotizaciones.
Asistencia al desarrollo	Colaborar con gobiernos u organizaciones internacionales donantes para aumentar la ayuda al desarrollo y las transferencias internacionales.
Aprovechar las reservas	Consiste en utilizar los ahorros presupuestarios y otros fondos (por ejemplo, fondos soberanos o reservas de divisas) para programas de desarrollo nacionales y regionales.
Adaptar el marco macroeconómico	Ello implica habitualmente permitir trayectorias de déficits presupuestarios más altas y/o tasas de inflación más elevadas sin poner en peligro la estabilidad macroeconómica.
Luchar contra los flujos financieros ilícitos	Se calcula que la cantidad de recursos que sale ilegalmente de los países en desarrollo cada año equivale a diez veces el monto total de asistencia recibida. Estos flujos ilícitos pueden incluir el blanqueo de dinero, el cohecho, la evasión fiscal, la manipulación de los precios comerciales y otros delitos financieros que pueden privar a los gobiernos de los ingresos necesarios para proporcionar protección social.

Fuente: adaptado de Ortiz, Cummins y Karunanethy (2017)

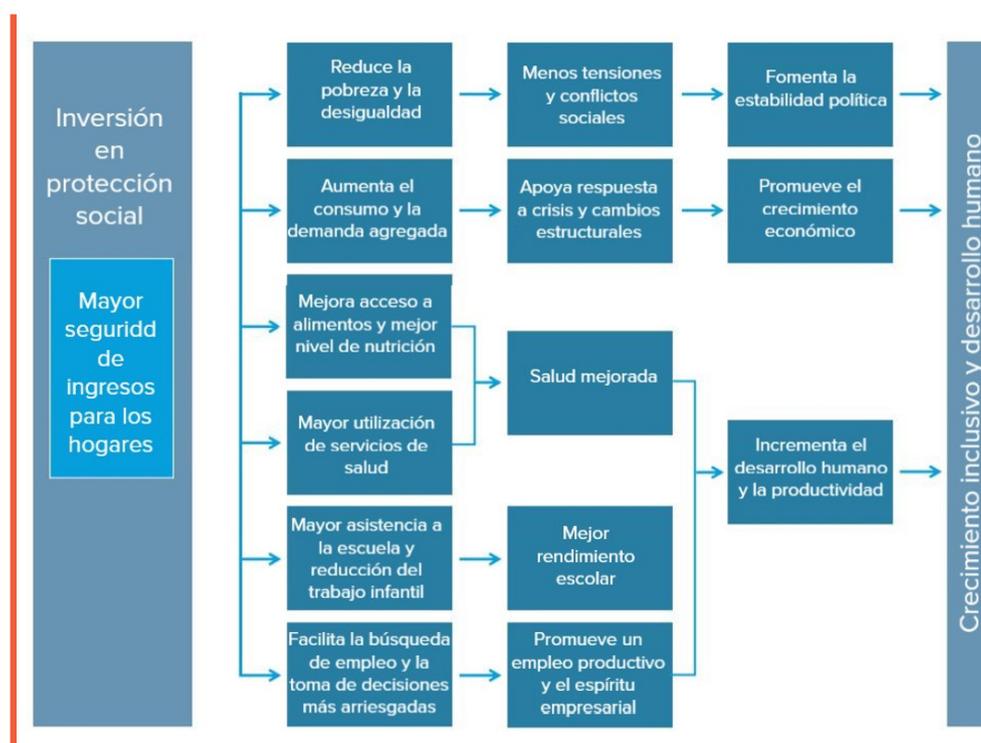
3 Marco conceptual

Se ha documentado ampliamente la función que desempeña la protección social a la hora de estimular el crecimiento económico. Por ejemplo, los efectos de la protección social en los gastos de consumo de los hogares y la participación en el mercado de trabajo a corto y medio plazo han sido corroborados por varios autores en diferentes regiones geográficas (Hemerijck, 2016; Thome et al., 2016; Khondker, 2014; Zandi, 2008) y otros han señalado el papel de sus efectos multiplicadores en las comunidades locales y en el plano nacional (Thome et al., 2016; Onaran, 2014; Taylor, 2012). Entre ellos cabe mencionar a Onaran (2014), que concluyó que la inversión pública del 1% del PIB generaba niveles de crecimiento elevados de entre el 1,94 y el 3,88% en función del tamaño del efecto multiplicador, y a Thome et al. (2016), que citan la creación de efectos multiplicadores de entre 1,3% y 2,4% a raíz de transferencias de efectivo para protección social en África.

El crecimiento económico no es uno de los objetivos fundamentales en materia de políticas de la protección social, pero, al proporcionar seguridad de ingresos ante diferentes riesgos a lo largo del ciclo de la vida, la

protección social promueve el crecimiento económico a través de distintas vías, tal y como se describe en el Gráfico 7. Los regímenes de protección social que son coherentes, fiables y adecuados, permiten a los hogares estabilizar el consumo, es decir, le permite invertir de forma más sistemática en la nutrición, la educación y la salud de los miembros del hogar. La capacidad de estabilizar el consumo también implica que los hogares pueden mitigar mejor las perturbaciones con el tiempo. Esto disminuye la necesidad de que los hogares recurran a estrategias negativas para superar crisis, como sacar a los niños de la escuela para obtener ingresos adicionales, consumir alimentos menos nutritivos (a menudo caros) o vender activos productivos. Así, invertir en protección social es invertir en el desarrollo del capital humano y la productividad de un país, lo que a su vez mejora la empleabilidad y la productividad de la futura fuerza de trabajo y las inversiones en otros sectores clave de un país. Asimismo, puede permitir a más personas incorporarse a la fuerza de trabajo o asumir riesgos empresariales más innovadores en lugar de depender de actividades de subsistencia menos seguras, pero inmediatamente disponibles. Todo ello favorece un crecimiento económico más inclusivo.

Gráfico 7: Efectos de la protección social en el crecimiento económico



Fuente: Ortiz et al. (2019), basado en OIT (2016)

En este mismo sentido, los regímenes de protección social pueden ayudar a prevenir que las personas pierdan sus ingresos como consecuencia de perturbaciones como el desempleo, el nacimiento de un hijo o el fallecimiento de una de las personas que perciben ingresos. Las prestaciones de desempleo, en particular, permiten a las personas desempleadas y a las personas para las que hubiera resultado costoso buscar un puesto asalariado seguro durante más tiempo, buscar empleo mientras se reduce al mínimo la pérdida de ingresos. De forma similar, las prestaciones de maternidad ofrecen garantías que permiten a las mujeres reincorporarse al mercado de trabajo después de tener un hijo, minimizando al mismo tiempo las pérdidas de ingresos en el hogar asociadas al nacimiento de un hijo y sus primeros meses de vida. En el caso de la última prestación de protección social, también debería esperarse beneficios para el conjunto de la sociedad a raíz de la mejora del empleo femenino y, en última instancia, la reducción de las disparidades salariales por razón de género a medida que menos mujeres tienen que renunciar a sus ingresos a lo largo de toda la vida al no tener que abandonar el mercado de trabajo.

Otros beneficios para toda la sociedad son consecuencia de los efectos indirectos de la mejor cohesión social. La mayor unidad social puede ser el resultado de que las personas se sientan más incluidas como miembros económicamente productivos. Este es el caso, en particular, de los miembros de la comunidad de edad avanzada, los cuales, sin un acceso a ingresos mínimos, dependerían de otros miembros de la familia que también pueden experimentar dificultades para asegurar su propia seguridad financiera y la de sus hijos a cargo (Tran *et al.*, 2019). A mayor escala, la protección social también puede reducir el nivel de desigualdad a nivel nacional y, de este modo, seguir consolidando una sociedad más estable, teniendo en cuenta especialmente que la desigualdad contribuye a menoscabar las estructuras sociales.

Mediante el estímulo de la demanda, la protección social puede, en última instancia, aumentar la actividad económica nacional gracias al efecto multiplicador, ya que el aumento inicial de los gastos de consumo de los hogares genera un aumento de la demanda de bienes y servicios locales; esto, a su vez, aumenta la producción local y da lugar a cambios en los mercados de trabajo locales. Es de esperar que esto tenga efectos positivos en la comunidad y los mercados locales. Estos cambios agregados en la productividad de los hogares tienen, finalmente, un efecto en la demanda agregada, en particular cuando un país puede realizar

un gasto anticíclico durante perturbaciones a nivel macroeconómico, como crisis económicas, que sirve para aumentar el empleo y, por consiguiente, los ingresos públicos a través de impuestos.

Sin embargo, la dirección del cambio en la comunidad y a nivel macroeconómico dependerá de una serie de factores, incluido la forma en que responden los mercados locales de trabajo y de bienes al aumento de la demanda de bienes por parte de los hogares y el incremento de la oferta de mano de obra. Por ejemplo, si el nivel de participación de la fuerza de trabajo aumenta, pero no hay oferta de trabajo en la economía, cabe esperar que el desempleo también aumente.

La suma de los diferentes efectos a nivel individual y del hogar puede ayudar a reducir las desigualdades de ingresos a nivel macroeconómico al mitigar la desigualdad de oportunidades y permitir a los hogares enfrentarse mejor a los acontecimientos adversos. La disminución de las desigualdades puede, a su vez, favorecer una mejor cohesión y estabilidad sociales, el desarrollo constante del capital humano y, finalmente, el crecimiento económico.

El cuadro 2, adaptado de Mathers y Slater (2014), amplía el marco conceptual expuesto en el gráfico 7 y presenta los datos existentes sobre los efectos directos e indirectos de la protección social en el crecimiento. El cuadro, que figura en su resumen de investigación, se ha ampliado para incluir el marco conceptual del resumen de una investigación llevada a cabo por el ODI (Bastagli *et al.*, 2016). En la columna de la izquierda se presenta el nivel en el que la protección social tiene un efecto y en las columnas del centro y de la derecha figuran los tipos de efectos y su posible dirección (señales positivas y/o negativas). Los impactos directos del programa de protección social son aquellos que son un objetivo explícito del programa, por ejemplo, políticas activas del mercado de trabajo (Mathers y Slater, 2014; Onaran *et al.*, 2019).⁵ Asimismo, un programa destinado a aumentar los gastos de consumo de los hogares mediante transferencias de efectivo influye directamente en los gastos de consumo de los hogares. Los efectos indirectos de un programa de protección social son los efectos indirectos del impacto directo. Por ejemplo, si un programa de protección social influye directamente en los gastos de consumo de los hogares, lo que daría lugar a una mayor demanda de bienes o servicios locales por parte de los hogares beneficiarios, es probable que aumente la producción local de bienes. Los efectos indirectos pueden ser tanto intencionados como no intencionados. Un ejemplo de

⁵ Hay datos opuestos en cuanto al impacto de los programas de obras públicas que se examinan brevemente en la siguiente sección

efecto indirecto no intencionado será la inflación en la comunidad local como consecuencia de un aumento de la demanda de bienes que no satisface una mayor oferta de estos bienes, lo que incrementaría los precios de los bienes locales tanto para los beneficiarios del programa como para los no beneficiarios. Estos efectos indirectos pueden repercutir en la situación a nivel nacional e influir en el crecimiento económico. Un

ejemplo sería un aumento de la demanda agregada como consecuencia del incremento de los gastos de consumo de los hogares, lo que daría lugar al aumento de la demanda local y una mayor producción que beneficiarían a los no beneficiarios, algo que repercutiría en la situación a nivel nacional. En el anexo 1 figura un resumen sucinto de la bibliografía existente en la que se basa en cuadro 2.

Cuadro 2: Datos sobre los efectos directos e indirectos de la protección social en el crecimiento, por nivel de influencia

	Efectos directos en el crecimiento	Efectos indirectos en el crecimiento
Personas y hogares	Prevenir la pérdida de capital productivo + Acumular activos productivos + Aumentar la innovación y la asunción de riesgos respecto de los medios de vida de los hogares pobres + Participación de las mujeres en la fuerza de trabajo + Impacto en la participación de la fuerza de trabajo +/-	Aumentar la inversión en capital humano (gastos en educación, salud, alimentación, artículos del hogar generales) +
Comunidades locales	Efectos multiplicadores del aumento del consumo y la producción locales + Acumular activos comunitarios productivos + Efectos en el mercado de trabajo, como efectos de la inflación en los salarios locales +/-	Redes de contactos sociales, cohesión y efecto de presión de grupo
Nacional	Incremento acumulado de la productividad de los hogares + Estimular la demanda agregada + Cambios generales y en función del género en la participación agregada de la fuerza de trabajo y el sector de trabajo +/- Aumentar los mercados de capital a través de los fondos de pensiones + Efectos de la tributación en los ahorros/inversión - Matriculación, asistencia y retención en las escuelas + Efectos del endeudamiento del Gobierno y la inflación -	Facilitar reformas económicas + Mejorar la cohesión social y reducir las desigualdades (de ingresos, género) + Potenciar el capital humano + Efectos en las tasas de fecundidad +/-

Fuente: Mathers y Slater (2014), basándose en Arjona et al. (2002); Grosh et al. (2008), Piachaud (2008); Alderman y Yemtsov (2012); Barrientos (2012) y Bastagli et al. (2016). Notas: (+) posible efecto positivo; (-) posible efecto negativo; (+/-) posible efecto positivo o negativo.

4 Enfoque de modelización

El enfoque metodológico utilizado para evaluar los efectos de la inversión en protección social por los países en el conjunto de la economía se basa en un modelo de multiplicadores de la matriz de contabilidad social (MCS) y un modelo de equilibrio general computable (EGC). Estos enfoques consisten en dos etapas. En la primera etapa se definen los supuestos en materia de políticas y se determina el nivel de transferencias públicas que cada grupo de hogares recibe. En la segunda etapa, la ampliación estimada de las políticas de protección social y las cantidades que estas inyectan se introducen en el modelo de la MCS y el modelo de EGC a fin de evaluar los efectos de los supuestos de inversión propuestos en el conjunto de la economía. Los diferentes componentes metodológicos y la información que facilitan se resumen en las subsecciones más abajo, así como las fuentes de los datos utilizados y la configuración de las situaciones hipotéticas.

4.1 Matriz de contabilidad social

Una matriz de contabilidad social (MCS) es una herramienta eficaz y, en última instancia, simple para registrar las transacciones económicas. Se trata de una matriz cuadrada en la que cada agente/cuenta tiene una fila y una columna. Los gastos/pagos/salidas de cada cuenta se registran como entradas en las columnas y los ingresos/recibos/entradas de cada cuenta se registran como entradas en las filas. La MCS es una forma de contabilidad de partida única, en la que cada entrada es una transacción, es decir, cada entrada va acompañada de un precio y una cantidad, lo que permite identificar tanto el origen como el destino de la transacción. Los precios de todas las entradas de una fila deben ser idénticos. Del mismo modo, los gastos totales de cada cuenta deben corresponder exactamente a los recibos totales de cada cuenta. Por consiguiente, las respectivas sumas de las filas y las columnas de una MCS deben ser iguales. Además, en el contexto del conjunto de una economía, una MCS contendrá no solo la información proporcionada por las cuentas nacionales agregadas, sino también detalles adicionales sobre las transacciones entre diferentes grupos de agentes dentro del sistema.

La MCS reúne datos tanto macroeconómicos (como cuentas nacionales) como microeconómicos (como encuestas de hogares) y los aplica dentro de un mar-

co coherente. Tiene por objeto ofrecer una imagen de la estructura de la economía lo más completa posible. Una MCS es una generalización de las relaciones de producción y además de información sobre la estructura de producción incluye información sobre:

1. La distribución del valor añadido para las instituciones generado por las actividades de producción
2. La formación de los ingresos institucionales y de los hogares
3. El patrón de consumo, ahorro e inversión
4. La recaudación de ingresos públicos y gastos y transacciones conexos
5. El papel del sector extranjero en la formación de ingresos adicionales para hogares e instituciones

Las MCS normalmente cumplen dos propósitos básicos: a) como sistema de datos integral y coherente para el análisis descriptivo de la estructura de la economía, y b) como base para la modelización macroeconómica. El gráfico 8 muestra la estructura básica de una MCS.

Gráfico 8: Estructura básica de una matriz de contabilidad social (MCS)

		Columnas de gastos						
		Sectores (actividades y productos básicos)	Factores	Hogares	Gobierno	Inversión	Resto del mundo	Total
Fila de ingresos	Sectores (actividades y productos básicos)	Demanda intermedia y oferta interna		Gastos de consumo (C)	Gastos corrientes (G)	Demanda de inversión (I)	Ingresos de exportación (E)	Demanda total
	Factores	Valor añadido						Ingreso de todos los factores
	Hogares		Remuneración de los factores de producción para los hogares		Transferencias sociales		Remesas procedentes del extranjero	Ingresos totales de los hogares
	Gobierno			Impuestos directos			Donaciones y préstamos extranjeros	Ingresos públicos
	Ahorros			Ahorros privados	Superávit fiscal		Balanza por cuenta corriente	Ahorros totales
	Resto del mundo	Pagos por importaciones (M)						Salida de divisas
Total		Producción bruta y oferta total	Gasto total de los factores	Gasto total de los hogares	Gasto público	Gasto total en inversión	Entradas de divisas	

Fuente: elaboración de los autores basada en Breisinger et al. (2009)

La MCS original para cada país ha sido modificada para que cumpla los requisitos del presente estudio. El examen de las estructuras de la MCS se realizó sobre la base de las últimas encuestas nacionales de hogares representativas de las que se dispone, las cuales contienen información sobre el consumo de los hogares. Se decidió que la estructura actual —especialmente la clasificación de los hogares— no es adecuada para los simulacros. El ajuste se centró en las cuentas de actividad, productos básicos y hogares. Se utilizaron tres pasos para reclasificar las MCS originales, los cuales se analizan a continuación

Paso 1. En el primer paso, las cuentas de la actividad de producción y productos básicos se agregaron a las tres cuentas de actividades principales y las tres cuentas de productos básicos (agricultura, industria y servicios) siguiendo un plan de mapeo. En este proceso, se agregaron elementos del resto de cuentas relacionadas con la actividad y los productos básicos (por ejemplo, exportación de bienes y servicios) de acuerdo con la nueva clasificación de tres niveles de la actividad y los productos básicos.

Paso 2. Las cuentas de los hogares también se modificaron significativamente. En las MCS originales, las cuentas de los hogares contemplaban una serie de tipologías de hogares basadas en la actividad laboral, la ubicación geográfica y la educación. En cambio, en el presente estudio, las cuentas de los hogares fueron reagrupadas en función de la distribución de la riqueza capturada por lo datos microeconómicos.

Paso 3. La información de todas las cuentas de las MCS se introdujo en sus respectivas casillas de la matriz para evaluar el equilibrio de las cuentas. Las cuentas relativas a los factores de producción y los hogares estaban totalmente equilibradas.

4.2 Multiplicadores de la matriz de contabilidad social

Los vínculos económicos se rigen por las características estructurales de una economía: las tecnologías de producción de los sectores y la composición de la cesta de consumo de los hogares. Los efectos multiplicadores, por otra parte, capturan los efectos de los vínculos económicos durante un periodo de tiempo. Por ejemplo, los vínculos de producción descendentes nos dicen que el aumento de la producción agrícola estimulará la producción

de alimentos procesados mediante el aumento del suministro de insumos en dicho sector. Es el efecto de los vínculos de la primera ronda entre la agricultura y el procesamiento de alimentos. Sin embargo, en la segunda ronda, el aumento de la producción de alimentos procesados tendrá nuevos efectos producidos por los vínculos de producción descendentes en otros sectores, como el sector de la restauración, que utiliza alimentos procesados como insumo intermedio. De manera similar, en la tercera ronda, la expansión del sector de la restauración generará una demanda todavía mayor para otros sectores. Este proceso continúa a lo largo de muchas rondas en las que los efectos del aumento de la producción agrícola se propagan por la economía, reduciéndose al final lo suficiente como para que cesen en la práctica (Breisinger *et al.*, 2009).

Los multiplicadores de la MCS miden el valor de todos los efectos de los vínculos de producción y consumo. Capturan los efectos directos e indirectos en la primera y posteriores rondas del flujo circular de ingresos.⁶ Los multiplicadores transforman los cambios iniciales en la demanda exógena (por ejemplo, el aumento de la demanda de exportaciones agrícolas) en cambios en la producción y los ingresos totales de las cuentas endógenas.

Se espera que las intervenciones gubernamentales, como los programas de protección social destinados a estabilizar el consumo de los hogares, tengan un impacto en la economía a través de diferentes canales, como se muestra en el gráfico 9:

A. Efectos directos: Las transferencias públicas a los hogares aumentarían sus ingresos. El aumento de ingresos lleva a un mayor consumo de los bienes y servicios de su elección. El aumento (o cambio) de los ingresos y el consumo de los hogares constituye un *efecto directo* de la intervención en materia de protección social.

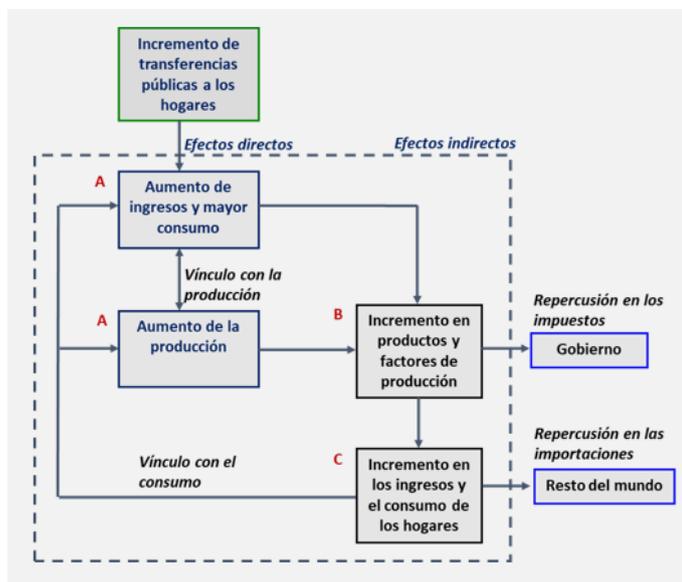
B. Efectos indirectos: El aumento de los ingresos de los hogares puede probablemente aumentar la demanda de bienes y servicios, lo que exige un incremento en la producción y los factores de producción (mano de obra y capital). Los productos y el empleo adicionales creados en la cadena de suministro (a través de vínculos ascendentes) son los *efectos indirectos*.

C. Efectos inducidos: Los trabajadores adicionales empleados por la expansión de los sectores que abastecen a los hogares (a través de los efectos indirectos) ahora gastan más, lo que

⁶ Para información más detallada sobre los pasos metodológicos, véase <https://www.ifpri.org/publication/social-accounting-matrices-and-multiplier-analysis>

genera una producción y empleo adicionales en otros sectores de la economía, lo que multiplica la demanda. Este efecto multiplicador se denomina *efecto inducido*.

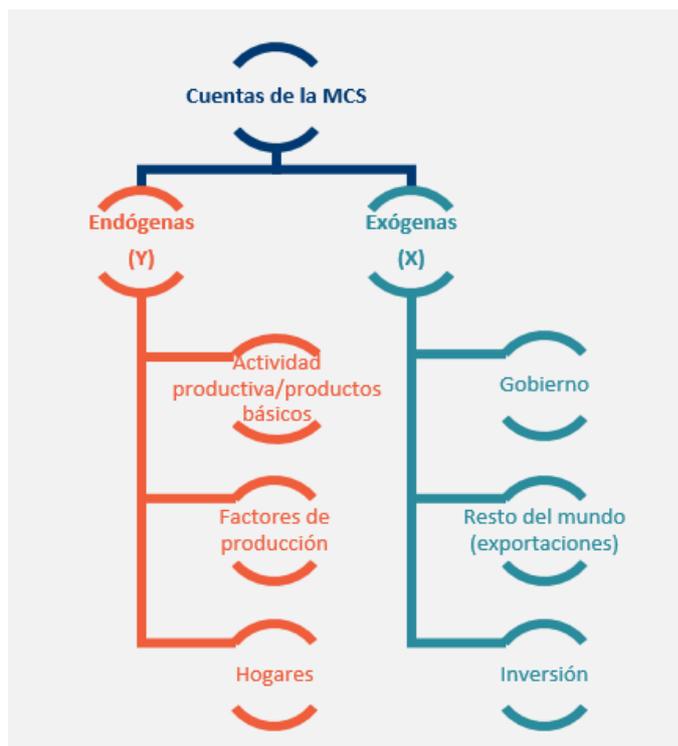
Gráfico 9: Flujo circular de ingresos en el proceso de multiplicadores



Fuente: elaboración de los autores basada en Breisinger et al. (2009)

El paso de un marco de datos basado en una MCS a un modelo basado en una MCS (también denominado marco de multiplicadores) exige dividir la MCS en cuentas “exógenas” y “endógenas” (gráfico 10). En general, las cuentas que se quieren utilizar como instrumentos de política (por ejemplo, el gasto público incluyendo la protección social, inversiones y exportaciones) serán exógenas, mientras que las cuentas especificadas como objetivos o metas deberían ser endógenas (por ejemplo, producción, demanda de productos básicos, rentabilidad de los factores, e ingresos o gastos de los hogares). Cualquier inyección que se realiza en las cuentas exógenas de la MCS repercute en las cuentas endógenas a través del sistema interdependiente de la MCS. La interrelación del sistema implica que todos los ingresos de los factores, los hogares y la producción provienen de inyecciones exógenas en la economía a través de un proceso de multiplicadores. El proceso de multiplicadores se ha desarrollado en el supuesto de que cuando una cuenta endógena de ingresos recibe una inyección exógena de gastos, la gasta en las mismas proporciones que figuran en la matriz de la propensión media al consumo (PMC). Los elementos de la matriz de la PMC se calculan dividiendo cada casilla por la suma total de su columna correspondiente.

Gráfico 10: Cuentas endógenas y exógenas de un modelo de MCS



Fuente: elaboración de los autores basada en Breisinger et al. (2009)

El modelo de multiplicadores y sus suposiciones

Los modelos de multiplicadores parten de una serie de suposiciones limitadoras. En particular:

- Los precios son fijos y cualquier evolución de la demanda provoca cambios en la producción física en lugar de los precios.
- Los recursos relativos a los factores son ilimitados o no están sujetos a restricciones, por lo que cualquier aumento de la demanda va acompañado de un aumento de la oferta.
- Los coeficientes de insumos de los productores y los patrones de consumo de los hogares no se ven afectados por los cambios exógenos en la demanda (es decir, los efectos de concatenación son lineales y no hay un cambio de comportamiento).

4.3 Modelos de equilibrio general computable

En el presente estudio se utilizan los modelos estándar estáticos y dinámicos de Partnership for Economic Policy, PEP 1-1 y PEP 1-t (Decaluwé *et al.*, 2013a, 2013b)⁷, como base para elaborar un modelo estático y dinámico de EGC para cada país que se analiza. Los modelos de EGC se basan en la misma MCS normalizada utilizada para el modelo de MCS. Se han integrado varias suposiciones en los modelos de EGC. Entre las suposiciones importantes relativas a la producción cabe señalar los rendimientos constantes a escala y las condiciones de competencia perfecta para las empresas como agentes económicos sin influencia en el precio. El modelo utiliza una estructura productiva anidada. En el nivel superior, el valor añadido y el consumo intermedio total se combinan en proporciones fijas según una función de producción de Leontief. En el segundo nivel, el valor añadido es la combinación del trabajo y el capital según una función de elasticidad de sustitución constante (ESC). En el modelo, la cuenta del trabajo es única y los hogares están desglosados por quintiles de ingreso. Hay cuatro sectores institucionales (hogares, empresas, gobierno y el resto del mundo). El modelo distingue tres modelos de ingresos: ingresos del trabajo (sueldos y salarios), ingresos del capital e ingresos de transferencias. En lo que respecta al consumo, los hogares destinan sus ingresos a impuestos, transferencias a otras instituciones, consumo y ahorros; su comportamiento se modela como un sistema lineal de gasto y está sujeto a su limitación presupuestaria. Conforme a Tiberti *et al.* (2018), prevemos rigideces salariales en forma de “curva salarial” en lugar de la flexibilidad salarial prevista en el modelo estándar de PEP. La “curva salarial” asume un índice salarial de equilibrio compatible con el índice de desempleo y describe una relación negativa entre los índices salariales y los índices de desempleo (Blanchflower and Oswald, 1995). La introducción de rigideces salariales en el modelo nos permite tener en cuenta el resultado de variaciones en los índices de desempleo nacionales. Al igual que Tiberti *et al.* (2018), utilizamos la curva salarial calculada econométricamente para Sudáfrica (Kingdon y Knight, 2006; Blanchflower y Oswald, 1995), que equivale a -0,1, lo que implica que un aumento de la tasa de desempleo del 10% da lugar a una disminución salarial del 1%. En lo que respecta a las reglas de cierre, asumimos que el tipo de cambio nominal es el numerario. El trabajo se mueve por todos los sectores, mientras que el capital es específico de cada sector. Por último, la cuenta corriente es fija. Esto significa que el modelo excluye la posibilidad de que un país se endeude con el resto

del mundo, imponiendo de este modo el ahorro del resto del mundo como fijo. Además, también implica que las inversiones internas agregadas están limitadas por el ahorro nacional agregado. Los precios a nivel mundial son fijos, ya que se presupone que los países analizados son pequeños. Consideramos el gasto público y las tasas impositivas como factores exógenos. Esto significa que el ahorro público puede variar en respuesta a las variaciones de la actividad económica.

La versión dinámica de los modelos de EGC es recursiva, lo que supone que las suposiciones sobre el comportamiento no incluyen la optimización intertemporal (en comparación con los modelos dinámicos intertemporales). En la versión dinámica del modelo de EGC, cada periodo se resuelve como un problema de equilibrio estático, sujeto a las variables heredadas del periodo precedente. El modelo dinámico presupone que la población crece a un ritmo constante. La oferta de mano de obra es una variable que se supone que crece al mismo ritmo que el índice de población, como resultado del crecimiento de la población o un cambio en la tasa de participación, o una combinación de ambos (la participación de la fuerza de trabajo no se representa en la versión estática del modelo de EGC). Se entiende que una economía sigue una trayectoria de crecimiento equilibrado si todas las cantidades crecen a un ritmo constante y los precios relativos permanecen constantes. El motivo por el que se asume que las constantes y las variables exógenas crecen al mismo ritmo que la oferta de mano de obra es que el modelo pueda simular una trayectoria de crecimiento equilibrado. Varias variables crecen al mismo ritmo que la población, a saber: el saldo de la cuenta corriente, el consumo mínimo de productos básicos en las ecuaciones de demanda del sistema de gasto lineal, los gastos corrientes públicos, la inversión pública por categoría y sector/industria y, por último, los cambios en inventarios. El supuesto de un camino de crecimiento equilibrado resulta útil a la hora de simular la “situación sin cambios” (Decaluwé *et al.*, 2013b).

Los resultados de ambos modelos se presentan en ocho productos diferentes. El cuadro 3

⁷ Disponible en: <https://www.pep-net.org/pep-standard-cge-models>

Cuadro 3: Definición de los productos utilizados

Resultado	Definición
PIB	El PIB se considera, al precio de los factores, como la suma del valor añadido por los factores de producción de la economía del modelo de la MCS. En el modelo de EGC el PIB a precios de mercado.
Ingresos del trabajo	Los ingresos del trabajo se evalúan como el rendimiento del factor trabajo de la producción. En el modelo de la MCS se asume que los salarios son fijos. La naturaleza estática del enfoque metodológico justifica esta suposición.
Ingresos del capital	Los ingresos del capital se definen como el rendimiento de las inversiones. Como ocurre con los ingresos del trabajo, los cambios en el rendimiento total de las inversiones dependen del comportamiento de las inversiones sectoriales institucionales después de los cambios en materia de políticas. Por otra parte, el comportamiento de las instituciones es estático y se define en las MCS.
Empleo	El empleo se define como el número de trabajadores. Cuando se usa el modelo de la MCS, el indicador se extrapola analizando la correlación entre el número de trabajadores y las trayectorias históricas de valor añadido. La relación entre el valor añadido y el número de trabajadores se determina mediante un análisis de regresión.
Ingresos de los hogares	Los ingresos de los hogares se basan en el rendimiento de los factores de producción (pagos relacionados con el capital y el trabajo), capital del resto del mundo (remesas) y transferencias sociales del gobierno.
Pobreza	El indicador de la pobreza se calcula como el porcentaje de la población con un consumo per cápita por debajo del umbral nacional de pobreza en el periodo de referencia marcado por la MCS.
Desigualdad	La desigualdad entre los hogares se mide con el coeficiente de Gini del ingreso de los hogares. Cuanto más elevado es el valor del coeficiente de Gini, mayor es la desigualdad de ingresos entre los hogares del mismo país.
Ingresos fiscales	Los ingresos fiscales se miden como la suma de los impuestos directos, indirectos y de importación que los sectores económicos y los hogares tienen que pagar al gobierno.

4.4 Supuestos

Los supuestos simulados tratan de reformar los programas nacionales no contributivos de asignaciones en efectivo en cada país. Los supuestos no entran en el fondo de cómo se han diseñado los programas existentes. El objetivo es comprender los resultados macroeconómicos derivados de aumentar el nivel de inversiones de los programas financiados por donantes. Dado que los países tienen diferentes sistemas y niveles de inversión, las reformas propuestas aumentarán los niveles de inversión en un 1% y un 2% del PIB (supuestos 1 y 2), y según la diferencia de ingresos calculada para el índice de los pisos de protección social de 2015 (supuesto 3).⁸ En panel B del cuadro 4 muestra los niveles de inversión necesarios en el supuesto 3. La distribución del nivel total de inversión por quintil de hogares será uniforme (es decir, seguirá una distribución universal de las transferencias), donde los hogares del quintil más bajo reciben la misma suma que los hogares pertenecientes al quintil más alto. Se pueden interpretar las reformas como una ampliación de los programas existentes, tanto vertical (valores de las transferencias) como horizontal (cobertura). En el anexo 3 se muestran los resultados respecto de los productos principales de una distribución progresiva alternativa en virtud del cual los hogares del quintil más bajo reciben considerablemente más que los hogares del quintil más alto.

⁸ La diferencia de ingresos se calcula respecto del umbral de pobreza relativa de 50% del ingreso medio.

Cuadro 4: Simulaciones

Panel A: Niveles de inversión	
Supuesto 1	1% del PIB
Supuesto 2	2% del PIB
Supuesto 3	Diferencia de ingresos en el país como porcentaje del PIB (índice de pisos de protección social de 2015)
Panel B: Diferencia de ingresos en el país (porcentaje del PIB) utilizada en el supuesto 3	
Bangladesh	0,6
Colombia	1,0
Costa Rica	1,2
Georgia	0,4
Ghana	1,4
India	0,3
Rwanda	7,8
Serbia	0,2

4.5 Fuentes de los datos

Como se describe en la sección anterior, las simulaciones del presente informe se basan en MCS. Las MCS utilizadas son las últimas disponibles para cada país. Todas las MCS han sido publicadas, a excepción de la de Serbia, cuya MCS se elaboró específicamente a efectos de esta investigación utilizando tablas de origen y destino disponibles basadas en las cuentas nacionales. En el cuadro 5 se indican las fuentes y el año de referencia de las MCS utilizadas para cada país.

Cuadro 5: Fuentes y año de referencia de las MCS

País	Fuente	Año de referencia
Bangladesh	Gobierno de Bangladesh (GED, 2019)	2017
Colombia	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2020)	2017
Costa Rica	Banco Central de Costa Rica (Cicowiez, Sánchez y Muñoz, 2015)	2012
Georgia	Yerushalmi, Labadze y Galdava (2015)	2013
Ghana	Servicios Estadísticos de Ghana, Instituto de Investigación Estadística, Social y Económica (Universidad de Ghana) e Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (GSS, ISSER e IFPRI, 2017)	2015
India	Ministerio de Medio Ambiente y Bosques, Gobierno de India (Deb Pal, Pohit y Roy, 2012)	2005
Rwanda	Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (Pradesha y Diao, 2014)	2011
Serbia	Elaboración de los autores basada en tablas de origen y destino y estimaciones de las cuentas nacionales de la Oficina de Estadística de la República de Serbia	2018

Para modificar las cuentas de hogares de las MCS para incluir grupos de hogares por quintiles de riqueza fue necesario realizar un mapeo de los gastos y los ingresos de los hogares en función de las diferentes cuentas de la MCS. Este mapeo se realizó mediante el análisis de microdatos de encuestas nacionales de hogares o informes elaborados a partir de encuestas nacionales de hogares. El cuadro siguiente indica las encuestas de hogares que se consideraron para cada país (cuadro 6). Por último, en el análisis también se utilizaron datos sobre la distribución del bienestar y las tasas nacionales de pobreza, así como los umbrales nacionales de pobreza del Banco Mundial.

Cuadro 6: Fuentes de las encuestas de hogares para cada país

País	Encuesta de hogares
Bangladesh	Encuesta de ingresos y gastos de los hogares de Bangladesh (HIES) 2016
Colombia	Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares (ENPH) 2016-2017
Costa Rica	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2013
Georgia	No es necesario. La MCS ya incluía grupos de hogares por quintiles
Ghana	Encuesta de condiciones de vida de Ghana VII (2017)
India	Encuesta de desarrollo humano de la India (IHDS I) 2005
Rwanda	Encuesta integrada de condiciones de vida de los hogares de Rwanda (EICV III) 2011
Serbia	Encuesta de presupuestos de los hogares de Serbia (2018)

5 Resultados y examen

En esta sección se presentan y examinan los resultados de la simulación de los modelos de MCS y EGC al aumentar las inversiones en protección social en un 1% del PIB en los ocho países seleccionados (supuesto 1), con una distribución universal de la inversión total. Los resultados de los supuestos 2 y 3 se presentan en el anexo 2, los cuales muestran una tendencia similar a la de los resultados del supuesto 1, con magnitudes aproximadamente proporcionales a las diferencias de transferencias.

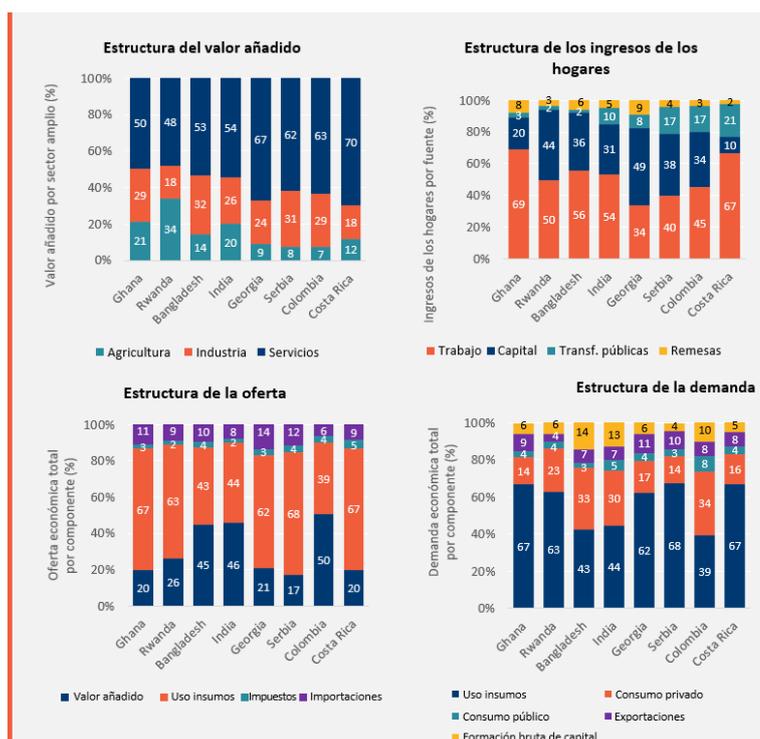
Las políticas de transferencias en efectivo generan un aumento de ingresos y consumo que, a su vez, tienen efectos positivos en la macroeconomía y el margen fiscal del gobierno. Al mismo tiempo, las políticas simuladas tienen un impacto positivo en la reducción de la desigualdad de ingresos y las tasas de pobreza. En promedio, aumentar en un 1% las inversiones en protección social tienen el efecto multiplicador de aumentar en 1,1% el PIB absoluto, reducir en 7% el número de personas que viven por debajo del umbral nacional de pobreza, reducir en 1% la desigualdad de ingresos, aumentar en 1,8% los ingresos fiscales del gobierno y aumentar en 0,6% el empleo (número de trabajadores). El aumento del 2% en las transferencias en efectivo tienen un efecto multiplicador más o menos lineal en el cambio de los indicadores principales. Por último, los resultados del tercer supuesto (aumentar los niveles de inversión según la diferencia de ingresos calculada para el índice de pisos de protección social de 2015), presentados en el anexo 3, revelan que el efecto multiplicador medio en el PIB equivale a 2,4%, lo que da lugar a una caída del número de personas en situación de pobreza del 11%, una disminución de la desigualdad de ingresos del 2%, un aumento de los ingresos fiscales del 3,6% y un aumento del empleo del 1,4%.

El enfoque considerado vincula estrictamente los efectos de las políticas simuladas con la estructura de las economías, la cual determina los efectos del aumento de la inversión en protección social. Los efectos de la inversión en protección social serán normalmente mayores en los países donde la economía nacional se caracteriza por industrias nacionales sinérgicas y donde el consumo privado impulsa la demanda. En general, este tipo de economías se caracterizan por depender poco de la oferta y la demanda del comercio. Además, se prevé que el incremento de la inversión en protección social tendrá un impacto más importante en las economías en las que, con arreglo al *statu quo*, una

pequeña parte de los ingresos de los hogares proviene de las transferencias públicas.

El gráfico 11 muestra la estructura del valor añadido por los tres sectores económicos amplios, la composición de los ingresos de los hogares y la estructura de la demanda y la oferta en los países seleccionados. El valor añadido total representa más del 45% de la oferta total (o PIB) en Bangladesh, Colombia y la India, mientras que el valor total del uso de insumos como porcentaje del PIB está por debajo de 45%, lo que indica una integración moderada de la economía interna en el proceso de producción. Las otras economías seleccionadas se caracterizan por una integración interna más fuerte: el uso de insumos representa el 67% del valor añadido en Costa Rica y Ghana, el 63 y el 62% en Rwanda y Georgia, respectivamente, y el 58% en Serbia. Los impuestos representan un porcentaje más alto del PIB en Costa Rica y Colombia (4%) frente al resto de países (3% en Bangladesh, Georgia y Serbia, 2% en Ghana, 1% en Rwanda). Los servicios son el sector económico amplio más importante en todos los países: representa aproximadamente el 70% del valor añadido total en Costa Rica y Georgia, el 60% en Colombia y Serbia, el 54 y el 53% en la India y Bangladesh, respectivamente, y el 50 y el 48% en Ghana y Rwanda. El sector agrícola representa un tercio del valor añadido total en Rwanda, aproximadamente el 20% en Ghana y la India, el 14% en Bangladesh, aproximadamente el 10% en Costa Rica y Georgia, y el 7 y el 4% en Colombia y Serbia respectivamente. La demanda total está compuesta por el consumo intermedio y la demanda final. La demanda intermedia equivale a la mayor parte de la demanda total, ya que representa el 67% de la demanda total en Costa Rica y Ghana, el 63% en Rwanda, el 62% en Georgia, el 58% en Serbia, el 44 y el 43% en la India y Bangladesh respectivamente, y el 39% en Colombia. Como era de esperar, el consumo privado es el componente más importante de todas las categorías de consumo final. El consumo privado representa una gran parte de la demanda total, especialmente en Colombia y Bangladesh (34% y 33%, respectivamente). Por último, la formación bruta de capital representa el 14% y el 13% de la demanda total en Bangladesh y la India, respectivamente, el 10% en Colombia, el 5% en Costa Rica y Serbia, y el 6% en Georgia, Ghana y Rwanda.

Gráfico 11: Estructura de la economía nacional en los países seleccionados



Fuente: elaboración de los autores, MCS

En esta sección, el producto del aumento de las inversiones en protección en un 1% del PIB se agrupa en resultados macroeconómicos, pobreza y desigualdad, e ingresos fiscales. Los resultados de los modelos de MCS se mencionan en los gráficos como “efecto multiplicador de las políticas”, mientras que los resultados de los modelos de EGC se describen como “efecto estático de las políticas”.

5.1 Productos macroeconómicos

Los productos que se exponen en la presente sección se centran en los efectos macroeconómicos de la inversión de un 1% del PIB en transferencias de protección social (el primer supuesto) en el conjunto de la economía en términos de crecimiento del PIB, empleo y consumo. La interrelación entre los indicadores macroeconómicos se explica en la sección relativa a la metodología.

5.1.1 Producto interior bruto

El valor absoluto del producto interior bruto (PIB) aumenta en los ocho países como resultado del incremento de las inversiones en protección social. El efecto multiplicador en el PIB, que se muestra en la parte superior del gráfico 12, mide el cambio total del valor añadido o los ingresos de factores causado por

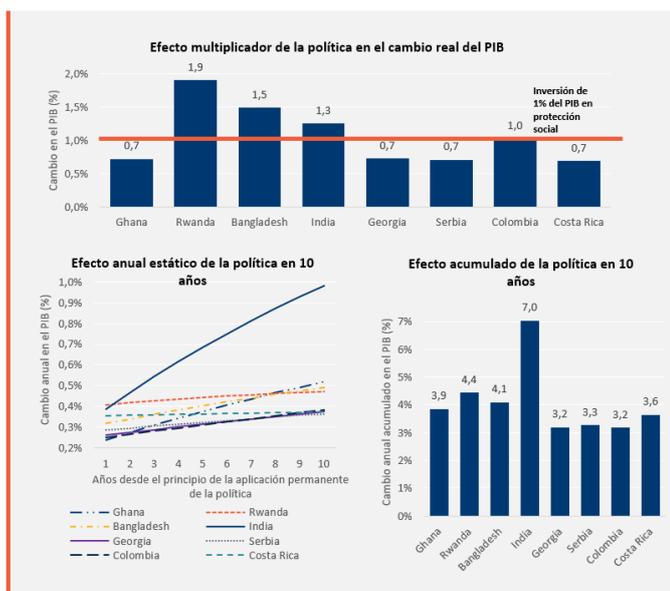
los efectos directos e indirectos de la inversión en protección social. Las políticas tienen efectos positivos en las economías en los tres supuestos y el mayor aumento del PIB se produce en el segundo supuesto (anexo 3). El efecto multiplicador en el PIB es considerable en Rwanda, Bangladesh y la India. Una gran parte de la demanda en estos tres países está impulsada por la demanda interna, impulsada a su vez por el consumo privado, y un pequeño porcentaje de la oferta está impulsado por las importaciones. El alcance del efecto multiplicador en el PIB depende fundamentalmente del porcentaje que representan los bienes y servicios importados en el consumo de los hogares. Si los hogares consumen bienes producidos en el país, el aumento del ingreso de los hogares como consecuencia de la nueva política beneficiará a los productores nacionales y el flujo circular de ingresos tendrá efectos de concatenación indirectos. Por otra parte, si los hogares consumen bienes importados, entonces serán los productores extranjeros quienes se beneficien de la política y los efectos de concatenación indirectos serán menores. La demanda de importaciones representa una de las fugas del flujo circular de ingresos.

Los gráficos de la parte inferior del gráfico 12 muestran el efecto de la aplicación permanente de la política en el primer supuesto (aumento de las transferencias en efectivo de protección social en un 1% del PIB). La política produce un efecto multiplicador iterativo en las economías. El gráfico que figura en la parte inferior izquierda muestra la dinámica del PIB absoluto en términos reales entre el año 0 (PIB de referencia sin las inversiones en protección social) y el año 10 (PIB en el año 10 con una inversión permanente del 1% del PIB en el momento de referencia, con ajustes en la transferencia en efectivo en función de la inflación y el crecimiento del PIB). En contraste, el gráfico de la parte inferior derecha muestra el efecto acumulado de la política después de diez años de aplicación permanente de la política.

En la India, las transferencias públicas representan una parte importante de los ingresos de los hogares (10% de los ingresos totales de los hogares), lo cual explica por qué el aumento de las transferencias no tiene efectos inmediatos. Sin embargo, India muestra una dinámica excepcional respecto del aumento del PIB debido a la aplicación de la política utilizada para la simulación a partir del segundo año (véase el gráfico inferior izquierdo en el Gráfico 12 indicando la tasa de cambio anual en el PIB como consecuencia de la implementación de la política durante un periodo de

10 años). La estructura de la economía india permite crear un ciclo económico virtuoso gracias al aumento de la transferencia. Esta dinámica se debe al hecho de que la economía interna india es muy sinérgica, lo que significa que el incremento del consumo da lugar al aumento de la producción nacional. Esto hace que los ingresos del trabajo crezcan y, de este modo, aumente el consumo interno lo que, a su vez, refuerza el ciclo virtuoso.

Gráfico 12: Impacto simulado en el PIB real como consecuencia de las políticas de inversión del 1% del PIB en protección social



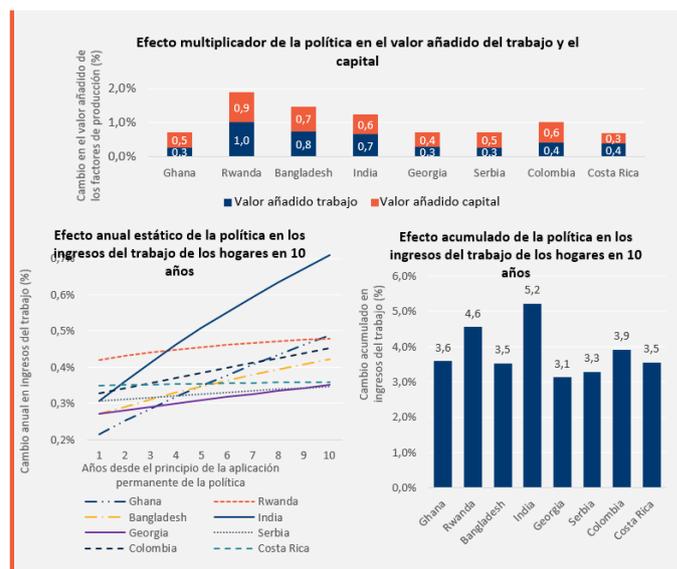
Fuente: elaboración de los autores, modelos dinámicos de PEP y MCS

5.1.2 Valor añadido e ingresos de los factores de producción

El multiplicador de la producción combina todos los efectos directos e indirectos (consumo y producción) en las rondas de múltiples vínculos e indica el aumento final de la producción bruta de todas las actividades de producción. Los efectos de la inversión en protección social en los ingresos del trabajo están estrechamente relacionados con el multiplicador de la producción por cada sector, y su estructura de formación del valor añadido (ya sea intensiva en capital o trabajo). Como ocurre en el caso del PIB, el efecto multiplicador de la producción es mayor en los países donde el consumo impulsa la producción nacional y donde la producción sectorial está estrechamente interrelacionada con otros sectores internos (Gráfico 13). El gráfico de la parte superior del gráfico a continuación muestra el efecto multiplicador en los componentes del valor añadido (trabajo y capital). El efecto multiplicador en el valor añadido está impulsado por el valor añadido del

trabajo en los países con un efecto multiplicador más importante (Rwanda, Bangladesh, India y Colombia). El gráfico 13 muestra la dinámica de los ingresos del trabajo y capital de los hogares. Además de los datos que apuntan a la existencia de un ciclo virtuoso en la India, la dinámica de Rwanda y Ghana son interesantes por dos motivos diferentes. En Rwanda, el aumento de las inversiones en protección social crea un efecto positivo inmediato en la economía y tiene un efecto multiplicador mayor en lo que respecta al crecimiento económico y los ingresos del trabajo y el capital de los hogares. En Ghana, por el contrario, el efecto inmediato es pequeño, pero muestra un aumento rápido de los ingresos del trabajo y el capital.

Gráfico 13: Impacto simulado en el valor añadido y los ingresos de los factores de producción como consecuencia de las políticas de inversión del 1% del PIB en protección social



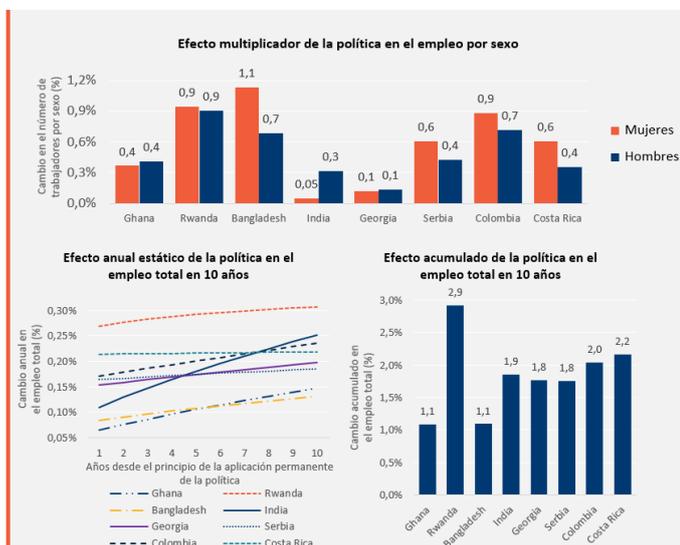
Fuente: elaboración de los autores, modelos de MCS y modelos dinámicos de PEP y EGC

5.1.3 Empleo

El aumento simulado de las inversiones en protección social da lugar a un incremento del número de trabajadores mayor entre las mujeres que entre los hombres (véase el gráfico 14). Las trayectorias de empleo se explican principalmente por medio de las diferentes dinámicas demográficas y la rapidez del cambio estructural. La oferta de trabajo está estrechamente relacionada con la composición del valor añadido en cada país. En Rwanda, la India y Costa Rica, el valor añadido se compone esencialmente del factor del trabajo. Además, a largo plazo, los países donde los sectores intensivos en trabajo se vean

más afectados por el aumento de la demanda interna serán los que se beneficien más en lo que respecta al aumento del empleo (Rwanda, la India, Colombia y Costa Rica).

Gráfico 14: Impacto simulado en el número de trabajadores como consecuencia de las políticas de inversión del 1% del PIB en protección social



Fuente: elaboración de los autores, modelos de MCS

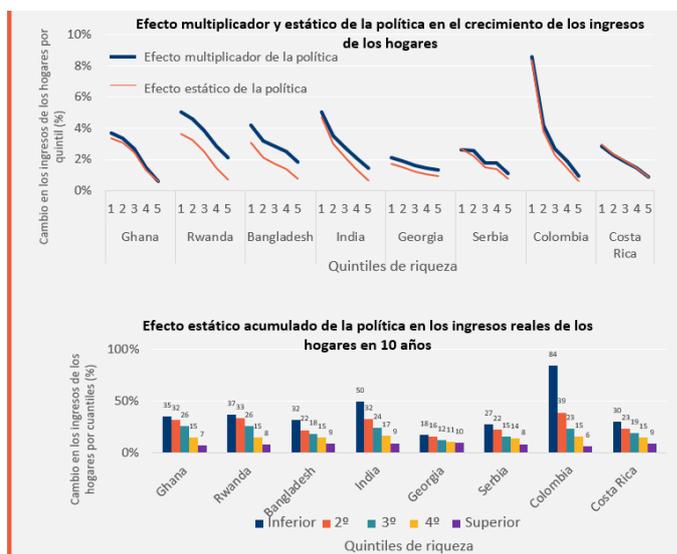
5.1.4 Distribución de los ingresos de los hogares

En los modelos de MCS y EGC los ingresos de los factores de producción se pagan en cuentas agregadas de los hogares. Asimismo, las transferencias en efectivo de protección social forman parte de los ingresos de los hogares. Este análisis examina diferentes grupos de hogares basándose en los quintiles de distribución de los ingresos. Esta información nos permite evaluar los efectos distributivos de las políticas.

El efecto del incremento de las transferencias es evidente cuando se analizan los cambios en los ingresos por quintiles de hogares. Los hogares en la franja más baja de la distribución de la riqueza se benefician igual que los situados en la franja superior de la distribución gracias a la universalidad aplicada a las inversiones. No obstante, los resultados muestran cómo, en todos los países, los cambios en los ingresos de los hogares están relacionados con la distribución de los ingresos de los factores en la economía (véase el gráfico 15). Los hogares de renta baja dependen más de los ingresos del trabajo que los

hogares de renta más alta. Además, las políticas que aumentan la producción en sectores intensivos en trabajo benefician a los hogares más pobres más que a otros hogares. El gráfico 15 presenta los efectos de aumentar las transferencias de protección social en los ingresos de los hogares. Como era de esperar, en todos los países seleccionados, el impacto es más importante en los hogares situados en la franja inferior de la distribución de la riqueza. Asimismo, el impacto en los ingresos de los hogares entre los hogares más pobres es más fuerte en los países donde hay grandes desigualdades de ingresos. Cuanto mayor es la desigualdad en un país, mayor es el efecto en los ingresos de los hogares del quintil más bajo.⁹

Gráfico 15: Impacto simulado en los ingresos de los hogares por quintiles como consecuencia de las políticas de inversión del 1% del PIB en protección social



Fuente: elaboración de los autores, modelos de MCS y modelos dinámicos de PEP y EGC

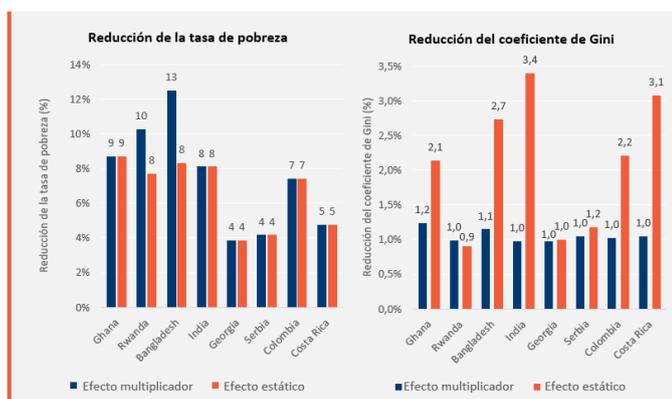
5.2 Pobreza y desigualdad

El porcentaje de la población que vive por debajo del umbral de la pobreza disminuye en todos los países como consecuencia del aumento de la inversión en protección social. El indicador de la pobreza se calcula sobre la base del consumo per cápita de los hogares utilizando el umbral nacional de pobreza. Con el aumento de la inversión en protección social en un 1% del PIB, la pobreza se reduce entre un 4% y un 13% en los ocho países (Gráfico 16).

⁹ El coeficiente Gini, calculado sobre la base de las cuentas de las MCS, y en función de los quintiles de hogares con arreglo a la situación de partida, es el siguiente: 45% en Colombia, 38% en Rwanda, 37% en la India, 36% en Ghana, 27% en Costa Rica, 26% en Bangladesh, 24% en Serbia y 13% en Georgia.

El indicador de la desigualdad (coeficiente de Gini) de cada país se calcula sobre la base de los ingresos de los hogares por quintil. El coeficiente Gini indica una reducción de la desigualdad a raíz del aumento de las transferencias sociales. La disminución de la desigualdad está estrechamente relacionada con el aumento de los ingresos en los quintiles más bajos en el marco de las políticas simuladas. Tal y como se muestra en el Gráfico 16, en el primer supuesto, la India es el país en el que la desigualdad experimenta una disminución más marcada (3,4% si se considera el efecto estático de la política), mientras que Georgia y Rwanda son las economías donde se observa la menor disminución de la desigualdad (aproximadamente un 1%, teniendo en cuenta el efecto multiplicador y el efecto estático de la política

Gráfico 16: Impacto simulado en la pobreza y la desigualdad como consecuencia de las políticas de inversión del 1% del PIB en protección social



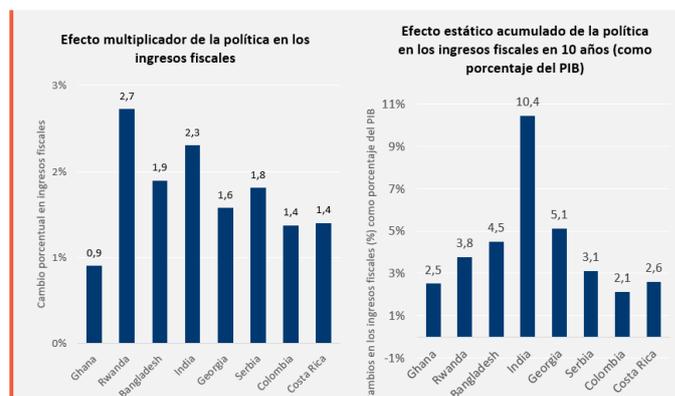
Fuente: elaboración de los autores, modelos de MCS y modelos dinámicos de PEP y EGC

5.3 Ingresos fiscales

Los ingresos fiscales representan una parte esencial de los ingresos públicos totales, junto con los pagos de transferencias del resto del mundo en algunos países (es decir, subvenciones y asistencia para el desarrollo del extranjero). Estos pagos se utilizan para gastos recurrentes de consumo y transferencias a los hogares. Aumentar la diferencia entre los ingresos y los gastos totales supone crear una plusvalía fiscal (o reducir el déficit) y permite una flexibilidad mucho mayor en materia de planificación de políticas.

El aumento significativo de los ingresos fiscales muestra que las políticas simuladas pueden generar un ciclo virtuoso en el que la pobreza está vinculada a la sostenibilidad fiscal y macroeconómica (véase el Gráfico 17).

Gráfico 17: Impacto simulado en los ingresos fiscales como consecuencia de las políticas de inversión del 1% del PIB en protección social



Fuente: elaboración de los autores, modelos de MCS

6 Conclusión

En el presente informe se han utilizado un modelo de MCS y un modelo de EGC, junto con un análisis de microdatos, para evaluar los efectos macroeconómicos y redistributivos de aumentar las inversiones en protección social en el marco de tres supuestos con niveles de inversión: un aumento de los niveles de inversión en un 1% y 2% del PIB (supuestos 1 y 2), y en función de la brecha de ingresos calculada para el índice de pisos de protección social de 2015 (supuesto 3).

El uso de la MCS y el análisis microeconómico es la herramienta adecuada, ya que los enfoques microeconómicos tradicionales no tienen en cuenta las interacciones macroeconómicas que los nuevos programas de protección social pueden generar. Por otro lado, no se pueden evaluar los efectos redistributivos de las políticas utilizando una modelización macroeconómica simple. Al combinar ambas metodologías podemos capturar los efectos completos de las políticas simuladas.

Nuestros resultados muestran que los supuestos de política simulados tienen un impacto positivo en el PIB y disminuyen la pobreza. Más específicamente, a nivel macroeconómico, observamos un aumento significativo del PIB en las economías más pobres, mientras que a nivel microeconómico, constatamos que los ingresos de los hogares aumentan considerablemente en los hogares más pobres. Además, observamos un aumento de los puestos de trabajo en las economías donde aumenta la fuerza de trabajo, lo que lleva a un aumento mayor del empleo femenino en los tres supuestos. Dependiendo de la magnitud de los cambios macroeconómicos, los efectos en la pobreza son en general considerables.

La ampliación de los programas de protección social genera un ciclo virtuoso en la economía y el principal canal de transmisión es el consumo de los hogares. Las políticas simuladas aumentan los ingresos y el consumo de los hogares en relación con cada producto básico. En particular, en las economías con vínculos fuertes entre el consumo y la producción nacional, el aumento del consumo genera un efecto multiplicador en la producción nacional que, a su

vez, genera ingresos y un aumento de los ingresos fiscales para el gobierno.

Los efectos positivos de las políticas simuladas son evidentes en los ocho países analizados, pero son incluso más importantes en las economías más pobres, como Rwanda, Ghana, Bangladesh y la India. Los resultados que se presentan están en consonancia con varios estudios que muestran cómo la inversión en protección social reduce la desigualdad y la pobreza tanto a corto como a largo plazo (Mathers y Slater, 2014; OCDE, 2019). La sinergia entre la protección social y la pobreza y la desigualdad se ha citado ampliamente, en particular en lo que respecta a los programas universales para el ciclo vital (Niehues, 2010). La reducción de la desigualdad también puede tener otras repercusiones positivas en los efectos macroeconómicos, como una mejor cohesión social, comunidades más estables y crecimiento económico. En general, las políticas simuladas afectan positivamente a los segmentos más pobres de la población en los países más pobres. Rwanda, el país más pobre entre las economías seleccionadas, también es el país que experimenta el mayor efecto multiplicador como resultado de las políticas simuladas.

Aunque el enfoque metodológico se basa en representar las economías con MCS, las cuales no desglosan por sexo la composición del mercado de trabajo y de los hogares, calculamos el cambio en el número de trabajadores desglosado por sexo, utilizando información relativa al cambio del valor añadido y simulando su relación histórica con el empleo (número de trabajadores). Los resultados revelan que en la mayoría de los países analizados el número de trabajadoras aumenta en mayor medida que el de trabajadores. Además, queremos destacar la forma en que regímenes de protección social específicos apoyan directamente las actividades económicas de las mujeres, evitando las pérdidas de ingresos debido al desempleo repentino, el nacimiento de un hijo o el fallecimiento de una de las fuentes de ingresos del hogar. Las prestaciones de desempleo, en particular, permiten a las personas desempleadas, y a las que hubiera resultado costoso buscar un puesto asalariado seguro

durante más tiempo, buscar empleo reduciendo al mínimo la pérdida de ingresos. De forma similar, las prestaciones de maternidad ofrecen garantías que permiten a las mujeres reincorporarse al mercado de trabajo después de tener un hijo, minimizando al mismo tiempo las pérdidas de ingresos en el hogar asociadas al nacimiento de un hijo y sus primeros meses de vida, cuando la madre probablemente será la cuidadora principal no remunerada. En el caso de la última prestación de protección social, también deberían esperarse beneficios para el conjunto de la sociedad a raíz de la mejora del empleo femenino y, en última instancia, la reducción de las disparidades salariales por razón de género a medida que menos mujeres tienen que renunciar a sus ingresos a lo largo de toda la vida al no tener que abandonar el mercado de trabajo.

Por último, cabe destacar que los resultados muestran el efecto de las situaciones hipotéticas, con algunas suposiciones, teniendo en cuenta los programas financiados por donantes. Es necesario realizar más investigaciones para evaluar las repercusiones de estos programas cuando se financien a través de impuestos nacionales o préstamos. Los resultados del modelo de MCS identifican en efecto multiplicador de la política simulada. Normalmente, el multiplicador puede sobrestimar el efecto de una perturbación exógena. Para estudiar mejor el efecto de las políticas simuladas, en análisis del modelo de MCS se ha completado con un modelo estático de EGC y un modelo dinámico de EGC. Al comparar los resultados del modelo de MCS y el modelo estático de EGC, la magnitud de los efectos varía porque los dos modelos implican hipótesis diferentes (recursos de los factores de la economía limitados). Sin embargo, los efectos de las políticas siguen yendo en el mismo sentido. Además, una ampliación dinámica del modelo de EGC permite apreciar los ajustes en la economía debido a las inversiones permanentes en políticas de protección social a lo largo de diez años.

Editora responsable legal:
Sharan Burrow, Secretaria General

CSI
Bd du Roi Albert II, 5, Bte 1, 1210-Bruselas, Bélgica
Tel : +32 2 224 0211 Fax : +32 2 201 5815 Email : press@ituc-csi.org
Web : www.ituc-csi.org