

Gasparini, Leonardo et al.

**Working Paper**

## Un Piso de Protección Social en América Latina: Costos Fiscales e Impactos Sociales

Documento de Trabajo, No. 71

**Provided in Cooperation with:**

Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata

*Suggested Citation:* Gasparini, Leonardo et al. (2008) : Un Piso de Protección Social en América Latina: Costos Fiscales e Impactos Sociales, Documento de Trabajo, No. 71, Universidad Nacional de La Plata, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), La Plata

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/127587>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

C | E | D | L | A | S

---

Centro de Estudios  
Distributivos, Laborales y Sociales

---

Maestría en Economía  
Universidad Nacional de La Plata



**Un Piso de Protección Social en América Latina:  
Costos Fiscales e Impactos Sociales**

Leonardo Gasparini, Facundo Crosta, Francisco  
Haimovich, Beatriz Alvarez, Andrés Ham y Raúl  
Sánchez

Documento de Trabajo Nro. 71  
Julio, 2008

# **Un Piso de Protección Social en América Latina**

## **Costos fiscales e impactos sociales \***

Leonardo Gasparini \*\*  
Facundo Crosta  
Francisco Haimovich  
Beatriz Alvarez  
Andrés Ham  
Raúl Sánchez

*CEDLAS\*\*\**  
*Universidad Nacional de La Plata*

Fabio Bertranou  
*OIT*

---

\* Este documento es una extensión de un trabajo realizado en el CEDLAS en el marco de un proyecto conjunto de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la OIT y EUROsociAL - Programa regional para la cohesión social en América Latina. Los errores, omisiones y opiniones son exclusiva responsabilidad de los autores.

\*\* [leonardo@depeco.econo.unlp.edu.ar](mailto:leonardo@depeco.econo.unlp.edu.ar)

\*\*\* CEDLAS es el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. [www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas](http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas)

## **1. Introducción**

La protección social en América Latina, y en especial los seguros sociales, están fuertemente ligados al trabajo asalariado formal. Debido a las restricciones que impone la estructura del empleo, existe un cuestionamiento al criterio contributivo como único mecanismo para el establecimiento de derechos a la protección. De esta forma, varios países y agencias internacionales han orientado el debate para reflexionar sobre la necesidad de estructurar un “piso de protección” que brinde cobertura frente a distintas contingencias.

Una alternativa discutida en la región sobre este piso de protección social consiste en garantizar un paquete de prestaciones de salud a toda la población, transferencias monetarias condicionadas a educación para los niños y adolescentes, y una prestación previsional universal por vejez e invalidez.

El objetivo principal de este estudio es analizar la viabilidad e impactos sociales de la implementación de un piso de protección social en un conjunto de países de América Latina.<sup>1</sup> El trabajo discute la pertinencia de la institución de un piso básico no contributivo de protección social en países de diversos niveles de desarrollo en América Latina, evalúa los costos fiscales de corto y largo plazo, y estima los impactos sobre pobreza y desigualdad ante diferentes estructuras del esquema de protección y condiciones de elegibilidad para acceder a los beneficios.

El trabajo tiene una cobertura amplia en América Latina, incluyendo resultados para 10 países de la región. En cada caso se realizaron simulaciones sobre la base de microdatos de las recientes encuestas de hogares de estos países, e información externa complementaria.

El resto del trabajo está organizado de la siguiente forma. El capítulo 2 introduce las fuentes de datos y resume las principales características sociales de los países analizados en el trabajo. Las secciones 3 a 5 constituyen el núcleo del trabajo: en ellas se presentan los tres pilares del piso de protección social – transferencias condicionadas, pensiones universales y seguro de salud – y se estiman sus costos fiscales e impacto sobre la pobreza y la desigualdad bajo diferentes escenarios. En la realidad, es muy posible que existan sinergias importantes entre estos tres pilares. Sin embargo, y dada la dificultad en modelarlas en el agregado, en este trabajo se opta por analizar con detalle cada pilar por separado, y luego realizar una evaluación conjunta de carácter general en la sección final.

## **2. Los países analizados**

La evaluación empírica de la viabilidad e impacto social del piso de protección se realiza para 10 países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Honduras, Nicaragua, Perú y Uruguay. La muestra incluye países de nivel alto de desarrollo dentro del contexto latinoamericano, como los del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay), y países de nivel bajo de desarrollo económico, como Honduras y Nicaragua. Las naciones de la muestra difieren también en sus características geográficas y demográficas.

---

<sup>1</sup> Ver ILO (2003 y 2006) para estudios con objetivos semejantes en otras regiones del mundo.

La principal fuente de información para este trabajo son los microdatos de las encuestas de hogares realizadas por los Institutos Nacionales de Estadística (INE) de cada país. Estos microdatos fueron procesados en el CEDLAS para alcanzar la máxima comparabilidad posible, condicional al diseño y cuestionarios de las encuestas.<sup>2</sup> Gasparini (2007) detalla las principales decisiones en este proceso de homogenización. El cuadro 2.1 lista las encuestas utilizadas para cada uno de los 10 países involucrados en el estudio. Se trata de encuestas nacionales, salvo en los casos de Argentina y Uruguay, donde de cualquier modo la participación de la población urbana en el total es mayor al 85%.

De las encuestas de hogares se puede obtener información sobre la realidad social de los países en la muestra. El cuadro 2.2 presenta para cada país diversos indicadores de pobreza, desigualdad y capital humano, obtenidos del procesamiento de las encuestas utilizadas para las simulaciones de este trabajo. Si bien la pobreza y la desigualdad de ingresos son dos problemas sociales de enorme relevancia en la región, existen grandes diferencias en la severidad de estos problemas entre los países de la muestra. Mientras que la tasa de incidencia de la pobreza, medida con la línea internacional de US\$ 2 por día por persona a PPP, es de 6% en Uruguay, el valor para Nicaragua es de más del 40%. Los años de educación promedio de un adulto del quintil más pobre en ese país centroamericano es de 2.7, mientras que en Chile es más de 3 veces superior (8.3).

### 3. Transferencias condicionadas

En esta sección se analiza un pilar de la red de protección que consiste en un sistema de subsidios monetarios focalizados en las familias pobres, condicionales a la presencia de comportamientos que estimulen el desarrollo humano de los niños. Estos “programas de transferencias condicionadas” recientemente han ganado popularidad en la región.

A continuación se presentan ejercicios que buscan captar los rasgos más salientes de un sistema de transferencias condicionadas, pero que no intentan replicar las características específicas de ningún sistema particular. Al ser aplicados de manera homogénea a 10 países tienen la ventaja de permitir la comparabilidad de resultados, aunque al costo de perder los elementos idiosincráticos de cada país.

En particular, se proponen 5 programas de transferencias condicionadas alternativos. En cada caso existe una transferencia básica mensual  $b$ , y variaciones sobre ese monto en función de las características demográficas y educativas del hogar. En la mayoría de los casos se focaliza el programa en las familias pobres. La definición precisa de pobreza aplicada en las simulaciones se discute más abajo. En todos los casos el beneficio es en cabeza del jefe o jefa del hogar, quien se asume que lo reparte equitativamente en el hogar (no hay desigualdad intrahogar).

El cuadro siguiente resume los cinco programas simulados

Programa	Transferencia	Población objetivo
Nº 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Básica por niño menor de 5</li> <li>▪ 15% superior por cada niño que asista a primaria</li> <li>▪ 50% superior por cada joven menor de 17 años que asista a la secundaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pobres</li> </ul>

<sup>2</sup> El conjunto de estadísticas que surgen de este proceso de homogeneización constituyen la base SEDLAC (Socioeconomic Database for Latin America and the Caribbean), realizada junto con el Banco Mundial y Mecovi. [www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/sedlac](http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/sedlac)

Nº 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Básica por niño menor de 5</li> <li>▪ 15% inferior por hogar sin hijos</li> <li>▪ 15% superior por cada niño entre 6 y 14 que asista a la escuela</li> </ul>	▪ Pobres
Nº 3	▪ Idem Programa 1, pero asumiendo que 50% de jóvenes entre 13 y 17 no aceptan asistir al secundario	▪ Pobres
Nº 4	▪ Idem Programa 1, pero asumiendo que se eliminan programas similares existentes.	▪ Pobres
Nº 5	▪ Idem Programa 1	• Toda la población

El programa 1 es el básico, e incluye una transferencia destinada a las familias pobres con hijos menores de 5 años, y un componente de educación enfocado a las familias pobres con hijos entre 6 y 17 años de edad, variable por nivel educativo. El programa 2 es una variación del 1 con transferencias semejantes para jóvenes. Los programas 3, 4 y 5 son semejantes al programa 1 con ciertos cambios: en el programa 3 la mitad de los potenciales beneficiarios pobres en edad de asistir al secundario deciden no hacerlo, y por ende no reciben la transferencia monetaria. En el programa 4 el gobierno retira los programas de transferencias monetarias condicionadas actualmente vigentes en el país (ej. Programa Jefes de Hogar en Argentina). Finalmente, el 5 es un programa universal que se aplica a toda la población, y no únicamente a los pobres.

*La focalización.* Un aspecto de gran importancia en estos programas es el de la definición de la población beneficiaria. Salvo en el programa 5 los programas de transferencias monetarias están destinados a aquellas familias consideradas pobres por el método del ingreso. La definición e implementación de pobreza es un problema arduo, de difícil solución objetiva. En este trabajo se ha optado por considerar cuatro líneas de pobreza internacional alternativas: las fijadas en 1, 2, 3 y 4 dólares (ajustados por poder de paridad de compra, PPP) por día por persona. Estas líneas son aplicadas a la distribución del ingreso per cápita familiar en cada país, construido en el CEDLAS a partir de microdatos de las encuestas de hogares. Aunque esta metodología es limitada, resulta sencilla y permite comparaciones internacionales, las cuales son imposibles al utilizar las metodologías oficiales de cada país, ya que éstas difieren considerablemente.

*La altura del beneficio.* Uno de los parámetros clave en nuestras simulaciones es el valor de la transferencia básica  $b$ . Más que postular un valor único de la transferencia básica, preferimos realizar los ejercicios para un conjunto de valores de  $b$  y evaluar las diferencias en los resultados. En todos los programas simulados la transferencia básica  $b$  se expresa como porcentaje de la línea de la pobreza considerada. En cada simulación se postulan valores alternativos de  $b$ , y se computa el costo fiscal y el impacto distributivo de estas políticas alternativas.

*Algunos supuestos importantes.* Naturalmente, los ejercicios realizados no deben considerarse réplicas de la realidad, sino estilizaciones de la misma que permiten obtener un conjunto considerable de información sobre fenómenos agregados complejos, con un grado de aproximación razonable. En ese sentido, la modelización exige adoptar algunos supuestos simplificadores. En particular, se asume que:

- El costo administrativo del programa es 10% del presupuesto en transferencias del programa. Este porcentaje incluye costos necesarios para focalizar el programa.

Cuando se trata de programas universales (programa 5) en los que no se requieren esfuerzos de focalización, se asume que el costo administrativo baja a 5%.

- El costo unitario de provisión de educación en cada país es uniforme entre personas y surge de dividir el presupuesto educativo (estimado de CEPAL y datos de PBI a precios corrientes de FMI) por el número de alumnos (obtenido de SITEAL). Nótese que al tomar datos del presupuesto educativo de cada país, implícitamente se reconocen diferencias en los costos de provisión (ej. por diferencias en la composición urbano-rural de la población).
- Los programas simulados tienen un costo fiscal que es financiado con un impuesto proporcional a los ingresos. Este supuesto no se aleja demasiado de los sistemas tributarios reales en América Latina.
- Los comportamientos de las personas no se ven afectados por la presencia del programa, más allá de la decisión de mandar a los niños a la escuela.

### Resultados

El cuadro 3.1 muestra los resultados de las microsimulaciones para el programa 1, utilizando la línea de pobreza de US\$2.<sup>3</sup> En cada panel la primera columna indica el valor de la transferencia básica  $b$  (expresada en veces la línea de la pobreza del país). El valor de esa columna expresa la “altura” del piso de protección social. La siguiente columna indica el costo fiscal del programa. Por ejemplo, en Argentina una transferencia básica  $b$  de 1.5 veces la línea de la pobreza de US\$ 2 que cubra a toda la población bajo esa línea (8.5% de la población argentina) implicaría un costo fiscal de 0.7 puntos del producto.

Las siguientes cuatro columnas de cada cuadro reportan la tasa de incidencia de la pobreza (el *headcount ratio*) y la brecha de la pobreza alternativamente para toda la población y para los jóvenes menores de 14. Continuando con el caso argentino, una transferencia básica  $b$  de 1.5 veces la línea de la pobreza de US\$2 bajo el esquema 1 implicaría una caída en la tasa de incidencia de la pobreza de 8.5% a 1.4%. La reducción en la pobreza infantil sería más drástica: de 14.9% a 0.6%. Por su parte, la brecha de la pobreza se cerraría en un 83% para la población total y en un 98% para los menores. La última columna de cada cuadro presenta el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso per cápita familiar del país. Sin un paquete de protección social como el simulado (es decir, en la situación actual) el Gini en Argentina es de 48.3. Con un paquete tipo 1 con transferencia básica  $b=1,5$ , la desigualdad medida por el Gini caería algo menos de 2 puntos porcentuales (a 46.7).

El costo fiscal crece enormemente si el programa de transferencias se generaliza a toda la población (programa 5). En Argentina, por ejemplo, una transferencia básica de 1,5 veces la línea de UD\$ 2 implica un costo fiscal de 4.8 puntos del producto. El impacto sobre la pobreza naturalmente es muy similar al programa 1 (que está focalizado en los pobres). En cambio, este programa universal de transferencias resulta un instrumento redistributivo importante: en el ejemplo anterior el Gini cae de 48.3 a 41.7.

El gráfico 3.1 ilustra los resultados de los programas 1 al 4 para la línea de pobreza de US\$ 2 por día por persona para cada país. La información presentada es un rico insumo

---

<sup>3</sup> Los resultados para el resto de los programas y líneas de pobreza están en la versión extensa del trabajo.

para la discusión informada de un piso de protección social en cada país. Comentar en detalle los resultados de cada país excede el alcance de este trabajo. En su lugar, a continuación se listan algunos resultados de relevancia para el conjunto de países analizados.

- El ejercicio sugiere que la implementación de un sistema de transferencias monetarias condicionadas parece fiscalmente posible en América Latina. El movimiento que en ese sentido han tomado muchos países no parece implicar un compromiso fiscal demasiado imprudente.
- Bajo los supuestos de este ejercicio, el potencial impacto sobre la desigualdad, y en especial sobre la pobreza de ingresos, de este tipo de política es muy sustancial.
- La universalización de las transferencias en un programa de ingreso mínimo garantizado universal no parece ser fiscalmente viable, ni aportar significativamente a la reducción de la pobreza (más allá de lo que aporta un programa más focalizado). En cambio, su aporte a la reducción de la desigualdad puede ser muy significativo.
- Existen diferencias significativas entre los países de la región. El costo fiscal de alcanzar una determinada meta de reducción de la pobreza es mucho mayor en países de bajo nivel de desarrollo, que en los relativamente más avanzados.

#### *Proyecciones a futuro*

En esta sección se realiza una modelización esquemática de la evolución de la economía considerando el fenómeno del envejecimiento demográfico, el crecimiento económico y la presencia de programas de transferencias condicionadas. En cada país las proyecciones parten del año para el que se cuenta con la última encuesta de hogares y termina en el año 2025. En todos los casos, y por simplicidad, se trabaja con el programa simulado 1 y con la línea de pobreza de US\$2. A partir de los datos de cada encuesta, las proyecciones consideran cambios en los parámetros económicos y demográficos de cada país a efectos de analizar el impacto del paquete de protección social sobre la pobreza, la desigualdad y el costo fiscal.

Las estimaciones de los cambios poblacionales por grupo etario utilizados en este trabajo se basan en las proyecciones de Naciones Unidas. Estas proyecciones sugieren el envejecimiento de la población latinoamericana, dado el mayor crecimiento que presentan los grupos de mayor edad. Se realizan también supuestos acerca del crecimiento anual del ingreso per cápita en cada país. Por simplicidad, se asume crecimiento neutral en términos distributivos (*i.e.* crecimiento del ingreso per cápita familiar de cada persona en la misma proporción). Se simulan tres escenarios: crecimiento cero (escenario I), crecimiento del ingreso per cápita al 2% anual (escenario II) y crecimiento al 5% anual (escenario III). A su vez, cada uno de los tres escenarios es analizado en dos contextos diferentes. En el primero de ellos no se considera la existencia del paquete de protección social, en tanto que en el segundo se aplica el paquete en la proyección.

La figura 3.2 contiene los principales resultados de las proyecciones. En un contexto en el que la economía no crece, hay envejecimiento de la población y no existe el programa de transferencias, la pobreza se mantiene constante, o tiende a disminuir muy levemente en países con sistemas de protección social más desarrollados. La introducción del programa de protección social constituye una herramienta de alivio muy importante para todos los países analizados.

La situación de los Escenarios II y III plantea resultados interesantes. Por ejemplo, para alcanzar el mismo impacto inicial sobre la pobreza de un programa asistencial como el simulado, es necesario que la economía crezca durante muchos años al 5% per cápita anual (ej. durante 15 años en Chile y Costa Rica, y 20 años en Nicaragua). En general, un crecimiento del 2% no llega a reducir la pobreza en igual medida que el programa de transferencias propuesto.

Las simulaciones también permiten analizar la evolución del costo fiscal como porcentaje del PBI a lo largo del tiempo. En el escenario I el costo fiscal se mantiene prácticamente constante en muchos países, con aumentos de hasta 5 puntos en Nicaragua. En los escenarios II y III se da un patrón de reducción constante del costo fiscal, dado que el PBI presenta un incremento mayor al costo del programa. En el caso del crecimiento anual al 5% el incremento de la economía es tan importante que el costo fiscal pasa a representar un porcentaje menor del PBI, no superando el 2% en ningún país al llegar al año 2025, siendo en muchos inferior al 1%.

#### **4. Pensiones universales**

En general, la pobreza de los adultos mayores<sup>4</sup> depende fuertemente del desarrollo del sistema de pensiones.<sup>5</sup> El sistema de pensiones en la mayor parte de América Latina es en general de carácter contributivo y basado en el empleo. Esto hace que sólo aquellos individuos con empleo formal estable accedan a una jubilación al finalizar su ciclo laboral. En esta sección se simulan diversos programas de pensiones no contributivas con el objeto de explorar, en cada país considerado, la factibilidad fiscal de los mismos y el impacto potencial sobre distintas dimensiones de la distribución del ingreso.

##### *Los programas*

Se simularon 5 programas alternativos de pensiones no contributivas (PNC) para los adultos mayores. Las diferencias fundamentales se encuentran o en la población objetivo de los mismos o en las hipótesis de comportamiento realizadas. Los beneficios los reciben todos los adultos mayores que satisfagan las condiciones de elegibilidad de cada programa. Al igual que en la sección anterior, se asume que el monto de la transferencia se reparte en partes iguales entre los miembros del hogar.

El programa 1 otorga la transferencia básica  $b$  a todos los adultos mayores pobres sin ingresos por jubilación o pensión<sup>6</sup>. Los programas 2 y 3 son similares al 1, pero contemplan algunas dificultades para focalizar los beneficios en los individuos que forman parte de la población objetivo original del programa, ya sea por cambios en el comportamiento de los mismos o por limitaciones prácticas para identificar a los pobres. Por un lado, el programa 2 asume que la presencia de las PNC genera desincentivos a cotizar en la seguridad social. En el largo plazo, los mismos se traducen en un incremento en el número de beneficiarios del programa. Por otro lado, el programa 3

---

<sup>4</sup> En este trabajo el término “adulto mayor” hace referencia a aquellos individuos que superan la edad mínima que se requiere legalmente para jubilarse. Dicha edad varía en cada país, y oscila entre 60 y 65 años para los hombres y entre 55 y 65 para las mujeres

<sup>5</sup> Ver Gasparini *et al.* (2007) para estimaciones en América Latina.

<sup>6</sup> Los detalles relativos a la modelización de estos desincentivos se encuentran en la versión extensa del documento.

reconoce las dificultades para focalizar las prestaciones en la población pobre, asumiéndose que parte del gasto se filtra hacia los individuos marginalmente no pobres.<sup>7</sup> Por otra parte, los programas 4 y 5 extienden las PNC a todos los adultos mayores. La única diferencia radica en que el último elimina el gasto en los programas preexistentes.

Posiblemente la implementación de un programa de PNC en gran escala afecte, entre otras cosas, la oferta laboral de la población mayor. Para incorporar este efecto en el análisis, se estimó el número esperado de horas trabajadas en función de las características de las personas empleando un modelo econométrico. Mediante este modelo, se simuló para cada beneficiario ocupado el cambio esperado en el ingreso laboral en los escenarios considerados.

En muchos países existen pensiones mínimas establecidas legalmente que podrían ser incompatibles con las transferencias simuladas. En general el valor de las mismas se fija como una proporción del salario mínimo vigente. Sin embargo, expresar las PNC simuladas como proporción de este salario limitaría la comparabilidad de los ejercicios entre países. Por este motivo se optó por expresar la PNC como proporción de la línea de pobreza considerada. No obstante, en este trabajo se consideran diversas líneas de pobreza y un amplio rango de proporciones de las mismas. Por lo tanto, puede elegirse la combinación de parámetros que se considere más apropiada para reflejar el contexto institucional de cada país.

### *Resultados*

En el cuadro 4.1 se reportan los resultados de los ejercicios de microsimulaciones correspondientes a los programas 1 y 5.<sup>8</sup> El impacto sobre la pobreza se estudia tanto para el total de la población como para los adultos mayores considerados en forma aislada.

Los resultados obtenidos se ilustran con el caso de Nicaragua tomando como referencia la línea de US\$2. En el primer panel de dicho cuadro se presentan los resultados correspondientes al primer programa de pensiones simulado. Se observa que otorgar a todos los adultos mayores no protegidos una pensión de 2 veces la línea de pobreza de US\$2 costaría aproximadamente un 2.3% del producto de Nicaragua. Dicha transferencia reduciría la tasa de incidencia de la pobreza en solamente 3.7 puntos porcentuales. Por otra parte, la brecha de la pobreza se cerraría en aproximadamente un 15%. El hecho de que la población objetivo del programa represente un pequeño porcentaje de la población total es uno de los principales motivos que explican el impacto limitado del programa en estas dimensiones.

Las conclusiones son diferentes cuando se considera la pobreza del grupo etario al que está dirigido el programa. El porcentaje de adultos mayores pobres caería en más de 17 puntos porcentuales y la brecha de la pobreza se cerraría en aproximadamente un 85%.

---

<sup>7</sup> En particular, se consideraron como beneficiarios a la mitad de los adultos mayores no pobres cuyo ingreso per cápita es a lo sumo un 20% superior a la línea de pobreza correspondiente

<sup>8</sup> Los resultados correspondientes al resto de los programas son analizados en la versión extensa del documento.

Por otro lado, el coeficiente de Gini no varía significativamente. Si el monto de la pensión otorgada es 1.5 veces la línea de pobreza de US\$2, el coeficiente de Gini cae de 52.3 a 50.8.

El programa 5 extiende la nueva red de protección a toda la población mayor (eliminando el gasto en los programas preexistentes). Esto implica en todos los países un incremento sustancial en la población objetivo del programa, y por ende en el costo del mismo. En Nicaragua, una transferencia de 2 veces la línea de la pobreza de US\$2 implica un costo fiscal de aproximadamente 6.8 puntos del producto. La tasa de incidencia de la pobreza sólo cae en 2.1 puntos porcentuales (figura 4.1). La mayor presión tributaria requerida para financiar un esquema de gran escala como el propuesto explica el menor impacto sobre la pobreza en comparación con los programas focalizados. No obstante, el impacto sobre el coeficiente de Gini es muy similar.

Otros resultados importantes que se desprenden de los ejercicios realizados son los siguientes:

- En todos los países considerados las PNC focalizadas permitirían reducir significativamente la pobreza en la vejez a un costo razonable. En muchos casos el esfuerzo fiscal requerido representa una fracción insignificante del producto. Sin embargo, el efecto sobre la pobreza de la población total y la desigualdad es limitado.
- Los resultados son robustos si se incorporan desincentivos a cotizar y filtraciones moderadas hacia la población no pobre. Respecto de los primeros, las conclusiones posiblemente serían diferentes si se consideraran programas universales, si los desincentivos se modelaran de otra forma o si el monto de las pensiones otorgadas fuera mucho mayor. En particular, el carácter focalizado de las pensiones atenúa considerablemente estos desincentivos.
- La universalización de las PNC no parecería ser una alternativa atractiva en comparación con los programas focalizados en la población pobre. La extensión de las pensiones a todos los adultos mayores implicaría un aumento sustancial en el costo del programa sin ganancias claras en términos de reducción de la desigualdad y (obviamente) la pobreza. En algunos casos se observa incluso un incremento de esta última luego del programa. Además, el financiamiento de este tipo de programas no parece ser viable en muchos países latinoamericanos.
- Se observan heterogeneidades importantes entre los países en términos del costo fiscal requerido para cerrar la brecha de la pobreza en un cierto porcentaje. El grado de desarrollo del sistema de pensiones y el nivel de la pobreza de cada país son los principales factores que explicarían estas diferencias.

### *Proyecciones a futuro*

Las proyecciones del programa de pensiones comienzan en el año de la encuesta utilizada y finalizan en 2025. Se estiman los tres escenarios de crecimiento, con sus variantes con y sin programa de transferencias (ver sección 3). El beneficio corresponde al programa 1, que otorga una pensión a adultos mayores pobres que actualmente no reciben prestación por vejez. Al igual que en el caso de transferencias condicionadas, se presentan los resultados correspondientes a la línea de pobreza de US\$2. En la figura 4.2 se resumen los principales resultados encontrados.

Las proyecciones realizadas también se ilustran con el caso particular de Nicaragua. En el escenario I (ausencia de crecimiento) el impacto del programa sobre la pobreza no

varía significativamente en el tiempo (la reducción de la misma se ubica en torno a los dos puntos porcentuales). Lo mismo ocurre con el efecto del programa sobre la pobreza del grupo objetivo, los adultos mayores, la cual cae en aproximadamente un 11%. Por otra parte, la desigualdad disminuye ligeramente al introducir el programa en el año 2005, y el efecto se sostiene en el horizonte considerado.

Inicialmente, el costo fiscal de implementar el programa de transferencias en Nicaragua es un 1.1% del PBI, dada la baja cantidad de beneficiarios. No obstante, el envejecimiento proyectado de la población aumenta el número de los receptores de las pensiones en el tiempo, llevando el costo al final del ejercicio a 1.8% del PBI. Por lo tanto, sin crecimiento, la prestación a la vejez implica presión fiscal ascendente, especialmente en los países con sistemas de protección poco desarrollados. El contrapunto lo ilustran los países del Cono Sur, donde en promedio el costo no supera el 0.3% del producto.

En Nicaragua, un crecimiento anual sostenido del 2% (escenario II) reduciría la pobreza en 18 puntos en el período considerado. Si a este crecimiento se le agrega la transferencia, la misma caería 2.4 puntos adicionales en el año 2025. Esta reducción es muy similar a la observada en el escenario sin crecimiento. El mismo patrón se observa con el impacto sobre la pobreza de los adultos mayores y el coeficiente de Gini. Por otro lado, el crecimiento moderado compensa la presión que ejerce el envejecimiento de la población sobre el presupuesto del programa, manteniendo el esfuerzo fiscal en aproximadamente un 1% del PBI.

Si Nicaragua experimentara un crecimiento sostenido del 5% durante dos décadas naturalmente la tasa de pobreza se reduciría considerablemente (33 puntos). Esto reduce notablemente la escala del programa, dada su focalización en la población pobre. El impacto del mismo sobre la tasa de incidencia se vuelve insignificante en el último año considerado. Además, para los adultos mayores, la disminución de 11 puntos de la tasa de incidencia en el año 2005 cae a sólo 2.6 puntos en 2025.

En general, entre los resultados obtenidos para todos los países se destacan:

- El esfuerzo fiscal a mediano plazo se vuelve mucho menor bajo crecimiento económico<sup>9</sup>, haciendo que el sistema de PNC a la vejez resulte mucho más viable en todos los países.
- En los distintos contextos considerados, el efecto del programa sobre la pobreza de los adultos mayores tiende a desvanecerse solamente en el escenario más optimista respecto del crecimiento.

## **5. Cobertura en salud**

En América Latina el problema de la universalización de la cobertura se encuentra en el centro de la discusión sobre el futuro de los sistemas de salud. Frente a la creciente tensión que colocan en los sistemas de salud las exigencias de financiamiento en contraposición con las necesidades de salud no cubiertas resulta relevante considerar los esfuerzos fiscales asociados al pilar de una cobertura básica en salud del piso prestacional. En esta sección se analiza un programa consistente en asegurar la cobertura financiera para el acceso a los servicios de salud básicos. En términos

---

<sup>9</sup> Al considerar líneas y montos mayores a una vez la línea de US\$2, este costo aumentaría para todos los países; haciendo mas fuerte la presión fiscal necesaria para alcanzar los resultados del programa.

generales, el costo total de un programa de salud depende del tamaño y la estructura demográfica de la población objetivo y del monto del beneficio. En esta sección se modifican cada uno de estos elementos de manera de poder obtener un mapa para cada país de los costos asociados a la combinación seleccionada.

### *La altura del beneficio*

Dada la complejidad de definir la canasta de prestaciones y su valor<sup>10</sup> como la forma correcta de proveerlas para el conjunto de países considerado en este trabajo, se utilizarán estimaciones ya existentes de dicha canasta. De este conjunto de estimaciones se considerarán sólo aquellas que incluyan los cambios requeridos en la oferta.

El cuadro a continuación muestra las canastas utilizadas en el trabajo:

Paquete	Valor (b)	Definición
V1	15U\$S	Refleja algunos acuerdos recientes realizados en Nicaragua y Honduras, países en los cuales se han realizado diversos acuerdos de prestaciones cuyos valores anuales se ubican entre los 12 y los 18 U\$S. Estos valores se refieren a un conjunto básico de prestaciones de variada composición. Fuente: Sojo y Uthoff (2007) y Oostingh (2006)
V2	34U\$S	Incluye todos los recursos necesarios para la administración adicional y refieren al gasto total anual per cápita en valores de 2002 que requerirían todos los países de ingresos bajos. Fuente: Tabla A2.4 del Informe de la Comisión de Macroeconomía y Salud OMS-Harvard
V3	40U\$S	Incluye los recursos necesarios para la administración adicional y refieren al gasto total anual per cápita en valores de 2002 que requerirían todos los países de ingresos medios o en desarrollo. Fuente: Tabla A2.4 del Informe de la Comisión de Macroeconomía y Salud OMS-Harvard
V4	60U\$S	Incluye los recursos necesarios para la administración adicional, y refieren al gasto total anual per cápita en valores de 2002 que requerirían todos los países de América Latina. Fuente: Tabla A2.4 del Informe de la Comisión de Macroeconomía y Salud OMS-Harvard. Debe aclararse que sólo dos países de los considerados en el estudio fueron costeados por la Comisión - Nicaragua y Honduras - para mensurar este valor.
V5	120U\$S	Una canasta intermedia entre los valores de la CMS y los valores de Seguridad Social
V6	274.2U\$S	Una canasta que surge de considerar el valor que debe aportar un trabajador independiente por año para disponer de cobertura de salud por la seguridad social en algunos países como Argentina o Chile. Este monto sirve para financiar un paquete de prestaciones que excede el primer nivel de atención, incluyendo servicios de alta complejidad y medicamentos.

*La focalización.* Estos programas se relacionan con un conjunto de definiciones de poblaciones objetivo, las cuales permiten considerar desde el caso más general, universalización del programa, hasta los casos en que se prefiere focalizar la implementación en algún grupo en particular.<sup>11</sup> El caso más general considera que el gobierno se encuentra preocupado por garantizar para toda la población un paquete prestacional uniforme el cual es ajustado por necesidades de financiamiento según la edad.<sup>12</sup> Si bien esta definición puede ser excesivamente amplia, y hasta ineficiente al dotar de un seguro a personas que pueden no desearlo, se la utilizará como un caso base para futuros avances.

<sup>10</sup> Rutten y van Busschbach (2001) describen los criterios que deberían considerarse para definir un paquete prestacional. Entre ellos: costo efectividad, necesidad de tratamiento por los individuos, severidad de la enfermedad, la responsabilidad colectiva y personal y la eficiencia de asegurar el servicio.

<sup>11</sup> La dificultad para lograr la universalización de la seguridad social es uno de los desafíos históricos de estos sistemas. Titelman y Uthof (2003)

<sup>12</sup> Este ajuste se construye suponiendo que los ancianos “necesitan” 2,5 veces más de recursos y los niños 0.72 veces respecto del promedio. Como tal se consideró a la población adulta.

El cuadro a continuación muestra todas las poblaciones consideradas en el trabajo, para las cuales los resultados pueden encontrarse en la versión más amplia del documento.

Denominación	Definición
PO1	Toda la población
PO2	Toda la población de mujeres y los niños
PO3	Toda la población ajustada por necesidad
PO4	Toda la población de mujeres y niños ajustada por necesidad
PO5	Toda la población sin seguro de salud
PO6	Toda la población de mujeres y los niños sin seguro de salud
PO7	Toda la población ajustada por necesidad sin seguro de salud
PO8	Toda la población de mujeres y niños ajustada por necesidad sin seguro de salud
PO9	Toda la población pobre sin seguro de salud
PO10	Toda la población pobre de mujeres y los niños sin seguro de salud
PO11	Toda la población pobre ajustada por necesidad sin seguro de salud
PO12	Toda la población pobre de mujeres y niños ajustada por necesidad sin seguro de salud

Con las valorizaciones obtenidas de la literatura sobre el paquete prestacional y las poblaciones objetivos se realiza una comparación del esfuerzo fiscal requerido tanto en términos del gasto actual como del PBI.

El tipo de enfoque metodológico multi-país condiciona el tipo de definición del concepto de “extensión de cobertura” a considerar. Esto es, para algunos países con elevada informalidad, baja cobertura de salud y baja disponibilidad de recursos en salud, la universalización de la cobertura refiere más a la inclusión de toda la población en un esquema de aseguramiento. Por el contrario, para otros países, con mejores condiciones socioeconómicas y mayor disponibilidad de recursos en salud, la universalización de la cobertura también refiere a mejorar los procesos, los tamaños de los paquetes prestacionales, etc. para los individuos que poseen cobertura (Baeza y Packard, 2006).

*Otros supuestos.* Si bien se trata de un punto importante para garantizar la cobertura efectiva de salud, por la complejidad del tema, no se establece de qué manera concreta se realizará el pago a los prestadores. Esta aparente debilidad es la que permite lograr generalidad en el estudio al dejar sin definición la estrategia de implementación a través de cualquiera de los subsectores del sector salud y bajo cualquier organización del mismo. Así, para algunos países en donde el sistema público de salud es importante se podría pensar el seguro como un refuerzo de recursos sobre dicho sistema. En otros casos en donde se pretende reforzar la seguridad social podría transferirse estos recursos al sistema, el cual incorporaría a la población objetivo. Por último, en los casos en que por las debilidades del sector público se pretenda implementar a través del sector privado se podría realizar un contrato de compra de servicios a este sector.

Tanto para la realización y estimación de las poblaciones objetivo como para los efectos posteriores a su implementación no se realizan supuestos sobre la respuesta de las personas frente a los cambios en las condiciones de cobertura.

### *Resultados*

A partir de las 6 canastas y las 12 poblaciones objetivo se construyeron 72 escenarios alternativos para cada país. Para cada uno de ellos se computó el costo total de brindar los servicios de salud definidos por el paquete asociado para cada una de las poblaciones. Para poder evaluar la magnitud del esfuerzo que implicaría su implementación se relacionó dicho valor con el Gasto Público en Salud y con el Producto Bruto Interno.

En el cuadro 5.1 se presentan estos resultados para cada país en la forma de 3 cuadros que surgen de todas las combinaciones de valores de paquetes prestacionales y población objetivo. En cada cuadro la primera columna indica el valor del paquete (expresado en dólares PPP), el cual refleja la altura del pilar de protección social en salud. Las dos columnas siguientes muestran el costo total del paquete, tanto en moneda nacional como en dólares a paridad de poder de compra. Las últimas dos columnas de cada cuadro reflejan los esfuerzos requeridos para poder implementar cada caso. La primera mide el esfuerzo con relación al Gasto Público Total en Salud, mientras que la segunda mide este esfuerzo con respecto del Producto Bruto Interno. En el caso de Argentina, por ejemplo, cubrir a toda la población (ajustada) con el paquete básico implicaría destinar tan sólo 2.6% de los recursos públicos que actualmente se destinan a salud y 0.1% del PBI.

A medida que se encarece el costo del paquete prestacional ofrecido, los costos y esfuerzos asociados se elevan en proporción al aumento de dicho valor de referencia. La situación inversa se presenta a medida que se focaliza la población objetivo. Por ejemplo, cuando la focalización del programa se realiza exclusivamente por la disponibilidad de seguro de salud (PO7), se produce el descenso en los costos totales, el cual depende de la madurez del sistema de seguridad social. Cuando los criterios de focalización incluyen la condición de pobreza (PO11) el costo con referencia al Gasto Público se reduce a menos de un tercio, con la excepción de Nicaragua para el cual el descenso es del 50%.

Como ya se ha argumentado, se dispone de un volumen de información que permitiría realizar estudios muy interesantes por países. No obstante dado que este objetivo excede el de este trabajo, a continuación se presentan algunos resultados de tipo general:

- El objetivo de brindar un paquete básico de prestaciones (15U\$) a toda la población no pareciera tener fuertes limitaciones del lado fiscal. El máximo esfuerzo, como porcentaje del gasto gubernamental en salud, corresponde a Perú y sería de 13.5%.
- Si se evalúa el esfuerzo de implementar este mismo programa con relación a los recursos de la economía, para ninguno de los países de la muestra la relación de su costo total con el PBI es superior al 0.3%, con la excepción de Perú y Rep. Dominicana en donde el esfuerzo económico requerido crece al 0.7%.
- No obstante existen diferencias entre los países de la región si el objetivo fuese asegurar a toda la población en un mismo monto de recursos, pero de un paquete de complejidades diversas -paquete V6-. El mayor esfuerzo de recursos, con relación al PBI, deberían realizarlo Perú (13.3%) y el mínimo Argentina (2%).
- De esta manera la principal conclusión que puede obtenerse de las microsimulaciones es que para algunos países la implementación de programas de bajo costo puede alcanzarse con esfuerzos fiscales relativamente pequeños. No obstante, cuando el objetivo de la política de protección social requiere cubrir un conjunto superior de bienes que involucren la prestación de servicios de variada complejidad, es posible que para algunos países resolver la cuestión fiscal no sea un tema menor.

### *Una evaluación preliminar sobre el pilar de salud del paquete de protección social*

Una pregunta interesante de considerar es si los esfuerzos que deben realizar los países de la región para implementar el piso de protección social tienen alguna relación con algunos indicadores de salud. En particular, resulta interesante responder a tres cuestiones: ¿Cómo es el esfuerzo que requiere el piso de protección social con relación al gasto total en salud del país?, ¿Existe alguna relación entre el piso de protección social y el gasto por habitante en salud?, ¿Necesitan más esfuerzo aquellos países que tienen peores indicadores de salud?

La figura 5.1 pretende realizar una evaluación de estas preguntas cuando el piso de protección social se implementa a través del paquete básico aquí considerado (15U\$S PPP). La columna de la izquierda muestra al costo fiscal con relación al gasto en público salud mientras que la columna de la derecha lo hace con relación al PBI. En el primer panel se puede observar que cuando se ordena a los países en forma creciente por el nivel de Gasto Total en Salud (público y privado) respecto del PBI, no pareciera existir un patrón sistemático. Cuando el análisis se concentra en el gasto en salud por habitante (segundo panel) pareciera existir un patrón claro decreciente. Esto es, a medida que los países destinan más recursos por habitante a salud menor es el esfuerzo fiscal requerido para implementar el piso de protección social. La última dimensión relevante para analizar es cómo se relaciona el esfuerzo fiscal requerido con el nivel de salud de la población. Como aproximación a esta dimensión se utiliza la tasa de mortalidad infantil. Se puede ver en el último panel que, si bien con cierta discontinuidad, existe una relación positiva entre dicha variable y el esfuerzo fiscal. Esta discontinuidad surge por los resultados para el caso de Perú, pero si se elimina este país de la comparación, la relación creciente se vuelve bastante robusta. De esta manera pareciera que cualquiera sea el programa que se decida implementar, en cuanto a la población objetivo, la distribución del esfuerzo fiscal podría permitir que las diferencias en los resultados de salud se suavicen.

### *Proyecciones a futuro*

La evaluación del funcionamiento del paquete de protección social también puede realizarse desde la evaluación de proyecciones a futuro de la evolución del esfuerzo fiscal y económico. En esta sección se realiza una modelización esquemática de la evolución de la economía considerando como cambian estos indicadores de esfuerzo frente al fenómeno del envejecimiento demográfico, el crecimiento económico y la presencia de programas de transferencias condicionadas.

La figura 5.2 presenta algunos de los resultados. Por simplicidad, se trabaja con el paquete básico (V1 de 15U\$S) para la población pobre sin seguro de salud (PO11). Por las características del ejercicio planteado en esta sección, las tendencias generales, no los niveles, no dependen del valor del paquete. De esta manera los resultados que aquí se comentan serán válidos para todos los casos restantes. A los supuestos ya comentados en la sección 3 sobre la metodología de estas proyecciones, hemos incorporado el supuesto que los gobiernos no modifican la asignación de gasto en salud con respecto al PBI.

En estas figuras puede verse que, debido al envejecimiento poblacional, a medida que pasa el tiempo y no hay crecimiento el esfuerzo fiscal tiende a crecer, especialmente para aquellos países que requieren realizar este esfuerzo con mayor intensidad: Perú, Honduras y Nicaragua. Por el contrario, cuando se considera el esfuerzo económico

surge que tan sólo Nicaragua pareciera enfrentar un escenario de esfuerzos de magnitud creciente. Cuando las economías crecen moderadamente, ambos niveles de esfuerzos tienden a ser muy similares a los que se presentan en el año base. Finalmente, cuando las economías crecen, los esfuerzos fiscales y económicos disminuyen casi a la mitad para los países que mayor intensidad requieren. Por el contrario, en los restantes países también se observa este descenso pero con menor intensidad.

Es importante destacar que en un escenario de crecimiento moderado el esfuerzo económico nunca implicaría incrementos superiores al 4% del PBI. No obstante tanto para Nicaragua, el país que emergería como el que debería realizar mayores esfuerzos, como para Honduras y Perú, la asignación de recursos fiscales para el componente de salud de un piso de protección social no pareciera ser un tema menor.

## **6. Una evaluación del Piso de Protección Social**

En esta sección se concluye con una evaluación agregada general de la viabilidad e impactos sociales de las alternativas de implementación de una red de protección social de amplia cobertura en los países de América Latina.

El trabajo ha analizado una red de protección basada en tres pilares: (i) un programa condicional de transferencias monetarias, (ii) un programa universal de pensiones, y (iii) un seguro básico de prestaciones de salud. Como fue señalado, es muy posible que existan sinergias importantes entre estos tres pilares, las cuales no son analizadas en el trabajo, y constituyen un próximo paso natural dentro de esta línea de investigación. Los costos de implementación de un pilar posiblemente se reduzcan considerablemente si ya existe otro pilar en funcionamiento, o si ambos se implementan a la par.

Los ejercicios del trabajo sugieren que la implementación de un sistema de protección social básico focalizado en la población carente, que incluya transferencias monetarias con incentivos a la escolarización, derechos de pensiones, y una cobertura de salud básica parece fiscalmente posible en América Latina. La tendencia actual hacia la construcción de redes de protección social no contributivas que han seguido muchos países en la región no parece implicar un compromiso fiscal imprudente.

Sin embargo, el ejercicio es claro respecto de los supuestos que deben cumplirse para que el costo fiscal del paquete de protección resulte viable. En particular, se subraya la necesidad de contar con la capacidad para focalizar los subsidios, y mantener los costos administrativos en valores moderados.

No obstante, cuando el objetivo de la política de protección social requiere cubrir un conjunto superior de bienes que involucren la prestación de servicios de variada complejidad, es posible que para algunos países resolver la cuestión fiscal no sea un tema menor.

La implementación y generalización de programas de transferencias condicionadas focalizados en los pobres tendría un fuerte impacto sobre las tasas de pobreza, y en menor medida sobre la desigualdad de ingresos. El impacto de los programas de pensiones sobre el agregado es menor, dado lo reducido de la población objetivo. De cualquier forma, estos programas tendrían un fuerte impacto sobre la pobreza en la población en edad de retiro.

La “altura” de los beneficios en los tres pilares resulta un parámetro esencial que determina el costo fiscal y el impacto social de la protección. En el diseño de las redes

de contención social este parámetro debe ser cuidadosamente escogido. En cambio, el impacto de otros elementos de diseño analizados en el trabajo es algo menor.

La universalización de la red de protección social a toda la población no parece en general ser fiscalmente viable, ni aportar significativamente a la reducción de la pobreza, más allá de lo que aportan los programas más focalizados. En cambio, su contribución a la reducción de la desigualdad puede ser muy significativa.

Los países de la región difieren de forma considerable en términos de sus necesidades de protección social y capacidades fiscal. Entre los países analizados, la viabilidad de pasar a sistemas de protección que cubran a toda la población pobre parece alta en economías más desarrolladas, con menor pobreza y sistemas de seguridad social y salud con mayor cobertura. Los países del Cono Sur entran dentro de este grupo. En el otro extremo, Honduras, Nicaragua y en menor medida Perú tendrían más dificultades en poder sostener un sistema de protección social muy ambicioso.

Al incluir proyecciones al año 2025 el aporte de las redes de protección social se pone en evidencia: se requieren muchos años de crecimiento sostenido para alcanzar metas de reducción de pobreza, semejantes a las obtenibles mediante la implementación de estas redes. De cualquier forma, es claro que si la economía crece sostenidamente comienzan a sentirse varios efectos benéficos: la magnitud de la pobreza se reduce y con ella las necesidades de asistencia, a la vez que crecen los recursos fiscales para financiarlas. En todos los países analizados una perspectiva de crecimiento sostenido en las próximas dos décadas implicaría una necesidad decreciente en mantener redes de protección amplias. Mientras tanto, y en espera del progreso económico, la implementación de estas redes parece ser un elemento importante para reducir, a un costo fiscal razonable, los padecimientos presentes, futuros y potenciales de una gran cantidad de latinoamericanos.

## Referencias

- Baeza, Cristian C. y Truman G. Packard (2006) *Beyond Survival. Protecting Households from Health Shocks in Latin America*. Stanford University Press y The World Bank
- Bertranou, F., Solorio, C., van Ginneken, W. (2002). *Pensiones no Contributivas y Asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo.
- CEPAL (2006). *La protección social de cara al futuro: acceso financiamiento y solidaridad*. CEPAL, Naciones Unidas.
- Gasparini, L., Alejo, J., Haimovich, F., Olivieri, S., Tornarolli, L. (2007). Poverty among the Elderly in Latin America and the Caribbean. *Background paper for the World Economic and Social Survey 2007, The World Ageing Situation*.
- Gasparini (2007). A Guide to SEDLAC. [www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/sedlac](http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/sedlac)
- ILO (2005). Can low income countries afford basic social protection? First results of a modelling exercise. Working papers, 2005, Issues in social protection, Discussion paper 13.
- ILO (2006). Costing of basic social protection benefits for selected Asian countries: First results of a modelling exercise. Working papers, 2006, Issues in social protection, discussion paper 17.
- ILO (2006). Cash benefits in low-income countries: simulating the effects on poverty reduction for Senegal and Tanzania. Working papers, 2006, Issues in Social Protection - discussions paper 15.
- OMS (2000) *Informe sobre la salud en el mundo 2000 - Mejorar el desempeño de los sistemas de salud*. Ginebra
- Oosting, Harrie (2006) "Protección social para trabajadores independientes en América Central" Fondo de Cooperación al Desarrollo de Bélgica
- Rutten, F y J van Busschbach (2001) "How to define a basic package of health services for a tax funded or social insurance based health care system?" *Health Economics in Prevention and Care* 2, 45-46
- Sojo, Ana y Andras Uthoff (2006) *Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe. Los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía*. CEPAL-FLACSO.
- Titelman, Daniel y Andreas Uthof (2003) "El papel del aseguramiento en la protección social" *Revista de la CEPAL* 81 pp 103-122.

## Cuadro 2.1 Encuestas de hogares de los países de la muestra

País	Nombre de la Encuesta	Siglas	Año	Cobertura	Observaciones
Argentina	Encuesta Permanente de Hogares-Continua	EPH-C	2006	Urbana	99,768
Brasil	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios	PNAD	2004	Nacional	408,148
Chile	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional	CASEN	2003	Nacional	257,077
Colombia	Encuesta de Calidad de Vida	ECV	2003	Nacional	85,150
Costa Rica	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	EHPM	2004	Nacional	43,779
Dominicana, Rep.	Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo	ENFT	2006	Nacional	28,655
Honduras	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples	EHPM	2005	Nacional	99,645
Nicaragua	Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Nivel de Vida	EMNV	2005	Nacional	36,614
Peru	Encuesta Nacional de Hogares	ENAHO	2003	Nacional	56,944
Uruguay	Encuesta Continua de Hogares	ECH	2005	Urbana	54,330

Fuente: CEDLAS.

## Cuadro 2.2 Estadísticas básicas de pobreza, desigualdad y educación de los países de la muestra

País	Año	Pobreza			Polarización	Años promedio de educación	Años de educación quintil 1	Tasa de escolarización			
		1 Dólar	2 Dólares	Gini				3-5 años	6-12 años	13-17 años	18-23 años
Argentina	2006	3.2	8.5	0.483	0.348	9.9	7.8	61.9	99.1	90.1	48.1
Brasil	2004	6.9	17.7	0.566	0.402	6.3	3.9	51.2	96.4	87.6	35.4
Chile	2003	1.4	5.1	0.546	0.379	9.6	8.3	52.3	99.0	94.0	43.5
Colombia	2003	12.3	22.6	0.545	0.372	6.8	5.8	75.9	95.0	79.8	29.0
Costa Rica	2004	3.9	8.7	0.484	0.347	7.4	5.4	50.7	97.7	79.4	42.7
Dominicana, Rep.	2006	1.4	8.8	0.520	0.363	7.2	5.2	45.9	97.6	90.8	48.3
Honduras	2005	19.8	38.7	0.566	s.d	4.9	3.1	28.5	92.9	61.8	25.8
Nicaragua	2005	14.9	41.3	0.523	0.373	5.1	2.7	33.6	82.6	69.8	28.8
Peru	2003	9.7	30.3	0.541	0.384	7.3	3.8	59.9	97.5	85.8	37.5
Uruguay	2005	0.6	6.0	0.450	0.326	9.0	7.1	73.1	98.6	84.8	45.8

Fuente: CEDLAS.

## Cuadro 3.1 Transferencias monetarias condicionadas. Costo fiscal y efecto sobre pobreza y desigualdad Resultados de las microsimulaciones

País	b	Costo Fiscal (% PBI)	Headcount		Brecha de pobreza		Gini
			Todos	Jóvenes	Todos	Jóvenes	
Argentina	0.00	0.0	8.5	14.9	3.7	6.3	48.3
0.10	0.1	7.8	13.6	3.2	5.3	48.4	
0.25	0.2	6.8	11.6	2.5	3.9	48.2	
0.50	0.3	5.0	7.9	1.7	2.1	47.9	
0.75	0.4	3.4	4.8	1.1	1.0	47.5	
1.00	0.5	2.1	2.0	0.8	0.4	47.2	
1.50	0.7	1.4	0.6	0.6	0.1	46.7	
2.00	1.0	1.0	0.1	0.6	0.0	46.2	
3.00	1.4	0.9	0.0	0.6	0.0	45.3	
Brasil	0.00	0.1	16.0	28.3	7.2	12.9	56.4
0.10	0.2	14.7	25.9	6.3	10.9	57.0	
0.25	0.4	12.5	21.8	5.0	8.4	56.5	
0.50	0.6	9.2	15.5	3.4	5.2	55.8	
0.75	0.9	6.6	10.3	2.3	3.0	55.1	
1.00	1.2	4.7	6.4	1.6	1.7	54.4	
1.50	1.8	2.7	2.9	0.9	0.5	53.2	
2.00	2.3	1.4	0.4	0.7	0.1	52.1	
3.00	3.5	1.1	0.2	0.6	0.0	50.3	
Chile	0.00	0.0	5.1	8.2	1.8	2.9	54.6
0.10	0.0	4.5	7.1	1.5	2.4	54.5	
0.25	0.1	3.7	5.6	1.2	1.7	54.4	
0.50	0.2	2.5	3.5	0.8	1.0	54.3	
0.75	0.2	1.8	2.4	0.5	0.6	54.1	
1.00	0.3	1.3	1.3	0.4	0.3	53.9	
1.50	0.4	0.7	0.4	0.2	0.1	53.6	
2.00	0.6	0.5	0.2	0.2	0.0	53.3	
3.00	0.9	0.4	0.0	0.2	0.0	52.9	
Colombia	0.00	0.1	17.7	24.5	8.0	11.0	57.8
0.10	0.3	16.1	22.0	6.9	9.3	57.9	
0.25	0.5	14.3	19.0	5.6	7.2	57.4	
0.50	0.8	11.1	13.9	3.8	4.4	56.6	
0.75	1.1	8.3	9.6	2.6	2.5	55.9	
1.00	1.4	5.8	5.8	1.8	1.3	55.2	
1.50	2.1	3.3	2.0	1.1	0.4	53.8	
2.00	2.7	2.1	0.6	0.9	0.1	52.6	
3.00	4.0	1.6	0.1	0.8	0.0	50.8	
Costa Rica	0.00	0.0	8.5	11.7	4.1	5.3	48.2
0.10	0.1	7.7	10.3	3.6	4.5	48.5	
0.25	0.1	6.8	8.8	3.0	3.5	48.3	
0.50	0.2	5.4	6.4	2.2	2.1	48.0	
0.75	0.3	4.2	4.4	1.6	1.2	47.7	
1.00	0.4	3.1	2.5	1.3	0.6	47.4	
1.50	0.6	2.0	0.9	1.0	0.2	46.8	
2.00	0.8	1.5	0.2	0.9	0.1	46.2	
3.00	1.2	1.3	0.0	0.8	0.0	45.3	
Rep. Dominicana	0.00	0.0	8.8	13.6	2.6	4.1	52.0
0.10	0.1	7.8	11.9	2.0	3.1	51.9	
0.25	0.2	5.9	8.9	1.4	2.1	51.6	
0.50	0.4	3.8	5.2	0.7	0.9	51.2	
0.75	0.6	1.8	1.8	0.3	0.3	50.8	
1.00	0.8	1.0	0.8	0.2	0.1	50.4	
1.50	1.2	0.6	0.2	0.2	0.0	49.8	
2.00	1.6	0.5	0.1	0.1	0.0	49.2	
3.00	2.3	0.4	0.0	0.1	0.0	48.3	
Honduras	0.00	0.2	30.9	38.7	15.4	19.5	55.3
0.10	0.8	28.7	35.8	13.4	16.8	54.6	
0.25	1.7	26.8	32.0	10.8	13.1	53.2	
0.50	3.2	21.0	25.3	7.1	7.9	50.7	
0.75	4.6	15.6	18.0	4.3	4.2	48.4	
1.00	6.1	10.0	10.0	2.6	1.8	46.2	
1.50	9.0	4.3	2.4	1.3	0.4	42.2	
2.00	12.0	2.6	0.7	1.0	0.1	39.1	
3.00	17.8	1.7	0.1	0.8	0.0	35.4	
Nicaragua	0.00	0.6	40.5	51.0	16.8	21.9	52.2
0.10	1.9	38.0	47.8	14.3	18.5	50.5	
0.25	3.9	33.6	42.1	11.0	13.9	47.9	
0.50	7.3	25.4	30.7	6.5	7.6	43.6	
0.75	10.6	16.5	18.3	3.6	3.5	39.5	
1.00	14.0	9.0	7.9	2.0	1.6	35.8	
1.50	20.7	3.8	2.1	1.1	0.7	29.8	
2.00	27.4	2.2	0.9	0.9	0.5	26.6	
3.00	40.8	7.1	5.0	1.1	0.8	27.0	
Peru	0.00	0.2	30.3	41.8	11.6	16.7	54.1
0.10	0.5	28.4	39.1	9.8	13.8	53.2	
0.25	1.0	24.4	33.2	7.3	10.0	51.7	
0.50	1.9	17.7	23.0	4.1	5.1	49.3	
0.75	2.7	11.3	13.0	2.2	2.1	47.0	
1.00	3.6	6.5	5.8	1.2	0.8	44.9	
1.50	5.2	3.0	1.3	0.7	0.2	41.2	
2.00	6.9	2.1	0.4	0.6	0.1	38.5	
3.00	10.2	1.6	0.1	0.5	0.0	35.5	
Uruguay	0.00	0.1	6.0	12.6	1.5	3.1	45.0
0.10	0.1	5.1	10.6	1.1	2.3	44.8	
0.25	0.2	3.7	7.4	0.7	1.4	44.7	
0.50	0.3	1.9	3.1	0.3	0.5	44.4	
0.75	0.4	1.0	1.3	0.2	0.2	44.1	
1.00	0.5	0.6	0.4	0.1	0.1	43.9	
1.50	0.7	0.4	0.2	0.1	0.0	43.4	
2.00	0.9	0.3	0.1	0.1	0.0	43.0	
3.00	1.3	0.3	0.0	0.1	0.0	42.4	
Programa nº 5:	0.00	0.1	6.0	12.6	1.5	3.1	45.0
0.10	0.5	5.1	10.6	1.1	2.3	44.4	
0.25	1.0	3.7	7.4	0.7	1.4	43.7	
0.50	1.8	1.9	3.1	0.3	0.5	42.4	
0.75	2.7	1.0	1.3	0.2	0.2	41.2	
1.00	3.6	0.6	0.4	0.1	0.1	40.0	
1.50	5.3	0.4	0.2	0.1	0.0	37.7	
2.00	7.0	0.3	0.1	0.1	0.0	35.6	
3.00	10.5	0.3	0.0	0.1	0.0	32.1	

Fuente: estimaciones propias.

**Cuadro 4.1**  
**Pensiones**  
**Costo fiscal y efecto sobre pobreza y desigualdad**  
**Resultados de las microsimulaciones**  
**Línea de Pobreza de 2 US\$**

País: Argentina						País: Brasil						País: Chile								
Año: 2006						Año: 2005						Año: 2003								
Programa N° 1						Programa N° 1						Programa N° 1								
M	Costo Fiscal (% PBI)	Headcount	Headcount AM	Poverty Gap	Poverty Gap AM	M	Costo Fiscal (% PBI)	Headcount	Headcount AM	Poverty Gap	Poverty Gap AM	M	Costo Fiscal (% PBI)	Headcount	Headcount AM	Poverty Gap	Poverty Gap AM			
0.00	0.0	8.5	3.5	3.7	1.9	48.3	0.00	0.0	16.0	2.4	7.2	1.1	56.4	0.00	0.0	5.1	1.6	1.8	0.5	54.6
0.10	0.0	8.5	3.4	3.7	1.7	48.4	0.10	0.0	16.0	2.3	7.2	1.0	56.5	0.10	0.0	5.1	1.5	1.8	0.4	54.6
0.25	0.0	8.4	3.2	3.6	1.5	48.4	0.25	0.0	15.9	2.2	7.2	0.9	56.5	0.25	0.0	5.1	1.4	1.8	0.4	54.6
0.50	0.0	8.3	2.6	3.5	1.1	48.4	0.50	0.0	15.8	2.0	7.2	0.7	56.5	0.50	0.0	5.0	1.1	1.8	0.3	54.6
0.75	0.0	8.1	2.3	3.5	0.8	48.3	0.75	0.0	15.9	1.9	7.1	0.5	56.4	0.75	0.0	5.0	1.0	1.7	0.2	54.5
1.00	0.0	8.0	1.4	3.4	0.6	48.3	1.00	0.0	15.8	1.5	7.1	0.4	56.4	1.00	0.0	4.9	0.9	1.7	0.2	54.5
1.50	0.1	7.9	1.1	3.3	0.4	48.3	1.50	0.0	15.8	1.3	7.1	0.3	56.4	1.50	0.0	4.9	0.7	1.7	0.1	54.5
2.00	0.1	7.8	0.8	3.3	0.3	48.2	2.00	0.0	15.7	1.0	7.1	0.2	56.4	2.00	0.0	4.8	0.6	1.7	0.1	54.5
3.00	0.1	7.7	0.6	3.2	0.2	48.2	3.00	0.0	15.7	0.9	7.1	0.1	56.4	3.00	0.0	4.7	0.4	1.7	0.1	54.5

País: Colombia						País: Costa Rica						País: R. Dominicana								
Año: 2003						Año: 2004						Año: 2006								
Programa N° 1						Programa N° 1						Programa N° 1								
M	Costo Fiscal (% PBI)	Headcount	Headcount AM	Poverty Gap	Poverty Gap AM	M	Costo Fiscal (% PBI)	Headcount	Headcount AM	Poverty Gap	Poverty Gap AM	M	Costo Fiscal (% PBI)	Headcount	Headcount AM	Poverty Gap	Poverty Gap AM			
0.00	0.0	17.7	14.1	8.0	6.3	57.8	0.00	0.0	8.5	10.9	4.1	5.9	48.2	0.00	0.0	8.8	7.3	2.6	2.0	52.0
0.10	0.0	17.5	13.0	7.8	5.6	57.8	0.10	0.0	8.4	10.4	4.0	5.2	48.4	0.10	0.0	8.7	6.9	2.5	1.8	52.0
0.25	0.0	17.1	11.8	7.6	4.7	57.7	0.25	0.0	8.3	9.7	3.9	4.3	48.4	0.25	0.0	8.5	6.0	2.4	1.5	52.0
0.50	0.1	16.7	9.9	7.3	3.4	57.6	0.50	0.0	8.0	7.7	3.7	3.1	48.3	0.50	0.0	8.1	4.4	2.3	1.2	51.9
0.75	0.1	16.2	7.8	7.1	2.5	57.5	0.75	0.1	7.8	6.4	3.5	2.1	48.2	0.75	0.1	7.9	3.9	2.2	0.8	51.8
1.00	0.2	15.8	5.9	6.9	1.9	57.4	1.00	0.1	7.5	3.5	3.4	1.2	48.2	1.00	0.1	7.7	3.2	2.1	0.7	51.8
1.50	0.3	15.2	4.4	6.6	1.2	57.2	1.50	0.1	7.3	2.8	3.3	0.8	48.1	1.50	0.1	7.3	2.1	2.0	0.4	51.7
2.00	0.4	14.9	3.4	6.4	0.8	57.1	2.00	0.1	7.1	1.9	3.2	0.5	48.0	2.00	0.2	7.1	1.5	1.9	0.3	51.7
3.00	0.6	14.0	1.8	6.1	0.4	56.8	3.00	0.2	6.9	1.3	3.1	0.3	47.8	3.00	0.3	6.8	0.8	1.8	0.1	51.5

País: Honduras						País: Nicaragua						País: Uruguay								
Año: 2006						Año: 2005						Año: 2005								
Programa N° 1						Programa N° 1						Programa N° 1								
M	Costo Fiscal (% PBI)	Headcount	Headcount AM	Poverty Gap	Poverty Gap AM	M	Costo Fiscal (% PBI)	Headcount	Headcount AM	Poverty Gap	Poverty Gap AM	M	Costo Fiscal (% PBI)	Headcount	Headcount AM	Poverty Gap	Poverty Gap AM			
0.00	0.0	30.9	30.8	15.4	15.7	55.3	0.00	0.0	40.5	31.1	16.7	11.7	52.3	0.00	0.0	6.0	0.8	1.5	0.2	45.0
0.10	0.1	30.8	29.1	15.2	14.4	55.4	0.10	0.1	40.3	29.3	16.5	10.8	52.2	0.10	0.0	6.0	0.7	1.5	0.2	45.0
0.25	0.1	30.5	27.2	15.0	12.7	55.3	0.25	0.3	40.0	27.5	16.2	9.5	52.0	0.25	0.0	5.9	0.6	1.5	0.1	45.0
0.50	0.3	30.1	24.5	14.6	10.1	55.1	0.50	0.6	39.5	24.2	15.8	7.9	51.7	0.50	0.0	5.9	0.5	1.5	0.1	44.9
0.75	0.4	29.8	21.5	14.3	8.1	54.9	0.75	0.9	38.8	21.4	15.5	6.5	51.5	0.75	0.0	5.8	0.5	1.4	0.1	44.9
1.00	0.5	29.4	17.9	14.0	6.4	54.7	1.00	1.1	38.4	19.2	15.2	5.5	51.2	1.00	0.0	5.8	0.4	1.4	0.1	44.9
1.50	0.8	28.7	13.9	13.8	4.4	54.4	1.50	1.7	37.4	15.4	14.7	3.9	50.8	1.50	0.0	5.8	0.4	1.4	0.1	44.8
2.00	1.1	28.1	10.8	13.3	3.1	54.2	2.00	2.3	36.8	12.5	14.3	2.8	50.5	2.00	0.0	5.7	0.3	1.4	0.1	44.9
3.00	1.6	27.1	6.7	12.9	1.6	53.7	3.00	3.4	35.9	8.3	13.9	1.8	49.9	3.00	0.0	5.7	0.3	1.4	0.0	44.8

País: Argentina						País: Brasil						País: Chile								
Año: 2006						Año: 2005						Año: 2003								
Programa N° 5						Programa N° 5						Programa N° 5								
M	Costo Fiscal (% PBI)	Headcount	Headcount AM	Poverty Gap	Poverty Gap AM	M	Costo Fiscal (% PBI)	Headcount	Headcount AM	Poverty Gap	Poverty Gap AM	M	Costo Fiscal (% PBI)	Headcount	Headcount AM	Poverty Gap	Poverty Gap AM			
0.00	0.0	8.5	3.5	3.7	1.9	48.3	0.00	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.00	0.0	5.1	1.6	1.8	0.5	54.6	
0.10	0.0	8.5	3.4	3.7	1.8	48.4	0.10	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.10	0.0	5.1	1.5	1.8	0.4	54.6	
0.25	0.1	8.4	3.2	3.6	1.5	48.3	0.25	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.25	0.1	5.1	1.4	1.8	0.4	54.5	
0.50	0.2	8.3	2.6	3.5	1.1	48.2	0.50	0.2	5.0	1.1	1.8	0.3	54.4	0.50	0.2	5.0	1.0	1.8	0.2	54.3
0.75	0.3	8.3	2.3	3.5	0.8	48.2	0.75	0.3	5.0	1.0	1.8	0.2	54.3	0.75	0.3	5.0	0.9	1.7	0.2	54.3
1.00	0.4	8.2	1.4	3.4	0.6	48.1	1.00	0.4	5.0	0.9	1.7	0.2	54.3	1.00	0.4	5.0	0.9	1.7	0.2	54.3
1.50	0.6	8.1	1.1	3.4	0.4	47.9	1.50	0.6	4.9	0.7	1.7	0.1	54.2	1.50	0.6	4.9	0.7	1.7	0.1	54.2
2.00	0.8	8.2	0.7	3.3	0.3	47.8	2.00	0.8	5.0	0.6	1.7	0.1	54.0	2.00	0.8	5.0	0.6	1.7	0.1	54.0
3.00	1.2	8.1	0.5	3.3	0.2	47.5	3.00	1.2	4.9	0.4	1.7	0.1	53.8	3.00	1.2	4.9	0.4	1.7	0.1	53.8

País: Colombia						País: Costa Rica						País: R. Dominicana								
Año: 2003						Año: 2004						Año: 2006								
Programa N° 5						Programa N° 5						Programa N° 5								
M	Costo Fiscal (% PBI)	Headcount	Headcount AM	Poverty Gap	Poverty Gap AM	M	Costo Fiscal (% PBI)	Headcount	Headcount AM	Poverty Gap	Poverty Gap AM	M	Costo Fiscal (% PBI)	Headcount	Headcount AM	Poverty Gap	Poverty Gap AM			
0.00	0.0	17.7	14.1	8.0	6.3	57.8	0.00	0.0	8.5	10.9	4.1	5.9	48.2	0.00	0.0	8.8	7.3	2.6	2.0	52.0
0.10	0.1	17.5	13.0	7.8	5.6	57.8	0.10	0.0	8.4	10.4	4.0	5.2	48.4	0.10	0.1	8.8	6.9	2.5	1.8	51.9
0.25	0.3	17.1	11.8	7.6	4.7	57.7	0.25	0.1	8.3	9.7	3.9	4.3	48.3	0.25	0.3	8.6	6.1	2.4	1.5	51.8
0.50	0.5	16.9	10.1	7.4	3.5	57.4	0.50	0.2	8.1	7.7	3.7	3.1	48.1	0.50	0.6	8.2	4.7	2.3	1.2	51.7
0.75	0.8	16.4	8.0	7.1	2.5	57.1	0.75	0.4	7.9	6.4	3.6	2.1	48.0	0.75	0.8	8.2	3.9	2.3	0.9	51.5
1.00	1.1	16.0	6.1	7.0	1.9	56.9	1.00	0.5	7.8	3.5	3.5	1.2	47.8	1.00	1.1	8.1	3.3	2.2	0.7	51.3
1.50	1.6	15.5	4.5	6.8	1.3	56.5	1.50	0.7	7.4	2.9	3.4	0.8	47.5	1.50	1.7	7.7	2.2	2.1	0.5	51.0
2.00	2.1	15.2	3.4	6.6	0.8	56.2	2.00	1.0	7.3	1.9	3.3	0.5	47.3	2.00	2.3	7.6	1.6	2.1	0.3	50.7
3.00	3.2	14.5	1.7	6.5	0.4	55.6	3.00	1.5	7.2	1.3	3.2	0.2	46.9	3.00	3.4	7.6	0.8	2.1	0.1	50.2

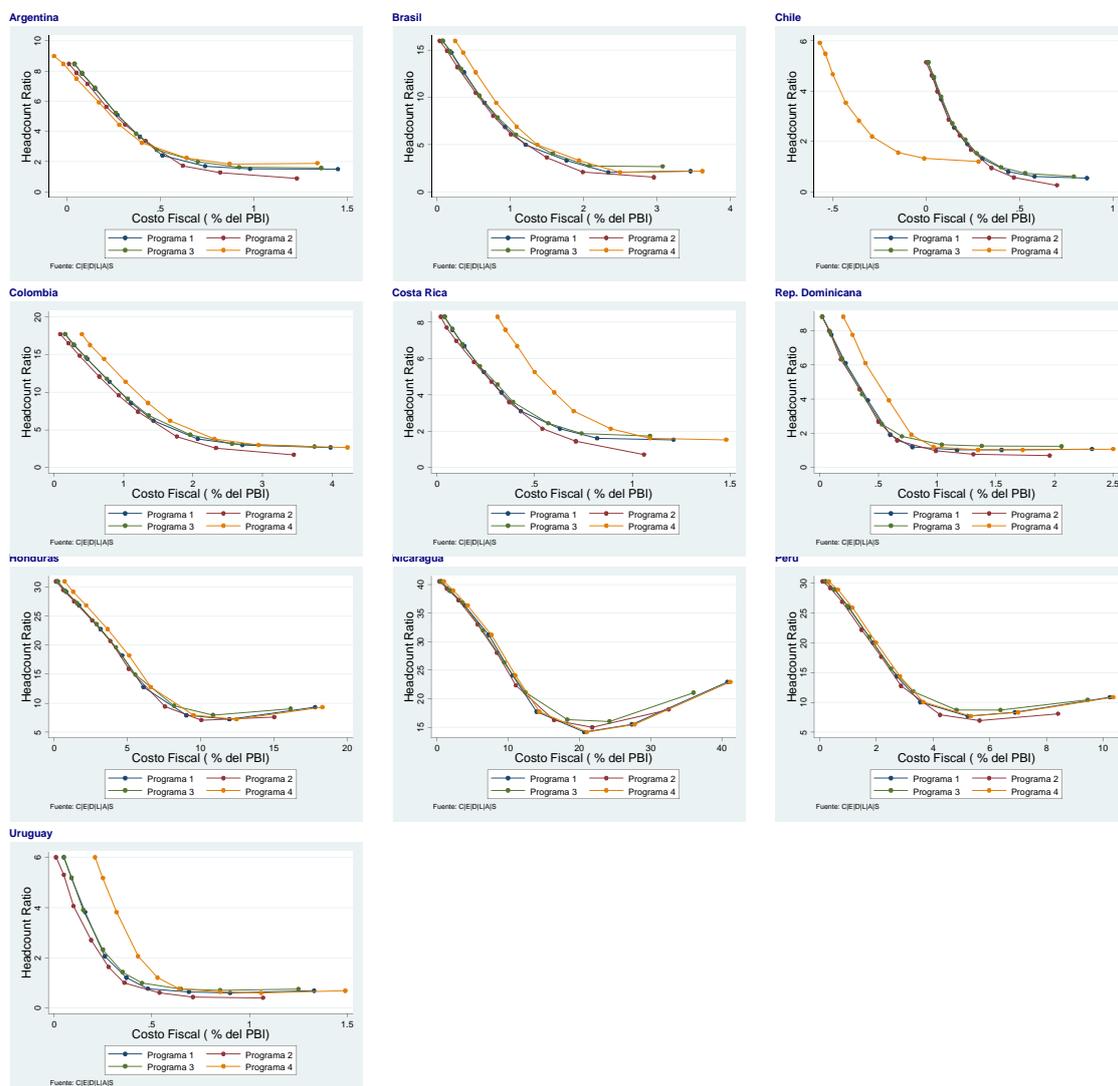
  

País: Honduras						País: Nicaragua						País: Uruguay								
Año: 2006						Año: 2005						Año: 2005								
Programa N° 5						Programa N° 5						Programa N° 5								
M	Costo Fiscal (% PBI)	Headcount	Headcount AM	Poverty Gap	Poverty Gap AM	M	Costo Fiscal (% PBI)	Headcount	Headcount AM	Poverty Gap	Poverty Gap AM	M	Costo Fiscal (% PBI)	Headcount	Headcount AM	Poverty Gap	Poverty Gap AM			
0.00	0.0	30.9	30.8	15.4	15.7	55.3	0.00	0.0	40.5	31.1	16.7	11.7	52.3	0.00	0.0	6.0	0.8	1.5	0.2	45.0
0.10	0.2	30.8	29.0	15.2	14.4	55.3	0.10	0.3	40.4	29.4	16.5	10.8	52.1	0.10	0.0	6.0	0.7	1.5	0.2	44.9
0.25	0.5	30.7	27.3	15.0	12.7	55.2	0.25	0.8	40.2	27.8	16.3	9.6	51.9	0.25	0.1	6.1	0.7	1.5	0.1	44.9
0.50	1.1	30.4	24.7	14.7	10.2	54.9	0.50	1.7	40.0	24.5	16.1	8.0	51.6	0.50	0.3	6.0	0.6	1.5	0.1	44.8
0.75	1.6	30.1	21.6	14.5	8.2	54.7	0.75	2.5	39.6	21.5	15.8	6.7	51.4	0.75	0.4	6.0	0.5	1.5	0.1	44.8
1.00	2.1	29.9	17.9	14.3	6.5	54.5	1.00	3.4	39.7	19.8	15.7	5.6	51.1	1.00	0.5	6.0	0.4	1.5	0.1	44.7
1.50	3.2	29.5	14.1	14.0	4.5	54.1	1.50	5.1	38.7	15.5	15.4	4.1	50.7	1.50	0.8	6.0	0.4	1.5	0.1	44.6
2.00	4.3	29.1	10.7	13.8	3.2	53.8	2.00	6.8	38.4	12.3	15.3	3.0	50.4	2.00	1.2	6.0	0.3	1.5	0.0	44.5
3.00	6.4	28.8	6.4	13.7	1.7	53.2	3.00	10.4	38.0	8.2	15.4	1.7	50.0	3.00	2.1	6.0	0.1	1.5	0.0	44.2

**Cuadro 5.1**  
**Costos estimados y esfuerzo fiscal de cada programa por país**

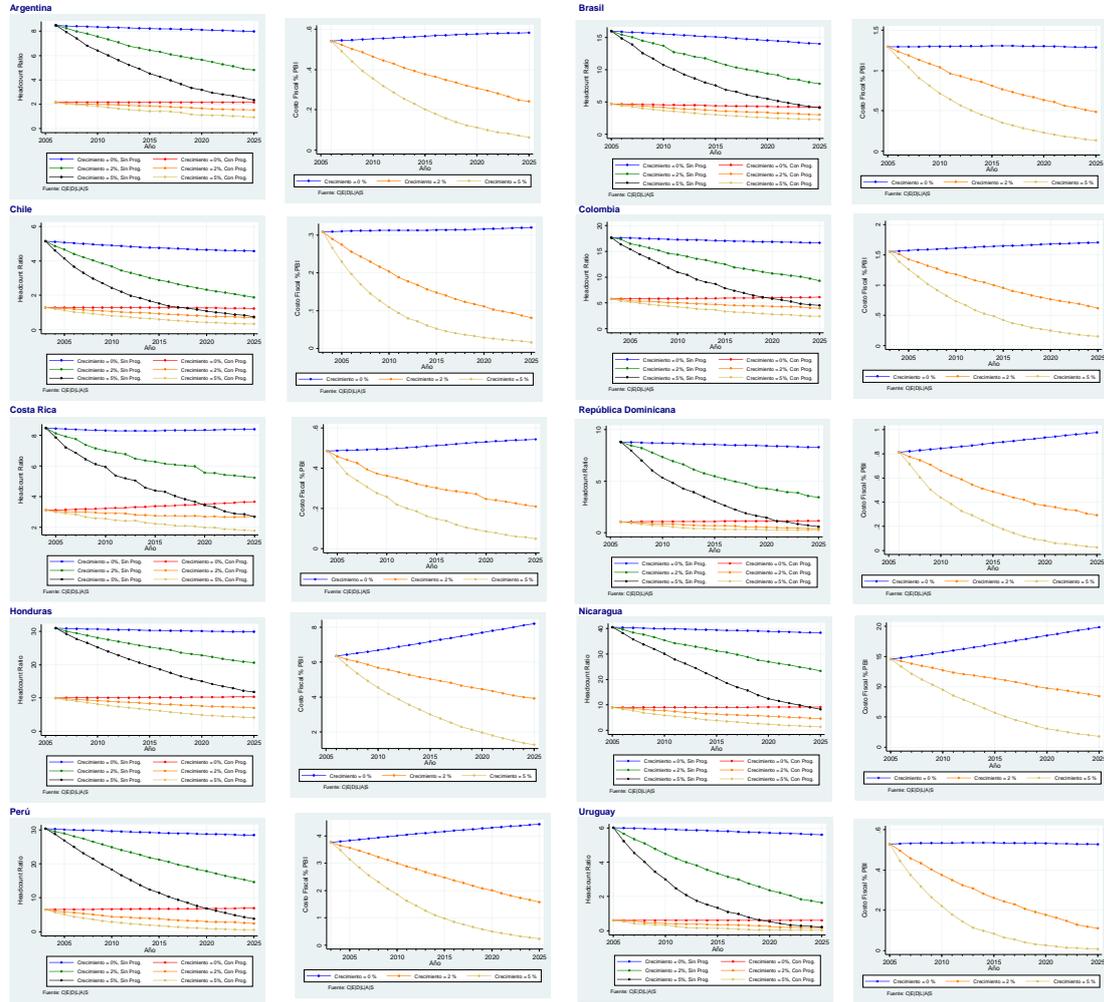
Argentina					República Dominicana					Uruguay				
b (US\$ PPP)	Población Total (PO3)				b (US\$ PPP)	Población sin Seguro de Salud (PO7)				b (US\$ PPP)	Población Pobre sin Seguro de Salud (PO11)			
	Costo Fiscal (Millones de MN)	Costo Fiscal (Millones de PPP)	%Gasto del Gobierno en Salud	Costo Fiscal (%PBI)		Costo Fiscal (Millones de MN)	Costo Fiscal (Millones de PPP)	%Gasto del Gobierno en Salud	Costo Fiscal (%PBI)		Costo Fiscal (Millones de MN)	Costo Fiscal (Millones de PPP)	%Gasto del Gobierno en Salud	Costo Fiscal (%PBI)
15.0	617.1	595.7	2.6	0.1	15.0	206.8	199.6	0.9	0.0	15.0	38.1	36.8	0.2	0.0
34.0	1398.8	1350.1	5.8	0.3	34.0	468.8	452.5	2.0	0.1	34.0	86.4	83.4	0.4	0.0
40.0	1645.6	1588.4	6.9	0.3	40.0	551.5	532.3	2.3	0.1	40.0	101.7	98.1	0.4	0.0
60.0	2468.4	2382.6	10.3	0.4	60.0	827.2	798.5	3.4	0.1	60.0	152.5	147.2	0.6	0.0
120.0	4936.8	4765.2	20.6	0.9	120.0	1654.5	1597.0	6.9	0.3	120.0	305.0	294.4	1.3	0.1
274.2	11281.2	10889.2	47.0	2.0	274.2	3780.7	3649.3	15.7	0.7	274.2	697.0	672.8	2.9	0.1
Brasil					Chile					Colombia				
b (US\$ PPP)	Población Total (PO3)				b (US\$ PPP)	Población sin Seguro de Salud (PO7)				b (US\$ PPP)	Población Pobre sin Seguro de Salud (PO11)			
	Costo Fiscal (Millones de MN)	Costo Fiscal (Millones de PPP)	%Gasto del Gobierno en Salud	Costo Fiscal (%PBI)		Costo Fiscal (Millones de MN)	Costo Fiscal (Millones de PPP)	%Gasto del Gobierno en Salud	Costo Fiscal (%PBI)		Costo Fiscal (Millones de MN)	Costo Fiscal (Millones de PPP)	%Gasto del Gobierno en Salud	Costo Fiscal (%PBI)
15.0	3578.5	2704.9	3.9	0.2	15.0	1627.8	132.1	8.6	0.7	15.0	211.5	0.7	0.0	0.0
34.0	8111.4	6131.0	8.7	0.4	34.0	3689.6	299.4	19.4	1.5	34.0	479.5	1.6	0.0	0.0
40.0	9542.8	7213.0	10.3	0.5	40.0	4340.7	352.3	22.9	1.7	40.0	564.1	1.8	0.0	0.0
60.0	14314.2	10819.5	15.4	0.7	60.0	6511.1	528.4	34.3	2.6	60.0	846.1	2.8	0.1	0.0
120.0	28628.4	21639.0	30.9	1.5	120.0	13022.1	1056.8	68.6	5.2	120.0	1692.2	5.5	0.1	0.0
274.2	65419.8	49448.1	70.5	3.4	274.2	29757.3	2415.0	156.7	11.9	274.2	3866.9	12.6	0.3	0.0
Costa Rica					Honduras					Nicaragua				
b (US\$ PPP)	Población Total (PO3)				b (US\$ PPP)	Población sin Seguro de Salud (PO7)				b (US\$ PPP)	Población Pobre sin Seguro de Salud (PO11)			
	Costo Fiscal (Millones de MN)	Costo Fiscal (Millones de PPP)	%Gasto del Gobierno en Salud	Costo Fiscal (%PBI)		Costo Fiscal (Millones de MN)	Costo Fiscal (Millones de PPP)	%Gasto del Gobierno en Salud	Costo Fiscal (%PBI)		Costo Fiscal (Millones de MN)	Costo Fiscal (Millones de PPP)	%Gasto del Gobierno en Salud	Costo Fiscal (%PBI)
15.0	488333.4	654.3	3.3	0.2	15.0	177853.9	238.3	1.2	0.1	15.0	46689.1	62.6	0.3	0.0
34.0	1106889.1	1483.0	7.5	0.4	34.0	403135.6	540.1	2.7	0.2	34.0	105828.6	141.8	0.7	0.0
40.0	1302222.5	1744.7	8.8	0.5	40.0	474277.2	635.4	3.2	0.2	40.0	124504.3	166.8	0.8	0.0
60.0	1953333.8	2617.0	13.3	0.8	60.0	711415.8	953.1	4.8	0.3	60.0	186756.4	250.2	1.3	0.1
120.0	3906667.6	5234.1	26.5	1.6	120.0	1422831.6	1906.3	9.7	0.6	120.0	373512.8	500.4	2.5	0.1
274.2	8927282.3	11960.6	60.7	3.6	274.2	3251369.3	4356.1	22.1	1.3	274.2	853529.0	1143.5	5.8	0.3
Perú					Paraguay									
b (US\$ PPP)	Población Total (PO3)				b (US\$ PPP)	Población sin Seguro de Salud (PO7)				b (US\$ PPP)	Población Pobre sin Seguro de Salud (PO11)			
	Costo Fiscal (Millones de MN)	Costo Fiscal (Millones de PPP)	%Gasto del Gobierno en Salud	Costo Fiscal (%PBI)		Costo Fiscal (Millones de MN)	Costo Fiscal (Millones de PPP)	%Gasto del Gobierno en Salud	Costo Fiscal (%PBI)		Costo Fiscal (Millones de MN)	Costo Fiscal (Millones de PPP)	%Gasto del Gobierno en Salud	Costo Fiscal (%PBI)
15.0	564.8	385.2	13.5	0.7	15.0	329.6	224.8	7.9	0.4	15.0	113.8	86.6	3.2	0.1
34.0	1280.1	873.2	30.7	1.6	34.0	747.0	509.5	17.9	1.0	34.0	258.0	196.4	7.4	0.2
40.0	1506.0	1027.3	36.1	1.9	40.0	905.2	617.4	21.7	1.2	40.0	303.5	231.0	8.7	0.2
60.0	2259.1	1541.0	54.1	2.9	60.0	1357.8	926.2	32.5	1.7	60.0	455.2	346.5	13.0	0.3
120.0	4518.1	3081.9	108.2	5.8	120.0	2715.5	1852.3	65.0	3.5	120.0	910.5	693.0	26.0	0.5
274.2	10244.6	7042.7	247.2	13.3	274.2	6024.6	4109.5	144.3	7.7	274.2	2080.5	1583.6	59.4	1.2

**Figura 3.1**  
**Transferencias monetarias condicionadas**  
**Costo del programa e impacto sobre pobreza**

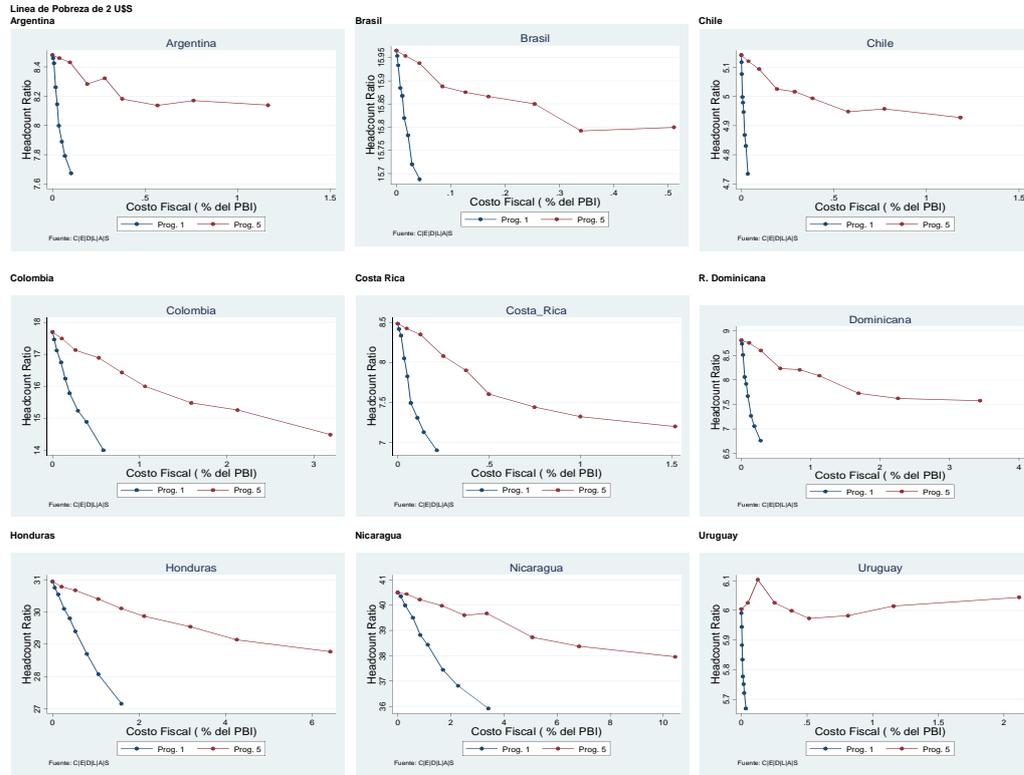


Fuente: estimaciones propias.

**Figura 3.2**  
**Simulación de las Proyecciones**  
 Proyecciones. Envejecimiento poblacional y Crecimiento  
 Línea de Pobreza de 2 US\$

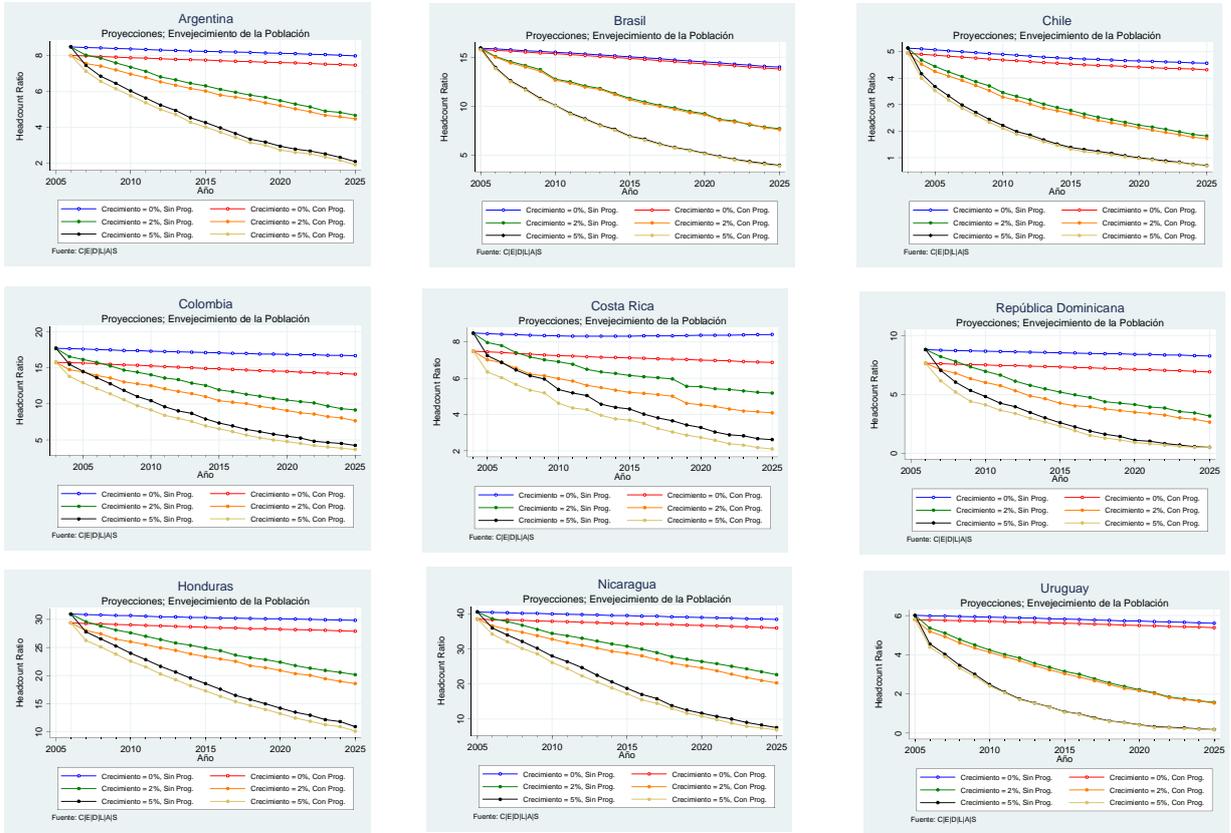


**Figura 4.1**  
**Pensiones al Adulto Mayor**  
**Costo del programa e impacto sobre la pobreza**



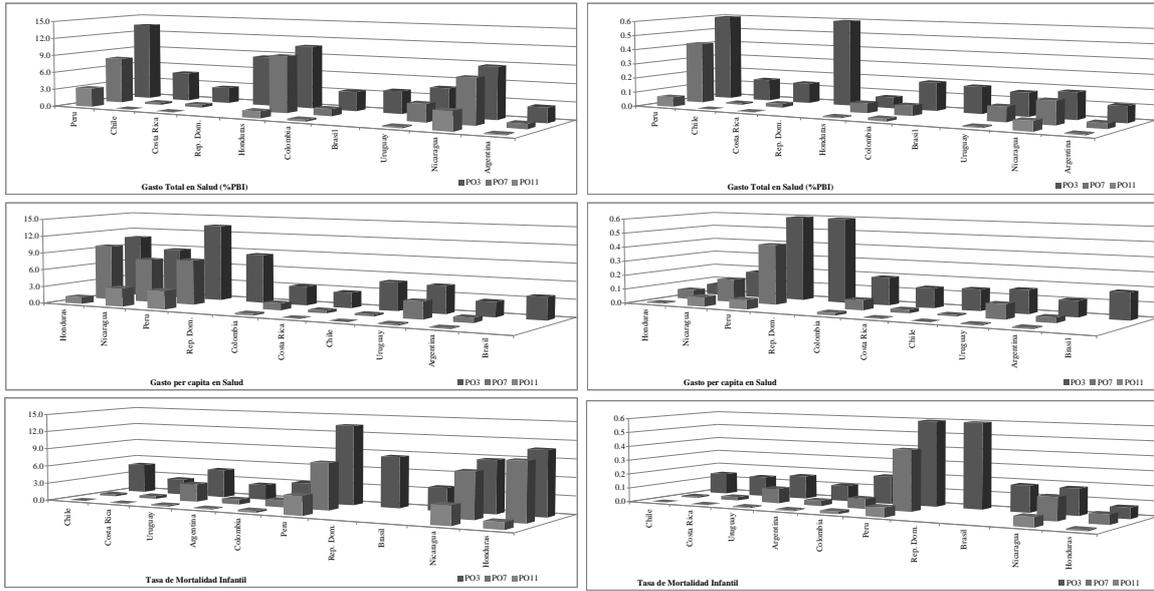
Fuente: C|E|D|L|A|S en base a encuestas de Hogares

**Figura 4.2**  
**Simulación de las Proyecciones**  
 Envejecimiento de la población y crecimiento económico – Línea de pobreza de 2US\$



Fuente: C|E|D|L|A|S en base a encuestas de Hogares

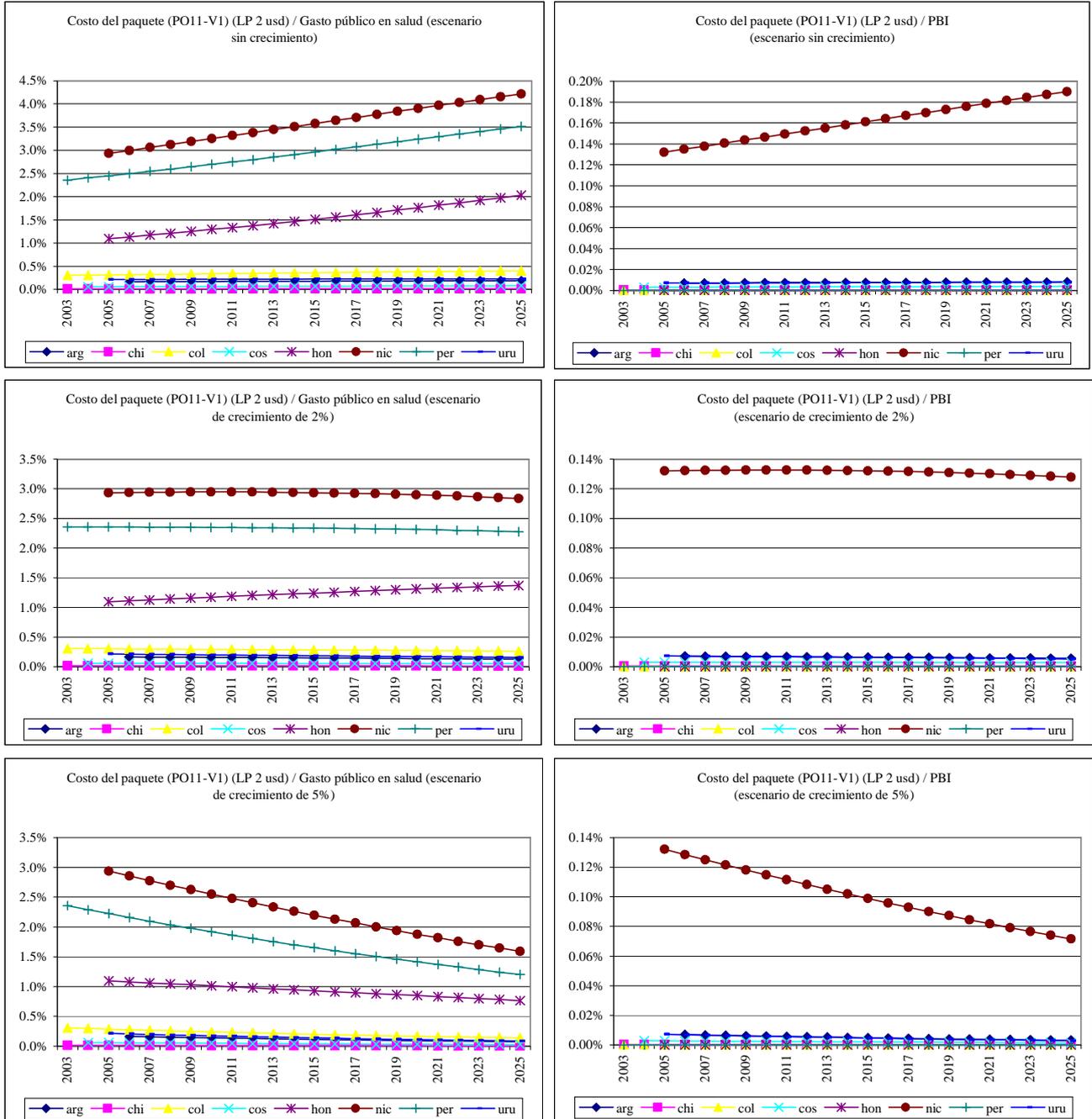
**Figura 5.1**  
**Relación entre el esfuerzo fiscal e indicadores de salud**  
*Costo del programa/Gasto público en salud*      *Costo del programa /PBI*



**Figura 5.2**  
**Simulación de las Proyecciones**  
**Envejecimiento de la población y crecimiento económico**  
**Población total ajustada pobre (1p 2U\$) sin seguro de salud y paquetes extremos (básico y complejo)**

*Costo del programa/Gasto público en salud*

*Costo del programa /PBI*



## SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO DEL CEDLAS

Todos los Documentos de Trabajo del CEDLAS están disponibles en formato electrónico en [www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas](http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas).

---

- Nro. 71 (Julio, 2008). Leonardo Gasparini, Facundo Crosta, Francisco Haimovich, Beatriz Alvarez, Andrés Ham y Raúl Sánchez. "Un Piso de Protección Social en América Latina: Costos Fiscales e Impactos Sociales".
- Nro. 70 (Junio, 2008). Mariana Viollaz. "Polarización de ingresos laborales: Argentina 1992–2006".
- Nro. 69 (Mayo, 2008). Mariana Marchionni, Walter Sosa Escudero y Javier Alejo. "Efectos Distributivos de Esquemas Alternativos de Tarifas Sociales: Una Exploración Cuantitativa".
- Nro. 68 (Mayo, 2008). Ricardo N. Bebczuk. "Financial Inclusion in Latin America and the Caribbean: Review and Lessons".
- Nro. 67 (Abril, 2008). Mariana Marchionni, Walter Sosa Escudero y Javier Alejo. "La Incidencia Distributiva del Acceso, Gasto y Consumo de los Servicios Públicos".
- Nro. 66 (Abril, 2008). Ricardo N. Bebczuk. "Dolarización y Pobreza en Ecuador".
- Nro. 65 (Marzo, 2008). Walter Sosa Escudero and Anil K. Bera. "Tests for Unbalanced Error Component Models Under Local Misspecication".
- Nro. 64 (Febrero, 2008). Luis Casanova. "Trampas de Pobreza en Argentina: Evidencia Empírica a Partir de un Pseudo Panel".
- Nro. 63 (Enero, 2008). Francisco Franchetti y Diego Battistón. "Inequality in Health Coverage, Empirical Analysis with Microdata for Argentina 2006".
- Nro. 62 (Diciembre, 2007). Adriana Conconi, Guillermo Cruces, Sergio Olivieri y Raúl Sánchez. "E pur si muove? Movilidad, Pobreza y Desigualdad en América Latina".
- Nro. 61 (Diciembre, 2007). Mariana Marchionni, Germán Bet y Ana Pacheco. "Empleo, Educación y Entorno Social de los Jóvenes: Una Nueva Fuente de Información".
- Nro. 60 (Noviembre, 2007). María Gabriela Farfán y María Florencia Ruiz Díaz. "Discriminación Salarial en la Argentina: Un Análisis Distributivo".
- Nro. 59 (Octubre, 2007). Leopoldo Tornarolli y Adriana Conconi. "Informalidad y Movilidad Laboral: Un Análisis Empírico para Argentina".

- Nro. 58 (Septiembre, 2007). Leopoldo Tornarolli. "Metodología para el Análisis de la Pobreza Rural".
- Nro. 57 (Agosto, 2007). Adriana Conconi y Andrés Ham. "Pobreza Multidimensional Relativa: Una Aplicación a la Argentina".
- Nro. 56 (Agosto, 2007). Martín Cicowiez, Luciano Di Gresia y Leonardo Gasparini. "Políticas Públicas y Objetivos de Desarrollo del Milenio en la Argentina".
- Nro. 55 (Julio, 2007). Leonardo Gasparini, Javier Alejo, Francisco Haimovich, Sergio Olivieri y Leopoldo Tornarolli. "Poverty among the Elderly in Latin America and the Caribbean".
- Nro. 54 (Julio, 2007). Gustavo Javier Canavire-Bacarreza y Luís Fernando Lima Soria. "Unemployment Duration and Labor Mobility in Argentina: A Socioeconomic-Based Pre- and Post-Crisis Analysis".
- Nro. 53 (Junio, 2007). Leonardo Gasparini, Francisco Haimovich y Sergio Olivieri. "Labor Informality Effects of a Poverty-Alleviation Program".
- Nro. 52 (Junio, 2007). Nicolás Epele y Victoria Dowbley. "Análisis Ex-Ante de un Aumento en la Dotación de Capital Humano: El Caso del Plan Familias de Transferencias Condicionadas".
- Nro. 51 (Mayo, 2007). Jerónimo Carballo y María Bongiorno. "Vulnerabilidad Individual: Evolución, Diferencias Regionales e Impacto de la Crisis. Argentina 1995 – 2005".
- Nro. 50 (Mayo, 2007). Paula Giovagnoli. "Failures in School Progression".
- Nro. 49 (Abril, 2007). Sebastian Galiani, Daniel Heymann, Carlos Dabús y Fernando Tohmé. "Land-Rich Economies, Education and Economic Development".
- Nro. 48 (Abril, 2007). Ricardo Bebczuk y Francisco Haimovich. "MDGs and Microcredit: An Empirical Evaluation for Latin American Countries".
- Nro. 47 (Marzo, 2007). Sebastian Galiani y Federico Weinschelbaum. "Modeling Informality Formally: Households and Firms".
- Nro. 46 (Febrero, 2007). Leonardo Gasparini y Leopoldo Tornarolli. "Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata".
- Nro. 45 (Enero, 2007). Georgina Pizzolitto. "Curvas de Engel de Alimentos, Preferencias Heterogéneas y Características Demográficas de los Hogares: Estimaciones para Argentina".
- Nro. 44 (Diciembre, 2006). Rafael Di Tella, Sebastian Galiani y Ernesto Schargrofsky. "Crime Distribution and Victim Behavior during a Crime Wave".

- Nro. 43 (Noviembre, 2006). Martín Cicowiez, Leonardo Gasparini, Federico Gutiérrez y Leopoldo Tornarolli. "Areas Rurales y Objetivos de Desarrollo del Milenio en America Latina y El Caribe".
- Nro. 42 (Octubre, 2006). Martín Guzmán y Ezequiel Molina. "Desigualdad e Instituciones en una Dimensión Intertemporal".
- Nro. 41 (Septiembre, 2006). Leonardo Gasparini y Ezequiel Molina. "Income Distribution, Institutions and Conflicts: An Exploratory Analysis for Latin America and the Caribbean".
- Nro. 40 (Agosto, 2006). Leonardo Lucchetti. "Caracterización de la Percepción del Bienestar y Cálculo de la Línea de Pobreza Subjetiva en Argentina".
- Nro. 39 (Julio, 2006). Héctor Zacaria y Juan Ignacio Zoloa. "Desigualdad y Pobreza entre las Regiones Argentinas: Un Análisis de Microdescomposiciones".
- Nro. 38 (Julio, 2006). Leonardo Gasparini, Matías Horenstein y Sergio Olivieri. "Economic Polarisation in Latin America and the Caribbean: What do Household Surveys Tell Us?".
- Nro. 37 (Junio, 2006). Walter Sosa-Escudero, Mariana Marchionni y Omar Arias. "Sources of Income Persistence: Evidence from Rural El Salvador".
- Nro. 36 (Mayo, 2006). Javier Alejo. "Desigualdad Salarial en el Gran Buenos Aires: Una Aplicación de Regresión por Cuantiles en Microdescomposiciones".
- Nro. 35 (Abril, 2006). Jerónimo Carballo y María Bongiorno. "La Evolución de la Pobreza en Argentina: Crónica, Transitoria, Diferencias Regionales y Determinantes (1995-2003)".
- Nro. 34 (Marzo, 2006). Francisco Haimovich, Hernán Winkler y Leonardo Gasparini. "Distribución del Ingreso en América Latina: Explorando las Diferencias entre Países".
- Nro. 33 (Febrero, 2006). Nicolás Parlamento y Ernesto Salinardi. "Explicando los Cambios en la Desigualdad: Son Estadísticamente Significativas las Microsimulaciones? Una Aplicación para el Gran Buenos Aires".
- Nro. 32 (Enero, 2006). Rodrigo González. "Distribución de la Prima Salarial del Sector Público en Argentina".
- Nro. 31 (Enero, 2006). Luis Casanova. "Análisis estático y dinámico de la pobreza en Argentina: Evidencia Empírica para el Periodo 1998-2002".
- Nro. 30 (Diciembre, 2005). Leonardo Gasparini, Federico Gutiérrez y Leopoldo Tornarolli. "Growth and Income Poverty in Latin America and the Caribbean: Evidence from Household Surveys".
- Nro. 29 (Noviembre, 2005). Mariana Marchionni. "Labor Participation and Earnings for Young Women in Argentina".

- Nro. 28 (Octubre, 2005). Martín Tetaz. "Educación y Mercado de Trabajo".
- Nro. 27 (Septiembre, 2005). Matías Busso, Martín Cicowiez y Leonardo Gasparini. "Ethnicity and the Millennium Development Goals in Latin America and the Caribbean".
- Nro. 26 (Agosto, 2005). Hernán Winkler. "Monitoring the Socio-Economic Conditions in Uruguay".
- Nro. 25 (Julio, 2005). Leonardo Gasparini, Federico Gutiérrez y Guido G. Porto. "Trade and Labor Outcomes in Latin America's Rural Areas: A Cross-Household Surveys Approach".
- Nro. 24 (Junio, 2005). Francisco Haimovich y Hernán Winkler. "Pobreza Rural y Urbana en Argentina: Un Análisis de Descomposiciones".
- Nro. 23 (Mayo, 2005). Leonardo Gasparini y Martín Cicowiez. "Equality of Opportunity and Optimal Cash and In-Kind Policies".
- Nro. 22 (Abril, 2005). Leonardo Gasparini y Santiago Pinto. "Equality of Opportunity and Optimal Cash and In-Kind Policies".
- Nro. 21 (Abril, 2005). Matías Busso, Federico Cerimedo y Martín Cicowiez. "Pobreza, Crecimiento y Desigualdad: Descifrando la Última Década en Argentina".
- Nro. 20 (Marzo, 2005). Georgina Pizzolitto. "Poverty and Inequality in Chile: Methodological Issues and a Literature Review".
- Nro. 19 (Marzo, 2005). Paula Giovagnoli, Georgina Pizzolitto y Julieta Trías. "Monitoring the Socio-Economic Conditions in Chile".
- Nro. 18 (Febrero, 2005). Leonardo Gasparini. "Assessing Benefit-Incidence Results Using Decompositions: The Case of Health Policy in Argentina".
- Nro. 17 (Enero, 2005). Leonardo Gasparini. "Protección Social y Empleo en América Latina: Estudio sobre la Base de Encuestas de Hogares".
- Nro. 16 (Diciembre, 2004). Evelyn Vezza. "Poder de Mercado en las Profesiones Autorreguladas: El Desempeño Médico en Argentina".
- Nro. 15 (Noviembre, 2004). Matías Horenstein y Sergio Olivieri. "Polarización del Ingreso en la Argentina: Teoría y Aplicación de la Polarización Pura del Ingreso".
- Nro. 14 (Octubre, 2004). Leonardo Gasparini y Walter Sosa Escudero. "Implicit Rents from Own-Housing and Income Distribution: Econometric Estimates for Greater Buenos Aires".
- Nro. 13 (Septiembre, 2004). Monserrat Bustelo. "Caracterización de los Cambios en la Desigualdad y la Pobreza en Argentina Haciendo Uso de Técnicas de Descomposiciones Microeconometricas (1992-2001)".

- Nro. 12 (Agosto, 2004). Leonardo Gasparini, Martín Cicowiez, Federico Gutiérrez y Mariana Marchionni. "Simulating Income Distribution Changes in Bolivia: a Microeconometric Approach".
  - Nro. 11 (Julio, 2004). Federico H. Gutierrez. "Dinámica Salarial y Ocupacional: Análisis de Panel para Argentina 1998-2002".
  - Nro. 10 (Junio, 2004). María Victoria Fazio. "Incidencia de las Horas Trabajadas en el Rendimiento Académico de Estudiantes Universitarios Argentinos".
  - Nro. 9 (Mayo, 2004). Julieta Trías. "Determinantes de la Utilización de los Servicios de Salud: El Caso de los Niños en la Argentina".
  - Nro. 8 (Abril, 2004). Federico Cerimedo. "Duración del Desempleo y Ciclo Económico en la Argentina".
  - Nro. 7 (Marzo, 2004). Monserrat Bustelo y Leonardo Lucchetti. "La Pobreza en Argentina: Perfil, Evolución y Determinantes Profundos (1996, 1998 Y 2001)".
  - Nro. 6 (Febrero, 2004). Hernán Winkler. "Estructura de Edades de la Fuerza Laboral y Distribución del Ingreso: Un Análisis Empírico para la Argentina".
  - Nro. 5 (Enero, 2004). Pablo Acosta y Leonardo Gasparini. "Capital Accumulation, Trade Liberalization and Rising Wage Inequality: The Case of Argentina".
  - Nro. 4 (Diciembre, 2003). Mariana Marchionni y Leonardo Gasparini. "Tracing Out the Effects of Demographic Changes on the Income Distribution. The Case of Greater Buenos Aires".
  - Nro. 3 (Noviembre, 2003). Martín Cicowiez. "Comercio y Desigualdad Salarial en Argentina: Un Enfoque de Equilibrio General Computado".
  - Nro. 2 (Octubre, 2003). Leonardo Gasparini. "Income Inequality in Latin America and the Caribbean: Evidence from Household Surveys".
  - Nro. 1 (Septiembre, 2003). Leonardo Gasparini. "Argentina's Distributional Failure: The Role of Integration and Public Policies".
-