

Cruces, Guillermo; Gasparini, Leonardo

Working Paper

Políticas Sociales para la Reducción de la Desigualdad y la Pobreza en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, Propuesta y Proyecciones en Base a la Experiencia Reciente

Documento de Trabajo, No. 142

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Cruces, Guillermo; Gasparini, Leonardo (2013) : Políticas Sociales para la Reducción de la Desigualdad y la Pobreza en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, Propuesta y Proyecciones en Base a la Experiencia Reciente, Documento de Trabajo, No. 142, Universidad Nacional de La Plata, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), La Plata

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/127657>

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
Facultad de Ciencias Económicas



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

**Políticas Sociales para la Reducción de la
Desigualdad y la Pobreza en América Latina y el
Caribe. Diagnóstico, Propuesta y Proyecciones en
Base a la Experiencia Reciente**

Guillermo Cruces y Leonardo Gasparini

Documento de Trabajo Nro. 142
Marzo, 2013

ISSN 1853-0168



Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales

Facultad de Ciencias Económicas

Universidad Nacional de La Plata

Políticas sociales para la reducción de la desigualdad y la pobreza en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, propuesta y proyecciones en base a la experiencia reciente

Guillermo Cruces
Leonardo Gasparini*

*CEDLAS, FCE-UNLP***

* Dirigir consultas a: gcruces@cedlas.org y lgasparini@cedlas.org

** Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata. Calle 6 entre 47 y 48, 5to. piso, oficina 516, (1900) La Plata, Argentina. Teléfono-fax: (0221)-4229383. Email: cedlas@depeco.econo.unlp.edu.ar Sitio web: www.cedlas.org

Este trabajo obtuvo el Premio Fundación Vidanta 2012 “Contribuciones a la reducción de la pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe”. El material utilizado para este documento fue producido en el marco del proyecto de investigación “Mercados de Trabajo para el Crecimiento Inclusivo en América Latina”, desarrollado en el CEDLAS con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC-Canadá). El proyecto es dirigido por María Laura Alzúa, Guillermo Cruces y Leonardo Gasparini. Este trabajo contiene resultados de investigaciones realizadas por los siguientes investigadores del CEDLAS: Javier Alejo, Diego Battistón, Guillermo Cruces, Santiago Garganta, Leonardo Gasparini, Pablo Gluzmann, David Jaume, Ana Pacheco y Leopoldo Tornarolli. Los autores agradecen a todos estos investigadores, así como a María Laura Alzúa, Gary Fields y Carolina Robino por sus comentarios a distintas etapas del proyecto. Los autores agradecen también la asistencia de Mariana Enghel, C. Florentina, Laura Guardia, Carolina López y Margarita Machelett.

Síntesis: Diagnóstico y propuesta

Este trabajo propone la implementación de políticas sociales basadas en la ampliación de programas de transferencias monetarias para contribuir a una reducción significativa de la desigualdad y la pobreza en los países de América Latina y el Caribe. El análisis de la coyuntura y las propuestas específicas que se presentan fueron elaborados a partir de datos homogeneizados para 18 países de la región. La ventaja de esta metodología es que permite elaborar diagnósticos y propuestas, así como obtener resultados comparables en el nivel regional.

El diagnóstico inicial se basa en la evolución conjunta reciente de los niveles de crecimiento económico, pobreza, desigualdad e informalidad laboral en la región. De este análisis surge la conclusión de que solo en un escenario de crecimiento muy alto y sostenido se lograrían reducir sustancialmente los problemas de pobreza y desigualdad en los países de América Latina y el Caribe, pero aún en estas condiciones la pobreza estaría lejos de su erradicación. Asimismo, se plantea que los altos niveles de informalidad laboral hacen que la protección frente a los riesgos sociales mediante los sistemas tradicionales de seguridad social de base contributiva resulte insuficiente, tanto en el presente como en el futuro, para alcanzar niveles reducidos de pobreza y desigualdad.

Se destaca en la discusión que los programas universales de protección social constituyen la alternativa más deseable en términos de equidad y cohesión social. Sin embargo, las restricciones políticas y presupuestarias (por los altos costos que esta iniciativa representaría para la mayoría de las economías consideradas) indican que una propuesta viable y sustentable debe basarse en intervenciones que impliquen algún grado de focalización del gasto.

En este contexto, se realiza un análisis de las exitosas experiencias recientes en materia de programas de protección social en América Latina y el Caribe, destacándose especialmente por sus importantes impactos positivos y sus costos moderados los programas de transferencias de ingreso condicionadas y las pensiones no contributivas para adultos mayores en situación de pobreza. La evidencia sobre estas probadas y exitosas experiencias constituye la base de la propuesta aquí planteada, que consiste en una ampliación considerable de los programas de transferencias de ingreso para niños, jóvenes y adultos mayores. El trabajo analiza el impacto de los programas propuestos en la pobreza y la desigualdad para distintas combinaciones de niveles de transferencias, alternativas de focalización y escenarios de crecimiento económico.

Aunque el crecimiento económico es el determinante principal para la reducción de la pobreza a largo plazo, los resultados de este trabajo indican que, aún en escenarios de crecimiento sostenido, las políticas de protección social como las aquí propuestas deberán tener un papel fundamental para lograr mejoras distributivas en las economías de la región. Por ejemplo, aún con un crecimiento sostenido de 2% por un período de 15 años, un 5% de los habitantes de la región estarían en una situación de pobreza extrema. Solo mediante políticas de transferencias podrá lograrse la eliminación de este fenómeno en el mediano y largo plazo. Este objetivo, por otra parte, no podrá ser logrado sin algún tipo de asistencia externa en algunos de los países analizados.

Un resultado destacable es que mediante las propuestas de políticas sociales planteadas en este trabajo un esfuerzo fiscal de 0.5% adicional del PIB en protección social lograría la misma disminución de la pobreza extrema que 10 años de crecimiento sostenido. Esto indica que con cambios plausibles en la estructura y nivel de gasto de los gobiernos de la región puede lograrse un impacto considerable en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, es importante distinguir cuidadosamente entre las distintas realidades nacionales. Los resultados indican que una ampliación del sistema de protección social como la aquí propuesta, que conlleve la virtual eliminación de la pobreza extrema, es un resultado alcanzable para algunos países de la región en el corto plazo o en el mediano plazo, si continúan en una senda de crecimiento. En los países de mayor ingreso, las medidas propuestas pueden ajustarse para lograr reducciones importantes aún en los niveles de pobreza moderada. En contraste, los países más pobres de la región enfrentan limitaciones más severas para la eliminación de la pobreza extrema y una reducción significativa de la desigualdad, aún con crecimiento económico sostenido y con nuevos programas de protección social como los aquí propuestos. Bajos niveles de PIB, altos niveles de pobreza y bajos niveles de escolarización forman una combinación que limita severamente las posibilidades de eliminar la pobreza extrema en estos países. Este resultado resalta la necesidad de intensificar la ayuda internacional a estas economías. Por último, debe destacarse que las medidas propuestas, aunque orientadas principalmente a la erradicación de la pobreza extrema, también constituyen una herramienta importante para la reducción de la desigualdad.

Este trabajo se destaca por una serie de características novedosas. En primer lugar, se plantea un marco común para todos los países de la región, tanto en el análisis de los antecedentes y contextos relevantes como en la fundamentación de las propuestas y el estudio de su factibilidad en cada país. En segundo lugar, su originalidad con respecto a otras propuestas discutidas en los últimos años es el énfasis en la factibilidad política y la viabilidad económica. Las medidas aquí propuestas no son necesariamente las más innovadoras en cuanto a su estructura o modalidad: la propuesta es incremental y, sobre todo, práctica. Por ello, se basa explícitamente en programas, medidas y experiencias exitosas desarrollados en los últimos lustros en diversos países de la región. Existe así un cúmulo de experiencia internacional que facilita su implementación práctica, y una evidencia considerable sobre sus impactos positivos y sus costos limitados. Estas características también facilitan el apoyo político para la aprobación e implementación de esas iniciativas. En tercer lugar, aunque los resultados que estas medidas buscan alcanzar son claramente ambiciosos, se caracterizan por situarse en un marco que hace explícitas las restricciones económicas y políticas existentes para lograrlos: la propuesta privilegia los resultados deseables que pueden ser alcanzados por sobre aquellos ideales pero de más difícil consecución. El objetivo es el desarrollo de una herramienta práctica y realista que permita influir en la toma de decisiones y en la opinión pública sobre políticas sociales de gran cobertura, en lugar de una propuesta más ambiciosa pero en última instancia inviable. Finalmente, cabe señalar que el análisis de antecedentes y propuestas en su totalidad está debidamente fundado en evidencia empírica original.

Índice

INTRODUCCIÓN.....	5
1 CONTEXTO, FUNDAMENTACIÓN Y SÍNTESIS DE RESULTADOS.....	8
1.1 POBREZA, DESIGUALDAD Y CRECIMIENTO	8
1.2 INFORMALIDAD LABORAL.....	9
1.3 EL IMPACTO DISTRIBUTIVO DE LAS RECIENTES INNOVACIONES EN PROTECCIÓN SOCIAL.....	11
1.4 EL POTENCIAL Y LOS LÍMITES DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO PARA REDUCIR LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD.....	13
1.5 UNA PROPUESTA BASADA EN LOS PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EXISTENTES EN LA REGIÓN	14
1.6 RESULTADOS Y PROYECCIONES.....	20
1.7 CUADROS Y GRÁFICOS.....	25
2 POBREZA, CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESIGUALDAD. EXPERIENCIA RECIENTE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.....	26
2.1 MEDICIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD. FUENTES DE DATOS	26
2.2 REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: LA EXPERIENCIA RECIENTE.....	27
2.3 LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA: CRECIMIENTO ECONÓMICO Y REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO	28
2.4 CUADROS Y GRÁFICOS.....	31
3 NIVELES Y EVOLUCIÓN DE LA INFORMALIDAD LABORAL.....	37
3.1 DEFINICIÓN Y ESTIMACIONES.....	37
3.2 TENDENCIAS RECIENTES PARA LA REGIÓN	39
3.3 CUADROS Y GRÁFICOS.....	43
4 EL IMPACTO DE LOS NUEVOS PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD.....	49
4.1 INNOVACIONES EN LOS PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.....	49
4.2 EL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD.....	51
4.3 CUADROS Y GRÁFICOS.....	55
5 EL POTENCIAL Y LOS LÍMITES DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO PARA REDUCIR LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD.....	62
5.1 CRECIMIENTO, POBREZA Y DESIGUALDAD A MEDIANO PLAZO.....	62
5.2 CUADROS Y GRÁFICOS.....	67
6 PROPUESTA DE POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA REDUCIR LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD.....	69
6.1 AMPLIACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS	69
6.2 CUADROS Y GRÁFICOS.....	76
7 LAS POLÍTICAS PROPUESTAS Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN EL MEDIANO PLAZO.....	86
7.1 PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS Y CRECIMIENTO ECONÓMICO.....	86
7.2 CUADROS Y GRÁFICOS.....	90
8 COSTO E IMPACTO DE PROGRAMAS UNIVERSALES.....	96
8.1 PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS UNIVERSALES.....	96
8.2 CUADROS Y GRÁFICOS.....	99
BIBLIOGRAFÍA.....	101
APÉNDICE 1: METODOLOGÍA DE DESCOMPOSICIONES DE CAMBIOS EN LA POBREZA.....	106
APÉNDICE 2: PROGRAMAS DE SALUD DE COBERTURA UNIVERSAL. ESTIMACIÓN DE COSTOS.....	108

Introducción

En la primera década del siglo XXI, América Latina y el Caribe experimentó una etapa sin precedentes caracterizada por una fuerte disminución en la pobreza (medida por ingresos) y en otros indicadores de privación material, así como por una notable caída en la desigualdad. Esta reducción estuvo fuertemente vinculada con dos factores: por un lado, la mayor parte de las economías de la región experimentaron altos niveles de crecimiento económico, acompañados por aumentos en el empleo y en los ingresos laborales; por otro lado, la mayoría de los países incrementaron el gasto social y pusieron en marcha amplios sistemas de protección social, o extendieron en forma significativa el alcance de los existentes. Aunque algunos países ampliaron la cobertura o incrementaron los beneficios de sus programas de protección social de base contributiva –es decir, ligados al empleo formal o registrado–, la principal innovación, que a su vez tuvo el mayor impacto en la mejora de los indicadores distributivos, consistió en la puesta en marcha de programas no contributivos de gran envergadura. Entre estas iniciativas se destacó principalmente la implementación de los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTC), focalizados en su mayoría en familias pobres con niños menores de 18 años, y de los programas de pensiones no contributivas dirigidos a los adultos mayores en situación de pobreza.

Este trabajo propone la implementación de políticas sociales basadas en la ampliación de programas de transferencias de este tipo para contribuir a una reducción significativa de la desigualdad y la pobreza en los países de América Latina y el Caribe. Una característica original de esta propuesta es que se plantea y se estudia su impacto de manera comparable para 18 países de la región. El análisis de la coyuntura y las propuestas específicas que se presentan en este trabajo fueron elaborados a partir de datos homogeneizados para esos 18 países. La ventaja de esta metodología es que permite elaborar diagnósticos y propuestas, así como obtener resultados comparables en el nivel regional. Los países considerados son Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

En primer lugar, el análisis evalúa el papel que la ampliación de los sistemas de protección social y el crecimiento económico desempeñaron como elementos centrales en la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe, y plantea la discusión respecto de en qué medida estos factores pueden contribuir a su disminución en el futuro. A tal fin, se analiza el impacto de diferentes escenarios de crecimiento y políticas sociales alternativas, que incluyen PTC y programas de pensiones no contributivas.

El trabajo empírico se basa en técnicas de microsimulación de una serie de escenarios de crecimiento y de políticas alternativas de protección social. Para cada escenario planteado se estima cuáles serían los impactos sobre diferentes indicadores distributivos, como los niveles de pobreza y de desigualdad, y cuál sería el costo

presupuestario neto de cada política alternativa de en términos del Producto Bruto Interno (PBI) de cada país. Aunque se analiza el impacto de estas medidas en la desigualdad, la propuesta hace énfasis en los aspectos prácticos, y por ello el trabajo se centra principalmente en analizar las acciones orientadas a reducir la pobreza extrema en la región. El estudio adopta una perspectiva regional que consiste en evaluar cuál sería el impacto de promover medidas similares en todos los países de la región. Esta perspectiva permite analizar comparativamente los diversos efectos y costos de las distintas alternativas de política, y a su vez ayuda a comprender las diferencias que el proceso de reformas presentaría en cada país en cuanto a sus resultados y su ritmo, según las posibilidades y las características de cada uno de ellos.

Este documento está organizado de la siguiente manera. La sección 1 plantea los antecedentes, el diagnóstico de la situación social y los fundamentos de la propuesta, e incluye una síntesis de sus resultados. El resto del documento presenta el detalle de los análisis en que se basa esta primera sección.

En la sección 2 se describen los vínculos cuantitativos entre pobreza, crecimiento económico y desigualdad, y se presenta la experiencia de América Latina y el Caribe entre 1990 y 2009. La pregunta que se busca responder es si la reciente disminución de la pobreza en la región se vincula principalmente con el aumento generalizado de los ingresos, o si es también (o mayormente) el resultado de una reducción en la desigualdad. La sección 3 a su vez presenta los principales patrones y tendencias de la informalidad laboral en América Latina y el Caribe, y aborda la discusión de algunos de sus principales determinantes. En la sección 4 se analizan las principales iniciativas desarrolladas en la región en materia de protección social durante las últimas décadas, y se presenta evidencia sobre el impacto de algunas de estas medidas en la disminución de los niveles de pobreza y desigualdad. Mientras que las secciones 2, 3 y 4 se basan en un análisis retrospectivo, en las secciones 5, 6, 7 y 8 se evalúan los posibles impactos del crecimiento y de las políticas recomendadas de protección social en la reducción de la pobreza y de la desigualdad, para escenarios futuros alternativos. La sección 5 de este estudio analiza el rol del crecimiento económico neutral en términos distributivos. En esta sección se simulan modificaciones en los ingresos para diferentes escenarios de crecimiento, teniendo en cuenta los cambios que se producen en la estructura demográfica y educativa de la población a lo largo del tiempo. También se consideran otros escenarios posibles, relacionados con cambios en los indicadores del mercado laboral, particularmente, el desempleo. La sección 6 se centra en el análisis de la propuesta de extensión de los programas de protección social no contributivos. En este apartado se incluyen los resultados de diversas simulaciones de la ampliación de la red de protección social en la región; se evalúa el impacto de dicha extensión en la cobertura de los programas, la focalización de los programas, la pobreza y la desigualdad; y se presentan estimaciones sobre el costo fiscal de las diferentes alternativas consideradas.

Mientras que en la sección 5 se simulan patrones de evolución de la pobreza para escenarios de crecimiento alternativos sin cambios en las políticas de protección social,

y en la sección 6 se considera un escenario caracterizado por la ampliación de la red de protección social sin considerar los efectos del crecimiento económico, en la sección 7 se estima cuál sería el impacto a mediano plazo sobre la pobreza de un escenario caracterizado por la combinación de crecimiento económico y ampliación de la política social. Por último, en la sección 8 se presenta un breve análisis comparativo de los costos de los programas de protección social universales y los costos de las políticas focalizadas propuestas en las secciones anteriores. El apéndice incluye algunos resultados adicionales sobre el costo de los seguros de salud universales.

1 Contexto, fundamentación y síntesis de resultados

1.1 Pobreza, desigualdad y crecimiento

En la primera década del siglo XXI, luego del desalentador desempeño económico de la región durante la década del ochenta del siglo XX y de los turbulentos años noventa, América Latina y el Caribe experimentó una etapa sin precedentes caracterizada por una fuerte disminución en la pobreza (medida por ingresos), en la desigualdad en la distribución del ingreso y en otros indicadores de privación material, y registró un notable período de crecimiento sostenido. La combinación de alto crecimiento y mejoras en la distribución del ingreso dio lugar a una fuerte reducción de la pobreza, que contrasta claramente con la situación de las décadas precedentes. En la sección 2 de este documento se discute en detalle la evidencia empírica disponible, se caracteriza la evolución de la tasa de pobreza extrema para un total de 18 países de América Latina y el Caribe sobre la base de la línea internacional de pobreza de US\$ 2,50 diarios, y se analiza su relación con el crecimiento económico. La década de 1990 se caracterizó por presentar cierto grado de crecimiento combinado con una creciente desigualdad. En promedio, la pobreza disminuyó en esos años, si bien esa reducción presentó diferencias considerables entre los diferentes países. La región experimentó un período de estancamiento económico hacia fines de la década de 1990 y principios de la década de 2000, período en que muchos países sufrieron fuertes crisis macroeconómicas. En consecuencia, la pobreza se incrementó en la región, y este aumento se registró en la mayoría de los países, con algunas excepciones. Hacia 2002 las crisis habían sido superadas y la región ingresó en una etapa de fuerte crecimiento económico y reducción en la desigualdad, una combinación que impulsó una fuerte caída en la pobreza en todos los países. La crisis económica que se originó en los países desarrollados afectó a la región en 2008-2009, pero su impacto fue limitado: la pobreza y la desigualdad continuaron disminuyendo, si bien se redujeron a un ritmo menor. En números concretos, en 1992 el 27,8% de la población de América Latina y el Caribe vivía con menos de US\$ 2,50 diarios. Esa proporción se redujo al 24,9% en 2003 y alcanzó el 16,3% en 2009. Por supuesto, como se detalla en la sección 2, estas cifras agregadas ocultan una gran heterogeneidad en lo que respecta a la situación de cada país. De todos modos, esta disminución agregada es notable si se la considera no sólo en términos absolutos sino también, y especialmente, desde una perspectiva histórica. Asimismo, debe destacar que la reducción en la pobreza que tuvo lugar durante la década de 2000 fue generalizada, es decir, se registró en todos los países considerados en este estudio.

La sección 2 también ofrece un detallado análisis de la interacción entre crecimiento, pobreza y desigualdad. Se presenta un análisis del denominado triángulo crecimiento-desigualdad-pobreza, que permite medir la contribución de diferentes aumentos en el ingreso y caídas en la desigualdad para una determinada caída en la pobreza. Durante la década de 1990, el ingreso promedio creció en la mayor parte de las economías de la región y ese aumento contribuyó a la reducción en la pobreza, si bien, al mismo tiempo, muchos países se tornaron más desiguales. Sin embargo, en general este último efecto fue menos marcado y, por lo tanto, la pobreza disminuyó en la mayoría de los países. El

efecto del crecimiento contribuyó a la reducción en la pobreza en aproximadamente 5 puntos, en promedio, mientras que el efecto de la redistribución más desigual significó en promedio un aumento de 1 punto en la pobreza. En el turbulento período del cambio de siglo, la falta de crecimiento generó un aumento en la pobreza. Para el período 1998-2003, el crecimiento negativo contribuyó al aumento en la pobreza en 2,3 puntos, mientras que el efecto redistribución fue, en promedio, prácticamente insignificante. En la década de 2000, la situación se tornó mucho más positiva y homogénea. Tanto el crecimiento como la redistribución promovieron el descenso de la pobreza en casi todos los países considerados. En promedio, el primer factor contribuyó a la disminución de la pobreza en 6,5 puntos, y el segundo factor lo hizo en 3,7.

El aumento en la desigualdad de la distribución del ingreso en la región en la década de 1990 y su subsiguiente caída en la década de 2000 se analizan en detalle en Gasparini, Cruces y Tornarolli (2011). Un factor determinante es el paralelismo de esta evolución con el aumento y la subsecuente caída en el diferencial salarial recibido por los trabajadores más calificados que se registraron en el mismo período (Gasparini, Galiani, Cruces y Acosta, 2011). Sin embargo, las causas que subyacen tras esta evolución constituyen hoy el objeto de un intenso debate en los círculos académicos y de política de la región (López Calva y Lustig, 2010). Algunos la atribuyen al cambio del escenario internacional y a la evolución favorable de los términos de intercambio para los países de la región, que beneficiaría en forma relativa a los trabajadores menos calificados, mientras que otros destacan el papel de los cambios políticos y de las reformas registradas en las políticas públicas de la región. Aunque este debate excede el alcance de este documento, cabe señalar que ambos factores juegan un rol en la explicación de la notable caída en la pobreza discutida en los párrafos anteriores.

Así, como se mencionó al inicio de este estudio, es posible afirmar que la reducción en la pobreza estuvo fuertemente vinculada con dos factores: por un lado, la mayor parte de las economías de la región experimentaron altos niveles de crecimiento económico, acompañados por aumentos en el empleo y en los ingresos laborales. Por otro lado, la mayoría de los países incrementaron el gasto social y pusieron en marcha, o ampliaron en forma significativa, sus sistemas de protección social. Como se discute más adelante, la principal innovación, y aquella que tuvo mayor impacto en los indicadores distributivos, fue la implementación de programas no contributivos de gran envergadura. A continuación se describe brevemente la evolución de la informalidad laboral en el período considerado en este estudio, que constituye, como se discute más adelante, un factor clave de la exclusión social.

1.2 Informalidad laboral

Así como la pobreza y la desigualdad son rasgos dominantes de las economías de América Latina y el Caribe, los mercados laborales de estos países se caracterizan por presentar altos niveles de informalidad. La mayor parte de los trabajadores de la región son cuentapropistas o asalariados en empresas pequeñas y precarias, cuya relación laboral no se desarrolla conforme a las leyes, y por lo tanto carecen de acceso a los

beneficios que se obtienen como resultado de las contribuciones a los sistemas de seguridad social. En este trabajo, como se discute en detalle en la sección 3, se adopta esta definición de informalidad según la perspectiva de la protección social: los trabajadores informales son aquellos que no están registrados, por los cuales no se realizan aportes o contribuciones a los sistemas de seguridad social, y por tanto carecen de acceso a los beneficios de la seguridad social contributiva, como el acceso a un seguro de salud, pensiones en la tercera edad, seguro de desempleo, salarios o asignaciones familiares, entre otros.

Los resultados presentados en la sección 3 constituyen la evidencia empírica básica sobre los principales patrones y tendencias de la informalidad laboral en América Latina y el Caribe. De acuerdo con la información disponible más reciente, la proporción de trabajadores asalariados que carecen de acceso a la seguridad social contributiva es relativamente baja en Chile y Uruguay (22% y 19%, respectivamente), y un poco mayor en Argentina, Brasil, Costa Rica, República Dominicana y Venezuela (entre 25% y 35%, aproximadamente).¹ Con una tasa de aproximadamente el 45%, Colombia presenta un nivel intermedio de informalidad laboral. En el extremo opuesto, la informalidad laboral supera el 60% en Bolivia, México, Nicaragua y Paraguay. Ecuador y Perú también muestran una fuerte incidencia de la informalidad laboral, con tasas que rondan el 55%, a pesar de las mejoras significativas experimentadas a este respecto en los últimos años. El Salvador, donde la informalidad se ha incrementado en años recientes, presenta niveles similares de empleo informal. Estas cifras agregadas indican que en la región existe una relación negativa entre la informalidad laboral y el nivel de ingreso de las economías medido a través de su PBI per cápita.

Como se discutió anteriormente, la década de 1990 estuvo caracterizada por reformas estructurales, crecimiento moderado y débiles regulaciones laborales, y la década de 2000 representó un período de mayor crecimiento económico, con políticas sociales y laborales más sólidas. Estos cambios también se reflejaron en los niveles de informalidad, y es posible distinguir claramente los diferentes patrones de evolución de este indicador que corresponden a las dos décadas analizadas en este estudio: mientras que en la década de 1990 la informalidad laboral no presentó cambios o incluso aumentó en algunos países de la región, en la década de 2000 la mayor parte de las economías latinoamericanas lograron aumentar el nivel de protección social contributiva de sus trabajadores asalariados. El contraste entre ambas décadas es evidente en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Nicaragua, Paraguay y Venezuela. La informalidad también disminuyó en algunos países que sólo cuentan con información correspondiente a la década de 2000: es el caso de Bolivia, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Perú y Uruguay. En cambio, El Salvador y México no muestran signos de una disminución en la informalidad laboral. En promedio, la informalidad

¹ Las cifras discutidas refieren a los trabajadores asalariados. No obstante, como se detalla en la sección 3, los principales resultados no varían cuando la definición de informalidad se hace extensiva al conjunto de los trabajadores, incluyendo a los cuentapropistas.

laboral se incrementó un punto porcentual en la década de 1990 y cayó cinco puntos porcentuales en la década de 2000.

La evidencia presentada sugiere que el tamaño relativo del sector informal tiende a disminuir durante los períodos de expansión económica y a incrementarse durante las recesiones. La fuerte expansión económica que América Latina y el Caribe experimentó durante la década de 2000 puede haber sido un factor destacado en la caída de la informalidad laboral en la región. Sin embargo, cabe señalar que, a pesar de algunas mejoras registradas en la última década de crecimiento económico, la informalidad laboral continúa siendo un rasgo distintivo de los mercados laborales latinoamericanos, con niveles promedio para la región que superan el 40% –es decir, niveles altos, muy alejados de situaciones de perfecta o casi perfecta cobertura de la protección social contributiva–.

El análisis indica que los altos niveles de informalidad laboral hacen que la protección frente a los riesgos sociales mediante los sistemas tradicionales de seguridad social de base contributiva resulte insuficiente, tanto en el presente como en el futuro, para alcanzar niveles reducidos de pobreza y desigualdad, aun en escenarios de crecimiento económico sostenido.

1.3 El impacto distributivo de las recientes innovaciones en protección social

El diagnóstico inicial de la propuesta de políticas sociales desarrollada en este documento se basa en la reciente evolución conjunta de los niveles de crecimiento económico, pobreza, desigualdad e informalidad laboral en América Latina y el Caribe, referidos en las páginas anteriores. El diagnóstico se basa también en el análisis de las experiencias recientes de combate a la pobreza y la desigualdad registradas en los países de la región. Como se destacó anteriormente, la disminución de la pobreza en la década de 2000 está asociada tanto a los altos niveles de crecimiento económico, acompañados por aumentos en el empleo y en los ingresos laborales, como a disminuciones en la desigualdad, que coinciden con el incremento del gasto social y la puesta en marcha o ampliación de los sistemas de protección social en muchos países de la región. Si bien algunos países extendieron la cobertura o incrementaron los beneficios de sus programas de protección social de base contributiva –es decir, ligados al empleo formal o registrado–, la principal innovación, y la que tuvo mayor impacto en los indicadores distributivos, fue la implementación de programas no contributivos de amplia cobertura. Como se mencionó en la introducción de este estudio, entre estas iniciativas se destacó la puesta en marcha de los PTC, orientados en su mayoría a familias pobres con niños menores de 18 años, así como la implementación de los programas de pensiones no contributivas dirigidos a los adultos mayores en situación de pobreza.

La sección 4 presenta un análisis detallado de estas experiencias recientes en la región. Los PTC son programas que consisten en transferencias monetarias a los hogares pobres

con hijos, cuya entrega está condicionada a la realización de ciertas inversiones en el capital humano de los niños, particularmente, en la educación, la salud y la nutrición. Típicamente, las condicionalidades vinculadas con la educación incluyen la inscripción de los niños en la escuela y un mínimo de asistencia a clases, mientras que las condicionalidades ligadas a la salud y la nutrición habitualmente consisten en la realización de chequeos regulares, el cumplimiento de los programas de vacunación, la realización de controles perinatales en el caso de las mujeres y la asistencia de las madres a encuentros informativos periódicos sobre salud y nutrición.

Desde la implementación de los primeros PTC a mediados de la década de 1990 (Bolsa Escola en Brasil y Programa de Educación, Salud y Alimentación –Progresar–, en México), este tipo de programas se ha expandido notablemente, tanto en lo que respecta a la cobertura como al gasto. Hacia 2010, 18 países de América Latina y el Caribe contaban con PTC, con una cobertura que ascendía al 19% de la población total de la región. Asimismo, el gasto de estos programas como porcentaje del PBI era del 0,40% en promedio (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2010). El análisis del impacto distributivo de los principales programas de este tipo en la región, llevado a cabo en la sección 4, indica que estas iniciativas han logrado disminuciones sustanciales en los niveles de pobreza extrema en los países respectivos, y también han tenido un impacto significativo (aunque menor) en la desigualdad. Asimismo, la sección 4 describe una serie de trabajos que detallan los efectos positivos de estos programas en los niveles de educación y salud de la población, así como el cumplimiento satisfactorio de otros objetivos de estas iniciativas.

Los PTC se dirigen a los hogares con hijos, y por lo tanto habitualmente no protegen a la población adulta mayor. En países que cuentan con sistemas de seguridad social desarrollados, esta población recibe pensiones que están ligadas al empleo formal. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, los altos niveles de informalidad laboral llevan a que este escenario sólo se constate para un grupo de trabajadores, mientras que amplios segmentos carecen del derecho a acceder a una pensión en el momento de su retiro. Gasparini et al. (2010) señalan que la cobertura del sistema de pensiones en América Latina y el Caribe es muy baja: en 2007, en 13 países de la región la proporción de población adulta mayor que recibía ingresos por pensiones era inferior al 20%. Debido a esta situación, muchos países empezaron recientemente a implementar medidas para brindar protección social a los adultos mayores en situación de pobreza. Argentina, Brasil, Bolivia, y Chile, entre otros, pusieron en marcha programas de pensiones no contributivas. Aunque existe menos evidencia disponible sobre los impactos de este tipo de pensiones, la revisión de la literatura referida en la sección 4 destaca las notables reducciones en la pobreza registradas en el grupo de edad correspondiente en casos como los de Bolivia y Brasil.

1.4 El potencial y los límites del crecimiento económico para reducir la pobreza y la desigualdad

Dado el alentador desempeño que las economías de América Latina y el Caribe registraron en la década de 2000 en materia de crecimiento económico y de mejoras distributivas, y dada la extensión de los programas sociales que reducen significativamente la pobreza, la sección 5 de este trabajo busca establecer en qué medida puede confiarse simplemente en el proceso de crecimiento para lograr una reducción sustancial en la pobreza y en la desigualdad a corto y mediano plazo.

Los ejercicios de la sección 5 consisten en una serie de microsimulaciones de escenarios de crecimiento neutrales en términos distributivos, es decir, escenarios en que crece el ingreso promedio de los habitantes pero no se modifica sustancialmente su distribución. Debe destacarse que estos ejercicios incorporan los programas de transferencias y de pensiones existentes en distintos los países –es decir, parten de la situación de statu quo y mantienen estas políticas de protección social fijas en el tiempo–. Así, en estos ejercicios los cambios en la pobreza y en la desigualdad se producen por el crecimiento de los ingresos, la reducción del desempleo vinculada con el crecimiento, y los cambios probables en la estructura demográfica y educativa de la población, que también se incorporan a las simulaciones. Comenzando en el año 2000, las simulaciones presentan diferentes escenarios para los años 2015, 2020 y 2025. Estos escenarios suponen una combinación de cambios en la demografía, la educación, el empleo y el crecimiento económico. Mientras que el índice de pobreza para la región en su conjunto fue de 14,2% en 2010 con base en la línea de pobreza de US\$ 2,50 diarios, las simulaciones indican que la pobreza disminuiría al 12,1% en 2025 si sólo se toman en cuenta los factores demográficos, y se reduciría al 11,7% si además se agrega el efecto del incremento previsto en la educación de la población. El impacto a mediano plazo en la pobreza extrema es mayor al considerar escenarios de crecimiento sostenido: si la economía de la región creciera a una tasa del 2% anual per cápita, la pobreza extrema caería al 5,5% en 2025, y descendería al 2,9% si el crecimiento fuera del 4%.

Las simulaciones presentadas en este trabajo ilustran una cuestión importante: el crecimiento inclusivo tiene un fuerte impacto en la reducción de la pobreza a mediano y largo plazo. Si América Latina y el Caribe lograra mantener el ritmo de crecimiento de la década de 2000 durante otra década, la pobreza se reduciría considerablemente en la región. Sin embargo, el crecimiento no es de ninguna manera un hecho seguro en América Latina y el Caribe. La región es vulnerable a los vaivenes de la economía mundial, y no existe ninguna garantía de que en los próximos años las condiciones internacionales resulten para la región tan favorables como lo han sido en el pasado reciente. Si América Latina y el Caribe no crece o lo hace a un ritmo lento, las perspectivas de reducción de la pobreza serán muy moderadas, e incluso en un escenario caracterizado por un crecimiento relativamente alto, la pobreza continuará siendo un problema considerable a corto y mediano plazo. Por ejemplo, si la economía creciera a una tasa del 4% anual, la pobreza medida con la línea de pobreza de US\$ 2,50 diarios aún alcanzaría un 10,5% en 2015 y un 6% en 2020 –niveles altos, incluso después de

experimentar un importante período de crecimiento—. Por otra parte, estas cifras agregadas para la región una vez más enmascaran la diversidad de las situaciones nacionales. Como se destaca en la sección 5, Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay son países que presentan bajos niveles iniciales de pobreza extrema, y con un crecimiento anual sostenido del 2% podrían reducir la pobreza extrema a menos del 2% para el año 2025. En Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, República Dominicana, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela, que presentaban en 2010 índices de pobreza extrema de alrededor del 15%, el mismo ritmo de crecimiento reduciría la pobreza aproximadamente al 5% en 2025. Finalmente, Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua no podrían reducir la pobreza extrema por debajo del 10% para 2025, incluso con esta perspectiva de crecimiento.

De este modo, los países de América Latina y el Caribe no pueden depender exclusivamente del crecimiento económico para lograr que el conjunto de su población mejore su situación económica y supere la línea de pobreza, incluso bajo el supuesto de que el crecimiento implica el pleno empleo. La protección social desempeña un papel fundamental en el logro de ese objetivo, que puede ser simplemente complementario del crecimiento en algunos casos, y decisivo en otros.

1.5 Una propuesta basada en los programas de protección social existentes en la región

El análisis desarrollado en las páginas anteriores, que resume las secciones 3 a 5 de este documento, permite concluir que sólo en un escenario de crecimiento muy alto y sostenido se lograría reducir en forma considerable la pobreza y la desigualdad en los países de América Latina y el Caribe. El objetivo de este trabajo no es realizar propuestas para alcanzar esos niveles de crecimiento sostenido. Si bien cabe destacar el importante papel que el crecimiento puede desempeñar en la reducción de la pobreza y de la desigualdad, el análisis muestra que incluso en situaciones de aumento constante del PBI a elevadas tasas la erradicación de la pobreza seguiría representando un objetivo difícil de ser logrado a mediano plazo

Así, una alternativa factible reside en apuntalar los efectos de un eventual crecimiento mediante intervenciones directas de política social y redistribución. Una primera opción a considerar consiste en utilizar los sistemas existentes de protección social y de seguridad social contributiva. Suele atribuirse al Mariscal Otto von Bismarck, primer ministro de Prusia y gestor de la unidad alemana a fines del siglo XIX, la creación del germen del Estado de Bienestar de “base contributiva”. Las tipologías y características de los Estados de Bienestar han sido desarrolladas ampliamente en la literatura (Esping-Andersen, 1990). Para el análisis del Estado de Bienestar de América Latina y el Caribe, pueden destacarse algunos elementos clave y altamente simplificados del sistema bismarckiano: el acceso a la protección social, en lo que respecta a cobertura de salud, pensión para la vejez, seguro de accidente de trabajo y otros beneficios, se da por medio del empleo asalariado registrado, mediante el pago de primas (o contribuciones) por parte de los trabajadores y empleadores (y, a veces, del Estado). Este sistema y sus

variantes, que se basaron en los niveles de crecimiento y de empleo de la posguerra, aseguraron en gran parte de Europa la cobertura casi universal del Estado de Bienestar – la minoría que no accedía a estos beneficios por medio del empleo asalariado recibía algún tipo de prestación no contributiva–.

Por razones históricas ligadas al surgimiento de los movimientos sindicales y mutuales por industria, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se consolidó alguna variante del sistema protección social de base contributiva. Aunque esos sistemas pueden funcionar bien para quienes están cubiertos, y fueron creados con el objetivo implícito de alcanzar una amplia cobertura, los altos niveles de informalidad definida en este caso como empleos que no dan acceso a los beneficios contributivos del sistema de protección social registrados en los países de la región implican que en el mejor de los casos se haya alcanzado un estado de bienestar trunco, mientras que en los países que presentan menores niveles de formalidad los beneficios contributivos cubren a una fracción mínima de la población.² Por otro lado, los programas no contributivos están desvinculados de la historia contributiva de los trabajadores, y su financiamiento depende en gran medida de impuestos y rentas generales (Bertranou, 2004)³.

Los altos niveles de informalidad laboral en la región y las enormes dificultades que obstaculizan su reducción, aun después de haber experimentado un período de crecimiento sostenido como el de la década de 2000, indican que se trata de un fenómeno ligado a las características estructurales de las economías de la región. Incluso en caso de mantenerse la tendencia de crecimiento sostenido del PBI per cápita, el análisis desarrollado en este trabajo señala que los sistemas tradicionales de seguridad social de base contributiva no podrán abarcar al grueso de la población de la región, y menos aún en los países más pobres. Por lo tanto, una propuesta que busque reducir de manera considerable la pobreza y la desigualdad en la región debe basarse en las exitosas experiencias recientes de políticas de alivio a la pobreza y de protección social no contributiva.

Esta propuesta plantea algunos problemas en lo que respecta a las políticas públicas y sus efectos no deseados. En el marco de estos sistemas de protección social trunco, la coexistencia de sistemas contributivos con programas y beneficios sociales de base no contributiva reduce los incentivos a la formalidad, tanto para trabajadores como para empleadores. Así, se genera un mecanismo por el cual los trabajadores y empleados eligen relaciones laborales que implican beneficios contributivos, pero cuyo precio implícito son las cargas sociales asociadas (que se traducen en salarios más bajos para los empleados o en mayores costos salariales para los empleadores), o en caso contrario optan por empleos no registrados, que no conllevan contribuciones pero tampoco

² Véase la discusión de la sección 3, y consúltese Gasparini y Tornarolli (2009) para un análisis exhaustivo de la evidencia disponible para la región

³ No obstante, es preciso destacar que en muchos países del Caribe angloparlante y en algunos de América Latina, como Brasil, se han adoptado sistemas universales en el área de salud (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2006).

beneficios (Levy, 2008). Esto no significa que todos los trabajadores se encuentren en una situación de libre elección entre estos dos tipos de empleo: los trabajadores con menor capacitación –los más pobres– y los que se desempeñan en empresas pequeñas lo harán en general en un marco informal, mientras que los trabajadores más capacitados y quienes se desempeñan en grandes empresas tenderán a tener empleos formales (Galiani y Weinschelbaum, 2011). Aquello que plantean los estudios como el anterior es que existen empleados y empleadores que poseen este margen de elección, y que por tanto tomarán decisiones de acuerdo con los incentivos presentes en el mercado de trabajo. Existe una amplia evidencia empírica respecto de cómo operan estos mecanismos, y sobre cuáles son sus resultados en el mercado de trabajo. Bosch y Manacorda (2012) realizan una extensa y detallada revisión de esta experiencia, y también pueden citarse algunos estudios específicos recientes sobre esta cuestión. Una serie de investigaciones sobre el Seguro Popular de Salud en México, que provee aseguramiento de salud a precios subsidiados para trabajadores informales, encuentran que, además de efectos positivos como la reducción de los gastos catastróficos en salud, el Seguro generó un incremento en la informalidad (Bosch et al., 2012). Garganta y Gasparini (2012), por otra parte, observan un efecto similar para la Asignación Universal por Hijo (AUH), un programa de transferencias condicionadas para niños y jóvenes de amplia cobertura en Argentina. Este beneficio, similar al que existe desde hace décadas para los trabajadores formales, sólo es recibido por hogares que no están registrados en la base de datos de la seguridad social como destinatarios de un ingreso por un empleo formal. A partir de la instrumentación de la AUH, se redujo de manera significativa la transición hacia empleos formales de los trabajadores que podían beneficiarse con este nuevo programa. De este modo, así como en algunos casos se ha demostrado que mejorar los beneficios no contributivos genera incentivos a la informalidad por reducir el atractivo de los beneficios relacionados con el empleo formal, Bergolo y Cruces (2012) encuentran que en Uruguay una ampliación de las prestaciones de salud resultó en un aumento de la formalidad entre los trabajadores beneficiados.

Estas consideraciones constituyen la base de los cuestionamientos de Levy (2008) al sistema de protección social de México, y, por extensión, a los de muchos países de América Latina y el Caribe. La esencia de la crítica de Levy a la expansión de los programas de transferencias no condicionadas y de otros beneficios no contributivos, como el Seguro Popular de Salud en México o los PTC en la región en general, consiste en considerar que al promover beneficios sociales para trabajadores informales se están socavando los incentivos a la formalidad. De hecho, Levy (2008) considera que los aportes y las contribuciones son impuestos a la formalidad en la presencia de beneficios no contributivos. Sin embargo, la propuesta de Levy (2008) no consiste en limitar este tipo de programas por sus incentivos a la informalidad, sino que este autor plantea una opción mucho más disruptiva. En lugar de proponer una superposición de ambos tipos de programas y la creación de estructuras de incentivos que resultan contraproducentes en términos de protección, productividad y otros aspectos, la solución planteada por Levy (2008) consiste en independizar el acceso a la protección social de la condición de empleo, reemplazando los beneficios contributivos y no contributivos por programas de

cobertura universal. Levy (2008) destaca los efectos positivos que una reforma de este tipo tendría no sólo en la equidad y en la cobertura, sino también en el desarrollo a largo plazo, pues eliminaría barreras al crecimiento de la productividad (como la falta de acceso al crédito) asociadas a los empleos informales.

La evidencia sobre la presencia de mecanismos de incentivos a la formalidad/informalidad en los mercados de trabajo de la región, la cobertura parcial de los sistemas contributivos existentes y la expansión de los programas no contributivos distingue a la propuesta universalista de Levy (2008) de otras existentes en la región y en el mundo. De hecho, Antón, Levy y Hernández (2012) desarrollan un cuidadoso análisis del caso mexicano, y llegan a la conclusión de que el sistema contributivo (y los aportes y las contribuciones asociados) y los programas no contributivos pueden reemplazarse por un sistema universal financiado mediante rentas generales, específicamente, por medio de la eliminación de las numerosas alícuotas diferenciales del impuesto al valor agregado que existen en México. El grado de detalle de los cálculos indica que esta propuesta probablemente sea viable en términos económicos. Sin embargo, es probable que una reforma de este tipo encuentre una importante resistencia política de parte de quienes pueden considerarse perjudicados – por ejemplo, los trabajadores asalariados registrados–. Por otra parte, debe destacarse que en México se verifica una situación relativamente inusual, dado que presenta una presión tributaria baja para su nivel de desarrollo (Gráfico 1.1). Otros países de la región pueden tener menos espacio fiscal para aumentar su presión impositiva, o no contar con soluciones relativamente sencillas, como la eliminación de exenciones.

Existen numerosas propuestas que plantean que sería más justo, más equitativo y más eficiente plantear ingresos universales para la niñez, la juventud y la vejez, además de seguros universales de salud y otros programas similares (véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010; Organización Internacional del Trabajo, 2009; 2011). Sin lugar a dudas, los sistemas universales de este tipo presentan claras ventajas en todas estas dimensiones.

Sin embargo, existen serias limitaciones prácticas para la implementación de estas propuestas. Las limitaciones surgen de la dependencia de los sistemas actuales respecto de las especificidades históricas e institucionales que promovieron su origen, por un lado, y de la fuerza de los intereses creados que están ligados a ellos. En países con niveles relativamente altos de cobertura de la protección social contributiva, como Argentina, Chile o Uruguay, el principal problema lo constituye la economía política de una posible transición hacia los eventuales nuevos sistemas universales: las alianzas que deberían surgir son poco factibles o poco sostenibles. Entre otros factores, los beneficios previsionales y de seguridad social suelen ser derechos adquiridos de acuerdo con las legislaciones laborales, y en algunos casos están plasmados incluso en las constituciones nacionales de los diferentes países. Los beneficios contributivos representan, además, una diferenciación mayor entre *insiders* y *outsiders* en el mercado de trabajo.

¿Cuáles son entonces las alternativas? En un extremo está la concepción tácita de algunos gobiernos de la región, que parecen apostar implícitamente a un retorno a una época de cobertura virtualmente universal de la protección social contributiva, aunque esta situación nunca se verificó de hecho en la región. Como se discutió anteriormente, esta concepción no parece tomar en cuenta las características productivas de los mercados de trabajo actuales, en los cuales existe un límite a la reducción de los niveles de informalidad, incluso durante los períodos de excepcional crecimiento como el que experimentó la región en 2003-2010.

En el otro extremo están los sistemas de protección social universales. Su implementación implica eliminar los sistemas de protección social contributivos tradicionales e independizar la protección social de la condición de empleo registrado. Desde un punto de vista teórico, estos sistemas universales constituyen la alternativa más deseable en términos de equidad y cohesión social. Estos pueden considerarse los objetivos que guían a esta propuesta, y la universalidad puede incluso ser factible para algunos países de la región. Sin embargo, las restricciones políticas y presupuestarias (por los altos costos que esta iniciativa representaría para la mayoría de las economías consideradas, como se detalla en la sección 8 de este documento) señalan que una propuesta viable y sustentable debe basarse en una alternativa de intervención que implique algún grado de focalización del gasto.

De este modo, salvo que surjan gobiernos con amplios mandatos de reforma de la protección social que promuevan transformaciones mayores, sería preciso aguzar la imaginación y diseñar alternativas de política que minimicen los conflictos de incentivos (a la informalidad, a la participación laboral, etcétera). Este es el objetivo de la agenda de investigación que se está desarrollando actualmente en la región sobre la interacción entre los sistemas de protección social y los mercados de trabajo, y que nutre e informa la propuesta que aquí se desarrolla.

La conclusión del diagnóstico de la situación económica y social de la región, tanto la situación presente como la futura, basada en proyecciones de crecimiento, indica que una proporción importante de la población latinoamericana necesitará tener acceso a otros mecanismos de protección social no contributivos para alcanzar mínimos estándares de vida. Asimismo, la protección social contributiva no logrará cubrir a amplios grupos de la población en la mayoría de los países de la región. Por todas estas razones, la propuesta que aquí se desarrolla parte de la premisa de que el futuro cercano de América Latina y el Caribe estará caracterizado por un escenario subóptimo (en relación con los más deseables sistemas universales), en que las políticas viables de reducción de la pobreza y la desigualdad deberán desarrollarse en el marco de la convivencia entre los sistemas de protección social contributivos tradicionales y los programas no contributivos de creciente cobertura.⁴ Aunque las propuestas de sistemas

⁴ Esto no significa que deban ignorarse los problemas de incentivos y sus consecuencias, discutidos en estas páginas. La clave consiste en realizar un análisis costo-beneficio de estos programas, e implementar aquellos que tengan un resultado positivo en términos netos.

universales no parecen factibles, pueden concebirse programas no contributivos que complementen los sistemas contributivos de manera que sea posible universalizar los beneficios de la protección social, aun en el contexto de sistemas más o menos segmentados.

El análisis presentado en la sección 4 estudia las exitosas experiencias recientes registradas en América Latina y el Caribe en materia de programas de protección social, y destaca el papel de los PTC y de las pensiones no contributivas para adultos mayores en situación de pobreza, tanto por sus importantes impactos positivos como por sus costos moderados. La evidencia sobre estas probadas y exitosas experiencias constituye la base de la propuesta aquí planteada, que consiste en impulsar una importante expansión de los programas de transferencias de este tipo.

Las secciones 6, 7 y 8 de este documento describen y evalúan el impacto de esta propuesta práctica y factible para la reducción sustancial de la pobreza y la desigualdad a corto y mediano plazo en la región. La propuesta consiste en formular distintas combinaciones de niveles de transferencias, alternativas de focalización y escenarios de crecimiento económico.

Esta propuesta se destaca por presentar una serie de características novedosas. En primer lugar, su originalidad con respecto a otras propuestas discutidas en los últimos años es el énfasis en la factibilidad política y en la viabilidad económica. Las medidas aquí propuestas no son necesariamente las más innovadoras en cuanto a su estructura o modalidad: la propuesta es incremental y, sobre todo, práctica. Por ello, se basa explícitamente en programas, medidas y experiencias exitosas desarrollados en los últimos lustros en diversos países de la región. Existe así un cúmulo de experiencia internacional que facilita su implementación práctica, y una evidencia considerable sobre sus impactos positivos y sus costos limitados. Estas características también facilitan el apoyo político para la aprobación e implementación de esas iniciativas.

En segundo lugar, aunque los resultados que estas medidas buscan alcanzar son claramente ambiciosos, se caracterizan por situarse en un marco que hace explícitas las restricciones económicas y políticas existentes para lograrlos: la propuesta privilegia los resultados deseables que pueden ser alcanzados por sobre aquellos ideales pero de más difícil consecución. El objetivo es el desarrollo de una herramienta práctica y realista que permita influir en la toma de decisiones y en la opinión pública sobre políticas sociales de gran cobertura, en lugar de una propuesta más ambiciosa pero en última instancia inviable. Finalmente, cabe señalar que el análisis de antecedentes y propuestas en su totalidad está debidamente fundado en evidencia empírica original.

1.6 Resultados y proyecciones

En la sección 6 se presentan diversas simulaciones para evaluar los diferentes esquemas de protección social propuestos, y la sección 7 estudia los mismos programas pero en un contexto de crecimiento económico. Asimismo, la sección 8 presenta una breve descripción de programas de idéntica estructura, pero universales. En todos los casos se evalúa la viabilidad fiscal y el impacto de los programas en la pobreza y en la desigualdad. Los programas de protección social considerados presentan una estructura común para todos los países. Estos programas consisten en realizar una transferencia de ingresos determinada a todos los menores y adultos mayores de hogares pobres, que varía según la edad de los beneficiarios. El costo total de cada programa simulado incluye el monto total de las transferencias de ingresos, los gastos relacionados con la implementación de las condicionalidades (principalmente, infraestructura escolar y maestros) y los costos administrativos, que representan el 2% del gasto directo total.

Para el análisis de estas propuestas, en la simulación se plantea un financiamiento con un impuesto de tasa fija proporcional al ingreso total de los hogares antes de las transferencias. Este sistema impositivo simulado, por definición, es neutro en términos de sus efectos distributivos (es decir, no es progresivo ni regresivo). En la sección 6 se explica que esta estructura se asemeja al resultado neto de la combinación de impuestos al valor agregado y de impuestos a las rentas en los países de la región.

Por último, cabe destacar que los ejercicios presentados fueron realizados con base en datos de las encuestas de hogares de cada uno de los países considerados, y que estas ya incorporan los efectos de los programas existentes: así, los resultados aquí discutidos representan el impacto adicional de nuevos programas que ampliarían la cobertura o modificarían la estructura de los ya existentes.

El análisis se plantea en términos de un primer programa que otorga a cada hogar pobre el ingreso necesario para alcanzar la línea de pobreza. Este programa se utiliza como referencia, dado que es poco realista que los gobiernos puedan lograr una focalización perfecta y entregar a cada hogar el monto exacto que necesita para superar el umbral de pobreza. El segundo programa constituye el núcleo de la propuesta, y presenta la estructura de un típico programa de transferencias condicionadas dirigido a hogares pobres con jóvenes menores de 17 años de edad que asisten a la escuela, y complementado con una pensión no contributiva para adultos mayores, de 65 años de edad en adelante. Finalmente, el tercer programa presenta la misma estructura de beneficios, pero posee un mecanismo alternativo de focalización: en lugar de dirigirse a la población pobre, los beneficiarios son aquellos hogares que no tienen ningún ingreso laboral formal. Este es el mecanismo de focalización implícito utilizado en varios de los programas de la región.

Las secciones 6 y 7 presentan diferentes combinaciones de niveles de beneficios. En favor de la factibilidad política, económica y práctica, el análisis principal se realiza sobre la base de un programa relativamente poco ambicioso, en que el nivel de beneficio para jóvenes y adultos mayores se fija en un 50% de la línea de pobreza de

US\$ 2,50 diarios. Si se considera el promedio para la región, el programa con focalización perfecta que a fin de establecer la transferencia para cada hogar calcula la diferencia entre el ingreso del hogar y la línea de pobreza representaría un costo de 2 puntos del PBI. La segunda alternativa, el PTC focalizado en la población pobre y con beneficios establecidos con base en el 50% de la línea de pobreza, costaría en promedio 1,7 puntos del PBI. Finalmente, la tercera alternativa considera los mismos beneficios, pero se basa en un mecanismo de focalización mucho menos preciso, porque incluye aquellos hogares sin ingresos laborales formales que, sin embargo, están por encima de la línea de pobreza. Esta alternativa representa un costo de 3,8% del PBI en promedio para la región. En cuanto al impacto distributivo de las alternativas analizadas, el primer programa erradica por definición la pobreza extrema, e implica una reducción promedio de 4 puntos en el coeficiente de Gini, que representa una caída sustancial en los niveles de desigualdad⁵. El segundo programa reduce la pobreza en el nivel regional en 8,6 puntos porcentuales (del 19,4% inicial al 10,8%), y genera una disminución del índice de Gini de 2 puntos porcentuales), mientras que el tercer programa reduce la pobreza en 7,6 puntos porcentuales, pero tiene un impacto en la desigualdad mucho mayor, de 3,8 puntos del coeficiente de Gini, similar al del primer programa. Debido a los altos niveles de informalidad en la región, un PTC de estas características resultaría considerablemente más costoso que el segundo programa planteado. Por otra parte, debido a que la informalidad y la pobreza presentan una alta pero imperfecta correlación, el tercer programa tendría un impacto menor en la pobreza que el considerado en segundo lugar.

De este modo, los programas 2 y 3 lograrían reducciones considerables de la pobreza y de la desigualdad en la región, aunque a un costo fiscal relativamente elevado, de entre 1,7 y 2 puntos del PBI. Sin embargo, existe una importante heterogeneidad de situaciones nacionales detrás de estas cifras agregadas: el nivel de los beneficios planteados y el tamaño de la población objetivo dependen de la situación de cada país. Para los países con niveles bajos de pobreza extrema (línea de US\$ 2,50 diarios), a la que apuntan los programas planteados, como Argentina, Chile o Uruguay, implementar un programa como el programa 2 implicaría costos fiscales muy bajos, de entre 0,1 y 0,3 puntos del PBI. Sin embargo, un programa de las mismas características resultaría mucho más costoso en términos relativos en Bolivia (5,7% del PBI), Guatemala (4,1%), Honduras (6,6%) o Nicaragua (9%). La sección 6 presenta cálculos adicionales que consideran otros niveles de beneficios y líneas de pobreza alternativas.

A la mayor parte de las economías de América Latina y el Caribe les bastaría con destinar no más de 1 punto del PBI para financiar un PTC que redujese la pobreza extrema a la mitad. Los datos señalan que luego de un esfuerzo fiscal menor, de un cuarto de punto del PBI, la pobreza se reduciría en promedio 3,3 puntos en los países de mayores ingresos de la región, alcanzando valores que rondarían el 2%. En los países de ingresos medios y niveles de pobreza moderados, la tasa de pobreza también

⁵ Por ejemplo, en el período de crecimiento 2002-2009 este coeficiente cayó 3 puntos en promedio para la región. Véase Gasparini, Cruces y Tornarolli (2011).

disminuiría en promedio 3,3 puntos, alcanzando un 13%, y en el tercer grupo de países, los de menores ingresos, la pobreza caería alrededor de 2,8 puntos, hasta alcanzar un 17,5%. A su vez, el impacto en la desigualdad, medido en términos de la reducción en el coeficiente de Gini, sería de 0,6 puntos en promedio, registrándose el mayor impacto en México (0,85) y el menor en Costa Rica (0,2).

Asimismo, la disminución en la pobreza por unidad de costo fiscal (un décimo de punto de PBI) es mayor en aquellos países que presentan niveles iniciales más bajos de pobreza y de desigualdad, hecho que revela las dificultades que enfrentan los países de menores ingresos para reducir el alcance de las privaciones materiales y la desigualdad. En los países de menores ingresos, la incidencia de la pobreza es mayor que en el resto, lo cual significa que un desembolso fiscal determinado en un programa social es menos efectivo para reducir el índice de pobreza. También es preciso recordar que los programas simulados proveen educación a los participantes: en los países pobres, es probable que aquellos que son atraídos por el programa no asistiesen a la escuela antes de su participación en el programa, a diferencia de lo que ocurre en las economías más ricas, donde el índice de asistencia a la escuela es mayor; por consiguiente, la carga fiscal correspondiente a las condicionalidades del programa se incrementará en los primeros países, y representará un monto considerable. También existe una relación negativa entre el nivel inicial de desigualdad de un país y el impacto en la reducción de la desigualdad de un programa social del tipo de los analizados en este trabajo.

En suma, en los países donde la pobreza es inferior al 10%, de acuerdo con los resultados presentados en la sección 6, la pobreza podría reducirse a niveles mínimos con esfuerzos fiscales que no superan 1 punto del PBI. Efectivamente, con un gasto fiscal de medio punto del PBI la pobreza se reduciría a menos del 1% en Chile y en Uruguay, al 1,1% en Argentina y al 2,7% en Costa Rica. Aquellas economías en las cuales la pobreza asciende a alrededor del 15% requieren la puesta en marcha de programas de mayor alcance. Con un gasto fiscal de medio punto del PBI la pobreza disminuiría unos 6 puntos en Brasil, República Dominicana y Colombia, 8 puntos en México y Venezuela, y 4 puntos en Panamá. En la mayor parte de estos países ese esfuerzo fiscal no sería suficiente para reducir la pobreza por debajo del 10%, y solamente en el caso de México posibilitaría que la pobreza cayera hasta alcanzar un 6%. Para lograr la eliminación casi total de la pobreza, estos países deberían realizar un esfuerzo fiscal de 2 puntos del PBI, en el caso de lograr una focalización perfecta de la pobreza de ingresos, y requerirían un esfuerzo fiscal mucho mayor en cualquier otro escenario que no implicase dicha focalización perfecta.

En cuanto a la sinergia entre crecimiento y expansión de la protección social, la sección 7 presenta los resultados de simulaciones de los mismos programas, pero en escenarios de crecimiento económico futuro como los considerados en la sección 5. Existe una interacción destacada entre el crecimiento y la ampliación del alcance de la protección social: a medida que la economía crece, los ingresos salariales aumentan y la pobreza disminuye, de modo que el peso que recae sobre la protección social disminuye. Por ejemplo, la pobreza extrema para los países considerados en la simulación presentada en

la sección 6 alcanzaba aproximadamente al 14% de los habitantes en 2010. Sin ninguna ampliación adicional de los PTC, el escenario de crecimiento sostenido al 2% anual permitiría reducir su incidencia al 6% en 2025. Una expansión de los PTC como el planteado en el segundo programa planteado anteriormente (que focaliza los beneficios en los hogares pobres) aceleraría en gran medida el ritmo de reducción en la pobreza extrema. Un aumento de 0,25 puntos del PBI en el monto destinado a un programa de este tipo permitiría reducir la pobreza extrema al 6% en 2020, y con un aumento de 0,5 puntos del PBI el mismo nivel de pobreza se alcanzaría en 2015, cinco años antes. Estos resultados ilustran varios puntos importantes: el crecimiento es un factor fundamental para la reducción de la pobreza, y a largo plazo el aumento en la productividad y la mejora de la estructura educativa de la población son elementos clave para el logro de una reducción sostenible del nivel de las privaciones materiales. Sin embargo, en el corto y mediano plazo, dados los niveles de pobreza de las economías de la región, el rol de las políticas de protección social será crucial.

Finalmente, la sección 8 muestra los resultados correspondientes a programas que presentan los mismos beneficios, pero apuntan a la población en su conjunto. El programa 4 considera transferencias del 50% de la línea de pobreza de US\$ 2,50, pero dirigidas en este caso a todos los jóvenes y todos los adultos mayores, en lugar de restringirlas a aquellos que se encuentran en situación de pobreza (programa 2) o que pertenecen a hogares sin ingresos laborales formales (programa 3). Como se destacó en la discusión sobre los programas contributivos y no contributivos, el mayor impedimento que enfrenta la región para la aplicación de programas universales es su elevado costo: mientras que el programa 2 implicaba un gasto adicional, en promedio, del 1,7% del PBI, y el programa 3 representaba un costo adicional del 3,8%, el programa de transferencias universales implica un costo extra de 5,2% del PBI. Debe destacarse, además, que los resultados alcanzados en lo que respecta a la reducción de la pobreza son, por definición, muy similares a los del programa 2, y sólo marginalmente más positivos que los del programa 3. Esto se debe a que, al no focalizar las transferencias, la cobertura abarca a la misma población pobre, y el costo adicional se debe a los montos asignados a individuos no pobres. Sin embargo, en el caso del programa 4 las transferencias alcanzan a hogares de bajos recursos que están por encima de la línea de pobreza, y por tanto la reducción en la desigualdad es mucho mayor que la registrada para las otras alternativas. Debe destacarse que estos programas universales tienen costos elevados para todos los países, pero para casos como los de Argentina y Chile los costos se ubican en niveles cercanos al 2% del PBI. Cabe destacar que el nivel de beneficios planteados es relativamente bajo (50% de la línea de pobreza de US\$ 2,50), motivo por el cual no parece factible políticamente reemplazar completamente los onerosos sistemas contributivos vigentes por programas de este tipo.

En conclusión, si bien el crecimiento económico es el principal determinante de una reducción sostenible de la pobreza a largo plazo, los resultados de este trabajo indican que, aun en escenarios de crecimiento sostenido, las políticas de protección social como las propuestas en este trabajo desempeñarán un papel fundamental para lograr mejoras

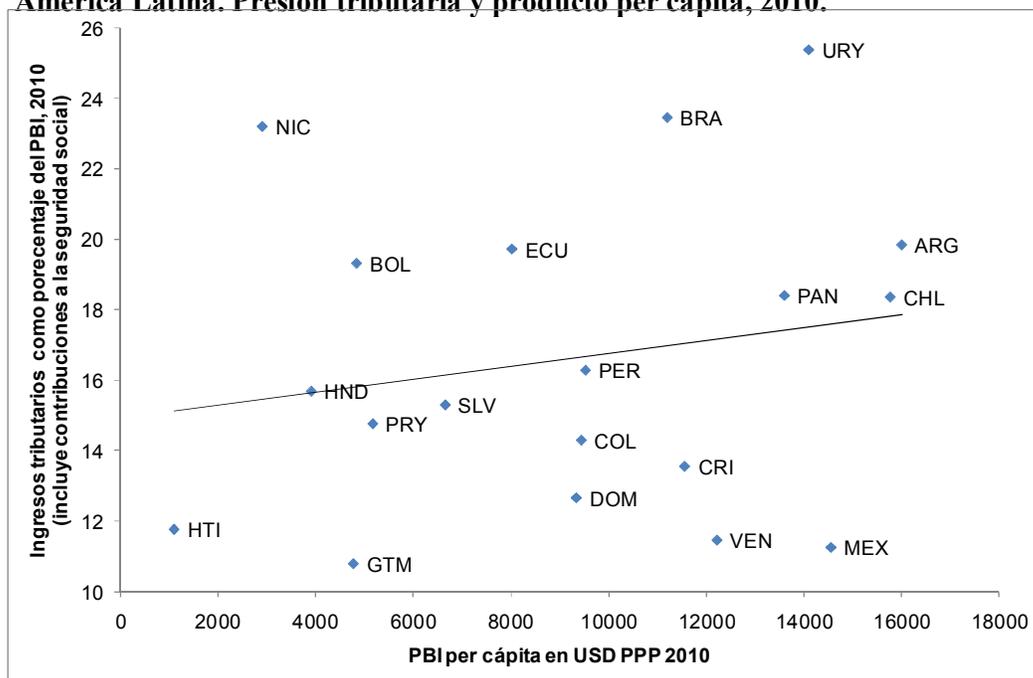
distributivas considerables en las economías de la región. Sólo mediante políticas de transferencias podrá asegurarse una eventual eliminación de la pobreza mediano y largo plazo, y aun así este objetivo no podrá alcanzarse en todos los países analizados. Un resultado destacable de este trabajo es que, según sugieren las propuestas planteadas, un esfuerzo fiscal adicional de 0,5% del PBI en protección social lograría la misma disminución en la pobreza extrema que 10 años de crecimiento sostenido. Esto indica que con cambios factibles en la estructura y el nivel de gasto de los gobiernos de la región puede lograrse un impacto considerable en la reducción de la pobreza y de la desigualdad.

Sin embargo, es importante distinguir cuidadosamente entre las distintas realidades nacionales. Los resultados indican que una expansión del sistema de protección social como la propuesta en este estudio, que conlleve la eventual eliminación de la pobreza extrema, es un resultado factible para algunos países de la región a corto plazo o mediano plazo, si estos continúan en una senda de crecimiento. En los países de mayor ingreso, las medidas propuestas, que representan niveles relativamente bajos de beneficios y, por lo tanto, de esfuerzo fiscal, pueden plantearse en términos de beneficios más altos para lograr impactos importantes en los niveles de pobreza moderada. En contraste, los países más pobres de la región enfrentan limitaciones más severas para lograr la eliminación de la pobreza extrema y una reducción importante en la desigualdad, aun en un escenario caracterizado por crecimiento económico sostenido y la puesta en marcha de nuevos programas de protección social como los aquí propuestos. Bajos niveles de PBI, altos niveles de pobreza y bajos niveles de escolarización forman una combinación que limita severamente las posibilidades de eliminar la pobreza extrema en estos países, y este resultado resalta la necesidad de intensificar la ayuda internacional a estas economías. Por último, cabe destacar que las medidas propuestas, si bien están orientadas principalmente a la erradicación de la pobreza extrema, también constituyen una herramienta importante para lograr la reducción de la desigualdad.

1.7 Cuadros y gráficos

Gráfico 1.1

América Latina. Presión tributaria y producto per cápita, 2010.



Fuente: Presión tributaria: CEPAL. PBI per cápita: World Development Indicators, Banco Mundial, 2012.

2 Pobreza, crecimiento económico y desigualdad. Experiencia reciente en América Latina y el Caribe

2.1 Medición de la pobreza y la desigualdad. Fuentes de datos

En la primera década del siglo XXI, América Latina y el Caribe experimentó una destacada combinación de crecimiento económico y mejoras distributivas. Si bien no fueron resultados extraordinarios, tienen un marcado contraste con los correspondientes a décadas anteriores. Esta sección da cuenta de la reducción de la pobreza y de la desigualdad, para luego analizar su relación con el crecimiento económico y las mejoras en la distribución del ingreso.

La pobreza es un fenómeno complejo que abarca varias dimensiones. Sin embargo, a fin de simplificar su estudio, y siguiendo la tendencia presentada por la mayor parte de la literatura sobre este tema, el presente análisis se centra en la pobreza monetaria. En particular, debido a la falta de datos sobre consumo en la mayoría de las encuestas de hogares de América Latina, se analiza la pobreza por ingresos.

Todos los países elaboran estadísticas de pobreza por ingresos a partir de líneas nacionales de pobreza basadas en una canasta básica de alimentos. Sin embargo, debido a la existencia de diferencias metodológicas entre países, las líneas de pobreza y, por ende, las respectivas estadísticas elaboradas por los organismos de estadística oficiales de los distintos países de América Latina no son comparables. Por tal motivo, este trabajo considera la alternativa más extendida, que consiste en calcular la pobreza por ingresos sobre la base de una línea internacional establecida en dólares estadounidenses, ajustados según la paridad del poder adquisitivo (PPP, por sus siglas en inglés). Según esta metodología, una persona es pobre si el ingreso per cápita de su hogar es inferior a una cierta cantidad de dólares estadounidenses diarios (ajustados por PPP). En particular, se consideran dos líneas de pobreza internacionales: de US\$ 2,50 diarios y US\$ 4 diarios, ambas ajustadas por PPP. La línea internacional de US\$ 2,50 coincide con la mediana de las líneas de pobreza extrema consideradas por los gobiernos de los países de América Latina, mientras que la de US\$ 4 es similar a la mediana de las líneas nacionales de pobreza moderada⁶.

Los datos presentados en este estudio son el resultado del análisis de microdatos provenientes de una amplia serie de encuestas de hogares que conforman la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC), que es un proyecto conjunto llevado adelante por el Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS), de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), y el Grupo de Pobreza para América Latina y el Caribe del Banco Mundial (LCSPP). Esta base de datos contiene información de más de 300 encuestas de hogares oficiales de la región⁷.

⁶ La mayoría de los resultados de este trabajo se elaboran en términos de la línea de US\$ 2,50. Por ello, se utiliza de manera intercambiable las expresiones “pobreza” y “pobreza extrema”.

⁷ El sitio web de SEDLAC puede consultarse en sedlac.econo.unlp.edu.ar.

Todos los datos de SEDLAC están contruidos sobre la base de idénticas rutinas de programación y de criterios sólidos que son respetados en todos los países y a lo largo de los años, los cuales están sujetos a las limitaciones impuestas por los cuestionarios de las respectivas encuestas.

En la mayor parte del informe, se considera la totalidad de las economías de América Latina continental: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, además de República Dominicana. Cuba es el único país latinoamericano que no es incluido en el análisis por falta de datos disponibles. El Cuadro 2.1 presenta información básica sobre las encuestas de hogares consideradas para la elaboración de este trabajo.

2.2 Reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: la experiencia reciente

Luego del desalentador desempeño económico de la región durante la década del ochenta del siglo XX, y de los turbulentos años noventa, en la primera década del siglo XXI las economías lograron crecer y tornarse menos desiguales. La combinación de alto crecimiento y mejoras en la distribución del ingreso dio lugar a una fuerte reducción de la pobreza, que contrasta claramente con la coyuntura de las décadas precedentes. El Gráfico 2.1 muestra la tasa de pobreza para un total de 18 países de América Latina, estimada según la línea internacional de pobreza de US\$ 2,50 diarios. La pobreza disminuye ligeramente en los años noventa, una vez superada la crisis conocida como “Efecto Tequila”. Luego se mantiene casi sin cambios hasta 2003, como resultado de tendencias opuestas en los diferentes países, y desciende fuertemente entre 2003 y el final de la década, incluso a pesar de la crisis económica de 2008-2009.

En 1992, el 27,8% de la población de América Latina vivía con menos de US\$ 2,50 diarios. Esa proporción se reduce al 24,9% en 2003 y alcanza al 16,3% en 2009. Esta disminución es notable, no sólo en términos absolutos sino también si se la considera desde una perspectiva histórica. El Gráfico 2.2 muestra que el porcentaje de población en situación de pobreza en la región (estimado según la línea de pobreza de US\$ 2,50 diarios) se incrementa entre 1992 y 2003 debido a que el aumento de la población se produjo más rápido que la caída en el índice de pobreza. En cambio, la fuerte reducción que registró éste índice durante la década de 2000 significó una fuerte disminución en el porcentaje de población pobre durante esa década.

La reducción en la pobreza que tuvo lugar durante la década de 2000 fue generalizada, es decir, se registró en todos los países. El Gráfico 2.3 muestra la caída en la pobreza en tres regiones principales de América Latina: el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Región Andina y América Central (incluyendo México y la República Dominicana).

2.3 La reducción de la pobreza: crecimiento económico y redistribución del ingreso

A modo de introducción para el análisis posterior de cada país, el Gráfico 2.4 presenta los niveles agregados de cambios en la pobreza, en la media del ingreso (aproximado mediante el nivel de PBI per cápita) y en la desigualdad para la región en su conjunto. Es posible identificar tres períodos en los últimos 20 años. La década de 1990 se caracterizó por cierto grado de crecimiento combinado con una creciente desigualdad. En promedio, la pobreza disminuyó en esos años, a pesar de que, tal como se discute más adelante, su evolución presentó diferencias considerables entre los diferentes países. La región experimentó un período de estancamiento hacia fines de los años noventa y principios de la década de 2000, período en el que muchos países sufrieron fuertes crisis macroeconómicas. En consecuencia, la pobreza se incrementó en la región, y este aumento se registró en la mayoría de los países, con algunas excepciones. Luego de 2002, las crisis fueron superadas, y la región ingresó en una etapa de fuerte crecimiento económico y reducción en la desigualdad, una combinación que generó una fuerte caída en la pobreza en todos los países. La crisis económica de 2008-2009 que se originó en los países desarrollados afectó a la región, pero su impacto fue limitado: la pobreza y la desigualdad continuaron disminuyendo, aunque a un ritmo menor.

Para analizar los determinantes de la evolución de la distribución del ingreso a lo largo del tiempo, y su relación con el crecimiento económico, es útil considerar los cambios en la pobreza como el resultado de cambios en la media y en la forma de la distribución del ingreso. Estos cambios están directamente relacionados con los conceptos de crecimiento de ingresos y redistribución. Como se describe en el Apéndice metodológico, un nivel de pobreza dado depende del ingreso promedio, y del nivel de desigualdad de la distribución del ingreso en la población. Así, el cambio en el nivel de pobreza entre dos momentos, con una línea de pobreza fija, puede interpretarse como cambios en estos dos elementos subyacentes – es decir, puede establecerse la contribución cuantitativa de los cambios en la media de la distribución (crecimiento en el ingreso) y variaciones en la desigualdad (redistribución).

A fin de caracterizar los patrones de evolución de la pobreza, se realiza la descomposición de los cambios en la tasa de pobreza en los efectos crecimiento del ingreso y redistribución, siguiendo la metodología de Mahmoudi (2001), como se describe en el Apéndice metodológico. El efecto crecimiento refleja el cambio en la pobreza que se hubiera producido entre dos momentos del tiempo si el ingreso promedio hubiera evolucionado como lo hizo efectivamente, pero manteniendo constante la forma de la distribución – es decir, el nivel de desigualdad. Por otro lado, el efecto redistribución muestra el cambio que se habría registrado en la pobreza entre dos momentos del tiempo si la forma de la distribución se hubiera modificado del modo en que lo hizo, pero la media se hubiera mantenido fija. La variación total en la pobreza es el resultado de la suma de los efectos del crecimiento y de la redistribución.

Para realizar estas descomposiciones, se dividió el período bajo análisis en tres etapas: la década de 1990 (1990-1998), las crisis (1998-2002) y la década de 2000 (2002-2009). El Cuadro 2.2 presenta los años exactos que delimitan estos períodos en cada uno de los países estudiados. La determinación de los años para cada país se basó en los datos disponibles en cada caso y en la conveniencia metodológica de evitar la consideración de las principales crisis macroeconómicas⁸. El Cuadro 2.3 muestra la tasa promedio anual de crecimiento del ingreso per cápita de los hogares estimada a partir de las encuestas de hogares, y la evolución de la pobreza en base a la misma fuente. Como se estableció anteriormente, en la década de 1990 la pobreza disminuyó mientras la mayor parte de las economías crecían; hacia finales del siglo XX muchos países experimentaron caídas que se reflejaron en un aumento en la pobreza; y la década de 2000 presentó una combinación de crecimiento fuerte y generalizado y declinación en la pobreza.

Los resultados de la descomposición se presentan en el Cuadro 2.4 para cada uno de los países de América Latina y el Caribe. Cada uno de los valores del Cuadro 2.4 representa la variación en la tasa de pobreza que puede atribuirse a cada uno de los efectos. Por ejemplo, las cifras -9,4 para señalar el efecto crecimiento y -2,4 para referir al efecto redistribución en Brasil en la década de 1990 señalan que la pobreza se habría reducido 9,4 puntos en ese período si tan sólo el promedio de la distribución del ingreso hubiese variado, y habría descendido 2,4 puntos si sólo la forma de la distribución se hubiese modificado.

Los tres períodos presentan claras diferencias en lo que respecta al triángulo crecimiento-desigualdad-pobreza. Durante la década de 1990, el ingreso promedio creció en la mayor parte de las economías y contribuyó a la reducción en la pobreza, pero al mismo tiempo muchos países se tornaron más desiguales. Sin embargo, este último efecto en general fue menos marcado, y por lo tanto la pobreza disminuyó en la mayoría de los países. El efecto crecimiento contribuyó en aproximadamente 5 puntos, en promedio, a la reducción en la pobreza, mientras que el efecto redistribución significó en promedio un aumento de 1 punto en la pobreza. No obstante, hay ocasiones en las que los promedios esconden información relevante, y este es el caso de la década de 1990, caracterizada por importantes heterogeneidades. En aquellos años, se registró una reducción en la pobreza que respondió principalmente al crecimiento que experimentaron la mayor parte de los países, pero se registraron varias excepciones: Argentina, Uruguay y Venezuela, donde la pobreza creció como resultado de la creciente desigualdad, y México y Venezuela, que experimentaron recesiones.

El cambio de siglo fue un período turbulento, durante el cual algunos países atravesaron serias crisis macroeconómicas. En promedio, el efecto crecimiento generó un aumento en la pobreza. La dimensión de este impacto depende en gran medida de los años que se consideren para establecer el período bajo análisis. Según nuestra definición (1998-

⁸ Por ejemplo en Argentina, el análisis se inicia en 1992 para evitar las crisis de hiperinflación de 1990, y el comienzo de la década de 2000 se establece en el año 2004, para evitar el inicio del tercer episodio en el pico de la crisis de 2002.

2003), el crecimiento negativo contribuyó al aumento en la pobreza en 2,3 puntos, mientras que el efecto redistribución fue, en promedio, prácticamente insignificante, como consecuencia de los cambios disímiles que se registraron en la distribución del ingreso en los diversos países.

En la década de 2000, la situación se tornó mucho más positiva y homogénea. Tanto el crecimiento como la redistribución actuaron como factores que promovieron el descenso de la pobreza en todos los países⁹. En promedio, el primer factor contribuyó a la disminución de la pobreza en 6,5 puntos, y el segundo factor lo hizo en 3,7.

El Gráfico 2.5 muestra el contraste entre ambas décadas: la década de 1990 fue más heterogénea, y se caracterizó por el efecto crecimiento dominando sobre el papel casi insignificante del efecto redistribución. En la década de 2000, más homogénea, el efecto redistribución en la reducción de la pobreza fue mucho mayor, si bien el efecto crecimiento continuó siendo dominante.

Por otra parte, el aumento de la desigualdad de la distribución del ingreso en la región en la década de 1990 y su subsiguiente caída en la década de 2000 fueron documentados en detalle en Gasparini, Cruces y Tornarolli (2011). Un factor determinante es el paralelismo de esta evolución con el aumento y subsecuente caída en el diferencial salarial recibido por los trabajadores más calificados (Gasparini, Galiani, Cruces y Acosta, 2011). Sin embargo, las causas detrás de esta evolución constituyen en la actualidad el objeto de un intenso debate en círculos académicos y de política de la región (López Calva y Lustig, 2010). Algunos la atribuyen al cambio del escenario internacional y la evolución favorable de los términos de intercambio para los países de la región, que beneficiaría relativamente más a los trabajadores menos calificados, mientras que otros destacan el papel de cambios políticos y en las políticas públicas en la región. Aunque este debate excede el alcance de este documento, ambos factores juegan un rol en la explicación de la notable caída en la pobreza discutida en los párrafos anteriores.

Esta reducción en la pobreza estuvo entonces fuertemente vinculada con dos factores: por un lado, la mayor parte de las economías de la región experimentaron altos niveles de crecimiento económico, acompañados por aumentos en el empleo y en los ingresos laborales. Por otro lado, la mayoría de los países incrementaron el gasto social y pusieron en marcha, o ampliaron en forma significativa, sus sistemas de protección social. Como se discute más adelante, la principal innovación, y la que tuvo mayor impacto en los indicadores distributivos, es la implementación de programas no contributivos de gran envergadura. En la próxima sección se describe brevemente la evolución de la informalidad laboral en el mismo período, que constituye un factor clave de la exclusión social.

⁹ Las excepciones fueron El Salvador por el efecto crecimiento y Guatemala por el efecto redistribución.

2.4 Cuadros y gráficos

Cuadro 2.1
Encuestas de hogar utilizadas para el análisis

País	Nombre de la encuesta	Siglas	Tamaño de la muestra (c. 2009)	
			Hogares	Individuos
Argentina	Encuesta Permanente de Hogares-Continua	EPHC	35,956	120,642
Bolivia	Encuesta Continua de Hogares	ECH	3,940	15,030
Brasil	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios	PNAD	129,333	399,387
Chile	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional	CASEN	71,460	246,924
Colombia	Encuesta Continua de Hogares	ECH	12,510	50,850
	Gran Encuesta Integrada de Hogares	GEIH	112,102	410,910
Costa Rica	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	EHPM	13,244	48,071
Rep. Dominicana	Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo	ENFT	8,281	30,430
Ecuador	Encuesta de Condiciones de Vida	ECV	13,582	55,666
	Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo	ENEMDU	19,432	78,865
El Salvador	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	EHPM	20,361	83,194
Guatemala	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida	ENCOVI	13,686	68,739
Honduras	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples	EPHPM	21,112	98,028
Mexico	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares	ENIGH	27,655	107,781
Nicaragua	Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Nivel de Vida	EMNV	6,884	36,614
Panama	Encuesta de Hogares	EH	13,386	49,573
Paraguay	Encuesta Permanente de Hogares	EPH	4,439	18,419
Peru	Encuesta Nacional de Hogares	ENAHO	21,753	95,199
Uruguay	Encuesta Continua de Hogares	ECH	46,936	132,599
Venezuela	Encuesta de Hogares Por Muestreo	EHM	37,199	153,816

Fuente: Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012.

Cuadro 2.2
Encuestas de hogar utilizadas para el análisis

	Período inicial	Segundo período	Tercer período	Período final
Argentina	1992	1998	2004	2010
Bolivia		1997	2002	2007
Brasil	1990	1998	2002	2009
Chile	1990	1998	2003	2009
Colombia		2001	2003	2010
Costa Rica	1990	1998	2002	2009
Dominicana (Rep.)		2000	2004	2010
Ecuador			2003	2010
El Salvador	1991	1998	2002	2008
Guatemala			2000	2006
Honduras	1990	1998	2003	2010
México	1992	1998	2002	2010
Nicaragua	1993	1998	2001	2005
Panamá	1991	1998	2002	2009
Paraguay		1997	2002	2010
Perú		1997	2002	2010
Uruguay	1992	1998	2003	2010
Venezuela	1992	1997	2004	2010
Promedio	1991	1998	2002	2009

Fuente: Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012.

Cuadro 2.3

América Latina. Crecimiento anual y cambios en la pobreza. Década de 1990 y década de 2000

País	Crecimiento anual promedio (%)				Cambio índice de pobreza (US\$ 2,5			
	Década de 1990	Crisis	Década de 2000	Total	Década de 1990	Crisis	Década de 2000	Total
Argentina	0.2	-5.0	6.9	0.6	4.2	8.2	-12.6	-0.1
Bolivia		-3.0	3.4			6.3	-6.5	
Brasil	3.5	-0.8	3.2	2.5	-11.8	0.0	-11.6	-23.4
Chile	5.2	0.3	3.0	3.2	-10.9	-2.2	-3.9	-16.9
Colombia		-1.1	7.6			-0.3	-14.3	
Costa Rica	4.0	1.4	4.0	3.4	-8.9	3.0	-6.8	-12.6
Rep. Dominicana		-9.2	2.2			11.2	-8.8	
Ecuador			3.8				-15.6	
El Salvador	2.2	1.3	0.0	1.2	-4.1	-2.9	-7.0	-14.0
Guatemala			1.2				-0.7	
Honduras	3.9	0.8	4.7	3.4	-15.5	2.0	-17.7	-31.3
México	-3.3	4.8	0.4	0.1	7.2	-9.3	-5.1	-7.2
Nicaragua	4.0	3.0	1.0	2.7	-10.4	-1.7	-4.8	-16.8
Panamá	3.4	1.0	2.0	2.3	-7.5	-1.2	-9.1	-17.9
Paraguay		-6.8	4.5			8.4	-16.7	
Perú		0.3	2.6			-0.6	-13.9	
Uruguay	1.1	-7.5	5.2	0.2	0.2	4.2	-5.2	-0.8
Venezuela	-3.3	-3.8	7.5	0.0	12.5	9.0	-22.5	-1.0
Promedio	1.9	-1.5	3.5	1.8	-4.1	2.1	-10.1	-12.9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de las encuestas nacionales de hogares (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012).Nota: Línea de pobreza de US\$ 2,50 diarios ajustados por PPP.

Cuadro 2.4

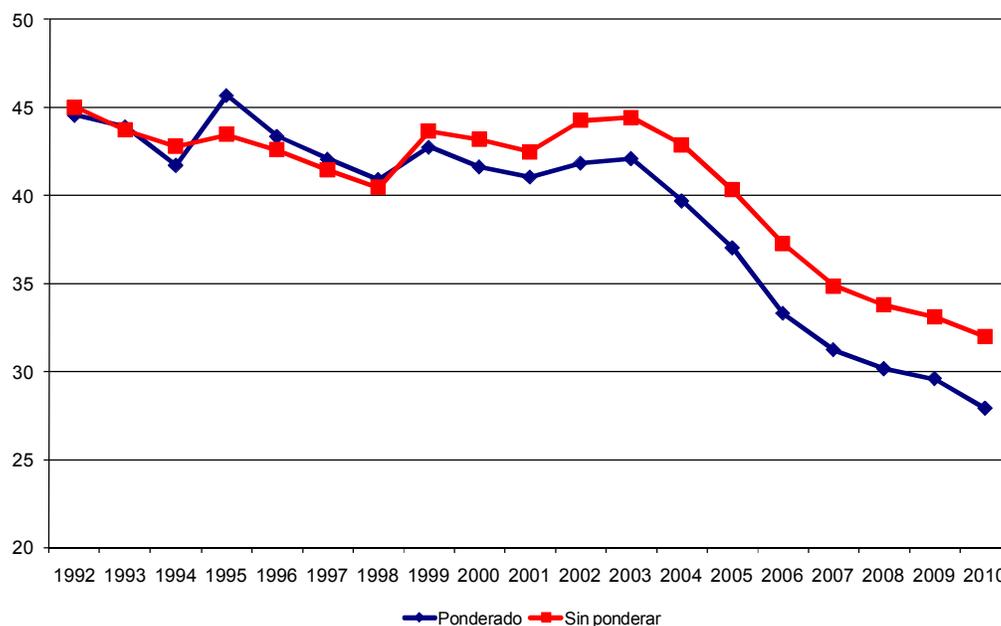
América Latina. Descomposición de los cambios en la pobreza. Década de 1990 y década de 2000

País	Impacto del crecimiento				Impacto de la distribución			
	Década de 1990	Crisis	Década de 2000	Total	Década de 1990	Crisis	Década de 2000	Total
Argentina	-1.2	7.0	-6.7	-1.8	5.4	1.2	-5.9	1.6
Bolivia		5.2	-6.4			1.0	-0.1	
Brasil	-9.4	1.2	-5.9	-14.0	-2.4	-1.2	-5.7	-9.4
Chile	-11.9	-0.3	-2.3	-13.3	1.0	-1.9	-1.5	-3.6
Colombia		0.6	-13.3			-0.9	-1.0	
Costa Rica	-7.8	-1.2	-5.1	-14.6	-1.0	4.2	-1.7	1.9
Rep. Dominicana		11.7	-5.9			-0.5	-2.9	
Ecuador			-9.2				-6.4	
El Salvador	-5.2	-1.7	0.1	-7.7	1.1	-1.2	-7.0	-6.3
Guatemala			-3.2				2.5	
Honduras	-14.5	-1.5	-12.2	-29.2	-1.1	3.5	-5.5	-2.1
México	6.5	-5.7	-0.9	-0.4	0.7	-3.5	-4.2	-6.8
Nicaragua	-8.2	-3.9	-2.0	-13.3	-2.1	2.2	-2.8	-3.5
Panamá	-5.9	-1.2	-3.5	-10.4	-1.6	0.0	-5.6	-7.4
Paraguay		10.2	-10.3			-1.8	-6.4	
Perú		-0.5	-8.4			-0.1	-5.4	
Uruguay	-0.6	5.0	-4.8	0.1	0.8	-0.8	-0.4	-0.8
Venezuela	5.5	11.1	-15.3	0.1	7.0	-2.1	-7.1	-1.1
Promedio	-4.8	2.3	-6.4	-9.5	0.7	-0.1	-3.7	-3.4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de las encuestas nacionales de hogares (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012).Nota: Línea de pobreza de US\$ 2,50 diarios ajustados por PPP.

Gráfico 2.1

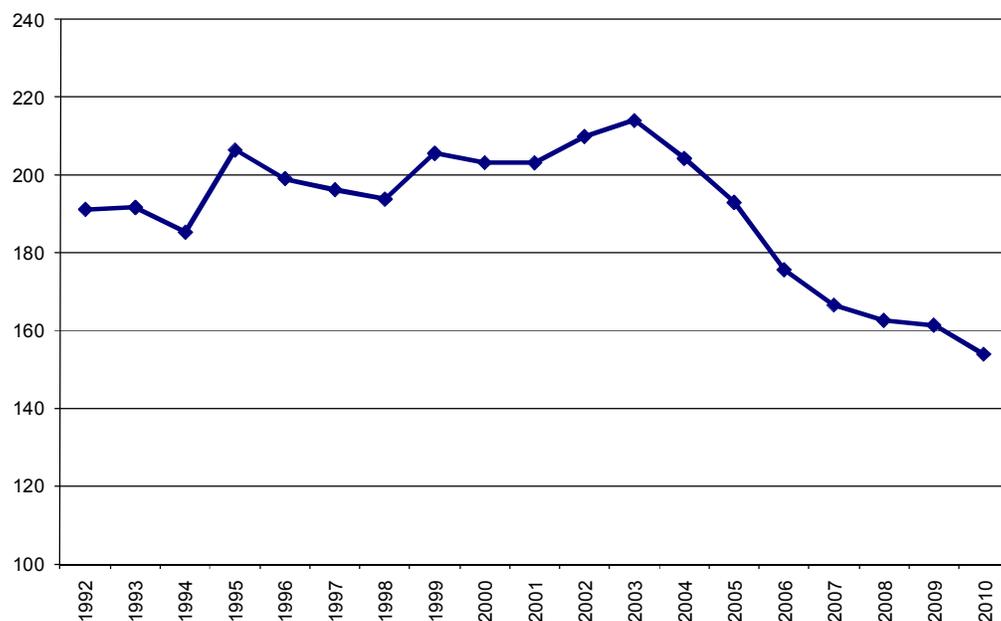
América Latina. Índice de pobreza extrema (promedios de población en pobreza extrema por país, ponderados y sin ponderar), línea de pobreza internacional de US\$ 2,50 PPP diarios. 1992-2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de encuestas nacionales de hogares (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012).

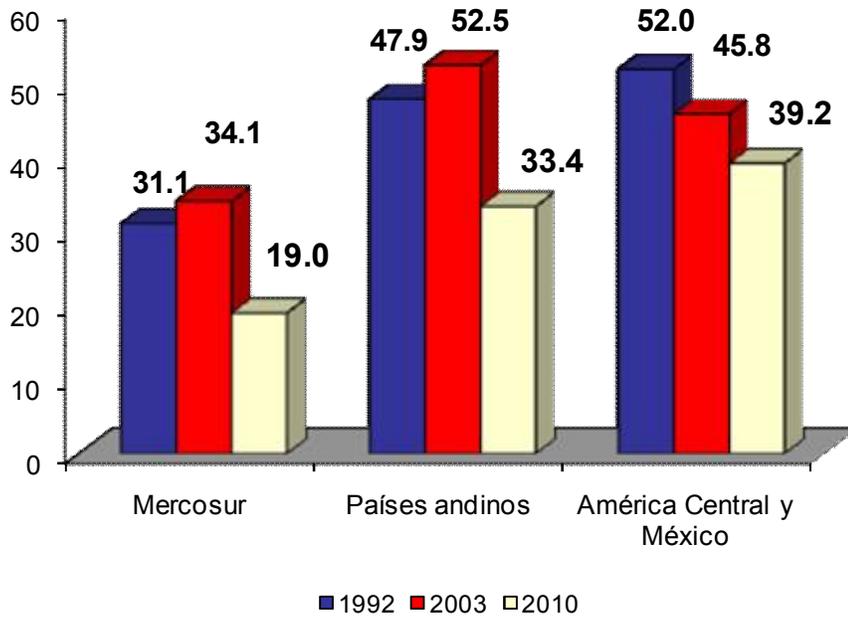
Gráfico 2.2

América Latina. Población en situación de pobreza extrema (línea internacional de US\$ 2,50 diarios), 1992-2010 (en número de personas)



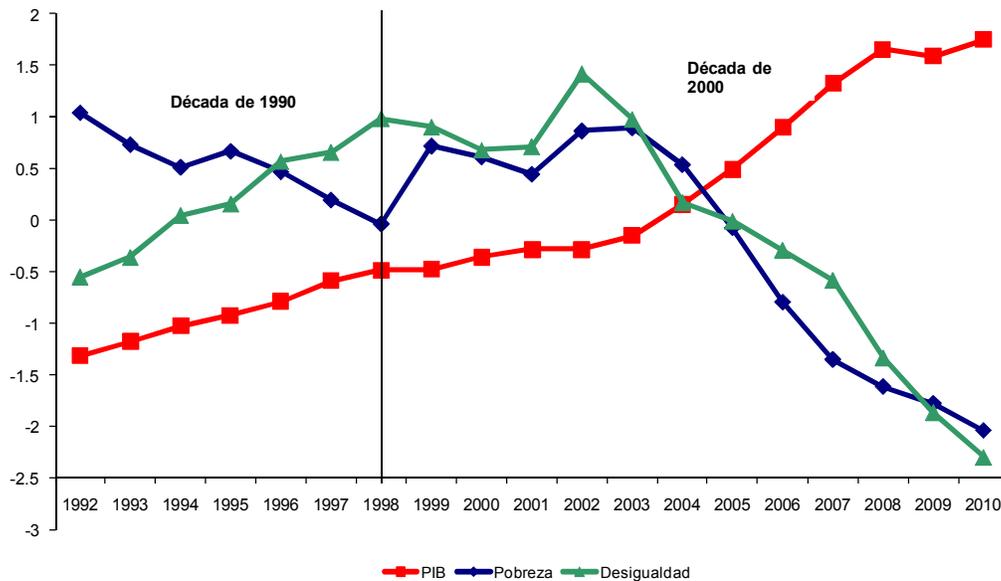
Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de las encuestas nacionales de hogares (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012).

Gráfico 2.3
América Latina. Índice de pobreza extrema, (promedios ponderados por región).
1992, 2003 y 2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de las encuestas nacionales de hogares (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012).

Gráfico 2.4
América Latina. Pobreza, desigualdad y crecimiento. 1992-2010



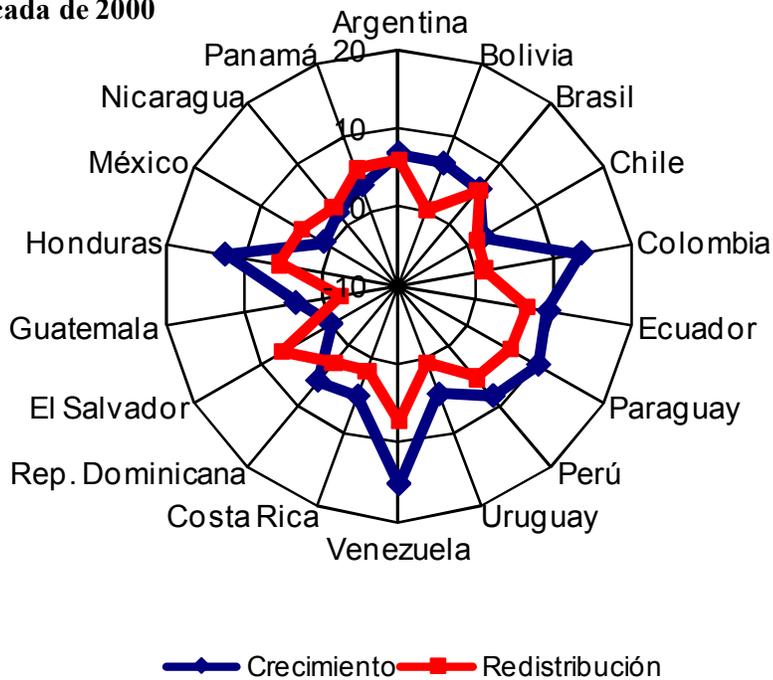
Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de las encuestas nacionales de hogares (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012).
 Nota: Las variables están normalizadas según el promedio del período=1.

Gráfico 2.3
América Latina. Descomposición de los cambios en la pobreza. Década de 1990 y
década de 2000

Década de 1990



Década de 2000



Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de las encuestas nacionales de hogares (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012).

3 Niveles y evolución de la informalidad laboral

3.1 Definición y estimaciones

La informalidad laboral es una característica dominante de las economías de América Latina. La mayor parte de los trabajadores de la región son cuentapropistas o asalariados en empresas pequeñas y precarias, que no han suscrito un contrato conforme a las leyes laborales y por tanto carecen de acceso a un seguro de salud o de desempleo, no realizan aportes previsionales que les aseguren una pensión en la vejez, y se encuentran excluidos de todos los beneficios contributivos que garantiza el sistema de protección social ligado al empleo formal. Si bien esta es la situación que típicamente enfrentan los trabajadores no calificados de América Latina, una proporción considerable de trabajadores calificados se encuentran en las mismas condiciones laborales. A pesar de algunas mejoras registradas en la última década de crecimiento económico, la informalidad laboral continúa siendo un rasgo distintivo de los mercados laborales latinoamericanos y una preocupación central de la política pública. El debate sobre la magnitud del sector informal, sus consecuencias en el bienestar y las recomendaciones de política para abordar esta problemática está más vigente que nunca, tanto en el ámbito académico como en el de las políticas públicas.

Esta sección contribuye a enriquecer ese debate mediante la presentación de datos sobre los principales patrones y tendencias de la informalidad laboral en América Latina y el Caribe, y la discusión de algunos de sus principales determinantes. A diferencia de la mayor parte de los estudios disponibles que se centran en el análisis de una economía en particular, en este trabajo se asume una perspectiva regional y se analizan datos correspondientes al conjunto de los países latinoamericanos. La información se basa en microdatos provenientes de una amplia serie de aproximadamente 300 encuestas nacionales de hogares de todos los países de América Latina (SEDLAC – descrita en la sección anterior), correspondientes a dos décadas: la década de 1990, caracterizada por reformas estructurales, crecimiento moderado y débiles regulaciones laborales, y la década de 2000, un período de mayor crecimiento económico y políticas sociales y laborales más sólidas. Al presentar un panorama sobre la informalidad en la región, se espera contribuir al logro de una discusión mejor fundada sobre los mercados laborales y su relación con los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe.

El debate respecto de la informalidad laboral se ve obstaculizado muchas veces por el hecho de que el término *informalidad* es ambiguo desde un punto de vista teórico y es difícil de captar empíricamente. A continuación se discute el concepto de informalidad laboral y las alternativas para su estimación empírica a partir de los datos provenientes de las encuestas nacionales de hogares. El segundo apartado constituye el núcleo de esta sección, y presenta los principales patrones y tendencias de la informalidad laboral en la región.

Existe un amplio debate entre académicos, analistas y tomadores de decisión en políticas públicas sobre la informalidad laboral y sus implicancias en términos de

política¹⁰. Sin embargo, el debate tiende a ser complejo debido a que la informalidad suele tener distintos significados para diferentes personas. “La informalidad es un concepto que posee la dudosa distinción de combinar un máximo de importancia y relevancia política con un mínimo de claridad y coherencia conceptual en la literatura analítica” (Kanbur, 2009).

Al menos existen dos conceptos distintos que son expresados mediante la expresión *informalidad laboral*¹¹. La definición basada en la perspectiva de la “protección social” hace énfasis en la ausencia de protección laboral y de beneficios ligados a la seguridad social, en tanto la definición “productiva” considera a los trabajadores informales como aquellos que se desempeñan en empleos de baja productividad, no calificados y marginales¹². La definición de la protección social se preocupa por la conformidad de la relación laboral con ciertas reglas, ligadas principalmente a la protección social a la que se accede a partir de la relación laboral, mientras que la definición productiva hace referencia al tipo de trabajo (por ejemplo, trabajo asalariado versus trabajo por cuenta propia, pequeñas versus grandes empresas). La definición de la informalidad basada en la perspectiva de la protección social es más precisa en términos teóricos, y más pertinente para la mayor parte de los debates relativos a la política social. Por estos motivos, este trabajo considera principalmente esta alternativa.

Según la definición de la protección social, las firmas informales son aquellas que no cumplen las normas relativas a los contratos, los impuestos y las regulaciones laborales, y cuyos trabajadores, por ende, carecen de acceso a la protección laboral y a los beneficios sociales ligados al empleo formal. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) define a un trabajador informal como aquel cuya relación laboral “no está sujeta a la legislación laboral habitual y al pago de impuestos, y no disfruta de protección social o de derecho a ciertas prestaciones laborales” (OIT, 2002, p. 143)¹³.

Esta definición resulta difícil de aplicar en forma empírica debido, al menos, a dos cuestiones. La primera se relaciona con el hecho de que el número de dimensiones a ser incluidas bajo la protección laboral y la seguridad social es amplio y varía entre países. La protección laboral contempla contratos, indemnizaciones por despido, preavisos, el derecho de los trabajadores a sindicalizarse, la seguridad en el lugar de trabajo, las vacaciones, la duración de la jornada laboral y muchos otros aspectos. La seguridad social incluye las pensiones, el seguro de salud y el seguro de desempleo, entre otros seguros y beneficios. Existen diferencias entre los países en lo que respecta al alcance de sus sistemas de protección laboral y seguridad social. Asimismo, incluso en un país determinado las regulaciones y los derechos a la seguridad social difieren según el sector, antigüedad y otras características, y cambian con el tiempo. En consecuencia,

¹⁰ La discusión teórica se toma en su mayor parte de Gasparini y Tornarolli (2009).

¹¹ Ver Fields (1990), Portes y Schaufli (1993), Pradhan y van Soest (1995), Saavedra y Chong (1999), Maloney (1999), Guha-Khasnobis, Kanbur y Ostrom (2006), Henley *et al.* (2006), Levy (2008), y Kanbur (2009) para encuestas y discusiones.

¹² En una publicación reciente, Guha-Khasnobis, Kanbur y Ostrom (2006) también asocian la informalidad al nivel de estructuración de las organizaciones.

¹³ Ver también Merrick (1976), Portes *et al.* (1986) y Saavedra y Chong (1999).

resulta difícil elaborar desde la teoría una definición de la protección social de los trabajadores formales que resulte apropiada para analizar todos los países y situaciones.

El segundo problema es de índole práctica. Incluso si se lograra acordar una definición simple de trabajador informal, las encuestas de hogares difieren ampliamente entre sí en cuanto a la cobertura de las cuestiones relativas a la protección laboral y la seguridad social. Algunas encuestas preguntan sobre los contratos, y otras no. El tipo de preguntas dirigidas a indagar sobre el derecho a un seguro de salud varía mucho en los diferentes países, y en algunos casos resulta imposible establecer si el seguro de salud está relacionado con el empleo. La cobertura de las encuestas sobre indemnizaciones por despido y seguros de desempleo es escasa, y las preguntas sobre los seguros de accidente en el lugar de trabajo son casi inexistentes. De hecho, muchos países latinoamericanos no cuentan con sistemas de seguros integrales que cubran gran parte de los riesgos (incluyendo el desempleo), y por lo tanto los institutos nacionales de estadística no incluyen preguntas sobre estos aspectos.

Entre todos los beneficios que abarca la seguridad social, las encuestas de hogares de América Latina preguntan principalmente por el derecho a percibir una jubilación o pensión de retiro. Efectivamente, casi todas las encuestas de la región incluyen una pregunta sobre el acceso a pensiones de retiro. Por ese motivo, se opta por la siguiente definición de informalidad, basada en la perspectiva de la protección social: *un trabajador informal es aquel que no recibe aportes a la autoridad de seguridad social en relación a su empleo y por tanto no tiene derecho a una pensión contributiva al momento de su retiro.*

3.2 Tendencias recientes para la región

Esta definición puede ser aplicada a las encuestas de hogares en 15 países de la región. Asimismo, en algunos casos las preguntas sobre el acceso a pensiones de retiro sólo han sido formuladas en algunos años, y en aproximadamente la mitad de esos países la información se limita al conjunto de los trabajadores asalariados. A su vez, las preguntas específicas orientadas a examinar la informalidad laboral desde una perspectiva basada en la protección social difieren en los distintos países, lo que dificulta la comparabilidad de los datos.

Si todos los países acordaran una serie básica de preguntas sobre esta cuestión, nuestro conocimiento sobre la informalidad y la protección social en la región sería considerablemente más preciso.

Se comienza por analizar la informalidad laboral únicamente para el caso de los trabajadores asalariados, y luego se extiende su alcance al conjunto de los trabajadores, limitando la muestra a los siete países que permiten este ejercicio. El Gráfico 3.1 muestra la proporción de trabajadores asalariados que carecen de acceso a la seguridad social (por ejemplo, quienes no tienen derecho a percibir pensiones de retiro). Según la

definición de informalidad adoptada, la proporción de trabajadores asalariados informales es relativamente baja en Chile y Uruguay (22% y 19%, respectivamente), y un poco mayor en Argentina, Brasil, Costa Rica, República Dominicana y Venezuela (entre 25% y 35%, aproximadamente). Con una tasa de aproximadamente el 45%, Colombia presenta un nivel intermedio de informalidad laboral.

En el extremo opuesto, la informalidad laboral supera el 60% en Bolivia, México, Nicaragua y Paraguay. Ecuador y Perú también muestran una fuerte incidencia de informalidad laboral, con tasas que rondan el 55%, a pesar de las mejoras significativas experimentadas en los últimos años. El Salvador, donde la informalidad se ha incrementado en años recientes, presenta niveles similares de empleo informal.

Desentrañar las causas subyacentes de la informalidad constituye una tarea compleja. Sin embargo, la evidencia señala fuertemente algunas cuestiones fundamentales: existe una asociación negativa entre la informalidad laboral, el desarrollo económico y la estructura productiva de un país. El Gráfico 3.2 muestra que la informalidad laboral tiene una correlación negativa con el PBI per cápita (a valores de PPP) y una correlación positiva con la proporción de población rural en la encuesta. Cabe mencionar dos casos interesantes del primer panel: en México, el nivel de informalidad supera ampliamente el valor esperado según el valor de su PBI per cápita, mientras que en República Dominicana se observa el resultado opuesto.

Los cambios registrados en la informalidad laboral presentan cambios relativamente bruscos en el tiempo, y no han sido homogéneos entre los distintos países (Gráfico 3.3). Sin embargo, es posible distinguir con claridad los diferentes patrones que corresponden a las dos décadas analizadas: mientras que en la década de 1990 la informalidad laboral no presentó cambios o incluso aumentó en algunos países de la región, en la década de 2000 la mayor parte de las economías latinoamericanas lograron aumentar el nivel de protección social de sus trabajadores asalariados. El contraste entre ambas décadas es evidente en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Nicaragua, Paraguay y Venezuela, países que disponen de datos que abarcan el período completo. La informalidad también disminuyó en algunos países que sólo cuentan con información correspondiente a la década de 2000: es el caso de Bolivia, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Perú y Uruguay. En cambio, El Salvador y México presentan el peor desempeño, en la medida en que no muestran signos de una disminución en la informalidad laboral.

El Gráfico 3.4, elaborado con base en datos de los siete países para los cuales hay información disponible desde principios de la década de 1990, muestra la disminución de la informalidad laboral entre ambas décadas: en promedio, la informalidad laboral se incrementó un punto porcentual en la década de 1990 y cayó cinco puntos porcentuales en la década de 2000 para ese grupo de países.

El Gráfico 3.5 limita el análisis a la última década. Este período es particularmente interesante porque abarca años de fuerte crecimiento económico, creación de empleo, y mejoras significativas en lo que respecta a la pobreza y la distribución del ingreso

(Cruces, Gasparini y Tornarolli, 2011). La evidencia sugiere una reducción moderada en la incidencia de la informalidad laboral desde principios de la década de 2000. En promedio, la proporción de trabajadores asalariados informales en América Latina cayó 4,3 puntos porcentuales en esa década (la caída promedio ponderada fue de 3,2 puntos porcentuales).

El caso más destacado es el de Perú, que presenta la mayor reducción en la tasa de informalidad. Sin embargo, debido al elevado punto de partida, la informalidad laboral aún representa un importante desafío en ese país andino. Brasil, Ecuador y Paraguay también presentaron un buen desempeño. Otros países que también muestran una reducción en la tasa de informalidad son Argentina, Costa Rica, Chile, Uruguay y Venezuela, si bien las mejoras han sido comparativamente menores. En contraste, Bolivia, El Salvador y México presentan los peores resultados en materia de reducción de la informalidad en los últimos diez años. Mientras que Bolivia muestra una pequeña reducción en la informalidad hacia el final del período, la situación opuesta se comprueba en el caso de El Salvador y México. México es de hecho el país que presenta el mayor incremento en la informalidad en la muestra considerada.

El análisis presentado hasta aquí se circunscribió al conjunto de los trabajadores asalariados, debido a que en muchos países las preguntas incluidas en las encuestas se limitan a ese grupo. En este apartado se extiende el análisis a la totalidad de los trabajadores limitando primero la muestra a los siete países que cuentan con cuestionarios más completos, para luego extender los resultados realizando ciertos supuestos sobre la informalidad para los trabajadores por cuenta propia.

Algunas encuestas de hogares incluyen preguntas sobre la protección social ligada al empleo que están dirigidas al conjunto de los trabajadores, incluyendo a los cuentapropistas. Debido a que estos últimos, por lo general, no están cubiertos por el sistema de protección social contributivo, las cifras sobre informalidad laboral son significativamente superiores para el conjunto de los trabajadores en comparación con las que presenta el grupo de asalariados (véase Gráfico 3.6).

Los principales resultados no varían cuando la definición de informalidad se hace extensiva al conjunto de los trabajadores. El ranking de los países se modifica levemente: por ejemplo, Costa Rica, que presenta una proporción algo mayor de trabajadores asalariados sin protección que Brasil, tiene una menor proporción de trabajadores independientes, y por ende, una menor tasa de informalidad laboral cuando esta se calcula sobre la población total de trabajadores. De hecho, las tendencias de la informalidad laboral también son consistentes cuando la muestra se limita a los trabajadores asalariados o cuando se considera también a los trabajadores por cuenta propia (Tornarolli et al., 2012).

Asimismo, a fin de obtener cálculos aproximados de la informalidad laboral para el conjunto de los trabajadores, se puede suponer que todos los trabajadores por cuenta propia no profesionales (es decir, sin educación universitaria completa) carecen de la

cobertura del sistema de seguridad social relacionada al empleo formal. Esta es la situación que caracteriza a la mayoría de los trabajadores por cuenta propia no calificados. La situación de los trabajadores por cuenta propia calificados resulta menos clara, motivo por el cual se decidió excluir de las estimaciones a este grupo y al que integran los emprendedores por cuenta propia. Cuando se operacionaliza de esta forma la informalidad, se observan solo pequeñas variaciones en el ranking entre países (véase Gráfico 3.7). Paraguay y Perú ascienden algunas posiciones debido al gran tamaño de su fuerza de trabajo independiente, mientras que Chile alcanza el último puesto del ranking. La correlación lineal entre ambas definiciones de informalidad es de 0,91, y el coeficiente de correlación de Spearman es de 0,86.

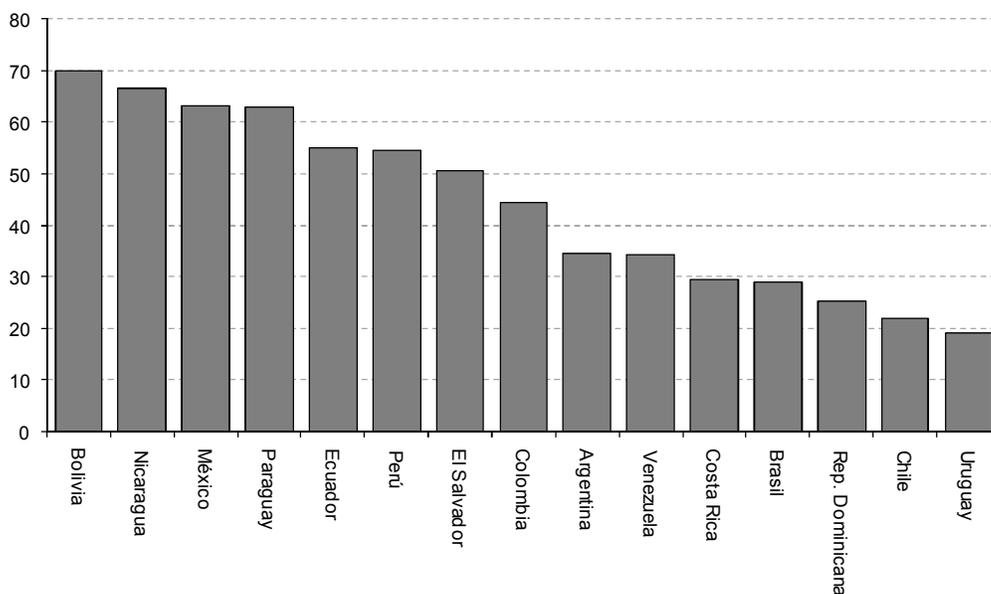
El panorama general de las tendencias de la informalidad laboral en América Latina no se modifica cuando se adopta el supuesto de que todos los trabajadores independientes no profesionales carecen de protección (véase Gráfico 3.7). La proporción de trabajadores informales aumenta alrededor de un punto porcentual en la década del 1990 y cae aproximadamente cinco puntos porcentuales en la década de 2000. Asimismo, el desempeño de la mayor parte de los países de la región, en la última década, en términos de reducción de la tasa de informalidad fue positivo cuando se utiliza este criterio – la evolución y el ranking entre países de la misma es muy similar al descripto para los asalariados (Gráfico 3.5).

Como conclusión, la evidencia presentada sugiere que el tamaño relativo del sector informal tiende a disminuir durante los períodos de expansión económica y a incrementarse durante las recesiones. La fuerte expansión económica que experimentó América Latina durante la década de 2000 puede haber sido una fuerza motriz destacada en la caída de la informalidad laboral en la región. Sin embargo, debe destacarse que a pesar de algunas mejoras registradas en la última década de crecimiento económico, la informalidad laboral continúa siendo un rasgo distintivo de los mercados laborales latinoamericanos, con niveles promedio para la región que superan el 40% – es decir, altos niveles muy alejados de cuadros de perfecta o casi perfecta cobertura de la protección social contributiva. Los elevados niveles de informalidad laboral implican un límite para la capacidad de cobertura frente a los riesgos sociales de los sistemas tradicionales de seguridad social de base contributiva. Tanto en el presente como en el futuro, será necesario complementar estos sistemas para alcanzar niveles reducidos de pobreza y desigualdad, aún en escenarios de crecimiento económico sostenido.

3.3 Cuadros y gráficos

Gráfico 3.1

Tasa de informalidad (definición de la protección social). Trabajadores asalariados, c. 2010

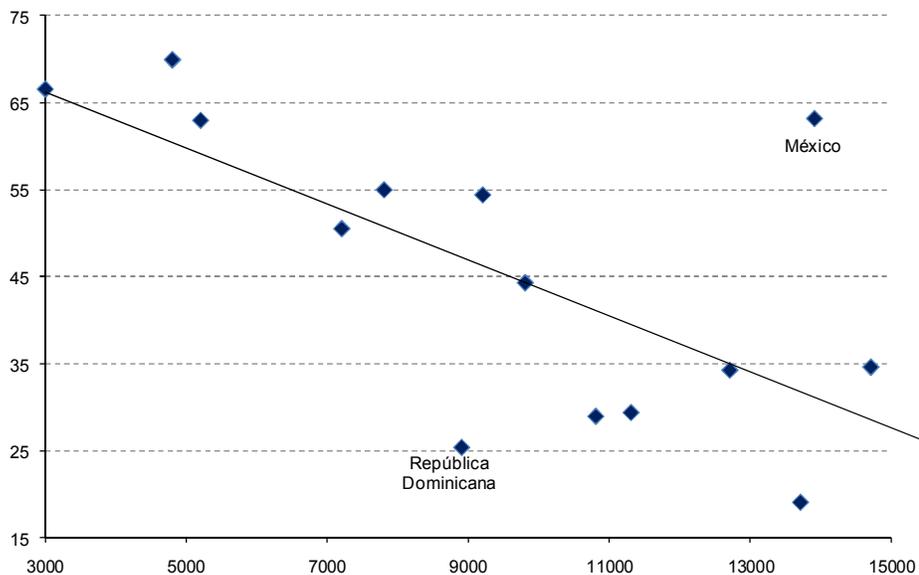


Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de las encuestas nacionales de hogares (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012).
Nota: Los datos corresponden a 2010, o al año más próximo para el cual hay datos disponibles.

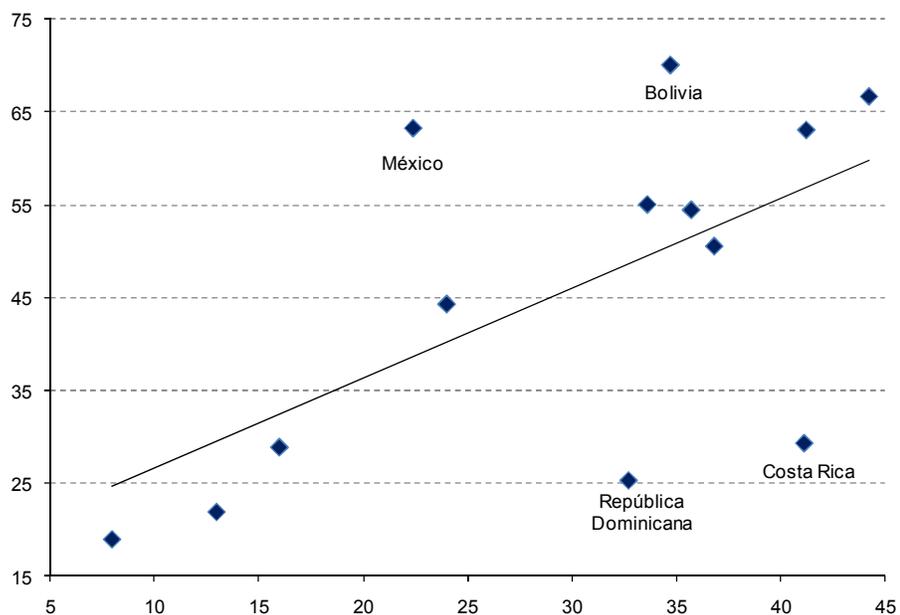
Gráfico 3.2

Tasa de informalidad (definición de la protección social) y PBI per cápita, y tasa de informalidad y participación de la población rural en la encuesta de hogares

A. Tasa de informalidad y PBI per cápita



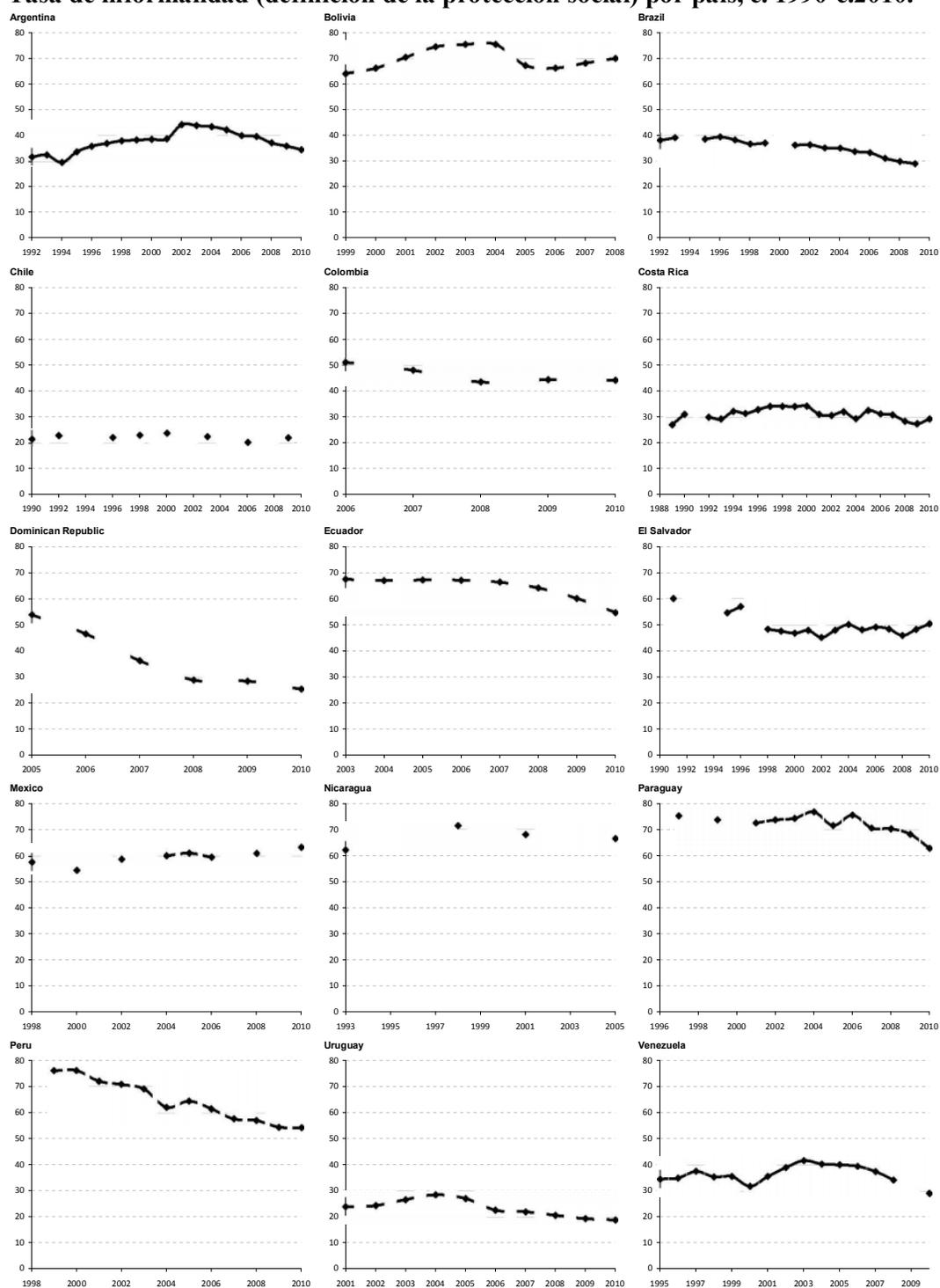
B. Tasa de informalidad y participación de la población rural en la encuesta de hogares



Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de las encuestas nacionales de hogares (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012).

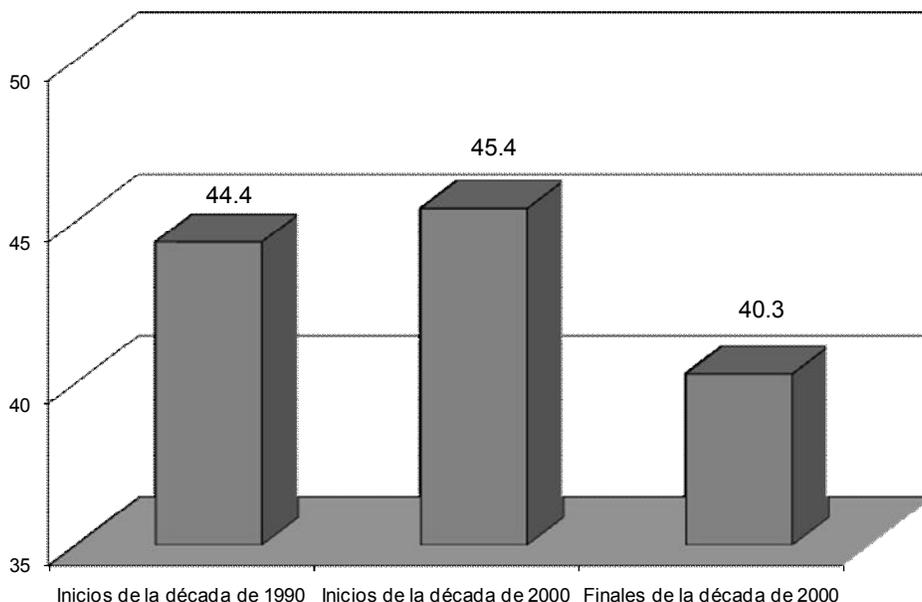
Nota: Los datos corresponden a 2010, o al año más próximo para el cual hay datos disponibles.

Gráfico 3.3
Tasa de informalidad (definición de la protección social) por país, c. 1990-c.2010.



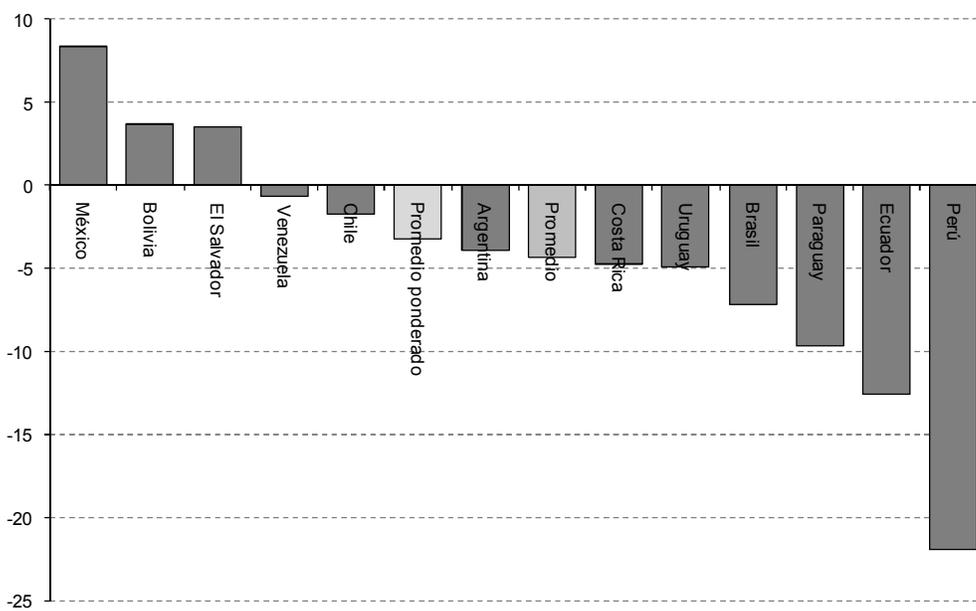
Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de las encuestas nacionales de hogares (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012).

Gráfico 3.4
América Latina y el Caribe. Tasa de informalidad. Trabajadores asalariados. 1990-2010



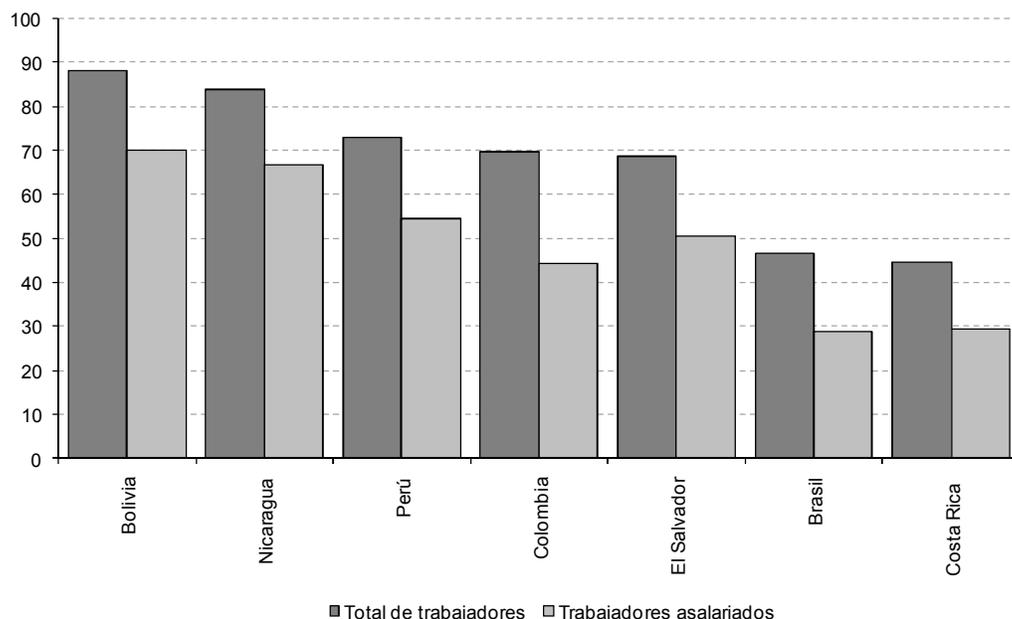
Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de las encuestas nacionales de hogares (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012).
 Nota: Los resultados corresponden a ocho países que presentan datos disponibles para las dos décadas consideradas. Promedio no ponderado para esos países.

Gráfico 3.5
Cambios en la tasa de informalidad (definición de la protección social). Trabajadores asalariados. 2000-2010



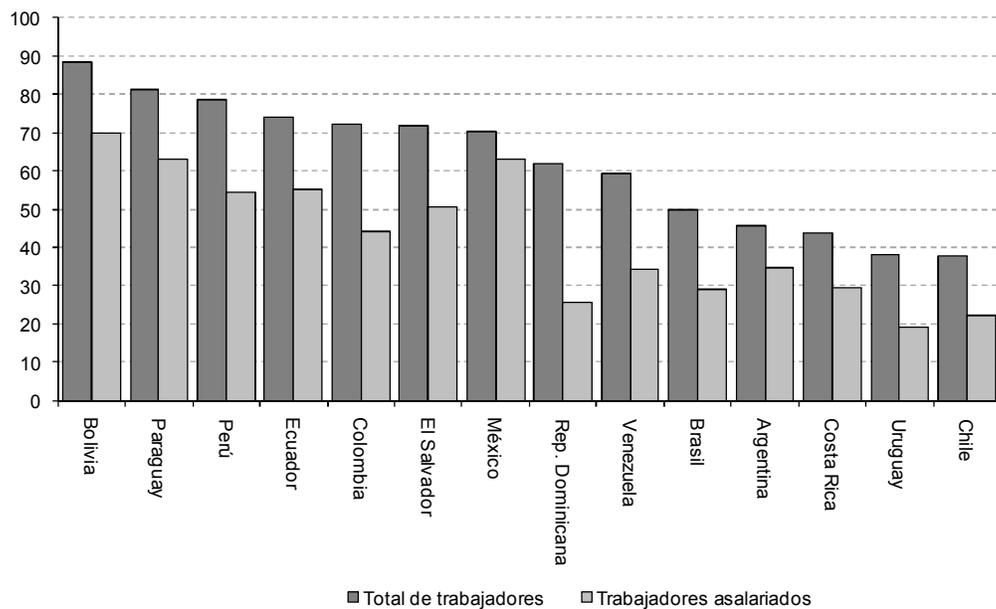
Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de las encuestas nacionales de hogares (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012)

Gráfico 3.6
Tasa de informalidad, asalariados y total de los trabajadores, c. 2010



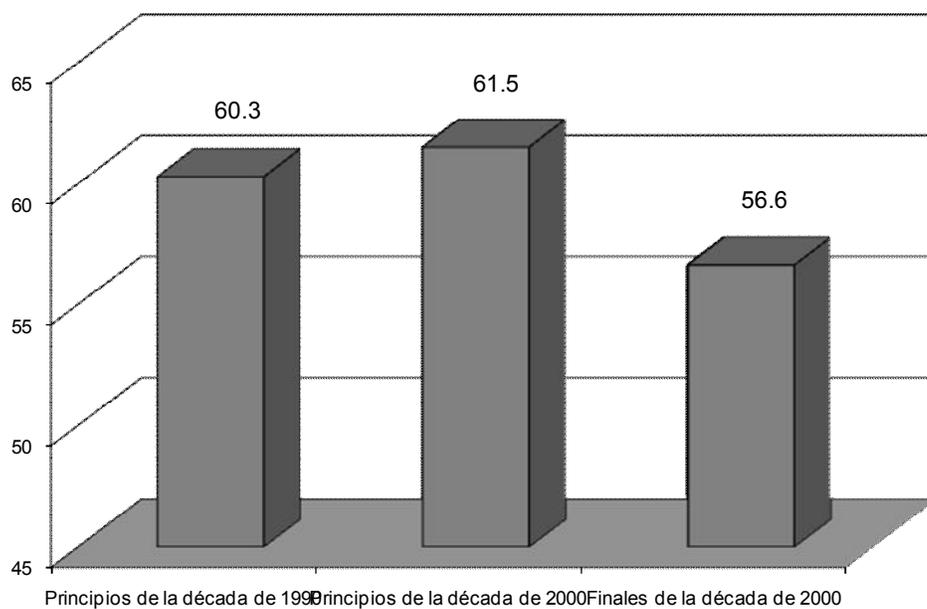
Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de las encuestas nacionales de hogares (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012).

Gráfico 3.7
Tasa de informalidad, asalariados y total de los trabajadores (todos los trabajadores independientes no profesionales considerados como informales) c. 2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de las encuestas nacionales de hogares (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012).

Gráfico 3.8
América Latina y el Caribe. Tasa de informalidad. Total de trabajadores. 1990-2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de las encuestas nacionales de hogares (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012).
Nota: Los resultados corresponden a ocho países que presentan datos disponibles para las dos décadas consideradas. Promedio no ponderado para América Latina y el Caribe.

4 El impacto de los nuevos programas de protección social en la pobreza y la desigualdad

4.1 Innovaciones en los programas de protección social en América Latina y el Caribe

Los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe junto con sus disyuntivas a futuro fueron discutidos en la sección 1 de este documento. Esta sección se concentra en la principal innovación en materia de programas no contributivos de las últimas décadas, los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTC). También se presenta evidencia sobre el impacto directo de los principales programas de este tipo en la región en la pobreza y en la desigualdad.

Los programas de transferencias monetarias han asumido una creciente importancia en la agenda de políticas del desarrollo debido al reconocimiento de su impacto en la reducción de la pobreza y en otros aspectos, como el aumento de la matrícula escolar y las mejoras en la salud de los hogares beneficiarios¹⁴. La comunidad internacional reconoce que las políticas de protección social contribuyen en forma fundamental a acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (PNUD, 2010).

El debate actual sobre el futuro de la protección social en América Latina y el Caribe parece tender hacia el consenso sobre la necesidad de contar con un sistema de protección social amplio que asegure un mínimo de condiciones de vida a todos los ciudadanos, independientemente de la índole de su inserción laboral. Mientras que los sistemas de protección tradicionales en la región tradicionalmente se han construido sobre el empleo formal, recientemente se han puesto en marcha nuevas iniciativas para garantizar protección social básica a la población vulnerable. Sin embargo, es preciso mencionar que estas nuevas medidas coexisten con los viejos sistemas, generando incentivos contrapuestos para los trabajadores, como se discute en la sección 1 de este documento. Los PTC se perfilan como el mecanismo de menor costo y mayor eficiencia para proveer asistencia básica a quienes quedan fuera de los sistemas de protección social tradicionales. Estos programas han ganado notoriedad en la región desde mediados de la década de 1990, y en la actualidad prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe cuentan con programas de este tipo. Por otra parte, las pensiones no contributivas consisten en medidas de índole similar, pero destinadas a los adultos mayores en situación de pobreza, en lugar de a niños y adolescentes. Solo en los últimos años se han implementado programas masivos de este tipo, y por ello se discuten brevemente en el análisis de esta sección. Sin embargo, serán considerados como opciones de política en la propuesta desarrollada más adelante en las secciones 6, 7 y 8.

¹⁴ Banco Mundial (2000) y Devereux y Sabates-Wheeler (2004) ofrecen argumentos alternativos sobre el papel de la protección social.

Los PTC son programas que consisten en transferencias monetarias a los hogares pobres con hijos, cuya entrega está condicionada a la realización de ciertas inversiones en el capital humano de los niños, particularmente, en la educación, la salud y la nutrición. Típicamente, las condicionalidades vinculadas con la educación incluyen la inscripción de los niños en la escuela y un mínimo de asistencia a clases, mientras que las condicionalidades ligadas con la salud y la nutrición habitualmente consisten en la realización de chequeos regulares, el cumplimiento de los programas de vacunación, la realización de controles perinatales en el caso de las mujeres y la asistencia de las madres a encuentros informativos periódicos sobre salud y nutrición.

Desde la implementación de los primeros PTC a mediados de la década de 1990 (Bolsa Escola en Brasil y el Programa de Educación, Salud y Alimentación –Progresá–, en México), este tipo de programa se ha expandido notablemente, tanto en lo que respecta a la cobertura como al gasto. Hacia 2010, 18 países de América Latina y el Caribe (16 en América Latina) contaban con algún PTC, con una cobertura que asciendía al 19% de la población total de la región. Asimismo, el gasto de estos programas como porcentaje del PBI era de 0,40% en promedio para la región (CEPAL, 2010).

El Cuadro 4.1 sintetiza las características centrales de los principales PTC en América Latina y el Caribe. La mayor parte de los programas que actualmente están en funcionamiento comenzaron luego del año 2000, con excepción del Progresá de México, luego denominado Oportunidades (1997), y del Programa de Asignación Familiar (PRAF) de Honduras (1998). Si bien la mayoría de los PTC en la región tienen alcance nacional, algunos de ellos se focalizan en las áreas geográficas menos favorecidas (los programas Red Solidaria de El Salvador y Tekoporá/ProPaís II de Paraguay sólo cubren las áreas rurales, y el Programa Mi Familia Progresá de Guatemala y el PRAF de Honduras se centran en los departamentos y las municipalidades más vulnerables). Muchos de estos programas seleccionan a sus beneficiarios en base a criterios de focalización geográfica y test de medios indirectos, mientras que unos pocos recurren exclusivamente a la focalización categórica, como la Asignación Universal por Hijo (AUH) de Argentina y el Bono Juancito Pinto de Bolivia. Todos los programas requieren el cumplimiento de las condicionalidades relativas a la educación y la salud de los niños. Según datos de la CEPAL (2010), el Bono de Desarrollo de Ecuador es el programa de América Latina que alcanza la mayor cobertura, calculada como porcentaje de la población total (44%), mientras que el mayor número de beneficiarios en términos absolutos corresponde a los programas Bolsa Familia de Brasil (52 millones de personas), Oportunidades de México (27 millones de personas) y Familias en Acción de Colombia (12 millones de personas).

En la mayor parte de los países no resulta sencillo calcular el costo de los programas en la medida en que éstos presentan varios componentes, y los procedimientos ligados con el presupuesto y la contabilidad no permiten un cálculo simple y preciso de su carga fiscal. La última columna del Cuadro 4.2 presenta las estimaciones de la CEPAL (2010). De acuerdo con estas cifras, el gasto de estos programas como porcentaje del PBI oscila entre 1,12% en Ecuador y 0,02% en El Salvador.

Los PTC se dirigen a los hogares con hijos, y por lo tanto habitualmente no protegen a la población adulta mayor. En países que cuentan con sistemas de seguridad social desarrollados, esta población recibe pensiones que están ligadas al empleo formal. Sin embargo, en América Latina este escenario sólo se constata para una minoría: la mayor parte de los trabajadores de la región son independientes o asalariados en empresas pequeñas y precarias, y carecen de contratos de trabajo acordes a las regulaciones laborales, así como de acceso al sistema de seguridad social. Por consiguiente, tampoco tienen derecho a acceder a una pensión en el momento de su retiro. Por ejemplo, en Uruguay, un país que cuenta con un sistema de seguridad social relativamente desarrollado, el 25% de los trabajadores son independientes y el 20% de los trabajadores asalariados son informales (SEDLAC-CEDLAS y Banco Mundial, 2011). Por supuesto, la situación es mucho peor en los países más pobres. En Nicaragua, por ejemplo, menos del 50% de los trabajadores son asalariados, y sólo alrededor de un tercio de ellos tendrán derecho a acceder a una pensión en el momento de su retiro. Gasparini et al. (2010) señalan que la cobertura del sistema de pensiones en América Latina y el Caribe es muy baja: en 2007, en 13 países de la región la proporción de población adulta mayor que recibía ingresos por pensiones era inferior al 20%. Debido a esta situación, muchos países de la región empezaron recientemente a implementar medidas para brindar protección social a los adultos mayores en situación de pobreza. Argentina, Brasil, Bolivia, y Chile, entre otros, pusieron en marcha programas de pensiones no contributivos. En Brasil, por ejemplo, el porcentaje de adultos mayores de zonas rurales que reciben ingresos por pensiones es del 85% debido a la implementación en 1993 de *Previdência Rural*, un programa de pensiones de tipo no contributivo con focalización geográfica. Ese programa ha desempeñado un papel muy importante en la reducción de la pobreza en las áreas rurales más pobres de Brasil. Este hecho destaca la efectividad potencial de los instrumentos no contributivos en la reducción de la pobreza, especialmente en países en los cuales una gran proporción de la población está excluida de los mercados de trabajo formales, y por consiguiente carece de acceso al sistema de pensiones contributivo¹⁵.

4.2 El impacto de los programas de transferencias condicionadas en la pobreza y la desigualdad

Estimar el impacto de un esquema de protección social en la pobreza y la desigualdad constituye una tarea extremadamente difícil, ya que requiere construir la situación contrafactual, en la cual los programas no son implementados – incluyendo los cambios en el comportamiento de los individuos inducidos por los programas. La literatura sobre la evaluación de impacto de los programas sociales en América Latina y el Caribe que incorpora este tipo de ajustes y consideraciones crece a ritmo acelerado. No obstante, debido a las dificultades señaladas, existen pocos estudios que incluyan estimaciones

¹⁵ Rofman, Fajnzylber y Herrera (2010) ofrecen una discusión de las reformas recientes de los sistemas de pensiones en Argentina y Chile y de las resultantes expansiones en la cobertura de pensiones contributivas y no contributivas.

del impacto causal de un PTC en la pobreza y la desigualdad y estén basados en una robusta estrategia de identificación. El Progreso de México es uno de los pocos programas masivos en que en sus inicios los grupos de beneficiarios y otros de control o comparación fueron asignados aleatoriamente. Skoufias (2005), entre otros, aprovechó esta característica para evaluar el impacto del programa. El autor señala que la tasa de pobreza cayó 7,5 puntos porcentuales para una muestra de beneficiarios de Progreso entre 1997 y 1999 (antes y después del Programa), mientras que se incrementó 4 puntos porcentuales para el grupo de control compuesto por personas que presentaban los requisitos para ser potenciales beneficiarios. La mayor parte de las evaluaciones disponibles en la región se basan en estrategias de identificación más débiles que, sin embargo, brindan datos valiosos sobre el impacto potencial de los programas sociales. Por ejemplo, Soares et al. (2010) observan que el Programa Bolsa Familia ayudó a reducir la pobreza en Brasil, si bien el impacto es pequeño en el caso de la pobreza moderada y más importante en el caso de la pobreza extrema.

En esta sección se estima el impacto *directo* en la pobreza y la desigualdad de los principales programas de alivio de la pobreza implementados en América Latina. A partir de la última encuesta nacional de hogares de cada país, se sustraen los ingresos provenientes de los programas públicos de transferencias de ingresos, se calcula nuevamente el ingreso per cápita de los hogares sin las transferencias, y se estiman varias medidas de pobreza y desigualdad. Las diferencias respecto de los niveles existentes de pobreza y desigualdad permiten estimar el impacto directo de los programas. Por supuesto, este procedimiento supone implícitamente que la situación contrafactual sin programa es igual a la situación con programa menos las transferencias, y por consiguiente supone que la existencia del programa no modifica el resto de las fuentes de ingresos ni la composición demográfica del hogar. Se trata de un supuesto fuerte, en la medida en que sería esperable que la presencia del programa modifique los incentivos individuales para generar ingresos, cambie los resultados en el mercado de trabajo y modifique las decisiones sobre fertilidad y composición familiar.

Implementar una evaluación de impacto detallada de cada uno de los programas de transferencias analizados es una tarea que excede el alcance de este trabajo, debido a limitaciones en los datos disponibles y a diversas dificultades metodológicas. Independientemente de esas limitaciones, de todos modos se considera que resulta provechoso calcular el impacto directo de los programas sociales con el objetivo de obtener una estimación aproximada del efecto probable de estos programas en la pobreza y la desigualdad. Asimismo, los estudios que lograron extender el análisis más allá del impacto directo del programa, incorporando las reacciones de comportamiento de los hogares, no hallaron diferencias sustanciales respecto del impacto directo inicial (Galasso y Ravallion, 2004; Skoufias, 2005; Jalan y Ravallion, 1999; Veras Soares, 2007; Alzúa, Cruces y Ripani, 2010).

A continuación se presentan resultados sobre los principales programas sociales de alivio de la pobreza en la región que pueden ser identificados en las encuestas nacionales de pobreza. La muestra incluye los siguientes programas: Asignación

Universal por Hijo en Argentina; Bolsa Familia y Beneficio de Prestación Continua (BPC) en Brasil; varios programas de protección social en Chile; el Bono de Desarrollo Humano en Ecuador; Oportunidades y algunos programas menores en México; Red de Oportunidades y algunos programas menores en Panamá; Tekopora en Paraguay; Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres (Juntos) en Perú, y las Asignaciones Familiares y la Tarjeta Alimentaria del Plan Equidad en Uruguay. En algunos casos, las encuestas no incluyen preguntas específicas sobre los programas, como en el caso de Argentina, donde ninguna pregunta refiere a la AUH, o Brasil, donde ninguna pregunta indaga sobre el Programa Bolsa Familia.¹⁶ En estos casos, se calculan las transferencias a partir de preguntas más generales sobre transferencias públicas de ingreso para los hogares que no identifican el programa específico.

El Cuadro 4.3 muestra la cobertura y la focalización de estos programas. Se clasifica a la población según quintiles de ingresos per cápita de los hogares, y se presenta (i) el porcentaje de hogares que participan un programa, (ii) la distribución de los beneficiarios según quintiles, (iii) la distribución de las transferencias de ingresos según quintiles, y (iv) el valor promedio de las transferencias mensuales entre los beneficiarios en dólares estadounidenses ajustados según PPP.

El porcentaje de hogares que manifiestan ser beneficiarios oscila entre más del 30% en Ecuador (Bono de Desarrollo Humano) y 3,5% en Paraguay (Tekopora). Los programas de mayor envergadura en la región –Programa Bolsa Familia en Brasil y Oportunidades en México– tienen una cobertura que alcanza a aproximadamente el 13% de los hogares en cada uno de los países (según datos de las encuestas de hogares). El porcentaje de cobertura es ligeramente superior en Uruguay (Asignaciones Familiares), algo menor en Argentina y similar en Chile.

La evidencia presentada indica que los programas de transferencia de ingresos tienen una buena performance en términos de focalización: se dirigen a los estratos de población con menores ingresos (véase Gráfico 4.1). El porcentaje de transferencias correspondiente al 20% más pobre de la población es de aproximadamente el 50% en la mayoría de los países, y ronda el 30% en Ecuador y México. De hecho, como es esperable, la focalización se relaciona negativamente con la cobertura: a medida que un programa se expande, alcanza a un porcentaje cada vez menor de la población de menores ingresos, y las filtraciones hacia la población que no se encuentra en situación de pobreza resultan cada vez más frecuentes (véase Gráfico 4.2). El coeficiente de correlación lineal entre cobertura y focalización (calculada como la proporción de beneficiarios en el quintil más pobre) es de -0,70.

El Cuadro 4.4 muestra el impacto directo de los programas sociales sobre diversos índices de pobreza y desigualdad. El principal resultado señala que la presencia de los

¹⁶ La cobertura de los programas que surge de las encuestas de hogar no coincide con aquellas presentadas en el Cuadro 4.2, elaborado a partir de datos administrativos. Esto se debe a diferencias de muestreo de las encuestas, problemas de las encuestas para capturar a beneficiarios, y sub-declaración de la participación en las encuestas. La cobertura en el Cuadro 4.3, además, se presenta como la proporción de hogares, mientras que en el Cuadro 4.2 se presenta en términos de individuos.

programas reduce la pobreza y la desigualdad, en comparación con un escenario caracterizado por la ausencia de los programas (y manteniendo iguales todas las demás condiciones). Todos los cambios son estadísticamente significativos. Es importante destacar que el impacto en la reducción de la pobreza es mayor –en términos proporcionales– cuando se calcula con base en una línea de pobreza extrema (US\$ 2,50 diarios en lugar de una línea de pobreza moderada de US\$ 4 diarios), y cuando la pobreza se mide con un índice que otorga mayor peso a los estratos más bajos de la distribución del ingreso. Por ejemplo, mientras que la tasa de pobreza medida con la línea de US\$ 4 se reduce un 14% por efecto de la AUH en Argentina, la caída asciende al 71% si la pobreza se calcula en base a la línea de US\$ 2,50 diarios y utilizando el índice de brecha de pobreza al cuadrado (FGT 2, que otorga un peso más importante a los más pobres). La magnitud relativa del impacto en la pobreza también depende del nivel inicial de pobreza, y naturalmente, de la cobertura y la focalización de cada programa. Cuando se utiliza la línea de pobreza de US\$ 2,50, la tasa de pobreza cae un 21% en Ecuador debido al BDH, un programa con gran cobertura, y sólo desciende un 2% en Panamá y Paraguay, que cuentan con programas de menor tamaño. El impacto en Chile y Uruguay –dos países con bajos niveles de pobreza– es pequeño en términos absolutos, pero considerable en términos relativos: en ambos países la tasa de pobreza cae aproximadamente un 60%. En cuanto a los programas de mayor envergadura, correspondientes a México y Brasil, el impacto es mayor al resto de los países: a pesar de que la cobertura es similar y la focalización es mejor en Brasil, el subsidio mensual en México es superior, y por consiguiente el impacto en la pobreza es mayor.

El diagnóstico inicial de la propuesta de políticas sociales desarrollada en este documento se basa en la evolución conjunta reciente de los niveles de crecimiento económico, pobreza, desigualdad e informalidad laboral en América Latina y el Caribe, presentados en las secciones 2 y 3. El análisis de esta sección, por su parte, presenta las experiencias recientes de combate a la pobreza y la desigualdad adoptadas por los países de la región, y destaca sus logros en distintas dimensiones. Estos programas forman el núcleo de la propuesta detallada en las secciones 6, 7 y 8. La próxima sección analiza en qué medida el crecimiento económico, sin cambios en los sistemas de protección social, puede contribuir a una reducción sustancial de la pobreza en el mediano plazo.

4.3 Cuadros y gráficos

Cuadro 4.2

América Latina y el Caribe. Cobertura y gasto de los programas de transferencias monetarias condicionadas. Circa 2010

País	Programa	Cobertura		Gasto del programa/ PBI
		Participantes / Población	Participantes /Población pobre	
Argentina	Asignación Universal por Hijo	8.3	46.4	0.20
Bolivia	Bono Juancito Pinto	17.5	32.4	0.33
Brasil	Bolsa Familia	26.4	84.6	0.47
Chile	Chile Solidario	6.8	51.7	0.11
Colombia	Familias en Acción	25.2	56.5	0.39
Costa Rica	Avancemos	3.3	17.4	0.39
Rep. Dominicana	Solidaridad	21.2	46.3	0.51
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	44.3	>100.0	1.17
El Salvador	Red Solidaria	8.2	17.1	0.02
Guatemala	Mi Familia Progresá	22.6	39.7	0.32
Honduras	Programa de Asignación Familiar	8.7	12.3	0.24
México	Oportunidades	24.6	62.8	0.51
Panamá	Red Oportunidades	10.9	39.5	0.22
Paraguay	Tekoporã	8.6	13.9	0.36
Perú	Juntos	7.6	21.2	0.14
Uruguay	Asignaciones Familiares	11.6	84.6	0.45

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010).

Cuadro 4.1**América Latina y el Caribe. Principales características de los programas de transferencias monetarias condicionadas**

País	Programa	Inicio	Población a la cual se orienta principalmente	Principal método de focalización	Alcance	Condicionalidades
Argentina	Asignación Universal por Hijo	2009	Niños de hasta 18 años de edad en familias sin trabajadores formales	Características individuales	Nacional	Sí
Bolivia	Bono Juancito Pinto	2006	Alumnos de escuelas públicas	Características individuales	Nacional	Sí
Brasil	Bolsa Familia	2003	Familias pobres	Geográfico + umbral de ingreso aproximado por características del hogar	Nacional	Sí
Chile	Chile Solidario	2002	Familias en situación de pobreza extrema	Umbral de ingreso aproximado por características del hogar	Nacional	Sí
Colombia	Familias en Acción	2001	Familias en situación de pobreza extrema con hijos	Geográfico + umbral de ingreso aproximado por características del hogar	Nacional	Sí
Costa Rica	Avancemos	2007	Familias pobres con jóvenes de entre 12 y 25 años de edad	Umbral de ingreso aproximado por características del hogar	Nacional	Sí
Rep. Dominicana	Solidaridad	2005	Familias pobres con hijos	Geográfico + umbral de ingreso aproximado por características del hogar	Nacional	Sí
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	2003	Familias pobres con hijos, adultos mayores o integrantes con discapacidad	Umbral de ingreso aproximado por características del hogar	Nacional	Sí
El Salvador	Red Solidaria	2005	Familias de áreas rurales en situación de pobreza extrema con hijos	Geográfico + umbral de ingreso aproximado por características del hogar	Áreas rurales	Sí
Guatemala	Mi Familia Progresá	2008	Familias de áreas vulnerables en situación de pobreza extrema con hijos	Geográfico + umbral de ingreso aproximado por características del hogar	Municipios vulnerables	Sí
Honduras	Programa de Asignación Familiar	1998	Familias pobres con hijos o mujeres embarazadas	Geográfico + umbral de ingreso aproximado por características del hogar	Comunidades más pobres	Sí
México	Oportunidades	1997	Familias en situación de pobreza extrema	Geográfico + umbral de ingreso aproximado por características del hogar	Nacional	Sí
Panamá	Red Oportunidades	2006	Familias en situación de pobreza extrema	Geográfico + umbral de ingreso aproximado por características del hogar	Nacional	Sí
Paraguay	Tekoporã/ProPaís II	2005	Familias de áreas rurales en situación de pobreza extrema con hijos	Geográfico + umbral de ingreso aproximado por características del hogar	Sólo áreas rurales	Sí
Perú	Juntos	2005	Familias pobres con hijos	Geográfico + umbral de ingreso aproximado por características del hogar	Nacional	Sí
Uruguay	Asignaciones Familiares	2008	Niños de hasta 18 años de edad en familias pobres	Umbral de ingreso aproximado por características del hogar	Nacional	Sí

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Fiszbein y Schady (2009), Marchionni y Conconi (2008), y Amarante et al. (2009). *Cobertura e información presupuestaria proveniente de CEPAL (2010).

Cuadro 4.3**América Latina. Cobertura y focalización de los principales programas sociales de alivio de la pobreza**

	Argentina 2010	Brasil 2009			Chile 2010						Ecuador 2010	
	Asignación Universal por Hijo	Bolsa Familia	Beneficio de Prestación Continua	Total	Pensión Solidaria	Subsidio Familiar	Subsidio Servicios	Bono Protección	Aporte Solidario	Bono Apoyo	Total	Bono de Desarrollo Humano
Cobertura												
Quintil 1	32.3	39.7	1.2	40.5	14.6	19.5	13.5	2.5	0.9	48.6	64.5	52.0
Quintil 2	18.1	23.7	3.3	26.3	19.1	12.5	11.6	1.6	1.1	43.6	62.1	48.3
Quintil 3	8.2	8.8	4.3	12.8	13.3	8.3	9.5	0.9	1.1	37.6	52.1	35.9
Quintil 4	4.4	3.2	2.3	5.4	8.4	4.6	7.2	0.3	0.9	26.7	37.5	21.9
Quintil 5	0.7	1.9	0.7	2.6	3.9	1.4	2.6	0.1	0.4	10.5	15.8	6.2
Total	10.9	13.7	2.4	15.8	11.5	8.8	8.6	1.0	0.9	32.3	45.0	31.1
Focalización-beneficiarios												
Quintil 1	44.8	47.7	8.5	42.2	22.8	39.9	28.2	44.5	18.2	27.0	25.7	30.6
Quintil 2	29.9	30.7	25.1	29.6	31.9	27.2	26.1	30.5	24.4	25.9	26.5	28.3
Quintil 3	15.0	13.5	38.3	17.0	22.7	18.4	21.8	17.0	25.3	22.8	22.7	21.9
Quintil 4	8.6	4.9	21.0	7.3	14.9	10.8	17.2	6.4	20.7	16.9	17.0	14.4
Quintil 5	1.7	3.3	7.0	3.9	7.7	3.6	6.8	1.5	11.3	7.4	8.0	4.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Focalización-subsidios												
Quintil 1	48.6	51.8	8.0	30.9	22.9	42.3	28.9	43.4	17.3	31.9	25.9	31.9
Quintil 2	30.1	29.4	24.6	27.1	33.0	27.1	25.4	31.5	23.8	27.5	31.1	28.5
Quintil 3	12.8	11.6	39.4	24.9	22.3	17.2	21.8	17.3	27.0	21.3	21.9	21.1
Quintil 4	7.2	4.0	21.2	12.2	14.6	10.2	16.5	6.5	21.7	14.0	14.4	14.0
Quintil 5	1.3	3.3	6.8	4.9	7.2	3.2	7.4	1.3	10.2	5.4	6.7	4.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Subsidios mensuales												
Quintil 1	109.6	53.9	245.9	60.2	192.9	32.7	9.6	17.6	148.3	30.7	83.7	79.2
Quintil 2	101.4	47.5	257.8	75.5	198.3	30.8	9.1	18.7	152.0	28.5	97.9	82.5
Quintil 3	86.0	42.7	269.6	120.4	188.6	28.9	9.4	18.4	166.1	25.9	84.6	78.4
Quintil 4	84.4	40.2	264.0	137.5	187.8	29.1	9.0	18.1	162.9	23.7	77.4	74.1
Quintil 5	77.4	48.8	254.9	104.5	180.4	27.2	10.2	15.5	140.4	23.8	83.1	66.9
Total	100.9	49.6	262.4	82.3	191.9	30.9	9.4	18.1	155.8	27.5	86.7	78.5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de las encuestas nacionales de hogares (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012).

Cuadro 4.3 [Continuación]

América Latina. Cobertura y focalización de los principales programas sociales de alivio de la pobreza

	México 2010						Panamá 2008				Paraguay 2010	Perú 2010	Uruguay 2010		
	Oportunidades	Adultos Mayores	Programa Alimentario	Empleo Temporal	Otros	Total	Red de Oportunidades	Bono Alimentos	Ayuda Gobierno	Total	Tekoporã	Juntos	Asignación Familiar	Tarjeta Alimentaria	Total
Cobertura															
Quintil 1	25.5	4.9	0.6	0.1	1.3	30.7	19.9	3.3	0.3	23.5	9.9	23.0	50.8	29.1	53.6
Quintil 2	20.6	6.5	0.6	0.1	1.5	26.9	5.8	0.6	0.3	6.6	6.1	14.3	26.1	10.6	27.7
Quintil 3	14.4	4.2	0.6	0.0	2.2	19.8	1.2	0.2	0.8	2.3	2.0	3.8	9.9	2.5	10.7
Quintil 4	6.4	4.1	0.6	0.1	1.3	11.6	0.1	0.2	0.1	0.4	1.3	0.9	3.3	0.6	3.5
Quintil 5	1.3	3.0	0.1	0.0	0.9	5.1	0.1	0.0	0.4	0.5	0.1	0.1	0.6	0.1	0.6
Total	12.7	4.4	0.5	0.1	1.4	17.7	4.4	0.7	0.4	5.4	3.5	7.5	14.5	6.5	15.3
Focalización-beneficiarios															
Quintil 1	36.9	20.2	23.3	37.6	16.7	31.7	70.8	73.4	13.3	67.1	49.3	52.5	48.8	61.9	48.6
Quintil 2	28.9	26.0	20.6	17.1	18.5	26.9	22.8	13.9	12.3	21.0	31.9	34.8	31.2	28.1	31.2
Quintil 3	21.2	17.8	23.9	9.3	29.8	20.8	5.6	6.6	41.0	8.2	10.9	9.8	13.7	7.5	13.9
Quintil 4	10.5	19.4	24.6	34.0	19.0	13.5	0.4	6.1	5.5	1.5	7.3	2.4	5.2	2.3	5.2
Quintil 5	2.5	16.6	7.6	2.0	16.0	7.0	0.4	0.0	27.9	2.3	0.5	0.5	1.2	0.2	1.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Focalización-subsidios															
Quintil 1	30.5	19.0	20.0	19.3	5.9	25.6	74.1	78.0	23.4	72.7	49.5	53.0	53.4	68.8	62.6
Quintil 2	29.8	27.2	19.1	30.0	8.0	27.4	21.5	13.5	7.1	19.6	31.5	34.5	29.4	24.6	26.5
Quintil 3	23.7	18.9	28.9	12.1	19.0	22.2	3.9	4.8	48.4	5.8	9.5	9.8	12.1	5.0	7.8
Quintil 4	13.2	19.4	25.2	37.7	9.6	14.9	0.3	3.8	1.9	0.9	8.2	2.4	4.2	1.4	2.5
Quintil 5	2.8	15.4	6.8	0.8	57.6	10.0	0.2	0.0	19.2	0.5	1.2	0.4	0.9	0.3	0.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	99.1	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Subsidios mensuales															
Quintil 1	132.4	106.3	70.4	81.4	37.5	126.7	244.4	317.6	239.9	255.1	53.4	54.4	75.5	256.7	210.8
Quintil 2	149.9	118.1	76.2	278.8	46.2	145.9	220.2	290.1	79.5	220.5	52.4	53.3	65.1	202.2	138.9
Quintil 3	151.6	120.3	99.1	206.2	67.7	143.8	163.6	217.0	161.3	168.4	46.4	53.4	60.7	153.8	92.0
Quintil 4	156.6	112.8	84.3	175.6	53.6	135.2	162.3	185.8	47.6	145.3	59.7	53.1	56.1	138.6	78.8
Quintil 5	151.6	105.3	73.7	67.9	382.1	171.5	113.3		93.8	96.8	124.6	52.4	56.3	259.0	78.8
Total	145.3	113.0	82.1	158.5	106.5	140.4	233.5	299.2	136.6	235.6	53.2	53.9	69.0	231.0	163.5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de las encuestas nacionales de hogares (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SED-LAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012).

Cuadro 4.4

América Latina. Impacto directo en la pobreza y en la desigualdad de los principales programas sociales de alivio de la pobreza

	Argentina 2010		Brasil 2009			Chile 2009								Ecuador 2010		Uruguay 2010				
	Valores actuales	Sin AUH	Valores actuales	Sin		Valores actuales	Sin							Valores actuales	Sin BDH	Valores actuales	Sin			
				BPC	BF		Todos	Pensión Solidaria	Subsidio Familiar	Subsidio Servicios	Bono Protección	Aporte Solidario	Bono Apoyo				Todos	Asignaciones Familiares	Tarjeta Alimentaria	Todos
Impacto en la pobreza																				
Línea de pobreza de US\$ 2,50																				
Incidencia de la pobreza FGT (0)	6.1	8.0	15.1	16.8	15.8	17.5	4.3	5.8	4.6	4.3	4.3	4.4	4.8	6.8	15.9	19.2	2.8	4.5	6.6	8.1
Brecha de pobreza FGT (1)	2.3	3.5	6.9	8.4	7.4	9.0	1.6	2.5	1.8	1.6	1.6	1.7	1.9	3.1	5.9	8.3	0.6	1.2	3.1	4.4
Brecha de pobreza al cuadrado FGT (2)	1.4	2.3	4.7	6.1	5.1	6.6	1.0	1.6	1.1	1.0	1.0	1.0	1.2	2.1	3.4	5.3	0.2	0.5	2.3	3.7
Línea de pobreza de US\$ 4																				
Incidencia de la pobreza FGT (0)	14.1	16.2	27.6	28.5	28.4	29.3	11.8	13.9	12.1	11.9	11.8	11.9	12.7	15.4	33.4	36.3	11.0	13.1	13.9	15.5
Brecha de pobreza FGT (1)	5.2	6.7	12.4	13.9	13.1	14.5	3.9	5.1	4.1	3.9	3.9	3.9	4.3	6.0	13.0	15.7	2.8	3.9	5.7	7.1
Brecha de pobreza al cuadrado FGT (2)	2.8	4.1	7.8	9.3	8.4	9.8	2.0	2.9	2.2	2.1	2.1	2.1	2.3	3.6	7.2	9.5	1.1	1.7	3.6	5.0
Impacto en la desigualdad																				
Razón de ingresos decil 10/decil 1	20.7	23.4	39.2	41.7	40.7	43.0	27.1	31.6	27.9	27.2	27.2	27.3	28.5	34.2	25.5	31.0	18.0	20.8	24.8	27.7
Proporción del ingreso del primer decil	1.6	1.4	1.1	1.0	1.0	1.0	1.6	1.4	1.5	1.6	1.6	1.6	1.5	1.3	1.5	1.3	1.9	1.7	1.4	1.3
Coefficiente de Gini	0.442	0.444	0.538	0.540	0.541	0.543	0.519	0.529	0.521	0.520	0.520	0.520	0.523	0.535	0.489	0.503	0.453	0.462	0.464	0.468
Índice de Atkinson con parámetro 2	0.558	0.743	0.661	0.690	0.669	0.697	0.601	0.646	0.613	0.600	0.603	0.603	0.614	0.657	0.589	0.646	0.485	0.522	0.659	0.730
México 2010																				
	Valores actuales	Sin					Valores actuales	Sin				Paraguay 2010		Perú 2010						
		Oportunidades	Adultos Mayores	Programa Alimentario	Empleo Temporal	Otros		Red de Oportunidades	Bono Alimentos	Ayuda del Gobierno	Todos	Valores actuales	Tekoporá	Valores actuales	Juntos					
Impacto en la pobreza																				
Línea de pobreza de US\$ 2,50																				
Incidencia de la pobreza FGT (0)	12.3	14.5	12.8	12.3	12.3	12.4	15.3	17.9	18.3	17.9	17.9	18.3	18.4	18.7	18.3	19.1				
Brecha de pobreza FGT (1)	4.8	6.3	5.1	4.9	4.9	4.9	6.8	8.7	9.6	8.8	8.7	9.7	7.8	8.2	6.4	7.1				
Brecha de pobreza al cuadrado FGT (2)	2.9	4.0	3.1	2.9	2.9	3.0	4.3	5.6	6.7	5.8	5.6	6.9	4.6	5.1	3.1	3.6				
Línea de pobreza de US\$ 4																				
Incidencia de la pobreza FGT (0)	28.3	30.3	28.9	28.4	28.3	28.4	31.0	29.5	29.7	29.5	29.5	29.7	32.8	33.0	33.6	33.9				
Brecha de pobreza FGT (1)	10.6	12.3	11.0	10.6	10.6	10.6	12.8	14.3	15.0	14.4	14.3	15.1	14.6	15.0	13.8	14.5				
Brecha de pobreza al cuadrado FGT (2)	5.9	7.3	6.2	5.9	5.9	5.9	7.7	9.3	10.2	9.4	9.3	10.4	8.8	9.2	7.5	8.2				
Impacto en la desigualdad																				
Razón de ingresos decil 10/decil 1	23.4	28.7	24.3	23.5	23.4	23.5	30.2	62.3	70.9	63.8	62.4	72.9	38.9	41.5	25.9	28.5				
Proporción del ingreso del primer decil	1.6	1.3	1.5	1.6	1.6	1.6	1.2	0.7	0.6	0.6	0.7	0.6	1.1	1.0	1.4	1.3				
Coefficiente de Gini	0.473	0.484	0.476	0.473	0.473	0.473	0.488	0.543	0.544	0.543	0.543	0.544	0.522	0.524	0.481	0.485				
Índice de Atkinson con parámetro 2	0.573	0.621	0.581	0.573	0.573	0.573	0.631	0.822	0.862	0.824	0.823	0.864	0.670	0.683	0.571	0.590				

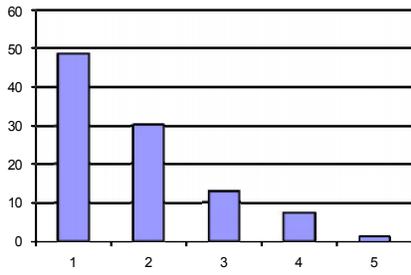
Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de las encuestas nacionales de hogares (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012).

Nota: AUH, Asignación Universal por Hijo; BPC, Beneficio de Prestación Continua; BF, Bolsa Familia; BDH, Bono de Desarrollo Humano.

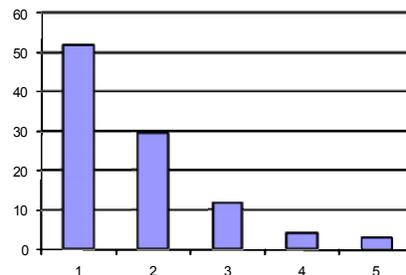
Gráfico 3.1

América Latina. Programas de transferencias monetarias condicionadas. Distribución de los beneficios

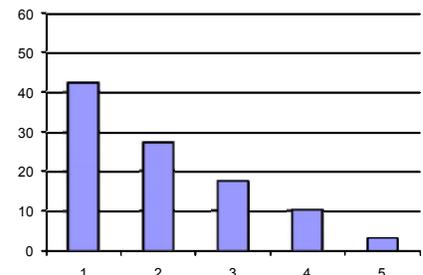
Argentina - Asignación Universal por Hijo



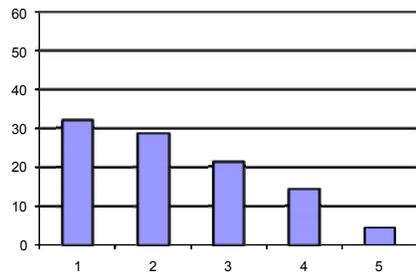
Brasil - Bolsa Familia



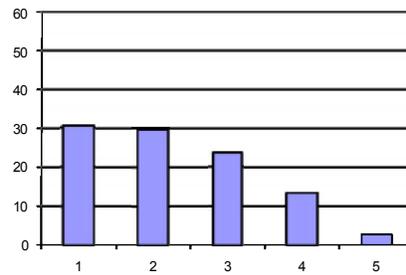
Chile - Subsidio Familiar



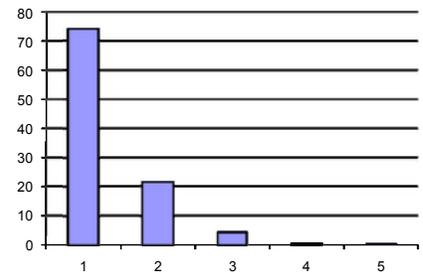
Ecuador - Bono de Desarrollo Humano



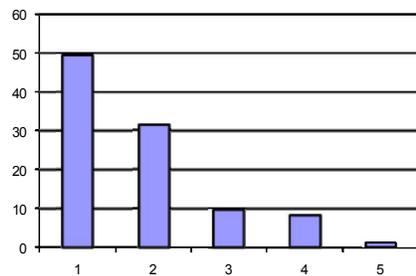
México - Oportunidades



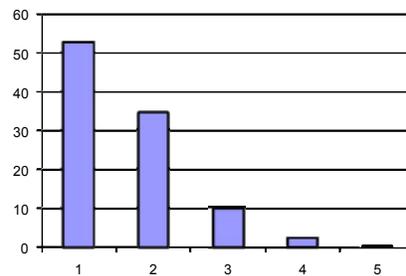
Panamá - Red de Oportunidades



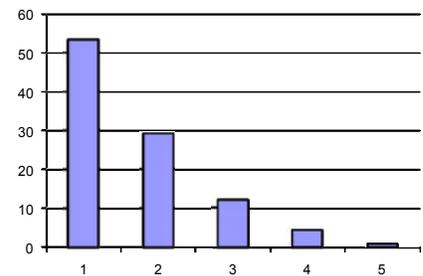
Paraguay - Tekoporã



Perú - Juntos



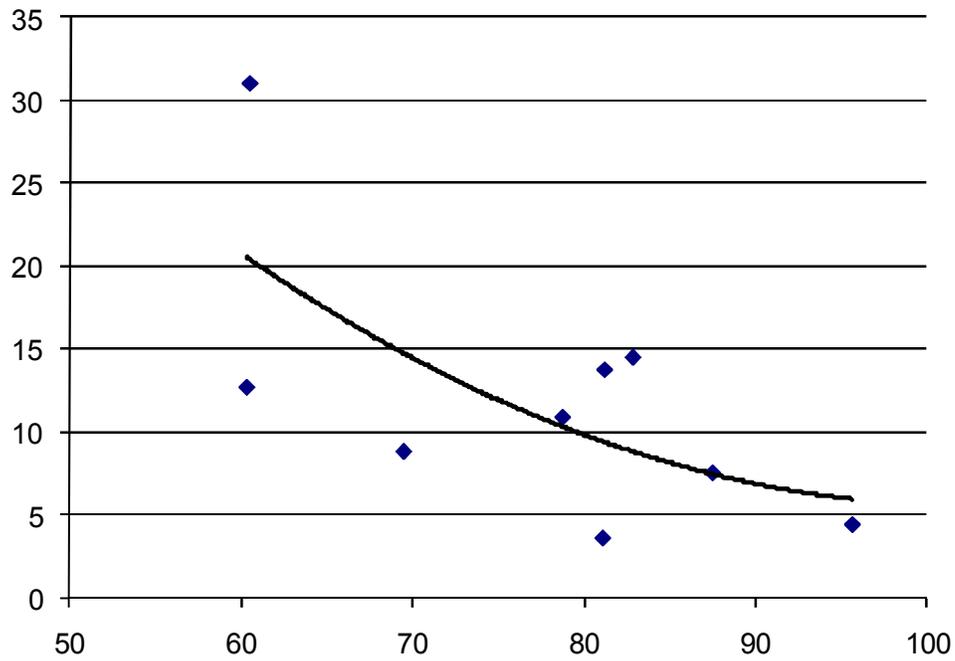
Uruguay - Asignación Familiar



Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de las encuestas nacionales de hogares (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012).

Gráfico 4.2

América Latina. Focalización (porcentaje de beneficios en los dos quintiles más pobres) y cobertura (porcentaje de participantes en la población total)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de las encuestas nacionales de hogares (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012).

5 El potencial y los límites del crecimiento económico para reducir la pobreza y la desigualdad

5.1 Crecimiento, pobreza y desigualdad a mediano plazo

El crecimiento económico es el principal motor de una reducción de la pobreza sostenible a largo plazo. Si las economías de América Latina continúan creciendo, es esperable que el nivel de privaciones materiales se reduzca, incluso en caso de que no se produzca ningún cambio en la desigualdad ni ninguna modificación en el sistema de protección social. Sin embargo, al menos a mediano plazo la reducción en la pobreza puede resultar insuficiente si el crecimiento económico no es acompañado por mejoras distributivas. A fin de analizar estas cuestiones, en esta sección se simula una serie de escenarios de crecimiento neutrales en términos distributivos por medio de microsimulaciones. Concretamente, se establecen diferentes escenarios de crecimiento proporcional de los ingresos para el conjunto de la población. Este ejercicio de crecimiento neutral es enriquecido al considerar la probable reducción en el desempleo vinculada con el crecimiento, y los cambios en la estructura demográfica y educativa de la población previstos en el futuro como resultado de los patrones actuales de fecundidad y matriculación escolar.

Las simulaciones se tienen como punto de partida en el año 2010, utilizando encuestas de hogares de ese año si está disponible. Para los países en los cuales no había datos disponibles para ese año, se considera la encuesta más reciente y se realizan proyecciones de los ingresos en base al supuesto de un crecimiento neutral a una tasa calculada según el crecimiento del PBI para el año correspondiente. Comenzando en el año 2000, se simula diferentes escenarios para los años 2015, 2020 y 2025. Estos escenarios suponen una combinación de cambios en la demografía, la educación, el empleo y el crecimiento económico. En cada escenario, algunas variables son modificadas mientras que el resto se mantiene igual. En ese sentido, los siguientes ejercicios se caracterizan por presentar resultados de equilibrio parcial: su objetivo es identificar solamente el impacto directo de un cambio determinado.

En lo que respecta a la estructura etaria de la población, no se espera que se mantenga fija con el paso del tiempo. De hecho, América Latina está experimentando una transición demográfica que podría tener impacto en la distribución del ingreso, ya que los ingresos individuales varían durante el ciclo de vida. El Gráfico 5.1 muestra la participación de adultos jóvenes de entre 35 y 49 años de edad en la población total. La participación de este grupo, que percibe los mayores salarios, cayó hasta la década de 1980, cuando comenzó a ascender. Las proyecciones de las Naciones Unidas (CELADE, 2010) señalan un crecimiento considerable de este grupo en el futuro. Manteniendo otros factores constantes, la transición demográfica debería contribuir a la reducción de la pobreza en la región.

En las simulaciones, se considera la estructura de población y de género calculada por el Departamento de Población de las Naciones Unidas para un año futuro

determinado, y se ponderan las observaciones de microdatos de encuestas de hogares para replicar esa estructura demográfica a partir del método de máxima entropía de Wittenberg (2010). La pobreza calculada con base en la nueva estructura de ponderaciones se interpreta como el nivel que existiría si los ingresos se modificaran como resultado de cambios en la estructura etaria y de género de la población, bajo el supuesto de que ninguna otra variable se ha modificado.

Con el paso del tiempo, también se espera que la estructura educativa se modifique. América Latina ha experimentado avances considerables en materia educativa en las décadas recientes, y se espera que continúe avanzando en la próxima década (Cruces, García-Domench y Gasparini, 2011). Para considerar ese factor, se realiza una simulación en dos etapas. En la primera se simula la estructura educativa de una población en un año determinado, mientras que en la segunda se predicen los ingresos individuales y de los hogares en base a los niveles educativos modificados.

A diferencia de lo que ocurre con la evolución demográfica, no existen proyecciones oficiales para la estructura educativa. En este caso, para implementar la primera etapa, se identifica primero a cada persona según su nivel educativo y su edad para un año t , y luego se imputa su educación en un año $t+5$, de acuerdo con las transiciones experimentadas por cada grupo etario-educativo durante los cinco años previos a la última encuesta disponible. Cada grupo presenta distintas probabilidades de transición educativa en un período de 5 años. Se calcula estas probabilidades sobre la base de la experiencia pasada y se reubican a las personas según esa experiencia.

Una vez que se simula el nuevo nivel educativo para cada persona, se simulan los ingresos individuales y se computan nuevamente el ingreso de los hogares. A tal fin, se utiliza un modelo de salarios por horas (w) aplicando el ajuste de Heckman para la selección de muestras, se aplica una ecuación de horas de trabajo (L) según el método de Tobit y se calcula los ingresos individuales simulados como wL .

Además de los cambios simulados en la demografía y la educación, se simula el impacto del crecimiento económico bajo diferentes escenarios. Se considera que el crecimiento económico es neutral en términos distributivos: en la simulación, se supone que todos los ingresos se incrementan a una misma tasa. Se considera tres escenarios en los cuales el ingreso per cápita crece a una tasa anual del 2%, el 4% y el 6%, respectivamente.

A medida que la economía crece, se espera que el desempleo disminuya. Para simular el impacto de un escenario laboral más promisorio, en primer lugar se calcula la elasticidad desempleo-ingresos mediante una regresión para el período 1990-2009. Luego, se reproduce la tasa estimada de desempleo modificando la situación laboral de algunas personas que estaban desempleadas según los datos de la encuesta.¹⁷

¹⁷ La elección de individuos con transiciones del desempleo al empleo responde a un procedimiento de selección estocástica según el cual (i) primero se aplica un modelo multivariado para el empleo, (ii)

En síntesis, se simula un escenario que podría denominarse como “crecimiento inclusivo y neutro en términos distributivos”, esto es, crecimiento neutro pero en un escenario de creciente educación y caída del desempleo. En este escenario, los ingresos aumentan a un mismo ritmo para todos los trabajadores, excepto para aquellos que mejoran su educación y aquellos que encuentran un trabajo y empiezan a percibir ingresos.

En el Cuadro 4.1 se presentan los resultados para la región correspondientes a dos líneas de pobreza diferentes (US\$ 2,50 y US\$ 4 PPP diarios).¹⁸ Se considera el impacto de cada factor en forma secuencial. En primer lugar se simula el impacto de los factores demográficos, luego se añade los cambios en la educación y por último se incorporan los escenarios alternativos de crecimiento y la correspondiente caída en el desempleo. Cada factor actúa en una situación previamente modificada por los factores precedentes.

El índice de pobreza para la región en su conjunto fue de 14,2% en 2010 con base en la línea de pobreza de US\$ 2,50 diarios. De acuerdo con las estimaciones, si solamente se produjesen cambios demográficos, la pobreza disminuiría a 13,9% en 2015, 12,9% en 2020 y 12,1% en 2025. Esta reducción de 2 puntos porcentuales en la pobreza en un período de 15 años sería el resultado de la creciente proporción de trabajadores en edad productiva en la población de América Latina. El aumento proyectado en la educación también contribuiría a la reducción en la pobreza, si bien el impacto estimado de este factor no es considerable. Agregando los cambios de la estructura educativa, hacia 2025 la pobreza proyectada caería de 12,1% a 11,7%. Las proyecciones presentadas suponen escenarios sin crecimiento, es decir, consideran un incremento del PBI apenas suficiente para compensar el aumento de la población.

El impacto a mediano plazo en la pobreza de un patrón sostenible de crecimiento económico neutro en términos distributivos pero al mismo tiempo inclusivo es considerable. Si la economía creciera a una tasa del 2% anual per cápita, podría esperarse una caída de 2 puntos adicionales (de 13,8% a 12%) respecto de las proyecciones basadas únicamente en los cambios demográficos y educativos. El impacto se incrementa con el tiempo: hacia 2015 la pobreza disminuiría desde 11,7% en un escenario de no crecimiento hasta 5,5% en el escenario con un crecimiento del 2% anual. Si la región lograra crecer a una tasa del 4% anual, la tasa de pobreza caería a 2,9%. Si ese desempeño económico tuviera lugar, la pobreza medida con la línea de pobreza de US\$ 4 diarios también se reduciría a un 5% para el año 2025.

Las simulaciones presentadas en este trabajo ilustran una cuestión importante: el crecimiento inclusivo tiene un fuerte impacto en la reducción de la pobreza a mediano y a largo plazo. Si América Latina logra mantener el ritmo de crecimiento de las

luego se calculan las probabilidades de una transición al empleo, y (iii) finalmente se realiza una elección estocástica basada en estas probabilidades.

¹⁸ Los resultados para cada país pueden consultarse en Gasparini et al. (2012).

década de 2000 durante otra década, la pobreza se reduciría sustancialmente en la región.

Existen motivos por los cuales la protección social aún debería desempeñar un rol destacado en este escenario que puede ser ilustrado mediante las simulaciones anteriores. En primer lugar, el crecimiento no es de ninguna manera un hecho seguro en América Latina. La región es vulnerable a los vaivenes de la economía mundial, y no existe ninguna garantía de que en los próximos años las condiciones internacionales resulten tan favorables para la región como lo han sido en el pasado reciente. Si América Latina no crece o lo hace a un ritmo lento, las perspectivas de reducción de la pobreza serán muy moderadas, como muestra el Cuadro 5.1, y el papel de la protección social será más importante.

En segundo lugar, incluso en un escenario caracterizado por un crecimiento relativamente alto, la dimensión de la pobreza continuará siendo un problema considerable a corto y a mediano plazo. Por ejemplo, si la economía crece a una tasa del 4% anual, la pobreza medida con la línea de pobreza de US\$ 2,50 diarios aún alcanzará un 10,5% en 2015 y un 6% en 2020, y por consiguiente una proporción importante de la población latinoamericana necesitará tener acceso a mecanismos de protección social para alcanzar mínimos estándares de vida. La línea de pobreza de US\$ 2,50 está asociada, en la región, a la pobreza extrema, mientras que la protección social habitualmente se dirige a la población vulnerable y en situación de pobreza moderada. Como muestra el Cuadro 5.1, incluso en un escenario de crecimiento optimista la pobreza moderada será considerable a corto y a mediano plazo. Si se utiliza la línea de pobreza de US\$ 4 diarios para medir la pobreza en un escenario caracterizado por un crecimiento anual del 4%, los resultados señalan que la pobreza será del 21,4% en 2015 y del 11,4% en 2020 – niveles sustanciales incluso después de un robusto período de crecimiento

Mientras que en un escenario de crecimiento económico los programas de transferencias de ingresos podrían desempeñar un rol complementario en algunas economías, en algunos países de muy bajos ingresos el papel de la protección social será fundamental para erradicar las privaciones básicas. Por ejemplo, incluso si Nicaragua logra sostener durante 15 años un crecimiento inclusivo a una tasa anual del 2%, la pobreza extrema aún alcanzará el 13%. Puede clasificarse a los países de América Latina en tres grupos según sus niveles actuales de pobreza. Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay son países que presentan bajos niveles de pobreza. Con un crecimiento anual del 2%, se espera que estas economías reduzcan la pobreza extrema por debajo del 2% para el año 2025. El segundo grupo está compuesto por Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, República Dominicana, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela, todas economías con índices de pobreza de alrededor del 15%, donde se espera que la pobreza disminuya hasta aproximadamente el 5% para el año 2025 si el crecimiento anual promedia el 2% si el crecimiento anual se mantiene alrededor del 2%. La situación del tercer grupo, integrado por Bolivia, Guatemala,

Honduras y Nicaragua es más compleja, pues con las perspectivas de crecimiento consideradas será difícil reducir la pobreza extrema por debajo del 10%.

Existe un último motivo que explica por qué los programas de transferencias de ingresos son necesarios. Incluso cuando la pobreza monetaria se reduce a niveles bajos, los programas de transferencias de ingresos aún pueden desempeñar un rol destacado como instrumentos de redistribución del ingreso. Como se discute en la sección anterior, los PTC tienen un impacto igualador significativo en la distribución del ingreso. Asimismo, el contar con un ingreso mínimo estable garantizado reduce sustancialmente la vulnerabilidad y aumenta la seguridad económica, y esto ha demostrado tener un efecto positivo en el bienestar de la población.

5.2 Cuadros y gráficos

Cuadro 5.1

América Latina y el Caribe. Índices de pobreza estimados. Resultados de las simulaciones de crecimiento. 2010, 2015, 2020 y 2025

Línea de pobreza de US\$ 2,50 PPP diarios por persona

	2010	2015	2020	2025
Demografía	14.2	13.9	12.9	12.1
Demografía + Educación	14.2	13.8	12.6	11.7
Demografía + Educación + Crecimiento (2%)	14.2	12.0	8.5	5.5
Demografía + Educación + Crecimiento (4%)	14.2	10.5	5.8	2.9
Demografía + Educación + Crecimiento (6%)	14.2	9.3	4.2	1.9

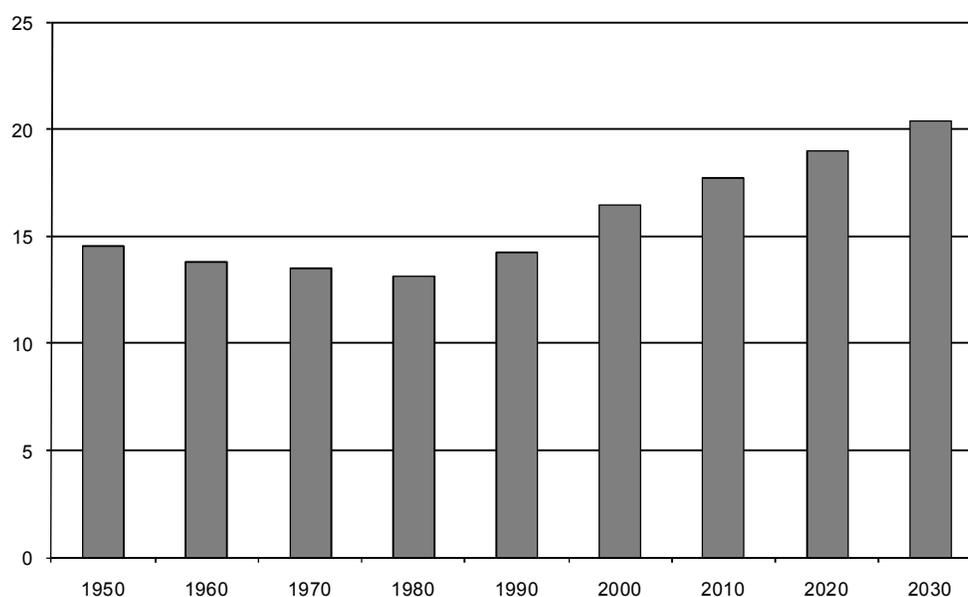
Línea de pobreza de US\$ 4 PPP diarios por persona

	2010	2015	2020	2025
Demografía	27.6	27.1	25.5	24.0
Demografía + Educación	27.6	26.9	24.9	23.0
Demografía + Educación + Crecimiento (2%)	27.6	24.1	17.3	10.6
Demografía + Educación + Crecimiento (4%)	27.6	21.4	11.4	5.0
Demografía + Educación + Crecimiento (6%)	27.6	18.7	7.6	2.8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de las encuestas nacionales de hogares (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012).

Gráfico 4.1

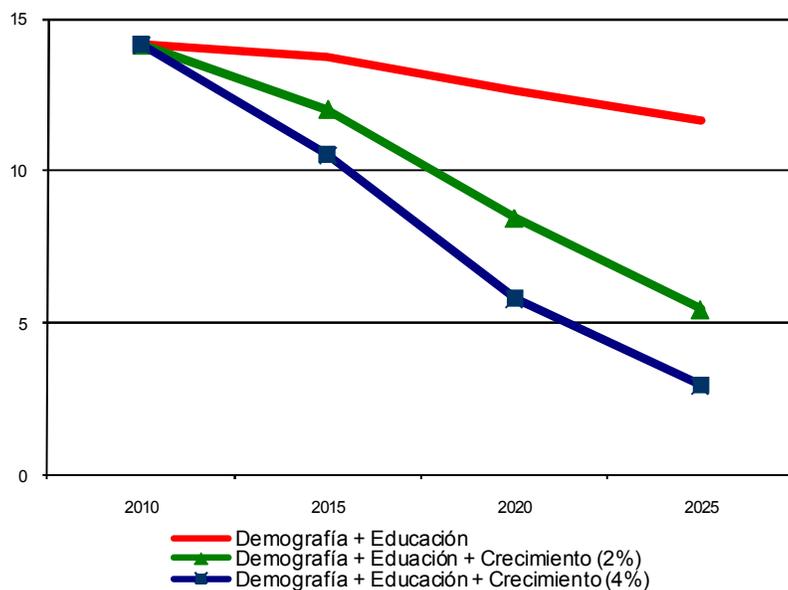
América Latina y el Caribe. Adultos jóvenes (de 35 a 49 años de edad) en la población total. 1950-2030 (en %)



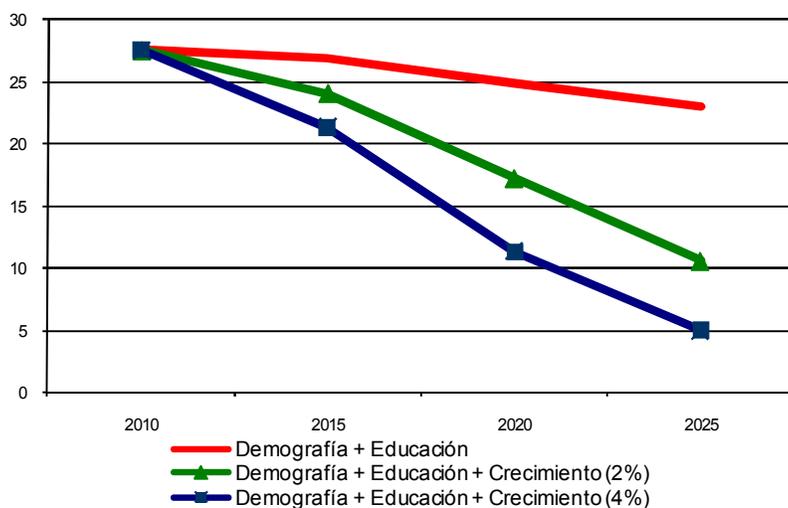
Fuente: Proyección de datos censales consultados en CELADE-Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Gráfico 4.2
América Latina y el Caribe. Índices de pobreza estimados. Resultados de las simulaciones de crecimiento. 2010-2025

A. Línea de pobreza de US\$ 2,50 PPP diarios por persona



B. Línea de pobreza de US\$ 4 PPP diarios por persona



Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de las encuestas nacionales de hogares (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012).

6 Propuesta de políticas de protección social para reducir la pobreza y la desigualdad

6.1 Ampliación de los programas de transferencias monetarias

Como se discute en la sección anterior, América Latina y el Caribe no puede depender solamente del crecimiento económico para lograr que el conjunto de su población mejore su situación económica, supere la línea de pobreza y se reduzca sustancialmente la desigualdad, incluso bajo el supuesto de que el crecimiento lleva al pleno empleo. En esta sección se desarrolla una propuesta de políticas de protección social basada en las exitosas experiencias recientes de programas de transferencias monetarias condicionadas y pensiones no contributivas en la región. La extensión propuesta del sistema de protección social tiene costos fiscales relativamente moderados en la mayoría de los países de la región, y las simulaciones de impacto indican que pueden desempeñar un papel fundamental en el logro del objetivo de reducir la pobreza y la desigualdad de manera sustancial en el corto y mediano plazo.

En esta sección se presentan simulaciones de diferentes esquemas de protección social y se evalúa tanto su viabilidad fiscal como su impacto sobre la pobreza y la desigualdad. En particular, se realiza una serie de simulaciones estilizadas de conjuntos de programas de protección social con una estructura común para todos los países. Los mismos consisten en una transferencia de ingresos determinada a todos los menores y a los adultos mayores, con distintos esquemas de focalización para alcanzar a los hogares pobres. Tanto la línea de pobreza como el monto de las transferencias son comunes para todos los países (ajustados por paridad de poder de compra). Esta estrategia tiene la ventaja de presentar resultados comparables para todos los países considerados, aunque tiene el costo de no considerar las especificidades de cada país. Este costo es compensado por la posibilidad de contar con una evaluación de las heterogeneidades existentes entre los países de América Latina y el Caribe en lo que respecta a las necesidades, los impactos y los costos de una expansión de la protección social. Dado el énfasis de este trabajo en desarrollar una propuesta viable política y económicamente, la mayoría de los cálculos se basa en la línea de pobreza internacional de US\$ 2,50 diarios por persona ajustados por PPP – se considera en general que esta línea representa el límite de la pobreza extrema en la región. Tanto los cálculos de pobreza como los programas propuestos se establecen en función de este punto de referencia, dado que los resultados indican que para la mayoría de los países considerados sólo con estos estándares relativamente bajos pueden realizarse propuestas de programas viables en el corto plazo y sostenibles en el mediano plazo (véase Tornarolli et al., 2012, para cálculos con niveles más altos de la línea de pobreza y de los beneficios de los programas). Asimismo, como se discutió en mayor detalle en la sección 1 de este documento, por las mismas razones de factibilidad económica y política se opta aquí por alternativas de programas focalizados, aún cuando existe una serie de argumentos que hacen más deseable el remplazo de todos

los programas existentes por sistemas universales y con beneficios homogéneos. La sección 8 más abajo discute brevemente estas alternativas, y destaca su alto costo en la mayoría de los países de la región en comparación con las propuestas aquí delineadas.

La mayor parte de las simulaciones se construyen sobre la base de transferencias monetarias que habitualmente varían según los grupos de beneficiarios (por ejemplo, según la edad de los niños y jóvenes, para reflejar los distintos costos de oportunidad de asistir al sistema educativo). El costo total de cada programa simulado incluye el costo directo de las transferencias de ingresos, los gastos relacionados con la implementación de las condicionalidades y los costos administrativos. Se considera que estos últimos representan el 2% del gasto directo total. Los programas de transferencias monetarias condicionadas típicamente incluyen la asistencia escolar entre sus condicionalidades. Por consiguiente, en las simulaciones se incluye el costo fiscal de ampliar la educación pública a fin de garantizar el acceso a la educación de aquellos niños y jóvenes que actualmente no asisten a la escuela, pero que se considera que serían impulsados por el programa a hacerlo. Se trabaja bajo el supuesto de que todos los nuevos alumnos asisten una institución pública, y que los costos marginales son similares a los costos reales por niño de los sistemas educativos, utilizando las estimaciones de gasto social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2009).

Cada modelo simulado de protección social se financia con un impuesto de tasa fija proporcional al ingreso total de los hogares antes de las transferencias. Este sistema impositivo simulado, por definición, es neutro en términos de sus efectos distributivos (es decir, no es progresivo ni regresivo). Los sistemas impositivos latinoamericanos dependen fuertemente del impuesto sobre el valor agregado (IVA), que es un impuesto considerado, en general, regresivo. Sin embargo, las exenciones típicas que afectan a aquellos artículos de primera necesidad, que constituyen el grueso del consumo de la población pobre (alimentos básicos, transporte público), y la progresividad de otros gravámenes como el impuesto a los ingresos personales y corporativos se combinan para dar lugar a un sistema impositivo que en términos netos no dista demasiado del sistema de impuestos proporcionales al ingreso simulado en estos ejercicios.

Se simulan programas que otorgan una transferencia monetaria mensual a los hogares sobre la base de determinadas características demográficas y socioeconómicas. De acuerdo con la estructura típica de un PTC en América Latina y el Caribe, la mayor parte de los programas simulados transfieren ingresos a hogares pobres con niños que asisten a la escuela. Se incluyen también en las simulaciones programas de pensiones no contributivas para los adultos mayores que carecen de acceso a pensiones.

Asimismo, para establecer la situación de cada país, la mayoría de los programas simulados consideran los datos provistos por la última encuesta de hogares disponible en cada caso. De este modo, los ejercicios realizados se basan en una realidad que ya

ha sido transformada por las políticas sociales instrumentadas en cada país. En particular, la mayor parte de los países de la región ya cuentan con algún tipo de programa de transferencias de ingresos en funcionamiento, que presentan estructuras similares a las de los programas simulados en este estudio. Como se señalara en la sección anterior, la implementación de los PTC representa un aporte considerable al mejoramiento de las condiciones de vida de muchos habitantes de América Latina y el Caribe, pero la pobreza aún constituye un problema acuciante. Un número importante de habitantes carece de acceso a programas de transferencias monetarias, incluso en países que cuentan con políticas sociales de gran alcance. A su vez, muchos hogares que participan en los programas existentes no logran superar su condición de pobreza con el nivel actual de las transferencias. Por lo tanto, los programas propuestos en las simulaciones se dirigen a aquellas personas que aún se encuentran en situación de pobreza incluso cuando los gobiernos cuentan con programas sociales que están en funcionamiento. De este modo, la mayor parte de los programas simulados presentados en este trabajo se implementan en escenarios que abarcan los programas de protección social existentes. Los resultados de las simulaciones deben entonces interpretarse como el impacto de ampliar la cobertura y los beneficios de los sistemas y programas de protección social ya existentes.

El Cuadro 6.1 presenta las características de tres programas de política social que forman la base de estas simulaciones¹⁹. El Programa 1 otorga a cada hogar pobre el ingreso necesario para alcanzar la línea de pobreza. Este programa, por definición, elimina la pobreza de ingresos al menor costo posible, dado que otorga transferencias de ingresos cuyo monto equivale a la brecha de pobreza a todos los hogares pobres. Por supuesto, este programa supone un escenario poco realista en el cual la información de la que dispone el gobierno y la administración de la focalización son perfectas. Los resultados de este programa se utilizan como punto de referencia para evaluar y dimensionar el impacto de los programas alternativos discutidos a continuación.

En el resto de las simulaciones, cada transferencia se expresa como una proporción de un monto básico b , parámetro que establece la dimensión del programa simulado. Esa transferencia básica b varía en las diferentes simulaciones analizadas. El programa 2 presenta la estructura de un típico PTC, el cual se dirige a jóvenes menores de 17 años de edad que asisten a la escuela y a adultos mayores de 65 años de edad en adelante. El programa incluye una transferencia básica b para niños menores de 5 años de edad, un monto mayor ($1,15xb$) para aquellos niños que asisten a la escuela primaria y un monto más elevado para los jóvenes que asisten a la escuela secundaria ($1,50xb$). El mayor monto de esta transferencia, una característica habitual de los programas de este tipo en la región, responde al hecho de que el costo de oportunidad que implica

¹⁹ Gasparini et. al. (2012) presentan una serie de ejercicios adicionales, con más variaciones en las definiciones, montos de beneficios y mecanismos de focalización de los programas. Asimismo, en ese documento pueden encontrarse los resultados detallados por país y las cifras sobre las que se basan los resultados de esta sección, en la que se ha priorizado la presentación de resultados mediante gráficos.

asistir a la escuela es mayor en el caso de los jóvenes en comparación con los niños, y esta estructura se utiliza sistemáticamente en los PTC para reducir el trabajo infantil y fomentar la asistencia y matriculación en los niveles de escolarización con mayor deserción. El programa también plantea una transferencia básica para adultos mayores (de 65 años de edad en adelante) que no reciben una pensión (ya sea pública o privada). Si bien la estructura de este programa es similar a la de algunos PTC y programas de pensiones no contributivas existentes, su alcance es en general más amplio que el de los efectivamente implementados en la región, dado que la simulación propuesta plantea una focalización perfecta— es decir, cubre al conjunto de la población pobre.

El programa 3 es similar al anterior en la estructura y monto de las transferencias planteadas. Sin embargo, parte del supuesto más realista de que los gobiernos no pueden observar perfectamente los ingresos de los hogares, y por lo tanto se plantea un mecanismo de focalización en el cual las transferencias se dan a aquellos hogares en los que ningún miembro tiene un ingreso relacionado al empleo formal. Como se discutió anteriormente, la definición de formalidad aquí adoptada corresponde a un empleo donde el trabajador está registrado y por el cual el empleador realiza los aportes correspondientes a la seguridad social. Este es el mecanismo de focalización relativamente sencillo adoptado implícitamente por programas en diferentes países de la región. Por ejemplo, la Asignación Universal por Hijo en Argentina se basa en los padrones de la seguridad social, y excluye por defecto a los hogares con salarios provenientes de empleos registrados. De hecho, los gobiernos solo pueden verificar con certeza los ingresos provenientes del empleo registrado, y por lo tanto cualquier tipo de prueba de verificación de medios de vida sistemática, directa o indirecta, es parcial y debe basarse en estas fuentes.

En primer lugar, se presentan y se analizan los resultados de las simulaciones realizadas al establecer el valor de la transferencia básica b al 50% de la línea de pobreza de US\$ 2,50 diarios por persona ajustados por PPP, y luego se examinan las variaciones registradas en el impacto sobre la pobreza y el costo fiscal al considerar valores alternativos de este subsidio básico. Para cada programa se calcula su cobertura, la efectividad de su focalización, el costo total como porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI) de cada país, y algunos indicadores de pobreza y de desigualdad de ingresos. El Cuadro 6.3 presenta una síntesis de los principales resultados.

El programa 1 elimina por definición la pobreza de ingresos extrema establecida en base a la línea de pobreza de US\$ 2,50 diarios, como así también se alcanza este objetivo al mínimo costo posible. Este programa modelo o de referencia parece ser viable en términos fiscales en muchos países de la región. En 11 países, el costo de eliminar la pobreza de ingresos de esta manera es inferior a 1 punto del PBI. Por el contrario, existen países en los cuales la perspectiva de erradicar la pobreza extrema no parece factible en el futuro próximo, al menos mediante los instrumentos simulados en estos ejercicios. Un sistema de transferencias de ingresos con una

focalización ideal, como el que plantea el programa 1, costaría casi 6 puntos del PBI en Bolivia, 4 puntos en Guatemala, 6,5 puntos en Honduras y 9 en Nicaragua. Efectivamente, se trata de países que presentan simultáneamente una alta brecha de pobreza y un bajo nivel de PBI, por lo que los recursos necesarios para cubrir esta brecha representan una proporción sustancial del producto.

El programa 2 es un típico PTC orientado hacia la población en situación de pobreza definida en función del ingreso. Este programa es un poco menos oneroso que el programa 1: su implementación costaría en promedio 1,7 puntos del PBI en comparación con 2 puntos del PBI en el caso del programa 1 (Gráfico 6.1). A la mayor parte de las economías consideradas les bastaría con destinar no más de 1 punto del PBI para financiar un PTC que reduciría la pobreza de ingresos por la mitad. Ese programa también reduciría la desigualdad de manera sustancial, aunque en magnitudes que dependen de los niveles iniciales de desigualdad y del tamaño del mismo. Por ejemplo, mientras que en Uruguay el programa 2 representaría un costo de apenas 0,1 puntos del PBI y una reducción de 0,3 puntos en el coeficiente de Gini, en Perú el costo ascendería a 0,9 puntos del PBI y generaría una reducción de 3,2 puntos en el coeficiente de Gini. Nuevamente, un PTC de las características del programa 2 no parece ser viable para los países más pobres de la región, dado que implica un costo fiscal que muy difícilmente puedan afrontar.

El programa 3 se orienta a los hogares que componen el sector informal. Debido a los altos niveles de informalidad en la región, un PTC de estas características resultaría considerablemente más costoso que el programa 2. Al mismo tiempo, debido a que la informalidad y la pobreza presentan una alta pero imperfecta correlación, el programa 3 tendría un impacto menor en la pobreza que el considerado anteriormente. En promedio, mientras que el programa 2 costaría 3 puntos del PBI y implicaría una reducción en la pobreza de ingresos de 8,6 puntos, el programa 3 representaría un costo de 3,8 puntos del PBI y significaría una disminución menor en la pobreza (7,5 puntos). Sin embargo, cabe destacar que el programa 2 tendría un impacto mayor sobre la desigualdad. En la mayoría de los países, el efecto igualador, medido a través del coeficiente de Gini, duplicaría en el caso del programa 2 el impacto correspondiente del programa 3.

En el Cuadro 6.3 se presenta la reducción en la pobreza para cada décimo de 1 punto de PBI gastado en cada programa. El Cuadro presenta un resultado interesante: esta disminución en la pobreza por unidad de costo fiscal (un décimo de punto de PBI) es mayor en aquellos países que presentan niveles iniciales más bajos de pobreza y desigualdad. Esto revela las dificultades que enfrentan los países de menores ingresos para reducir el alcance de las privaciones materiales y la desigualdad²⁰. En los países de menores ingresos, la incidencia de la pobreza es mayor que en el resto, lo cual

²⁰ Una literatura relacionada aborda la problemática del impacto diferencial del crecimiento en la pobreza y la desigualdad. Un interesante análisis sobre el caso de América Central puede consultarse en Paes de Barros, Carvalho, Franco, Ganuza y Mendonca (2005). Kakwani (2004) y Bourguignon (2004) también constituyen referencias relevantes en este sentido.

significa que un desembolso fiscal determinado en un programa social es menos efectivo para reducir el índice de pobreza (Gráfico 6.2). Asimismo, es preciso recordar que los programas simulados proveen educación a los participantes: en los países pobres, es probable que aquellos que son atraídos por el programa no asistiesen a la escuela antes de su participación en el mismo, a diferencia de lo que ocurre en las economías más ricas, donde el índice de asistencia a la escuela es mayor. Por consiguiente la carga fiscal que corresponde a las condicionalidades del programa se incrementa y representa un monto sustancial. También existe una relación negativa entre el nivel inicial de desigualdad de un país y el impacto igualador de un programa social del tipo de los analizados en este trabajo, como puede observarse en el Gráfico 6.3 y en el Cuadro 6.4.

En las siguientes líneas se analiza en qué medida la dimensión de los programas incide en la magnitud de reducción potencial de la pobreza. A fin de simplificar la presentación de los resultados, se ilustra la relación entre el costo total de un programa y su impacto en la reducción de la pobreza para dos programas, el 2 y el 3. Ciertamente, en todos los casos se observa que el programa 3 es menos efectivo en términos de sus costos para reducir la pobreza, en la medida en que se orienta a hogares con trabajadores informales, y algunos de ellos podrían no encontrarse en situación de pobreza de ingresos. A continuación, los gráficos 6.4 a 6.7 presentan los resultados de las simulaciones para la relación entre el costo como porcentaje del PBI y el índice de pobreza agrupando países según sus niveles iniciales de pobreza. Todas las curvas presentan formas similares; particularmente, son convexas en el origen, hecho que señala que las dificultades para reducir la pobreza aumentan cuando esta alcanza niveles muy bajos. En este punto cabe recordar que los programas simulados tienen la estructura de un PTC orientado a los niños y los adultos mayores. Debido a que existen familias pobres que no cuentan con niños ni adultos mayores entre sus miembros y que por consiguiente no participan en el programa, la pobreza nunca es erradicada cuando se implementan modelos de este tipo, aun cuando el esfuerzo fiscal realizado sea considerable.

El Gráfico 6.4 presenta el caso de países donde la pobreza inicial en función de la línea de US\$ 2,50 es inferior al 10%. En estas economías, de acuerdo a la simulación, la pobreza podría reducirse a niveles mínimos con esfuerzos fiscales que no superan 1 punto del PBI. Efectivamente, con un gasto fiscal de medio punto del PBI la pobreza se reduciría a menos de 1% en Chile y en Uruguay, a 1,1% en Argentina y a 2,7% en Costa Rica.

Aquellas economías en las cuales la pobreza asciende a alrededor del 15% requieren la puesta en marcha de programas de mayor alcance para obtener resultados considerables (Gráfico 6.5). Con un gasto fiscal de medio punto del PBI la pobreza disminuye unos 6 puntos en Brasil, República Dominicana y Colombia, 8 puntos en México y Venezuela, y 4 puntos en Panamá. En la mayor parte de estos países ese esfuerzo fiscal no sería suficiente para reducir la pobreza por debajo del 10%, y solamente en el caso de México posibilitaría que la pobreza cayera hasta alcanzar un

6%. Para lograr la eliminación casi total de la misma, estos países deberían realizar un esfuerzo fiscal de 2 puntos del PBI, en el caso de lograr una focalización perfecta de la pobreza de ingresos, y requerirían un esfuerzo fiscal mucho mayor en cualquier otro escenario que no implicase dicha focalización perfecta.

El Gráfico 6.6 presenta la situación de aquellos países donde la pobreza se ubica alrededor de un 20%. Esas economías necesitarían hacer un gran esfuerzo fiscal de aproximadamente 4 puntos del PBI para reducir la pobreza a niveles mínimos. En el caso de un gasto de medio punto del PBI, ésta disminuiría unos 5 puntos, alcanzando niveles que se ubicarían alrededor del 15%.

Finalmente, el Gráfico 6.7 presenta la situación de Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua, economías en las cuales la pobreza inicial se encuentra por encima del 30%. En estos países, el esfuerzo fiscal requerido para eliminar (o aún para reducir a la mitad) la pobreza parece claramente fuera de cualquier parámetro realista. Con un costo de cerca de 5 puntos del PBI apenas lograrían reducir la incidencia de la pobreza a la mitad. La próxima sección analiza en qué medida estos países, con la combinación de crecimiento económico sostenido y con los programas sociales aquí propuestos, pueden alcanzar mejores resultados con costos fiscales más reducidos. Debe destacarse que estas economías no parecen estar en condiciones de realizar avances sustanciales en reducción de la pobreza sin otro tipo de ayuda externa.

El Cuadro 6.5 presenta una síntesis de los resultados para el subgrupo de países cubiertos por este estudio para los cuales los esfuerzos fiscales no son claramente extraordinarios – es decir, excluyendo a los del grupo 4. Los datos señalan que luego de un esfuerzo fiscal de un cuarto de punto del PBI en el programa 2, la pobreza se reduce en promedio 3,3 puntos en los países de mayores ingresos de la región, alcanzando valores que rondan el 2%. En los países de niveles de pobreza moderada y de ingresos medios, la tasa de pobreza también disminuye en promedio 3,3 puntos, alcanzando un 13%, y en el tercer grupo, los de menores ingresos, la pobreza cae alrededor de 2,8 puntos, hasta alcanzar un 17,5%. A su vez, el impacto en la desigualdad, medido en términos de la reducción en el coeficiente de Gini, es de 0,6 puntos en promedio, registrándose el mayor efecto en México (0,85) y el menor en Costa Rica (0,2).

Los resultados de las simulaciones de la propuesta de política social aquí planteada, entonces, indican que basándose en las experiencias exitosas existentes en la región y con costos fiscales relativamente moderados la mayoría de los países puede reducir sustancialmente los niveles de pobreza y desigualdad. Para el sub-conjunto de las cuatro economías con mayores niveles de pobreza de la región, sin embargo, aún esfuerzos fiscales de gran envergadura tendrían impactos relativamente menores en comparación con el resto de la región, y por ello debe plantearse algún tipo de alternativa de asistencia externa para lograr reducciones sustanciales en la pobreza en el corto y mediano plazo. La sección siguiente analiza en qué medida pueden

producirse sinergias entre el crecimiento económico y la expansión de la protección social aquí propuesta.

6.2 Cuadros y gráficos

Cuadro 6.1

América Latina y el Caribe. Características de los programas simulados

Programa	Beneficiarios	Beneficio
1	Hogares en situación de pobreza de ingresos	Brecha de pobreza de ingresos
2	Hogares en situación de pobreza de ingresos	Niños menores de 5 años de edad: b Niños entre 6 y 12 años de edad: 1,15xb Jóvenes entre 13 y 17 años de edad: 1,5xb Adultos mayores (más de 65 años de edad) sin pensión: b
3	Hogares sin ningún integrante con empleo formal	Similar a 2

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 6.2

América Latina y el Caribe. Resultados de las simulaciones de programas de transferencias monetarias condicionadas y pensiones no contributivas.

País	Condiciones iniciales		Programa 1			Programa 2			Programa 3		
	Índice de Coeficiente		Caída en		Costo	Caída en		Costo	Caída en		Costo
	pobreza	de Gini	Pobreza	Desigualdad	% PBI	Pobreza	Desigualdad	% PBI	Pobreza	Desigualdad	% PBI
Argentina	6.6	44.3	6.6	0.4	0.3	3.2	0.3	0.2	2.9	1.4	0.8
Bolivia	33.5	57.2	33.5	8.2	5.7	14.4	5.7	4.9	13.1	8.3	11.5
Brasil	15.1	53.7	15.1	1.5	0.8	6.2	0.8	0.6	4.2	1.5	1.1
Chile	4.3	51.9	4.3	0.3	0.1	1.9	0.2	0.1	1.4	1.0	0.6
Colombia	17.0	57.9	17.0	2.0	0.8	6.8	1.2	0.6	6.6	3.4	1.9
Costa Rica	8.1	50.2	8.1	0.6	0.4	3.5	0.4	0.3	2.8	1.6	1.3
Rep. Dominicana	16.4	48.9	16.4	2.4	0.7	10.0	2.6	0.9	7.9	4.7	2.4
Ecuador	19.4	48.9	19.4	3.6	1.1	9.1	2.7	0.9	8.6	5.9	2.8
El Salvador	21.1	46.6	21.1	4.2	1.4	10.9	3.8	1.4	9.5	6.7	3.5
Guatemala	33.9	55.8	33.9	9.0	4.1	14.5	7.1	3.6	12.8	9.6	6.7
Honduras	36.2	55.3	36.2	9.3	6.6	12.3	5.5	4.9	12.3	8.9	10.9
México	14.0	50.5	14.0	2.0	0.5	6.4	1.5	0.4	5.8	3.9	1.5
Nicaragua	42.7	52.3	42.7	14.7	9.0	16.4	10.6	7.5	14.0	12.1	11.4
Panamá	17.9	54.3	17.9	2.9	1.0	6.3	2.0	0.8	4.5	2.8	1.3
Paraguay	20.6	50.7	20.6	3.6	2.2	9.6	2.8	1.8	9.3	5.7	5.4
Perú	20.0	49.0	20.0	3.4	0.9	10.3	3.2	0.9	9.7	5.9	2.5
Uruguay	3.4	44.7	3.4	0.2	0.1	2.7	0.3	0.1	2.2	1.2	0.7
Venezuela	18.4	43.3	18.4	3.4	0.7	9.4	2.8	0.6	7.4	4.7	1.4
Promedio	19.4	50.9	19.4	4.0	2.0	8.6	3.0	1.7	7.5	5.0	3.8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de las encuestas nacionales de hogares (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012).

Nota: Línea de pobreza de US\$ 2,50 diarios por persona ajustados por PPP.

Cuadro 6.3

América Latina y el Caribe. Disminución en el índice de pobreza por cada décimo de punto de PBI gastado por programa

País	Programas		
	1	2	3
Argentina	2.6	1.5	0.4
Bolivia	0.6	0.3	0.1
Brasil	1.8	1.0	0.4
Chile	3.1	1.9	0.2
Colombia	2.1	1.1	0.3
Costa Rica	1.8	1.0	0.2
Rep. Dominicana	2.2	1.2	0.3
Ecuador	1.8	1.0	0.3
El Salvador	1.5	0.8	0.3
Guatemala	0.8	0.4	0.2
Honduras	0.6	0.3	0.1
México	2.8	1.5	0.4
Nicaragua	0.5	0.2	0.1
Panamá	1.8	0.8	0.4
Paraguay	0.9	0.5	0.2
Perú	2.1	1.1	0.4
Uruguay	3.2	1.8	0.3
Venezuela	2.7	1.5	0.5
Promedio	1.8	1.0	0.3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de las encuestas nacionales de hogares (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012). Nota: Línea de pobreza de US\$ 2,50 diarios por persona ajustados por PPP.

Cuadro 6.4

América Latina y el Caribe. Disminución en el coeficiente de Gini por cada décimo de punto de PBI gastado por programa

País	Programas		
	1	2	3
Argentina	0.15	0.17	0.18
Bolivia	0.14	0.12	0.07
Brasil	0.18	0.13	0.14
Chile	0.22	0.22	0.17
Colombia	0.25	0.20	0.18
Costa Rica	0.13	0.11	0.13
Rep. Dominicana	0.32	0.30	0.19
Ecuador	0.32	0.29	0.21
El Salvador	0.29	0.27	0.19
Guatemala	0.22	0.19	0.14
Honduras	0.14	0.11	0.08
México	0.40	0.36	0.26
Nicaragua	0.16	0.14	0.11
Panamá	0.30	0.27	0.22
Paraguay	0.17	0.15	0.11
Perú	0.37	0.34	0.23
Uruguay	0.19	0.22	0.15
Venezuela	0.49	0.45	0.33
Promedio	0.25	0.22	0.17

Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de las encuestas nacionales de hogares (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012).

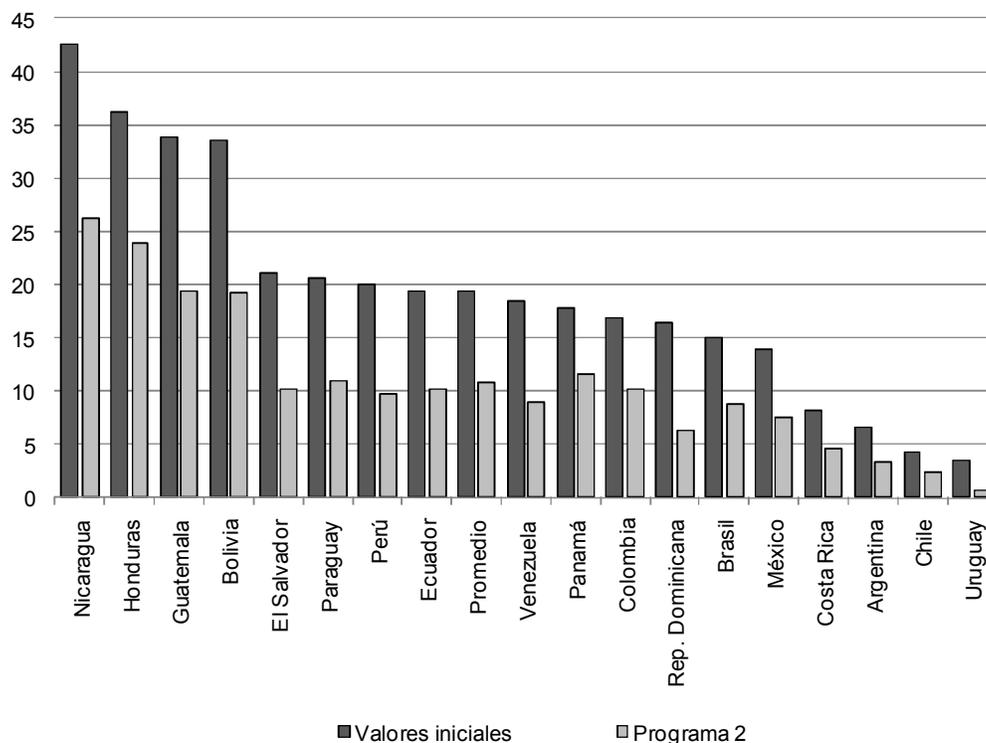
Cuadro 6.5

Países seleccionados (grupos 1, 2 y 3). Cambios en la pobreza y en la desigualdad correspondientes a un gasto de 0,25% del PBI en el programa 2

País	Índice de pobreza			Coeficiente de Gini		
	Inicial	Final	Cambio	Inicial	Final	Cambio
Argentina	6.6	2.9	3.7	44.3	43.8	0.5
Brasil	15.1	12.5	2.5	53.7	53.3	0.5
Chile	4.3	1.0	3.3	51.9	51.3	0.7
Colombia	17.0	14.1	2.9	57.9	57.7	0.2
Costa Rica	8.1	5.2	2.9	50.2	50.0	0.2
Rep. Dominicana	16.4	13.1	3.3	48.9	48.3	0.6
Ecuador	19.4	17.8	1.6	48.9	48.5	0.4
El Salvador	21.1	19.5	1.6	46.6	46.1	0.5
México	14.0	9.9	4.0	50.5	49.7	0.8
Panamá	17.9	15.4	2.5	54.3	53.5	0.8
Paraguay	20.6	18.3	2.3	50.7	50.0	0.7
Perú	20.0	14.5	5.5	49.0	48.4	0.6
Uruguay	3.4	0.2	3.2	44.7	44.1	0.6
Venezuela	18.4	14.1	4.4	43.3	42.5	0.8
Promedio	14.4	11.3	3.1	49.6	49.1	0.6
Mediana	16.7	13.6	3.1	49.6	49.1	0.6

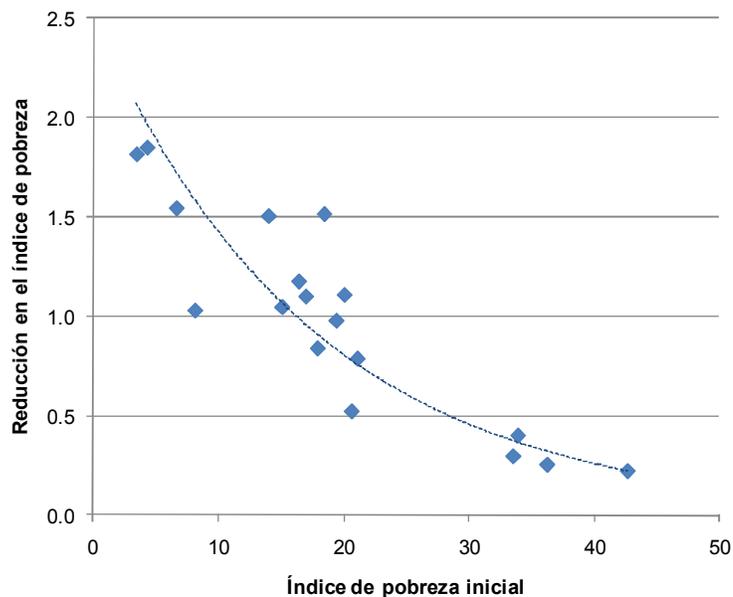
Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de las encuestas nacionales de hogares (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012). Nota: Línea de pobreza de US\$ 2,50 diarios por persona ajustados por PPP.

Gráfico 6.1
Índice de pobreza extrema. Valores iniciales y valores para el Programa 2



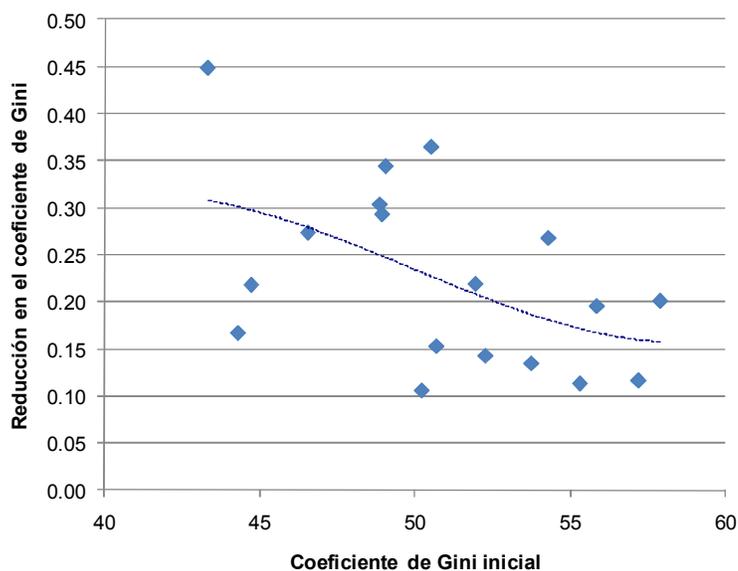
Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de las encuestas nacionales de hogares (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012). Nota: Línea de pobreza de US\$ 2,50 diarios por persona ajustados por PPP.

Gráfico 6.2
América Latina. Disminución en la pobreza correspondiente a 0,1 puntos del PBI gastados en el Programa 3



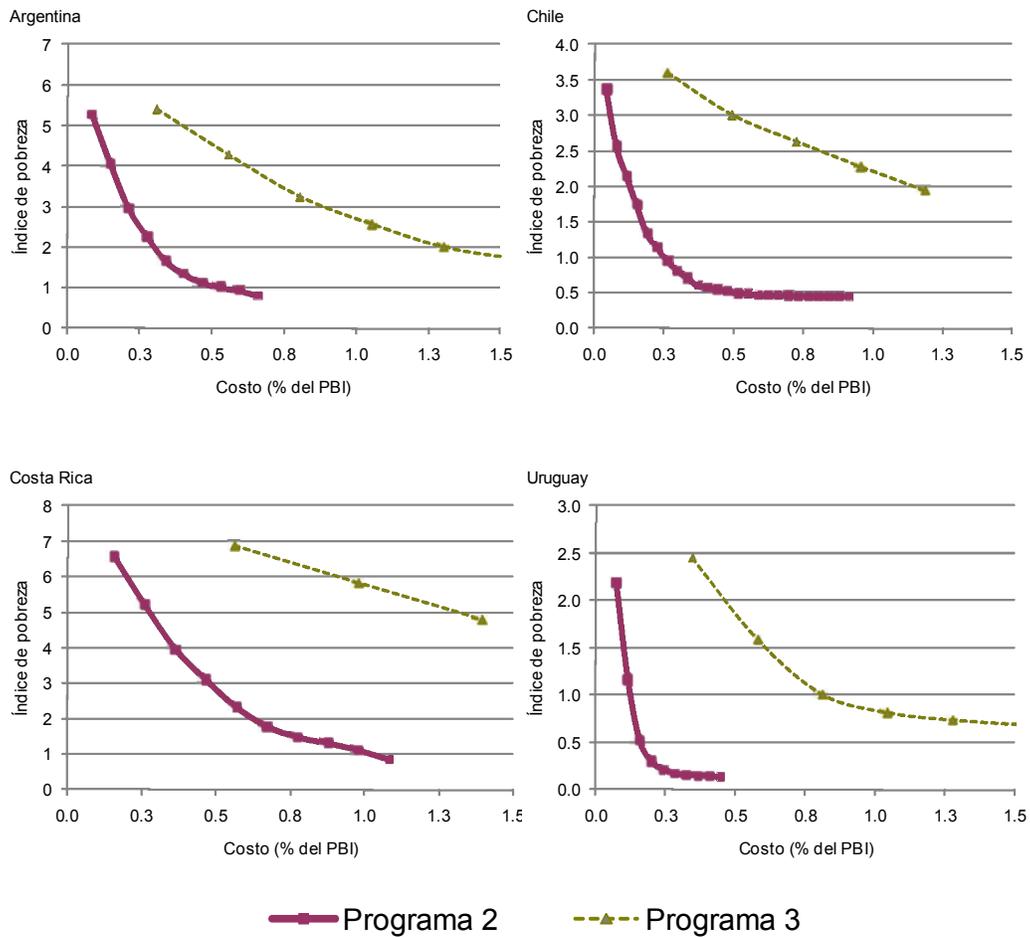
Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de las encuestas nacionales de hogares (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012). Nota: Línea de pobreza de US\$ 2,50 diarios por persona ajustados por PPP.

Gráfico 6.3
América Latina. Disminución en el coeficiente de Gini correspondiente a 0,1 puntos del PBI gastados en el Programa 3



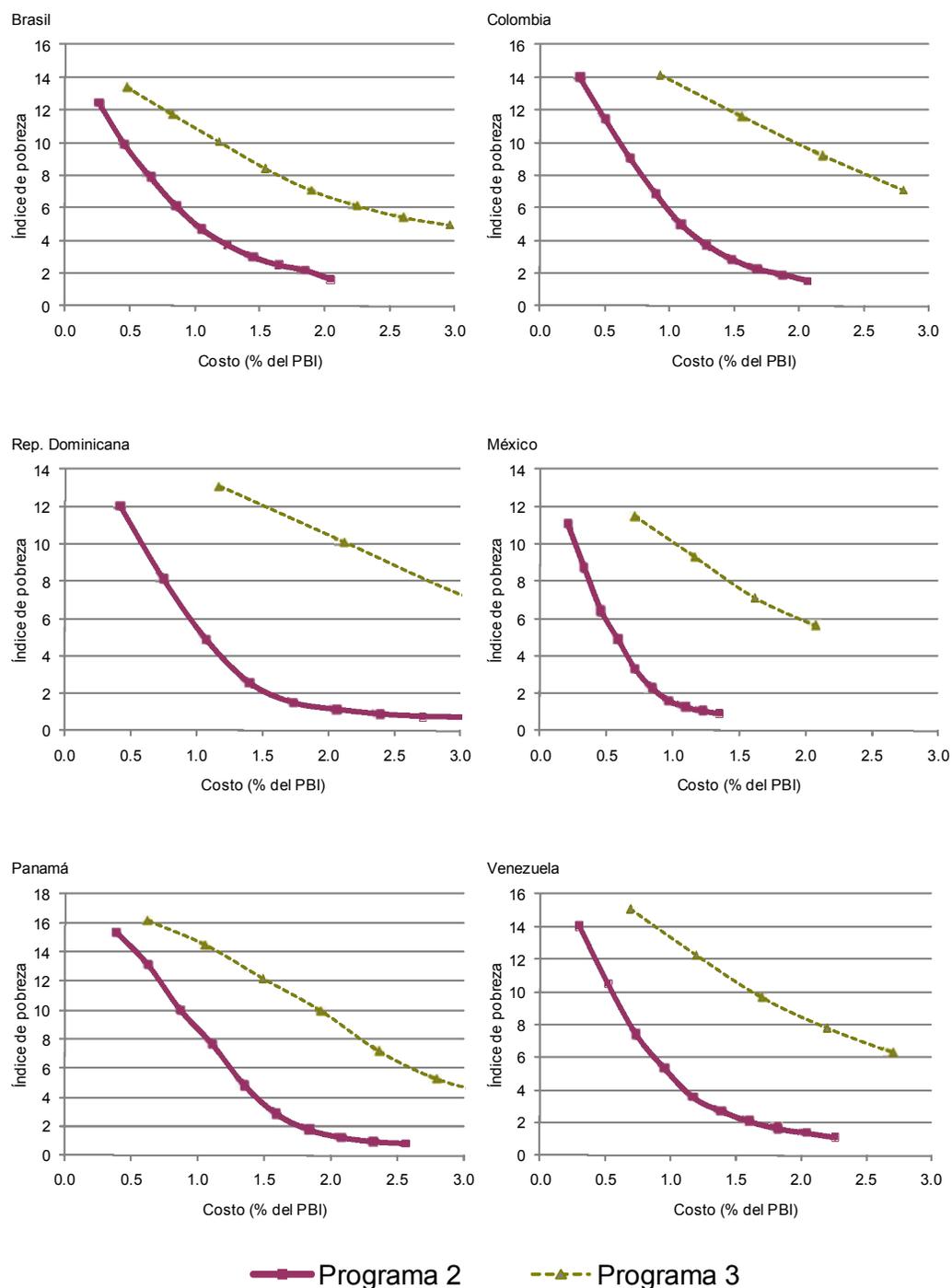
Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de las encuestas nacionales de hogares (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012).

Gráfico 6.4
Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay (Grupo 1). Índice de pobreza y costo total del programa (en puntos del PBI)



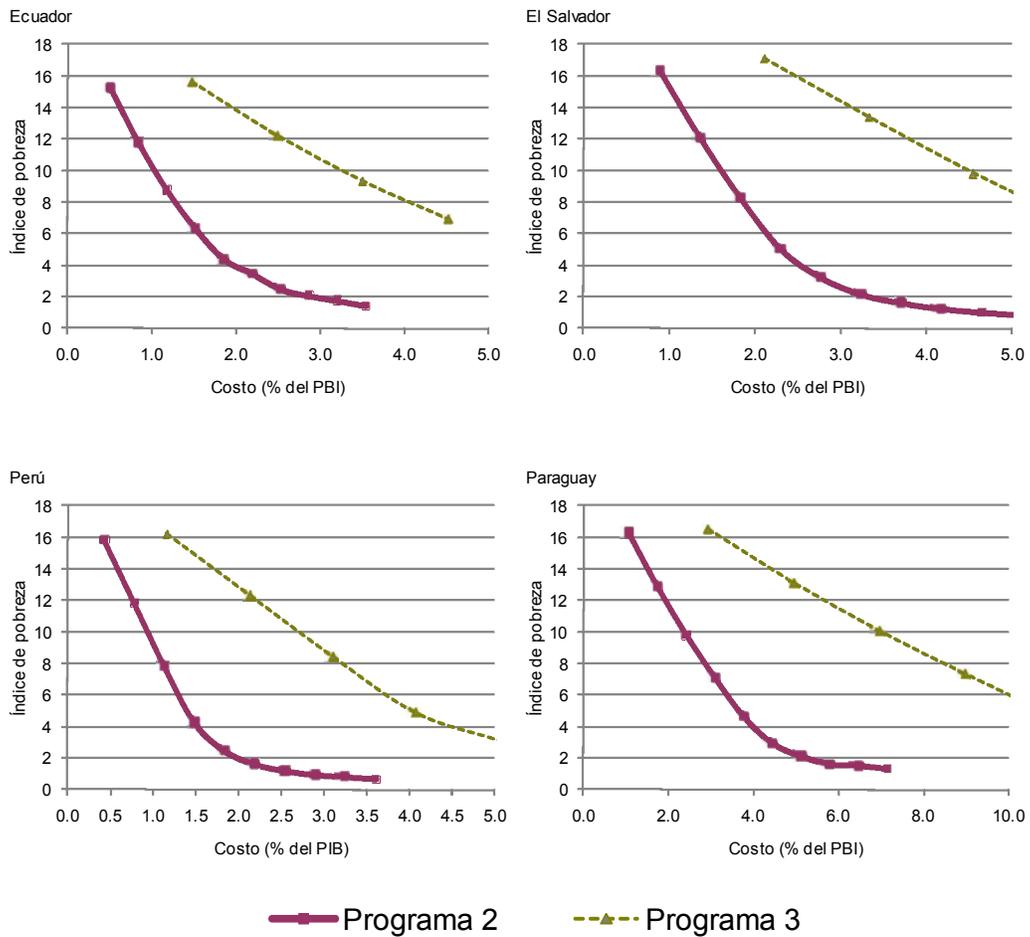
Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de las encuestas nacionales de hogares (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012). Nota: Línea de pobreza de US\$ 2,50 diarios por persona ajustados por PPP.

Gráfico 6.5
Brasil, Colombia, República Dominicana, México, Panamá y Venezuela (Grupo 2).
2). Índice de pobreza y costo total del programa (en puntos del PBI)



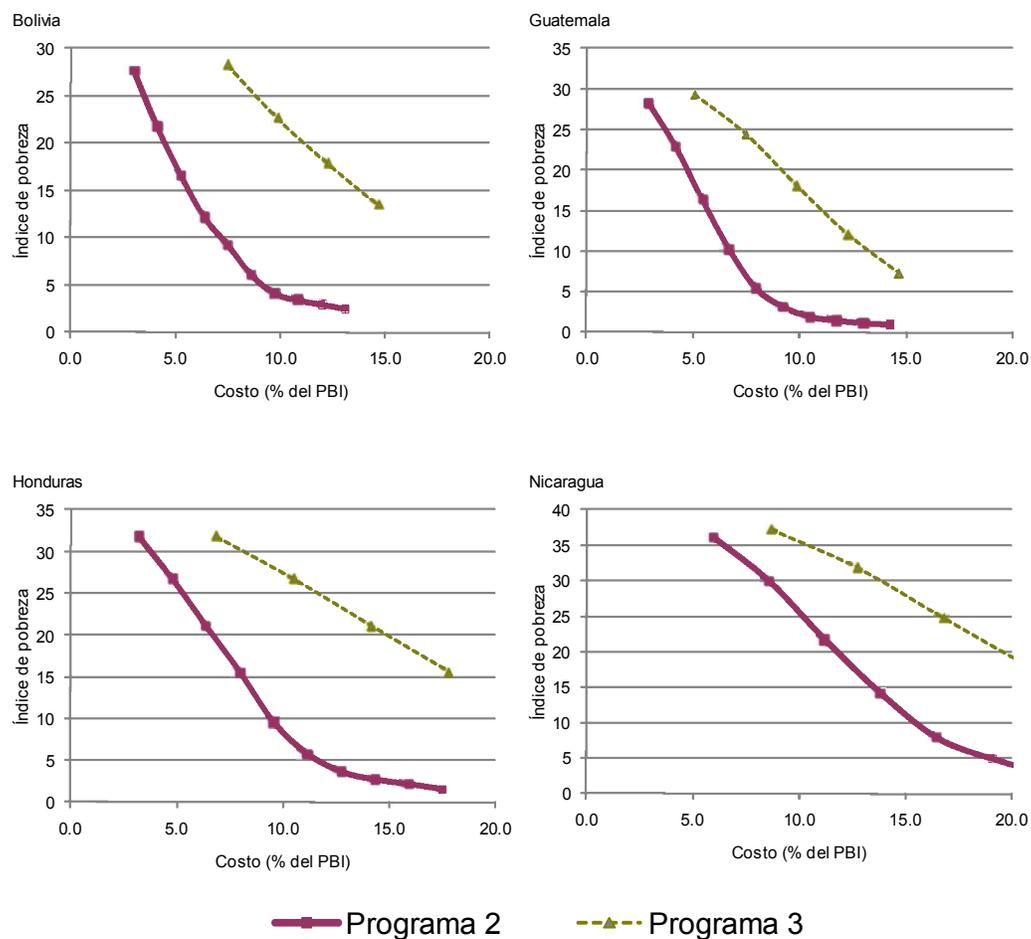
Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de las encuestas nacionales de hogares (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012). Nota: Línea de pobreza de US\$ 2,50 diarios por persona ajustados por PPP.

Gráfico 6.6
El Salvador, Ecuador, Perú y Paraguay (Grupo 3). Índice de pobreza y costo total del programa (en puntos del PBI)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de las encuestas nacionales de hogares (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012). Nota: Línea de pobreza de US\$ 2,50 diarios por persona ajustados por PPP.

Gráfico 6.7
Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua (Grupo 4). Índice de pobreza y costo total del programa (en puntos del PBI)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de las encuestas nacionales de hogares (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012). Nota: Línea de pobreza de US\$ 2,50 diarios por persona ajustados por PPP.

7 Las políticas propuestas y el crecimiento económico en el mediano plazo

7.1 Programas de transferencias y crecimiento económico

La sección 5 analizó la evolución probable de los niveles de pobreza en América Latina y el Caribe para escenarios de crecimiento económico alternativos, suponiendo que no se producirían cambios en la política social de los países. La sección 6, a su vez, presentó los resultados de la evaluación de una propuesta de expansión de los sistemas de protección social de los países de la región en base a programas de transferencias de ingreso. En ese análisis, que constituye la base de la propuesta de este documento, las simulaciones evaluaron la ampliación del alcance de la protección social en un momento dado del tiempo, a partir de la información disponible más reciente para cada país. En dicho análisis, implícitamente, se supuso un escenario caracterizado por la ausencia de crecimiento²¹. Esta sección presenta el resultado de simulaciones que capturan el impacto de una combinación de crecimiento económico y de las propuestas de ampliación de la política social sobre en la pobreza a mediano plazo²².

El análisis parte del año 2010 y presenta proyecciones hasta el año 2025. Al escenario inicial de referencia presentado en la sección 4 de este trabajo, caracterizado por crecimiento económico neutro en términos distributivos a una tasa del 2% anual per cápita, reducción en el desempleo y cambios en la estructura demográfica y de población, se agrega el impacto de expansión de la protección social establecida para el caso del programa 2, detallado en la sección anterior. Se trata de un programa de transferencias condicionadas a los niños, los jóvenes y los adultos mayores, y orientado a la población en situación de pobreza de ingresos.

El Gráfico 7.1 muestra los patrones de evolución de la pobreza en el tiempo resultantes de un escenario simulado con crecimiento a una tasa del 2% per cápita anual, cambios en la estructura demográfica y educativa (ver sección 4), y dos alternativas de implementación del programa 2: una de ellas implica un esfuerzo fiscal adicional de 0,25 puntos del PBI por año, y la otra representa un gasto de 0,5 puntos del PBI adicionales por año. En este escenario, crecimiento económico combinado con una proporción fija del PBI destinada a la política social implica una creciente disponibilidad de recursos, y por lo tanto una reducción de la pobreza más rápida que la analizada en los escenarios anteriores. En algunos casos, el resultado observado

²¹ Gasparini et al. (2012) presentan también los resultados de proyecciones en el tiempo de políticas como las discutidas en la sección 6 en escenarios sin crecimiento económico – es decir, incorporando solo el cambio demográfico y factores afines.

²² Gasparini et al. (2012) presentan, además, resultados similares para distintos niveles de crecimiento. Esta sección, que tiene por objeto proveer un punto de referencia para la combinación de crecimiento y políticas sociales, se limita a presentar solo uno de esos escenarios.

puede compensar el menor ritmo que se presenta en la reducción de la pobreza cuando ésta alcanza a los niveles más bajos.

Los resultados agregados ilustran varios puntos importantes. El crecimiento económico es un factor fundamental para la reducción de la pobreza, y a largo plazo el aumento en la productividad y la mejora de la estructura educativa de la población son elementos clave para el logro de una reducción sostenible del nivel de las privaciones materiales. Existe una interacción destacada entre el crecimiento y la ampliación del alcance de la protección social: a medida que la economía crece, los ingresos salariales aumentan y la pobreza disminuye, de modo que el peso que recae sobre la protección social disminuye²³. Sin embargo, a corto y a mediano plazo, considerando los niveles de pobreza de las economías de América Latina y el Caribe, el papel de la protección social es crucial para lograr una caída sostenida y de mayor nivel en la pobreza.

El Gráfico 7.1 ilustra la magnitud del impacto sobre la pobreza que podría tener la ampliación de la red de protección social más allá de los niveles actuales en el escenario de crecimiento moderado. En los países considerados en dicho gráfico, la pobreza extrema (basada en la línea de US\$ 2,50) en América Latina y el Caribe alcanzaba aproximadamente al 14% de la población en 2010. Sin ninguna ampliación adicional de los PTC, ese porcentaje se reduciría al 6% en 2025 en el escenario de crecimiento económico sostenido. El rol de la ampliación de la protección social resulta claro a partir de las series alternativas presentadas. Una expansión de los PTC aceleraría en gran medida el ritmo de reducción de la pobreza extrema. Por ejemplo, un aumento de 0,25 puntos del PBI por año en el monto destinado a los PTC, como los aquí propuestos, implicaría un descenso inmediato de la pobreza que tardaría seis años en producirse en el escenario en que únicamente hay crecimiento. El índice de pobreza que podría alcanzarse actualmente en la región si el esfuerzo fiscal se incrementara en 0,5 puntos del PBI por año es igual al que se lograría en 10 años si la reducción de la pobreza sólo dependiese del crecimiento económico (manteniendo fijo el alcance del sistema de protección social).

Los resultados agregados para la región indican que, incluso en caso de registrarse un episodio de crecimiento inclusivo neutro a una tasa del 2% anual durante 15 años, la tasa de pobreza extrema en América Latina y el Caribe estaría aproximadamente en un nivel 5%, es decir, lejos de su erradicación. Una ampliación del sistema de protección social se evidencia como indispensable para eliminar la pobreza extrema en la región a mediano plazo.

²³ La ampliación de los PTC también implicaría un incremento en la matriculación escolar, que a su vez afectaría los ingresos laborales de los niños y jóvenes en el momento en que ellos alcanzasen la edad productiva. En cierta medida, en este trabajo se registra indirectamente este efecto cuando se realizan proyecciones de la estructura educativa de la población con base en los cambios ocurridos en los últimos 5 años, que fue afectada en gran medida por la puesta en marcha de los PTC existentes en la mayoría de los países de la región.

A continuación se presenta un análisis similar al del Gráfico 7.1, pero por país y diferenciando entre cuatro grupos, como en la sección anterior. En el caso de los países que presentan menores niveles de incidencia de la pobreza en la región (Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay), ilustrado en el Gráfico 7.2, el costo fiscal de eliminar la pobreza extrema de ingresos en forma casi completa es relativamente bajo, especialmente en un escenario de crecimiento moderado de 2% anual. Incluso en caso de no registrar ampliaciones adicionales de sus sistemas de protección social, estas economías alcanzarán índices de pobreza de aproximadamente un 3% o menores en 2025. Si el gasto fiscal en los programas de transferencias de ingresos se incrementara en un cuarto de punto (0,25%) del PBI, este aumento sería suficiente para eliminar casi por completo la pobreza extrema en el futuro próximo. Los gráficos 7.3 y 7.4 presentan resultados y conclusiones similares para los grupos de pobreza intermedia 2 y 3: el crecimiento económico y la expansión de las políticas de protección social se potencian y llevan a reducciones de la pobreza más rápidas y más significativas. La excepción son los casos de Paraguay y El Salvador en los que el crecimiento parece ser el factor más importante en el mediano plazo, al menos para los niveles de esfuerzo fiscal aquí analizados.

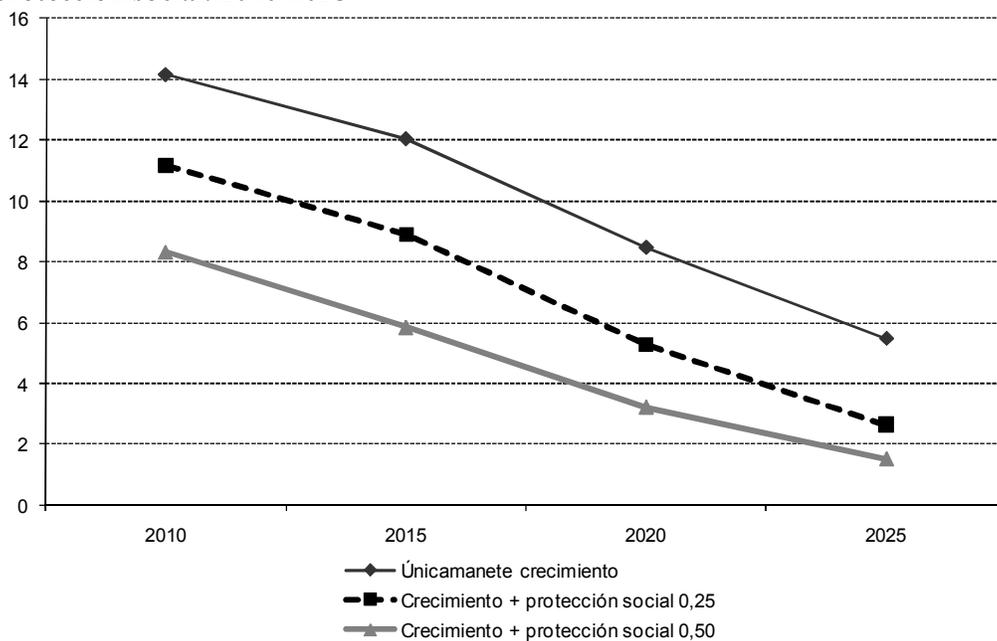
El panorama es completamente diferente para aquellos países que presentan niveles de pobreza extrema inicial de alrededor del 30% o superiores, y bajos índices de asistencia escolar. Estos casos se presentan en el Gráfico 7.5. El esfuerzo fiscal que Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua deberían realizar para reducir la pobreza mediante programas como los aquí planteados son muy grandes, como se discutió en la sección anterior. En parte, la gran magnitud de ese gasto es el resultado de las condicionalidades que los gobiernos deberían implementar para financiar la expansión de la educación pública, condición necesaria para incorporar al sistema educativo a todos aquellos niños y jóvenes que se verían impulsados a asistir a la escuela como resultado de su participación en estos programas. Si estos países ampliaran sus PTC en la forma simulada en esta sección, necesitarían un esfuerzo fiscal adicional de más de 0,5 puntos del PBI únicamente para financiar el presupuesto educativo adicional. Por ese motivo, en el Gráfico 7.5 se presentan los resultados que incluyen únicamente el costo de las transferencias monetarias necesarias para alcanzar diferentes niveles de pobreza, sin considerar el costo de financiamiento de las condicionalidades educativas. Aún en un escenario de estas características, sin computar los gastos ligados a las condicionalidades relativas a la educación, y suponiendo que se registra tanto crecimiento económico como una expansión del gasto de 0,5 puntos del PBI en la protección social, Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua no lograrían alcanzar niveles de pobreza extrema inferiores al 8% en el año 2025. En estos países, la combinación de un bajo PBI, altos niveles de pobreza y bajos índices de asistencia escolar representa grandes limitaciones en lo que respecta a eliminar la pobreza extrema a mediano plazo. Estas limitaciones se mantienen aún en escenarios de crecimiento sostenido y expansión de los programas de protección social, al menos en el marco de las simulaciones presentadas en este trabajo.

Los principales resultados de esta sección están resumidos en el Gráfico 7.6, que presenta la evolución diferencial de la pobreza para cada país y período considerado tomando en cuenta escenarios de crecimiento únicamente, y de crecimiento junto con un aumento del gasto público en extensiones de programas de protección social del 0,25% del PBI. Exceptuando a los países de menores ingresos de la región, tanto el crecimiento económico como las políticas de protección social tienen un papel importante que cumplir para la reducción de la pobreza en el mediano plazo. Si bien este documento enfatiza el papel de las políticas de protección social, no debe perderse de vista el objetivo de lograr condiciones políticas, económicas y sociales que permitan un crecimiento inclusivo y sostenido en el mediano plazo.

7.2 Cuadros y gráficos

Gráfico 7.1

América Latina y el Caribe. Índice de pobreza para un crecimiento anual per cápita del 2% y tres escenarios de gasto público en extensiones de programas de protección social. 2010-2025



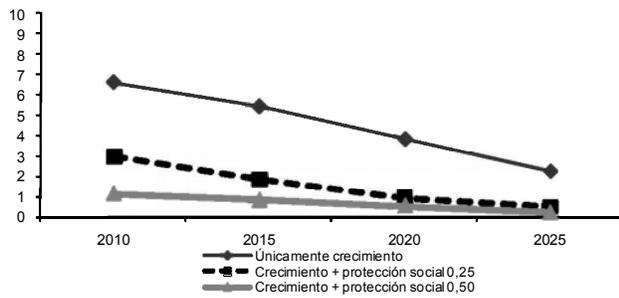
Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de las encuestas nacionales de hogares (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012).

Nota: Crecimiento anual del 2%, e implementación del Programa 2 con presupuestos alternativos de 0,25 y 0,50 puntos del PBI. Línea de pobreza de US\$ 2,50 diarios por persona ajustados por PPP.

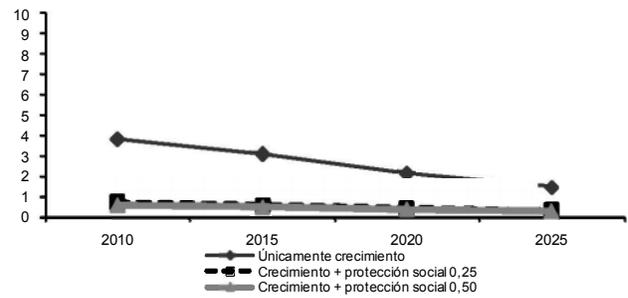
Gráfico 7.2

Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay (Grupo 1). Índice de pobreza para un crecimiento anual per cápita del 2% y tres escenarios de gasto público en extensiones de programas de protección social. 2010-2025

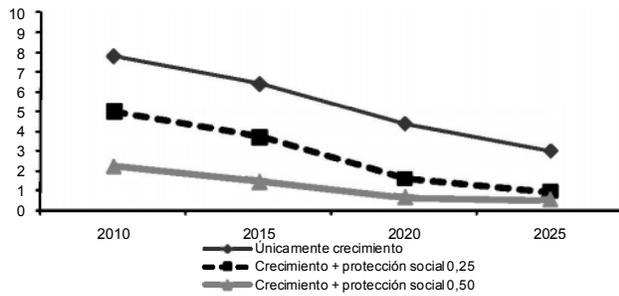
Argentina



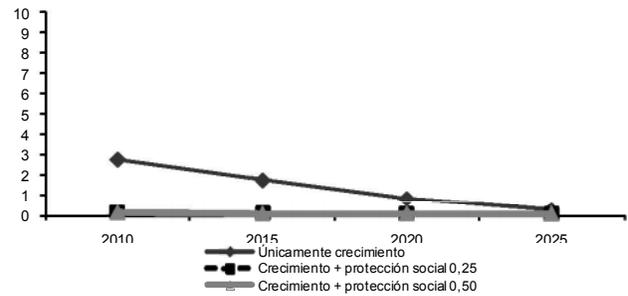
Chile



Costa Rica



Uruguay

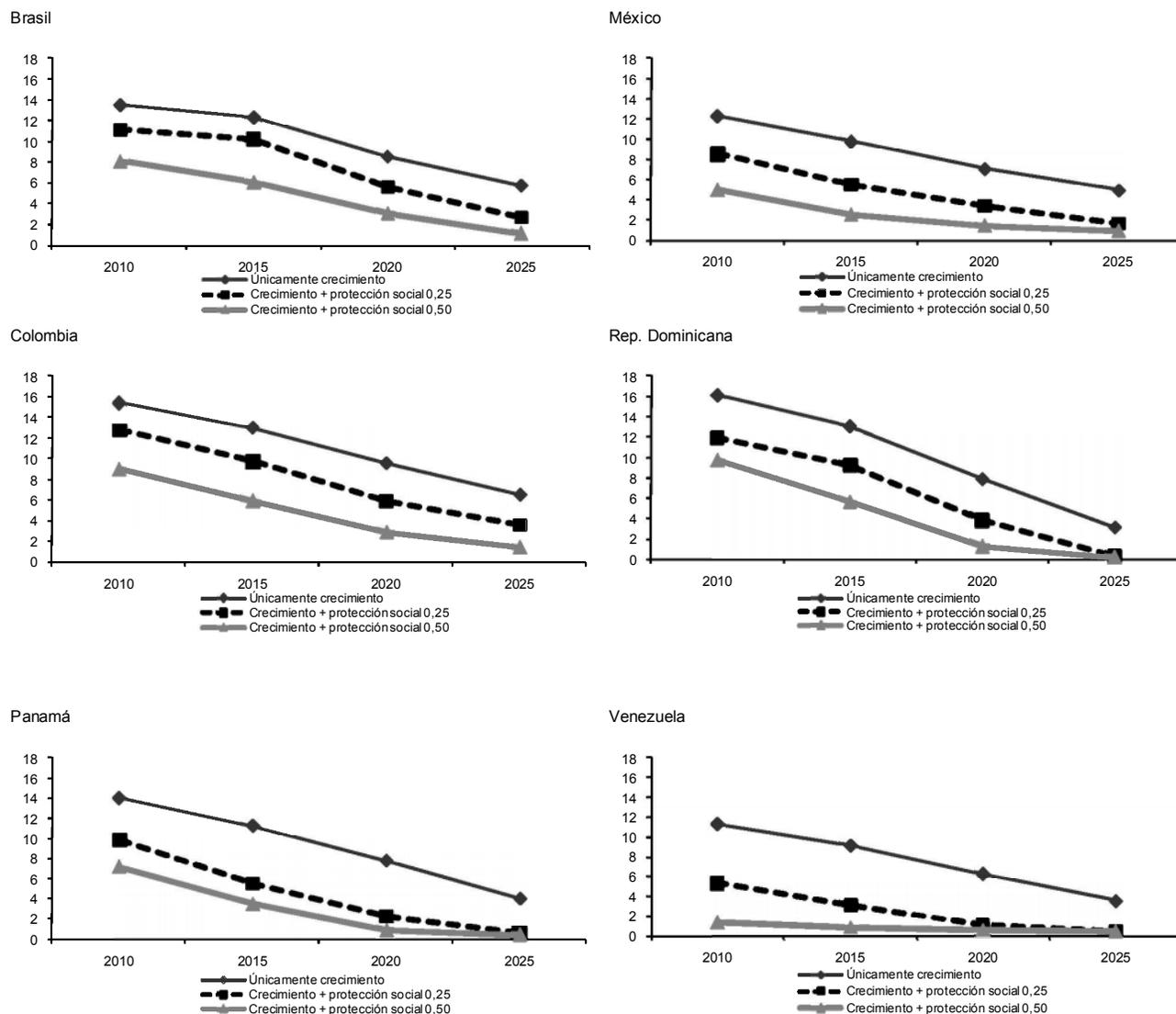


Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de las encuestas nacionales de hogares (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012).

Nota: Crecimiento anual del 2%, e implementación del Programa 2 con presupuestos alternativos de 0,25 y 0,50 puntos del PBI. Línea de pobreza de US\$ 2,50 diarios por persona ajustados por PPP.

Gráfico 7.2

Brasil, México, Colombia, República Dominicana, Panamá y Venezuela (Grupo 2). Índice de pobreza para un crecimiento anual per cápita del 2% y tres escenarios de gasto público en extensiones de programas de protección social. 2010-2025



Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de las encuestas nacionales de hogares (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012).

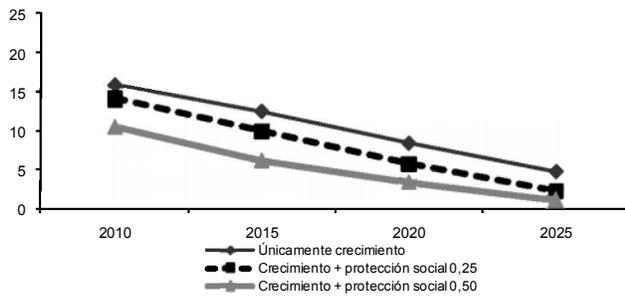
Nota: Crecimiento anual del 2%, e implementación del Programa 2 con presupuestos alternativos de 0,25 y 0,50 puntos del PBI.

Línea de pobreza de US\$ 2,50 diarios por persona ajustados por PPP.

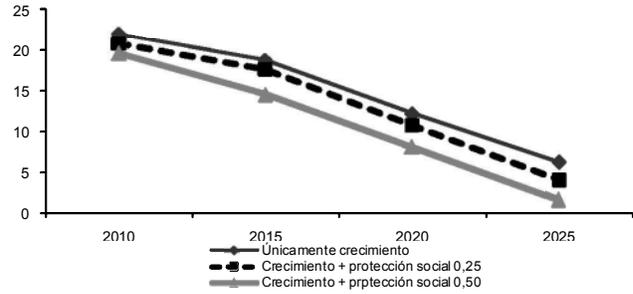
Gráfico 7.4

Ecuador, El Salvador, Paraguay y Perú (Grupo 3). Índice de pobreza para un crecimiento anual per cápita del 2% y tres escenarios de gasto público en extensiones de programas de protección social. 2010-2025

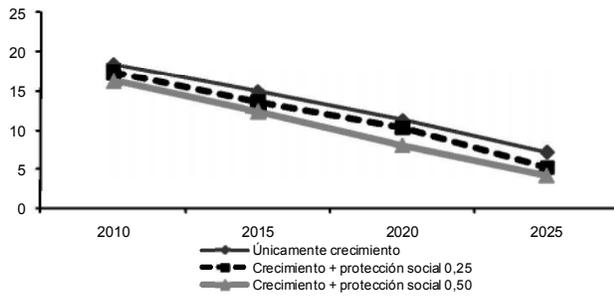
Ecuador



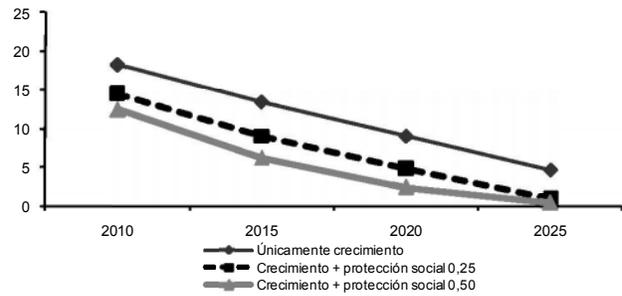
El Salvador



Paraguay



Perú



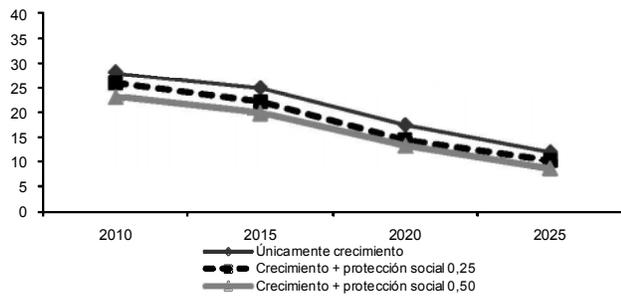
Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de las encuestas nacionales de hogares (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012).

Nota: Crecimiento anual del 2%, e implementación del Programa 2 con presupuestos alternativos de 0,25 y 0,50 puntos del PBI. Línea de pobreza de US\$ 2,50 diarios por persona ajustados por PPP.

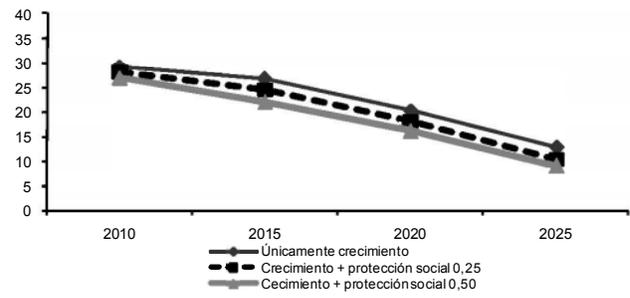
Gráfico 7.5

Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua (Grupo 4). Índice de pobreza para un crecimiento anual per cápita del 2% y tres escenarios de gasto público en extensiones de programas de protección social. 2010-2025

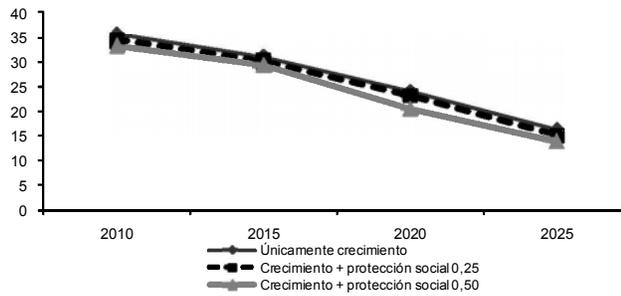
Bolivia



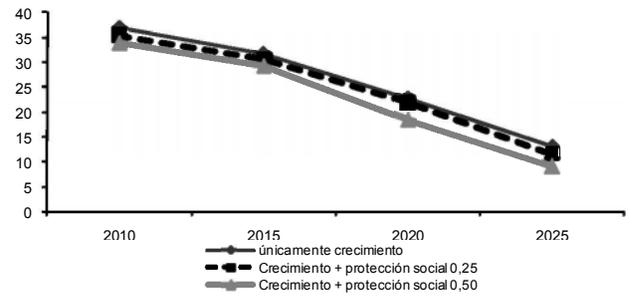
Guatemala



Honduras



Nicaragua

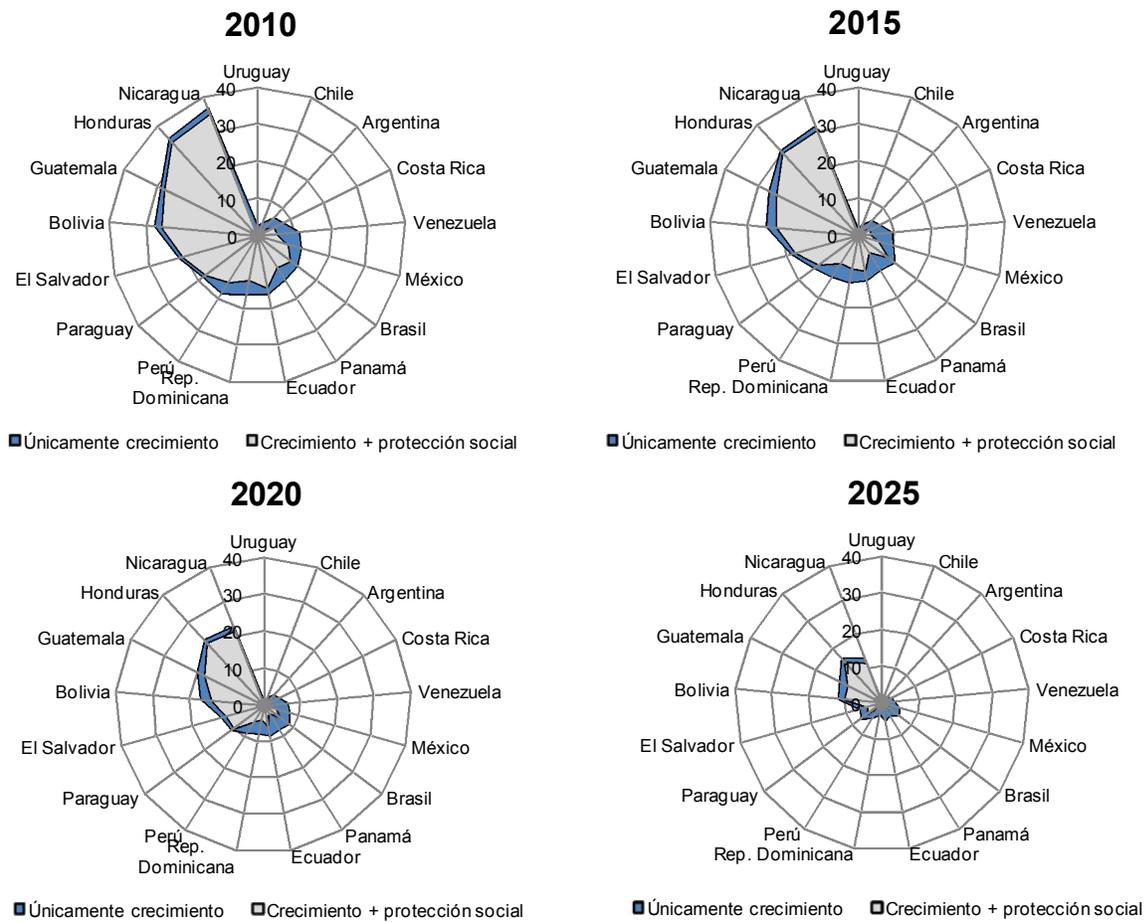


Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de las encuestas nacionales de hogares (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012).

Nota: Crecimiento anual del 2%, e implementación del Programa 2 con presupuestos alternativos de 0,25 y 0,50 puntos del PBI. Línea de pobreza de US\$ 2,50 diarios por persona ajustados por PPP.

Gráfico 7.6

América Latina y el Caribe. Índice de pobreza para (i) un crecimiento anual per cápita del 2%, y para (ii) un crecimiento anual per cápita del 2% y un aumento del gasto público en extensiones de programas de protección social del 0,25% del PBI. 2010, 2015, 2020 y 2025



8 Costo e impacto de programas universales

8.1 Programas de transferencias universales

La discusión en la sección 1 de este documento estableció como lineamiento general que una propuesta factible fiscal y políticamente para la reducción de la pobreza y la desigualdad en América Latina debía basarse en la exitosa experiencia reciente de una serie de programas de transferencias focalizados. La propuesta discutida en las secciones anteriores partía de potenciar y generalizar esos programas focalizados. Sin embargo, la discusión de la sección 1 estableció con claridad que la focalización del gasto responde a las restricciones presupuestarias y políticas que enfrentan las economías de la región – el objetivo es universalizar el acceso a algunos servicios y beneficios, como la seguridad económica, y fomentar la acumulación de capital humano en los grupos más vulnerables mediante la transferencia de ingresos. De no existir estas restricciones, la universalidad de los beneficios de la protección social es una alternativa preferible desde un punto de vista ético e incluso práctico. El hecho de que la propuesta de este documento se base en alternativas focalizadas no significa que no deba perderse de vista el objetivo último de una cobertura equitativa y uniforme de los riesgos sociales en el largo plazo. Esta alternativa no se abordó en la discusión general por considerársela demasiado onerosa fiscalmente. En esta sección se presenta un resumen de la evidencia empírica que apoya las afirmaciones realizadas anteriormente sobre el costo fiscal de distintos “paquetes” de beneficios universales.

Esta discusión está directamente relacionada con las limitaciones de la protección social contributiva en América Latina, y con las propuestas asociadas a un “piso de protección social” mínimo para cubrir a la población frente a distintos riesgos sociales²⁴. Los resultados presentados a continuación se refieren al costo de transferencias monetarias condicionadas a la educación para todos los niños y jóvenes, y una prestación previsional universal para todos los adultos mayores²⁵. El objetivo principal de esta sección es establecer un parámetro de comparación que permita dimensionar el costo relativo, la viabilidad y los impactos sociales de alternativas de cobertura universal frente a las opciones focalizadas discutidas anteriormente.

El cuadro 8.1 presenta el resultado de la simulación de los programas 2 y 3, descritos con anterioridad, en comparación con el de un programa con la misma estructura de beneficios pero sin mecanismo de focalización. El programa universal presenta transferencias básicas para niños y jóvenes (diferenciando el monto por edad, como se

²⁴ Ver ILO (2003 y 2006) para estudios con objetivos semejantes en otras regiones del mundo.

²⁵ Las propuestas de pisos de protección social suelen incluir el costo de la provisión de aseguramiento en salud. El énfasis de este documento está en los aspectos monetarios de la pobreza y la desigualdad, y por eso se analizan solo programas de transferencias de ingreso. El Apéndice 2 presenta resultados complementarios, basados en Gasparini et al. (2007), que incluyen los costos de distintas alternativas focalizadas y universales de proveer seguros explícitos de salud para la población de la región.

describe en el Cuadro 6.1), y también para adultos mayores. A diferencia de los ejercicios anteriores, el programa 4 considera transferencias del 50% de la línea de pobreza de US\$ 2,50 para todos los niños, jóvenes y adultos mayores, en lugar de restringirlos a aquellos en situación de pobreza (programa 2) o en hogares sin ingresos laborales formales (programa 3).

Como se destacó en la discusión de programas contributivos y no contributivos, el mayor impedimento en la región es el elevado costo de aplicación de programas universales, como se aprecia en el Cuadro 8.1 y el Gráfico 8.1: mientras que el programa 2 implicaría un gasto adicional, en promedio, de 1,7% del PBI y el programa 3, un 3,8%, el programa de transferencias universales tendría un costo sustancialmente más alto, de 5.2% del PBI. Debe destacarse, además, que los resultados en términos de pobreza son, por definición, muy similares a los del programa 2, y sólo marginalmente más positivos que los del programa 3. Esto se debe a que dado que las transferencias no están focalizadas, si bien cubren a la misma población pobre, tienen un costo adicional que comprende los montos asignados a individuos no pobres. Si bien esto también ocurre con las filtraciones de la focalización del programa 3, que contempla transferencias a hogares sin ingresos formales que pueden no ser pobres, este efecto se magnifica por expandirse los beneficios a toda la población.

No obstante, en el caso del programa universal las transferencias alcanzan a hogares de bajos recursos pero que están por encima de la línea de pobreza. Consecuentemente, se genera una reducción de la desigualdad mayor que en las otras alternativas: mientras que el programa 2 generaría una reducción de tres puntos del nivel promedio inicial del Gini de 50.9 a 47.9, y el programa 3 reduciría este promedio a 45.9, la desigualdad con el programa universal disminuiría aún más, alcanzando un promedio del coeficiente de Gini para la región de 44.4.

Finalmente, al igual que en las discusiones precedentes, 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. Sin embargo, el costo de programas universales no se encuentra dentro de las posibilidades fiscales de casi ningún país de la región, al menos en términos de la propuesta planteada en el presente trabajo. Para casos como Argentina y Chile, estos costos están en niveles relativamente más accesibles, siendo cercanos al 2% del PBI. Sin embargo, se debe considerar que el nivel de beneficios planteados es relativamente bajo (50% de la línea de pobreza de 2,50 USD diarios), lo cual implica que por restricciones políticas no parece factible reemplazar completamente los onerosos sistemas contributivos vigentes por programas de este tipo aún en los países donde su costo es relativamente menor.

En síntesis, los ejercicios de las secciones anteriores sugirieron que la ampliación considerable del sistema de transferencias monetarias condicionadas y focalizadas

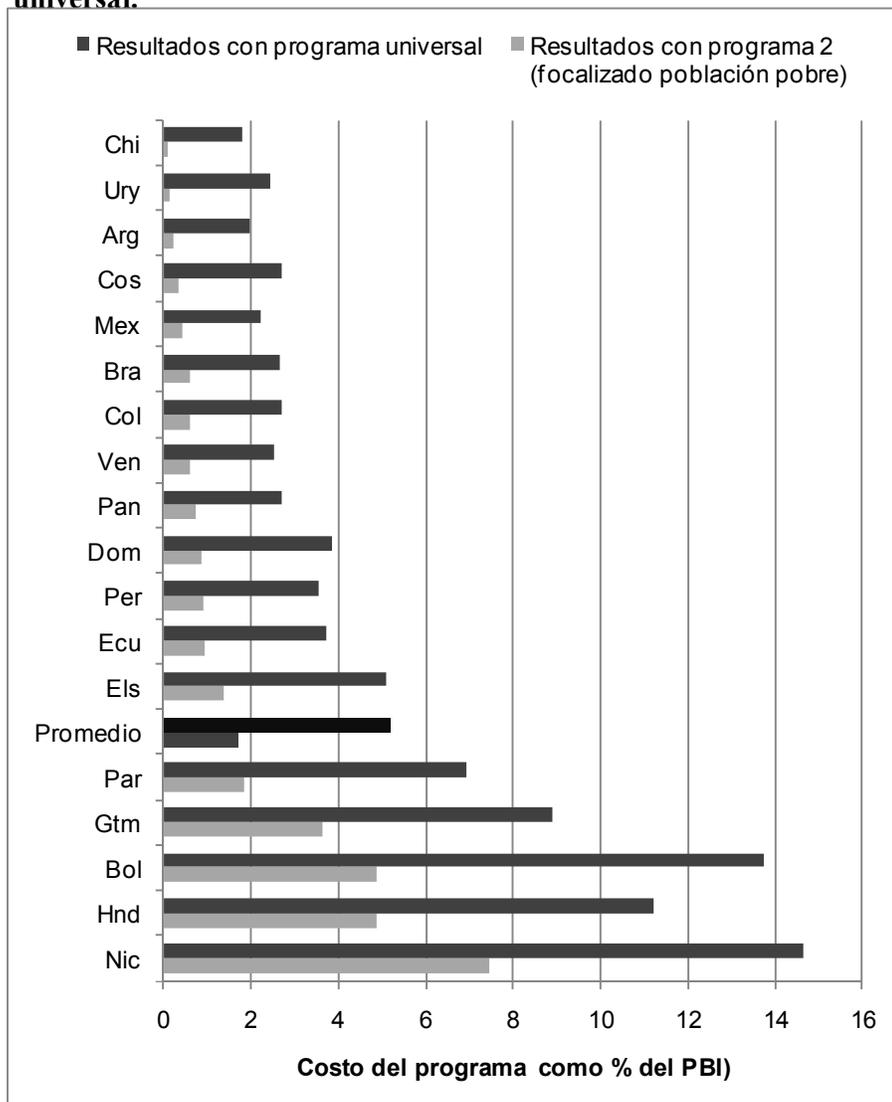
parece fiscalmente posible en América Latina. Bajo los supuestos de los ejercicios desarrollados en las secciones anteriores, el potencial impacto de este tipo de política sobre la desigualdad, y en especial sobre la pobreza de ingresos, es sustancial. En contraste, la universalización de las transferencias en un programa de ingreso mínimo garantizado para todos los niños, jóvenes y adultos mayores²⁶ no parece ser fiscalmente viable en la mayoría de los países de la región, ni parece contribuir significativamente a la reducción de la pobreza más allá de lo que se lograría con un programa más focalizado.

²⁶ Por supuesto, dadas las cifras involucradas para subsidios universales a la niñez y la adolescencia, resulta aún menos factibles en el plano fiscal el planteo de programas de ingreso ciudadano que cubran también a los adultos sin hijos.

8.2 Cuadros y gráficos

Gráfico 8.1

Comparación de costos, programas de transferencia focalizados y programa universal.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de las encuestas nacionales de hogares (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012).

Nota: Los programas se componen de los siguientes subsidios, con el beneficio b fijado en 50% de la tasa de pobreza internacional de US\$ 2,50:

Niños menores de 5 años de edad: b. Niños entre 6 y 12 años de edad: 1,15xb. Jóvenes entre 13 y 17 años de edad: 1,5xb. Adultos mayores (más de 65 años de edad) sin pensión: b (salvo para el programa universal en que todos los adultos mayores reciben el beneficio).

Cuadro 8.1

Comparación de costos y resultados, programas de transferencia focalizados y programa universal.

País	Año	Situación inicial		Resultados con programa 2 (focalizado población pobre)			Resultados con programa 3 (focalizado hogares informales)			Resultados con programa universal		
		Pobreza extrema	Gini	Pobreza extrema	Gini	Costo	Pobreza extrema	Gini	Costo	Pobreza extrema	Gini	Costo
Argentina	2010	6.6	0.443	3.4	0.439	0.2	3.7	0.429	0.8	3.3	0.415	2.0
Bolivia	2007	33.5	0.572	19.2	0.515	4.9	20.4	0.488	11.5	19.2	0.480	13.8
Brasil	2009	15.1	0.537	8.9	0.529	0.6	10.9	0.523	1.1	8.8	0.504	2.7
Chile	2009	4.3	0.519	2.4	0.517	0.1	2.9	0.509	0.6	2.4	0.493	1.8
Colombia	2007	17.0	0.579	10.2	0.567	0.6	10.3	0.545	1.9	10.2	0.537	2.7
Costa Rica	2009	8.1	0.502	4.6	0.499	0.3	5.3	0.486	1.3	4.6	0.470	2.7
Rep. Dominicana	2009	16.4	0.489	6.4	0.463	0.9	8.5	0.442	2.4	6.3	0.421	3.9
Ecuador	2009	19.4	0.489	10.3	0.462	0.9	10.8	0.430	2.8	10.2	0.419	3.8
El Salvador	2008	21.1	0.466	10.2	0.428	1.4	11.6	0.399	3.5	10.1	0.379	5.1
Guatemala	2006	33.9	0.558	19.4	0.488	3.6	21.1	0.463	6.7	19.4	0.444	8.9
Honduras	2009	36.2	0.553	23.9	0.498	4.9	24.0	0.465	10.9	23.9	0.464	11.2
México	2008	14.0	0.505	7.6	0.490	0.4	8.2	0.467	1.5	7.6	0.454	2.3
Nicaragua	2005	42.7	0.523	26.3	0.417	7.5	28.7	0.401	11.4	26.2	0.377	14.6
Panamá	2008	17.9	0.543	11.6	0.523	0.8	13.3	0.515	1.3	11.6	0.496	2.7
Paraguay	2009	20.6	0.507	11.0	0.479	1.8	11.3	0.449	5.4	11.0	0.441	6.9
Perú	2009	20.0	0.490	9.7	0.459	0.9	10.3	0.432	2.5	9.7	0.420	3.5
Uruguay	2008	3.4	0.447	0.7	0.444	0.1	1.2	0.436	0.7	0.7	0.418	2.4
Venezuela	2006	18.4	0.433	9.0	0.405	0.6	11.0	0.386	1.4	9.0	0.359	2.5
Promedio		19.4	0.509	10.8	0.479	1.7	11.9	0.459	3.8	10.8	0.444	5.2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de las encuestas nacionales de hogares (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012).

Nota: línea de pobreza internacional de US\$ 2,50 diarios por persona, ajustados por PPP.

Los programas se componen de los siguientes subsidios, con el beneficio b fijado en 50% de la tasa de pobreza internacional de US\$ 2,50:

Niños menores de 5 años de edad: b. Niños entre 6 y 12 años de edad: 1,15xb. Jóvenes entre 13 y 17 años de edad: 1,5xb. Adultos mayores (más de 65 años de edad) sin pensión: b (salvo para el programa universal en que todos los adultos mayores reciben el beneficio).

Bibliografía

- Alzúa, M. L., G. Cruces y L. Ripani (2010). "Welfare Programs and Labor Supply in Developing Countries. Experimental Evidence from Latin America". Documento de trabajo 0095, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, CEDLAS-UNLP.
- Amarante, V., R. Arim, G. de Melo y A. Vigorito (2009). "Transferencias de ingresos y asistencia escolar. Una evaluación ex-ante de esquemas alternativos en Uruguay". Serie de Documentos de Trabajo DT 06/09. Instituto de Economía, FCEA.
- Antón, A., F. Hernández, y S. Levy (2012). "The end of informality in Mexico? Fiscal reform for universal social insurance". Mimeo, BID.
- Arim, R., G. Cruces y A. Vigorito (2009). "Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión". *Serie Políticas Sociales*. N° 146. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.
- Banco Mundial (2000). "World Development Report 2000-2001". Washington D.C.: Banco Mundial.
- Banerjee, A. y E. Duflo (2011), "Poor Economics". MIT Press, Cambridge, Massachussets.
- Bergolo, M. y Cruces, G. (2012). "Work and tax evasion incentive effects of social insurance programs. Evidence from an employment based benefit extension". Documento de proyecto LaborAL, CEDLAS y IDRC.
- Bertranou, F. (2004). "Protección social y mercado laboral". Santiago, OIT.
- Bertranou, F. (2005). "Protección social, mercado laboral e institucionalidad de seguridad social", en Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento, Santiago, OIT.
- BID (2003). "Se buscan empleos. El mercado de trabajo en América Latina". Informe de Progreso Económico y Social 2004.
- Bosch, M. y Manacorda, M. (2012). "Social Policies and Labor Market Outcomes in Latin America and the Caribbean: A Review of the Existing Evidence", mimeo, BID.
- Cahuc, P. y Z. Zylberberg (2004). *Labor Economics*. MIT Press.
- Carpio, J., E. Klein y I. Novacovsky (eds.) (2000). "Informalidad y exclusión social". Fondo de Cultura Económica de Argentina, Buenos Aires.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2006). "La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad". Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2009). "Panorama Social de América Latina 2009". Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2010). "Panorama Social de América Latina 2010". Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

- Cruces, G. (2011), "Bismarck en Macondo", Foco Económico. Disponible en: <http://focoeconomico.org/2011/01/27/bismarck-en-macondo-sistemas-de-proteccion-social-e-incentivos-en-america-latina/>
- Cruces, G. y L. Gasparini (2008). "Programas sociales en Argentina: alternativas para la ampliación de la cobertura". Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, CEDLAS-UNLP. La Plata. Mimeo.
- Cruz, C., R. de la Torre y C. Velázquez (Comps.) (2006). "Evaluación externa del programa oportunidades 2001-2006. Informe compilatorio". México D.F.: Instituto Nacional de Salud Pública.
- Datt, G. y M. Ravallion (1992). "[Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures: A Decomposition with Applications to Brazil and India in the 1980s](#)". *Journal of Development Economics*, vol. 38(2), pág. 275-295.
- Devereux, S. y R. Sabates-Wheeler (2004). "Transformative Social Protection". *Institute of Development Studies*. Working Paper 232.
- Ehrenberg, R. y R. Smith (1997). "Modern Labor Economics. Theory and Public Policy". Quinta Edición. Harper Collins.
- Esping-Andersen, G. (1990). "The Three Worlds of Welfare Capitalism". Cambridge: Polity Press & Princeton: Princeton University Press.
- Ferreira, F., P. Leite, L. Pereira da Silva y P. Picchetti (2008). "Can the Distributional Impacts of Macroeconomic Shocks Be Predicted? A Comparison on Top-Down Macro-Micro Models with Historical Data for Brazil" in *The Impact of Macroeconomic Policies on poverty and Income Distribution*, eds. Bourguignon, F., Bussolo, M. and Pereira da Silva, L. Washington DC, The World Bank.
- Ferreira, F.H.G. y D. Robalino (2010). "Social Protection in Latin America. Achievements and Limitations". *Policy Research Working Paper 5305*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Fields, G. (1990). "Labor market modelling and the urban informal sector: theory and evidence". In OECD, *The informal sector revisited*. Paris.
- Fiess, N., M. Fugazza y W. Maloney (2002). "Exchange rate appreciations, labor market rigidities, and informality". *Policy Research Working Paper 2771*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Fiszbein, A. y N. Schady (2009). "Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty". Washington D.C.: Banco Mundial.
- Galasso, E. y M. Ravallion, (2004). "Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas". *World Bank Economic Review*, Oxford University Press, vol. 18(3), pág. 367-399.
- Galiani, S. y F. Weinschelbaum (2007). "Modeling Informality Formally: Households and Firms". Documento de trabajo 0047, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, CEDLAS-UNLP.
- Garganta, S. y Gasparini, L. (2012). "El Impacto de un Programa Social sobre la Informalidad Laboral: El Caso de la AUH en Argentina". Documento de

- trabajo 0132, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, CEDLAS-UNLP.
- Gasparini, L. (2002). "Microeconomic decompositions of aggregate variables. An application to labor informality in Argentina". *Applied Economics* 34, pág. 2257-2266.
- Gasparini, L. et al. (2012). "Reducing Poverty in Latin America through Social Protection and Growth Assessment and projections". Documento de proyecto LaborAL, CEDLAS y IDRC.
- Gasparini, L. y L. Tornarolli (2009). "Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata". *Desarrollo y Sociedad*, Universidad de los Andes-CEDES, 63 (1), pág. 13-80. Disponible como Documento de Trabajo 0046 Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, CEDLAS-UNLP.
- Gasparini, L., F. Crosta, F. Haimovich, B. Álvarez, A. Ham, R. Sánchez y F. Bertranou (2007). "Un piso de protección social en América Latina. Costos fiscales e impactos sociales". Documento de trabajo 71. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, CEDLAS-UNLP/Organización Internacional del Trabajo, OIT.
- Gasparini, L., F. Haimovich y S. Olivieri (2007). "Labor Informality Effects of a Poverty-Alleviation Program". Documento de trabajo 0053, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, CEDLAS-UNLP.
- Gasparini, L., G. Cruces y L. Tornarolli (2011). "[Recent Trends In Income Inequality In Latin America](#)". *Economia* 10 (2), pág. 147-201.
- Gasparini, L., J. Alejo, F. Haimovich, S. Olivieri y L. Tornarolli. (2010). "Poverty among the Elderly in Latin America and the Caribbean". Documento de trabajo 55. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, CEDLAS-UNLP.
- Gasparini, L., Galiani, S., Cruces, G. y Acosta, P., (2011). "Educational Upgrading and Returns to Skills in Latin America: Evidence from a Supply-Demand Framework, 1990-2010," IZA Discussion Papers 6244, Institute for the Study of Labor (IZA)
- Habib, B., A. Narayan, S. Olivieri, y C. Sanchez-Paramo, (2010). "Assessing Poverty and Distributional Impacts of the Global Crisis in the Philippines: A Microsimulation Approach." Washington, DC, World Bank, Policy Research Working Paper 5286.
- Handa, S. 1994. "Gender, Headship and Intrahousehold Resource Allocation". *World Development*, vol. 22, N° 10.
- International Labour Office (2010), "The Global Wages Database". Database from the Global Wage Report 2010/11, ILO.
- Jalan, J. y M. Ravallion (1999). "[Income Gains to the Poor from Workfare - Estimates for Argentina's TRABAJAR Program](#)". *Policy Research Working Paper Series* 2149. Washington D.C.: Banco Mundial.

- Juárez, L. (2009). “Are Informal Workers Compensated for the Lack of Fringe Benefits? Free Health Care as an Instrument for Formality”. Mimeo, ITAM, México DF.
- Kakwani, N. y K. Subbarao (1990); “Rural Poverty and its Alleviation in India”. *Economic and Political Weekly*, vol.25, A2-A16.
- Kanbur, R., (2009). “Conceptualizing Informality: Regulation and Enforcement”. *Indian Journal of Labor Economics*.
- Levy, S. (2008). *Good Intentions, Bad Outcomes. Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Lopez-Calva, L. y N. Lustig (2010). “Declining Inequality in Latin America. A Decade of Progress?”. Brookings Institution Press and United Nations Development Programme.
- Maloney, W. (1999). “Does informality imply segmentation in urban labor markets? Evidence from sectoral transitions in Mexico”. *World Bank Economic Review* 13.
- Maloney, W. (2004). “Informality revisited”. *World Development* 32 (7).
- Marchionni, M. y A. Conconi (2008). “¿Qué y a quién? Beneficios y beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas de ingresos”. En: G. Cruces, J.M. Moreno, D. Ringold y R. Rofman (Eds.). *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas*. Buenos Aires: Banco Mundial.
- OIT (1991). “El dilema del sector no estructurado”. Memoria del Director General, CIT, 1991, Ginebra.
- OIT (2002). “El trabajo decente y la economía informal”. CIT, 2002. Informe VI, Ginebra.
- OIT (2009). “Para Recuperarse de la Crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo”.
- OIT (2011). “Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva”. Informe del Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social. Ginebra.
- PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). “Sharing Innovative Experiences. Successful Social Protection Floor Experiences”. Vol. 18. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.
- Portes, R. y R. Schauffler (1993). “Competing perspective on the Latin American informal sector”. *Population and Development Review* 19 (1).
- Portes, R., S. Blitzner y J. Curtis, J. (1986). “The urban informal sector in Uruguay: its internal structure, characteristics and effects”. *World Development* 14(6).
- Pradhan, M. and A. van Soest (1995). “Formal and informal sector employment in urban areas of Bolivia”. *Labor Economics* 2.
- Reis, J.G., D. Angel-Urdinola y C. Quijada Torres (2009). “Informality in Turkey: Size, Trends, Determinants and Consequences”. Background paper for Country Economic Memorandum (CEM) – Informality: Causes, Consequences, Policies.
- Rofman, R., E. Fajnzylber y G. Herrera. 2010. “Reformando las reformas previsionales: en la Argentina y Chile”. *Revista de la CEPAL*. Santiago de

- Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Agosto.
- Saavedra, J. y A. Chong (1999). "Structural reform, institutions and earnings: evidence from the formal and informal sectors in urban Peru". *Journal of Development Studies* 35 (4).
- Skoufias, E. (2005). "PROGRESA and Its Impacts on the Welfare of Rural Households in Mexico". *International Food Policy Research Institute*. Reporte 139.
- Summers, L. (1989). "Some Simple Economics of Mandated Benefits". *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 79(2), pág. 177-83.
- Thomas, D. (1991). "Like Father, Like Son: Gender Differences in Household Resource Allocations". Discussion Paper N° 619. Economic Growth Center, Yale University. New Haven.
- Thomas, D. y J. Strauss. (1997). "Health and Wages: Evidence of Men and Women in Urban Brazil". *Journal of Econometrics*, vol. 77, N° 1.
- Tokman, V. (1999). "La informalidad en los años noventa: situación actual y perspectivas". En De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales, SIEMPRO-FLACSO.
- Tornarolli, L., Battistón, D., Gasparini, L. y Gluzmann, P. (2012), "Exploring Trends in Labor Informality in Latin America, 1990-2010". Documento de proyecto LaborAL, CEDLAS y IDRC.
- Veras Soares, F., R. Perez Ribas y R. Guerreiro Osório (2007). "Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família: Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective". *International Policy Centre*. Número 1.
- World Bank, (2007). "Informality: Exit and Exclusion". Office of the Chief Economist for Latin America and the Caribbean. Washington, DC.

Apéndice 1: Metodología de descomposiciones de cambios en la pobreza

En términos formales, una determinada medición de la pobreza P puede ser expresada como una función de la media de la distribución del ingreso μ , su forma puede ser representada mediante la curva de Lorenz $L(p)$ y la línea de pobreza z .

$$(2.1) \quad P = P(\mu, L(p), z)$$

Los cambios en la curva de Lorenz están directamente vinculados con cambios en el nivel de desigualdad (Atkinson, 1970; Lambert 2001). La evolución de la pobreza entre dos momentos del tiempo puede ser expresada de la siguiente manera:

$$(2.2) \quad \Delta P = P(\mu_2, L_2(p), z) - P(\mu_1, L_1(p), z)$$

Si se considera un línea fija z , las variaciones en la pobreza son el resultado de cambios en la media de la distribución (crecimiento en el ingreso) y cambios en la curva de Lorenz vinculados con variaciones en la desigualdad (redistribución)²⁷.

Siguiendo la metodología de Mahmoudi (2001)²⁸, el efecto crecimiento refleja el cambio en la pobreza que se hubiera producido entre dos momentos del tiempo si el ingreso promedio hubiera evolucionado como lo hizo efectivamente, pero manteniendo constante la forma de la distribución – es decir, el nivel de desigualdad. Por otro lado, el efecto redistribución muestra el cambio que se habría registrado en la pobreza entre dos momentos del tiempo si la forma de la distribución se hubiera modificado del modo en que lo hizo, pero la media se hubiera mantenido fija. En términos formales, a partir de (2.2).

$$(2.3) \quad \Delta P = [P(\mu_2, L_2(p), z) - P(\mu_1, L_2(p), z)] + [P(\mu_1, L_2(p), z) - P(\mu_1, L_1(p), z)]$$

El primer término de la función 2.3 representa el cambio que se produce en la pobreza entre t_1 y t_2 si el ingreso promedio varía de μ_1 a μ_2 y la forma de la distribución se mantiene fija en $L_2(p)$, mientras que el segundo término representa el impacto en la pobreza que produce un cambio en la distribución de $L_1(p)$ a $L_2(p)$, en caso de que el ingreso promedio se mantenga en μ_1 .²⁹ Alternativamente, la descomposición puede ser presentada modificando los años de referencia:

$$(2.4) \quad \Delta P = [P(\mu_2, L_1(p), z) - P(\mu_1, L_1(p), z)] + [P(\mu_2, L_2(p), z) - P(\mu_2, L_1(p), z)]$$

²⁷ Una línea de pobreza fija corresponde a una medida absoluta (y no relativa) de la pobreza, que es el enfoque más utilizado en América Latina.

²⁸ Datt y Ravallion (1992) y Kakwani y Subbarao (1990) brindan descomposiciones alternativas. Ver también Kakwani (2000). Kakwani (2000).

²⁹ Ver también Datt y Ravallion (1991) para una descomposición semejante. NO FIGURA EN BIBLIOGRAFÍA

Una tercera alternativa posible consiste en computar un promedio de las dos descomposiciones precedentes. En este caso, el resultado del crecimiento ΔP_C es:

$$(2.5) \quad \Delta P_C = \frac{1}{2} [(P(\mu_2, L_1(p), z) - P(\mu_1, L_1(p), z)) + (P(\mu_2, L_2(p), z) - P(\mu_1, L_2(p), z)))]$$

Mientras que el efecto de la redistribución ΔP_R es:

$$(2.6) \quad \Delta P_R = \frac{1}{2} [(P(\mu_1, L_2(p), z) - P(\mu_1, L_1(p), z)) + (P(\mu_2, L_2(p), z) - P(\mu_2, L_1(p), z)))]$$

Resulta simple mostrar que la variación total en la pobreza es el resultado de la suma de los efectos del crecimiento y de la redistribución:

$$(2.7) \quad \Delta P = \Delta P_C + \Delta P_R$$

Apéndice 2: Programas de salud de cobertura universal. Estimación de costos

La propuesta de políticas sociales para reducir la pobreza y la desigualdad presentada en este documento se concentró en los aspectos monetarios de ambos fenómenos. Sin embargo, esto no significa que no existan otras dimensiones relevantes en las cuales se pueda avanzar para lograr una mejor distribución del bienestar, más allá del ingreso. Estas páginas, basadas en Gasparini et al. (2007), tienen por objeto complementar el análisis de este documento y proveer un punto de referencia de cuáles podrían ser los costos adicionales si se pretenden agregar elementos de seguro y cobertura de salud a las propuestas elaboradas en las secciones 6, 7 y 8.

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 (CEPAL, 2006). Los países del Caribe angloparlante, por otro lado, tienen ya sistemas que se asemejan a los modelos de cobertura universal de algunos países de Europa.

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 estas páginas, se presenta un complemento de los resultados obtenidos anteriormente, presentando una estimación del costo de seguros de salud focalizados que no fueron tomados en cuenta en las secciones anteriores, y se compara las alternativas focalizadas con programas universales a nivel de cada país.

En términos generales, el costo total de un programa de salud depende del tamaño y la estructura demográfica de la población objetivo, así como de los servicios básicos de salud que se incluyan en el beneficio. Dada la complejidad de definir la canasta de prestaciones y su valor como la forma correcta de proveerlas para el conjunto de países considerado en este trabajo, se utilizarán estimaciones ya existentes de dicha canasta. Se utilizan seis valores de paquetes de salud, desde una cápita de 15 USD PPP por año que corresponde a las estimaciones del costo de prestaciones mínimas de salud que surgen de programas pilotos realizados en Nicaragua y Honduras, hasta un paquete con cápita de 274.2 USD PPP que corresponde, aproximadamente, al costo promedio anual de los seguros disponibles para trabajadores formales en países de la región, que cubren servicios de mayor complejidad y medicamentos, entre otros. En todos los casos, se establece un ajuste de los costos de los paquetes de acuerdo a las características demográficas de los individuos cubiertos (véase Gasparini et al., 2008, para más detalles).

Asimismo, para complementar los resultados de las secciones anteriores, las simulaciones se refieren a tres grupos de la población: la población pobre sin seguro de salud; la población general sin seguro de salud; y finalmente un programa universal. 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.³⁰

Con las valorizaciones obtenidas de la literatura sobre el paquete prestacional y las poblaciones objetivo se realiza una comparación del esfuerzo fiscal requerido tanto en términos del gasto público en salud como en proporción 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).

A partir de las seis canastas y las tres poblaciones objetivo se construyeron una serie de escenarios alternativos para cada uno de los nueve países considerados. 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 los cuadros A2.2, A2.3 y A2.4 se presentan estos resultados para cada país en la forma de cuadros que surgen de todas las combinaciones de valores de paquetes prestacionales. Cada cuadro representa el costo de cubrir a cada una de las tres poblaciones objetivo definidas. En cada cuadro la primera columna indica el valor del paquete (expresado en dólares PPP). La columna siguiente muestran el costo total del paquete en dólares a paridad de poder de compra. Los 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 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 (Cuadro A2.4).

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 para todas las poblaciones. La misma situación se presenta a medida que se expande la población objetivo. En el Cuadro A2.2 se presenta únicamente el caso de la extensión de la cobertura a la población pobre sin seguro de salud. En los resultados del cuadro A2.3, se incluyen a todos los individuos sin seguro. Finalmente, el cuadro

³⁰ 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.

A2.4 presenta los resultados de la simulación de paquetes de salud con cobertura universal.

La expansión de la cobertura hacia la población pobre sin seguro de salud es relativamente accesible para la mayoría de los países de la región, con la excepción de Nicaragua, donde proveer el paquete de mayor valor a esta población representaría cerca de 1.2% del PBI (cuadro A2.2). Incluso el gasto adicional representa menos de 0.5% del PBI en los 9 países considerados para la expansión del paquete de 60 USD PPP anuales a todos los individuos sin seguro (cuadro A2.3). Sin embargo, los costos son sustancialmente mayores para la alternativa universal presentada en el cuadro U.5: incluso el paquete de 60 USD PPP representa entre 0.4% del PBI (Argentina) y 2.6% del PBI (República Dominicana).

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 Nicaragua y sería de 3.2%. 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 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. De esta manera la principal conclusión que puede obtenerse de las microsimulaciones de paquetes de salud 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.

La universalización de la red de protección social a toda la población, en términos de transferencias para menores y ancianos y seguro de salud, 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, aunque sí puede destacarse su significativa contribución potencial a la reducción de la desigualdad.

Cuadro A2.1

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 Domicilios	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	EPHPM	2005	Nacional	99,645
Nicaragua	Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Nivel de Vida	EMNV	2005	Nacional	36,614
Uruguay	Encuesta Continua de Hogares	ECH	2005	Urbana	54,330

Fuente: SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial, 2012).

Cuadro A2.2

Seguro básico de salud para población pobre sin seguro. Costo fiscal por precio del paquete de cobertura en USD PPP.

Argentina				Brasil				Chile			
Cápita anual en USD PPP	Costo Fiscal (Millones de PPP)	Costo Fiscal (%Gasto del Gobierno en Salud)	Costo Fiscal (%PBI)	Cápita anual en USD PPP	Costo Fiscal (Millones de PPP)	Costo Fiscal (%Gasto del Gobierno en Salud)	Costo Fiscal (%PBI)	Cápita anual en USD PPP	Costo Fiscal (Millones de PPP)	Costo Fiscal (%Gasto del Gobierno en Salud)	Costo Fiscal (%PBI)
15.0	36.8	0.2	0.0	15.0				15.0	0.7	0.0	0.00
34.0	83.4	0.4	0.0	34.0				34.0	1.6	0.0	0.00
40.0	98.1	0.4	0.0	40.0				40.0	1.8	0.0	0.00
60.0	147.2	0.6	0.0	60.0				60.0	2.8	0.1	0.00
120.0	294.4	1.3	0.1	120.0				120.0	5.5	0.1	0.00
274.2	672.8	2.9	0.1	274.2				274.2	12.6	0.3	0.01

Colombia				Costa Rica				Rep. Dominicana			
Cápita anual en USD PPP	Costo Fiscal (Millones de PPP)	Costo Fiscal (%Gasto del Gobierno en Salud)	Costo Fiscal (%PBI)	Cápita anual en USD PPP	Costo Fiscal (Millones de PPP)	Costo Fiscal (%Gasto del Gobierno en Salud)	Costo Fiscal (%PBI)	Cápita anual en USD PPP	Costo Fiscal (Millones de PPP)	Costo Fiscal (%Gasto del Gobierno en Salud)	Costo Fiscal (%PBI)
15.0	62.6	0.3	0.0	15.0	1.2	0.1	0.0	15.0			
34.0	141.8	0.7	0.0	34.0	2.8	0.1	0.0	34.0			
40.0	166.8	0.8	0.0	40.0	3.3	0.1	0.0	40.0			
60.0	250.2	1.3	0.1	60.0	5.0	0.2	0.0	60.0			
120.0	500.4	2.5	0.1	120.0	9.9	0.4	0.0	120.0			
274.2	1143.5	5.8	0.3	274.2	22.7	1.0	0.1	274.2			

Honduras				Nicaragua				Uruguay			
Cápita anual en USD PPP	Costo Fiscal (Millones de PPP)	Costo Fiscal (%Gasto del Gobierno en Salud)	Costo Fiscal (%PBI)	Cápita anual en USD PPP	Costo Fiscal (Millones de PPP)	Costo Fiscal (%Gasto del Gobierno en Salud)	Costo Fiscal (%PBI)	Cápita anual en USD PPP	Costo Fiscal (Millones de PPP)	Costo Fiscal (%Gasto del Gobierno en Salud)	Costo Fiscal (%PBI)
15.0	11.6	1.2	0.0	15.0	86.6	3.2	0.1	15.0	2.6	0.2	0.0
34.0	26.2	2.7	0.0	34.0	196.4	7.4	0.2	34.0	5.8	0.5	0.0
40.0	30.8	3.2	0.0	40.0	231.0	8.7	0.2	40.0	6.8	0.6	0.0
60.0	46.2	4.8	0.0	60.0	346.5	13.0	0.3	60.0	10.3	0.8	0.0
120.0	92.5	9.5	0.1	120.0	693.0	26.0	0.5	120.0	20.5	1.7	0.1
274.2	211.3	21.8	0.2	274.2	1583.6	59.4	1.2	274.2	46.9	3.8	0.1

Fuente: Gasparini et al. (2008) en base a Encuestas de Hogar (SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial 2012).

Nota: Por las características de los sistemas de salud de Brasil y República Dominicana, no se calculó el costo de las alternativas en esos casos.

Cuadro A2.3

Seguro básico de salud para población sin seguro. Costo fiscal por precio del paquete de cobertura en USD PPP.

Argentina				Brasil				Chile			
Cápita anual en USD PPP	Costo Fiscal (Millones de PPP)	Costo Fiscal (%Gasto del Gobierno en Salud)	Costo Fiscal (%PBI)	Cápita anual en USD PPP	Costo Fiscal (Millones de PPP)	Costo Fiscal (%Gasto del Gobierno en Salud)	Costo Fiscal (%PBI)	Cápita anual en USD PPP	Costo Fiscal (Millones de PPP)	Costo Fiscal (%Gasto del Gobierno en Salud)	Costo Fiscal (%PBI)
15.0	199.6	0.9	0.0	15.0				15.0	16.9	0.3	0.0
34.0	452.5	2.0	0.1	34.0				34.0	38.2	0.8	0.0
40.0	532.3	2.3	0.1	40.0				40.0	45.0	0.9	0.0
60.0	798.5	3.4	0.1	60.0				60.0	67.5	1.4	0.0
120.0	1597.0	6.9	0.3	120.0				120.0	134.9	2.8	0.1
274.2	3649.3	15.7	0.7	274.2				274.2	308.3	6.3	0.2

Colombia				Costa Rica				Rep. Dominicana			
Cápita anual en USD PPP	Costo Fiscal (Millones de PPP)	Costo Fiscal (%Gasto del Gobierno en Salud)	Costo Fiscal (%PBI)	Cápita anual en USD PPP	Costo Fiscal (Millones de PPP)	Costo Fiscal (%Gasto del Gobierno en Salud)	Costo Fiscal (%PBI)	Cápita anual en USD PPP	Costo Fiscal (Millones de PPP)	Costo Fiscal (%Gasto del Gobierno en Salud)	Costo Fiscal (%PBI)
15.0	238.3	1.2	0.1	15.0	10.8	0.5	0.0	15.0			
34.0	540.1	2.7	0.2	34.0	24.5	1.1	0.1	34.0			
40.0	635.4	3.2	0.2	40.0	28.8	1.3	0.1	40.0			
60.0	953.1	4.8	0.3	60.0	43.2	1.9	0.1	60.0			
120.0	1906.3	9.7	0.6	120.0	86.5	3.9	0.2	120.0			
274.2	4356.1	22.1	1.3	274.2	197.6	8.9	0.5	274.2			

Honduras				Nicaragua				Uruguay			
Cápita anual en USD PPP	Costo Fiscal (Millones de PPP)	Costo Fiscal (%Gasto del Gobierno en Salud)	Costo Fiscal (%PBI)	Cápita anual en USD PPP	Costo Fiscal (Millones de PPP)	Costo Fiscal (%Gasto del Gobierno en Salud)	Costo Fiscal (%PBI)	Cápita anual en USD PPP	Costo Fiscal (Millones de PPP)	Costo Fiscal (%Gasto del Gobierno en Salud)	Costo Fiscal (%PBI)
15.0	94.1	9.7	0.1	15.0	86.6	7.7	0.2	15.0	37.5	3.0	0.1
34.0	213.4	22.0	0.2	34.0	196.4	17.4	0.4	34.0	85.0	6.9	0.2
40.0	251.0	25.9	0.2	40.0	231.0	20.4	0.4	40.0	100.0	8.1	0.3
60.0	376.6	38.9	0.3	60.0	346.5	30.6	0.6	60.0	150.0	12.1	0.4
120.0	753.1	77.7	0.5	120.0	693.0	61.3	1.3	120.0	300.0	24.2	0.8
274.2	1721.0	177.6	1.2	274.2	1583.6	140.0	2.9	274.2	685.6	55.3	1.9

Fuente: Gasparini et al. (2008) en base a Encuestas de Hogar (SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial 2012).
 Nota: Por las características de los sistemas de salud de Brasil y República Dominicana, no se calculó el costo de las alternativas en esos casos.

Cuadro A2.4

Seguro básico de salud universal. Costo fiscal por precio del paquete de cobertura en USD PPP.

Argentina				Brasil				Chile			
Cápita anual en USD PPP	Costo Fiscal (Millones de PPP)	Costo Fiscal (%Gasto del Gobierno en Salud)	Costo Fiscal (%PBI)	Cápita anual en USD PPP	Costo Fiscal (Millones de PPP)	Costo Fiscal (%Gasto del Gobierno en Salud)	Costo Fiscal (%PBI)	Cápita anual en USD PPP	Costo Fiscal (Millones de PPP)	Costo Fiscal (%Gasto del Gobierno en Salud)	Costo Fiscal (%PBI)
15.0	595.7	2.6	0.1	15.0	2704.9	3.9	0.2	15.0	241.1	5.0	0.1
34.0	1350.1	5.8	0.3	34.0	6131.0	8.7	0.4	34.0	546.5	11.2	0.3
40.0	1588.4	6.9	0.3	40.0	7213.0	10.3	0.5	40.0	643.0	13.2	0.4
60.0	2382.6	10.3	0.4	60.0	10819.5	15.4	0.7	60.0	964.5	19.8	0.6
120.0	4765.2	20.6	0.9	120.0	21639.0	30.9	1.5	120.0	1928.9	39.7	1.2
274.2	10889.2	47.0	2.0	274.2	49448.1	70.5	3.4	274.2	4407.9	90.6	2.7

Colombia				Costa Rica				Rep. Dominicana			
Cápita anual en USD PPP	Costo Fiscal (Millones de PPP)	Costo Fiscal (%Gasto del Gobierno en Salud)	Costo Fiscal (%PBI)	Cápita anual en USD PPP	Costo Fiscal (Millones de PPP)	Costo Fiscal (%Gasto del Gobierno en Salud)	Costo Fiscal (%PBI)	Cápita anual en USD PPP	Costo Fiscal (Millones de PPP)	Costo Fiscal (%Gasto del Gobierno en Salud)	Costo Fiscal (%PBI)
15.0	654.3	3.3	0.2	15.0	59.9	2.7	0.1	15.0	132.1	8.6	0.7
34.0	1483.0	7.5	0.4	34.0	135.8	6.1	0.3	34.0	299.4	19.4	1.5
40.0	1744.7	8.8	0.5	40.0	159.7	7.2	0.4	40.0	352.3	22.9	1.7
60.0	2617.0	13.3	0.8	60.0	239.6	10.8	0.6	60.0	528.4	34.3	2.6
120.0	5234.1	26.5	1.6	120.0	479.2	21.6	1.1	120.0	1056.8	68.6	5.2
274.2	11960.6	60.7	3.6	274.2	1095.1	49.3	2.5	274.2	2415.0	156.7	11.9

Honduras				Nicaragua				Uruguay			
Cápita anual en USD PPP	Costo Fiscal (Millones de PPP)	Costo Fiscal (%Gasto del Gobierno en Salud)	Costo Fiscal (%PBI)	Cápita anual en USD PPP	Costo Fiscal (Millones de PPP)	Costo Fiscal (%Gasto del Gobierno en Salud)	Costo Fiscal (%PBI)	Cápita anual en USD PPP	Costo Fiscal (Millones de PPP)	Costo Fiscal (%Gasto del Gobierno en Salud)	Costo Fiscal (%PBI)
15.0	104.7	10.8	0.1	15.0	86.6	8.8	0.2	15.0	59.4	4.8	0.2
34.0	237.3	24.5	0.2	34.0	196.4	19.9	0.4	34.0	134.6	10.9	0.4
40.0	279.2	28.8	0.2	40.0	231.0	23.4	0.5	40.0	158.4	12.8	0.4
60.0	418.8	43.2	0.3	60.0	346.5	35.2	0.7	60.0	237.6	19.1	0.7
120.0	837.6	86.4	0.6	120.0	693.0	70.3	1.5	120.0	475.1	38.3	1.3
274.2	1913.9	197.5	1.4	274.2	1583.6	160.7	3.4	274.2	1085.7	87.5	3.0

Fuente: Gasparini et al. (2008) en base a Encuestas de Hogar (SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial 2012).