

POLÍTICAS SOCIALES

Hacia un sistema de transferencias monetarias para la infancia y los adultos mayores

Una estimación de impactos y posibilidades fiscales
en América Latina

Fernando Filgueira
Ernesto Espíndola



NACIONES UNIDAS

CEPAL



MINISTERIO DE
ASUNTOS EXTERIORES DE NORUEGA

POLÍTICAS SOCIALES

Hacia un sistema de transferencias monetarias para la infancia y los adultos mayores

Una estimación de impactos y posibilidades fiscales
en América Latina

Fernando Filgueira
Ernesto Espíndola



NACIONES UNIDAS

CEPAL



MINISTERIO DE
ASUNTOS EXTERIORES DE NORUEGA

Este documento fue elaborado por Fernando Filgueira, Consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Ernesto Espíndola, Asistente de Investigación, bajo la supervisión de Simone Cecchini, Oficial de Asuntos Sociales de la misma División. El documento contribuye a las actividades del programa de cooperación conjunto de la CEPAL y el Gobierno de Noruega, “Promoting equality in Latin America and the Caribbean”. La elaboración de este documento contó con la colaboración de Fabiola Fernández y Álvaro Brunini en el procesamiento y preparación de la información.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1564-4162

LC/L.3934

Copyright © Naciones Unidas, enero de 2015. Todos los derechos reservados.

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Introducción	9
I. Antecedentes	13
II. Los esfuerzos en materia de cobertura: las nuevas fronteras del universalismo, de los esquemas contributivos y de la focalización	19
III. Una primera estimación: transferencias monetarias para adultos mayores y familias con hijos menores de edad	25
A. Metodología	25
1. Protección para adultos mayores.....	25
2. Protección e inversión para las familias con hijos	26
B. Resultados generales	28
C. Resultados por grupos de países	30
1. Países de brechas modestas.....	30
2. Países de brechas moderadas	34
3. Países de brechas severas	37
IV. Los impactos sociales de las medidas consideradas	45
A. Medidas de universalidad aditiva.....	46
B. Medidas para completar universalidad o cobertura a sectores vulnerables descontando transferencias existentes.....	48
1. Los impactos en los países de brechas modestas	48
2. Los impactos en los países de brechas moderadas.....	51
3. Los impactos en los países de brechas severas	54
V. La realidad y posibilidad fiscal en la región	59
1. Las posibilidades fiscales en los países de brechas modestas	60
2. Las posibilidades fiscales en los países de brechas moderadas.....	64
3. Las posibilidades fiscales en los países de brechas severas	68
VI. A modo de cierre	73

Bibliografía	75
Anexo	77
Serie Políticas Sociales: números publicados	101
Cuadros	
CUADRO 1 GRUPOS DE PAÍSES SEGÚN ANÁLISIS DE CONGLOMERADOS, ALREDEDOR DE 2012	15
CUADRO 2 MODELOS DE SIMULACIÓN DE TRANSFERENCIAS BÁSICAS GARANTIZADAS.....	16
CUADRO 3 POBLACIÓN OBJETIVO Y MODELOS DE PRESTACIONES.....	28
CUADRO A.1 INDICADORES SELECCIONADOS DE TRIBUTACIÓN, GASTO Y DEPENDENCIA DEMOGRÁFICA PARA AMÉRICA LATINA, ALREDEDOR DE 2010	78
CUADRO A.2 COLOMBIA, 2011: COBERTURA, PESO SOBRE INGRESOS PRIMARIOS Y EFECTO SOBRE POBREZA Y BRECHA DE POBREZA DE COMPLETAR UNA TRANSFERENCIA UNIVERSAL DE UNA LÍNEA DE POBREZA PARA ADULTOS MAYORES POR DECILES DE INGRESO	79
CUADRO A.3 MÉXICO, 2010: COBERTURA, PESO SOBRE INGRESOS PRIMARIOS Y EFECTO SOBRE POBREZA Y BRECHA DE POBREZA DE COMPLETAR UNA TRANSFERENCIA UNIVERSAL DE UNA LÍNEA DE POBREZA PARA ADULTOS MAYORES POR DECILES DE INGRESO	80
CUADRO A.4 PERÚ, 2011: COBERTURA, PESO SOBRE INGRESOS PRIMARIOS Y EFECTO SOBRE POBREZA Y BRECHA DE POBREZA DE COMPLETAR UNA TRANSFERENCIA UNIVERSAL DE UNA LÍNEA DE POBREZA PARA ADULTOS MAYORES POR DECILES DE INGRESO	81
CUADRO A.5 PANAMÁ, 2011: COBERTURA, PESO SOBRE INGRESOS PRIMARIOS Y EFECTO SOBRE POBREZA Y BRECHA DE POBREZA DE COMPLETAR UNA TRANSFERENCIA UNIVERSAL DE UNA LÍNEA DE POBREZA PARA ADULTOS MAYORES POR DECILES DE INGRESO	82
CUADRO A.6 COSTA RICA, 2011: COBERTURA, PESO SOBRE INGRESOS PRIMARIOS Y EFECTO SOBRE POBREZA Y BRECHA DE POBREZA DE COMPLETAR UNA TRANSFERENCIA UNIVERSAL DE UNA LÍNEA DE POBREZA PARA ADULTOS MAYORES POR DECILES DE INGRESO	83
CUADRO A.7 ECUADOR, 2011: COBERTURA, PESO SOBRE INGRESOS PRIMARIOS Y EFECTO SOBRE POBREZA Y BRECHA DE POBREZA DE COMPLETAR UNA TRANSFERENCIA UNIVERSAL DE UNA LÍNEA DE POBREZA PARA ADULTOS MAYORES POR DECILES DE INGRESO	84
CUADRO A.8 BRASIL, 2011: COBERTURA, PESO SOBRE INGRESOS PRIMARIOS Y EFECTO SOBRE POBREZA Y BRECHA DE POBREZA DE COMPLETAR UNA TRANSFERENCIA UNIVERSAL DE UNA LÍNEA DE POBREZA PARA ADULTOS MAYORES POR DECILES DE INGRESO	85
CUADRO A.9 CHILE, 2011: COBERTURA, PESO SOBRE INGRESOS PRIMARIOS Y EFECTO SOBRE POBREZA Y BRECHA DE POBREZA DE COMPLETAR UNA TRANSFERENCIA UNIVERSAL DE UNA LÍNEA DE POBREZA PARA ADULTOS MAYORES POR DECILES DE INGRESO	86
CUADRO A.10 ARGENTINA, 2011: COBERTURA, PESO SOBRE INGRESOS PRIMARIOS Y EFECTO SOBRE POBREZA Y BRECHA DE POBREZA DE COMPLETAR UNA TRANSFERENCIA UNIVERSAL DE UNA LÍNEA DE POBREZA PARA ADULTOS MAYORES POR DECILES DE INGRESO	87
CUADRO A.11 BOLIVIA (ESTADO PLURINACIONAL DE), 2009: COBERTURA, PESO SOBRE INGRESOS PRIMARIOS Y EFECTO SOBRE POBREZA Y BRECHA DE POBREZA DE COMPLETAR UNA TRANSFERENCIA UNIVERSAL DE UNA LÍNEA DE POBREZA PARA ADULTOS MAYORES POR DECILES DE INGRESO	88

CUADRO A.12	GUATEMALA, 2006: COBERTURA, PESO SOBRE INGRESOS PRIMARIOS Y EFECTO SOBRE POBREZA Y BRECHA DE POBREZA DE COMPLETAR UNA TRANSFERENCIA UNIVERSAL DE UNA LÍNEA DE POBREZA PARA ADULTOS MAYORES POR DECILES DE INGRESO	89
CUADRO A.13	EL SALVADOR, 2010: COBERTURA, PESO SOBRE INGRESOS PRIMARIOS Y EFECTO SOBRE POBREZA Y BRECHA DE POBREZA DE COMPLETAR UNA TRANSFERENCIA UNIVERSAL DE UNA LÍNEA DE POBREZA PARA ADULTOS MAYORES POR DECILES DE INGRESO.....	90
CUADRO A.14	VENEZUELA (REPÚBLICA BOLIVARIANA DE), 2011: COBERTURA, PESO SOBRE INGRESOS PRIMARIOS Y EFECTO SOBRE POBREZA Y BRECHA DE POBREZA DE COMPLETAR UNA TRANSFERENCIA UNIVERSAL DE UNA LÍNEA DE POBREZA PARA ADULTOS MAYORES POR DECILES DE INGRESO	91
CUADRO A.15	PARAGUAY, 2011: COBERTURA, PESO SOBRE INGRESOS PRIMARIOS Y EFECTO SOBRE POBREZA Y BRECHA DE POBREZA DE COMPLETAR UNA TRANSFERENCIA UNIVERSAL DE UNA LÍNEA DE POBREZA PARA ADULTOS MAYORES POR DECILES DE INGRESO	92
CUADRO A.16	NICARAGUA, 2005: COBERTURA, PESO SOBRE INGRESOS PRIMARIOS Y EFECTO SOBRE POBREZA Y BRECHA DE POBREZA DE COMPLETAR UNA TRANSFERENCIA UNIVERSAL DE UNA LÍNEA DE POBREZA PARA ADULTOS MAYORES POR DECILES DE INGRESO	93
CUADRO A.17	REPÚBLICA DOMINICANA, 2011: COBERTURA, PESO SOBRE INGRESOS PRIMARIOS Y EFECTO SOBRE POBREZA Y BRECHA DE POBREZA DE COMPLETAR UNA TRANSFERENCIA UNIVERSAL DE UNA LÍNEA DE POBREZA PARA ADULTOS MAYORES POR DECILES DE INGRESO	94
CUADRO A.18	URUGUAY, 2011: COBERTURA, PESO SOBRE INGRESOS PRIMARIOS Y EFECTO SOBRE POBREZA Y BRECHA DE POBREZA DE COMPLETAR UNA TRANSFERENCIA UNIVERSAL DE UNA LÍNEA DE POBREZA PARA ADULTOS MAYORES POR DECILES DE INGRESO	95
CUADRO A.19	PESO SOBRE INGRESOS PRIMARIO Y EFECTO SOBRE POBREZA Y BRECHA DE POBREZA DE COMPLETAR UNA TRANSFERENCIA UNIVERSAL PARA INFANCIA, SEGÚN DIFERENTES OPCIONES DE TRANSFERENCIA	96

Gráficos

GRÁFICO 1	BRECHAS DE POBREZA E INDIGENCIA	14
GRÁFICO 2	BRECHAS DE POBREZA E INDIGENCIA	14
GRÁFICO 3	COSTOS ESTIMADOS EN MODELO CEPAL (2010)	17
GRÁFICO 4	COSTOS ESTIMADOS EN MODELO GASPARINI Y CRUCES (2013)	17
GRÁFICO 5	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL, 1992-1993 A 2010-2011	20
GRÁFICO 6	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: AUMENTOS EN LA COBERTURA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL	20
GRÁFICO 7	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ASALARIADOS QUE APORTAN AL SISTEMA DE PENSIONES, ALREDEDOR DE 2000 Y 2010.....	22
GRÁFICO 8	AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COSTO FISCAL REGIONAL PROMEDIO DE SISTEMAS DE TRANSFERENCIAS A ADULTOS MAYORES Y FAMILIAS CON NIÑOS, SEGÚN MODELO	29
GRÁFICO 9	COSTO FISCAL ESTIMADO DE UNA PENSIÓN BÁSICA UNIVERSAL	30
GRÁFICO 10	COSTO FISCAL ESTIMADO PARA COMPLETAR UNIVERSALIDAD EN PENSIONES Y PARA MODELO FOCALIZADO	31
GRÁFICO 11	COSTO FISCAL ESTIMADO PARA COMPLETAR UNIVERSALIDAD DE PRESTACIONES A HOGARES CON MENORES	32
GRÁFICO 12	COSTO FISCAL ESTIMADO PARA COMPLETAR PRESTACIONES A HOGARES VULNERABLES CON MENORES	33

GRÁFICO 13	COSTO FISCAL TOTAL DE COMPLETAR UNIVERSALIDAD EN PENSIONES E INFANCIA.....	33
GRÁFICO 14	COSTO FISCAL TOTAL DE COMPLETAR COBERTURA EN PENSIONES Y HOGARES CON MENORES DE SECTORES VULNERABLES.....	34
GRÁFICO 15	COSTO FISCAL ESTIMADO DE UNA PENSIÓN BÁSICA UNIVERSAL.....	34
GRÁFICO 16	COSTO FISCAL ESTIMADO PARA COMPLETAR UNIVERSALIDAD EN PENSIONES Y PARA MODELO FOCALIZADO	35
GRÁFICO 17	COSTO FISCAL ESTIMADO PARA COMPLETAR UNIVERSALIDAD DE PRESTACIONES A FAMILIAS CON HIJOS	35
GRÁFICO 18	COSTO FISCAL ESTIMADO PARA COMPLETAR PRESTACIONES EN HOGARES VULNERABLES CON MENORES.....	36
GRÁFICO 19	COSTO FISCAL TOTAL DE COMPLETAR UNIVERSALIDAD EN PENSIONES E INFANCIA.....	36
GRÁFICO 20	COSTO FISCAL TOTAL DE COMPLETAR COBERTURA EN PENSIONES Y HOGARES CON MENORES DE SECTORES VULNERABLES.....	37
GRÁFICO 21	COSTO FISCAL ESTIMADO DE UNA PENSIÓN BÁSICA UNIVERSAL.....	38
GRÁFICO 22	COSTO FISCAL ESTIMADO PARA COMPLETAR UNIVERSALIDAD EN PENSIONES Y PARA MODELO FOCALIZADO	39
GRÁFICO 23	COSTO FISCAL ESTIMADO PARA COMPLETAR UNIVERSALIDAD DE PRESTACIONES A HOGARES CON MENORES	39
GRÁFICO 24	COSTO FISCAL ESTIMADO PARA COMPLETAR PRESTACIONES HOGARES VULNERABLES CON MENORES.....	40
GRÁFICO 25	COSTO FISCAL ESTIMADO PARA COMPLETAR PRESTACIONES EN HOGARES DE LOS TRES PRIMEROS QUINTILES CON MENORES DE 15 AÑOS.....	40
GRÁFICO 26	COSTO FISCAL ESTIMADO PARA COMPLETAR PRESTACIONES EN HOGARES DE LOS TRES PRIMEROS QUINTILES CON MENORES DE 15 AÑOS CON MEDIA CANASTA	41
GRÁFICO 27	COSTO FISCAL TOTAL DE COMPLETAR UNIVERSALIDAD EN PENSIONES E INFANCIA.....	41
GRÁFICO 28	COSTO FISCAL TOTAL DE COMPLETAR COBERTURA EN PENSIONES Y HOGARES CON MENORES DE SECTORES VULNERABLES	42
GRÁFICO 29	COSTO FISCAL TOTAL DE COMPLETAR PENSIONES A MEDIA LP EN HOGARES VULNERABLES Y A UNA LP HASTA EL TERCER QUINTIL EN HOGARES CON MENORES DE 15 AÑOS.....	42
GRÁFICO 30	COSTO FISCAL TOTAL DE COMPLETAR PENSIONES EN HOGARES VULNERABLES A MEDIA LP Y HASTA EL TERCER QUINTIL EN HOGARES CON MENORES DE 15 AÑOS CON MEDIA CANASTA	43
GRÁFICO 31	DISMINUCIÓN EFECTIVA DE LA POBREZA LUEGO DE TRANSFERENCIA UNIVERSAL POR MENOR	46
GRÁFICO 32	DISMINUCIÓN RELATIVA DE LA POBREZA LUEGO DE TRANSFERENCIA UNIVERSAL POR MENOR	47
GRÁFICO 33	DISMINUCIÓN EFECTIVA DE LA POBREZA LUEGO DE TRANSFERENCIAS DE PENSIÓN BÁSICA UNIVERSAL.....	47
GRÁFICO 34	DISMINUCIÓN RELATIVA DE LA POBREZA LUEGO DE TRANSFERENCIA DE PENSIÓN BÁSICA UNIVERSAL.....	48
GRÁFICO 35	PAÍSES DE BRECHAS MODESTAS: REDUCCIÓN DE LA POBREZA DE COMPLETAR UNIVERSALIDAD EN PENSIONES.....	49
GRÁFICO 36	PAÍSES DE BRECHAS MODESTAS: REDUCCIÓN DE LA POBREZA DE COMPLETAR UNIVERSALIDAD DE FAMILIAS CON HIJOS.....	49
GRÁFICO 37	PAÍSES DE BRECHAS MODESTAS: REDUCCIÓN DE LA POBREZA POR COMPLETAR UNIVERSALIDAD EN PENSIONES.....	50

GRÁFICO 38	PAÍSES DE BRECHAS MODESTAS: REDUCCIÓN DE LA POBREZA POR COMPLETAR UNIVERSALIDAD DE FAMILIAS CON HIJOS	51
GRÁFICO 39	PAÍSES DE BRECHAS MODERADAS: REDUCCIÓN DE LA POBREZA DE COMPLETAR UNIVERSALIDAD EN PENSIONES	52
GRÁFICO 40	PAÍSES DE BRECHAS MODERADAS: REDUCCIÓN DE LA POBREZA DE COMPLETAR UNIVERSALIDAD DE FAMILIAS CON HIJOS.....	52
GRÁFICO 41	PAÍSES DE BRECHAS MODERADAS: REDUCCIÓN DE LA POBREZA POR COMPLETAR UNIVERSALIDAD EN PENSIONES.....	53
GRÁFICO 42	PAÍSES DE BRECHAS MODERADAS: REDUCCIÓN DE LA POBREZA POR COMPLETAR UNIVERSALIDAD DE FAMILIAS CON HIJOS	53
GRÁFICO 43	PAÍSES DE BRECHAS SEVERAS: REDUCCIÓN DE LA POBREZA DE COMPLETAR UNIVERSALIDAD EN PENSIONES	54
GRÁFICO 44	PAÍSES DE BRECHAS SEVERAS: REDUCCIÓN DE LA POBREZA POR COMPLETAR UNIVERSALIDAD A FAMILIAS CON HIJOS.....	55
GRÁFICO 45	PAÍSES DE BRECHAS SEVERAS: REDUCCIÓN DE LA POBREZA POR COMPLETAR UNIVERSALIDAD EN PENSIONES.....	55
GRÁFICO 46	PAÍSES DE BRECHAS SEVERAS: REDUCCIÓN DE LA POBREZA POR COMPLETAR UNIVERSALIDAD DE FAMILIAS CON HIJOS	56
GRÁFICO 47	PAÍSES DE BRECHAS SEVERAS: REDUCCIÓN DE LA POBREZA DE COMPLETAR COBERTURA A HOGARES VULNERABLES CON MENORES DE 0-14 AÑOS CON MEDIA CANASTA.....	56
GRÁFICO 48	PAÍSES DE BRECHAS SEVERAS: REDUCCIÓN DE LA POBREZA DE COMPLETAR COBERTURA A HOGARES VULNERABLES CON MENORES DE 0-14 AÑOS CON MEDIA CANASTA.....	57
GRÁFICO 49	PAÍSES DE BRECHAS MODESTAS: COSTO DE TRANSFERENCIAS PARA COMPLETAR UNIVERSALIDAD.....	61
GRÁFICO 50	PAÍSES DE BRECHAS MODESTAS: COSTO DE TRANSFERENCIAS PARA COMPLETAR COBERTURA EN SECTORES VULNERABLES	61
GRÁFICO 51	PAÍSES DE BRECHAS MODESTAS: COSTO DE TRANSFERENCIAS PARA COMPLETAR UNIVERSALIDAD COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES.....	62
GRÁFICO 52	PAÍSES DE BRECHAS MODESTAS: COSTO DE TRANSFERENCIAS PARA COMPLETAR COBERTURA EN SECTORES VULNERABLES COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES.....	63
GRÁFICO 53	PAÍSES DE BRECHAS MODESTAS: DEFICIT O SUPERAVIT DADO COSTO DE TRANSFERENCIAS PARA COMPLETAR UNIVERSALIDAD LUEGO DE EXPANSIÓN TRIBUTARIA	63
GRÁFICO 54	PAÍSES DE BRECHAS MODESTAS: DEFICIT O SUPERAVIT DADO COSTO DE TRANSFERENCIAS PARA COMPLETAR COBERTURA A POBLACIÓN VULNERABLE LUEGO DE EXPANSIÓN TRIBUTARIA	64
GRÁFICO 55	PAÍSES DE BRECHAS MODERADAS: COSTO DE TRANSFERENCIAS PARA COMPLETAR UNIVERSALIDAD.....	65
GRÁFICO 56	PAÍSES DE BRECHAS MODERADAS: COSTO DE TRANSFERENCIAS PARA COMPLETAR COBERTURA A SECTORES VULNERABLES.....	65
GRÁFICO 57	PAÍSES DE BRECHAS MODERADAS: COSTO DE TRANSFERENCIAS PARA COMPLETAR UNIVERSALIDAD COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES.....	66
GRÁFICO 58	PAÍSES DE BRECHAS MODERADAS: COSTO DE TRANSFERENCIAS PARA COMPLETAR COBERTURA A SECTORES VULNERABLES COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES.....	67
GRÁFICO 59	PAÍSES DE BRECHAS MODERADAS: DEFICIT O SUPERAVIT DADO COSTO DE TRANSFERENCIAS PARA COMPLETAR UNIVERSALIDAD LUEGO DE EXPANSIÓN TRIBUTARIA	67
GRÁFICO 60	PAÍSES DE BRECHAS MODERADAS: DEFICIT O SUPERAVIT DADO COSTO DE TRANSFERENCIAS PARA COMPLETAR COBERTURA A POBLACIÓN VULNERABLE LUEGO DE EXPANSIÓN TRIBUTARIA	68

GRÁFICO 61	PAÍSES DE BRECHAS SEVERAS: COSTO DE TRANSFERENCIAS PARA COMPLETAR COBERTURA A SECTORES VULNERABLES EN ADULTOS MAYORES Y A TRES QUINTILES EN HOGARES CON MENORES	69
GRÁFICO 62	PAÍSES DE BRECHAS SEVERAS: COSTO DE TRANSFERENCIAS A MEDIA CANASTA PARA COMPLETAR COBERTURA A SECTORES VULNERABLES EN ADULTOS MAYORES Y A TRES QUINTILES EN HOGARES CON MENORES	70
GRÁFICO 63	PAÍSES DE BRECHAS SEVERAS: COSTO DE TRANSFERENCIAS PARA COMPLETAR COBERTURA A SECTORES VULNERABLES EN ADULTOS MAYORES Y A TRES QUINTILES EN HOGARES CON MENORES COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES.....	70
GRÁFICO 64	PAÍSES DE BRECHAS SEVERAS: COSTO DE TRANSFERENCIAS A MEDIA CANASTA PARA COMPLETAR COBERTURA A SECTORES VULNERABLES EN ADULTOS MAYORES Y A TRES QUINTILES EN HOGARES CON MENORES COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES.....	71
GRÁFICO 65	PAÍSES DE BRECHAS SEVERAS: DEFICIT O SUPERAVIT DADO COSTO DE TRANSFERENCIAS PARA COMPLETAR COBERTURA A SECTORES VULNERABLES EN ADULTOS MAYORES Y A TRES QUINTILES EN HOGARES CON MENORES LUEGO DE EXPANSIÓN TRIBUTARIA	71
GRÁFICO 66	PAÍSES DE BRECHAS SEVERAS: DEFICIT O SUPERAVIT DADO COSTO DE TRANSFERENCIAS A MEDIA CANASTA PARA COMPLETAR COBERTURA A SECTORES VULNERABLES EN ADULTOS MAYORES Y A TRES QUINTILES EN HOGARES CON MENORES LUEGO DE EXPANSIÓN TRIBUTARIA	72

Introducción

Este documento se propone realizar una estimación de los costos e impactos de extender la cobertura y mejorar la calidad en materia de transferencias monetarias a los adultos mayores y a las familias con hijos menores de edad para los países de América Latina.

Los medios para el acceso al bienestar material en las sociedades modernas dependen de cuatro esferas claves: el mercado (en especial el laboral), el Estado, las familias y la comunidad. Estas son las que en definitiva proveen de los medios y mecanismos que permiten a los individuos alcanzar bienes y servicios.

Estas cuatro esferas ofrecen a los individuos protecciones sociales, servicios y dinero. En efecto, en lo que hace al dinero, el mercado laboral lo hace a través del salario o retorno al trabajo; el Estado a través de las transferencias; las familias, si bien tienden a concentrar los mecanismos en la provisión directa de bienes y servicios (cuidados, alimentación, vestimenta), también en diferentes momentos realizan dichos apoyos mediante transferencias de dinero de padres y madres a sus descendientes, de abuelos a nietos, prestamos entre hermanos y en general de su población generadora de ingresos a su población dependiente, en tanto la comunidad también transfiere mediante caridad y filantropía bienes, servicios, y en ocasiones dinero.

En tanto el mercado realiza esta operación a partir de sistemas de competencia y méritos, las familias lo hacen a partir de valores, obligaciones y pautas de reciprocidad, en tanto la comunidad lo realiza a partir de nexos más difusos de solidaridad. Es solamente en el Estado en donde los principios que ordenan dichas transferencias se basan en la noción de derecho —y en algunos casos de obligación y derecho—¹ estableciendo un conjunto de dispositivos de carácter vinculante.

¹ El Estado también se hace presente, como actor que regula o incide en las transferencias monetarias que se realizan en las esferas del mercado, familia y comunidad. En el mercado, por ejemplo, lo hace a partir de la fijación del salario mínimo. En las familias lo hace al menos en dos maneras directas y de otra manera más difusa: las reglas y sistemas impositivos de la herencia y las reglas y sistemas de transferencias definidas para las partes cuando se disuelve una unión marital y existen dependientes. También en forma más difusa lo hace mediante las obligaciones más generales que se definen de los padres respecto a los hijos en materia de manutención y cuidado. Finalmente las leyes que por ejemplo exoneran impositivamente a una empresa o individuo que colabora en un fondo de becas estudiantiles, también inciden, incentivando las transferencias monetarias intracomunitarias.

Existen tres principios que operan para definir la elegibilidad de la población en materia de transferencias monetarias (Esping Andersen, 1990 y 1999): aportes contributivos para la manutención o reemplazo parcial de rentas generadas o potenciales; situación de necesidad, y; criterios generales de ciudadanía.² Mientras los primeros tienden a organizarse en su lógica financiera y en sus criterios de elegibilidad como sistemas auto-contenidos en donde el principio de justicia es retributivo en base a obligaciones específicas que generan derechos específicos, las lógicas de necesidad y ciudadanía no poseen en principio otro criterio que la identificación de dicha situación (por ejemplo, pobreza, indigencia, necesidades básicas insatisfechas) o de dicho status (ciudadano, residente, etc.)³ y no establecen a priori sistemas de equivalencias entre obligaciones específicas y prestación.

El dinero al que acceden los individuos pueden ser *ingresos corrientes* provenientes del salario, retornos al capital o transferencias del Estado, de *ingresos extraordinarios* derivados de capital, enajenación de propiedad y ahorros ajenos (en la forma de herencia), o del *propio ahorro monetario*. Una cuarta modalidad que puede constituirse en forma corriente o extraordinaria deriva de los diversos sistemas de aseguramiento (de propiedad, vida, salud e ingresos) que existen por la vía privada, estatal o mixta.

Las transferencias monetarias que realiza el Estado constituyen en los países con Estados sociales más desarrollados de la región un porcentaje muy importante de su gasto total, pudiendo en algunos casos ascender al 50% o más de los gastos totales de Estado. Los rubros más importantes en esta acción estatal son las jubilaciones, pensiones y transferencias a las familias con hijos, seguidos por los seguros de enfermedad, desempleo y licencias por maternidad. En la región, el grueso de estas prestaciones, históricamente, se apoyaban en sistemas contributivos en donde la población cubierta era aquella que aportaba al sistema de seguridad social, y los valores de la prestación guardaban alguna relación con los salarios de dicha población mediante tasas de reemplazo definidas. La excepción, dentro de las categorías definidas, han sido en general las transferencias monetarias a las familias, las cuales si bien en muchos casos eran de naturaleza contributiva, tendían a ser de tipo *flat-rate* (o valor uniforme) o guardaban poca relación con el salario de los miembros familiares que trabajaban.

En este documento buscamos fundamentar la necesidad y viabilidad de un piso básico de transferencias monetarias para adultos mayores e infancia, alejados de modelos de corte contributivo o de focalización restringida a los pobres o indigentes. La idea es sentar las bases de un modelo de prestaciones monetarias de base ciudadana universal o cuasi-universal que permita la construcción de coaliciones distributivas mayoritarias que apoyen dichas prestaciones y defiendan su calidad.

No nos adentramos en este documento en los dilemas fiscales concretos y pertinentes de apoyar la expansión de transferencias monetarias o aquellas vinculadas a servicios sociales. Ambas prestaciones son claves para la ciudadanía social y la inversión en capital humano. Ambas son fundamentales para el combate a la pobreza y la desigualdad. Las primeras buscan redistribuir ingresos y a través de ello redistribuir oportunidades y capacidades. Las segundas apuntan antes que nada a la equiparación de oportunidades y acceso a bienes y servicios básicos. En las primeras el Estado renuncia a orientar el uso de los recursos en términos de patrones de consumo. En las segundas el Estado determina y subsidia una oferta de servicios determinada para favorecer o completar patrones de consumo. En las primeras el Estado hace transparentes sus esfuerzos redistributivos, en las segundas los oculta, como parte de lo que a pesar de su definición técnica más acotada, llamamos crecientemente bienes públicos.

Tampoco consideramos en este documento otras transferencias relevantes que pueden ser de carácter contributivo, focalizado o financiado desde rentas generales: las licencias paternales,

² Un cuarto criterio puede definirse como principio de reparación. Cuando el Estado considera que por una acción determinada afecta o afectó negativamente a una persona o a una categoría de personas, el mismo puede reparar dicho daño mediante transferencias monetarias. Desde la indemnización por accidentes debidos a fallas de infraestructura del Estado, a parte de los principios que sustentan las medidas de acción afirmativa pueden verse estas lógicas operando.

³ Muchas transferencias monetarias de corte ciudadano son específicas para ciertas etapas del ciclo de vida (adulto mayor, infancia, paternidad y maternidad), pero ello no inhibe su carácter ciudadano, en tanto son etapas por las que todas las personas pasan o tiene altas probabilidades de pasar.

maternales, familiares por nacimiento de hijos, las licencias por enfermedad y las transferencias por situación de desempleo.

Nos detenemos solamente en aquellas transferencias que apuntan a proteger los dos extremos de la vida: la infancia y la vejez. Durante mucho tiempo se pensó en estos dos extremos como parte de un modelo contributivo asalariado. La vejez era el más acorde a esta tradición. Las personas aportan durante su vida activa y con ello reciben el derecho a ser protegidos en forma proporcional a sus aportes durante su vejez. La infancia tiene una tradición más compleja. En muchos países de Europa y en algunos de América Latina, las asignaciones familiares eran una forma de completar el salario familiar para cuando había hijos. Estas prestaciones estaban orientadas a mantener el modelo de hombre gana-pan y la familia tradicional. Su función partía de reconocer el efecto o costo adicional de tener hijos y la valoración que la sociedad hacía de dicho fenómeno. En América Latina crecientemente otra justificación se hace presente y aleja a este modelo del modelo formal o contributivo. Las familias pobres con hijos son particularmente vulnerables y deben ser apoyadas en forma monetaria. Este modelo tiende a ser altamente focalizado y de tipo *flat-rate*.

En la propuesta que aquí desarrollamos nos alejamos aún más de la modalidad contributiva, pero también de las formas de focalización restringida. Defendemos un modelo modesto de ingresos básicos garantizados financiados desde rentas generales para infancia y vejez, en el entendido de que tales modelos son más ciudadanos, igualitarios, eficaces en combatir la pobreza, eficientes al distorsionar menos el mercado laboral, claves para controlar la expansión del gasto social y pertinentes para fortalecer el capital humano de nuestras sociedades al apostar en forma sustantiva a la expansión del gasto social en infancia o familias con hijos.

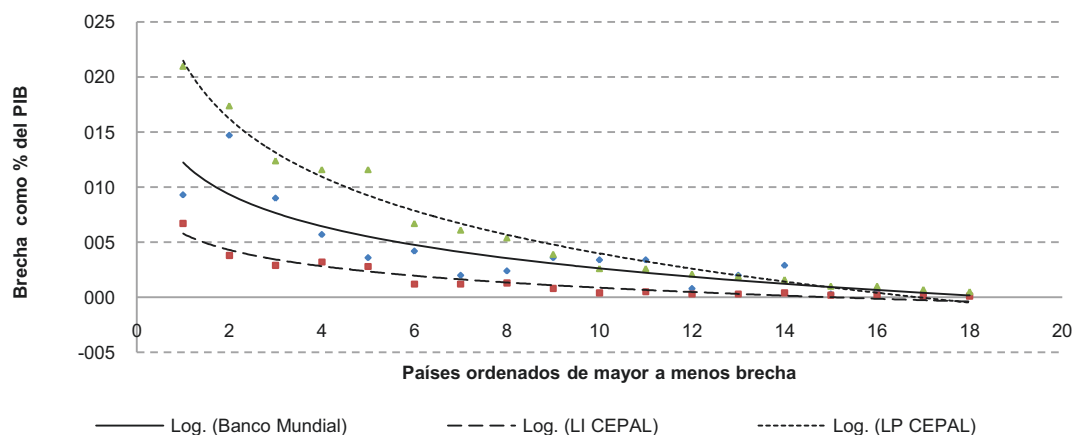
I. Antecedentes

Existen dos antecedentes de este tipo de estudios que procuran realizar estimaciones y simulaciones generales de sistemas de transferencias de ingresos –y en algunos casos servicios- con vocación regional. El trabajo pionero en esta materia fue realizado a partir de un conjunto de análisis desarrollados en la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010). Los productos de estos análisis fueron publicados por primera vez en el Documento del Período de Sesiones titulado “La hora de la igualdad” en mayo del año 2010. El otro antecedente proviene de un trabajo realizado por Gasparini y Cruces (2013) desde la Universidad de la Plata en donde desarrollan un ejercicio muy similar (véase gráficos 1 y 2).

El análisis de ambos trabajos se basa en los micro-datos de las encuestas continuas de hogares y desarrolla mediante simulaciones un conjunto de medidas de ampliación de cobertura en materia de transferencias monetarias y aumento de la cobertura educativa, cuantificando las poblaciones incorporadas, fijando parámetros de prestación y elegibilidad, estimando los costos fiscales de cada medida y de diferentes combinaciones de medidas y finalmente simulando los impactos sobre pobreza, brecha de pobreza y desigualdad que una eventual implantación de dichas medidas implicaría.

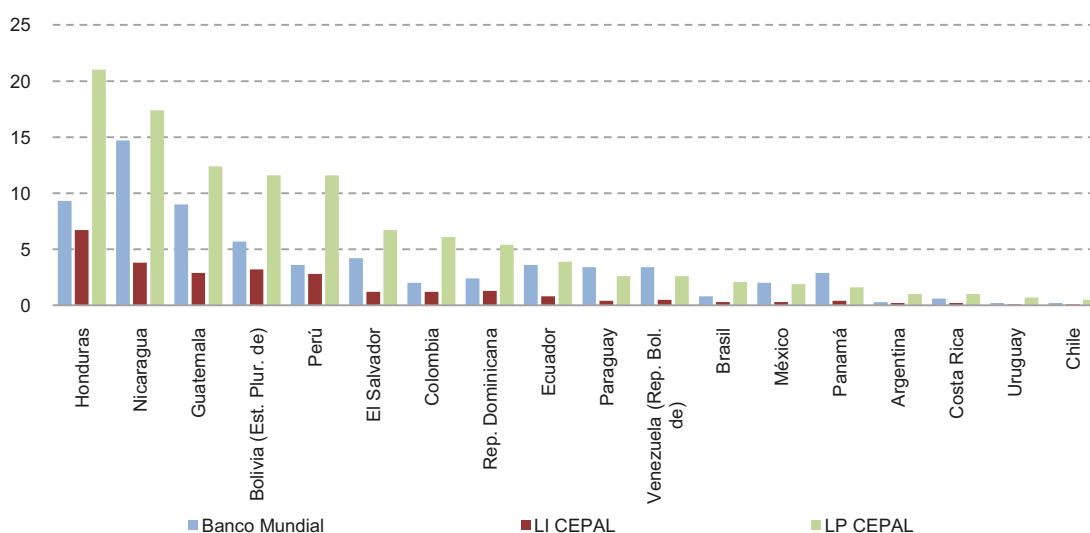
Ambos trabajos realizan una primera estimación de la brecha de pobreza y cuánto esta representa como porcentaje del PIB de cada país. En un mundo ideal si uno quisiera suprimir la pobreza al menor coste posible, y pudiera conocer y asignar los montos necesarios para todos los hogares que presentan brechas respecto a la línea de pobreza, arribaría a las magnitudes que esta estimación genera. En cualquier caso tal alternativa es irrealizable y su función es simplemente proporcionar un orden de magnitud de la distancia de cada país en esfuerzo económico respecto a la pobreza por ingresos. Debido a que CEPAL trabaja con sus líneas de pobreza y líneas de Indigencia, mientras que Gasparini y Cruces usan una de las líneas de pobreza definidas por el Banco Mundial (2,50 diarios a paridad del poder adquisitivo, PPA), los datos varían entre las dos estimaciones.

GRÁFICO 1
BRECHAS DE POBREZA E INDIGENCIA
(en porcentajes del PIB)



Fuente: CEPAL, 2010; Gasparini y Cruces, 2013.

GRÁFICO 2
BRECHAS DE POBREZA E INDIGENCIA
(En porcentajes del PIB)



Fuente: CEPAL, 2010; Gasparini y Cruces, 2013.

Salvo algunos casos puntuales, las diferentes estimaciones arrojan magnitudes que ordenan a los países de similar manera. La estimación de la línea de indigencia de CEPAL es la que arroja los menores guarismos, la que usa parámetros de línea de pobreza del Banco Mundial es intermedia, siendo la más exigente, y por lo tanto la que implica cifras más abultadas, la línea de pobreza de la CEPAL. De este primer análisis surge con claridad que existen enormes variaciones en los esfuerzos que debieran realizarse para atacar la pobreza en los diferentes países. La medida considerada en este punto refiere a un indicador simple de brechas de pobreza cuantificados a partir de la distancia entre el ingreso de la población por debajo de la línea de pobreza y dicha línea, expresado como porcentaje del PIB.

En un trabajo reciente se procura formalizar los agrupamientos que reflejen la heterogeneidad en materia de brechas sociales de bienestar, y no solamente brechas de pobreza, mediante análisis de

conglomerados que consideran variables de capacidad económica, esfuerzo fiscal y logros de cobertura y bienestar básico de los países (Cecchini, Filgueira y Robles, 2014).

Los resultados arrojan un agrupamiento en tres grandes conglomerados que representan respectivamente a países con brechas severas, moderadas y modestas de bienestar (véase cuadro 1).

CUADRO 1
GRUPOS DE PAÍSES SEGÚN ANÁLISIS DE CONGLOMERADOS, ALREDEDOR DE 2012

Brechas severas	Brechas moderadas	Brechas modestas
Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Paraguay	Colombia, Ecuador, México, Perú, República Dominicana	Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Panamá, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de)

Fuente: Cecchini, Filgueira y Robles, 2014.

La estimación de un sistema de transferencias monetarias y la viabilidad fiscal del mismo requiere obviamente tomar en consideración las diferentes capacidades de los países de impulsar dichas iniciativas así como los gradientes de dichas brechas sociales. Es por ello que luego de la estimación simple de las brechas como porcentaje del PIB, tanto la CEPAL (2010) como Gasparini y Cruces (2013) proponen un conjunto de medidas considerando diferentes parámetros de exigencia en materia de cobertura y valor de las prestaciones. El ejercicio realizado por la CEPAL asume que el esfuerzo de estas prestaciones se financiará íntegramente con nuevas erogaciones desde rentas generales. En otras palabras, estima los costos asumiendo a toda la población elegible (en modo universal y focalizado) sin considerar si esta ya recibe algún tipo de prestación.

En el caso de Gasparini y Cruces para pensiones se considera solamente la población que no percibe pensiones, aunque en el caso de transferencias a las familias con hijos se estima de manera similar a la CEPAL sin considerar si dichos hogares reciben ya alguna prestación. En el caso de CEPAL está claro que el esfuerzo se sobreestima, ya que muchas de las personas a las que se les asigna una prestación, por ejemplo de pensión básica, ya están recibiendo un monto similar o incluso superior a dicha prestación por concepto de jubilaciones. En el caso de Gasparini y Cruces para pensiones existe una leve subestimación, ya que no se consideran las personas que recibiendo pensiones lo hacen por valores inferiores a los propios parámetros que ellos determinan. En el caso de hogares con niños, cometen una similar sobreestimación a la realizada por CEPAL (véase gráficos 3 y 4).

Por otra parte, los dos ejercicios de estimación difieren marcadamente en la generosidad de coberturas y prestaciones. El cuadro 2 describe sucintamente los parámetros de los tres escenarios estimados por CEPAL y por Gasparini y Cruces.

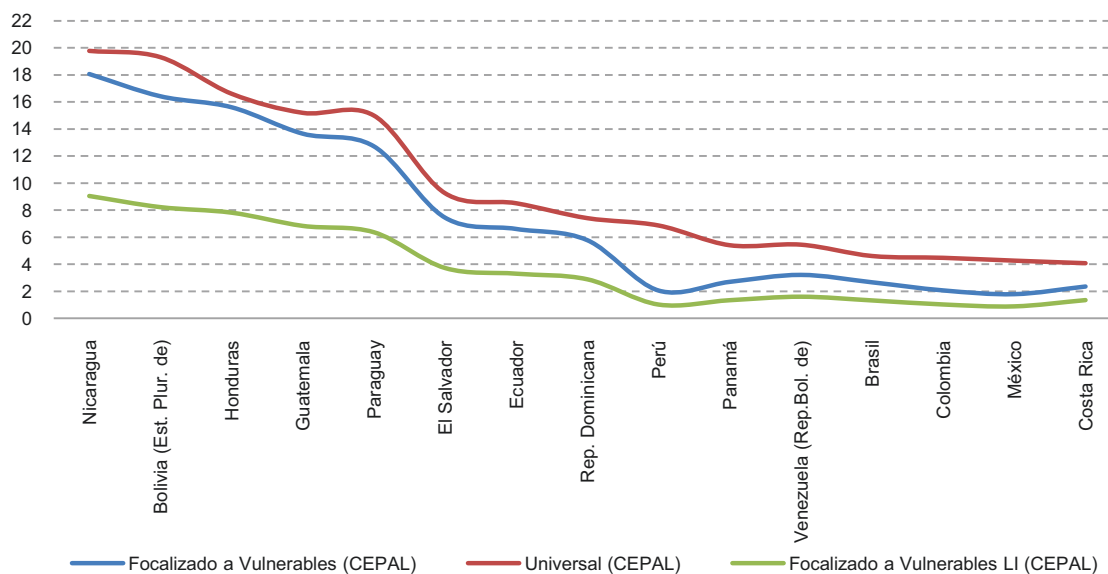
CUADRO 2
MODELOS DE SIMULACIÓN DE TRANSFERENCIAS BÁSICAS GARANTIZADAS

	CEPAL (2010)			Gasparini y Cruces (2013)		
	Cobertura	Prestaciones	Valores	Cobertura	Prestaciones	Valores
Modelo universal	Todos los niños entre 0-14 años (0-5 una LP y 6-14 media LP), todos los adultos mayores (65 y más una LP), todas las personas en edad de trabajar buscando trabajo en situación de desempleo.	Asignaciones familiares, pensión básica, prestación de desempleo.	Se estiman todas las prestaciones para una LP y una LI. En hogares monoparentales se incrementa la prestación a infancia a 1,5 LP.	Todos los adultos mayores y todos los niños menores de 18 años que asisten al sistema educativo.	Asignaciones familiares y pensión básica.	Se define una prestación b al 50% de la LP estipulada por el BM a valores PPA. En infancia se definen tres escalones: 0-4 años, una prestación básica; 5-12 años 1,15; y 13-17 años, 1,5.
Primer modelo focalizado	Niños, adultos mayores y desempleados en situación de vulnerabilidad (por debajo de 1,8 LP).	Asignaciones familiares, pensión básica, prestación de desempleo.	Se estiman todas las prestaciones para una LP. Idem en hogares monoparentales.	Solo los adultos mayores pobres que no reciben pensión y los niños en hogares por debajo de la LP del Banco Mundial que asisten al sistema educativo.	Asignaciones familiares y pensión básica.	Se define una prestación b al 50% de la LP estipulada por el BM a valores PPA. En infancia se definen tres escalones: 0-4 años una prestación básica; 5-12 años, 1,15; 13-17 años, 1,5.
Segundo modelo focalizado	Niños, adultos mayores y desempleados en situación de vulnerabilidad (por debajo de 1,8 LP).	Asignaciones familiares, pensión básica, prestación de desempleo.	Se estiman todas las prestaciones para una media LP, aproximado a una LI.	Los adultos mayores sin pensiones y los niños en hogares donde ningún miembro es trabajador formal.	Asignaciones familiares y pensión básica.	Se define una prestación b al 50% de la LP estipulada por el BM a valores PPA. En infancia se definen tres escalones: 0-4 años, una prestación básica; 5-12 años, 1,15; 13-17 años, 1,5

Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL, 2010 y Gasparini y Cruces, 2013.

GRÁFICO 3
COSTOS ESTIMADOS EN MODELO CEPAL (2010)

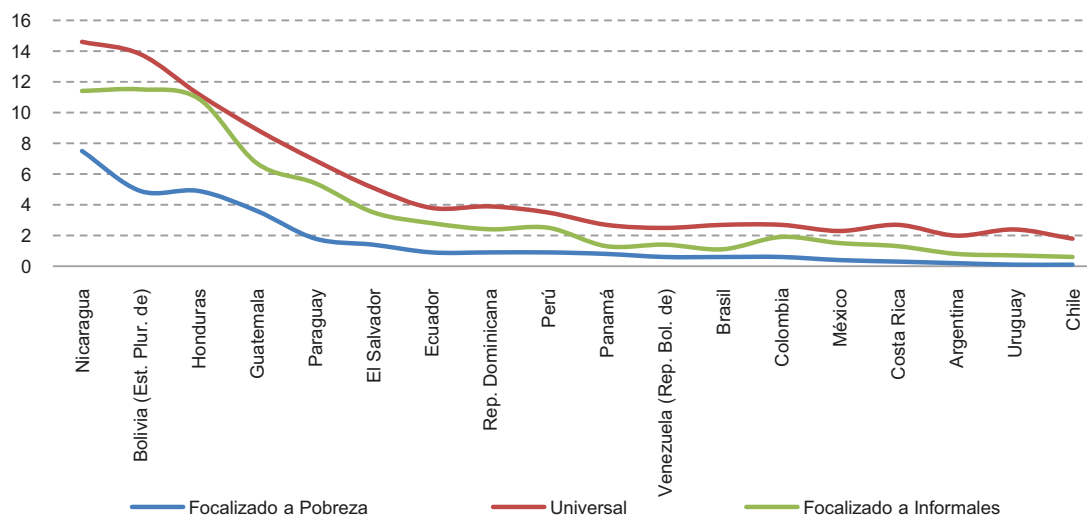
(en porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL (2010) y Gasparini y Cruces (2013).

GRÁFICO 4
COSTOS ESTIMADOS EN MODELO GASPARINI Y CRUCES (2013)

(en porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL (2010) y Gasparini y Cruces (2013).

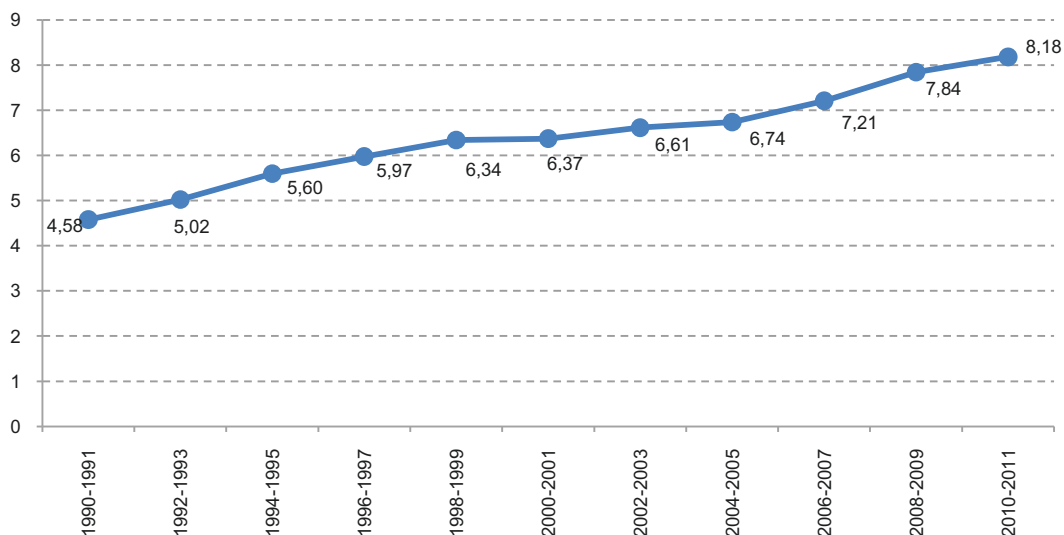
II. Los esfuerzos en materia de cobertura: las nuevas fronteras del universalismo, de los esquemas contributivos y de la focalización

América Latina y el Caribe asisten desde hace más de una década a un sostenido esfuerzo por incrementar la cobertura de la protección social. Ello se manifiesta al menos en cuatro áreas de la política social: i) jubilaciones, pensiones y otras transferencias monetarias a los adultos mayores; ii) transferencias monetarias a familias con hijos; iii) acceso a servicios y aseguramiento de salud y; iv) protección al trabajador (seguro de enfermedad y seguro de desempleo, sumado a las políticas de derechos laborales –indemnización, horas extras, licencias, etc.).

En estas cuatro esferas las fronteras entre lo contributivo y lo no contributivo, entre la focalización y la universalidad y entre el sujeto aportante y el receptor del beneficio se están redefiniendo. Crecientemente la literatura especializada aboga por ampliar la cobertura apelando a modalidades no contributivas y procurando con variantes generar modelos o bien de piso básico (OIT, 2011), o de universalismo básico (Filgueira y otros, 2006) así como de aseguramiento universal no contributivo de los trabajadores (Levy, 2011). La versión más ambiciosa y también fundante de esta nueva tendencia fue expresada por Rubén Lo Vuolo en sus trabajos sobre ingreso ciudadano (Lo Vuolo, 2010).

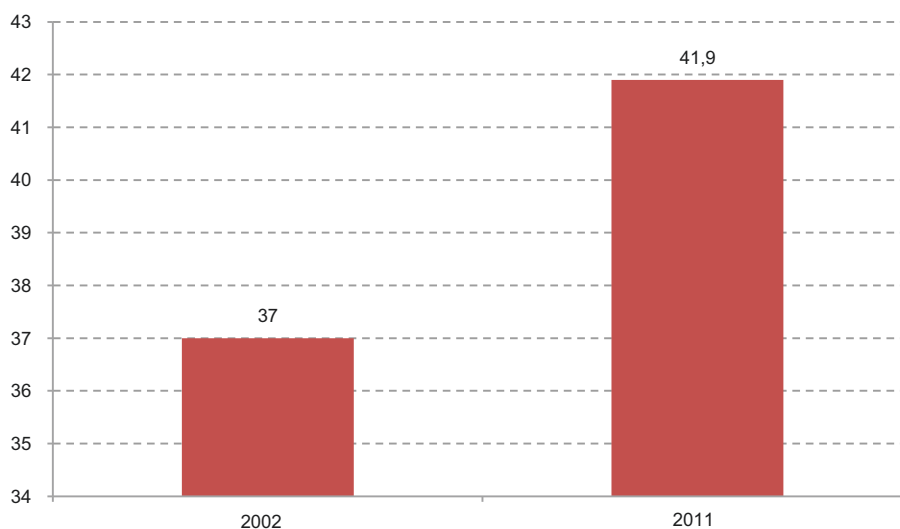
Nos concentraremos aquí en los avances regionales en materia de transferencias monetarias a la población adulta mayor y a las familias con hijos. Es importante determinar tanto la magnitud de los esfuerzos en materia de cobertura, como las formas que el mismo ha asumido. En cuanto a la magnitud, una forma aproximada de identificar el esfuerzo incremental remite al aumento del gasto en seguridad y asistencia social (véase gráfico 5). En materia de cobertura, pueden observarse cuatro tendencias claves: i) aumento de la cobertura en pensiones para la población de 65 y más; ii) aumentos en la cantidad de familias con hijos que perciben alguna transferencia monetaria del Estado; iii) aumento de la población ocupada que cotiza a la seguridad social y iv) aumento de la población con algún tipo de cobertura en materia de servicios de salud (véase gráfico 6).

GRÁFICO 5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO
EN SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL, 1992-1993 A 2010-2011^a
(En porcentajes del PIB)



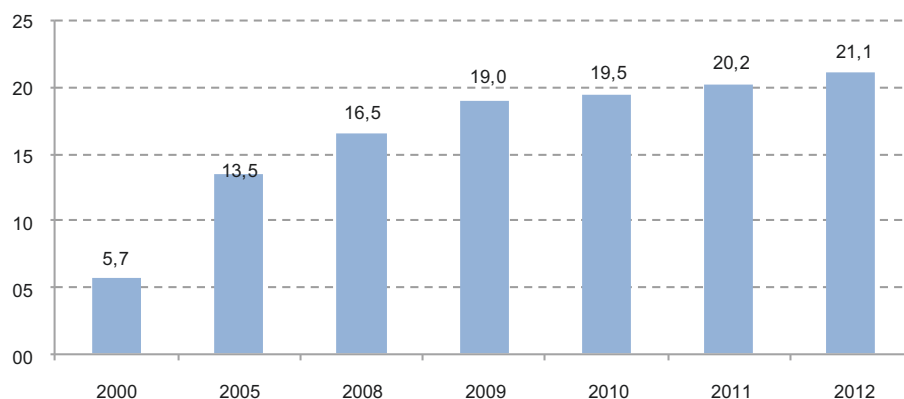
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social.
^a Promedio ponderado de los países.

GRÁFICO 6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: AUMENTOS EN LA COBERTURA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL
A. PERSONAS DE 65 AÑOS Y MÁS QUE RECIBEN PENSIONES, 2002 Y 2011
(En porcentajes)^a



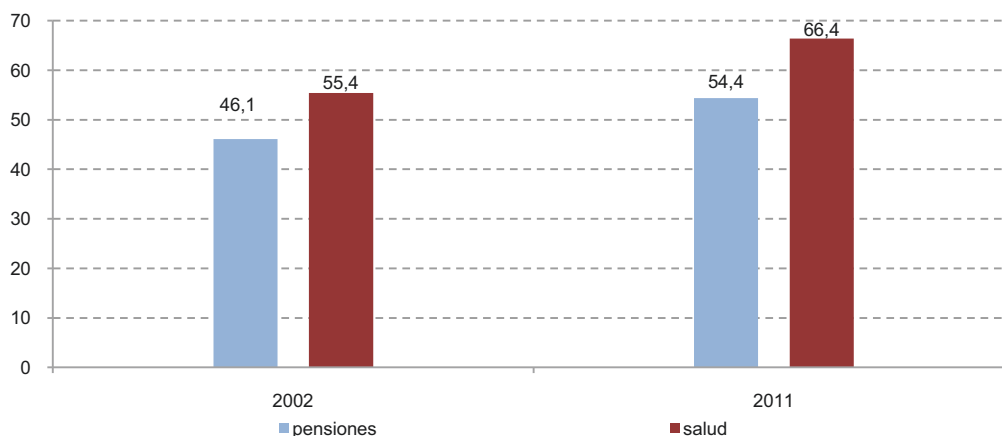
Fuente: CEPAL, base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe y Panorama social de América Latina 2013.

^a Promedio simple de 14 países.

B. COBERTURA DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS, 2000-2012*(En porcentaje de la población total)^a*

Fuente: CEPAL, base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe y Panorama social de América Latina 2013.

^a Promedio ponderado de 19 países.

C. POBLACIÓN OCUPADA AFILIADA A LA SEGURIDAD SOCIAL, 2002 Y 2011*(En porcentajes)^a*

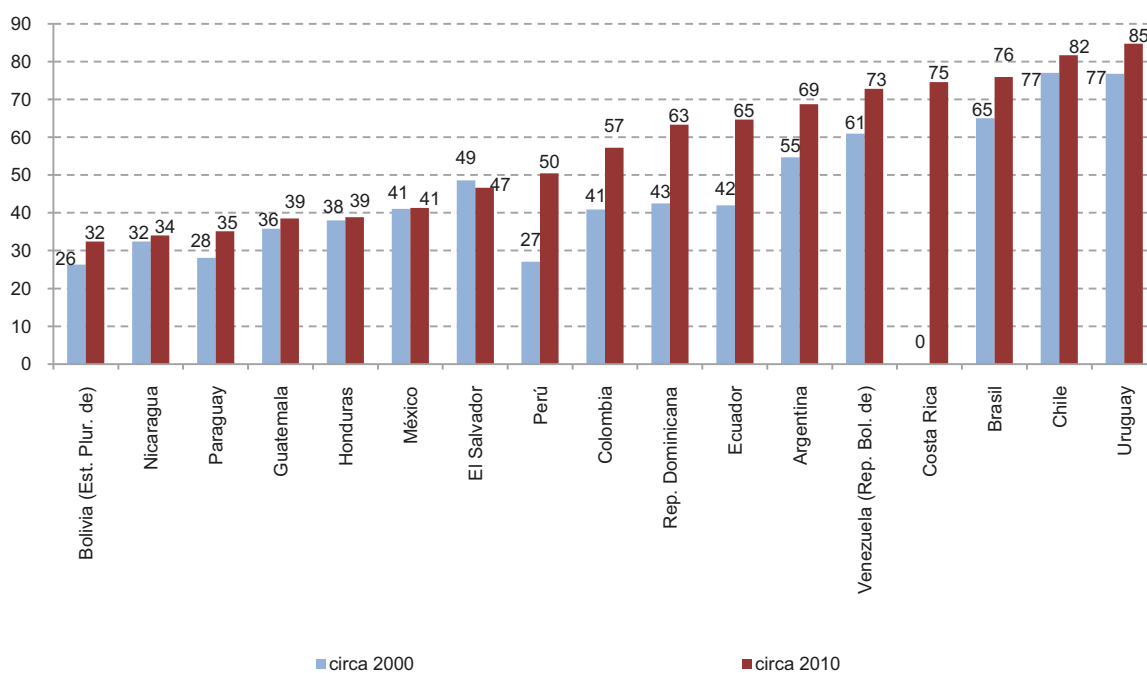
Fuente: CEPAL, base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe y Panorama social de América Latina 2013.

^a Promedio simple de 16 países.

Los estudios de caso sobre sistemas de protección social elaborados por la CEPAL (Cecchini, Filgueira y Robles, 2014) a su vez arrojan datos institucionales sobre las modalidades de expansión de cobertura. Es importante discriminar y ordenar conceptualmente las diversas causas detrás de este incremento de la cobertura. Es posible identificar tres causas inmediatas de las mejoras en materia de cobertura: i) mejoras en el mercado laboral (sea por mejoras en la oferta de empleo o sea por aspectos regulatorios y de contralor), que al incrementar la formalidad incrementan la cobertura de base contributiva; ii) cambios en el diseño de la elegibilidad de base contributiva que facilitan el acceso al flexibilizar las condiciones y criterios de elegibilidad y; iii) ampliaciones en base a políticas no-contributivas —financiadas desde rentas generales—, sean estas de carácter universal o focalizado.

Una parte importante de la mejora en la cobertura en materia de seguridad social de la población activa en la región, responde a mejoras sustantivas en la calidad del empleo e incremento del rol de contralor y regulador del Estado. En casi todos los estudios de caso se documentan las mejoras en materia de empleo y en muchos de estos estudios se mencionan mejoras en materia del rol de contralor y de regulación del Estado. Uruguay es un caso de mejoras en base al rol de contralor en materia de seguridad social en general (Filgueira y Hernández, 2012) y Ecuador lo es en materia de salud (Naranjo Bonilla, 2013). Pero en casi todos los países se incrementan los niveles de afiliación a la seguridad social de base contributiva para los asalariados y para los ocupados en general. El gráfico 7 muestra los avances para la población asalariada en materia contributiva de pensiones.

GRÁFICO 7
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ASALARIADOS QUE APORTAN AL SISTEMA
DE PENSIONES, ALREDEDOR DE 2000 Y 2010
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina, 2013.

Parte del aumento que se constata en el gráfico 4 responde también a políticas explícitas que han buscado flexibilizar las condiciones de acceso y subsidiar el acceso a los diversos programas de seguridad social. En tanto las reformas privatistas y paramétricas de los años ochenta y noventa buscaban limitar a la capacidad de pago y al control fiscal y actuarial el acceso a la protección social, las reformas del nuevo siglo, van en la dirección opuesta, buscando expandir las avenidas de acceso a la seguridad social más allá de equivalencias contributivas perfectas.

Dos evidencias son claras respecto al pasado restrictivo en materia de pensiones. La reforma de inicios de siglo en Costa Rica, persigue y logra, incrementar notoriamente la cobertura de los trabajadores independientes. Algo similar ocurre con la reforma uruguaya del año 2007 en materia de pensiones y jubilaciones, que baja los años de contribución requeridos, aunque ajustando correlativamente a la baja las tasas de reemplazo para no incrementar los riesgos de insolvencia actuarial que ya hace tiempo amenaza al sistema uruguayo. Otra forma que permitió notorios incrementos de cobertura es la incorporación de miembros dependientes familiares al aseguramiento si uno de los adultos contribuye al sistema.

El caso de la salud en Uruguay con la creación del Fondo Nacional de Salud es arquetípico de esta modalidad semi-contributiva de base familiarista.

La otra forma en que se han producido extensiones en materia de cobertura es mediante modalidades no contributivas. La modalidad no contributiva dominante en la región han sido las políticas de tipo focalizadas, aunque también han existido algunas opciones de corte universal. En materia de pensiones existen pocos casos de orientación clara universal y no contributiva, siendo el Estado Plurinacional de Bolivia y Trinidad y Tobago los casos sobresalientes. La pensión universal, llamada en un inicio —pensión alimentaria”, del Distrito Federal de México es otro ejemplo de esta modalidad. En transferencias a las familias con hijos no existe ningún país de la región con un modelo universal no contributivo.

Dentro de las políticas focalizadas es importante distinguir entre aquellas que focalizan en la población pobre o en extrema pobreza, de aquellas que otorgan el beneficio a todos aquellos que carecen de cobertura contributiva. Rofman, Apella y Vezza (2014) distinguen para el caso de pensiones entre esos dos tipos de focalización, pero ello es también bueno establecerlo para el caso de salud y de transferencias a las familias con hijos, —aunque en esta última esfera, predomina claramente la focalización por necesidad o pobreza, antes que la focalización para completar universalidad ya que en pocos países existen sistemas contributivos extendidos de asignaciones familiares. El caso que más se aproxima en materia de asignaciones familiares a esta opción de universalización es Argentina con la Asignación Universal por Hijo (AUH), que se otorga a quienes no reciben asignación contributiva. Los restantes países de la región han experimentado importantes cambios en materia de cobertura de renta a familias con hijos, pero lo han hecho de manera focalizada vinculando la elegibilidad alguna demostración de necesidad (*means-test*). El vehículo dominante para estas transferencias han sido los programas de transferencias condicionadas o —con corresponsabilidad” (PTC).⁴

En materia de pensiones varios países han creado o ampliado sus sistemas de pensiones asistenciales, en algunos casos para alcanzar a la población pobre o muy pobre, pero, en otros, para completar (universalizar) la cobertura llenando el déficit de los sistemas contributivos. Entre los segundos países se encuentran los casos de Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay como modelos de universalización segmentada, en tanto Panamá focaliza en la población mayor de setenta sin pensiones y con necesidades básicas insatisfechas (Rodríguez Mojica, 2013). México se aproxima crecientemente a un piso básico muy modesto universal en lo que hace a las pensiones partiendo de la experiencia del Distrito Federal, junto con los casos de Ecuador con el Bono de Desarrollo Humano y el Estado Plurinacional de Bolivia con la Renta Dignidad.

⁴ Un caso interesante de ser reseñado es el nuevo beneficio para la superación de la extrema pobreza del PTC brasileño, *Bolsa Família*, que consiste en una transferencia monetaria no condicionada para familias indigentes —independientemente de si tienen hijos o no—.

III. Una primera estimación: transferencias monetarias para adultos mayores y familias con hijos menores de edad

A. Metodología

En este apartado se estiman los costos fiscales de extender la cobertura y mejorar la calidad de las transferencias monetarias para los adultos mayores y para las familias con hijos.

1. Protección para adultos mayores

Con diferencias importantes la región asiste y asistirá en forma más marcada en los próximos treinta años a un proceso de creciente envejecimiento de la población. En algunos países, como se da en los casos del Cono Sur, ya se ha producido un incipiente envejecimiento de la población y el mismo se acelerará en forma marcada en los años subsiguientes, siendo el mismo acompañado de un “envejecimiento del envejecimiento”. En rigor son dos las dinámicas centrales que marcan estos procesos: por un lado, la caída de la fecundidad, acompañada de la llegada a la tercera edad de cohortes numerosas, incrementará el porcentaje de adultos mayores en el total de la población y; por el otro lado, el incremento de la longevidad contribuirá a dicho resultado e incrementará no sólo el porcentaje de adultos mayores, sino de aquellos de más edad dentro de la población adulta mayor. Ambos procesos implican complejos escenarios para los desafíos de cobertura de los sistemas de protección social (especialmente salud y pensiones), para la sustentabilidad fiscal de los mismos y para la salud económica de las naciones.

Al observar la realidad actual de los sistemas de jubilaciones y pensiones puede constatarse la muy baja cobertura que caracteriza a los mismos. Dicha baja cobertura es presente (pocos adultos mayores que acceden a transferencias monetarias) y futura (dadas las arquitecturas de elegibilidad y la formalización y densidad de aportes de la población activa). Estos dos desafíos son de diversa magnitud en las diferentes subregiones de América Latina y colocan también diferentes desafíos a los países (cobertura presente, futura, sustentabilidad fiscal, estratificación y segmentación)

Con la excepción de los países del Cono Sur, Brasil y Costa Rica, existe un enorme déficit de cobertura de la población adulta mayor y de cotización a la seguridad social de la población activa. Y en los países con mayor cobertura, dada su arquitectura fiscal y la relación cotizantes-receptores, existe un enorme déficit que debe ser enfrentado. Más relevante aún es constatar que hasta en los países con modestos sistemas de bienestar, la ecuación entre aportes sociales y prestaciones sociales a la seguridad social ya es deficitaria.

El primer desafío que aquí se propone consiste en ampliar las coberturas de los adultos mayores (65 años y más) sobre bases no contributivas, o desde rentas generales. Dependiendo de las actuales coberturas y de la estructuras de edades estas serán más o menos onerosas.

Con excepción del modelo universal aditivo o puro en donde se multiplica simplemente cada adulto mayor por la prestación de una LP, todas las otras estimaciones deben realizarse asumiendo que el costo adicional se basa en definir que el piso básico garantizado —sea este focalizado o no— surge de considerar la diferencia entre lo ya recibido en materia de pensiones (contributivas o no) y los valores del modelo aquí propuesto. En otras palabras si la pensión básica asume un valor:

$$PB = z$$

y una persona elegible en el nuevo régimen ya percibe una pensión $P = x$ por valor tal que:

$$x > z$$

se computan sus haberes como parte de dicha pensión básica y dicho monto se ajustará de acuerdo a los nuevos criterios definidos del sistema. En otras palabras, la persona en cuestión seguirá percibiendo x pero la porción z de x se ajustará de acuerdo al nuevo régimen en tanto $x - z$ se ajustará de acuerdo al esquema de su prestación anterior.

En el caso que:

$$x < z \rightarrow PB = x + (z - x)$$

Así la forma más simple de expresar el costo total, será aquel que se compute de sumar la diferencia entre la pensión básica a otorgar con la pensión ya percibida. En el caso de que esta última sea cero se suma el valor entero de la pensión básica, en caso que esta exista pero sea menor que la pensión básica, se adiciona la diferencia, en caso que la pensión ya recibida sea mayor que la pensión básica el valor a adicionar será cero. Así el costo fiscal relativo anualizado (costo como porcentaje del PIB) se expresa:

$$Costo\%PIB = \left\{ \frac{(\sum_{i=1}^n p_i * z - p_i * y) * 12}{PIB} \right\} * 100$$

En donde p_i refiere a la persona de la población definida n , en tanto y posee un recorrido de 0 a z , asumiendo el valor z en todos los casos en que $x \geq z$.

Los parámetros de la pensión básica y los costos proyectados surgen de considerar las siguientes alternativas:

- Parámetros de cobertura: $n = Pob_{65+}, Pob_{65+;y<1,8lp}$.
- Parámetros de valor serán la mitad de la mediana de ingresos (o línea de pobreza relativa), la línea de la pobreza de CEPAL para cada país o la mitad de dicha canasta, que se aproxima a una canasta alimenticia básica: $z = \left\{ \frac{MED}{2}, \{LP\}, \{CA\} \right\}$.

2. Protección e inversión para las familias con hijos

Las familias de los países latinoamericanos deben enfrentar el inicio de la reproducción y los primeros años de vida de los niños sin mayores apoyos del Estado en materia de cuidados, transferencias de ingresos y en materia de licencias maternas, familiares y paternales.

Una mirada escueta a la región en estos tres indicadores marca enormes vacíos de cobertura y oferta, tanto en la población pobre como en la vulnerable y en los sectores medios. La mayor parte de los países de la región presentaban en el año 2010 una cobertura educativa de la población de entre 3 y 6 años inferior al 60%, siendo esta realidad mucho más grave en la población de menores ingresos (Itzcovich, 2013). Es también evidente la desprotección de los hogares con población de menor edad en términos de transferencias de ingresos, especialmente en los quintiles más pobres. Finalmente, una comparación regional básica coloca a la región como una que básicamente no protege a las familias de la doble exigencia de participación laboral y reproducción. En efecto al observar las proporciones de países que cumplen con los mínimos obligatorios definidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en materia de licencias, América Latina —a pesar de presentar, algunos de sus países, niveles de PIB similares a los países de Europa del Este y Centro— carece de modalidades de licencias semejantes (Repetto, Bonari y Langou, 2013).

En este trabajo nos proponemos solamente estimar las prestaciones monetarias en la modalidad de asignaciones familiares, dejando para otra instancia las estimaciones de costos de licencias y sistemas de cuidados.

Se propone aquí alcanzar la cobertura universal —o cubrir a todas las familias vulnerables con hijos— con una prestación mensual equivalente a una canasta básica en tres modalidades: i) una única prestación por hogar con menores; ii) una prestación por cada menor en el hogar y iii) una prestación por cada menor hasta un máximo de tres menores y con escala ajustada (se adiciona 0,66 de la prestación por hijo adicional al primero hasta el tercer hijo). Se estiman estos costos para dos posibles universos base: hogares con niños menores de 14 años y hogares con niños menores de 18 años de edad. En la modalidad universal aditiva o pura se calcula el costo total de generar estas nuevas prestaciones. En las otras dos modalidades (completar cobertura universal y completar cobertura en hogares vulnerables) se cubrirá solo el adicional necesario para llegar al valor definido⁵ en los casos que las familias ya reciban una prestación por este o similar concepto. En la modalidad de completar cobertura universal o completar cobertura a hogares por debajo de 1,8 líneas de pobreza se aplica por tanto un similar método de estimación que para pensiones:

$$\text{Costo\%PIB} = \left\{ \frac{(\sum_{i=1}^n f_i * (j * \alpha) - f_i * h) * 12}{PIB} \right\} * 100$$

Donde n son las familias f elegibles, j el valor de la prestación básica, α el término de multiplicación dependiendo del número de niños en el hogar y el modelo de prestaciones⁶ y h la prestación que dicha familia ya recibe por concepto de transferencias a familias con hijos o el máximo a ser sustraído en caso que dicha prestación supere el valor de $j * \alpha$.

- Parámetros de cobertura: $n = Pob_{0-14}, Pob_{0-17}, Pob_{0-14 < 1,8lp}, Pob_{0-17 < 1,8lp}$.
- Parámetro de valor será la mitad de la mediana de ingresos, la línea de la pobreza o la mitad de la LP, lo que se aproxima a una canasta alimenticia básica o línea de Indigencia: $z = \left\{ \frac{MED}{2} \right\}, \{ LP \}, \{ CA \}$.

A modo de síntesis de las prestaciones aquí propuestas se expresan las efectivamente utilizadas a lo largo de este trabajo en un cuadro 3.

⁵ En el primer modelo, el valor corresponde a una canasta por hogar con menor(es), en el segundo a una canasta por cada menor y en el tercero a lo que resulta para cada hogar dependiendo del número de menores, con un máximo de una canasta más dos 0,66 canastas hasta tres menores. El coeficiente de 0,66 responde a la estimación de economía de escala por número de hijos realizada para el caso uruguayo. La variante en el punto de corte por edad (14 y menos y menores de 18) responde respectivamente a las edades en donde se permiten formas de trabajo remunerado (y el punto de corte que define las tasas de dependencia) y a la minoría legal de edad consistente en muchos casos con las edades legales deseadas u obligatorias de permanencia en el sistema educativo formal.

⁶ La variable α será igual a 1 cuando sólo se entrega una prestación por hogar con menores, igual al número de menores cuando se otorga una prestación por cada menor en el hogar e igual al valor escalonado que surge de considerar el primer menor en su valor absoluto y luego otorgar 66% de la prestación por el segundo y el tercer hijo.

CUADRO 3 POBLACIÓN OBJETIVO Y MODELOS DE PRESTACIONES

Población objetivo	Modelo universal	Modelo universal descontando prestaciones presentes	Modelo focalizado a población vulnerable descontando prestaciones presentes
Adultos mayores	Una prestación equivalente a una línea de pobreza (LP) nacional para todas las personas de 65 años o más.	Completar prestaciones hasta alcanzar una LP nacional para todas las personas de 65 años o más.	Completar prestaciones hasta alcanzar una LP a todas las personas de 65 años o más que se encuentran en hogares con ingresos por debajo de 1,8 LP per cápita.
Adultos mayores (Variante para países con brechas severas de bienestar)			Completar prestaciones hasta alcanzar media LP nacional a todas las personas de 65 años o más que se encuentran en hogares con ingresos por debajo de 1,8 LP per cápita.
Familias con hijos (primer modelo)	Una prestación por hogar equivalente a una LP. Se calcula para dos universos: hogares con menores de 15 años y hogares con menores de 18 años.	Completar una prestación por hogar equivalente a una LP. Se calcula para dos universos: hogares con menores de 15 años y hogares con menores de 18 años.	Completar una prestación por hogar equivalente a una LP para hogares con ingresos por debajo de 1,8 LP. Se calcula para dos universos: hogares con menores de 15 años y hogares con menores de 18 años.
Familias con hijos (segundo modelo)	Una prestación por niño equivalente a una LP. Se calcula para dos universos: menores de 15 años y menores de 18 años.	Completar una prestación por niño equivalente a una LP. Se calcula para dos universos: menores de 15 años y menores de 18 años.	Completar una prestación por niño equivalente a una LP en hogares con ingresos por debajo de 1,8 LP. Se calcula para dos universos: menores de 15 años y menores de 18 años.
Familias con hijos (tercer modelo)	Una prestación por primer niño equivalente a una LP y un adicional compuesto por 0,66 LP para segundo y tercer niño. No se agregan más prestaciones a partir del cuarto menor. Se calcula para dos universos: menores de 15 años y menores de 18 años.	Completar una prestación por primer niño equivalente a una LP y un adicional compuesto por 0,66 LP para segundo y tercer niño. No se agregan más prestaciones a partir del cuarto menor. Se calcula para dos universos: menores de 15 años y menores de 18 años.	Completar una prestación por niño equivalente a una LP y un adicional compuesto por 0,66 LP para segundo y tercer niño en hogares con ingresos por debajo de 1,8 LP. No se agregan más prestaciones a partir del cuarto menor. Se calcula para dos universos: menores de 15 años y menores de 18 años.
Familias con hijos (variante para países con brechas severas de bienestar)			a) Completar una prestación por hogar con niño, por niño y escalonada por niño equivalente a una LP (un adicional compuesto por 0,66 de media y una LP para segundo y tercer niño) en hogares pertenecientes a los tres primeros quintiles de la distribución de ingresos. No se agregan más prestaciones a partir del cuarto menor. Se calcula solamente para menores de 15 años. b) Igual pero con la mitad del valor en todas las prestaciones.

Fuente: Elaboración propia.

B. Resultados generales

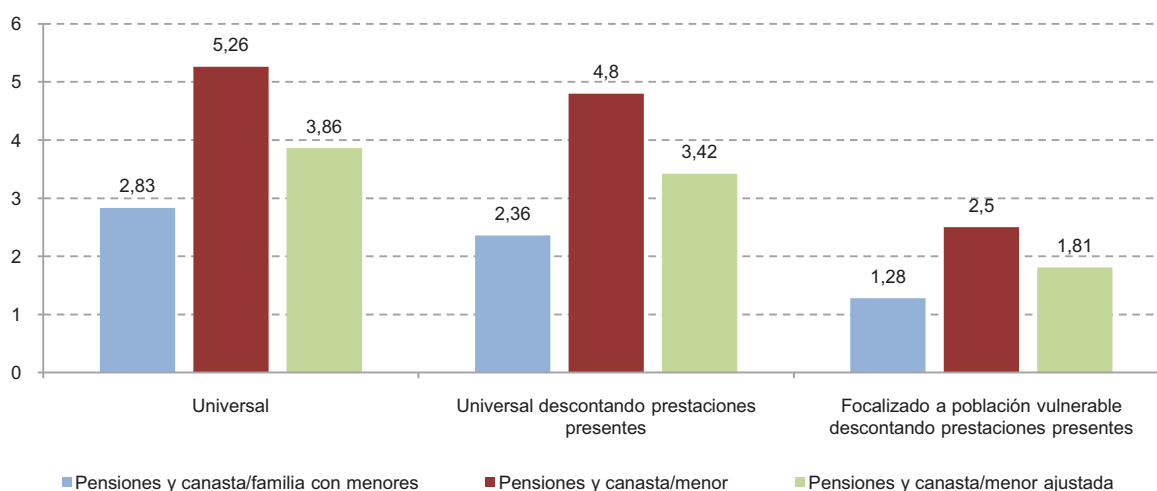
Los costos generales de ofrecer una canasta de transferencias monetarias a familias con hijos y adultos mayores⁷ para América Latina ascienden en la modalidad universal aditiva (esto es sin considerar los gastos en que ya incurre el sistema y agregando por tanto a todas las personas mayores de 65 y a todas las familias con hijos) a 0,87% del PIB regional en materia de pensiones y a 4,39% del PIB en lo que hace a familia con hijos menores si se consideran prestaciones por cada niño, totalizando 5,26% del PIB.

⁷ Cabe aclarar que si un hogar presenta adultos mayores y menores de edad el mismo recibirá ambas transferencias.

Esta es claramente la opción más onerosa y una que es, como veremos más adelante, inviable —o al menos indeseable— fiscalmente para casi todos los países de la región⁸.

Pero si observamos variantes más modestas de este mismo sistema de transferencias básicas, podemos observar como el promedio general en cada caso (incluyendo pensiones y asignaciones familiares) disminuye notoriamente. Aún dentro de modelos de universalidad que no consideran lo ya recibido, la opción de entregar a cada familia con menores una sola prestación equivalente a una LP, disminuye el gasto total de 5,26% a 2,83% del PIB. Esta misma variante —pero solamente completando cobertura en cantidad y nivel de prestación— lleva el total a 2,36% del PIB. Si dicho modelo se plantea solamente para completar la cobertura de la población vulnerable (con ingreso per cápita por debajo de 1,8 líneas de pobreza), el total disminuye a 1,28% del PIB en el promedio no ponderado de los países de la región.

GRÁFICO 8
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COSTO FISCAL REGIONAL PROMEDIO DE SISTEMAS DE TRANSFERENCIAS A ADULTOS MAYORES Y FAMILIAS CON NIÑOS, SEGÚN MODELO^a
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina.

^a Promedio simple.

Los resultados de gráfico 8 —que combinan los costos de pensiones y transferencias a familias con menores de 18 años— se presentan para un valor de prestación correspondiente a la línea de pobreza de cada país. De usar la mitad de dicha canasta, el costo promedio para América Latina de completar la cobertura en población y valores de dicha prestación básica a toda la población adulta mayor y a todos los hogares con hijos menores de 18 años con una única prestación por hogar ascendería a 1,18% del PIB regional. Si dicho modelo se aplicara solamente a las familias vulnerables, este monto se reduce a 0,64% del PIB. En ambos casos se considera solamente las erogaciones adicionales a lo ya percibido por pensiones, asignaciones familiares o PTC, para cubrir a la población objetivo al nivel de transferencia aquí definido.

Como resulta evidente —y veremos más adelante— los impactos de las transferencias más modestas sobre la pobreza y la desigualdad son menores. Pero debe recordarse que el ejercicio no procura normar la erradicación de la pobreza por ingresos mediante transferencias monetarias, sino disminuir su posibilidad, moderar su intensidad y favorecer la salida de dicha situación.

⁸ Ver los parámetros de posibilidad fiscal en la sección quinta de este trabajo

Estos resultados promedio presentan significativas variaciones por países. Siguiendo a Cecchini, Filgueira y Robles (2014), pueden distinguirse gruesamente tres grupos de países en la región: aquellos con brechas modestas de bienestar, aquellos con brechas moderadas y otro grupo de menor desarrollo económico y social con brechas severas de bienestar (véase cuadro 1). A tales variantes se abocan las páginas que siguen.

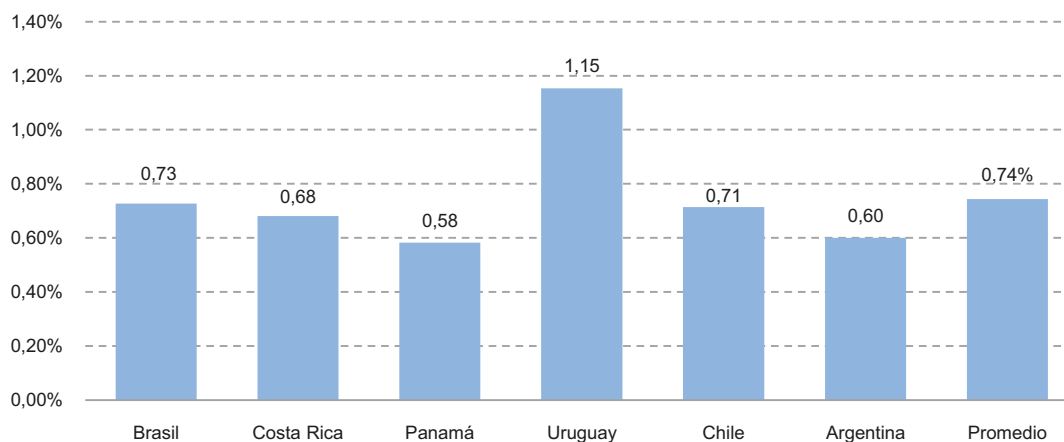
C. Resultados por grupos de países

1. Países de brechas modestas

En los países con brechas modestas de bienestar se dan tres características que tornan menos oneroso y más efectivo —al menos en términos relativos— los sistemas de transferencias aquí propuestos. En primer lugar presentan menores niveles y brechas de pobreza, en segunda instancia poseen sistemas ya importantes de protección social tanto en cobertura como en el valor de las prestaciones, finalmente, son países más ricos, con los cuál los esfuerzos tienden a representar proporciones menores de su PIB.

Los costos de agregar a lo ya percibido por la población adulta mayor una pensión básica universal son relativamente altos. Ello no debe sorprender ya que estos son países con estructuras de edades más envejecidas. Los costos en promedio ascienden a 0,74% del PIB y varían desde 0,58% del PIB en Panamá a 1,15% en Uruguay, -país con la población más envejecida- (véase gráfico 9)⁹.

GRÁFICO 9
COSTO FISCAL ESTIMADO DE UNA PENSIÓN BÁSICA UNIVERSAL
(En porcentajes del PIB)



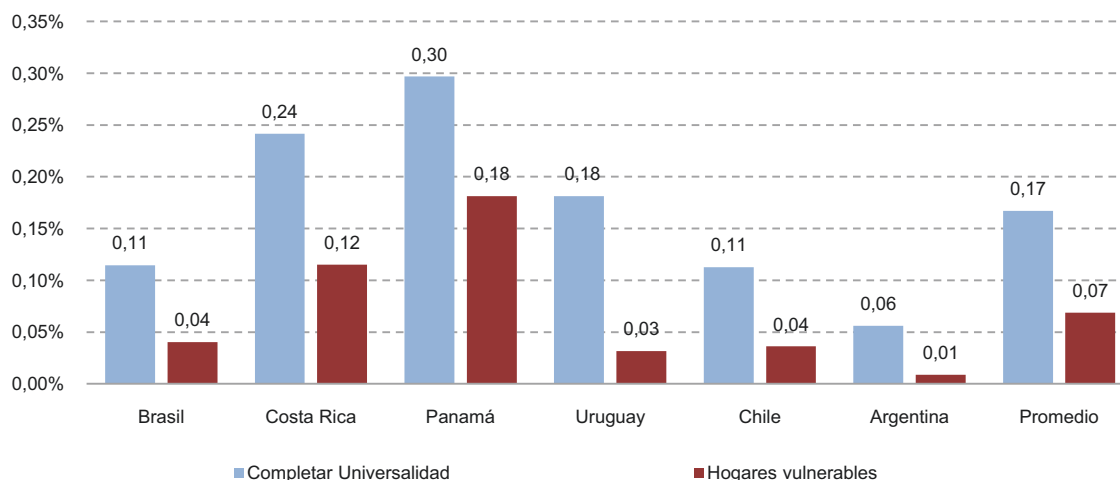
Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina.

Sin embargo, al momento de estimar los costos restando de los mismos aquellas prestaciones ya percibidas por la población adulta mayor, la realidad cambia en forma drástica. En el promedio simple, el costo de completar universalidad en estos países con una transferencia garantizada asimilable a la línea de pobreza de cada país es de 0,17% del PIB. En este caso, el país que mayor esfuerzo debe realizar (0,30% del PIB) es el que en este grupo menor esfuerzo realiza hoy en materia de transferencias a adultos mayores, Panamá. Por su parte, Uruguay que presentaba un costo alto en universalidad adicional, modera el costo de completar la universalidad a 0,18% del PIB (véase gráfico 10).

⁹ El caso de la República Bolivariana de Venezuela no se presenta ya que requiere de ajustes estadísticos que no fue posible introducir en esta primera estimación.

GRÁFICO 10
COSTO FISCAL ESTIMADO PARA COMPLETAR UNIVERSALIDAD EN PENSIONES
Y PARA MODELO FOCALIZADO

(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina.

Los remanentes países están en una situación virtual de universalidad, luego de la reforma solidaria en Chile, la ampliación del Beneficio de Prestación Continuada (BPC) y la pensión rural en Brasil y de la moratoria previsional en Argentina, debiendo agregar tan sólo 0,11% en Chile y Brasil y 0,06% en el caso de Argentina. Al ajustar dichas prestaciones solamente a la población vulnerable, puede constatar que para los casos de Uruguay, Argentina, Chile y Brasil, los costos son muy modestos. En rigor, ello está indicando que en estos países no parece necesario arrojar grandes esfuerzos fiscales en las transferencias a adultos mayores. Puede sí argumentarse que una LP es un valor muy modesto, y que debieran estimarse valores superiores. Sin embargo, la suficiente cobertura previsional y el hecho que la incidencia de la pobreza es más alta entre los niños, no hacen de la expansión de las transferencias a adultos mayores una tarea de particular urgencia para este subgrupo de países de brechas modestas. Los casos de Costa Rica y en mayor medida Panamá, sí requieren completar sus esfuerzos en materia de cobertura y calidad de prestaciones en general y en particular para la población vulnerable.

A pesar de las tendencias demográficas que en este grupo de países han impactado en menores cohortes de población joven, esta es todavía superior a la población que supera los 65 años. Los costos de proporcionar a todos los hogares en donde haya el menos un menor presente una transferencia equivalente a una línea de pobreza se ubica promedialmente en 1,15% del PIB, con su máximo valor en Brasil, y su valor más bajo en Argentina. Estos guarismos ascienden a un 2,13% del PIB en promedio, si la prestación fuera de una LP por cada menor en el hogar, y se modera a 1,63% si se entrega una prestación por primer menor, 66% del valor de la misma por segundo y tercer menor, y se fija el techo en dicho máximo¹⁰.

Al considerar no una nueva prestación universal, sino el costo de completar la prestación a los parámetros de valor y cobertura definidos el costo promedio desciende moderadamente, por ejemplo en el caso de la prestación a infancia escalonada, de 1,63% a 1,48% del PIB. Sin embargo, esta disminución está subestimada, ya que el caso de Brasil no permite captar las transferencias a las familias con hijos¹¹. En cambio en otros países, los esfuerzos fiscales luego de considerar a la población ya cubierta a los valores

¹⁰ Estos datos no se muestran en los gráficos ya que corresponden al modelo universal sin ajustar o sin descuento.

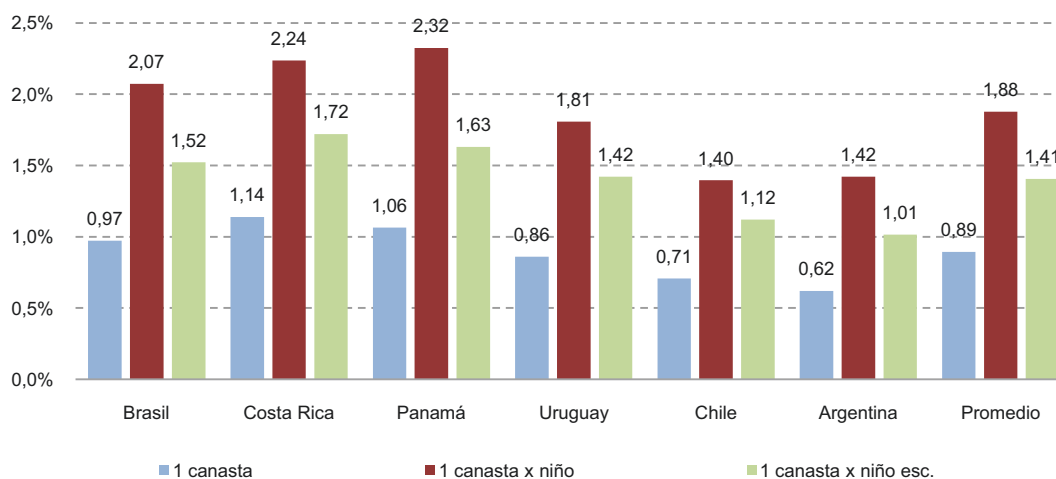
¹¹ Dada la importancia de *Bolsa Familia* y su cobertura, ello implica una gran subestimación de la población ya cubierta y de las erogaciones ya generadas. Es por ello que el costo de la prestación universal en el caso de Brasil que es el mismo que el de completar universalidad con los datos de las encuestas de hogares se ajusta por el gasto actual en el programa *Bolsa Familia* (0,47% del PIB en base a información disponible en la base de datos de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL), bajo el supuesto que el grueso de dichas prestaciones se orientan a las familias con menores de edad.

actuales son menores que el modelo de adicionar una prestación universal, disminuyendo en los casos de Costa Rica, Uruguay, Chile y Argentina en aproximadamente un 20% a 30% de su costo, sin descontar lo ya transferido. En el caso de Panamá el descenso es menor (de poco más de un 10%).

En cualquier caso los montos necesarios para completar universalidad son en general claramente asequibles en los modelos de prestación única por hogar con menor, aunque parecen ser aún en los países de brecha modesta, exigentes, cuando se considera otorgar una prestación por cada menor de edad. En promedio ello implicaría para este grupo de países casi dos puntos del PIB —nuevamente es importante recordar que tanto el promedio, como el caso de Brasil deben ajustarse a la baja. Existen cuatro parámetros con los cuales operar en un continuo de mayor a menor exigencia fiscal: número de prestaciones por hogar, valor de la prestación, rango de edad a cubrir, y, cobertura de la prestación por nivel de ingresos. La fórmula más onerosa consiste en otorgar una línea de pobreza por cada menor en el hogar, para todos los hogares. La fórmula más modesta es otorgar una única prestación equivalente a una línea de pobreza solamente a los hogares debajo del umbral de la vulnerabilidad (1,8) con niños menores de 15 años.

A modo ilustrativo, y más allá del promedio, la fórmula más onerosa, supera los 2 puntos del PIB en Panamá (2,32) y Costa Rica (2,24), aunque resulta más accesible en Chile (1,40) y Argentina (1,42). Pero si optamos por la modalidad de menor exigencia los montos se vuelven, como veremos más adelante¹², bastante más viables (véase gráfico 11).

GRÁFICO 11
COSTO FISCAL ESTIMADO PARA COMPLETAR UNIVERSALIDAD DE PRESTACIONES
A HOGARES CON MENORES
(En porcentajes del PIB)



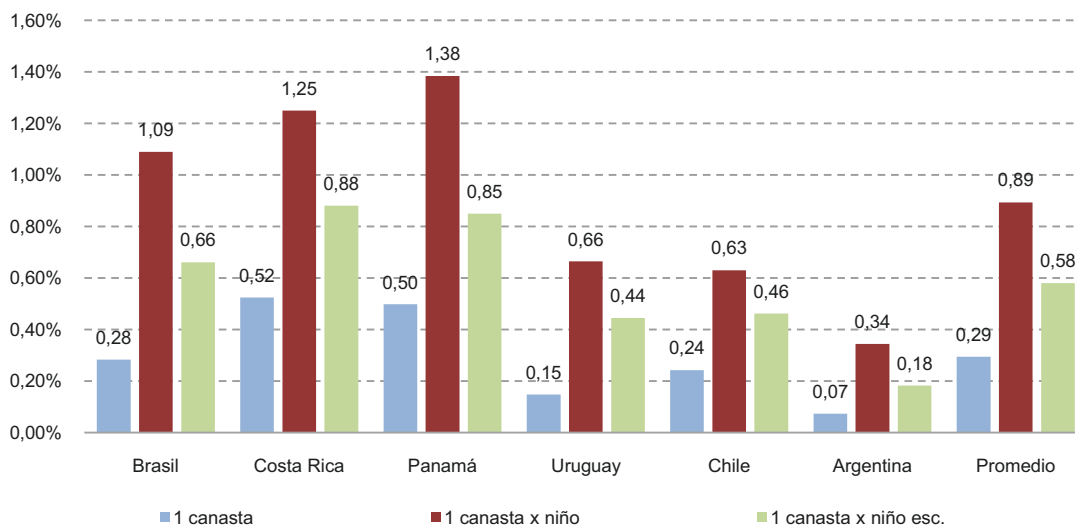
Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina.

Tal como se puede ver en el gráfico 12 otorgar una única prestación a hogares vulnerables en donde hay algún menor de edad, reduce los costos, llegando a un promedio de 0,37% del PIB. En este caso el país para el cual este sistema presenta mayor esfuerzo es Panamá (Brasil por lo ya mencionado no puede ser considerado) con 0,52% del PIB, en tanto es menos de un cuarto de punto de PIB para Uruguay, Chile y Argentina. Si agregáramos un criterio adicional para la cobertura, limitando la prestación a los hogares con menores de 0 a 14 años, los guarismos se hacen aún más modestos y manejables siendo el promedio menor a un cuarto de punto del PIB para todos los países de este grupo¹³.

¹² Ver parámetros de posibilidad fiscal en la sexta sección de este trabajo.

¹³ Ver apéndice estadístico.

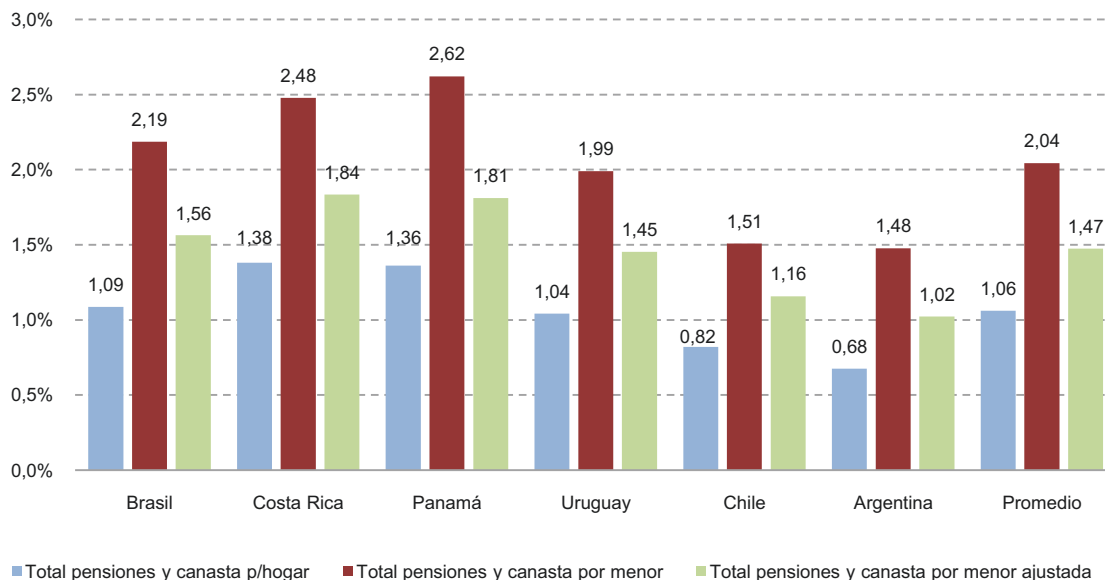
GRÁFICO 12
COSTO FISCAL ESTIMADO PARA COMPLETAR PRESTACIONES
A HOGARES VULNERABLES CON MENORES
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina.

Si combinamos las prestaciones en pensiones y cobertura a hogares con menores, las opciones se multiplican siendo la más onerosa la pensión para completar universalidad combinada con una LP por niño menor de edad para todos los hogares (ver gráfico 13).

GRÁFICO 13
COSTO FISCAL TOTAL DE COMPLETAR UNIVERSALIDAD EN PENSIONES E INFANCIA
(En porcentajes del PIB)

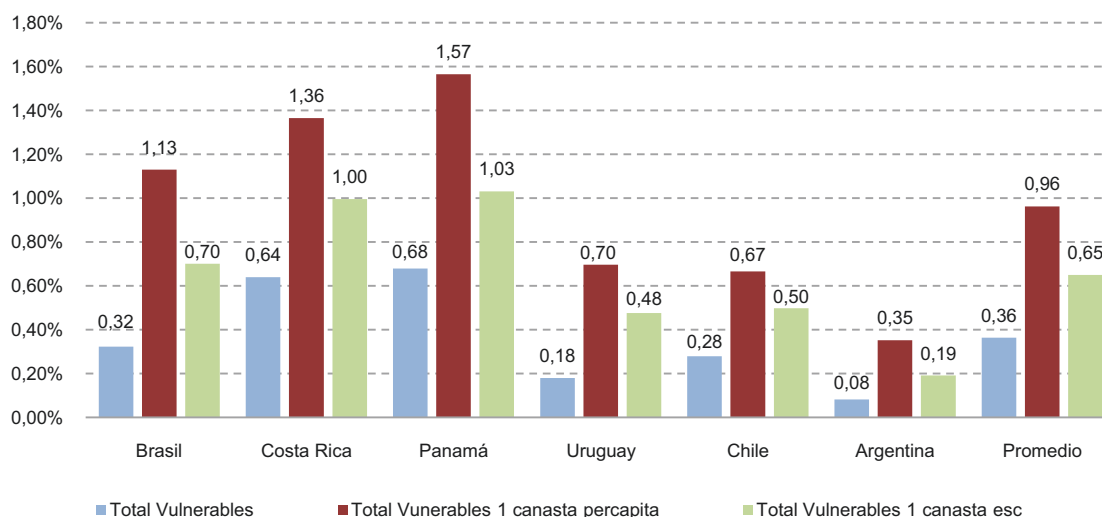


Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina.

La más accesible es nuevamente la combinación de una única prestación por hogares vulnerables con menores de edad y una prestación para todo adulto mayor en un hogar vulnerable (ver gráfico 14).

GRÁFICO 14
COSTO FISCAL TOTAL DE COMPLETAR COBERTURA EN PENSIONES Y HOGARES
CON MENORES DE SECTORES VULNERABLES

(En porcentajes del PIB)



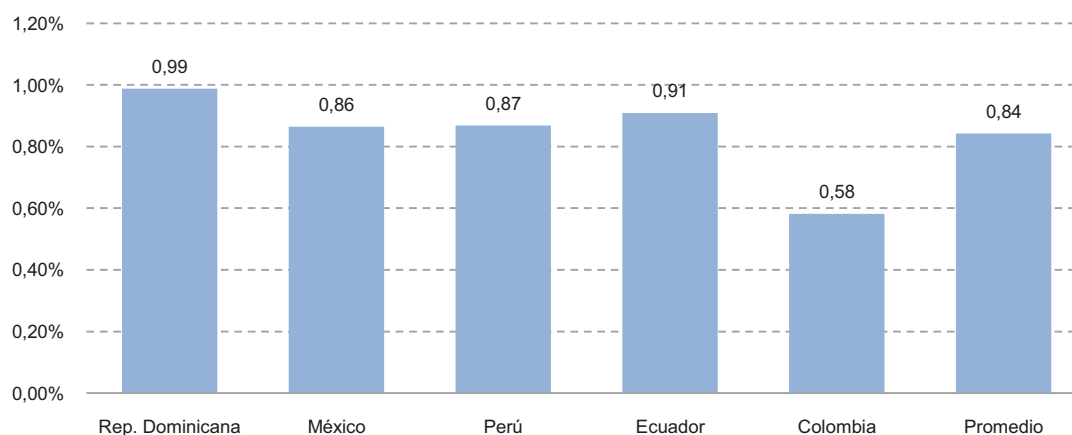
Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina.

2. Países de brechas moderadas

En los países de brechas moderadas, a pesar de contar con una población menos envejecida que en los países de brechas modestas, un PIB menor que el del grupo anterior arroja un costo promedio de crear un piso enteramente nuevo de carácter universal levemente superior al grupo de brechas modestas.

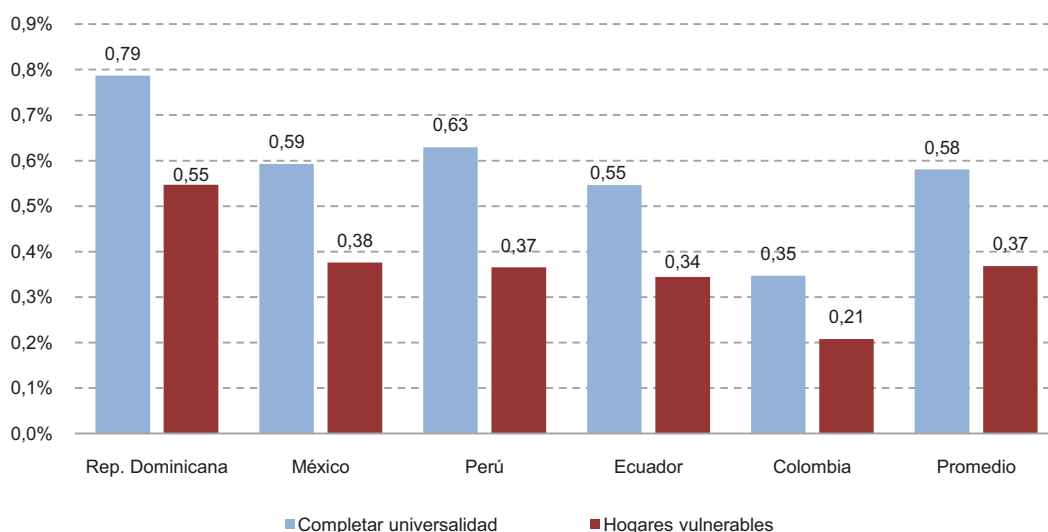
GRÁFICO 15
COSTO FISCAL ESTIMADO DE UNA PENSIÓN BÁSICA UNIVERSAL

(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina.

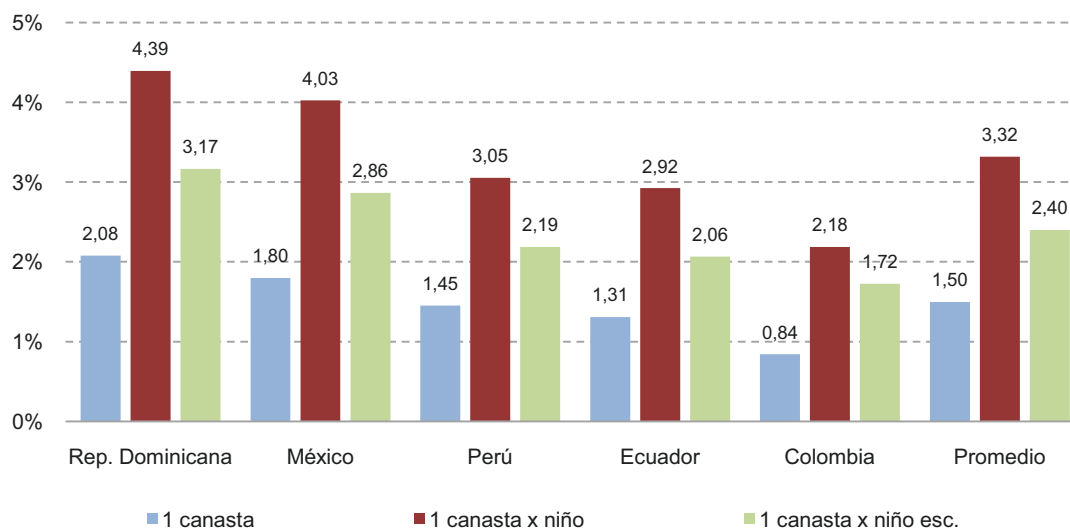
GRÁFICO 16
COSTO FISCAL ESTIMADO PARA COMPLETAR UNIVERSALIDAD EN PENSIONES
Y PARA MODELO FOCALIZADO
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina.

El hecho de que en estos países los déficits de cobertura son bastante más marcados que en los países de brechas modestas, lleva a que, al considerar el costo de completar cobertura y valores a los parámetros establecidos (universal y para la población vulnerable con prestaciones equivalentes a una línea de pobreza), el esfuerzo total sea claramente superior al del grupo antecedente, alcanzando en promedio 0,35% del PIB en el caso de completar cobertura universal y a 0,21% del PIB en el caso de pretender garantizar una LP a todos los adultos mayores en los hogares vulnerables.

GRÁFICO 17
COSTO FISCAL ESTIMADO PARA COMPLETAR UNIVERSALIDAD DE PRESTACIONES
A FAMILIAS CON HIJOS
(En porcentajes del PIB)

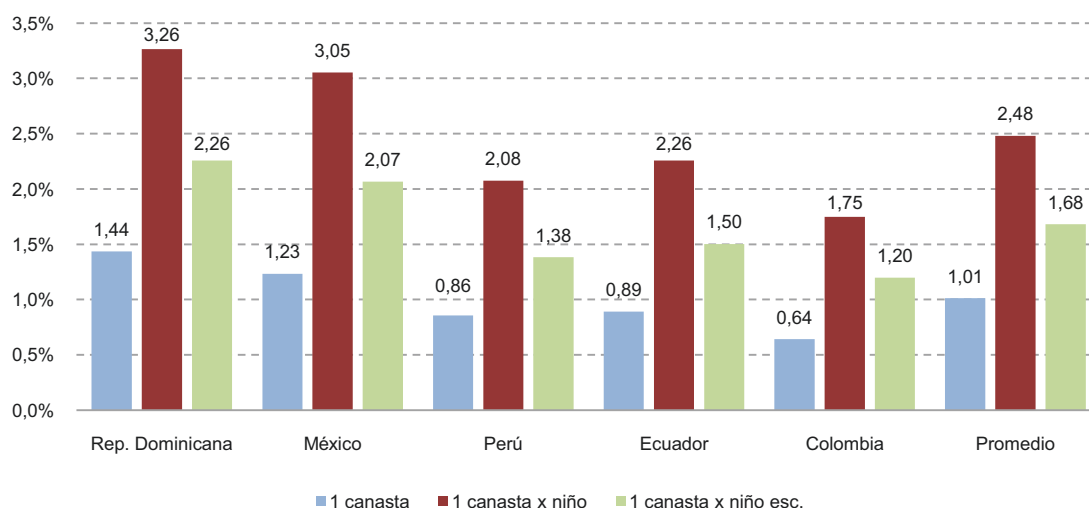


Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina.

La etapa de la transición demográfica también pauta que en este grupo el esfuerzo fiscal por llegar a la universalidad aditiva, completarla o aún orientarla a los hogares vulnerables con niños implica en casi todos los casos un esfuerzo más marcado que en el grupo de brechas modestas. En tanto un modelo de nuevo piso básico universal para cada menor es prácticamente imposible de sostener en estos países (2,79% en Colombia hasta más de 4,5% en la República Dominicana), completar cobertura para los hogares con al menos un menor de edad se torna mucho más factible, y si ello se ajusta a los hogares vulnerables, siendo aún significativos los esfuerzos, los mismos son más accesibles.

GRÁFICO 18
COSTO FISCAL ESTIMADO PARA COMPLETAR PRESTACIONES EN HOGARES VULNERABLES CON MENORES

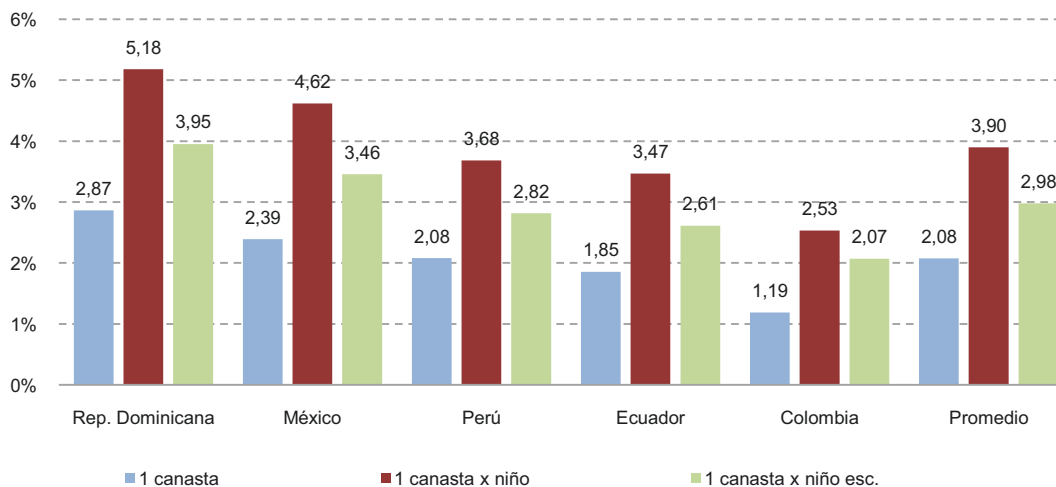
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina.

GRÁFICO 19
COSTO FISCAL TOTAL DE COMPLETAR UNIVERSALIDAD EN PENSIONES E INFANCIA

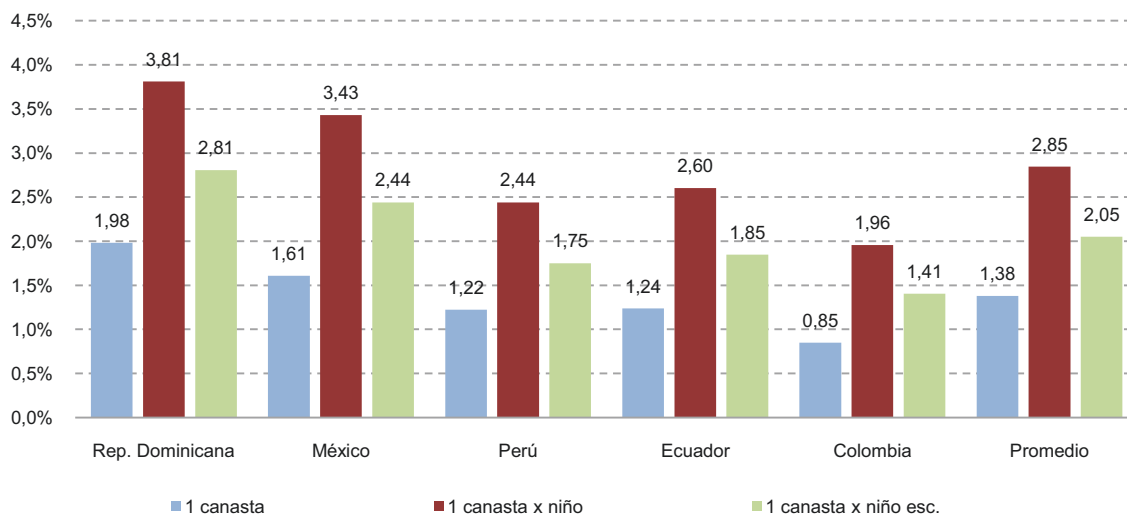
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina.

A combinar los costos de las prestaciones para adultos mayores e infancia, podemos observar que el esfuerzo es en la mitad de los casos de magnitudes importantes aún en la hipótesis de menor exigencia: hogares vulnerables y en el caso de menores solamente una prestación por hogar. Mientras Colombia y Ecuador se ubican por debajo del 1,5% del PIB, los casos de México y República Dominicana lo superan, llegando el último a casi dos puntos porcentuales del PIB.

GRÁFICO 20
COSTO FISCAL TOTAL DE COMPLETAR COBERTURA EN PENSIONES Y HOGARES
CON MENORES DE SECTORES VULNERABLES
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina.

La magnitud del esfuerzo de completar universalidad en el caso de Colombia en el modelo de prestaciones escalonadas por menor es alta, pero como veremos más adelante no inasequible¹⁴, alcanzando el 2,07% del PIB. En los otros países, solamente de existir un fuerte compromiso dilatado en el tiempo puede alcanzarse este modelo de universalidad. Como veremos más adelante los impactos sobre pobreza y desigualdad de estos esfuerzos son sustantivos, por lo cual, más allá de lo abultado de los montos de universalidad, los países de este grupo no debieran renunciar sin más al norte de universalización.

3. Países de brechas severas

El problema más complejo lo enfrentamos cuando nos situamos en los países de brechas severas. Modelos de universalismo o aún de completar cobertura a los sectores vulnerables resultan casi siempre muy superiores a cualquier noción de capacidad fiscal plausible. Una de las razones por las cuales pasar de un modelo de universalidad a uno de vulnerabilidad no hace demasiada diferencia, deriva de la alta proporción de población vulnerable en estos países, la cual alcanza generalmente a más del 70% de la población. Por ello si bien más oneroso, es también cierto que modelos de corte focalizado en la vulnerabilidad son en estos casos modelos cuasi-universales.

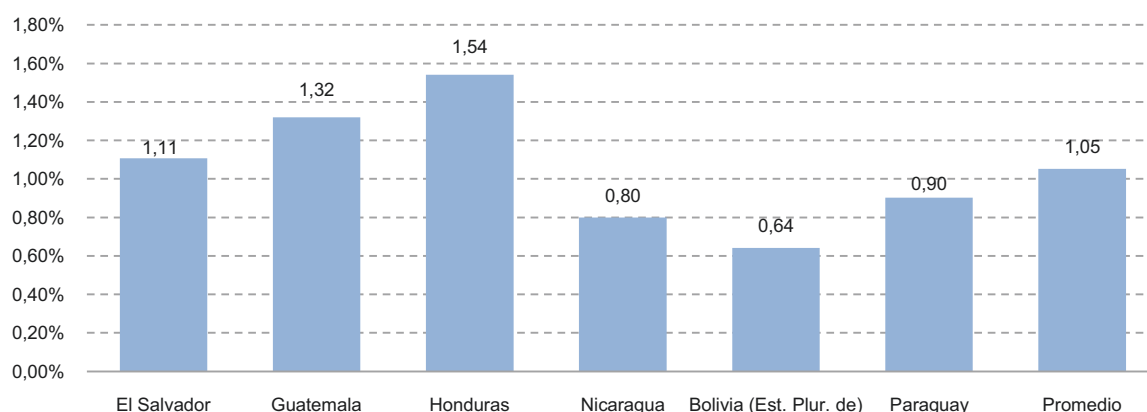
Dicho esto, cabe acotar, que con la excepción de Honduras, no es en pensiones donde se presenta el mayor escollo. Si bien las cifras son significativas, completar universalidad a la población adulta mayor vulnerable no supera en ningún caso el punto porcentual del PIB. Ahora bien una estrategia de este tipo tiene sentido, si estos países no persiguen al mismo tiempo una estrategia contributiva para los sectores medios altos y altos (que representan siempre menos del 30% de la población). La razón es

¹⁴ Ver sexta sección sobre posibilidades fiscales.

simple. Una estrategia como la aquí planteada supone un fuerte sesgo redistributivo de las menguadas capacidades fiscales de sus Estados.

Si una parte importante de la recaudación con orientación social recae sobre la nómina salarial en forma no progresiva y se aplica en forma equivalente a las erogaciones de la seguridad social contributiva, es poco el margen que queda luego para recaudar y orientar el gasto en pensiones en forma cabalmente redistributiva. Vale en este caso el ejemplo de Nueva Zelanda, que siendo aún un país relativamente pobre¹⁵, eligió un modelo de pensión universal *flat-rate* puro, sin pilar contributivo, el cual fue mejorando y enfrentando demandas mayores derivadas del envejecimiento acorde al aumento de las capacidades económicas y fiscales del país.

GRÁFICO 21
COSTO FISCAL ESTIMADO DE UNA PENSIÓN BÁSICA UNIVERSAL
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina.

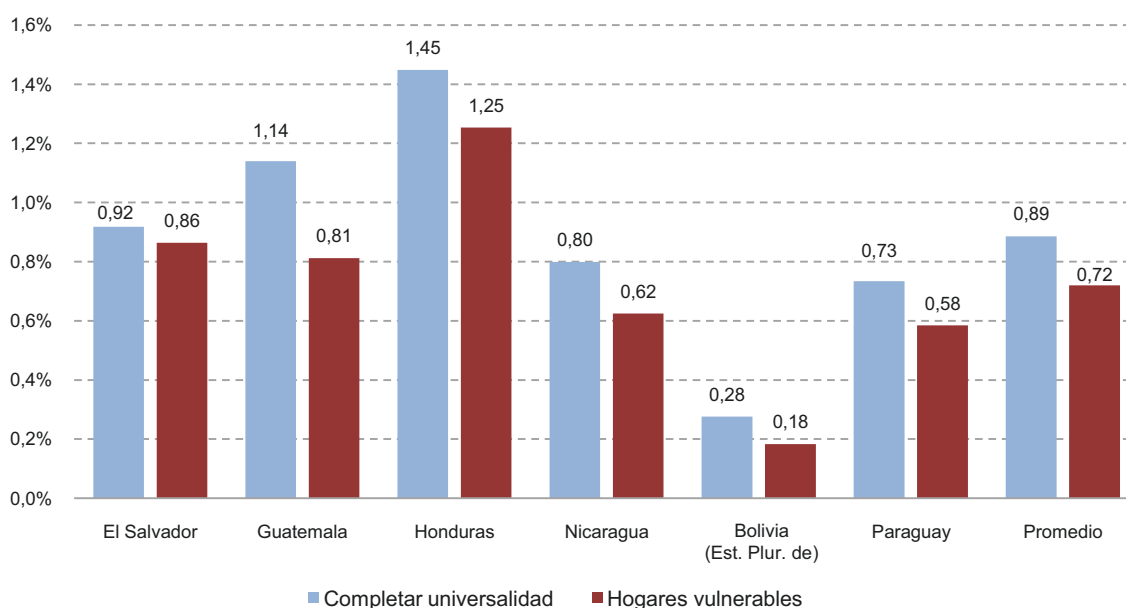
Si un modelo de pensiones de este tipo (universal o de cobertura cuasi universal) tiene sentido y viabilidad, es más difícil considerar los modelos de prestaciones a la infancia como viables¹⁶. Los modelos más económicos o menos onerosos son como siempre los que se orientan a cubrir solamente la población vulnerable y hacerlo en el caso de infancia con una única prestación por hogar, lo cual puede tener efectos poco redistributivos. Si bien esto es cierto en todos los casos de brechas consideradas, un modelo de infancia de única prestación por hogar, corre el peligro —en este grupo de países— de terminar con efectos de baja progresividad o aún regresividad dada la importante brecha en el tamaño medio de hogar de los sectores pobres e indigentes y de los sectores vulnerables pero no pobres.

¹⁵ Nueva Zelanda tenía un modelo focalizado de apoyo para la población de 65 años y más desde 1898. En 1938 adopta un modelo universal de apoyo de ingresos a la población mayor de 65 años y otro focalizado para la población pobre mayor de 60 años. En 1975 se intenta integrar un modelo contributivo que es suprimido dos años después, cuando se define el modelo que dura hasta el presente. El mismo paga una prestación *flat rate* universal equivalente aproximadamente el 80% del ingreso nacional promedio a todas las personas mayores de 65 años con test de residencia de 10 años o más antes de la edad de elegibilidad o 20 años mínimos de residencia para quienes no residían en el país antes de sus 20 años de edad. Hoy Nueva Zelanda es, de acuerdo a los datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), uno de los países con menor gasto en pensiones como porcentaje del PIB y con menores niveles de pobreza en la población de 65 años y más.

¹⁶ En las estimaciones de costos fiscales para infancia los casos de Guatemala y Honduras son ajustado por datos administrativos de sus gastos en programas de transferencias condicionadas (0,32% y 0,24% del PIB según la base de datos de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL) ya que enfrentan el mismo problema de fuentes de información que Brasil: las encuestas continuas de hogares no capturan dichas transferencias. El caso de Nicaragua tampoco parece hacerlo, pero al carecer en este momento de un sistema de transferencias monetarias condicionadas que permita estimar un esfuerzo concreto, no es posible restar a la estimación universal los eventuales gastos ya incurridos.

GRÁFICO 22
COSTO FISCAL ESTIMADO PARA COMPLETAR UNIVERSALIDAD EN PENSIONES
Y PARA MODELO FOCALIZADO

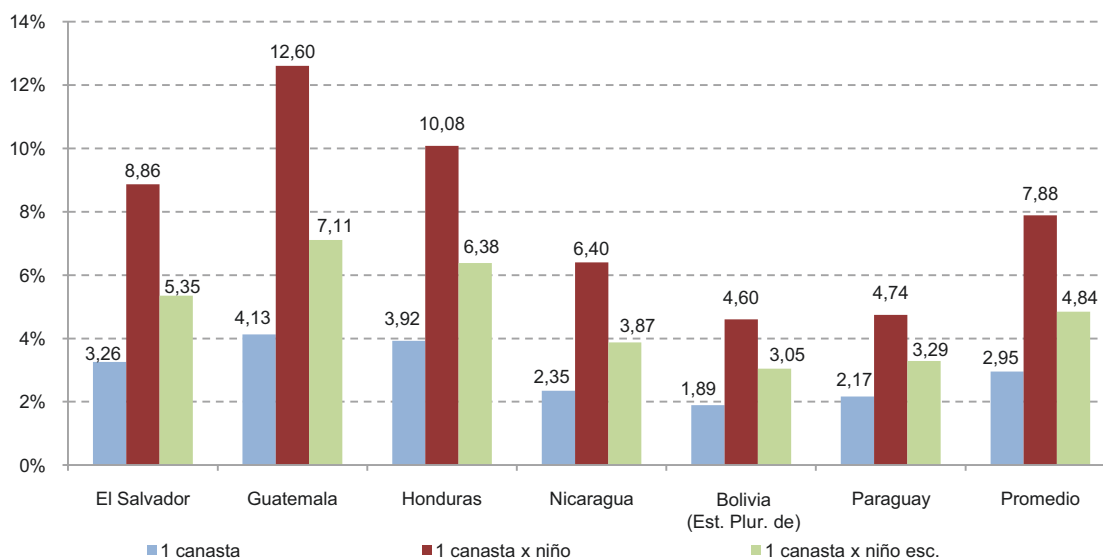
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina.

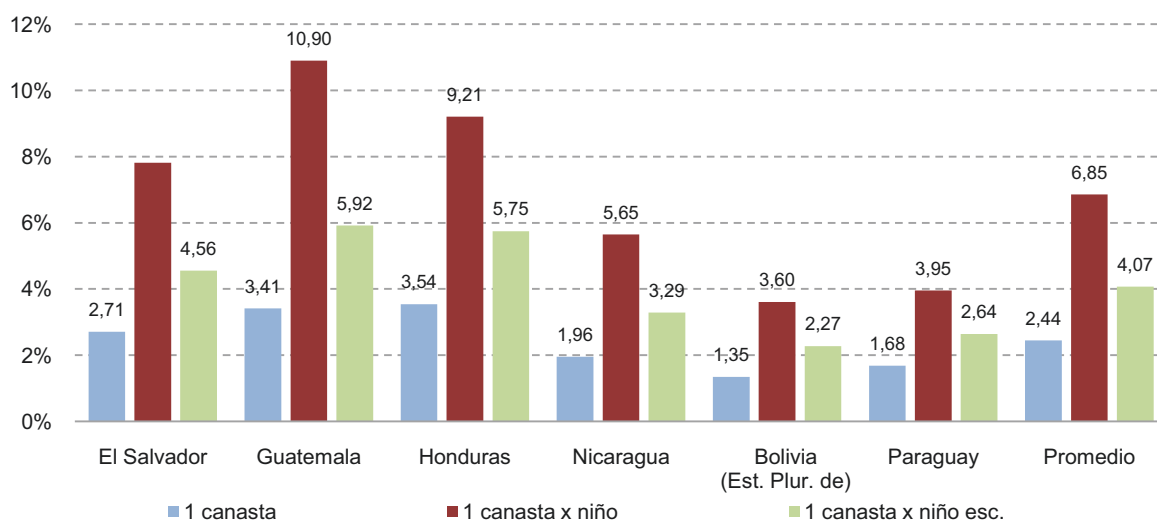
GRÁFICO 23
COSTO FISCAL ESTIMADO PARA COMPLETAR UNIVERSALIDAD DE PRESTACIONES
A HOGARES CON MENORES

(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina.

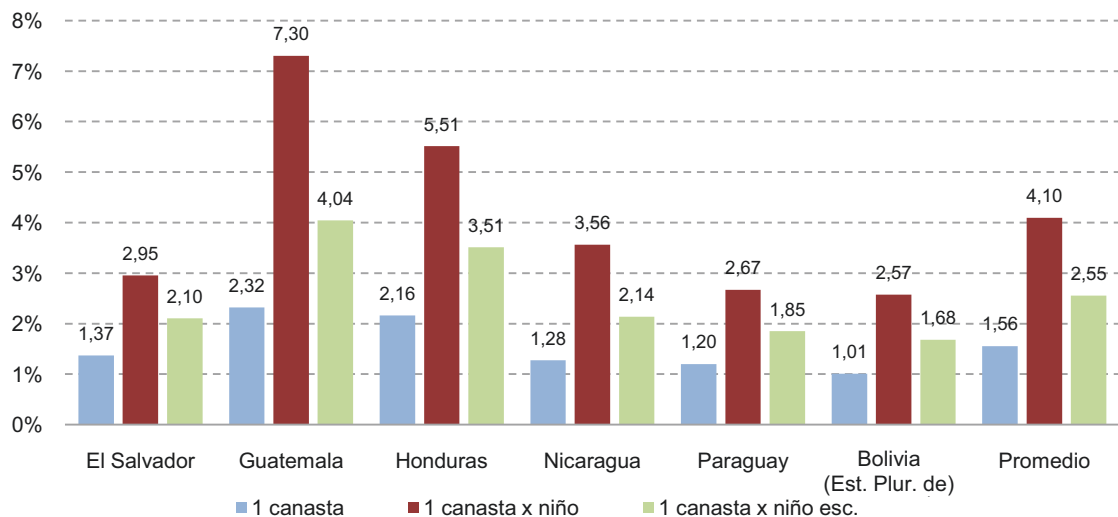
GRÁFICO 24
COSTO FISCAL ESTIMADO PARA COMPLETAR PRESTACIONES
HOGARES VULNERABLES CON MENORES
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina.

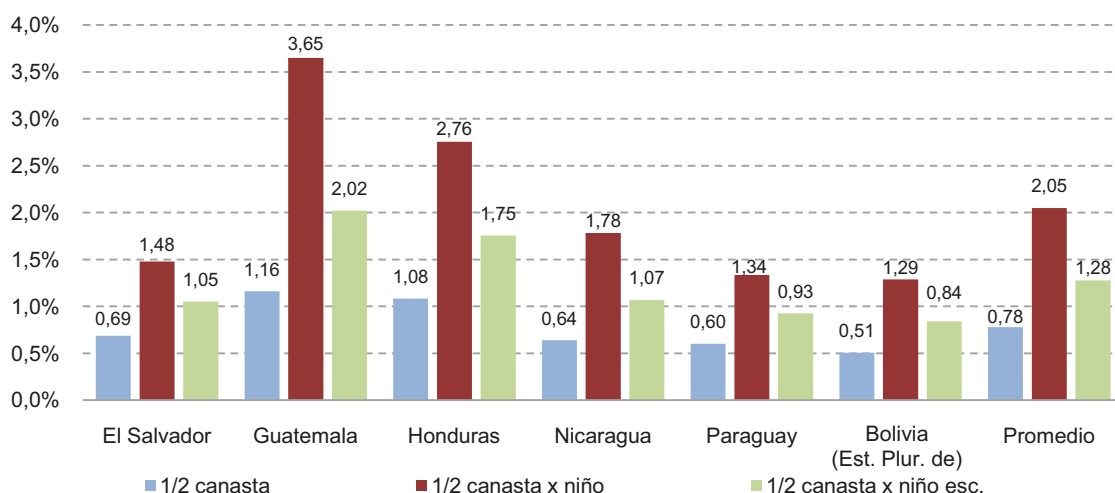
Por ello parece interesante pensar para este grupo de países en tres ajustes de parámetros adicionales: considerar solo la población vulnerable de menores hasta 14 años hasta el tercer quintil de ingresos (60% de la población) y hacerlo en forma de prestación escalonada pero siendo esta equivalente a media prestación de LP o similar a una prestación de canasta alimenticia. Algo similar se puede hacer con los valores de las pensiones, limitando las mismas a la línea de indigencia o a media prestación de LP aunque en este caso para todo los hogares vulnerables (véase cuadro 3).

GRÁFICO 25
COSTO FISCAL ESTIMADO PARA COMPLETAR PRESTACIONES EN HOGARES
DE LOS TRES PRIMEROS QUINTILES CON MENORES DE 15 AÑOS
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina.

GRÁFICO 26
COSTO FISCAL ESTIMADO PARA COMPLETAR PRESTACIONES EN HOGARES DE LOS TRES PRIMEROS QUINTILES CON MENORES DE 15 AÑOS CON MEDIA CANASTA
(En porcentajes del PIB)

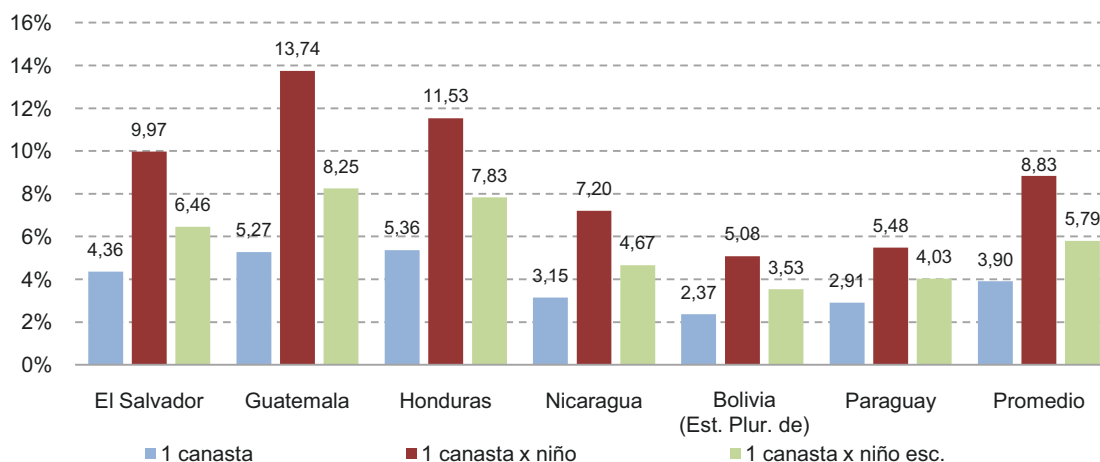


Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina.

Los valores para infancia ya parecen ser, en este modelo, más asequibles, aun cuando se requiera una estrategia de largo plazo. La ventaja de este modelo es que mantiene fuerte progresividad e impacto sobre pobreza (ver sección V y apéndice estadístico), pero a un costo fiscal más moderado, evitando al mismo tiempo las formas de focalización restringida que atentan contra coaliciones distributivas de base amplia.

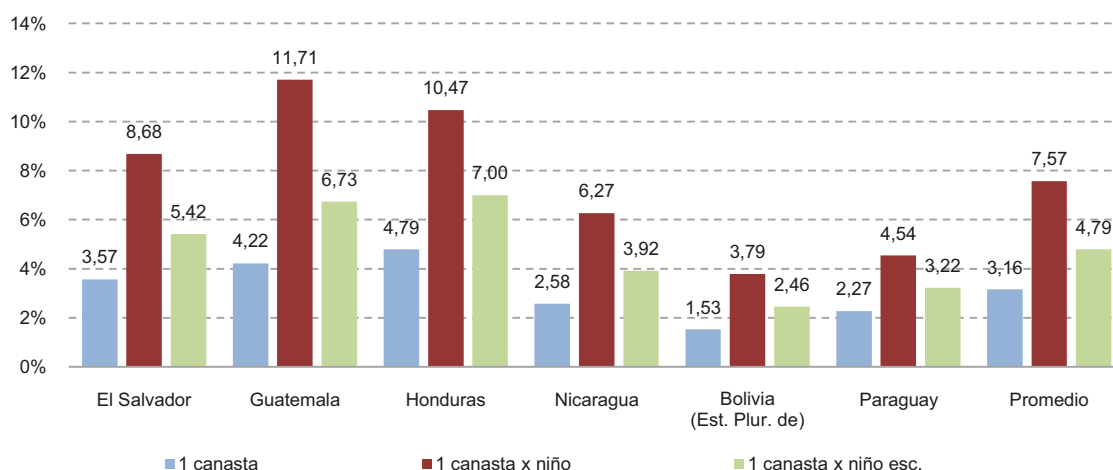
Resulta por demás claro que de no realizarse este ajuste en materia de prestaciones a infancia, el monto combinado del sistema de prestaciones básicas se vuelve para estos países absolutamente inmanejable (ver sección V y apéndice estadístico). Todos los países superan aún en los modelos de prestación simple por hogar más de 2% del PIB y alcanzan cifras que, como veremos más adelante, superan la entera capacidad fiscal de estos países, llegando a superar los 10 puntos porcentuales del PIB (ver apéndice estadístico).

GRÁFICO 27
COSTO FISCAL TOTAL DE COMPLETAR UNIVERSALIDAD EN PENSIONES E INFANCIA
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina.

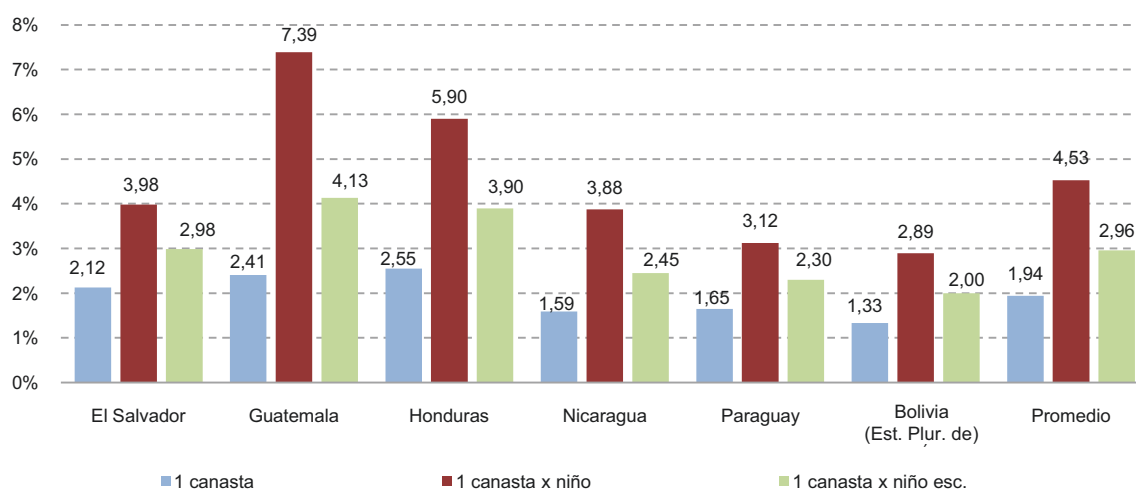
GRÁFICO 28
COSTO FISCAL TOTAL DE COMPLETAR COBERTURA EN PENSIONES Y HOGARES
CON MENORES DE SECTORES VULNERABLES
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina.

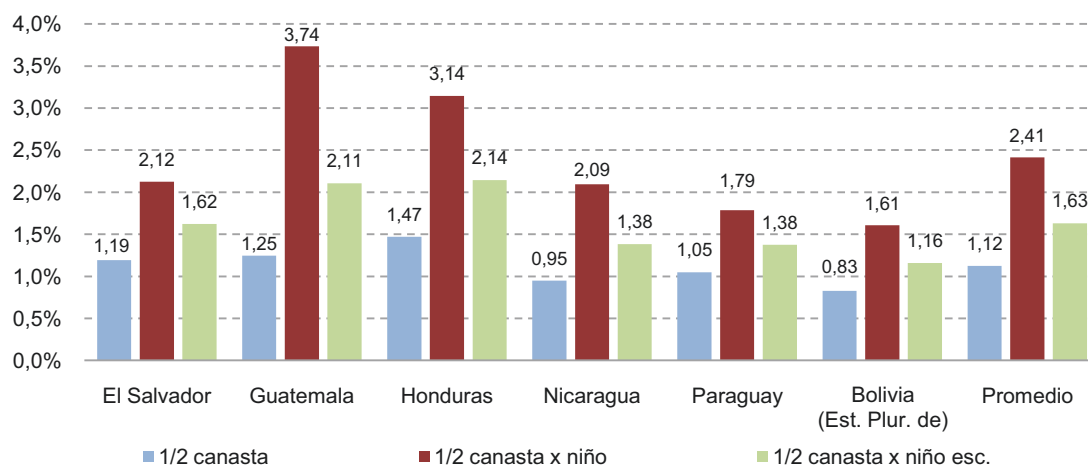
Pero la suma del último modelo de prestaciones para infancia (0-14 años hasta el tercer quintil) más media prestación en pensiones es más posible de implementar. En el modelo más oneroso de estos parámetros básicos (dando una prestación por menor, hasta un máximo de tres menores) tan sólo dos países (Guatemala y Honduras) parecen no estar en condiciones de financiar estas medidas. En los otros, si bien constituye como veremos más adelante un importantísimo esfuerzo, no resulta imposible plantearse dicho objetivo, ya que se encuentran en general por debajo de 2% del PIB. Ello es más cierto aún si elegimos el modelo de prestaciones a media canasta para hogares vulnerables en pensiones combinado con el sistema escalonado a media prestación para hogares con menores de los tres primeros quintiles de la distribución del ingreso.

GRÁFICO 29
COSTO FISCAL TOTAL DE COMPLETAR PENSIONES A MEDIA LP EN HOGARES VULNERABLES
Y A UNA LP HASTA EL TERCER QUINTIL EN HOGARES CON MENORES DE 15 AÑOS
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina.

GRÁFICO 30
COSTO FISCAL TOTAL DE COMPLETAR PENSIONES EN HOGARES VULNERABLES A MEDIA LP
Y HASTA EL TERCER QUINTIL EN HOGARES CON MENORES DE 15 AÑOS CON MEDIA CANASTA
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina.

Es claro que esta última opción a media canasta sin dejar de tener efectos significativos sobre la pobreza y la desigualdad (ver sección V), renuncia a los impactos contundentes sobre pobreza que las medidas previas obtenían. Pero ello no debe ser siempre la métrica a considerar. El bienestar se mide en nuestros cánones en forma muchas veces dicotómica —por encima o por debajo de la línea de pobreza— cuando en realidad la gente concreta lo mide en su cotidianeidad en forma continua, por lo cual la brecha de pobreza es muchas veces una mejor aproximación al efecto sobre las vidas reales de las personas. Como puede verse en el apéndice estadístico si sumamos a la disminución de la pobreza que estas medidas tienen la disminución de la brechas de pobreza, los efectos no son de manera alguna desdeñables. Más aún si observamos el efecto que estas transferencias tienen sobre el ingreso promedio de los hogares de los primeros dos quintiles, vemos que en muchos casos, a pesar de poseer efectos sobre los niveles de pobreza modestos dada la distancia a la que se encuentran estos hogares de la línea de pobreza, se logra sin embargo duplicar el ingreso original promedio de dichos hogares (ver anexo).

IV. Los impactos sociales de las medidas consideradas

Las medidas propuestas en las secciones anteriores persiguen un triple impacto inmediato: la disminución de la pobreza, la disminución de su intensidad, y el ataque a la desigualdad¹⁷. Estos son efectos inmediatos y estáticos, ya que no consideran el efecto que dichos cambios poseen luego sobre la evolución de estas variables. Desde un punto de vista estático, el impacto sobre la pobreza de completar la universalidad en las transferencias a adultos mayores y familias con menores de edad es siempre igual al impacto de hacerlo para los sectores vulnerables. La razón es simple. Las transferencias que van más allá del umbral de la vulnerabilidad no afectan los niveles de pobreza, ya que nadie por encima de 1,8 líneas de pobreza puede, por definición, encontrarse en situación de pobreza. O dicho de otra manera, las transferencias acotadas a los hogares vulnerables afectan los niveles de pobreza en un punto en el tiempo tanto como cualquier modelo que cubra más allá de dichos umbrales. Sin embargo el efecto dinámico de fijar como umbral mínimo de cobertura a la población vulnerable, y no a la población pobre es relevante, ya que no sólo opera liberando de la pobreza a la población en dicha situación sino que también protege de la caída en la pobreza a la población no pobre pero vulnerable a la pobreza. Estos impactos dinámicos no son estimados en este trabajo.

Tampoco lo son otros impactos positivos dinámicos. En efecto desde un punto de vista dinámico la literatura ha comprobado que el incremento del poder de compra de los hogares pobres dinamiza las economías locales favoreciendo así mejoras en empleo, salarios y retornos de actividades informales de los hogares —tanto lo elegibles como los no elegibles— (Barrientos y Sabates-Wheeler, 2006). Asimismo, el acceso a ingresos básicos garantizados favorece niveles de consumo adecuados para la infancia, lo cual posee efectos a futuro sobre los niveles de capital humano (Kabeer, Piza, y Taylor, 2012). Estos ingresos mínimos moderan también la destrucción de activos y ahorros que los sectores vulnerables y pobres tienden a sufrir ante *shocks* exógenos o idiosincráticos, lo cual mejora la relación entre ciclo económico y pobreza (más elasticidad en contextos de crecimiento y menos elasticidad en

¹⁷ No se presentan en este documento los impactos sobre la desigualdad. Los mismos han sido estimados y son en general importantes, especialmente en los modelos que acotan sus transferencias a los sectores vulnerables. El impacto es notoriamente mayor en las transferencias a infancia que en aquellas orientadas a adultos mayores.

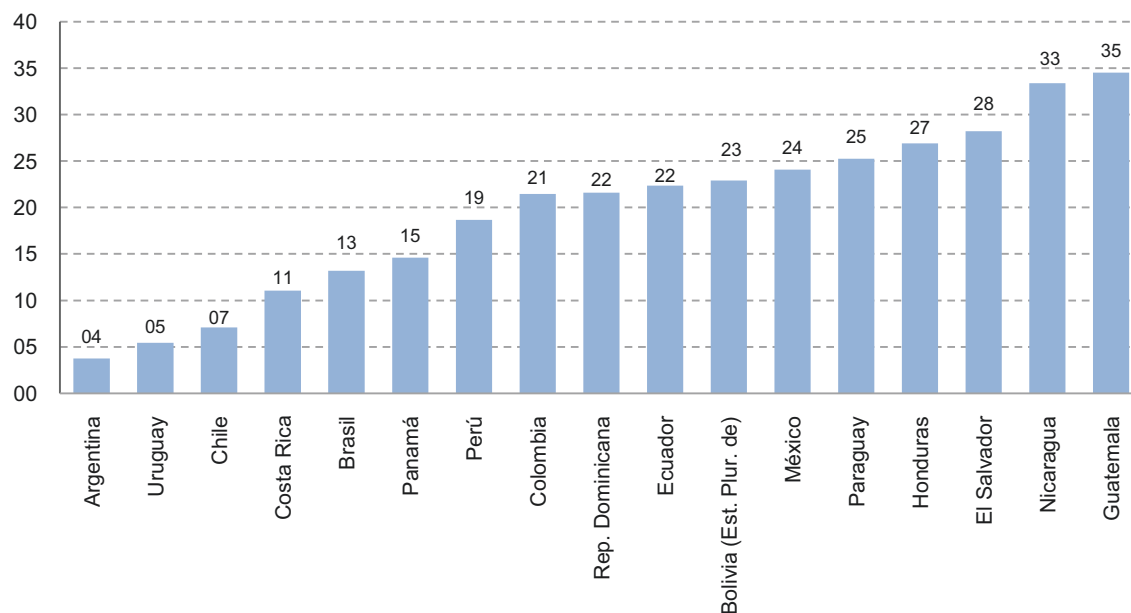
contextos de recesión o crisis) al constituirse en una forma de pre-aseguramiento (Bastagli, 2009). Finalmente, las medidas propuestas en este documento apuntan a niveles de cobertura que favorezcan coaliciones redistributivas estables y mayoritarias, con lo cual, estas pueden favorecer luego dinámicas de economía política que generen —vía salarios, servicios estatales y otras transferencias— avances distributivos posteriores (Huber y Stephens, 2012). A continuación, nos centraremos en el efecto inmediato que sobre la pobreza poseen estas medidas para los países agrupados por brechas. En el apéndice estadístico se presentan los datos sobre los impactos sobre brechas de pobreza y desigualdad a los que se hará referencia en las páginas que siguen.

A. Medidas de universalidad aditiva

Previo a presentar el detalle de los impactos, cabe observar el impacto para el conjunto de los países que las medidas de universalidad aditiva tendrían sobre la pobreza general, tanto en materia de pensiones como de transferencias a familias con menores.

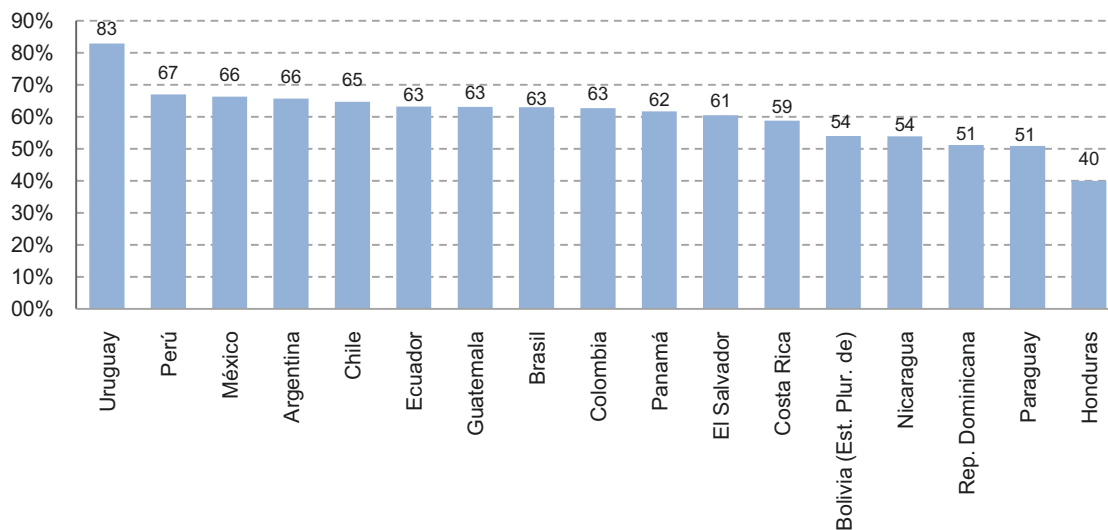
En lo que hace a las transferencias orientadas a las familias con menores de edad, el impacto de generar una prestación equivalente a una línea de pobreza por cada menor de edad posee en todos los casos un impacto relevante en la disminución de la pobreza, tanto en puntos porcentuales (véase gráfico 31), como en forma mucho más contundente, en términos relativos (véase gráfico 32). Si bien en países con bajos niveles de pobreza, por ejemplo en el caso de Uruguay o Chile, el impacto absoluto de una medida de este tipo puede parecer bajo, lo que importa es el impacto relativo. En efecto, si bien en Uruguay la pobreza cae poco más de 5,4 punto porcentuales, ello representa una disminución d 82,9% de los hogares pobres iniciales, es decir casi la totalidad de la pobreza (ver gráfico 31 y 32). Por otra parte, países con guarismo de disminución absoluta de la pobreza mucho más abultados, como pueden ser Paraguay o Nicaragua, logran una disminución relativa de suma importancia, pero más modesta que los países que parten de niveles de pobreza más bajos: disminuyen la pobreza a la mitad de sus guarismos pre-transferencias.

GRÁFICO 31
DISMINUCIÓN EFECTIVA DE LA POBREZA LUEGO DE TRANSFERENCIA UNIVERSAL POR MENOR
(En puntos porcentuales)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina.

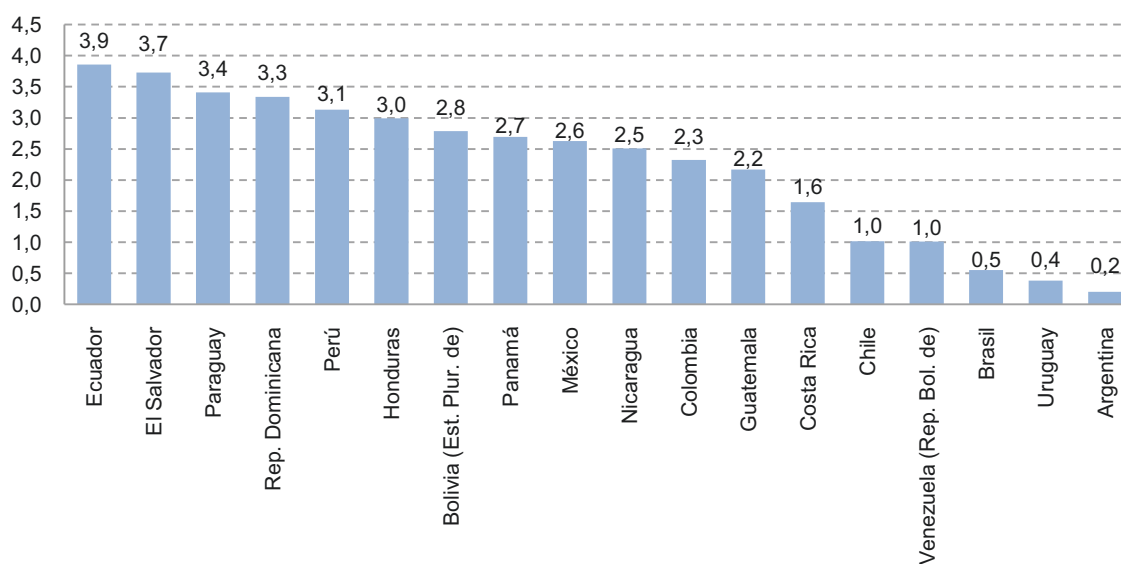
GRÁFICO 32
DISMINUCIÓN RELATIVA DE LA POBREZA LUEGO DE TRANSFERENCIA UNIVERSAL POR MENOR
(Como porcentaje de la pobreza inicial)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina.

En materia de pensiones, la realidad es muy diferente y los impactos notoriamente más moderados (recordemos, también son menores los costos) (véase gráficos 33 y 34). Ello responde en parte a que el monto a transferir es en general menor, ya que en el caso anterior estamos considerando una LP por niño menor de edad, mientras en este caso es una LP por adulto mayor.

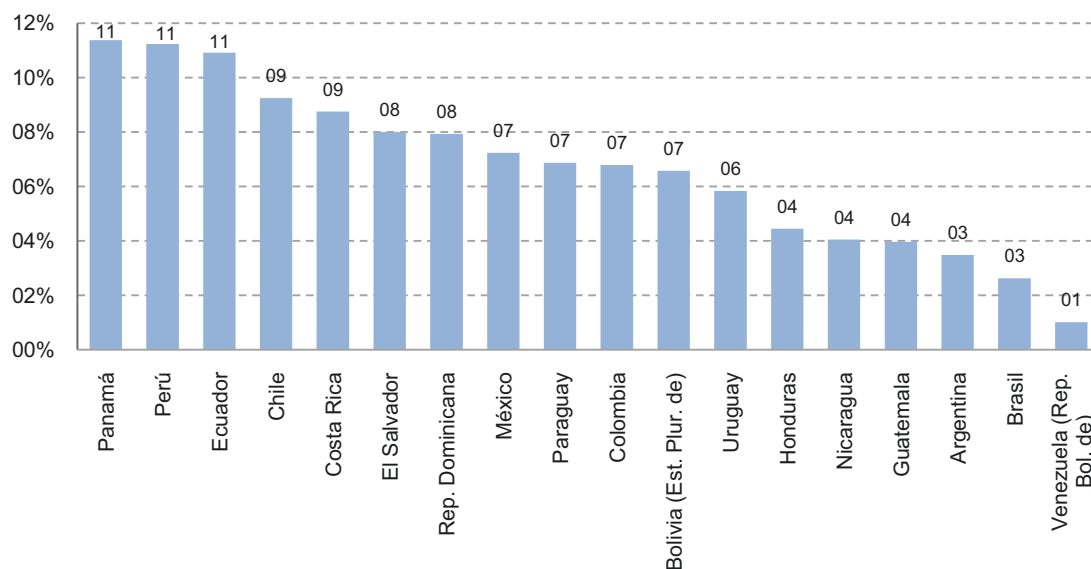
GRÁFICO 33
DISMINUCIÓN EFECTIVA DE LA POBREZA LUEGO DE TRANSFERENCIAS DE PENSIÓN BÁSICA UNIVERSAL
(En puntos porcentuales)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina.

La infantilización de la pobreza y la vulnerabilidad y la sobre-representación de los menores en los hogares pobres sumado al hecho de que en muchos países exista una baja proporción de adultos mayores en situación de pobreza, limita los efectos de esta medida sobre la disminución de la pobreza.

GRÁFICO 34
DISMINUCIÓN RELATIVA DE LA POBREZA LUEGO DE TRANSFERENCIA
DE PENSIÓN BÁSICA UNIVERSAL
(En porcentajes de la pobreza inicial)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina.

Aun así la disminución relativa de la pobreza en Ecuador, Panamá y Perú es significativa, alcanzando alrededor del 10% de la pobreza inicial. En estos países se produce dicho efecto ya que existe un conjunto importante de adultos mayores que se encuentran cercanos a la línea de pobreza y que carecen de prestaciones o cuyo nivel de prestaciones se ubica por debajo de los umbrales definidos en estas estimaciones.

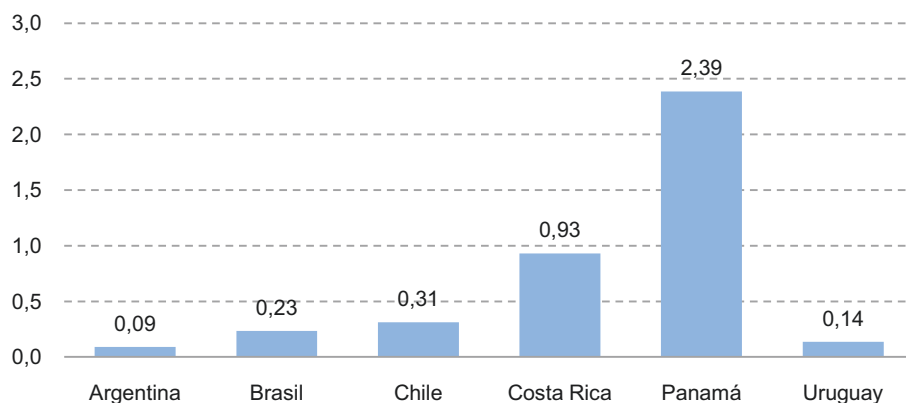
Ahora bien, ya hemos argumentado que un modelo puro de adición universal de prestaciones ni es viable fiscalmente, ni es razonable dada la existencia de flujos de transferencias previas a estas personas y hogares. Al presentar los datos que siguen, nos centramos en las transferencias en donde se descuenta lo que ya está siendo entregado a estas personas y hogares.

B. Medidas para completar universalidad o cobertura a sectores vulnerables descontando transferencias existentes

1. Los impactos en los países de brechas modestas

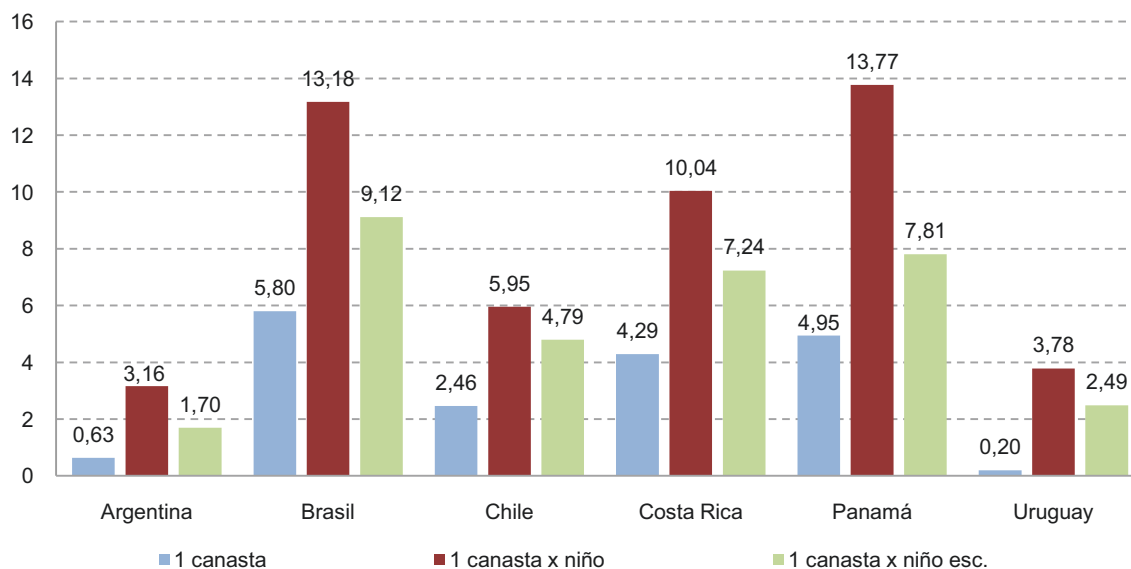
Los países con brechas modestas de bienestar presentan la doble característica de menores niveles de pobreza y mayores niveles de cobertura en materias de transferencias, especialmente en el caso de adultos mayores. Ello hace con que los costos fiscales sean menores, pero también sean más bajos los impactos netos sobre pobreza (ver gráficos 35 y 36).

GRÁFICO 35
PAÍSES DE BRECHAS MODESTAS: REDUCCIÓN DE LA POBREZA DE COMPLETAR
UNIVERSALIDAD EN PENSIONES
(En puntos porcentuales)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina.

GRÁFICO 36
PAÍSES DE BRECHAS MODESTAS: REDUCCIÓN DE LA POBREZA DE COMPLETAR
UNIVERSALIDAD DE FAMILIAS CON HIJOS
(En puntos porcentuales)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina.

En el caso de Brasil la estimación de impacto sobre pobreza se encuentra sobreestimada ya que el gasto en que se incurre es menor al considerado para la simulación una vez restado el gasto ya incurrido. Por razones de modelo no es posible restar en la estimación de impacto el gasto ya incurrido en cada hogar ya que solo se cuenta con el gasto genérico de fuentes administrativas y no de las encuestas continuas de hogares. En forma muy aproximada se estima que el impacto sobre pobreza de completar universalidad en familias con menores es entre un tercio y un medio del valor graficado. Ello surge de

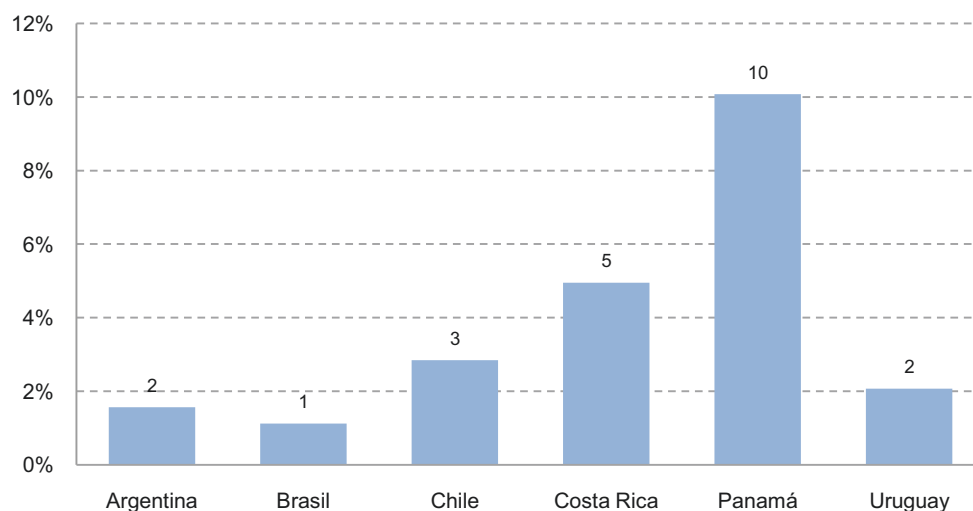
considerar la proporción que representa el gasto en PTC respecto al gasto estimado para prestaciones universales en infancia.

Como puede observarse en el gráfico 35, los efectos de las prestaciones en pensiones son pequeños en la mayor parte de los países con brechas modestas. Las dos excepciones son Costa Rica y muy especialmente Panamá. Ello se explica directamente por la menor cobertura que estos países presentan en sus sistemas de pensiones y por lo tanto una mayor pobreza de sus adultos mayores. Los casos de Argentina, Chile, Brasil y Uruguay presentan efectos muy bajos derivado de su virtual universalidad en la protección de los adultos mayores y muy bajos niveles de pobreza en dicha población.

Las cifras son más importantes en los casos de las transferencias a las familias con menores (véase gráfico 36). Aún en el caso de entregar una sola transferencia por hogar con menores, en Panamá y Costa Rica la pobreza general desciende 4,9 y 4,3 puntos porcentuales, respectivamente, mientras en Chile lo hace en 2,5. Uruguay y Argentina muestran efectos muy bajos, indicando que la mayor parte de la población pobre ya se encuentra cubierta por prestaciones equivalentes o superiores. Al movernos a una prestación por cada menor, estos países presentan disminuciones ya más significativas. En el caso de Brasil el impacto de las transferencias a familias con menores está sobre estimado, por no haber podido tomar en cuenta las transferencias que ya llegan a dichas familias mediante el programa *Bolsa familia*¹⁸.

En términos relativos, dados los bajos niveles de pobreza en la mayor parte de estos países, pueden verse efectos importantes, especialmente cuando nos referimos a las prestaciones a la infancia (ver gráfico 38).

GRÁFICO 37
PAÍSES DE BRECHAS MODESTAS: REDUCCIÓN DE LA POBREZA POR COMPLETAR
UNIVERSALIDAD EN PENSIONES
(En porcentajes)

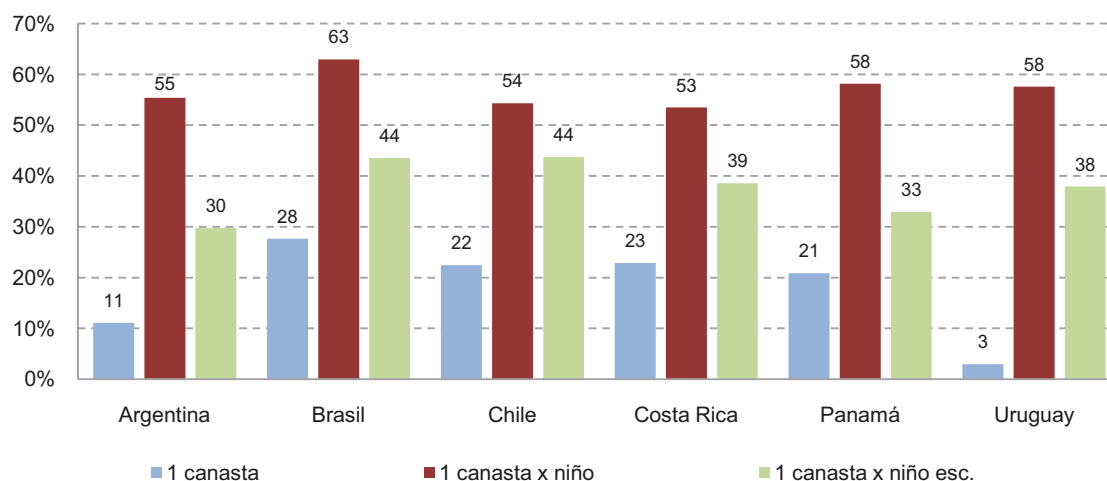


Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina.

¹⁸ Ajustando por dichas transferencias en forma proporcional (cuanto representan estas de los costos de adicionar las prestaciones el modelo escalonado a hogares vulnerables) el mismo sería aproximadamente de mitad a un tercio del impacto aquí documentado, lo que coloca a Brasil con un impacto entre los casos de Argentina, Uruguay y Chile.

GRÁFICO 38
PAÍSES DE BRECHAS MODESTAS: REDUCCIÓN DE LA POBREZA POR COMPLETAR
UNIVERSALIDAD DE FAMILIAS CON HIJOS

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina.

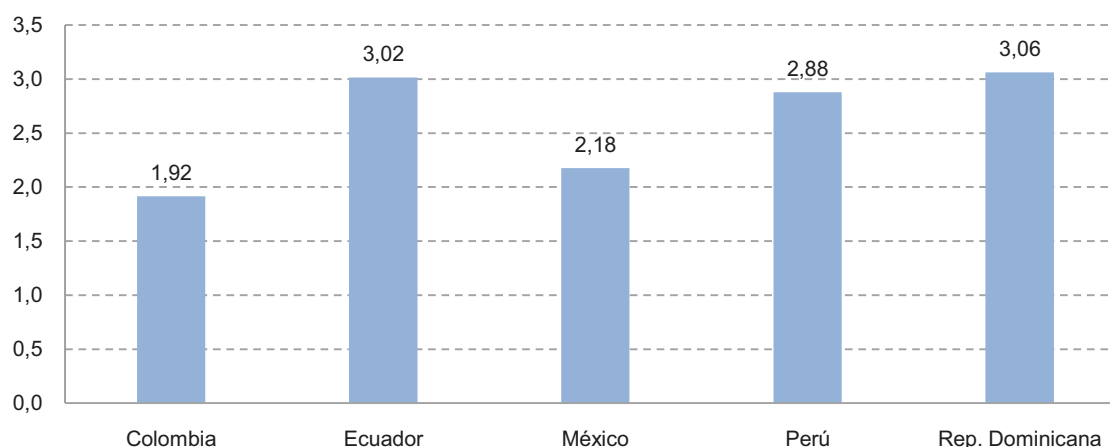
Panamá y Costa Rica son quienes muestran el mayor impacto relativo sobre la pobreza de las prestaciones en pensiones, seguido de Chile y con guarismos poco significativos en los casos de Argentina, Brasil y Uruguay (véase gráfico 37). Estas cifras aumentan y mucho en el caso de las prestaciones a las familias con menores, con la excepción de Uruguay en la modalidad menos onerosa (véase gráfico 38). Pero bajo cualquier consideración, el impacto de extender las prestaciones en forma escalonada ya es notorio, disminuyendo en todos los casos la pobreza al menos casi un tercio de su valor y alcanzando en algunos casos descensos superiores al 40% de los niveles pre-transferencia.

Los valores en materia de impacto sobre pobreza para estas modalidades de transferencias focalizadas solamente a la población vulnerable son, como señaláramos, idénticos a los anotados para la opción de completar universalidad. En efecto, toda la población pobre, que deja de serlo luego de la transferencia para completar universalidad, también deja de serlo luego de la modalidad focalizada en la población vulnerable. El costo fiscal es, sin embargo, notoriamente menor, ya que en esta modalidad no se otorga transferencia alguna a todos los hogares que se encuentran por encima de la línea de vulnerabilidad (equivalente a 1,8 líneas de pobreza). En países de brechas modestas como los aquí considerados ello disminuye notoriamente el esfuerzo en cobertura que los Estados deben realizar.

2. Los impactos en los países de brechas moderadas

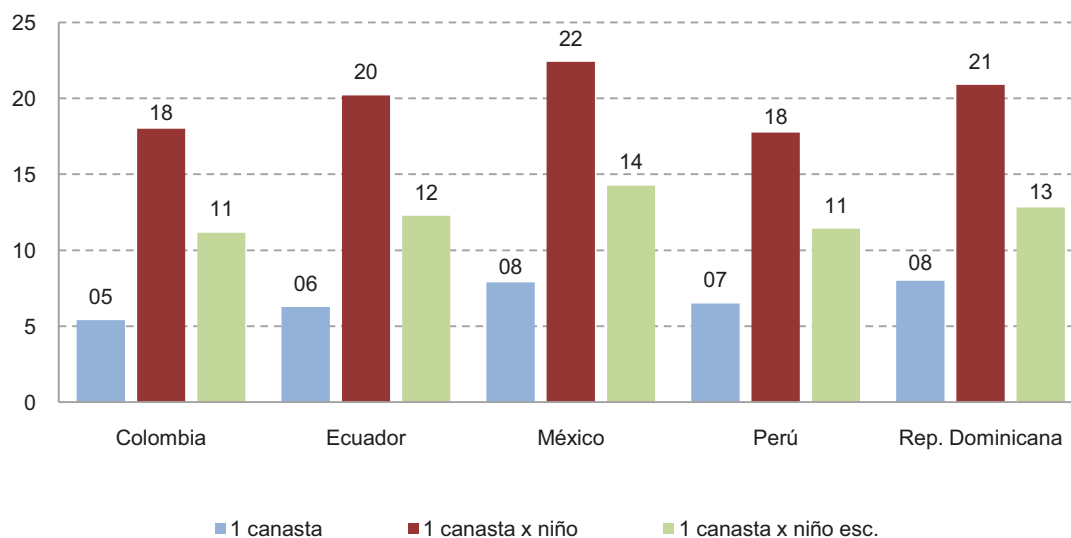
Los países de brechas moderadas se caracterizan por niveles de desarrollo económico y social menores que los países de brechas modestas. Tanto las capacidades económicas, como los niveles de pobreza, como el desarrollo de sus sistemas de transferencias orientados a la protección social, colocan mayores desafíos, y hacen con que esfuerzos mayores se trasladen en forma más modesta a la reducción relativa de la pobreza, aunque estos impactos no dejan de ser potentes en términos absolutos, ya que el punto de partida deja amplio espacio para mejoras en una parte importante de la población. En efecto, los países de brechas moderadas tienden a mostrar impactos absolutos en la pobreza (en puntos porcentuales) más marcados, pero impactos relativos similares o menores que los países de brechas modestas (ver gráficos 39 y 40).

GRÁFICO 39
PAÍSES DE BRECHAS MODERADAS: REDUCCIÓN DE LA POBREZA DE COMPLETAR
UNIVERSALIDAD EN PENSIONES
(En puntos porcentuales)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina.

GRÁFICO 40
PAÍSES DE BRECHAS MODERADAS: REDUCCIÓN DE LA POBREZA DE COMPLETAR
UNIVERSALIDAD DE FAMILIAS CON HIJOS
(En puntos porcentuales)



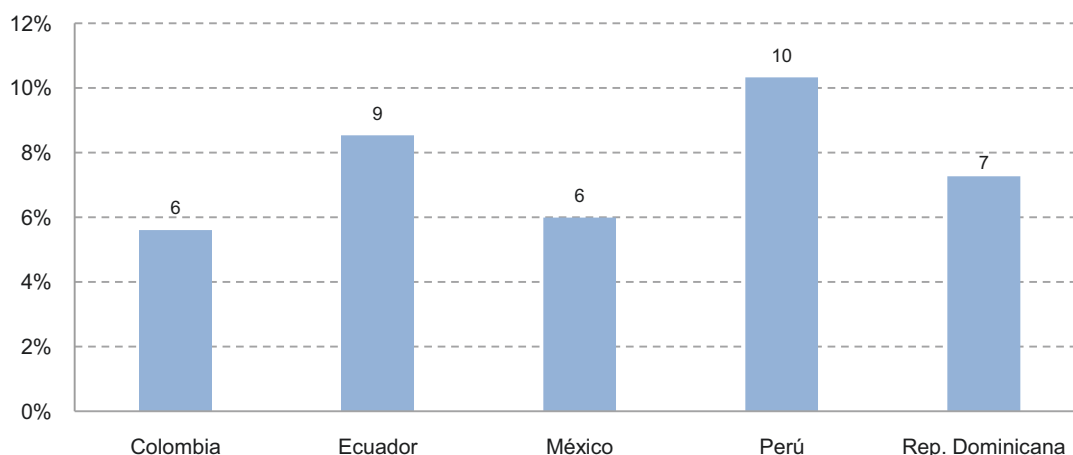
Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina.

En todos los países de brechas moderadas, el efecto de completar universalidad en el sistema de pensiones se ubica por encima de los dos puntos porcentuales, con excepción de Colombia, en donde en cualquier caso se acerca a dicho guarismo. En los casos de República Dominicana y Ecuador, supera los tres puntos porcentuales (véase gráfico 39). Estos impactos relativos sobre la pobreza de las prestaciones para adultos mayores en los países de brechas moderadas son mayores que los registrados en el grupo de brechas modestas.

En lo que hace a las transferencias para infancia, aun la versión menos onerosa permite a los países disminuir entre 5 y 8 puntos porcentuales los niveles de pobreza. En la versión escalonada, estos guarismos superan los diez puntos porcentuales en todos los casos (ver gráfico 40). Esto se traslada a un importante descenso de la pobreza en términos relativos en los países de brechas moderadas (ver gráfico 42).

GRÁFICO 41
PAÍSES DE BRECHAS MODERADAS: REDUCCIÓN DE LA POBREZA POR COMPLETAR UNIVERSALIDAD EN PENSIONES

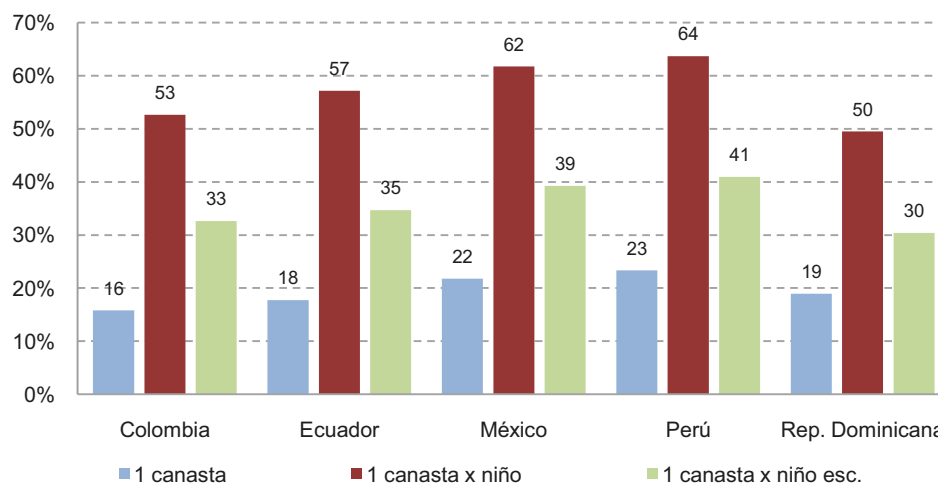
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina.

GRÁFICO 42
PAÍSES DE BRECHAS MODERADAS: REDUCCIÓN DE LA POBREZA POR COMPLETAR UNIVERSALIDAD DE FAMILIAS CON HIJOS

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina.

Resulta claro que en este grupo de países el efecto de avanzar hacia la universalidad en materia de transferencias a los adultos mayores completa un efectivo déficit de protección social y lo hace con impacto claro sobre la población pobre y vulnerable. Esto es también cierto para las transferencias para

hogares con menores, aunque su impacto relativo es más moderado. Ajustar dichas prestaciones a la población vulnerable mantiene los impactos y acota los costos, aunque lo hace en forma menos sustantiva que en el caso de los países de brechas severas. Ello responde simplemente a que la población vulnerable en estos países es una proporción mucho mayor de la población total, por lo cual el esfuerzo de cobertura, aun focalizado, es sustantivo (ver apéndice estadístico).

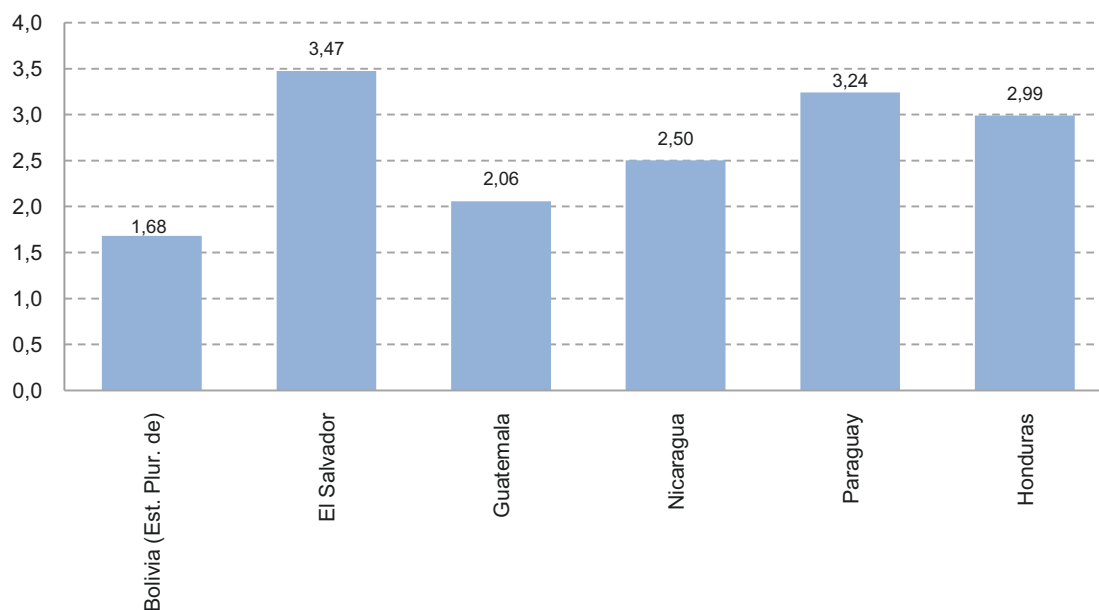
3. Los impactos en los países de brechas severas

Los países de brechas severas presentan enormes déficits de cobertura y una alta proporción de población pobre y vulnerable. El efecto de garantizar o completar una línea de pobreza a la población adulta mayor es en este caso similar al de los países de brechas moderadas. Las razones son diversas. En el caso de Paraguay y El Salvador, el efecto es más de 3 puntos porcentuales de la pobreza general, indicando mejoras importantes y los bajos niveles iniciales de coberturas básicas. En el Estado Plurinacional de Bolivia, donde se ha extendido en forma notoria la cobertura en transferencias a los adultos mayores, el efecto es menor, como también lo es su costo. En los casos de Guatemala y Nicaragua este efecto es moderado, por razones de suficiencia: una línea de pobreza por adulto mayor no alcanza a cubrir las necesidades de los hogares extendidos. La razón más general por la cual el efecto en estos países no supera el efecto de los países de brechas moderadas es por la baja proporción de población adulta mayor. Por lo tanto, la pobreza en este caso se ve afectada en forma limitada por transferencias a esta población.

Muy diferente es el efecto de las transferencias a menores. Con mayores costos por cobertura y por modalidades de transferencias, el impacto de completar una transferencia por menor a toda la población es de enormes magnitudes, superando en alguno casos una disminución neta de 30 puntos porcentuales, como puede observarse en los casos de Guatemala y Nicaragua, y ubicándose en valores cercanos a estas disminuciones en los casos de El Salvador y Paraguay. Nuevamente el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, quien más ha extendido el esfuerzo y la cobertura también a infancia, presenta menores costos y menores efectos, aunque en ningún caso despreciables (ver gráficos 43 y 44).

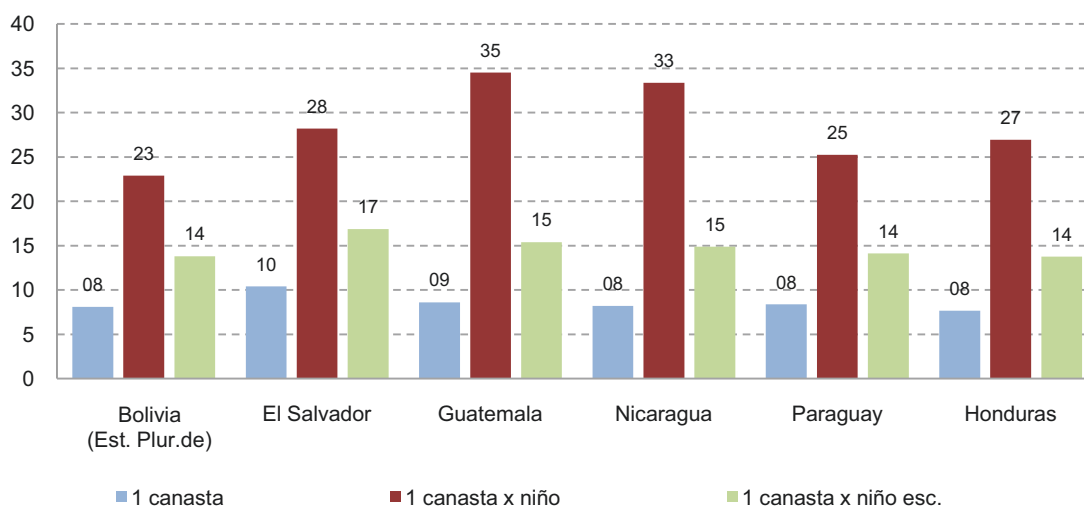
GRÁFICO 43
PAÍSES DE BRECHAS SEVERAS: REDUCCIÓN DE LA POBREZA DE COMPLETAR
UNIVERSALIDAD EN PENSIONES

(En puntos porcentuales)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina.

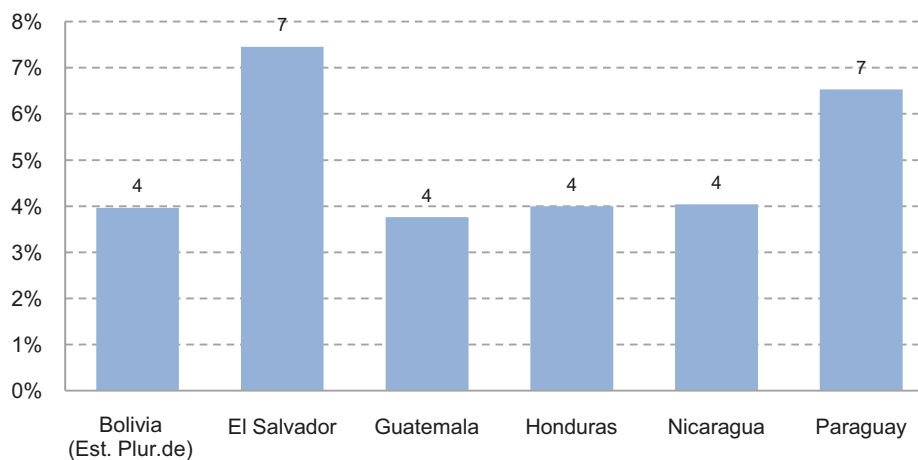
GRÁFICO 44
PAÍSES DE BRECHAS SEVERAS: REDUCCIÓN DE LA POBREZA POR COMPLETAR
UNIVERSALIDAD A FAMILIAS CON HIJOS
(En puntos porcentuales)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina.

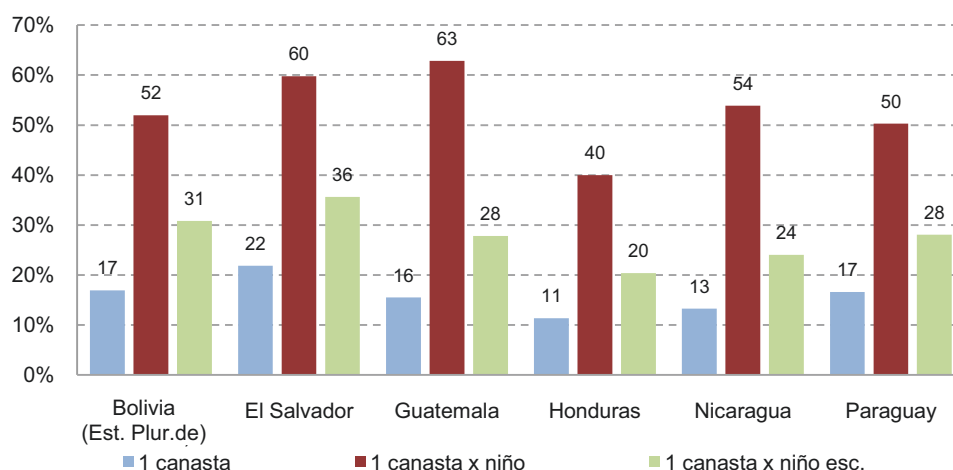
Los logros relativos son también muy importantes alcanzando en el modelo escalonado casi un 40% en el caso de El Salvador y un 24% en el caso de menor impacto que es Nicaragua (ver gráfico 46). Dados los altos niveles de pobreza, a pesar de los efectos netos documentados, puede verse como en proporción la disminución de la pobreza es similar o menor a la de los países de brechas modestas. Por otra parte, dado que estas modalidades no son viables para los países de brechas severas, un modelo de mayor focalización se hace necesario. El que ajusta en la población vulnerable mantiene estos mismos efectos, pero sus costos siguen siendo imposibles de alcanzar, aun en un horizonte de tiempo prudencial (ver sección 6 de este documento).

GRÁFICO 45
PAÍSES DE BRECHAS SEVERAS: REDUCCIÓN DE LA POBREZA POR COMPLETAR
UNIVERSALIDAD EN PENSIONES
(En porcentajes)



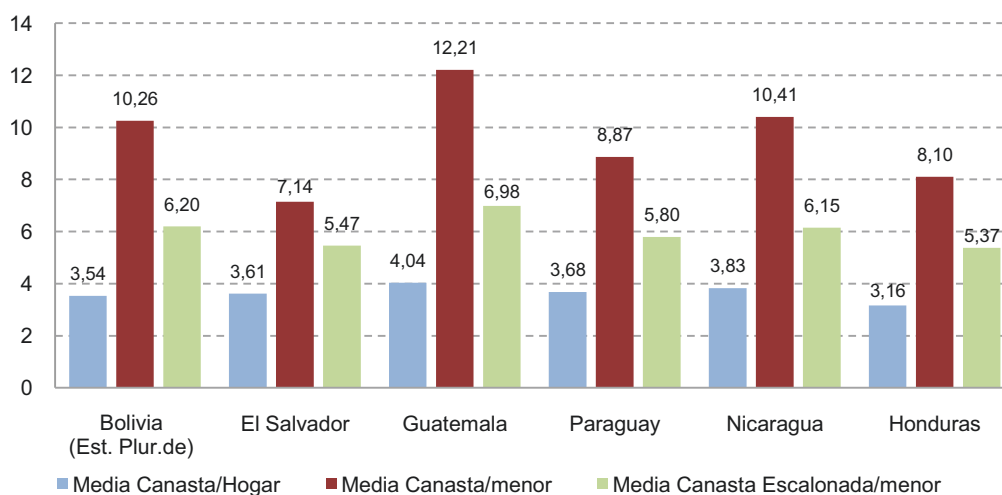
Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina.

GRÁFICO 46
PAÍSES DE BRECHAS SEVERAS: REDUCCIÓN DE LA POBREZA POR COMPLETAR UNIVERSALIDAD DE FAMILIAS CON HIJOS
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina.

GRÁFICO 47
PAÍSES DE BRECHAS SEVERAS: REDUCCIÓN DE LA POBREZA DE COMPLETAR COBERTURA A HOGARES VULNERABLES CON MENORES DE 0-14 AÑOS CON MEDIA CANASTA
(En puntos porcentuales)



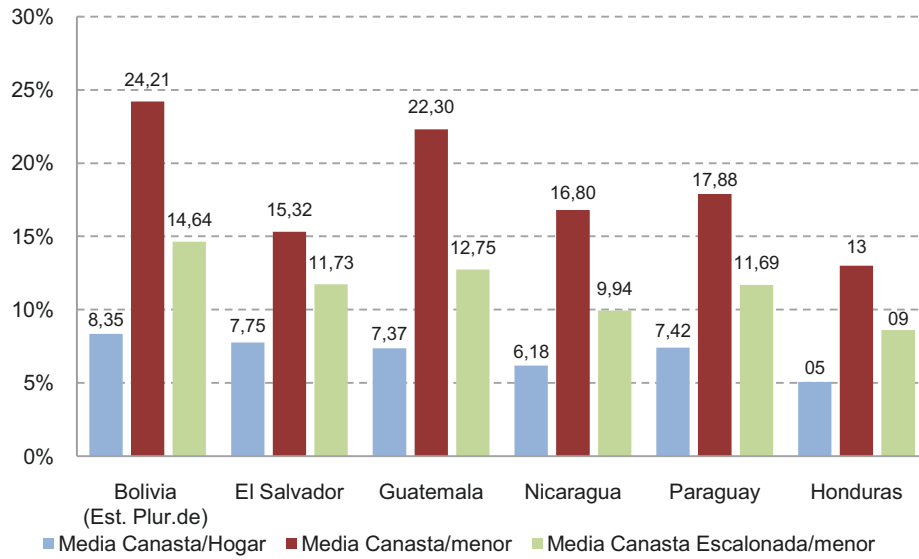
Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina.

Por ello, es necesario ver los efectos que un modelo de focalización a la población vulnerable, de solamente 0-14 años y con valores de prestación más acotados (canasta alimentaria o media línea de pobreza) tendría sobre la población pobre. Los efectos siguen siendo sustantivos¹⁹, aunque como era

¹⁹ En los casos de Guatemala y Honduras, el impacto de las transferencias a familias con menores está sobre estimado, por no haber podido tomar en cuenta las transferencias que ya llegan a dichas familias mediante el programa *Bolsa familia*. Ajustando por dichas transferencias en forma proporcional (cuanto representan estas de los costos de adicionar las prestaciones en los modelos simulados menos onerosos el impacto sería aproximadamente de dos tercios a tres cuartos del impacto aquí documentado.

esperable se acotan en forma importante. Ilustramos dicha operación solamente con los datos para las transferencias de infancia (ver gráficos 47 y 48).

GRÁFICO 48
PAÍSES DE BRECHAS SEVERAS: REDUCCIÓN DE LA POBREZA DE COMPLETAR COBERTURA
A HOGARES VULNERABLES CON MENORES DE 0-14 AÑOS CON MEDIA CANASTA
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina.

V. La realidad y posibilidad fiscal en la región

Las propuestas y los impactos descritos hasta el momento requieren viabilizarse a través de estrategias de financiamiento que permitan ir desplegando estas prestaciones en el tiempo. No se está considerando en ningún caso la implantación en una única instancia de este conjunto de transferencias. Ni siquiera se está abogando por su implantación integral. Tal como se discutió en la introducción, debe existir un balance adecuado entre los esfuerzos fiscales destinados a las transferencias de ingresos y aquellos destinados al menos a cuatro servicios claves para la ciudadanía: salud, educación, cuidados y políticas activas de empleo. Por otra parte, no se consideraron en este documento dos transferencias monetarias adicionales que completan el sistema de transferencias: licencias por maternidad y paternidad y aseguramiento frente al desempleo. Finalmente, a pesar de su obviedad, cabe recalcarlo, no todo el gasto del Estado es o debe ser social: el gasto en infraestructura, en investigación y desarrollo, en seguridad ciudadana y defensa nacional y las obligaciones financieras del Estado son parte constitutiva de las acciones del Estado y compiten legítimamente por el espacio fiscal disponible.

Existen al menos cuatro claves o advertencias para viabilizar un proyecto como el aquí planteado.

En primer lugar, la gradualidad en la implantación de sistemas de transferencias como los aquí descritos debe ser una clave fundamental, dando inicio con coberturas, valores y prestaciones más acotadas en número y nivel. En este documento nos inclinamos por acotar en primer lugar el valor de las prestaciones, en segundo el número de prestaciones por menor y en tercer y último lugar la cobertura más allá de la focalización a la población vulnerable. Ello remite a la convicción más general que indica que la pérdida de potencia redistributiva inicial de esta secuencia de ajustes vale aceptarla por la construcción de coaliciones distributivas más amplias que defiendan las prestaciones inter-temporalmente.

En segundo lugar, es importante la defensa técnica y política de estas prestaciones si se pretende lograr quebrar la inercia actual de la fiscalidad recaudatoria y de gasto de nuestros Estados. Cabe destacar en este sentido que para algunos países, especialmente aquellos de brechas modestas, algunas de las propuestas aquí consideradas son de viabilidad presente, y los son más claramente aún si los gobiernos están dispuestos a ahorrar en otros gastos no sociales que hoy no son ni redistributivos ni promueven eficiencia (subsidios a la gasolina, al gas y a la electricidad, así como algunos créditos fiscales a sectores altos y a empresas no competitivas por ejemplo). Para otros países, como algunos de

brechas moderadas y especialmente de brechas severas, la posibilidad es menos lejana que la primera apariencia cuando se incorpora la potencial expansión fiscal que estos países podrían generar dada su actual riqueza y carga fiscal. Ello requiere abogar por una ampliación de la carga tributaria y de las bases imponibles de sus economías y sociedades

En tercer lugar, es importante considerar los niveles de gasto social actuales de los países. En muchos de ellos el gasto adicional que aquí se estima representa una proporción relativamente pequeña del gasto social total y aun del gasto en seguridad y asistencia social. En estos casos la apuesta para generar el espacio fiscal que permita abordar este modelo de transferencias de universalismo básico se encuentra en reorientar su propio gasto social y no necesariamente debe apostarse a cubrir las necesidades de financiamiento desde erogaciones nuevas.

Por último, si bien no se estimó en este ejercicio, es fundamental una indexación de estas prestaciones que las torne fiscalmente sustentables y compatibles con la estabilidad macro. Si los indexadores generan ajustes que sistemáticamente se encuentran por encima de la trayectoria de la productividad agregada de la economía, sus efectos serán macroeconómicamente negativos, fiscalmente insostenibles y obturarán posibles ampliaciones de cobertura.

La región ha avanzado en los últimos diez años tanto en sus capacidades tributarias como en su esfuerzo fiscal social. Parte de dicho esfuerzo adicional ha ido precisamente a fortalecer los sistemas de prestaciones no contributivas que aquí se proponen. Pero sin una hoja de ruta clara y un modelo al cual apuntar, estas mejoras son más fragmentarias, frágiles y discontinuas que lo que sería deseable.

Este primer abordaje, exploratorio y aún simplista de las posibilidades fiscales, procura simplemente argumentar lo siguiente: es posible para los diferentes niveles de desarrollo de la región proponerse dar inicio a una ruta que construya en el mediano plazo un sistema de transferencias básicas garantizadas de amplia cobertura y financiado desde rentas generales.

1. Las posibilidades fiscales en los países de brechas modestas²⁰

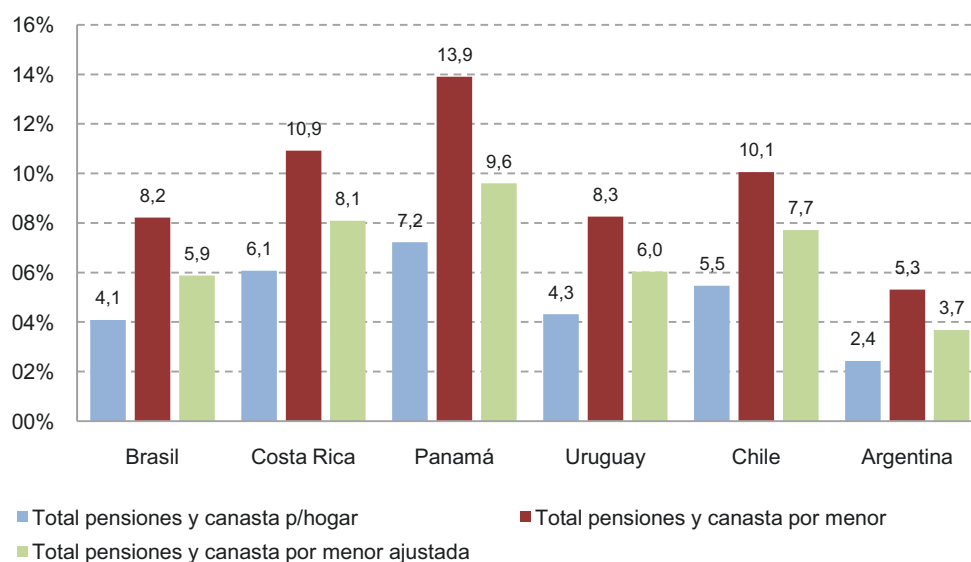
Los países de brechas modestas poseen los PIB per cápita más altos de la región, con los cual su capacidad potencial fiscal es la más alta. Son por otra parte los países que en promedio mayor gasto social como porcentaje del PIB despliegan. Por ello los costos fiscales estimados de las prestaciones aquí propuestas representan una cuota aparte moderada del gasto social total.

Como puede observarse en el caso del sistema más oneroso de prestaciones (pensiones para completar universalidad y una prestación para todos los menores), el costo total nunca supera el 15% de lo que los países ya gastan en materia social (ver gráfico 49). En el caso del modelo menos oneroso (completar pensiones en los sectores vulnerables y una prestación para los hogares vulnerables con menores), el esfuerzo representa siempre menos que el 4% del gasto social total (ver gráfico 50). Argentina es el caso más extremo en la baja proporción del gasto que supone estas erogaciones como porcentaje del gasto público social total y Panamá se ubica en el otro extremo, siendo aún en el caso menos oneroso un 3,6% de su gasto social total (ver gráfico 50).

Ello es importante destacarlo, ya que indica la potencialidad de espacio intra-fiscal social, para cubrir estas prestaciones. Como ha sido documentado en otros estudios de la CEPAL (2010, 2011, 2012 y 2013), tanto el gasto en seguridad social, como el gasto en vivienda y el gasto en educación terciaria presentan claras señales de regresividad relativa (esto es, si bien no son necesariamente regresivas respecto a la distribución del ingreso primario, sí lo son respecto a la línea de equidistribución). Muchas veces los mecanismos de indexación y la economía política generan inter-temporalmente una agudización de dicha regresividad. Si los gobiernos son capaces de limitar la expansión de dicho gasto, ello abrirá espacio tributario para la expansión de gastos más progresivos, como los aquí planteados.

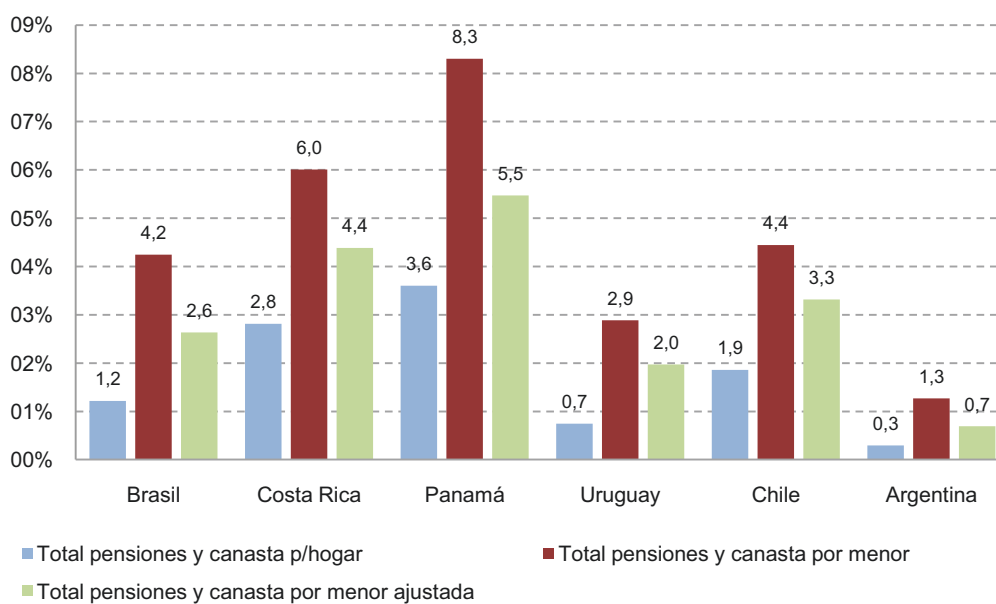
²⁰ Para el caso de Brasil en este punto se utilizan los valores de costos ajustados por los datos administrativos de gasto en el programa *Bolsa familia*.

GRÁFICO 49
PAÍSES DE BRECHAS MODESTAS: COSTO DE TRANSFERENCIAS PARA COMPLETAR UNIVERSALIDAD
(En porcentaje del gasto público social total)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina y datos de gasto social de la División de Desarrollo Social de la CEPAL y de carga tributaria de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

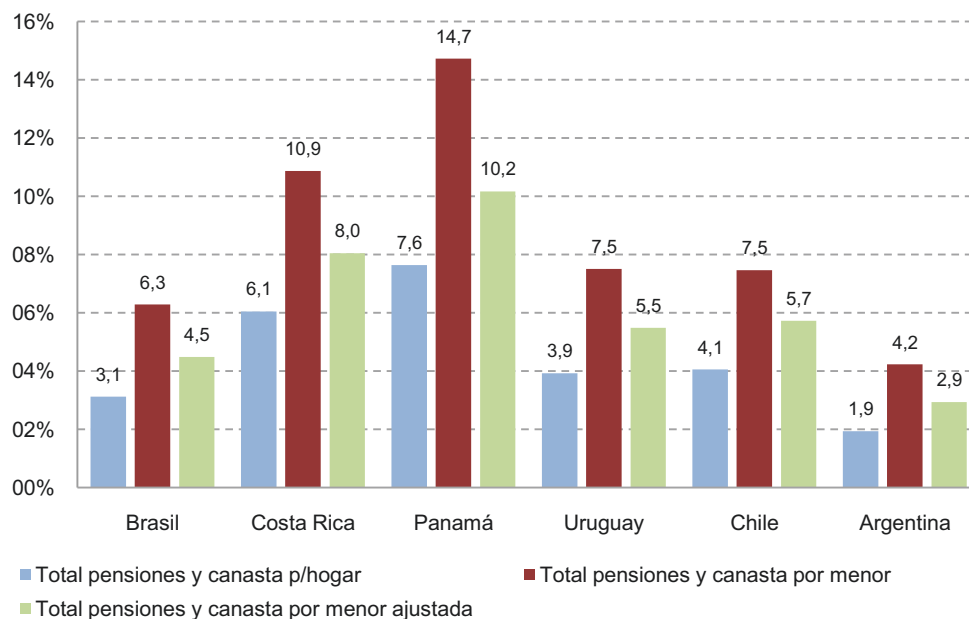
GRÁFICO 50
PAÍSES DE BRECHAS MODESTAS: COSTO DE TRANSFERENCIAS PARA COMPLETAR COBERTURA EN SECTORES VULNERABLES
(En porcentajes del gasto público social total)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina y datos de gasto social de la División de Desarrollo Social de la CEPAL y de carga tributaria de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

Otra forma de ver el peso de las nuevas erogaciones propuestas es contrastarlas contra las capacidades tributarias de los Estados²¹. Nuevamente se despliega una pauta similar, representando las prestaciones más costosas, entre un 14,7% y un 4,2% de los ingresos tributarios; y, las menos onerosas entre un 0,2% y 3,8% de los mismos (ver gráficos 51 y 52).

GRÁFICO 51
PAÍSES DE BRECHAS MODESTAS: COSTO DE TRANSFERENCIAS PARA COMPLETAR
UNIVERSALIDAD COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES
(Incluye seguridad social)



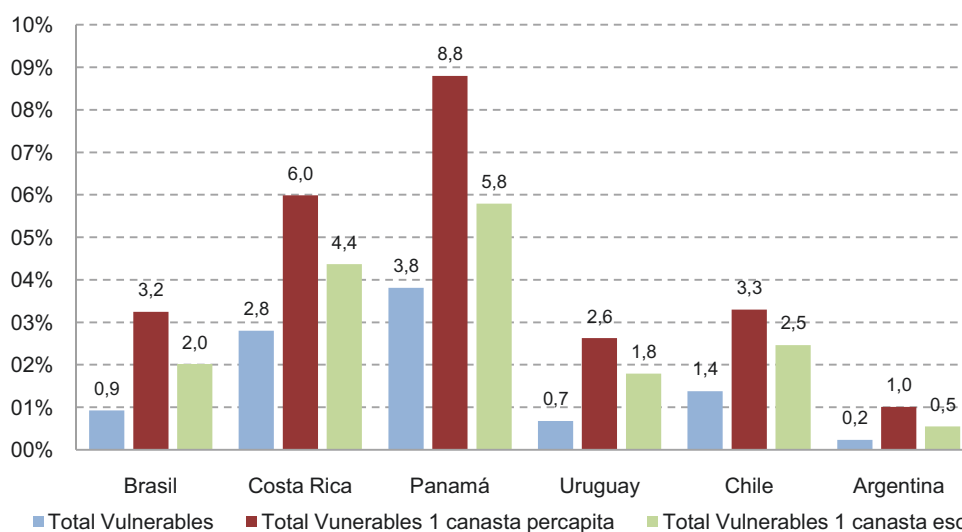
Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina y datos de gasto social de la División de Desarrollo Social de la CEPAL y de carga tributaria de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

El caso de Panamá presenta nuevamente la mayor proporción de los nuevos gastos sobre la capacidad tributaria. De hecho, se da el caso particular que ello supera la proporción de estas mismas erogaciones sobre el gasto social total. La razón es simple y es al mismo tiempo una advertencia a su estructura fiscal. Panamá presenta una muy baja carga tributaria y completa sus recursos fiscales con otras fuentes (especialmente las tarifas del canal de Panamá).

De hecho, su gasto social como porcentaje del PIB es superior en términos absolutos a sus ingresos tributarios. Mientras que en el caso de Brasil, Argentina y Uruguay (y en menor medida Costa Rica) resulta claro que tanto el gasto social como las capacidades tributarias son altas, y posiblemente no deban aumentar mucho, en los casos de Panamá y en menor medida Chile existe margen para incrementar tanto su carga fiscal como su gasto social. Los primeros debieran encontrar espacios intra-fiscales para financiar al menos parte de la erogaciones aquí propuestas, los segundos pueden apelar a sus márgenes de expansión de carga y gasto.

²¹ No se consideran en este punto los ingresos no tributarios derivados de recursos naturales (empresas públicas y royalties) o tarifas (ie. Canal de Panamá).

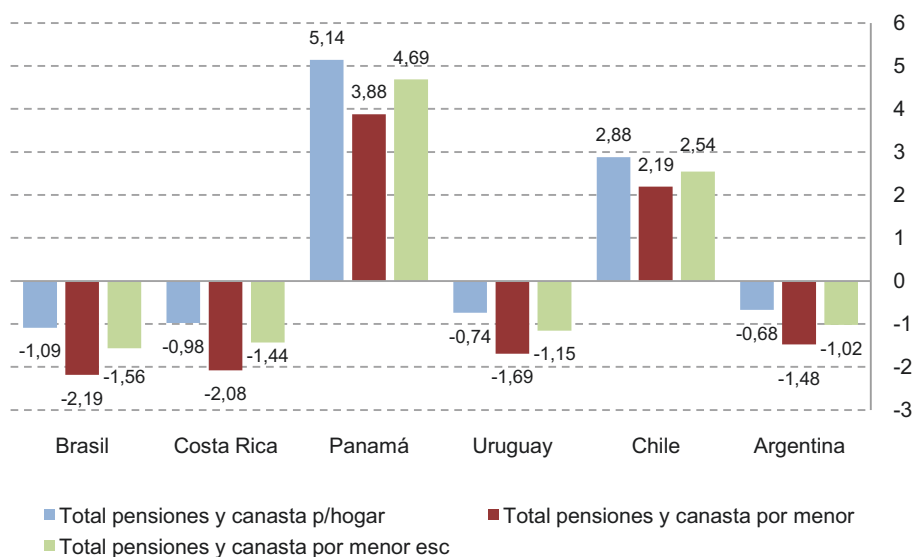
GRÁFICO 52
PAÍSES DE BRECHAS MODESTAS: COSTO DE TRANSFERENCIAS PARA COMPLETAR COBERTURA EN SECTORES VULNERABLES COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES
(Incluye seguridad social)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina y datos de gasto social de la División de Desarrollo Social de la CEPAL y de carga tributaria de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

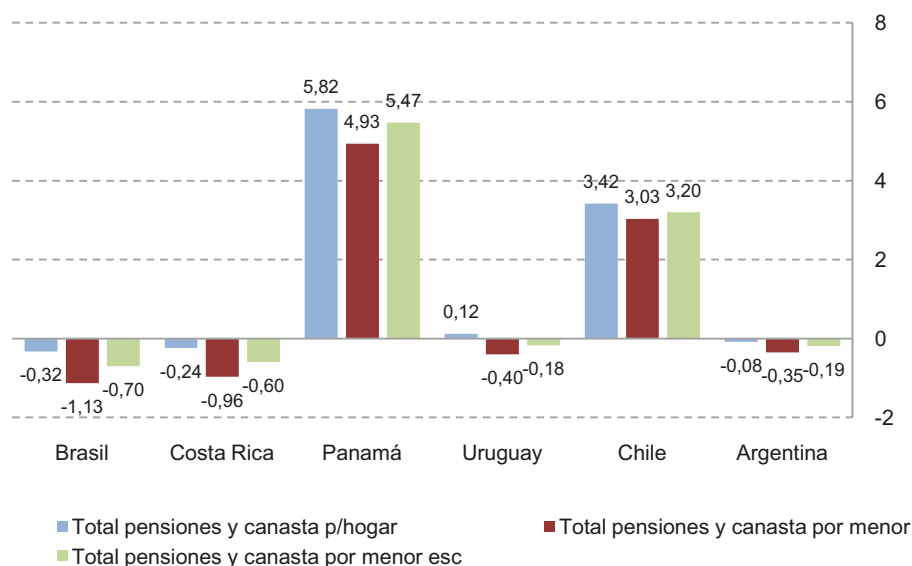
Esta última aseveración puede constatar en forma más rigurosa en los gráficos 53 y 54. Los mismos toman de los estudios de la CEPAL la diferencia entre la carga tributaria efectiva y la estimación que se realiza a partir de un conjunto de variables (PIB, formalidad del trabajo, etc.) de la carga tributaria potencial (Sabaini, Jimenez y Podestá, 2010).

GRÁFICO 53
PAÍSES DE BRECHAS MODESTAS: DEFICIT O SUPERAVIT DADO COSTO DE TRANSFERENCIAS PARA COMPLETAR UNIVERSALIDAD LUEGO DE EXPANSIÓN TRIBUTARIA
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina y datos de gasto social de la División de Desarrollo Social de la CEPAL y de carga tributaria de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

GRÁFICO 54
PAÍSES DE BRECHAS MODESTAS: DEFICIT O SUPERAVIT DADO COSTO DE TRANSFERENCIAS PARA COMPLETAR COBERTURA A POBLACIÓN VULNERABLE LUEGO DE EXPANSIÓN TRIBUTARIA
(En porcentajes del PIB)



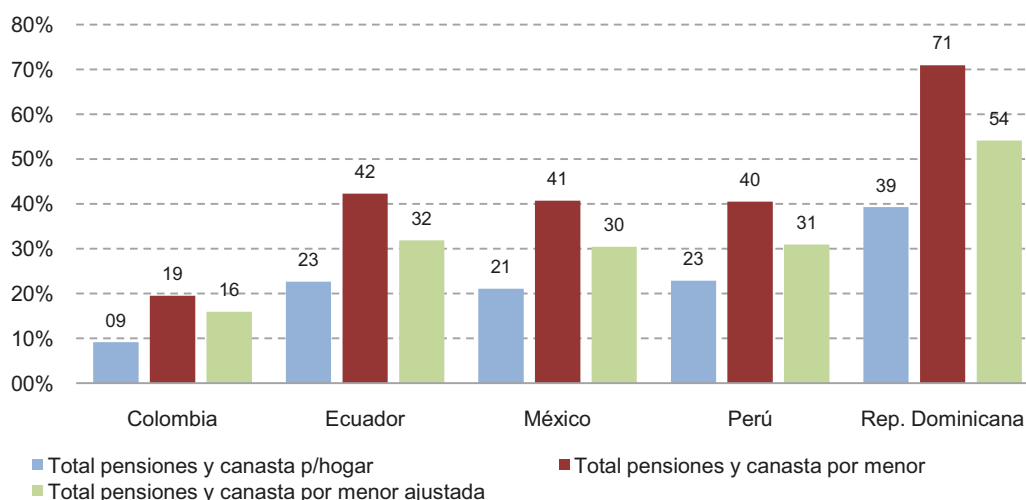
Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina y datos de gasto social de la División de Desarrollo Social de la CEPAL y de carga tributaria de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

El resultado de esta diferencia lo cotejamos luego con los costos fiscales de los diferentes sistemas de prestaciones aquí propuestos. Si dichos costos son menores a la expansión potencial, denotamos la situación como de superávit, si por el contrario son mayores, estamos en situación de déficit. Debe aclararse que ello no denota situaciones reales de déficit o superávit, sino que simula la contribución al déficit o superávit real que de expandirse la carga tributaria y de generarse las prestaciones aquí propuestas se tendría sobre el fisco. Panamá y Chile, aún con el sistema de prestaciones más onerosas podrían expandir su carga efectiva a la carga potencial y financiar íntegramente las mismas. Los casos de Uruguay, Brasil, Costa Rica y Argentina, en cambio, al carecer o poseer márgenes muy reducidos de expansión de su carga tributaria, presentan situación de déficit.

2. Las posibilidades fiscales en los países de brechas moderadas

A diferencia de los países de brechas modestas, una de las características principales de los países de brechas moderadas es su bajo gasto social en relación a su PIB. Efectivamente con la excepción de Colombia, el gasto social de estos países es bajo no solo por comparación directa con sus pares de brechas modestas, sino también cuando se compara la relación entre el PIB y el gasto social. El caso de Ecuador debe ser considerado con cautela, ya que el sistema de subsidios que no se contabiliza en la estimación de la CEPAL como gasto social, debiera en muchos casos ser incorporado como tal, con lo cual su nivel de gasto no sería bajo (Naranjo Bonilla, 2013). Dados los guarismos con los que se trabaja en este documento, es claro que las prestaciones más onerosas representan una importante proporción del gasto social total, llegando en el caso de República Dominicana a equivaler a más de dos tercios del mismo (70,9%). El caso ya mencionado de Colombia se encuentra en el extremo opuesto, aunque aún muy superior a los casos de brechas modestas, con un gasto de las nuevas erogaciones que implicarían un 19,5% del gasto social total (ver gráfico 55).

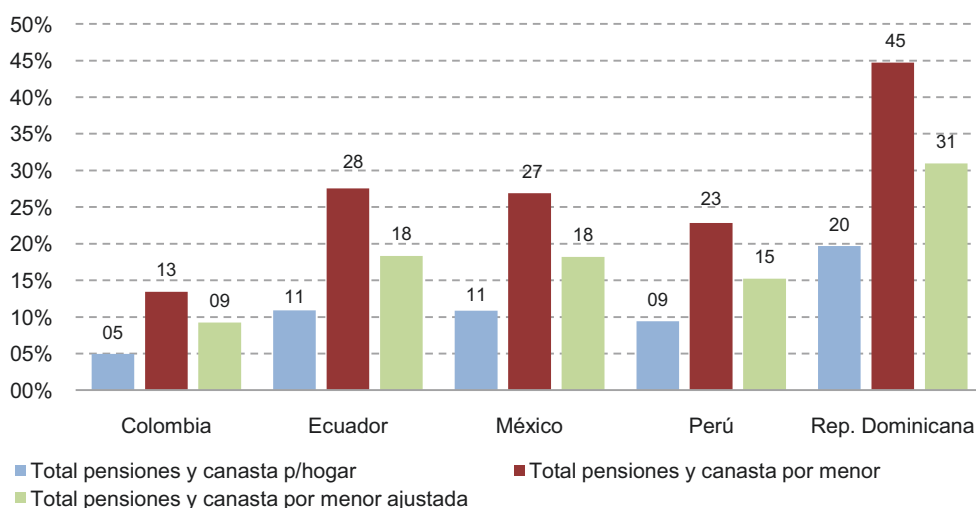
GRÁFICO 55
PAÍSES DE BRECHAS MODERADAS: COSTO DE TRANSFERENCIAS PARA COMPLETAR UNIVERSALIDAD
(En porcentajes del gasto público social total)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina y datos de gasto social de la División de Desarrollo Social de la CEPAL y de carga tributaria de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

Ahora bien, al movernos hacia las prestaciones de menor exigencia el costo de las mismas nunca supera el 20% del gasto que ya se realiza, siendo nuevamente la República Dominicana el peor posicionado y Colombia el que más condiciones tendría de ajustando su propio gasto social, generar espacio para las prestaciones definidas (ver gráfico 56).

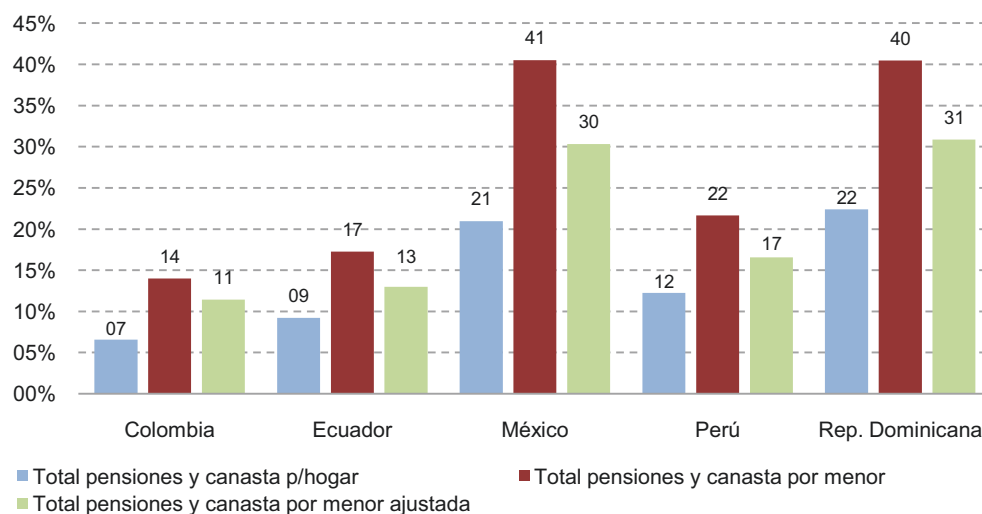
GRÁFICO 56
PAÍSES DE BRECHAS MODERADAS: COSTO DE TRANSFERENCIAS PARA COMPLETAR COBERTURA A SECTORES VULNERABLES
(En porcentajes del gasto público social total)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina y datos de gasto social de la División de Desarrollo Social de la CEPAL y de carga tributaria de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

El gasto social de estos países es bajo en parte porque también lo es su carga tributaria. A pesar de ello, las proporciones son aquí más moderadas. Los casos extremos son México y la República Dominicana, que presentan una relación entre erogaciones propuestas para completar la universalidad (total pensiones y canasta por menor) e ingresos tributarios de 40,5%. Colombia y Ecuador están por debajo del 15% en esta relación, en tanto Perú se ubica en casi un 22% (ver gráfico 57).

GRÁFICO 57
PAÍSES DE BRECHAS MODERADAS: COSTO DE TRANSFERENCIAS PARA COMPLETAR UNIVERSALIDAD COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES
(Incluye seguridad social)



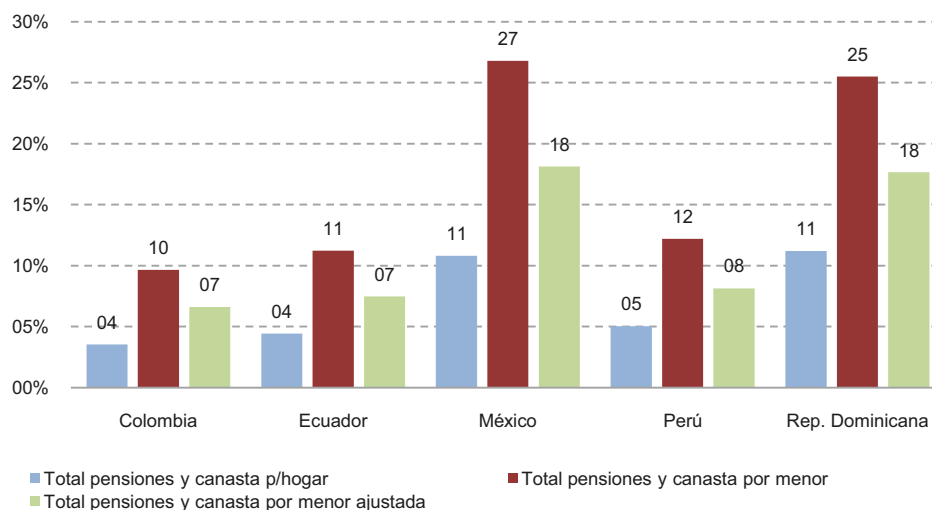
Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina y datos de gasto social de la División de Desarrollo Social de la CEPAL y de carga tributaria de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

México sufre de similar problema que Panamá en el grupo de brechas modestas. Sus ingresos tributarios totales son inferiores a su gasto social total, dada su alta dependencia de otros ingresos fiscales (en este caso el petróleo). En su versión más modesta, las prestaciones representan casi un 11% de los ingresos tributarios de México y 3,5% en el caso de Colombia (ver gráfico 58). Estos son guarismos asequibles de completar desde estrategias de expansión tributaria si consideramos la distancia entre tributación efectiva y potencial.

En efecto, todos los países de este grupo podrían financiar sus prestaciones más onerosas en relación con lo que CEPAL estima como su capacidad potencial tributaria (Sabaini, Jimenez y Podestá, 2010). El caso de México es el más evidente. Si México —dado su PIB y otras características de su economía— recaudara tributos en forma acorde, podría financiar la totalidad de un modelo universal básico de transferencias y le restarían casi 10 puntos porcentuales del PIB para invertir o erogar en otros rubros. Pero ello es cierto también para Colombia (2,97%) y Ecuador (2,83%), en tanto los casos de República Dominicana y Perú tendrían que usar casi toda su expansión tributaria solamente para estas prestaciones (ver gráfico 59).

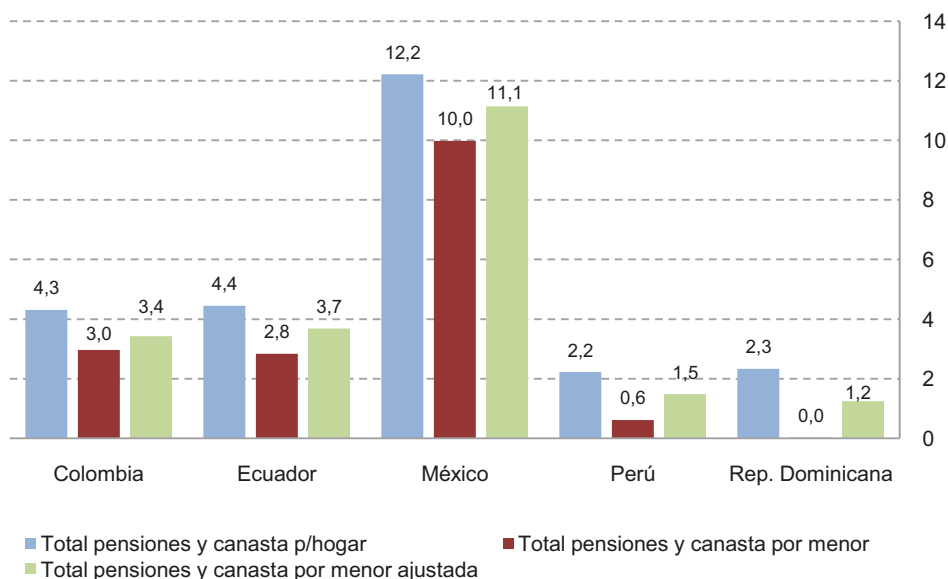
Existen razones profundas de economía política por la cual estos países presentan una carga tributaria tan baja, y tampoco es posible suponer un incremento de la carga tributaria a todo su potencial sin afectar el funcionamiento de las economías de estos países. No pretende por tanto este ejercicio dictaminar que dichas expansiones en dichas magnitudes son condición sine qua non de la propuesta aquí presentada. Pero si resulta claro que en estos países existe un amplio margen para, mediante recursos genuinos, financiar una parte de la expansión del gasto que estas diferentes opciones de básicos universales y focalizados plantean.

GRÁFICO 58
PAÍSES DE BRECHAS MODERADAS: COSTO DE TRANSFERENCIAS PARA COMPLETAR COBERTURA A SECTORES VULNERABLES COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES
(Incluye seguridad social)



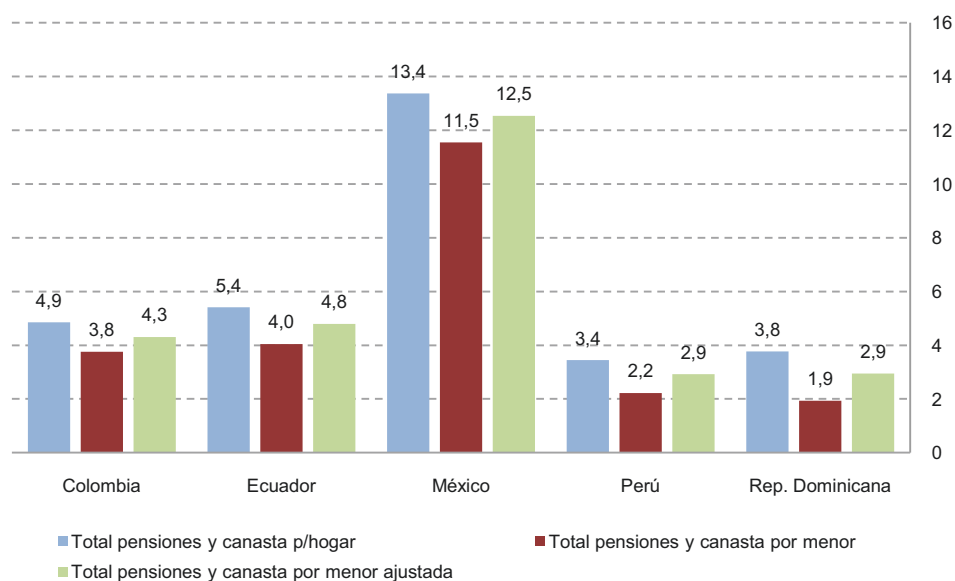
Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina y datos de gasto social de la División de Desarrollo Social de la CEPAL y de carga tributaria de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

GRÁFICO 59
PAÍSES DE BRECHAS MODERADAS: DEFICIT O SUPERAVIT DADO COSTO DE TRANSFERENCIAS PARA COMPLETAR UNIVERSALIDAD LUEGO DE EXPANSIÓN TRIBUTARIA
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina y datos de gasto social de la División de Desarrollo Social de la CEPAL y de carga tributaria de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

GRÁFICO 60
PAÍSES DE BRECHAS MODERADAS: DEFICIT O SUPERAVIT DADO COSTO DE TRANSFERENCIAS PARA COMPLETAR COBERTURA A POBLACIÓN VULNERABLE LUEGO DE EXPANSIÓN TRIBUTARIA
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina y datos de gasto social de la División de Desarrollo Social de la CEPAL y de carga tributaria de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

3. Las posibilidades fiscales en los países de brechas severas

Tal como se propuso en las secciones de estimación de costos, carece de sentido en los países de brechas severas, buscar implantar los modelos de universalidad a los parámetros definidos. Existen cuatro razones que justifican un modelo más acotado en cobertura y valor de las prestaciones.

La primera es que un modelo de focalización a sectores vulnerables o aún —como se propone en infancia— a los tres primeros quintiles de ingresos, implica una notoria expansión de la cobertura a los niveles que consideramos mínimos necesarios: que la cobertura contribuya generar coaliciones distributivas estables y mayoritarias. Nótese por ejemplo que en el caso de los otros grupos de países la opción de focalización a sectores vulnerables no siempre permite superar el 50% de cobertura.

En segundo lugar, modelos de corte universal en los países de brechas severas son fiscalmente imposibles o indeseables. Dadas las capacidades económicas y fiscales de estos países, escoger aún en el mediano plazo un modelo de universalidad inhibe su propio despegue por no ser plausible. Ello no quiere decir que eventualmente en el largo plazo, la coalición distributiva que un modelo más acotado genera no permita alcanzar, si así se desea, la universalidad. Lo importante es lograr coberturas cuya economía política de sostenibilidad política a la vocación universal del sistema de protección social y permita defender desde coaliciones redistributivas mayoritarias la calidad de sus prestaciones. Dicho objetivo se logra en el caso de estos países con modelos de cobertura amplia acotada a los sectores vulnerables o aún a los tres primeros quintiles de ingresos.

En tercer lugar, dada la alta desigualdad y la escasez de recursos en estas sociedades, es menos claro que la universalidad supera inter-temporalmente en términos de eficiencia redistributiva a una apuesta mayor a la progresividad inmediata. Ello justifica una vez más modelos que sin renunciar a coberturas amplias, eligen acotar las mismas en pos de la viabilidad fiscal y política.

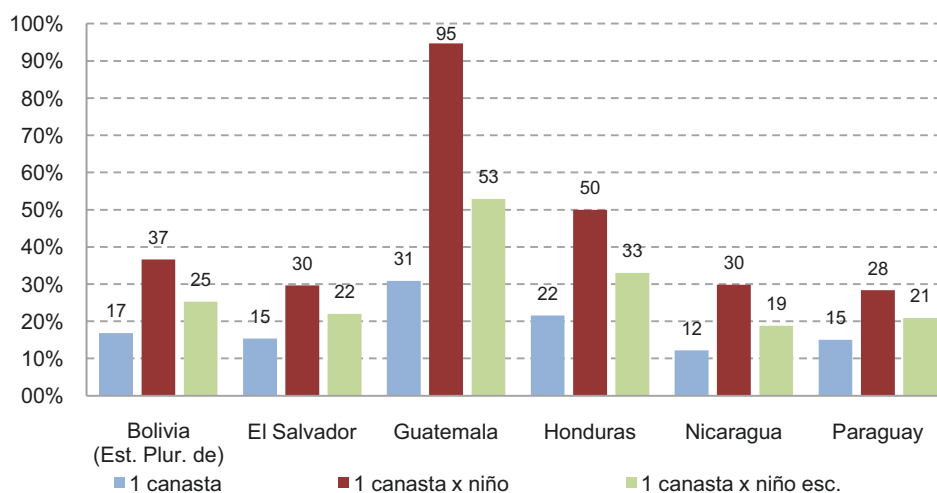
Por último, en sociedades pobres como lo son las que estamos considerando, optar por valores menores en las prestaciones también adquiere otro sentido. Si bien en muchos casos dichos

valores serán insuficientes para disminuir la pobreza, no lo serán para reducir significativamente las brechas de pobreza. Este es un objetivo prioritario en este grupo de países en donde la indigencia —esto es el no acceder a los mínimos indispensables para la alimentación— aquejan a una amplia proporción de la población.

Es por ello que se presentan a continuación los ejercicios de posibilidad fiscal considerando el costo de las transferencias con parámetros menos exigentes que en los otros grupos: ampliar la cobertura a adultos mayores en situación de vulnerabilidad y hacer lo propio para los tres primeros quintiles de los hogares con menores entre 0 y 14 años. La segunda estimación repite estos parámetros, pero otorga media canasta o línea de pobreza, equivalente grosso modo a una línea de indigencia.

Aún con estos ajustes resulta claro que la opción más onerosa implica recrear enteramente el sistema de protección social en países como Guatemala, en donde las nuevas erogaciones son equivalentes a casi la totalidad del gasto social actual. En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, quien mayor esfuerzo social ya desarrolla la proporción desciende a 36,6%. Los casos de El Salvador, Nicaragua y Paraguay presentan guarismos un poco inferiores, lo cual deriva no de su mayor esfuerzo fiscal social, sino de su mayor riqueza relativa, menor presencia de menores y mejores indicadores de pobreza y vulnerabilidad relativos (ver gráfico 61).

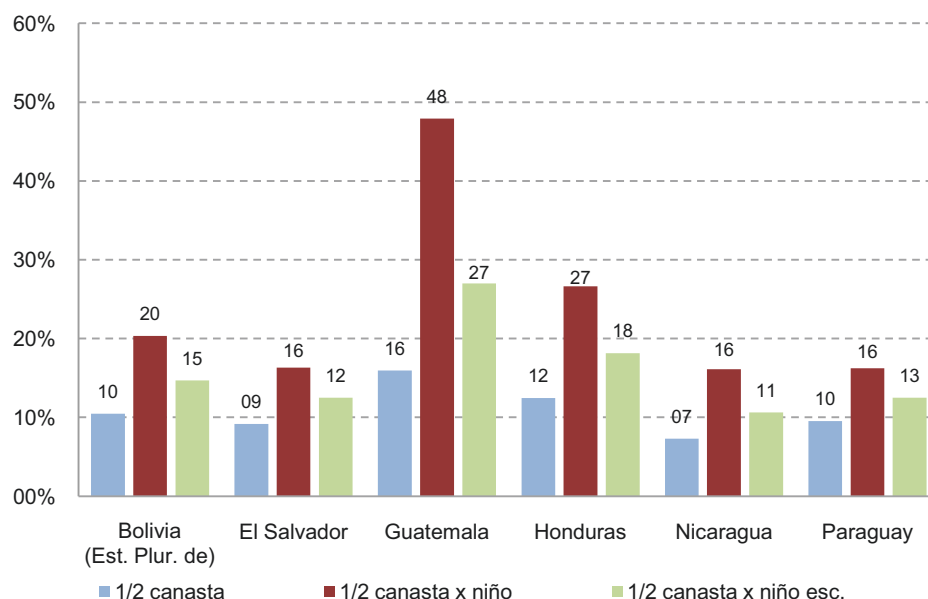
GRÁFICO 61
PAÍSES DE BRECHAS SEVERAS: COSTO DE TRANSFERENCIAS PARA COMPLETAR
COBERTURA A SECTORES VULNERABLES EN ADULTOS MAYORES
Y A TRES QUINTILES EN HOGARES CON MENORES
(En porcentajes del gasto público social total)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina y datos de gasto social de la División de desarrollo Social de la CEPAL y de carga tributaria de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

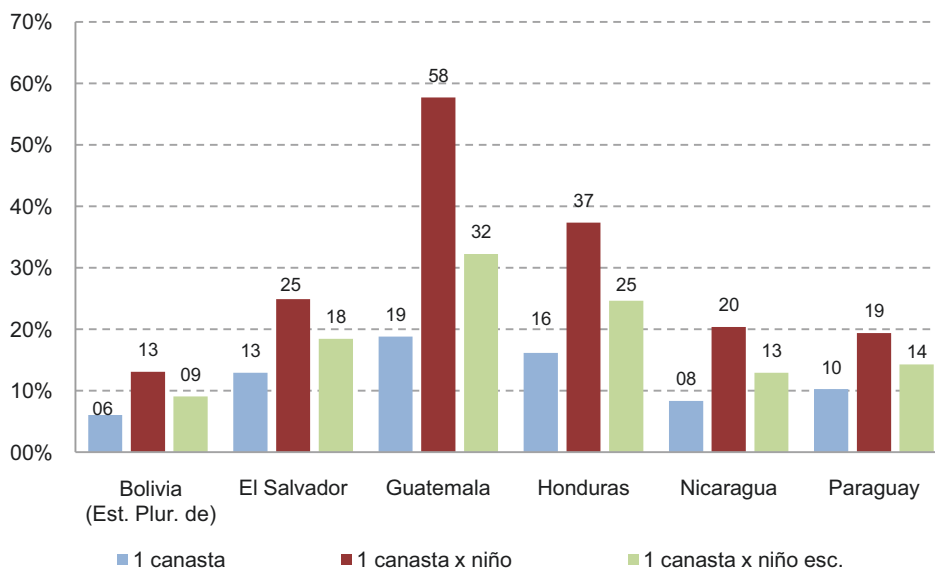
Al considerar el peso de las nuevas erogaciones más exigentes en los ingresos tributarios totales de estos países, puede observarse que los mismos siguen siendo de magnitudes importantes para la mayor parte de ellos. Pero cuando optamos por el modelo más económico (media canasta con única prestación con hogar con menores) las proporciones se hacen más manejables, ubicándose en todos los casos en el entorno o por debajo del 10% de los ingresos tributarios. El caso más cercano al 10% es Guatemala (9,7%). Ello responde como en otros casos a la muy baja carga tributaria de este país aún en comparación con sus pares en materia de brecha de bienestar general.

GRÁFICO 62
PAÍSES DE BRECHAS SEVERAS: COSTO DE TRANSFERENCIAS A MEDIA CANASTA PARA COMPLETAR COBERTURA A SECTORES VULNERABLES EN ADULTOS MAYORES Y A TRES QUINTILES EN HOGARES CON MENORES
(En porcentajes de los del gasto social total)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina y datos de gasto social de la División de desarrollo Social de la CEPAL y de carga tributaria de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

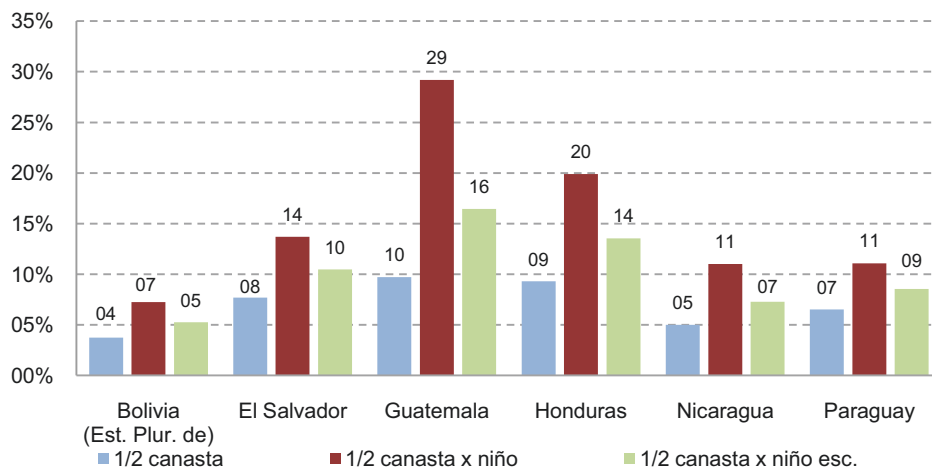
GRÁFICO 63
PAÍSES DE BRECHAS SEVERAS: COSTO DE TRANSFERENCIAS PARA COMPLETAR COBERTURA A SECTORES VULNERABLES EN ADULTOS MAYORES Y A TRES QUINTILES EN HOGARES CON MENORES COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES
(Incluye seguridad social)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina y datos de gasto social de la División de Desarrollo Social de la CEPAL y de carga tributaria de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

GRÁFICO 64
PAÍSES DE BRECHAS SEVERAS: COSTO DE TRANSFERENCIAS A MEDIA CANASTA PARA COMPLETAR COBERTURA A SECTORES VULNERABLES EN ADULTOS MAYORES Y A TRES QUINTILES EN HOGARES CON MENORES COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES

(Incluye seguridad social)

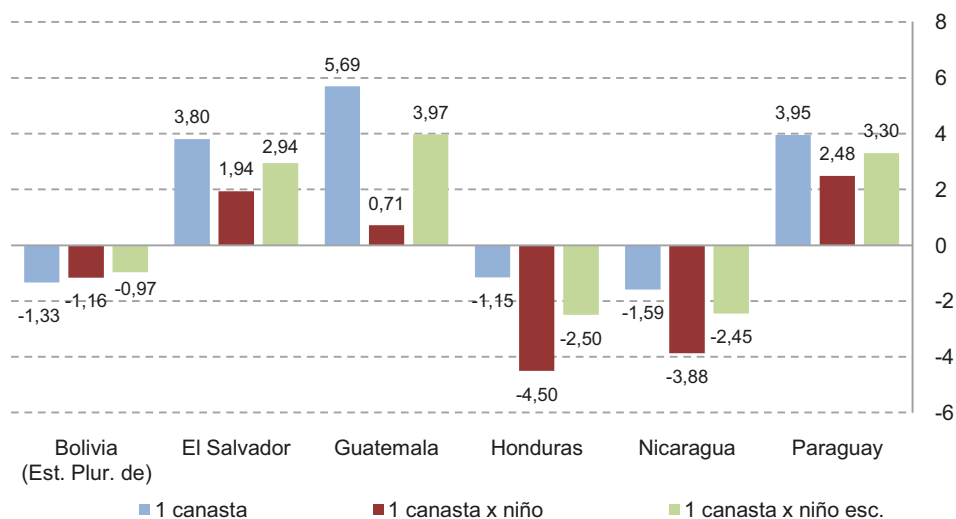


Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina y datos de gasto social de la División de Desarrollo Social de la CEPAL y de carga tributaria de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

Efectivamente al considerar el potencial tributario de los países, Guatemala, Paraguay y El Salvador podrían perfectamente sufragar no ya el modelo más modesto, sino dentro de estos parámetros más acotados, el modelo más oneroso (ver gráfico 65).

GRÁFICO 65
PAÍSES DE BRECHAS SEVERAS: DEFICIT O SUPERAVIT DADO COSTO DE TRANSFERENCIAS PARA COMPLETAR COBERTURA A SECTORES VULNERABLES EN ADULTOS MAYORES Y A TRES QUINTILES EN HOGARES CON MENORES LUEGO DE EXPANSIÓN TRIBUTARIA

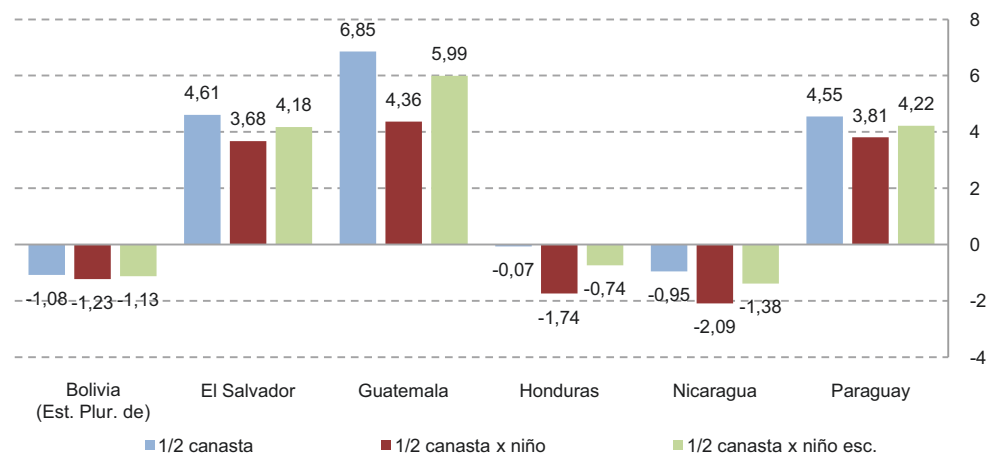
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina y datos de gasto social de la División de Desarrollo Social de la CEPAL y de carga tributaria de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

Existen tres países que parecen enfrentar límites severos a una expansión como la aquí propuesta: el Estado Plurinacional de Bolivia, Nicaragua y Honduras. Aún en su versión más limitada en estos países expandir cobertura y calidad de prestaciones más allá de lo que hoy realizan, supone aun en la hipótesis de expansión tributaria, una situación de déficit (ver gráfico 66).

GRÁFICO 66
PAÍSES DE BRECHAS SEVERAS: DEFICIT O SUPERAVIT DADO COSTO DE TRANSFERENCIAS A MEDIA CANASTA PARA COMPLETAR COBERTURA A SECTORES VULNERABLES EN ADULTOS MAYORES Y A TRES QUINTILES EN HOGARES CON MENORES LUEGO DE EXPANSIÓN TRIBUTARIA
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina y datos de gasto social de la División de Desarrollo Social de la CEPAL y de carga tributaria de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

VI. A modo de cierre

América Latina viene transformando su matriz de protección social. Y la dirección, al menos la volición de la dirección, parece ser clara: llegar por vías no contributivas a los que más lo necesitan y menos acceso tienen a: sistemas de transferencias, servicios y aseguramiento. Los caminos que se han buscado van desde la flexibilización –y subsidios- a los sistemas contributivos, la focalización restringida y la ampliación de coberturas en dichos modelos focalizados. Se ha desarrollado así una verdadera industria de la focalización que procura establecer parámetros cada vez más sofisticados para evitar los errores de exclusión e inclusión de la población en estos modelos focalizados.

Se ha optado en este documento por proponer una ruta alternativa: el norte debe ser la universalidad o coberturas que superen la focalización restringida. Este es un documento que aboga explícitamente por ser intolerante con los errores de exclusión de los modelos focalizados y minimizar la preocupación por los errores de inclusión en dichos modelos. Más aún, la idea central es relativizar y moderar el uso de la idea tecnocrática de minimizar los errores de inclusión y exclusión y adoptar la estrategia de pre-aseguramiento amplio y construcción de economía política redistributiva. La razón fundamental de dicha opción es la convicción de que la mayor parte de la población de la región es vulnerable a la pobreza y que la focalización restringida destruye los lazos de solidaridad entre la población vulnerable, los sectores medios y la población pobre.

Es por tanto importante y necesario evaluar la posibilidad de avanzar hacia modelos más universales y más solidarios, en la región más desigual del mundo. Ello implica trabajar sobre las necesidades, capacidades y posibilidades de un sistema inspirado en dichas ideas. A tal tarea se abocó este documento. Los resultados no son terminantes ni definitivos. No proponen un único modelo de prestaciones. Pero sí son tajantes en el siguiente sentido: cada país dado su nivel de desarrollo puede abrazar estrategias de ampliación de las garantías de ingreso básicas acordes a sus capacidades fiscales, necesidades sociales y posibilidades económicas. El impacto de esta estrategia nos dejaría una región con niveles de pobreza significativamente menores, niveles de indigencia radicalmente menores, niveles de desigualdad moderadamente menores y grados de cohesión social notoriamente superiores.

Bibliografía

- Barrientos, A. and R. Sabates-Wheeler (2006). 'Local Economy Effects of Social Transfers', IDS Briefing Note. Brighton, Institute of Development Studies.
- Bastagli, Francesca (2009) 'From Social Safety Net to Social Policy? The Role of Conditional Cash Transfers in Welfare State Development in Latin America' . IPC-IG Working Paper. Brasilia, International Policy Centre for Inclusive Growth.
- Cecchini, Simone, Filgueira, Fernando y Claudia Robles (2014) Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada. Serie Política Social No. 202, CEPAL. Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013), Panorama Social de América Latina 2013: Documento Informativo, Santiago de Chile.
- _____ (2012), Panorama Social de América Latina 2012, Santiago de Chile.
- _____ (2011), Panorama Social de América Latina 2011, Santiago de Chile.
- _____ (2010), La Hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir, LC/G.2432(SES.33/3), Santiago de Chile.
- Cruces, Guillermo y 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 Nro 142. CEDLAS, Universidad de la Plata.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1999. Social Foundations of Postindustrial Economies. Nueva York: Oxford University Press.
- _____ (1990), The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton: Princeton University Press.
- Filgueira, Fernando, Carlos Molina, Jorge Papadópulos y Federico Tobar (2006), 'Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina' en Carlos Gerardo Molina (ed.) Universalismo Básico: una nueva política social para América Latina. Washington D.C.: BID, pg. 19-55.
- Filgueira, Fernando y Diego Hernández (2012), Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: Uruguay. Colección Documentos de Proyecto, LC/W. 514, CEPAL, Santiago de Chile.
- Huber, Evelyne y John D. Stephens (2012), Democracy and the Left, Chicago, University of Chicago Press.
- Itzcovich, Gabriela (2013), La expansión de la educación inicial durante la última década. Cuaderno de SITEAL, No. 16. SITEAL-UNESCO, Buenos Aires.

- Kabeer, N., Piza, C., & Taylor, L. (2012). What are the economic impacts of conditional cash transfer programmes? A systematic review of the evidence. Technical report. London: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London.
- Levy, Santiago (2011), “¿Universalización de la salud o de la seguridad social?”, en Gaceta Médica de México, Washington DC: BID.
- Lo Vuolo, Rubén (2010), “Las perspectivas y los desafíos del Ingreso Ciudadano en América Latina”, International Conference of the Basic Income Network, San Pablo, Brasil.
- Naranjo Bonilla, Mariana (2013), Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: Ecuador. Colección Documentos de Proyecto, LC/W. 552, CEPAL, Santiago de Chile.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2011), Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva, Informe del Grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet, Ginebra.
- Repetto, Fabián, Bonari, Damián y Diaz Langou, Gala (2013) Recomendaciones para una nueva ley nacional de licencias por maternidad, paternidad y familiares. Documento de Políticas Públicas, 126. CIPPEC, Buenos Aires.
- Rofman, Rafael, Apella, Ignacio y Vezza, Evelyne (2014) Beyond Pension Reform. IADB, Washington.
- Sabaini, Juan Carlos Gómez; Jiménez, Juan Pablo y Andrea Podestá (2010) Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe. CEPAL, Santiago de Chile.

Anexo

CUADRO A.1
INDICADORES SELECCIONADOS DE TRIBUTACIÓN, GASTO Y DEPENDENCIA DEMOGRÁFICA PARA AMÉRICA LATINA, ALREDEDOR DE 2010

	Ingresos tributarios (en porcentajes del PIB)	Ingresos tributarios, incluyendo la seguridad social (en porcentajes del PIB)	Tasa de dependencia combinada	Tasa de dependencia infantil	Tasa de dependencia adultos mayores	Total gasto social (en porcentajes del PIB)	Gasto social per cápita (en dólares)	Gasto en seguridad y asistencia social (en porcentajes del PIB)	Gasto en salud (en porcentajes del PIB)	Gasto en educación (en porcentajes del PIB)	Expansión tributaria potencial a (en porcentajes del PIB)
Argentina	27,4	34,9	54,98	38,54	16,44	27,8	1 892,8	12,87	6,21	6,68	0,0
Bolivia (Est. Plur. de)	20,4	22,1	68,83	60,81	8,02	12,9	142,9	4,44	1,41	5,47	0,0
Brasil	26	34,8	47,84	37,65	10,19	26,6	1 512,1	13,83	5,13	5,78	0,0
Chile	18,9	20,2	45,59	32,23	13,36	15	1 340,1	6,24	3,66	4,13	3,7
Colombia	16,2	18,1	52,41	43,83	8,58	13	531,9	7,12	1,93	2,99	5,5
Costa Rica	14,4	22	45,8	36,33	9,47	22,7	1 293,2	6,63	6,66	7,32	0,4
Ecuador	14,4	20,1	58,68	49,1	9,59	8,2	286,4	1,49	1,68	4,72	6,3
El Salvador	13,9	15,5	63,68	52,46	11,22	13	394,0	4,33	4,09	3,85	5,8
Guatemala	10,9	12,8	84,71	76,52	8,19	7,8	213,9	1,58	1,09	3,2	8,1
Honduras	15	15,8	69,76	62,42	7,34	11,8	186,0	0,68	3,48	7,83	1,4
México	9,7	11,4	56,88	47,32	9,56	11,35	923,7	3,25	2,79	3,76	14,6
Nicaragua	15,2	19	63,92	56,48	7,44	13	181,1	..	4,06	6,05	0,0
Panamá	11,3	17,8	56,43	45,87	10,56	18,85	1 245,9	4,17	5,26	4,19	6,5
Paraguay	12,1	16,1	63,08	54,63	8,45	11	191,9	3,86	2,28	4,66	5,6
Perú	15,3	17	56,18	46,77	9,41	9,1	418,7	2,96	2,28	2,82	4,3
República Dominicana	12,7	12,8	59,06	49,51	9,55	7,3	395,6	2,01	1,58	2,45	5,2
Uruguay	18,6	26,5	57,35	35,39	21,96	24,1	1 846,4	11,07	6,05	4,44	0,3
Venezuela, (Rep. Bol. de)	11,9	12,5	54,1	45,4	8,7	15,4	1 317,3	6,75	2,5	11,55	8,3

Fuentes: CEPAL, Panorama Social de América Latina, 2013; CELADE, Boletín Demográfico, 2011; CEPAL, Panorama Fiscal de América Latina, 2013; Sabaini, Jimenez y Podestá, 2010.

^a La expansión tributaria potencial se define como el error en valores reales (en porcentajes del PIB) respecto a la recta de regresión entre el logaritmo del PIB per cápita y la carga tributaria total como porcentaje del PIB para 121 países con datos de los años 2007/2008. Los casos que indican cero responde a que el valor es negativo o cero, por lo cual no hay espacio para la expansión tributaria de acuerdo al criterio definido.

CUADRO A.2
COLOMBIA, 2011: COBERTURA, PESO SOBRE INGRESOS PRIMARIOS Y EFECTO SOBRE POBREZA Y BRECHA DE POBREZA DE COMPLETAR UNA TRANSFERENCIA UNIVERSAL DE UNA LÍNEA DE POBREZA PARA ADULTOS MAYORES POR DECILES DE INGRESO

Deciles de ingreso	Promedio ingreso primario (en dólares constantes 2005)	Promedio de la transferencia (solo beneficiarios) (en dólares constantes de 2005)	Cobertura (como porcentaje de la población total)	Peso en el ingreso primario de la población beneficiaria (en porcentajes del ingreso primario)	Incidencia de la pobreza antes y después de transferencias (en porcentajes de pobreza) ^a		Brecha línea (en valores absolutos) (en dólares constantes de 2005) ^b	
					Antes	Después	Antes	Después
1	17,0	15,3	16,9	89,6	100,0	98,0	-37,8	-36,1
2	33,8	14,6	17,2	43,3	100,0	94,9	-24,1	-23,3
3	47,9	15,7	15,9	32,8	67,8	64,8	-21,7	-20,5
4	62,5	16,4	15,6	26,2	69,5	61,2	-8,7	-8,5
5	79,4	17,8	15,5	22,4	4,6	3,9	-1,1	-1,1
6	101,1	17,9	15,9	17,6	0,0	0,0	„	„
7	129,8	19,4	14,9	14,9	0,0	0,0	„	„
8	172,6	21,0	14,3	12,2	0,0	0,0	„	„
9	250,3	21,9	12,5	8,7	0,0	0,0	„	„
10	674,2	24,6	11,1	3,9	0,0	0,0	„	„
Promedio	156,8	18,1	15,0	13,6	34,2	32,3	-24,2	-23,6

Fuente: Elaboración propia. Datos y simulaciones basadas en tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

^a La comparación entre pobreza sin transferencia y luego de transferencia se realiza de la siguiente forma: i) se computa el total de pobreza que surge de considerar la encuesta de hogares de cada país; ii) se calcula el porcentaje de pobreza para cada decil de la distribución del ingreso; iii) se le imputa a los hogares con personas elegibles de acuerdo a las nuevas transferencias y se recalcula la pobreza para la totalidad de los hogares. El nuevo porcentaje de pobreza expresa la pobreza en cada decil luego de la transferencia.

^b La brecha de pobreza surge de restar el valor de la línea de pobreza menos los que surge de computar el promedio de los ingresos de los hogares para cada decil de ingresos. Se documentan y consideran solamente los casos en donde el promedio es negativo. La disminución de la brecha de pobreza surge de recalcular dichos valores una vez imputada la transferencia a los hogares con personas elegibles.

CUADRO A.3
MÉXICO, 2010: COBERTURA, PESO SOBRE INGRESOS PRIMARIOS Y EFECTO SOBRE POBREZA Y BRECHA DE POBREZA DE COMPLETAR
UNA TRANSFERENCIA UNIVERSAL DE UNA LÍNEA DE POBREZA PARA ADULTOS MAYORES POR DECILES DE INGRESO

Deciles de ingreso	Promedio ingreso Primario (en dólares constantes 2005)	Promedio de la transferencia (solo beneficiarios) (en dólares constantes de 2005)	Cobertura (como porcentaje de la población total)	Peso en el ingreso primario de la población beneficiaria (en porcentajes del ingreso primario)	Incidencia de la pobreza antes y después de transferencias (en porcentajes de pobreza) ^a		Brecha línea (en valores absolutos) (en dólares constantes de 2005) ^b	
					Antes	Después	Antes	Después
1	40,9	26,2	14,73	61,71	100,0	98,5	-68,3	-65,8
2	74,4	32,5	17,77	43,55	100,0	94,4	-45,3	-43,4
3	100,2	34,1	17,37	34,08	71,7	67,1	-40,5	-39,0
4	125,9	34,5	17,40	27,23	59,2	54,4	-28,2	-27,1
5	154,1	38,6	17,56	25,29	32,2	26,9	-7,9	-7,8
6	188,3	36,4	18,67	19,38	0,0	0,0	..	..
7	231,7	43,7	16,41	18,73	0,0	0,0	..	..
8	300,1	45,2	15,75	15,19	0,0	0,0	..	..
9	415,7	43,8	15,19	10,57	0,0	0,0	..	..
10	977,1	53,9	15,07	5,70	0,0	0,0	..	..
Promedio	260,8	38,7	16,59	15,61	36,3	34,1	-44,6	-43,6

Fuente: Elaboración propia. Datos y simulaciones basadas en tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

^a La comparación entre pobreza sin transferencia y luego de transferencia se realiza de la siguiente forma: i) se computa el total de pobreza que surge de considerar la encuesta de hogares de cada país; ii) se calcula el porcentaje de pobreza para cada decil de la distribución del ingreso; iii) se le imputa a los hogares con personas elegibles de acuerdo a las nuevas transferencias y se recalcula la pobreza para la totalidad de los hogares. El nuevo porcentaje de pobreza expresa la pobreza en cada decil luego de la transferencia.

^b La brecha de pobreza surge de restar el valor de la línea de pobreza menos los que surge de computar el promedio de los ingresos de los hogares para cada decil de ingresos. Se documentan y consideran solamente los casos en donde el promedio es negativo. La disminución de la brecha de pobreza surge de recalcular dichos valores una vez imputada la transferencia a los hogares con personas elegibles.

CUADRO A.4
PERÚ, 2011: COBERTURA, PESO SOBRE INGRESOS PRIMARIOS Y EFECTO SOBRE POBREZA Y BRECHA DE POBREZA DE COMPLETAR
UNA TRANSFERENCIA UNIVERSAL DE UNA LÍNEA DE POBREZA PARA ADULTOS MAYORES POR DECILES DE INGRESO

Deciles de ingreso	Promedio ingreso Primario (en dólares constantes 2005)	Promedio de la transferencia (solo beneficiarios) (en dólares constantes de 2005)	Cobertura (como porcentaje de la población total)	Peso en el ingreso primario de la población beneficiaria (en porcentajes del ingreso primario)	Incidencia de la pobreza antes y después de transferencias (en porcentajes de pobreza) ^a		Brecha línea (en valores absolutos) (en dólares constantes de 2005) ^b	
					Antes	Después	Antes	Después
1	22,8	21,2	25,21	91,97	100,0	94,2	-32,5	-29,9
2	42,3	23,0	21,73	54,72	99,6	87,8	-17,1	-16,4
3	60,2	22,4	20,37	37,24	55,4	47,5	-14,4	-14,5
4	78,6	21,3	20,1	27,05	23,5	20,1	-10,0	-10,1
5	99,2	22,7	19,28	22,91	0,2	0,2	-0,2	-0,2
6	121,0	21,5	20,18	17,75	0,0	0,0	,	,
7	147,5	21,7	19,48	14,78	0,0	0,0	,	,
8	182,7	21,7	21,94	11,85	0,0	0,0	,	,
9	241,1	21,8	25,22	9,07	0,0	0,0	,	,
10	511,1	27,1	16,44	5,38	0,0	0,0	,	,
Promedio	150,6	22,3	21,00	15,68	27,9	25,0	-21,5	-20,6

Fuente: Elaboración propia. Datos y simulaciones basadas en tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

^a La comparación entre pobreza sin transferencia y luego de transferencia se realiza de la siguiente forma: i) se computa el total de pobreza que surge de considerar la encuesta de hogares de cada país; ii) se calcula el porcentaje de pobreza para cada decil de la distribución del ingreso; iii) se le imputa a los hogares con personas elegibles de acuerdo a las nuevas transferencias y se recalcula la pobreza para la totalidad de los hogares. El nuevo porcentaje de pobreza expresa la pobreza en cada decil luego de la transferencia.

^b La brecha de pobreza surge de restar el valor de la línea de pobreza menos los que surge de computar el promedio de los ingresos de los hogares para cada decil de ingresos. Se documentan y consideran solamente los casos en donde el promedio es negativo. La disminución de la brecha de pobreza surge de recalcular dichos valores una vez imputada la transferencia a los hogares con personas elegibles.

CUADRO A.5
PANAMÁ, 2011: COBERTURA, PESO SOBRE INGRESOS PRIMARIOS Y EFECTO SOBRE POBREZA Y BRECHA DE POBREZA DE COMPLETAR UNA TRANSFERENCIA UNIVERSAL DE UNA LÍNEA DE POBREZA PARA ADULTOS MAYORES POR DECILES DE INGRESO

Deciles de ingreso	Promedio ingreso primario (en dólares constantes 2005)	Promedio de la transferencia (solo beneficiarios) (en dólares constantes de 2005)	Cobertura (como porcentaje de la población total)	Peso en el ingreso primario de la población beneficiaria (en porcentajes del ingreso primario)	Incidencia de la pobreza antes y después de transferencias (en porcentajes de pobreza) ^a		Brecha línea (en valores absolutos) (en dólares constantes de 2005) ^b	
					Antes	Después	Antes	Después
1	22,3	24,7	25,95	124,49	100,0	94,4	-42,9	-39,3
2	49,8	24,4	21,58	49,48	93,0	80,3	-21,0	-20,9
3	77,6	24,1	17,44	30,93	43,9	38,2	-11,4	-11,2
4	107,3	23,5	14,73	22,08	0,0	0,0	,	,
5	139,0	27,3	12,01	20,01	0,0	0,0	,	,
6	175,6	24,7	13,39	14,06	0,0	0,0	,	,
7	223,2	23,4	10,22	10,35	0,0	0,0	,	,
8	285,8	23,5	11,56	8,30	0,0	0,0	,	,
9	392,3	25,7	7,86	6,62	0,0	0,0	,	,
10	987,1	32,3	5,32	3,54	0,0	0,0	,	,
Promedio	246,0	24,8	14,01	15,81	23,7	21,3	-28,4	-27,3

Fuente: Elaboración propia. Datos y simulaciones basadas en tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

^a La comparación entre pobreza sin transferencia y luego de transferencia se realiza de la siguiente forma: i) se computa el total de pobreza que surge de considerar la encuesta de hogares de cada país; ii) se calcula el porcentaje de pobreza para cada decil de la distribución del ingreso; iii) se le imputa a los hogares con personas elegibles de acuerdo a las nuevas transferencias y se recalcula la pobreza para la totalidad de los hogares. El nuevo porcentaje de pobreza expresa la pobreza en cada decil luego de la transferencia.

^b La brecha de pobreza surge de restar el valor de la línea de pobreza menos los que surge de computar el promedio de los ingresos de los hogares para cada decil de ingresos. Se documentan y consideran solamente los casos en donde el promedio es negativo. La disminución de la brecha de pobreza surge de recalcular dichos valores una vez imputada la transferencia a los hogares con personas elegibles.

CUADRO A.6
COSTA RICA, 2011: COBERTURA, PESO SOBRE INGRESOS PRIMARIOS Y EFECTO SOBRE POBREZA Y BRECHA DE POBREZA DE COMPLETAR UNA TRANSFERENCIA UNIVERSAL DE UNA LÍNEA DE POBREZA PARA ADULTOS MAYORES POR DECILES DE INGRESO

Deciles de ingreso	Promedio ingreso primario (en dólares constantes 2005)	Promedio de la transferencia (solo beneficiarios) (en dólares constantes de 2005)	Cobertura (como porcentaje de la población total)	Peso en el ingreso primario de la población beneficiaria (en porcentajes del ingreso primario)	Incidencia de la pobreza antes y después de transferencias (en porcentajes de pobreza) ^a		Brecha línea (en valores absolutos) (en dólares constantes de 2005) ^b	
					Antes	Después	Antes	Después
1	31,0	30,5	10,65	100,93	100,0	96,3	-41,7	-40,6
2	66,0	26,1	8,62	39,24	65,8	62,9	-17,8	-17,4
3	90,1	26,3	7,90	29,68	22,0	19,2	-5,8	-5,9
4	116,0	25,6	9,50	21,98	0,0	0,0	,	,
5	144,7	25,3	6,98	17,36	0,0	0,0	,	,
6	180,9	24,5	8,31	13,54	0,0	0,0	,	,
7	230,9	25,7	7,84	11,24	0,0	0,0	,	,
8	304,6	27,2	7,17	8,85	0,0	0,0	,	,
9	440,2	25,5	8,59	5,73	0,0	0,0	,	,
10	987,2	34,5	6,80	2,94	0,0	0,0	,	,
Promedio	259,1	27,1	8,24	10,62	18,8	17,8	-29,1	-28,7

Fuente: Elaboración propia. Datos y simulaciones basadas en tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

^a La comparación entre pobreza sin transferencia y luego de transferencia se realiza de la siguiente forma: i) se computa el total de pobreza que surge de considerar la encuesta de hogares de cada país; ii) se calcula el porcentaje de pobreza para cada decil de la distribución del ingreso; iii) se le imputa a los hogares con personas elegibles de acuerdo a las nuevas transferencias y se recalcula la pobreza para la totalidad de los hogares. El nuevo porcentaje de pobreza expresa la pobreza en cada decil luego de la transferencia.

^b La brecha de pobreza surge de restar el valor de la línea de pobreza menos los que surge de computar el promedio de los ingresos de los hogares para cada decil de ingresos. Se documentan y consideran solamente los casos en donde el promedio es negativo. La disminución de la brecha de pobreza surge de recalcular dichos valores una vez imputada la transferencia a los hogares con personas elegibles.

CUADRO A.7
ECUADOR, 2011: COBERTURA, PESO SOBRE INGRESOS PRIMARIOS Y EFECTO SOBRE POBREZA Y BRECHA DE POBREZA DE COMPLETAR UNA TRANSFERENCIA UNIVERSAL DE UNA LÍNEA DE POBREZA PARA ADULTOS MAYORES POR DECILES DE INGRESO

Deciles de ingreso	Promedio ingreso primario (en dólares constantes 2005)	Promedio de la transferencia (solo beneficiarios) (en dólares constantes de 2005)	Cobertura (como porcentaje de la población total)	Peso en el ingreso primario de la población beneficiaria (en porcentajes del ingreso primario)	Incidencia de la pobreza antes y después de transferencias (en porcentajes de pobreza) ^a		Brecha línea (en valores absolutos) (en dólares constantes de 2005) ^b	
					Antes	Después	Antes	Después
1	20,5	17,2	24,31	80,07	100,0	94,6	-37,4	-35,3
2	38,5	17,1	22,93	44,51	100,0	91,0	-23,5	-22,7
3	51,5	17,4	19,63	33,58	66,6	61,7	-21,3	-20,6
4	63,9	17,6	20,24	27,63	59,4	52,9	-13,9	-13,3
5	80,1	19,0	19,03	23,90	25,8	21,6	-2,9	-3,0
6	98,8	19,3	21,10	19,50	0,0	0,0	,	,
7	121,8	20,0	18,66	16,47	0,0	0,0	,	,
8	155,8	22,6	20,91	14,66	0,0	0,0	,	,
9	213,6	23,5	17,43	10,99	0,0	0,0	,	,
10	449,7	30,4	12,64	6,46	0,0	0,0	,	,
Promedio	128,9	19,9	19,71	17,49	35,3	32,3	-24,0	-23,3

Fuente: Elaboración propia. Datos y simulaciones basadas en tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

^a La comparación entre pobreza sin transferencia y luego de transferencia se realiza de la siguiente forma: i) se computa el total de pobreza que surge de considerar la encuesta de hogares de cada país; ii) se calcula el porcentaje de pobreza para cada decil de la distribución del ingreso; iii) se le imputa a los hogares con personas elegibles de acuerdo a las nuevas transferencias y se recalcula la pobreza para la totalidad de los hogares. El nuevo porcentaje de pobreza expresa la pobreza en cada decil luego de la transferencia.

^b La brecha de pobreza surge de restar el valor de la línea de pobreza menos los que surge de computar el promedio de los ingresos de los hogares para cada decil de ingresos. Se documentan y consideran solamente los casos en donde el promedio es negativo. La disminución de la brecha de pobreza surge de recalcular dichos valores una vez imputada la transferencia a los hogares con personas elegibles.

CUADRO A.8
BRASIL, 2011: COBERTURA, PESO SOBRE INGRESOS PRIMARIOS Y EFECTO SOBRE POBREZA Y BRECHA DE POBREZA DE COMPLETAR UNA TRANSFERENCIA UNIVERSAL DE UNA LÍNEA DE POBREZA PARA ADULTOS MAYORES POR DECILES DE INGRESO

Deciles de ingreso	Promedio ingreso primario (en dólares constantes 2005)	Promedio de la transferencia (solo beneficiarios) (en dólares constantes de 2005)	Cobertura (como porcentaje de la población total)	Peso en el ingreso primario de la población beneficiaria (en porcentajes del ingreso primario)	Incidencia de la pobreza antes y después de transferencias (en porcentajes de pobreza) ^a		Brecha línea (en valores absolutos) (en dólares constantes de 2005) ^b	
					Antes	Después	Antes	Después
1	25,3	39,2	3,04	302,72	99,7	98,9	-49,5	-48,8
2	59,9	18,7	2,42	31,12	85,0	84,1	-20,4	-20,2
3	87,3	21,6	3,04	24,29	24,4	23,9	-7,3	-7,3
4	116,9	25,5	3,78	21,42	0,0	0,0	,	,
5	150,0	26,9	3,59	17,88	0,0	0,0	,	,
6	189,9	31,2	4,32	16,34	0,0	0,0	,	,
7	239,9	28,5	3,64	11,98	0,0	0,0	,	,
8	306,5	27,1	3,71	8,89	0,0	0,0	,	,
9	445,5	29,5	3,47	6,60	0,0	0,0	,	,
10	1329,5	30,8	4,07	1,95	0,0	0,0	,	,
Promedio	294,2	28,2	3,51	8,12	20,9	20,7	-32,7	-32,4

Fuente: Elaboración propia. Datos y simulaciones basadas en tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

^a La comparación entre pobreza sin transferencia y luego de transferencia se realiza de la siguiente forma: i) se computa el total de pobreza que surge de considerar la encuesta de hogares de cada país; ii) se calcula el porcentaje de pobreza para cada decil de la distribución del ingreso; iii) se le imputa a los hogares con personas elegibles de acuerdo a las nuevas transferencias y se recalcula la pobreza para la totalidad de los hogares. El nuevo porcentaje de pobreza expresa la pobreza en cada decil luego de la transferencia.

^b La brecha de pobreza surge de restar el valor de la línea de pobreza menos los que surge de computar el promedio de los ingresos de los hogares para cada decil de ingresos. Se documentan y consideran solamente los casos en donde el promedio es negativo. La disminución de la brecha de pobreza surge de recalcular dichos valores una vez imputada la transferencia a los hogares con personas elegibles.

CUADRO A.9
CHILE, 2011: COBERTURA, PESO SOBRE INGRESOS PRIMARIOS Y EFECTO SOBRE POBREZA Y BRECHA DE POBREZA DE COMPLETAR UNA TRANSFERENCIA UNIVERSAL DE UNA LÍNEA DE POBREZA PARA ADULTOS MAYORES POR DECILES DE INGRESO

Deciles de ingreso	Promedio ingreso primario (en dólares constantes 2005)	Promedio de la transferencia (solo beneficiarios) (en dólares constantes de 2005)	Cobertura (como porcentaje de la población total)	Peso en el ingreso primario de la población beneficiaria (en porcentajes del ingreso primario)	Incidencia de la pobreza antes y después de transferencias (en porcentajes de pobreza) ^a		Brecha línea (en valores absolutos) (en dólares constantes de 2005) ^b	
					Antes	Después	Antes	Después
1	52,6	27,2	7,59	56,80	90,3	88,0	-31,7	-30,8
2	93,9	24,1	4,59	25,35	19,3	18,5	-4,0	-4,0
3	122,7	19,4	5,45	15,91	0,0	0,0	,	,
4	151,5	21,5	5,65	14,19	0,0	0,0	,	,
5	183,4	20,6	5,52	11,36	0,0	0,0	,	,
6	219,4	22,1	5,83	10,07	0,0	0,0	,	,
7	272,9	21,7	7,28	7,80	0,0	0,0	,	,
8	355,8	26,0	5,80	7,20	0,0	0,0	,	,
9	522,7	26,3	6,94	5,09	0,0	0,0	,	,
10	1442,9	32,4	5,36	2,24	0,0	0,0	,	,
Promedio	341,7	24,2	6,00	7,24	11,0	10,7	-26,8	-26,1

Fuente: Elaboración propia. Datos y simulaciones basadas en tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

^a La comparación entre pobreza sin transferencia y luego de transferencia se realiza de la siguiente forma: i) se computa el total de pobreza que surge de considerar la encuesta de hogares de cada país; ii) se calcula el porcentaje de pobreza para cada decil de la distribución del ingreso; iii) se le imputa a los hogares con personas elegibles de acuerdo a las nuevas transferencias y se recalcula la pobreza para la totalidad de los hogares. El nuevo porcentaje de pobreza expresa la pobreza en cada decil luego de la transferencia.

^b La brecha de pobreza surge de restar el valor de la línea de pobreza menos los que surge de computar el promedio de los ingresos de los hogares para cada decil de ingresos. Se documentan y consideran solamente los casos en donde el promedio es negativo. La disminución de la brecha de pobreza surge de recalcular dichos valores una vez imputada la transferencia a los hogares con personas elegibles.

CUADRO A.10
ARGENTINA, 2011: COBERTURA, PESO SOBRE INGRESOS PRIMARIOS Y EFECTO SOBRE POBREZA Y BRECHA DE POBREZA DE COMPLETAR
UNA TRANSFERENCIA UNIVERSAL DE UNA LÍNEA DE POBREZA PARA ADULTOS MAYORES POR DECILES DE INGRESO

Deciles de ingreso	Promedio ingreso primario (en dólares constantes 2005)	Promedio de la transferencia (solo beneficiarios) (en dólares constantes de 2005)	Cobertura (como porcentaje de la población total)	Peso en el ingreso primario de la población beneficiaria (en porcentajes del ingreso primario)	Incidencia de la pobreza antes y después de transferencias (en porcentajes de pobreza) ^a		Brecha línea (en valores absolutos) (en dólares constantes de 2005) ^b	
					Antes	Después	Antes	Después
1	72,1	35,7	2,62	58,91	56,5	55,6	-34,4	-33,8
2	146,8	23,2	2,57	16,22	0,0	0,0	,	,
3	203,7	20,8	2,52	10,47	0,0	0,0	,	,
4	262,7	21,1	2,37	8,12	0,0	0,0	,	,
5	325,3	23,7	2,93	7,33	0,0	0,0	,	,
6	400,6	24,1	2,81	5,99	0,0	0,0	,	,
7	497,8	26,5	3,20	5,28	0,0	0,0	,	,
8	637,8	29,4	2,69	4,60	0,0	0,0	,	,
9	878,9	34,1	3,70	3,79	0,0	0,0	,	,
10	2095,3	39,4	4,08	1,56	0,0	0,0	,	,
Promedio	551,9	28,6	2,95	4,08	5,7	5,6	-34,4	-33,8

Fuente: Elaboración propia. Datos y simulaciones basadas en tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

^a La comparación entre pobreza sin transferencia y luego de transferencia se realiza de la siguiente forma: i) se computa el total de pobreza que surge de considerar la encuesta de hogares de cada país; ii) se calcula el porcentaje de pobreza para cada decil de la distribución del ingreso; iii) se le imputa a los hogares con personas elegibles de acuerdo a las nuevas transferencias y se recalcula la pobreza para la totalidad de los hogares. El nuevo porcentaje de pobreza expresa la pobreza en cada decil luego de la transferencia.

^b La brecha de pobreza surge de restar el valor de la línea de pobreza menos los que surge de computar el promedio de los ingresos de los hogares para cada decil de ingresos. Se documentan y consideran solamente los casos en donde el promedio es negativo. La disminución de la brecha de pobreza surge de recalcularse dichos valores una vez imputada la transferencia a los hogares con personas elegibles.

CUADRO A.11
BOLIVIA (ESTADO PLURINACIONAL DE), 2009: COBERTURA, PESO SOBRE INGRESOS PRIMARIOS Y EFECTO SOBRE POBREZA Y BRECHA DE POBREZA DE COMPLETAR UNA TRANSFERENCIA UNIVERSAL DE UNA LÍNEA DE POBREZA PARA ADULTOS MAYORES POR DECILES DE INGRESO

Deciles de ingreso	Promedio ingreso primario (en dólares constantes 2005)	Promedio de la transferencia (solo beneficiarios) (en dólares constantes de 2005)	Cobertura (como porcentaje de la población total)	Peso en el ingreso primario de la población beneficiaria (en porcentajes del ingreso primario)	Incidencia de la pobreza antes y después de transferencias (en porcentajes de pobreza) ^a		Brecha línea (en valores absolutos) (en dólares constantes de 2005) ^b	
					Antes	Después	Antes	Después
1	4,9	3,6	6,33	59,46	100,0	99,9	-30,2	-30,0
2	15,9	7,5	14,35	47,14	100,0	98,6	-22,5	-21,7
3	26,5	9,1	14,85	34,25	100,0	93,8	-14,9	-14,8
4	35,9	8,8	11,54	24,72	69,4	66,6	-11,7	-11,6
5	45,7	8,4	11,63	18,41	54,0	47,7	-3,9	-4,1
6	58,1	10,0	12,34	17,25	0,0	0,0	,	,
7	72,7	10,1	10,62	13,77	0,0	0,0	,	,
8	91,9	9,3	10,99	9,97	0,0	0,0	,	,
9	126,3	10,6	9,70	8,43	0,0	0,0	,	,
10	290,2	11,4	10,52	4,47	0,0	0,0	,	,
Promedio	76,7	9,0	11,28	12,72	42,4	40,7	-18,4	-18,5

Fuente: Elaboración propia. Datos y simulaciones basadas en tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

^a La comparación entre pobreza sin transferencia y luego de transferencia se realiza de la siguiente forma: i) se computa el total de pobreza que surge de considerar la encuesta de hogares de cada país; ii) se calcula el porcentaje de pobreza para cada decil de la distribución del ingreso; iii) se le imputa a los hogares con personas elegibles de acuerdo a las nuevas transferencias y se recalcula la pobreza para la totalidad de los hogares. El nuevo porcentaje de pobreza expresa la pobreza en cada decil luego de la transferencia.

^b La brecha de pobreza surge de restar el valor de la línea de pobreza menos los que surge de computar el promedio de los ingresos de los hogares para cada decil de ingresos. Se documentan y consideran solamente los casos en donde el promedio es negativo. La disminución de la brecha de pobreza surge de recalcular dichos valores una vez imputada la transferencia a los hogares con personas elegibles.

CUADRO A.12
GUATEMALA, 2006: COBERTURA, PESO SOBRE INGRESOS PRIMARIOS Y EFECTO SOBRE POBREZA Y BRECHA DE POBREZA DE COMPLETAR UNA TRANSFERENCIA UNIVERSAL DE UNA LÍNEA DE POBREZA PARA ADULTOS MAYORES POR DECILES DE INGRESO

Deciles de ingreso	Promedio ingreso primario (en dólares constantes 2005)	Promedio de la transferencia (solo beneficiarios) (en dólares constantes de 2005)	Cobertura (como porcentaje de la población total)	Peso en el ingreso primario de la población beneficiaria (en porcentajes del ingreso primario)	Incidencia de la pobreza antes y después de transferencias (en porcentajes de pobreza) ^a		Brecha línea (en valores absolutos) (en dólares constantes de 2005) ^b	
					Antes	Después	Antes	Después
1	16,4	17,4	13,05	107,51	100,0	99,6	-65,3	-63,4
2	29,2	21,9	13,23	74,39	100,0	99,0	-54,1	-51,8
3	41,9	22,3	14,51	53,24	100,0	98,2	-44,1	-42,0
4	57,3	22,1	17,03	38,45	100,0	95,1	-31,0	-29,6
5	74,4	23,3	16,80	31,03	84,6	77,2	-23,2	-22,8
6	94,0	27,9	13,45	29,92	49,9	45,2	-19,5	-19,6
7	122,8	30,1	14,61	24,33	12,9	12,6	-10,8	-10,7
8	162,6	27,8	16,44	17,13	0,0	0,0	,	,
9	243,8	31,7	15,43	13,14	0,0	0,0	,	,
10	760,3	38,4	16,04	3,36	0,0	0,0	,	,
Promedio	160,2	26,5	15,06	12,76	54,8	52,7	-41,2	-40,2

Fuente: Elaboración propia. Datos y simulaciones basadas en tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

^a La comparación entre pobreza sin transferencia y luego de transferencia se realiza de la siguiente forma: i) se computa el total de pobreza que surge de considerar la encuesta de hogares de cada país; ii) se calcula el porcentaje de pobreza para cada decil de la distribución del ingreso; iii) se le imputa a los hogares con personas elegibles de acuerdo a las nuevas transferencias y se recalcula la pobreza para la totalidad de los hogares. El nuevo porcentaje de pobreza expresa la pobreza en cada decil luego de la transferencia.

^b La brecha de pobreza surge de restar el valor de la línea de pobreza menos los que surge de computar el promedio de los ingresos de los hogares para cada decil de ingresos. Se documentan y consideran solamente los casos en donde el promedio es negativo. La disminución de la brecha de pobreza surge de recalcular dichos valores una vez imputada la transferencia a los hogares con personas elegibles.

CUADRO A.13
EL SALVADOR, 2010: COBERTURA, PESO SOBRE INGRESOS PRIMARIOS Y EFECTO SOBRE POBREZA Y BRECHA DE POBREZA DE COMPLETAR UNA TRANSFERENCIA UNIVERSAL DE UNA LÍNEA DE POBREZA PARA ADULTOS MAYORES POR DECILES DE INGRESO

Deciles de ingreso	Promedio ingreso primario (en dólares constantes 2005)	Promedio de la transferencia (solo beneficiarios) (en dólares constantes de 2005)	Cobertura (como porcentaje de la población total)	Peso en el ingreso primario de la población beneficiaria (en porcentajes del ingreso primario)	Incidencia de la pobreza antes y después de transferencias (en porcentajes de pobreza) ^a		Brecha línea (en valores absolutos) (en dólares constantes de 2005) ^b	
					Antes	Después	Antes	Después
1	16,4	16	21,78	95,51	100	98,7	-40,4	-37,6
2	28,9	17,5	22,52	60,1	100	96,5	-31,6	-29,1
3	39,9	20,3	21,38	50,79	100	91,9	-24,2	-22,8
4	50,9	19,2	22,89	37,7	74,1	65,6	-19,9	-19
5	62,5	18,5	24,26	29,38	58,6	50,7	-15	-13,9
6	77,3	23,2	19,16	29,81	33	27,5	-4,2	-4,2
7	94,9	21,8	20,84	23,09	0	0	,	,
8	119,8	23,4	19,49	19,64	0	0	,	,
9	163,5	25	18,83	15,29	0	0	,	,
10	339,1	29,2	12,88	9,11	0	0	,	,
Promedio	99,3	20,9	20,4	24,31	46,6	43,1	-26	-24,8

Fuente: Elaboración propia. Datos y simulaciones basadas en tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

^a La comparación entre pobreza sin transferencia y luego de transferencia se realiza de la siguiente forma: i) se computa el total de pobreza que surge de considerar la encuesta de hogares de cada país; ii) se calcula el porcentaje de pobreza para cada decil de la distribución del ingreso; iii) se le imputa a los hogares con personas elegibles de acuerdo a las nuevas transferencias y se recalcula la pobreza para la totalidad de los hogares. El nuevo porcentaje de pobreza expresa la pobreza en cada decil luego de la transferencia.

^b La brecha de pobreza surge de restar el valor de la línea de pobreza menos los que surge de computar el promedio de los ingresos de los hogares para cada decil de ingresos. Se documentan y consideran solamente los casos en donde el promedio es negativo. La disminución de la brecha de pobreza surge de recalcular dichos valores una vez imputada la transferencia a los hogares con personas elegibles.

CUADRO A.14

VENEZUELA (REPÚBLICA BOLIVARIANA DE), 2011: COBERTURA, PESO SOBRE INGRESOS PRIMARIOS Y EFECTO SOBRE POBREZA Y BRECHA DE POBREZA DE COMPLETAR UNA TRANSFERENCIA UNIVERSAL DE UNA LÍNEA DE POBREZA PARA ADULTOS MAYORES POR DECILES DE INGRESO

Deciles de ingreso	Promedio ingreso primario (en dólares constantes 2005)	Promedio de la transferencia (solo beneficiarios) (en dólares constantes de 2005)	Cobertura (como porcentaje de la población total)	Peso en el ingreso primario de la población beneficiaria (en porcentajes del ingreso primario)	Incidencia de la pobreza antes y después de transferencias (en porcentajes de pobreza) ^a		Brecha línea (en valores absolutos) (en dólares constantes de 2005) ^b	
					Antes	Después	Antes	Después
1	47	39,1	16,11	86,83	100	99	-85,2	-80,1
2	90,7	34,4	14,66	37,61	100	95,8	-41,6	-39,3
3	120,3	34,1	17,37	28,39	92,7	79,4	-13,5	-13,2
4	149	34,6	19,8	23,33	3,4	2,8	-9,5	-9
5	180,6	35,7	20,5	19,82	0	0	,	,
6	216,7	35,9	20,88	16,56	0	0	,	,
7	260,8	44,3	22,77	16,86	0	0	,	,
8	320,5	40,2	23,55	12,53	0	0	,	,
9	416,6	42,9	26,2	10,29	0	0	,	,
10	732,6	49,5	27,91	7,12	0	0	,	,
Promedio	253,4	39,8	20,97	14,12	29,6	27,7	-47,2	-46,1

Fuente: Elaboración propia. Datos y simulaciones basadas en tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

^a La comparación entre pobreza sin transferencia y luego de transferencia se realiza de la siguiente forma: i) se computa el total de pobreza que surge de considerar la encuesta de hogares de cada país; ii) se calcula el porcentaje de pobreza para cada decil de la distribución del ingreso; iii) se le imputa a los hogares con personas elegibles de acuerdo a las nuevas transferencias y se recalcula la pobreza para la totalidad de los hogares. El nuevo porcentaje de pobreza expresa la pobreza en cada decil luego de la transferencia.

^b La brecha de pobreza surge de restar el valor de la línea de pobreza menos los que surge de computar el promedio de los ingresos de los hogares para cada decil de ingresos. Se documentan y consideran solamente los casos en donde el promedio es negativo. La disminución de la brecha de pobreza surge de recalcular dichos valores una vez imputada la transferencia a los hogares con personas elegibles.

CUADRO A.15
PARAGUAY, 2011: COBERTURA, PESO SOBRE INGRESOS PRIMARIOS Y EFECTO SOBRE POBREZA Y BRECHA DE POBREZA DE COMPLETAR UNA TRANSFERENCIA UNIVERSAL DE UNA LÍNEA DE POBREZA PARA ADULTOS MAYORES POR DECILES DE INGRESO

Deciles de ingreso	Promedio ingreso primario (en dólares constantes 2005)	Promedio de la transferencia (solo beneficiarios) (en dólares constantes de 2005)	Cobertura (como porcentaje de la población total)	Peso en el ingreso primario de la población beneficiaria (en porcentajes del ingreso primario)	Incidencia de la pobreza antes y después de transferencias (en porcentajes de pobreza) ^a		Brecha línea (en valores absolutos) (en dólares constantes de 2005) ^b	
					Antes	Después	Antes	Después
1	8,3	18,4	18,76	212,61	100,0	98,3	-43,8	-41,2
2	20,1	19,6	17,90	98,20	100,0	96,7	-34,3	-32,3
3	30,8	20,6	19,20	68,35	100,0	94,6	-27,6	-25,8
4	41,8	23,2	15,21	55,23	98,7	89,3	-19,4	-19,1
5	54,4	19,3	19,83	35,38	58,6	51,0	-15,3	-14,9
6	68,7	21,2	14,64	31,24	38,7	33,6	-4,7	-4,6
7	85,9	18,0	17,20	20,89	0,0	0,0	,	,
8	113,0	18,7	19,64	16,60	0,0	0,0	,	,
9	159,6	19,2	14,43	12,71	0,0	0,0	,	,
10	432,3	27,4	10,85	8,09	0,0	0,0	,	,
Promedio	101,5	20,2	16,77	25,37	49,6	46,4	-27,3	-26,4

Fuente: Elaboración propia. Datos y simulaciones basadas en tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

^a La comparación entre pobreza sin transferencia y luego de transferencia se realiza de la siguiente forma: i) se computa el total de pobreza que surge de considerar la encuesta de hogares de cada país; ii) se calcula el porcentaje de pobreza para cada decil de la distribución del ingreso; iii) se le imputa a los hogares con personas elegibles de acuerdo a las nuevas transferencias y se recalcula la pobreza para la totalidad de los hogares. El nuevo porcentaje de pobreza expresa la pobreza en cada decil luego de la transferencia.

^b La brecha de pobreza surge de restar el valor de la línea de pobreza menos los que surge de computar el promedio de los ingresos de los hogares para cada decil de ingresos. Se documentan y consideran solamente los casos en donde el promedio es negativo. La disminución de la brecha de pobreza surge de recalcular dichos valores una vez imputada la transferencia a los hogares con personas elegibles.

CUADRO A.16
NICARAGUA, 2005: COBERTURA, PESO SOBRE INGRESOS PRIMARIOS Y EFECTO SOBRE POBREZA Y BRECHA DE POBREZA DE COMPLETAR UNA TRANSFERENCIA UNIVERSAL DE UNA LÍNEA DE POBREZA PARA ADULTOS MAYORES POR DECILES DE INGRESO

Deciles de ingreso	Promedio ingreso primario (en dólares constantes 2005)	Promedio de la transferencia (solo beneficiarios) (en dólares constantes de 2005)	Cobertura (como porcentaje de la población total)	Peso en el ingreso primario de la población beneficiaria (en porcentajes del ingreso primario)	Incidencia de la pobreza antes y después de transferencias (en porcentajes de pobreza) ^a		Brecha línea (en valores absolutos) (en dólares constantes de 2005) ^b	
					Antes	Después	Antes	Después
1	7,6	7,9	19,26	98,59	100,0	99,7	-33,7	-32,3
2	15,0	9,4	19,98	62,70	100,0	99,7	-28,8	-27,1
3	20,5	10,0	17,55	48,91	100,0	99,0	-25,7	-24,3
4	26,9	9,9	21,76	36,70	100,0	97,4	-20,3	-18,8
5	34,0	11,8	18,62	34,49	100,0	93,3	-15,5	-14,8
6	42,9	10,8	31,00	25,06	68,8	65,3	-14,3	-11,8
7	53,7	12,8	21,09	23,70	50,4	39,7	-4,9	-4,9
8	68,9	12,6	23,49	18,50	0,0	0,0	,	,
9	97,6	14,4	23,36	15,01	0,0	0,0	,	,
10	270,3	18,0	22,94	5,73	0,0	0,0	,	,
Promedio	63,7	11,9	21,90	16,70	61,9	59,4	-22,0	-21,1

Fuente: Elaboración propia. Datos y simulaciones basadas en tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

^a La comparación entre pobreza sin transferencia y luego de transferencia se realiza de la siguiente forma: i) se computa el total de pobreza que surge de considerar la encuesta de hogares de cada país; ii) se calcula el porcentaje de pobreza para cada decil de la distribución del ingreso; iii) se le imputa a los hogares con personas elegibles de acuerdo a las nuevas transferencias y se recalcula la pobreza para la totalidad de los hogares. El nuevo porcentaje de pobreza expresa la pobreza en cada decil luego de la transferencia.

^b La brecha de pobreza surge de restar el valor de la línea de pobreza menos los que surge de computar el promedio de los ingresos de los hogares para cada decil de ingresos. Se documentan y consideran solamente los casos en donde el promedio es negativo. La disminución de la brecha de pobreza surge de recalcular dichos valores una vez imputada la transferencia a los hogares con personas elegibles.

CUADRO A.17
REPÚBLICA DOMINICANA, 2011: COBERTURA, PESO SOBRE INGRESOS PRIMARIOS Y EFECTO SOBRE POBREZA Y BRECHA DE POBREZA DE COMPLETAR UNA TRANSFERENCIA UNIVERSAL DE UNA LÍNEA DE POBREZA PARA ADULTOS MAYORES POR DECILES DE INGRESO

Deciles de ingreso	Promedio ingreso primario (en dólares constantes 2005)	Promedio de la transferencia (solo beneficiarios) (en dólares constantes de 2005)	Cobertura (como porcentaje de la población total)	Peso en el ingreso primario de la población beneficiaria (en porcentajes del ingreso primario)	Incidencia de la pobreza antes y después de transferencias (en porcentajes de pobreza) ^a		Brecha línea (en valores absolutos) (en dólares constantes de 2005) ^b	
					Antes	Después	Antes	Después
1	20,1	37,1	26,30	211,24	100,0	95,7	-71,8	-65,3
2	42,5	27,6	20,11	64,92	100,0	97,7	-50,5	-46,6
3	59,8	28,9	20,25	48,07	100,0	94,0	-33,8	-31,4
4	78,7	31,0	18,32	39,48	87,2	75,1	-16,4	-16,3
5	100,7	29,1	20,06	28,90	34,3	28,4	-4,4	-4,4
6	130,2	27,3	17,36	21,09	0,0	0,0	,	,
7	168,0	28,5	17,59	16,93	0,0	0,0	,	,
8	225,5	31,0	15,63	13,66	0,0	0,0	,	,
9	333,9	27,4	13,80	8,23	0,0	0,0	,	,
10	912,5	33,5	18,73	3,60	0,0	0,0	,	,
Promedio	206,9	30,5	18,81	15,61	42,2	39,1	-40,8	-38,7

Fuente: Elaboración propia. Datos y simulaciones basadas en tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

^a La comparación entre pobreza sin transferencia y luego de transferencia se realiza de la siguiente forma: i) se computa el total de pobreza que surge de considerar la encuesta de hogares de cada país; ii) se calcula el porcentaje de pobreza para cada decil de la distribución del ingreso; iii) se le imputa a los hogares con personas elegibles de acuerdo a las nuevas transferencias y se recalcula la pobreza para la totalidad de los hogares. El nuevo porcentaje de pobreza expresa la pobreza en cada decil luego de la transferencia.

^b La brecha de pobreza surge de restar el valor de la línea de pobreza menos los que surge de computar el promedio de los ingresos de los hogares para cada decil de ingresos. Se documentan y consideran solamente los casos en donde el promedio es negativo. La disminución de la brecha de pobreza surge de recalcular dichos valores una vez imputada la transferencia a los hogares con personas elegibles.

CUADRO A.18
URUGUAY, 2011: COBERTURA, PESO SOBRE INGRESOS PRIMARIOS Y EFECTO SOBRE POBREZA Y BRECHA DE POBREZA DE COMPLETAR UNA TRANSFERENCIA UNIVERSAL DE UNA LÍNEA DE POBREZA PARA ADULTOS MAYORES POR DECILES DE INGRESO

Deciles de ingreso	Promedio ingreso primario (en dólares constantes 2005)	Promedio de la transferencia (solo beneficiarios) (en dólares constantes de 2005)	Cobertura (como porcentaje de la población total)	Peso en el ingreso primario de la población beneficiaria (en porcentajes del ingreso primario)	Incidencia de la pobreza antes y después de transferencias (en porcentajes de pobreza) ^a		Brecha línea (en valores absolutos) (en dólares constantes de 2005) ^b	
					Antes	Después	Antes	Después
1	78,5	29,3	3,30	37,60	59,6	58,6	-28,1	-27,8
2	125,7	27,2	4,83	21,62	6,0	5,7	-4,5	-4,5
3	160,8	28,3	5,41	17,58	0,0	0,0	,	,
4	197,2	26,3	6,23	13,34	0,0	0,0	,	,
5	236,4	28,7	6,48	12,09	0,0	0,0	,	,
6	282,6	31,9	6,82	11,24	0,0	0,0	,	,
7	339,6	31,7	6,93	9,30	0,0	0,0	,	,
8	420,1	36,2	6,68	8,61	0,0	0,0	,	,
9	555,1	42,2	6,21	7,62	0,0	0,0	,	,
10	1 055,3	49,8	7,21	4,55	0,0	0,0	,	,
Promedio	345,1	33,8	6,01	8,86	6,6	6,4	-26,0	-25,8

Fuente: Elaboración propia. Datos y simulaciones basadas en tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

^a La comparación entre pobreza sin transferencia y luego de transferencia se realiza de la siguiente forma: i) se computa el total de pobreza que surge de considerar la encuesta de hogares de cada país; ii) se calcula el porcentaje de pobreza para cada decil de la distribución del ingreso; iii) se le imputa a los hogares con personas elegibles de acuerdo a las nuevas transferencias y se recalcula la pobreza para la totalidad de los hogares. El nuevo porcentaje de pobreza expresa la pobreza en cada decil luego de la transferencia.

^b La brecha de pobreza surge de restar el valor de la línea de pobreza menos los que surge de computar el promedio de los ingresos de los hogares para cada decil de ingresos. Se documentan y consideran solamente los casos en donde el promedio es negativo. La disminución de la brecha de pobreza surge de recalcular dichos valores una vez imputada la transferencia a los hogares con personas elegibles.

CUADRO A.19
PESO SOBRE INGRESOS PRIMARIO Y EFECTO SOBRE POBREZA Y BRECHA DE POBREZA DE COMPLETAR UNA TRANSFERENCIA
UNIVERSAL PARA INFANCIA, SEGÚN DIFERENTES OPCIONES DE TRANSFERENCIA

Transferencias a familias con menores de 14 y con menores de 18 años								
País	Grupo de edad y tipo de transferencia	Promedio del ingreso primario nacional (en dólares constantes de 2005)	Promedio de la transferencia (solo beneficiarios) (en dólares constantes de 2005)	Peso en ingreso primario (población beneficiaria) (como porcentaje del ingreso original)	Incidencia de la pobreza antes y después de transferencias (en porcentajes de pobreza) ^a		Brecha línea (en valores absolutos) (en dólares constantes de 2005) ^b	
					Antes	Después	Antes	Después
Colombia	0-14 Una LP por hogar	156,8	9,3	8,17	34,2	29,2	-24,2	-21,6
	0-14 Una LP por menor	156,8	20,5	18,36	34,2	19,7	-24,2	-16,3
	0-14 Una LP por menor escalonada	156,8	17,4	15,55	34,2	24,5	-24,2	-18,3
	0-17 Una LP por Hogar	156,8	9,5	8,09	34,2	28,8	-24,2	-21,4
	0-17 Una LP por menor	156,8	23,2	20,17	34,2	16,2	-24,2	-14,8
	0-17 Una LP por menor escalonada	156,8	18,6	16,09	34,2	23,1	-24,2	-17,7
México	0-14 Una LP por hogar	260,8	25,4	12,46	36,3	28,9	-44,6	-37,0
	0-14 Una LP por menor	260,8	50,4	25,16	36,3	17,3	-44,6	-26,8
	0-14 Una LP por menor escalonada	260,8	37,7	18,80	36,3	23,5	-44,6	-31,8
	0-17 Una LP por Hogar	260,8	26,0	12,29	36,3	28,4	-44,6	-36,7
	0-17 Una LP por menor	260,8	56,1	27,03	36,3	13,9	-44,6	-24,1
	0-17 Una LP por menor escalonada	260,8	40,0	19,27	36,3	22,1	-44,6	-30,8
Perú	0-14 Una LP por hogar	150,6	13,4	10,79	27,9	21,8	-21,5	-17,4
	0-14 Una LP por menor	150,6	25,4	20,50	27,9	12,9	-21,5	-14,1
	0-14 Una LP por menor escalonada	150,6	19,2	15,53	27,9	17,6	-21,5	-15,5
	0-17 Una LP por hogar	150,6	13,8	10,67	27,9	21,4	-21,5	-17,2
	0-17 Una LP por menor	150,6	28,9	22,43	27,9	10,1	-21,5	-13,1
	0-17 Una LP por menor escalonada	150,6	20,7	16,06	27,9	16,5	-21,5	-15,0
Panamá	0-14 Una LP por hogar	246,0	16,3	8,42	23,7	19,1	-28,4	-25,8
	0-14 Una LP por menor	246,0	30,8	16,10	23,7	12,2	-28,4	-19,4
	0-14 Una LP por menor escalonada	246,0	23,2	12,11	23,7	16,5	-28,4	-22,9
	0-17 Una LP por hogar	246,0	16,6	8,44	23,7	18,7	-28,4	-25,6
	0-17 Una LP por menor	246,0	34,2	17,50	23,7	9,9	-28,4	-18,8

Cuadro A.19 (continuación)

País	Grupo de edad y tipo de transferencia	Transferencias a familias con menores de 14 y con menores de 18 años						
		Promedio del ingreso primario nacional (en dólares constantes de 2005)	Promedio de la transferencia (solo beneficiarios) (en dólares constantes de 2005)	Peso en ingreso primario (población beneficiaria) (como porcentaje del ingreso original)	Incidencia de la pobreza antes y después de transferencias (en porcentajes de pobreza) ^a		Brecha línea (en valores absolutos) (en dólares constantes de 2005) ^b	
					Antes	Después	Antes	Después
Costa Rica	0-17 Una LP por menor escalonada	246,0	24,6	12,62	23,7	15,9	-28,4	-22,2
	0-14 Una LP por hogar	259,1	16,1	8,29	18,8	14,7	-29,1	-26,5
	0-14 Una LP por menor	259,1	27,8	14,65	18,8	10,4	-29,1	-23,2
	0-14 Una LP por menor escalonada	259,1	22,5	11,82	18,8	12,4	-29,1	-24,2
	0-17 Una LP por hogar	259,1	16,3	8,14	18,8	14,5	-29,1	-26,3
	0-17 Una LP por menor	259,1	30,6	15,66	18,8	8,7	-29,1	-22,1
Ecuador	0-17 Una LP por menor escalonada	259,1	23,7	12,08	18,8	11,5	-29,1	-23,7
	0-14 Una LP por hogar	128,9	12,8	12,12	35,3	29,5	-24,0	-20,0
	0-14 Una LP por menor	128,9	24,8	23,92	35,3	18,5	-24,0	-17,0
	0-14 Una LP por menor escalonada	128,9	18,5	17,90	35,3	24,6	-24,0	-17,9
	0-17 Una LP por hogar	128,9	13,1	12,02	35,3	29,1	-24,0	-19,8
	0-17 Una LP por menor	128,9	28,2	26,37	35,3	15,1	-24,0	-16,0
Brasil	0-17 Una LP por menor escalonada	128,9	20,0	18,64	35,3	23,1	-24,0	-17,2
	0-14 Una LP por hogar	294,2	18,3	9,48	20,9	15,6	-32,7	-27,6
	0-14 Una LP por menor	294,2	30,1	15,56	20,9	9,7	-32,7	-24,4
	0-14 Una LP por menor escalonada	294,2	24,5	12,65	20,9	12,8	-32,7	-25,4
	0-17 Una LP por hogar	294,2	18,7	9,24	20,9	15,1	-32,7	-27,2
	0-17 Una LP por menor	294,2	33,0	16,29	20,9	7,8	-32,7	-23,3
Chile	0-17 Una LP por menor escalonada	294,2	25,9	12,77	20,9	11,8	-32,7	-24,5
	0-14 Una LP por hogar	341,7	14,7	5,43	11,0	8,7	-26,8	-26,0
	0-14 Una LP por menor	341,7	25,3	9,55	11,0	6,0	-26,8	-25,0
	0-14 Una LP por menor escalonada	341,7	21,5	8,06	11,0	6,7	-26,8	-24,6
	0-17 Una LP por hogar	341,7	15,2	5,36	11,0	8,5	-26,8	-26,1
	0-17 Una LP por menor	341,7	28,3	10,31	11,0	5,0	-26,8	-24,9
	0-17 Una LP por menor escalonada	341,7	23,0	8,33	11,0	6,2	-26,8	-24,3

Cuadro A.19 (continuación)

País	Grupo de edad y tipo de transferencia	Transferencias a familias con menores de 14 y con menores de 18 años						
		Promedio del ingreso primario nacional (en dólares constantes de 2005)	Promedio de la transferencia (solo beneficiarios) (en dólares constantes de 2005)	Peso en ingreso primario (población beneficiaria) (como porcentaje del ingreso original)	Incidencia de la pobreza antes y después de transferencias (en porcentajes de pobreza) ^a		Brecha línea (en valores absolutos) (en dólares constantes de 2005) ^b	
					Antes	Después	Antes	Después
Argentina	0-14 Una LP por hogar	551,9	15,8	3,76	5,7	5,1	-34,4	-34,3
	0-14 Una LP por menor	551,9	29,5	7,46	5,7	3,1	-34,4	-31,2
	0-14 Una LP por menor escalonada	551,9	23,0	5,71	5,7	4,2	-34,4	-31,4
	0-17 Una LP por hogar	551,9	16,2	3,76	5,7	5,1	-34,4	-34,1
	0-17 Una LP por menor	551,9	33,1	8,13	5,7	2,5	-34,4	-31,1
	0-17 Una LP por menor escalonada	551,9	24,3	5,88	5,7	4,0	-34,4	-31,0
Bolivia (Est. Plur.de)	0-14 Una LP por hogar	76,7	18,1	28,15	42,4	23,7	-18,4	-11,8
	0-14 Una LP por menor	76,7	12,7	19,73	42,4	30,6	-18,4	-13,8
	0-14 Una LP por menor escalonada	76,7	7,7	20,56	42,4	35,7	-18,4	-15,6
	0-17 Una LP por hogar	76,7	8,4	12,77	42,4	35,2	-18,4	-15,3
	0-17 Una LP por menor	76,7	20,4	31,01	42,4	20,3	-18,4	-10,6
	0-17 Una LP por menor escalonada	76,7	13,6	20,58	42,4	29,3	-18,4	-13,2
Guatemala	0-14 Una LP por hogar	160,2	16,9	13,73	54,8	46,6	-41,2	-33,7
	0-14 Una LP por menor	160,2	44,5	36,10	54,8	25,9	-41,2	-17,8
	0-14 Una LP por menor escalonada	160,2	27,4	22,22	54,8	40,8	-41,2	-27,6
	0-17 Una LP por hogar	160,2	17,3	13,18	54,8	46,3	-41,2	-33,5
	0-17 Una LP por menor	160,2	50,2	38,19	54,8	20,3	-41,2	-15,3
	0-17 Una LP por menor escalonada	160,2	28,8	21,96	54,8	39,5	-41,2	-27,3
El Salvador	0-14 Una LP por hogar	99,3	13,8	16,84	46,6	37,3	-26	-20,9
	0-14 Una LP por menor	99,3	26,6	32,43	46,6	24,4	-26	-15,8
	0-14 Una LP por menor escalonada	99,3	20,1	24,46	46,6	32,2	-26	-17,9
	0-17 Una LP por hogar	99,3	14,2	16,71	46,6	36,4	-26	-20,6
	0-17 Una LP por menor	99,3	30,5	35,82	46,6	18,7	-26	-14,7
	0-17 Una LP por menor escalonada	99,3	21,6	25,4	46,6	30	-26	-17,1

Cuadro A.19 (continuación)

		Transferencias a familias con menores de 14 y con menores de 18 años						
País	Grupo de edad y tipo de transferencia	Promedio del ingreso primario nacional (en dólares constantes de 2005)	Promedio de la transferencia (solo beneficiarios) (en dólares constantes de 2005)	Peso en ingreso primario (población beneficiaria) (como porcentaje del ingreso original)	Incidencia de la pobreza antes y después de transferencias (en porcentajes de pobreza) ^a		Brecha línea (en valores absolutos) (en dólares constantes de 2005) ^b	
					Antes	Después	Antes	Después
Venezuela (Rep. Bol.de)	0-14 Una LP por hogar	253,4	26,5	12,73	29,6	21,7	-47,2	-39,4
	0-14 Una LP por menor	253,4	50,2	24,06	29,6	11,8	-47,2	-32,6
	0-14 Una LP por menor escalonada	253,4	37,9	18,2	29,6	17,1	-47,2	-35,6
	0-17 Una LP por hogar	253,4	27,2	12,71	29,6	21,1	-47,2	-39,2
	0-17 Una LP por menor	253,4	56,3	26,3	29,6	8,8	-47,2	-31,6
	0-17 Una LP por menor escalonada	253,4	40,5	18,94	29,6	15,7	-47,2	-34,8
Paraguay	0-14 Una LP por hogar	101,5	12,1	14,48	49,6	42,2	-27,3	-22,5
	0-14 Una LP por menor	101,5	23,7	28,32	49,6	30,4	-27,3	-16,9
	0-14 Una LP por menor escalonada	101,5	17,6	20,98	49,6	37,7	-27,3	-19,7
	0-17 Una LP por hogar	101,5	12,5	14,59	49,6	41,4	-27,3	-22,2
	0-17 Una LP por menor	101,5	27,1	31,77	49,6	24,7	-27,3	-15,4
	0-17 Una LP por menor escalonada	101,5	18,9	22,07	49,6	35,7	-27,3	-19,0
Nicaragua	0-14 Una LP por hogar	63,7	8,3	15,36	61,9	54,1	-22,0	-17,8
	0-14 Una LP por menor	63,7	19,9	36,96	61,9	34,9	-22,0	-11,5
	0-14 Una LP por menor escalonada	63,7	13,0	24,20	61,9	48,4	-22,0	-14,8
	0-17 Una LP por hogar	63,7	8,5	15,26	61,9	53,7	-22,0	-17,6
	0-17 Una LP por menor	63,7	23,0	41,50	61,9	28,6	-22,0	-9,7
	0-17 Una LP por menor escalonada	63,7	13,9	25,07	61,9	47,0	-22,0	-14,3
Rep. Dominicana	0-14 Una LP por hogar	206,9	19,4	12,05	42,2	35,2	-40,8	-33,3
	0-14 Una LP por menor	206,9	37,8	23,44	42,2	25,5	-40,8	-26,7
	0-14 Una LP por menor escalonada	206,9	28,4	17,65	42,2	31,2	-40,8	-29,2
	0-17 Una LP por hogar	206,9	20,0	12,05	42,2	34,2	-40,8	-32,7
	0-17 Una LP por menor	206,9	42,2	25,45	42,2	21,3	-40,8	-24,7
	0-17 Una LP por menor escalonada	206,9	30,4	18,35	42,2	29,3	-40,8	-27,6

Cuadro A.19 (conclusión)

País	Grupo de edad y tipo de transferencia	Transferencias a familias con menores de 14 y con menores de 18 años						
		Promedio del ingreso primario nacional (en dólares constantes de 2005)	Promedio de la transferencia (solo beneficiarios) (en dólares constantes de 2005)	Peso en ingreso primario (población beneficiaria) (como porcentaje del ingreso original)	Incidencia de la pobreza antes y después de transferencias (en porcentajes de pobreza) ^a		Brecha línea (en valores absolutos) (en dólares constantes de 2005) ^b	
					Antes	Después	Antes	Después
Uruguay	0-14 Una LP por hogar	345,1	18,3	6,85	6,6	6,5	-26,0	-33,3
	0-14 Una LP por menor	345,1	32,4	12,85	6,6	3,5	-26,0	-24,6
	0-14 Una LP por menor escalonada	345,1	28,3	10,88	6,6	4,3	-26,0	-23,4
	0-17 Una LP por hogar	345,1	19,1	6,97	6,6	6,4	-26,0	-33,3
	0-17 Una LP por menor	345,1	35,8	13,94	6,6	2,8	-26,0	-22,1
	0-17 Una LP por menor escalonada	345,1	29,8	11,20	6,6	4,1	-26,0	-22,6

Fuente: Elaboración propia. Datos y simulaciones basadas en tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

^a La comparación entre pobreza sin transferencia y luego de transferencia se realiza de la siguiente forma: i) se computa el total de pobreza que surge de considerar la encuesta de hogares de cada país; ii) se calcula el porcentaje de pobreza para cada decil de la distribución del ingreso; iii) se le imputa a los hogares con personas elegibles de acuerdo a las nuevas transferencias y se recalcula la pobreza para la totalidad de los hogares. El nuevo porcentaje de pobreza expresa la pobreza en cada decil luego de la transferencia.

^b La brecha de pobreza surge de restar el valor de la línea de pobreza menos los que surge de computar el promedio de los ingresos de los hogares para cada decil de ingresos. Se documentan y consideran solamente los casos en donde el promedio es negativo. La disminución de la brecha de pobreza surge de recalcular dichos valores una vez imputada la transferencia a los hogares con personas elegibles.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

Políticas Sociales

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

216. Hacia un sistema de transferencias monetarias para la infancia y los adultos mayores: Una estimación de impactos y posibilidades fiscales en América Latina, Fernando Filgueira, Ernesto Espíndola, (LC/L.3934), 2014.
215. Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia. Apuntes a partir del caso del Uruguay, Cecilia Rossel, Denise Courtoisie y Magdalena Marsiglia (LC/L.3927), 2014.
214. Infancia y (des)protección social. Un análisis comparado en cinco países latinoamericanos, Claudia Giacometti y Laura Pautassi, (LC/L.3928), 2014.
213. Protección social para la infancia en El Salvador, Guatemala y Honduras: avances y desafíos, Juliana Martínez Franzoni, (LC/L.3921), 2014.
212. Promoción y protección social de la infancia y adolescencia en Haití, Nathalie Lamaute-Brisson, (LC/L.3919), 2014.
211. El sistema de pensiones contributivo chileno como locus de rivalidad y de un nuevo pacto social, Ana Sojo, (LC/L.3901), 2014.
210. Derechos de la infancia en la era de internet: América Latina y las nuevas tecnologías, María Isabel Pavéz, (LC/L.3894), 2014.
209. La construcción de pactos y consensos en materia de política social: el caso de *Bolsa Familia* en Brasil, Luis Hernán Vargas Faulbaum, (LC/L.3884), 2014.
208. La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones: Un análisis para la Argentina, Colombia y el Perú, Juan Carlos Gómez Sabaíni, Oscar Cetrángolo, Dalmiro Morán, (LC/L.3882), 2014.
207. Calidad de los servicios de largo plazo para personas adultas mayores con dependencia, Silvia Gascón, Nélica Redondo, (LC/L.3875), 2014.
206. Hacia un sistema de protección social universal en El Salvador. Seguimiento de un proceso de construcción de consensos, Danilo Miranda Baires, (LC/L.3867), 2014.
205. Hacia un sistema de protección social más inclusivo en el Ecuador. Seguimiento y desenlace de un proceso de construcción de consensos en la búsqueda del Buen Vivir, César Carranza Barona, María Victoria Cisneros, (LC/L.3866), 2014.
204. Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina: igualdad para hoy y mañana, Flavia Marco Navarro, (LC/L.3859), 2014.
203. Red nacional de cuidado y desarrollo infantil en Costa Rica. El proceso de construcción. 2010-2014, Juany Guzmán León, (LC/L.3858), 2014.
202. Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada, Simone Cecchini, Claudia Robles, Fernando Filgueira, (LC/L. 3856), 2014.
201. Procesos de priorización en salud y prestaciones no priorizadas ni explícitas La evolución de algunas prestaciones trazadoras en Chile, David Debrott, Ricardo Bitrán y Cristián Rebolledo (LC/L.3853), 2014.
200. Educación y desigualdad en América Latina, Daniela Trucco, (LC/L. 3846), 2014.

POLÍTICAS
SOCIALES

216

POLÍTICAS
SOCIALES

POLÍTICAS SOCIALES



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org