

Adaptable, pero no por diseño: Transferencias monetarias en América Latina y el Caribe antes, durante y después de la pandemia del COVID-19

Marco Stampini
Pablo Ibararán
Carolina Rivas
Marcos Robles

División de Protección Social y
Salud

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-2346

Adaptable, pero no por diseño: Transferencias monetarias en América Latina y el Caribe antes, durante y después de la pandemia del COVID-19

Marco Stampini
Pablo Ibararán
Carolina Rivas
Marcos Robles

Noviembre 2021

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del

Banco Interamericano de Desarrollo

Adaptable, pero no por diseño: transferencias monetarias en América Latina y el
Caribe antes, durante y después de la pandemia del COVID-19 / Marco Stampini,
Pablo Ibararán, Carolina Rivas y Marcos Robles.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 2346)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Cash and carry transactions-Latin America. 2. Pension trusts-Latin America. 3.
Coronavirus infections- Latin America. I. Stampini, Marco. II. Ibararán, Pablo. III.
Rivas, Carolina. IV. Robles, Marcos. V. Banco Interamericano de Desarrollo. División
de Protección Social y Salud. VI. Serie.

IDB-TN-2346

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2021 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



scl-sph@iadb.org

www.iadb.org/es/proteccionsocial

Adaptable, pero no por diseño: Transferencias monetarias en América Latina y el Caribe antes, durante y después de la pandemia del COVID-19

Marco Stampini, Pablo Ibararán, Carolina Rivas y Marcos Robles¹

¹ Marco Stampini y Pablo Ibararán son miembros de la división de Protección Social y Salud del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Marcos Robles es miembro de la oficina principal del Sector Social del BID. Carolina Rivas es miembro de la Universidad de Columbia. Correo electrónico: mstampini@iadb.org, pibarraran@iadb.org, marcosr@iadb.org, cr3190@columbia.edu. Parte de este trabajo fue financiado por el trabajo económico y sectorial del BID, “De la respuesta al COVID a un nuevo sistema de protección social” (RG-E1719). Agradecemos a Ferdinando Regalia, Luis Tejerina, Mario Sánchez, Mariano Bosch, Carolina González por sus útiles comentarios y sugerencias. La edición profesional estuvo a cargo de Lyle Prescott y Marcy Devine. La traducción de este documento del original en inglés ha sido realizada por María Andrea Scoufalos, Teodora Scoufalos y Ana Wajszczuk. Los errores restantes son solo nuestra responsabilidad. El contenido y las conclusiones de este documento reflejan las opiniones de los autores y no las del BID, su Directorio Ejecutivo o los países que representa.

Resumen: La crisis socioeconómica asociada con la pandemia volvió a colocar a los programas de transferencias monetarias en la parte superior de la agenda política. La crisis reveló que los sistemas de apoyo de ingresos en la región de América Latina y el Caribe (ALC) eran fundamentales e insuficientes. En este documento, presentamos estimaciones novedosas de la cobertura y la distribución de beneficiarios de todas las transferencias monetarias no contributivas antes y durante la crisis del COVID-19. Las estimaciones previas a la pandemia son útiles para mostrar el grado de preparación en la región, y las estimaciones de 2020 analizan la magnitud de la respuesta política. Si bien la literatura anterior ha analizado la cobertura y la filtración de las transferencias monetarias condicionadas en efectivo y las pensiones no contributivas, somos los primeros en estimar la cobertura y la filtración durante la respuesta a la crisis del COVID-19. Además, somos los primeros en ampliar el enfoque a todos los programas de transferencias monetarias no contributivas en efectivo, incluidas aquellas que son cuasi universales y/o no condicionadas. Este es el enfoque más apropiado cuando el objetivo es evaluar la capacidad de brindar protección a grupos de población más grandes (incluidos los vulnerables) y contra la pobreza transitoria causada por *shocks* sistémicos (como pandemias o eventos climáticos extremos, que pueden volverse cada vez más frecuentes debido al cambio climático). A partir de los datos de las “Encuestas de hogares Armonizadas de América Latina y el Caribe” del Banco Interamericano de Desarrollo, que ahora brinda una cobertura más completa de los países del Caribe, demostramos que antes de la pandemia, las transferencias de efectivo no contributivas cubrían el 26% de la población en los 17 países con datos disponibles. La cobertura promedio de la población de pobreza extrema, pobreza moderada y vulnerable fue de 56%, 43% y 28%, respectivamente. Durante la crisis, los gobiernos de ALC implementaron 111 nuevas intervenciones de transferencias monetarias, aumentando la cobertura promedio al 34% de la población en 12 países con datos disponibles. La cobertura promedio se incrementó entre los moderadamente pobres (50%) y la población vulnerable (37%), mientras que se mantuvo sin cambios entre el grupo de pobreza extrema. En perspectiva hacia el futuro, los países de la región están llamados a reformar sus sistemas de protección social para hacerlos más flexibles, eficientes y sostenibles, e incluir estrategias que brinden protección contra *shocks*. En este sentido, los sistemas de protección social resilientes y receptivos pueden contribuir a la lucha contra el cambio climático y apoyar una transición justa hacia sociedades con cero emisiones netas. Estos esfuerzos también deben incluir medidas para cerrar la brecha histórica de cobertura entre los más pobres.

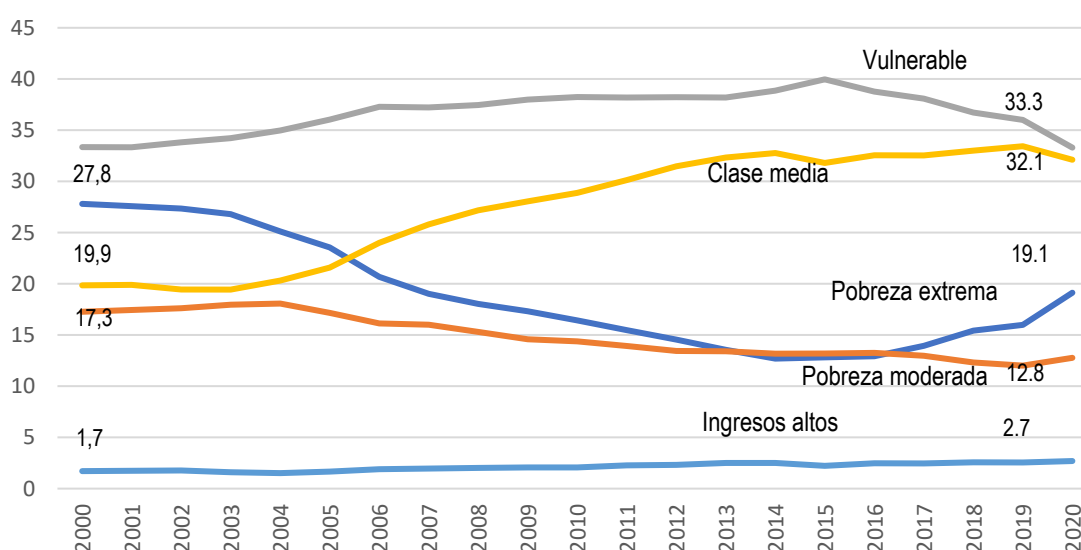
Palabras clave: programas de transferencias monetarias, transferencias monetarias condicionadas (TMC), pensiones no contributivas, cobertura, filtración, América Latina y el Caribe (ALC), protección social, focalización, COVID-19.

Clasificación JEL: I38.

1. Introducción²

Entre 2000 y 2015, la región de América Latina y el Caribe experimentó mejoras significativas en sus indicadores de pobreza, pero el progreso se estancó durante el período 2016-2019 y se revirtió en Venezuela. A nivel regional, la tasa de pobreza se redujo de 45.1% en 2000 a 28% en 2019; en el mismo período, la tasa de pobreza extrema se redujo del 27.8% al 16% (Figura 1).³ La desigualdad de ingresos se redujo durante el período 2000-2015 (el coeficiente de Gini se redujo de 0.543 a 0.476), después de lo cual se estabilizó (el Gini fue de 0.483 en 2019).⁴

Figura 1. Grupos socioeconómicos de ALC 2000–2020 (porcentaje de la población, promedio ponderado)



Fuente: Cálculo de los autores en base a datos de las “Encuestas de hogares Armonizadas de América Latina y el Caribe” (BID). **Nota:** La figura presenta promedios ponderados de los siguientes 18 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, El Salvador, Uruguay y Venezuela.

En 2019, la región vivió importantes protestas sociales motivadas en gran medida por la desigualdad, la mala calidad de los servicios públicos y el sentimiento de vulnerabilidad y la falta de oportunidades. Las protestas estuvieron vinculadas a que la distribución del ingreso en la región sigue siendo una de las más desiguales del mundo y a

² En varias secciones de este documento, utilizamos el texto de [IDB Social Protection and Poverty Sector Framework Document](https://www.iadb.org/en/about-us/sector-policies-and-sector-framework-documents) (BID 2021, documento GN-2784-12, disponible en: <https://www.iadb.org/en/about-us/sector-policies-and-sector-framework-documents>) escrito por Marco Stampini y Pablo Ibararán, sin reformulaciones.

³ Definimos pobreza como tener un ingreso diario per cápita inferior a 5 USD y pobreza extrema como tener un ingreso diario per cápita inferior a 3.10 USD, después del ajuste del poder adquisitivo. Para más información sobre datos, definiciones y metodología, ver Anexo 1.

⁴ La desigualdad antes de impuestos y de transferencias en efectivo del gobierno en los países de América Latina es similar al nivel observado en la OCDE. Sin embargo, los impuestos y las transferencias en efectivo del gobierno reducen la desigualdad solo en un 6% en los países de América Latina, frente al 45% en los países de la OCDE (Izquierdo et al., 2018, Figura 4.4).

la alta desigualdad en el acceso y la calidad de los servicios sociales, incluidos la educación y la salud (Sehnbruch, 2019; Ferreira y Schoch, 2020).

En 2020, las economías de la región se vieron impactadas por la crisis provocada por la pandemia del COVID-19, que también generó pobreza en sectores de la población tradicionalmente pertenecientes a la clase media. El PIB disminuyó un 7.3% en promedio (Cavallo y Powell, 2021). Se vieron particularmente afectados los países que dependen del turismo, con los viajes internacionales interrumpidos. Por ejemplo, en los países del Caribe dependientes del turismo, el PIB se contrajo un 9.8% en 2020 (Werner et al., 2021). El precio de los productos básicos cayó y el comercio internacional se redujo drásticamente, y las exportaciones cayeron más del 10%. Se estima que el 10% de los empleos se perdieron entre febrero y octubre de 2020 (Cavallo y Powell, 2021). La tasa de pobreza y la tasa de pobreza extrema aumentaron a 31.9% y 19.1%, respectivamente. En un solo año, el número de personas que vive en la pobreza aumentó en 25 millones (a 206 millones) y el número de personas en pobreza extrema aumentó en 20 millones (a 124 millones). El porcentaje de la población de clase media se redujo de 33.4% en 2019 a 32.1% en 2020, y el coeficiente de desigualdad de ingresos de Gini creció casi 2 puntos porcentuales, llegando a 0.501, valor no observado desde 2009 (estimaciones del BID).

A medida que los países declararon la emergencia sanitaria e implementaron bloqueos o restricciones estrictas a la movilidad y las reuniones, se ampliaron las transferencias monetarias para compensar a los hogares por la pérdida de ingresos y permitir que las personas cumplieran con las órdenes de permanecer en sus casas. Esta respuesta de política social destacó la importancia de los sistemas de protección social de ALC, así como sus profundas limitaciones para brindar un piso de protección a los hogares pobres y vulnerables. Estos sistemas enfrentan dos desafíos a largo plazo. Primero, la cobertura de la protección social contributiva es baja. La mayoría de los trabajadores están contratados en el sector informal, e incluso aquellos en el sector formal tienen un acceso extremadamente limitado a los instrumentos de protección de ingresos, como los programas de seguro de desempleo. En segundo lugar, los programas de transferencias monetarias no contributivas muestran una subcobertura significativa de la población pobre y vulnerable, y los países carecen de estrategias de expansión que permitan cubrir la pobreza transitoria ante *shocks*.

Los países de ALC implementaron 199 intervenciones de apoyo a los ingresos, en su mayoría transferencias monetarias (111), seguidas de subsidios salariales (26), cupones (23), créditos en las facturas de servicios públicos (15), seguros (15) y exenciones de impuestos (9) (Cejudo et al., 2021). Cuarenta y cinco intervenciones se basaron en programas existentes, aumentando el valor de los beneficios (expansión vertical, en 26 casos) o el número de beneficiarios (expansión horizontal, en 19 casos). En contraste, 154 intervenciones implementaron programas completamente nuevos (Cejudo et al., 2021). Si bien el alcance y la magnitud de la crisis pandémica no tienen precedentes, la mayoría de los países carecía de estrategias y herramientas para brindar apoyo temporal de ingresos a las poblaciones vulnerables ante cualquier tipo de conmoción, incluso de menor magnitud.

El gasto en protección social no contributiva en los países de ALC se estimó en 86.214 mil millones USD en 2020, lo que representa el 1.25% del PIB de 2019 y 1.9 veces la proporción promedio del PIB gastado en 2018 (0.66%) (CEPAL, 2021). Chile y Bolivia invirtieron significativamente más que cualquier otro país (7.7% y 7.4% del PIB, respectivamente), seguidos por Colombia (3.3%), Brasil (3%) y la Argentina (2.4%) (Cejudo et al., 2021). El monto promedio gastado en nuevas intervenciones per cápita fue de 175 USD (Cejudo et al., 2021) en comparación con un promedio de 345 USD en todo el mundo, 847 USD en países de altos ingresos y 4 USD en países de bajos ingresos (Gentilini et al., 2021; y Cejudo et al., 2021).

El número de beneficiarios alcanzados por las intervenciones de protección social del COVID-19 equivale al 37.7% de la población de ALC (Cejudo et al., 2021), superando el promedio mundial del 17% (Gentilini et al., 2021). El mayor número de beneficiarios en relación con la población del país se registró en Bolivia (129%),⁵ Chile (77%), Panamá (63%), República Dominicana (58%) y Colombia (51%) (Cejudo et al., 2021). La mayoría de las intervenciones fue de corta duración, posiblemente debido a consideraciones presupuestarias del gobierno, con beneficios limitados a un período de 3.6 meses (Cejudo et al., 2021), en comparación con cuatro meses en todo el mundo (Gentilini et al., 2021).

En este documento, analizamos el rol que han jugado los programas de transferencias monetarias de efectivo en el alivio de la pobreza durante la crisis del COVID-19. Primero, utilizando encuestas de hogares para 17 países de ALC (Tabla A1 en el Anexo 2), analizamos la cobertura de estos programas entre diferentes grupos socioeconómicos antes de la crisis (Sección 2). Nos enfocamos en la cobertura combinada de todos los programas de transferencias monetarias no contributivas, incluidas las transferencias monetarias condicionadas (TMC), las pensiones no contributivas (PNC) y otros programas de transferencias no condicionadas (como transferencias para personas con discapacidad, asignaciones por hijo, asistencia pública, etc.) (Tabla A2 del Anexo 2). En segundo lugar, a partir de encuestas de hogares recientes para 12 países de ALC, analizamos cómo se ampliaron los programas de transferencias monetarias en efectivo en 2020, evaluando tanto la cobertura como la filtración de intervenciones preexistentes y específicas de COVID-19. También consideramos el efecto de los programas de transferencia de efectivo en el alivio de la pobreza durante la crisis de COVID-19 en 2020 (Sección 3). Finalmente, discutimos las lecciones aprendidas de la implementación de programas de transferencias monetarias durante la crisis de COVID-19 y las implicaciones políticas para el diseño de futuros sistemas de protección social en ALC (Sección 4).

En relación con el conocimiento existente sobre los programas de transferencias monetarias en efectivo de ALC, este trabajo es el primero en realizar un análisis exhaustivo de la cobertura, mientras que los documentos anteriores se habían centrado en TMC y PNC

⁵ La cifra puede superar el 100%, ya que el numerador es la suma del número de beneficiarios de los diferentes programas en base a datos administrativos, que pueden ser mayor a la población del país. Este es el caso de Bolivia, donde se implementaron dos grandes programas de transferencia con poblaciones de beneficiarios superpuestas en diferentes momentos durante la crisis.

(Stampini y Tornarolli, 2012; Robles et al., 2019). Este enfoque más amplio se justifica por un cambio en el debate sobre la protección social en ALC durante la crisis del COVID-19, que ha reconocido la importancia de ampliar la protección más allá de la población en pobreza estructural, así como el papel de las transferencias no condicionadas para los hogares vulnerables en respuesta a *shocks*. El uso de encuestas recientes y un enfoque más amplio para incluir programas de transferencias no condicionadas y semiuniversales (como el subsidio por hijo en Surinam y la asistencia pública en Guyana) permiten un análisis mucho más rico de la situación en los países del Caribe, en relación con la literatura existente. En segundo lugar, nuestro artículo es el primero que utiliza datos de encuestas de hogares recopilados en 2020 para evaluar la cobertura y el efecto de la reducción de la pobreza por las transferencias de efectivo, tanto preexistentes como nuevas, durante la crisis de COVID-19. El uso de estas encuestas permite evitar la doble contabilidad que es inevitable cuando la cobertura se mide en base a datos administrativos sobre el número de beneficiarios (como en Cejudo et al., 2021); también permite evaluar la cobertura de diferentes grupos socioeconómicos.

2. Transferencias de efectivo en América Latina y el Caribe antes de la pandemia del COVID-19

En 2019, las transferencias monetarias no contributivas en ALC cubrieron en promedio al 26% de la población en los 17 países con datos disponibles, o 128 millones de personas (Tabla 1).⁶ La heterogeneidad fue notable entre los países, con una cobertura que va desde un mínimo del 2% de la población en El Salvador hasta un máximo del 71% en Bolivia. El valor mensual promedio de las transferencias monetarias ascendió a aproximadamente 21 USD per cápita, lo que representó el 21.6% del ingreso per cápita mensual (Tabla 2).

La mayor parte de la cobertura fue provista por los programas de TMC, que llegaron en promedio al 21% de la población, o 101 millones de personas (Tabla A3 en el Anexo 2). Los programas de TMC fueron creados en América Latina y el Caribe para aliviar la pobreza estructural en la década de 1990, con el doble objetivo de aliviar la pobreza actual apoyando el consumo e incentivando la acumulación de capital humano entre niños y jóvenes a través de condicionalidades. Posteriormente, se las denominó corresponsabilidades, ya que tanto los beneficiarios como el Estado tenían responsabilidad: el Estado de proporcionar servicios de alta calidad y los beneficiarios de utilizarlos. El diseño de los programas de transferencias monetarias condicionadas generalmente eligió a las mujeres como receptoras de las transferencias. Los programas de TMC fueron catalizadores en realizar los asuntos con objetividad. Crearon un movimiento de apoyo a las evaluaciones de impacto de los programas sociales y fueron el detonante de la creación de los registros sociales. Los

⁶ El análisis se basa en encuestas de hogares de 2019 o el año más reciente disponible en tres casos específicos (2018 para México, 2017 para Chile y 2017 para Surinam). La cobertura se define como el porcentaje de la población (total o en un determinado grupo de ingresos) que vive en un hogar en el que al menos un miembro es beneficiario de al menos un programa de transferencias monetarias (TMC, PNC u otro). Los grupos se construyen en base al ingreso familiar per cápita neto del valor de las transferencias en efectivo. La cobertura para la región se calcula como el promedio no ponderado de la cobertura en los países con datos disponibles. Consideramos el promedio no ponderado para que la cifra regional no esté dominada por países con la población más grande (o la población más grande en un determinado grupo de ingresos). Para más información sobre datos, definiciones y metodología, ver Anexo 1.

programas de TMC se difundieron rápidamente en ALC y más allá. En 2012, las transferencias representaban un promedio del 20% al 25% de los ingresos de los hogares beneficiarios (Stampini y Tornarolli, 2012). En la mayoría de los casos, los programas maduros invirtieron entre el 0.3% y el 0.4% del PIB (Paes-Souza et al., 2013).⁷

En 2019, la cobertura poblacional más alta de los programas de TMC se registró en Bolivia (54%), que implementó el Bono Juancito Pinto semiuniversal para estudiantes de educación primaria y secundaria, pero con una transferencia relativamente pequeña de aproximadamente 28 USD por año por estudiante, y Panamá (50%), gracias a la gran cantidad de beneficiarios de la Beca Universal, que está dirigida a estudiantes que asisten a una escuela pública o una escuela privada con matrícula anual por debajo de un cierto umbral.

Las pensiones no contributivas (PNC) se han ampliado en la región durante las últimas dos décadas como parte de importantes reformas del sistema de pensiones, con el objetivo de brindar apoyo al ingreso a las personas mayores sin acceso a una pensión contributiva (en algunos países) o en una situación de pobreza o vulnerabilidad (en otros países). A través de estas reformas, la región aumentó el número de beneficiarios PNC a varios millones de personas que antes no tenían cobertura de pensión (Rofman et al., 2013; Bosch et al., 2013). Algunos países han implementado un PNC universal (por ejemplo, Bolivia desde 2008 para todas las personas de 60 años o más, y México desde 2019 para todas las personas de 68 años o más).

En 2019, los PNC tuvieron una cobertura promedio del 8% de la población en los países que aplicaron alguno de estos programas. Fueron particularmente importantes en Bolivia y Guyana, que implementaron pensiones casi universales que alcanzaron alrededor del 20% de la población (Tabla A4 en el Anexo 2). Una situación similar existe en Surinam, pero la encuesta de hogares no incluye una pregunta acerca de recibir un PNC.

Otros programas de transferencias monetarias no condicionadas tradicionalmente han jugado un papel importante en el sistema de protección social de los países del Caribe (y solo en Jamaica han sido reemplazados casi en su totalidad por la implementación del TMC PATH). Se dirigen a los hogares pobres, como en el caso de la Asistencia Pública de Guyana, o a veces son casi universales (es decir, con pocos criterios de exclusión). En el primer caso, el mecanismo de focalización a menudo se basa en los ingresos declarados complementados por una evaluación de un trabajador social, como es común en los países europeos, en lugar de una prueba indirecta de medios, que se calcula en función de los activos físicos, el capital humano y las características demográficas.

En 2019, otras transferencias monetarias tuvieron una cobertura promedio del 12% de la población en los países que implementaron al menos un programa de este tipo. Desempeñaron un papel importante en Surinam, que implementó una Asignación por hijo casi universal (para todos los niños que no reciben un beneficio similar a través del

⁷ Para una revisión de los impactos a largo plazo de TMC, ver Molina Millán et al. (2019).

empleador de los padres). También prevalecen en República Dominicana, que ha reformado los subsidios energéticos y compensa a la población pobre y vulnerable con vales electrónicos (Bono Luz y Bono Gas), que alcanzan al 29% de la población (Tabla A5 del Anexo 2). El caso de esta reforma en República Dominicana es un ejemplo de política que contribuye a una transición justa en ALC.

En general, las transferencias de efectivo no contributivas estaban bien focalizadas antes de la crisis del COVID-19, con una cobertura más alta entre los más pobres y vulnerables. Sin embargo, exhiben un problema histórico de subcobertura de la población más pobre. Su cobertura media se estima en un 56% para la población de pobreza extrema, si bien en algunos países el número de beneficiarios es mayor que el número de personas en situación de pobreza extrema. Esto confirma los hallazgos de la literatura existente, que se centró por separado en los programas de TMC y PNC, mientras que este documento adopta un enfoque más amplio que incluye todas las transferencias monetarias no contributivas (focalizadas o universales, condicionadas o no condicionadas, etc.).

Las TMC proporcionan la mayor parte de la cobertura de los más pobres; sin embargo, estos programas llegan solo al 48% de la población en pobreza extrema y al 38% de la población en pobreza moderada, en promedio, en 15 países que ponen en práctica dichos programas y tienen información de encuestas de hogares (Tabla A3 en el Anexo 2). La mayor cobertura para la pobreza extrema se logró en Uruguay (94%), Brasil (77%) y Panamá (76%).

La subcobertura de los programas de TMC para los más pobres es un problema histórico, explicado en gran parte por cuatro factores (Robles et al., 2019). Primero, en algunos países, los programas de TMC tienen una escala relativamente pequeña. Por ejemplo, en Honduras y El Salvador, el número de beneficiarios es menor que el número de personas que vive en pobreza extrema. En segundo lugar, los mecanismos de focalización, como las pruebas indirectas de medios de vida, implican una proporción bastante grande de error en la clasificación de los niveles de pobreza y vulnerabilidad de los solicitantes. En tercer lugar, los hogares pobres suelen ser difíciles de alcanzar. En general, cuanto más pobre es un hogar, mayor es el costo requerido (tanto financieramente como en términos de esfuerzo y recursos humanos) para llegar a este e incluirlo en un programa de protección social y servicios sociales relacionados. En algunos casos, la seguridad es un problema que impide que los hogares pobres se inscriban y continúen participando en los programas. En cuarto lugar, las áreas urbanas presentan características especiales que pueden reducir la calidad de la focalización, el grado de aceptación y la tasa de cumplimiento de las reglas del programa (lo que, en el mediano plazo, puede determinar la salida del programa). En estas áreas, la pobreza es más transitoria (Stampini et al., 2016) y menos predecible, de acuerdo a la información sobre la propiedad de activos. El costo de oportunidad del cumplimiento de las responsabilidades del programa es más alto que en las áreas rurales para los miembros en edad de trabajar, dada una gama más amplia de oportunidades laborales disponibles. Además, en algunos casos, la elegibilidad está restringida a hogares con niños.

La PNC y otras transferencias monetarias contribuyen a aumentar la cobertura de la población más pobre. Los primeros alcanzan en promedio al 16% de la población de pobreza extrema (con picos de 38% en Chile, 32% en Bolivia y 27% en Guyana) y al 10% de la población de pobreza moderada (con coberturas de aproximadamente 20% en estos tres países) en 13 países que ejecutan dichos programas y cuentan con información en las encuestas de hogares (Tabla A4 en el Anexo 2). Otras transferencias en efectivo llegan en promedio al 24% de la población en pobreza extrema y al 17% de la población en pobreza moderada en siete países con información en las encuestas de hogares (Tabla A5 en el Anexo 2).

Tradicionalmente, la discusión de la cobertura ha ido acompañada del análisis de los errores de inclusión, o filtración, que se mide como la proporción de beneficiarios no pobres. La pandemia alteró la importancia relativa de este tipo de errores de focalización. Los errores de inclusión no fueron la principal preocupación, ya que hubo consenso sobre la necesidad de brindar alivio a grandes sectores de la población (Cejudo et al., 2021). Sin embargo, durante la recuperación y en el futuro, la focalización será importante para aumentar la sostenibilidad de los sistemas de apoyo a los ingresos. Por ello, antes de pasar a la respuesta a la pandemia en el siguiente apartado, analizaremos la distribución del nivel de ingresos de los beneficiarios de las transferencias monetarias.

La Tabla 3 muestra que, en promedio, solo el 13% de los beneficiarios de transferencias monetarias pertenece a la clase media y al grupo de ingresos altos.⁸ En general, la filtración es mayor en los países que también registran una alta cobertura de población total (Figura 2). En algunos casos, no constituyen errores de inclusión, como en el caso de países que ejecutan programas de transferencias casi universales. Además, en varios países, el nivel de ingresos que se requiere para que los hogares salgan de un programa de transferencias monetarias es más alto que el nivel de ingresos solicitado para ingresar al programa (para evitar que las familias vuelvan a caer en la pobreza), por lo que, en un momento dado, algunas familias no cumplen con el requisito de ingreso, pero están recibiendo beneficios de acuerdo con las reglas de los programas. En cualquier caso, en general, la proporción de beneficiarios con ingresos medios o altos es baja. Esto brinda tranquilidad sobre la calidad del objetivo.

⁸ Los grupos se construyen en base al ingreso familiar per cápita neto del valor de las transferencias en efectivo. Ver Anexo 1 para más detalles. Para conocer la distribución de cada categoría del programa de transferencia de efectivo entre los grupos de ingresos en 2019, consulte el Anexo 2, Tablas A6 a A8.

Tabla 1. Cobertura de los programas de transferencias monetarias en América Latina y el Caribe antes de la crisis del COVID-19 (2017-2019) por grupo de ingreso

País	Beneficiarios	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerable	Ingresos medios y altos	Población total
ARG	4,862,532	62%	39%	19%	2%	17%
BOL	8,180,699	86%	84%	74%	57%	71%
BRA	45,454,351	78%	44%	20%	4%	22%
CHL	3,730,679	57%	37%	27%	13%	21%
COL	9,766,820	45%	33%	17%	3%	20%
CRI	1,309,213	69%	52%	33%	7%	26%
DOM	3,008,887	54%	36%	33%	19%	29%
ECU	3,597,607	49%	34%	17%	3%	21%
GUY	136,226	27%	20%	19%	18%	18%
HND	377,167	29%	16%	7%	2%	17%
MEX	36,227,598	66%	44%	25%	8%	29%
PAN	2,347,221	85%	83%	71%	40%	56%
PER	6,284,927	63%	41%	16%	2%	19%
PRY	1,201,339	40%	32%	18%	4%	17%
SLV	156,187	8%	3%	1%	0%	2%
SUR	173,376	48%	36%	17%	10%	35%
URY	922,868	94%	89%	52%	8%	26%
LAC-17 ponderado	127,737,697	65%	42%	23%	7%	26%
LAC-17 sin ponderar	127,737,697	56%	43%	28%	12%	26%
LAC-12 ponderado	79,249,356	59%	40%	24%	9%	25%
LAC-12 sin ponderar	79,249,356	58%	44%	28%	11%	25%

Fuente: Cálculo de los autores en base a datos de las "Encuestas de hogares Armonizadas de América Latina y el Caribe" (BID).

Nota: ARG=Argentina (solo zonas urbanas), BOL=Bolivia, BRA=Brasil, CHL=Chile, COL=Colombia, CRI=Costa Rica, DOM=República Dominicana, ECU=Ecuador, GUY=Guyana, HND=Honduras, MEX=México, PAN=Panamá, PER=Perú, PRY=Paraguay, SLV=El Salvador, SUR=Surinam, URY=Uruguay. LAC-17 incluye a todos los países mencionados anteriormente. LAC-12 incluye a todos los países excepto Brasil, Guyana, Honduras, Panamá y Surinam. Brasil realizó una encuesta de hogares en 2020, pero no contiene información sobre programas de transferencias monetarias en efectivo. Los otros cuatro países no cuentan con datos de encuestas de hogares para 2020. LAC-12 es el agregado que permite comparar con datos de 2020. Para la cobertura se calculan promedios ponderados con base en la población de cada grupo de ingreso. Para los grupos de distribución e ingresos, los promedios ponderados se basan en el total de la población de los países. Los promedios sin ponderar son medios simples de datos de países.

Tabla 2. Valor de las transferencias monetarias en América Latina y el Caribe antes de la crisis del COVID-19 (2017–2019)

País	Transferencia mensual per cápita (USD)	% del ingreso
ARG	17.30	30.54
BOL	9.86	8.07
BRA	25.56	29.34
CHL	44.29	23.65
COL	5.78	13
CRI	60.44	23.40
DOM	7.31	7.71
ECU	24.42	23.91
GUY	39.60	43.84
HND	18.58	41.06
MEX	10.40	14.04
PAN	7.18	5.76
PER	9.17	12.01
PRY	19.93	25.39
SLV	1.41	18.41
SUR	34.57	37.48
URY	15.04	9.40
LAC-17	20.64	21.59
LAC-12	18.78	17.46

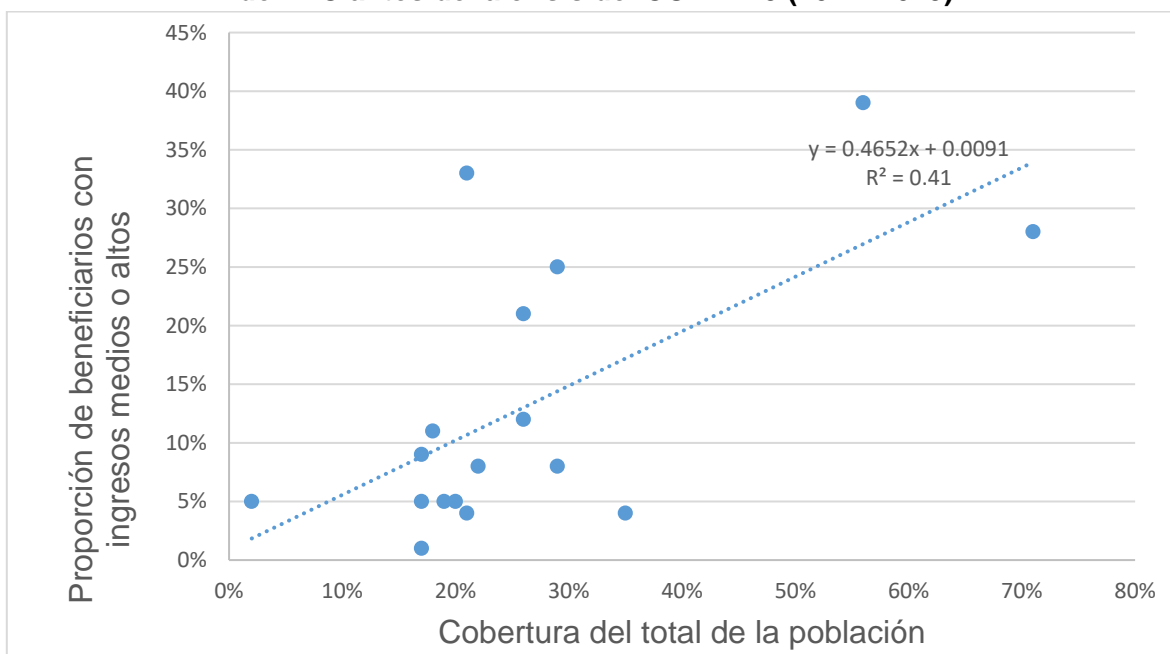
Fuente: Cálculo de los autores en base a datos de las "Encuestas de hogares Armonizadas de América Latina y el Caribe" (BID). **Nota:** Ver Tabla 1.

Tabla 3. Distribución de beneficiarios de programas de transferencias monetarias en ALC antes de la crisis del COVID-19 (2017-2019), por grupo de ingresos

País	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerable	Ingresos medios y altos	Total
ARG	39%	21%	36%	5%	100%
BOL	15%	13%	43%	28%	100%
BRA	42%	21%	30%	8%	100%
CHL	12%	10%	45%	33%	100%
COL	40%	25%	30%	5%	100%
CRI	25%	18%	44%	12%	100%
DOM	12%	14%	50%	25%	100%
ECU	37%	27%	33%	4%	100%
GUY	42%	17%	29%	11%	100%
HND	70%	16%	13%	1%	100%
MEX	30%	23%	39%	8%	100%
PAN	17%	10%	35%	39%	100%
PER	34%	25%	36%	5%	100%
PRY	30%	19%	42%	9%	100%
SLV	43%	27%	26%	5%	100%
SUR	54%	23%	18%	4%	100%
URY	9%	16%	54%	21%	100%
LAC-17 ponderado	36%	21%	34%	9%	100%
LAC-17 sin ponderar	32%	19%	35%	13%	100%
LAC-12 ponderado	31%	22%	37%	9%	100%
LAC-12 sin ponderar	27%	20%	40%	13%	100%

Fuente: Cálculo de los autores en base a datos de las "Encuestas de hogares Armonizadas de América Latina y el Caribe" (BID). **Nota:** Ver Tabla 1.

Figura 2. Cobertura versus filtración en los programas de transferencias monetarias de ALC antes de la crisis del COVID-19 (2017–2019)



Fuente: Cálculo de los autores en base a datos de las "Encuestas de hogares Armonizadas de América Latina y el Caribe" (BID).

3. Respuesta de las transferencias monetarias a la crisis socioeconómica provocada por la pandemia del COVID-19

En respuesta a la pandemia, los países de ALC implementaron 111 intervenciones de transferencia de efectivo. Algunas fueron expansiones verticales de programas existentes, con el valor del beneficio aumentado temporalmente para los beneficiarios existentes. Este es el caso, por ejemplo, de la Pensión a la vejez y la Asignación por hijo en Surinam. Otras fueron expansiones horizontales, en las que se incrementó temporalmente el número de beneficiarios. Por ejemplo, esto sucedió en el componente *Comer es Primero* de República Dominicana del programa TMC *Progresando con Solidaridad*, cuyo número de beneficiarios casi se duplicó. Posteriormente, el programa fue rebautizado con el nombre de *Supérate*. Finalmente, algunos países (Belice, Brasil, Guatemala, Haití, Paraguay y Uruguay) crearon nuevos programas.

En 2020, la cobertura promedio de las transferencias monetarias no contributivas aumentó al 34% de la población en los 12 países con datos disponibles (Tabla 4),⁹ lo que representa un aumento de nueve puntos porcentuales con respecto a 2019. Los mayores aumentos de cobertura se registraron en Perú (33 puntos porcentuales), Chile y Bolivia (27 puntos porcentuales en cada caso).

⁹ Para conocer la cobertura de cada categoría del programa de transferencia de efectivo en 2020, consulte: Anexo 2, Tablas A9 a A12.

Este aumento en la cobertura se logró principalmente a través de la implementación de nuevas intervenciones específicas al COVID-19 (Tabla A11). En Chile, el nuevo *Ingreso Familiar de Emergencia* y el *Bono para la Clase Media* en conjunto alcanzó al 40% de la población (con cobertura de 58% en casos de extrema pobreza, 61% en casos de pobreza moderada y el 53% de la población vulnerable). En Perú, el *Bono yo me quedo en casa*, *Bono independiente*, *Bono rural* y *Bono familiar universal* cubría en conjunto al 38% de la población (con cobertura de 46% en casos de extrema pobreza, 67% en casos de pobreza moderada y el 38% de la población vulnerable). En Bolivia, el *Bono Familia*, *Bono Canasta Familiar* y *Bono Universal* en conjunto alcanzó al 96% de la población con pagos únicos en 2020 (con cobertura casi universal de todos los grupos de ingresos).

Vale la pena mencionar dos programas que aumentaron significativamente la cobertura en Belice y Guatemala, aunque no pueden analizarse aquí debido a la falta de datos. Belice creó el Programa de Alivio por Desempleo temporal, que benefició a más de 80,000 personas, dependiendo en gran medida de los sistemas electrónicos para el registro de beneficiarios y la entrega de pagos. Guatemala implementó con el *Bono Familia* la transferencia monetaria temporal no condicionada, alcanzando a más de 2.6 millones de familias con tres pagos (dos de 130 USD y uno de 33 USD). Esta cobertura contrasta con la del programa regular de TMC que beneficia a menos de 120,000 familias (que por diseño fueron excluidas del *Bono Familia*). En Guatemala, los beneficiarios fueron seleccionados en función de su consumo de electricidad en febrero de 2020 y todos los pagos se realizaron mediante tarjetas de débito virtuales. Se implementaron otros mecanismos para incluir a los hogares pobres sin electricidad.

En general, los programas de transferencias de efectivo permanecieron bien focalizados durante la pandemia, con solo el 14% de los beneficiarios en el grupo de ingresos medios o altos en los 12 países con datos disponibles (Tabla A13 en el Anexo 2).¹⁰ Esto representa un modesto aumento de un punto porcentual en las filtraciones con respecto a 2019 (Tabla 2). Este hallazgo es tranquilizador con respecto a la eficiencia de la respuesta de apoyo a los ingresos de los gobiernos de ALC ante el COVID-19.

El aumento de cobertura representa solo una parte de la expansión de las transferencias monetarias en 2020, complementado con 26 expansiones verticales de los programas existentes (que, al aumentar el valor de las transferencias para los beneficiarios existentes, no modifican la cobertura). En general, esta respuesta de política redujo la incidencia de la pobreza (y la pobreza extrema) en dos puntos porcentuales (2 p.p.) (Tabla 5). Se trata de un cálculo sencillo y adicional basado en la comparación de ingresos con y sin transferencias en las encuestas de hogares disponibles. Si bien reconocemos que este cálculo omite las respuestas conductuales (por ejemplo, algunas personas pueden reaccionar a las transferencias modificando otras fuentes de ingresos), aun así brinda una perspectiva útil sobre la importancia de las transferencias monetarias para aliviar la pobreza durante la crisis del COVID-19. Como término de comparación, antes de la crisis del COVID-

¹⁰ Para obtener datos de 2020 sobre la distribución de cada tipo de programa de transferencia de efectivo entre grupos de ingresos, ver: Anexo 2, Tablas A14 a A17.

19, la reducción de la pobreza (y la pobreza extrema) asociada al pago de transferencias monetarias en 2019 se estimaba en un punto porcentual (1 p.p.) (Tabla A18 del Anexo 2). El efecto de las transferencias monetarias sobre la pobreza y la vulnerabilidad en 2020 se vio limitado por la corta duración del apoyo brindado en la mayoría de los países.

Más allá de este simple cálculo del efecto sobre la pobreza, la literatura ha comenzado a incluir estimaciones rigurosas de los beneficios de los programas de transferencias monetarias implementados durante la crisis. El programa de transferencias no condicionadas de efectivo *Ingreso Solidario* en Colombia tuvo un impacto positivo en los gastos de educación y alquiler de los beneficiarios, mejoró la salud mental, aumentó la inclusión financiera y el uso de mecanismos de pago móvil, todo sin afectar la oferta laboral (Gallego et al., 2021). En Brasil, donde se implementó un generoso programa de transferencias de efectivo no condicionadas a gran escala en respuesta a la pandemia, se proyectó que la pobreza y la desigualdad disminuirían en 2020 (Menezes-Filho et al., 2021; Barbosa y Prates, 2020).

De manera similar, la literatura muestra que recibir un PNC ayudó a proteger a los hogares de los efectos económicos de la pandemia. Por ejemplo, Bottan et al. (2020) encontró que convertirse en elegible para la pensión social casi universal Renta Dignidad de Bolivia durante la pandemia aumentó en un 25% la probabilidad de que los hogares tuvieran suficiente comida para una semana y disminuyó la probabilidad de pasar hambre en un 40%. En relación con los años previos a la pandemia, el efecto del programa sobre el hambre se magnificó durante la crisis, en particular para los hogares que perdieron sus medios de subsistencia.

En general, la abrumadora evidencia sobre el impacto de las transferencias de efectivo y el papel que jugaron en respuesta a la crisis de COVID-19 coloca a estos programas en el centro de la futura agenda de políticas de protección social. A medida que la pobreza estructural disminuye, y la pobreza transitoria y la vulnerabilidad se vuelven relativamente más importantes, los sistemas de apoyo al ingreso deben adaptarse y volverse más flexibles y dinámicos, e introducir mecanismos que permitan la entrada y salida frecuente de los beneficiarios (focalización dinámica) e incluir estrategias que permitan su expansión ante *shocks* sistémicos. Discutimos las implicaciones para la política en la siguiente sección.

Tabla 4. Cobertura de los programas de transferencias monetarias en América Latina y el Caribe durante la crisis del COVID-19 (2020) por grupo de ingreso

País	Beneficiarios	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerable	Ingresos medios y altos	Población total
ARG	7,163,277	67%	51%	22%	3%	25%
BOL	10,680,551	100%	99%	99%	90%	98%
BRA	-	-	-	-	-	-
CHL	9,378,654	74%	72%	61%	32%	48%
COL	10,594,692	37%	29%	18%	1%	22%
CRI	1,314,913	63%	39%	28%	5%	26%
DOM	3,110,313	46%	37%	32%	17%	30%
ECU	6,105,598	60%	52%	29%	5%	35%
GUY	-	-	-	-	-	-
HND	-	-	-	-	-	-
MEX	37,376,585	52%	34%	25%	17%	29%
PAN	-	-	-	-	-	-
PER	17,455,837	64%	64%	49%	25%	52%
PRY	1,296,355	33%	31%	20%	1%	18%
SLV	101,192	4%	1%	1%	1%	2%
SUR	-	-	-	-	-	-
URY	909,578	91%	91%	63%	11%	26%
LAC-12 ponderado	105,487,545	54%	42%	31%	17%	34%
LAC-12 sin ponderar	105,487,545	57%	50%	37%	17%	34%

Fuente: Cálculo de los autores a base a datos de las "Encuestas de hogares Armonizadas de América Latina y el Caribe" (BID).

Nota: Ver Tabla 1.

Tabla 5. Distribución del ingreso de la población en los países de ALC durante la crisis del COVID-19 (2020), con y sin transferencias monetarias

País	Renta per cápita sin transferencias monetarias				Renta per cápita con transferencias monetarias			
	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerable	Ingresos medios y altos	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerable	Ingresos medios y altos
ARG	20%	12%	33%	35%	11%	12%	39%	37%
BOL	20%	13%	37%	30%	8%	14%	43%	35%
BRA	-	-	-	-	-	-	-	-
CHL	8%	6%	35%	51%	6%	6%	35%	53%
COL	26%	16%	35%	23%	24%	17%	35%	23%
CRI	16%	11%	34%	39%	12%	12%	37%	39%
DOM	10%	14%	46%	29%	10%	14%	46%	30%
ECU	22%	18%	39%	22%	20%	18%	40%	22%
GUY	-	-	-	-	-	-	-	-
HND	-	-	-	-	-	-	-	-
MEX	15%	17%	42%	25%	13%	17%	44%	26%
PAN	-	-	-	-	-	-	-	-
PER	30%	17%	34%	19%	28%	17%	35%	19%
PRY	9%	14%	43%	34%	9%	14%	44%	34%
SLV	17%	15%	45%	23%	15%	15%	47%	24%
SUR	-	-	-	-	-	-	-	-
URY	2%	3%	20%	75%	2%	3%	20%	75%
LAC-12 ponderado	16%	15%	39%	29%	14%	15%	41%	30%
LAC-12 sin ponderar	15%	13%	37%	35%	13%	13%	38%	36%

Fuente: Cálculo de los autores en base a datos de las "Encuestas de hogares Armonizadas de América Latina y el Caribe" (BID).

Nota: Ver Tabla 1.

4. Implicaciones de políticas para el futuro de las transferencias de efectivo en América Latina y el Caribe

La pandemia de COVID-19 representa un gran *shock* económico que afectó a grandes segmentos de la población durante un período prolongado (y, en muchos casos, todavía lo hace a fines de 2021). Si bien las pandemias globales son atípicas, los *shocks* debido a eventos extremos meteorológicos, climáticos e hidrológicos asociados con el cambio climático son frecuentes y cada vez más comunes, afectando a muchos países de América Latina y el Caribe. A nivel mundial, el Atlas de Mortalidad y Pérdidas Económicas Provocado por el Tiempo, el Clima y el Agua documenta que desde 1970 hasta 2019, el promedio diario fue de 115 muertes y USD 202 millones en pérdidas económicas (OMM, 2021). En los últimos años, la región de América Latina y el Caribe ha estado expuesta a *shocks* cada vez más diversos y frecuentes con severas repercusiones para los más vulnerables. Por ejemplo, los desastres naturales, en algunos casos exacerbados por el cambio climático, han afectado a cerca de 150 millones de personas en toda la región desde 2002.¹¹ Con 1,295 desastres naturales en los últimos 20 años,¹² América Latina y el Caribe es la segunda región del mundo más expuesta a los desastres (ONU, 2020). Los efectos del cambio climático y los desastres naturales exacerbarán la pobreza y la desigualdad en la mayoría de los países de ingresos bajos y medianos, además de otro tipo de *shocks* como flujos migratorios repentinos,¹³ crisis económicas¹⁴ o episodios de emergencia sanitaria.

Ante todos estos desafíos, los países de América Latina y el Caribe están convocados a transformar su protección social en un sistema más integral, flexible y sostenible que responda a los *shocks* y fortalezca la resiliencia de las poblaciones vulnerables. Deben complementar las estrategias y los programas existentes que se centran en la pobreza estructural con otros que aseguren el apoyo a los ingresos frente a *shocks* sistémicos (o idiosincrásicos). La capacidad de adaptarse rápidamente a las contingencias y encontrar formas flexibles y ágiles de responder a las necesidades de las personas y los hogares afectados por estos *shocks* es la característica fundamental de los sistemas de protección social receptivos. Son elementos clave para contribuir a la resiliencia de los más vulnerables en contextos de *shocks* y episodios de crisis, y evitar que estos se traduzcan sistemáticamente en niveles persistentemente más altos de pobreza y desigualdad. Al mismo tiempo, también es necesario mejorar la cobertura y la eficacia de los programas existentes. Se deben hacer esfuerzos para llegar a los más pobres y marginados que aún se encuentran excluidos.

¹¹ De EM-DAT: The Emergency Events Database-Université Catholique de Louvain (UCL)-CRED, D. Guha-Sapir-www.emdat.be, Bruselas, Bélgica. Consultado en mayo de 2020.

¹² *Ibidem*.

¹³ El caso de Venezuela, donde cerca de cinco millones de personas abandonaron el país desde 2015 (cuatro millones de los cuales se han radicado en la región de América Latina y el Caribe), es emblemático respecto a los desafíos migratorios actuales, y las consecuencias para los migrantes y sus países receptores. Los flujos migratorios representan tanto un impacto económico a corto plazo como nuevos desafíos a largo plazo para la provisión de servicios sociales.

¹⁴ Se estima que alrededor de tres millones de personas cayeron en la pobreza debido a la crisis financiera de 2008.

Para cumplir con el doble objetivo de fortalecer el apoyo a las personas en pobreza estructural y brindar protección adaptativa contra *shocks* transitorios, los países de ALC enfrentan cinco desafíos.

En primer lugar, la implementación de la respuesta de protección social a la crisis del COVID-19 mostró la importancia fundamental de los sistemas de información, que permitieron la identificación de beneficiarios (por ejemplo, registros sociales), y los pagos digitales, que posibilitaron la entrega efectiva de las transferencias (por ejemplo, cuentas bancarias o tarjetas prepagas para realizar el pago a los beneficios del gobierno) (Gelb y Mukherjee, 2020). Por ejemplo, se utilizó información administrativa previa para orientar el 76% de las intervenciones de transferencias de efectivo y cupones.¹⁵ De manera similar, el 53% de los programas utilizó plataformas de entrega de beneficios preexistentes (Cejudo et al., 2021). En países sin registros sociales y mecanismos de pago electrónico, se tuvo que recopilar nueva información en un período de tiempo ajustado, representando desafíos para la verificación de elegibilidad.

Muchos países de ALC aún carecen de un registro social o unificado, que permita realizar clasificaciones socioeconómicas de gran parte de la población (identificando pobreza estructural, pobreza transitoria o vulnerabilidad a *shocks*), además de la entrada y salida frecuente de beneficiarios. Cuando los registros están disponibles, tienden a tener una cobertura baja y la información de contacto no está actualizada. La interoperabilidad es insuficiente, tanto dentro del sistema de protección social como con otras fuentes de datos administrativos, incluidos los registros civiles y los registros tributarios. Berner y van Hemelryck (2020) analizaron las características de los sistemas de información social en 15 países de ALC y encontraron que solo cuatro países tienen registros con alta cobertura y alta interoperabilidad. Los datos recopilados por los países a través de los programas de respuesta al COVID-19 brindan una valiosa oportunidad para ampliar la cobertura de los registros sociales, identificar a las personas vulnerables antes de caer en la pobreza y mejorar la focalización.

Un segundo desafío es que muchos países carecen de los sistemas de pago electrónico que son necesarios para aumentar la eficiencia y la transparencia de la entrega de transferencias de efectivo, y que además pueden promover la inclusión financiera de los destinatarios. En muchos casos, hay espacio para mejorar la coordinación con el sector financiero para el uso de cuentas bancarias y para construir un marco legal que permita el uso de billeteras electrónicas y otras soluciones Fintech.

Un tercer desafío es que los ministerios a cargo de las redes de seguridad generalmente tienen una capacidad de recursos humanos limitada y/o una alta rotación de personal. A nivel central, faltan recursos humanos calificados para gestionar el desarrollo de los sistemas de información y realizar un seguimiento y una evaluación profundos, y la

¹⁵ El porcentaje representa la proporción de programas (no beneficiarios) para los que se utilizaron los sistemas existentes. Se recopiló nueva información en el 45% de los casos. La información existente y la nueva pueden complementarse entre sí, y su uso no es mutuamente excluyente.

mayoría de las instituciones carece de mecanismos de evaluación adecuados. En realidad, los trabajadores sociales generalmente atienden a un número excesivamente alto de hogares beneficiarios. Además, a menudo solo tienen contratos temporales y la carrera no brinda oportunidades a futuro atractivas.

Un cuarto desafío es que la coordinación con las instituciones de salud, educación y trabajo muchas veces es insuficiente y dificulta la inclusión social, la acumulación de capital humano y el desarrollo de la capacidad autónoma de generación de ingresos. Dentro de los programas de TMC, los gobiernos asumen la corresponsabilidad de brindar servicios de salud y educación de buena calidad a los beneficiarios, aunque persisten brechas importantes. Por ejemplo, mientras que la brecha de cobertura de atención prenatal en Guatemala entre los quintiles más rico y más pobre es de 13 puntos porcentuales (94.2% versus 81.3%), la brecha en términos de calidad es cuatro veces mayor, 52 puntos porcentuales (90.8% versus 38.4%).¹⁶ Además, según los datos de las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes en LAC, la brecha promedio entre el quintil inferior y el superior para el porcentaje de estudiantes con bajo rendimiento (15 años) es de 45 puntos porcentuales en lectura (71.6 % frente a 26.8 %), 44 en matemáticas (83.6% frente a 40%) y 44 en ciencias (74% frente a 29.6%).¹⁷

Finalmente, los países de ALC enfrentan el desafío de hacer que sus programas de apoyo al ingreso sean más sostenibles. Esto se puede lograr, primero, a través de una variedad de reformas que aumentan los ingresos fiscales o racionalizan el gasto público. Estos incluyen la reducción de subsidios generalizados y exenciones tributarias, que son ineficientes y regresivos (Cavallo y Serebrisky, 2016) y, en el caso de los subsidios energéticos, tienen externalidades ambientales negativas (Coady et al., 2019).¹⁸ En segundo lugar, los recursos pueden recuperarse reduciendo las filtraciones de los programas de transferencia de efectivo existentes. En tercer lugar, para los nuevos programas de apoyo temporal contra *shocks* sistémicos, la sostenibilidad fiscal puede requerir la creación de fondos de reserva, seguros y bonos catastróficos, financiación contingente y mecanismos regionales de riesgo compartido (Hallegatte et al., 2017). Finalmente, la interacción entre los beneficios y los mercados laborales debe evaluarse cuidadosamente, tanto para promover una salida sin problemas cuando haya oportunidades de empleo disponibles como para garantizar que se minimice cualquier incentivo para trabajar informalmente.

Las características de los sistemas de protección social reformados deben adaptarse a las particularidades de los países o de la región, en función de los niveles y tipos de pobreza y vulnerabilidad, y reflejar diferentes objetivos de política pública. De la literatura sobre la implementación de programas de transferencias monetarias, vale la pena considerar cuatro elementos (Ibarrarán et al., 2017; Artuc et al., 2020). En primer lugar, los países pueden elegir una combinación diferente de programas focalizados y cuasi

¹⁶ Otros países (como Honduras, Panamá y Colombia) muestran cifras similares.

¹⁷ Ver <https://cima.iadb.org>.

¹⁸ Las transferencias de efectivo también podrían utilizarse para compensar los costos del desmantelamiento de los subsidios a la energía para los segmentos de la población más pobre (Vogt-Schlib et al., 2019).

universales, y estos últimos se centran en la respuesta a perturbaciones a gran escala. Segundo, los países pueden seleccionar una combinación diferente de programas condicionadas o no condicionadas, según el tipo de vulnerabilidad de su población y la duración de la intervención. Cuando los beneficios son condicionales, la corresponsabilidad debe adaptarse para reflejar las prioridades de política y los obstáculos para la acumulación de capital humano. En tercer lugar, la combinación de programas y el tipo de condicionalidad deben adaptarse a las diferentes realidades de las zonas rurales y urbanas, reflejando las diferencias en el tipo de pobreza, el acceso a los servicios y las oportunidades del mercado laboral. Finalmente, algunos países enfrentan el desafío políticamente delicado de proporcionar algún alivio de ingresos a las poblaciones migrantes que tradicionalmente han sido excluidas de los sistemas de protección social. Tal disposición podría incluir, por ejemplo, flexibilizar los requisitos de períodos mínimos de trabajo o residencia, brindar apoyo para obtener la documentación necesaria o implementar campañas de regularización que otorguen acceso a beneficios sociales.

Los países de la región de ALC están comenzando a reformar sus programas de transferencia monetaria, abordando los desafíos mencionados anteriormente. Están invirtiendo en registros sociales y sistemas de pago digitales, y elaborando estrategias que permitan ampliar su cobertura ante *shocks* sistémicos.¹⁹ Además, están fortaleciendo sus recursos humanos, la cooperación interinstitucional y la sostenibilidad fiscal. El camino por delante es complejo, pero la crisis del COVID-19 demostró que hay que caminarlo.

¹⁹ Por ejemplo, el programa de transferencias de efectivo *Supérate* creado recientemente en República Dominicana contiene disposiciones para su expansión en respuesta a eventos climáticos extremos.

5. Referencias bibliográficas

Artuc, E., Cull, R., Dasgupta, S., Fattal Jaef, R. N., Filmer, D., Giné, X., Jacoby, H., Jolliffe, D., Kee, H. L., Klapper, L., Kraay, A., Loayza, N., McKenzie, D., Özler, B., Rao, V., Rijkers, B., Schmukler, S., Toman, M., Wagstaff, A., y Woolcock, M. (2020). *Toward Successful Development Policies Insights from Research in Development Economics*. <http://www.worldbank.org/prwp>

Barbosa, R., and Prates, I. (2020). Efeitos do desemprego, do Auxílio Emergencial e do Programa Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (MP 936) sobre a renda, a pobreza e a desigualdade durante e depois da pandemia (Effects of Unemployment, Basic Emergency. Income and the Emergency Employment and Income Preservation Program (MP 936) on Income, Poverty and Inequality during and after the Pandemic in Brazil). *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3630693>

Berner, H., y van Hemelryck, T. (2020). *Sistemas de información social y registros de destinatarios de la protección social no contributiva en América Latina: avances y desafíos frente al COVID-19*. CEPAL.

Bosch, M., Melguizo, A., y Pagés, C. (2013). Better Pensions, Better Jobs: Towards Universal Coverage in Latin America and the Caribbean. Inter-American Development Bank. <https://publications.iadb.org/en/better-pensions-better-jobs-towards-universal-coverage-latin-america-and-caribbean-0>

Bottan, N., Hoffmann, B., and Vera-Cossio, D. A. (2020). *Stepping Up During a Crisis: The Unintended Effects of a Noncontributory Pension Program during the Covid-19 Pandemic* (IDB-WP-1153). <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Stepping-Up-During-a-Crisis-The-Unintended-Effects-of-a-Noncontributory-Pension-Program-during-the-Covid-19-Pandemic.pdf>

Cavallo, E., y Serebrisky, T. (2016). *Saving for Development: How Latin America and the Caribbean Can Save More and Better*. Inter-American Development Bank. <https://www.iadb.org/en/research-and-data/iadb-dia-2016-saving-development-how-latin-america-and-caribbean-can-save-more>

Cavallo, E., y Powell, A. (2021). *Opportunities for Stronger and Sustainable Postpandemic Growth*. <https://flagships.iadb.org/en/MacroReport2021/Opportunities-for-Stronger-and-Sustainable-Postpandemic-Growth>

Cejudo, G. M., de los Cobos, P., Michel, C. L., y Ramírez, D. L. (2021). *Inventario y caracterización de los programas de apoyo al ingreso en América Latina y el Caribe frente a COVID-19*. Inter-American Development Bank Technical Note No. 2334 (IDB-TN-02334).

Coady, D., Parry, I., Le, N.-P., y Shang, B. (2019). *Global Fossil Fuel Subsidies Remain Large: An Update Based on País-Level Estimates*.

<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/05/02/Global-Fossil-Fuel-Subsidies-Remain-Large-An-Update-Based-on-País-Level-Estimates-46509>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2021). *Social Panorama of Latin America 2020*. CEPAL: Santiago Chile.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46688/8/S2100149_en.pdf

Ferreira, F., y Schoch, M. (2020). *Inequality and social unrest in Latin America: The Tocqueville Paradox revisited*. <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/inequality-and-social-unrest-latin-america-tocqueville-paradox-revisited>

Gallego, J., Hoffmann, B., Ibarrarán, P., Medina, M. P., Pecha, C., Romero, O., Stampini, M., Vargas, D., y Vera-Cossio, D. A. (2021). *Impactos del programa Ingreso Solidario frente a la crisis del COVID-19 en Colombia*. <https://doi.org/10.18235/0003261>

Gelb, A., y Mukherjee, A. (2020). Digital Technology in Social Assistance Transfers for COVID-19 Relief: Lessons from Selected Cases. <https://www.cgdev.org/publication/digital-technology-social-assistance-transfers-covid-19-relief-lessons-selected-cases>

Gentilini, U., Almenfi, M., Blomquist, J., Dale, P., de La, L., Giuffra, F., Desai, V., Fontenez, M., Galicia, G., Lopez, V., Marin, G., Mujica, I., Natarajan, H., Newhouse, D., Palacios, R., Quiroz, A., Alas, C., Sabharwal, G., y Weber, M. (2021). *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of País Measures*.

Hallegatte, S., Vogt-Schilb, A., Bangalore, M., y Rozenberg, J. (2017). *Unbreakable. Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters*. World Bank, Washington, DC.

Ibarrarán, P., Medellín, N., Regalia, F., Stampini, M., Parodi, S., Tejerina, L., Cueva, P., y Vásquez, M. (2017). *How Conditional Cash Transfers Work*. Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0000746>

Inter-American Development Bank. 2021. *Social Protection and Poverty Sector Framework Document*. Document GN-2784-12. Inter-American Development Bank. <https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-990561794-9>

Izquierdo, A., Pessino, C., y Vuletin, G. (2018). *Better Spending for Better Lives*. Inter-American Development Bank.

Molina Millán, T. M., Barham, T., Macours, K., Maluccio, J. A., y Stampini, M. (2019). Long-Term Impacts of Conditional Cash Transfers: Review of the Evidence. *The World Bank Research Observer*, 34(1), 119–159. <https://doi.org/10.1093/wbro/lky005>

Menezes-Filho, N., Komatsu, B. K., y Rosa, P. (2021). *Reducing Poverty and Inequality during the Coronavirus Outbreak: The Emergency Aid Transfers in Brazil*. Policy Paper No. 54, Centro de Gestão e Políticas Públicas, Sao Paulo, Brazil.

Organización Meteorológica Mundial (OMM). (2021). The Atlas of Mortality and Economic Losses from Weather, Climate and Water Extremes (1970–2019). https://library.wmo.int/index.php?lvl=notice_display&id=21930#.YYVaS2DMI2z

Paes-Souza, R., Regalia, F., y Stampini, M. (2013). Conditions for Success in Implementing CCT Programs: Lessons for Asia from Latin America and the Caribbean. Policy Brief. In No. IDB-PB-192. <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Conditions-for-Success-in-Implementing-CCT-Programs-Lessons-for-Asia-from-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>

Robles, M., Rubio, M., y Stampini, M. (2019). *Have Cash Transfers Succeeded in Reaching the Poor in Latin America and the Caribbean?* Development Policy Review, Vol. 37, Issue S2, pp. 085–0139, 2019.

Rofman, R., Apella, I., y Vezza, E. (Eds.). (2013). *Beyond contributory pensions: Fourteen experiences with coverage expansion in Latin America*. <http://documents.worldbank.org/curated/en/436241468045861160/Beyond-contributory-pensions-fourteen-experiences-with-coverage-expansion-in-Latin-America>

Sehnbruch, K. (2019). *The cost of multidimensional inequalities in Chile underlines the need for a new social pact*. LSE Latin America and Caribbean. <https://blogs.lse.ac.uk/latamcaribbean/2019/10/29/the-cost-of-multidimensional-inequalities-in-chile-underlines-the-need-for-a-new-social-pact/>

Stampini, M., y Tornarolli, L. (2012). *The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean: Did They Go Too Far?* Policy Brief (IDB-PB-185).

Stampini, M., Robles, M., Sáenz, M., Ibararán, P., Medellín, N., y Org, N. (2016). Poverty, vulnerability, and the middle class in Latin America. *Latin American Economic Review*, 25. <https://doi.org/10.1007/s40503-016-0034-1>

Naciones Unidas. (2020). Global Humanitarian Overview 2020. Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH). https://www.unocha.org/sites/unocha/files/GHO-2020_v9.1.pdf

Vogt-Schilb, A., Walsh, B., Feng, K., di Capua, L., Liu, Y., Zuluaga, D., Robles, M., y Hubaceck, K. (2019). *Cash Transfers for Pro-poor Carbon Taxes in Latin America and the Caribbean*, IDB Working Paper Series No. IDB-WP-1046. [https://publications.iadb.org/publications/english/document/Cash Transfers for Pro-poor Carbon Taxes in Latin America and the Caribbean en.pdf](https://publications.iadb.org/publications/english/document/Cash_Transfers_for_Pro-poor_Carbon_Taxes_in_Latin_America_and_the_Caribbean_en.pdf)

Werner, A., Ivanova, A., y Komatsuzaki, T. (2021). *Latin America and Caribbean's Winding Road to Recovery-IMF Blog*. <https://blogs.imf.org/2021/02/08/latin-america-and-caribbeans-winding-road-to-recovery/>

6. Anexo 1: Datos, definiciones y metodología

En este Anexo, describimos las fuentes de datos, las definiciones y la metodología del análisis.

Fuentes de datos: nos basamos en las Encuestas de hogares Armonizadas de América Latina y el Caribe del BID, representativas a nivel nacional para todos los países excepto Argentina (que solo cubre áreas urbanas). Las bases de datos originales fueron publicadas o entregadas por las Oficinas Nacionales de Estadística y fueron armonizadas por el Sector Social del BID para permitir comparaciones en el tiempo y entre países. La Tabla A1 en el Anexo 2 proporciona una lista completa de estas encuestas.

Pobreza y grupos de ingresos: los grupos de ingreso se definen con base al ingreso per cápita diario ajustado por poder adquisitivo (expresado en moneda local utilizando la paridad del poder adquisitivo de 2011 y el índice de precios al consumidor de ese año al año de la encuesta): pobreza extrema inferior a 3.10 USD, pobreza moderada entre 3.10 USD y 5 USD (1.6 veces la línea de 3.10 USD); vulnerabilidad entre 5 USD y 12.40 USD (cuatro veces la línea de 3.10 USD); clase media y altos ingresos por encima de 12.40 USD.

El ingreso del hogar es la suma de los ingresos monetarios laborales, los ingresos del tipo laborales y no laborales, los ingresos monetarios no laborales recibidos por todos los miembros del hogar. Excluye impuestos siempre que sea posible, así como las rentas implícitas de vivienda propia u ocupada. No tiene imputaciones por ingresos faltantes, nulos o atípicos además de las ya contenidas en las bases de datos proporcionadas por las oficinas nacionales de estadística. El ingreso per cápita se construye dividiendo este ingreso familiar neto por el número total de miembros del hogar.

El uso de líneas de pobreza internacionales permite realizar comparaciones entre países. La adopción de una definición monetaria de la pobreza es coherente con el hecho de que las transferencias de efectivo son el centro de atención de este documento. Reconocemos que varios países están complementando la medición de la pobreza monetaria con estimaciones de pobreza multidimensional, que también consideran las necesidades básicas insatisfechas. También reconocemos que la literatura recomienda medir la pobreza a través del consumo en lugar del ingreso. Sin embargo, mientras que solo unos pocos países en la región de ALC miden sistemáticamente el consumo en sus encuestas de hogares, todos los países incluyen preguntas sobre el ingreso individual y del hogar.

Programas de transferencias monetarias: clasificamos los programas de transferencias monetarias no contributivas en cuatro categorías: transferencias monetarias condicionadas, pensiones no contributivas, intervenciones de COVID-19 (implementadas en 2020) y otros programas (es decir, programas de transferencias monetarias no condicionadas como asignaciones por hijo).

Beneficiarios: los beneficiarios se identifican en función de su respuesta a una pregunta relacionada con la recepción del programa (Sí/No) o información sobre ingresos (valor positivo de la transferencia). Aunque el programa identifica a los beneficiarios individuales, todos los miembros del hogar se clasifican como beneficiarios (de acuerdo con la definición de pobreza a nivel del hogar).

Cobertura y filtración: definimos cobertura como el porcentaje de la población (en general o en un determinado grupo de ingresos) que se beneficia de al menos un programa de transferencias monetarias. Adoptamos esta definición amplia sin restricciones demográficas (por ejemplo, restringiendo el análisis de PNC solo a personas mayores), porque el objetivo es analizar el alcance de las transferencias monetarias de la población en respuesta a un *shock* sistémico. Definimos filtración como el porcentaje de beneficiarios de transferencias de efectivo que pertenece al grupo de clase media o de ingresos altos. En el caso de los programas universales (por ejemplo, el PNC en Bolivia), esta filtración es por diseño y no representa un error de focalización.

A medida que las transferencias de efectivo aumentan los ingresos, restamos su valor del ingreso total del hogar antes de calcular el ingreso per cápita diario utilizado en el análisis de cobertura y filtración. Para calcular el ingreso neto de transferencias, se tomó el valor de las transferencias de los datos de la encuesta de hogares (es decir, el monto que los entrevistados declararon haber recibido). Las encuestas de hogares de Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay informan el valor de las TMC, PNC y otras transferencias. En contraste, Argentina, Colombia y El Salvador no desagregan las transferencias gubernamentales por tipo de programa, solo reportan el valor de la suma de TMC, PNC y otras transferencias. En los países que no reportan el valor de las transferencias, deducimos los valores que cada hogar debe recibir con base a las reglas administrativas del programa.

7. Anexo 2: Figuras y tablas adicionales

Tabla A1. Encuestas de hogares utilizadas para el análisis

País	Encuestas de hogares	Años utilizados
Argentina	Encuesta Permanente de Hogares - Continua (EPHC)	2019, 2020
Bolivia	Encuesta de Hogares (ECH)	2019, 2020
Brasil	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)	2019
Chile	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)	2017, 2020
Colombia	Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV)	2019, 2020
Costa Rica	Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)	2019, 2020
República Dominicana	Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT)	2019, 2020
Ecuador	Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)	2019, 2020
El Salvador	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)	2019, 2020
Honduras	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM)	2019
Guyana	Labor Force Survey (LFS)	2019
México	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)	2018, 2020
Panamá	Encuesta de Mercado Laboral (EML)	2019
Paraguay	Encuesta Permanente de Hogares (EPH)	2019, 2020
Perú	Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)	2019, 2020
Surinam	Survey of Living Conditions (SLC)	2017
Uruguay	Encuesta Continua de Hogares (ECH)	2019, 2020

Tabla A2. Programas de transferencias monetarias analizados, por país, año y categoría

Programa de transferencias de efectivo por país	2019	2020	Grupo
Argentina			
Asignación Universal por Hijo para protección social	•		TMC
Bolivia			
Juancito Pinto	•	•	TMC
Renta dignidad (elderly)	•	•	PNC
Renta Solidaria	•	•	Other
Bono Juana Azurduy	•	•	Otro
Bono de natalidad	•	•	Otro
Covid - Bono Familia		•	COVID-19
Covid - Bono canasta familiar		•	COVID-19
Covid - Bono universal		•	COVID-19
Brasil			
Bolsa Familiar	•		TMC
Benefício de Prestação Continuada	•		PNC
Chile	2017	2020	
Chile Solidario	•		TMC
Ingreso ético familiar y bono escolar	•	•	TMC
Bono protección familiar	•	•	TMC
Bono base familiar	•	•	TMC
Bono control niño sano	•	•	TMC
Bono asistencia escolar	•	•	TMC
Pensión básica solidaria vejez	•	•	PNC
Pensión básica solidaria invalidez	•	•	Otro
Bono para la clase media		•	COVID-19
Ingreso Familiar de Emergencia		•	COVID-19
Colombia			
Mis Familias en Acción	•	•	TMC
Jóvenes en Acción	•	•	TMC
Colombia Mayor	•	•	PNC
Desplazados	•	•	Otro
Ayuda Humanitaria	•	•	Otro
Covid - Ingreso solidario		•	COVID-19
Costa Rica			
Avancemos IMAS	•	•	TMC
Crecemos IMAS	•	•	TMC
IMAS support (other)	•	•	Otro
Non-contributory pension	•	•	PNC
Covid - Bono Proteger		•	COVID-19
Covid - Local Covid transfers		•	COVID-19

Programa de transferencias de efectivo por país	2019	2020	Grupo
República Dominicana			
Solidaridad - Comer Primero	•	•	TMC
Solidaridad - Asistencia Escolar	•	•	TMC
Solidaridad - Estudiante posgrado	•	•	TMC
Bono luz	•	•	Otro
Bono gas	•	•	Otro
Adultos mayores	•	•	PNC
Ecuador			
Bono desarrollo humano (incluye apoyo a las personas mayores)	•	•	TMC
Bono por discapacidad/Joaquín Gallegos Lara	•	•	Otro
Covid - Bono protección familiar		•	COVID-19
Covid - Bono apoyo nutricional		•	COVID-19
El Salvador			
Comunidades solidarias	•	•	TMC
Pensión básica universal	•	•	PNC
Honduras			
Bono Vida Mejor	•		TMC
Guyana			
Old age pension	•		PNC
México			
Prospera, Oportunidades, Progresá	•		TMC
Pensión de Adultos Mayores	•		PNC
Bienestar Benito Juárez		•	TMC
Bienestar de las Personas Adultas Mayores		•	PNC
Beneficio de la Tarjeta Sin Hambre (PAL)		•	Otro
Bienestar por Discapacidad		•	Otro
Madres trabajadoras		•	Otro
Construyendo el futuro		•	Otro
Seguro de Vida para Jefas de Familia		•	Otro
Jóvenes Escribiendo el Futuro		•	Otro
Panamá			
Red Oportunidades (SENAPAN)	•		TMC
Beca Universal	•		TMC
Subsidio 100 a los 70	•		PNC
Paraguay			
Tekopora	•	•	TMC
Adulto mayor	•	•	PNC
Covid - Tekopora (transferencia adicional)		•	COVID-19
Perú			
Juntos	•	•	TMC
Pensión 65	•	•	PNC

Programa de transferencias de efectivo por país	2019	2020	Grupo
Bono gas	•	•	Otro
Bono yo me quedo en casa		•	COVID-19
Bono independiente		•	COVID-19
Bono rural		•	COVID-19
Bono familiar universal		•	COVID-19
Surinam	2017		
Financial child support	•		Otro
Financial Assistance/Alivio	•		Otro
Financial Assistance - Disability Payment	•		Otro
Elderly care			PNC
Uruguay			
Asignaciones familiares – Plan Equidad	•	•	TMC

Tabla A3. Cobertura de los programas de TMC en ALC antes de la crisis del COVID-19 (2017-2019) por grupo de ingreso

País	Beneficiarios	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerable	Ingresos medios y altos	Población total
ARG	4,862,532	62%	39%	19%	2%	17%
BOL	6,186,018	64%	68%	63%	35%	54%
BRA	38,451,649	77%	40%	15%	1%	18%
CHL	1,414,696	11%	15%	11%	5%	8%
COL	6,869,723	33%	25%	11%	2%	14%
CRI	921,067	45%	42%	24%	4%	18%
DOM	2,703,139	50%	33%	29%	17%	26%
ECU	3,507,569	49%	34%	16%	3%	20%
GUY	-	-	-	-	-	-
HND	377,167	29%	16%	7%	2%	17%
MEX	28,137,140	59%	36%	19%	4%	22%
PAN	2,116,871	76%	73%	64%	37%	50%
PER	3,884,637	44%	28%	9%	1%	12%
PRY	702,018	28%	22%	10%	1%	10%
SLV	83,449	5%	2%	0%	0%	1%
SUR	-	-	-	-	-	-
URY	922,868	94%	89%	52%	8%	26%
LAC-17 ponderado	101,140,543	59%	35%	17%	3%	21%
LAC-17 sin ponderar	101,140,543	48%	38%	23%	8%	21%
LAC-12 ponderado	60,194,856	49%	33%	18%	5%	19%
LAC-12 sin ponderar	60,194,856	45%	36%	22%	7%	19%

Fuente: Cálculo de los autores en base a datos de las "Encuestas de hogares Armonizadas de América Latina y el Caribe" (BID).

Nota: Ver Tabla 1.

Tabla A4. Cobertura de los programas de PNC en ALC antes de la crisis del COVID-19 (2017-2019) por grupo de ingreso

País	Beneficiarios	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerable	Ingresos medios y altos	Población total
ARG	-	-	-	-	-	-
BOL	2,469,190	32%	21%	15%	25%	21%
BRA	8,537,647	3%	6%	6%	2%	4%
CHL	1,916,371	38%	18%	13%	6%	11%
COL	3,334,778	15%	9%	6%	2%	7%
CRI	360,855	24%	11%	8%	2%	7%
DOM	168,722	6%	2%	2%	1%	2%
ECU	130,930	1%	1%	1%	0%	1%
GUY	136,226	27%	20%	19%	18%	18%
HND	-	-	-	-	-	-
MEX	10,867,315	14%	11%	8%	5%	9%
PAN	385,073	19%	15%	12%	5%	9%
PER	1,626,717	17%	9%	4%	1%	5%
PRY	538,224	14%	11%	9%	3%	8%
SLV	79,508	4%	1%	1%	0%	1%
SUR	-	-	-	-	-	-
URY	-	-	-	-	-	-
LAC-17 ponderado	30,551,556	10%	9%	7%	3%	8%
LAC-17 sin ponderar	30,551,556	16%	10%	8%	5%	8%
LAC-12 ponderado	21,492,610	15%	10%	7%	4%	7%
LAC-12 sin ponderar	21,492,610	16%	9%	7%	5%	7%

Fuente: Cálculo de los autores en base a datos de las "Encuestas de hogares Armonizadas de América Latina y el Caribe" (BID).

Nota: Ver Tabla 1.

Tabla A5. Cobertura de otros programas de transferencias monetarias en América Latina y el Caribe antes de la crisis del COVID-19 (2017-2019) por grupo de ingresos

País	Beneficiarios	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerable	Ingresos medios y altos	Población total
ARG	-	-	-	-	-	-
BOL	710,332	8%	9%	6%	4%	6%
BRA	-	-	-	-	-	-
CHL	730,480	16%	8%	5%	2%	4%
COL	259,196	1%	1%	0%	0%	1%
CRI	226,414	17%	10%	5%	1%	4%
DOM	2,986,383	53%	36%	33%	19%	29%
ECU	-	-	-	-	-	-
GUY	-	-	-	-	-	-
HND	-	-	-	-	-	-
MEX	-	-	-	-	-	-
PAN	-	-	-	-	-	-
PER	2,529,610	23%	17%	7%	1%	8%
PRY	-	-	-	-	-	-
SLV	-	-	-	-	-	-
SUR	173,376	48%	36%	17%	10%	35%
URY	-	-	-	-	-	-
LAC-17 ponderado	7,615,791	11%	9%	7%	3%	12%
LAC-17 sin ponderar	7,615,791	24%	17%	10%	5%	12%
LAC-12 ponderado	7,442,415	10%	9%	7%	3%	9%
LAC-12 sin ponderar	7,442,415	20%	13%	9%	5%	9%

Fuente: Cálculo de los autores en base a datos de las "Encuestas de hogares Armonizadas de América Latina y el Caribe" (BID). **Nota:** Ver Tabla 1.

Tabla A6. Distribución de beneficiarios de TMC en ALC antes de la crisis del COVID-19 (2017-2019), por grupo de ingresos

País	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerable	Ingresos medios y altos	Total
ARG	39%	21%	36%	5%	100%
BOL	15%	14%	48%	23%	100%
BRA	48%	22%	26%	3%	100%
CHL	6%	10%	47%	36%	100%
COL	42%	27%	27%	4%	100%
CRI	24%	21%	45%	10%	100%
DOM	12%	14%	49%	25%	100%
ECU	37%	27%	32%	4%	100%
GUY	-	-	-	-	-
HND	70%	16%	13%	1%	100%
MEX	35%	24%	36%	4%	100%
PAN	17%	9%	35%	39%	100%
PER	38%	28%	32%	3%	100%
PRY	35%	22%	37%	5%	100%
SLV	45%	35%	16%	4%	100%
SUR	-	-	-	-	-
URY	9%	16%	54%	21%	100%
LAC-17 ponderado	40%	23%	32%	6%	100%
LAC-17 sin ponderar	32%	21%	36%	12%	100%
LAC-12 ponderado	34%	24%	35%	7%	100%
LAC-12 sin ponderar	28%	22%	38%	12%	100%

Fuente: Cálculo de los autores en base a datos de las "Encuestas de hogares Armonizadas de América Latina y el Caribe" (BID).

Nota: Ver Tabla 1.

Tabla A7. Distribución de los beneficiarios del programa PNC en ALC antes de la crisis del COVID-19 (2017-2019), por grupo de ingresos

País	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerable	Ingresos medios y altos	Total
ARG	-	-	-	-	-
BOL	19%	11%	29%	42%	100%
BRA	8%	16%	48%	28%	100%
CHL	16%	9%	43%	32%	100%
COL	39%	21%	34%	7%	100%
CRI	32%	14%	38%	16%	100%
DOM	23%	11%	45%	21%	100%
ECU	21%	12%	61%	6%	100%
GUY	42%	17%	29%	11%	100%
HND	-	-	-	-	-
MEX	22%	20%	42%	16%	100%
PAN	24%	11%	36%	29%	100%
PER	35%	21%	38%	6%	100%
PRY	23%	15%	47%	15%	100%
SLV	44%	16%	35%	5%	100%
SUR	-	-	-	-	-
URY	-	-	-	-	-
LAC-17 ponderado	19%	17%	44%	20%	100%
LAC-17 sin ponderar	27%	15%	40%	18%	100%
LAC-12 ponderado	27%	18%	41%	15%	100%
LAC-12 sin ponderar	27%	15%	41%	17%	100%

Fuente: Cálculo de los autores en base a datos de las "Encuestas de hogares Armonizadas de América Latina y el Caribe" (BID). **Nota:** Ver Tabla 1.

Tabla A8. Distribución de los beneficiarios de otros programas de transferencias monetarias en ALC antes de la crisis del COVID-19 (2017-2019), por grupo de ingreso

País	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerable	Ingresos medios y altos	Total
ARG	-	-	-	-	-
BOL	17%	16%	42%	25%	100%
BRA	-	-	-	-	-
CHL	18%	10%	45%	27%	100%
COL	48%	30%	18%	4%	100%
CRI	37%	20%	37%	5%	100%
DOM	12%	14%	50%	25%	100%
ECU	-	-	-	-	-
GUY	-	-	-	-	-
HND	-	-	-	-	-
MEX	-	-	-	-	-
PAN	-	-	-	-	-
PER	31%	25%	38%	5%	100%
PRY	-	-	-	-	-
SLV	-	-	-	-	-
SUR	54%	23%	18%	4%	100%
URY	-	-	-	-	-
LAC-17 ponderado	33%	23%	33%	11%	100%
LAC-17 sin ponderar	31%	20%	35%	14%	100%
LAC-12 ponderado	33%	23%	33%	11%	100%
LAC-12 sin ponderar	27%	19%	38%	15%	100%

Fuente: Cálculo de los autores en base a datos de las "Encuestas de hogares Armonizadas de América Latina y el Caribe" (BID). **Nota:** Ver Tabla 1.

Tabla A9. Cobertura de los programas de TMC en ALC durante la crisis del COVID-19 (2020) por grupo de ingreso

País	Beneficiarios	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerable	Ingresos medios y altos	Población total
ARG	7,163,277	67%	51%	22%	3%	25%
BOL	-	-	-	-	-	-
BRA	-	-	-	-	-	-
CHL	814,437	6%	8%	6%	2%	4%
COL	5,822,551	23%	17%	9%	2%	12%
CRI	899,662	43%	29%	20%	2%	18%
DOM	2,441,363	39%	28%	25%	13%	23%
ECU	4,355,315	46%	37%	20%	2%	25%
GUY	-	-	-	-	-	-
HND	-	-	-	-	-	-
MEX	20,906,258	33%	21%	14%	7%	16%
PAN	-	-	-	-	-	-
PER	4,902,653	26%	20%	9%	2%	15%
PRY	746,296	19%	23%	11%	2%	10%
SLV	33,945	2%	0%	0%	0%	1%
SUR	-	-	-	-	-	-
URY	909,578	91%	91%	63%	11%	26%
LAC-12 ponderado	48,995,335	32%	23%	14%	5%	16%
LAC-12 sin ponderar	48,995,335	36%	30%	18%	4%	16%

Fuente: Cálculo de los autores en base a datos de las "Encuestas de hogares Armonizadas de América Latina y el Caribe" (BID).

Nota: Ver Tabla 1.

Tabla A10. Cobertura de los programas de PNC en ALC durante la crisis del COVID-19 (2020) por grupo de ingreso

País	Beneficiarios	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerable	Ingresos medios y altos	Población total
ARG	-	-	-	-	-	-
BOL	2,981,566	29%	25%	20%	29%	25%
BRA	-	-	-	-	-	-
CHL	2,031,307	24%	17%	12%	6%	10%
COL	2,836,925	10%	7%	5%	1%	6%
CRI	391,085	20%	9%	7%	2%	8%
DOM	83,175	1%	1%	1%	0%	1%
ECU	-	-	-	-	-	-
GUY	-	-	-	-	-	-
HND	-	-	-	-	-	-
MEX	16,230,264	21%	12%	10%	9%	13%
PAN	-	-	-	-	-	-
PER	1,522,014	5%	6%	5%	1%	5%
PRY	618,204	14%	11%	10%	4%	9%
SLV	70,944	3%	1%	1%	0%	1%
SUR	-	-	-	-	-	-
URY	-	-	-	-	-	-
LAC-12 ponderado	26,765,484	13%	10%	8%	6%	9%
LAC-12 sin ponderar	26,994,407	13%	9%	7%	5%	8%

Fuente: Cálculo de los autores en base a datos de las "Encuestas de hogares Armonizadas de América Latina y el Caribe" (BID). **Nota:** Ver Tabla 1.

Tabla A11. Cobertura de los programas de transferencias monetarias de COVID-19 en ALC durante la crisis de COVID-19 (2020) por grupo de ingresos

País	Beneficiarios	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerable	Ingresos medios y altos	Población total
ARG	-	-	-	-	-	-
BOL	11,284,609	99%	98%	98%	90%	96%
BRA	-	-	-	-	-	-
CHL	7,877,428	58%	61%	53%	28%	40%
COL	2,825,969	8%	7%	5%	1%	6%
CRI	12,917	0%	0%	0%	0%	0%
DOM	-	-	-	-	-	-
ECU	2,102,234	20%	18%	10%	3%	12%
GUY	-	-	-	-	-	-
HND	-	-	-	-	-	-
MEX	-	-	-	-	-	-
PAN	-	-	-	-	-	-
PER	13,008,747	46%	47%	38%	20%	38%
PRY	364,558	10%	11%	5%	1%	5%
SLV	-	-	-	-	-	-
SUR	-	-	-	-	-	-
URY	-	-	-	-	-	-
LAC-12 ponderado	37,476,462	30%	29%	27%	19%	28%
LAC-12 sin ponderar	37,476,462	34%	35%	30%	20%	28%

Fuente: Cálculo de los autores en base a datos de las "Encuestas de hogares Armonizadas de América Latina y el Caribe" (BID). **Nota:** Ver Tabla 1.

Tabla A12. Cobertura de otros programas de transferencias monetarias en América Latina y el Caribe durante la crisis del COVID-19 (2020) por grupo de ingreso

País	Beneficiarios	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerable	Ingresos medios y altos	Población total
ARG	-	-	-	-	-	-
BOL	606,132	7%	7%	5%	3%	5%
BRA	-	-	-	-	-	-
CHL	437,483	6%	4%	2%	1%	2%
COL	123,695	1%	0%	0%	0%	0%
CRI	193,626	12%	5%	3%	1%	4%
DOM	3,033,603	45%	37%	32%	16%	29%
ECU	228,923	1%	2%	2%	0%	1%
GUY	-	-	-	-	-	-
HND	-	-	-	-	-	-
MEX	4,579,673	7%	4%	3%	2%	4%
PAN	-	-	-	-	-	-
PER	5,655,190	23%	21%	15%	6%	17%
PRY	-	-	-	-	-	-
SLV	-	-	-	-	-	-
SUR	-	-	-	-	-	-
URY	-	-	-	-	-	-
LAC-12 ponderado	14,858,325	10%	7%	5%	3%	8%
LAC-12 sin ponderar	14,858,325	13%	10%	8%	4%	8%

Fuente: Cálculo de los autores en base a datos de las "Encuestas de hogares Armonizadas de América Latina y el Caribe" (BID). **Nota:** Ver Tabla 1.

Tabla A13. Distribución de beneficiarios de programas de transferencias monetarias en América Latina y el Caribe durante la crisis del COVID-19 (2020), por grupo de ingreso

País	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerable	Ingresos medios y altos	Total
ARG	48%	22%	26%	4%	100%
BOL	24%	15%	38%	23%	100%
BRA	-	-	-	-	-
CHL	12%	10%	44%	34%	100%
COL	47%	22%	26%	4%	100%
CRI	39%	17%	36%	8%	100%
DOM	15%	18%	50%	17%	100%
ECU	37%	26%	33%	3%	100%
GUY	-	-	-	-	-
HND	-	-	-	-	-
MEX	28%	20%	37%	15%	100%
PAN					
PER	37%	21%	33%	9%	100%
PRY	17%	24%	48%	11%	100%
SLV	50%	10%	32%	8%	100%
SUR	-	-	-	-	-
URY	7%	12%	49%	32%	100%
LAC-12 ponderado	33%	20%	35%	12%	100%
LAC-12 sin ponderar	30%	18%	38%	14%	100%

Fuente: Cálculo de los autores en base a datos de las "Encuestas de hogares Armonizadas de América Latina y el Caribe" (BID). **Nota:** Ver Tabla 1.

Table A14. Distribución de los beneficiarios de los programas de TMC en América Latina y el Caribe durante la crisis del COVID-19 (2020), por grupo de ingreso

País	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerable	Ingresos medios y altos	Total
ARG	48%	22%	26%	4%	100%
BOL	25%	16%	42%	17%	100%
BRA					
CHL	11%	12%	51%	27%	100%
COL	49%	23%	25%	3%	100%
CRI	39%	19%	37%	5%	100%
DOM	17%	17%	50%	16%	100%
ECU	40%	26%	32%	2%	100%
GUY					
HND					
MEX	30%	22%	37%	11%	100%
PAN					
PER	53%	23%	22%	3%	100%
PRY	18%	30%	47%	5%	100%
SLV	68%	17%	13%	2%	100%
SUR					
URY	7%	12%	49%	32%	100%
LAC-12 ponderado	36%	21%	34%	9%	100%
LAC-12 sin ponderar	34%	20%	36%	11%	100%

Fuente: Cálculo de los autores en base a datos de las "Encuestas de hogares Armonizadas de América Latina y el Caribe" (BID).

Nota: Ver Tabla 1.

Tabla A15. Distribución de los beneficiarios del programa PNC en ALC durante la crisis del COVID-19 (2020), por grupo de ingreso

País	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerable	Ingresos medios y altos	Total
ARG	-	-	-	-	-
BOL	23%	13%	30%	35%	100%
BRA	-	-	-	-	-
CHL	19%	11%	42%	28%	100%
COL	46%	19%	29%	6%	100%
CRI	42%	14%	32%	12%	100%
DOM	16%	22%	50%	12%	100%
ECU	11%	27%	59%	3%	100%
GUY	-	-	-	-	-
HND	-	-	-	-	-
MEX	26%	18%	37%	20%	100%
PAN	-	-	-	-	-
PER	35%	24%	35%	6%	100%
PRY	16%	17%	50%	17%	100%
SLV	41%	9%	40%	10%	100%
SUR	-	-	-	-	-
URY	-	-	-	-	-
LAC-12 ponderado	29%	19%	38%	15%	100%
LAC-12 sin ponderar	27%	17%	40%	15%	100%

Fuente: Cálculo de los autores en base a datos de las "Encuestas de hogares Armonizadas de América Latina y el Caribe" (BID). **Nota:** Ver Tabla 1.

Tabla A16. Distribución de beneficiarios del programa de transferencias monetarias COVID-19 en ALC durante la crisis del COVID-19 (2020), por grupo de ingreso

País	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerable	Ingresos medios y altos	Total
ARG	-	-	-	-	-
BOL	20%	13%	38%	28%	100%
BRA	-	-	-	-	-
CHL	11%	10%	45%	35%	100%
COL	38%	21%	35%	6%	100%
CRI	32%	8%	24%	36%	100%
DOM	-	-	-	-	-
ECU	35%	26%	34%	5%	100%
GUY	-	-	-	-	-
HND	-	-	-	-	-
MEX	-	-	-	-	-
PAN	-	-	-	-	-
PER	36%	21%	34%	10%	100%
PRY	19%	29%	46%	6%	100%
SLV	-	-	-	-	-
SUR	-	-	-	-	-
URY	-	-	-	-	-
LAC-12 ponderado	31%	19%	36%	14%	100%
LAC-12 sin ponderar	27%	18%	36%	18%	100%

Fuente: Cálculo de los autores en base a datos de las "Encuestas de hogares Armonizadas de América Latina y el Caribe" (BID).

Nota: Ver Tabla 1.

Tabla A17. Distribución de los beneficiarios de otros programas de transferencias monetarias en ALC durante la crisis del COVID-19 (2020), por grupo de ingresos

País	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerable	Ingresos medios y altos	Total
ARG	-	-	-	-	-
BOL	29%	17%	38%	16%	100%
BRA	-	-	-	-	-
CHL	26%	15%	40%	19%	100%
COL	67%	10%	21%	2%	100%
CRI	51%	17%	27%	5%	100%
DOM	16%	18%	50%	16%	100%
ECU	-	-	-	-	-
GUY	-	-	-	-	-
HND	-	-	-	-	-
MEX	31%	21%	35%	13%	100%
PAN	-	-	-	-	-
PER	42%	21%	30%	7%	100%
PRY	-	-	-	-	-
SLV	-	-	-	-	-
SUR	-	-	-	-	-
URY	-	-	-	-	-
LAC-12 ponderado	31%	19%	36%	14%	100%
LAC-12 sin ponderar	37%	17%	34%	11%	100%

Fuente: Cálculo de los autores en base a datos de las "Encuestas de hogares Armonizadas de América Latina y el Caribe" (BID). **Nota:** Ver Tabla 1.

Tabla A18. Distribución del ingreso de la población en los países de ALC antes de la crisis del COVID-19 (2017-2019), con y sin transferencias monetarias

País	Renta per cápita sin transferencias monetarias				Renta per cápita con transferencias monetarias			
	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerable	Ingresos medios y altos	Pobreza extrema	Pobreza moderada	Vulnerable	Ingresos medios y altos
ARG	12%	10%	35%	43%	9%	10%	37%	44%
BOL	13%	11%	41%	35%	11%	11%	42%	36%
BRA	12%	10%	32%	46%	10%	11%	33%	47%
CHL	5%	5%	35%	55%	3%	5%	36%	57%
COL	18%	15%	36%	31%	17%	15%	37%	31%
CRI	10%	9%	34%	47%	6%	9%	37%	48%
DOM	6%	11%	44%	39%	5%	11%	44%	39%
ECU	15%	16%	41%	28%	15%	16%	41%	28%
GUY	34%	19%	34%	13%	31%	18%	37%	15%
HND	40%	16%	30%	13%	40%	17%	30%	13%
MEX	13%	15%	44%	27%	11%	16%	45%	28%
PAN	11%	7%	27%	55%	10%	7%	28%	55%
PER	10%	12%	43%	36%	9%	12%	44%	36%
PRY	13%	10%	38%	39%	12%	10%	39%	39%
SLV	12%	18%	48%	22%	12%	18%	48%	22%
SUR	34%	20%	33%	13%	29%	21%	36%	14%
URY	3%	5%	27%	66%	2%	5%	27%	66%
LAC-17 ponderado	12%	12%	37%	38%	11%	12%	38%	39%
LAC-17 sin ponderar	15%	12%	37%	36%	14%	12%	38%	36%
LAC-12 ponderado	13%	13%	40%	33%	11%	13%	42%	34%
LAC-12 sin ponderar	11%	11%	39%	39%	9%	11%	40%	39%

Fuente: Cálculo de los autores en base a datos de las "Encuestas de hogares Armonizadas de América Latina y el Caribe" (BID). **Nota:** Ver Tabla 1.