



DOCUMENTO DE TRABAJO N° IDB-WP-01531

Transferencias Monetarias, Pobreza y Desigualdad en América Latina y el Caribe

Marco Stampini
Nadin Medellín
Pablo Ibararán

Banco Interamericano de Desarrollo
Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento

Octubre, 2023



Transferencias Monetarias, Pobreza y Desigualdad en América Latina y el Caribe

Marco Stampini
Nadin Medellín
Pablo Ibararán

Banco Interamericano de Desarrollo
Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento

Octubre, 2023

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Stampini, Marco.

Transferencias monetarias, pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe / Marco Stampini, Nadin Medellín, Pablo Ibararán.

p. cm. — (Documento de trabajo del BID ; 1531)

Incluye referencias bibliográficas

1. Transfer payments-Latin America. 2. Transfer payments-Caribbean Area. 3. Income maintenance programs-Latin America. 4. Income maintenance programs-Caribbean Area. 5. Equality-Latin America. 6. Equality-Caribbean Area. 7. Poverty-Latin America. 8. Poverty-Caribbean Area. I. Medellín, Nadin. II. Ibararán, Pablo. III. Banco Interamericano de Desarrollo. Vicepresidencia de Sectores y ConocimientoIV. Título. V. Série.
IDB-WP-1531

JEL: I38, H53

Palabras clave: programas de transferencias monetarias, transferencias monetarias condicionadas, pensiones no contributivas, cobertura, filtración, focalización, protección social, América Latina y el Caribe.

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2023 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. 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 Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). 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 y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Transferencias monetarias, pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe

Marco Stampini, Nadin Medellín, Pablo Ibararán¹

Resumen - Evaluamos los sistemas de transferencias monetarias no contributivas en 17 países de América Latina y el Caribe para identificar factores que les impiden reducir la pobreza y la desigualdad. Para realizar esta evaluación, analizamos tres dimensiones de tamaño (número de beneficiarios, tamaño de la transferencia por beneficiario y tamaño del presupuesto total) y tres dimensiones de focalización (cobertura, filtración y calidad de la focalización demográfica). Identificamos 67 programas, que se dividen en tres categorías amplias: transferencias monetarias condicionadas, pensiones no contributivas y otras transferencias. Utilizamos una línea de pobreza internacional de 6,85 dólares PPA por día (similar a la línea de pobreza nacional promedio de los países de ingresos medianos altos) y ajustamos las ponderaciones de las encuestas para corregir el hecho de que los datos de las encuestas de hogares a menudo subestiman el número oficial de beneficiarios de transferencias en comparación a fuentes administrativas. Mostramos que dos factores clave limitan el efecto de los programas de transferencias monetarias sobre la pobreza y la desigualdad: el pequeño tamaño de sus transferencias y la histórica subcobertura de la población que vive en pobreza. Las transferencias representan aproximadamente el 33% de la brecha de pobreza. Además, solo el 55% de la población que vive en situación de pobreza se beneficia de estos programas. El 41% de las personas que viven en hogares que reciben al menos una transferencia no contributiva se encuentran por encima de la línea de pobreza. Los niños y los pueblos indígenas están subrepresentados, en relación con su tasa de pobreza, en las listas de beneficiarios. Brasil, Surinam, Argentina, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay obtienen consistentemente las puntuaciones más altas en todas las categorías de evaluación. Nuestras recomendaciones de políticas incluyen: (i) intensificar los esfuerzos para aumentar la cobertura entre los pobres, utilizando técnicas modernas de mapeo de la pobreza junto con búsquedas activas sobre el terreno y (ii) recertificar la elegibilidad para programas de transferencias con mayor frecuencia mediante el uso de datos administrativos y registros sociales altamente interoperables. Ambos esfuerzos son necesarios para crear sistemas de protección de ingresos más eficientes que aborden tanto la pobreza estructural como la transitoria.

Palabras clave: programas de transferencias monetarias, transferencias monetarias condicionadas, pensiones no contributivas, cobertura, filtración, focalización, protección social, América Latina y el Caribe.

Clasificación JEL: I38, H53

¹ Marco Stampini y Pablo Ibararán trabajan en la División de Protección Social y Salud del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Nadin Medellín trabaja para la División de Género y Diversidad del BID. Correo electrónico: mstampini@iadb.org, nadinm@iadb.org, pibarraran@iadb.org. Este documento fue elaborado para la Revisión de la Desigualdad en América Latina y el Caribe (LACIR, por sus siglas en inglés). Le agradecemos a Nicholas Barr, Carmen Pagés, Santiago Levy, Miguel Szekely, Orazio Attanasio, Julian Messina, Carola Pessino, Pilar Manzi, Ana de la O, Marisa Bucheli, Luis Tejerina y Marco Colafranceschi por sus comentarios y sugerencias útiles. Collin Stewart se encargó de la edición profesional de la versión en inglés. Cristaliza Global se ocupó de las traducciones a español y a portugués. Cualquier error es responsabilidad exclusiva de los autores. 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 representan.

Introducción

Las transferencias monetarias son una parte clave de los sistemas de protección social de los países de América Latina y el Caribe. Hacia 2019, llegaron a 166 millones de personas en hogares beneficiarios en 17 países con datos disponibles, o aproximadamente 30% de su población.² Las principales categorías de programas de transferencias monetarias no contributivas en la región son las transferencias monetarias condicionadas y las pensiones no contributivas. Otras transferencias, incluidas las asignaciones por hijo, las transferencias para personas con discapacidad y las transferencias para subsidios energéticos, son más pequeñas a escala regional, pero desempeñan un papel importante en algunos países.

Un objetivo clave de las transferencias monetarias no contributivas es aliviar la pobreza, es decir, apoyar los ingresos y el consumo de los hogares que viven en la pobreza. Algunos programas, particularmente aquellos que condicionan las transferencias a comportamientos o logros específicos, tienen el objetivo adicional de aumentar el capital humano para reducir la pobreza y la vulnerabilidad en el futuro. A largo plazo, la reducción de la pobreza está impulsada principalmente por el crecimiento económico y la creación de empleo, que –a su vez– está impulsado por la acumulación de capital humano (a través de una nutrición adecuada y atención médica y educación de alta calidad), el crecimiento de la productividad y la creación de una estructura económica en la que prospera el empleo formal. Hasta que estas condiciones se materialicen, se necesitan transferencias monetarias para aumentar la equidad y evitar una mayor pérdida de activos entre los hogares pobres, lo que haría que su pobreza fuera más profunda y duradera. Los programas de transferencias monetarias no contributivas son particularmente importantes en un contexto de alta informalidad laboral en el que el acceso a la protección social contributiva, por ejemplo, seguro de desempleo, es muy limitado.

Después de dos décadas de implementación, algunos sectores de las sociedades de la región (incluidos segmentos de la prensa) han criticado estos programas, argumentando, por ejemplo, que, a pesar de su crecimiento, no han logrado reducir sustancialmente la pobreza y la desigualdad.³ Algunos críticos sostienen que los beneficiarios siguen siendo pobres porque las transferencias crean dependencia del Estado, reduciendo el incentivo para salir de la pobreza a través del trabajo y el esfuerzo individual. Otros sostienen que el diseño y las reglas operativas de estos programas incentivan la informalidad laboral y, por tanto, reducen el crecimiento de la productividad. En principio, algunos efectos secundarios pueden ser aceptables si las transferencias reducen sustancialmente la pobreza y la desigualdad, aumentando así la cohesión social. La justificación de las transferencias monetarias es más débil si estos programas tienen un impacto insignificante sobre la pobreza y la desigualdad.

En este documento, mostramos que dos factores clave limitan el efecto de los programas de transferencias monetarias sobre la pobreza y la desigualdad: el pequeño tamaño de sus transferencias y su histórica subcobertura de la población que vive en la pobreza. Evaluamos los sistemas de transferencias monetarias de 17 países de la región con datos disponibles. Primero, mostramos que, en 2019, el valor de las transferencias en el país medio de la región ascendió a apenas el 32% de la brecha de pobreza. En segundo lugar, en el país medio de la región, solo el 55% de la población en situación de pobreza vivía en un hogar que recibía transferencias. Este

² Analizamos datos de 2019 (en lugar de la ola más reciente de encuestas) porque la pandemia del COVID-19 ha alterado el panorama de la pobreza y las transferencias monetarias, y es probable que los países no hayan alcanzado todavía una nueva estabilidad.

³ En México, por ejemplo, Urrutia (2017) y Damián (2017) resaltan que la pobreza persistió a pesar de años de implementar Progresar/Oportunidades/Prospera. En Costa Rica, un segmento de la opinión pública atribuye el aumento de la pobreza y la persistencia de la desigualdad a programas sociales ineficientes (incluido el programa de transferencias monetarias condicionadas Avancemos y las pensiones no contributivas) (Bermúdez Madriz, 2022).

porcentaje concuerda con los encontrados en la literatura de años anteriores (Stampini y Tornarolli [2012] para 2010 y Robles, Rubio y Stampini [2017] para 2013).

El resto de este documento está organizado de la siguiente manera. La sección 2 presenta una taxonomía de los programas existentes, analizando las transferencias monetarias condicionadas, las pensiones no contributivas y otras transferencias. Exploramos la relevancia de cada tipo de programa en la región, cómo ha evolucionado cada tipo en las últimas dos décadas y sus impactos, como se documenta en la literatura. La sección 3 proporciona un cálculo aproximado del efecto de los programas de transferencias monetarias en la reducción de la pobreza y la desigualdad. En la sección 4, evaluamos los sistemas de transferencias monetarias no contributivas de los países de la región. Presentamos un cuadro de puntuación que evalúa su tamaño y la calidad de la focalización, en términos relativos. También analizamos otras características de diseño e implementación, como las condiciones de los programas, que pueden hacer que estos programas sean menos efectivos para reducir la pobreza y la desigualdad. Concluimos con un análisis sobre cómo se deben considerar las transferencias monetarias no contributivas dentro del contexto más amplio del gasto social total, así como con recomendaciones de políticas sobre cómo utilizar mejor las transferencias no contributivas para reducir la pobreza y la desigualdad.

Transferencias monetarias no contributivas en América Latina y el Caribe

Utilizamos tres categorías para clasificar los programas de transferencias monetarias: transferencias monetarias condicionadas, pensiones no contributivas y otras transferencias.

Transferencias monetarias condicionadas

Las transferencias monetarias condicionadas son la categoría más grande de programas de apoyo a los ingresos no contributivos en la región. Alrededor de 2019, 125 millones de personas vivían en hogares que se beneficiaron de estos programas en 17 países con datos disponibles, o el 22% de la población de estos países (cuadro A9). En los años previos a la crisis del COVID-19, el número de beneficiarios en la región había disminuido. Por ejemplo, la cifra de 125 millones que estimamos en 2019 es menor que los 129 millones de beneficiarios estimados por Stampini y Tornarolli (2012) en 2010.

Las transferencias monetarias condicionadas se originaron en América Latina a mediados de la década de 1990 y se expandieron rápidamente dentro y fuera de la región. Representaron una innovación en la protección social porque complementaron el apoyo a los ingresos con medidas para reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante la acumulación de capital humano entre los hijos de los hogares beneficiarios. Lo hicieron condicionando los pagos de transferencias al cumplimiento de una serie de comportamientos. Estos comportamientos se centraron inicialmente en controles de salud materno-infantil, nutrición, inmunizaciones y asistencia a la escuela primaria y secundaria inferior. Posteriormente, algunos programas incluyeron condiciones relacionadas con la salud de adolescentes y adultos, así como la asistencia a niveles superiores de educación.

Las transferencias monetarias condicionadas crearon una responsabilidad bidireccional para los servicios de salud y educación. Los hogares beneficiarios se comprometieron a utilizar periódicamente estos servicios. Los gobiernos se comprometieron implícita o explícitamente a brindarles calidad, incluso en las zonas más remotas. Si los niños asistieran regularmente a controles médicos y a la escuela, sería menos probable que vivieran en la pobreza una vez que fueran adultos. Otra característica innovadora de la mayoría de los programas de transferencias monetarias condicionadas fue que seleccionaron a mujeres como representantes de la familia y

receptoras de las transferencias, basándose en la creencia de que las mujeres utilizarían las transferencias de manera más responsable para el bienestar de los niños.

La focalización de estos programas suele basarse en una combinación de criterios demográficos y pruebas de recursos económicos (Ibarrarán et al., 2017). En algunos países, la elegibilidad se limita a hogares con mujeres embarazadas, bebés o niños en edad escolar. Esto refleja el objetivo de acumulación de capital humano. En la mayoría de los casos, las pruebas de ingresos se basan en medidas indirectas, conocidas como pruebas de medios indirectas, que estiman el ingreso o el consumo per cápita en función de las características demográficas y los activos del hogar. Este procedimiento estadístico, junto con el umbral elegido para la elegibilidad, a menudo significa que los programas terminan dirigiéndose a personas que viven en pobreza crónica. Los hogares en pobreza temporal quedan excluidos de facto porque sus activos aún no se han desacumulado. Los programas de Brasil, que se focalizan con base del ingreso declarado, son la notable excepción.

Si bien es probable que todas las transferencias monetarias aumenten la asistencia a la escuela y el uso de los servicios de salud a través de un efecto ingreso, se espera que las condiciones aumenten aún más la demanda de estos servicios a través de un efecto de sustitución (al reducir el costo de los servicios mediante la entrega de las transferencias). La literatura muestra que las condiciones explican una parte importante de los impactos de las transferencias monetarias en salud y educación (Akresh, De Walque y Kasianga, 2013; Baird, McIntosh y Özler, 2011; Benedetti, Ibarrarán y McEwan, 2016; Schady y Araujo, 2008). Una revisión de 75 estudios sobre 35 programas (Baird et al., 2014) concluye que las condiciones deben ser explícitas, monitorearse efectivamente e incluir sanciones por incumplimiento. Las condiciones que son explícitas, monitoreadas eficazmente e incluyen sanciones, aumentan significativamente el impacto de las transferencias en la matrícula escolar, en comparación con los programas sin condiciones.

El grado en que los programas de transferencias de la región verifican y hacen cumplir sus condiciones varía mucho (Ibarrarán et al., 2017). En los mejores casos, la verificación se implementa en coordinación con los ministerios de salud y educación, que perciben las transferencias como una herramienta para lograr sus propias metas programáticas. La verificación ha estimulado el desarrollo de sistemas de información que han aumentado los datos disponibles para informar las decisiones de políticas públicas. En otros casos, la verificación ha sido esporádica y realizada por personal del programa de transferencias monetarias, lo que ha resultado en una retroalimentación limitada para mejorar los servicios de salud y educación para las personas que viven en la pobreza. Las transferencias no siempre se suspenden cuando los receptores no cumplen las condiciones, o se suspenden con un retraso significativo que socava la comprensión del proceso y la eficacia de las condiciones por parte de los hogares beneficiarios.

Los programas de transferencias monetarias condicionadas se han evaluado exhaustivamente, lo que ha impulsado un movimiento de formulación de políticas públicas rigurosas y basadas en evidencia. Una búsqueda en Google Scholar de “transferencia monetaria condicionada” y “evaluación de impacto” arroja más de siete mil estudios. La literatura existente muestra sin ambigüedades que las transferencias monetarias condicionadas han logrado su principal objetivo de corto plazo de aumentar el gasto y reducir la pobreza actual. También muestra que los programas han inducido con éxito las respuestas conductuales deseadas (menos trabajo infantil, más demanda de servicios de salud y educación y mayor consumo de alimentos). La evidencia sobre los impactos en el aprendizaje, el empleo a largo plazo y la pobreza es contradictoria. Estos resultados están determinados por elementos fuera del control de las instituciones que implementan programas de transferencias monetarias, en particular la calidad de los servicios de salud y la educación, así como el buen funcionamiento de los mercados laborales. El recuadro 1 resume la literatura sobre los impactos de las transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe.

Recuadro 1 - Transferencias monetarias no contributivas en América Latina y el Caribe

Los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) llegaron a los más pobres y cumplieron el objetivo principal a corto plazo de aumentar el gasto y reducir la pobreza actual (Fiszbein y Schady, 2009; Bastagli et al., 2016). Estos programas también lograron los cambios esperados en el comportamiento, reduciendo el trabajo infantil (Galiani y McEwan, 2013; Edmonds y Schady, 2012; Levy, 2006) y la creciente demanda de servicios que formen capital humano. El uso de los servicios de salud aumentó (en un rango de 6,3 puntos porcentuales en Nicaragua a 33 en Colombia) (Fiszbein y Schady, 2009) y en algunos casos condujo a mejoras en el desarrollo antropométrico de los niños (Barbero y Gertler, 2008) y reducción de la morbilidad (Gaarder, Glassman y Todd, 2010). Los PTMC también aumentaron la inscripción y asistencia escolar (en un rango de 0,5 puntos porcentuales en Jamaica a 12,8 en Nicaragua) (Fiszbein y Schady, 2009), así como la progresión escolar (de seis meses a un año en México, después de tres a cinco años de exposición).

Las evaluaciones de impacto rigurosas muestran que los PTMC tienen impactos positivos a corto plazo en el desarrollo infantil (desarrollo motor, desarrollo cognitivo y lenguaje) en México (Fernald et al., 2008), sobre el idioma en Ecuador (Fernald e Hidrobo, 2011; Paxson y Schady, 2010) y sobre indicadores cognitivos y conductuales en Nicaragua (Macours, Schady y Vakis, 2012). La evidencia del impacto en el aprendizaje es algo más débil (Fiszbein y Schady, 2009; Saavedra y García, 2012), posiblemente como resultado de la mala calidad de la oferta educativa. Stampini et al. (2018) encontró que, en el Programa de Avance a través de la Salud y la Educación de Jamaica, los beneficiarios varones que vivían en áreas urbanas obtuvieron mejores resultados en el examen de sexto grado y, en consecuencia, ingresaron a mejores escuelas secundarias.

La evidencia sobre si los impactos a corto plazo de los PTMC se mantienen en el largo plazo es más escasa. Atanasio et al. (2021) analizaron los impactos a largo plazo (más de 8–10 años) de los PTMC de [Colombia en Medellín](#), donde podrán fusionar datos administrativos y programáticos. Estos datos muestran impactos importantes en el nivel educativo y también en resultados no específicos, como la reducción de los arrestos por conducta delictiva y la reducción de los embarazos en adolescentes. Molina Millán et al. (2019) presentan una revisión crítica de la literatura y concluyen que la literatura experimental proporciona evidencia consistente de efectos positivos a largo plazo en la educación (en Colombia, México y Nicaragua), y algunos efectos positivos en el desarrollo cognitivo y el aprendizaje (en Nicaragua), las habilidades socioemocionales (en México) en la generación de empleo y en los ingresos no agrícolas (en Nicaragua). Barham et al. (2013) encontraron impactos positivos en la progresión escolar y el aprendizaje en matemáticas y lenguaje entre jóvenes nicaragüenses, diez años después de haber abandonado el programa *Red de Protección Social*, después de beneficiarse del mismo durante tres años. El impacto en el aprendizaje fue equivalente a medio año adicional de instrucción. Una serie de estudios derivados de la evaluación de 20 años de los PTMC de México encontró que el programa fomentó la movilidad social ascendente (Yaschine et al., 2019) y propiedad de activos duraderos (Aguilar, Barnard y De Giorgi, 2019). Se necesitan análisis adicionales de los impactos a largo plazo para llenar los vacíos de conocimiento y mejorar el diseño del programa. Sin embargo, esta investigación se ve obstaculizada por la dificultad de desarrollar estudios con una estrategia de identificación rigurosa, ya que típicamente se han incluido grupos de control entre los beneficiarios, dejando

solo diferencias en la duración de la exposición a los programas como mecanismo para identificar impactos.

Los PTMC han ayudado a reducir las disparidades de género, mejorando la autonomía de las mujeres en el manejo de los recursos del hogar y mejorando su poder para negociar decisiones sobre sus vidas y las de sus hijos (Alemann et al., 2016). También han ayudado a retrasar el matrimonio precoz, reducir la fertilidad de los beneficiarios, aumentar el uso de anticonceptivos y reducir la probabilidad de que las mujeres sufran violencia física por parte de su pareja (Bastagli et al., 2016). Aunque raras, algunas experiencias de educación grupal en PTMC en Brasil, El Salvador y Honduras han logrado cambiar actitudes y prácticas de rol de género, la distribución de responsabilidades de cuidado, la violencia doméstica y el uso de anticonceptivos, particularmente cuando los grupos educativos también pudieron conseguir la participación de las parejas masculinas de las mujeres beneficiarias (de Brauw et al., 2014; Hill et al., 2014; *International Food Policy Research Institute*, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, 2010).

La literatura también proporciona evidencia de que los PTMC han ayudado a generar capital social y fortalecer la cooperación dentro de las comunidades (en México: Angelucci et al. (2018); Angelucci y Attanasio (2009); en Colombia: Attanasio et al. (2009); en Nicaragua: Macours y Vakis (2014)). Otros estudios informan que los PTMC pueden facilitar que las familias beneficiarias inviertan en activos productivos (Gertler, Martínez y Rubio-Codina, 2012; Trivelli y Clausen, 2013).

Estos impactos positivos se lograron sin efectos negativos o no deseados significativos. Ninguna evaluación rigurosa encontró impactos negativos a corto plazo en la oferta laboral (Alzúa, Cruces y Ripani, 2010; Fiszbein y Schady, 2009). Algunos estudios mostraron evidencia de desincentivos al empleo formal en Uruguay (Amarante et al., 2011) y Ecuador (Araujo, Bosch y Schady, 2017), pero estos efectos fueron de pequeña magnitud y otros estudios encontraron evidencia de un aumento del empleo formal (para Colombia, véase Barrientos y Villa (2013)). La literatura no encontró otros efectos indeseables, como un aumento de la fertilidad. (Glassman, Durán y Koblinsky, 2013) o transferencias privadas reducidas (Nielsen y Olinto, 2007).

Fuente: BID (2021; cuadro 1).

Nota: PTMC se refiere a programa de transferencias monetarias condicionadas.

Pensiones no contributivas

Las pensiones no contributivas son la segunda categoría más grande de programas no contributivos de apoyo a los ingresos en la región. Alrededor de 2019, 31 millones de personas vivían en hogares con al menos un beneficiario de estos programas en 16 países con datos disponibles, o el 6% de la población de estos países (cuadro A9). El tamaño de estos programas ha aumentado sustancialmente en las últimas dos décadas. El porcentaje de personas mayores de 65 años que reciben este tipo de transferencia en América Latina y el Caribe ha crecido del 10% en 2000 al 21% en 2019 (Aranco et al., 2022).

Las pensiones no contributivas abordan la baja cobertura histórica de las pensiones contributivas en la región, que alcanzan solo al 48% de las personas mayores de 65 años, con gran variación entre países. El fundamento de las pensiones no contributivas es apoyar los ingresos y el consumo de las personas cuando su capacidad para trabajar disminuye a medida

que envejecen. Debido principalmente a la expansión de estos programas en la región, el porcentaje de personas de 50 a 80 años sin fuente de ingresos ha disminuido del 29% en 2000 al 18% en 2019. Esta reducción en el porcentaje de personas sin ingresos ha sido más pronunciada entre las mujeres, pasando del 41% al 26% durante el mismo período (Aranco et al., 2022).

La focalización de estos programas siempre incluye un umbral de edad, que suele ser 65 años, aunque algunos países establecen un límite diferente. En Bolivia y República Dominicana, por ejemplo, el umbral es 60. Los programas generalmente también requieren que los solicitantes sean ciudadanos o residentes permanentes. En México, Bolivia,⁴ y Guyana, la edad y la ciudadanía son los únicos mecanismos de focalización. Otros países también requieren que la persona mayor no reciba una pensión contributiva y/o incluyen una prueba de recursos (por ejemplo, en Brasil, Panamá, [Colombia](#), y [Costa Rica](#)).

En términos de impactos sobre los beneficiarios, evaluaciones de estos programas en América Latina y el Caribe documentan que las pensiones no contributivas reducen la pobreza, aumentan el consumo y disminuyen los indicadores de depresión geriátrica y participación laboral (Martínez et al., 2020; Bando, Galiani y Gertler, 2016; Galiani, Gertler y Bando, 2016). Como era de esperar, recibir una pensión social protegió a los hogares contra los efectos económicos de la pandemia. Por ejemplo, Bottan et al. (2021) encontraron que ser elegible para la pensión social cuasi universal Renta Dignidad de Bolivia durante la pandemia aumentó la probabilidad de que los hogares tuvieran provisiones de alimentos para una semana en un 25% y disminuyó la probabilidad de pasar hambre en un 40%. En comparación con los años anteriores a la pandemia, el efecto del programa sobre el hambre se magnificó durante la crisis, particularmente para los hogares que perdieron otras fuentes de sustento.

Otras transferencias monetarias

Otras transferencias monetarias suelen ser sin condiciones y no están relacionadas con la pobreza en la vejez. Incluyen, por ejemplo, asignaciones por hijo, transferencias para personas con discapacidad y transferencias en lugar de subsidios energéticos. Hacia 2019, 34 millones de personas vivían en hogares con al menos un beneficiario de estas transferencias en 12 países en la región con datos disponibles (cuadro A9). Esto representó el 7% de la población de estos países.

En 2019, otras transferencias monetarias constituyeron la categoría más grande de programas en Chile, República Dominicana y Surinam. Chile implementó el *Subsidio Único Familiar*, que se dirige a la población vulnerable hasta el percentil 60 del índice socioeconómico del registro social del país. Este programa incluye transferencias sin condiciones dirigidas a madres y personas con discapacidad: *Subsidio de asistencia maternal*, *Subsidio familiar a la madre*, *Subsidio familiar duplo* y *Subsidio a la discapacidad mental*.⁵

Surinam implementó una asignación por hijo casi universal (para todos los niños que no recibían un beneficio similar a través del empleador de sus padres). En este país, otras transferencias monetarias alcanzaron al 35% de la población. Otros tipos de transferencias también prevalecieron en República Dominicana, que reformó los subsidios energéticos y compensó a la población pobre y vulnerable con vales electrónicos (Bono Luz y Bono Gas). Estos programas alcanzaron al 29% de la población (Stampini et al., 2021). Esta reforma en República

⁴ Aunque las personas mayores que reciben pensiones contributivas tienen derecho a recibir *Renta Dignidad*, reciben una transferencia menor que las personas mayores que no reciben pensión.

⁵ Una de las modalidades del *Subsidio Único Familiar*, el *Subsidio Familiar al menor o recién nacido*, requiere que los beneficiarios asistan a controles de salud y a la escuela. Incluimos este beneficio en la categoría de “transferencias monetarias condicionadas”.

Dominicana es un ejemplo de una política que contribuye a una transición verde justa en la región.

Otras transferencias monetarias desempeñaron un papel clave en la respuesta a la crisis por COVID-19. Por ejemplo, el nuevo *Ingreso Familiar de Emergencia* y *Bono para la Clase Media* de Chile junto alcanzó al 40% de la población (cubriendo al 58% de los extremadamente pobres, al 61% de los moderadamente pobres y al 53% de la población vulnerable). Mientras tanto, el Perú *Bono yo me quedo en casa*, *bono independiente*, *bono rural* y *Bono familiar universal* en conjunto beneficiaron al 38% de la población (46% de los extremadamente pobres, 47% de los moderadamente pobres y 38% de la población vulnerable). En Bolivia, el *Bono Familia*, *Bono Canasta Familiar* y *Bono Universal* juntos alcanzaron al 96% de la población con pagos únicos en 2020 (con una cobertura casi universal de todos los grupos de ingresos) (Stampini et al., 2021).

Algunos programas importantes en esta categoría no fueron capturados por encuestas en los hogares. Por ejemplo, la Asistencia Pública de Guyana transfiere dinero en efectivo a familias que se encuentran en la pobreza, que tienen miembros que padecen enfermedades o que tienen miembros con discapacidades permanentes. Durante la crisis por COVID-19, se utilizaron otras transferencias monetarias para aumentar la cobertura en Belice y Guatemala. El Programa Temporal de Alivio al Desempleo de Belice benefició a más de 80 000 personas y dependió en gran medida de sistemas electrónicos para inscribir a los beneficiarios y realizar los pagos. Guatemala implementó la transferencia monetaria temporal incondicional *Bono Familia*, que llegó a más de 2,6 millones de familias con tres pagos (dos por valor de 130 USD y uno por valor de 33 USD). En contraste, el programa regular de transferencias monetarias condicionadas de Guatemala beneficia a menos de 120 000 familias. El programa guatemalteco seleccionó a los beneficiarios en función de su consumo de electricidad en febrero de 2020, y todos los pagos se realizaron mediante tarjetas de débito virtuales. El programa también tomó otras medidas para incluir a los hogares pobres sin electricidad (Stampini et al., 2021).

La literatura sobre estas transferencias monetarias encuentra que mejoran la pobreza monetaria, el consumo de alimentos y la nutrición, el ahorro y las inversiones productivas, y el empoderamiento de las mujeres (menos abuso relacionado con el estrés y mayor poder de negociación para las mujeres) (Bastagli et al., 2016). La investigación también encuentra evidencia de una mayor demanda de educación y salud, aunque de menor magnitud que en los programas condicionados (Baird et al., 2014).

El programa de transferencia monetaria incondicional *Ingreso Solidario* aumentó los gastos de renta y educación, mejoró la salud mental, mejoró la inclusión financiera y aumentó el uso de pagos móviles, todo ello sin afectar la oferta laboral (Gallego et al., 2021). Los estudios posteriores encontraron que este programa tuvo mayores efectos en los hogares cuyo jefe estaba desempleado al inicio de la crisis, así como en los hogares que experimentaron la muerte de un miembro del hogar durante la pandemia, lo que indica una función de respuesta al impacto (Álvarez et al., 2022). También encuentran un impacto importante en la inclusión financiera y el acceso a préstamos formales (Vera-Cossio et al., 2023).

Efecto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza y la desigualdad

Según una simulación estática que compara el ingreso per cápita con y sin transferencias monetarias, estos programas reducen la tasa de pobreza en 1,9 puntos porcentuales (del 31,3% al 29,3%), la brecha de pobreza en 2,0 pp (del 14,1% al 12,1%), y el coeficiente de Gini en 0,7 pp (de 49,1% a 48,4%) (cuadro 1). Los mayores cambios en las tasas de pobreza se registran en Argentina (5,2 pp), Surinam (4,5 pp), Panamá (4,1 pp), Costa Rica (3,9 pp) y Chile (3,7 pp). Los mayores cambios en el coeficiente de desigualdad de Gini se observan en Argentina (2,1

pp), seguida de Surinam, Ecuador y Panamá (1,6 pp). Estos cambios se ven afectados tanto por la magnitud de los programas (número de beneficiarios, tamaño de las transferencias) como por la calidad de la focalización.

Para permitir la comparación entre países, estas estimaciones utilizan una línea de pobreza internacional de 6,85 dólares por día, ajustada a la paridad del poder adquisitivo (PPA) de 2017. Este valor es similar a las líneas nacionales oficiales de pobreza para los países de ingresos medianos altos.⁶ Ajustamos las ponderaciones de las encuestas para corregir el hecho de que las encuestas de hogares a menudo subestiman el número de beneficiarios de transferencias monetarias informado por fuentes administrativas. El anexo 1 incluye una descripción de la encuesta y los datos administrativos que utilizamos, una lista de los programas no contributivos identificados y una breve sección metodológica que explica cómo ajustamos las ponderaciones de la encuesta.⁷

La simulación no tiene en cuenta las respuestas conductuales. Si las transferencias desincentivan el trabajo, los cambios en las métricas de pobreza en el cuadro 1 representan un límite superior del impacto real (aunque en el caso de la desigualdad, la conclusión es menos sencilla). En un escenario donde las transferencias desincentivan el trabajo, reducen los ingresos no transferidos (por lo que la pobreza sin transferencias sería menor que el valor que estimamos en el cuadro 1). Por el contrario, si las transferencias aumentan los ingresos no relacionados con las transferencias, por ejemplo, al reducir las restricciones crediticias a las actividades empresariales, los cambios en las métricas de pobreza en el cuadro 1 representan un límite inferior del impacto real.

La literatura sobre cómo los programas de transferencias monetarias condicionadas afectan el mercado laboral encuentra poca evidencia de impactos en la oferta laboral y alguna evidencia de pequeños efectos en la formalidad del empleo. Estos hallazgos sugieren que los efectos medidos en el cuadro 1 son informativos. Además de la literatura revisada en el Cuadro 1, una revisión de ocho estudios de Bastagli et al. (2016) encontró que tres programas aumentaron la participación en la fuerza laboral y uno la redujo. En un metanálisis de evaluaciones experimentales de siete programas de transferencias monetarias, Banerjee et al. (2017) no encontramos ningún impacto significativo en el empleo o las horas de trabajo. En cuanto a la formalidad laboral, Fruttero et al. (2020) encontraron que Bolsa Familia aumenta la probabilidad de empleo formal, particularmente entre los beneficiarios más jóvenes.

La literatura existente sobre los efectos dinámicos confirma el impacto de las transferencias monetarias en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Azevedo et al. (2013) y Azevedo, Inchauste y Sanfelice (2013) estiman que los cambios en los programas de transferencias monetarias no contributivas representan alrededor del 20% de la reducción de la pobreza y la desigualdad observada entre 2000 y 2010 en América Latina y el Caribe. Los cambios en el ingreso laboral (en la parte inferior de la distribución del ingreso, en relación con la parte superior) fueron el determinante clave de la reducción de la pobreza y la desigualdad, y representaron el 30% y el 54% de las disminuciones, respectivamente.

⁶ En nuestra muestra, el Banco Mundial clasifica a Chile, Guyana, Panamá y Uruguay como países de altos ingresos. Bolivia y Honduras están clasificados como países de ingresos medios bajos. El cuadro A3 del anexo 1 muestra cómo se compara la línea de pobreza internacional con las líneas de pobreza nacionales para 2019.

⁷ A lo largo del documento, especificamos si estamos utilizando ponderaciones ajustadas o ponderaciones originales.

Cuadro 1. Pobreza y desigualdad antes y después de las transferencias monetarias no contributivas, ~2019

	Recuento de pobreza		Brecha de pobreza		Índice de Gini		Recuento de pobreza	Brecha de pobreza	Índice de Gini
	Antes de las transferencias	Después de las transferencias	Antes de las transferencias	Después de las transferencias	Antes de las transferencias	Después de las transferencias	Diferencia (antes de transferencias – después de las transferencias)		
	(%)	(%)	(%)	(%)			pp	pp	pp
Argentina	12,9	7,7	5,6	2,3	45,7	43,6	5,2	3,4	2,1
Bolivia	22,0	19,6	10,0	8,1	43,6	42,5	2,4	1,9	1,1
Brasil	28,6	26,9	14,2	12,1	46,7	46,6	1,7	2,1	0,1
Chile	20,6	16,9	7,8	5,5	49,6	48,3	3,7	2,3	1,3
Colombia	40,8	40,1	19,3	18,1	54,3	53,7	0,7	1,2	0,6
Costa Rica	24,4	20,6	10,3	7,4	51,0	49,8	3,9	2,8	1,2
República Dominicana	28,0	26,9	9,8	9,0	43,9	43,5	1,2	0,7	0,4
Ecuador	39,6	37,3	17,3	14,8	48,7	47,1	2,3	2,5	1,6
El Salvador	40,8	40,6	15,6	15,3	49,0	48,8	0,2	0,3	0,1
Guyana	65,7	62,8	44,6	40,3	55,4	54,0	2,9	4,4	1,4
Honduras	61,6	61,5	35,0	34,7	54,1	54,0	0,1	0,3	0,2
México	37,9	36,1	15,2	13,2	43,5	42,1	1,9	2,0	1,4
Panamá	22,0	18,0	10,9	7,6	50,2	48,7	4,1	3,3	1,6
Paraguay	29,6	28,8	12,7	12,0	47,2	46,8	0,8	0,7	0,4
Perú	31,1	30,4	12,1	11,2	48,5	47,9	0,7	0,9	0,6
Surinam	61,4	56,9	38,7	32,0	50,2	48,5	4,5	6,6	1,6
Uruguay	13,5	10,4	5,5	3,4	46,5	45,1	3,1	2,2	1,3
Total	31,3	29,3	14,1	12,1	49,1	48,4	1,9	2,0	0,7

Fuente: cálculos de los autores basados en las encuestas de hogares armonizadas de América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo (2023).

Notas:

Los resultados reflejan la simulación utilizando ponderaciones ajustadas.

El tamaño de los efectos utilizando ponderaciones originales (en lugar de ajustados) son: 1,7 pp para el recuento de pobreza; 1,8 pp para la brecha de pobreza; y 0,7 pp para el índice de Gini. Véase el cuadro A7.

Todas las métricas “después de las transferencias” se basan en el ingreso per cápita, como se informa en las encuestas armonizadas. Todas las métricas “antes de las transferencias” se basan en el ingreso per cápita neto de todas las transferencias monetarias no contributivas. Para permitir la comparación entre países, utilizamos una línea de pobreza internacional de 6,85 dólares por día (ajustada al poder adquisitivo).

Guatemala no está incluida porque no cuenta con una encuesta de hogares disponible que identifique a los beneficiarios de transferencias monetarias no contributivas en los años cubiertos por nuestro análisis (2017–2019). La encuesta disponible más reciente que identifica a los beneficiarios de transferencias no contributivas es la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) de 2014. La Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2019 carece de las preguntas necesarias para identificar a los beneficiarios de las transferencias monetarias no contributivas.

La última línea (Total) informa el resultado del análisis que agrupa todos los datos. Para el recuento y la brecha de pobreza, es igual al promedio ponderado de los valores de los países. Para el Gini, difiere del promedio ponderado de los coeficientes de los países.

La evidencia analizada en la sección anterior y los cálculos de esta sección respaldan la conclusión de que las transferencias monetarias reducen efectivamente la pobreza y la desigualdad actuales. ¿Podrían reducir aún más la pobreza y la desigualdad? ¿Existen factores de diseño e implementación que dificultan su impacto en estas dimensiones? La siguiente sección evalúa los sistemas de transferencias monetarias en 17 países de América Latina y el Caribe con el fin de extraer recomendaciones sobre cómo reformarlos.

Evaluación de los sistemas de transferencias monetarias no contributivas de la región

Esta sección evalúa los sistemas de transferencias monetarias no contributivas en los países de la región para identificar factores de diseño y operativos que limitan los efectos de estos sistemas sobre la pobreza y la desigualdad. Primero evaluamos el tamaño de los programas existentes, en términos de número de beneficiarios, valor de las transferencias y presupuesto. Luego evaluamos la calidad de la focalización, analizando la cobertura, la filtración y la idoneidad de la focalización demográfica. Luego utilizamos un cuadro de puntuación para resumir estos análisis. Este cuadro de puntuación se encuentra entre las contribuciones novedosas de este artículo.

Analizamos los programas no contributivos de forma conjunta, ya que: (i) comparten la misma fuente de financiación; (ii) reducen por igual la pobreza monetaria actual (ya que entregan efectivo); y (iii) la reciente respuesta a la pandemia demostró que los gobiernos dependen de todos estos programas para aliviar la pobreza ante las crisis (Stampini et al., 2021). Sin embargo, reconocemos que los programas difieren en su teoría del cambio, población objetivo y fundamento general, por lo que también presentamos análisis separados (por tipo de programa) en el Anexo 2.

Después de analizar el tamaño y la focalización del programa, analizamos otros elementos de diseño e implementación que pueden influir en la eficacia con la que los programas pueden reducir la pobreza y la desigualdad. Por ejemplo, analizamos si la condicionalidad de algunos programas puede estar provocando que familias necesitadas sean excluidas (porque no cumplen con las condiciones, por ejemplo).

¿Son los programas lo suficientemente grandes?

Observamos tres dimensiones del tamaño de los programas. En primer lugar, ¿llegan al número adecuado de beneficiarios? En segundo lugar, ¿es el valor de las transferencias lo suficientemente grande en relación con la brecha de pobreza? En tercer lugar, ¿es el valor del presupuesto asignado a las transferencias lo suficientemente grande en relación con el tamaño de la brecha agregada de pobreza en el país? Esta tercera dimensión está relacionada con las dos anteriores, ya que un programa que beneficia a todos los que viven en la pobreza y tiene transferencias iguales en valor a la brecha de pobreza promedio tendrá un presupuesto general igual a la brecha de pobreza agregada.

¿El número de beneficiarios es igual a la población que vive en la pobreza?

En la mayoría de los países de la región, hay menos beneficiarios que personas que viven en la pobreza. La mediana de la relación entre el número de beneficiarios y el número de personas en

situación de pobreza en los países con datos disponibles es 0,9 (cuadro 2). Esto sugiere que alrededor de la mitad de los países tal vez necesiten ampliar su red de seguridad.

En cuatro países de la región (Bolivia, Chile, Panamá y Argentina), el número de beneficiarios es más del doble del número de personas en situación de pobreza. Esto no implica necesariamente un error en la focalización. Algunos países quieren que su red de seguridad cubra sectores más amplios de la población. Por ejemplo, es posible que quieran incluir a personas que viven en una situación de vulnerabilidad para evitar que caigan en la pobreza. De manera similar, es posible que los países quieran ejecutar programas que incluyan a todas las personas en una determinada etapa crítica de la vida. Por ejemplo, Bolivia tiene dos programas casi universales dirigidos a todos los estudiantes que asisten a una escuela pública (Bono Juancito Pinto) y a todas las personas mayores de 60 años (Renta Universal de Vejez “Renta Dignidad”). De manera similar, Panamá implementa el programa Pase-U (anteriormente conocido como Beca Universal), una beca para todos los niños que asisten a escuelas públicas o privadas con colegiaturas inferiores a un determinado umbral. México cuenta con una pensión universal no contributiva y una transferencia para todos los jóvenes que asisten a instituciones públicas de educación secundaria (Becas Benito Juárez para Educación Media Superior). Como resultado de estos programas, el número de beneficiarios puede exceder el tamaño de la población en situación de pobreza.

En el otro extremo de la distribución, el número de beneficiarios en relación con el número de personas que viven en la pobreza es más bajo en Honduras y El Salvador.⁸ En estos países, también la relación entre beneficiarios y personas que viven en pobreza extrema (3,65 dólares PPA por día) es baja: 0,4 en El Salvador y 0,3 en Honduras. Se puede esperar que los programas con estas dimensiones tengan efectos limitados sobre la pobreza y la desigualdad.

⁸ En Guatemala, los datos administrativos indican que el número de personas en hogares que reciben transferencias no contributivas representa aproximadamente el 10% del número de personas que viven en la pobreza.

Cuadro 2. Número de beneficiarios *versus* personas en situación de pobreza, ~2019

País	Personas en hogares que reciben transferencias (miles)	Personas que viven en la pobreza (miles)	Relación
Bolivia	7983	2533	3,2
Chile	10 148	3787	2,7
Panamá	2484	930	2,7
Argentina	15 149	5717	2,6
Uruguay	879	455	1,9
Costa Rica	1406	1228	1,1
República Dominicana	3198	3011	1,1
Surinam	358	351	1,0
Brasil	57 005	60 353	0,9
México	42 064	47 835	0,9
Colombia	13 500	20 532	0,7
Paraguay	1292	2080	0,6
Perú	5603	10 094	0,6
Ecuador	3624	6882	0,5
Guyana	162	514	0,3
Honduras	1183	6002	0,2
El Salvador	346	2633	0,1
Total	166 385	174 938	1,0

Fuente: cálculos de los autores basados en las encuestas de hogares armonizadas de América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo (2023).

Notas: el número de beneficiarios y el número de personas en situación de pobreza se estiman a partir de datos de encuestas de hogares. Se cuentan como beneficiarios todos los miembros de un hogar con al menos un beneficiario, incluso si el beneficio es individualizado. El número de personas en situación de pobreza se calcula utilizando la línea internacional de pobreza de 6,85 dólares por día (ajustado al poder adquisitivo). Los resultados provienen de la simulación basada en ponderaciones ajustadas. La última línea (Total) informa el resultado del análisis que agrupa todos los datos.

¿Es la transferencia lo suficientemente grande como para cerrar la brecha de pobreza promedio?

El valor de la transferencia per cápita a los hogares beneficiarios es aproximadamente un tercio del ingreso necesario para cerrar la brecha de pobreza. La relación mediana entre la transferencia per cápita y la brecha de pobreza es 0,32 (cuadro 3). En ningún país el tamaño de la transferencia es mayor que el valor necesario para elevar al beneficiario promedio al nivel de la línea de pobreza.

Aunque ningún programa apunta a eliminar la pobreza por completo, la relación proporciona una idea de cuán generosas son las transferencias monetarias en cada país. En el caso de los programas de transferencias monetarias condicionadas, también arroja luz sobre la importancia relativa de los dos objetivos coexistentes: aliviar la pobreza hoy *versus* estimular la acumulación de capital humano para reducir la pobreza mañana. Algunos académicos y formuladores de políticas piensan que las transferencias deberían ser lo más pequeñas posible,

siempre que inclinen la balanza de los incentivos para asistir a controles médicos y asistir a la escuela. Otros ven el objetivo redistributivo como igualmente importante y piensan que la transferencia debería ser lo suficientemente grande como para reducir sustancialmente la pobreza actual.

Basado en los valores de transferencia mostrados en el cuadro 3, parece que la mayoría de los países de la región tienen como objetivo político aliviar la pobreza sin cerrar la brecha de pobreza. Lo más probable es que esto se deba a razones presupuestarias, aunque también influye el deseo de evitar desincentivar la generación independiente de ingresos. En cualquier caso, el resultado es que la combinación de todas las transferencias monetarias no contributivas tiene solo un poder limitado para reducir la pobreza y la desigualdad.

Cuadro 3. Valor per cápita de las transferencias monetarias no contributivas *versus* brecha de pobreza de ingresos, ~2019

País	Transferencia mensual promedio (USD PPA)	Brecha de ingreso mensual promedio (USD PPA)	Relación
Argentina	83	94	0,88
Uruguay	50	91	0,55
Guyana	73	138	0,53
Costa Rica	47	98	0,48
Chile	37	87	0,42
Brasil	44	124	0,35
Surinam	46	132	0,35
Panamá	39	116	0,34
Ecuador	36	112	0,32
Bolivia	23	96	0,24
El Salvador	24	114	0,21
México	20	98	0,21
República Dominicana	15	81	0,19
Perú	16	100	0,16
Paraguay	13	98	0,14
Colombia	13	108	0,12
Honduras	6	137	0,04
Total	36	109	0,33

Fuente: cálculos de los autores basados en las encuestas de hogares armonizadas de América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo (2023).

Notas: todos los valores son per cápita y se expresan en dólares ajustados al poder adquisitivo. La brecha de pobreza se calcula en relación con la línea internacional de pobreza de 6,85 dólares por día (ajustada al poder adquisitivo). Los resultados provienen de la simulación basada en las ponderaciones originales de la encuesta (porque las ponderaciones ajustadas pueden corregir la no declaración del número de beneficiarios, pero no apuntan a corregir el valor informado de las transferencias). La última línea (Total) informa el resultado del análisis que agrupa todos los datos.

¿Son los presupuestos de los programas lo suficientemente grandes como para cerrar la brecha de pobreza promedio?

En la mayoría de los países de la región, el presupuesto total de los programas de transferencias monetarias no contributivas es menos de una cuarta parte del valor de la brecha agregada de pobreza. El valor mediano de esta relación es 0,23 para Ecuador (cuadro 4). Los presupuestos son particularmente pequeños en Honduras y El Salvador, donde representan el 3% y el 1% de la brecha de pobreza agregada, respectivamente.

La relación entre el presupuesto y la brecha de pobreza depende tanto del valor promedio de la transferencia por beneficiario como del número de beneficiarios en relación con la población en situación de pobreza. Es una combinación de los dos indicadores analizados en las subsecciones anteriores. Si el número de beneficiarios es igual a la población en situación de pobreza y las transferencias son lo suficientemente grandes como para cerrar la brecha de pobreza de los beneficiarios, el presupuesto asignado a las transferencias será suficiente para cerrar la brecha de pobreza del país. Argentina y Uruguay tienen presupuestos que teóricamente les permitirían alcanzar este objetivo. Chile y Panamá se acercan a este umbral.

En general, los países analizados gastan el 0,79% de su producto interno bruto (PIB) en transferencias monetarias no contributivas. Esto es considerablemente menor que el gasto público promedio en prestaciones familiares en efectivo del 1,2% del PIB en los países de la OCDE en 2017 (OCDE, 2023).⁹ Cuando se tienen en cuenta todas las transferencias directas, la región gasta el 1,6% del PIB, en comparación al 4,4% en los países de la OCDE (Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018, gráfico 4.6). De ello se deduce que no se puede esperar que las transferencias monetarias no contributivas reduzcan la pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe tanto como en los países de la OCDE, especialmente teniendo en cuenta que la pobreza y la desigualdad de referencia son mucho más altas en la región.

⁹ Esta categoría de gasto es la que más se acerca a nuestra definición de transferencias no contributivas, pero no es la misma. Puede interpretarse como un límite inferior, ya que incluye apoyo en efectivo a familias con hijos, pero excluye pensiones no contributivas. Los beneficios contributivos y no contributivos no pueden diferenciarse en los datos sobre gastos en pensiones para los países de la OCDE.

Cuadro 4. Presupuesto para transferencias monetarias no contributivas *versus* brecha de pobreza agregada, y como porcentaje del PIB, ~2019

País	Presupuesto agregado anual para transferencias monetarias (millones de USD PPA)	Brecha de pobreza anual (Millones de USD PPA)	Relación	Producto interno bruto (millones de USD PPA)	Presupuesto como % del producto interior bruto
Argentina	15 340	6 242	2,46	1 036 461	1,48
Uruguay	602	469	1,28	83 115	0,72
Chile	3539	3574	0,99	436 010	0,81
Panamá	1115	1154	0,97	139 171	0,80
Bolivia	2229	2873	0,78	104 706	2,13
Costa Rica	738	1290	0,57	107 249	0,69
Brasil	35 161	74 720	0,47	3 241 953	1,08
Surinam	179	552	0,32	10 431	1,72
Ecuador	1710	7521	0,23	205 927	0,83
México	10 757	47 924	0,22	2 587 611	0,42
República Dominicana	585	2619	0,22	206 121	0,28
Guyana	151	873	0,17	10 675	1,42
Perú	1066	9867	0,11	445 463	0,24
Paraguay	230	2237	0,10	92 641	0,25
Colombia	2325	24 285	0,10	772 350	0,30
El Salvador	86	2514	0,03	59 058	0,14
Honduras	88	8529	0,01	58 276	0,15
Total	75 900	197 245	0,38	9 597 218	0,79

Fuente: cálculos de los autores basados en las encuestas de hogares armonizadas de América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo (2023).

Notas: producto interno bruto en USD PPA para el año de la encuesta utilizada para cada país (alrededor de 2019), según lo informado por perspectivas de la economía mundial, abril de 2023. Los resultados provienen de la simulación basada en ponderaciones ajustadas. La última línea (Total) informa el resultado del análisis que agrupa todos los datos.

¿Están las transferencias bien focalizadas?

Las transferencias no contributivas utilizan una combinación de criterios de focalización. Las transferencias monetarias condicionadas suelen estar dirigidas a hogares con niños que viven en la pobreza o la pobreza extrema, según se evalúa mediante una prueba de medios indirecta. Las pensiones no contributivas están dirigidas a personas mayores y a menudo tienen un criterio administrativo que excluye a quienes reciben pensiones contributivas. En otros casos, utilizan pruebas de medios. Otras transferencias monetarias suelen dirigirse a sus beneficiarios mediante pruebas de medios (o pruebas indirectas de medios), junto con un criterio demográfico y, en algunos casos, prueba de discapacidad. En general, alrededor del 60% de las transferencias

monetarias no contributivas emplean pruebas de medios (indirectas o no) (Dodlova, Giolbas y Lay, 2018).

En esta sección, analizamos la focalización a través de tres lentes. Primero, analizamos el porcentaje de la población que vive en la pobreza y que se beneficia de las transferencias monetarias. En segundo lugar, analizamos el porcentaje de beneficiarios que se encuentran por encima de la línea de pobreza. Analizamos este indicador por sí solo, así como en combinación con el valor de la cobertura, ya que ambos están correlacionados positivamente, tanto conceptual como operativamente. Finalmente, verificamos si el perfil demográfico de los beneficiarios coincide con el perfil demográfico de la población en situación de pobreza para verificar si los criterios de focalización demográfica están ayudando u obstaculizando los esfuerzos para aliviar la pobreza. Todos los análisis se basan en la línea de pobreza internacional de 6,85 dólares por día, ajustado por las diferencias de poder adquisitivo en 2017.

¿Las transferencias cubren a todos los que viven en la pobreza?

En muchos países de la región, las listas de programas de transferencias monetarias no contributivas son lo suficientemente amplias como para llegar a toda la población que vive en la pobreza, y la cobertura completa es un objetivo de política pública. Sin embargo, estos programas han sufrido una subcobertura histórica y persistente de la población que vive en la pobreza.

En aproximadamente la mitad de los países de la región, menos de la mitad de la población en situación de pobreza vive en un hogar donde al menos un miembro recibe una transferencia monetaria no contributiva. El valor mediano de la cobertura es del 55%, para México (cuadro 5). Ningún país logra una cobertura total. Dado que ninguna focalización es perfecta desde el punto de vista computacional u operativo, la cobertura total solo sería posible mediante un programa universal que realmente llegue a toda la población. Cinco países alcanzan una cobertura del 80% o más: Uruguay, Panamá, Bolivia, Argentina y Chile. Los valores más bajos se observan en Honduras y El Salvador.

Cuadro 5. Porcentaje de población en situación de pobreza que vive en un hogar que se beneficia de un programa de transferencias monetarias no contributivas, ~2019

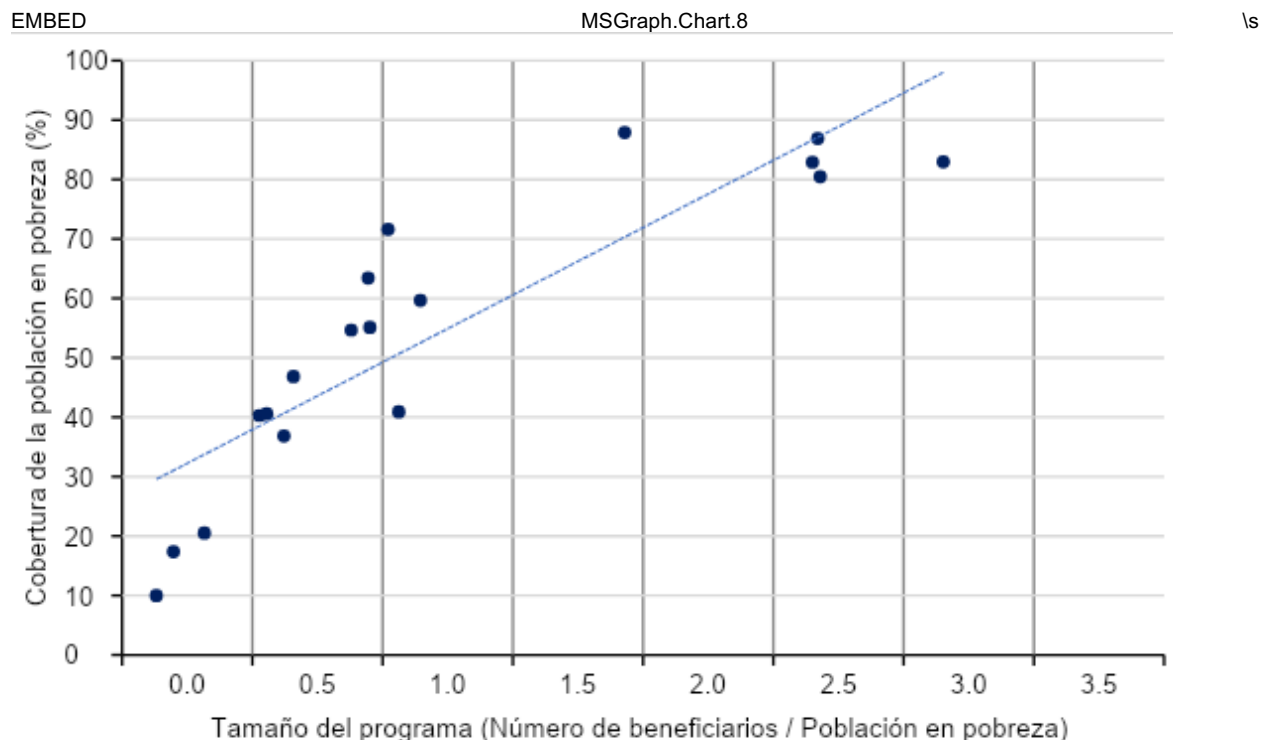
País	Cobertura (%)
Uruguay	88
Panamá	87
Bolivia	83
Argentina	83
Chile	80
Surinam	72
Brasil	63
Costa Rica	60
México	55
Colombia	47
República Dominicana	41
Perú	41
Ecuador	40
Paraguay	37
Guyana	21
Honduras	17
El Salvador	10
Total	55

Fuente: cálculos de los autores basados en las encuestas de hogares armonizadas de América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo (2023).

Notas: la pobreza se define según la línea internacional de 6,85 dólares por día (ajustada al poder adquisitivo), basada en el ingreso per cápita neto de transferencias monetarias no contributivas. Los resultados provienen de la simulación basada en ponderaciones ajustadas. La última línea (Total) informa el resultado del análisis que agrupa todos los datos.

Existe una fuerte relación positiva entre el nivel de cobertura y el tamaño del programa, medido por la relación entre el número de beneficiarios y la población total (gráfico 1). Los países que logran una mayor eficiencia en esta relación están por encima de la línea de tendencia del gráfico 1. Por ejemplo, Uruguay, Surinam y Brasil logran una cobertura de la población en situación de pobreza superior a la que se esperaría, en promedio, según la magnitud de sus programas.

Gráfico 1. Relación entre cobertura de la población en pobreza y tamaño de los programas de transferencias monetarias no contributivas, ~2019



Fuente: cálculos de los autores basados en las encuestas de hogares armonizadas de América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo (2023).

Notas: el eje horizontal muestra la variable que se informa en el cuadro 2, y el eje vertical muestra la que se informa en el cuadro 5.

¿Qué explica la falta de cobertura? Primero, es posible que los hogares que viven en la pobreza no soliciten programas existentes. Los más pobres pueden estar desconectados de la red de seguridad, no saber que existen programas o no poder solicitarlos. Para las instituciones que los implementan, los hogares más pobres son los más difíciles y costosos de alcanzar e incluir, tanto financieramente como en términos de recursos humanos y logística. A este problema a menudo se le refiere como la última milla de la inclusión social. En segundo lugar, los hogares en situación de pobreza pueden postularse a los programas, pero no unirse. Es posible que se los identifique como elegibles, pero se los colocará en una larga lista de espera porque no hay espacios disponibles. Por ejemplo, en 2020 un artículo de prensa detalló la lucha de las familias pobres para inscribirse en Bolsa Familia (El economista 2020), y en 2023, el tiempo de espera para unirse al programa de pensiones no contributivas de Brasil no tuvo precedentes: más de 500 000 personas esperaban un lugar. En tercer lugar, los solicitantes pueden ser clasificados erróneamente como no pobres y, por lo tanto, no elegibles, a pesar de ser realmente pobres. Cuando la evaluación se realiza a través de una prueba indirecta, incluso los algoritmos más avanzados basados en técnicas de aprendizaje automático solo pueden identificar correctamente parte de la variabilidad asociada a la pobreza y cuando los trabajadores sociales realizan las evaluaciones, el error humano es una posibilidad.

Coady y Parker (2009) estudiaron este problema utilizando datos recopilados para evaluar el proceso de registro de beneficiarios urbanos en el programa Oportunidades de México. La encuesta fue diseñada específicamente para capturar información sobre si los hogares conocían

el programa, si postularon y si fueron aceptados. Los autores encontraron que, de 100 hogares en situación de pobreza, 78 conocían la existencia del programa, 66 postularon y 47 fueron aceptados. Estas cifras muestran que los programas necesitan atender múltiples desafíos para cubrir un porcentaje mayor de la población en pobreza. Estos desafíos están relacionados con la falta de información, la falta de solicitudes y los errores en la focalización.

¿Qué porcentaje de los beneficiarios están sobre la línea de pobreza?

En la mayoría de los países, más de un tercio de los beneficiarios no son pobres. El valor mediano del porcentaje de beneficiarios por encima de la línea de pobreza es del 37% en México. La inclusión de beneficiarios no pobres puede ser intencionada y no es necesariamente un error. Varios sistemas de programas de transferencia monetaria también apuntan a la población vulnerable. Por ejemplo, en Chile, República Dominicana y Uruguay, aproximadamente el 40% de los beneficiarios son personas en situación de vulnerabilidad de ingresos (cuadro 6).

En algunos países, el alto porcentaje de beneficiarios sobre la línea de pobreza se explica por los programas cuasi universales. Por ejemplo, el 68% de beneficiarios por encima de la línea de pobreza en Panamá se explica en gran medida por el programa Pase-U, que beneficia a todos los estudiantes que asisten a escuelas públicas o privadas con tarifas bajas, es decir, a más de 700 000 niños.

En otros países, sin embargo, el alto porcentaje de beneficiarios por encima de la línea de pobreza no es intencionado y revela un uso ineficiente de los fondos públicos. Por ejemplo, si el número de beneficiarios es igual al número de personas en situación de pobreza, cada beneficiario por encima de la línea de pobreza reduce la cobertura de la población en situación de pobreza en una unidad. El problema es aún mayor en países con listas más pequeñas de beneficiarios.

Cuadro 6. Porcentaje de beneficiarios de transferencias por encima de la línea de pobreza, y en situación de vulnerabilidad, ~2019

Pais	Por encima de la línea de pobreza (%)	Entre la línea de pobreza y vulnerabilidad (%)
Honduras	11	10
El Salvador	22	20
Ecuador	23	20
Perú	27	24
Colombia	27	23
Brasil	29	24
Surinam	30	21
Guyana	35	24
México	37	29
Paraguay	41	32
Costa Rica	48	36
Uruguay	52	39
República Dominicana	62	42
Panamá	68	27
Argentina	69	36
Chile	69	42
Bolivia	74	34
Total	41	29

Fuente: cálculos de los autores basados en las encuestas de hogares armonizadas de América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo (2023).

Notas: la pobreza se define con base en el ingreso per cápita neto de transferencias monetarias no contributivas, utilizando la línea internacional de 6,85 dólares por día (ajustada al poder adquisitivo) y una línea de vulnerabilidad de 14,6 dólares por día (ajustada al poder adquisitivo). La línea de vulnerabilidad es cuatro veces la línea de pobreza extrema de 3,65 dólares por día PPA. Esta línea de vulnerabilidad sigue la misma lógica que Stampini et al. (2016). Los resultados se basan en la simulación utilizando ponderaciones originales. La última línea (Total) informa el resultado del análisis que agrupa todos los datos.

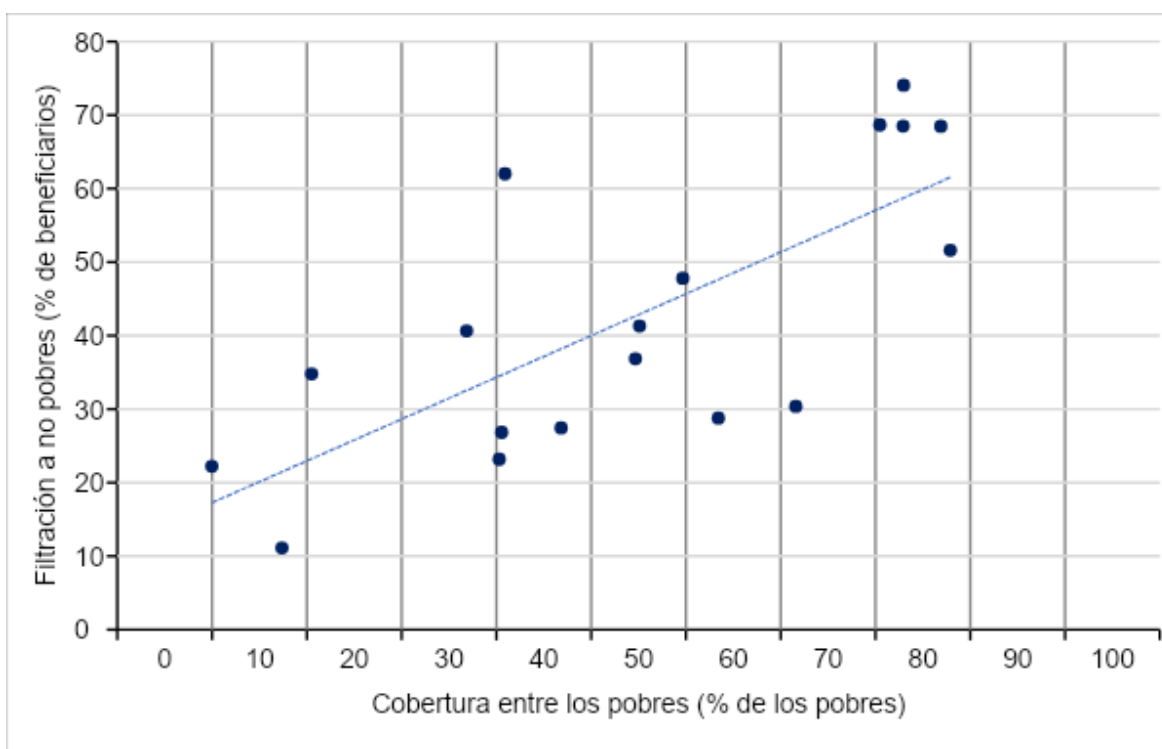
Desafortunadamente, ningún mecanismo de focalización está libre de errores y algunos solicitantes que no son pobres son clasificados erróneamente como pobres. Como se observó anteriormente, las pruebas de medios indirectas inevitablemente tienen cierto grado de error estadístico. En una región con altos niveles de informalidad laboral, donde los registros administrativos sobre ingresos están incompletos, la alternativa sería utilizar ingresos autodeclarados. Por temor a que los solicitantes declaren menos ingresos de los que realmente ganan, la mayoría de los países deciden utilizar pruebas indirectas y aceptar los errores estadísticos asociados.

Además, la calidad de la focalización se deteriora con el tiempo debido a la naturaleza dinámica de la pobreza. Algunos beneficiarios que fueron clasificados correctamente como pobres cuando presentaron la solicitud salen naturalmente de la pobreza o fluctúan dentro y fuera de la pobreza. Se puede esperar que este problema sea más grave en los países donde un alto porcentaje de

pobreza es transitorio.¹⁰ En estos países, sin una recertificación frecuente de elegibilidad, es probable que muchos beneficiarios salgan de la pobreza mientras permanecen en los programas, aumentando así la cantidad de filtración. Especialmente cuando la recertificación se basa en censos socioeconómicos presenciales (en lugar de datos administrativos), no puede seguir el ritmo de la naturaleza dinámica de la pobreza.

En este contexto, lograr una alta cobertura depende de contar con grandes listas de beneficiarios, como se muestra en el gráfico 1. Esto también aumenta implícitamente el porcentaje de beneficiarios por encima de la línea de pobreza, creando una relación empírica positiva entre cobertura y filtración. El gráfico 2 muestra esta relación. Los países por encima de la línea de tendencia tienen más filtración de lo esperado, en promedio, dada su cobertura de la población en situación de pobreza.

Gráfico 2. Filtración a no pobres y cobertura entre los pobres



Fuente: cálculos de los autores basados en las encuestas de hogares armonizadas de América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo (2023).

Notas: el eje horizontal muestra la variable que se informa en el cuadro 5, y el eje vertical muestra la que se informa en el cuadro 6.

¿Los programas se enfocan en los grupos demográficos que experimentan más pobreza?

Ocho de cada diez programas de transferencias monetarias no contributivas en América Latina y el Caribe incluyen un mecanismo de focalización categórico, generalmente basado en la edad (Dodlova, Giolbas y Lay, 2018). El objetivo es apoyar el bienestar en etapas de la vida marcadas por diferentes tipos de vulnerabilidad. Por ejemplo, los programas de transferencias monetarias

¹⁰ Los datos que pueden usarse para estimar cuánta pobreza es transitoria y cuánta es crónica son escasos en los países de América Latina y el Caribe. Stampini et al. (2016) realizan esta estimación utilizando paneles sintéticos. Ellos encontraron que, en promedio en la región, el 91% de la pobreza extrema y el 50% de la pobreza moderada son crónicas. Según este estudio, Uruguay y Argentina tienen el porcentaje más alto de pobreza transitoria en la región (entre 60% y 80%). En la mayoría de los países con datos disponibles, la pobreza transitoria oscila entre el 20% y el 40% de la pobreza total.

condicionadas y la asignación por hijo se enfocan en hogares con hijos, mientras que las pensiones no contributivas se enfocan en personas mayores y a menudo excluyen a aquellos que reciben una pensión contributiva. Para reducir la pobreza, los programas existentes de transferencia monetaria deben alcanzar a los grupos demográficos que están sobrerrepresentados entre los pobres.

Para ver si estos criterios, junto con el tamaño de los diferentes programas, dirigen las transferencias hacia los grupos de población que más las necesitan, comparamos las características demográficas de la población que vive en pobreza con las de los beneficiarios de las transferencias. Primero, clasificamos la población en cuatro categorías de hogares: los que tienen hijos (menores de 18 años) y sin adultos mayores con una pensión contributiva, los que tienen adultos mayores sin una pensión contributiva y sin hijos, los que tienen ambos y los que no tienen ninguno. En segundo lugar, analizamos el tamaño de cada categoría entre las personas que viven en la pobreza; esta es la combinación de beneficiarios que idealmente deberían alcanzar los programas. En tercer lugar, analizamos el tamaño de cada categoría de hogar entre los beneficiarios del programa de transferencias monetarias. Finalmente, comparamos las dos distribuciones y calculamos una medida de precisión (igual a la distancia entre los dos vectores).¹¹ El cuadro 7 presenta los resultados de este ejercicio.

Uruguay, Bolivia y Argentina logran la mejor focalización demográfica de su sistema de programas de transferencias monetarias (cuadro 7). En estos países, la distribución de beneficiarios en las cuatro categorías de hogares replica con mayor precisión la distribución de la población en situación de pobreza en las mismas categorías.

En el otro extremo de la distribución, la distribución demográfica de la población beneficiaria en Paraguay, El Salvador y Guyana no coincide con las características de la población que vive en pobreza. En Guyana, el mayor programa de transferencias monetarias es una pensión universal. Esto sesga la distribución de los beneficiarios hacia las personas mayores, que experimentan niveles de pobreza relativamente más bajos. Quienes viven en hogares con personas mayores sin pensión contributiva representan el 9% de la población que vive en la pobreza, pero un notable 38% de los beneficiarios de programas de transferencias monetarias no contributivas. En contraste, quienes viven en hogares con niños (y ninguna persona mayor sin una pensión contributiva) representan el 66% de la población que vive en la pobreza, pero solo el 12% de los beneficiarios de transferencias.¹² De manera similar, en El Salvador y Paraguay los hogares con niños (y ninguna persona mayor sin una pensión contributiva) están subrepresentados entre los beneficiarios de transferencias monetarias.

¹¹ Por ejemplo, para Bolivia, la distancia entre vectores es $[(0.72-0.74)^2+(0.11-0.08)^2+(0.10-0.10)^2+(0.07-0.09)^2]^{0.5}=0.04$.

¹² Reconocemos que este resultado se ve afectado por el hecho de que la encuesta no captura el programa de Asistencia Pública, lo cual beneficia a familias que se encuentran en pobreza, que tienen miembros que padecen enfermedades o que tienen miembros con discapacidades permanentes.

Cuadro 7. Calidad de la focalización demográfica, basada en la edad

País	Personas en hogares con hijos y sin personas mayores sin una pensión contributiva		Personas en hogares con hijos y con una persona mayor sin una pensión contributiva		Personas en hogares con personas mayores sin una pensión contributiva y sin hijos		Personas en hogares sin hijos ni personas mayores sin una pensión contributiva		Distancia entre vectores
	Porcentaje de pobres	Porcentaje de beneficiarios	Porcentaje de pobres	Porcentaje de beneficiarios	Porcentaje de pobres	Porcentaje de beneficiarios	Porcentaje de pobres	Porcentaje de beneficiarios	
Uruguay	88	86	1	1	1	1	10	11	0,03
Bolivia	72	74	11	8	10	10	7	9	0,04
Argentina	91	88	2	2	0	1	7	10	0,04
Brasil	84	79	2	3	1	4	12	13	0,06
Surinam	64	58	10	13	7	10	19	19	0,07
Chile	63	58	9	9	15	14	14	19	0,08
Perú	69	64	14	15	11	16	6	5	0,08
Costa Rica	68	70	8	10	12	15	12	5	0,08
Panamá	71	79	13	12	10	8	6	1	0,09
Ecuador	77	68	11	16	7	12	5	4	0,11
Colombia	73	63	12	19	7	16	7	2	0,16
Honduras	70	84	16	13	7	1	7	2	0,16
México	74	60	12	17	8	16	6	7	0,16
República Dominicana	76	56	13	14	7	14	5	16	0,23
Paraguay	75	51	15	33	7	15	4	1	0,31
El Salvador	69	42	15	31	9	27	7	1	0,36
Guyana	66	12	10	38	9	38	16	12	0,68
Total	77	71	8	10	6	10	9	10	0,08

Fuente: cálculos de los autores basados en las encuestas de hogares armonizadas de América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo (2023).

Nota: los resultados se basan en la simulación utilizando ponderaciones originales. La última línea (Total) informa el resultado del análisis que agrupa todos los datos.

En los países con datos disponibles, realizamos un análisis similar con un enfoque en los pueblos afrodescendientes e indígenas (cuadro 8), que normalmente experimentan niveles de pobreza más altos que el resto de la población. Brasil logra la mejor focalización demográfica hacia los afrodescendientes y los pueblos indígenas. Bolivia y Panamá ocupan el último lugar. Los afrodescendientes están sobrerrepresentados entre los beneficiarios de transferencias monetarias en relación con su ponderación dentro de la población que vive en la pobreza en el caso de Panamá; en ambos países, los pueblos indígenas están subrepresentados.

Cuadro 8. Calidad de la focalización demográfica, basada en la etnicidad

	Personas en hogares con miembros afrodescendientes		Personas en hogares con miembros afrodescendientes e indígenas		Personas en hogares con miembros indígenas		Personas en hogares sin miembros afrodescendientes o indígenas		Distancia entre vectores
	Porcentaje de pobres	Porcentaje de beneficiarios	Porcentaje de pobres	Porcentaje de beneficiarios	Porcentaje de pobres	Porcentaje de beneficiarios	Porcentaje de pobres	Porcentaje de beneficiarios	
Brasil	88	89	1	1	0	0	11	10	0,01
Chile					18	17	82	83	0,02
Colombia	13	15	0	0	5	5	81	80	0,03
Uruguay	18	16	1	1	4	4	77	79	0,03
México					44	47	56	53	0,04
Perú	15	17	2	1	46	54	37	28	0,12
Ecuador	9	7	1	1	18	27	72	65	0,12
Bolivia					55	43	45	57	0,17
Panamá	23	34	3	3	37	20	37	43	0,22

Fuente: cálculos de los autores basados en las encuestas de hogares armonizadas de América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo (2023).

Nota: los resultados se basan en la simulación utilizando ponderaciones originales. Las encuestas de hogares en México, Chile y Bolivia no identifican a los afrodescendientes.

¿Qué países tienen los sistemas más eficientes de transferencias monetarias no contributivas?

Una revisión exhaustiva de las evaluaciones de las secciones anteriores muestra que los sistemas de transferencias monetarias de Brasil y Surinam se ubican consistentemente en la mitad superior de la distribución (cuadro 9). Le siguen Argentina, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay, ya que se ubican en la mitad superior de la distribución en cinco de seis categorías (a excepción de la filtración, que puede ser por diseño). En el otro extremo de la distribución, el sistema de transferencias monetarias de Paraguay se encuentra en la mitad inferior de la distribución para los seis criterios, lo que sugiere la necesidad de reformas sustanciales.

Cuadro 9. Evaluación de los sistemas de transferencia de efectivo de los países

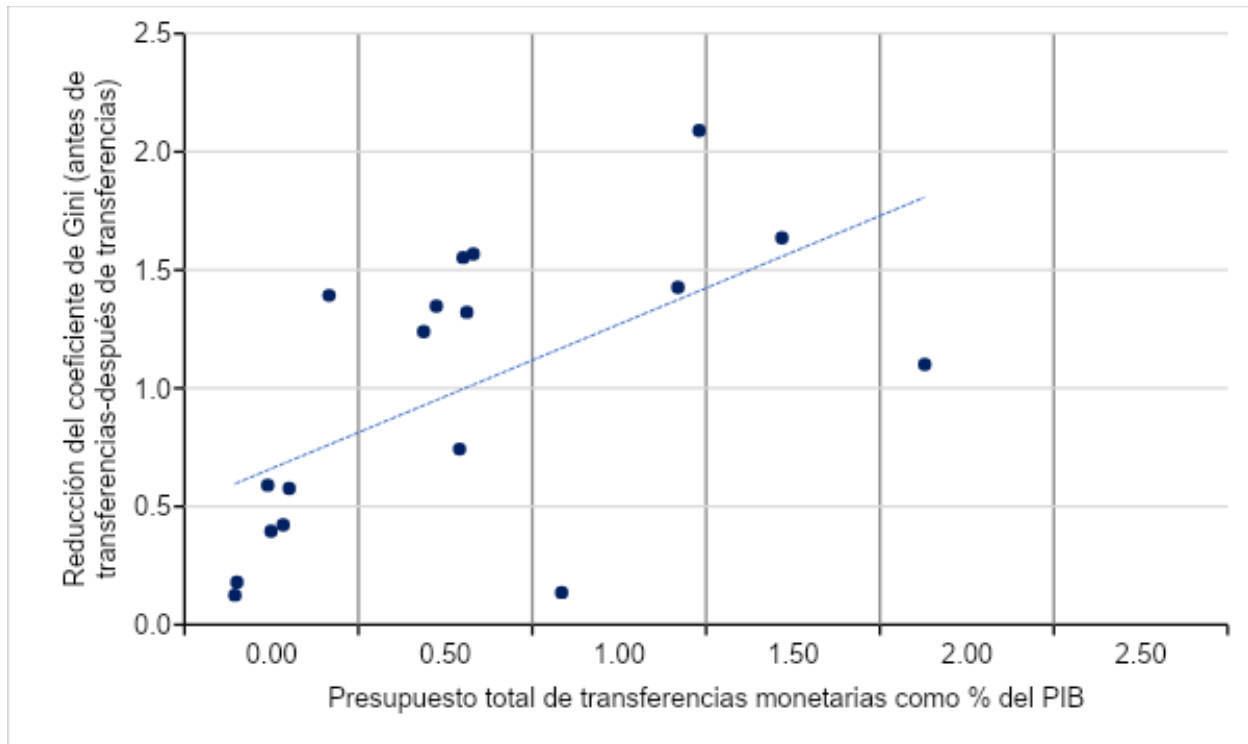
	Brasil	Suriname	Argentina	Chile	Costa Rica	Panamát	Uruguay	Bolivia	Ecuador	Guiana	México	Perú	Colombia	República Dominicana	El Salvador	Honduras	Paraguay
Relación de beneficiarios a población en situación de pobreza																	
Relación de tamaño de transferencia a brecha de pobreza *																	
Relación de presupuesto a brecha total de pobreza																	
Cobertura de la población en pobreza (%)																	
Beneficiarios por encima de la línea de pobreza (%) *																	
Calidad de la focalización por edad *																	
Puntuación (Número de elementos en la mitad superior)	6	6	5	5	5	5	5	4	3	2	2	2	1	1	1	1	0

Fuente: cálculos de los autores basados en las encuestas de hogares armonizadas de América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo (2023).

Nota: * indica que los resultados utilizan las ponderaciones originales.

En el gráfico 3 analizamos la relación entre el tamaño de los programas y su efecto sobre la desigualdad para comprobar si los sistemas que mejor clasificados en el análisis anterior son también los que más reducen la desigualdad. La figura contiene una gráfica de dispersión de la reducción del coeficiente de Gini (Gini antes de las transferencias menos Gini después de las transferencias) y el tamaño relativo del presupuesto asignado a los programas de transferencias monetarias (como porcentaje del PIB). Muestra una relación positiva con una dispersión sustancial de la línea de tendencia, con Argentina, México, Panamá, Ecuador, Uruguay, Costa Rica y Chile, logrando resultados considerablemente mejores de lo esperado. Cuatro de estos países ocupan los primeros puestos del análisis en el cuadro 9.

Gráfico 3. Reducción del coeficiente de Gini *versus* presupuesto asignado a transferencias monetarias (% del PIB)



Fuente: cálculos de los autores basados en las encuestas de hogares armonizadas de América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo (2023).

Nota: el eje vertical muestra la variable del cuadro 1, y el eje horizontal muestra variable del cuadro 4.

En las siguientes secciones, revisamos dimensiones adicionales del diseño e implementación de programas de transferencias monetarias que pueden excluir a algunos hogares que viven en la pobreza o reducir la calidad de las listas de beneficiarios, limitando su capacidad para reducir la pobreza y la desigualdad. Estas evaluaciones son cualitativas (ya que no pueden analizarse utilizando los datos administrativos o de los hogares disponibles), por lo que no se incluyen en la evaluación del cuadro de puntuación. Sin embargo, analizarlos puede ayudar a identificar otras necesidades para reformar los programas existentes.

¿Las condiciones limitan el alcance y la retención de los programas de transferencias monetarias condicionadas?

Si las condiciones impuestas por algunos programas para fomentar la acumulación de capital humano reducen la aceptación o retención de los hogares elegibles, estas condiciones disminuyen el impacto de las transferencias monetarias sobre la pobreza y la desigualdad actuales. Esta situación puede surgir por tres motivos: (i) los hogares en situación de pobreza no pueden participar en programas condicionados si viven en zonas sin la oferta requerida de servicios de salud y educación; (ii) algunos hogares en situación de pobreza abandonan los programas por no cumplir con las condiciones; (iii) algunos hogares en situación de pobreza pueden optar por salir del programa porque las condiciones requeridas no son atractivas o económicamente deseables.

Las transferencias condicionadas solo podrán implementarse en áreas con una oferta de servicios de salud y educación que cumplan con los requisitos establecidos por el programa. Esto excluye áreas sin suministro. Por ejemplo, una revisión del programa Oportunidades de México identificó medio millón de familias elegibles que fueron excluidas debido a la falta de servicios en 2010 (Triano Enríquez, 2017). En un intento por aumentar la cobertura, se eximió a estas familias del requisito de cumplir con condiciones. A pesar de este intento, otra revisión realizada en 2015 encontró que 88 000 familias elegibles en localidades muy pequeñas sin acceso a servicios todavía estaban excluidas y no recibían la transferencia incondicional.

La falta de oferta de servicios es un problema para la educación secundaria. En algunos países, la escuela secundaria se ha hecho obligatoria hace poco, pero la oferta no ha podido igualar el repentino aumento de la demanda. En algunos casos, la educación secundaria solo está disponible en otros municipios, lo que genera altos costos de transporte, o en proveedores privados que cobran matrícula. Este problema se relaciona con la segunda forma en que las condiciones pueden causar exclusión: los motivos financieros son una razón clave por la cual los hogares no cumplen y luego abandonan los programas.

Se ha documentado que el incumplimiento de las condiciones es una de las principales razones por las que los hogares abandonan los programas de transferencias monetarias condicionadas. Por ejemplo, González-Flores, Heracleous y Winters (2012) encontraron que el 56% de los abandonos de Oportunidades dejaron el programa porque no cumplieron con sus condiciones. Encontraron que, en las zonas urbanas de México, los participantes más vulnerables (por ejemplo, familias monoparentales) tienen la mayor probabilidad de salida. Del mismo modo, Levasseur (2021) encontró que Oportunidades tuvo dificultades para retener a las familias más pobres en el programa. Aparte de sus costos de oportunidad, asistir a la escuela implica gastos de bolsillo (transporte, materiales y colegiaturas) que solo se cubren parcialmente con las transferencias monetarias. Cuando una familia experimenta un impacto social, como un problema de salud o la pérdida de una fuente de ingresos, es posible que no tenga recursos suficientes para cubrir los gastos de educación. La posterior ausencia escolar ocasiona que a la familia se le suspenda o abandone el programa, precisamente cuando más necesita las transferencias para mitigar el impacto económico. En Brasil, donde los gobiernos municipales supervisan el proceso de identificación y selección de beneficiarios, una encuesta entre administradores públicos encontró que los niños con menor rendimiento y asistencia escolar tenían menos probabilidades de ser incluidos en el programa (de Janvry, Finan y Sadoulet, 2006).

La baja calidad de la escolaridad también afecta el cumplimiento de las condiciones y las tasas de retención de los programas. Por ejemplo, si los sistemas escolares carecen de educación especial y enfoques de enseñanza que se adapten a las necesidades de los niños provenientes de entornos de pobreza, esto puede retrasar el aprendizaje y finalmente llevarlos a abandonar la escuela. Los hijos de padres con bajos niveles de capital humano carecen del trasfondo cultural que facilite el aprendizaje. Estos niños luchan año tras año, acumulan brechas de conocimientos y suelen ser estigmatizados por los profesores¹³ y otros estudiantes, y terminan repitiendo cursos y finalmente abandonando la escuela. Para los niños con dificultades de aprendizaje, este problema se magnifica. Todos estos factores son particularmente relevantes en las escuelas a las que asisten los beneficiarios de las transferencias monetarias y, como

¹³ “Luisa comenta que una de las razones por las que dejó la escuela fue el maltrato que recibía de una maestra, pues siempre que venía los regañaba, tiraba sus tareas a la basura y les decía que iban a calentar la silla y por el dinero de Oportunidades” (SEDESOL, CNPDHO, 2008; p. 28). “Evaluaciones externas del Programa han identificado la existencia de una fuerte presión sobre los beneficiarios de las becas Oportunidades, ya que algunos maestros exigen mayor y/o diferente cantidad de materiales, cooperación o participación en actividades extracurriculares bajo el argumento de que cuentan con una beca” (SEDESOL, CNPDHO, 2008; p. 28).

resultado, algunos de los hogares más vulnerables abandonan los programas (SEDESOL, CNPDHO, 2008).¹⁴

Finalmente, las condiciones de los programas pueden no ser atractivas para los hogares en situación de pobreza, en relación con comportamientos alternativos. Los incentivos económicos inadecuados pueden explicar por qué algunos hogares elegibles no se inscriben en programas de transferencias monetarias condicionadas. Angelucci y Attanasio (2009) argumentan que una razón importante de la baja aceptación urbana del programa Oportunidades de México (aproximadamente 50%, en comparación con 97% en las áreas rurales) es que los incentivos económicos no compensan la pérdida de ingresos laborales. Del mismo modo, Schultz (2004) calculó que las becas otorgadas por el programa equivalían a entre la mitad y un tercio de un salario de tiempo completo en las ciudades mexicanas.

En otros casos, la falta de apelación de la trayectoria escolar requerida puede provocar la exclusión. Algunos beneficiarios pueden abandonar el programa porque eligen trayectorias educativas que no cumplen con las condiciones como educación vocacional o cursos que no requieren asistir regularmente a un establecimiento educativo. Estas opciones pueden ser las más relevantes para los jóvenes en algunos contextos, porque están mejor alineadas con la demanda laboral o porque pueden combinarse con el trabajo (SEDESOL, CNPDHO, 2008).

En otros casos, los beneficiarios sienten que la educación proporcionada no es relevante o útil en el contexto local y no conduce a mejores resultados en el mercado laboral. Ellos observan que quienes completan el ciclo educativo realizan los mismos trabajos no calificados que quienes no terminaron la escuela, y que solo pueden acceder a mejores empleos migrando a una ciudad. Para muchos, esta falta de relevancia hace que la educación sea aburrida y poco atractiva, lo que les hace abandonar los estudios y, por tanto, abandonar el programa de transferencias monetarias (SEDESOL, CNPDHO, 2008).¹⁵

Desempeño operativo de los gobiernos locales

Otro factor que pudiera afectar la medida en la que los programas reducen la pobreza y la desigualdad es la calidad heterogénea de la implementación en los países, entre estados, provincias y municipios. En muchos países, como Brasil y Colombia, los gobiernos subnacionales desempeñan un papel en la inscripción y recertificación de los beneficiarios. Es posible que los gobiernos subnacionales más pobres no tengan suficientes recursos para implementar bien los programas. Además, las fricciones entre los gobiernos nacionales y subnacionales, por ejemplo, debido a la falta de alineación política, también pueden afectar la calidad de la implementación del programa.

La investigación sobre las diferencias subnacionales en la implementación de transferencias no contributivas es limitada y se centra en las transferencias monetarias condicionadas, principalmente en Brasil. Con base en datos a nivel municipal, van Stolk y Patil (2015; 2016) encuentran evidencia mixta sobre la correlación entre los recursos financieros municipales (presupuesto per cápita, transferencias de los estados o del gobierno federal) y el

¹⁴ Un estudio sobre beneficiarios del programa Oportunidades de México encontró que “un poco más del 30% de los beneficiarios del Programa, al finalizar la escuela primaria, no alcanzan las habilidades lingüísticas básicas que les permitan continuar satisfactoriamente con sus estudios. Esta cifra aumenta al 56.6% si los becarios asisten a escuelas indígenas. De la misma forma, el 54.9% de los titulares de beca no alcanzan los niveles mínimos de aprendizaje en comprensión de lenguaje y lectura al término de la telesecundaria”. (Mancera Corcuera Carlos, Serna Hernández Leslie, Priede Schubert Alejandra, Capítulo I. Modalidad educativa y organización multigrado como factores asociados con las brechas de aprendizaje de los becarios del Programa Oportunidades (primaria y secundaria en 2007). En SEDESOL, CNPDHO (2008; p. 22).

¹⁵ “Los jóvenes con estudios de primaria y secundaria hacen lo mismo, no hay diferencias: las mujeres en el hogar y los hombres en el campo. Aquellos que estudian más le devuelven más a la comunidad y se dedican a lo mismo” (SEDESOL, CNPDHO, 2008, p. 24).

índice de implementación de la gestión descentralizada.¹⁶ Por el contrario, los autores encontraron que los servicios de salud y educación de mejor calidad, así como una mejor coordinación de estos servicios con Bolsa Familia, dan como resultado una mejor implementación de la transferencia monetaria condicionada. Finalmente, su análisis no encuentra una asociación entre el partido político en el poder a nivel subnacional y la calidad de la implementación. De Janvry et al. (2006) encontraron que las características municipales y las prácticas de gestión explican las diferencias municipales en los impactos relacionados con la educación. Por ejemplo, los autores encontraron que Bolsa Escola (el predecesor de Bolsa Familia) tuvo mayores impactos donde había un proceso más transparente para identificar a los beneficiarios (una responsabilidad municipal) y donde las condiciones se aplicaban de manera más estricta.

Recomendaciones de políticas

Nuestro análisis sugiere que los programas de transferencias monetarias no contributivas deberían ampliarse para aumentar su impacto sobre la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, esta recomendación de política debe considerarse en el contexto del gasto social general.

El primer elemento para considerar es la interacción entre transferencias contributivas y no contributivas. Los países han ampliado los programas no contributivos porque la mayoría de la población no tiene acceso a prestaciones contributivas, ya sea porque trabaja de manera informal o porque su empleo formal no califica (en duración o continuidad) para la protección contributiva. Esta arquitectura dual da como resultado una protección errática en general, con baja cobertura y calidad de las prestaciones. Por ejemplo, la cobertura de pensiones en la región creció considerablemente en las últimas dos décadas, del 46% al 69% de la población mayor. Este crecimiento se debió principalmente a la expansión de las pensiones no contributivas. Esto crea un sistema de dos niveles en el que el valor promedio de las pensiones contributivas asciende al 56% de los salarios, mientras que el valor promedio de las pensiones no contributivas es solo el 11% de los salarios (Aranco et al., 2022). Este sistema de pensiones segmentado tiene un bajo poder redistributivo y al mismo tiempo puede estar frenando la productividad y el crecimiento económico. (Levy y Cruces 2021).

El segundo elemento que se debe considerar es que las transferencias no contributivas son una parte del gasto social general, y expandirlas puede causar que otros componentes del gasto social se contraigan (o crezcan menos rápidamente). Estos otros componentes incluyen el gasto en salud y educación, que puede tener un impacto aún mayor en la reducción de la pobreza y la desigualdad a mediano y largo plazo. Puede ser más eficiente asignar un mayor gasto social para aumentar la calidad de estos servicios. Antes de recomendar inequívocamente una expansión de las transferencias monetarias no contributivas, es necesario realizar un análisis integral del efecto del gasto social sobre la pobreza y la desigualdad.

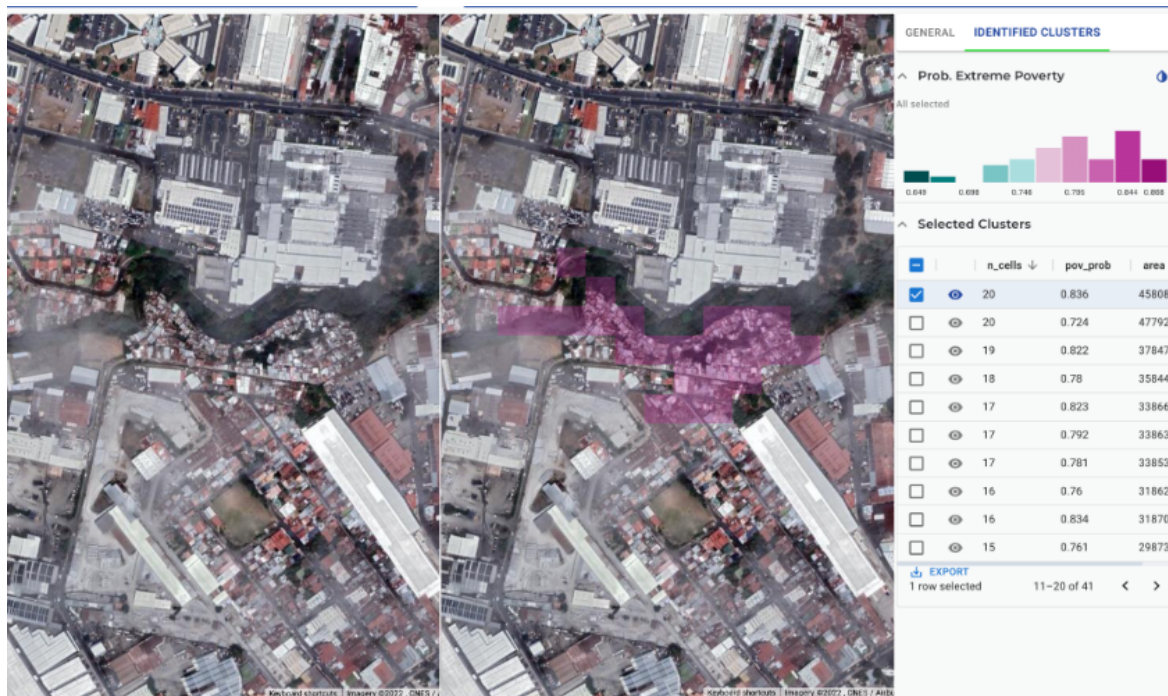
Sin embargo, es un hecho indiscutible que el gasto en transferencias no contributivas como porcentaje del PIB es bajo en América Latina y el Caribe en comparación con los países de altos ingresos. En la mayoría de los países, el presupuesto de estos programas representa menos de un tercio de la brecha de pobreza agregada. Con el tamaño de los beneficios y los niveles de gasto y cobertura observados, la mayoría de los países de la región no pueden esperar que sus programas reduzcan significativamente la pobreza y la desigualdad. Esto es particularmente cierto para los países con los niveles de pobreza más altos de la región.

¹⁶ Este índice se compone de cuatro factores igualmente importantes: el porcentaje de familias con un registro completo y consistente; el porcentaje de familias con registros actualizados; el porcentaje de familias con información completa sobre el cumplimiento de las condiciones de salud; el porcentaje de niños en el programa con información completa sobre el cumplimiento de las condiciones educativas.

Además, el cuadro de puntuación muestra que incluso con el presupuesto existente, los países pueden reformar varias dimensiones del diseño y la implementación de los programas para aumentar su eficiencia, permitiéndoles así redistribuir mejor la riqueza y reducir la pobreza. Esto es especialmente cierto en los países que alcanzan las puntuaciones más bajas según los estándares regionales.

El primer imperativo es incrementar los esfuerzos para cubrir a la población que vive en la pobreza. El problema de la cobertura insuficiente también persiste para quienes viven en la pobreza extrema. Para este grupo, la cobertura insuficiente se puede abordar mediante una combinación de técnicas modernas de mapeo de la pobreza y búsquedas activas en el campo. El gráfico 5 muestra un ejemplo de trabajo reciente en Costa Rica. Se utilizaron imágenes satelitales para identificar focos de pobreza urbana con baja cobertura en el registro social. Estas áreas pueden ser objeto de esfuerzos de campo para evaluar las vulnerabilidades socioeconómicas específicas de cada hogar y agregar los elegibles a la lista de los programas existentes (Acon Monge y Tejerina, 2023). Además de las imágenes satelitales, los programas pueden utilizar un rango de datos administrativos de alta frecuencia, como datos telefónicos, datos de consumo de electricidad y datos de transacciones financieras, para evaluar la pobreza y la vulnerabilidad de la población. Se necesitan búsquedas activas en el campo para transformar estas evaluaciones en inclusión en el programa. Mandar trabajadores sociales también es el primer paso del manejo de casos necesario para acompañar a los hogares en su camino fuera de la pobreza.

Gráfico 5. Bolsas de pobreza urbana sin cobertura en Costa Rica



Fuentes: Acon Monge y Tejerina (2023).

Lograr una mayor cobertura también requiere recertificar frecuentemente la lista de beneficiarios para eliminar a aquellos que ya no necesitan apoyo y crear espacio en el programa para aquellos que recientemente han caído en la pobreza. Esto es particularmente relevante en las zonas urbanas, donde la pobreza es más transitoria. En lugar de depender de censos

socioeconómicos periódicos, las crecientes oportunidades para hacer que los datos del registro social sean interoperables con otros datos administrativos crean la posibilidad de una recertificación en tiempo real y a bajo costo.

Por último, para lograr una mayor cobertura, es posible que los países tengan que revisar los criterios de elegibilidad que limitan el acceso de algunos grupos a los programas de transferencias monetarias. Por ejemplo, nuestro análisis muestra que los criterios demográficos de elegibilidad de los programas en algunos países de la región producen un desajuste entre las listas de beneficiarios y los grupos de población con las tasas de pobreza más altas. En particular, en algunos países los niños y los pueblos indígenas están subrepresentados entre los beneficiarios (en relación con lo que se esperaría en función de sus tasas de pobreza).

Los registros sociales son herramientas clave para aumentar la cobertura de los pobres y disminuir las filtraciones (particularmente hacia aquellos que se encuentran por encima de la línea de vulnerabilidad). Estos registros sustentan los esfuerzos para hacer que los programas existentes sean más eficientes y logren la mezcla deseada de intervenciones a corto y largo plazo para atender la pobreza crónica y acumular el capital humano, por una parte, y mitigar la pobreza temporal y proteger contra impactos, por la otra.

Referencias

- Acon Monge, Karol y Luis Tejerina. 2023. *El SINIRUBE: habilitador de la política social de precisión en Costa Rica*. Material de aprendizaje. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0004806>
- Aguilar, Arturo, Cristina Barnard y Giacomo De Giorgi. 2019. “*Long-Term Effects of PROSPERA on Welfare*”. Banco Mundial, Washington D.C. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-9002>.
- Akresh, Richard, Damien de Walque y Harounan Kasianga. 2013. “*Cash Transfers and Child Schooling Evidence from a Randomized Evaluation of the Role of Conditionality*”. Documento de trabajo sobre investigación política ; no. WPS 6340, Serie de evaluaciones de impacto; no. IE 82 Washington, D.C. : Grupo del Banco Mundial. <http://documents.worldbank.org/curated/en/587731468005971189/Cash-transfers-and-child-schooling-evidence-from-a-randomized-evaluation-of-the-role-of-conditionality>
- Alemann, Clara, Barbara Buchbinder, Alden Cowap, Pablo Ibararán y Leticia Juárez. 2016. *¿Aumentan las transferencias monetarias condicionadas la participación de las mujeres en la toma de decisiones?: La evidencia del Programa Bono 10.000 en Honduras*. Nota técnica No. 981. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo. <http://publications.iadb.org/handle/11319/7564>
- Álvarez, Esteban, Jorge Gallego, Bridget Hoffmann, María Paula Medina; Camilo Pecha, Marco Stampini, David Vargas, Diego A. Vera-Cossio. 2022. *Evaluación de impacto de corto y mediano plazo del Programa Ingreso Solidario*. Nota técnica del Banco Interamericano de Desarrollo 2514. <http://dx.doi.org/10.18235/0004395>
- Alzúa, María, Guillermo Cruces y Laura Ripani. 2010. “*Welfare Programs and Labor Supply in Developing Countries. Experimental Evidence from Latin America Welfare Programs and Labor Supply in Developing Countries: Experimental Evidence from Latin America*”. Documento de trabajo de CEDLAS. La Plata, Argentina: Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales. http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/alzua_cruces_ripani_labour.pdf.
- Amarante, Verónica, Marco Manacorda, Andrea Vigorito, y Mariana Zerpa. 2011. “*Social Assistance and Labor Market Outcomes: Evidence from the Uruguayan PANES*”. Nota técnica No. 453. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo. <http://publications.iadb.org/handle/11319/5853>.
- Angelucci, Manuela, y Orazio Attanasio. 2009. “*Oportunidades: Program Effect on Consumption, Low Participation, and Methodological Issues.*” *Economic Development and Cultural Change* 57 (3): 479–506. <http://ideas.repec.org/a/ucp/ecdecc/v57y2009i3p479-506.html>.
- Angelucci, Manuela, Giacomo de Giorgi, e Imran Rasul. 2018. “*Consumption and Investment in Resource Pooling Family Networks*”. *The Economic Journal*. Volumen 128, número 615, noviembre de 2018, páginas 2613-2651. <https://doi.org/10.1111/econj.12534>
- Andréia, Márcia. “*BPC: INSS deve analisar concessão de 1,5 milhão de pedidos do benefício.*” *Concursos no Brasil*. 3 de junio de 2023. <https://concursosnobrasil.com/beneficios-sociais/2023/06/03/bpc-inss-deve-analisar-concessao-de-15-milhao-de-pedidos-do-beneficio/>
- Aranco, Natalia, Mariano Bosch, Marco Stampini, Oliver Azuara, Laura Goyeneche, Pablo Ibararán, Deborah Oliveira, Maria Reyes Retana y Eric Torres Ramirez. 2022. “*Aging in Latin America and the Caribbean: Social Protection and Quality of Life of Older Persons.*”

Monografía 1009. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
<https://doi.org/10.18235/0004287>

- Araujo, M. Caridad, Mariano Bosch y Norbert Schady. 2017. "Can Cash Transfers Help Households Escape an Inter-Generational Poverty Trap" Documento de trabajo del BID no. 767 (Septiembre). <https://doi.org/10.3386/w22670>.
- Attanasio, Orazio, Lina Cardona Sosa, Carlos Medina, Costas Meghir y Christian Posso. 2021. "Long Term Effects of Cash Transfer Programs in Colombia." SSRN Electronic Journal. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3896427>.
- Attanasio, Orazio, Luca Pelerano y Polanía Reyes. 2009. "Building Trust? Conditional Cash Transfer Programmes and Social Capital." *Fiscal Studies* 30 (2): 139–77.
- Azevedo, Joao Pedro, Maria Eugenia Davalos, Carolina Diaz-Bonilla, Bernardo Atuesta, y Raul Andres Castaneda. 2013. "Fifteen Years of Inequality in Latin America: How Have Labor Markets Helped?" Series de Documento de trabajo sobre investigación política, Marzo. Banco Mundial. Recuperado de: <https://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/6384.html>.
- Azevedo, Joao Pedro, Gabriela Inchauste y Viviane Sanfelice. 2013. "Decomposing the Recent Inequality Decline in Latin America." Documento de trabajo sobre investigación política. Banco Mundial. Recuperado de <https://documents1.worldbank.org/curated/en/597661468054543060/pdf/WPS6715.pdf>.
- Baird, Sarah, Francisco H.G. Ferreira, Berk Özler y Michael Woolcock. 2014. "Conditional, Unconditional and Everything in between: A Systematic Review of the Effects of Cash Transfer Programmes on Schooling Outcomes." *Journal of Development Effectiveness* 6 (1): 1–43. <https://doi.org/10.1080/19439342.2014.890362>.
- Baird, Sarah, C McIntosh y Berk Özler. 2011. "Cash or Condition? Evidence from a Cash Transfer Experiment." *The Quarterly Journal of Economics* 126 (4): :1709-1753. <https://doi.org/10.1093/qje/qjr032>.
- Bando, Rosangela, Sebastian Galiani y Paul Gertler. 2016. "The Effects of Non-Contributory Pensions on Material and Subjective Well Being". No.22995. Documento de trabajo de NBER. Cambridge MA, Estados Unidos. <https://doi.org/10.3386/w22995>.
- Banerjee, Abhijit V., Rema Hanna, Gabriel E. Kreindler y Benjamin A. Olken. 2017. "Debunking the Stereotype of the Lazy Welfare Recipient: Evidence from Cash Transfer Programs." *Research Observer del Banco Mundial* 32 (2). <https://doi.org/10.1093/wbro/lkx002>.
- Barber, Sarah y Paul Gertler. 2008. "The Impact of Mexico's Conditional Cash Transfer Programme, Oportunidades, on Birthweight." *Tropical Medicine & International Health* 13 (11): 1405–14. <https://doi.org/10.1111/j.1365-3156.2008.02157.x>.
- Barham, Tania, Karen Macours y John A Maluccio. 2013. "More Schooling and More Learning? Effects of a 3-Year Conditional Cash Transfer Program in Nicaragua after 10 Years". Series de documento de trabajo del BID. Washington DC, Estados Unidos.
- Barrientos, Armando y Juan M. Villa. 2013. "Antipoverty Transfers and Labour Force Participation Effects." WP 200/2014. Documento de trabajo BWPI. Manchester, Reino Unido: Instituto Mundial de Pobreza de Brooks. http://www.bwpi.manchester.ac.uk/medialibrary/publications/working_papers/bwpi-wp-18513.pdf.
- Bastagli, Francesca, Jessica Hagen-Zanker, Luke Harman, Georgina Sturge, Valentina Barca, Tanja Schmidt y Luca Pellerano. 2016. "Cash Transfers: What Does the Evidence Say? A Rigorous Review of Impacts and the Role of Design and Implementation Features". Londres,

- Reino Unido: *Overseas Development Institute*. <https://www.odi.org/publications/10505-cash-transfers-what-does-evidence-say-rigorous-review-impacts-and-role-design-and-implementation>.
- Benedetti, Fiorella, Pablo Ibararán y Patrick J. McEwan. 2016. "Do Education and Health Conditions Matter in a Large Cash Transfer? Evidence from a Honduran Experiment." *Economic Development and Cultural Change* 64 (4): 759–93. <https://doi.org/10.1086/686583>.
- Bermúdez Madriz, Juan Luis. 2022. "Diez Mitos y Errores Recurrentes al Mirar La Política Social Costarricense - Delfino.Cr." *Delfino, Teclado Abierto*, 25 de mayo de 2022. <https://delfino.cr/2022/05/diez-mitos-y-errores-recurrentes-al-mirar-la-politica-social-costarricense>.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2021. "Social Protection and Poverty Sector Documento Marco. Washington DC." <https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-990561794-9>.
- Bottan, Nicolas, Bridget Hoffmann y Diego A. Vera-Cossio. 2021. "Stepping up during a Crisis: The Unintended Effects of a Non-contributory Pension Program during the Covid-19 Pandemic." *Journal of Development Economics* 150 (Mayo): 102635. <https://doi.org/10.1016/J.JDEVECO.2021.102635>.
- Brau, Alan de, Daniel O. Gilligan, John Hoddinott y Shalini Roy. 2014. "The Impact of Bolsa Familia on Women's Decision-Making Power." *World Development* 59: 487–504. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.02.003>.
- Cantú, Luis Fernando, Cinthya Villegas López y Alejandro Noriega Campero. 2022. "Análisis Del Impacto Del Programa de Transferencia Monetaria de Honduras." Manuscrito inédito.
- Cecchini, Simone, Pablo Villatoro y Xavier Mancero. 2021. "The Impact of Non-Contributory Cash Transfers on Poverty in Latin America." *CEPAL Revisión* 134.
- Coady, David y Susan Parker. 2009. "Targeting Social Transfers to the Poor in Mexico." Documento de trabajo No. 2009/060. Washington DC: Fondo Monetario Internacional. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Targeting-Social-Transfers-to-the-Poor-in-Mexico-22683>
- Damian, Araceli. 2017. "Prospera: El Fracaso de La Política Anti-Pobreza | Aristegui Noticias." *Aristegui Noticias*, 2017. <https://aristeguinoticias.com/2003/opinion/prospera-el-fracaso-de-la-politica-anti-pobreza/>.
- Dodlova, Marina, Anna Giolbas y Jann Lay. 2018. "Non-Contributory Social Transfer Programs in Developing Countries: A New Dataset and Research Agenda." *Data in Brief* 16 (Febrero): 51. <https://doi.org/10.1016/J.DIB.2017.10.066>.
- ECLAC. 2023. "Non-Contributory Social Protection Programmes Database Latin America and the Caribbean." 2023. <https://dds.cepal.org/bpsnc/home>
- Edmonds, Eric V y Norbert Schady. 2012. "Poverty Alleviation and Child Labor." *American Economic Journal: Economic Policy* 4 (4): 100–124. <https://doi.org/10.1257/pol.4.4.100>.
- Fernald, Lia C H, Paul J Gertler, Lynnette M Neufeld, HJ Kaplowitz, P Lloreda y JA Rivera-Dommarco. 2008. "Role of Cash in Conditional Cash Transfer Programmes for Child Health, Growth, and Development: An Analysis of Mexico's Oportunidades." *The Lancet* 371 (9615): 828–37. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(08\)60382-7](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(08)60382-7).
- Fernald, Lia C H y Melissa Hidrobo. 2011. "Effect of Ecuador's Cash Transfer Program (Bono de Desarrollo Humano) on Child Development in Infants and Toddlers: A Randomized

- Effectiveness Trial.*” *Social Science & Medicine* (1982) 72 (9): 1437–46. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2011.03.005>.
- Fiszbein, Ariel y Norbert Schady. 2009. “*Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty.*” Washington DC, Estados Unidos: Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2597>.
- Fruttero, Anna, Alexandre Ribeiro Leichsenring y Luis Henrique Paiva. 2020. “*Social Programs and Formal Employment: Evidence from the Brazilian Bolsa Família Program.*” Documento de trabajo del FMI. Fondo Monetario Internacional. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/06/19/Social-Programs-and-Formal-Employment-Evidence-from-the-Brazilian-Bolsa-Familia-Program-49512>.
- Gaarder, Marie, Amanda Glassman y Jessica Todd. 2010. “*Conditional Cash Transfers and Health: Unpacking the Causal Chain.*” *Journal of Development Effectiveness* 2 (1): 6–50.
- Galiani, Sebastian, Paul Gertler y Rosangela Bando. 2016. “*Non-Contributory Pensions.*” *Labour Economics* 38: 47–58. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2015.11.003>.
- Galiani, Sebastian y Patrick J. McEwan. 2013. “*The Heterogeneous Impact of Conditional Cash Transfers.*” *Journal of Public Economics* 103: 85–96. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2013.04.004>.
- Gallego, Jorge, Bridget Hoffmann, Pablo Ibararán, María Paula Medina, Camilo Pecha, Olga Romero, Marco Stampini, David Vargas y Diego A. Vera-Cossio. 2021. Impactos Del Programa Ingreso Solidario Frente a La Crisis Del COVID-19 En Colombia. Nota técnica del BID, Mayo. <https://doi.org/10.18235/0003261>
- Gertler, Paul, Sebastian Martínez y Marta Rubio-Codina. 2012. “*Investing Cash Transfers to Raise Long-Term Living Standards.*” *American Economic Journal: Applied Economics* 4 (1): 164–92. <https://doi.org/10.1257/app.4.1.164>.
- Glassman, Amanda, Denizhan Duran y Marge Koblinsky. 2013. “*Impact of Conditional Cash Transfers on Maternal and Newborn Health.*” Centro para el Desarrollo Global. Documento de orientación política, no. 019. http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/impact-conditional-cash-transfer-health_0.pdf.
- González-Flores, Mario, Maria Heracleous y Paul Winters. 2012. “*Leaving the Safety Net: An Analysis of Dropouts in an Urban Conditional Cash Transfer Program.*” *World Development* 40 (12): 2505–21. <https://doi.org/10.1016/J.WORLDDEV.2012.05.020>.
- Hill, Amber, Floriza Gennari, Jennifer McCleary-Sills, Diana Arango y Nidia Hidalgo. 2014. “*Violence against Women and Girls Resource Guide : Social Protection Brief.*” Washington DC, Estados Unidos. <http://documents.worldbank.org/curated/en/509041468321553133/Violence-against-women-and-girls-resource-guide-social-protection-brief>.
- Ibararán, Pablo, Nadin Medellín, Ferdinando Regalia y Marco Stampini, eds. 2017. “*How Conditional Cash Transfers Work: Good Practices after 20 Years of Implementation.*” Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/handle/11319/8159>.
- Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. 2010. *Evaluación Externa Del Programa Red Solidaria: Informe de Impactos a Los Dos Años de Implementación.*
- Internet Group do Brasil. “*INSS: tempo médio de espera por benefício é de 85 dias.*” 20 de marzo de 2023. <https://economia.ig.com.br/2023-03-20/tempo-expera-fila-inss.html>

- Izquierdo, Alejandro, Carola Pessino y Guillermo Vuletin, eds. 2018. *Better Spending for Better Lives: How Latin America and the Caribbean Can Do More with Less.* Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/en/publication/better-spending-better-lives?eloutlink=imf2adb>.
- Janvry, Alain de, Frederico Finan y Elisabeth Sadoulet. 2006. *Evaluating Brazil's Bolsa Escola Program: Impact on Schooling and Municipal Roles.* University of California, Berkeley. https://socialprotection.org/sites/default/files/publications_files/BolsaEscolaReport6-6.pdf
- Levasseur, Pierre. 2021. *Why Do Conditional Cash Transfer Programmes Fail to Target the Poor? The Case of Urban Areas in Mexico.* CEPAL Revisión, no. 133.
- Levy, Santiago. 2006. *Progress Against Poverty: Sustaining Mexico's Progresa-Oportunidades Program.* Washington DC, Estados Unidos: Brookings Institution Press.
- Levy, Santiago y Guillermo Cruces. 2021. *Time for a New Course: An Essay on Social Protection and Growth in Latin America* | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo". Serie de documentos de trabajo del PNUD sobre América Latina y el Caribe, no. 24. <https://www.undp.org/latin-america/publications/time-new-course-essay-social-protection-and-growth-latin-america-0>.
- Lüder, Amanda. *Espera na 'fila' por benefício do INSS pode ultrapassar 480 dias.* GloboNews. 7 de diciembre de 2022. <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/12/07/espera-na-fila-por-beneficio-do-inss-pode-ultrapassar-480-dias.ghtml>
- Macours, Karen, Norbert Schady y Renos Vakis. 2012. *Cash Transfers, Behavioral Changes, and Cognitive Development in Early Childhood: Evidence from a Randomized Experiment.* *American Economic Journal: Applied Economics* 4 (2): 247–73. <http://ideas.repec.org/a/aea/aejapp/v4y2012i2p247-73.html>.
- Macours, Karen y Renos Vakis. 2014. *Changing Households' Investment Behaviour through Social Interactions with Local Leaders: Evidence from a Randomised Transfer Programme.* *The Economic Journal* 124 (576): 607–33. <https://doi.org/10.1111/eoj.12145>.
- Martinez, Sebastian, Michelle Pérez, Luis Tejerina y Anastasiya Yarygina. 2020. *Pensions for the Poor: The Effects of Non-Contributory Pensions in El Salvador.* *Journal of Economics, Race, and Policy* 3 (1). <https://doi.org/10.1007/s41996-019-00032-2>
- Millán, Teresa Molina, Tania Barham, Karen Macours, John A. Maluccio y Marco Stampini. 2019. *Long-Term Impacts of Conditional Cash Transfers: Review of the Evidence.* The World Bank Research Observer, Volumen 34, artículo 1, Febrero 2019, Páginas 119–159. <https://doi.org/10.1093/wbro/lky005>
- Naciones Unidas. 2019. *2019 Revision of World Population Prospects.* <https://population.un.org/wpp/>.
- Nielsen, Mette E y Pedro Olinto. 2007. *Do Conditional Cash Transfers Crowd Out Private Transfers? Evidence from Randomized Trials in Honduras and Nicaragua.* Princeton, Estados Unidos.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2023. *Family Benefits Public Spending - OECD Data.* <https://doi.org/10.1787/8e8b3273-en>.
- Paxson, Christina y Norbert Schady. 2010. *Does Money Matter? The Effects of Cash Transfers on Child Development in Rural Ecuador.* *Economic Development and Cultural Change* 59 (1): 187–229.

- Robles, Marcos, Marcela G. Rubio y Marco Stampini. 2017. "Have Cash Transfers Succeeded in Reaching the Poor in Latin America and the Caribbean?" *Development Policy Review* 37 (S2): O85–139. <https://doi.org/10.1111/DPR.12365>.
- Saavedra, Juan y Sandra García. 2012. "Impacts of Conditional Cash Transfer Programs on Educational Outcomes in Developing Countries." WR-921-1. Corporación RAND. Documentos de trabajo. Santa Monica, Estados Unidos: Corporación RAND. http://www.rand.org/pubs/working_papers/WR921-1.html.
- Schady, Norbert y M. Caridad Araujo. 2008. "Cash Transfers, Conditions, and School Enrollment in Ecuador." *Economía* 8 (2): 43–70. <https://doi.org/10.1353/eco.0.0004>.
- Schultz, Paul. 2004. "School Subsidies for the Poor: Evaluating the Mexican Progresa Poverty Program." *Journal of Development Economics* 74 (1): 199–250. <https://doi.org/10.1016/J.JDEVECO.2003.12.009>.
- Stampini, Marco, Pablo Ibararán, Carolina Rivas y Marcos Robles. 2021. "Adaptive, but Not by Design: Cash Transfers in Latin America and the Caribbean before, during and after the COVID-19 Pandemic." Nota técnica del Banco Interamericano de Desarrollo 2346. <https://doi.org/10.18235/0003795>
- Stampini, Marco, Sofia Martinez-Cordova, Sebastian Insfran y Donna Harris. 2018. "Do Conditional Cash Transfers Lead to Better Secondary Schools? Evidence from Jamaica's PATH." *World Development* 101. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.08.015>.
- Stampini, Marco y Leopoldo Tornarolli. 2012. "The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean: Did They Go Too Far" Banco Interamericano de Desarrollo. Informe de política No. 185. Washington DC, Estados Unidos. <https://publications.iadb.org/handle/11319/1448>.
- Stolk, Christian Van y Sunil Patil. 2015. "Understanding the Factors That Matter in the Implementation of Bolsa Familia: Using an Analysis of Federal Datasets to Look inside the Programme's "Black Box." Santa Monica, CA: Corporación RAN. https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR705.html.
- . 2016. "Managing the Principal Agent Problem in Bolsa Familia: A Look at Contextual Factors That Affect the Quality of Implementation. *Managing the Principal Agent Problem in Bolsa Familia: A Look at Contextual Factors That Affect the Quality of Implementation.*" <https://doi.org/10.7249/rr1617>
- The Economist. 2020. "Bolsa Familia, Brazil's Admired Anti-Poverty Programme, Is Flailing." *The Americas*, 30 de enero de 2020. <https://www-economist-com.access.idm.oclc.org/the-americas/2020/01/30/bolsa-familia-brazils-admired-anti-poverty-programme-is-flailing>.
- Triano Enríquez, Manuel. 2017. *20 Años Después: Cambios y Continuidades de Prospera Desde La Perspectiva de Funcionarios y Exfuncionarios Gubernamentales de Alto Nivel y Evaluadores Externos al Programa*. Mexico City, México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. https://www.academia.edu/38106590/20_años_después_cambios_y_continuidades_de_Prospera_desde_la_perspectiva_de_funcionarios_y_exfuncionarios_gubernamentales_de_alto_nivel_y_evaluadores_externos_al_programa.
- Trivelli, Carolina y Jhonatan Clausen. 2013. "De Buenas Políticas Sociales a Políticas Articuladas Para Superar La Pobreza: ¿qué Necesitamos Para Iniciar Este Tránsito?" Lima, Perú.

- Urrutia, Alonso. 2017. "La Jornada: Con Prospera No Se Observa Un Decremento de La Pobreza: ASF." *La Jornada*, 13 de marzo de 2017. <https://www.jornada.com.mx/2017/03/13/politica/004n1pol>.
- Vera-Cossio, Diego A.; Bridget Hoffmann, Camilo Pecha, Jorge Gallego, Marco Stampini, David Vargas, María Paula Medina, Esteban Álvarez. 2023. "Re-thinking Social Protection: From Poverty Alleviation to Building Resilience in Middle-Income Households." Documento de trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo 1412. <http://dx.doi.org/10.18235/0004969>
- Villatoro, Pablo y Simone Cecchini. 2018. "¿Cuál Es El Alcance de Las Transferencias No Contributivas En América Latina? Discrepancias Entre Encuestas y Registros." *Estudios Estadísticos* 8. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43642/1/S1800299_es.pdf.
- Wittenberg, Martin. 2010. "An Introduction to Maximum Entropy and Minimum Cross-Entropy Estimation Using Stata." *The Stata Journal: Promoting Communications on Statistics and Stata* 10 (3): 315–30. <https://doi.org/10.1177/1536867X1001000301>.
- Yaschine, Iliana, Delfino Vargas, Curtis Huffman, Hiram Carreno, Ulises Hernandez y Tlacaoel Mendoza. 2019. *Long-Term Study of PROSPERA on Intergenerational Occupational Mobility*. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-8999>

Anexo 1. Descripción de datos y simulaciones.

Datos de encuestas de hogares

Para identificar a los beneficiarios de los programas no contributivos utilizamos las encuestas de hogares armonizadas de América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo, excepto para Argentina, para el cual armonizamos la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares. El cuadro A1 enumera las encuestas que procesamos y analizamos para este ejercicio. Utilizamos la encuesta más reciente recopilada antes de la crisis por COVID-19.¹⁷ No incluimos países con encuestas realizadas antes de 2017.

Cuadro A1. Lista de encuestas de hogares, por país

País	Encuestas de hogares		Año (período)	Tipo
Argentina	Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares	ENGHo	2018	HIES
Bolivia	Encuesta de Hogares	CADA	2019	HIES
Brasil	<i>Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios</i>	PNADC	2019	LF
Chile	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional	CASEN	2017	HIES
Colombia	Gran Encuesta Integrada de Hogares	GEIH	2019 (t3)	LF
Costa Rica	Encuesta Nacional de Hogares	ENAHQ	2019 (m7)	HIES
República Dominicana	Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo	ENFT	2019 (t4)	LF
Ecuador	Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo	ENEMDU	2019	LF
El Salvador	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	EHPM	2019	HIES
Honduras	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	EHPM	2019 (m6)	LF
Guyana	Encuesta de población activa	LFS	2019	LF
México	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares	ENIGH	2018	HIES
Panamá	Encuesta de Propósitos Múltiples	EPM	2019	LF
Paraguay	Encuesta Permanente de Hogares	EPH	2019	HIES
Perú	Encuesta Nacional de Hogares	ENAHQ	2019	HIES
Surinam	Encuesta de condiciones de vida	SLC	2017	HIES
Uruguay	Encuesta Continua de Hogares	ECH	2019	LF

Notas: las HIES son encuestas de ingresos y gastos de los hogares, que están diseñadas para recopilar información sobre los gastos, los ingresos y las condiciones de vida de los hogares. Esta es la encuesta preferida para evaluar la pobreza. Las LF son encuestas de fuerza laboral, que están diseñadas para producir estadísticas sobre los mercados laborales, incluida la fuerza laboral, el empleo y el desempleo. Estas encuestas no están diseñadas explícitamente para medir la pobreza. Por ejemplo, no suelen recopilar información sobre ingresos no laborales.

¹⁷ Analizamos datos de 2019 (en lugar de la ola más reciente de encuestas) porque la pandemia de COVID-19 ha alterado el panorama de la pobreza y las transferencias monetarias, y es probable que los países no hayan alcanzado todavía un nuevo estado estable.

Notas sobre el procesamiento de datos de la encuesta

Medimos el bienestar con base en el ingreso per cápita de los hogares. Esta métrica agregada se construye utilizando los datos brutos sobre todos los flujos de ingresos disponibles (monetarios y no monetarios, laborales y no laborales) informados por todas las personas que afirman ser miembros del hogar (se excluyen los no miembros). Es importante destacar que las encuestas de hogares armonizadas de América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo no manipulan el agregado de bienestar de ninguna manera. Por ejemplo, no atribuyen la renta ni corrigen las observaciones con ingresos faltantes. Por esta razón, nuestras estimaciones de pobreza no son equivalentes a las del Banco Mundial (Plataforma de Pobreza y Desigualdad-PIP) ni a las estimaciones oficiales de pobreza nacional y tienden a estimar un mayor porcentaje de la población que vive en la pobreza.

Eliminamos los hogares con valores faltantes en todas las corrientes de ingresos (ingresos laborales y no laborales, monetarios y no monetarios) para todos los miembros del hogar, ya que el ingreso es un elemento crucial para nuestro análisis. Siguiendo la misma lógica, omitimos las observaciones de los no miembros del hogar, para quienes no es posible estimar el ingreso per cápita del hogar. En promedio, estas observaciones eliminadas representan el 1,2% de todas las observaciones de la encuesta y el 0,9% de los beneficiarios de transferencias monetarias no contributivas.

Ajustamos las ponderaciones de muestreo de cada encuesta para que coincidan con la población total estimada por Perspectivas de la Población Mundial (Naciones Unidas 2019) para el año de la encuesta utilizada en cada país.

Para todos los países, utilizamos una línea de pobreza internacional de 6,85 dólares por día ajustada para PPA de 2017. Esto es similar a las líneas nacionales oficiales de pobreza en los países de ingresos medianos altos. Sin embargo, en nuestra muestra Chile, Guyana, Panamá y Uruguay se clasifican como países de ingresos altos, y Bolivia y Honduras se consideran países de ingresos medios bajos. El cuadro A2 presenta una comparación de la línea de pobreza internacional per cápita de 6,85 dólares por día y las líneas nacionales de pobreza extrema y pobreza per cápita, todas expresadas mensualmente en moneda local.

Para convertir los ingresos expresados en moneda local a PPA de 2017, utilizamos el factor de conversión de PPA para consumo privado (PA.NUS.PRVT.PP) de los Indicadores de Desarrollo Mundial (al 16 de marzo de 2023). Para Argentina, Brasil, Colombia y El Salvador utilizamos el factor de conversión utilizado en la Plataforma de Pobreza y Desigualdad-PIP al 11 de marzo de 2023.

Cuadro A2. Comparación de los valores mensuales per cápita de la línea de pobreza internacional (\$6.85 por día PPA 2017), línea de pobreza extrema nacional y línea de pobreza nacional

	Línea nacional de pobreza extrema, en moneda local	Línea de pobreza internacional (\$6,85 PPA), en moneda local	Línea de pobreza nacional, en moneda local	RELACIÓN: Línea de pobreza internacional / Línea de pobreza nacional	Factor de conversión de PPA
Argentina	2,290	2,252	5,733	0.39	10.81
Bolivia	429	543	838	0.65	2.61
Brasil		485			2.33
Chile		96,516			463.23
Colombia	137,315	295,733	326,141	0.91	1,419.37
Costa Rica	48,235	75,414	105,037	0.72	361.95
República Dominicana	2,377	5,137	5,214	0.99	24.66
Ecuador	48	115	85	1.35	0.55
Guyana		23883			114.63
Honduras	1,592	2,358	2,768	0.85	11.32
México	1,404	2,157	2,731	0.79	10.35
Panamá		102			0.49
Perú	187	393	352	1.12	1.88
Paraguay	258,309	542,121	625,718	0.87	2,601.92
El Salvador	45	107	91	1.18	0.51
Surinam	259	611	691	0.88	2.93
Uruguay	3,358	5,764	7,366	0.78	27.66

Fuente: cálculos de los autores basados en las encuestas de hogares armonizadas de América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo (2023).

Nota: en el caso de la línea de pobreza nacional, cuando existe más de una línea de pobreza nacional (por ejemplo, una para áreas rurales y otra para áreas urbanas), informamos un promedio ponderado.

Datos sobre beneficiarios de programas no contributivos en las encuestas de hogares

Utilizamos encuestas de hogares para identificar el número de personas que viven en hogares donde al menos una persona recibe efectivo de un programa no contributivo. También recopilamos datos administrativos de la base de datos de programas de protección social no contributiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), así como de fuentes oficiales de cada país. Existen discrepancias significativas entre la encuesta y las fuentes administrativas.

En esta sección, describimos las diferencias entre el número de beneficiarios que se informaron en las encuestas de hogares y aquellos que se informaron en los datos administrativos. Luego explicamos cómo abordamos esas diferencias. Identificamos 67 programas no contributivos utilizando variables de los datos de la encuesta de hogares, pero solo pudimos obtener datos administrativos para 54 programas.

Utilizamos diferentes estrategias para identificar a las personas que reciben una transferencia no contributiva en las encuestas de hogares y, en algunos casos, utilizamos una combinación de estrategias. La primera es una pregunta directa sobre si la persona recibió una transferencia de un programa en particular. En segundo lugar, identificamos flujos de ingresos etiquetados como provenientes de programas no contributivos específicos. Finalmente, atribuimos beneficiarios en un número limitado de casos. En Surinam, debido a que el número de beneficiarios en los datos administrativos y el número de personas mayores prácticamente coincidían, asumimos que el programa de atención a personas mayores proporcionaba cobertura universal de personas elegibles por edad. Para Uruguay, atribuimos pensiones no contributivas con base en recomendaciones de académicos familiarizados con el tema. Para Honduras, atribuimos los valores de las transferencias con base en las características demográficas de los hogares (número de niños y sus grados escolares) y ajustamos los pagos mensuales para reflejar que en 2019 el programa desembolsó ocho pagos en lugar de los doce previstos. En general, excluimos menciones de apoyo genérico por parte del gobierno, como preguntas que le hicieron al informante del hogar: “¿Cuánto dinero recibió de algún otro programa de gobierno?”. Además, las variables utilizadas para identificar a los beneficiarios en las encuestas de hogares de algunos programas, incluido el *Benefício Assistencial de Prestação Continuada* en Brasil y el Bono de Desarrollo Humano en Ecuador, no nos permiten distinguir entre beneficiarios de pensiones no contributivas y pensiones por discapacidad. En tales casos, asumimos que las personas mayores recibían una pensión no contributiva.

Como mencionamos, también utilizamos datos administrativos sobre el número de beneficiarios de fuentes oficiales del gobierno y de la base de datos de programas de protección social no contributivos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Pudimos encontrar datos para 54 programas.

Las encuestas de hogares y los datos administrativos utilizan una variedad de unidades para informar el número de beneficiarios de transferencias no contributivas. Por ejemplo, los datos administrativos de la Asignación Universal por Hijo y Embarazo en Argentina informan la cantidad de beneficios que recibe un padre. Avancemos en Costa Rica informa el número de niños en cada hogar que se benefician del programa. BonoGas en República Dominicana informa el número de hogares que reciben los beneficios. A veces, la encuesta y los datos administrativos utilizan unidades diferentes para el mismo programa. Adaptamos los datos de las encuestas de hogares para expresar el número de beneficiarios en la unidad de medida utilizada en los datos administrativos disponibles.

Existen discrepancias entre el número estimado de beneficiarios de las encuestas y el número que se informa en los datos administrativos. Por ejemplo, la encuesta informa solo el 74% de los beneficiarios del programa brasileño Bolsa Familia, como se indica en los datos administrativos. En contraste, la encuesta sobreestima en un 20% a los beneficiarios del programa peruano Juntos.

Villatoro y Cecchini (2018) y Cecchini, Villatoro y Mancero (2021) analizaron las encuestas de América Latina y el Caribe de 2008 a 2017 y encontraron que tienden a subestimar el número de beneficiarios. En línea con sus resultados, encontramos que el 60% de las encuestas subestiman el número de beneficiarios (cuadro A3). Esto es problemático porque conduce a una subestimación del efecto de las transferencias no contributivas sobre la pobreza y la redistribución. Abordamos este problema a través de una simulación (ver la siguiente sección).

Cuadro A3. Comparación de beneficiarios en encuestas de hogares y datos administrativos

n.	País	Nombre del programa	Observación	Tipo de transferencia de dinero no contributiva	Beneficiarios según datos administrativos	Beneficiarios según investigación / beneficiarios según datos administrativos	Beneficiarios según datos limpios de una encuesta	Unidad	Fuente
1	Argentina	Asignación Universal por hijo y embarazo	h	CCT	2,193,837	95%	2,080,465	B	ANSES
2	Argentina	Becas Progresar		CCT	576,696	59%	342,979	P	Gobierno de Argentina
3	Argentina	Pensión Universal para el Adulto Mayor, pensiones graciables, veteranos de guerra		NCP	120,618	173%	209,028	P	ANSES
4	Argentina	Otros planes sociales		Otra	NA				
5	Argentina	Pensión por discapacidad	h	Otro	1,058,596	71%	755,472	B	ANSES
6	Bolivia	Bono Juana Azurduy		CCT	209,777	50%	105,551	Ch	CEPAL 2023
7	Bolivia	Bono Juancito Pinto		CCT	2,182,031	107%	2,341,953	Ch	CEPAL 2023
8	Bolivia	Renta Dignidad		NCP	1,101,001	111%	1,221,103	P	CEPAL 2023
9	Bolivia	Bono Natalidad	f	Otra	NA				
10	Bolivia	Renta Solidaria		Otra	7,458	370%	27,574	P	CEPAL 2023
11	Brasil	Bolsa Familia		CCT	13,189,567	74%	9,716,073	H	CEPAL 2023
12	Brasil	<i>Benefício Assistencial de Prestação Continuada</i> - pensión	a	NCP	2,046,710	57%	1,160,895	P	CEPAL 2023
13	Brasil	<i>Benefício Assistencial de Prestação Continuada</i> -personas con discapacidades	a	Otra	2,579,475	65%	1,678,409	P	CEPAL 2023

n.	País	Nombre del programa	Observación	Tipo de transferencia de dinero no contributiva	Beneficiarios según datos administrativos	Beneficiarios según investigación / beneficiarios según datos administrativos	Beneficiarios según datos limpios de una encuesta	Unidad	Fuente
14	Chile	Bono Deberes por Asistencia Escolar		CCT	NA				
15	Chile	Bono por Logro Escolar		CCT	NA				
16	Chile	Subsidio Único Familiar (condicional/incondicional)		CCT/OTRA	2,043,627	57%	1,167,095	P	CEPAL 2023
17	Chile	Bono de Invierno		NCP	NA				
18	Chile	Pensión Básica Solidaria de Vejez		NCP	399,449	182%	728,161	P	CEPAL 2023
19	Chile	Bono al Trabajo de la Mujer	b	Otra	383,298	26%	97993	P	CEPAL 2023
20	Chile	Bono Base Familiar		Otra	NA				
21	Chile	Bono Bodas de Oro		Otra	NA				
22	Chile	Bono de Protección Familiar (incluyendo bono de egreso)		Otra	NA				
23	Chile	Bono Familiar Permanente		Otra	NA				
24	Chile	Pensión Básica Solidaria de Invalidez		Otra	182,007	127%	230329	P	CEPAL 2023
25	Chile	Subsidio de Agua Potable	b	Otra	NA				
26	Chile	Subsidio Empleo Joven	b	Otra	333,887	18%	61,162	P	CEPAL 2023
27	Colombia	Familias en Acción		CCT	2,301,937	62%	1,432,006	H	Prosperidad Social
28	Colombia	Jóvenes en Acción		CCT	238,135	32%	75,036	P	Prosperidad Social

n.	País	Nombre del programa	Observación	Tipo de transferencia de dinero no contributiva	Beneficiarios según datos administrativos	Beneficiarios según investigación / beneficiarios según datos administrativos	Beneficiarios según datos limpios de una encuesta	Unidad	Fuente
29	Colombia	Colombia Mayor		NCP	1,678,586	71%	1198255	P	CEPAL 2023
30	Costa Rica	Avancemos		CCT	203,205	77%	156,392	Ch	Tengo
31	Costa Rica	Creecemos		CCT	210,321	71%	150,355	P	Tengo
32	Costa Rica	Régimen no contributivo de pensiones por monto básico adultos mayores	a	NCP	74,173	141%	104,437	P	CEPAL 2023
33	Costa Rica	Régimen no contributivo de pensiones por monto básico personas con discapacidad y otros	a	Otra	49,148	66%	32,461	P	CEPAL 2023
34	República Dominicana	Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE)		CCT	116,296	52%	60259	H	CEPAL 2023
35	República Dominicana	Supérate (Comer es Primero)		CCT	808,183	96%	776,894	H	CEPAL 2023
36	República Dominicana	Programa de envejeciente en extrema pobreza (PROVEE)	b	NCP	83,333	65%	54,461	P	CONAPE
37	República Dominicana	BonoGas hogar		Otra	927,189	93%	862,842	H	CEPAL 2023
38	República Dominicana	BonoLuz hogar		Otra	432,686	99%	429,544	H	CEPAL 2023
39	Ecuador	Bono de Desarrollo Humano -CCT	C	CCT	556,605	105%	584346	H	Ministerio de Inclusión
40	Ecuador	Bono de Desarrollo Humano - Pensión	C	NCP	429,261	79%	339,263	H	Ministerio de Inclusión

n.	País	Nombre del programa	Observación	Tipo de transferencia de dinero no contributiva	Beneficiarios según datos administrativos	Beneficiarios según investigación / beneficiarios según datos administrativos	Beneficiarios según datos limpios de una encuesta	Unidad	Fuente
41	Ecuador	Bono Gallegos Lara		Otra	37,176	76%	28,273	P	Ministerio de Inclusión
42	El Salvador	Comunidades Solidarias (urbanas y rurales)		CCT	69,974	22%	15,256	H	CEPAL 2023
43	El Salvador	Nuestros Mayores Derechos		NCP	31,656	76%	23,983	H	CEPAL 2023
44	Guyana	Pensión de jubilación		NCP	69,644	77%	53669	P	Vigilancia de pensiones
45	Honduras	Bono Vida Mejor		CCT	236,718	71%	167,967	H	Cantú, Villegas y Noriega 2022
46	México	Prospera	b, g	CCT	6,519,330	95%	6,168,694	H	CEPAL 2023
47	México	Pensión de Adultos Mayores	b	NCP	5,114,075	79%	4,026,125	P	CEPAL 2023
48	México	Programa de Apoyo Alimenticio	b, g	Otra	6,519,330	95%	6,168,694	H	CEPAL 2023
49	México	Procampo	b	Otra	NA				
50	México	Programa de Empleo Temporal	b	Otra	436,560	11%	49,243	P	CEPAL 2023
51	Panamá	Beca Universal	b	CCT	NA				
52	Panamá	Red de Oportunidades	b	CCT	40,642	88%	35,774	H	MIDES
53	Panamá	SENAPAN	b	CCT	8,585	77%	6,598	H	MEDIDAS
54	Panamá	120 a los 65	b	NCP	125,569	106%	132790	P	MIDES
55	Panamá	Angel Guardián	b	Otra	19,215	102%	19,533	P	MIDES
56	Paraguay	Tekoporá	b	CCT	167,075	88%	146,836	H	MDS

n.	País	Nombre del programa	Observación	Tipo de transferencia de dinero no contributiva	Beneficiarios según datos administrativos	Beneficiarios según investigación / beneficiarios según datos administrativos	Beneficiarios según datos limpios de una encuesta	Unidad	Fuente
57	Paraguay	Pensión Alimentaria Para Adultos Mayores en Situación de Pobreza	b	NCP	202,348	86%	174,708	P	CEPAL 2023
58	Perú	Juntos	b	CCT	678,810	120%	816,334	H	CDN
59	Perú	Pensión 65		NCP	561,349	112%	630403	P	CEPAL 2023
60	Perú	Bono Gas	b	Otra	NA				
61	Surinam	Cuidado de los ancianos	d, f		67,808	90%	61,041	P	BID
62	Surinam	Asignación por hijo		Otra	45,507	65%	29,619	H	BID
63	Surinam			Otra	5,362	96%	5,130	H	BID
64	Surinam	Asistencia financiera/pago por discapacidad		Otra	11,871	52%	6215	P	BID
65	Uruguay	Asignaciones familiares (Plan Equidad)	i	CCT	176,532	90%	158,088	H	MIDES
66	Uruguay	Pensiones no contributivas por vejez	e	NCP	18,861	108%	20,386	P	CESS
67	Uruguay	Pensiones no contributivas por invalidez y otros	e	Otra	64,390	66%	42,591	P	CESS

Fuente: cálculos de los autores basados en las encuestas de hogares armonizadas de América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo (2023) y diferentes fuentes de datos administrativos.

Notas: Unidades: B-Prestaciones (una persona puede recibir más de una prestación), P (personas), Ch (niños/estudiantes/mujeres que reciben la prestación), H (hogares). CESS: Comisión de Expertos en Seguridad Social.

a. Los datos de esta encuesta de hogares no distinguen entre las personas que reciben este programa como pensión no contributiva de vejez y las personas que lo reciben como pensión de invalidez. Suponemos que las personas con derecho a pensiones de vejez debido a su edad reciben este tipo de transferencia, mientras que el resto recibe una pensión de invalidez.

b. La encuesta no contiene una pregunta que identifique a los participantes del programa; sin embargo, se supone que una persona participa en un programa cuando recibe un ingreso de esa fuente.

- c. Los datos de esta encuesta de hogares no distinguen entre las personas que reciben este programa como pensión no contributiva de vejez y las personas que lo reciben como una transferencia monetaria condicional por discapacidad. Suponemos que las personas elegibles para pensiones de vejez debido a su edad reciben este tipo de transferencia, mientras que el resto recibe una transferencia monetaria condicional
- d. Le atribuimos cobertura universal.
- e. A los beneficiarios se les atribuye con base en si reciben una pensión de “Caja Civil y Escolar” que está cerca al valor máximo de las pensiones no contributivas (+- 15%), ya que los datos administrativos muestran que la mayoría de las personas reciben la cantidad máxima.
- F. Atribuimos el valor con base en el monto fijo de este beneficio.
- g. Los datos administrativos de Prospera incluyen beneficiarios del Programa de Apoyo Alimentario incondicional
- h. Una persona puede tener más de un beneficio.
- i. Número de hogares estimado con base en el número promedio de niños menores de 18 años en el hogar que reciben pagos del Plan Equidad.

Simulación para corregir la no declaración de beneficiarios en las encuestas de hogares

Realizamos una simulación que calibra las ponderaciones de muestreo de las encuestas de hogares utilizando una rutina de estimación de probabilidad máxima a través del comando de máxima entropía de Stata (Wittenberg, 2010) para corregir las discrepancias entre las encuestas y los registros administrativos. Este proceso lo llevamos a cabo por separado para cada país.

Esta metodología minimiza la pérdida de información al mismo tiempo que ajusta las ponderaciones de muestreo de los hogares para que coincidan con los totales marginales, lo que se denomina restricciones. La principal restricción impuesta es el porcentaje de la población que se beneficia de cada programa de transferencias no contributivas, como se informa en los datos administrativos. Para conservar la estructura original de la encuesta, agregamos otras restricciones, incluyendo: el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza basada en el ingreso posterior a la transferencia (es decir, pobreza estimada), el porcentaje de la población en cada región administrativa, el tamaño promedio del hogar, distribución por edades (cohortes de 10 años), distribución por género y porcentaje de personas que son cabezas de hogar. En algunos países, el comando no logró converger y hubo que excluir algunas limitaciones. Específicamente, el porcentaje de personas que viven en la pobreza después de las transferencias se excluyó de los modelos para Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Honduras, República Dominicana y Surinam. Además, en Surinam se excluyó el porcentaje de la población por cohortes de 10 años de edad.

En todos los casos, las estimaciones de pobreza siguen siendo sustancialmente similares a las basadas en las ponderaciones originales de la encuesta (cuadro A4). Esto proporciona confianza sobre la validez de los resultados de la simulación.

Cuadro A4. Comparación entre el recuento original *versus* el recuento simulado de pobreza posterior a la transferencia

	Ponderaciones originales	Simulación	Original menos simulación
	(%)	(%)	diferencia
Argentina *	7,8	7,7	0,1
Bolivia	19,6	19,6	0,0
Brasil	26,2	26,9	-0,7
Chile *	16,1	16,9	-0,8
Colombia *	38,5	40,1	-1,6
Costa Rica *	20,4	20,6	-0,1
República Dominicana *	26,8	26,9	-0,1
Ecuador *	37,4	37,3	0,1
El Salvador	41,7	40,6	1,1
Guyana *	63,4	62,8	0,5
Honduras *	61,0	61,5	-0,5
México	35,6	36,1	-0,4
Panamá	17,5	18,0	-0,4
Paraguay	28,6	28,8	-0,2
Perú	31,0	30,4	0,6
Surinam *	55,6	56,9	-1,3
Uruguay	10,7	10,4	0,3
Total	28,8	29,3	-0,5

Fuente: elaboración propia con base en las encuestas de hogares armonizadas de América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo (2023) y diferentes fuentes de datos administrativos.

Nota: el porcentaje de personas que viven en pobreza con base en el ingreso después de la transferencia no se incluyó como una restricción en la simulación individual para Argentina, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Guyana, Honduras y Surinam.

La simulación permitió producir estimaciones de cuántas personas viven en hogares que reciben al menos un programa de transferencias monetarias no contributivas que coinciden con los datos administrativos. Elegimos informar los resultados utilizando las ponderaciones ajustadas en los casos en que el número de beneficiarios del programa es el elemento clave del análisis (por ejemplo, para la relación entre el número de beneficiarios y el número de personas en situación de pobreza en el cuadro 2, y para la cobertura en el cuadro 5). En contraste, utilizamos las ponderaciones originales cuando analizamos el valor de la transferencia recibida por un hogar en el cuadro 3 porque la simulación no produce nueva información sobre el valor de la transferencia recibida por cada beneficiario. Por la misma razón, utilizamos las ponderaciones originales cuando evaluamos las filtraciones en el cuadro 6, lo que equivale a suponer que nuestra simulación no altera la distribución del ingreso previa a la transferencia entre los beneficiarios observados. De manera similar, utilizamos ponderaciones originales para analizar la calidad de la focalización demográfica en el cuadro 7 y la calidad de la focalización

racial-étnica en el cuadro 8. Como consecuencia, el cuadro 9 se basa en una combinación de estimaciones con ponderaciones de muestreo originales y ajustadas (los cuadros A5 y A6 presentan resultados enteramente basados en ponderaciones originales y ajustadas, respectivamente).

Cuadro A5. Evaluación de los sistemas de transferencias monetarias de los países (ponderaciones originales)

	Suriname	Argentina	Brasil	Chile	Costa Rica	Panamá	Uruguay	Bolivia	México	República Dominicana	Ecuador	Guiana	Perú	Colombia	El Salvador	Honduras	Paraguay
Relación de beneficiarios a población en situación de pobreza																	
Relación de tamaño de las transferencias a la brecha de pobreza																	
Relación de presupuesto a brecha de pobreza agregada																	
Cobertura de la población en pobreza (%)																	
Beneficiarios por encima de la línea de pobreza (%)																	
Calidad de la focalización demográfica																	
Puntuación (Número de elementos en la mitad superior)	6	5	5	5	5	5	5	4	3	2	2	2	2	1	1	1	0

Fuente: elaboración propia con base en las encuestas de hogares armonizadas de América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo (2023).

Cuadro A6. Cuadro A6. Evaluación de los sistemas de transferencias monetarias de los países (ponderaciones ajustadas)

	Brasil	Suriname	Argentina	Costa Rica	Panamá	Uruguay	Bolivia	Chile	Ecuador	Colombia	Guiana	México	Perú	República Dominicana	El Salvador	Honduras	Paraguay
Relación de beneficiarios a población en situación de pobreza																	
Relación de tamaño de transferencias a brecha de pobreza																	
Relación de presupuesto a brecha total de pobreza																	
Cobertura de la población en pobreza (%)																	
Beneficiarios por encima de la pobreza (%)																	
Calidad de la focalización demográfica																	
Puntuación (Número de elementos en la mitad superior)	6	6	5	5	5	5	4	4	3	2	2	2	2	1	1	1	0

Fuente: elaboración propia con base en las encuestas de hogares armonizadas de América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo (2023).

El cuadro A7 se repite como el cuadro 1, pero utilizando las ponderaciones originales de las encuestas. Se muestra, por ejemplo, que la simulación aumenta considerablemente la estimación del efecto de las transferencias sobre la brecha de pobreza en Colombia y Brasil.

Cuadro A7. Pobreza y desigualdad antes y después de las transferencias monetarias no contributivas (ponderaciones originales), ~2019

	Recuento de pobreza		Brecha de pobreza		Índice de Gini		Diferencia (antes de las transferencias menos después de las transferencias)		
	antes de las transferencias	después de las transferencias	antes de las transferencias	después de las transferencias	antes de las transferencias	después de las transferencias	Recuento de pobreza	Brecha de pobreza	Índice de Gini
	(%)	(%)	(%)	(%)			pp	pp	pp
Argentina	12,8	7,8	5,5	2,3	45,8	43,7	5,0	3,2	2,0
Bolivia	21,9	19,6	10,0	8,0	43,7	42,6	2,3	1,9	1,1
Brasil	27,4	26,2	13,4	11,6	53,4	53,3	1,3	1,7	0,2
Chile	20,6	16,1	8,3	5,2	50,1	48,7	4,5	3,0	1,4
Colombia	39,0	38,5	18,2	17,3	53,9	53,5	0,5	0,9	0,4
Costa Rica	23,8	20,4	10,0	7,4	51,6	50,5	3,4	2,6	1,1
República Dominicana	27,9	26,8	9,7	9,0	43,9	43,5	1,1	0,7	0,4
Ecuador	39,5	37,4	17,2	14,9	48,7	47,3	2,1	2,3	1,5
El Salvador	41,8	41,7	15,7	15,6	39,8	39,8	0,1	0,2	0,0
Guyana	65,8	63,4	44,6	41,0	55,0	53,9	2,4	3,6	1,1
Honduras	61,1	61,0	34,5	34,3	54,0	53,9	0,1	0,2	0,1
México	37,2	35,6	14,8	13,0	49,2	48,0	1,6	1,8	1,2
Panamá	21,2	17,5	11,5	7,8	52,6	51,2	3,7	3,7	1,4
Paraguay	29,3	28,6	12,6	12,0	48,6	48,3	0,6	0,6	0,3
Perú	31,8	31,0	12,5	11,5	43,1	42,4	0,8	1,0	0,7
Surinam	60,0	55,6	37,9	31,4	50,1	48,6	4,4	6,5	1,5
Uruguay	13,2	10,7	5,3	3,5	43,3	42,1	2,4	1,8	1,1
Total	30,5	28,8	13,6	11,9	52,4	51,7	1,7	1,8	0,7

Anexo 2. Análisis desagregado por tipo de programa

Los cuadros A8 y A9 examinan detalladamente la información reportada en el cuadro 2, presentando el número de beneficiarios por tipo de programa, utilizando ponderaciones originales y ajustadas, respectivamente.¹⁸ Muestran ajustes considerables, por ejemplo, para las transferencias monetarias condicionadas en Brasil y Colombia.

Cuadro A8. Número de beneficiarios por tipo de programa (ponderaciones originales), ~2019

País	Transferencias no contributivas	Transferencias monetarias condicionadas	Pensiones no contributivas	Otras transferencias
	(miles)	(miles)	(miles)	(miles)
Argentina	14,915	11,848	1,122	4,608
Bolivia	8,171	6,431	2,461	238
Brasil	46,147	39,082	2,852	5,903
Chile	9,290	2,266	2,763	7,778
Colombia	9,982	7,124	3,412	0
Costa Rica	1,216	922	269	111
República Dominicana	3,142	2,823	177	3,119
Ecuador	3,598	2,851	897	129
El Salvador	149	80	76	0
Guyana	143	0	143	0
Honduras	885	885	0	0
México	37,968	28,416	10,951	3,985
Panamá	2,415	2,154	390	87
Paraguay	1,188	698	529	0
Perú	6,103	3,777	1,572	2,462
Surinam	328	0	177	201
Uruguay	770	646	47	126
Total	146,411	110,003	27,838	28,746

Fuente: elaboración propia con base en las encuestas de hogares armonizadas de América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo (2023).

¹⁸ Estos cuadros incluyen a todas las personas que reciben transferencias. Por el contrario, el análisis del cuadro de puntuación incluye solo a aquellos con información de ingresos disponible.

Cuadro A9. Número de beneficiarios por tipo de programa (ponderaciones ajustadas), ~2019

País	Transferencias no contributivas	Transferencias monetarias condicionadas	Pensiones no contributivas	Otras transferencias
	(miles)	(miles)	(miles)	(miles)
Argentina	15,149	11,917	730	5,203
Bolivia	7,983	6,368	2,303	168
Brasil	57,005	47,268	4,276	7,965
Chile	10,148	3,335	2,202	8,988
Colombia	13,500	10,158	4,152	0
Costa Rica	1,406	1,146	215	151
República Dominicana	3,198	2,824	233	3,180
Ecuador	3,624	2,729	1,030	161
El Salvador	346	271	99	0
Guyana	162	0	162	0
Honduras	1,183	1,183	0	0
México	42,064	31,063	12,710	4,845
Panamá	2,484	2,244	379	87
Paraguay	1,292	764	570	0
Perú	5,603	3,306	1,477	2,336
Surinam	358	0	169	246
Uruguay	879	721	46	177
Total	166,385	125,298	30,753	33,506

Fuente: elaboración propia con base en las encuestas de hogares armonizadas de América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo (2023).

El cuadro A10 desglosa la información proporcionada en el cuadro 3, mostrando que el valor per cápita de las pensiones no contributivas y otras transferencias es más del doble, en promedio, que el de las transferencias monetarias condicionadas.

Cuadro A10. Transferencia mensual promedio de transferencias monetarias no contributivas por tipo de programa, ~2019

País	Todas las transferencias no contributivas (USD PPA)	Transferencias monetarias condicionadas (USD PPA)	Pensiones no contributivas (USD PPA)	Otras transferencias (USD PPA)
Argentina	83	48	144	109
Bolivia	23	3	65	5
Brasil	44	19	181	127
Chile	37	9	66	18
Colombia	13	10	18	
Costa Rica	47	24	97	87
República Dominicana	15	11	5	5
Ecuador	36	22	60	97
Guyana	73		73	
Honduras	6	6		
México	20	17	21	15
Panamá	39	27	87	38
Perú	16	11	32	3
Paraguay	13	3	25	
El Salvador	24	10	37	
Surinam	46		73	11
Uruguay	50	21	171	134
Total	36	20	55	53

Fuente: elaboración propia con base en las encuestas de hogares armonizadas de América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo (2023).

Notas: todos los valores son per cápita y se expresan en dólares ajustados al poder adquisitivo. La brecha de pobreza se calcula en relación con la línea internacional de 6,85 dólares por día (ajustada al poder adquisitivo). Los resultados provienen de la simulación con base en las ponderaciones originales de la encuesta.

El cuadro A11 examina detalladamente la información proporcionada en el cuadro 4. En este cuadro se muestra que el presupuesto total se distribuye casi por igual entre las tres categorías de programas.

Cuadro A11. Presupuesto de transferencias no contributivas por tipo de programa, como % del producto interno bruto (PIB), ~2019

País	Transferencias no contributivas como % del PIB 2019	Transferencias monetarias condicionadas como % del PIB 2019	Pensiones no contributivas como % del PIB 2019	Otras transferencias como % del PIB 2019
Argentina	1,48	0,66	0,10	0,72
Bolivia	2,13	0,30	1,64	0,19
Brasil	1,08	0,34	0,33	0,42
Chile	0,81	0,09	0,27	0,45
Colombia	0,30	0,17	0,13	0,00
Costa Rica	0,69	0,32	0,21	0,16
República Dominicana	0,28	0,18	0,01	0,10
Ecuador	0,83	0,34	0,39	0,09
Guyana	1,42	0,00	1,42	0,00
Honduras	0,15	0,15	0,00	0,00
México	0,42	0,24	0,13	0,04
Panamá	0,80	0,51	0,27	0,03
Perú	0,24	0,10	0,12	0,02
Paraguay	0,25	0,04	0,21	0,00
El Salvador	0,14	0,07	0,08	0,00
Surinam	1,72	0,00	1,40	0,31
Uruguay	0,72	0,24	0,11	0,38
Total	0,79	0,30	0,22	0,26

Fuente: elaboración propia con base en las encuestas de hogares armonizadas de América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo (2023).

Notas: producto interno bruto en USD PPA para el año de la encuesta utilizada para cada país (alrededor de 2019), según lo informado por perspectivas de la economía mundial, abril de 2023. Los resultados provienen de la simulación basada en ponderaciones ajustadas.

El cuadro A12 brinda mayores detalles sobre la información proporcionada en el cuadro 5. Muestra que la mayor parte de la cobertura de la población en situación de pobreza se debe a programas de transferencias monetarias condicionadas (que también son los programas con menor transferencia per cápita).

Cuadro A12. Porcentaje de población en situación de pobreza que vive en un hogar que se beneficia de un programa de transferencia monetaria no contributiva, ~2019

País	Programas no contributivos	Transferencias monetarias condicionadas	Pensiones no contributivas	Otras transferencias
Argentina	83	67	7	34
Bolivia	83	69	25	1
Brasil	63	60	1	5
Chile	80	43	16	74
Colombia	47	37	13	
Costa Rica	60	49	9	8
República Dominicana	41	37	4	41
Ecuador	40	32	10	2
Guyana	21	0	21	0
Honduras	17	17	0	0
México	55	45	14	6
Panamá	87	78	15	3
Perú	41	26	10	16
Paraguay	37	25	13	0
El Salvador	10	8	3	0
Surinam	72	0	32	53
Uruguay	88	77	50	16
Promedio (ponderado)	55	47	8	9

Fuente: elaboración propia con base en las encuestas de hogares armonizadas de América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo (2023).

Nota: los resultados provienen de la simulación basada en ponderaciones ajustadas.

Finalmente, el cuadro A13 examina detalladamente la información proporcionada en el cuadro 6. El cuadro muestra que las transferencias monetarias son los programas con el porcentaje más bajo de beneficiarios por encima de la línea de pobreza. Esto puede ser por diseño, ya que las pensiones no contributivas y las pensiones para personas con discapacidad, por ejemplo, no necesariamente están dirigidas a personas que viven en la pobreza.

Cuadro A13. Porcentaje de beneficiarios de transferencias por encima de la línea de pobreza, 2019

País	Programas no contributivos	Transferencias monetarias condicionadas	Pensiones no contributivas	Otras transferencias
Argentina	69	68	53	63
Bolivia	74	73	73	82
Brasil	29	20	82	61
Chile	69	52	67	68
Colombia	27	23	35	
Costa Rica	48	47	49	36
República Dominicana	62	61	50	62
Ecuador	23	20	34	27
Guyana	35		35	
Honduras	11	11		
México	37	30	48	34
Panamá	68	69	58	72
Perú	27	20	31	29
Paraguay	41	32	52	
El Salvador	22	16	28	
Surinam	30		35	23
Uruguay	52	48	61	58
Promedio (ponderado)	41	34	53	56

Fuente: elaboración propia con base en las encuestas de hogares armonizadas de América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo (2023).

Nota: los resultados provienen de la simulación basada en ponderaciones originales.