

DOCUMENTOS DE **PROYECTOS**

Programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe

Revisión metodológica de la estimación de tendencias de cobertura e inversión

Nincen Figueroa
Juan Vila



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

Deseo registrarme



NACIONES UNIDAS



www.cepal.org/es/publications



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal



www.issuu.com/publicacionescepal/stacks



www.cepal.org/es/publicaciones/apps

Documentos de Proyectos

Programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe

Revisión metodológica de la estimación de tendencias
de cobertura e inversión

Nincen Figueroa
Juan Vila



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Este documento fue preparado por Nincen Figueroa, Asistente de Investigación de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Juan Vila, Consultor de la misma División, en el marco de las actividades del proyecto “Transformación económica productiva, ecológica y socialmente justa”, ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania. El proyecto forma parte del programa de cooperación CEPAL-BMZ/GIZ.

Los autores agradecen a Alberto Arenas de Mesa, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, así como a Rodrigo Martínez, Oficial Superior de Asuntos Sociales, Claudia Robles, Oficial de Asuntos Sociales, Daniela Huneus, Asistente de Investigación, e Isabel Jacas, Consultora, todos de la misma División, por sus valiosos comentarios a versiones previas del documento. Asimismo, se agradecen los aportes en el procesamiento de datos de los programas de inclusión laboral de Edmundo Caillaux y Pablo Herrera, Consultores de la División de Desarrollo Social.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

No deberá entenderse que existe adhesión de las Naciones Unidas o los países que representan a empresas, productos o servicios comerciales mencionados en esta publicación.

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

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2024/119
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2024
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.2401048[S]

Esta publicación debe citarse como: N. Figueroa y J. Vila, “Programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe: revisión metodológica de la estimación de tendencias de cobertura e inversión”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/119), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2024.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción	7
I. El rol de los registros administrativos en el diseño, monitoreo y evaluación de los programas de protección social no contributivos.....	11
II. Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe	17
A. Origen de la base de datos de programas de protección social no contributiva	17
B. Características principales de la base de datos de programas de protección social no contributiva	19
C. Sitio web de la base de datos de programas de protección social no contributiva	21
D. Uso de la información de la base de datos en publicaciones y estudios académicos	23
III. Estimación de las series de cobertura y gasto de los programas de protección social no contributiva	25
A. Fuentes de información para la estimación de las series de cobertura y gasto de los programas de protección social no contributiva	25
B. Disponibilidad de información para la estimación de las series de cobertura y gasto de los programas de protección social no contributiva.....	28
1. Escenario general de la disponibilidad de la información de las series.....	28
2. Principales dificultades en la búsqueda de la información de registros administrativos	29
C. Metodología de estimación de las series de cobertura y gasto de los programas de protección social no contributiva	30
1. Principales consideraciones en la estimación en las series de cobertura y gasto de programas de protección social no contributiva.....	31
2. Cálculo de medición de cobertura de los programas de protección social no contributiva	35
3. Cálculo de medición del gasto de los programas de protección social no contributiva	40

IV. Evolución de la cobertura y gasto en programas de transferencias condicionadas, pensiones no contributivas y programas de inclusión laboral	45
A. Evolución del número de programas de protección social no contributiva, 2000-2022	45
B. Evolución de la cobertura de los programas de protección social no contributivos	47
1. Programas de transferencias condicionadas	48
2. Sistemas de pensiones no contributivos	51
C. Evolución del gasto de los programas de protección social no contributiva, 2000-2022	53
1. Programas de transferencias condicionadas	54
2. Sistemas de pensiones no contributivos	58
V. Reflexiones finales	65
Bibliografía	69
Anexos	73
Anexo A1	74
Anexo A2	79
Anexo A3	80
Anexo A4	84
Anexo A5	85
Anexo A6	87
Cuadros	
Cuadro 1 Base de datos de programas de protección social no contributiva: características generales y de sus componentes	19
Cuadro 2 Información cuantitativa sistematizada en la base de datos de programas de protección social no contributiva	21
Cuadro A1.1 Lista de programas de transferencias condicionadas de la base de datos de programas de protección social no contributiva (nombres, siglas de programas fecha de inicio, fecha de término, si está activo en 2024 y exclusión o no del análisis)	74
Cuadro A1.2 Lista de sistemas de pensiones no contributivos de la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva (nombres, siglas de programas fecha de inicio, fecha de término, tipo de prestaciones que entrega, si está activo en 2024 y exclusión o no del análisis).....	76
Cuadro A2.3 Selección de publicaciones académicas que utilizan información de la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva	79
Cuadro A3.4 Disponibilidad de datos de gasto y presupuesto según programa de transferencias condicionadas, 2000-2022	80
Cuadro A3.5 Disponibilidad de datos de gasto y presupuesto según programas de pensiones no contributivas, 2000-2021	82
Cuadro A4.6 Procedencia de los datos de las series de cobertura de hogares destinatarios y del número de personas que viven en hogares destinatarios de PTC en América Latina y el Caribe	84
Cuadro A5.7 Programas de pensiones no contributivas con prestaciones de vejez utilizados para el cálculo de cobertura, período 2000 a 2022, según edad de acceso y si se cuenta con información desagregada por sexo	85
Cuadro A6.8 América Latina y el Caribe (20 países): evolución de la población que reside en hogares destinatarios de programas de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas, 2000-2022	87

Cuadro A6.9	América Latina y el Caribe (20 países): evolución del gasto de los programas de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas, 2000-2022.....	88
Cuadro A6.10	América Latina y el Caribe (25 países): cobertura de pasivos del sistema de pensiones no contributivo, 2000-2022	89
Cuadro A6.11	América Latina y el Caribe (25 países): gasto público en pensiones no contributivas de vejez y discapacidad (invalidez), 2000-2021	90
Cuadro A6.12	América Latina y el Caribe (25 países): gasto público en pensiones no contributivas de vejez para las personas de 65 años y más, 2000-2021.....	91

Gráficos

Gráfico 1	América Latina y el Caribe (28 países): número de programas de protección social no contributiva, 2000-2022	46
Gráfico 2	América Latina y el Caribe (20 países): evolución de la población que reside en hogares destinatarios de programas de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas, 2000-2022.....	48
Gráfico 3	América Latina y el Caribe (19 países): población que reside en hogares destinatarios de programas de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas, según país, 2022.....	49
Gráfico 4	América Latina y el Caribe (16 países): evolución de la población que reside en hogares destinatarios de programas de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas como porcentaje de la población en situación de pobreza y pobreza extrema	50
Gráfico 5	América Latina y el Caribe (23 países): evolución de la cobertura de pasivos no contributiva de vejez.....	52
Gráfico 6	América Latina y el Caribe (23 países): cobertura de pasivos no contributiva de vejez.....	53
Gráfico 7	América Latina y el Caribe (20 países): evolución del gasto de los programas de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas, 2000-2022	54
Gráfico 8	América Latina y el Caribe (18 países): gasto de programas de transferencias condicionadas, según países, 2022	55
Gráfico 9	América Latina y el Caribe (20 países): gasto de programas de transferencias condicionadas.....	56
Gráfico 10	América Latina y el Caribe (20 países): gasto de programas de transferencias condicionadas.....	57
Gráfico 11	América Latina y el Caribe (18 países): inversión pública anual en programas de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas por persona en hogares destinatarios en los países de América Latina y el Caribe, 2022	58
Gráfico 12	América Latina y el Caribe (24 países): evolución del gasto de los sistemas de pensiones no contributivos, 2000-2021.....	59
Gráfico 13	América Latina y el Caribe (24 países): gasto de los sistemas de pensiones no contributivos, según país, 2021.....	60
Gráfico 14	América Latina y el Caribe (24 países): evolución del gasto de los sistemas de pensiones no contributivos en personas de 65 años, 2000-2021.....	61
Gráfico 15	América Latina y el Caribe (24 países): gasto de los sistemas de pensiones no contributivos, 2010-2021	62
Gráfico 16	América Latina y el Caribe (24 países): gasto de los sistemas de pensiones no contributivos, 2010-2021	63

Recuadros

Recuadro 1	Identificación de los programas de protección social no contributiva mediante encuestas de hogares de los países de América Latina y el Caribe	27
Recuadro 2	Métodos de imputación de valores faltantes en las series de tiempo	33
Recuadro 3	Programas de inclusión laboral en América Latina y el Caribe.....	42

Imagen

Imagen 1	Sitio web base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe	22
----------	---	----

Introducción¹

Desde la década del 2000, los países de América Latina y el Caribe han realizado importantes esfuerzos en el fortalecimiento y consolidación de sus sistemas de protección social, con el objetivo de avanzar hacia su universalidad, integralidad, sostenibilidad y resiliencia. Estas iniciativas se han implementado en el marco de las discusiones sobre la consolidación de mecanismos sistémicos que permitieran avanzar en la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades sociales en la región. Los sistemas de protección social han adquirido un protagonismo indiscutible, siendo fundamentales para el avance de los Estados de bienestar de los países. Su implementación ha permitido promover el desarrollo social inclusivo en la región mediante la reducción de las brechas de acceso al bienestar, la garantía del ejercicio pleno de derechos y la participación de las personas en la sociedad. En conjunto con otras estrategias y políticas sociales, han sido la respuesta a retos fundamentales del desarrollo social inclusivo, particularmente en un contexto de crisis multifacéticas donde los riesgos se amplían y reconfiguran (CEPAL, 2020; Robles y Holz, 2023).

Entre las estrategias de protección social no contributiva implementadas en la región, las de mayor relevancia en cuanto a la expansión en su cobertura y gasto han sido los sistemas de pensiones no contributivos, los programas de transferencias condicionadas y los programas de inclusión laboral. Por una parte, los sistemas de pensiones no contributivos han adquirido un rol fundamental en los sistemas de protección social de la región, debido a su rol en el aseguramiento de prestaciones económicas a las personas mayores que han perdido su capacidad de autogeneración de ingresos (Arenas de Mesa, 2019; Arenas de Mesa y Robles, 2024; Vila, Robles y Arenas de Mesa, 2024;). La consolidación de estos ha posibilitado una mayor sostenibilidad de los sistemas de pensiones en términos de cobertura y suficiencia de las prestaciones, lo que ha reducido

¹ Los autores agradecen el apoyo brindado por el equipo de la GIZ en la actualización de la información de la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL, en el marco de los proyectos CEPAL-BMZ/GIZ "Reactivación transformadora: Superando las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe" y "Transformación económica productiva, ecológica y socialmente justa".

la pobreza en la vejez, en un contexto de diversas transformaciones sociales que se han dado en el mercado del trabajo y de numerosas crisis que han afectado las condiciones sociales y económicas de los países de la región (CEPAL, 2022).

Por otra parte, los programas de transferencias condicionadas se han caracterizado por entregar prestaciones monetarias a familias en situación de pobreza y pobreza extrema condicionadas al cumplimiento de una serie de requisitos, esto con el objetivo de reducir los niveles de pobreza y desigualdad, como también de garantizar niveles básicos de consumo a quienes se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad. Al respecto, la literatura presenta evidencia abundante sobre los efectos positivos de estos programas en diferentes variables de resultados (Abramo, Cecchini y Morales, 2019; Barrientos, 2019; Cecchini y Atuesta, 2017; Kabeer y Waddington, 2015; Molina-Milan y otros, 2019; Rawlings y Rubio, 2005; Soares y otros, 2009). En el caso de los programas de inclusión laboral, estos han sido diseñados para hacer frente a los impactos derivados de crisis económicas, como también de problemas estructurales y transformaciones en el mercado laboral. En los últimos años, han demostrado ser especialmente relevantes debido a que su implementación abarca diversos ámbitos de acción, buscando reducir los obstáculos que enfrentan las personas en su proceso de inclusión laboral (Abramo, Cecchini y Morales, 2019; Espejo y otros, 2023).

Pese a los esfuerzos de los países para superar las brechas históricas que se observan en el acceso de la población a las prestaciones de los sistemas de protección social, persisten desafíos crecientes en el fortalecimiento y la consolidación de los sistemas de protección social, así como en áreas como la inclusión laboral de los más vulnerables, el acceso a servicios de salud y la puesta en marcha de sistemas integrales de cuidado, entre otros derechos (Figuroa y Holz, 2023). Ante estos desafíos el diseño, monitoreo y evaluación de los programas de protección social no contributivos implementados en la región es fundamental. Para ello, el uso de información disponible proveniente de registros administrativos e información oficial de los países ha adquirido un rol clave debido a sus ventajas respecto a otras fuentes de datos². Los registros administrativos no solo posibilitan el control de las operaciones realizadas en el marco de las instituciones públicas, sino que también permiten la toma de decisiones basadas en evidencia³, particularmente en el ámbito de los programas de protección social no contributivos.

En ese contexto, y con el objetivo de dar seguimiento a los esfuerzos de los países de América Latina en materia de protección social, desde el año 2015 la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) tiene el mandato de los países reunidos en la I Conferencia Regional sobre Desarrollo Social en América Latina y el Caribe de mantener actualizada la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva (BDPSNC) en América Latina y el Caribe. Esta base sistematiza datos provenientes de registros administrativos e información oficial de los países sobre gasto, presupuesto, cobertura y nivel de las prestaciones de programas de protección social no contributiva de la región. Dada la amplia difusión de la base de datos, el creciente uso de la información por parte de los países y los años de sistematización de la información se hace necesaria una revisión de los criterios metodológicos para la estimación de las series de cobertura y gasto basada en los datos sistematizados.

² Aunque los registros administrativos son una herramienta clave para el diseño y monitoreo de programas sociales, su uso puede verse limitado por la falta de cobertura y actualización regular, lo que dificulta la toma de decisiones informadas. Por otra parte, la calidad y consistencia de los datos puede variar significativamente, afectando su comparabilidad y fiabilidad para la evaluación de políticas públicas.

³ El enfoque de Políticas Públicas Basadas en Evidencia (PPBE) se entenderá a lo largo del documento como el proceso mediante el cual la investigación de mayor calidad informa el proceso de diseño, toma de decisiones, implementación y evaluación de las políticas públicas. Lo anterior, con el objetivo de promover mayor eficiencia y efectividad en las intervenciones derivadas de la implementación de políticas públicas (Chaverri y Arguedas, 2020). Para mayor detalle sobre el uso de registros administrativos para investigación y políticas públicas basadas en evidencia, véase Cole y otros (2020).

El documento se estructura de la siguiente manera: en su primera sección tiene como objetivo relevar el rol indispensable de los sistemas de información, en general, y el uso de información proveniente de registros administrativos, en particular, para el diseño, monitoreo y evaluación de los programas de la protección social no contributiva implementados por los países de América Latina y el Caribe. La segunda sección da cuenta de las principales características de las bases de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe que actualiza regularmente la CEPAL. Posteriormente, en la tercera sección se presenta la metodología para la estimación de las series de cobertura y gasto de los programas de protección social no contributiva. La cuarta sección entrega las estimaciones de gasto y de cobertura de los programas de protección social no contributiva. Finalmente, se presentan reflexiones sobre la gestión y utilización de la información provista para el seguimiento de los programas de protección social no contributiva en la región, incluyendo los principales desafíos que enfrentan los países y recomendaciones para avanzar.

I. El rol de los registros administrativos en el diseño, monitoreo y evaluación de los programas de protección social no contributivos

Las últimas décadas se han caracterizado por un crecimiento exponencial en el volumen de datos, impulsado principalmente por la progresiva digitalización de la vida cotidiana y los avances tecnológicos que han transformado la sociedad. Según Naciones Unidas (2015)⁴, en 2020 se generaron 64,2 zettabytes⁵ de datos, lo que representó un aumento del 314% respecto a 2015. Este fenómeno, comúnmente denominado como la era del *big data*⁶ (Cai y Zhu, 2015; Kudyba y Kwatinetz, 2014), ha sido propiciado, en gran medida, por la reducción de los costos de almacenamiento, menores tiempos de procesamiento y mayor capacidad de manejo de información, el surgimiento de numerosas plataformas de recolección de datos y la adopción generalizada de tecnologías de información por parte de diversas instituciones, como gobiernos, empresas privadas y otro tipo de organizaciones. En este contexto, los registros administrativos han emergido como una herramienta clave en el diseño, monitoreo y evaluación de programas de protección social no contributivos, permitiendo a los gobiernos tomar decisiones más informadas y adaptadas a las necesidades de la población.

⁴ Para mayor detalle, véase [en línea] <https://www.un.org/es/global-issues/big-data-for-sustainable-development#:~:text=El%20volumen%20de%20datos%20en,del%20314%25%20respecto%20a%202015>.

⁵ Un *zettabyte* (ZB) es una unidad de medida que se utiliza para cuantificar el almacenamiento digital, por ejemplo, de la información almacenada en grandes centros de datos o para medir las necesidades de almacenamiento de datos a nivel global. En particular, 64,2 *zettabytes* equivalen a la capacidad de almacenamiento de 13,660 millones de DVDs o de 250 millones de dispositivos móviles inteligentes de 256 GB.

⁶ La expresión *era del big data* se refiere al período actual en el que se ha experimentado un aumento significativo en la cantidad de datos que se generan, recopilan y analizan a nivel mundial. Se caracteriza porque el volumen de datos es tan grande que supera la capacidad de las herramientas tradicionales de procesamiento de información. La producción de datos no es solo masiva, sino que también variada (diferentes tipos de datos como texto, imágenes, videos, entre otros) y estos se generan a una gran velocidad, lo que exige nuevas técnicas y tecnologías para gestionarlos y extraer valor de ellos por parte de las instituciones públicas y privadas.

Este incremento masivo de datos caracteriza una era de la información que ha revolucionado la toma de decisiones en asuntos de política pública, como también el diseño e implementación de nuevos programas sociales por parte de los gobiernos. Bajo esa lógica, los datos poseen un potencial considerable en la administración pública, en el diseño de bienes y servicios públicos que se adapten a las necesidades de la ciudadanía, en la interacción entre el gobierno, la ciudadanía y el sector privado y, principalmente, en el diseño, monitoreo y evaluación de los programas sociales (Bertot y Choi, 2013; Groves y Schoeffel, 2018).

Los países de América Latina y el Caribe disponen actualmente de diversas fuentes de información para monitorear y evaluar la eficiencia, calidad e impacto de los programas sociales. Estas fuentes incluyen datos provenientes tanto de fuentes primarias como secundarias, abarcando información de naturaleza cualitativa y cuantitativa. El primer grupo corresponde a aquellos datos que son recopilados directamente de una fuente sin basarse en información previamente disponible. Entre ellos se encuentran las entrevistas o grupos focales a usuarios de los programas sociales, funcionarios de las instituciones que otorgan las prestaciones u otros actores clave involucrados en los procesos de implementación de los programas. Además, se considera como información primaria aquella proveniente de encuestas de satisfacción y/o evaluaciones dirigidas a destinatarios o usuarios de los servicios entregados, como también los indicadores de control de gestión y seguimiento de calidad de servicios. Por otro lado, los datos secundarios son recolectados con objetivos distintos a la evaluación de programas sociales, pero están disponibles para su uso en el diseño y monitoreo de estos programas. Entre las fuentes secundarias se incluye la información sistematizada en informes y reportes institucionales, estudios especializados o reportes de consultorías de evaluación de otras instituciones, así como información georreferenciada o datos provenientes de encuestas de hogares, de empleo u otras materias. También son datos de fuente secundaria aquellos provenientes de registros administrativos de diversas instituciones públicas (Aiken y Ohlenburg, 2023).

Los datos provenientes de sistemas de información social que permiten el seguimiento de los programas son una combinación de fuentes primarias y secundarias. Estos sistemas integran información variada que puede ser utilizada para identificar el desempeño y el impacto de los programas sociales. La integración adecuada de datos primarios y secundarios es fundamental para una evaluación efectiva de los programas sociales. Esta estrategia permite a los gobiernos y a las instituciones responsables tomar decisiones informadas y basadas en evidencia mediante una comprensión profunda de las necesidades de los usuarios y de la eficacia de las intervenciones realizadas, así como de los niveles de cobertura y suficiencia de las prestaciones.

En ese marco, el uso de registros administrativos ha adquirido especial relevancia para el diseño, evaluación y monitoreo de programas sociales de protección social. Estos son definidos como datos que derivan del funcionamiento de sistemas administrativos, usualmente pertenecientes a instituciones del sector público (Connelly y otros, 2016; Elias, 2014; Woollard, 2014). La recolección de este tipo de datos generalmente resulta del cumplimiento de requisitos legales o reglamentarios, así como de transacciones realizadas al interior o entre instituciones del sector público. Según esta lógica, los registros administrativos pueden ser producto de operaciones de programas sociales y no necesariamente de la recolección de datos con fines de investigación, recopilándose a menudo sin considerar la posibilidad de su uso analítico (Judson y Popoff, 2005). Según Barca y otros (2023), en el caso de los registros administrativos provenientes de los programas de protección social, sus fuentes pueden incluir tanto datos esenciales para determinar la elegibilidad de los destinatarios de las prestaciones (por ejemplo, datos demográficos y socioeconómicos de los destinatarios), como datos de tipo transaccional que surgen del registro de las operaciones que se realizan entre los destinatarios y las instituciones responsables (por ejemplo, marcas de tiempo o características de la modalidad de pago de las prestaciones).

Los registros administrativos no solo posibilitan la organización y el control de las operaciones realizadas en el marco de las instituciones públicas, sino que también desempeñan un papel fundamental en la toma de decisiones basadas en evidencia, particularmente en el ámbito de los programas de protección social no contributivos (IPA, 2016). Una de las principales fortalezas de los registros administrativos es que proporcionan una fuente continua de información, permitiendo un seguimiento constante de las condiciones socioeconómicas y demográficas de la población, así como las transacciones que se realizan entre los usuarios y las instituciones que entregan las prestaciones de estos sistemas. Esto es esencial para entender las dinámicas cambiantes y las necesidades emergentes de las personas usuarias. Además, estos registros ofrecen datos a gran escala y a un costo relativamente bajo en comparación con las encuestas de hogares u otros métodos de recolección de datos tradicionalmente utilizados. Esto no solo hace que la información sea más accesible, sino que también permite un mayor alcance y representatividad de la población destinataria (Barca y otros, 2023; Judson y Popoff, 2005). Otra de las ventajas de los registros administrativos es la precisión y fiabilidad que los caracteriza. En este sentido, los datos obtenidos bajo esta modalidad suelen ser más precisos y confiables que los recopilados por autorreporte, como en el caso de las encuestas, lo que permite la reducción de los sesgos y errores característicos de otro tipo de mediciones. Además, proporcionan información detallada y específica a nivel individual, de vivienda u hogar, lo que es crucial para un análisis detallado y para la priorización de los destinatarios de los programas de protección social (Barca y otros, 2023).

Los datos de los registros administrativos son cruciales para el monitoreo, la evaluación y el rediseño de programas sociales. Su recolección y uso facilitan la evaluación de dichos programas y permiten realizar ajustes basados en evidencia y no en otro tipo de estimaciones. Esto no solo mejora la eficacia de los programas, sino que también fomenta la transparencia, mejora la rendición de cuentas sobre las actividades, decisiones y gestiones de programas públicos del gobierno a la ciudadanía y la sociedad civil, y permite avanzar en el establecimiento de este tipo de datos como bienes públicos (Baldeon y Arribas-Baños, 2008; Barca y Chirchir, 2019; Barca y otros, 2023; Casadesús de Mingo y Cerrillo-i-Martínez, 2018; Rohweder, 2016). La transparencia en el uso de los fondos públicos, en general, y en los resultados de los programas sociales, en particular, contribuye a generar confianza en las instituciones gubernamentales, requisito fundamental para avanzar en pactos sociales y fiscales que otorguen sostenibilidad a la protección social.

Por otra parte, los acelerados cambios y transformaciones en América Latina y el Caribe, derivados tanto de nudos estructurales como emergentes del desarrollo social inclusivo, han contribuido a un proceso de reconfiguración de la estructura de riesgos de la región en los últimos años (Robles, 2023; Holz, Jacas y Robles, 2023). Sumado a la persistencia de las brechas de protección social y a las lecciones aprendidas por los sistemas de protección social durante la pandemia (Atuesta y Van Hemelryck, 2023; CEPAL, 2019; Figueroa y Holz, 2023), resalta la importancia fundamental del uso de datos administrativos y de los registros sociales. Estos permiten a los responsables de la política pública responder de manera rápida y adaptada a las circunstancias emergentes en situaciones de desastres o crisis, mitigando los efectos adversos en las poblaciones más vulnerables, lo que facilita que los programas alcancen sus objetivos iniciales y se adapten a condiciones cambiantes (CEPAL, 2021). Un ejemplo notable fue la utilización de datos administrativos complementarios a la información de los registros sociales del Estado durante la pandemia de COVID-19. Según Atuesta y Van Hemelryck (2022), esto permitió a los gobiernos ofrecer una respuesta rápida ante las consecuencias económicas y sociales de la crisis del COVID-19.

Considerando lo anterior, se observa que la importancia de este tipo de información para la toma de decisiones basadas en la evidencia es inmensa. Contar con datos precisos y detallados permite a los formuladores de políticas públicas identificar las necesidades específicas de diferentes grupos poblacionales, como también conocer en profundidad las brechas en la cobertura y suficiencia de las prestaciones existentes. Esto es fundamental para diseñar políticas y programas que aborden de

manera efectiva estas necesidades y consideren las características de la población. De este modo, la información proporcionada por los registros administrativos permite una asignación de recursos más eficiente, asegurando la entrega de las prestaciones de la protección social a quienes lo requieren (Lowe, 2022). Junto con lo anterior, los registros administrativos no solo pueden ser utilizados en el análisis de patrones de manera estática, sino que en el examen de las tendencias a lo largo del tiempo, presentando una oportunidad de bajo costo para estimar los efectos a largo plazo de los programas y políticas sociales (Bigelow y otros, 2021), permitiendo a los responsables de la formulación de políticas actuar de manera proactiva en lugar de reactiva.

Pese a sus ventajas en el diseño y monitoreo de los programas de la protección social, la utilización de registros administrativos para la toma de decisiones basada en evidencia no está exenta de desafíos. La integración y compatibilidad de datos de diferentes registros pueden ser un obstáculo significativo, especialmente cuando los sistemas de las instituciones públicas no son compatibles entre sí. Además, la calidad y actualización de los datos son cruciales para garantizar decisiones precisas. Esto requiere un esfuerzo constante para mantener la integridad y relevancia de la información. Otro aspecto importante es la necesidad de personal capacitado en análisis de datos, debido a que la interpretación correcta de la información y su traducción en decisiones de políticas públicas requiere habilidades especializadas en análisis y comprensión de datos complejos (Vizuet-Salazar y otros, 2022). Tal como señalan Bartholo, Mostafa y Guerreiro (2018), la integración de información para la articulación de políticas de protección social es un trabajo arduo que requiere de voluntad política, capacidad de cooperación institucional, desarrollo de plataformas de software y canales de comunicación directa con los ciudadanos.

Además de los desafíos técnicos y operativos, la interoperabilidad entre los diferentes sistemas de información es crucial para el éxito del uso de registros administrativos en el monitoreo y evaluación de programas sociales. La falta de interoperabilidad puede llevar a inconsistencias en los datos, duplicación de esfuerzos y limitaciones en la capacidad de análisis. Para abordar estos problemas, es esencial que los gobiernos cuenten con marcos legales y normativos que no solo promuevan la integración de sistemas, sino que también velen por la calidad y protección de los datos a través de estándares unificados. Es necesario que estos marcos contemplen la creación de plataformas de datos compartidos que faciliten la colaboración entre instituciones, asegurando así un flujo de información coherente y eficiente que respalde la toma de decisiones basadas en evidencia (CEPAL, 2023a; Palma, 2024).

Por otra parte, un aspecto clave en la gestión de registros administrativos es la protección de la privacidad y la seguridad de los datos personales. Es esencial establecer protocolos y políticas estrictas para garantizar que la información personal sea manejada de manera segura y confidencial. Esto incluye cumplir con las leyes de protección de datos o protocolos establecidos en la materia, para asegurar que solo el personal autorizado tenga acceso a información sensible, pero también con aquellas normativas que permiten la transparencia y el acceso a la información por parte de la ciudadanía.

Los registros administrativos son una herramienta invaluable para la toma de decisiones basadas en la evidencia en el ámbito de la protección social no contributiva. Es ineludible que el auge de este tipo de datos y la consolidación de los sistemas de información social han modificado la manera en que se diseñan, monitorean y evalúan los programas de protección social no contributiva. No obstante, para aprovechar el potencial de esta información es fundamental que los gobiernos y las instituciones se comprometan a fortalecer sus sistemas de información social, a integrar diversas fuentes de datos y a desarrollar capacidades analíticas. Esto no solo requiere una inversión continua en tecnología y formación del personal, sino también una colaboración intersectorial e interinstitucional que asegure la coherencia y complementariedad de los esfuerzos. La consolidación de estos sistemas puede desempeñar un papel en la consecución del desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 2014). Para ello es necesario subsanar las deficiencias fundamentales en el acceso y la utilización de los datos, lo que contribuirá de manera decisiva a la construcción de sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles.

Es fundamental establecer estándares de publicación de información en el ámbito de la protección social, que faciliten el monitoreo, seguimiento y evaluación de los programas de protección social no contributivos implementados en los países de la región. El objetivo es la promoción de la toma de decisiones basadas en evidencia, además de avanzar en la comparabilidad regional y en la medición del fortalecimiento y consolidación de los sistemas de protección social. También es crucial desarrollar estándares de gasto público en la protección social no contributiva, basados en criterios de transparencia fiscal. Esto implica la divulgación abierta de información sobre el presupuesto, las finanzas públicas y la deuda, permitiendo así la supervisión por parte de la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil. Para que los sistemas de protección social no contributivos en América Latina y el Caribe alcancen su máximo potencial, es imperativo que los gobiernos no solo fortalezcan la infraestructura tecnológica y legal, sino que también prioricen la capacitación de personal especializado y la creación de mecanismos de interoperabilidad entre las distintas plataformas de datos. Con un esfuerzo coordinado y sostenido será posible promover que los programas sociales sean verdaderamente efectivos, inclusivos y sostenibles en el largo plazo.

Dada la relevancia de los registros administrativos para el diseño, monitoreo y evaluación de los programas de protección social no contributiva, desde 2015, y por mandato de los países de América Latina y el Caribe mediante la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, la CEPAL ha sistematizado y actualizado la información de este tipo de programas en la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva (BDPSNC) en América Latina y el Caribe. Los datos allí contenidos corresponden a un ámbito de los registros administrativos que dice relación con el funcionamiento de los sistemas de protección social no contributivos. Las principales características de esta base se presentan en la siguiente sección.

II. Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe

Esta sección tiene por objetivo dar cuenta de las principales características de la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva (BDPSNC) en América Latina y el Caribe. En primer lugar, se presenta su origen, identificando las razones que llevaron a su creación, así como los objetivos que buscan alcanzar al recopilar y sistematizar información sobre los programas de protección social en la región. Además, se detallan las características principales de las BDPSNC y la naturaleza de los datos recopilados.

A. Origen de la base de datos de programas de protección social no contributiva

En las últimas décadas los países de América Latina y el Caribe han implementado una amplia variedad de programas de protección social no contributiva, cuyo objetivo principal ha sido reducir los niveles de pobreza y desigualdad, así como promover la inclusión social y el acceso a servicios básicos, como la educación y la salud, entre otros, en las poblaciones más vulnerables. Estos programas pueden también contribuir a fortalecer la capacidad de estas poblaciones para enfrentar las crecientes crisis económicas y sociales de la región (Figueroa y Holz, 2023). En el marco de los sistemas de protección social no contributivos, las prestaciones de mayor relevancia producto de su expansión en las últimas décadas han sido los programas de transferencias condicionadas (PTC), los sistemas de pensiones no contributivos (SPNC) y los programas de inclusión laboral (PIL). Estas políticas dan cuenta de un avance institucional relevante que se ha producido en la región en materia de protección social no contributiva (CEPAL, 2006).

Los programas de transferencias condicionadas buscan reducir la pobreza y fortalecer las capacidades humanas de sus destinatarios. Se caracterizan por entregar prestaciones monetarias a familias en situación de pobreza y vulnerabilidad, previo cumplimiento de una serie de condiciones. En la mayoría de los programas, las familias destinatarias deben cumplir con la asistencia de niños, niñas y adolescentes a centros educativos y a controles de salud, entre otros ámbitos (Cecchini y

Madariaga, 2011; Cecchini y otros, 2015). Conjuntamente, los países han implementado una serie de transferencias monetarias continuas, que se caracterizan por ser focalizadas y no estar sujetas a condicionalidad, orientándose a proveer garantías de ingresos mínimos a los hogares más vulnerables⁷.

Por su parte, los sistemas de pensiones no contributivos son prestaciones monetarias estables que buscan proteger a las personas frente a los riesgos derivados de la falta de ingresos en la vejez o por discapacidad, especialmente entre quienes no han tenido acceso a las prestaciones contributivas del sistema de pensiones, o que acceden a prestaciones de montos insuficientes. Estos sistemas buscan evitar que las personas caigan en pobreza o extrema pobreza, y contribuir a disminuir las desigualdades originadas en el mercado laboral y por la actual organización del trabajo de cuidados. En términos de requisitos de acceso, son independientes de la trayectoria laboral de las personas y dependen normalmente de criterios asociados a la residencia. A diferencia de otros programas de transferencias que tienen como objetivo combatir la pobreza, las pensiones no contributivas deben entenderse como obligaciones permanentes de los Estados que las crean (Arza, Robles y Arenas de Mesa, 2024).

En el caso de los programas de inclusión laboral, estos se caracterizan por realizar acciones que permitan incrementar la inserción en el mercado laboral y se espera que esta inclusión se efectúe en condiciones de trabajo decente, es decir, con acceso a protección social, a un empleo productivo que genere un ingreso que supere la línea de la pobreza y a seguridad en el lugar de trabajo (CEPAL, 2023b). Parte de estos programas han sido diseñados para enfrentar los impactos derivados de crisis económicas y han demostrado ser especialmente relevantes durante estos eventos (Abramo, Cecchini y Morales, 2019; Espejo y otros, 2023).

La Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), gestionada por la División de Desarrollo Social, sistematiza datos sobre las características de los programas de protección social no contributiva implementados por los países de la región. En particular, posee información detallada sobre los distintos componentes de los programas de transferencias condicionadas y otras transferencias monetarias continuas, sistemas de pensiones no contributivos y programas de inclusión laboral.

Esta base de datos surge en respuesta al mandato de la primera reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social en América Latina y el Caribe realizada entre el 2 y 4 de noviembre de 2015 en Lima, Perú. En esta instancia participaron 23 países de América Latina y el Caribe y de Europa, los que acordaron solicitar a la CEPAL, mediante la Resolución 1(I)⁸, la organización, mantención y actualización de la Base de Datos de Inversión Social⁹; la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe¹⁰ y la Base de Datos de Juventud e Inclusión Social en América Latina y el Caribe¹¹.

En el caso particular de la base de datos de programas de protección social no contributiva, los países solicitaron a la CEPAL: "organizar, mantener y actualizar sistemáticamente la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe utilizando para ello los datos oficiales entregados por los países, publicar periódicamente la información en plataformas digitales u otros medios, y realizar estudios comparados de oferta programática social" (2015, pág. 3). Si bien la base de datos responde al mandato de los países de la región, ha sido elaborada con el apoyo de una serie de organizaciones de cooperación internacional.

⁷ En este grupo es posible incluir al Subsidio Único Familiar de Chile y a las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad del Uruguay.

⁸ Véase [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40359/15-01116_cds.1_resolucion.pdf.

⁹ Véase [en línea] <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/>.

¹⁰ Véase [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>.

¹¹ Véase [en línea] <https://dds.cepal.org/juvelac/inicio>.

B. Características principales de la base de datos de programas de protección social no contributiva

La Base de Datos de Protección Social No Contributiva de la CEPAL cuenta con información histórica de 59 programas de transferencias condicionadas que han sido implementados en 21 países¹², de 50 pensiones no contributivas de 25 países y un territorio¹³, y de 156 programas de inclusión laboral de 22 países. Con el objetivo de conocer la evolución histórica de una serie de indicadores, la base de datos pone a disposición la información de los programas, principalmente, entre los años 2000 y 2022. En la mayoría de los casos los datos han sido obtenidos de documentos oficiales y registros administrativos que ponen a disposición pública en documentos oficiales o sitios web las instituciones encargadas de los programas, como también mediante información solicitada directamente a los países por vías de solicitudes de acceso a la información o el contacto directo con los organismos encargados de los programas.

La información sistematizada de cada uno de los programas de protección no contributiva permite caracterizar a los programas implementados por los países considerando una dimensión cualitativa y cuantitativa. En el primer caso, la base de datos incluye información cualitativa sobre características generales de los programas y de los componentes. En particular, el cuadro 1 da cuenta de cada una de las variables sistematizadas, entre las que están el período de vigencia del programa, la dirección de la página web, una descripción general y otras características, tales como la población meta, los ámbitos de acción, el método de focalización, el instrumento de selección de los destinatarios y características de la institucionalidad del programa, como lo son el organismo responsable y ejecutor del programa, entre otros. Además, se sistematiza información sobre los componentes/servicios que ofrecen los programas.

Cuadro 1

Base de datos de programas de protección social no contributiva: características generales y de sus componentes

Características generales	
Ítem	Descripción
Período	Año de inicio y cierre del programa (si es que no se encuentra en implementación).
Web	Enlace a la página web oficial del programa.
Descripción	Información general del programa, tal como: objetivos, destinatarios, año de creación, vinculación con alguna estrategia global de reducción de pobreza o de mejoramiento de las condiciones de vida, entre otros aspectos.
Características	
Población meta	Población objetivo, cuyas condiciones de vida se busca mejorar a través del programa.
Ámbito de acción	Ámbito de acción de acuerdo con las características del programa (capacitación técnica y profesional, nivelación de estudios y retención escolar, servicios de intermediación laboral generación directa de empleo, generación indirecta de empleo y apoyo al trabajo independiente en el caso de PIL).
Escala geográfica	Nivel geográfico en el cual se implementa el programa.
Método de focalización	Mecanismo utilizado para seleccionar a los destinatarios del programa.

¹² El detalle de los países y de programas de transferencias condicionadas se presenta en el cuadro A1.1 del anexo A1. El número de programas de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas en la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva considera programas que han sido implementados a nivel subnacional, a saber, el programa Ciudadanía Porteña de la ciudad de Buenos Aires en la Argentina, el programa Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar ejecutado en la ciudad de Bogotá en Colombia, y el Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal "Prepa Sí" de la Ciudad de México. En las secciones siguientes y en el cálculo de cobertura y gasto, estos programas son excluidos de las estimaciones.

¹³ El detalle de los países y los sistemas de pensiones no contributivos se presenta en el cuadro A1.2 del anexo A1. Además, Dominica, Jamaica y Suriname han implementado sistemas de pensiones no contributivos, no obstante, no se cuenta con información suficiente para incorporarlos a la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva por lo que no son considerados en el análisis desarrollado en este documento.

Características generales	
Ítem	Descripción
Características	
Instrumento selección	Instrumento de selección (por ejemplo, cuestionario) que es aplicado en los hogares potencialmente destinatarios.
Registro de destinatarios	Sistema informático del padrón de destinatarios del programa o padrones de destinatarios de distintos programas de protección social.
Criterios de egreso o salida	Condiciones bajo las cuales las familias salen del programa o pierden las condiciones de elegibilidad.
Institucionalidad	
Marco legal	Leyes, decretos y/o resoluciones que regulan la operación del programa.
Organismo responsable	Ministerio u otra agencia pública que es la encargada, por ley o decreto, del programa.
Organismo(s) ejecutor(es)	Ministerio o agencia encargada de la implementación del programa.
Fuentes de financiamiento	Recursos que financian los programas, tanto públicos como provenientes de donaciones o créditos de agencias internacionales o de otra fuente internacional.
Componentes (alude a las distintas transferencias o servicios que ofrece el programa)	
Destinatarios/as	Personas o familias a quienes están dirigidas las transferencias o servicios específicos del programa.
Modalidad de transferencia	Tipo de transferencias (generalmente, según las características de las familias y de los miembros del hogar, así como el tiempo de permanencia en el programa).
Forma de entrega	Forma de entrega de la transferencia (efectivo, cuenta bancaria, tarjetas magnéticas o billetera electrónica).
Periodicidad de entrega	Periodicidad con que se realizan las transferencias monetarias (mensual, bimestral, anual o transferencia única, entre otras).
Receptor/a	Persona o miembro del hogar que recibe directamente la transferencia (jefe/a de hogar, padres, tutores, destinatario/a directo/a, entre otros).
Máximo por familia	Número y/o monto máximo de transferencias que se pueden recibir, según el número de hijos/as u otro criterio de composición del grupo familiar.
Corresponsabilidades	Requerimientos que el programa estipula para que los destinatarios puedan cobrar la transferencia. También son conocidas como condicionalidades o contrapartidas.
Descripción	Breve descripción del componente y sus destinatarios.
Sanciones	Consecuencias del no cumplimiento con las corresponsabilidades (condicionalidades) y que son sancionadas por el programa según las reglas de operación.
Montos	Montos de las transferencias.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL, Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>.

En el caso de la información cuantitativa (véase el cuadro 2), la base de datos ofrece un panorama detallado sobre los diversos programas de protección social no contributiva, entregando información clave sobre aspectos como su presupuesto asignado, el gasto ejecutado y la cobertura de la población, tanto efectiva como programada. Esta cobertura se presenta a nivel de hogares y personas, según corresponda a la naturaleza de cada programa. Además, se incluye el valor (mensual) de las prestaciones monetarias otorgadas por los programas¹⁴, lo que permite observar variaciones en las transferencias, ya sea en términos de su monto total o por destinatario.

Con la información sistematizada, esta base de datos no solo facilita el análisis comparativo entre los programas, sino que también es una herramienta valiosa para evaluar el nivel de alcance y los niveles de inversión de recursos. Asimismo, los datos sobre el valor de las prestaciones monetarias proporcionan una perspectiva importante para medir el impacto de los programas en la reducción de la pobreza y el apoyo a los hogares más vulnerables. Al conocer el gasto total y el monto de las transferencias, es posible realizar análisis sobre la sostenibilidad financiera de los programas y su capacidad para ofrecer prestaciones a las actuales y futuras generaciones. En resumen, esta base de datos cuantitativa permite

¹⁴ En el presente documento, no se aborda el análisis de los niveles de suficiencia de las prestaciones de los programas de la protección social no contributiva. Un análisis mediante encuestas de hogares e información de la Base de Datos de Protección Social No Contributiva se presenta en Figueroa y Holz (2023) y CEPAL (2024) para el caso de los programas de transferencias condicionadas y en Vila, Robles y Arenas de Mesa (2024) para los sistemas de pensiones no contributivos.

no solo el monitoreo de los programas sistematizados, sino también la identificación de tendencias clave y áreas de mejora en el diseño y ejecución de la protección social no contributiva.

Cuadro 2
Información cuantitativa sistematizada en la base de datos de programas de protección social no contributiva

Ítem	Descripción
Presupuesto	Presupuesto asignado al programa para el año correspondiente. Los valores se presentan en moneda nacional, en dólares y como porcentaje del PIB.
Gasto	Presupuesto ejecutado al año correspondiente. Los valores se presentan en moneda nacional, en dólares y como porcentaje del PIB.
Cobertura de hogares	Número de hogares destinatarios del programa.
Cobertura de personas	Número de personas destinatarias del programa.
Cobertura efectiva	Cobertura poblacional observada para el año correspondiente.
Cobertura programada	Cobertura poblacional esperada para el año correspondiente.
Transferencias monetarias	Valor mensual de las transferencias de ingreso.
Monto mínimo per cápita	Monto mínimo de la transferencia que puede recibir una familia por cada integrante.
Monto máximo por familia	Monto total que puede recibir una familia en transferencias monetarias.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL, Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe, disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>.

C. Sitio web de la base de datos de programas de protección social no contributiva

El mandato de los países de América Latina y el Caribe respecto de la sistematización y actualización de la información sobre los programas de protección social no contributiva solicitaba la publicación periódica de la información en plataformas digitales u otros medios. Para ello, la CEPAL mantiene un sitio web¹⁵ en español e inglés alojado en el Observatorio de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe de CEPAL¹⁶, en el que se publica la información descrita anteriormente (véase el panel A de la imagen 1). El sitio web de la base de datos cuenta con subsitios que presentan la información para cada uno de los programas implementados según países, permitiendo a los representantes de los países y a la ciudadanía consultar los registros sobre el panorama de la región en esta materia (véase el panel B de la imagen 1). Además, el sitio cuenta con fichas por programa, permitiendo la descarga de la información cuantitativa (véase el panel C de la imagen 1).

A lo largo de su historia, el sitio web ha contado con una alta difusión. El análisis de las cifras de visitas muestra que desde enero de 2022 hasta el 16 de marzo de 2023 el sitio web de la base de datos alcanzó un total de 277.989 visitas, es decir, en torno a 20.000 visitas mensuales. Además, la disponibilidad de información a la ciudadanía y la sociedad civil ha permitido la realización de una serie de estudios que incluyen información de la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva (véase subsección D de este documento).

¹⁵ Disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>.

¹⁶ Disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/>.

Imagen 1
Sitio web base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe^a

A. Sitio principal

B. Ejemplo de subsitio

Programas	País	Ficha
Asignación Universal por Hijo para Protección Social (2009-)	Argentina	[Icon] [Icon]
Familias por la Inclusión Social (2005-2010)	Argentina	[Icon] [Icon]
Jefes y Jefes de Hogar Desocupados (2002-2005)	Argentina	[Icon] [Icon]
Programa de Ciudadanía Porteña (2005-)	Argentina	[Icon] [Icon]
Creando oportunidades para nuestra transformación social (Building Opportunities for Our Social Transformation, BOOST) (2011-)	Belice	[Icon] [Icon]
Bono Juancito Pinto (2006-)	Bolivia (Estado Plurinacional de)	[Icon] [Icon]
Bono Madre Niña-Niño Juana Azurduy (2009-)	Bolivia (Estado Plurinacional de)	[Icon] [Icon]
Pé-de-Meia (2023-)	Brasil	[Icon] [Icon]
Bolsa Alimentação (2001-2003)	Brasil	[Icon] [Icon]
Bolsa Escola (2001-2003)	Brasil	[Icon] [Icon]

C. Ejemplo de ficha por programa

« Programas de transferencias condicionadas

Asignación Universal por Hijo para Protección Social (2009-) Ver información cuantitativa de gasto, cobertura y transferencias del programa

Argentina

Programa Componentes (7) Referencias (45)

Período: 2009-

Web: [Ver página web oficial del programa](#)

Descripción: La Asignación Universal por Hija e Hijo (AUH) es un programa de transferencias de ingresos que tiene como objetivo mejorar la calidad de vida y el acceso a la educación de niños, niñas y adolescentes. Buscar garantizar el derecho a la protección social y cuenta con una institucionalidad que habilita mecanismos de reclamo para quienes no pueden acceder. A partir de mayo del 2011, en el marco de la AUH, se establece la Asignación Universal por Embarazo para la Protección Social, que busca contribuir a la disminución de la mortalidad infantil en menores de 1 año y a mejorar la calidad del proceso de embarazo, parto y puerperio de las mujeres. En 2015, se da inicio a la Ayuda Escolar Anual para la educación básica y polimodal, que se entrega por cada hijo en edad escolar. Los extranjeros residentes en el territorio argentino pueden optar al programa de Asignación Universal por Hija e Hijo acreditando un mínimo de dos años de residencia definitiva en el país.

Características

Población meta:	Niños, niñas y adolescentes menores de 18 años residentes en la República Argentina que no tengan otra asignación familiar prevista por la Ley 24.714 y pertenezcan a grupos familiares en que la madre, padre o titular que viva con los niños, niñas y adolescentes se encuentren desocupados, sean trabajadores no registrados (sin aportes), sean trabajadores del servicio doméstico o sean monotributistas sociales.
Escala geográfica:	Nacional
Método de focalización:	Categoría: Criterios de selección del programa.

Fuente: Imágenes tomadas de la página web disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>.

D. Uso de la información de la base de datos en publicaciones y estudios académicos

La información de la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva no solo ha servido como insumo para organismos internacionales, organismos no gubernamentales, y autoridades políticas y técnicas encargadas del diseño, monitoreo e implementación de los programas¹⁷, sino que también ha sido utilizada en la elaboración de una serie de publicaciones y estudios académicos que analizan las características y los impactos de los programas sistematizados. Para evaluar la difusión de la base de datos, se realizó un breve análisis bibliométrico con el objetivo de identificar las publicaciones que utilizan su información. Los resultados muestran un total de 335 publicaciones que, desde 2015, han empleado la base de datos (véase el cuadro A2.3 en el anexo A2). Un análisis más detallado revela que 84 publicaciones citan directamente el subsitio de programas de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas, 30 publicaciones hacen referencia al subsitio de programas de inclusión laboral, y 16 citan el subsitio de sistemas de pensiones no contributivos.

¹⁷ La experiencia en la sistematización de información proveniente de registros administrativos y fuentes oficiales de los países ha permitido el desarrollo de otras plataformas de información, como la Base de Medidas de Protección Social para Enfrentar el COVID-19 de la CEPAL. Esta base de datos cuenta con información de 522 medidas de emergencia adoptadas en los 33 países de América Latina y el Caribe en respuesta a la pandemia. Los datos permiten analizar la evolución y características de las medidas adoptadas desde el año 2020 a 2023. La información puede ser consultada en el sitio web "Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe" disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php> perteneciente al "Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe" de CEPAL, disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/subtemas/covid-19>. Para un análisis más detallado de esta información y medidas véase Atuesta y Van Hemelryck (2022, 2023).

Por otro lado, al analizar una selección de publicaciones académicas que utilizan esta información (véase el cuadro A.3 en el anexo 2), se observa su alto impacto, considerando tanto los sitios de publicación como el número de citas (1.652 citas en 20 publicaciones de mayor número de citas). Este elevado nivel de citas refleja la relevancia que la comunidad académica otorga a la base de datos como una fuente confiable y valiosa para el estudio de los programas de los sistemas de protección social no contributiva. Al proporcionar acceso a información sistematizada y actualizada, los investigadores han podido identificar patrones, tendencias y brechas en la implementación de políticas sociales, lo que ha permitido formular recomendaciones más precisas y basadas en evidencia para los formuladores de políticas públicas.

III. Estimación de las series de cobertura y gasto de los programas de protección social no contributiva

Esta sección tiene como objetivo presentar la metodología para la estimación de las series de cobertura y gasto de los programas de la protección social no contributiva a partir de la información disponible en la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva. En específico, se da cuenta de las fuentes de información y la disponibilidad de información de las series. Finalmente, se sistematiza la metodología utilizada para estimar las series actuales de los programas de protección social no contributiva.

A. Fuentes de información para la estimación de las series de cobertura y gasto de los programas de protección social no contributiva

La información sistematizada en la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva proviene de fuentes oficiales de los países de la región, incluidos registros administrativos y documentos oficiales. Principalmente, la información es extraída desde las páginas oficiales de entidades responsables y/o ejecutoras de los programas que suelen compartir información sobre los avances en cobertura, presupuesto, gasto, monto de las transferencias y otros indicadores a través de plataformas web. Entre los documentos utilizados se encuentran memorias institucionales anuales, reportes de avance y desempeño de los programas e informes de evaluación de impacto de los programas, entre otros documentos.

En la mayoría de los casos, la información de cobertura y de montos de transferencias se encuentran disponibles en los sitios de las instituciones públicas o en los subsitios dedicados exclusivamente a los programas sociales¹⁸. No obstante, para la información sobre el presupuesto asignado y ejecutado suele recurrirse a otras fuentes oficiales, como leyes de presupuesto, actas presupuestarias, documentos de liquidación presupuestaria, entre otros, disponibles en Ministerios de Finanzas, de Hacienda, de Economía o instituciones equivalentes de los países.

¹⁸ El sitio web de la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva cuenta con información de los enlaces de las páginas web de cada uno de los programas sistematizados.

En los últimos años, los países de la región han avanzado en la implementación de plataformas que integran la información de los programas sociales para dar seguimiento a sus avances. Una de las experiencias más destacadas es el Banco Integrado de Programas Sociales y No Sociales (BIPS)¹⁹ de Chile, que permite dar cuenta a la ciudadanía de la oferta programática del Estado al reunir los programas sociales que están siendo ejecutados por el Estado de Chile. Como información, las fichas de cada uno de los programas suelen incluir un informe de seguimiento e informes de recomendaciones según el resultado de evaluaciones ex ante. También se destaca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)²⁰ de México que tiene como misión evaluar los programas y la política de desarrollo social para mejorar sus resultados y apoyar la rendición de cuentas. Esta institución publica una serie de documentos que permite hacer seguimiento a los programas sociales del país; entre ellos destaca el Informe de Monitoreo de Programas que cada año difunde evaluaciones realizadas a los programas de desarrollo social que se encuentran en operación, con el objetivo de mostrar sus avances e identificar áreas de oportunidad para la implementación de los programas. A ellos se suma el portal Vis Data²¹ de la Secretaría de Evaluación, Gestión de Información y Catastro Único (SAGICAD por sus siglas en portugués) del Brasil. Este sitio permite acceder a información de cobertura y montos transferidos sobre los programas implementados en el país como lo son el programa Bolsa Familia y el Benefício de Prestação Continuada. Este tipo de plataformas permite informar a la ciudadanía sobre los programas sociales y con ello aumentar la transparencia sobre las iniciativas y el uso de recursos públicos relacionados con ellas.

Por otra parte, ante la imposibilidad de contar con información mediante los sitios web o documentos oficiales de los países, la División de Desarrollo Social de la CEPAL solicita información directamente a los países. Esto se ha realizado de tres maneras: i) a través de contactos oficiales con las instituciones encargadas o ejecutoras de los programas; ii) mediante el uso del derecho de acceso a la información establecido en las leyes de transparencia de los países²², y iii) mediante la solicitud a las Sedes Subregionales y Oficinas Nacionales de la CEPAL.

Al publicar la información, la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva de la CEPAL pone a disposición la fuente de información de cada una de las series de cobertura, gasto o montos de la cual fue extraída. Debido a las particularidades y heterogeneidad de la información entregada por las instituciones responsables, se estiman series de cobertura y gastos con indicadores comparables para el conjunto de la región.

Cabe destacar que los datos sistematizados puedan variar con cada actualización anual de la base de datos, lo que puede modificar las cifras reportadas en publicaciones anteriores de la CEPAL. Esto ocurre porque las instituciones responsables pueden realizar ajustes a los datos previamente publicados, ya sea por revisiones en las series de personas destinatarias o por correcciones en los niveles de gasto de los programas. Estos ajustes generan cambios en las estimaciones de las series de cobertura y gasto, lo que puede producir discrepancias con los datos utilizados en estudios previos. Este proceso de revisión y ajuste es parte integral de la mejora continua de la calidad de la información disponible, lo que permite obtener un panorama con mayor detalle para el diseño y evaluación de políticas de protección social.

Otra fuente relevante de información para la estimación de las series de cobertura y gasto de los programas de protección social no contributiva es el uso de encuestas de hogares de los países (véase el recuadro 1). No obstante, diversos estudios dan cuenta que las encuestas de hogares captan

¹⁹ Véase [en línea] <https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>.

²⁰ Véase [en línea] <https://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx>.

²¹ Véase [en línea] <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>.

²² Según la Organización de Estados Americanos (OEA), al año 2015, 22 países y territorios de la región contaban con una normativa que consagraba el derecho de acceso a la información pública. Entre ellos se encuentran: Antigua y Barbuda, Brasil, Belice, Canadá, Colombia, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente, Trinidad y Tabago, y Uruguay. Para más información, véase [en línea] <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/acceso/mandatos.asp>.

en total menos transferencias que los registros administrativos (Cecchini, Villatoro y Mancero, 2021; Villatoro y Cecchini, 2018), por lo que su uso para las estimaciones realizadas con información de la BDPSNC es limitado.

Recuadro 1

Identificación de los programas de protección social no contributiva mediante encuestas de hogares de los países de América Latina y el Caribe

Las encuestas incluidas en el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las rondas 2021 y 2022, permiten identificar información de 51 programas de protección social no contributiva de 14 países de la región. En el cuadro siguiente se pueden identificar 28 programas de transferencias condicionadas, 15 sistemas de pensiones no contributivos y 8 programas de inclusión laboral. Además, se puede estimar, mediante esta fuente de información, el Bono de Desarrollo Humano (BDH) del Ecuador. A excepción de la encuesta de hogares de la Argentina que posee una cobertura geográfica urbana, el resto de los países cuenta con información a nivel nacional de estos programas.

Esta información permite caracterizar a los grupos poblacionales que son destinatarios de estos programas en cada uno de los países, como también evaluar el impacto de las transferencias monetarias condicionadas, las pensiones no contributivas y los programas de inclusión laboral sobre distintos indicadores de pobreza y pobreza extrema, y de desigualdad en América Latina. Pese a la relevancia de esta información, Cecchini, Villatoro y Mancero (2021) observan discrepancias entre la captación de los destinatarios de transferencias en las encuestas y en los registros administrativos de la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva. Los autores señalan que las encuestas tienden a captar una proporción menor de personas que reciben las prestaciones no contributivas que los registros administrativos. Este hecho, como lo relevan, por ejemplo, para el caso del Brasil, puede llevar a subestimar el impacto de los programas en pobreza y desigualdad.

Lo anterior muestra la importancia de mantener plataformas de sistematización y actualización de información de programas de protección social no contributivas basados en registros administrativos de las instituciones públicas, permitiendo no solo el diseño, monitoreo y evaluación de los programas sino también la comparabilidad de los avances entre los países de la región.

América Latina y el Caribe (14 países): catastro de programas de transferencias condicionadas, pensiones no contributivas y programas de inclusión laboral

País	Programa	Tipo de programa	Encuesta	Cobertura geográfica de la encuesta
Argentina	Asignación Universal por Hijo (AUH)	PTC	Encuesta Permanente de Hogares (EPH)	Urbana
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Renta Dignidad	PNC	Encuesta Continua de Hogares (ECH)	Nacional
	Bono Juancito Pinto	PTC		
	Bono Juana Azurduy	PTC		
Brasil	Benefício de Prestação Continuada	PNC	Encuesta Nacional de Hogares (PNAD Continua)	Nacional
	Bolsa Familia	PTC		
Chile	Pensión Básica Solidaria	PNC	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)	Nacional
	Pensión asistencial de vejez o ancianidad (PASIS)	PNC		
	Bono de Protección Familiar	PTC		
	Bono de Egreso-Meses 25 a 60	PTC		
	Bono Base Familiar	PTC		
	Bono por Control del Niño Sano	PTC		
	Bono por Asistencia Escolar	PTC		
	Bono por Logro Escolar	PTC		
	Bono Ayuda Familiar	PTC		
	Subsidio al Empleo Joven	PIL		
Colombia	Bono al Trabajo de la Mujer	PIL	Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)	Nacional
	Colombia Mayor	PNC		
	Familias en Acción	PTC		
	Jóvenes en Acción	PTC		

Avancemos

PTC

Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG)

Nacional

Empléate

PIL

País	Programa	Tipo de programa	Encuesta	Cobertura geográfica de la encuesta
Costa Rica	Pensiones del Régimen no Contributivo	PNC	Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)	Nacional
	Avancemos	PTC		
	Empléate	PIL		
Ecuador	Bono de Discapacidad	PNC	Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)	Nacional
	Bono de Desarrollo Humano (BDH)	PTC/PNC		
Honduras	Bolsón, útiles escolares	PTC	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples N	Nacional
	Bono Vida Mejor	PTC		
	Programa de Asignación Familiar (PRAF)	PTC		
	Bono 10 Mil	PTC		
México	65 y más	PNC	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)	Nacional
	Programa para el Bienestar de las Personas Adultas mayores	PNC		
	Pensión para el Bienestar de Personas con Discapacidad	PNC		
	Beca Bienestar de Educación Básica para las Familias (PROSPERA)	PTC		
	Beca Benito Juárez para Jóvenes de Educación Media Superior	PTC		
	Beneficio del programa de Empleo Temporal	PIL		
	Jóvenes Construyendo el Futuro	PIL		
Panamá	100 a los 70	PNC	Encuesta de Propósitos Múltiples	Nacional
	Ángel guardián	PNC		
	Red Oportunidades	PTC		
Paraguay	Ingreso mensual del Estado (Monetario: Adulto Mayor)	PNC	Encuesta Permanente de Hogares	Nacional
	Tekoporã	PTC		
Perú	Programa 65 y más	PNC	Encuesta Nacional de Hogares – Condiciones de Vida y Pobreza	Nacional
	Contigo	PNC		
	Programa Juntos	PTC		
	Programa de Capacitación Laboral Juvenil “Jóvenes Productivos”	PIL		
	Programa Nacional para la Generación de Empleo Social Inclusivo Trabaja Perú	PIL		
	Programa Nacional para la Promoción de Oportunidades Laborales “Impulsa Perú”	PIL		
República Dominicana	Programa Solidaridad	PTC	Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT)	Nacional
Uruguay	Ingreso asignaciones familiares régimen general (Ley 15084)	PTC	Encuesta Continua de Hogares (ECH)	Nacional
	Ingresos asignaciones familiares régimen especial (Ley 18227)	PTC		
	Ingreso tarjetas MIDES	PTC		

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Fuente: Cecchini, S., P. Villatoro y X. Mancero “El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, 134, 7-32, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

B. Disponibilidad de información para la estimación de las series de cobertura y gasto de los programas de protección social no contributiva

1. Escenario general de la disponibilidad de la información de las series

Uno de los principales desafíos al estimar la cobertura y el gasto de los programas de protección social no contributiva es obtener información confiable sobre la ejecución presupuestaria y su cobertura efectiva. A menudo, se observan discrepancias entre la cobertura y el gasto programados y los niveles realmente ejecutados. Estas diferencias pueden explicarse por la naturaleza del proceso presupuestario, los actores involucrados y el contexto macroeconómico.

De acuerdo con Arenas de Mesa y Berner (2010), el proceso de asignación presupuestaria, más conocido como el ciclo presupuestario, se compone de cuatro fases: i) diseño, ii) discusión y aprobación, iii) ejecución y iv) evaluación. En cada una de estas fases, intervienen distintos actores clave. Los funcionarios públicos de los ministerios participan en el diseño, la ejecución y la evaluación de los programas, mientras que los ministros y parlamentarios son responsables de la discusión y aprobación del presupuesto. Además, la población juega un papel en la ejecución como receptor de las prestaciones y, en algunos casos, en la evaluación de los programas. La participación de diversos actores puede generar tensiones, como los conflictos entre el gobierno y el congreso o la presión de la sociedad civil, lo que a su vez puede llevar al establecimiento de metas presupuestarias difíciles de cumplir para garantizar la aprobación del presupuesto (Pereira y otros, 2011; Santiso, 2006). Además, en muchos países el carácter incrementalista del presupuesto limita la flexibilidad de los procesos de asignación, ya que las decisiones previas restringen la capacidad de ajustar compromisos fiscales. Esto puede resultar en subejecuciones o en que los recursos asignados no logren los resultados esperados, especialmente en contextos de restricciones macroeconómicas o crisis fiscales, lo que complica aún más la implementación efectiva de las políticas sociales.

Por otro lado, si no se toma en cuenta adecuadamente el contexto macroeconómico, es probable que haya discrepancias entre lo presupuestado y lo ejecutado. En América Latina, es frecuente un patrón de gasto fiscal procíclico, donde las recesiones coinciden con períodos de austeridad presupuestaria (Kaplan, 2022). Además, la dependencia de recursos externos o de ingresos volátiles, como los derivados de la exportación de materias primas, puede afectar negativamente la planificación presupuestaria en el ámbito de las políticas sociales (Soh, 2019). Por estos y otros factores, es complejo utilizar la información sobre cobertura y presupuesto contenida en las leyes de presupuesto como una referencia precisa de la cobertura efectiva y del gasto real de los programas de protección social no contributiva. La economía política del ciclo presupuestario, en algunas ocasiones, puede generar incentivos para la subejecución de los recursos asignados, mientras que los contextos macroeconómicos adversos pueden impedir que los fondos presupuestados estén oportunamente disponibles, lo que podría obstaculizar la ejecución presupuestaria de los programas. Por tanto, es crucial ponderar entre el uso de la información presupuestaria o la de gasto efectivo para una estimación precisa de la inversión en los programas de protección social no contributiva en la región, tal como se discutirá en secciones posteriores.

Al analizar la disponibilidad de la información de presupuesto y gasto recolectada por la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe (véase el cuadro A3.4 y A3.5 en el anexo A3), se observa que, en el caso de los programas de transferencias condicionadas durante el período 2000-2022, en el 81% del período analizado se cuenta con información de gasto efectivo; solo en el 11% de las observaciones se dispone de información presupuestaria, y en el 7% no se dispone de ningún tipo de información.

En el caso de las pensiones no contributivas, en promedio, el 84% del tiempo se cuenta con información de gasto efectivo, el 6% solo dispone de información presupuestaria, y el 10% no cuenta con ningún tipo de información. Al analizar los programas, se encuentra que 24 de ellos tienen información de gasto efectivo para todo el período de funcionamiento, mientras que el resto dispone de algún grado de información de gasto efectivo.

2. Principales dificultades en la búsqueda de la información de registros administrativos

Si bien la mayoría de los países cuentan con una alta disponibilidad de información, existe una serie de dificultades en el proceso de sistematización de los registros administrativos que pueden afectar la consistencia y comparabilidad de la información sistematizada en la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe. Estas dificultades pueden agruparse en tres grandes dimensiones: i) dimensión de temporalidad de publicación y accesibilidad de la información, ii) dimensión institucional y normativa y iii) dimensión de calidad y consistencia de los datos.

La primera dimensión es la de temporalidad de publicación y accesibilidad de la información. Esto incluye, en primer lugar, dificultades relacionadas con las fechas de actualización y publicación de los reportes o memorias institucionales; es decir, variaciones en los períodos en que se actualizan y publican los informes, las que pueden variar entre programas e, incluso al interior del mismo programa a lo largo del tiempo, lo que complica la actualización oportuna de los datos. En segundo lugar, se refiere a los cambios en los sitios web de información de los programas, lo que implica modificaciones o, incluso, la eliminación de páginas donde se publica la información, afectando su accesibilidad. Por último, se incluyen los cambios en las plataformas digitales, es decir, las alteraciones en las plataformas donde se alojan los datos, lo que puede dificultar su acceso y actualización. Todo esto genera la necesidad de buscar nuevas fuentes para conocer las características y la evolución de los programas de protección social no contributiva.

La segunda dimensión se refiere a aspectos institucionales y normativos. Esta incluye dificultades relacionadas con los cambios en la dependencia de los programas y otros cambios institucionales, como la reasignación del órgano responsable del programa o la ausencia de un marco normativo que les brinde estabilidad en el tiempo. Esto provoca discontinuidades en los informes, ya que estos pueden aparecer en las memorias del nuevo órgano responsable o, en algunos casos, dejar de ser reportados si el programa es de menor prioridad para el nuevo administrador. Además, puede ocurrir la eliminación de los programas o cambios legales o normativos, como ajustes en los nombres de los programas que reflejan modificaciones en las leyes o regulaciones. Un ejemplo de este tipo de cambio es la actualización de "Colombia Mayor" a "Programa de Protección para el Adulto Mayor", lo que podría afectar la coherencia y consistencia de los datos a lo largo del tiempo.

La tercera dimensión está relacionada con la calidad de los datos reportados y los cambios en las series de cobertura, gasto y servicios ofrecidos. Las dificultades surgen cuando los organismos responsables modifican datos históricos o presentan información parcial al divulgar los datos, ya sea debido a cambios en aspectos técnicos o a los ciclos políticos de los países. Esto dificulta la obtención de datos consistentes y comparables sobre cobertura y gasto a lo largo del tiempo. Para hacer frente a los desafíos y dificultades, se ha desarrollado una metodología para la estimación de las series de cobertura y gasto de los programas de protección social no contributiva sistematizados en la base de datos y que se presenta a continuación.

C. Metodología de estimación de las series de cobertura y gasto de los programas de protección social no contributiva²³

La metodología de estimación de las series de cobertura y gasto de los programas de protección social no contributiva presentada en este documento se basa en la utilizada por Cecchini y Atuesta (2017) en el documento "Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: Tendencias de cobertura e inversión". Debido al crecimiento de la información en la Base de Datos de Protección Social No Contributiva, a los cambios en las fuentes de información, y a la evolución en la disponibilidad de datos en los países, se han introducido ajustes y actualizaciones en esta metodología para estimar las tendencias de cobertura y gasto de los programas de protección social no contributiva.

Para ello, en una primera subsección, se presentan los elementos clave que se consideran al momento de estimar las series de cobertura y gasto de los programas de protección social no contributiva. Posteriormente, se detalla la metodología actualizada para el cálculo de las estimaciones de cobertura y gasto a nivel regional, que se utiliza para el análisis expuesto en la sección IV.

²³ Para el caso de los programas de inclusión laboral, el recuadro 3 entrega información sobre los datos sistematizados en la Base de Datos de Protección Social No Contributiva.

1. Principales consideraciones en la estimación en las series de cobertura y gasto de programas de protección social no contributiva

Para estimar las series de cobertura y gasto de los programas de protección social no contributiva, es necesario tener en cuenta una serie de consideraciones clave. En particular, se abordan aspectos como el uso del presupuesto o el gasto en la estimación de estas series, la inclusión de países y programas con información incompleta, los métodos de imputación para los datos faltantes, la elección entre promedio ponderado o simple para el cálculo del gasto, los cambios en las series de población y PIB utilizadas para las estimaciones, y la heterogeneidad en las edades de acceso a las prestaciones de los sistemas de pensiones no contributivos de vejez.

Estos elementos se integran en la metodología de cálculo de cobertura y gasto que se presenta en las siguientes secciones.

a) Utilización del presupuesto o gasto en la estimación de las series regionales

Al estimar la serie de gasto de los programas de protección social no contributiva, es fundamental distinguir entre la información relacionada con el presupuesto de los programas y aquella relativa al gasto o presupuesto ejecutado. Utilizar el primer tipo de dato es una buena alternativa que podría representar un problema, ya que los presupuestos pueden no reflejar la ejecución efectiva del gasto, lo que distorsiona las estimaciones del gasto en protección social no contributiva. Además, en muchos de estos programas existen diferencias significativas entre el presupuesto asignado y el presupuesto ejecutado al término del ciclo anual, ya sea debido a sub o sobre ejecuciones. De esta manera, el uso indistinto de estos indicadores podría subestimar o sobre estimar el cálculo de las series, lo que habrá que tener en cuenta para realizar la comparabilidad de los niveles de gasto en protección social no contributiva en la región. Por esta razón, la metodología en la siguiente subsección considera exclusivamente la información relativa al gasto efectivamente ejecutado en los programas.

b) Inclusión de países y programas con información incompleta en la estimación de las series

Una segunda consideración se relaciona con la inclusión de países y programas en el cálculo de los promedios regionales, incluso cuando no cuentan con series completas de información, ya sea en términos de cobertura o gasto. En la mayoría de los casos, esto no representa una dificultad debido a la completitud de las series y a la alta disponibilidad de la información, tal como se presenta en la sección B. No obstante, existen casos en los que no se dispone de información completa de cobertura y gasto. Por ejemplo, en el caso de los programas de transferencias condicionadas, los programas Red de Protección Social y Sistema de Atención a Crisis de Nicaragua no cuentan con información disponible sobre la cobertura a nivel de personas y hogares, o el programa *Building Opportunities for Our Social Transformation (BOOST)* de Belice, que solo posee datos de presupuesto para los años 2011 y 2012. En cuanto a las pensiones no contributivas, esto ocurre con el programa *Non-Contributory Assistance Age Pension (1998-)* de San Vicente y las Granadinas y el *Non-Contributory Old-Age Pension (1982-)* de Barbados, que no tienen datos completos de cobertura efectiva para todos sus componentes, pero sí para el componente de vejez. Por otra parte, los programas Misión Amor Mayor de Venezuela, *People's Benefit Program (2009-)* de Antigua y Barbuda, y el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (2003-2012) de Colombia presentan pocas observaciones o carecen de datos sobre el gasto efectivo.

Estas situaciones suponen una mayor complejidad a la hora de construir indicadores de cobertura y gasto debido a la falta de información. Por lo tanto, en las estimaciones se excluyen aquellos programas con información incompleta en casos particulares. Específicamente, se omiten los programas que cuentan con menos de tres observaciones en los promedios regionales durante un período de tiempo relevante, ya que la limitada disponibilidad de datos impide la construcción de una serie temporal robusta que permita un análisis confiable de la cobertura y el gasto de los programas de protección social no contributiva.

c) Imputación de las series de cobertura y gasto de las series regionales de programas de protección social no contributiva

Otro punto relevante es la imputación de datos para la estimación de las series de cobertura y gasto de los programas de protección social no contributiva a nivel regional. Para hacer frente a la potencial inclusión de programas con información incompleta, lo que podría distorsionar la serie regional, y considerar posibles cambios en los programas a lo largo del tiempo, como aumentos o reducciones en la cobertura y/o el gasto, se emplean métodos de imputación no lineal para la imputación de los datos intermedios en la serie de cobertura y gasto (véase el recuadro 2). Estos métodos permiten estimar de manera más precisa los valores faltantes entre las observaciones disponibles. En cuanto a los datos faltantes al inicio o al final de las series, se ha decidido limitar la imputación a un máximo de tres observaciones, con el fin de reducir el impacto en las partes extremas de la serie temporal o cuando no se dispone de información sobre la vigencia de los programas.

d) Cálculo de series regionales de gasto considerando el presupuesto de países que no poseen programas (o no se tiene información de ellos)

Para el cálculo de la proporción de gasto a nivel regional de los programas de protección social no contributiva como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) se presentan dos opciones: la primera, es utilizar un promedio ponderado del gasto, lo que supone considerar el PIB total de todos los países de América Latina y el Caribe, es decir, incluir a aquellos países que no cuentan con programas de protección social no contributiva pero sí con información de producción interna. La segunda, implica el cálculo de un promedio simple, lo que supone incluir a los países y programas que conforman la serie de gasto.

Dado que el interés radica en conocer el gasto promedio de los países, considerando la distribución de los niveles de inversión, más que en obtener un agregado regional, se utilizará el promedio simple. Este método facilita la comparabilidad entre países al no estar influenciado por el tamaño económico de los países, lo que permite analizar mejor las diferencias en los niveles de inversión de cada nación. Además, el promedio simple es particularmente útil en contextos donde los tamaños de las economías varían considerablemente, ya que evita que las economías más grandes dominen el análisis regional, proporcionando una visión más equilibrada de la inversión en protección social no contributiva.

e) Cambios en las series de población estimadas por CELADE y series del Producto Interno Bruto (PIB)

Para el cálculo de la cobertura de los programas de protección social no contributiva, es necesaria la información sobre la población total en el caso de los programas de transferencias condicionadas, o de diversos subgrupos de interés como categoría analítica, como es el caso de las personas de 65 años y más en los programas de pensiones no contributivas. La principal fuente de esta información son las proyecciones poblacionales elaboradas por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), en el marco del trabajo del Departamento de Población de las Naciones Unidas. Estas proyecciones consideran categorías como la cantidad de personas por edad simple, sexo y área de residencia, cubriendo el período de 1950 a 2100. Las cifras se revisan y actualizan periódicamente en función de nuevos supuestos (CEPAL, 2024a). Estos cambios presentan desafíos para la actualización de la cobertura, ya que las modificaciones en los supuestos de proyección utilizados en las distintas versiones generan variaciones en la distribución poblacional por edad y sexo, lo que hace necesaria una revisión y actualización continua de los indicadores de cobertura.

Una situación similar ocurre en el cálculo del gasto de los programas de protección social no contributiva, al utilizar datos del Producto Interno Bruto (PIB) total anual a precios corrientes en dólares, provenientes del sitio CEPALSTAT. Aunque estas cifras son más estables, también pueden sufrir actualizaciones que modifiquen la serie.

Como resultado de estas actualizaciones, las series de cobertura y gasto pueden variar conforme se incluyan en la estimación los datos corregidos. Si bien las variaciones pueden ser menores, es necesario considerarlas para garantizar la estabilidad de las estimaciones y análisis.

f) Heterogeneidad en las edades de acceso a los programas de pensiones no contributivos

Este problema afecta especialmente a los programas de pensiones no contributivos cuando se busca calcular la cobertura de las prestaciones de vejez, es decir, sobre la población de 65 años y más. Esto es particularmente evidente cuando los programas incluidos permiten el acceso a edades inferiores a los 65 años o presentan diferencias de edad de acceso entre hombres y mujeres, como es el caso del programa Colombia Mayor, en el que los hombres pueden acceder a la prestación a los 60 años y las mujeres a los 55 años. Para resolver esta situación, se realizan ajustes específicos para la población de interés, los cuales se presentan en la siguiente subsección.

Recuadro 2

Métodos de imputación de valores faltantes en las series de tiempo

Las series de tiempo son un tipo de dato en el que se observa la misma variable a lo largo del tiempo (Cochrane, 2005), lo que implica que el orden de los datos es relevante^a. Los datos faltantes pueden generarse por distintos mecanismos que la literatura clasifica en tres categorías. Primero, los datos faltantes pueden ser completamente aleatorios, lo que significa que la probabilidad de que un valor falte no depende de otras observaciones de la misma variable. Segundo, pueden faltar de manera aleatoria condicional, lo que implica que la probabilidad de que una observación falte depende de otras variables observables; un ejemplo de esto es un informe que se publica cada dos o tres años según la disponibilidad de financiamiento. Tercero, los datos faltantes pueden deberse a razones no aleatorias, como cuando un país decide no publicar un informe (Moritz y otros, 2015).

Un problema transversal a todos los tipos de datos es la presencia de observaciones faltantes o "missing", y la solución tradicional ha sido realizar imputaciones^b. Las técnicas de imputación se dividen en dos grandes familias. La primera utiliza métodos multivariados, como la regresión lineal, KNN (k vecinos más próximos) (Vacek y Ashikaga, 1980), árboles de decisión, Random Forest (bosques aleatorios) (Hong y Lynn, 2020), imputaciones múltiples (Rubin, 1987), redes neuronales (Choudhury y Nikhill, 2019) y Hot Deck (Ford, 1983), entre otros. La segunda familia se basa en técnicas univariadas que aprovechan la información de la misma variable en el tiempo, permitiendo el uso de patrones y características de la serie de tiempo. Entre los métodos univariados más sofisticados se encuentran redes neuronales para imputación (Park, Muller y Arora, 2023), mientras que las técnicas más simples incluyen modelos de series de tiempo que utilizan los rezagos de la variable para reemplazar los valores faltantes, como ARIMA, GARCH, ARCH, y descomposiciones espectrales y de componentes de la serie (tendencia y ciclo) (Moritz y otros, 2015). También existen diversas técnicas de interpolación para completar los datos faltantes, como la interpolación de Akima (1970), los splines cuadráticos y cúbicos, o reglas ad hoc, como repetir el último o primer dato disponible, o reemplazar los valores faltantes por el promedio, mediana o moda (Moritz y otros, 2015). En el cuadro se presentan aspectos a favor y en contra de las distintas técnicas disponibles a ser utilizadas.

Dado el contexto, es crucial seleccionar un algoritmo de imputación adecuado, considerando las características de los datos de la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva. Las series a imputar, tanto en PTC como en SPNC, tienen un número limitado de observaciones, lo que descarta el uso de modelos de regresión, series de tiempo y técnicas complejas como el aprendizaje automático, que requieren más datos. Por otro lado, en términos de simplicidad, la imputación mediante valores constantes o la eliminación de observaciones tampoco es viable, ya que no es posible determinar qué valor constante usar, y eliminar datos comprometería las estimaciones de gasto y cobertura. Una opción como las medias móviles también presenta limitaciones debido a los cambios bruscos en algunos programas, como los del Ecuador en PNC.

Lista de métodos de imputación de series de tiempo univariadas

Métodos	Descripción	Elementos a favor	Elementos en contra
Eliminar observaciones	Se eliminan las observaciones faltantes.	Fácil de implementar. No introduce sesgo en los datos.	Pérdida de información. Si la causa de que los datos falten no es aleatoria, se introduce sesgo en los datos reportados. Si la proporción de casos faltantes es muy alta no es posible de implementar.
Imputación constante	Se reemplaza por algún valor ad hoc, como también algún estadístico como promedio, mediana o moda, entre otros.	Fácil de Implementar. Mantiene la cantidad de observaciones. En caso de que sea un valor ad hoc: • Permite identificar los patrones de cuándo los datos son faltantes. En caso de reemplazar por media, mediana o moda, entre otros: • Si es que la proporción de valores faltantes es pequeña, no afecta las estadísticas descriptivas de manera sustancial.	En caso de un valor ad hoc: • Introduce sesgo por lo que no se debe considerar para las estadísticas descriptivas ni modelamiento. En caso de reemplazar por algún estadístico como media, mediana o moda, entre otros: • Reduce varianza. • No considera correlación con otras variables. • Genera sesgos en varianza y correlaciones.
Imputación por media, mediana o moda móvil	Se reemplaza el siguiente valor faltante por un estadístico calculado por las n observaciones anteriores, esto es conocido como ventana. Esto es útil cuando el motivo por el cual el dato es faltante es aleatoriamente condicional o no aleatorio, dado que se asume que los datos anteriores son similares a los datos faltantes.	Toma en cuenta la estructura temporal de los datos y mantiene la dependencia temporal. Toma en cuenta de mejor manera los valores faltantes que no son aleatorios. Fácil de implementar, solo se debe considerar la cantidad de períodos previos a tomar en cuenta.	El resultado puede variar según el tamaño de la ventana. Se puede introducir sesgo si se elige el tamaño incorrecto de ventana. No funciona bien si los períodos de observaciones faltantes son largos.
Imputar por última o siguiente observación disponible	Se reemplaza la observación faltante por la última observación disponible o la siguiente disponible.	Fácil de implementar. No requiere modelamiento. En ciertos contextos puede ser razonable, especialmente cuando el dato siguiente no puede ser predecible fácilmente.	Introduce sesgo si el supuesto de que el último/siguiente dato es una imputación razonable. No considera la posibilidad de que el valor faltante varíe, reduciendo así la varianza de la serie. No predice valores.
Interpolación lineal	Se interpola linealmente entre los dos últimos valores disponibles.	Fácil de implementar.	Si los datos presentan varianza o periodicidad, las imputaciones generadas mediante interpolación lineal no son creíbles. En otras palabras, la aproximación lineal introduce sesgo en estas situaciones. Por ejemplo, si se sabe que la serie a imputar fluctúa cíclicamente, como el PIB, una interpolación lineal puede generar un sesgo significativo.
Interpolación no lineales ^a	Es una forma de interpolación utilizando regresiones polinomiales por partes.	La imputación se adapta mejor a la variabilidad que una interpolación lineal. No sufre los problemas de sobreidentificación que tienen las interpolaciones lineales.	Computacionalmente más cara que las interpolaciones lineales. Si los datos tienen cambios muy bruscos, esta técnica podría generar datos poco creíbles.
Regresión lineal y modelos de series de tiempo ^b	Este método consiste en utilizar modelos donde se reemplaza el valor faltante utilizando un modelo de regresión que se relaciona con rezagos de la misma variable u otras variables si están disponibles.	Utiliza la relación entre las variables y con otras variables. Más precisa que imputación de media, mediana y moda.	Valores imputados son estimaciones y no valores reales. Los resultados cambian según cómo se especifique el modelo.
Descomposición de ciclo y tendencia ^c	Se utilizan distintos métodos para estimar los tres componentes de una serie de tiempo, tendencia, ciclo y error. Estas se utilizan cuando las series tienen componentes cíclicos evidentes.	Puede capturar ciclos complejos que otras técnicas no capturan. Puede lidiar con cualquier tipo de periodicidad. Es flexible, el nivel de suavización de la serie es un parámetro de este tipo de técnicas.	Si la varianza de los datos es alta puede que no sea la técnica apropiada. Requiere la existencia de varios ciclos completos en los datos. Si hay interacción entre la tendencia y el ciclo en los datos, se genera sesgo.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Mortiz y otros (2015).

^a Algunas técnicas dentro de este método son: Spline Cubica y Spline de Akima (Akima, 1970).

^b Algunas técnicas dentro de este método son: ARMA, Regresión polinómica y Regresión lineal, entre otras.

^c Algunas técnicas dentro de este método son: Filtro de Kalman (Grewal, 2011) y Seadec (Cleveland y otros 1990).

Considerando estas limitaciones, tres técnicas de imputación destacan como posibles opciones. La primera es repetir el último o el primer valor, una opción simple y conservadora, adecuada para series de cobertura y gasto donde se espera estabilidad. Sin embargo, no resuelve el problema de los datos intermedios, ya que puede generar discontinuidades entre subseries de valores observados. Las otras dos opciones son interpolaciones: lineal, cúbica o Akima. La interpolación lineal es fácil de implementar, pero supone una linealidad que podría no ser adecuada para series con periodicidad o variabilidad. Los splines cúbicos permiten capturar periodicidades, pero su estimación se realiza con los datos de manera global, lo que puede generar discontinuidades si las series crecen con el tiempo. La interpolación de Akima, por su parte, se calcula de manera local, lo que reduce la influencia de puntos lejanos y es más adecuada para datos irregulares (Ren y otros., 2022).

En conclusión, dado el contexto y las características de los datos, para los extremos e inicios de las series se utiliza la repetición de los valores finales e iniciales con un máximo de 3 repeticiones, esto dado que en general los programas se tardan hasta 3 años en actualizar su información. En el caso de los valores intermedios se utiliza la interpolación de Akima.

Fuente: K. Abberger y otros (2023), "Imputing Monthly Values for Quarterly Time Series: An Application Performed with Swiss Business Cycle Data", *Journal of Business Cycle Research*, vol. 19, No. 3, Noviembre; H. Akima (1970), "A New Method of Interpolation and Smooth Curve Fitting Based on Local Procedures", *Journal of the ACM*, vol. 17, No. 4, Octubre; S.J. Choudhury y N. R. Pal (2019), "Imputation of missing data with neural networks for classification", *Knowledge-Based Systems*, vol. 182, Octubre; R.B. Cleveland y otros (1990), "STL: A Seasonal-Trend Decomposition Procedure Based on Loess", *Journal of Official Statistics*, 3-73, vol. 6; B. L.Ford (1983), "An overview of hot-deck procedures. Incomplete data in sample surveys", *Incomplete Data in Sample Surveys*, vol. 2; M. S. Grewal (2011), "Kalman Filtering", *International Encyclopedia of Statistical Science*, ed. Miodrag Lovric, Berlin, Heidelberg, Springer Berlin Heidelberg, pg. 705-708; S. Hong y H. S. Lynn (2020), "Accuracy of random-forest-based imputation of missing data in the presence of non-normality, non-linearity, and interaction", *BMC Medical Research Methodology*, vol. 20, No. 1, Diciembre; F. Medina y M. Galván (2007), "Imputación de datos: teoría y práctica", *Serie Estudios estadísticos y prospectivos*, No. 54, Santiago de Chile, Naciones Unidas; S. Moritz y otros (2015), "Comparison of different Methods for Univariate Time Series Imputation in R.", J. Park y otros (2022), "Long-term missing value imputation for time series data using deep neural networks", *Neural Computing and Applications*, Diciembre 23; K. Ren y otros (2022), "Interpolation methods to improve data quality of indoor positioning data for dairy cattle", *Frontiers in Animal Science*, 3, disponible [en línea] <https://doi.org/10.3389/fanim.2022.896666>; D.B. Rubin (1987), "Multiple Imputation for Nonresponse in Surveys", *Wiley Series in Probability and Statistics*, Wiley, Junio 9; P. Vacek y V. Ashikaga (1980), "Proceedings of the Statistical Computing Section, American Statistical Association", *Proceedings of the Statistical Computing Section*, American Statistical Association, pg. 326-331.

^a Existen también dos tipos de datos adicionales: los datos de corte transversal, que se recolectan al mismo tiempo, y los datos de panel, que combinan características de ambos tipos al seguir unidades a lo largo del tiempo.

^b Para una revisión de técnicas de imputación en caso de encuestas sociales revisar, Medina y Galvan (2007).

2. Cálculo de medición de cobertura de los programas de protección social no contributiva

a) Programas de transferencias condicionadas

En el caso de los programas de transferencias condicionadas, la cobertura de los programas cuenta con dos indicadores. La primera, es el número de hogares destinatarios de estos programas que refiere al número de hogares en los que por lo menos un miembro recibe una o más transferencias (destinatarios directos). La segunda métrica, utilizada principalmente en la presentación de los datos y en este documento, es el número de personas que viven en hogares destinatarios de los programas de transferencias condicionadas que puede interpretarse como el alcance del programa en términos poblacionales, es decir, la población total que pertenece a los hogares en que residen las personas destinatarias de los programas. Esta última medida permite comparar la cobertura de los programas de transferencias condicionadas a nivel regional²⁴.

Respecto de la procedencia de los datos de las medidas de cobertura, en la mayoría de los países el número de destinatarios de los programas de transferencias condicionadas proviene de fuentes oficiales (para mayor detalle véase el cuadro A4.6 en el anexo A4). El número de personas que reside en hogares destinatarios de estos programas se calcula multiplicando la serie de cobertura de hogares

²⁴ Esto implica asumir el supuesto que las prestaciones son distribuidas entre los miembros del hogar.

proveniente de fuentes oficiales por el tamaño medio de los hogares derivado del cálculo de encuestas de hogares o del tamaño medio de los hogares del quintil de ingreso más pobre a nivel nacional según datos de CEPALSTAT, dependiendo de la disponibilidad de la información. En caso de inexistencia de este indicador, se utilizan datos de documentos oficiales de los países para obtener datos de cobertura a nivel de personas u hogares.

Las coberturas relativas para cada país se estiman utilizando el número de personas que viven en hogares destinatarios de los programas de transferencias condicionadas, en relación con el tamaño de la población total de cada país, a partir de las proyecciones poblacionales elaboradas por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), en el marco del trabajo del Departamento de Población de las Naciones Unidas. Asimismo, para calcular la proporción de la población que reside en hogares destinatarios de programas de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas como porcentaje de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, se utiliza el tamaño de la población en esta situación, proveniente del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la CEPAL.

Para el cálculo de la serie histórica de cobertura de los programas de transferencias condicionadas y con el objetivo de comparar los esfuerzos de estos programas a nivel nacional, se excluyen los datos provenientes de programas implementados a niveles subnacionales. Esto implica no considerar la información de programas sistematizados en la base, como el Programa de Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar implementado en Bogotá (Colombia, 2005-2012), el Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal "Prepa Sí", implementado en Ciudad de México (2007-2019), y el Programa Ciudadanía Porteña en Buenos Aires (Argentina, 2005 y vigente en la actualidad).

Por otra parte, siguiendo a Cecchini y Atuesta (2017), en la mayoría de los casos donde un país ha implementado más de un programa de transferencias condicionadas en un mismo año, las poblaciones destinatarias son distintas, lo que permite sumar las coberturas de los distintos programas para obtener una cifra total a nivel nacional. Un ejemplo de esto son los programas Bono Juancito Pinto y Juana Azurduy en el Estado Plurinacional de Bolivia, así como Abrazo y Tekoporã en el Paraguay.

Sin embargo, existen situaciones particulares que requieren un tratamiento específico. En el Brasil, debido a la suspensión temporal del programa Bolsa Familia durante 2021 y 2022, se toma en consideración la cobertura del Programa Auxilio Brasil en estos períodos. En el caso de Colombia, los usuarios de Red Unidos también participan en el programa Familias en Acción; por ello, para evitar duplicaciones, se utiliza únicamente la cobertura reportada para el segundo programa en los cálculos nacionales. En el Ecuador, las coberturas de los programas Bono de Desarrollo Humano y Bono Solidario se superponen en 2003, pero dado que el primero da continuidad al segundo, solo se considera la cobertura del Bono de Desarrollo Humano. Asimismo, los destinatarios del programa Desnutrición Cero son también usuarios del Bono de Desarrollo Humano, por lo que únicamente se contabiliza este último al calcular la cobertura total.

En México, los programas Oportunidades y Prospera se superponen en 2014 en su operación, cuando Prospera comenzó a funcionar. Dado que Prospera sustituyó a Oportunidades, se considera únicamente la cobertura de Prospera para ese año. En Nicaragua, debido a la falta de información sobre la cobertura efectiva, no se incluyen estos datos en las estimaciones. En Panamá, los hogares destinatarios del programa Bonos Familiares para la Compra de Alimentos también están cubiertos por la Red de Oportunidades, por lo que se considera esta última cobertura como la representativa a nivel nacional. En la República Dominicana, las coberturas de los programas Solidaridad y Supérate coinciden en 2012, y para ese año se utiliza la información de cobertura del segundo programa.

Para obtener el promedio a nivel regional, se consideran el número total de población que reside en hogares destinatarios de programas de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas en relación con la población total de todos los países de América Latina y el Caribe. Estos cálculos permiten obtener un promedio ponderado de la población cubierta por los programas de transferencias condicionadas en los países de América Latina y el Caribe.

La fórmula generalizada para el cálculo de cobertura de estos indicadores se presenta a continuación:

$$\bar{x}_{\text{pond},t} = \frac{\sum_{i=1}^n w_{i,t} \cdot x_{i,t}}{\sum_{i=1}^n w_{i,t}}$$

*Suma de los destinatarios
de PTC en el tiempo t*

$$= \frac{\text{Total regional de la población objetivo de los PTC en el tiempo t}}{\text{Total regional de la población objetivo de los PTC en el tiempo t}}$$

Donde $\bar{x}_{\text{pond},t}$ es el promedio ponderado para el indicador de la cobertura regional de los programas de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas en el tiempo t ; $x_{i,t}$ es el valor de la cobertura del programa en el país i en el tiempo t como porcentaje de la población objetivo; $w_{i,t}$ es el peso del país de la cobertura dado el tamaño poblacional y n es el número de países en cada período de tiempo t . El cálculo de series a nivel regional de cobertura con países que poseen programas de transferencias condicionadas permite estimar los siguientes indicadores:

- Evolución de la cobertura de los programas de transferencias condicionadas como porcentaje de la población total, refiere a la población que reside en hogares destinatarios de programas de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas.
- Evolución de la cobertura de los programas de transferencias condicionadas como porcentaje de la población en situación de pobreza.
- Evolución de la cobertura de los programas de transferencias condicionadas como porcentaje de la población en situación de pobreza extrema.

b) Sistemas de pensiones no contributivos

El cálculo de la serie de cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos enfrenta varios desafíos. Entre ellos, se destaca la falta de información con el nivel de desagregación necesario para realizarlo con precisión y la heterogeneidad en las edades de acceso de los distintos programas incluidos en la base de datos (véase el cuadro A5.7 en el anexo A5). La combinación de estos problemas hace necesario realizar ajustes para la estimación de la cobertura de vejez en la población de 65 años y más²⁵.

Un ejemplo de esta dificultad es que algunos programas permiten el acceso a personas de diferentes edades para hombres y mujeres, a menudo menores de 65 años. Además, no siempre se dispone de datos desagregados por sexo a nivel de todos los receptores. Si se ignora este hecho y se divide la cobertura por el total de la población de 65 años y más, se podría sobrestimar el indicador, ya que el numerador incluiría personas menores de 65 años que reciben la prestación no contributiva. Para abordar este problema, se utiliza información demográfica sobre la distribución de la población objetivo de los sistemas de pensiones no contributivos y de la población de 65 años y más. Para este último grupo, se emplean las proyecciones poblacionales elaboradas por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)²⁶.

²⁵ En este documento, no se informa la estimación de la cobertura de las pensiones por discapacidad. Esto debido a las diversas dificultades metodológicas que enfrentan los países para medir la discapacidad, lo que impide comparar la situación entre ellos y, en algunos casos, se trata de un dato no disponible. Dicha cobertura se incluye solamente en la estimación de la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos de vejez e invalidez (para la Pensión No Contributiva en Argentina y la Pensión por Invalidez del Uruguay que tienen receptores de 65 años y más) en que se considera como parte de la población destinataria a las personas de 65 años y más.

²⁶ Disponible [en línea]: <https://www.cepal.org/es/subtemas/proyecciones-demograficas/america-latina-caribe-estimaciones-proyecciones-poblacion/estimaciones-proyecciones-excel>.

Para estimar la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos, es necesario identificar los siguientes parámetros de los programas: i) si el programa establece edades diferenciadas de acceso a la prestación según el sexo, ii) si la edad de acceso o edades de acceso al programa es mayor o menor a 65 años, y iii) si se dispone de información desagregada sobre la cantidad de destinatarios según sexo, en los casos donde las edades de acceso sean diferenciadas y menores de 65 años. Considerando esto se pueden construir cuatro escenarios, en caso de que la edad de acceso sea mayor a 65 años, no es necesario realizar ningún ajuste (escenario 1). Por el contrario, si la edad de acceso es menor, es necesario ajustar la cobertura considerando la proporción de personas de 65 años y más respecto a la población total, en relación con la edad de acceso a la prestación (escenario 2.A). Además, si las edades de acceso varían según el sexo del receptor, se debe contar con información sobre la cantidad de hombres y mujeres que reciben la prestación (escenario 2.B.i). En caso de no disponer de esta información, es necesario realizar un ajuste previo calculando la proporción de hombres y mujeres según las edades de acceso (escenario 2.B.ii). A partir de esta diferenciación, se presentan los siguientes escenarios para el ajuste de la cobertura.

- 1) Si la edad de la población objetivo del programa es mayor e igual a 65 años.
- 2) Si la edad de la población objetivo del programa es menor a 65 años.
 - a) Si NO hay diferencia en la edad de acceso entre hombres y mujeres
 - b) Si hay diferencia en la edad de acceso entre hombres y mujeres
 - i) Se tiene información de la distribución de sexo
 - ii) No se tiene información de la distribución de sexo

A continuación, se detallan los procedimientos de cálculo de cada uno de los escenarios.

Escenario 1: Si la edad de la población objetivo del programa es mayor a 65 años. En este caso la fórmula es la siguiente:

$$Cob\%65 +_{it} = \frac{Nrecep_{it}}{Pob65+_{it}} \quad (1)$$

Donde $Cob\%65+$ es la cobertura como porcentaje de la población de 65 años y más para el programa i en el momento t ; $Nrecep$ es el número de receptores para el programa i en el momento t ; y $Pob65+$ es la población de 65 años y más en el país donde se implementa el programa i en el momento t . En este caso, simplemente se divide la cantidad de receptores por la población de 65 años y más en el país donde se implementa el programa i en el momento t .

Escenario 2.A: Si la edad de la población objetivo del programa es menor a 65 años y no hay diferencia en la edad mínima de acceso entre hombres y mujeres, la fórmula es la siguiente:

$$CobN65 +_{it} = Nrecep_{it} \frac{Pob65+_{it}}{PobY+_{it}} \quad (2)$$

$$Cob\%65 +_{it} = \frac{CobN65+_{it}}{Pob65+_{it}} \quad (3)$$

Donde $Cob\%65+$ es la cobertura como porcentaje de la población de 65 años y más para el programa i en el momento t ; $Nrecep$ es el número de receptores para el programa i en el momento t ; $Pob65+$ es la población de 65 años y más para el país donde se implementa el programa i en el momento t ; $PobY+$ es la población de Y años y más para el país donde se implementa el programa i en el momento t , siendo Y la edad mínima de acceso al programa de pensión no contributiva; y $CobN65+$ es la cantidad de receptores estimados para el programa i en el momento t . En este caso, el procedimiento consta de dos pasos:

- i) Se calculan los receptores en el país donde se aloja el programa i en el momento t (véase la ecuación 2).
- ii) Se divide la cantidad de receptores por la población de 65 años y más en el país donde se aloja el programa i en el momento t (véase la ecuación 3).

Escenario 2.B.i: Si la edad de la población objetivo del programa es menor a 65 años, hay diferencia en la edad mínima de acceso entre hombres y mujeres, y se cuenta con información de la distribución de sexo. En este caso la fórmula es la siguiente:

$$CobN65+_{it} = \sum_{s=H,M} Nrecep_{its} \frac{Pob65+_{its}}{PobY+_{its}} \quad (4)$$

$$Cob\%65+_{it} = \frac{CobN65+_{it}}{Pob65+_{itH} + Pob65+_{itM}} \quad (5)$$

Donde $Cob\%65+$ es la cobertura como porcentaje de la población de 65 años y más para el programa i en el momento t ; $Nrecep$ es el número de receptores para el programa i en el momento t para el sexo s ; $Pob65+$ es la población de 65 años y más para el país donde se implementa el programa i en el momento t para el sexo s ; $PobY+$ es la población de Y años y más para el país donde se implementa el programa i en el momento t , siendo Y la edad mínima de acceso al programa de pensión no contributiva para el sexo s ; y $CobN65+$ es la cantidad de receptores estimados para el programa i en el momento t . La aplicación de este proceso se realiza en dos pasos:

- i) Se calculan los receptores por cada sexo y se suma el total en el país donde se aloja el programa i en el momento t (véase la ecuación 4).
- ii) Se divide la cantidad de receptores por la población de 65 años y más en el país donde se aloja el programa i en el momento t para cada sexo (véase la ecuación 5)

Escenario 2.B.ii: Si la edad de la población objetivo del programa es menor a 65 años y hay diferencia en la edad mínima de acceso entre hombres y mujeres, pero no se cuenta con información de la distribución de sexo en el programa. En este caso la fórmula es la siguiente:

$$Nrecep_EST_{its} = Nrecep_{it} \frac{PobY+_{its}}{PobY+_{itH} + PobY+_{itM}} \quad (6)$$

$$CobN65+_{it} = \sum_{s=H,M} Nrecep_EST_{its} \frac{Pob65+_{its}}{PobY+_{its}} \quad (7)$$

$$Cob\%65+_{it} = \frac{CobN65+_{it}}{Pob65+_{itH} + Pob65+_{itM}} \quad (8)$$

Donde $Cob\%65+$ es la cobertura como porcentaje de la población de 65 años y más para el programa i en el momento t ; $Nrecep$ es el número de receptores para el programa i en el momento t ; $Nrecep_EST$ es el número de receptores estimados para el programa i en el momento t para el sexo s ; $Pob65+$ es la población de 65 años y más para el país donde se implementa el programa i en el momento t para el sexo s ; $PobY+$ es la población de Y años y más para el país donde se implementa el programa i en el momento t , siendo Y la edad mínima de acceso al programa de pensiones no contributivas para el sexo s ; y $CobN65+$ es la cantidad de receptores estimados para el programa i en el momento t . En este caso, el procedimiento consta de dos pasos:

- i) Se estima el número de receptores por sexo utilizando solo el total de destinatarios, multiplicando por la proporción de la población de mujeres o hombres según corresponda en la edad Y , para el programa i en el momento t en el país donde se implementa el programa i en el momento t (véase la ecuación 7).

- ii) Se divide la cantidad de receptores por la población de 65 años y más en el país donde se implementa el programa i en el momento t para cada sexo (véase la ecuación 8).

La información de la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva permite identificar 35 programas con prestaciones de vejez. De ellos, 30 cuentan con edades de acceso no diferenciadas, mientras que los 5 restantes presentan edades de acceso diferenciadas. Se identifican 9 programas con edades de acceso menores a 65 años y 17 programas con información desagregada por sexo (véase el cuadro A5.7 en el anexo A5).

Finalmente, para poder estimar las distribuciones poblacionales, se utilizan las proyecciones demográficas realizadas por la División de Población de la CEPAL. Utilizando esta información por edad simple es posible calcular las distintas ratios poblacionales necesarias para estimar la serie de cobertura. Específicamente, el indicador corresponde a:

- i) Evolución de la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos como porcentaje de la población de personas mayores de 65 años y más (promedio ponderado).

3. Cálculo de medición del gasto de los programas de protección social no contributiva

a) Programa de transferencias condicionadas

En el caso de la estimación de la inversión en los programas de transferencias condicionadas, tal como se señaló antes, se considera información exclusivamente sobre el gasto efectivo de los programas, cuya disponibilidad ha sido detallada en las secciones precedentes de este documento. Una vez identificada esta información en la base de datos, en los casos en que un país cuente con más de un programa se realiza la agregación a nivel nacional sumando la información de los programas implementados en cada uno de los años analizados.

Con el objetivo de utilizar información comparable, se utilizan las series en dólares, cuyas tasas de cambio provienen del Fondo Monetario Internacional (FMI), mientras que las series del PIB provienen de CEPALSTAT. Además, se calculan series de gasto en programas de transferencias condicionadas en relación con el gasto público social y al gasto público social en protección social, cuyas cifras son publicadas por la CEPAL. En el caso de las series a nivel regional del gasto de los programas de transferencias condicionadas, es posible estimar los siguientes indicadores:

- i) Evolución del gasto de los programas de transferencias condicionadas como porcentaje del PIB (promedio simple).
- ii) Evolución del gasto de los programas de transferencias condicionadas como porcentaje del gasto público social (promedio simple).
- iii) Evolución del gasto de los programas de transferencias condicionadas como porcentaje del gasto público social en protección social (promedio simple).

Una fórmula generalizada para el cálculo de gasto de los programas de transferencias condicionadas se presenta a continuación:

$$\overline{x_t^{PTC}} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_{i,t}$$

Donde $\overline{x_t}$ es el promedio simple del gasto de los programas en el período de tiempo t , $x_{i,t}$ es el valor del gasto en el programa/país i en el tiempo t como porcentaje del PIB y n es el número de países en cada período de tiempo t .

b) Sistemas de pensiones no contributivos

Para la estimación del gasto de los sistemas de pensiones no contributivos es posible construir dos indicadores. El primero respecto del gasto total en los sistemas de pensiones no contributivos, esto es, incluyendo los componentes de vejez y discapacidad, mientras que el segundo, da cuenta del gasto en sistemas de pensiones no contributivos en la población de 65 años y más.

i) Gasto total en sistemas de pensiones no contributivos

Para la estimación del gasto total en los sistemas de pensiones no contributivos se consideran los 47 programas de vejez y discapacidad con que cuenta la base históricamente. El procedimiento de cálculo del gasto total consiste en imputar los valores faltantes siguiendo lo establecido en el recuadro 2 para luego obtener un promedio simple de los países que contaban con sistemas de pensiones no contributivos en cada momento del tiempo t . Una fórmula generalizada para el cálculo de gasto en cada uno de los programas se presenta a continuación:

$$\overline{x_t PNC} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_{i,t}$$

Donde $\overline{x_t}$ es el promedio simple del gasto de los sistemas de pensiones no contributivos en el período de tiempo t , $x_{i,t}$ es el valor del gasto en el programa/país i en el tiempo t como porcentaje del PIB y n es el número de países en cada período de tiempo t .

ii) Gasto en sistemas de pensiones no contributivo para población de 65 años y más

Para la estimación del gasto en los sistemas de pensiones no contributivos para la población de 65 años y más, dado que este es el grupo principal que dichos sistemas buscan cubrir, se excluyen aquellos programas dirigidos exclusivamente a las personas con discapacidad de 64 años y menos. Dado lo anterior, es posible enfrentar diferentes escenarios en la estimación:

Primero, existen programas con prestaciones de vejez cuya edad de acceso es superior a los 65 años. En estos casos, se mantiene la serie original siempre y cuando se disponga de información sobre el gasto en prestaciones de vejez por medio de reporte o imputación.

$$G_a = G_{na}$$

Donde G_a es el gasto ajustado y G_{na} es el gasto no ajustado.

Segundo, cuando los programas con prestaciones de vejez posean una edad de acceso menor a los 65 años. En este escenario, si se cuenta con información sobre el gasto diferenciada por tramo de edad, no es necesario realizar ningún ajuste. Sin embargo, si no se dispone de esta información, existen tres opciones:

- i) Si se tiene información para calcular el porcentaje de receptores mayores de 65 años del total de receptores, se ajusta el gasto multiplicándolo por dicho porcentaje²⁷.

$$G_a = G_{na} \frac{Recep_{65+}}{Recep_T}$$

²⁷ Los programas en esta situación son el Programa de Pensiones No Contributivas de la Argentina, el Régimen de Asistencia Social en Cuba, los distintos programas de SPNC en el Ecuador, la Pensión No Contributiva de Asistencia de San Cristóbal y Nieves, y las Pensiones No Contributivas por Vejez e Invalidez del Uruguay. En este último caso, se conoce la cantidad de prestaciones de vejez y/o el número de prestaciones de invalidez para personas mayores de 65 años que son pagadas.

Donde G_a es el gasto ajustado, G_{na} es el gasto no ajustado, $Recep_{65+}$ es la cantidad de receptores mayores de 65 años y $Recep_T$ es la cantidad de receptores totales.

- ii) Si no se cuenta con esta información, en el caso de los programas que cuenten con prestaciones de vejez²⁸, el ajuste se realiza utilizando la distribución poblacional basada en las proyecciones poblacionales del CELADE. Así, estimando cuántas personas son mayores a 65 años son receptores del programa, se estima lo siguiente:

$$G_a = G_{na} \frac{CobN65 +}{Recep_T}$$

Donde G_a es el gasto ajustado, G_{na} es el gasto no ajustado, $CobN65 +$ es la cantidad de receptores estimados para el programa i en el momento t mayores de 65 años, utilizando la metodología descrita para la cobertura y $Recep_T$ es la cantidad de receptores totales.

- iii) En caso de que se sepa que se cuenta con prestaciones para menores de 65 años por componentes de discapacidad u otros y no se cuenta con información desagregada por tipo de componente²⁹. No se realizan ajustes para la estimación del gasto dado que la distribución poblacional por edad y sexo de las personas discapacitadas o de otros componentes generalmente no es conocida de manera confiable, por lo que cualquier estimación utilizando solo distribuciones poblacionales introduce mayores niveles de incertidumbre.

En el caso de las series a nivel regional de gasto de los sistemas de pensiones no contributivos con países que poseen programas, es posible estimar los siguientes indicadores:

- i) Evolución del gasto de los sistemas de pensiones no contributivos como porcentaje del PIB (promedio simple).
- ii) Evolución del gasto de los sistemas de pensiones no contributivos en población de 65 años y más como porcentaje del PIB (promedio simple).
- iii) Evolución del gasto de los sistemas de pensiones no contributivos como porcentaje del gasto público social (promedio simple).
- iv) Evolución del gasto de los sistemas de pensiones no contributivos como porcentaje del gasto público social en protección social (promedio simple).

Recuadro 3 Programas de inclusión laboral en América Latina y el Caribe

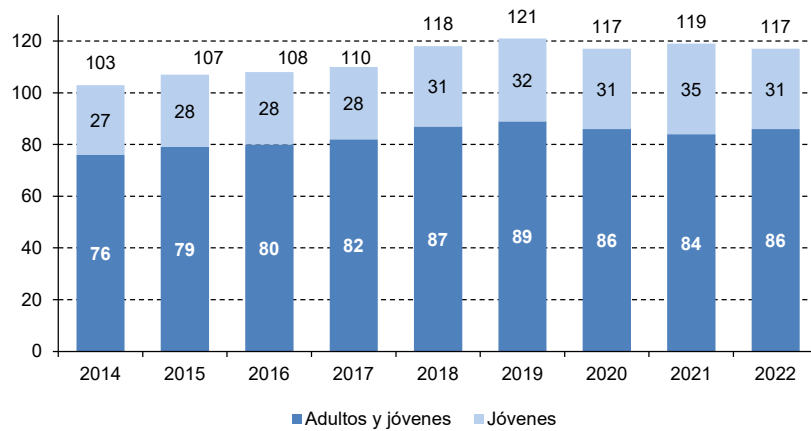
Respecto a los programas de inclusión laboral en América Latina y el Caribe, la información sistematizada en la Base de Datos de Protección Social No Contributiva no permite estimar series regionales de cobertura y gasto como en el caso de otros programas. Esto se debe principalmente a la limitada disponibilidad de datos cuantitativos que se pueden recolectar, tanto de registros administrativos como de encuestas de hogares.

Ante esta situación, se han realizado diversos esfuerzos para identificar las características principales de estos programas. Los análisis de Abramo, Cecchini y Morales (2019), Espejo y otros (2023) y Figueroa y Holz (2023) destacan la diversidad de estos programas en términos de tipo, población objetivo e institucionalidad. Los datos muestran un incremento en el número de programas de inclusión laboral en 22 países de la región durante el período 2014-2022. Aunque se registra una disminución después de 2019, en el último año analizado se contabilizaron 117 programas (véase el gráfico 1), de los cuales uno de cada cuatro programas se enfocaba en promover la inclusión laboral de los jóvenes. Además, los datos revelan que las acciones de capacitación técnica y el apoyo al trabajo independiente son las intervenciones más utilizadas en las estrategias implementadas en los países de la región (véase el gráfico 2).

²⁸ Los programas en este caso son el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM) y Colombia Mayor de Colombia, que es un programa exclusivamente con prestaciones de vejez y con edades de acceso menores a los 65 años diferenciadas por sexo. También está el caso de El Salvador, en el programa Nuestros Mayores Derechos y la Pensión Básica Solidaria, en que la edad de acceso es 60 años para ambos sexos.

²⁹ El único caso en esta situación es el del programa de Pensiones Solidarias de la República Dominicana, donde se incorporan componentes de sobrevivencia, discapacidad y madres solteras además de vejez, y no se cuenta con información de las coberturas de cada uno de los componentes para realizar el ajuste.

Gráfico 1
América Latina y el Caribe (22 países^a): número de programas de inclusión laboral identificados^b entre 2014 y 2022

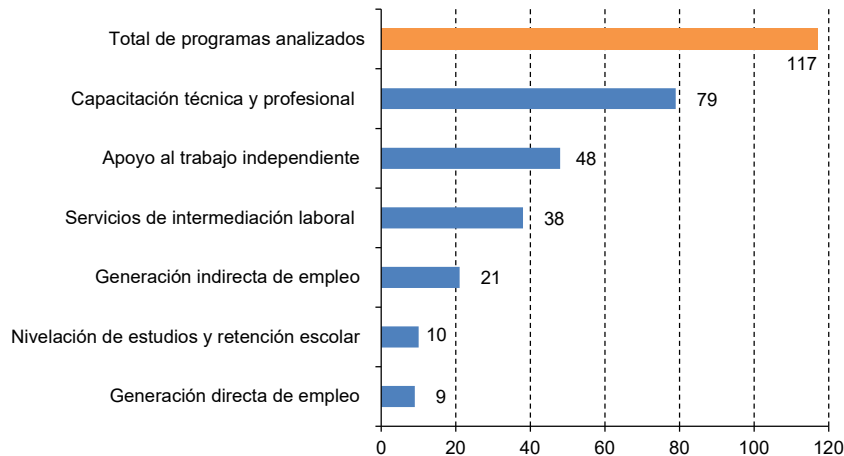


Fuente: N. Figueroa y R. Holz, "Las persistentes brechas de protección social en la región" en C. Robles y R. Holz (coords.), "El futuro de la protección social ante la crisis prologada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles", Serie de Políticas Sociales, N° 246 (LC/TS.2023/163), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023; a partir de información de la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe, disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ilp>; A. Espejo y otros, "Políticas activas de mercado de trabajo en América Latina y el Caribe: desafíos para la inclusión laboral con protección social", Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/192), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y Las Granadinas, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b En la estimación de programas se incluyen programas de transferencias condicionadas que permiten a sus destinatarios el acceso a prestaciones de programas de inclusión laboral. En particular, se considera Prospera de México (2014-2019), Progresando con Solidaridad de República Dominicana (vigente desde 2012) y Comunidades Solidarias de El Salvador (2005-2016).

Gráfico 2
América Latina y el Caribe (21 países^a): componentes de los programas de inclusión laboral, 2022
(En porcentajes y número de programas)



Fuente: N. Figueroa y R. Holz, "Las persistentes brechas de protección social en la región" en C. Robles y R. Holz (coords.), "El futuro de la protección social ante la crisis prologada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles", Serie de Políticas Sociales, N° 246 (LC/TS.2023/163), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023; a partir de información de la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe, disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ilp>; A. Espejo y otros, "Políticas activas de mercado de trabajo en América Latina y el Caribe: desafíos para la inclusión laboral con protección social", Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/192), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y Las Granadinas, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Tal como se muestra en el recuadro 2, las encuestas de hogares de algunos países permiten identificar programas de protección social no contributiva. Ello permite profundizar en diversos elementos vinculados con su acceso y priorización. En el caso de los programas de inclusión laboral, es posible identificar el Subsidio al Empleo Joven y el Bono Trabajo a la Mujer de Chile, el programa Empléate de Costa Rica, Jóvenes Construyendo el Futuro de México y los programas Trabaja Perú e Impulsa Perú. En Chile, el Subsidio al Empleo Joven se otorga principalmente a mujeres (58,2%), personas de áreas urbanas (91,5%) y en situación de no pobreza (96,2%). Por su parte, el programa Empléate en Costa Rica muestra una distribución más equilibrada entre hombres y mujeres, con participantes predominantemente de zonas urbanas (85,4%). Finalmente, en México, el programa Jóvenes Construyendo el Futuro destaca por su alta cobertura entre jóvenes de 18 a 29 años (98,2%) y residentes en áreas urbanas (53,7%).

A pesar de la disponibilidad de esta información, los tamaños muestrales que identifican a los participantes de estos programas no permiten obtener conclusiones inferenciales debido a su reducido tamaño, con la excepción de Chile (742 casos del Subsidio al Empleo Joven y 1.202 casos del Bono Trabajo Mujer). En el caso del Perú, la identificación de los destinatarios se realiza a nivel de hogar, donde algún miembro recibe las prestaciones. Esta situación puede deberse a variadas razones, por ejemplo, a la cobertura limitada de los programas o al diseño muestral de las encuestas que no tienen como objetivo capturar el número de participantes de este tipo de programas.

Cuadro
Información de receptores de programas de inclusión laboral en Chile, Costa Rica y México,
según sexo, área geográfica, situación de pobreza y tramo de edad, alrededor de 2021

País	Nombre de programa	Sexo		Área		Situación de pobreza			Tramo de edad					
		Hombre	Mujer	Urbano	Rural	Pobre extremo	Pobre	No pobre	0-17	18-29	30-45	46-60	61 o más	
En porcentajes														
Chile	Subsidio al empleo Joven	41,8	58,2	91,5	8,5	1,1	2,7	96,2	...	100,0	...	...	...
	Bono al trabajo de mujer	...	100,0	92,1	7,9	1,5	4,5	94,0	...	18,8	54,9	26,3	...	
Costa Rica	Empléate	28,6	71,4	86,4	13,6	0,0	17,6	82,4	...	82,4	17,6	...	...
México	Jóvenes construyendo el futuro	33,6	66,4	53,7	46,3	1,7	20,4	77,9	0,8	98,2	1,0	...	...

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Fuente: Abramo, L., S. Cecchini y B. Morales, *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 155 (LC/PUB.2019/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019; A. Espejo y otros, "Políticas activas de mercado de trabajo en América Latina y el Caribe: desafíos para la inclusión laboral con protección social", Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/192), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023; N. Figueroa y R. Holz (2023) "Las persistentes brechas de protección social en la región" en C. Robles y R. Holz (eds.), "El futuro de la protección social ante la crisis social prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes", *serie Políticas Sociales*, N° 246 (LC/TS.2023/163), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

IV. Evolución de la cobertura y gasto en programas de transferencias condicionadas, pensiones no contributivas y programas de inclusión laboral

Esta sección tiene por objetivo explorar los niveles de cobertura y gastos de los programas de la protección social no contributiva. Con la finalidad de ofrecer una visión detallada y actualizada, se incluyen análisis comparativos y específicos por país sobre estos indicadores en el período 2000 a 2022.

Para ello, se detalla la evolución del número de programas de protección social no contributiva que se encuentran operativos. Además, se examina la cobertura de estos programas desde diferentes perspectivas, incluyendo la proporción que representan en la población total y la población en situación de pobreza extrema y pobreza que reciben las prestaciones de estos programas. También se presenta la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos de vejez. En términos de financiamiento, se evalúa la inversión en los programas de protección social no contributiva en relación con el Producto Interno Bruto (PIB), el gasto público social total y el gasto público social en protección social. Este análisis proporciona información crítica sobre la sostenibilidad financiera y la prioridad que se otorga a los programas en las agendas políticas nacionales.

Mediante el análisis de estos aspectos, esta sección busca ofrecer una comprensión del estado actual, los desafíos y las oportunidades de los programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe.

A. Evolución del número de programas de protección social no contributiva, 2000-2022

En las últimas dos décadas, los países de América Latina y el Caribe han implementado una amplia gama de programas de protección social no contributiva con el objetivo de reducir la pobreza, la desigualdad y garantizar niveles básicos de consumo para las personas en mayor situación de vulnerabilidad. Esto ha resultado en una expansión significativa de estos programas. Según los datos de la Base de Programas de Protección Social No Contributiva, para 2022 se contabilizan 188 programas vigentes en

la región: 31 programas de transferencias condicionadas, 39 sistemas de pensiones no contributivos³⁰ y 117 programas de inclusión laboral.

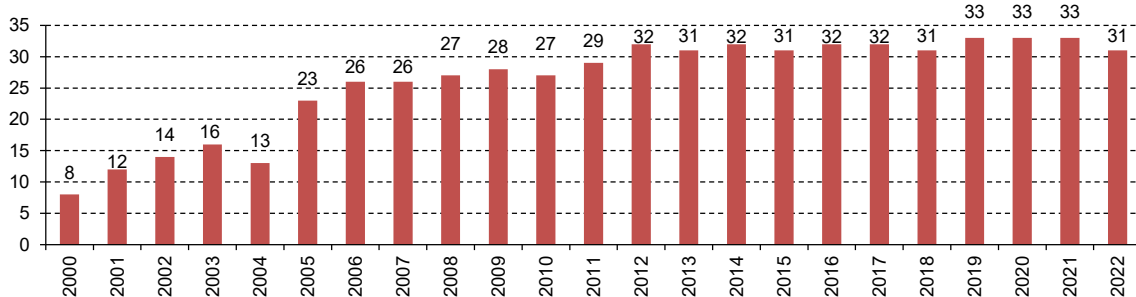
En el caso de los programas de transferencias condicionadas, el período 2000-2022 estuvo marcado por un crecimiento considerable en la creación de estos programas, especialmente en la primera década, seguido por una fase de estabilización (véase el panel A del gráfico 1). En los primeros años, el número de programas aumentó de 8 programas en 7 países en el año 2000 a 23 en 17 países en 2005, reflejando una rápida expansión. A partir de 2006, el crecimiento fue moderado, alcanzando 30 programas en 2009. Desde entonces, el número de programas se ha mantenido relativamente estable, con una ligera disminución de 33 programas en 2021 a 31 en 2022, atribuida al cierre de programas como *Crecemos en Costa Rica* y *Bono Vida Mejor* en Honduras, a la suspensión momentánea del programa *Bolsa Familia* en Brasil y a la creación de la *Red Solidaria* en Honduras.

Por otro lado, los sistemas de pensiones no contributivos, considerando tanto los dirigidos a las personas mayores como a las personas con discapacidad, también han registrado un crecimiento sostenido desde el año 2000 (véase el panel B del gráfico 1). En ese año, existían 18 programas activos tanto de discapacidad como de vejez en 14 países, cifra que se ha duplicado hasta alcanzar los 42 programas activos³¹ en 28 países para 2022.

Este aumento subraya la importancia de los sistemas de pensiones no contributivos como una respuesta a la pobreza en la vejez y a las deficiencias de los sistemas de pensiones contributivos, que no han logrado garantizar una protección adecuada para amplios segmentos de la población. El crecimiento de estos programas no contributivos evidencia un compromiso regional en la expansión de la protección social para las personas mayores, especialmente para quienes no cuentan con pensiones contributivas.

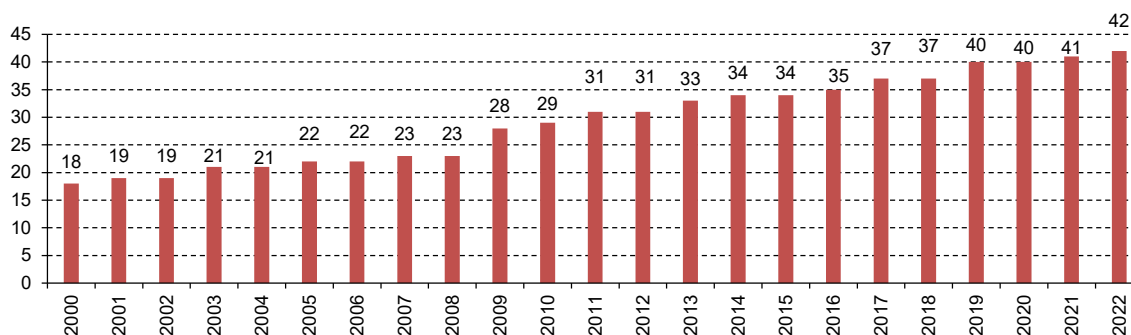
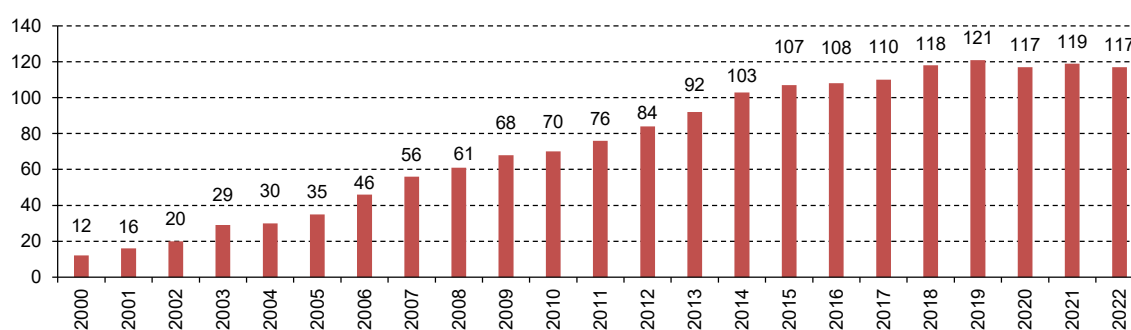
Finalmente, los programas de inclusión laboral han mostrado un aumento sostenido durante el período 2014-2022 (véase el panel C del gráfico 1). Implementados principalmente por los ministerios de trabajo y desarrollo social (o entidades equivalentes), estos programas han crecido de 103 en 2014 a un máximo de 121 en 2019. A pesar de una leve reducción en los últimos años, con 117 programas activos en 2022, esta tendencia refleja los esfuerzos de varios países por integrar las políticas activas del mercado laboral dirigidas a los grupos más vulnerables, buscando evitar la fragmentación de las intervenciones y consolidando acciones bajo programas unificados.

Gráfico 1
América Latina y el Caribe (28 países): número de programas de protección social no contributiva, 2000-2022
A. Programas de transferencias condicionadas^a



³⁰ En total, en dicho año, se encontraban activos 42 programas, considerando los de Dominica (creado en 2014), Jamaica (2021) y Suriname (1981) para los que no se cuenta con información en la Base de Programas de Protección Social no Contributiva.

³¹ Este número no considera los programas no vigentes al año 2022, los sistemas de pensiones no contributivos que puedan existir en territorios del Caribe, así como los programas subnacionales y el programa *Previdencia Rural* de Brasil. Para los análisis de la evolución del gasto total en estos sistemas se consideran 47 programas históricos disponibles en la Base, utilizando estos criterios. Para los análisis centrados en la población de 65 años y más, tanto de gasto como de cobertura, se excluyen los programas con prestaciones de discapacidad que no incluyen en su población destinataria a las personas mayores (12 programas en total), considerando así 35 programas que tienen prestaciones de vejez o de vejez y discapacidad. Para más información, véase el cuadro A1.2 en el anexo A1.

B. Programas de pensiones no contributivos^bC. Programas de inclusión laboral^c

Fuente: Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe. Disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>.

^a La información corresponde a los siguientes países: Argentina, Belice, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay. El número total de programas de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas no incluye programas a nivel subnacional.

^b La información corresponde a los siguientes países: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tabago y Uruguay.

^c La información corresponde a los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y Las Granadinas, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). En el número de programas se incluyen programas de transferencias condicionadas que permiten a sus destinatarios el acceso a prestaciones de programas de inclusión laboral. En particular, se considera Prospera de México (2014-2019), Supérate (antes Progresando con Solidaridad) de la República Dominicana (vigente desde 2012) y Comunidades Solidarias de El Salvador (2005-2016). El número de programas no incluye las nuevas medidas de transferencias monetarias y en especie de emergencia ante la pandemia de COVID-19 con componentes de inclusión laboral.

B. Evolución de la cobertura de los programas de protección social no contributivos

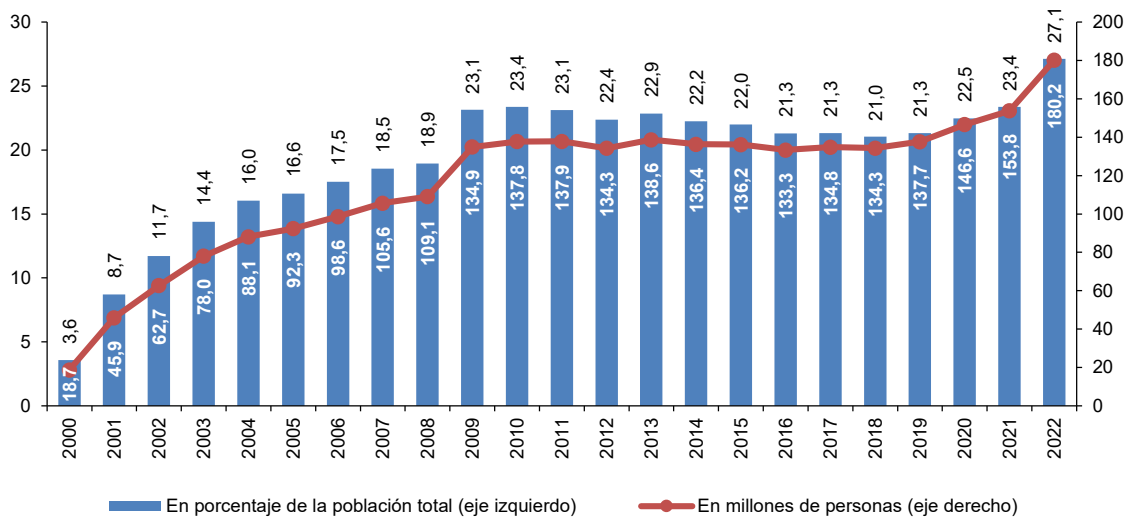
Los programas de protección social no contributivos en América Latina y el Caribe han mostrado avances significativos en las últimas décadas, aunque con diferencias importantes entre países. Utilizando la información de la Base de Datos de Protección Social No Contributiva de la CEPAL, esta sección analiza cómo estos programas han logrado ampliar su alcance en sus poblaciones objetivo. En primer lugar, se examina la evolución de la cobertura de los programas de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas, principalmente en relación con la población total de la región y la población en situación de pobreza y pobreza extrema. Posteriormente, se presenta un

análisis similar para el caso de los sistemas de pensiones no contributivos respecto de la población de 65 años y más de América Latina y el Caribe³².

1. Programas de transferencias condicionadas

Como se observa en el gráfico 2, los niveles de cobertura de los programas de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas han aumentado significativamente, pasando de cubrir al 3,6% de la población total de la región que vive en hogares que recibían estas prestaciones en el año 2000, equivalente a 18,7 millones de personas residentes en hogares destinatarios de estos programas, al 27,1% en 2022, cubriendo a más de 180 millones de personas en hogares receptores. A partir de 2009, aproximadamente 1 de cada 4 personas residía en hogares que recibían transferencias monetarias condicionadas. Este porcentaje se situaba en 22,5% en 2020, pero como resultado de los ajustes en los programas y la implementación de nuevas medidas por parte de los países de la región en respuesta a la pandemia, la población destinataria alcanzó su máximo histórico en 2022.

Gráfico 2
América Latina y el Caribe (20 países)^a: evolución de la población que reside en hogares destinatarios de programas de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas^b, 2000-2022
(En porcentajes de la población total y en millones de personas)



Fuente: Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe, disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, "Estimaciones y proyecciones. Revisión 2022"; Naciones Unidas, World Population Prospects 2022, Nueva York, 2022 [en línea] <https://population.un.org/wpp/>.

^a Promedio ponderado considerando información sobre programas de transferencias condicionadas y otras transferencias monetarias continuas de los siguientes países: Argentina, Belice, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay. Para el caso del Brasil, en el año 2020 se considera la información de cobertura y gasto del programa Bolsa Familia, para los años 2021 y 2022 la información corresponde al programa Auxilio Brasil.

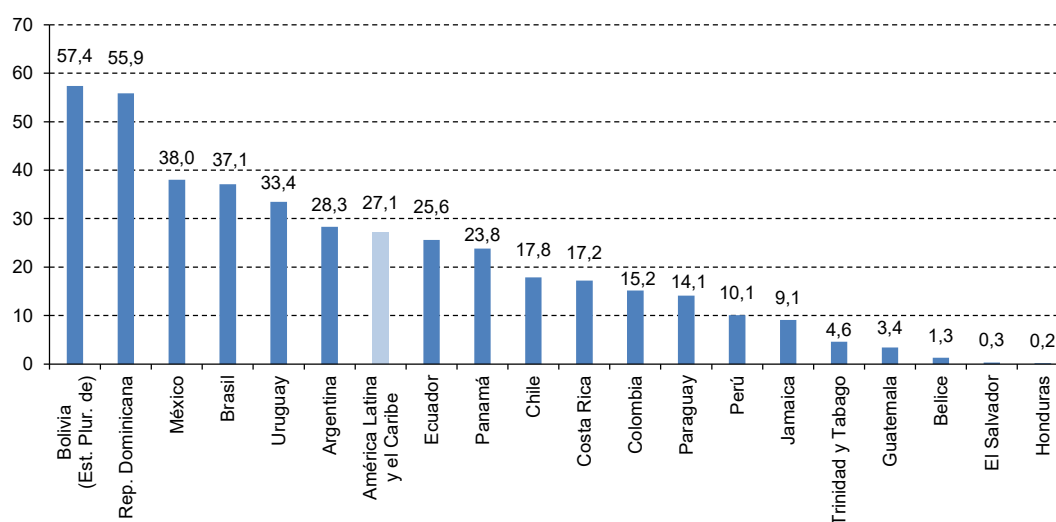
^b Este indicador incluye, además de los programas de transferencias condicionadas, otras transferencias monetarias permanentes de ingresos, sin considerar transferencias en especie y subsidios.

³² El detalle de las estimaciones de cobertura y gasto por país para los programas de transferencias condicionadas y sistemas de pensiones no contributivos pueden ser consultadas en los cuadros A6.8 a A6.12 en el anexo A6 de este documento.

Al analizar la información de cobertura de los programas de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas por país para el año 2022 (véase el gráfico 3), se observa que los países con los mayores niveles de cobertura de la población total son el Estado Plurinacional de Bolivia y la República Dominicana. En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, esto se explica por la cobertura universal del programa Bono Juancito Pinto, que otorga prestaciones a todos los estudiantes de establecimientos públicos. En la República Dominicana, la amplia cobertura se debe al programa Supérate, y en particular a su componente Aliméntate, que brinda apoyo a hogares elegibles para complementar los recursos destinados a la compra de alimentos, condicionado al cumplimiento de corresponsabilidades en atención primaria de salud, con un enfoque especial en salud reproductiva e infantil. En contraste, los países que presentan los menores niveles de cobertura poblacional son Belice, El Salvador y Honduras.

Si bien conocer el porcentaje de personas que viven en hogares destinatarios de programas de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas en relación con la población total proporciona una visión general de su alcance, es igualmente importante realizar una comparación más precisa, incorporando en el análisis a la población que vive en situación de pobreza y pobreza extrema, considerando que son los principales grupos de interés de estos programas. Realizar estas estimaciones en función de la población en situación de pobreza posibilita evaluar la priorización de estos programas entre las poblaciones más vulnerables. No obstante, esto no implica que en la realidad estos grupos se encuentren recibiendo las prestaciones, debido a los errores de inclusión y exclusión en la entrega de estas.

Gráfico 3
América Latina y el Caribe (19 países): población que reside en hogares destinatarios de programas de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas^a, según país, 2022
(En porcentajes de la población total)



Fuente: Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe, disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, "Estimaciones y proyecciones. Revisión 2022"; Naciones Unidas, World Population Prospects 2022, Nueva York, 2022 [en línea] <https://population.un.org/wpp/>.
^a Este indicador incluye, además de los programas de transferencias condicionadas, otras transferencias monetarias permanentes de ingresos, sin considerar transferencias en especie y subsidios.

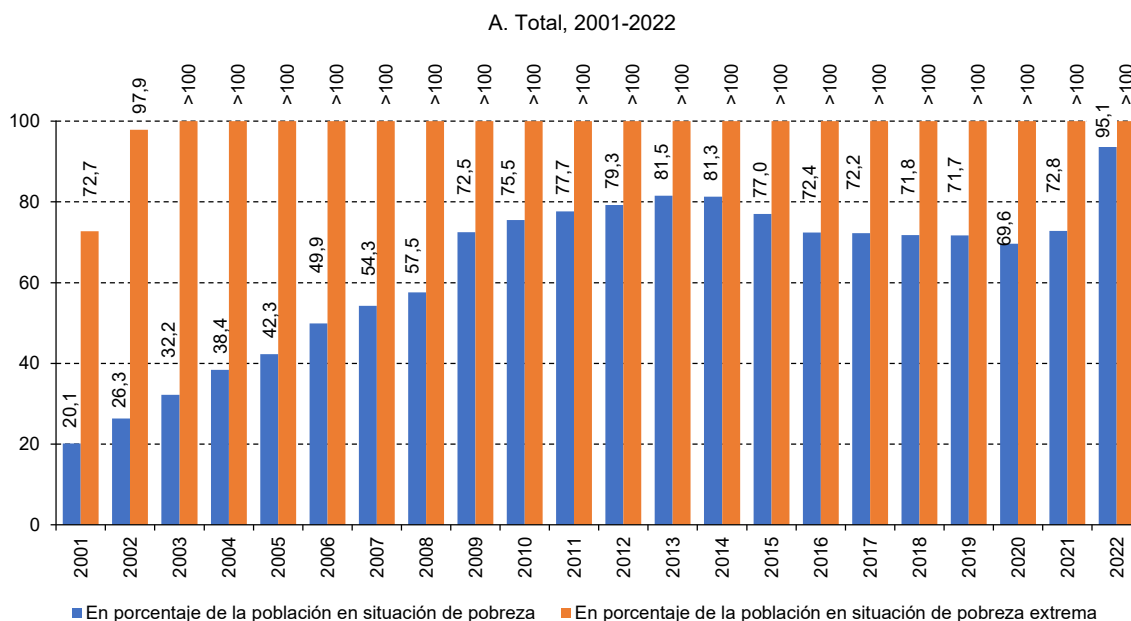
El gráfico 4 presenta la evolución de la población que reside en hogares destinatarios de programas de transferencias condicionadas en 16 países, como porcentaje de la población en situación de pobreza y pobreza extrema. Como se observa en el panel A del gráfico 4, a lo largo del período analizado, con excepción de 2001 y 2002, la población destinataria de estos programas ha superado a la

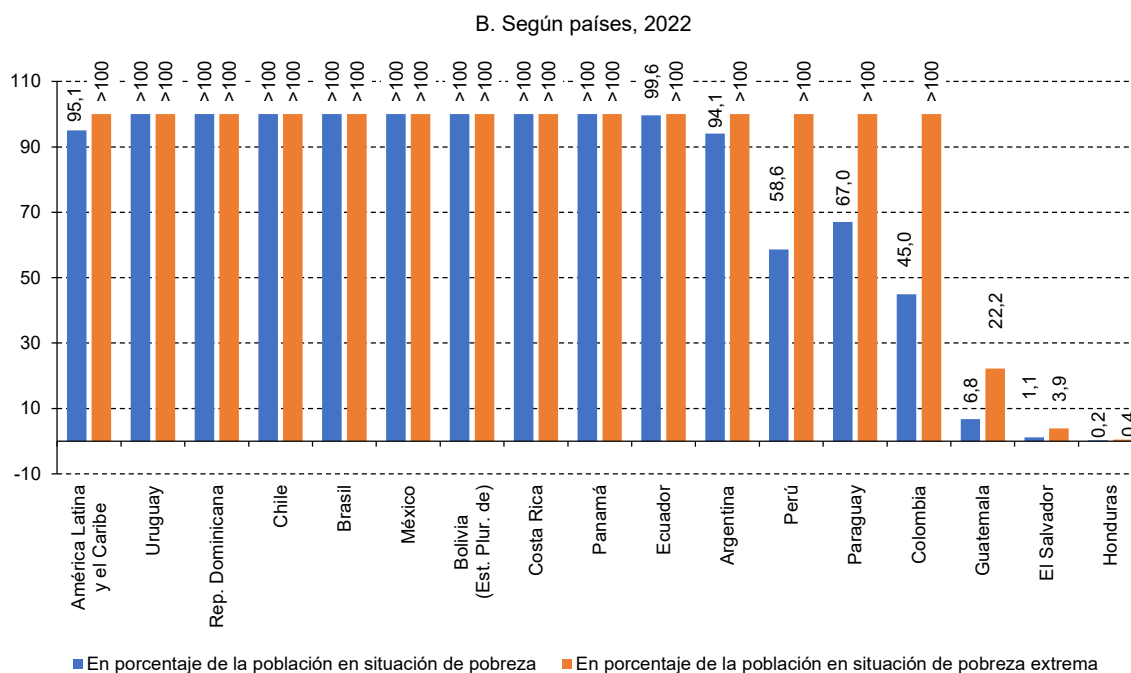
población en situación de pobreza extrema en la región. Asimismo, la proporción de la población destinataria de programas de transferencias condicionadas respecto de la población en situación de pobreza ha aumentado de manera significativa desde el año 2000, cuando representaba el 20,1% de esta población, hasta 2022, cuando alcanzó al 95,1%.

Al observar los resultados a nivel de país (véase el panel B del gráfico 4), se evidencia que la mayoría de los países de la región presentan un número de personas en hogares destinatarios de estos programas superior al de personas en situación de pobreza y pobreza extrema. Los países con mayores desafíos en la cobertura de sus programas para alcanzar un nivel similar a la población en situación de pobreza son El Salvador, Guatemala y Honduras.

Si bien estas cifras permiten conocer de manera más precisa la amplitud de los programas de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas, este análisis presenta limitaciones cuando se basa en información proveniente de registros administrativos e informes oficiales de los países. Esto se debe a que las estimaciones solo reflejan si la cobertura de los programas es mayor o menor que el número de personas en situación de pobreza y pobreza extrema, sin considerar posibles errores de inclusión o exclusión de los programas, lo que limita la evaluación de la amplitud de los programas en relación con los niveles de pobreza en cada país. No obstante, Stampini, Medellín e Ibararán (2023) (véase también Robles, Rubio y Stampini, 2015), utilizando encuestas de hogares de 17 países de América Latina y el Caribe para 2019, señalan que en la mayoría de los países de la región hay menos personas destinatarias que personas en situación de pobreza. En particular, destacan que la mediana de la relación entre el número de destinatarios y el número de personas en situación de pobreza en los países con datos disponibles es de 0,9.

Gráfico 4
América Latina y el Caribe (16 países)^a: evolución de la población que reside en hogares destinatarios de programas de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas^b como porcentaje de la población en situación de pobreza y pobreza extrema^c





Fuente: Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe, disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>; CEPALSTAT [en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.

^a Promedio ponderado considerando información sobre programas de transferencias condicionadas y otras transferencias monetarias continuas y sobre niveles de pobreza de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^b Este indicador incluye, además de los programas de transferencias condicionadas, otras transferencias monetarias permanentes de ingresos, sin considerar transferencias en especie y subsidios.

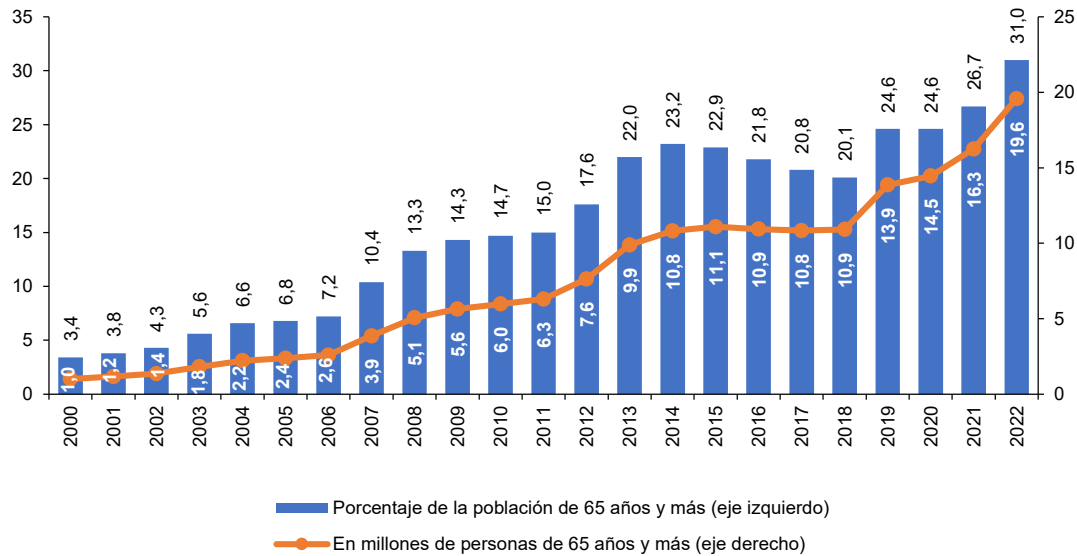
^c La etiqueta ">100%" en las barras del gráfico significa que la cobertura, en términos absolutos, de los programas de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas iguala o supera el número de personas en situación de pobreza y pobreza extrema.

2. Sistemas de pensiones no contributivos

Los sistemas de pensiones no contributivos se han expandido de manera rápida en la región, particularmente en las primeras décadas de los 2000, siendo uno de los cambios más significativos en términos de cobertura de los sistemas de protección social en los últimos 20 años. En 2000, 14 países de América Latina y el Caribe contaban con este tipo de programas orientados a cubrir el riesgo de falta de ingresos en la vejez, con una cobertura del 3,4% de las personas de 65 años y más (véase el gráfico 5). En 2022, 28 países contaban con un sistema de este tipo, con una cobertura del 31% de las personas de 65 años y más.

La información proveniente de la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva muestra que la cobertura en la población de 65 años y más en América Latina en 2000 era del 3,4%, pero para 2022 había aumentado a 31,5%, incrementándose en cerca de 27 puntos porcentuales en algo más de dos décadas (véase el cuadro A6.10 en el anexo A6). Estos cambios se explican por la creación de sistemas de pensiones no contributivos, pasando de 7 en 2000 a 17 en 2022, de modo que los únicos países en América Latina que no cuentan con este tipo de sistemas son Haití, Honduras y Nicaragua. En el caso del Caribe, se observa que en el año 2000 la cobertura era del 0,6%, aumentando a 3,7% en 2022, un incremento moderado de algo más de 3 puntos porcentuales. En términos de la cantidad de países con programas, se pasó de 5 países en el año 2000 a 11 en 2022, siendo Granada y Santa Lucía los únicos países que no cuentan con este tipo de esquemas de protección social no contributiva.

Gráfico 5
América Latina y el Caribe (23 países): evolución de la cobertura de pasivos no contributiva de vejez^{ab}
 (En porcentaje de la población de 65 años y más)



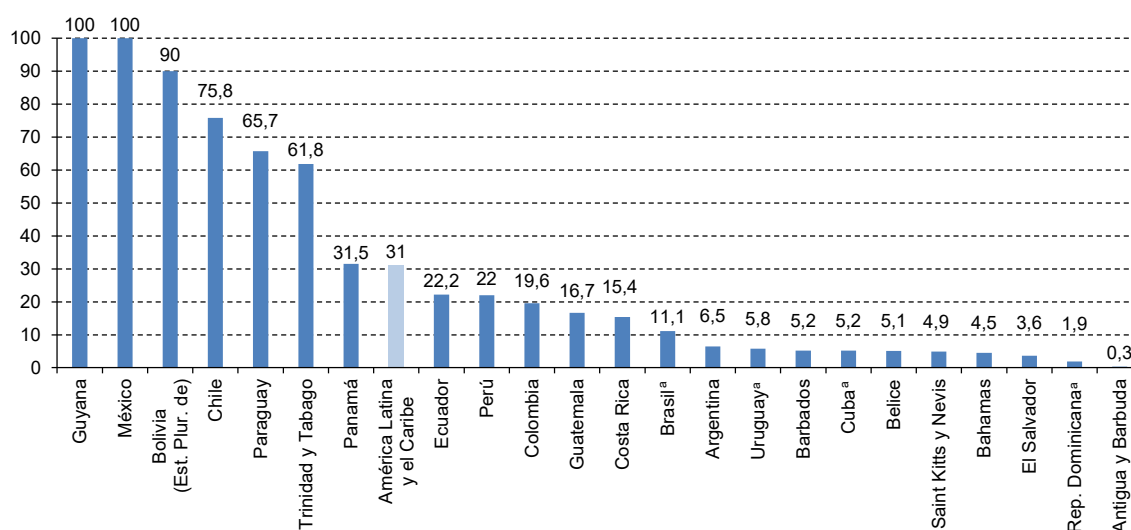
Fuente: J.I Vila, C. Robles y A. Arenas de Mesa (2024), "Panorama de los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: análisis de su evolución y su papel en la seguridad económica en la vejez", en A. Arenas de Mesa y C. Robles (eds.), *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad*, Libros de la CEPAL, N° 164 (LC/PUB.2024/6-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Promedio ponderado para la cobertura considerando información sobre sistemas de pensiones no contributivos de los siguientes países: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Trinidad y Tabago y Uruguay.

^b En caso de que la edad de acceso a las prestaciones no contributivas sea para personas menores de 65 años y no se cuente con la información de la cobertura desagregada por edad, esta es calculada multiplicando la cobertura total reportada por la proporción entre la población de 65 y más y la población objetivo. No se realizan imputaciones en el caso que el SPNC no haya estado en operación.

En 2022, los niveles de cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos para la población de 65 años y más muestran una marcada heterogeneidad en la región (véase el gráfico 6). Países como el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Guyana y México destacan con coberturas superiores al 75%, gracias a la naturaleza universal o cuasi-universal de sus sistemas. Por su parte, el Paraguay y Trinidad y Tabago logran superar el 60%, mientras que en el resto de los países, exceptuando a Panamá, la cobertura no alcanza el 25% de la población de 65 años y más.

Gráfico 6
América Latina y el Caribe (23 países): cobertura de pasivos no contributiva de vejez^a
 (En porcentaje de la población de 65 años y más)



Fuente: J.I. Vila, C. Robles y A. Arenas de Mesa (2024), "Panorama de los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: análisis de su evolución y su papel en la seguridad económica en la vejez", en A. Arenas de Mesa y C. Robles (eds.), *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad*, Libros de la CEPAL, N° 164 (LC/PUB.2024/6-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a En caso de que la edad de acceso a las prestaciones no contributivas sea para personas menores de 65 años y no se cuente con la información de la cobertura desagregada por edad, esta es calculada multiplicando la cobertura total reportada por la proporción entre la población de 65 y más y la población objetivo. No se realizan imputaciones en el caso que el SPNC no haya estado en operación.

C. Evolución del gasto de los programas de protección social no contributiva, 2000-2022

En términos de financiamiento la información de la Base de Datos de Protección Social No Contributiva permite evaluar la inversión en los programas de protección social no contributiva en relación con el Producto Interno Bruto (PIB), el gasto público social total y el gasto público social en protección social³³. Esta sección proporciona información sobre la sostenibilidad financiera y la prioridad que se otorga a los programas en las agendas políticas nacionales³⁴.

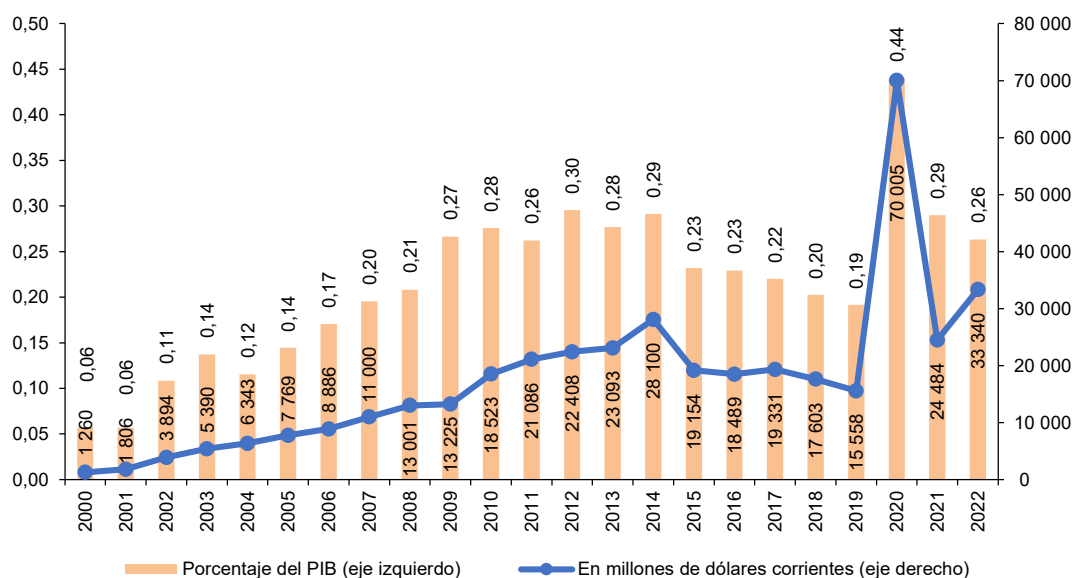
³³ Es importante distinguir que las estadísticas de gasto social y protección social tienen múltiples mediciones, ya que las instituciones ejecutoras pueden operar en diferentes niveles del Estado. Por ejemplo, ministerios como los de Desarrollo Social o Trabajo, que ejecutan gasto social, pertenecen al gobierno central. Sin embargo, también existen entidades autónomas o de carácter descentralizado, como las cajas de previsión social, cuyo gasto a menudo no se refleja en las estadísticas presupuestarias del gobierno central, pero sí en las del sector público no financiero. La CEPAL recolecta estadísticas sobre gasto público social y gasto en protección social para todos los países de la región, pero solo 18 publican el gasto a nivel central en estas áreas, mientras que, para el sector público no financiero, solo 3 países lo hacen. Por esta razón, las estadísticas de gasto social y de protección social utilizadas en esta sección corresponden exclusivamente al nivel del gobierno central, para asegurar la mayor cobertura posible de países, con la excepción del Estado Plurinacional de Bolivia y del Perú que reportan gasto a nivel de gobierno general.

³⁴ El detalle de las estimaciones de cobertura y gasto por país pueden ser consultadas en el anexo 5 de este documento.

1. Programas de transferencias condicionadas

Los niveles de gasto de los programas de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas mostraron un crecimiento sostenido entre 2000 y 2012, pasando de un promedio de 0,06% al 0,3% del PIB (véase el gráfico 7). A pesar de los incrementos registrados durante este primer período, la tendencia al alza del gasto en estos programas se revirtió a partir de 2014, mostrando una disminución de la inversión como proporción del PIB hasta el año 2019, cuando los recursos destinados a estos programas alcanzaron un 0,19% del PIB regional, similar a los niveles de 2007. Pese a aquella disminución, como resultado del aumento en los montos de las transferencias y los pagos extraordinarios para enfrentar los efectos de la pandemia de COVID-19, el gasto más que se duplicó hasta representar un 0,44% del PIB en 2020 (equivalente a más de 70.000 millones de dólares de 2020). Para 2022, la información muestra niveles similares al año 2011, con un gasto promedio de 0,26% del PIB (más de 33.000 millones de dólares de 2022).

Gráfico 7
América Latina y el Caribe (20 países)^a: evolución del gasto de los programas de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas, 2000-2022
(En porcentajes del PIB y en millones de dólares corrientes)

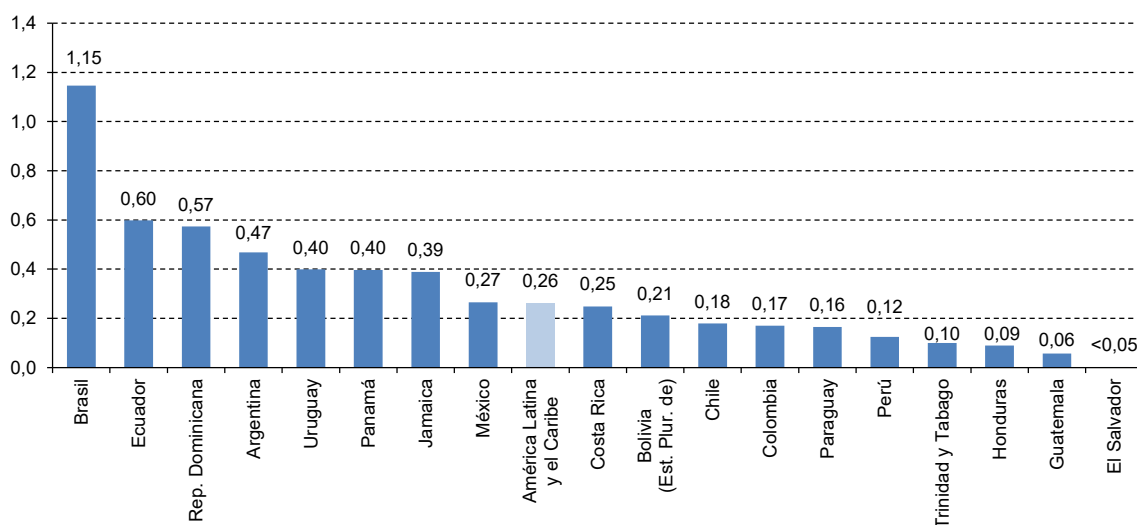


Fuente: Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe, disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>; CEPALSTAT [en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.

^a Promedio simple considerando información sobre programas de transferencias condicionadas y otras transferencias monetarias continuas de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.

El panorama en la región respecto a los recursos destinados a los programas de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas, como proporción de la producción interna de los países, es diverso (véase el gráfico 8). En 2022, destaca el caso del Brasil, con una inversión que alcanzó el 1,15% de su PIB. Por otra parte, países como la Argentina, el Ecuador, Jamaica, México, Panamá, la República Dominicana y el Uruguay superaron el promedio del gasto regional ese año, con niveles que van desde el 0,27% del PIB en México hasta el 0,6% del PIB en el Ecuador. En el otro extremo, países como Guatemala, Honduras y El Salvador registraron los menores niveles de gasto en esta materia, destinando menos del 0,1% de su PIB.

Gráfico 8
América Latina y el Caribe (18 países)^a: gasto de programas de transferencias condicionadas, según países, 2022
(En porcentajes del PIB)



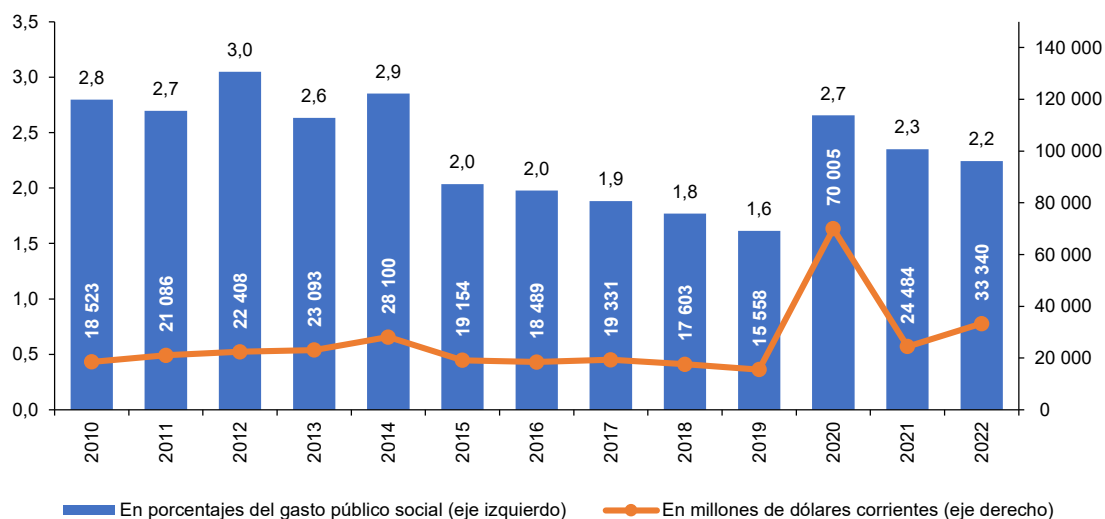
Fuente: Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe, disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>; CEPALSTAT [en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.

Los datos de la CEPAL (2023) muestran que, entre 2000 y 2019, el gasto social en los países de América Latina experimentó un aumento sostenido en relación con el PIB, pasando del 8,4% en 2000 al 11,3% en 2019, con un incremento significativo debido a las inversiones realizadas para enfrentar los efectos de la pandemia de COVID-19 (13,8% en 2020). Con el objetivo de medir la importancia de los programas de transferencias condicionadas en el marco de las políticas sociales de los países, el gráfico 9 presenta información sobre la evolución del gasto en estos programas como porcentaje del gasto público social. Los niveles de inversión en programas de transferencias condicionadas disminuyeron en términos relativos dentro del gasto público social, pasando del 3% en 2012 al 1,6% en 2019. Esto puede atribuirse tanto a la reducción de la inversión en estos programas durante dicho período, visto anteriormente, como al aumento sostenido del gasto público social en general. Por otra parte, y como era de esperarse, se evidencia que producto de la pandemia, el gasto en estos programas en 2020 como porcentaje del gasto público social experimentó un aumento considerable (2,7% en 2020), para luego disminuir a niveles superiores a los de la prepandemia, lo que es congruente con la disminución del gasto público social experimentado en la región (CEPAL, 2023b). El análisis detallado muestra que el Brasil y la República Dominicana son los países que realizaron las mayores inversiones en estos programas en 2022 como proporción del gasto público social, seguidos del Ecuador y Panamá, con proporciones mayores al 5% del gasto público social (véase el panel B del gráfico 9).

En América Latina y el Caribe, la función de protección social ha representado una de las mayores proporciones del gasto público social total, alcanzando en 2022 el 4,3% del PIB en América Latina y el 2,8% en el Caribe. Esta función se refiere a los recursos asignados a servicios y transferencias para personas y familias, cubriendo diversas subfunciones dentro de la protección social, como enfermedad e incapacidad, vejez, sobrevivientes, familia e hijos, desempleo, vivienda y exclusión social. Su objetivo es atender tanto los riesgos que enfrenta la población en general (como la enfermedad, vejez y desempleo) como aquellos asociados a problemas estructurales, tales como la pobreza y la desigualdad (CEPAL, 2017). En particular, la subfunción de exclusión social dentro del gasto público en protección social incluye programas de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas.

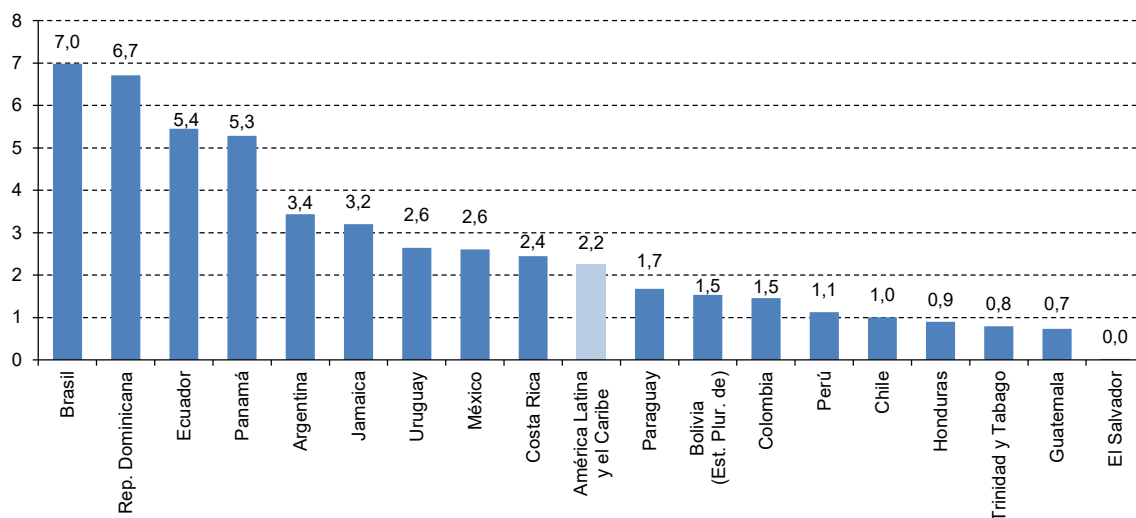
Gráfico 9
América Latina y el Caribe (20 países): gasto de programas de transferencias condicionadas
(En porcentajes del gasto público social y en millones de dólares corrientes)

A. Total, 2010-2022^a



B. Según países, 2022

(En porcentajes del gasto público social en protección social)



Fuente: Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe, disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>; CEPALSTAT [en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.

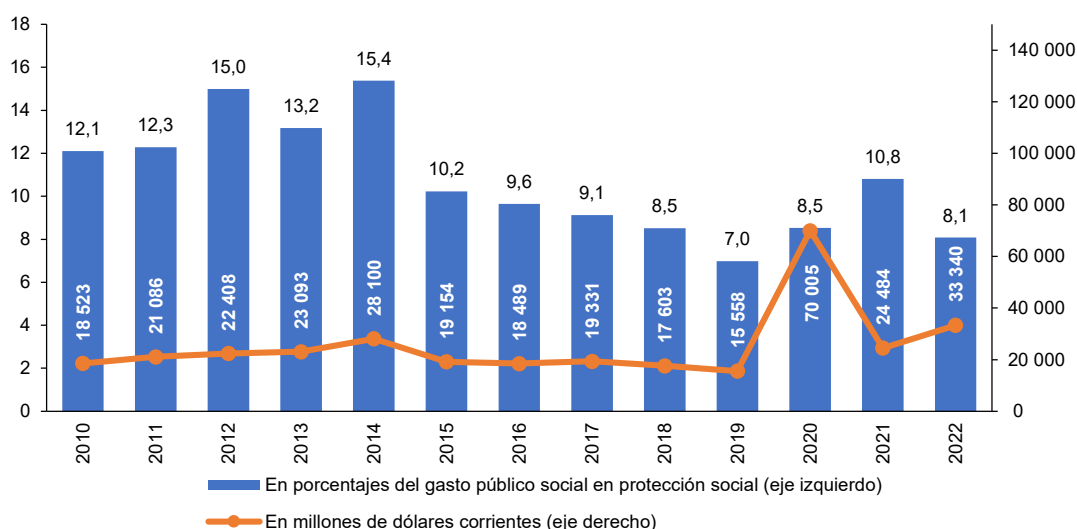
^a Promedio simple considerando información sobre programas de transferencias condicionadas y otras transferencias monetarias continuas de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.

Según los datos mostrados en el panel A del gráfico 10, en 2014 la inversión en estos programas, como proporción del gasto público en protección social, alcanzó su máximo histórico en el período analizado, con un 15,4%. Posteriormente, y como ya se mencionó, debido a la disminución del gasto en estos programas, esta proporción se redujo al 7% en 2019, para luego aumentar al 10,8% en 2021. En 2022, el gasto en programas de transferencias condicionadas representó un 8,1% del gasto público en

protección social (véase el panel B del gráfico 10). Estas acciones supusieron una mayor inversión en protección social a través de programas de transferencias en países como Jamaica, donde representaron un 39,3%, Panamá (30,9%) y la República Dominicana (27,8%). Por otro lado, en países como Chile, Trinidad y Tabago y El Salvador, los programas de transferencias condicionadas tuvieron un rol menor en términos de inversión dentro del gasto público en protección social.

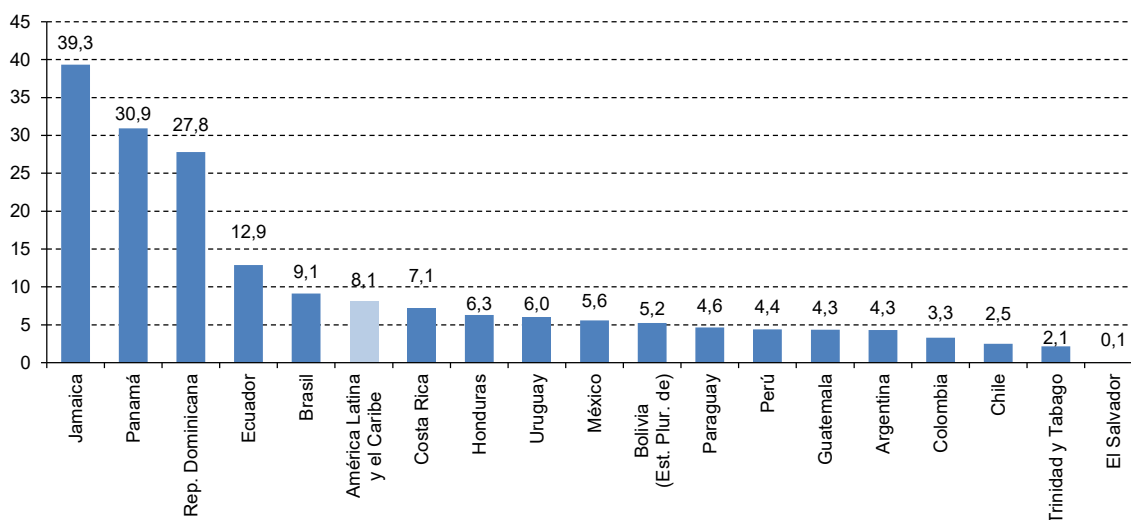
Gráfico 10
América Latina y el Caribe (20 países)^a: gasto de programas de transferencias condicionadas
(En porcentajes del gasto público social y en millones de dólares corrientes)

A. Total, 2010-2022^a



B. Según países, 2022

(En porcentajes del gasto público social en protección social)

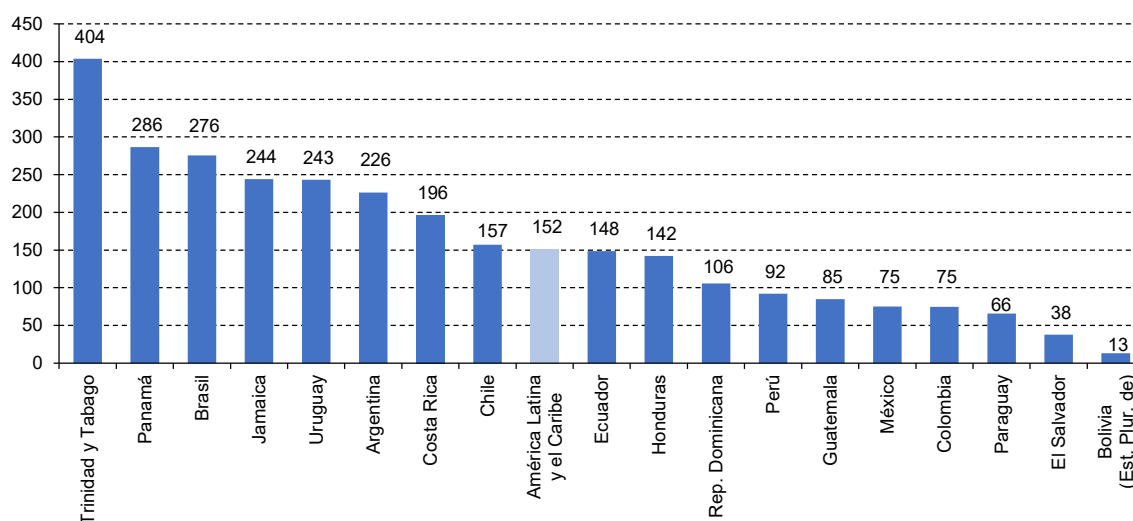


Fuente: Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe, disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>; CEPALSTAT [en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.

^a Promedio simple considerando información sobre programas de transferencias condicionadas y otras transferencias monetarias continuas de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.

Otro indicador relevante de analizar es la inversión pública anual en programas de transferencias condicionadas en relación con la población residente en hogares destinatarios de las prestaciones de estos programas³⁵. Como muestra el gráfico 11, el promedio regional alcanzó los 152 dólares en 2022. El análisis por países da cuenta que Trinidad y Tabago posee la mayor inversión promedio con 404 dólares por persona, seguido por Panamá, el Brasil y Jamaica, mientras que el Estado Plurinacional de Bolivia se ubica en el último lugar con solo 13 dólares. Esta disparidad refleja las diferencias en la capacidad fiscal, el diseño y la cobertura de los programas de protección social entre los países de la región, destacando la necesidad de mejorar la inversión en los países con menores niveles de financiamiento para garantizar un mayor desempeño de estos programas en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Gráfico 11
América Latina y el Caribe (18 países)³⁵: inversión pública anual en programas de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas por persona en hogares destinatarios en los países de América Latina y el Caribe, 2022
(En dólares corrientes)



Fuente: Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe, disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>; CEPALSTAT [en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.

2. Sistemas de pensiones no contributivos

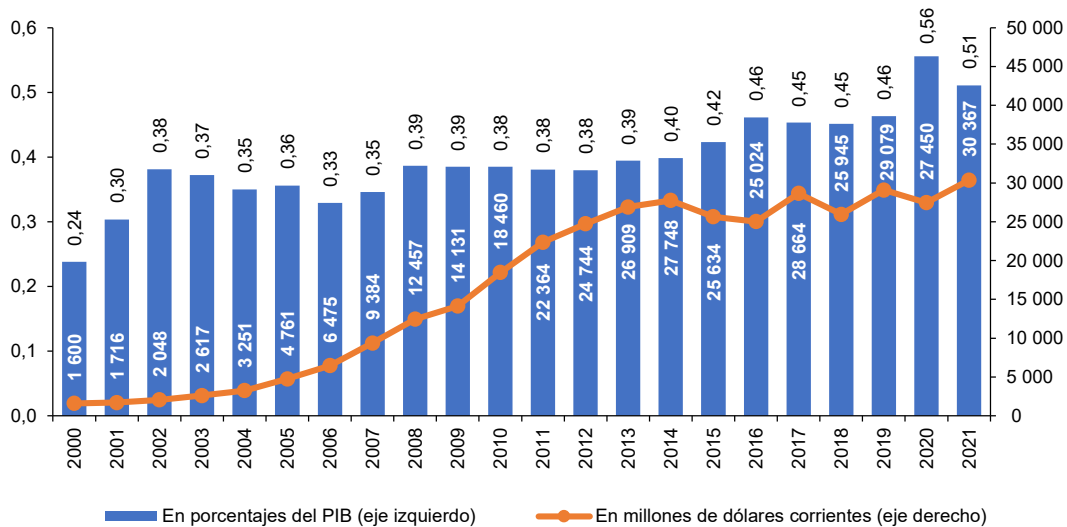
En el caso de los sistemas de pensiones no contributivos, el gasto total en prestaciones de vejez y discapacidad promedio en la región aumentó del 0,24% del PIB en 2000 al 0,51% en 2021, alcanzando un máximo de 0,56% en 2020 debido a los efectos de la pandemia de COVID-19. Hasta 2008, el gasto presentó fluctuaciones significativas, alcanzando el 0,4% en 2003 y disminuyendo al 0,39% en 2007. Posteriormente, se mantuvo en una tendencia decreciente hasta 2014, cuando bajó al 0,37%. A partir de 2015, el gasto comenzó a aumentar de manera constante, impulsado por la expansión de los sistemas en países como el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile y México (véase el gráfico 12).

³⁵ Este valor se estima dividiendo la inversión anual en estos programas por el número total de personas en hogares destinatarios de programas de transferencias condicionadas.

En los países de América Latina, el gasto en pensiones no contributivas de vejez y discapacidad pasó del 0,30% del PIB al 0,44% del PIB. Este incremento se explica por la creación de nuevos programas y la expansión de la cobertura en la Argentina, el Brasil, México y el Paraguay, que incrementaron su gasto en estos sistemas en más de 0,5 puntos porcentuales del PIB desde la primera observación disponible hasta 2021.

En el Caribe, los países han experimentado un aumento en el gasto en pensiones no contributivas, que pasó del 0,16% del PIB en 2000 a 0,64% en 2021. Este incremento se debe en parte a la concentración del gasto en países con niveles elevados, como Trinidad y Tabago y Guyana, que registraron aumentos de 2,2 y 1 punto porcentuales del PIB, respectivamente, desde la primera observación disponible. No obstante, se observa una mayor heterogeneidad en la región, ya que, al analizar la evolución por país, se aprecia que países como Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, San Cristóbal y Nieves, y San Vicente y las Granadinas han reducido su gasto en el período analizado.

Gráfico 12
América Latina y el Caribe (24 países)^a: evolución del gasto de los sistemas de pensiones no contributivos, 2000-2021
 (En porcentajes del PIB y en millones de dólares corrientes)



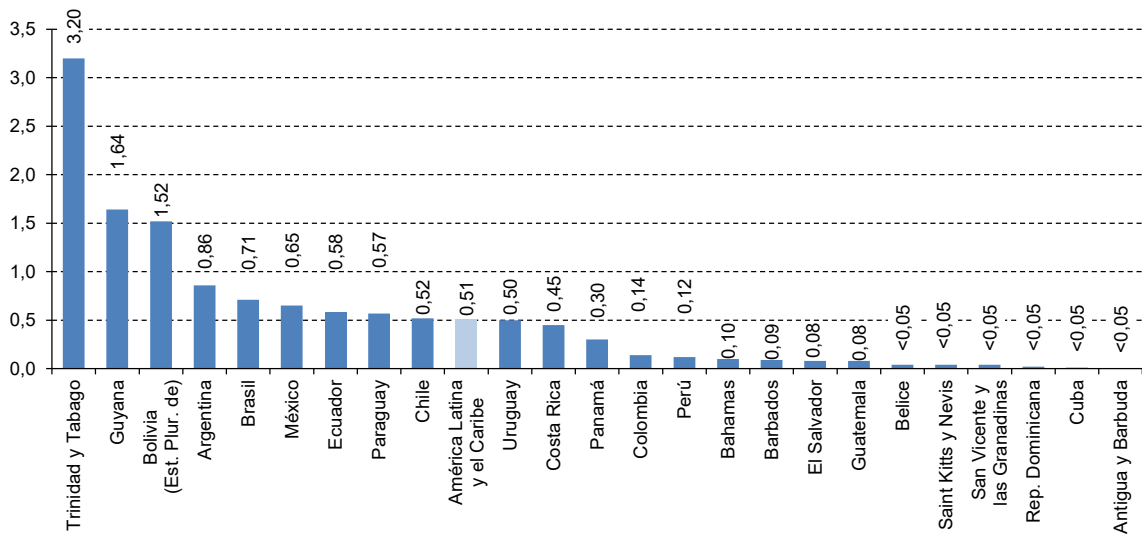
Fuente: A. Arenas de Mesa, E. Espíndola y J. Vila (2024), "Sostenibilidad financiera para la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos y la erradicación de la pobreza en la vejez", en A. Arenas de Mesa y C. Robles (eds.), *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad*, Libros de la CEPAL, N° 164 (LC/PUB.2024/6-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

^aPromedio simple para el gasto considerando información sobre sistemas de pensiones no contributivos de los siguientes países: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tabago y Uruguay.

Al revisar la información de gasto en sistemas de pensiones no contributivos por países en 2021, se identifican diferencias significativas debido a la estructura de estos sistemas. Por una parte, se observa que nueve países superan el promedio regional ordenados de mayor a menor: Trinidad y Tabago, Guyana, el Estado Plurinacional de Bolivia, la Argentina, el Brasil, México, el Ecuador, el Paraguay y Chile. Este mayor gasto responde a la amplia cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos en países como el Estado Plurinacional de Bolivia, Guyana, México y Trinidad y Tabago,

así como a los niveles del monto de las prestaciones en la Argentina, el Brasil y Chile. Por otro lado, el Ecuador y el Paraguay presentan situaciones intermedias, con una cobertura moderada y prestaciones más modestas (Vila, Robles y Arenas de Mesa, 2024) (véase el gráfico 13).

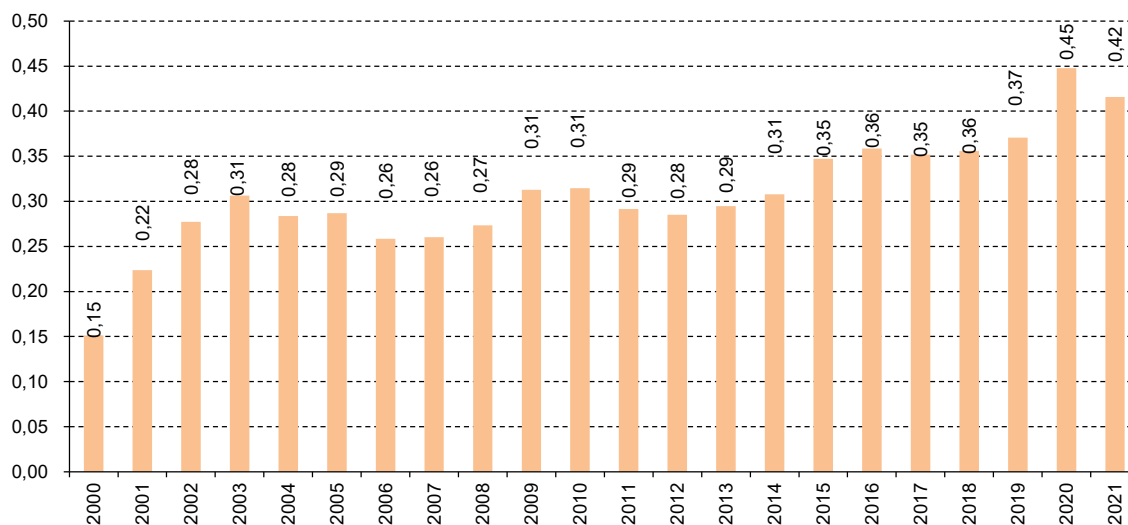
Gráfico 13
América Latina y el Caribe (24 países): gasto de los sistemas de pensiones no contributivos, según país, 2021
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: A. Arenas de Mesa, E. Espíndola y J. Vila (2024), "Sostenibilidad financiera para la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos y la erradicación de la pobreza en la vejez", en A. Arenas de Mesa y C. Robles (eds.), *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad*, Libros de la CEPAL, N° 164 (LC/PUB.2024/6-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Un análisis fundamental del gasto en sistemas de pensiones no contributivos implica estimar la proporción de este gasto destinada a la población de 65 años y más, es decir, en prestaciones de vejez. Tal como se muestra en el gráfico 14, el gasto promedio en la región destinado a esta población aumentó del 0,15% del PIB en 2000 al 0,41% en 2021, alcanzando un máximo de 0,45% en 2020, debido a los esfuerzos realizados por los países para enfrentar los efectos de la pandemia de COVID-19 y la crisis inflacionaria. Durante el período analizado, se observa que hasta 2008 el gasto presentó fluctuaciones importantes, aumentando paulatinamente hasta el 0,31% en 2003 y disminuyendo al 0,26% en 2006. Posteriormente, mantuvo una tendencia creciente hasta 2015 (0,35%), año en el que volvió a disminuir a niveles similares a los de 2003. A partir de 2015, el gasto comenzó a aumentar de manera constante, impulsado, como se mencionó previamente, por la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos en diversos países, especialmente aquellos con orientación universal. Para un análisis detallado ver Arenas de Mesa, Espíndola y Vila (2024).

Gráfico 14
América Latina y el Caribe (24 países)^a: evolución del gasto de los sistemas de pensiones no contributivos en personas de 65 años, 2000-2021
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: A. Arenas de Mesa, E. Espíndola y J. Vila (2024), "Sostenibilidad financiera para la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos y la erradicación de la pobreza en la vejez", en A. Arenas de Mesa y C. Robles (eds.), *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad*, Libros de la CEPAL, N° 164 (LC/PUB.2024/6-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

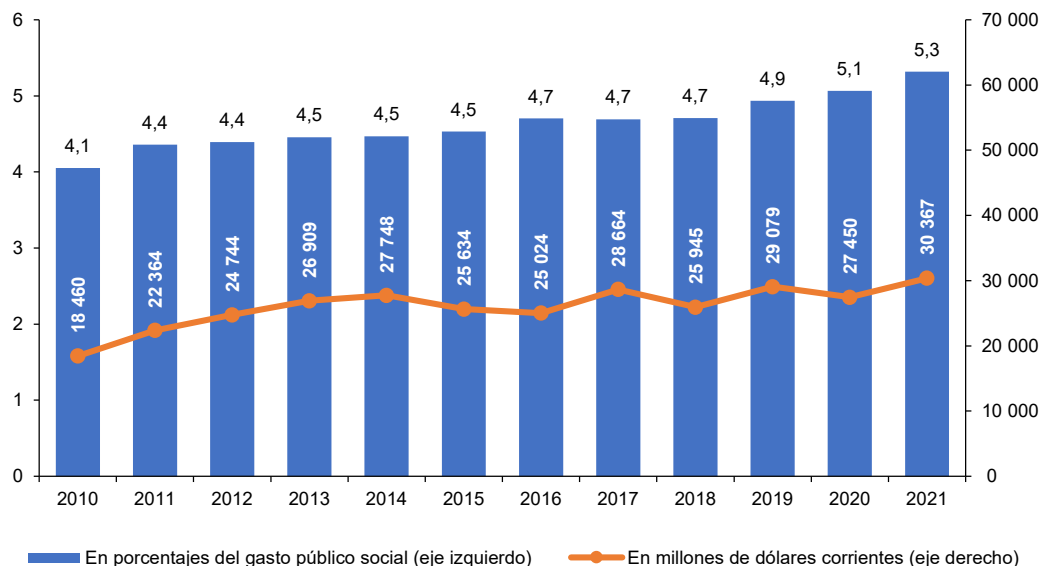
^aPromedio simple para el gasto considerando información sobre sistemas de pensiones no contributivos de los siguientes países: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tabago y Uruguay.

En cuanto a la inversión realizada en estos programas como porcentaje del gasto público social³⁶, se observa que la proporción destinada a pensiones no contributivas ha crecido de forma constante durante el período analizado, pasando del 4,1% en 2010 al 5,3% en 2021. Esto indica que el gasto en pensiones no contributivas ha aumentado a un ritmo más acelerado que el resto del gasto público social. En términos de montos totales, el gasto pasó de 18.495 millones de dólares en 2010 a 30.366 millones en 2021 (véase el panel A del gráfico 15). El análisis por países para el año 2021 muestra que siete países superan el promedio regional. Destaca ampliamente Trinidad y Tabago, que destina un 23,3% de su gasto público social a pensiones no contributivas, seguido por Guyana con un 15,3% y el Estado Plurinacional de Bolivia con un 12,0%. Los otros países que superan el promedio regional son México (6,7%), la Argentina (5,8%), el Paraguay (5,6%) y el Ecuador (5,4%) (véase el panel B del gráfico 15).

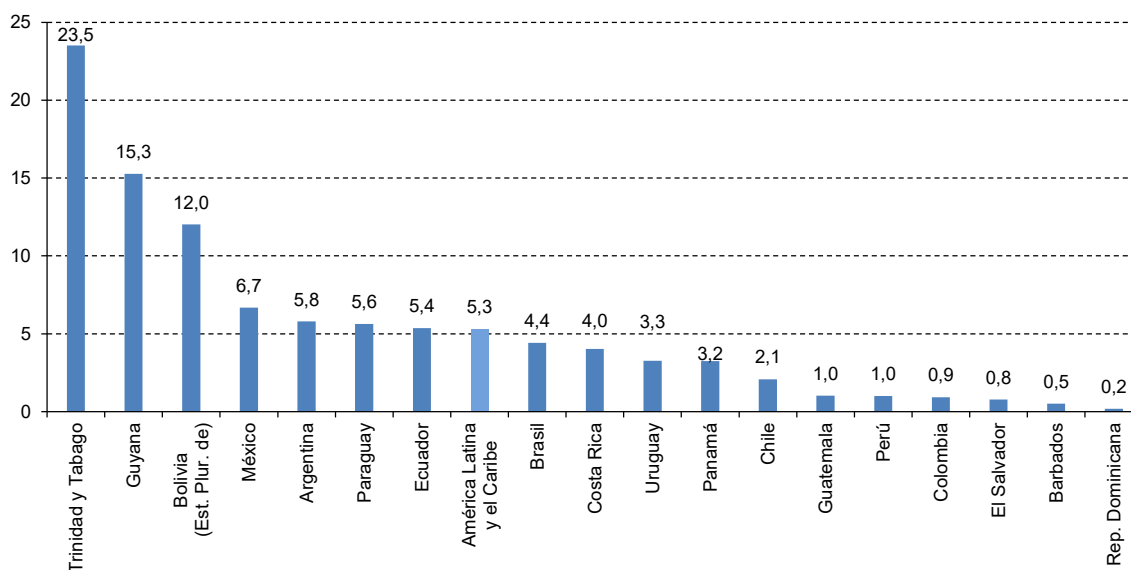
³⁶ La distinción entre las diferentes métricas de gasto según los niveles de gobierno señalada en la nota al pie N°33 afecta especialmente las mediciones relacionadas con el sistema de pensiones. Según Arenas de Mesa (2019), las estadísticas de gasto en pensiones públicas deben considerar, entre otros aspectos, si la institución ejecutora del programa de pensiones no contributivas pertenece al gobierno central, local o al sector público no financiero. Esto provoca que, en muchos casos, el gasto público social y el gasto en protección social medido a nivel central no incluyan otros gastos en estos ámbitos. Esto es especialmente relevante en el caso del gasto contributivo en pensiones, que muchas veces es ejecutado por instituciones que no dependen del nivel central, como los institutos de seguridad social. Sin embargo, estas mismas instituciones frecuentemente administran programas no contributivos de pensiones. Por ejemplo, la Caja Costarricense de Seguridad Social en Costa Rica administra el Régimen No Contributivo de Pensiones por Monto Básico; la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) en la Argentina gestiona la Pensión No Contributiva y la Pensión Universal para el Adulto Mayor; y el Banco de Previsión Social (BPS) del Uruguay tiene a su cargo la Pensión de Vejez e Invalidez. En consecuencia, lo presentado a continuación debe entenderse como un ejercicio para establecer un marco de comparación entre los distintos subsistemas de protección social no contributiva en los países.

Gráfico 15
América Latina y el Caribe (24 países): gasto de los sistemas de pensiones no contributivos, 2010-2021
(En porcentajes del gasto público social^a y en millones de dólares corrientes^b)

A. Total, 2010-2021



B. Según países, 2021
(En porcentajes del gasto público social)



Fuente: Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe, disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>; CEPALSTAT [en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.

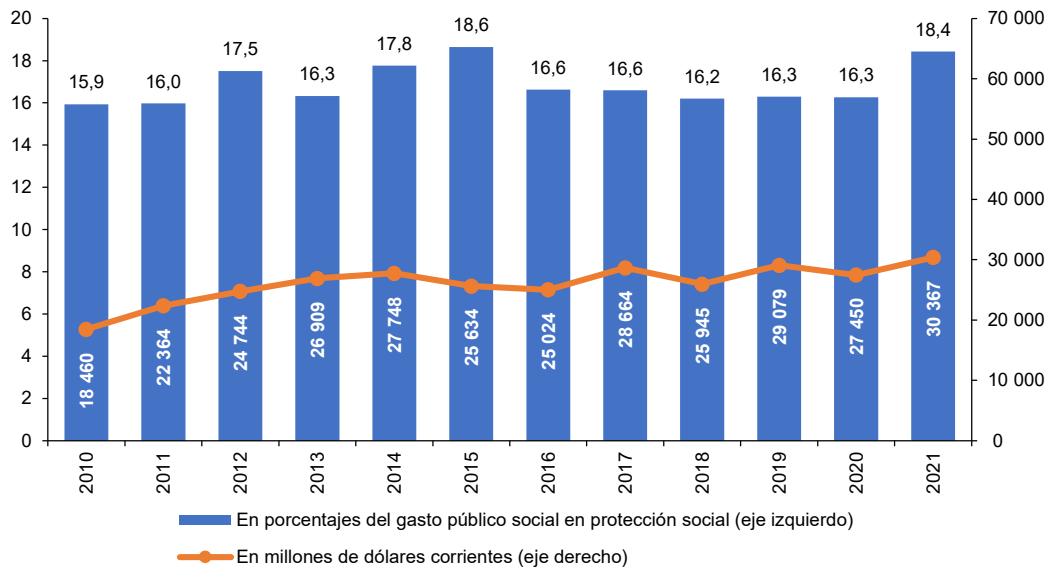
^a Promedio simple de los porcentajes del gasto en pensiones no contributivas sobre el gasto público social considerando información sobre sistemas de pensiones no contributivos de los siguientes países: Argentina, Barbados, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Guyana, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.

^b Suma del gasto considerando información sobre sistemas de pensiones no contributivos de los siguientes países: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tabago y Uruguay.

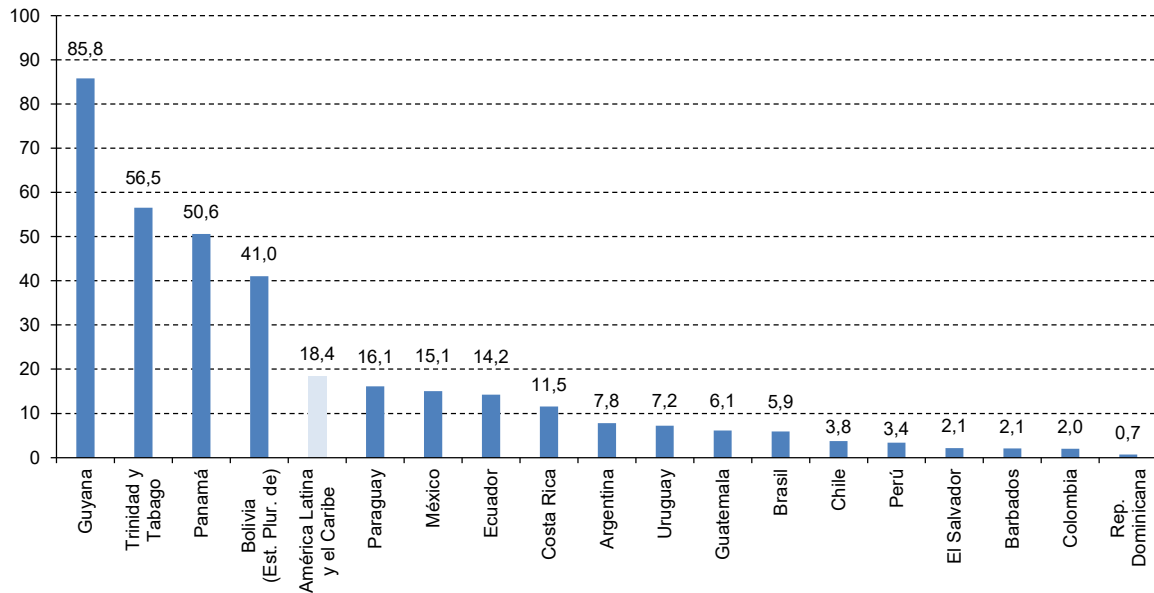
En cuanto al gasto en protección social, la proporción que representa el gasto en pensiones no contributivas del gasto público ha crecido constantemente durante el período analizado, pasando del 15,9% en 2010 al 18,4% en 2021. No obstante, esta evolución no ha sido lineal y puede dividirse en dos períodos. El primero, de 2010 a 2015, muestra un aumento del indicador, que pasa del 15,9% al 18,6%, el valor más alto de la serie. En el segundo período, de 2016 a 2021, se observa una leve disminución, seguida de un repunte en 2021, alcanzando el 18,4%. Esta caída releja la reducción en la cobertura y el gasto de los programas Pensión para Adultos Mayores y Pensión para Discapacidad, lo que impactó en el gasto total del Ecuador durante ese período (Arenas de Mesa, Espíndola y Vila, 2024), disminuyendo así la participación de las pensiones no contributivas como porcentaje del gasto en protección social (véase el panel A del gráfico 16). En 2021, al analizar la distribución del indicador por países, se identifica que cuatro superan el promedio regional: Guyana (85,8%), Trinidad y Tabago (56,5%), Panamá (50,6%) y el Estado Plurinacional de Bolivia (41,0%). Tres de estos países cuentan con sistemas de pensiones con alta cobertura. Además, en los cuatro, las pensiones no contributivas constituyen una parte significativa del gasto en protección social, posicionándose como uno de sus pilares fundamentales (véase el panel B del gráfico 16).

Gráfico 16
América Latina y el Caribe (24 países): gasto de los sistemas de pensiones no contributivos, 2010-2021
(En porcentajes del gasto público en protección social^a y en millones de dólares corrientes^b)

A. Total, 2010-2021



B. Según países, 2021
(En porcentajes del gasto público social en protección social)



Fuente: Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe, disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>; CEPALSTAT [en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.

^a Promedio simple de los porcentajes del gasto en pensiones no contributivas sobre el gasto en protección social considerando información sobre sistemas de pensiones no contributivos de los siguientes países: Argentina, Barbados, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Guyana, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.

^b Suma del gasto considerando información sobre sistemas de pensiones no contributivos de los siguientes países: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tabago y Uruguay.

V. Reflexiones finales

La información de la Base de Datos de Protección Social No Contributiva de la CEPAL, gestionada por la División de Desarrollo Social, permite caracterizar los programas implementados por los países de la región, considerando tanto información cualitativa como cuantitativa. Los análisis realizados con base en esta fuente de información muestran que, desde el año 2000, los países de América Latina y el Caribe han experimentado un crecimiento sostenido en la cobertura e inversión de los programas de protección social no contributiva, lo que ha fortalecido el acceso a la protección social para las poblaciones más vulnerables. La expansión de estos programas ha sido impulsada por los países con el objetivo de reducir la pobreza y la desigualdad, así como mejorar el acceso a derechos sociales fundamentales, como la seguridad económica en la vejez y el apoyo a las familias en situación de pobreza. Los programas de transferencias condicionadas, las pensiones no contributivas y los programas de inclusión laboral han sido instrumentos clave en la expansión de la cobertura de los sistemas de protección social en la región con efectos sobre los actuales niveles de desarrollo social inclusivo. Esta expansión ha estado acompañada por un aumento significativo en la inversión pública en estos programas entre 2000 y 2022.

Como es posible destacar, el incremento de la cobertura y la inversión ha mejorado notablemente el acceso a la protección social en muchos países de la región. Sin embargo, los niveles de cobertura e inversión varían significativamente entre los países, lo que refleja la heterogeneidad en la capacidad fiscal, el nivel de desarrollo de la institucionalidad social, el diseño de los programas y las prioridades políticas de cada nación. Mientras que algunos países han alcanzado una cobertura casi universal de su población objetivo en ciertos programas, otros aún enfrentan grandes desafíos para consolidar sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes. Este proceso de expansión, aunque importante, sigue siendo un desafío para muchos países que buscan asegurar mayores niveles de protección para las poblaciones más vulnerables.

El análisis sobre la disponibilidad de información para el diseño, monitoreo y evaluación de los programas de protección social no contributiva plantea la necesidad de avanzar en la consolidación de sistemas de información social que permitan la creación, interoperabilidad, actualización y difusión de registros administrativos. Esto no solo ayuda a los países a cumplir con sus obligaciones de publicar indicadores de cobertura y ejecución presupuestaria de los programas de protección social, sino que

también facilita el uso de los registros administrativos para evaluar los avances de los países, y a nivel regional, el acceso a la protección social en América Latina y el Caribe.

La importancia de los datos administrativos fue particularmente evidente durante la pandemia de COVID-19, cuando muchos de los países utilizaron los sistemas de información y registros sociales, en general, y los registros administrativos, en particular, para expandir la cobertura y las prestaciones de los sistemas de protección social (Atuesta y Van Hemelryck, 2022). Los países que contaban con bases de datos administrativas bien establecidas pudieron implementar medidas de protección social de emergencia más rápidamente, minimizando las demoras en la entrega de prestaciones a las poblaciones vulnerables. Esto demuestra el papel crucial que juegan los datos administrativos no solo en el monitoreo rutinario de los programas, sino también en la respuesta ante crisis.

Por otra parte, es fundamental resaltar la importancia de la complementariedad entre los registros administrativos y otras fuentes de información, como las encuestas de hogares. Los datos administrativos, por su mayor frecuencia de actualización, ofrecen una perspectiva diferente a la de las encuestas, que, aunque menos frecuentes, permiten una mayor desagregación. Esta desagregación facilita la medición de las desigualdades debido a su representatividad estadística. Avanzar en la integración de estos tipos de información es crucial, ya que los datos administrativos presentan limitaciones, especialmente en la captura de experiencias de los usuarios y detalles sobre los integrantes de los hogares.

El uso combinado de datos administrativos y encuestas optimiza los mecanismos de asignación de prestaciones de protección social. Esta integración permite reducir la carga de recolección de información sobre los usuarios, utilizando los registros administrativos para completar la información socioeconómica. La experiencia en los procesos de priorización en países como Chile y el Perú ilustra cómo esta integración maximiza las ventajas de ambas fuentes de datos. En Chile, por ejemplo, la distribución de ingresos per cápita determinada a través de encuestas se utiliza para asignar niveles de calificación socioeconómica, los que se aplican posteriormente a los datos administrativos para la asignación de prestaciones. En el Perú se emplean modelos estadísticos para estimar la probabilidad de pobreza en los hogares, aplicando luego estos parámetros a los datos administrativos para identificar a los hogares pobres (Figueroa y otros, 2023). Este enfoque resalta cómo la fusión estratégica de datos administrativos y encuestas no solo mejora la eficiencia en la asignación de recursos sociales, sino que también asegura una cobertura más amplia y equitativa, aprovechando la representatividad estadística de las encuestas y la amplia disponibilidad de datos administrativos.

Tal como se señaló en secciones anteriores, los análisis de los programas de protección social no contributiva que utilizan información proveniente de encuestas de hogares (Cecchini, Villatoro y Mancero, 2021; CEPAL, 2024b; Robles, Rubio y Stampini, 2015; Stampini, Medellín e Ibararán, 2023), si bien permiten conocer aspectos con mayor desagregación a nivel estadístico, muestran que las encuestas tienden a captar menos perceptores e ingresos totales transferidos que los registros administrativos. Esto plantea desafíos en la integración de estas fuentes de datos, los cuales pueden enfrentarse por los sistemas estadísticos nacionales mediante la inclusión continua de los programas de protección social no contributiva en las encuestas de hogares en los países que no lo han hecho, la mejora en la captación de los destinatarios de las transferencias mediante la reducción de errores de cobertura y falta de respuesta, el establecimiento de estándares sobre la calidad y fiabilidad de los registros administrativos, y la implementación de identificadores únicos para el vínculo de datos a nivel micro y macro (Villatoro y Cecchini, 2018).

Un aspecto importante es discutir la invisibilización estadística de ciertos grupos poblacionales debido a la insuficiente desagregación de los registros administrativos, ya que estos suelen publicarse en forma agregada. Esto limita la capacidad de realizar análisis detallados por sexo, grupos de edad y otras características, impidiendo una evaluación precisa de los avances en la cobertura de la protección

social en diversas dimensiones. Mejorar la desagregación en los registros administrativos es esencial para comprender los impactos diferenciados de la protección social y garantizar que todos los grupos vulnerables sean destinatarios de las prestaciones de estos sistemas.

Asimismo, es esencial destacar el papel de los sistemas de información y registros administrativos en el seguimiento de las políticas de protección social, especialmente en contextos de crisis y emergencia. La importancia de los datos administrativos radica en su capacidad para proporcionar un monitoreo constante y eficiente, permitiendo un seguimiento regular y rápido del número y características de los destinatarios de las prestaciones de protección social, evitando así las demoras asociadas a la generación de informes estadísticos por parte de las instituciones. Mantener la precisión y calidad de los datos administrativos sigue siendo un desafío crucial para muchos países de la región. La actualización regular de los datos, junto con la contratación de personal capacitado, es necesaria para garantizar la validez de estos conjuntos de datos. Sin inversiones continuas en recursos humanos y mejoras tecnológicas, la eficacia en la toma de decisiones basada en datos para los sistemas de protección social se verá comprometida.

En este contexto, un elemento clave es la interoperabilidad entre las instituciones que administran e implementan las políticas públicas y aquellas encargadas de su evaluación y diseño, lo que facilita un proceso más fluido y eficaz. Además, los datos administrativos permiten realizar evaluaciones más complejas centradas en subgrupos específicos, algo que las encuestas no pueden ofrecer con un nivel de confianza razonable, especialmente cuando no están diseñadas para ser representativas de esos grupos específicos, lo que incrementa el riesgo de errores en las estimaciones.

En cuanto a la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva (BDPSNC), esta ha logrado una amplia difusión, tanto a través del sitio web como en diversas publicaciones académicas. Ello demuestra que los esfuerzos en la sistematización de la información y el seguimiento del avance de los sistemas de protección social no contributivos en la región han consolidado una fuente de información que permite un análisis integral y en profundidad de los programas implementados por los países, facilitando la comparabilidad regional. Además, ha permitido el desarrollo de una metodología de estimación de cobertura y gasto de estos programas, que, aunque ha requerido ajustes con el tiempo, subraya la importancia de la cooperación regional en estos ámbitos.

Por otra parte, la BDPSNC enfrenta una serie de desafíos para su publicación y difusión. Entre ellos destacan la reproducibilidad de la información y la necesidad de mejorar la presentación y visualización de los datos. Para incrementar la reproducibilidad de la información, es necesario avanzar en la publicación de bases de datos, principalmente de la información cuantitativa, en un formato que permita la replicabilidad de los resultados, la transparencia y auditoría, tanto por las autoridades políticas como por la sociedad civil y la academia. Lo segundo puede hacerse frente mediante la implementación de sistemas que permitan generar estadísticas preconstruidas con diversas combinaciones de niveles de desagregación, además de abordar la falta de información de cobertura o gasto. Respecto de la imputación de los datos, es importante señalar que la información disponible en la base de datos y la metodología presentada en este documento permiten realizar imputaciones que estiman adecuadamente los agregados regionales. De esta forma, cuando faltan datos, se cuenta con una metodología clara y herramientas estadísticas que permiten calcular diversos indicadores de cobertura y gasto.

La información sistematizada en la BDPSNC no solo permite realizar los análisis presentados en este documento, sino también el examen de otras dimensiones, como la suficiencia de los montos de las prestaciones en los programas de transferencias condicionadas y en los sistemas de pensiones no contributivos. En el caso del primer grupo de programas, los datos de la BDPSNC permiten estimar que, en 2022, el monto mínimo de las prestaciones de los programas de transferencias condicionadas representó solo un 33,2% de la línea de pobreza (CEPAL, 2024b). En cuanto a la suficiencia de las

prestaciones otorgadas por los sistemas de pensiones no contributivos, Vila, Robles y Arenas de Mesa (2024) identificaron un incremento en el valor de estas prestaciones como proporción de la línea de pobreza en 14 países de América Latina, pasando del 81% de la línea de pobreza en 2010 al 92% en 2022. Adicionalmente, la información sistematizada posibilita analizar otras dimensiones del funcionamiento de los programas de protección social no contributiva utilizando la información cualitativa disponible en la BDPSNC, como la institucionalidad y el marco legal de dichos programas (CEPAL, 2024b). Esto permite evaluar no solo la suficiencia económica de las prestaciones, sino también la sostenibilidad, cobertura e institucionalidad de estos programas en el largo plazo, proporcionando a los tomadores de decisiones un panorama más integral sobre la evolución y el estado actual de estos programas.

Fortalecer los sistemas de protección social no contributivos en América Latina y el Caribe es crucial para erradicar la pobreza, reducir las desigualdades y promover estrategias que impulsen el desarrollo social inclusivo. Los países de la región han avanzado en consolidar la protección social para las poblaciones más vulnerables, lo que ha contribuido a la sostenibilidad del desarrollo alcanzado. Sin embargo, es imprescindible seguir invirtiendo en la creación y mejora de los registros sociales, en la consolidación de sistemas de información social y en la interoperabilidad de los registros administrativos, que permitan construir bases de datos robustas para el monitoreo y evaluación de los programas. Invertir en estas áreas no solo es esencial para lograr estos objetivos, sino porque también fortalece la institucionalidad social y garantiza la protección social a los grupos más vulnerables, permitiendo avanzar hacia sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes. El compromiso de la CEPAL con la mantención de la Base de Datos de Protección Social No Contributiva, bajo el mandato de los países reunidos en la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social, ha demostrado la importancia de los procesos de seguimiento y evaluación de las políticas de protección social para garantizar avances en el nivel de cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Los datos sistematizados en la BDPSNC posibilitan el desarrollo de un seguimiento de forma independiente, rigurosa, inclusiva y participativa, permitiendo el análisis periódico de los resultados con un alto nivel técnico.

Bibliografía

- Abramo, L., S. Cecchini y B. Morales (2019), *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 155 (LC/PUB.2019/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Aiken, E., y T. Ohlenburg (2023), *Novel Digital Data Sources for Social Protection: Opportunities and Challenges*.
- Akima, H. (1970), "A new method of interpolation and smooth curve fitting based on local procedures". *Journal of the ACM (JACM)*, 17(4), 589-602.
- Arenas de Mesa, A. y C. Robles (2024), "Introducción", en A. Arenas de Mesa y C. Robles (eds.), *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad*, Libros de la CEPAL, N° 164 (LC/PUB.2024/6-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Arenas de Mesa, A., E. Espíndola y J.I. Vila (2024), "Sostenibilidad financiera para la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos y la erradicación de la pobreza en la vejez", en A. Arenas de Mesa y C. Robles (eds.), *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad*, Libros de la CEPAL, N° 164 (LC/PUB.2024/6-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Arenas de Mesa, A. (2019), *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 159 (LC/PUB.2019/19-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas de Mesa, A., y H. Berner (2010), "Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central", Santiago: DIPRES.
- Atuesta, B. y T. Van Hemelryck (2022), "Protección social de emergencia frente a los impactos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe: evidencia y aprendizajes sobre sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/143), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Baldeon, C. y M. D. Arribas-Banos (2008), "Management information systems in social safety net programs: a look at accountability and control mechanisms," *Social Protection Discussion Papers and Notes*, agosto 1.
- Bank, A. D. (2022), "Part IV: Harnessing Administrative Data for a More Resilient Data and Statistical System," Key Indicators for Asia and the Pacific 2022, Asian Development Bank.

- Barca, V. y otros (2023), "Pushing the Boundaries of Social Protection Administrative Data Analysis and Use," Germany - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH on behalf of the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ), October.
- Barca, V. y R. Chirchir (2019), "Building an integrated and digital social protection information system," Bonn, Germany - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH on behalf of the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ), October.
- Bartholo, L., J. Mostafa y G. O. Rafael (2018), "Integration of Administrative Records for Social Protection Policies: Contributions from the Brazilian Experience", *Working Paper N 169*.
- Barrientos, A. (2019), "Conditional income transfers, social policy and development", *Handbook of Social Policy and Development*, eds. James Midgley, Rebecca Surender, y Laura Alfes, Edward Elgar Publishing.
- Bertot, J. C. y H. Choi (2013), "Big data and e-government: issues, policies, and recommendations," Proceedings of the 14th Annual International Conference on Digital Government Research, Quebec Canada, ACM, pg. 1–10.
- Bigelow, J. y otros (2021), "A Guide for Using Administrative Data to Examine Long-Term Out-comes in Program Evaluation. OPRE Report 2021-145. Washington, DC: Office of Planning, Research, and Evaluation, Administration for Children and Families", U.S. Department of Health and Human Services.
- Cai, L. y Y. Zhu (2015), "The Challenges of Data Quality and Data Quality Assessment in the Big Data Era," *Data Science Journal*, vol. 14, No. 0, mayo 22.
- Casadesús De Mingo, A. y A. Cerrillo-i-Martínez (2018), "Improving records management to promote transparency and prevent corruption," *International Journal of Information Management*, vol. 38, No. 1, febrero.
- Cecchini, S. y B. Atuesta (2017), "Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión," serie Políticas Sociales No. 224 (LC/TS.2017/40), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S. y otros (eds.) (2015), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S. y A. Madariaga (2011), *Programas de transferencias condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Cuadernos de la CEPAL, N°95 (LC/G.2497-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S., P. Villatoro y X. Mancero (2021), "El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina", *Revista de la CEPAL*, 134, 7-32, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2024a), *Observatorio Demográfico, 2023* (LC/PUB.2023/26-P/Rev.1), Santiago.
- _____ (2024b) *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2024: desafíos de la protección social no contributiva para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo* (en prensa), Santiago.
- _____ (2023a), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe: eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo* (LC/CDS.5/3), Santiago.
- _____ (2023b), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023: la inclusión laboral como eje central para el desarrollo social inclusivo* (LC/PUB.2023/18-P/Rev.1), Santiago.
- _____ (2022), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022: la transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible* (LC/PUB.2022/15-P), Santiago.
- _____ (2021), *Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe* (LC/CDS.4/3), Santiago.
- _____ (2020), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.
- _____ (2019), *Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: antecedentes para una agenda regional* (LC/CDS.3/3), Santiago.
- Chaverri, P., y A. Arguedas (2020), "Políticas Públicas Basadas en Evidencia: una revisión del concepto y sus características", *Revista ABRA*, 40(60), 40-67.
- Cole, S. y otros (eds.) (2020), *Handbook on using administrative data for research and evidence-based policy*, Cambridge, MA, Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab.

- Coli, A., C. Giusti y S. Marchetti (2017), "Integrating Survey and Administrative Data on Local Social Protection", *SAGGI E STUDI*, 131-146.
- Connelly, R. y otros (2016), "The role of administrative data in the big data revolution in social science research", *Social Science Research*, vol. 59, septiembre.
- Elias, P. (2014), "Administrative data", *Facing the Future: European Research Infrastructures for the Humanities and Social Sciences*. Berlin: SCIVERO, 47-48.
- Espejo, A. y otros (2023), "Políticas activas de mercado de trabajo en América Latina y el Caribe: desafíos para la inclusión laboral con protección social", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/192), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Figueroa, N y R. Holz (2023) "Las persistentes brechas de protección social en la región", en C. Robles y R. Holz (eds.), "El futuro de la protección social ante la crisis social prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes", *serie Políticas Sociales*, N° 246 (LC/TS.2023/163), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Figueroa, N. y otros (2023), "Nota técnica No. N°1 Comentarios a la propuesta de Protocolo para la selección de beneficiarios y entrega de Pensiones Solidarias en el régimen subsidiado".
- Groves, R. M. y G. J. Schoeffel (2018), "Use of Administrative Records in Evidence-Based Policymaking," *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 678, No. 1, Julio.
- Holz, R., I. Jacas y C. Robles (2023), "El futuro de la protección social: desafíos frente a una renovada estructura de riesgos," *serie Políticas Sociales* No. 246 (LC/TS.2023/163), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- IPA (Innovations for poverty action) (2016), "GOLDILOCKS DEEP DIVE Using Administrative Data for Monitoring and Evaluation", febrero 2016.
- Judson, D. H. y C. L. Popoff (2005), "Administrative Records Research," *Encyclopedia of Social Measurement*, Elsevier, pg. 17-26.
- Kabeer, N. y Waddington, H. (2015), "Economic impacts of conditional cash transfer programmes: a systematic review and meta-analysis", *Journal of Development Effectiveness*, vol. 7, No. 3, 3 de julio.
- Kaplan, S. (2022), "Fighting past economic wars: crisis and austerity in Latin America", *Latin American Research Review*, 53(1), 19-37. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.25222/larr.292>.
- Kudyba, S. y M. Kwatinetz (2014), "Introduction to the Big Data Era", *Big Data, Mining, and Analytics*, Auerbach Publications.
- Molina Millán, T. y otros (2019), *Long-Term Impacts of Conditional Cash Transfers: Review of the Evidence*, Published by Oxford University Press on behalf of the World Bank.
- Naciones Unidas (2015), "Un mundo que cuenta: movilización de la revolución de los datos para el desarrollo sostenible - Informe del Grupo Asesor de Expertos Independientes del Secretario General sobre la revolución de los datos para el desarrollo sostenible" Naciones Unidas.
- Pereira, C., S. Singh y B. Mueller (2011), "Political institutions, policymaking, and policy stability in Latin America", *Latin American Politics and Society*, 53(01), 59-89. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2011.00109.x>.
- Rawlings, L. B. y G. Rubio (2005), "Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs", *The World Bank Research Observer*, vol. 20, No. 1.
- Robles, C. (2023), "Introducción: El futuro de la protección social", en C. Robles y R. Holz (eds.), "El futuro de la protección social ante la crisis social prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes", *serie Políticas Sociales*, N° 246 (LC/TS.2023/163), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Robles C. y R. Holz (eds.) (2023), "El futuro de la protección social ante la crisis social prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes", *serie Políticas Sociales*, N° 246 (LC/TS.2023/163), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Robles, M.; M. G. Rubio y M. Stampini (2015), "Have Cash Transfers Succeeded in Reaching the Poor in Latin America and the Caribbean?," Inter-American Development Bank, September.
- Santiso, C. (2006), "Legislatures and budget oversight in Latin America", *OECD Journal on Budgeting*, 4(2), 47-76. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1787/budget-v4-art9-en>.

- Stampini, M., N. Medellín, y P. Ibararán (2023), "Cash Transfers, Poverty, and Inequality in Latin America and the Caribbean," IDB Publications, October 27.
- Soares, S. y otros (2009), "Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality", *Estudios económicos*, 207-224.
- Soh, A. (2019), "Having it both ways: can Latin America spend more money on innovation and reduce income inequality?", *Latin American Policy*, 10(1), 29-69. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1111/lamp.12159>.
- Rohwerder, B. (2016), "Civil society organisations supporting accountability in cash transfer programmes." (K4D Helpdesk Research Report). Brighton, UK: Institute of Development Studies.
- Vila, J.I., C. Robles y A. Arenas de Mesa (2024), "Panorama de los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: análisis de su evolución y su papel en la seguridad económica en la vejez", en A. Arenas de Mesa y C. Robles (eds.), *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad*, Libros de la CEPAL, N° 164 (LC/PUB.2024/6-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Villatoro, P. y S. Cecchini (2018), "¿Cuál es el alcance de las transferencias no contributivas en América Latina? Discrepancias entre encuestas y registros", *serie Estudios Estadísticos*, N° 96 (LC/TS.2018/46), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Vizuetes-Salazar, Y. y otros (2022), "Integration of Administrative Records for Social Protection Policies-A Systematic Literature Review of Cases in the Latin American and Caribbean Region," en Miguel Botto-Tobar y otros (eds.) *Trends in Artificial Intelligence and Computer Engineering*, Cham, Springer International Publishing, pg. 261-272.
- Wallgren, A. y B. Wallgren (2021), "Toward an Integrated Statistical System Based on Registers," IDB Publications.
- Woollard, M. (2014), *Administrative Data: Problems and Benefits. A perspective from the United Kingdom*, en European Research Infrastructures for the Humanities and Social Sciences. SCIVERO Verlag, Berlin, 49-61.

Anexos

Anexo A1

Lista de programas de protección social no contributiva de la base de datos de programas de protección social no contributiva

Cuadro A1.1

Lista de programas de transferencias condicionadas de la base de datos de programas de protección social no contributiva
(nombres, siglas de programas fecha de inicio, fecha de término, si está activo en 2024 y exclusión o no del análisis)

País	Nombre	Sigla	Fecha inicio	Fecha fin	Activo en 2024	Incluido en el análisis
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social	AUH	2009		Sí	Sí
	Familias por la Inclusión Social	FIS	2005	2010	No	Sí
	Programa de Ciudadanía Porteña ^a	PCP	2005		Sí	No
	Jefas y Jefes de Hogar Desocupados	PJJHD	2002	2005	No	Sí
Belice	Building Opportunities for Our Social Transformation	BOOST	2011		Sí	Sí
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Madre Niña-Niño Juana Azurduy	BJA	2009		Sí	Sí
	Bono Juancito Pinto	BJP	2006		Sí	Sí
Brasil	Bolsa Escola	BE	2001	2003	No	Sí
	Cartão Alimentação	CA	2003	2003	No	Sí
	Programa Auxílio Brasil	PAB	2021	2022	No	Sí
	Bolsa Alimentação	PBA	2001	2003	No	Sí
	Bolsa Família	PBF	2003		Sí	Sí
	Programa Bolsa Verde	PBV	2011		Sí	Sí
	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	PETI	1996		Sí	Sí
	Pé-de-Meia	PeM	2023		Sí	Sí
Chile	Chile Solidario	CS	2002	2017	No	Sí
	Chile Seguridades y Oportunidades - SSyOO (Ingreso Ético Familiar - IEF)	SSOO	2012		Sí	Sí
	Subsidio Único Familiar	SUF	1981		Sí	Sí
Colombia ^b	Familias en Acción	FA	2001		Sí	Sí
	Red Unidos (Ex Red Juntos)	RU	2007		Sí	Sí
	Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar ^a	SAE	2005	2012	No	No
Costa Rica	Avancemos	AVC	2006		Sí	Sí
	Crecemos	CRE	2019	2021	No	Sí

País	Nombre	Sigla	Fecha inicio	Fecha fin	Activo en 2024	Incluido en el análisis
Costa Rica	Superémonos	SPF	2000	2002	No	Sí
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	BDH	2003		Sí	Sí
	Bono Solidario	BS	1998	2003	No	Sí
	Desnutrición Cero	DC	2011		Sí	Sí
El Salvador	Programa de Apoyo a Comunidades Solidarias en El Salvador (ex Comunidades Solidarias Rurales o Red Solidaria)	PACSES	2005	2020	No	Sí
	Programa Familias Sostenibles (Estrategia de Erradicación de la Pobreza)	PFS	2017		Sí	Sí
Guatemala	Bono Social (ex Mi Bono Seguro)	MBS	2012		Sí	Sí
	Mi Familia Progresá	MFP	2008	2011	No	Sí
	Programa Bolsa Social (ex Mi Bolsa Segura)	PBS	2012		Sí	Sí
	Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora	PNDA	2007	2008	No	Sí
	Programa Vida	VIDA	2017		Sí	Sí
Haití	Ti Manman Cheri	TMC	2012	2016	No	Sí
Honduras	Bono Vida Mejor (ex Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición)	BVM	2010	2021	No	Sí
	Programa de Asignación Familiar (PRAF)	PRAF	1990	2009	No	Sí
	PRAF/BID Fase II	PRAFII	1998	2005	No	Sí
	PRAF/BID Fase III	PRAFIII	2006	2009	No	Sí
	Red Solidaria	REDSOL	2022		Sí	Sí
Jamaica	Programme of Advancement Through Health and Education (PATH)	PATH	2001		Sí	Sí
México	Becas para el Bienestar Benito Juárez	BBBJ	2019		Sí	Sí
	Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano, ex Progresá)	OPR	1997	2014	No	Sí
	Prospera. Programa de Inclusión Social	PRO	2014	2019	No	Sí
	Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal, "Prepa S ^{ta}	PRS	2007	2019	No	No
Nicaragua	Red de Protección Social	RPS	2000	2006	No	Sí
	Sistema de Atención a Crisis	SAC	2005	2006	No	Sí
Panamá	Bonos Familiares para la Compra de Alimentos	BFCA	2005		Sí	Sí
	Programa de Asistencia Social Educativa Universal (PASE-U)	PASE-U	2020		Sí	Sí
	Red de Oportunidades	RO	2006		Sí	Sí
Paraguay	Abrazo	ABR	2005		Sí	Sí

País	Nombre	Sigla	Fecha inicio	Fecha fin	Activo en 2024	Incluido en el análisis
Paraguay	Tekoporã	TKO	2005		Sí	Sí
Perú	Juntos (Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres)	JUN	2005		Sí	Sí
República Dominicana	Programa Solidaridad	SOL	2005	2012	No	Sí
	Supérate (antes Progresando con Solidaridad)	SUP	2012		Sí	Sí
Trinidad y Tabago	Food Support Program	FSP	2005		Sí	Sí
Uruguay	Asignaciones Familiares - Plan Equidad	AF	2008		Sí	Sí
	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)	PANES	2005	2007	No	Sí
	Tarjeta Uruguay Social (ex-Tarjeta Alimentaria)	TUS	2006		Sí	Sí

Fuente: Base de datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe, disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>.

^a La BDPSNC incluye información sobre los programas Ciudadanía Porteña de la ciudad de Buenos Aires en Argentina, el programa Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar implementado en la ciudad de Bogotá en Colombia, y el Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal "Prepa Sí" de la Ciudad de México. Sin embargo, la información de estos programas no ha sido considerada en los análisis de cobertura y gasto presentados en este documento.

^b En 2023, se creó en Colombia el programa Renta Ciudadana, que comenzará sus operaciones en 2024. Este programa reemplazará progresivamente a Familias en Acción e incluirá una fase de transición para las familias participantes. Su objetivo es contribuir a la superación de la pobreza y fomentar la movilidad social mediante una combinación de transferencias condicionadas y no condicionadas.

Cuadro A1.2
Lista de sistemas de pensiones no contributivos de la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva (nombres, siglas de programas fecha de inicio, fecha de término, tipo de prestaciones que entrega, si está activo en 2024 y exclusión o no del análisis)

País	Nombre	Sigla	Fecha inicio	Fecha fin	Tipo de prestaciones	Activo en 2024	Incluido en el análisis
Antigua y Barbuda	Old-age Assistance Programme	OAP	1993		Vejez	Sí	Sí
	People's Benefit Program	PBP	2009		Invalidez	Sí	Sí
Argentina	Programa de Pensiones no Contributivas	PNC	1948		Invalidez y vejez	Sí	Sí
	Pensión Universal para el Adulto Mayor	PUAM	2016		Vejez	Sí	Sí
Bahamas	Asistencia por Invalidez/Invalidity Assistance	IA	1972		Invalidez	Sí	Sí
	Pensión No-Contributiva para Adultos Mayores/ Old-age Non-Contributory Pension	OANCP	1972		Vejez	Sí	Sí
Barbados	Non-Contributory Old-Age Pension	NCOAP	1982		Vejez	Sí	Sí
Belize	Programa de pensión no-contributiva/ Non-Contributory Pension Program	NCPP	2003		Vejez	Sí	Sí
Bermudas	Pensión No-Contributiva/Non-Contributory Pension	NCP	1970		Invalidez y vejez	Sí	No
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bonosol "Bono Solidario"	BS	1997	2007	Vejez	No	Sí
	Renta Universal de Vejez "Renta Dignidad"	RD	2008		Vejez	Sí	Sí
	Renta Solidaria	RS	2013	2017	Invalidez	No	Sí

País	Nombre	Sigla	Fecha inicio	Fecha fin	Tipo de prestaciones	Activo en 2024	Incluido en el análisis
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono mensual para personas con discapacidad grave y muy grave	BMPDGyMG	2017		Invalidez	Sí	Sí
Brasil	Benefício de Prestação Continuada	BPC	1996		Invalidez y vejez	Sí	Sí
	Previdência Rural	PR	1993		Invalidez y vejez	Sí	No
Chile	Pensión Asistencial	PASIS	1975	2008	Invalidez y vejez	No	Sí
	Pensión Básica Solidaria(ex-PASIS)	PBS	2008		Invalidez y vejez	Sí	Sí
	Pension Garantizada Universal	PGU	2022		Vejez	Sí	Sí
Colombia	Programa Colombia Mayor	PCM	2012		Vejez	Sí	Sí
	Programa de Protección Social al Adulto Mayor	PPSAM	2003	2012	Vejez	No	Sí
Costa Rica	Pobreza y Discapacidad	PyD	1999		Invalidez	Sí	Sí
	Régimen no contributivo de pensiones por monto básico	RNC	1974		Vejez	Sí	Sí
Cuba	Régimen de Asistencia Social	RAS	1979		Invalidez y vejez	Sí	Sí
Ecuador	Bono Solidario	Bsol	1998	2003	Invalidez y vejez	No	Sí
	Bono Joaquín Gallegos Lara	JGL	2010		Invalidez	Sí	Sí
	Bono de Desarrollo Humano	BDH	2003	2009	Invalidez y vejez	No	Sí
	Pensión para Adultos Mayores	PVexBDH	2009	2022	Vejez	No	Sí
	Pensión personas con Discapacidad	PDexBDH	2009	2022	Invalidez	No	Sí
	Pensión mis mejores años	PMA	2017		Vejez	Sí	Sí
	Pensión para toda una Vida	PTV	2019		Invalidez	Sí	Sí
El Salvador	Nuestros Mayores Derechos	NMD	2009	2018	Vejez	No	Sí
	Pensión Básica Solidaria para adultos mayores y discapacidad	PBSA	2018		Invalidez y vejez	Sí	Sí
Guatemala	Aporte Económico del Adulto Mayor	AEAM	2005		Vejez	Sí	Sí
Guyana	Pensión para adultos mayores (Universal)	OAPU	1994		Vejez	Sí	Sí
México	Pensión Alimentaria para personas mayores de 68 años que residen en la Ciudad de México	PAA	2001	2019	Vejez	No	No
	Pensión para Adultos Mayores (ex-Programa 70 y más)	PAM	2007	2018	Vejez	No	Sí
	Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	PBPAM	2019		Vejez	Sí	Sí
	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	PBPDP	2019		Invalidez	Sí	Sí
Panamá	Programa de Ángel Guardián	PAG	2013		Invalidez	Sí	Sí
	120 a los 65: Programa Especial de Transferencia Económica a los Adultos Mayores	PEAE	2009		Vejez	Sí	Sí
Paraguay	Pensión Alimentaria Para Adultos Mayores en Situación de Pobreza ^a	PAAM	2009		Vejez	Sí	Sí

País	Nombre	Sigla	Fecha inicio	Fecha fin	Tipo de prestaciones	Activo en 2024	Incluido en el análisis
Perú	Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65"	P65	2011		Vejez	Sí	Sí
	Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza – CONTIGO	CONTIGO	2017		Invalidez	Sí	Sí
República Dominicana	Pensiones Solidarias del Régimen Subsidiado	PSRS	2019		Invalidez y vejez	Sí	Sí
Saint Kitts y Nevis	Non-Contributory Assistance Pension	NCAP	1998		Invalidez y vejez	Sí	Sí
San Vicente y las Granadinas	Non-contributory Assistance Age Pension	NAAP	1998		Vejez	Sí	Sí
Trinidad y Tabago	Bono de Asistencia por Discapacidad (Disability Assistance Grant)	DAG	1997		Invalidez	Sí	Sí
	Pensión de Ciudadanos Mayores (ex Pensión para Adultos Mayores)	SCP	2001		Vejez	Sí	Sí
Uruguay	Pensiones no contributivas por vejez e invalidez	PVI	1919		Invalidez y vejez	Sí	Sí
Venezuela (República Bolivariana de)	Gran Misión en Amor Mayor	MAM	2011		Vejez	Sí	Sí

Fuente: Base de datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe, disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>.

³En 2024, el programa sufre modificaciones y es renombrado como Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Vulnerabilidad Social. Además, su dependencia administrativa es trasladada desde el Ministerio de Economía y Finanzas al Ministerio de Desarrollo Social.

Anexo A2

Selección de publicaciones académicas que utilizan información de la base de datos de programas de protección social no contributiva

Cuadro A2.3
Selección de publicaciones académicas que utilizan información de la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva

Título	Tipo de publicación/revista	Año	Autores	N° de citas de la publicación
Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe	Libros de la CEPAL	2019	Abramo L., Cecchini S. y Morales B.	282
Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión	Serie de Políticas Sociales-CEPAL	2017	Cecchini S. y Atuesta B.	208
Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina	Libros de la CEPAL	2019	Arenas de Mesa A.	162
Policies for achieving inclusion in higher education	Policy Reviews in Higher Education	2021	Salmi J. y D'Addio A.	142
Have cash transfers succeeded in reaching the poor in Latin America and the Caribbean?	Development Policy Review	2019	Robles M., Rubio M. y Stampini M.	103
Policy expansion in compressed time: Assessing the speed, breadth and sufficiency of post-COVID-19 social protection measures in 10 Latin American countries	Serie de Políticas Sociales-CEPAL	2020	Blofield M., Giambruno C. y Filgueira F.	100
Enfrentar las desigualdades en salud en América Latina: el rol de la protección social	Ciência & Saúde Coletiva	2020	Abramo L., Cecchini S. y Ullmann H.	91
Stepping up during a crisis: The unintended effects of a noncontributory pension program during the Covid-19 pandemic	Journal of Development Economics	2021	Bottan N., Hoffmann B. y Vera-Cossio D.	71
Conditional cash transfer programmes in Latin America and the Caribbean: Coverage and investment trends	Serie de Políticas Sociales-CEPAL	2017	Cecchini S. y Atuesta B.	63
Cash transfers in Latin America: effects on poverty and redistribution	Economía	2018	Amarante V. y Brun M.	55
Financing gaps in social protection: Global estimates and strategies for developing countries in light of the COVID-19 crisis and beyond	ILO Workings papers	2020	Durán Valverde F., Pacheco-Jiménez J., Muzaffar T. y Elizondo-Barboza H.	52
Improving financial inclusion through the delivery of cash transfer programmes: the case of Mexico's Progresa-Oportunidades-Prospera programme	The Journal of Development Studies	2020	Masino S. y Niño-Zarazúa M.	51
Social Programmes, Poverty Eradication and Labour Inclusion. Lessons from Latin America and the Caribbean	Libros de la CEPAL	2019	Abramo L., Cecchini S. y Morales B.	46
Los sistemas de pensiones en América Latina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19	Serie Macroeconomía del Desarrollo	2020	Arenas de Mesa A.	45
Social protection in Latin America	Handbook on Social Protection and Social Development in the Global South	2023	Barrientos A.	44
El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina	Revista de la CEPAL	2021	Cecchini S., Villatoro P. y Mancero X.	31
A inclusão produtiva como eixo de política de proteção social: contexto latino-americano e questões para a realidade brasileira	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)	2020	Silva S.	28
Routledge International Handbook of Poverty	Routledge	2020	Greve B.	27
La protección social de los trabajadores informales ante los impactos del COVID-19	Documento de Proyectos CEPAL	2021	Velásquez Pinto M.	27
The effects of cash transfers on adult and child mortality in low-and middle-income countries	Nature	2023	Richterman A., Millien C., Bair E., Jerome G., Christophe Dimitri Suffrin J., R. Behrman J. y Thirumurthy H.	24

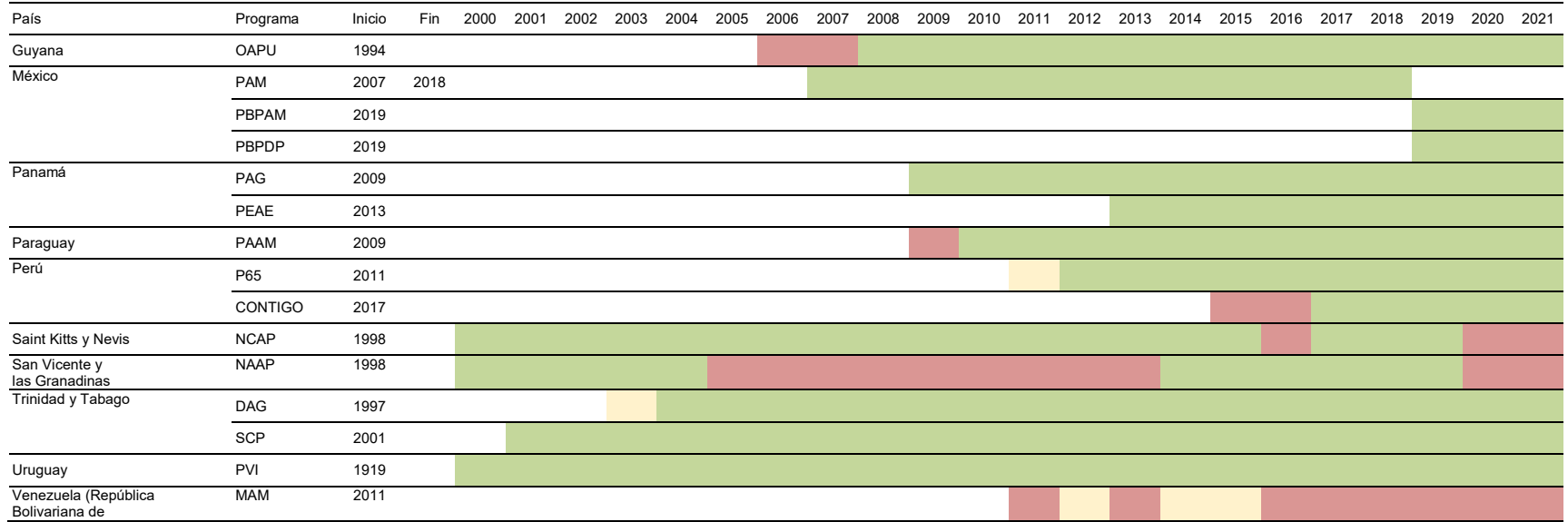
Fuente: Elaboración propia.

Nota: La selección de publicaciones en la lista corresponde a las 20 publicaciones con mayor número de citas que utilizan información de la Base de Datos de Protección Social No Contributiva de CEPAL.

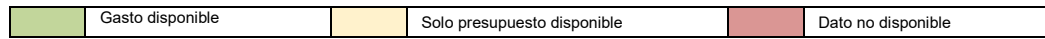
Anexo A3 Disponibilidad de información de gasto y presupuesto según tipo de programa

Cuadro A3.4
Disponibilidad de datos de gasto y presupuesto según programa de transferencias condicionadas, 2000-2022

País	Programa	Inicio	Fin	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Argentina	AUH	2009																								
	FIS	2005	2010																							
	PJJHD	2002	2005																							
	PCP	2005																								
Belice	BOOST	2011																								
Bolivia (Estado Plurinacional de))	BJP	2006																								
	BJA	2009																								
Brasil	PBA	2001	2003																							
	BE	2001	2003																							
	PBF	2003																								
	CA	2003	2003																							
	PAB	2021																								
	PBV	2011																								
	PETI	1996																								
Chile	SSOO	2012																								
	CS	2002	2017																							
	SUF	1981																								
Colombia	FA	2001																								
	RU	2007																								
	SAE	2005	2012																							
Costa Rica	AVC	2006																								
	CRE	2019	2021																							
Ecuador	SPF	2000	2002																							
	BDH	2003																								
	BS	1998	2003																							
	DC	2011																								



Simbología



Anexo A4

Fuentes de información de las series de cobertura de hogares destinatarios y del número de personas que viven en hogares destinatarios de PTC en América Latina y el Caribe

Cuadro A4.6
Procedencia de los datos de las series de cobertura de hogares destinatarios y del número de personas que viven en hogares destinatarios de PTC en América Latina y el Caribe

País	Programa	Número de destinatarios	Número de personas que viven en hogares destinatarios
Argentina	AUH	Fuentes oficiales	Estimación
Belice	BOOST	Fuentes oficiales	Estimación
Bolivia (Estado Plurinacional de)	BJP	Estimación ^a	Estimación
	BJA	Fuentes oficiales	Estimación
Brasil	PBF	Fuentes oficiales	Estimación
	PBV	Fuentes oficiales	Estimación
	PETI	Fuentes oficiales	Estimación
Chile	SSyOO	Fuentes oficiales	Estimación
	SUF	Fuentes oficiales	Estimación
Colombia	FA	Fuentes oficiales	Estimación
	RU	Fuentes oficiales	Estimación
Costa Rica	AVC	Fuentes oficiales	Estimación
Ecuador	BDH	Fuentes oficiales	Estimación
	DC	Sin información	Sin información
El Salvador	PFS	Fuentes oficiales	Estimación
Guatemala	PBS	Fuentes oficiales	Estimación
	MBS	Fuentes oficiales	Estimación
	VIDA	Fuentes oficiales	Estimación
Honduras	BVM	Fuentes oficiales	Estimación
Jamaica	PATH	Estimación ^b	Fuentes oficiales
México	BBBJ	Fuentes oficiales	Estimación
Panamá	RO	Fuentes oficiales	Estimación
	BFCA	Fuentes oficiales	Estimación
	PASE-U	Fuentes oficiales	Estimación
Paraguay	TKO	Fuentes oficiales	Estimación
	ABR	Fuentes oficiales	Estimación
Perú	JUN	Fuentes oficiales	Estimación
República Dominicana	SUP	Fuentes oficiales	Estimación
Trinidad y Tabago	FSP	Fuentes oficiales	Estimación
Uruguay	AF	Estimación ^a	Estimación
	TUS	Fuentes oficiales	Estimación

Fuente: Elaboración propia, sobre la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL, Programas de transferencias condicionadas, disponible [en línea] <http://dds.cepal.org/bdptc/>.

^a En el caso de los programas Bono Juancito Pinto del Estado Plurinacional de Bolivia y las Asignaciones Familiares de Uruguay, las entidades responsables reportan únicamente el número de destinatarios efectivos, y no el número de hogares ni personas que viven en hogares destinatarios. En estos casos, para la estimación de la serie del número de personas que viven en hogares destinatarios se considera la relación entre el número de personas que viven en hogares destinatarios (estimada a partir de la encuesta de hogares) y el número oficial de personas destinatarias directas. Una vez estimada la serie del número de personas que viven en hogares destinatarios, se estima la serie de hogares destinatarios usando el tamaño medio de los hogares perceptores del programa.

^b En el caso del Programme of Advancement through Health and Education (PATH) los destinatarios no son todos los miembros de las familias (mujeres, niños, adolescentes, ancianos o personas con discapacidad, que no necesariamente incluye a todos los miembros del hogar), por lo que la estimación de la cobertura de hogares puede estar subestimada.

Anexo A5

Edades de acceso a prestaciones de vejez de los sistemas de pensiones no contributivos de América Latina y el Caribe según sexo de los destinatarios

Cuadro A5.7
Programas de pensiones no contributivas con prestaciones de vejez utilizados para el cálculo de cobertura, período 2000 a 2022, según edad de acceso y si se cuenta con información desagregada por sexo

País	Nombre	Edad de acceso a prestación de vejez		Información de número de receptores diferenciado según sexo
		Hombres	Mujeres	
Antigua y Barbuda	Old-age Assistance Programme (1993-)	65 años	65 años	No
Argentina	Programa de Pensiones no Contributivas (1948-)	70 años	70 años	Sí
	Pensión Universal para el Adulto Mayor (2016-)	65 años	65 años	Sí
Bahamas	Pensión No-Contributiva para Adultos Mayores/Old-age Non-Contributory Pension (1972-)	65 años	65 años	No
Barbados	Non-Contributory Old-Age Pension (1982-)	67 Años	67 Años	No
Belice	Programa de pensión no-contributiva / Non-Contributory Pension Program (2003-)	67 años	65 años	Si
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bonosol "Bono Solidario" (1997-2007)	65 años	65 años	No
	Renta Universal de Vejez "Renta Dignidad" (2008-)	60 años	60 años	Sí
Brasil	Benefício de Prestação Continuada (1996-)	65 años	65 años	Sí
Chile	Pensión Asistencial (PASIS)	65 años	65 años	No
	Pensión Básica Solidaria (ex-PASIS) (2008-2022)	65 años	65 años	Sí
	Pensión Garantizada Universal (2022-)	65 años	65 años	Sí
Colombia	Programa Colombia Mayor (2012-)	54 años	59 años	No
	Programa de Protección Social al Adulto Mayor (2003-2012)	54 años	59 años	Sí
Costa Rica	Régimen no contributivo de pensiones por monto básico (1974-)	65 años	65 años	Sí
Cuba	Régimen de Asistencia Social (1979-)	65 años	60 años	No
Ecuador	Bono Solidario (1998-2003)	65 años	65 años	No
	Pensión para Adultos Mayores (2009-2022)	65 años	65 años	Sí
	Pensión Mis mejores años (2017-)	65 años	65 años	Sí
	Bono de Desarrollo Humano (2003- 2009)	65 años	65 años	No
El Salvador	Nuestros Mayores Derechos (2009-2017)	60 años	60 años	No
	Pensión Básica para Adultos Mayores (2018-)	60 años	60 años	No
Guatemala	Aporte Económico del Adulto Mayor (2005-)	65 años	65 años	Sí
Guyana	Pensión para Adultos Mayores (Universal) (1994-)	65 años	65 años	No
México	Pensión para Adultos Mayores (ex-Programa 70 y más) (2007-2018)	65 años	65 años	Sí

País	Nombre	Edad de acceso a prestación de vejez		Información de número de receptores diferenciado según sexo
		Hombres	Mujeres	
México	Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (2019-)	65 años	65 años	Sí
Panamá	120 a los 65: Programa Especial de Transferencia Económica a los Adultos Mayores (2009-)	65 años	65 años	No
Paraguay	Pensión Alimentaria Para Adultos Mayores en Situación de Pobreza (2009-)	65 años	65 años	Sí
Perú	Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65" (2011-)	65 años	65 años	Sí
República Dominicana	Pensiones Solidarias del Régimen Subsidiado	60 años	60 años	No
Saint Kitts y Nevis	Non-Contributory Assistance Pension (1998-)	62 años	62 años	No
San Vicente y las Granadinas	Non-contributory Assistance Age Pension (1998-)	82 años	82 años	No
Trinidad y Tabago	Pensión de Ciudadanos Mayores (ex Pensión para Adultos Mayores) (2001-)	65 años	65 años	No
Uruguay	Pensiones no contributivas por vejez e invalidez (1919-)	70 años	70 años	Sí
Venezuela (República Bolivariana de)	Gran Misión en Amor Mayor (2011-)	60 años	55 años	No

Fuente: Elaboración propia sobre la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL, Programas de Pensiones no Contributivas, disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/lpsnc/ps>.

Anexo A6

Cobertura y gasto de los programas de protección social no contributiva, según país

Cuadro A6.8
América Latina y el Caribe (20 países)^a: evolución de la población que reside en hogares destinatarios de programas de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas^b, 2000-2022

Países	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Argentina	-	-	20,5	21,1	20,7	20,3	17,4	16,1	12,9	35,2	31,9	24,2	22,8	22,9	23,7	24,5	26,3	26,3	26,4	27,0	28,8	28,9	28,3
Belice	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,6	3,9	3,3	3,3	3,3	3,2	3,2	2,6	2,5	1,7	1,1	1,3
Bolivia (Estado Plurinacional de)	-	-	-	-	-	-	36,7	44,0	54,9	59,4	55,3	51,9	51,5	53,5	59,9	60,8	59,5	59,3	59,2	57,0	61,2	57,2	57,4
Brasil	0,2	13,1	13,6	21,9	24,5	26,2	26,7	26,5	25,1	28,5	28,7	29,2	29,7	29,3	28,2	27,8	26,7	27,0	27,3	25,2	27,1	25,1	37,1
Chile	-	-	12,9	12,6	12,3	11,9	11,7	12,1	14,3	18,0	21,0	20,9	20,1	19,2	19,1	18,4	18,0	17,4	17,4	17,4	17,6	17,5	17,8
Colombia	-	2,7	3,8	4,1	9,1	5,6	7,3	17,1	17,6	27,9	28,0	27,6	19,4	23,9	23,9	22,1	21,3	21,1	19,9	18,3	17,6	16,6	15,2
Costa Rica	0,9	1,3	0,9	-	-	-	2,3	2,3	5,9	9,4	13,0	13,0	12,3	11,5	11,4	10,7	10,6	11,1	11,8	25,7	26,7	24,3	17,2
Ecuador	41,6	41,2	40,8	36,8	29,4	31,8	32,7	32,4	32,7	39,6	35,4	35,0	28,4	29,4	13,1	12,1	11,8	11,1	10,4	14,4	20,0	25,7	25,6
El Salvador	-	-	-	-	-	1,2	2,1	4,4	7,7	9,7	9,0	8,3	7,8	7,1	6,8	6,2	6,5	6,1	4,7	3,2	2,3	1,9	0,3
Guatemala	-	-	-	-	-	-	-	-	12,6	20,7	25,1	35,6	35,5	36,5	35,3	33,8	23,9	6,4	6,3	5,4	5,1	4,1	3,4
Haití	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5,0	4,9	4,3	4,0	3,7	3,4	3,1	-	-	-	-
Honduras	10,3	10,0	5,6	6,1	5,6	10,1	7,4	10,1	9,9	9,7	2,1	14,4	15,3	20,5	16,4	11,0	14,7	14,4	10,5	2,5	0,7	0,2	-
Jamaica	-	6,7	6,7	6,6	6,6	6,5	8,4	9,0	9,8	10,7	11,0	11,3	13,9	11,8	11,8	13,1	12,7	12,0	12,3	11,9	9,2	9,1	9,1
México	12,4	15,4	20,7	20,4	23,8	23,4	23,1	22,8	22,6	22,8	24,8	23,8	22,9	23,4	23,6	24,1	23,6	25,7	24,8	30,4	31,2	38,2	38,0
Panamá	-	-	-	-	-	-	3,8	9,2	11,2	12,2	11,4	12,0	11,7	10,8	10,7	10,0	9,4	7,5	6,6	5,8	23,8	24,6	23,8
Paraguay	-	-	-	-	-	0,4	0,9	1,3	1,7	6,6	7,8	7,9	7,6	6,9	8,6	11,0	11,7	12,4	12,7	13,3	12,9	12,9	14,1
Perú	-	-	-	-	-	0,5	3,3	7,1	8,4	7,9	8,9	8,7	11,1	11,3	12,7	12,8	11,0	11,2	11,0	10,6	10,7	10,0	10,1
República Dominicana	-	-	-	-	-	10,1	10,6	15,5	34,7	36,0	36,3	35,4	34,8	37,8	36,8	35,6	35,9	37,3	36,4	34,5	34,3	48,4	55,9
Trinidad y Tabago	-	-	-	-	-	-	4,8	4,9	6,2	8,2	8,5	8,7	8,5	11,2	13,0	13,0	5,8	6,4	5,7	6,8	6,4	7,3	4,6
Uruguay	-	-	-	-	-	8,8	19,0	17,9	25,3	33,2	33,7	32,7	31,5	28,2	28,9	29,3	30,5	30,2	30,6	31,4	31,6	31,1	33,4
América Latina y el Caribe ^a	3,6	8,7	11,7	14,4	16,0	16,6	17,5	18,5	18,9	23,1	23,4	23,1	22,4	22,9	22,2	22,0	21,3	21,3	21,0	21,3	22,5	23,4	27,1

Fuente: Base de datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe, disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, "Estimaciones y proyecciones. Revisión 2022"; Naciones Unidas, World Population Prospects 2022, Nueva York, 2022 [en línea] <https://population.un.org/wpp/>.

^a Promedio ponderado considerando información sobre programas de transferencias condicionadas y otras transferencias monetarias continuas de los siguientes países: Argentina, Belice, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay. Para el caso de Brasil, en el año 2020 se considera la información de cobertura y gasto del programa Bolsa Familia, para los años 2021 y 2022 la información corresponde al programa Auxilio Brasil.

^b Este indicador incluye, además de los programas de transferencias condicionadas, otras transferencias monetarias permanentes de ingresos, sin considerar transferencias en especie y subsidios.

Cuadro A6.9
América Latina y el Caribe (20 países)^a: evolución del gasto de los programas de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas, 2000-2022
(En porcentajes del PIB)

Países	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Argentina	-	-	1,08	0,85	0,72	0,60	0,42	0,36	0,26	0,23	0,50	0,42	0,42	0,47	0,48	0,57	0,61	0,56	0,61	0,64	0,69	0,53	0,47
Belice	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
Bolivia (Estado Plurinacional de)	-	-	-	-	-	-	0,25	0,27	0,29	0,34	0,35	0,30	0,28	0,27	0,27	0,26	0,23	0,24	0,22	0,21	0,23	0,22	0,21
Brasil	S/I	0,05	0,12	0,29	0,37	0,35	0,35	0,34	0,36	0,37	0,37	0,40	0,44	0,46	0,46	0,46	0,45	0,43	0,43	0,45	4,21	1,02	1,15
Chile	-	-	0,02	0,14	0,15	0,17	0,14	0,15	0,17	0,23	0,23	0,27	0,34	0,32	0,32	0,32	0,31	0,32	0,17	0,16	0,19	0,18	0,18
Colombia	-	0,04	0,04	0,10	0,07	0,07	0,07	0,17	0,25	0,28	0,35	0,21	0,19	0,23	0,30	0,26	0,25	0,24	0,24	0,20	0,22	0,21	0,17
Costa Rica	0,02	0,02	0,02	-	-	-	0,00	0,06	0,09	0,26	0,25	0,24	0,21	0,19	0,18	0,16	0,16	0,17	0,20	0,26	0,31	0,28	0,25
Ecuador	0,81	0,60	0,52	0,95	0,46	0,39	0,39	0,74	0,72	0,89	0,95	0,97	0,93	0,66	0,86	0,27	0,25	0,24	0,23	0,26	0,36	0,54	0,60
El Salvador	-	-	-	-	-	0,00	0,00	0,20	0,19	0,20	0,19	0,19	0,15	0,13	0,13	0,14	0,05	0,04	0,03	0,02	0,03	0,01	0,00
Guatemala	-	-	-	-	-	-	-	-	0,04	0,32	0,35	0,28	0,20	0,14	0,19	0,06	0,10	0,05	0,06	0,05	0,06	0,06	0,06
Haití	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,05	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	S/I	-	-	-	-
Honduras	0,23	0,22	0,17	0,19	0,29	0,23	0,28	0,21	0,24	0,21	0,05	0,15	0,45	0,77	0,38	0,18	0,20	0,23	0,09	0,03	0,04	0,09	-
Jamaica	-	0,09	0,08	0,08	0,08	0,15	0,11	0,14	0,17	0,21	0,32	0,30	0,28	0,33	0,35	0,34	0,34	0,37	0,39	0,38	0,44	0,48	0,39
México	0,14	0,17	0,23	0,28	0,29	0,31	0,32	0,33	0,35	0,39	0,46	0,42	0,42	0,39	0,74	0,36	0,37	0,30	0,27	0,13	0,29	0,27	0,27
Nicaragua	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	0,00	0,02	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Panamá	-	-	-	-	-	0,00	0,32	0,28	0,23	0,22	0,21	0,16	0,15	0,14	0,10	0,09	0,08	0,07	0,05	0,05	0,38	0,46	0,40
Paraguay	-	-	-	-	-	0,02	0,04	0,03	0,04	0,14	0,03	0,11	0,12	0,09	0,14	0,18	0,18	0,19	0,19	0,20	0,18	0,16	0,16
Perú	-	-	-	-	-	0,05	0,06	0,16	0,15	0,16	0,15	0,13	0,14	0,16	0,19	0,18	0,15	0,15	0,14	0,12	0,42	0,13	0,12
República Dominicana	-	-	-	-	-	0,06	0,11	0,12	0,24	0,39	0,37	0,35	0,80	0,45	0,43	0,40	0,38	0,39	0,34	0,32	0,52	0,72	0,57
Trinidad y Tabago	-	-	-	-	-	0,02	0,05	0,06	0,20	0,09	0,11	0,14	0,13	0,15	0,18	0,17	0,10	0,09	0,10	0,22	0,13	0,10	-
Uruguay	-	-	-	-	-	0,64	0,66	0,50	0,51	0,57	0,57	0,50	0,47	0,44	0,40	0,41	0,46	0,48	0,51	0,45	0,47	0,59	0,40
América Latina y el Caribe	0,06	0,06	0,11	0,14	0,12	0,14	0,17	0,20	0,21	0,27	0,28	0,26	0,30	0,28	0,29	0,23	0,23	0,22	0,20	0,19	0,44	0,29	0,26

Fuente: Base de datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe, disponible [en línea] [https:// dds.cepal.org/bpsnc/inicio](https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio); CEPALSTAT [en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.

^a Promedio simple considerando información sobre programas de transferencias condicionadas y otras transferencias monetarias continuas de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.

Cuadro A6.10
América Latina y el Caribe (25 países): cobertura de pasivos del sistema de pensiones no contributivo, 2000-2022
(En porcentajes de la población de 65 años y más)

Países	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Antigua y Barbuda	13,0	11,5	10,7	9,5	8,4	7,3	6,5	5,5	4,6	3,7	2,9	2,4	1,9	1,5	1,2	0,8	0,8	0,6	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3
Argentina	1,2	1,1	1,1	1,1	1,7	1,7	2,1	2,2	1,9	1,6	1,2	1,0	0,8	0,6	0,5	0,3	0,2	1,4	2,3	3,1	4,6 ^a	5,5 ^a	6,5 ^a
Bahamas	23,7	21,9	20,0	18,2	16,7	14,9	13,8	12,5	11,9	11,0	9,8	9,1	8,2	7,7	7,0	6,2	5,8	5,4	5,1	4,5	4,5	4,5	4,5
Barbados	38,1	38,1	38,1	34,5	31,0	27,7	24,6	21,9	19,3	16,8	14,5	12,6	10,8	9,5	8,2	6,8	5,6	6,5	6,0	5,6	5,2	5,2	5,2
Belice				22,5	22,5	22,5	24,1	31,4	39,7	35,1	31,1	28,2	25,1	21,2	18,9	16,3	13,9	12,2	10,8	8,7	7,4	6,2	5,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	76,4	79,1	91,2	100,0	100,0	100,0	100,0	85,5	91,3	91,4	90,8	90,4	91,1	91,6	91,9	92,3	92,8	93,0	93,8	94,0	93,8	91,8	90,0
Brasil ^b	4,2	4,7	5,7	6,2	8,4	9,3	10,0	10,6	11,3	11,8	12,0	12,1	12,2	12,2	12,1	11,8	11,7	11,6	11,3	10,8	10,6	10,5	11,1
Chile	13,5	13,2	12,8	12,2	11,7	12,2	12,8	13,6	23,0	24,8	24,5	23,7	23,1	22,1	21,3	20,3	19,4	18,8	18,3	17,6	17,0	16,7	75,8
Colombia				3,8	4,4	4,4	5,0	8,9	9,4		9,4	11,6	12,9	21,6	24,0	22,8	22,3	21,3	20,6	21,5	21,3	20,3	19,6
Costa Rica	19,1	19,5	21,1	19,1	18,5	16,9	15,8	14,9	15,4	15,6	15,5	15,3	15,0	14,7	14,7	14,7	14,7	14,8	14,7	14,9	15,0	15,0	15,4
Cuba ^a	...	...	...	...	7,9	7,8	9,4	9,3	9,0	7,2	4,2	3,7	3,1	2,9	2,9	2,9	2,9	3,2	3,0	2,8	3,2	5,2	5,2
Ecuador ^b				33,7	31,2	29,1	26,3	31,1	33,7	43,8	56,4	58,8	62,4	58,2	53,4	48,7	42,5	37,3	32,4	28,2	27,1	25,7	22,2
El Salvador									1,0	1,0	2,0	2,9	3,2	3,6	3,5	3,4	3,0	3,6	3,8	3,8	3,6	3,6	3,6
Guatemala							3,7	3,7	3,7	12,8	17,0	17,2	17,0	16,5	15,8	15,2	14,2	13,7	13,0	12,9	12,7	13,7	16,7
Guyana	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	100,0	100,0	100,0	100,0	99,3	96,2	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
México								16,7	28,4	30,3	30,1	29,8	41,2	63,1	68,5	67,9	62,7	56,6	54,1	81,5	81,8	93,7	100,0
Panamá									25,3	34,1	34,2	33,5	32,6	32,0	42,5	41,2	40,1	38,7	36,2	34,1	32,5	31,5	
Paraguay									0,3	0,3	8,3	15,8	27,8	38,2	38,8	39,0	50,1	50,5	51,4	53,9	60,8	65,7	
Perú											1,9	11,2	13,5	19,2	20,7	20,5	21,9	21,2	21,1	20,3	20,3	22,0	
República Dominicana ^a																				0,1	0,9	1,4	1,9
Saint Kitts y Nevis	20,3	21	21,9	22	22	21,8	20,7	19,1	17,8	17,6	16,5	14,2	12,9	12	11,3	10	8,9	7,8	6,6	5,7	5,2	5	4,9
San Vicente y las Granadinas	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	7,0	...	...	...	...	...
Trinidad y Tabago ^c		85,2	85,2	84,9	84,3	81,6	79,9	79,9	80,6	78,2	76,9	78,0	76,7	75,1	72,8	69,7	69,8	67,6	65,6	63,7	63,8	64,5	61,8
Uruguay ^a	6,0	5,7	5,7	5,5	5,5	5,6	5,8	6,0	6,3	6,6	6,9	6,9	6,7	6,8	6,7	6,7	6,4	6,0	6,0	5,9	5,9	5,9	5,8
Venezuela (República Bolivariana de)											16,5	16,5	15,7	15,1	14,5	15,2	...	...	...	...	...	...	...
América Latina y el Caribe ^d	3,4	3,8	4,3	5,6	6,6	6,8	7,2	10,4	13,3	14,3	14,7	15,0	17,6	22,0	23,2	22,9	21,8	20,8	20,1	24,6	24,6	26,7	31,0
América Latina ^e	3,4	3,6	4,1	5,5	6,5	6,8	7,2	10,5	13,4	14,5	14,8	15,1	17,8	22,3	23,6	23,3	22,1	21,1	20,4	25,0	25,0	27,1	31,5
El Caribe ^f	1,8	8,8	8,8	8,9	8,8	8,5	8,5	8,4	8,6	8,3	11,3	11,4	11,3	11,2	10,7	10,4	10,6	10,8	10,8	10,7	10,7	11,1	11,1

Fuente: A. Arenas de Mesa, E. Espíndola y J. Vila (2024), "Sostenibilidad financiera para la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos y la erradicación de la pobreza en la vejez", en A. Arenas de Mesa y C. Robles (eds.), *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad*, Libros de la CEPAL, N° 164 (LC/PUB.2024/6-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Nota: Se incluyen los datos desde la fecha de creación de las prestaciones no contributivas. El casillero en blanco indica que el sistema de pensiones no contributivos no existe en el país en el año correspondiente. Los tres puntos indican que no se tiene información para el año de referencia.

^a Para el cálculo de la cobertura se incluye información donde no es posible desagregar la cobertura de pensiones por vejez y discapacidad que reciben las personas de 65 años y más.

^b Incluye desde 2019 la cobertura del programa Mis Mejores Años, junto con el programa Pensión para Adultos Mayores.

^c La información se basa en la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe y Quashie y Jones (2023).

^d Considera la cobertura de sistemas de pensiones no contributivo de 23 países de América Latina y el Caribe como porcentaje de la población de 65 años y más de la región. Por falta de información se excluye Dominica, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Venezuela (República Bolivariana de). Para los años sin información de cobertura se imputan los valores en virtud de la siguiente regla: en el caso de que los valores faltantes se encuentren al inicio o final de la serie, se repite el primer o último valor hasta 3 veces, y para completar los valores faltantes intermedios se utiliza interpolación de Akima (1970).

^e Considera la cobertura de sistemas de pensiones no contributivo de 16 países de América Latina como porcentaje de la población de 65 años y más en América Latina. Los países son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^f Considera la cobertura de sistemas de pensiones no contributivos de siete países del Caribe como porcentaje de la población de 65 años y más del Caribe. Los países son: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Guyana, San Cristóbal y Nieves y Trinidad y Tabago.

Cuadro A6.11
América Latina y el Caribe (25 países): gasto público en pensiones no contributivas de vejez y discapacidad (invalidez), 2000-2021
(En porcentajes del PIB)

Países	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Antigua y Barbuda	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Argentina	0,23	0,23	0,23	0,23	0,23	0,23	0,28	0,36	0,41	0,55	0,60	0,69	0,87	0,95	0,97	1,05	0,97	0,99	0,90	0,86	0,99	0,86	
Bahamas	0,18	0,18	0,18	0,17	0,16	0,14	0,13	0,14	0,14	0,15	0,15	0,15	0,14	0,14	0,13	0,12	0,12	0,12	0,11	0,10	0,10	0,10	
Barbados	0,32	0,35	0,37	0,57	0,50	0,42	0,34	0,29	0,26	0,25	0,25	0,21	0,15	0,19	0,14	0,11	0,11	0,10	0,12	0,08	0,09	0,09	
Belice	-	-	-	0,06	0,09	0,10	0,09	0,09	0,18	0,18	0,15	0,14	0,12	0,11	0,09	0,08	0,07	0,06	0,05	0,05	0,05	0,04	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,27	0,27	0,86	1,31	1,19	1,13	0,96	0,86	1,34	1,38	1,26	1,08	0,99	1,07	1,20	1,25	1,26	1,36	1,37	1,54	1,85	1,52	
Brasil	0,17	0,20	0,23	0,26	0,30	0,35	0,40	0,42	0,44	0,51	0,52	0,52	0,57	0,59	0,61	0,66	0,73	0,76	0,75	0,75	0,78	0,71	
Chile	0,38	0,37	0,36	0,35	0,31	0,32	0,30	0,31	0,41	0,55	0,55	0,51	0,49	0,46	0,43	0,42	0,41	0,43	0,42	0,41	0,52	0,52	
Colombia	-	-	-	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	0,15	0,15	0,15	0,15	0,07	0,13	0,12	0,14	0,13	0,12	0,12	0,12	0,16	0,14	
Costa Rica	0,29	0,28	0,35	0,31	0,26	0,56	0,38	0,65	0,89	0,64	0,47	0,49	0,47	0,47	0,46	0,45	0,46	0,44	0,44	0,45	0,50	0,45	
Cuba	S/I	S/I	S/I	0,04	0,04	0,04	0,05	0,04	0,04	0,04	0,03	0,02	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	
Ecuador	-	-	-	0,49	0,46	0,39	0,39	0,74	0,72	0,89	0,95	1,03	0,98	0,90	0,77	0,64	0,51	0,41	0,37	0,45	0,59	0,58	
El Salvador	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,02	0,04	0,05	0,08	0,08	0,08	0,07	0,07	0,07	0,07	0,08	0,08	
Guatemala	-	-	-	-	-	-	0,13	0,13	0,13	0,13	0,14	0,13	0,12	0,11	0,11	0,10	0,10	0,09	0,09	0,08	0,08	0,08	
Guyana	-	-	-	-	-	-	0,58	0,58	0,58	0,57	0,55	0,58	0,69	0,87	0,93	0,91	1,21	1,23	1,31	1,35	1,97	1,64	
México	-	-	-	-	-	-	-	0,05	0,08	0,10	0,10	0,09	0,11	0,15	0,21	0,21	0,19	0,17	0,15	0,49	0,60	0,65	
Panamá	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,15	0,38	0,26	0,27	0,23	0,27	0,32	0,34	0,32	0,32	0,30	0,37	0,30	
Paraguay	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00	0,03	0,13	0,22	0,29	0,38	0,36	0,43	0,50	0,52	0,58	0,57	
Perú	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,05	0,05	0,08	0,12	0,13	0,12	0,13	0,12	0,14	0,12	0,12	
República Dominicana	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,01	0,02
Saint Kitts y Nevis	0,15	0,14	0,14	0,15	0,13	0,12	0,10	0,09	0,08	0,09	0,09	0,08	0,07	0,06	0,06	0,06	0,06	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04
San Vicente y las Granadinas	0,12	0,11	0,12	0,16	0,14	0,13	0,13	0,12	0,12	0,12	0,11	0,11	0,10	0,10	0,09	0,08	0,07	0,06	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04
Trinidad y Tabago	-	0,99	1,23	1,04	1,01	0,99	0,89	0,92	0,93	1,55	1,52	1,93	1,80	1,67	1,58	2,02	2,82	2,56	2,52	2,73	3,24	3,20	
Uruguay	0,46	0,47	0,46	0,41	0,38	0,39	0,40	0,40	0,41	0,44	0,46	0,46	0,47	0,47	0,48	0,49	0,49	0,50	0,53	0,53	0,55	0,50	
Venezuela (República Bolivariana de)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	S/I	0,25	S/I	0,48	0,98	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	
Promedio América Latina y el Caribe ^{a,b}	0,24	0,30	0,38	0,37	0,35	0,36	0,33	0,35	0,39	0,39	0,38	0,38	0,38	0,39	0,40	0,42	0,46	0,45	0,45	0,46	0,56	0,51	
Promedio América Latina ^a	0,30	0,30	0,41	0,43	0,40	0,43	0,37	0,40	0,46	0,40	0,40	0,37	0,38	0,40	0,41	0,42	0,41	0,42	0,41	0,42	0,49	0,44	
Promedio el Caribe	0,16	0,30	0,35	0,31	0,30	0,28	0,29	0,28	0,29	0,37	0,36	0,40	0,39	0,39	0,38	0,42	0,56	0,52	0,53	0,55	0,69	0,64	

Fuente: A. Arenas de Mesa, E. Espíndola y J. Vila (2024), "Sostenibilidad financiera para la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos y la erradicación de la pobreza en la vejez", en A. Arenas de Mesa y C. Robles (eds.), *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad*, Libros de la CEPAL, N° 164 (LC/PUB.2024/6-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Notas: Los datos correspondientes a los años en los que no hay información de gasto se imputan considerando la siguiente regla: si los valores faltantes se encuentran al inicio o final de la serie se repite el primer o último valor hasta 3 veces, para completar los valores faltantes intermedios se utiliza la interpolación de Akima para completar los valores faltantes y se consideran solo las observaciones de gasto efectivo.

(-) No hay programa para ese año.

S/I Sin Información.

^a No incluye a Venezuela (República Bolivariana de).

^b No se cuenta con información sobre los programas en los siguientes países: Dominica, Jamaica y Suriname.

Cuadro A6.12
América Latina y el Caribe (25 países): gasto público en pensiones no contributivas de vejez para las personas de 65 años y más, 2000-2021
(En porcentajes del PIB)

Países	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Antigua y Barbuda	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Argentina	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04	0,05	0,06	0,05	0,05	0,03	0,03	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,03	0,05	0,08	0,11	0,11	0,20
Bahamas	0,11	0,10	0,10	0,09	0,09	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,06	0,06	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
Barbados	0,31	0,34	0,37	0,55	0,49	0,41	0,34	0,29	0,26	0,24	0,25	0,20	0,14	0,18	0,14	0,11	0,10	0,12	0,08	0,08	0,08	0,08
Belice	-	-	-	0,06	0,09	0,10	0,09	0,09	0,18	0,18	0,15	0,14	0,12	0,11	0,09	0,08	0,07	0,06	0,05	0,05	0,05	0,04
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,27	0,27	0,86	1,31	1,19	1,13	0,96	0,86	1,34	1,38	1,26	1,08	0,99	1,07	1,20	1,24	1,25	1,34	1,37	1,54	1,85	1,52
Brasil	0,17	0,20	0,23	0,26	0,30	0,35	0,40	0,42	0,44	0,51	0,52	0,52	0,57	0,59	0,61	0,66	0,73	0,76	0,75	0,75	0,78	0,71
Chile	0,17	0,17	0,16	0,16	0,14	0,14	0,13	0,14	0,23	0,36	0,36	0,34	0,33	0,31	0,30	0,29	0,28	0,30	0,29	0,28	0,36	0,36
Colombia	-	-	-	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	0,08	0,08	0,08	0,08	0,04	0,07	0,06	0,07	0,07	0,06	0,06	0,06	0,08	0,07
Costa Rica	0,12	0,11	0,15	0,12	0,11	0,10	0,08	0,14	0,21	0,23	0,23	0,21	0,20	0,19	0,19	0,19	0,19	0,19	0,19	0,19	0,21	0,20
Cuba	S/I	S/I	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ecuador	-	-	-	0,47	0,44	0,38	0,38	0,68	0,66	0,79	0,81	0,81	0,79	0,69	0,58	0,47	0,36	0,27	0,23	0,29	0,38	0,38
El Salvador	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,02	0,02	0,03	0,05	0,06	0,06	0,05	0,05	0,05	0,05	0,06	0,06
Guatemala	-	-	-	-	-	S/I	0,13	0,13	0,13	0,13	0,14	0,13	0,12	0,11	0,11	0,10	0,10	0,09	0,09	0,08	0,08	0,08
Guyana	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	0,58	0,58	0,58	0,57	0,55	0,58	0,69	0,87	0,93	0,91	1,21	1,23	1,31	1,35	1,97	1,64	1,64
México	-	-	-	-	-	-	-	0,05	0,08	0,10	0,10	0,09	0,11	0,15	0,21	0,21	0,19	0,17	0,15	0,45	0,55	0,59
Panamá	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,15	0,38	0,26	0,27	0,22	0,25	0,29	0,31	0,29	0,29	0,27	0,33	0,28
Paraguay	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,03	0,13	0,22	0,29	0,38	0,36	0,43	0,50	0,52	0,58	0,57
Perú	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,05	0,05	0,08	0,12	0,13	0,12	0,13	0,12	0,11	0,13	0,11
República Dominicana	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,01	0,01
Saint Kitts y Nevis	0,14	0,12	0,13	0,13	0,11	0,10	0,08	0,07	0,06	0,07	0,07	0,06	0,05	0,05	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
San Vicente y las Granadinas	0,12	0,11	0,12	0,16	0,14	0,13	0,13	0,12	0,12	0,12	0,11	0,11	0,10	0,10	0,09	0,08	0,07	0,06	0,05	0,04	0,04	0,04
Trinidad y Tabago	-	0,99	1,23	1,04	0,93	0,87	0,76	0,79	0,78	1,34	1,28	1,69	1,58	1,44	1,37	1,78	2,47	2,23	2,20	2,38	2,81	2,79
Uruguay	0,19	0,18	0,18	0,16	0,15	0,15	0,16	0,16	0,16	0,18	0,18	0,18	0,18	0,18	0,18	0,19	0,19	0,19	0,19	0,20	0,21	0,19
Venezuela (República Bolivariana de)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	S/I	0,25	S/I	0,48	0,98	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
Promedio América Latina y el Caribe ^{a,b}	0,15	0,22	0,28	0,31	0,28	0,29	0,26	0,26	0,27	0,31	0,31	0,29	0,28	0,29	0,31	0,35	0,36	0,35	0,36	0,37	0,45	0,42
Promedio América Latina ^a	0,16	0,16	0,23	0,32	0,30	0,29	0,26	0,26	0,28	0,30	0,32	0,26	0,25	0,26	0,28	0,29	0,28	0,29	0,29	0,31	0,36	0,33
Promedio el Caribe	0,14	0,29	0,33	0,30	0,27	0,29	0,26	0,25	0,26	0,33	0,31	0,36	0,35	0,35	0,34	0,38	0,50	0,47	0,48	0,50	0,63	0,58

Fuente: A. Arenas de Mesa, E. Espíndola y J. Vila (2024), "Sostenibilidad financiera para la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos y la erradicación de la pobreza en la vejez", en A. Arenas de Mesa y C. Robles (eds.), *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad*, Libros de la CEPAL, N° 164 (LC/PUB.2024/6-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Nota: Los datos correspondientes a los años en los que no hay información de gasto se imputan considerando la siguiente regla: si los valores faltantes se encuentran al inicio o final de la serie se repite el primer o último valor hasta 3 veces, para completar los valores faltantes intermedios se utiliza la interpolación de Akima para completar los valores faltantes y se consideran solo las observaciones de gasto efectivo.

(-) No hay programa para ese año.

S/I Sin Información.

^a No incluye a Venezuela (República Bolivariana de).

^b No se cuenta con información sobre los programas en los siguientes países: Dominica, Jamaica y Suriname.

En este documento se presenta una revisión metodológica de la estimación de las series de cobertura e inversión en programas de protección social no contributiva implementados por los países de la región, a partir de la información de la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). A partir de la sistematización de registros administrativos e información oficial de los países, se analizan estos indicadores para los programas de transferencias condicionadas, los sistemas de pensiones no contributivos y programas de inclusión laboral de la región. Los resultados muestran un incremento sostenido de la cobertura y la inversión en estos programas desde 2000. Asimismo, se discuten los desafíos metodológicos de la estimación de series de datos y se proponen soluciones para enfrentar sus limitaciones. Se destaca la importancia de los registros administrativos para el seguimiento y la evaluación de los programas, señalando las oportunidades y desafíos que presenta su uso.