



NACIONES UNIDAS

CEPAL

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

División de Desarrollo Social, CEPAL

20 de Marzo de 2024

Seminario Interregional “El futuro de la protección social ante una cascada de crisis: avanzar hacia la universalidad con solidaridad y sostenibilidad”

Panel 7: Información de los programas de protección social en América Latina y el Caribe



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Contenido de la presentación

1. El rol de los registros administrativos para el diseño, monitoreo y evaluación de los programas de protección social no contributivas
2. Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe
3. Metodología y estimación de las series de gasto y cobertura de los programas de protección social no contributiva
4. Evolución de la cobertura, suficiencia y gasto en programas de transferencias condicionadas, pensiones no contributivas y programas de inclusión laboral
5. Aprendizajes del análisis de información administrativa para la elaboración de propuestas de política pública y la reflexión regional



NACIONES UNIDAS

CEPAL

En las últimas décadas, la información de los registros administrativos ha incrementado su rol en el diseño, monitoreo y evaluación de los programas de protección social



Crecimiento exponencial de datos generados y almacenados en las últimas décadas impulsado por cambios tecnológicos (Cai y Zhu, 2015; Kudyba y Kwatinetz, 2014).

En 2020, según Naciones Unidas se crearon **64,2 zettabytes de datos**, lo que representa un aumento del 314% respecto a 2015.



Impacto transformador en la toma de decisiones en el ámbito de la administración pública, especialmente en el diseño e implementación de programas sociales (Bertot y Choi, 2013; Groves y Schoeffel, 2018).

Herramienta invaluable para **entender las necesidades de la población, evaluar la eficacia de las intervenciones y garantizar una asignación eficiente de recursos.**



Los países de la región disponen de diversas fuentes de información para evaluar y monitorear la eficiencia, calidad e impacto de los programas sociales. Estas fuentes incluyen datos **provenientes de registros administrativos.**

Derivan del funcionamiento de sistemas administrativos

Cumplimiento de requisitos legales o reglamentarios, así como de transacciones realizadas dentro o entre instituciones

Producto de operaciones de programas y no necesariamente de la recolección de datos con fines de investigación



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Los registros administrativos son cruciales para la toma de decisiones basadas en evidencia, permiten entender las dinámicas cambiantes y las necesidades emergentes de los participantes

Adicionalmente, ofrecen una serie de ventajas para la evaluación de programas sociales:

Fuente continua de información.
Datos actualizados sobre la población destinataria

Datos a gran escala y a un costo relativamente bajo

Datos con mayor precisión y confiabilidad que los recopilados por auto-reporte

Fomenta la transparencia, la rendición de cuentas

Pensar este tipo de datos como **bienes públicos**

La información de los registros administrativos ha permitido a los responsables de políticas **adaptarse rápidamente a situaciones emergentes y tomar decisiones informadas.**



- Durante la pandemia de COVID-19, los **registros administrativos fueron fundamentales para identificar y llegar a las poblaciones más afectadas por la crisis.**



- La disponibilidad de datos actualizados permitió a los responsables de políticas responder rápidamente **y adaptar los programas existentes para satisfacer las necesidades emergentes de la población.**



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Aunque son cruciales para la toma de decisiones estratégicas basadas en evidencia, los países de la región enfrentan una serie de desafíos en su administración y uso

Integración de datos de diferentes fuentes e instituciones

Calidad y actualización de los datos

Habilidades especializadas en análisis y comprensión de datos complejos

Protección de la privacidad y seguridad de los datos

Enfrentar estos desafíos requiere de voluntad política, capacidad de cooperación institucional, desarrollo de plataformas de software y canales de comunicación directa con los ciudadanos.

• Necesidad de inversión y colaboración:



- Es crucial invertir en tecnología y formación del personal para su administración y uso
- Fomentar la colaboración intersectorial e interinstitucional para garantizar la integridad y compatibilidad de los datos.

• Estándares de transparencia y comparabilidad:



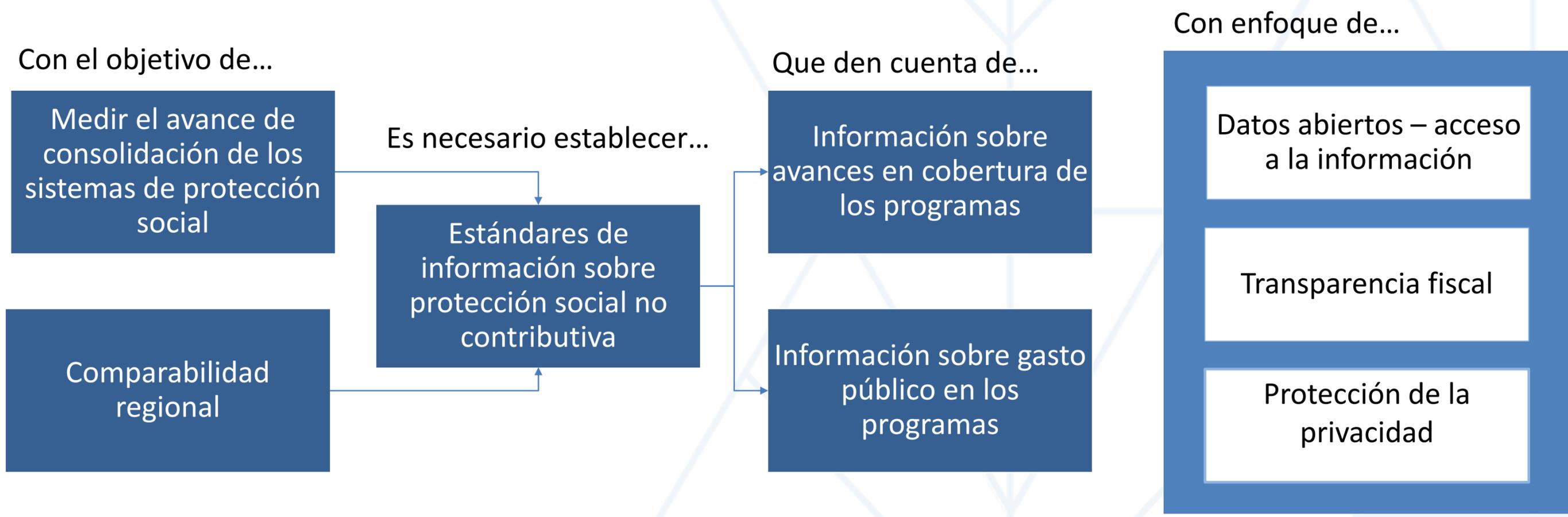
- Estándares de publicación de información y de gasto público en protección social
- Esto no solo garantiza una mayor transparencia en la gestión de programas sociales, sino que también facilita la comparación y evaluación de los mismos a nivel regional.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

El compromiso de los países para el desarrollo futuro de estándares de publicación de información es esencial para la consolidación de los sistemas de protección social



Con el objetivo de avanzar en la edición y comparabilidad de los avances de los sistemas de protección social, la División de Desarrollo Social de CEPAL ha sistematizado información sobre los programas de protección social no contributiva de la región en la **Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe**



NACIONES UNIDAS

CEPAL

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

Surge como respuesta al mandato de los países organizados de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social en 2015. En particular, los países solicitaron a CEPAL:



"organizar, mantener y actualizar sistemáticamente la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe utilizando los datos oficiales entregados por los países publique periódicamente la información en plataformas digitales u otros medios, y realice estudios comparados de oferta programática social".

En la actualidad, contamos con información sistematizada de los siguientes tipos de programas:



Programas de Transferencias Condicionadas (PTC)

21 países

55 programas



Pensiones No Contributivas (PNC)

26 países

42 programas



Programas de Inclusión Laboral (PIL)

22 países

157 programas

Proveniente de registros administrativos de fuentes oficiales de los países ofrece una visión integral de la evolución y el impacto de los programas de protección social no contributiva en la región.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Características de la base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe

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.

Información cualitativa	
Características generales	Periodo, dirección web, descripción, población meta, ámbito de acción, escala geográfica, método de focalización, instrumento selección, registro de destinatarios, criterios de egreso o salida
Institucionalidad	Marco legal, organismo responsable, organismo(s) ejecutor(es), fuentes de financiamiento
Componentes	Destinatarios/as, modalidad de transferencia, forma de entrega, periodicidad de entrega, receptor/a, máximo por familia, corresponsabilidades, sanciones y montos

Información cuantitativa
Presupuesto
Gasto
Cobertura de hogares
Cobertura de personas
Cobertura efectiva
Cobertura programada
Transferencias monetarias
Monto mínimo per cápita
Monto máximo por familia



- El análisis de las cifras de visitas del sitio web de la base de datos muestran que entre 2022 y 2023 alcanzó un total de **277.989 visitas**.
- La disponibilidad de información ha permitido la realización de una serie de estudios que incluyen información de la base de datos. Hasta 2023, **más de 250 publicaciones han hecho uso de la información disponible**.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Sitio web de la base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe

PANTALLA PRINCIPAL

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

INICIO PROGRAMAS - GLOSARIO ACERCA

Programas de transferencias condicionadas

Los programas de transferencias condicionadas (PTC) buscan reducir la pobreza y fortalecer las capacidades humanas de sus destinatarios. Esta base provee datos sobre gasto, cobertura y montos de las transferencias monetarias, así como información detallada sobre los distintos componentes de los PTC en los países de América Latina y el Caribe.

Pensiones No Contributivas

Las pensiones no contributivas son transferencias monetarias dirigidas principalmente a las personas adultas mayores o con discapacidad que el Estado provee a quienes no han tenido un trabajo formal o no han realizado aportes contributivos (o en un nivel suficiente) a un sistema de pensiones durante su vida laboral. Esta base provee datos sobre gasto, cobertura y montos de las transferencias monetarias, así como información detallada sobre los distintos componentes de las pensiones sociales en los países de América Latina y el Caribe.

Programas de inclusión laboral y productiva

Esta base de datos reúne información sobre los programas de inclusión laboral y productiva orientados a personas que viven en condición de pobreza o vulnerabilidad. Estos programas se caracterizan por acciones en los ámbitos de capacitación y formación laboral, nivelación de estudios, generación directa e indirecta de empleo, apoyo a microemprendimientos y servicios de intermediación laboral.

Con la cooperación de:

© Naciones Unidas - CEPAL - División de Desarrollo Social

FICHA DE PAÍSES

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

INICIO PROGRAMAS - GLOSARIO ACERCA

« Programas de transferencias condicionadas

Asignación Universal por Hijo para Protección Social (2009-)

Argentina

Ver información cuantitativa de gasto, cobertura y transferencias del programa

Programa Componentes (7) Referencias (45)

Periodo: 2009-

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

Descripción: Programa de transferencias de ingresos que tiene el objetivo de mejorar la calidad de vida y el acceso a la educación de niños, niñas y adolescentes. Tiene un fuerte énfasis en garantizar el derecho a la protección social, ya que cuenta con una institucionalidad que habilita mecanismos de reclamo para quienes no pueden acceder. A partir de mayo del 2011, a la AUH se le agrega la Asignación Universal por Embarazo para la Protección Social, que contribuye 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 inicia la Ayuda Escolar Anual, que se entrega por cada hijo en edad escolar. Los extranjeros residentes en el territorio argentino pueden optar al programa de Asignación Universal por Hijo (AUH) acreditando un mínimo de dos años de residencia definitiva en el país.

Características

Población meta: Familias con hijos/as menores de 18 años o hijos con discapacidad de cualquier edad y/o mujeres embarazadas que se encuentren desocupadas o se desempeñen en la economía informal (trabajadores sin aportes a la seguridad social). Empleados domésticos y monotributistas sociales.

Escala geográfica: Nacional

Método de focalización: Categórica. Criterios de selección del programa.

Registro de Destinatarios: Base de personas de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

LISTADO DE PROGRAMAS

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

INICIO PROGRAMAS - GLOSARIO ACERCA

Programas de transferencias condicionadas Pensiones No Contributivas Programas de inclusión laboral

Search:

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

Países

- Argentina
- Belize
- Bolivia (Estado Plurinacional de)
- Brasil
- Chile
- Colombia
- Costa Rica
- Ecuador
- El Salvador
- Guatemala
- Haití
- Honduras
- Jamaica
- México
- Nicaragua
- Panamá
- Paraguay
- Perú
- República Dominicana
- Trinidad y Tabago
- Uruguay

Dirección sitio web: <https://dds.cepal.org/bpsnc/>



¡ESCANÉAME!



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Fuentes de información de la Base de datos de programas de protección social no contributiva

¿DE DÓNDE SE EXTRAE LA INFORMACIÓN?



- La información se recopila de **fuentes oficiales de los países**, como registros administrativos y documentos oficiales.
- Se extrae principalmente **de páginas web de entidades responsables y ejecutoras de programas sociales**.
- Documentos utilizados incluyen memorias institucionales anuales, reportes de avance, y evaluaciones de impacto de programas.
- La información sobre presupuesto se obtiene de fuentes como **leyes de presupuesto y documentos de liquidación presupuestaria**.

ALGUNOS PAÍSES CUENTAN CON PLATAFORMAS QUE PERMITEN CONSULTAR LA INFORMACIÓN



- Por ejemplo, plataformas web como el **Banco Integrado de Programas Sociales y No Sociales de Chile** y el de **CONEVAL de México** proporcionan información detallada y evaluaciones de programas sociales.

¿QUÉ OCURRE SI LA INFORMACIÓN NO SE ENCUENTRA DISPONIBLE EN LOS SITIOS ANTERIORES?



- Cuando no se encuentra disponible en fuentes oficiales, la División de Desarrollo Social de la CEPAL solicita información directamente a los países, mediante **solicitudes de acceso a la información o puntos focales**

¿CADA CUÁNTO TIEMPO SE REALIZAN LAS ACTUALIZACIONES DE INFORMACIÓN?



- Las actualizaciones se realizan anualmente, aunque debido a ajustes en las publicaciones realizados por las instituciones responsables.

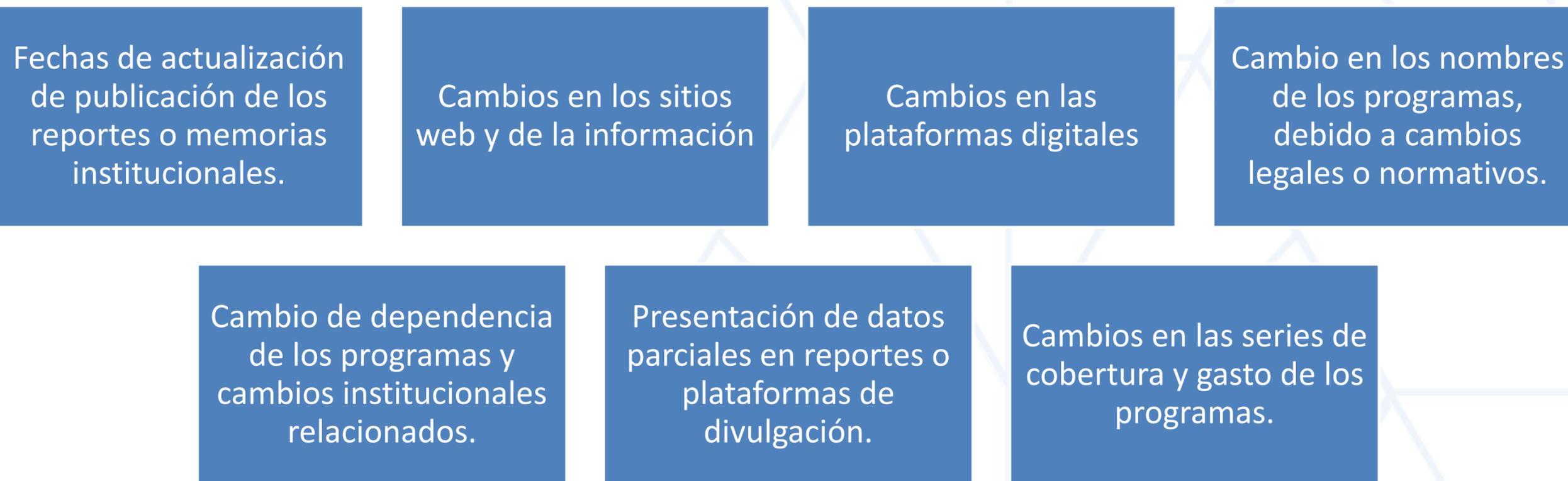


NACIONES UNIDAS

CEPAL

Dificultades de la disponibilidad de información de la Base de datos de programas de protección social no contributiva

Si bien la mayoría de los países cuentan con una **alta disponibilidad de datos**, existe una serie de dificultades en el proceso de sistematización de los registros administrativos que pueden **afectar la consistencia y comparabilidad de la información a lo largo del tiempo**.



Para hacer frente a los desafíos y dificultades, la División de Desarrollo Social de la CEPAL ha desarrollado una metodología para la estimación de las series de cobertura y gasto de los programas de protección social no contributiva.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Metodología de estimación de las series de gasto y cobertura de los programas de protección social no contributiva

Se estiman dos series en base a la información oficial, con especificidades según tipo de programa:

Cobertura en base a información de registros administrativos de los programas

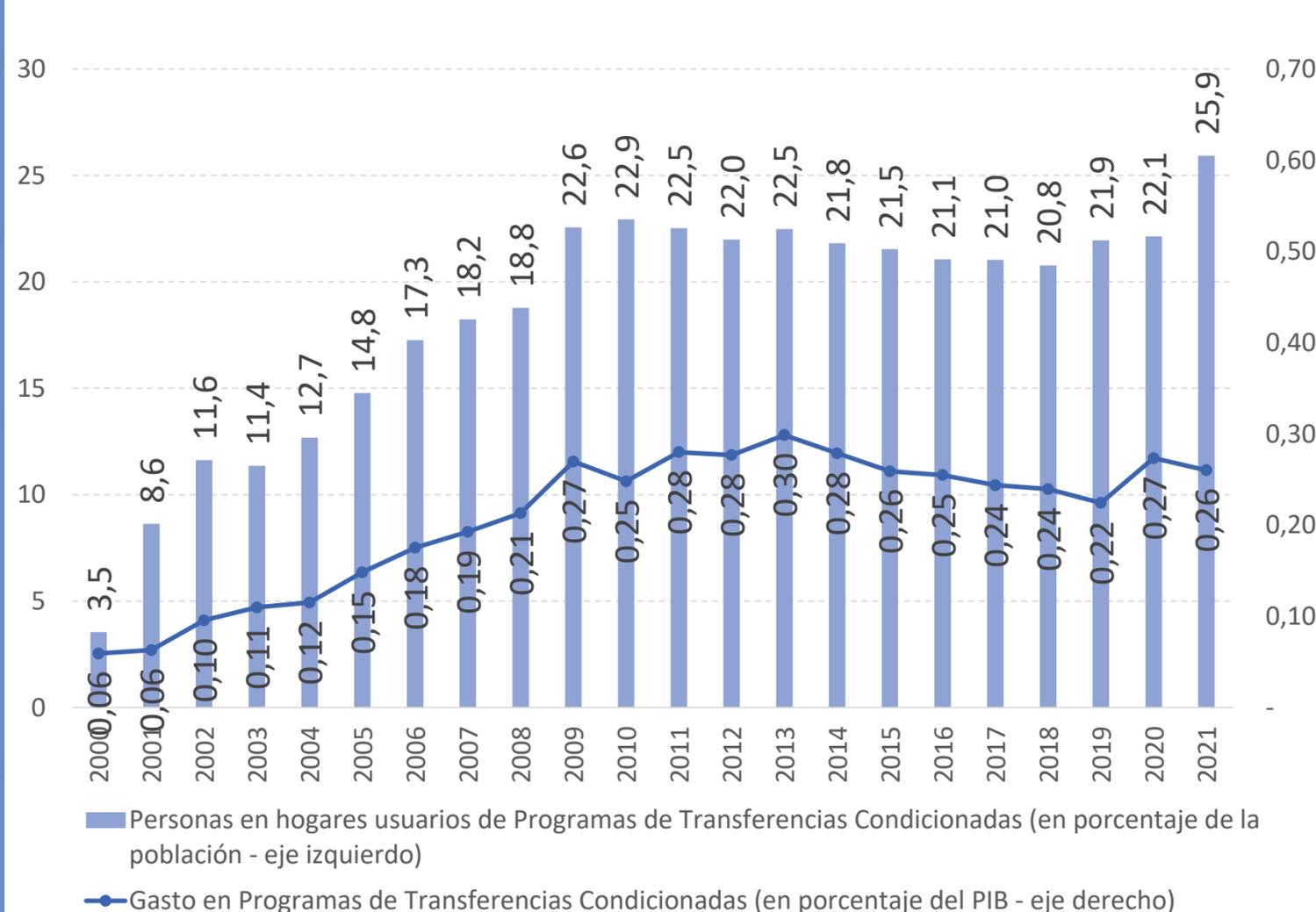
Gasto (se excluye información sobre presupuesto de los países)



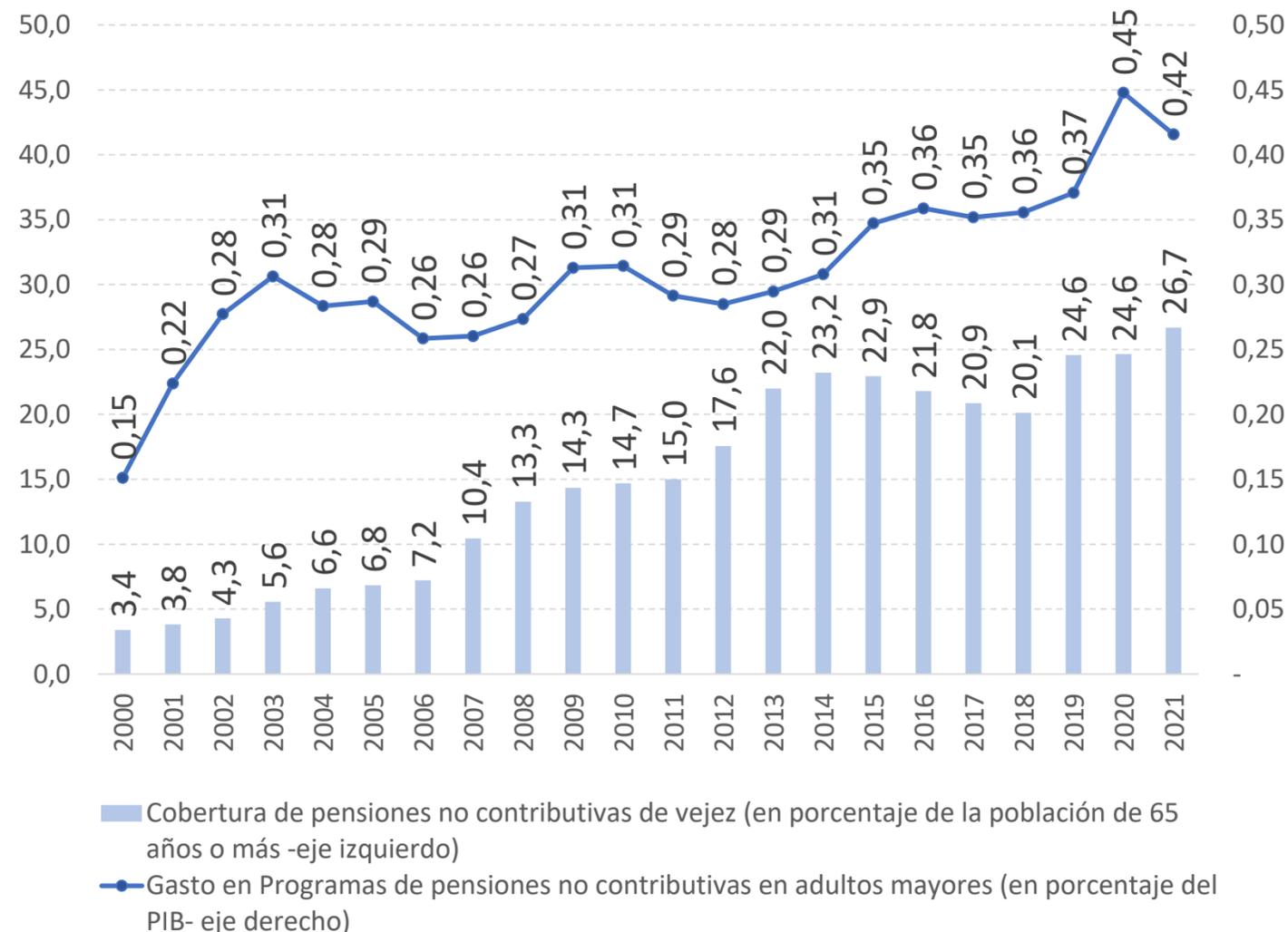
Programas de Transferencias Condicionadas	Sistemas de Pensiones No Contributivos
<ul style="list-style-type: none"> • Evolución de la cobertura de los programas de transferencias condicionadas como porcentaje: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Población total ➤ Población en situación de pobreza ➤ Población en situación de pobreza extrema 	<ul style="list-style-type: none"> • Evolución de la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos en personas mayores de 65 años y más
<ul style="list-style-type: none"> • Evolución del gasto de los programas de transferencias condicionadas como porcentaje: <ul style="list-style-type: none"> ➤ PIB ➤ Del gasto público social ➤ Del gasto público social en protección social 	<ul style="list-style-type: none"> • Evolución del gasto de los sistemas programas de pensiones no contributivos como porcentaje: <ul style="list-style-type: none"> ➤ PIB ➤ Del gasto público social ➤ Del gasto público social en protección social

Evolución de la cobertura y el gasto de los programas de protección social no contributiva: PTC y PNC

América Latina y el Caribe (21 países): evolución de la cobertura^a y el gasto^b de los programas de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas, 2000-2021^c
(En porcentajes y porcentajes del PIB)



América Latina y el Caribe (24 países): evolución de la cobertura^a y el gasto público^b de los sistemas de pensiones no contributivos, 2000-2022^c
(En porcentajes de la población de la población de 65 años y más y porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, [en línea] (<http://dds.cepal.org/bpsnc/>).

^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, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.

^b Promedio simple 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, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.

^c La imputación de datos faltantes por programa se hace con los datos disponibles asumiendo equivalencia con el último dato disponible o una relación lineal entre los dos datos disponibles más cercanos. El promedio considera como base la población total de los países de América Latina y el Caribe, sin importar si poseen programas activos en el año de la estimación.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe [en línea] (<http://dds.cepal.org/bpsnc/>) y CELADE – División de Población de la CEPAL. Revisión 2022 y Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (2019). World Population Prospects 2019, edición online.

^a Promedio ponderado para la cobertura considerando información sobre sistemas de pensiones no contributivos de 23 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. Para el cálculo de cobertura no se cuenta con información de San Vicente y las Granadinas que permita

^b Promedio simple para el gasto considerando información sobre sistemas de pensiones no contributivos de 24 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 Para los años donde no hay información de cobertura se imputan los valores considerando 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. Para los valores faltantes intermedios se utiliza el método de interpolación de Akima (1970) para completar dichos valores. En caso de que la edad de acceso del programa sea para personas menores a 65 años y no se cuente con la información de la cobertura desagregada por edad, esta es calculada multiplicando la cobertura total reportada del programa por la proporción entre la población de 65 y más y la población objetivo del programa.

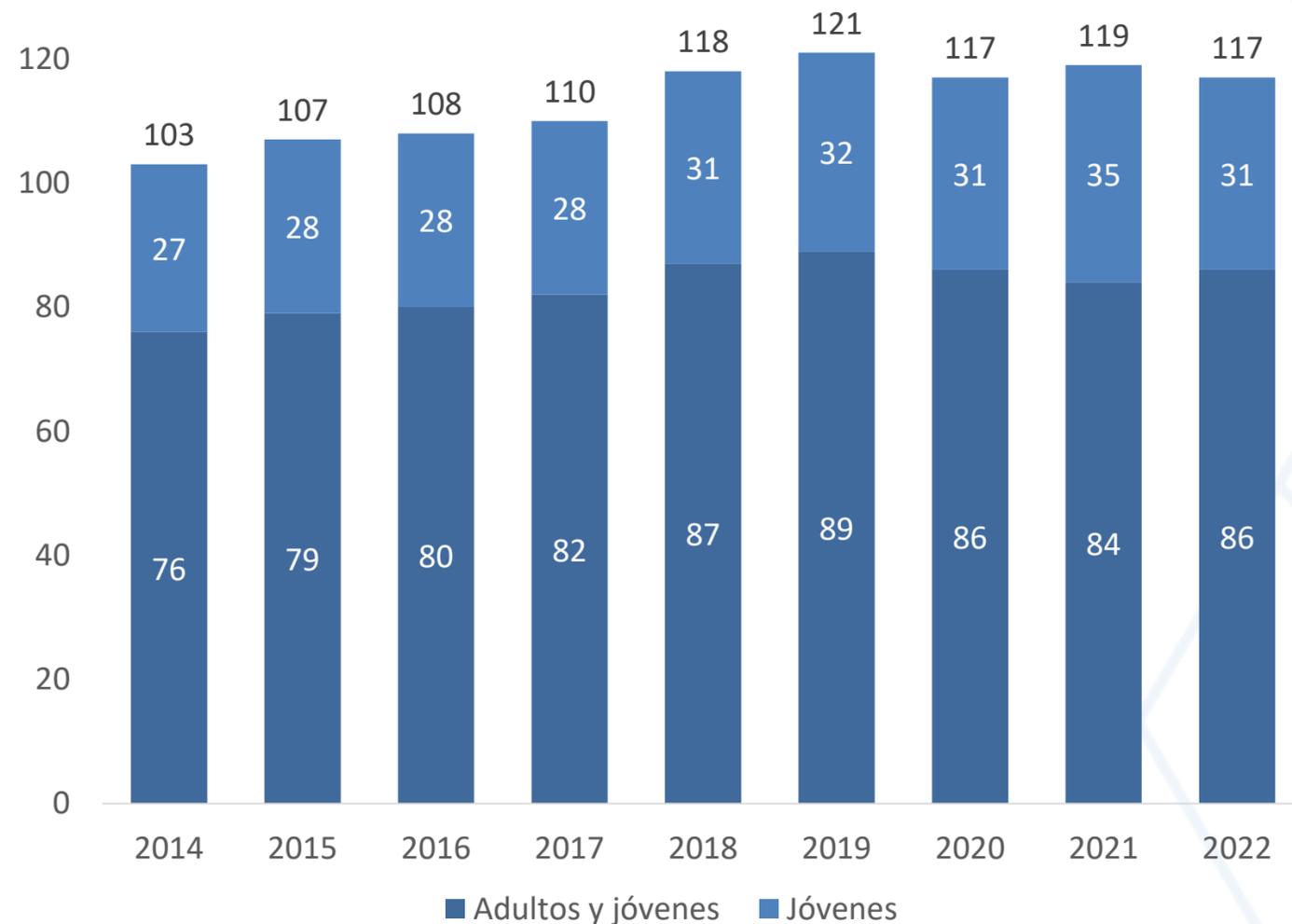


NACIONES UNIDAS

CEPAL

Caracterización de los programas de inclusión laboral: en base a Espejo y otros (2023) y Figueroa y Holz (2023)

América Latina y el Caribe (22 países): Número de programas de inclusión laboral identificados entre los años 2000-2022^a



Fuente: Base de datos de programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] (<http://dds.cepal.org/bpsnc/>).

^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).

América Latina y el Caribe (21 países): Componentes de los programas de inclusión laboral, 2022^a
(En porcentaje y número de programas)



Fuente: Base de datos de programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] (<http://dds.cepal.org/bpsnc/>).

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, 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).

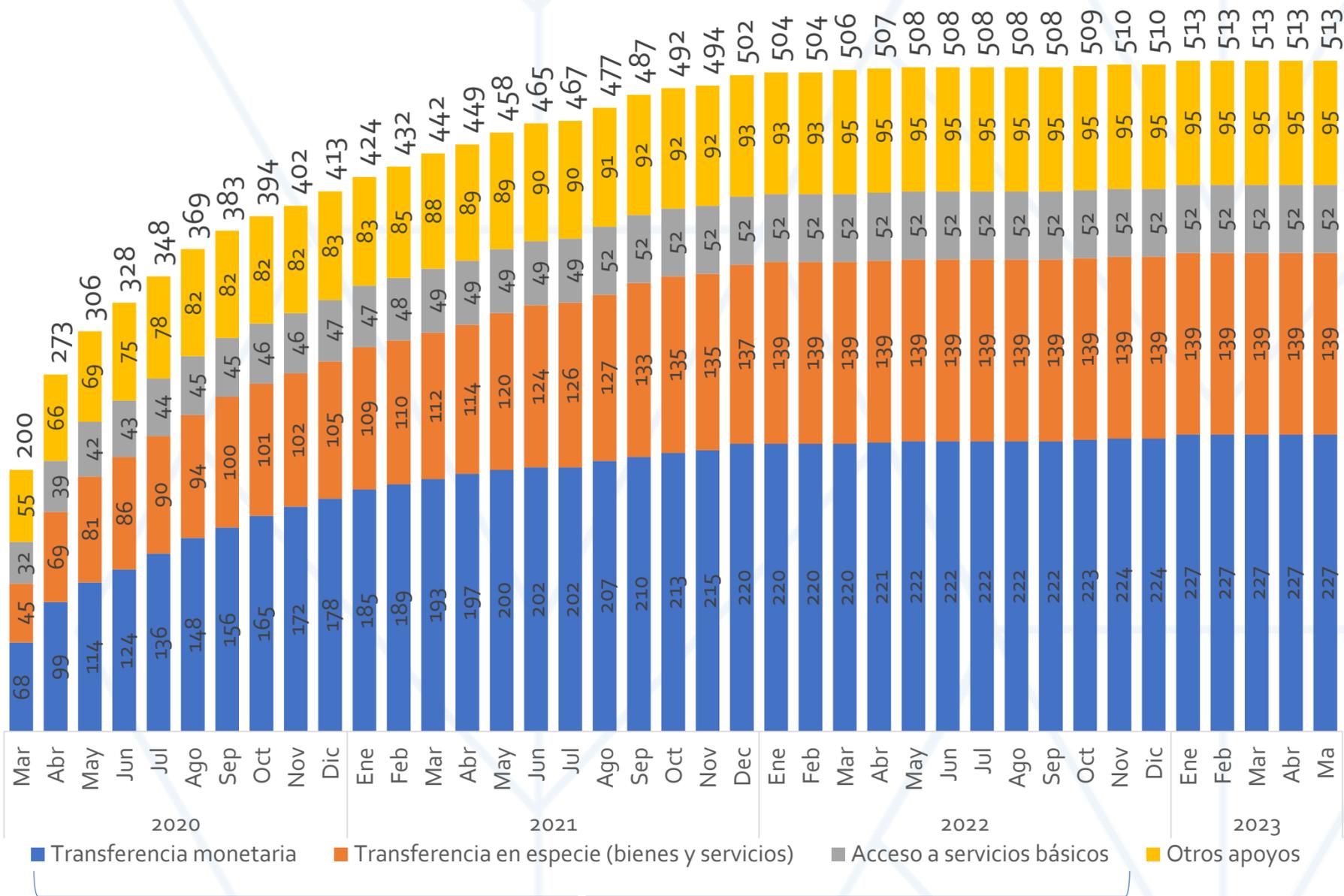


NACIONES UNIDAS

CEPAL

Experiencia acumulada de la Base de datos de Protección Social No Contributiva: el portal "Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe"

- El portal "Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe" se encuentra alojado en el sitio web del Observatorio de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe de CEPAL.
- El sitio web cuenta con **información de 578 medidas de emergencia adoptadas en por 33 países y 14 territorios 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.



Protección social no contributiva

Aprendizajes del análisis de información administrativa para la elaboración de propuestas de política pública y la reflexión regional

- Avanzar en la **consolidación de sistemas de información social para el diseño, monitoreo, y evaluación de la protección social no contributiva**
- Importancia de la **complementariedad de la información entre registros administrativos y encuestas de hogares**. Complementariedad esencial para superar limitaciones de cada tipo de dato, incluyendo detalles sobre experiencias de usuario y composición del hogar.
- Tener presente la posible **optimización de asignación de prestaciones sociales mediante la combinación de datos administrativos y encuestas**
- Desafíos de la **invisibilización estadística** de grupos poblacionales y la importancia de la **desagregación de datos**. Necesidad de avanzar en desagregación para determinar avances en cobertura de protección social.
- Pensar en los desafíos en la base de datos de programas de protección social no contributiva de la División de Desarrollo Social de CEPAL
- **Experiencia acumulada de la sistematización de los programas de protección social no contributiva** permite rápida respuesta ante crisis emergentes: El caso del portal de "Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe" con medidas de protección social no contributiva frente al COVID-19



NACIONES UNIDAS

CEPAL

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
División de Desarrollo Social, CEPAL
20 de Marzo de 2024

Seminario Interregional “El futuro de la protección social ante una cascada de crisis: avanzar hacia la universalidad con solidaridad y sostenibilidad”

Panel 7: Información de los programas de protección social en América Latina y el Caribe