

Protección social universal, integral, sostenible y resiliente para erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y avanzar hacia un desarrollo social inclusivo

Alberto Arenas de Mesa¹

Recibido: 11/08/2023
Aceptado: 22/08/2023

Resumen

La protección social fue objeto de extensos debates en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995. A lo largo de 75 años, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha desarrollado una agenda que prioriza la construcción de una sociedad de derechos para avanzar hacia un desarrollo sostenible. La CEPAL sostiene que la protección social es esencial para erradicar la pobreza, reducir las desigualdades e impulsar una estrategia exitosa de desarrollo social inclusivo, y promueve los sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes. Estos constituyen la base de los Estados de bienestar, que deberán enfrentarse a nuevos riesgos y tendencias como la transformación digital, la transición demográfica y epidemiológica, la crisis climática y los rápidos cambios que condicionan el futuro del mercado del trabajo. Es preciso establecer nuevos pactos sociales y fiscales para garantizar la sostenibilidad financiera de la protección social y avanzar hacia un desarrollo social inclusivo.

Palabras clave

Seguridad social, igualdad, política social, CEPAL, bienestar social, mitigación de la pobreza, distribución del ingreso, educación, empleo, pensiones, salud, desarrollo social, América Latina y el Caribe

Clasificación JEL

I31, I38, H55

Autor

Alberto Arenas de Mesa es Director de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Correo electrónico: alberto.arenas@cepal.org.

¹ Se agradecen los aportes y comentarios de Antonia Dahuabe, Andrés Espejo, Ernesto Espíndola, Nincen Figueroa, Isabel Jacas, Raúl Holz, Mariana Huepe, Carlos Kroll, Daniela Huneeus, Carlos Maldonado, María Luisa Marinho, Rodrigo Martínez, Amalia Palma, Claudia Robles, Raquel Santos García, Daniela Trucco y Juan Vila, todas y todos de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

I. Introducción

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) plantea que la desigualdad constituye un obstáculo estructural para el crecimiento, el desarrollo y la sostenibilidad de la región. Desde la perspectiva del desarrollo sostenible, el trabajo realizado por la CEPAL a lo largo de sus 75 años de existencia ha permitido avanzar en la construcción de una agenda fundamentada en una sociedad de derechos e instituciones preparadas para hacer frente a las desigualdades y promover los sistemas de protección social como base del desarrollo social inclusivo. Las actuales dinámicas socioeconómicas de la región están vinculadas a las raíces de la desigualdad, siendo los sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes la base para la construcción de un verdadero Estado de bienestar (Arenas de Mesa y Cecchini, 2022).

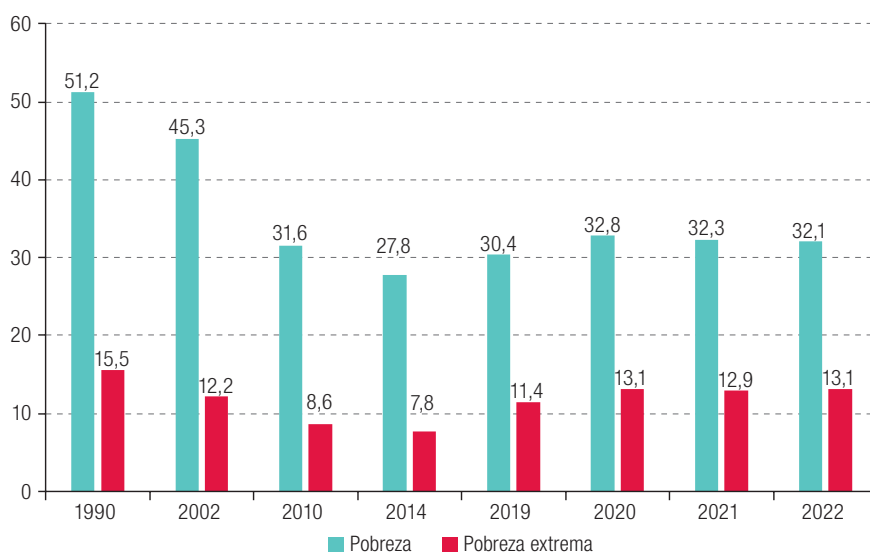
La protección social fue objeto de extensos debates en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social organizada por las Naciones Unidas en Copenhague, en 1995, y fue incorporada como nuevo concepto por primera vez en el informe final de dicha Cumbre (Cecchini y Martínez, 2011; Arenas de Mesa, 2019). En este contexto, la protección social es un concepto todavía en pleno desarrollo, y sus primeras formulaciones se encuentran en los informes de las Naciones Unidas (2000) y de la CEPAL (2000 y 2006). El debate sobre este tema ha seguido su curso y en las últimas dos décadas se ha intensificado (CEPAL, 2022a y 2023b; OIT, 2012, 2018 y 2021).

Como sostiene la CEPAL, los sistemas de protección social son la base fundamental para avanzar hacia verdaderos Estados de bienestar. Promover sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes es esencial para erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y, en particular, avanzar en la implementación de políticas públicas que conduzcan a un desarrollo social inclusivo. Estas políticas sociales deben contar con una robusta institucionalidad social y sostenibilidad financiera (CEPAL, 2006, 2020, 2022a, 2022b y 2023b).

Los sistemas de protección social universal, integral, sostenible y resiliente que colocan a las personas en el centro están en sintonía con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En la dimensión social de la Agenda 2030, se encuentran múltiples vasos comunicantes con las propuestas de la CEPAL y con la idea de la protección social como política clave para el desarrollo social inclusivo. De hecho, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 1 (Fin de la pobreza), 2 (Hambre cero), 3 (Salud y bienestar), 4 (Educación de calidad), 5 (Igualdad de género), 6 (Agua limpia y saneamiento), 8 (Trabajo decente y crecimiento económico), 10 (Reducción de las desigualdades), 11 (Ciudades y comunidades sostenibles) y 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas) está estrechamente vinculado con el fortalecimiento de los sistemas de protección social (CEPAL, 2015).

Los sistemas de protección social tienen una importancia estratégica para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo. En este marco, las propuestas de política social adquieren mayor relevancia y su foco se amplía de la erradicación de la pobreza y la pobreza extrema — un objetivo aún lejano en la región (véase el gráfico 1) — a la reducción de las múltiples dimensiones de la desigualdad, así como a la necesidad de brindar protección social a amplios sectores de la población de América Latina y el Caribe que viven en condiciones de vulnerabilidad; en especial, las clases de ingresos medios y medios-bajos. Todo ello se enmarca en un contexto en el que las políticas de protección social se enfrentan a distintos riesgos y a nuevas tendencias, como la transformación digital, la transición demográfica y epidemiológica, los rápidos cambios que condicionan el futuro del mercado del trabajo, la crisis climática y la mayor frecuencia de los desastres relacionados con fenómenos naturales (CEPAL, 2019; Robles y Holz, 2023).

Gráfico 1
América Latina (18 países)^a: tasas de pobreza y pobreza extrema, 1990-2021 y proyecciones para 2022
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/15-P), Santiago, 2022, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Este artículo está conformado por cuatro secciones además de esta introducción. En la primera sección se presenta una breve reflexión sobre las contribuciones de la CEPAL al avance de los sistemas de protección social en la región. En la segunda sección se describen los principales debates que se han generado en la región en torno al tema de la protección social. En la tercera sección se comentan los principales desafíos y oportunidades que plantean las propuestas de protección social orientadas a superar la desigualdad. En la última sección, se ofrecen unas breves reflexiones finales.

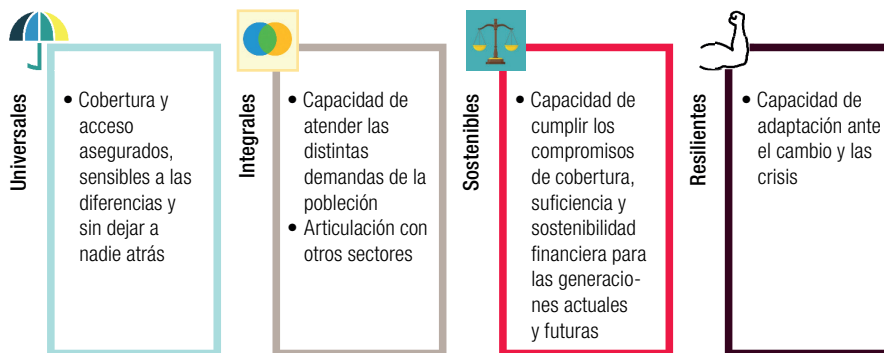
II. Contribuciones de la CEPAL al avance de los sistemas de protección social

1. Sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes

Para avanzar en el cierre de las múltiples brechas económicas y sociales que caracterizan a la región, la CEPAL ha defendido la necesidad de un nuevo modelo de desarrollo, lo que implica realizar transformaciones profundas en las que se otorgue igual importancia a las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental. Como parte del amplio conjunto de instituciones y políticas que son necesarias para alcanzar este objetivo, la conformación de sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social (véase el diagrama 1) constituye una pieza clave, dada su contribución directa a la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades (CEPAL, 2022a, 2022b y 2023b).

Diagrama 1

Sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes



Fuente: M. L. Marinho, "Salud y desigualdad en América Latina y el Caribe: la centralidad de la salud para el desarrollo social inclusivo y sostenible", documento presentado en el seminario internacional Las Desigualdades de Acceso a la Salud: la Centralidad de la Atención Primaria de Salud para Avanzar hacia la Salud Universal, Santiago, 19 de julio de 2023.

a) La protección social universal

El concepto de universalidad hace referencia a la inclusión, por parte de los sistemas de protección social, de todas las personas, especialmente las pertenecientes a los tres grupos que se enumeran a continuación: i) quienes se encuentran en situación de pobreza y requieren garantías de ingresos; ii) quienes, sin ser pobres, son vulnerables y precisan políticas de aseguramiento continuo, y iii) quienes cuentan con una mayor capacidad autónoma de generar ingresos, pero reconocen, en la garantía de un nivel mínimo de protección, una base común para la ciudadanía social. Cuando se encuentra garantizada para todas las personas, la protección social universal establece un marco en el que estas no son solo consumidoras y solicitantes de servicios, sino agentes titulares y sujetos de derechos (CEPAL, 2006; Cecchini y Martínez, 2011).

Como sostiene la CEPAL (2000, pág. 13), "la universalidad no exime de la necesidad de ejercer determinados grados de selectividad, y no puede extenderse hasta niveles de protección que no sean financiables; los grados de solidaridad deben ser acordes con las exigencias de integración social y con la estructura de la distribución del ingreso; y la eficiencia no puede leerse solo en los términos del ámbito microeconómico sino, finalmente, debe entenderse como la capacidad para maximizar los objetivos sociales con recursos escasos". La atención diferenciada no contraviene el principio de universalidad de los derechos; al contrario, puede potenciar su ejercicio y disminuir la desigualdad. Sin embargo, es esencial que las políticas de protección social tengan como fin la universalidad y que la priorización sea considerada solamente un instrumento, para evitar instalar una visión reduccionista de la política social dirigida únicamente a los pobres o extremadamente pobres (Arenas de Mesa y Cecchini, 2022).

b) La protección social integral

La integralidad se refiere a la capacidad de los sistemas de protección social para ofrecer un conjunto de políticas, planes y programas de protección social que responda a las múltiples demandas y necesidades en materia de desarrollo social de la población. Por un lado, la integralidad de la oferta viene dada por la coordinación tanto entre los distintos sectores de la política social (por ejemplo, desarrollo social, trabajo, pensiones o salud y educación) como entre los distintos niveles administrativos de gobierno (central, regional y local). Por otro lado, la integralidad de la demanda tiene que ver con la articulación de prestaciones y servicios diferenciados a lo largo del ciclo de vida para satisfacer las distintas necesidades de protección social de diversos grupos de población, definidos según su área

de residencia, nivel de ingreso, actividad, tipo de inserción laboral o condición étnico-racial, entre otros factores (Cecchini y Martínez, 2011; CEPAL, 2020; Arenas de Mesa y Cecchini, 2022).

c) La protección social sostenible

La sostenibilidad es un concepto vinculado a la solvencia y, por lo tanto, a la capacidad de cumplir los mandatos de la protección social y sus compromisos con las generaciones actuales y futuras. Incluye tres dimensiones que deben abordarse de manera simultánea: cobertura, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera. Encontrar el equilibrio entre estas tres dimensiones, sin que el cumplimiento de ninguna de ellas ponga en riesgo a las demás, será fundamental para que los sistemas de protección social resulten sostenibles (CEPAL, 2018c; Arenas de Mesa, 2019).

No basta, por lo tanto, con que la protección social sea sostenible solo desde el punto de vista financiero, ya que, si existen déficits en las otras dos dimensiones, el sistema no será realmente sostenible. Un ejemplo de ello es el sistema de pensiones de Chile, cuyo mecanismo de capitalización individual presenta sostenibilidad financiera, pero muestra un déficit sustantivo en lo que respecta a la suficiencia de las prestaciones en la vejez. Esto ha propiciado diversas reformas estructurales, y ha mantenido activo el debate sobre el diseño definitivo del sistema de pensiones chileno (Arenas de Mesa, 2020; CEPAL, 2018c y 2022b; Arenas de Mesa, Robles y Vila, 2023).

d) La protección social resiliente

La resiliencia se refiere a “la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad potencialmente expuesto a amenazas para adaptarse, resistiendo o cambiando, con el fin de alcanzar o mantener un nivel aceptable en su funcionamiento y estructura” (UNISDR, 2004, citado en Naciones Unidas, 2005, pág. 9). Un sistema de protección social universal, integral y sostenible que incorpora entre sus funciones la atención de la vulnerabilidad de las personas frente a desastres y crisis —como la de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19)— se considera resiliente y, por consiguiente, destaca en términos de capacidad de respuesta y adaptabilidad a situaciones de cambio y crisis (CEPAL, 2021 y 2022b).

La crisis sanitaria, económica y social que generó la pandemia de COVID-19 dejó numerosas y variadas reflexiones y enseñanzas. Una de ellas es que las crisis mundiales deben enfrentarse de manera colaborativa, lo que implica que, ante problemas colectivos, deberían implementarse soluciones colectivas. En este contexto, la capacidad de los sistemas de protección social para adaptarse y responder en tiempos de crisis pasó a situarse en el centro del debate y de la respuesta a futuras crisis. La resiliencia es una característica, por tanto, no solo deseada, sino esencial para los sistemas de protección social en la región y en el mundo (CEPAL, 2021).

2. Hitos en las propuestas de protección social de la CEPAL

Las propuestas que la CEPAL ha elaborado en materia de protección social se han presentado en los documentos de sus períodos de sesiones, en las distintas ediciones del *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, en los documentos de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe y en diversas publicaciones institucionales (Cecchini, 2019).

En 2000, en el documento de posición del vigesimosexto período de sesiones, la CEPAL planteó, entre otras cosas, que las políticas sociales debían ser universales, solidarias y eficientes (CEPAL, 2000). En 2006, en el documento *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*

(CEPAL, 2006), la CEPAL situó la protección social en el centro del debate regional, exhortando a los Estados a adoptar políticas de protección social en materia de pensiones, salud y lucha contra la pobreza.

En 2010, en *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, la CEPAL (2010) hizo un llamado a promover la igualdad de derechos, recomendando a los países de la región redistribuir los ingresos mediante la implementación o ampliación de un sistema de protección social no contributivo con transferencias monetarias para niñas, niños, personas mayores y desocupados. En 2018, en *La ineficiencia de la desigualdad* (CEPAL, 2018b), se llamó a fortalecer los sistemas de protección social, ya que estos, además de contribuir a hacer efectivos los derechos de la población, tienen efectos significativos en el crecimiento y el empleo.

En 2018, en la Segunda Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, el desarrollo social inclusivo formó parte esencial del debate. En este marco, la CEPAL afirmó que “el desarrollo social inclusivo puede entenderse como la capacidad de los Estados de garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales de las personas, consolidando espacios para su participación y reconocimiento, abordando las brechas de acceso a ámbitos fundamentales del bienestar y dando cuenta de las desigualdades sociales y sus ejes estructurantes desde la perspectiva del universalismo sensible a las diferencias” (CEPAL, 2018a, pág. 7).

En 2019, los Estados miembros de la CEPAL reunidos en la Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe aprobaron la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo. Los sistemas de protección social universales e integrales constituyen el primer eje estratégico de dicha Agenda para erradicar la pobreza y reducir las desigualdades (CEPAL, 2020).

En 2021 y 2022, durante la pandemia de COVID-19, en el *Panorama Social de América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2022a y 2022b) y el documento de posición de la Cuarta Reunión de la Conferencia (CEPAL, 2021), la CEPAL amplió las características de los sistemas de protección social, sumando a la universalidad y la integralidad la sostenibilidad y la resiliencia, para hacer frente a los problemas estructurales de la pobreza y la desigualdad y apoyar las estrategias de desarrollo social inclusivo.

3. Avances en el ámbito de la protección social no contributiva

La conformación de sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes es un objetivo difícil de lograr en la región. La pandemia puso de manifiesto las debilidades de los sistemas de protección social, y los países tuvieron que aplicar un gran número de medidas no contributivas de protección social de emergencia para garantizar un piso básico de protección frente a la crisis sanitaria, económica y social causada por el COVID-19² (Robles y Rossel, 2021; Atuesta y Van Hemelryck, 2022; CEPAL, 2022b).

En la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, que tuvo lugar en Lima, en 2015, los países de la región aprobaron la resolución 1(I), en la que solicitaron a la CEPAL que organizara, mantuviera y actualizara 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. En dicha base de datos, que la CEPAL mantiene desde hace más de una década, se incluye información cuantitativa y cualitativa sobre programas de transferencias condicionadas, sistemas de pensiones no contributivos y programas de inclusión laboral³.

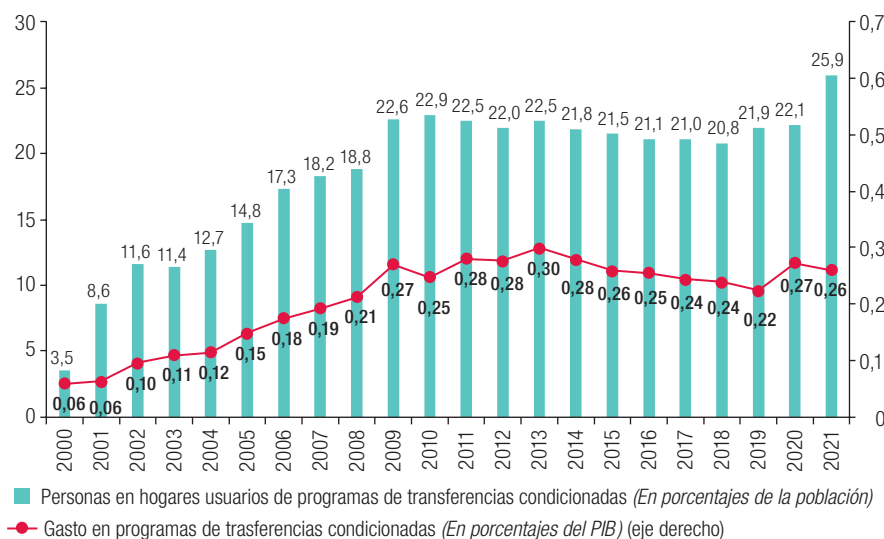
² Con el objetivo de sistematizar los esfuerzos realizados por los países de la región y darles seguimiento, la CEPAL desarrolló el Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe (véase [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/>).

³ La Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe brinda información acerca de 56 programas de transferencias condicionadas de 21 países, 42 programas de pensiones no contributivos de 25 países y 92 programas de inclusión laboral de 22 países (véase [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>).

De los datos que en ella se recogen, se desprende que en la región se ha incrementado la cobertura, principalmente mediante la expansión de los mecanismos no contributivos de los programas de transferencias condicionadas (PTC) y de los sistemas de pensiones no contributivos (estos últimos se tratarán con más detalle en la sección III.5). En el caso de los PTC, esta expansión ha ocurrido desde mediados de los años noventa hasta 2010, cuando se alcanzó una cobertura del 22,9% de la población regional. En 2021, en el contexto de la pandemia, los PTC alcanzaron una cobertura máxima del 25,9% de la población, con un gasto del 0,26% del PIB (véase el gráfico 2).

Gráfico 2

América Latina y el Caribe (21 países)^a: evolución de la cobertura y el gasto de los programas de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas^b, 2000-2021
(En porcentajes de la población 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 Argentina, Belice, 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 y Uruguay.

^b Promedio ponderado de la cobertura y promedio simple del gasto, sobre la base de información de los programas de transferencias condicionadas y otras transferencias monetarias continuas de los países.

III. Principales debates en torno a la protección social en la región

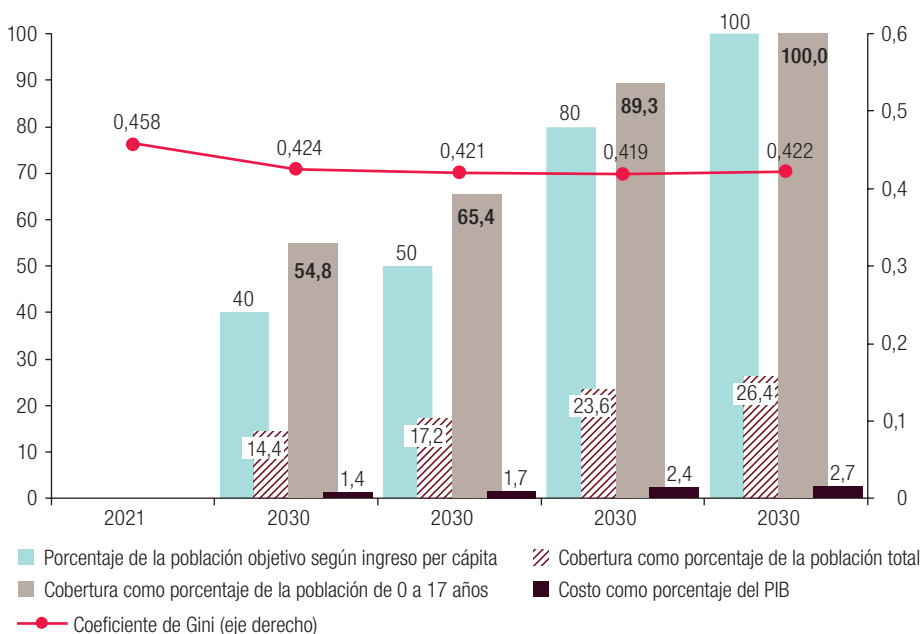
1. La protección social de los ingresos para enfrentar la pobreza: poner el foco en la infancia

La protección de los ingresos es un componente prioritario de los sistemas de protección social, especialmente en un contexto de elevados niveles de pobreza y desigualdad. En la región, se han propuesto distintas opciones de política pública para garantizar los ingresos de la población, entre los cuales destacan: i) los programas de transferencias condicionadas y su ampliación; ii) las medidas de protección en forma de ingreso de emergencia adoptadas para hacer frente a la crisis del COVID-19; iii) las propuestas de ingreso mínimo garantizado, y iv) el ingreso básico universal. A estas opciones se suman aquellas centradas en fortalecer una transferencia monetaria dirigida a la infancia, considerando, entre otros factores, las desproporcionadas cifras de pobreza que se registran entre la población de 0 a 17 años (un 45,5% en 2021), la baja cobertura de las prestaciones no contributivas

para hogares con niñas, niños y adolescentes, y la oportunidad de reducir las desigualdades desde las primeras etapas del ciclo de vida (Santos García, Farías y Robles, 2023).

El gráfico 3 presenta una estimación de lo que costaría en 2030 una transferencia mensual dirigida a la infancia y adolescencia equivalente al valor de la línea de pobreza extrema, según la cobertura prevista. Una transferencia a niñas, niños y adolescentes pertenecientes al 40% más pobre de la población (el 54,8% de la población infantil y adolescente) implicaría recursos equivalentes al 1,4% del PIB en 2030. En cambio, si se proyectara una cobertura del 80% más pobre de la población (el 89,3% de la población infantil y adolescente), el gasto sería del 2,4% del PIB en 2030. El coeficiente de Gini en este último caso se reduciría en torno a 4 puntos porcentuales entre 2021 y 2030.

Gráfico 3
América Latina y el Caribe (15 países)^a: estimación del costo y el impacto redistributivo de una transferencia dirigida a la infancia y adolescencia, según cobertura, 2030
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de E. Espíndola, "Estimación del costo de transferencias monetarias asociadas a la implementación de opciones para proteger niveles de ingresos en América Latina", *La protección social de los ingresos en América Latina y el Caribe: debates sobre opciones de política*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/27/Rev.1), R. Santos García, C. Farías y C. Robles (coords.), Santiago, Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

Nota: Se considera una transferencia mensual por persona equivalente a una línea de pobreza extrema.

^a Promedio simple de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

2. La protección social y la ineficiencia de la desigualdad

La protección social tiene entre sus objetivos principales la reducción de la desigualdad, que es una característica histórica y estructural de América Latina y el Caribe. La desigualdad refleja la heterogeneidad estructural de los sistemas productivos de la región, caracterizados por la concentración del empleo en trabajos informales y de baja calidad, con bajos ingresos y limitado o escaso acceso a la protección social (Arenas de Mesa y Cecchini, 2022).

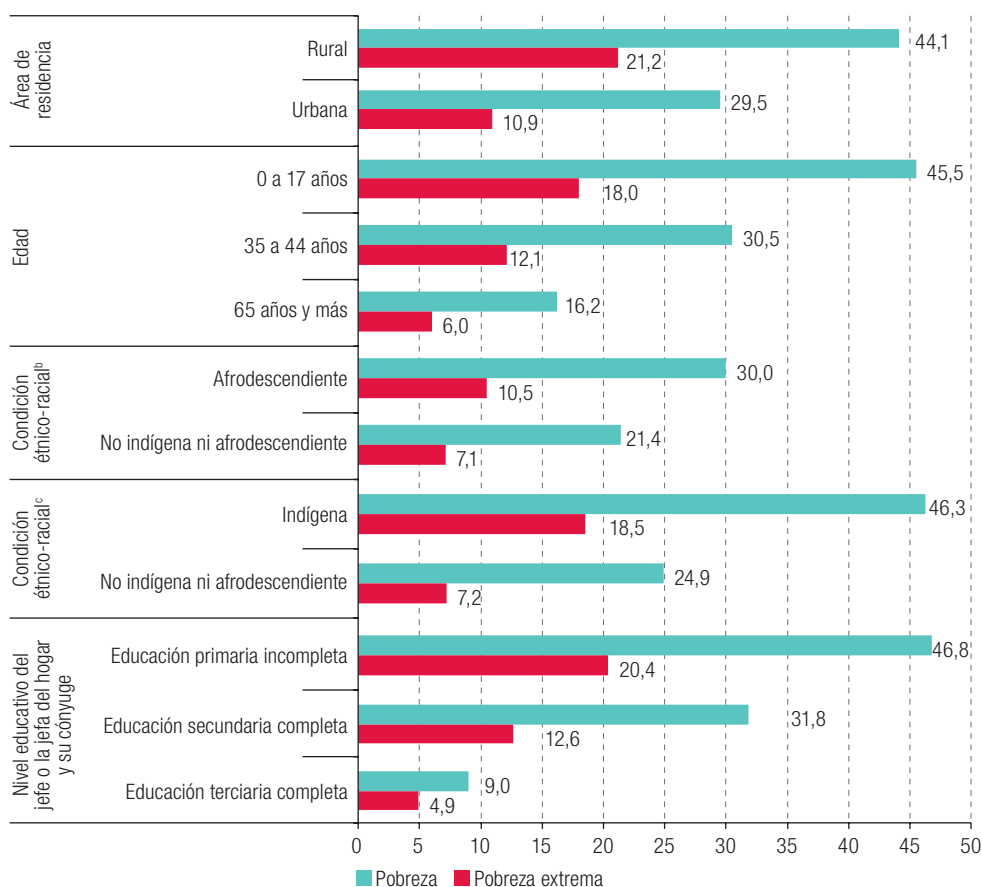
La región presenta uno de los niveles de desigualdad más elevados del mundo. La CEPAL defiende que la desigualdad obstaculiza el desarrollo sostenible y es ineficiente, dado que provoca brechas y rezagos sociales que afectan la productividad, la fiscalidad y la sostenibilidad ambiental

(CEPAL, 2018b). En este contexto, el concepto de “matriz de desigualdad social” invita a reflexionar más allá de la desigualdad en términos de ingresos, incluyendo los siguientes ejes estructurantes en el análisis: las desigualdades de género, la condición étnico-racial, el ciclo de vida (especialmente la infancia, la juventud y la vejez) y el territorio. De esta manera, contribuye al análisis y la reflexión sobre este fenómeno multidimensional y multicausal con el objeto de avanzar en el desarrollo de políticas de protección social integrales que aborden y reduzcan las desigualdades (CEPAL, 2016).

Una manera de representar la matriz de desigualdad social en la América Latina es mediante la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema en función de sus diferentes ejes estructurantes. Por ejemplo, la pobreza es mayor entre las mujeres en edad activa: en 2021, la tasa de pobreza fue un 16% mayor entre las mujeres en edad activa que entre los hombres de edad similar. Asimismo, la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema es mayor en las áreas rurales, entre las personas indígenas y la población afrodescendiente, entre las niñas, niños y adolescentes (de 0 a 17 años) y entre las personas con una educación primaria incompleta (véase el gráfico 4) (CEPAL, 2022a).

Gráfico 4

América Latina (18 países)^a: personas en situación de pobreza y pobreza extrema, según área de residencia, edad, condición étnico-racial y nivel educativo del jefe o la jefa del hogar y su cónyuge, 2021
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/15-P), Santiago, 2022, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Corresponde a 8 países: Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay.

^c Corresponde a 11 países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay.

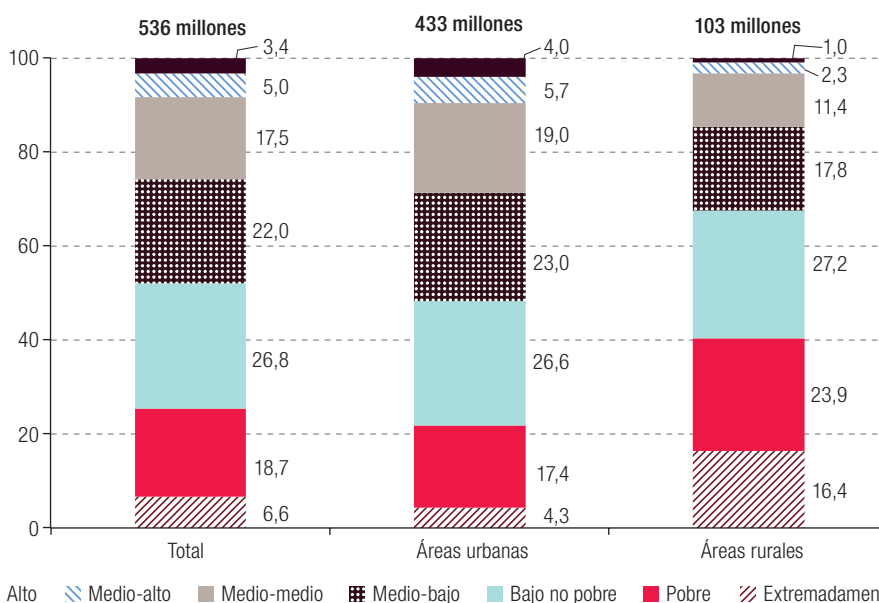
Entre las múltiples dimensiones de la matriz de desigualdad social, el ingreso destaca por su particular relevancia, dado que condiciona en gran medida el acceso a los distintos bienes y servicios y las oportunidades de las personas para lograr la vida a la que aspiran. Por este motivo, en las distintas ediciones del *Panorama Social de América Latina y el Caribe* de la CEPAL, se ha prestado especial atención al análisis de la desigualdad de ingresos. En general, los análisis se llevan a cabo mediante un conjunto de indicadores calculados sobre la base de las encuestas de hogares; sin embargo, se utilizan también cada vez más fuentes alternativas y complementarias de datos (CEPAL, 2023b).

Al debatir sobre la protección social, la desigualdad y la inclusión social, es fundamental mencionar, entre otros grupos, a las personas con discapacidad. Según datos de la CEPAL (2014), más de 70 millones de personas en América Latina y el Caribe tienen alguna discapacidad, es decir, más del 12% del total de la población. Estas personas deben hacer frente a diversos tipos de desigualdades en el ejercicio de sus derechos y a elevados niveles de exclusión, por lo que resulta urgente abordar este problema. El acceso de las personas con discapacidad a la protección social aún se encuentra limitado por diversas barreras. Un ejemplo de ello son los obstáculos a los que se enfrentan para lograr una inclusión laboral satisfactoria, con condiciones de trabajo decentes y acceso a la protección social (Bietti, 2023). Además de presentar tasas de inactividad laboral y de desempleo superiores, las personas con discapacidad tienen mayores probabilidades de encontrar empleos mal remunerados, informales e inestables, con escasa protección de sus derechos laborales y limitado acceso a la protección social. Si bien, en las últimas décadas, la región ha avanzado en las diferentes dimensiones de la inclusión social, resulta preocupante que continúen existiendo segmentaciones significativas en lo que respecta a la cobertura y la suficiencia de las prestaciones, lo que también se refleja en las grandes diferencias de calidad que presentan los servicios a los que pueden acceder los diferentes grupos poblacionales, así como en sus posibilidades de inclusión laboral (CEPAL, 2023b).

Una forma complementaria de examinar la desigualdad y el desigual acceso a la protección social es estratificando la población de acuerdo con una variable de interés específica, como el ingreso, la ocupación, el consumo o la autoidentificación. La CEPAL tiene una larga tradición en el ámbito de los estudios sobre estratificación social (véase el más reciente de ellos en Martínez y otros, 2022) y en los últimos años ha vuelto a hacer hincapié en la estratificación de ingresos para visibilizar la vulnerabilidad de los estratos de ingreso medios y el elevado porcentaje de la población de América Latina que presenta un riesgo elevado de caer en la pobreza a raíz de choques o crisis económicas (CEPAL, 2022a y 2022b).

En América Latina, la vulnerabilidad económica es significativa. Antes incluso de la pandemia, en 2019, más de la mitad de las personas de esta subregión (52,1%) residía en hogares pertenecientes a los estratos de ingreso bajo (menos de 1,8 líneas de pobreza por persona). Si a estos hogares se suman los hogares provenientes de estratos de ingreso medio-bajo (22%), el resultado es que el 74,1% de los habitantes de América Latina vivía en hogares vulnerables. Es decir, aproximadamente tres de cada cuatro personas, antes de la pandemia, requerían ayudas de los programas de protección social. En las zonas urbanas, esta cifra alcanzaba el 71,3% de la población y, en las zonas rurales, el 85,3% (véase el gráfico 5).

Gráfico 5
 América Latina (15 países)^a: distribución de la población
 según estrato de ingreso, alrededor de 2019
 (En porcentajes y millones de personas)



Fuente: R. Martínez y otros, "Estratificación y clases sociales en América Latina: dinámicas y características en las dos primeras décadas del siglo XXI", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/214), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedio simple de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. En las estimaciones de las áreas rurales, no se incluyen la Argentina ni el Uruguay.

3. Protección social y educación: inversión en las personas

Los sistemas de protección social formulados desde un enfoque de derechos y de ciclo de vida contribuyen a proteger y asegurar los ingresos durante todo el ciclo de vida de las personas y a reducir su probabilidad de no poder hacer frente a riesgos imprevistos, así como a propiciar la implementación de estrategias dirigidas a empoderar a quienes presentan mayor vulnerabilidad ante los riesgos, fomentar la inclusión social y laboral, erradicar la pobreza y disminuir la desigualdad.

El activo más importante con el que cuentan los países son las personas. Invertir en educación es invertir en las personas, y esta inversión puede tener resultados en al menos dos dimensiones: el crecimiento personal vinculado al desarrollo social inclusivo, y el crecimiento de la productividad vinculado al desarrollo económico. Por lo tanto, la inversión en educación es la base de toda estrategia exitosa de desarrollo y, en especial, de desarrollo social inclusivo.

En la región, la pandemia tuvo un impacto social y económico catastrófico. Dio lugar a una crisis silenciosa en el ámbito de la educación, que afectó particularmente el aprendizaje de niñas, niños y adolescentes. Entre otras cosas, los establecimientos educativos cerraron parcial o totalmente durante 72 semanas, entre febrero de 2020 y marzo de 2022, más tiempo que en cualquier otra región del mundo (CEPAL, 2022a; Huepe, Palma y Trucco, 2022).

La Comisión ha trabajado en el área de la educación en América Latina y el Caribe desde la perspectiva de la desigualdad, considerándola un eslabón crítico para el desarrollo social inclusivo y prestando especial atención a la educación escolar y la formación para el trabajo entre la población

juvenil. Además, a fin de favorecer el desarrollo de las condiciones necesarias para la escolaridad, ha recomendado fortalecer la articulación de dicha área con otros sectores de la política pública, especialmente con los sistemas de protección social. Por ejemplo, la protección de los ingresos de los hogares y las políticas de cuidados son fundamentales para apoyar las trayectorias educativas (véase, en esta misma edición, Trucco, 2023).

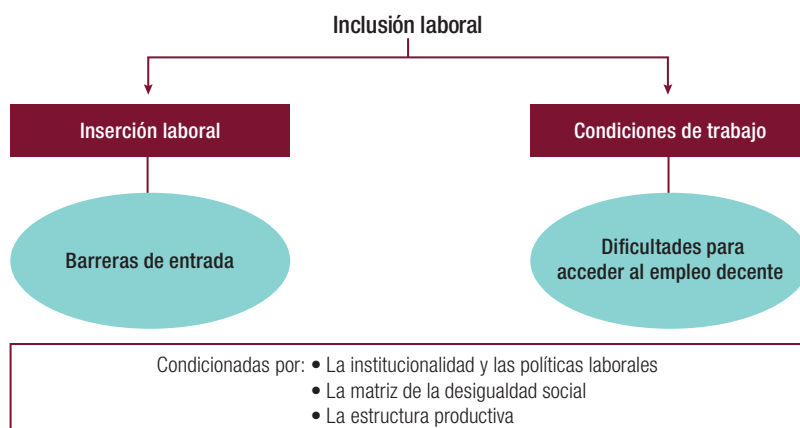
Para conseguir un desarrollo social inclusivo, es necesario invertir más recursos financieros en los sistemas educativos de la región, asegurándose de que estos recursos públicos se utilicen de forma eficiente y procurando formular estrategias que otorguen sostenibilidad financiera a la educación y a los sistemas de protección social, y que, en conjunto, contribuyan de manera integral a la superación de los problemas que forman parte de la herencia de la pandemia, como la desvinculación y el abandono escolar y las dificultades y rezagos en el aprendizaje.

4. Protección social, inclusión laboral y futuro del trabajo

El vínculo entre empleo y protección social tiene una larga historia. Esta conexión se basa en la idea fundamental de que el trabajo remunerado desempeña un papel central como medio de inclusión social y acceso al bienestar, en la medida en que se logren mantener niveles mínimos de calidad de vida, se posibilite el acceso a servicios sociales y se procure la universalización del trabajo decente (CEPAL, 2007; Cecchini y Martínez, 2011). A pesar de ello, el mercado laboral de América Latina y el Caribe se caracteriza por su escasa generación de empleo productivo, su elevada tasa de desocupación y una marcada segmentación de los mercados, lo que se refleja en el hecho de que casi la mitad del empleo es informal y, por tanto, no cuenta con acceso contributivo a la seguridad social (Espejo, 2022; CEPAL, 2023b; Espejo y Cortínez, 2023).

Para la CEPAL, la inclusión laboral es un objetivo de desarrollo social inclusivo mediante el cual se busca que todos los integrantes de la fuerza laboral puedan acceder a trabajos decentes que les garanticen niveles adecuados de remuneración y cobertura en materia de protección social. En la práctica, la inclusión laboral tiene dos componentes: la inserción laboral y las condiciones del trabajo al que se accede (véase el diagrama 2). Las mujeres, los jóvenes, las personas con discapacidad, las personas en situación de pobreza, los afrodescendientes, los Pueblos Indígenas y otras poblaciones que se encuentran en la intersección de los ejes estructurantes de la matriz de desigualdad social se enfrentan a mayores obstáculos y barreras en el ámbito de la inclusión laboral (CEPAL, 2023b; Huepe, 2023).

Diagrama 2
Inclusión laboral: la inserción laboral y las condiciones del trabajo al que se accede



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, 2023, Santiago, en prensa.

Los mercados laborales de América Latina y el Caribe están experimentando importantes cambios que configuran lo que se conoce como el futuro del trabajo. Entre estas transformaciones, destaca la actual revolución tecnológica y sus procesos de automatización y digitalización. De no implementarse políticas adecuadas de —entre otras cosas— protección social, estos procesos pueden profundizar la desigualdad y los problemas de inclusión laboral en la región. Las tecnologías de automatización pueden dar lugar a la sustitución y transformación de ciertas ocupaciones, a la vez que propician la creación de nuevos empleos (Espíndola y Suárez, 2023). Si bien la experiencia de los países más avanzados en el ámbito tecnológico indica que revoluciones tecnológicas anteriores —en particular, el auge de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) durante las décadas de 1980 y 1990— no se han asociado a un aumento significativo de las tasas de desocupación, lo cierto es que aquellos trabajadores desplazados por las nuevas tecnologías no son necesariamente los que participarán posteriormente de su desarrollo y aplicación. Por otro lado, el auge de nuevas formas laborales, como el teletrabajo y los empleos en plataformas, amenaza con contribuir a la precarización del mundo del trabajo y a que ciertos grupos de la población comiencen a considerar las condiciones precarias e informales una característica normal de los mercados laborales (Huepe, 2023; Martínez, 2023; Robles, Tenenbaum y Jacas, 2023).

Teniendo en cuenta los obstáculos a los que se enfrentan las personas trabajadoras para acceder a la protección social, en el diagrama 3 —adaptado de Robles y otros (2003)—, se brinda un conjunto de recomendaciones de política pública destinadas a fortalecer la protección social ante los desafíos de la inclusión laboral. La articulación entre los sistemas de protección social y las políticas de inclusión laboral debería constituir un objetivo prioritario de los países, a fin de reducir los niveles de desigualdad y avanzar hacia el desarrollo social inclusivo.

Diagrama 3
Propuestas de política para fortalecer la protección social
ante los desafíos de la inclusión laboral



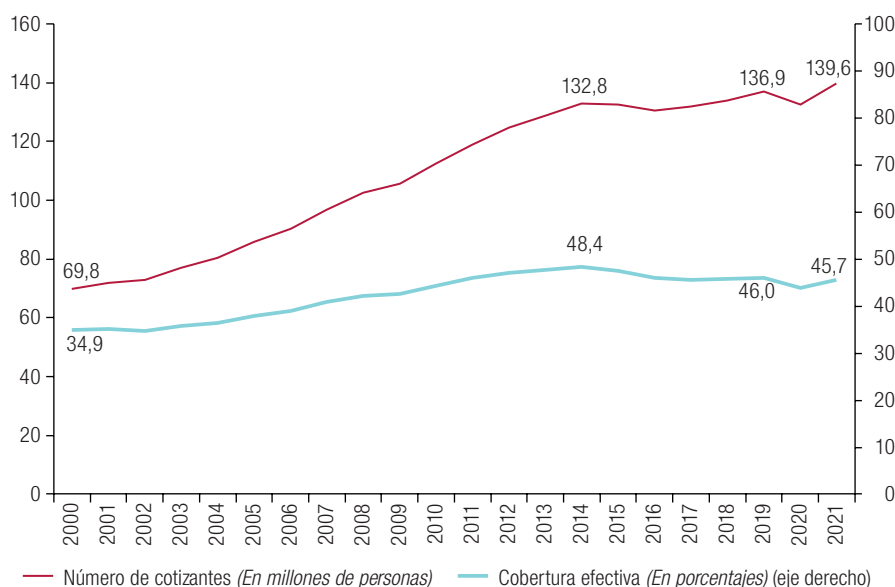
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de C. Robles y otros, "Apuestas estratégicas hacia el futuro de la protección social: avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles", *El futuro de la protección social ante la crisis prologada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles*, serie Políticas Sociales, C. Robles y R. Holz (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023, en prensa.

5. Protección social y sistemas de pensiones: solidaridad en la vejez

Los sistemas de pensiones se han situado en el centro del debate de la protección social. El envejecimiento, entre otros factores, hará que las demandas de la población mayor aumenten y tendrá efectos sociales y fiscales de gran magnitud. La población de 65 años y más representó el 8,9% del total de la población regional en 2021, y esta cifra alcanzará el 24,7% en 2065. En este contexto, la sostenibilidad de los sistemas de protección social y, en especial, de los sistemas de pensiones —en términos de cobertura efectiva, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera— constituyen desafíos regionales fundamentales que corresponden tanto al ámbito social como al de las finanzas públicas (CEPAL, 2018c; Arenas de Mesa, 2019).

En cuanto a la cobertura efectiva de los sistemas de pensiones contributivos, en 2021 solo el 45,7% de la población económicamente activa (PEA) cotizaba a un sistema de pensiones, lo que implica que cerca de 166 millones de personas no tenían acceso a la protección social contributiva en América Latina (véase el gráfico 6). Pese a los esfuerzos realizados en algunos países para extender la cobertura a las trabajadoras y los trabajadores independientes e informales, así como a las trabajadoras y los trabajadores domésticos, esta cifra refleja, en buena medida, la extendida presencia de la informalidad laboral y la debilidad de los mecanismos de fiscalización de la evasión y elusión previsionales (Arenas de Mesa, Robles y Vila, 2023).

Gráfico 6
América Latina (17 países)^a: población económicamente activa que cotiza al sistema de pensiones (cobertura de activos), 2000-2021
(En millones de personas y porcentajes)



Fuente: A. Arenas de Mesa, C. Robles y J. Vila, "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", *serie Políticas Sociales*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023, en prensa.

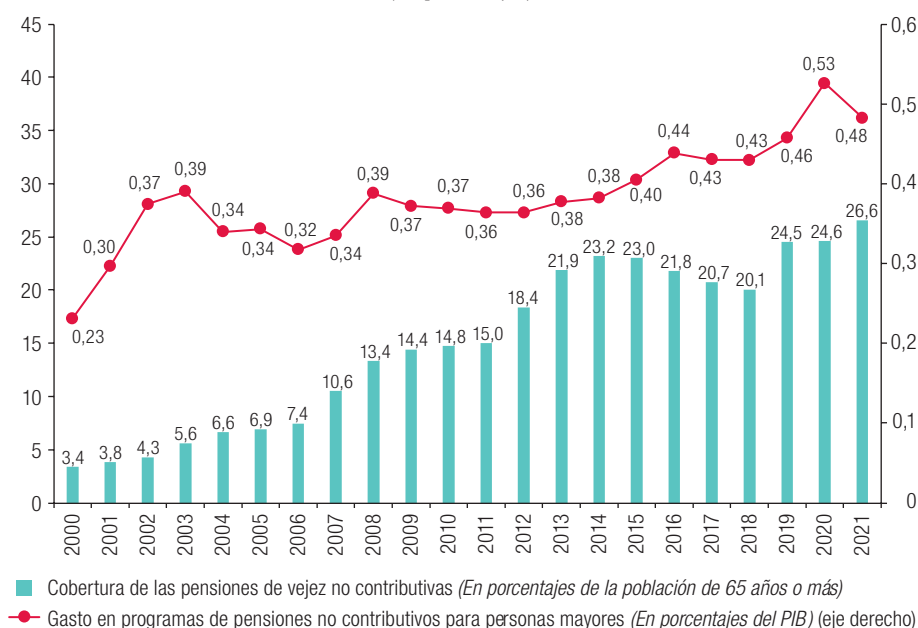
^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

En este siglo, una de las transformaciones más importantes en lo que respecta a los sistemas de pensiones y al incremento de la cobertura de los programas de protección social en la región ha sido la creación y la ampliación de la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos. Mientras

que, en 2000, solo 11 de los 33 países de América Latina y el Caribe contaban con un sistema de pensiones no contributivo, en 2021, ya lo tienen 28 de ellos. En consecuencia, la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos entre la población de 65 años y más creció de un 3,4% a un 26,6% entre 2000 y 2021, lo que se reflejó en un incremento del gasto público del 0,23% del PIB en 2000 al 0,48% del PIB en 2021 (véase el gráfico 7). En dos décadas, el gasto público en este tipo de sistemas aumentó 0,25 puntos porcentuales del PIB, y la cobertura se amplió en más de 15 millones de personas, a raíz de lo cual muchas de ellas salieron de la pobreza extrema o de la pobreza (Arenas de Mesa y Robles, 2023).

Gráfico 7

América Latina y el Caribe (24 países)^a: evolución del gasto público en los sistemas de pensiones no contributivos y de su cobertura, 2000-2021 (En porcentajes)



Fuente: A. Arenas de Mesa, C. Robles y J. Vila, "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", *serie Políticas Sociales*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023, en prensa, 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>.

^a Gasto: promedio simple sobre la base de información de Antigua y Barbuda, la Argentina, las Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tabago y el Uruguay. Cobertura: promedio ponderado sobre la base de información de los mismos países, sin incluir a San Vicente y las Granadinas.

6. Protección social y salud: la salud en el centro de las estrategias de desarrollo social inclusivo

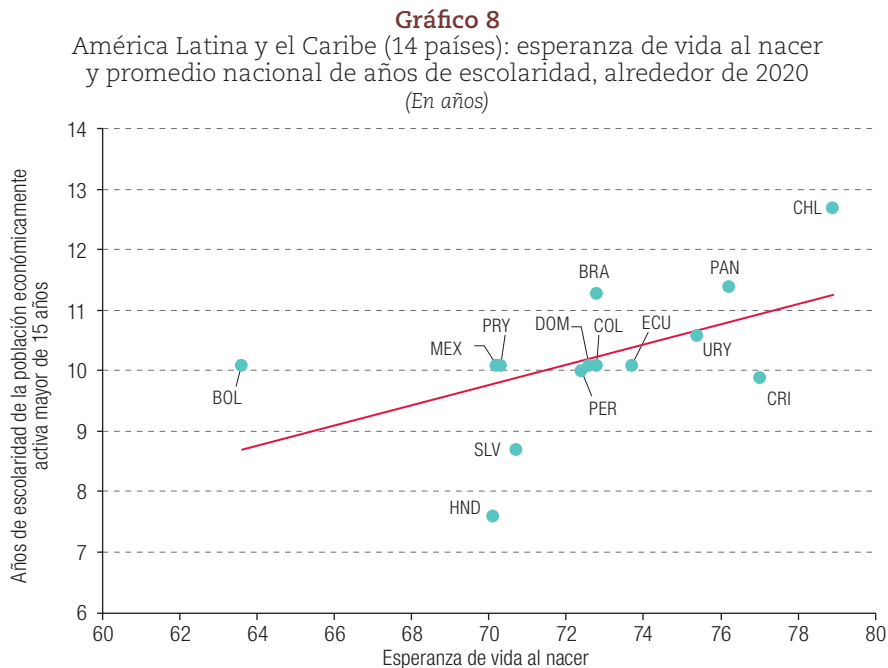
La atención de la salud es esencial para alcanzar el desarrollo social inclusivo y reducir la desigualdad, por lo que resulta imprescindible llevar a cabo el conjunto de transformaciones necesarias para avanzar hacia sistemas sanitarios universales, integrales, sostenibles y resilientes, que otorguen especial prioridad a la atención primaria de salud (APS). Las condiciones sociales que influyen en el modo en que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen se denominan determinantes sociales de la salud. Estos se encuentran distribuidos de manera dispar, lo que da lugar a desigualdades en materia de salud. La relación directa que existe entre los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social

y la desigual distribución de los determinantes sociales de la salud justifica la necesidad de articular los sistemas de salud con los demás componentes de la protección social, a fin de potenciar la sinergia que existe entre estos ámbitos para garantizar el derecho a la salud y contribuir a la superación de la pobreza y las desigualdades (Marinho, Dahuabe y Arenas de Mesa, 2023).

Los sistemas de salud de América Latina y el Caribe ya presentaban, antes de la pandemia, un financiamiento deficiente y problemas de disponibilidad de recursos y de organización de los servicios de atención. La falta de cobertura y la desigualdad de acceso a ella son consecuencia de, entre otros factores, la existencia de sistemas de salud subfinanciados, segmentados y fragmentados, con problemas en la organización de los servicios, en la rectoría y conducción sectorial, y en las capacidades para abordar los determinantes sociales de la salud (CEPAL/OPS, 2021).

Las debilidades estructurales de los sistemas de salud de América Latina y el Caribe se enmarcan en un contexto caracterizado por la matriz de la desigualdad social y una desigual distribución de los determinantes sociales de la salud. La pandemia de COVID-19 brindó una oportunidad histórica para reestructurar los sistemas de salud y avanzar hacia una cobertura universal, con atención oportuna y de calidad para toda la población, mediante mecanismos mancomunados solidarios amplios, más eficientes y sostenibles para la producción de servicios de calidad. Ello debería ir de la mano de una mayor inversión en salud, mediante un incremento del financiamiento que sea sostenible y una organización más eficiente de los servicios de salud, haciendo especial hincapié en fortalecer el primer nivel de atención, en línea con una estrategia en la que la APS incorpore los determinantes sociales de la salud en sus acciones (Cid y Marinho, 2022; CEPAL, 2022b).

En el gráfico 8 se presenta información sobre las desigualdades que existen entre los países de la región en materia de salud. Se observan grandes diferencias en los indicadores sociales, así como en lo que respecta a la relación positiva entre los indicadores de salud (esperanza de vida al nacer) y uno de los determinantes sociales de la salud (años de escolaridad de la población). Ello confirma que invertir en los demás componentes de la protección social, que constituyen determinantes sociales de la salud, puede propiciar mejores resultados en los indicadores de salud de la población.

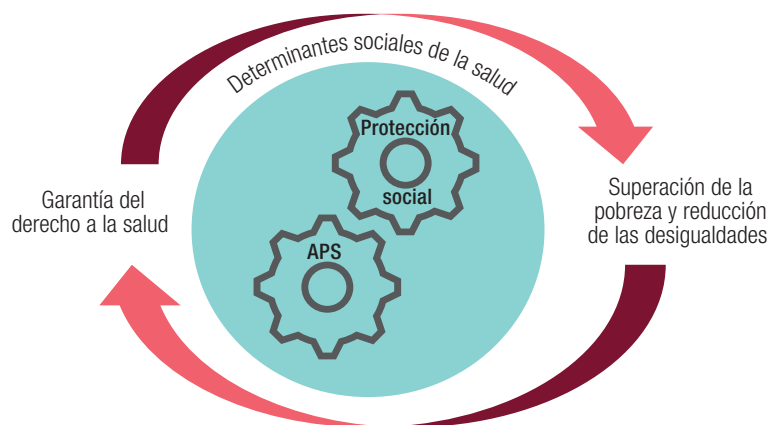


Fuente: M. L. Marinho, A. Dahuabe y A. Arenas de Mesa, "Salud y desigualdad en América Latina y el Caribe: la centralidad de la salud para el desarrollo social inclusivo y sostenible", *serie Políticas Sociales*, N° 244 (LC/TS.2023/115), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023, en prensa.

La APS es una dimensión estratégica de los sistemas de salud. En particular, cabe destacar el estrecho vínculo y la complementariedad existentes entre la APS y la protección social, que puede favorecer el avance hacia la garantía de los derechos de las personas, incluido el derecho a la salud (Abramo, Cecchini y Ullmann, 2020). Una parte esencial de la APS está relacionada con los determinantes sociales de la salud, por lo que contribuye directamente a reducir los niveles de pobreza y desigualdad, tanto en el ámbito de la salud como en otras dimensiones (véase el diagrama 4), impulsando, de esta manera, el logro del desarrollo social inclusivo, así como de diversos Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Diagrama 4

La acción sinérgica entre la atención primaria de la salud (APS) y la protección social



Fuente: M. L. Marinho, A. Dahuabe y A. Arenas de Mesa, "Salud y desigualdad en América Latina y el Caribe: la centralidad de la salud para el desarrollo social inclusivo y sostenible", *serie Políticas Sociales*, N° 244 (LC/TS.2023/115), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023, en prensa.

Asimismo, la acción sinérgica entre la APS y la protección social es fundamental para proteger el bienestar de la población en momentos de crisis, como quedó demostrado durante la pandemia de COVID-19 y las diversas crisis que la acompañaron. Una actuación integral y coordinada entre la APS y la protección social, reconociendo la interdependencia que existe entre las dimensiones sanitaria, social, económica y ambiental, es esencial para implementar respuestas conjuntas y coordinadas a situaciones de crisis, que permitan proteger el bienestar de la población y el ejercicio de sus derechos, principalmente de la población en situación de vulnerabilidad (Marinho, Dahuabe y Arenas de Mesa, 2023).

IV. Principales desafíos y oportunidades para las políticas de protección social

1. El desafío de la sostenibilidad: cumplir los compromisos con las generaciones actuales y futuras

El desafío de la sostenibilidad muchas veces se vincula con el desafío de la sostenibilidad ambiental en las estrategias del desarrollo sostenible o con el desafío de la sostenibilidad fiscal en el ámbito de las finanzas públicas. En el área del desarrollo social inclusivo, la sostenibilidad de la protección social es fundamental para avanzar en el diseño y la implementación de políticas públicas destinadas a reducir tanto la pobreza como la desigualdad en la región (CEPAL, 2022b).

La sostenibilidad de la protección social se basa en el cumplimiento de los mandatos y compromisos con las generaciones actuales y futuras en materia de cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera. La protección social sostenible es uno de los principales desafíos de la región. La universalidad, integralidad y resiliencia de la protección social no son características propias de un momento determinado. La cantidad y calidad de la cobertura y la suficiencia de la protección social deben mantenerse a lo largo del tiempo, a fin de cumplir los compromisos asumidos con las distintas generaciones. En este sentido, la protección social genera compromisos públicos permanentes y, por lo tanto, está vinculada a los debates en materia tanto de desarrollo social inclusivo como de finanzas públicas y espacio fiscal. Garantizar la sostenibilidad de los sistemas de protección social mejorará la capacidad de erradicar la pobreza y reducir las desigualdades en la región (CEPAL, 2023b).

2. El desafío de la institucionalidad social: limitaciones y capacidad de promover transformaciones sociales

La crisis en cámara lenta que se está produciendo en la región desde hace varios años pone todavía más de manifiesto la importancia de contar con una institucionalidad social a la altura de los desafíos sociales. Los déficits en materia de institucionalidad social condicionan las políticas, programas, transformaciones y reformas que hacen falta para erradicar la pobreza y reducir las desigualdades. La pandemia de COVID-19 mostró las fortalezas y debilidades de la institucionalidad social, así como su resiliencia y su capacidad de adaptación a las demandas derivadas de los efectos sociales y económicos de dicha pandemia en los países de la región. A este verdadero examen de capacidades se sumó la intensificación de fenómenos como la migración, los desastres asociados al cambio climático o los distintos tipos de violencia, así como las repercusiones económicas y sociales de la guerra en Ucrania a nivel mundial y la aceleración del cambio tecnológico, con sus efectos en el mercado laboral y el futuro del trabajo. Todos estos factores exacerbaban los desafíos relacionados con la institucionalidad de la protección social en la región (CEPAL, 2023a).

En la Quinta Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, celebrada en Santiago en octubre de 2023, se debatió sobre el rol de la institucionalidad social como eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo. Las principales propuestas de política pública para fortalecer la institucionalidad social fueron las siguientes: i) fortalecer la coherencia de los objetivos y mandatos normativos con la capacidad organizacional de la institucionalidad social; ii) invertir en recursos humanos, capacidades y tecnología para asegurar resultados positivos y consolidar y crear sistemas de monitoreo y evaluación de la política social; iii) invertir en sistemas de información para la toma de decisiones, anticipándose a los cambios que producirá la acelerada transformación digital, y iv) avanzar en el ámbito de la sostenibilidad financiera a fin de contar con recursos financieros que permitan asegurar un nivel mínimo de prestaciones que garantice un bienestar acorde con los derechos sociales y contribuya a reducir la pobreza y la desigualdad (CEPAL, 2023a).

3. El desafío del pacto social y fiscal: un delicado equilibrio entre economía política y gobernanza

La CEPAL afirma que el compromiso regional para alcanzar un desarrollo social inclusivo constituye una condición previa para lograr el desarrollo sostenible. Para lograr estos objetivos se requieren políticas sociales sólidas; en concreto, urge impulsar el fortalecimiento de sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes. Es fundamental centrarse en la sostenibilidad de las medidas adoptadas, a fin de lograr un amplio apoyo y avanzar hacia pactos sociales y fiscales que, entre otras cosas, garanticen la sostenibilidad financiera de la protección social (CEPAL, 2022a y 2022b; Arenas de Mesa, 2019).

Un rasgo compartido por todos los países de la región es la aversión de la mayor parte de la población a los elevados niveles de desigualdad presentes en ella y la expectativa ampliamente compartida de que el Estado debe actuar para reducirla a través del fortalecimiento de la protección social (Maldonado Valera y otros, 2021). Este constituye un importante punto de partida para avanzar hacia la definición de consensos amplios y el establecimiento de acuerdos transversales tanto sociales como fiscales (CEPAL, 2022b).

Un pacto fiscal es principalmente un debate sobre economía política, acerca de qué tipo de sociedad se desea construir. Las probabilidades de implementación de un acuerdo fiscal aumentan si este va acompañado de un pacto social que regule y determine el uso de los recursos públicos tanto para la protección social como para el fortalecimiento de las estrategias de desarrollo social inclusivo (Arenas de Mesa, 2016).

La gestión de la economía política, junto con la administración de los distintos intereses de los diversos actores, serán fundamentales para alcanzar pactos políticos que sustenten los acuerdos sociales y fiscales en la región. Estos pactos, además de fortalecer los sistemas de protección social, serán clave para la gobernabilidad del desarrollo sostenible, por lo que constituyen uno de los principales desafíos regionales en el ámbito de la protección social.

4. El desafío de la transformación digital: la velocidad de los cambios condiciona el futuro de la protección social

Los sistemas de protección social deberían aprovechar las oportunidades y abordar los desafíos de la acelerada transformación digital que está teniendo lugar en la actualidad y que puede configurar el futuro de la protección social. La velocidad a la que se produce dicha transformación digital supera con creces la capacidad de reacción de los sistemas de protección social, por lo que puede condicionar tanto el diseño de las transformaciones futuras como la relación de la protección social con la inclusión social (Martínez, Palma y Velásquez, 2020). Más allá de la digitalización de la información, la transformación digital de la economía implicará una transformación de la protección social, en la medida en que a raíz de la automatización surjan nuevas vulnerabilidades, laborales y de otro tipo.

Las nuevas tecnologías, incluida la inteligencia artificial, tienen el potencial de mejorar la eficiencia y la eficacia de las prestaciones sociales y los servicios. Sin embargo, también pueden convertirse en una fuente de exclusión, contribuyendo a crear una nueva forma de pobreza digital; en especial, si el acceso al mundo digital es limitado, como se observó durante la pandemia, o si existen riesgos asociados al funcionamiento de sus mecanismos, como en el caso de los algoritmos utilizados para la selección de los destinatarios de las políticas sociales. Para ilustrar este desafío, la CEPAL indica que, en 2020, el 26,3% de la población de América Latina no tenía acceso a Internet y el 79,3% de estas personas residían en áreas rurales (CEPAL, 2022a). De la misma manera, durante la pandemia se introdujeron innovaciones digitales para identificar potenciales usuarios y asignar las prestaciones de protección social, lo que puso de manifiesto las brechas de acceso existentes (Atuesta y Van Hemelryck, 2022). Sin duda, las personas mayores también experimentaron esta exclusión, ya que, según los datos disponibles, ellas son quienes menos participan de la sociedad digital y quienes menos utilizaban Internet antes de la pandemia.

Un ámbito estratégico en materia de protección social es la inversión en conectividad, tecnología y sistemas de información, con el fin, por ejemplo, de desarrollar una cultura de toma de decisiones con base empírica. Existen diversas acciones que pueden contribuir a este objetivo, y muchas de ellas ya se están llevando a cabo en los países de la región; sin embargo, otras requieren un mayor impulso para concretarse (CEPAL, 2023a).

5. El desafío de la protección social para erradicar la pobreza y reducir las desigualdades

Las políticas de protección social no contributiva pueden tener un impacto significativo en la reducción de la pobreza y las desigualdades. Una alternativa que se ha explorado en algunas ocasiones es dirigir la protección social de los ingresos a los dos extremos del ciclo de vida: los niños, niñas y adolescentes y las personas mayores. La tasa de pobreza de la población de entre 0 y 17 años en 2021 era del 45,5%, cifra muy superior al promedio del total de la población (32,3%). Por su parte, la población mayor (de 65 años y más) que se encuentra retirada del mercado laboral depende mayoritariamente de los ingresos y transferencias que recibe de los sistemas de pensiones contributivos y no contributivos (CEPAL, 2022b; Robles y otros, 2023).

Una transferencia monetaria no contributiva equivalente a una línea de pobreza extrema dirigida a las niñas, niños y adolescentes (de 0 a 17 años) pertenecientes a los hogares del 40% más pobre de la población podría ayudar a reducir la pobreza extrema en la infancia y adolescencia 10 puntos porcentuales, con un costo estimado del 1,4% del PIB en 2030 (Espíndola, 2023).

En el caso de la población de 65 años y más, la política más efectiva para reducir la pobreza y la desigualdad es la creación y el fortalecimiento de sistemas de pensiones no contributivos. Aumentar la cobertura de dichos sistemas, hasta alcanzar al 40% de la población de 65 años y más, garantizando de manera conjunta una prestación equivalente a una línea de pobreza extrema o pobreza son metas alcanzables en esta década, desde la perspectiva tanto de la institucionalidad social como de la sostenibilidad financiera de la región. Se estima que alcanzar una meta como la propuesta para 2030 mediante estas transferencias tendría un costo adicional a lo que ya se invierte en los sistemas de pensiones no contributivos de un 0,5% del PIB en el caso de una línea de pobreza extrema y del 0,9% del PIB en el de una línea de pobreza (Arenas de Mesa, 2019; Arenas de Mesa, Robles y Vila, 2023).

Al considerar a toda la población, de acuerdo con una estimación para 2021, la brecha de ingresos que separa a los hogares de la línea de pobreza extrema equivale en promedio al 0,24% del PIB y, en el caso de la línea de pobreza, representa el 1,53% del PIB en la región. En este contexto, un incremento anual promedio equivalente al 0,1% del PIB destinado al gasto público en transferencias de protección social no contributiva podría incrementar los ingresos de los hogares receptores hasta alcanzar un nivel igual o superior a la línea de la pobreza extrema en 2030 (CEPAL, 2023a).

Todos estos ejercicios (en relación con la infancia, las personas mayores y la población total) tienen un denominador común: su implementación es factible, tanto en términos institucionales como de sostenibilidad financiera. El gasto público estimado en todos estos casos es en promedio unas décimas del PIB, cifra que podría alcanzarse a lo largo de varios años. Por lo tanto, el flujo incremental presupuestario anual de los países permite alcanzar estas metas garantizando la sostenibilidad financiera y con resultados potenciales significativos en lo que respecta a la reducción de la pobreza regional.

V. Comentarios finales

La protección social en la región debe adoptar un enfoque universal, independiente tanto de la situación laboral de los trabajadores y trabajadoras como de la capacidad de pago de las personas. Por otra parte, debe ser sensible a las diferencias y no dejar a nadie atrás, de conformidad con lo establecido en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La CEPAL ha propuesto el desarrollo de sistemas de protección social con un enfoque de derechos y de ciclo de vida para la primera infancia, la infancia, la adolescencia, la juventud, los trabajadores y trabajadoras (remunerados y no remunerados) y la población mayor, que tengan como objetivo erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y avanzar hacia el desarrollo social inclusivo (CEPAL, 2023b).

La pandemia dejó importantes lecciones. Una de las principales es que la colaboración regional y, por lo tanto, los proyectos colectivos son fundamentales para enfrentar las crisis y las desigualdades. Durante ese período, los países se vieron en la obligación de articular las medidas de protección social a corto plazo, necesarias para hacer frente a la emergencia, con otras a mediano plazo, para las que hacen falta una implementación gradual y la búsqueda de mecanismos para asegurar su sostenibilidad financiera.

La región se enfrenta a un complejo escenario económico, laboral y social, así como a la doble trampa del bajo crecimiento y los altos niveles de pobreza y desigualdad. Por ello, resulta fundamental centrarse en la sostenibilidad de las medidas que han de adoptarse para consolidar sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes, a fin de lograr un apoyo lo más amplio posible y de concretar pactos sociales y fiscales. El pacto social debe ir acompañado de nuevos contratos fiscales que garanticen la sostenibilidad financiera de la protección social y promuevan la estabilidad necesaria para alcanzar un desarrollo social inclusivo (CEPAL, 2023b).

En la Cumbre Social Mundial de 2025, que las Naciones Unidas han propuesto celebrar a 30 años de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague (1995), probablemente se debatirán algunos de los desafíos y las oportunidades presentados en este artículo para avanzar hacia una protección social universal, integral, sostenible y resiliente. Uno de los principales temas de debate de dicha Cumbre serán las implicaciones de repensar la transición del desarrollo social y la protección social de la Cumbre de Copenhague de 1995 al desarrollo social inclusivo y la protección social del futuro en la Cumbre Social Mundial de 2025.

Bibliografía

- Abramo, L., S. Cecchini y H. Ullmann (2020), "Enfrentar las desigualdades en salud en América Latina: el rol de la protección social", *Ciência e saúde coletiva*, vol. 25, N° 5, Río de Janeiro, Asociación Brasileña de Salud Colectiva (ABRASCO).
- Arenas de Mesa, A. (2020), "Los sistemas de pensiones en América Latina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 212 (LC/TS.2020/99), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (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).
- (2016), *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina* (LC/G.2688-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas de Mesa, A. y S. Cecchini (2022), "Igualdad y protección social: claves para un desarrollo inclusivo y sostenible", *El Trimestre Económico*, vol. LXXXIX, N° 353, enero-marzo.
- Arenas de Mesa, A. y C. Robles (eds.) (2023), *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar hacia la sostenibilidad con solidaridad*, Libros de la CEPAL, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Arenas de Mesa, A., C. Robles y J. Vila (2023), "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", *serie Políticas Sociales*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- 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).
- Bietti, M. F. (2023), "Personas con discapacidad e inclusión laboral en América Latina y el Caribe: principales desafíos de los sistemas de protección social", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/23), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Cecchini, S. (comp.) (2019), *Protección social universal en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2006-2019*, Páginas Selectas de la CEPAL, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (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*, Santiago, en prensa.
- _____(2022a), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/15-P), Santiago.
- _____(2022b), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-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.
- _____(2018a), *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial* (LC/MDS.2/2), Santiago.
- _____(2018b), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- _____(2018c), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago.
- _____(2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- _____(2015), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L/4056(CDS.1/3)), Santiago.
- _____(2014), *Informe regional sobre la medición de la discapacidad: una mirada a los procedimientos de medición de la discapacidad en América Latina y el Caribe* (LC/L.3860(CE.13/3)), Santiago.
- _____(2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- _____(2007), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335), Santiago.
- _____(2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294 (SES.31/3)), Santiago.
- _____(2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071(SES.28/3)), Santiago.
- CEPAL/OPS (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Panamericana de la Salud) (2021), "La prolongación de la crisis sanitaria y su impacto en la salud, la economía y el desarrollo social", *Informe COVID-19 CEPAL-OPS*, Santiago, octubre.
- Cid, C. y M. L. Marinho (2022), "Dos años de pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe: reflexiones para avanzar hacia sistemas de salud y de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/63), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Espejo, A. (2022), "Informalidad laboral en América Latina: propuesta metodológica para su identificación a nivel subnacional", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/6), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Espejo, A. y V. Cortínez (2023), "Memoria del Tercer Seminario Regional de Desarrollo Social: Promover la Inclusión Laboral como una Forma de Superar las Desigualdades y la Informalidad en América Latina y el Caribe", *serie Seminarios y Conferencias*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Espíndola, E. (2023), "Estimación del costo de transferencias monetarias asociadas a la implementación de opciones para proteger niveles de ingresos en América Latina", *La protección social de los ingresos en América Latina y el Caribe: debates sobre opciones de política*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/27/Rev.1), R. Santos García, C. Farías y C. Robles (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Espíndola, E. y J. Suárez (2023), "Automatización laboral y desafíos para la inclusión laboral en los mercados latinoamericanos: estimaciones de riesgo mediante *machine learning* ajustadas a la región", *serie Políticas Sociales*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Huepe, M. (ed.) (2023), "Desigualdades, inclusión laboral y futuro del trabajo en América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/63), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Huepe, M., A. Palma y D. Trucco (2022), "Educación en tiempos de pandemia: una oportunidad para transformar los sistemas educativos en América Latina y el Caribe", *serie Políticas Sociales*, N° 243 (LC/TS.2022/149), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Maldonado Valera, C. y otros (2021), "Panorama de la cohesión social en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/205), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Marinho, M. L., A. Dahuabe y A. Arenas de Mesa (2023), "Salud y desigualdad en América Latina y el Caribe: la centralidad de la salud para el desarrollo social inclusivo y sostenible", *serie Políticas Sociales*, N° 244 (LC/TS.2023/115), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Martínez, R. (coord.) (2023), "Automatización e inclusión laboral en América Latina: impactos potenciales, vulnerabilidades y propuestas de política pública", *Documentos de Proyectos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Martínez, R., A. Palma y A. Velásquez (2020) "Revolución tecnológica e inclusión social: reflexiones sobre desafíos y oportunidades para la política social en América Latina", *serie Políticas Sociales*, N° 233 (LC/TS.2020/88), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R. y otros (2022), "Estratificación y clases sociales en América Latina: dinámicas y características en las dos primeras décadas del siglo XXI", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/214), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Naciones Unidas (2005), *Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres* (A/CONF.206/6), Nueva York.
- _____(2000), *El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización. Informe del Secretario General* (E/CN.5/2001/2), Nueva York, diciembre.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2021), *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022. La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor*, Ginebra.
- _____(2018), "Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe", *Panorama Laboral Temático*, N° 4, Lima, julio.
- _____(2012), "Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202)" [en línea] https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524.
- Robles, C. y R. Holz (coords.) (2023), "El futuro de la protección social ante la crisis prologada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles", *serie Políticas Sociales*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Robles, C. y C. Rossel (2021), "Herramientas de protección social para enfrentar los efectos de la pandemia de COVID-19 en la experiencia de América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/135), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Robles, C., V. Tenenbaum e I. Jacas (2023), "Los desafíos de la protección social de los trabajadores de plataformas: reflexiones para América Latina", *Documentos de Proyectos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en prensa.
- Robles, C. y otros (2023), "Apuestas estratégicas hacia el futuro de la protección social: avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles", *El futuro de la protección social ante la crisis prologada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles*, serie Políticas Sociales, C. Robles y R. Holz (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Santos García, R., C. Farías y C. Robles (coords.) (2023), "La protección social de los ingresos en América Latina y el Caribe: debates sobre opciones de política", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/27/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Trucco, D. (2023), "Mejorar la educación es crucial para un desarrollo social y económico inclusivo y sostenible", *Revista CEPAL*, N° 141, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- UNISDR (Secretaría Interinstitucional de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres) (2004), *Living with Risk: A global review of disaster reduction initiatives. 2004 Version - Volume I*, Nueva York y Ginebra.

