

Resumen ejecutivo

Versión accesible

Panorama Social de América Latina y el Caribe **2024**



Desafíos de la protección social
no contributiva para avanzar
hacia el desarrollo social inclusivo



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Resumen ejecutivo

Versión accesible

Panorama Social de América Latina y el Caribe **2024**



**Desafíos de la protección social
no contributiva para avanzar
hacia el desarrollo social inclusivo**



NACIONES UNIDAS

CEPAL

José Manuel Salazar-Xirinachs

Secretario Ejecutivo

Javier Medina Vásquez

Secretario Ejecutivo Adjunto a. i.

Alberto Arenas de Mesa

Director de la División de Desarrollo Social

Rolando Ocampo

Director de la División de Estadísticas

Simone Cecchini

Director del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL

Ana Gúezmes García

Directora de la División de Asuntos de Género

Sally Shaw

Directora de la División de Documentos y Publicaciones

El Panorama Social de América Latina y el Caribe es preparado anualmente por la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), dirigida por Alberto Arenas de Mesa, y la División de Estadísticas de la CEPAL, dirigida por Rolando Ocampo. En su elaboración participan también el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, dirigido por Simone Cecchini, y la División de Asuntos de Género de la CEPAL, dirigida por Ana Gúezmes García.

La edición de 2024 fue coordinada por Alberto Arenas de Mesa con el apoyo de Daniela Trucco, quienes se encargaron de su redacción junto a Muriel Abad, Carmen Álvarez, Amparo Bravo, Verónica Cano, Helena Cruz Castanheira, Ernesto Espíndola, Consuelo Farías, Nincen Figueroa, Álvaro Fuentes, Karen García, Daniela González, Raúl Holz, Isabel Jacas, Carlos Maldonado, Xavier Mancero, María Luisa Marinho, Rodrigo Martínez, Amalia Palma, Claudia Robles, Jorge Rodríguez, Raquel Santos García, Lucía Scuro, Zulma Sosa, Juan Vila, Pablo Villatoro y Belén Villegas. En la recolección de información y el procesamiento estadístico participaron Mario Acuña,

Lenin Aguinaga, Catalina Alviz, Jorge Cadenasso, Edmundo Caillaux, Miguel Castillo, Eunseo Cho, María Paz Collinao, Ernesto Espíndola, Fabiola Fernández, Nincen Figueroa, Álvaro Fuentes, Nicolás Hernández, Rocío Miranda, Javiera Ravest y Pablo Villatoro. Se recibieron valiosos aportes y comentarios a diferentes secciones del documento de Simone Cecchini, Diego Collado, Jennie Dador, Fabiana Del Popolo, Andrés Espejo, Camila Gramkow, Ana Gúezmes García, Sandra Huenchuán, Mariana Huepe, Daniela Huneeus, Ángela Penagos, Humberto Soto, Soledad Villafañe e Isabel Walker.

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

Publicación de las Naciones Unidas

LC/A.2024/5

LC/PUB.2024/24

Distribución: G

Copyright © Naciones Unidas, 2024

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.2401162[S]

Notas explicativas:

- Los tres puntos indican que los datos faltan, no constan por separado o no están disponibles.
- La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.
- La coma se usa para separar los decimales.
- La palabra “dólares” se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo cuando se indique lo contrario.
- La barra puesta entre cifras que expresen años (por ejemplo, 2023/2024) indica que la información corresponde a un período de 12 meses que no necesariamente coincide con el año calendario.
- Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos y los porcentajes presentados en los elementos gráficos no siempre suman el total correspondiente.

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2024. Versión accesible. (LC/A.2024/5-LC/PUB.2024/24), Santiago, 2024.

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

Índice

A. La protección social, particularmente el componente no contributivo, es indispensable para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo	7
B. Camino a la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: la protección social en el centro de las estrategias de desarrollo social inclusivo	12
C. La trampa de la alta desigualdad y los elevados niveles de pobreza: desafíos para la protección social no contributiva	15
D. En 2023 la pobreza alcanzó el nivel más bajo desde 1990, en tanto la desigualdad de ingresos se mantiene alta	20
E. La inversión en la infancia: un elemento de gran importancia de la protección social no contributiva	26
F. Los sistemas de pensiones no contributivos: elemento clave para avanzar en la erradicación de la pobreza en la vejez	28
G. La crisis de los cuidados reproduce la desigualdad de género y exige el fortalecimiento de la protección social	31
H. Las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) de las instituciones son otro elemento importante para fortalecer la protección social no contributiva	37

I.	El gasto social dejó de caer y mostró un comportamiento estable, con un nivel aún insuficiente en la protección social no contributiva.....	39
J.	Es fundamental establecer un estándar de inversión en la protección social no contributiva para avanzar en la erradicación de la pobreza	42
K.	Urge fortalecer la acción intersectorial para avanzar hacia una protección social universal, integral, sostenible y resiliente	43
L.	Presentación y resumen de los principales mensajes de los capítulos.....	47
	Bibliografía	50

A. La protección social, particularmente el componente no contributivo, es indispensable para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo

El patrón de desarrollo de América Latina y el Caribe, aunque diverso entre países, tiene numerosas características comunes en materia de desequilibrios económicos, sociales y ambientales, que se manifiestan en tres trampas del desarrollo: una baja capacidad para crecer, una elevada desigualdad con baja movilidad y débil cohesión sociales, y una baja capacidad institucional y de gobernanza poco efectiva para abordar los desafíos del desarrollo ([Salazar-Xirinachs, 2023](#)). Estas tres trampas y los círculos viciosos que las alimentan hacen que no sea exagerado decir que los países de la región se encuentran en una crisis de desarrollo.

La información sobre la primera trampa es elocuente: entre 2015 y 2024, la tasa anual de crecimiento de América Latina y el Caribe promedió solo un 0,9%, menos de la mitad del 2,0% al que la región creció en la década perdida de los años ochenta ([CEPAL, 2024a](#)). Ante esta preocupante situación, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

enfatisa la necesidad de avanzar hacia una gran transformación productiva a partir de la escala y mejora de las políticas de desarrollo productivo. Esta es la manera fundamental para salir de la trampa de baja capacidad para crecer ([CEPAL, 2024b](#); [Salazar-Xirinachs y Llinás, 2023](#)). En cuanto a la segunda trampa, la alta desigualdad que caracteriza a la región responde a varios factores: una matriz productiva heterogénea y que se transforma lentamente, sistemas educativos y de formación profesional débiles, con altas tasas de abandono y magros resultados de aprendizajes, sistemas fiscales regresivos, y sistemas de protección social con debilidades y brechas ([CEPAL, 2024c](#)). La trampa de baja capacidad institucional y débil gobernanza se traduce en políticas e instituciones públicas con bajas capacidades para gestionar las transformaciones necesarias. Para salir de esta trampa es necesario fortalecer las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) de las instituciones en cada área de transformación, incluidos los espacios para el diálogo social, y la movilización de los recursos financieros necesarios. También se precisan estrategias para crear coaliciones a favor de las reformas, mayores que las coaliciones que se resisten a los cambios, es decir que se debe efectuar un análisis de la economía política de las reformas ([CEPAL, 2024c](#)).

Esta crisis del desarrollo interactúa con un conjunto de nudos críticos para el logro del desarrollo social inclusivo en la región. Estos incluyen la persistencia de la pobreza y de la vulnerabilidad a la pobreza; las desigualdades estructurales, injustas e ineficientes; las brechas en el desarrollo de capacidades humanas (educación, salud y nutrición) y de acceso a los servicios básicos; los déficits de trabajo decente y las incertidumbres asociadas con los cambios tecnológicos en el mundo del trabajo; un acceso aún parcial y desigual a la protección social; una institucionalidad social en construcción, y un nivel de

inversión social insuficiente. A estas problemáticas se han añadido nudos emergentes que corresponden a los distintos tipos de violencia, la transición demográfica y las tendencias migratorias, los cambios en el mundo del trabajo, la transformación tecnológica, las transformaciones epidemiológicas y nutricionales, y el cambio climático y los desastres ([CEPAL, 2019](#)). Se trata de una estructura de riesgos sociales que se encuentra en un proceso de reconfiguración, que se superpone a un conjunto de riesgos estructurales a lo largo del ciclo de vida y aumenta la vulnerabilidad de la población a caer en la pobreza y permanecer en ella, así como a experimentar la vulneración de sus derechos sociales, económicos, culturales y ambientales ([Robles, 2024](#)).

Para enfrentar los diversos desafíos que emergen de este escenario, es urgente fortalecer los sistemas de protección social en la región, ya que dichos sistemas contribuyen directamente a la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades al buscar garantizar el acceso a ingresos adecuados para el logro de un nivel de bienestar suficiente de manera universal, a servicios sociales básicos y vivienda, y a las políticas de inclusión laboral y social y el trabajo decente (CEPAL, [2020a](#), [2022a](#), [2022b](#) y [2023a](#)). Es esencial avanzar hacia sistemas de protección social que sean universales, integrales, sostenibles y resilientes. Esto supone la implementación de un enfoque de universalismo sensible a las diferencias, que conduzca a que dichos sistemas de protección social sean accesibles para todas las personas y permitan abordar las desigualdades vigentes. También supone la consolidación de sistemas que sean integrales para enfrentar los riesgos de manera intersectorial y con articulación entre niveles administrativos y a lo largo del ciclo de vida. A su vez, plantea la necesidad de que sean sostenibles, es decir, que cumplan con los compromisos adquiridos con esta generación y las generaciones

futuras, abordando de forma equilibrada tres dimensiones: cobertura, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera. Por último, se necesitan sistemas de protección social que puedan enfrentar de manera resiliente los cambios y las crisis con capacidad de respuesta, flexibilidad y adaptabilidad ([Arenas de Mesa, 2023](#); CEPAL, [2021](#) y [2022a](#); [Cecchini y Martínez, 2011](#)).

Los sistemas de protección social con estas características y que sitúan a las personas en el centro tienen una importancia estratégica para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo y son la base fundamental para la consolidación de verdaderos Estados de bienestar ([Arenas de Mesa, 2023](#)). Su énfasis en la erradicación de la pobreza extrema y la pobreza, junto con la reducción de las desigualdades, se alinea con el desarrollo social inclusivo, definido como el estadio en que todas las personas alcanzan una vida libre de la pobreza y un nivel de bienestar acorde con el nivel de crecimiento económico de la sociedad. Dicho nivel les debe permitir desarrollar sus capacidades en un marco de libertad y de dignidad, con garantía del ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y con espacios de reconocimiento y participación. Para ello, es fundamental abordar las brechas de acceso a ámbitos esenciales del bienestar, dando cuenta de las desigualdades sociales y sus ejes estructurantes desde la perspectiva del universalismo sensible a las diferencias ([CEPAL, 2024d](#)). Asimismo, el foco en la garantía de los derechos de las personas permite asegurar su acceso a servicios públicos de calidad, reducir su vulnerabilidad frente a riesgos sociales y garantizar niveles de ingresos de manera sostenible, convirtiendo a la protección social en un requisito de los Estados de bienestar ([Briggs, 1961](#); [Barr, 2020](#); [CEPAL, 2023a](#); [OIT, 2018](#); [Segura-Ubierno, 2007](#)). De igual manera, estos sistemas promueven incrementos de los niveles de cohesión e inclusión social mediante la redistribución de la exposición a los riesgos y la generación de un piso común de protección ([Robles, 2024](#)).

Los sistemas de protección social se componen de prestaciones contributivas y no contributivas ([Cecchini y Martínez, 2011](#)). Las políticas contributivas vinculan las contribuciones realizadas por las personas a lo largo de su vida activa en el mercado laboral con el acceso a las prestaciones (tanto para el titular como para sus potenciales beneficiarios). Pueden financiarse con aportes de las personas empleadas y empleadoras, así como contar con financiamiento público o de otras fuentes. Por otra parte, las políticas no contributivas desvinculan el acceso a las prestaciones de los aportes realizados y se financian principalmente con recursos públicos (impuestos u otros ingresos del Estado), o incluso con donaciones o préstamos externos. Pueden adoptar una naturaleza universal o por categorías para ciertas poblaciones, priorizadas según niveles de ingresos ([OIT, 2024a](#)). En la región, incluyen las transferencias monetarias (con y sin condicionalidad) y en especie, los apoyos financieros mediante subsidios y deducciones tributarias, las transferencias de bienes y la provisión de servicios, así como los sistemas de pensiones no contributivos ([Cecchini y Martínez, 2011](#); [CEPAL, 2024d](#); [Robles y otros, 2024](#)).

La protección social no contributiva cobra particular relevancia al considerar los persistentes niveles de pobreza extrema y pobreza en la región, junto con el carácter histórico y estructural de la desigualdad y los altos niveles de informalidad laboral y empleos de baja calidad que se traducen en un limitado o escaso acceso a las políticas de protección social contributiva ([CEPAL, 2023a](#)). Las políticas de protección social no contributiva son clave para asegurar que el acceso al bienestar sea independiente del nivel socioeconómico de los hogares y la posición de las personas en el mercado laboral (Esping-Andersen, 1990 y [1999](#)), al disminuir las barreras para acceder a bienes públicos esenciales como la educación y la salud de calidad, además de reducir la exposición de las personas a diversos riesgos mediante mecanismos de protección de ingresos. Para ello, la protección social cuenta con diversos mecanismos y herramientas, como el trabajo interinstitucional y la articulación entre los componentes de los sistemas de protección social; políticas para garantizar un nivel de ingresos básico para

todas las personas; sistemas integrados de información social; mecanismos para responder a crisis, desastres y riesgos emergentes; sistemas e instrumentos de articulación y coordinación intersectorial que operan en el caso de experiencias de políticas articuladas e integrales, como las que se desarrollan en torno a la atención integral a la primera infancia y a otros grupos que lo necesitan, como las personas mayores y las personas con discapacidad, y políticas integrales de cuidado (CEPAL, [2020a](#) y [2023b](#)).

La presente edición del Panorama Social de América Latina y el Caribe profundiza en las políticas y programas de protección social no contributiva y su institucionalidad, con énfasis en su papel fundamental en la erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad. El impacto que tiene la protección social no contributiva en estas dimensiones, que obstaculizan el desarrollo social inclusivo, justifica la necesidad de incrementar los niveles de inversión social en esta área, garantizando su sostenibilidad financiera, así como también la urgencia de robustecer las capacidades institucionales de forma que posibiliten la implementación eficiente de estas políticas públicas.

B. Camino a la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: la protección social en el centro de las estrategias de desarrollo social inclusivo

En el marco de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de las Naciones Unidas celebrada en Copenhague en 1995, se realizó el primer esfuerzo internacional por definir la protección social, vinculándola principalmente a la erradicación de la pobreza. En dicha ocasión, se planteó que la protección social debería proteger a quienes tienen riesgo

de caer en la pobreza por motivos laborales, de salud o de cuidados, o por pérdidas generadas por desastres naturales o disturbios civiles, guerras o desplazamientos forzados ([Naciones Unidas, 1995](#)). Asimismo, en esa cumbre se enfatizó la estrecha relación que existe entre la promoción del desarrollo social y la protección de los derechos de las personas, donde la protección social ocupa un lugar central.

Casi 30 años después, aún está vigente el debate sobre la definición y el alcance del concepto de la protección social (Arenas de Mesa, [2019](#) y [2023](#); OIT, [2018](#), [2021](#) y [2024a](#); CEPAL, [2006](#), [2018](#) y [2020a](#); [Levy, 2018](#); [Cecchini y Martínez, 2011](#)). En 2000, en la Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas, se estableció que la protección social corresponde a “un conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuesta a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población”, y se planteó que se trata de un punto de partida que debe complementarse ([Naciones Unidas, 2000](#), pág. 3). Se destaca que esta definición, junto con la mención de la necesidad de consensos sociales sobre los niveles de riesgos o privaciones que las sociedades consideran inaceptables, hace referencia a que la protección social no está dirigida exclusivamente a quienes están en situación de pobreza, sino también a quienes enfrentan otro tipo de riesgos asociados a distintas etapas del ciclo de vida, tanto durante la etapa laboral como en la etapa del retiro y el envejecimiento.

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) también ha planteado definiciones de la protección social, conceptualizándola como un derecho humano que “se define como el conjunto de políticas y programas diseñados para reducir y prevenir la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social durante todo el ciclo de vida” ([OIT, 2021](#), pág. 244).

Establece asimismo nueve ramas principales de la protección social¹, que pueden combinar prestaciones contributivas y no contributivas, y están estrechamente vinculadas a la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202) de la OIT.

La CEPAL también ha participado activamente en el debate sobre la protección social. En 2019, en el marco de la Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, se aprobó la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, en la que se define que el objetivo de la protección social es “garantizar el acceso a ingresos adecuados para un nivel de bienestar suficiente de manera universal, servicios sociales (como salud, educación, agua y saneamiento), vivienda, políticas de inclusión laboral y trabajo decente” (CEPAL, [2020a](#), pág. 20). En dicho instrumento técnico-político, el primer eje se centra en el diseño, consolidación y profundización de sistemas de protección social universales e integrales, y refleja una concepción amplia del concepto de protección social en que se aborda tanto la protección de los ingresos y la asistencia médica frente a diversos riesgos como la importancia del desarrollo de las capacidades humanas, la inclusión laboral y los cuidados ([Robles, 2024](#)).

El papel central que ha tenido la protección social para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo en los últimos 30 años y el extenso debate en torno a su significado sientan las bases para la discusión que se llevará a cabo en la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en 2025. Esta instancia será fundamental para asegurar que la protección social se considere como parte central de las estrategias de desarrollo y, sobre dicho acuerdo, identificar y consensuar orientaciones y políticas estratégicas que permitan avanzar hacia sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes.

¹ Estas nueve ramas corresponden a prestaciones por hijos y familiares, maternidad, desempleo, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, enfermedad, protección de la salud (asistencia médica), vejez, invalidez o discapacidad y sobrevivientes ([OIT, 2021](#)).

C. La trampa de la alta desigualdad y los elevados niveles de pobreza: desafíos para la protección social no contributiva

La alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social que caracteriza a América Latina y el Caribe es una trampa que obstaculiza el desarrollo y es causada por diversos factores, entre los que se identifica la presencia de políticas sociales y sistemas de protección social débiles, que no reducen los efectos de la desigualdad arraigada en el sistema productivo y en la dimensión histórica cultural de la región ([CEPAL, 2024c](#)). Por ello, es fundamental avanzar en el proceso de consolidación de sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes, que permitan enfrentar tanto desafíos antiguos como nuevos, que se caracterizan por ser multidimensionales, simultáneos y de alta intensidad.

Dadas las diversas interacciones entre los nudos críticos mencionados anteriormente y la simultaneidad con la que se presentan, es posible identificar una estructura de riesgos en proceso de reconfiguración que podría condicionar el desarrollo y el futuro de los sistemas de protección social ([Robles, 2024](#)). Por ello, se torna urgente identificar los desafíos regionales que enfrentan los Gobiernos para diseñar políticas de protección social transformadoras, capaces de garantizar el bienestar de todas las personas. Para esto se necesita, entre otras cosas, contar con niveles adecuados de cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera ([Arenas de Mesa, 2023](#)).

A pesar de que los países de la región han realizado importantes avances en la ampliación y el fortalecimiento de sus sistemas de protección social, en especial, en las políticas de protección social no contributiva, aún persisten importantes brechas y desigualdades que deben atenderse con urgencia. De acuerdo con información de la OIT ([2024a](#)), alrededor

de 2023, la proporción de la población cubierta por al menos una prestación de protección social en América Latina y el Caribe (cobertura efectiva) llegaba al 61,2%². Como se muestra en el capítulo II, para enfrentar esta brecha de cobertura hay que fortalecer los registros sociales y establecer sistemas de información que permitan a los países identificar a la población en situación de vulnerabilidad y robustecer los mecanismos de los sistemas de protección social de manera que se garantice el acceso a quienes lo necesitan. Además, dependiendo de las características de los hogares, se observa una marcada segmentación en el acceso a la protección social. Por ejemplo, en 2022, mientras que uno de cada dos hogares pertenecientes al quintil de menores ingresos accedía a la protección social por la vía no contributiva (50,2%), esta proporción se reducía a uno de cada diez hogares de mayores ingresos (10,4%). Entre estos últimos, el porcentaje de hogares que carecía de acceso a la protección social llegaba a menos de un quinto (17,3%) en el mismo año, mientras que en el quintil de menores ingresos superaba el tercio de los hogares (36,5%).

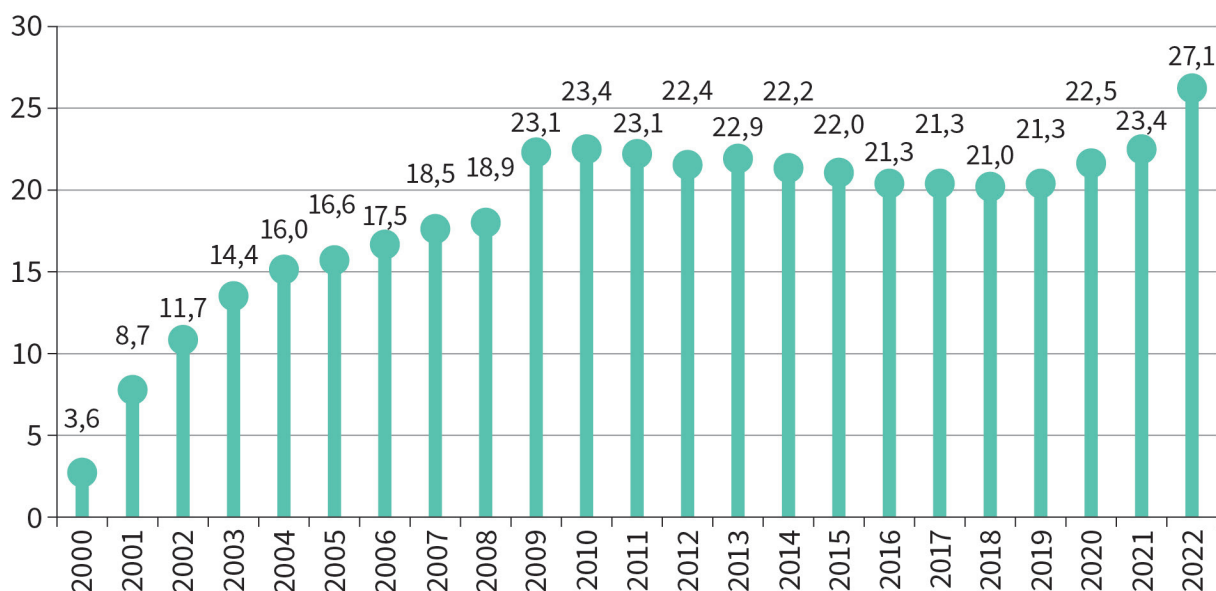
Cabe destacar que la región ha experimentado una notable expansión de las políticas de protección social no contributiva. Dos de las prestaciones de mayor relevancia, en términos de cobertura e inversión durante las últimas décadas, son los programas de transferencias condicionadas, como se indica en el gráfico 1, y los sistemas de pensiones no contributivos, como se indica en el gráfico 2.

² Este indicador de seguimiento a la meta 1.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) indica la proporción de la población en la población total que recibe una prestación monetaria, contributiva o no contributiva, sin incluir prestaciones de salud y por enfermedad, bajo al menos una de las contingencias o funciones de la protección social (refiere a una prestación contributiva o financiada a través de impuestos) o que está cotizando al menos a un esquema de seguridad social ([OIT, 2024a](#)).

Gráfico 1

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

(En porcentajes de la población total)



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](#) Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, “Estimaciones y proyecciones de la población. Revisión 2022”; Naciones Unidas, [World Population Prospects 2022](#), Nueva York, 2022.

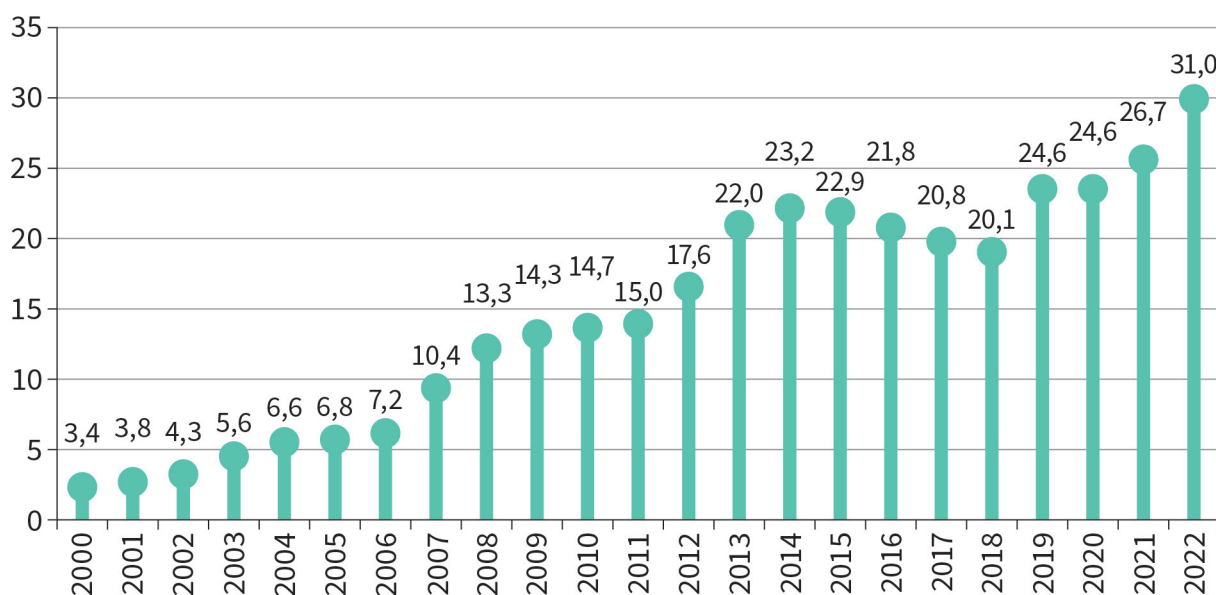
^a Promedio ponderado. Se considera información sobre programas de transferencias condicionadas y otras transferencias monetarias permanentes, sin considerar transferencias en especie ni subsidios, en los siguientes países: Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay. En el caso del Brasil, en 2020 se considera la información de cobertura y gasto del programa Bolsa Família, mientras que en 2021 y 2022 la información corresponde al programa Auxílio Brasil.

^b Este indicador se construye multiplicando el número de hogares cubiertos por estos programas, a partir de fuentes oficiales de los países, por el tamaño medio de los hogares del quintil de ingresos más pobre a nivel nacional, según datos de CEPALSTAT. Para la estimación de las series completas se sigue el método de Figueroa y Vila (2024). 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 tienen programas activos en el año de la estimación.

Gráfico 2

América Latina y el Caribe (23 países)^a: cobertura de personas pensionadas de 65 años y más de los sistemas de pensiones no contributivos^b, 2000-2022
(En porcentajes de la población de 65 años y más)



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

^a Promedio ponderado de: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Trinidad y Tabago y Uruguay.

^b Para los años en los que no hay información de cobertura, pero el sistema de pensiones no contributivo está en operación, se imputan los valores en virtud de la siguiente regla: en caso de que los valores faltantes se encuentren al inicio o al final de la serie, se repite el primer o el último valor hasta tres veces, y para completar los valores faltantes intermedios

se utiliza el método de interpolación de [Akima \(1970\)](#). En caso de que la edad de acceso a las prestaciones no contributivas sea de menos de 65 años y no se cuente con la información de la cobertura desagregada por edad, esta se calcula multiplicando la cobertura total informada por la proporción entre la población de 65 años y más y la población objetivo. No se realizan imputaciones en caso de que el sistema de pensiones no contributivo no haya estado en operación.

En virtud de la información incluida en la [Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe](#) de la CEPAL, el 27,1% de la población de América Latina y el Caribe, es decir, 1 de cada 4 personas en la región, residía en hogares receptores de estas prestaciones en 2022 (Figuroa y Vila, 2024). La expansión de los sistemas de pensiones no contributivos representa uno de los principales hitos en el proceso de fortalecimiento de los sistemas de protección social en la región, especialmente si se consideran los altos niveles de informalidad laboral y las amplias brechas y desigualdades en los sistemas de pensiones. De esta forma, se ha identificado que su cobertura ha crecido del 3,4% de las personas de 65 años y más en 2000, equivalente aproximadamente a 1 millón de personas mayores, al 31% de esta población en 2022, equivalente a 19,6 millones de personas ([Arenas de Mesa y Robles, 2024](#)).

La importancia de las transferencias públicas no contributivas se refleja también en la proporción que representan sus montos respecto de los ingresos totales en los hogares. En 2022, esta llegaba al 23,8% de los ingresos de los hogares en situación de pobreza extrema, y la suficiencia de estas prestaciones es un desafío que sigue siendo muy relevante. La información presentada en el capítulo II muestra que los montos de los programas de transferencias condicionadas suelen ser insuficientes para cerrar la brecha entre los ingresos per cápita de los hogares pobres y la línea de pobreza. A su vez, se observa que las prestaciones de los sistemas de pensiones no contributivos son inferiores a las de los sistemas contributivos.

Es clave, por tanto, avanzar en la mayor articulación entre las políticas contributivas y no contributivas para cerrar las brechas de cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social. A ello se suma la importancia de seguir fortaleciendo los sistemas de información social y los registros sociales para identificar a las poblaciones que no tienen acceso a dichos instrumentos y robustecer los mecanismos del sistema que garanticen dicho acceso, así como adaptar los diseños de las prestaciones a las necesidades y características de las diversas poblaciones a las que están dirigidas. Esto se vuelve más urgente en un contexto de crisis recurrentes y de una estructura de riesgos en proceso de reconfiguración.

D. En 2023 la pobreza alcanzó el nivel más bajo desde 1990, en tanto la desigualdad de ingresos se mantiene alta

El lento crecimiento económico, junto con el correspondiente bajo dinamismo del mercado laboral y los niveles de inflación, impone importantes desafíos a los sistemas de protección social de la región, principalmente a través de su impacto sobre la pobreza y la desigualdad. Como se analiza en el capítulo I de este documento, América Latina y el Caribe experimentó en 2023 un crecimiento moderado del PIB per cápita, que alcanzó un 1,4%. Mientras que el crecimiento en América Latina se situó en el 1,3%, el del Caribe³ fue del 2,6%. De los 20 países latinoamericanos, solo 5 lograron un crecimiento superior al 3%, mientras que 9 se situaron por debajo del promedio regional de crecimiento. Entre estos últimos, en comparación con el año anterior, cuatro países experimentaron una contracción.

³ En esta cifra no se incluye a Guyana, dado el aumento registrado en el país, que alcanzó un 38,3%, a consecuencia del inicio de la explotación de yacimientos petrolíferos descubiertos hace pocos años.

Por su parte, el mercado laboral mostró poco dinamismo, sin cambios en la tasa de participación laboral entre 2022 y 2023, mientras que la tasa de ocupación creció 0,3 puntos porcentuales y la tasa de desocupación promedio descendió 0,6 puntos porcentuales. A su vez, la inflación en América Latina y el Caribe, medida a través de la variación del índice de precios al consumidor (IPC), sin incluir a los países con inflación crónica, cerró en un 4,6% en diciembre de 2023, 3 puntos porcentuales por debajo del valor registrado en 2022.

A pesar de ello, la pobreza, a nivel agregado, continuó reduciéndose de manera gradual después del alza que tuvo durante la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y alcanzó al 27,3% de la población en 2023, el registro más bajo de pobreza de América Latina desde 1990, aunque muy similar al observado en 2014 (27,7%). Como se señala en el gráfico 3, este nivel representa una disminución de 1,5 puntos porcentuales respecto de 2022 y una baja de más de 5 puntos porcentuales en comparación con 2020, el año en que se desencadenó la pandemia.

La disminución de la pobreza a nivel regional en 2023 se explica principalmente por la evolución de su incidencia en el Brasil, país que contribuyó con alrededor del 80% de la variación observada en el promedio regional. Otros países que también experimentaron reducciones de pobreza de al menos 1 punto porcentual fueron Colombia, El Salvador, el Paraguay y la República Dominicana. Solamente Honduras (en comparación con 2019) y el Perú registraron incrementos en los indicadores de pobreza y pobreza extrema, ambos en torno a 1 punto porcentual. En los demás países con información, la situación de la pobreza y la pobreza extrema en 2023 no tuvo variaciones significativas con respecto al año previo.

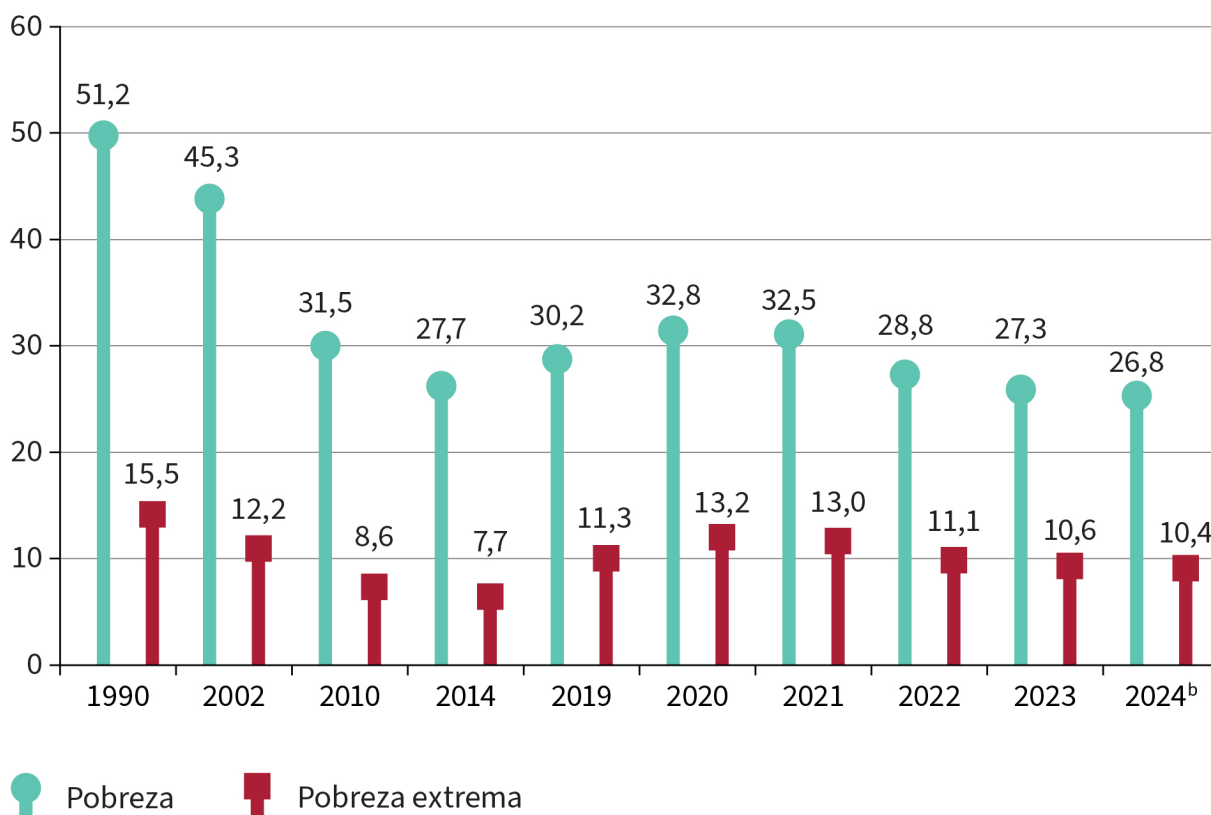
La tasa de pobreza extrema alcanzó un 10,6%, cifra 0,5 puntos porcentuales inferior a la de 2022, pero casi 3 puntos porcentuales por encima de la observada en 2014, que hasta ahora ha sido el año con la menor incidencia en las últimas tres décadas. En 2024 cabe

esperar que la tendencia a la reducción se mantenga, aunque débil, con una disminución de la pobreza de 0,5 puntos porcentuales, pero sin avances significativos en el caso de la pobreza extrema, como se señala en el gráfico 3.

Gráfico 3

América Latina (18 países)^a: personas en situación de pobreza extrema y pobreza, 1990-2024

(En porcentajes)



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

^a 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 Proyecciones.

En el agregado regional, la incidencia de la pobreza en 2023 entre las mujeres de 20 a 59 años fue del 22,2%, casi 4 puntos porcentuales más que entre los hombres del mismo tramo etario. Entre 2014 y 2023, la pobreza se redujo más entre los hombres que entre las mujeres, por lo que el índice de feminidad de la pobreza aumentó de 113 a 121⁴.

A su vez, en 2023, 4 de cada 10 niñas, niños y adolescentes vivían en hogares que están por debajo de la línea de pobreza, una proporción apreciablemente mayor que la observada en la población adulta, donde 2,4 de cada 10 personas de entre 18 y 59 años y 1,5 de cada 10 adultos de 60 años y más se encontraban en la misma situación.

La estimación de la pobreza está estrechamente vinculada con los ingresos generados en el mercado laboral. En 8 de los 12 países que redujeron la pobreza en el período 2021-2023, los ingresos provenientes del trabajo asalariado fueron la principal fuerza que impulsó esta disminución. En tres países, el aumento de los ingresos de las personas trabajadoras por cuenta propia también aportó a la reducción de la pobreza.

De igual manera, las transferencias públicas, que incluyen programas estatales como las transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, las ayudas de emergencia y las pensiones no contributivas, también tuvieron importantes efectos sobre la pobreza, como se observó durante el primer año de la pandemia ([CEPAL, 2022b](#)). En el período posterior, estas transferencias continuaron contribuyendo a reducir la pobreza en algunos países, particularmente en el Brasil, Colombia y México. Como se indicó, las transferencias no contributivas representan una fuente de ingresos muy importante para los hogares de menores recursos.

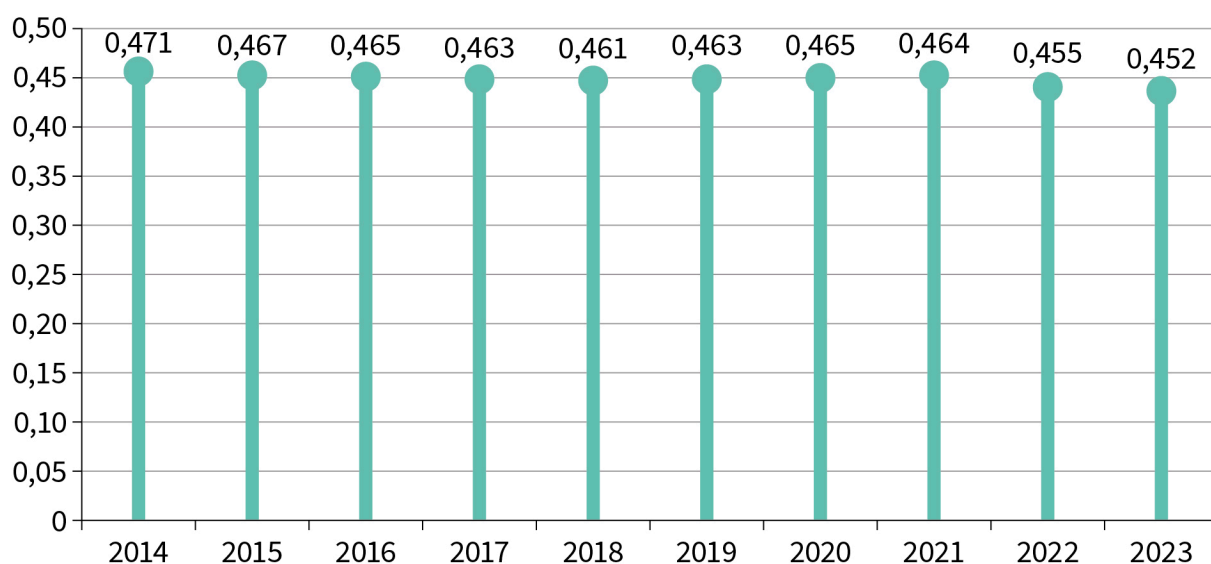
A su vez, los altos niveles de la desigualdad de ingresos característicos de la región se mantienen con un índice de Gini de 0,452 en 2023, que no presentó variaciones significativas

⁴ El índice de feminidad de la pobreza es el cociente de la tasa de pobreza de las mujeres sobre la de los hombres, y habitualmente se calcula para el tramo etario de 20 a 29 años.

respecto de 2022, como señala el gráfico 4. Se trata de una realidad que se mantiene en altos niveles a través del tiempo, aun cuando en años anteriores los índices de concentración del ingreso hayan tendido a la reducción ([CEPAL, 2023a](#)). Como se muestra en el capítulo I, al considerar el período entre 2014 y 2022-2023, el promedio simple para 14 países con datos disponibles muestra una disminución del 4% del índice de Gini, equivalente a una tasa anual de variación del -0,4%.

Gráfico 4

América Latina (14 países)^a: índice de Gini, 2014-2023



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

^a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Países con encuestas de hogares disponibles para 2022 o 2023.

Por otra parte, las estimaciones basadas en modelos que integran distintas fuentes de información sobre la riqueza (activos financieros y no financieros) de la población latinoamericana permiten constatar que su distribución es aún más concentrada y desigual que la del ingreso. Alrededor de 2021, el 10% de las personas de mayores ingresos concentraba el 66% de la riqueza total y el 1% más rico concentraba el 33%. Una comparación con 2010 muestra que desde entonces la participación del 10% más rico disminuyó, en promedio, apenas 2 puntos porcentuales.

En concordancia con estas cifras, el capítulo I muestra que las percepciones de injusticia distributiva se han mantenido muy altas en América Latina, en valores cercanos o superiores al 80%. Sin embargo, en 2023 la proporción de la población que cree que la distribución del ingreso es injusta o muy injusta se redujo alrededor de 4 puntos porcentuales con respecto a 2020. Por otra parte, siete de cada diez personas se manifiestan a favor de las políticas estatales para reducir la desigualdad del ingreso, con lo que se observa un alto nivel de apoyo generalizado a este tipo de medidas.

Para superar la trampa de alta desigualdad de la región y los elevados niveles de pobreza, es preciso diseñar e implementar políticas públicas integrales que aborden las múltiples dimensiones de la desigualdad ([CEPAL, 2024c](#)). El fortalecimiento de los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe, en particular la protección social no contributiva, es un espacio estratégico para la adopción de un enfoque integrado que pueda tener impactos significativos en la reducción de la pobreza, las diversas causas de la desigualdad y los bajos niveles de cohesión social de América Latina y el Caribe.

E. La inversión en la infancia: un elemento de gran importancia de la protección social no contributiva

Al considerar la importancia de la protección social no contributiva en la superación de la pobreza, es fundamental fortalecerla sobre todo en aquellos grupos de la población que son más vulnerables a encontrarse en esta situación. En este sentido, cobra relevancia el diseño e implementación de una estrategia de erradicación de la pobreza centrada en la protección de los ingresos en los extremos de la vida, es decir, en la infancia y la vejez ([Robles y Santos García, 2023](#); [Arenas de Mesa y Robles, 2024](#)).

En la región, niñas, niños y adolescentes enfrentan una serie de desafíos y fueron una de las poblaciones más afectadas por la crisis social prolongada provocada por la pandemia. En 2020, se estimó que la pobreza en América Latina llegó a afectar al 51,3% de esta población ([CEPAL/UNICEF, 2020](#)). Si bien en 2022, la pobreza en América Latina llegaba al 42,5% de este grupo, esta incidencia era considerablemente mayor que la de los demás grupos poblacionales y casi triplicaba la incidencia de la pobreza en personas de 65 años y más ([CEPAL, 2023a](#)). Erradicar la pobreza en la infancia y la adolescencia es un imperativo de derechos y un tema medular para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo.

La pobreza en la infancia y adolescencia no solo se traduce en múltiples desafíos para el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes ([OIT/UNICEF, 2023](#)), sino que también conlleva altos costos e impactos significativos en el logro del desarrollo social inclusivo, económico y ambiental de los países. Desde la perspectiva de la ventana crítica de

oportunidad que significa el desarrollo infantil temprano durante los primeros 1.000 días de vida, la inversión en la primera infancia es una política sumamente eficaz en función de los costos ([Heckman y Masterov, 2007](#)), al igual que ocurre con la segunda ventana de oportunidad que representa la adolescencia ([UNICEF, 2017](#)). Por tanto, invertir en la infancia y adolescencia es una apuesta estratégica en la región. Es fundamental atender especialmente las profundas brechas que persisten en el acceso a la protección social de hogares con niñas, niños y adolescentes ([CEPAL/UNICEF, 2020](#)). Según los datos presentados en el capítulo II para 14 países de América Latina, en 2022, casi un cuarto de los hogares con niñas, niños y adolescentes carecían de acceso a la protección social por alguna vía. El papel de la protección social no contributiva para enfrentar estas brechas y contribuir al desarrollo integral de esta población es clave.

En el análisis de las políticas desarrolladas en las sociedades nórdicas con efectos en la reducción de la desigualdad, Esping-Andersen (2013) identifica a las políticas de cuidado infantil, incluidas las licencias parentales y las prestaciones familiares, como instrumentos importantes. Estas políticas tienen efectos encadenados que las hacen particularmente virtuosas, puesto que no solo contribuyen al desarrollo de niñas, niños y adolescentes, sino que también abren oportunidades para el trabajo remunerado de sus padres, madres y cuidadores, en particular las mujeres, que pueden ampliar sus opciones de vida y su aporte al ingreso del hogar como consecuencia de estas prestaciones. Las transferencias monetarias dirigidas a la niñez y la adolescencia son una de las herramientas más directas con las que cuentan los Estados para afrontar la pobreza monetaria en esta etapa del ciclo de vida ([ODI/UNICEF, 2020](#)). Conforme a lo indicado por la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo ([CEPAL, 2020a](#)) y con miras al logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible

(ODS) 1, en el marco de una estrategia integral orientada a la erradicación de la pobreza en los extremos del ciclo de vida y la reducción sostenida de las desigualdades, podrían expandirse considerablemente los niveles de cobertura y suficiencia de estas prestaciones en la región ([CEPAL/UNICEF, 2020](#)). Además, la experiencia regional de consolidación de la institucionalidad de los sistemas de pensiones no contributivos en términos de los procesos y mecanismos implementados podría arrojar importantes enseñanzas en este camino de expansión sostenible de programas públicos que enfrenten la pobreza y la desigualdad en la niñez y adolescencia.

F. Los sistemas de pensiones no contributivos: elemento clave para avanzar en la erradicación de la pobreza en la vejez

Los altos niveles de informalidad, sumados a los cambios en el mundo del trabajo y las persistentes desigualdades de género y en otras dimensiones en el mercado laboral ([CEPAL, 2023a](#)), han llevado a bajos niveles de cobertura contributiva de los sistemas de pensiones en los países de la región. Al llegar a la vejez, esto se traduce en importantes brechas y desigualdades en la cobertura de los sistemas de pensiones contributivos, a lo que se suman los desafíos derivados del envejecimiento poblacional y de la feminización de dicho envejecimiento, que se abordan en el capítulo III de esta publicación. Estos factores explican gran parte de la expansión que han experimentado los sistemas de pensiones no contributivos en las últimas dos décadas en la región. Sumado a ello, su potencial para erradicar la pobreza extrema y la pobreza en la vejez, así como para contribuir a la

reducción de los niveles de desigualdad, especialmente las desigualdades de género, los han puesto al centro de las estrategias de protección social no contributiva en la región ([Arenas de Mesa y Robles, 2024](#)).

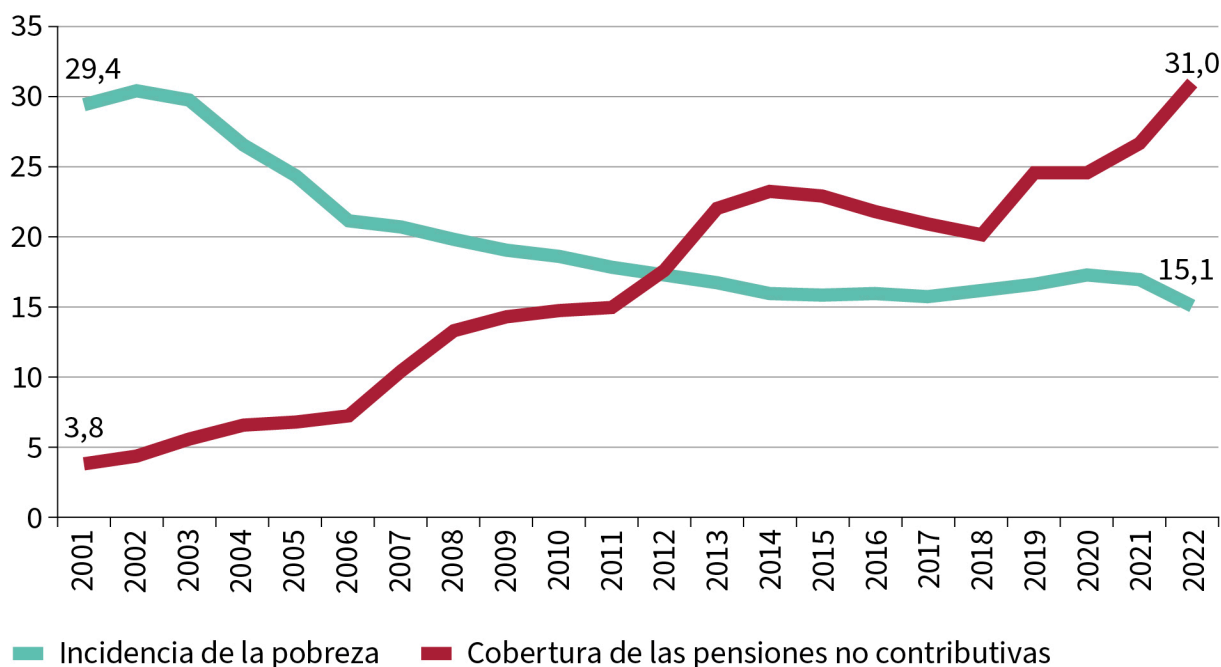
La realidad regional muestra diversas experiencias y arreglos en torno al papel de estas políticas en los sistemas de pensiones. Por una parte, aún se identifican países donde los sistemas de pensiones no contributivos alcanzan coberturas acotadas y se diseñan como prestaciones asistenciales, con escasa articulación con los sistemas de pensiones contributivos. En otros países es posible identificar mayores coberturas e incluso una creciente articulación con los sistemas de pensiones contributivos, con lo que se logran coberturas amplias de los sistemas de pensiones en su conjunto. Por otra parte, se identifican también algunas experiencias de avance hacia la universalidad que, en América Latina, incluyen los casos de Chile, con una pensión de tipo cuasiuniversal, y de Bolivia (Estado Plurinacional de) y México, con pensiones universales.

La cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos aumentó más de 27 puntos porcentuales entre las personas de 65 años y más en los últimos 20 años, período en el que la pobreza en esta misma población se redujo 14,3 puntos porcentuales, como se señala en el gráfico 5. De igual manera, en la mayoría de los países donde la cobertura total de los sistemas de pensiones es inferior al 50% de las personas de 65 años y más, la incidencia de la pobreza supera el 20% en esta población ([Vila, Robles y Arenas de Mesa, 2024](#)). Ello muestra el importante papel de los sistemas de pensiones no contributivos en la disminución de la pobreza en la vejez y el avance en su erradicación.

Gráfico 5

América Latina y el Caribe (23 países)^a: evolución de la pobreza y la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos entre las personas de 65 años y más, 2001-2022

(En porcentajes)



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

^a La incidencia de la pobreza corresponde a 18 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). La cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos incluye información de 23 países: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Trinidad y Tabago y Uruguay.

Los datos indican que, desde la perspectiva de la sostenibilidad financiera, es posible y viable avanzar en la erradicación de la pobreza de ingresos en la vejez en la región. En 2022, la incidencia de la pobreza en la vejez llegaba al 15,1% de la población de 65 años y más⁵. Sobre la base de esta información, se ha estimado que los niveles de inversión social adicionales requeridos por los sistemas de pensiones no contributivos rondarían el 0,7% del PIB en 2035 para llegar a cubrir a todas las personas mayores pertenecientes a los dos primeros quintiles de la distribución de ingresos, es decir, al 40% de la población más pobre, con un nivel de suficiencia equivalente a una línea de pobreza, lo que apoyaría significativamente los avances hacia la erradicación de la pobreza en la vejez en la región ([Arenas de Mesa y Robles, 2024](#)).

G. La crisis de los cuidados reproduce la desigualdad de género y exige el fortalecimiento de la protección social

El derecho al cuidado, que incluye el derecho a cuidar, a ser cuidado y al autocuidado, es un aspecto esencial de los derechos humanos reconocidos internacionalmente. Este derecho supone reconocer el valor del trabajo de cuidado, asegurar los derechos de quienes lo realizan y desafiar la asignación estereotipada de estas responsabilidades a las mujeres, promoviendo una corresponsabilidad social y de género. Para garantizar su ejercicio, es imperativo fortalecer los sistemas de protección social con políticas de cuidados orientadas a una nueva organización social de los cuidados y que apunten a la reducción de la pobreza y las desigualdades.

⁵ De acuerdo con información de la CEPAL para 18 países de América Latina, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

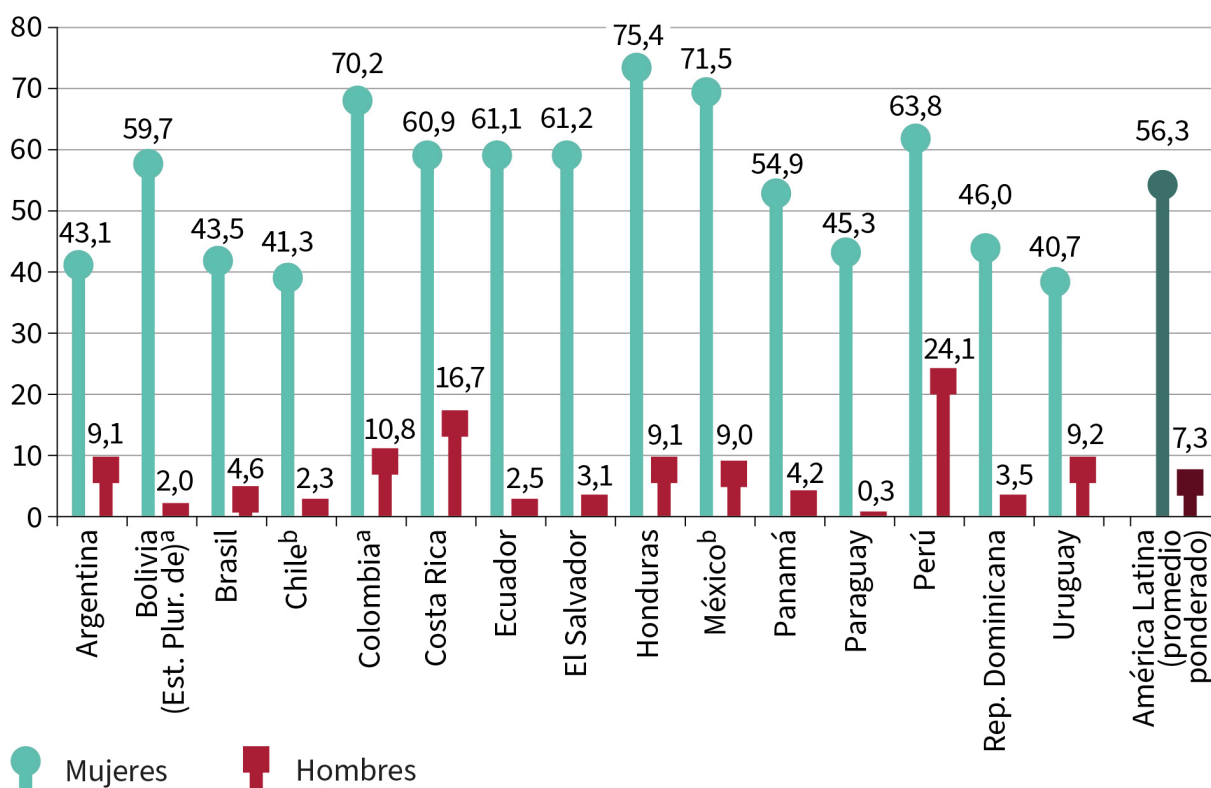
América Latina y el Caribe está experimentando una crisis de cuidados exacerbada por los procesos demográficos que tienen lugar en la región, particularmente el envejecimiento poblacional y los cambios en las tendencias epidemiológicas, que muestra una brecha creciente entre la demanda de cuidados y la disponibilidad de personas para satisfacerla en las condiciones actuales. Esta crisis persistente se caracteriza por una creciente demanda que supera ampliamente la oferta de infraestructuras y servicios para cuidar, lo que impacta de manera desproporcionada en la carga de trabajo no remunerado que realizan las mujeres (CEPAL, [2010](#) y [2020a](#); [Fraser, 2016](#); [Benería, 2008](#)).

La división sexual del trabajo y la actual organización social de los cuidados crean brechas de género que se expresan durante todo el ciclo de vida y en las distintas trayectorias en el mercado laboral de las mujeres. En 2022, solo un poco más de la mitad de las mujeres en América Latina y el Caribe estaban vinculadas al mercado laboral (53,5%), en comparación con una tasa de casi el 75,9% de los hombres ([CEPAL, 2023a](#)). Entre quienes se encontraban fuera de la fuerza laboral en la región, el 56,3% de las mujeres declaraban dedicarse exclusivamente al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, en comparación con el 7,3% de los hombres, como se señala en el gráfico 6. Estas brechas también se manifiestan en el acceso de hombres y mujeres a las pensiones durante la vejez y en la suficiencia de dichas pensiones. Como se muestra en el capítulo III, a pesar de que la proporción de mujeres con ingresos propios por debajo de la línea de pobreza pasa del 70,3% entre quienes no reciben pensión al 42,6% entre quienes reciben una pensión no contributiva, los ingresos propios de más del 85% de las mujeres no supera dos veces la línea de la pobreza, independientemente de si reciben o no pensiones, y si estas son contributivas o no.

Gráfico 6

América Latina (15 países): población de 15 a 65 años fuera del mercado laboral, cuya actividad principal es el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, alrededor de 2023

(En porcentajes)



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

^a Los datos corresponden a 2021.

^b Los datos corresponden a 2022.

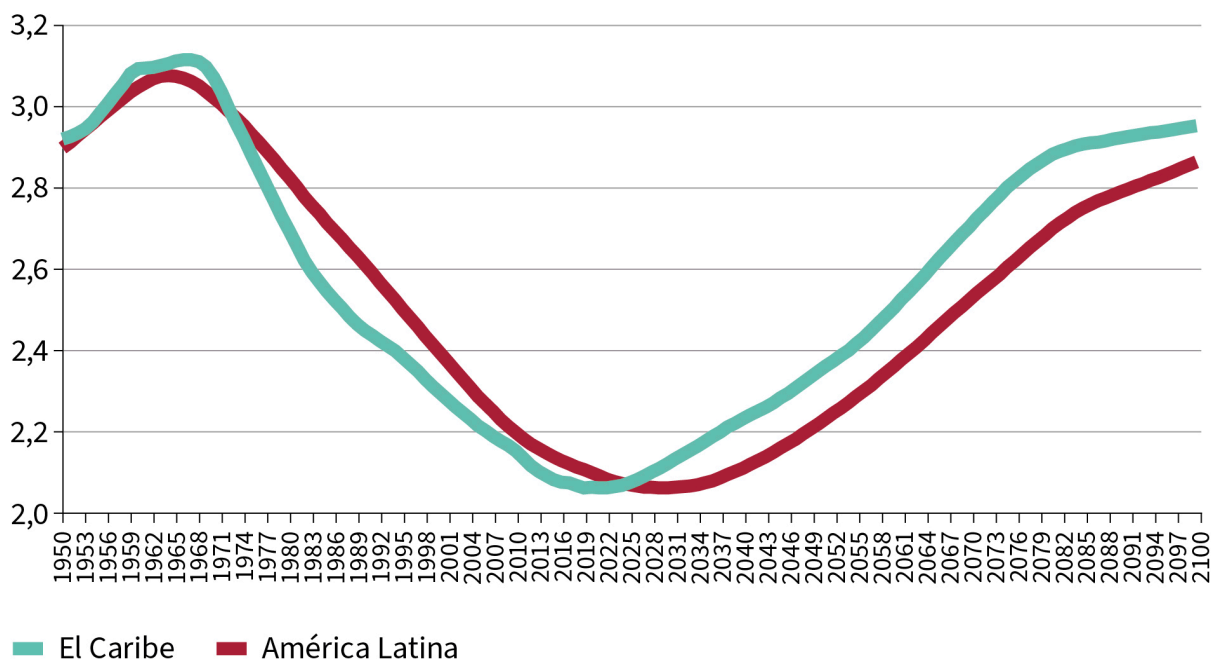
Estas brechas de género se producen y reproducen en un contexto donde el acelerado envejecimiento poblacional de la región se traducirá en un aumento de la demanda de protección social y de requerimientos de cuidados, especialmente de largo plazo. Se proyecta que en 2050 habrá 138 millones de personas de 65 años y más, que pasarían del 9,9% en

2024 al 18,9% de la población total. Asimismo, como se indica en el capítulo III, se estima que la población de 65 a 79 años alcanzará su mayor número en 2077, con 126 millones de personas, y la población de 80 años y más seguirá creciendo hasta 2100. Al considerar que toda la carga de cuidado que estas personas requerirán será asumida por las personas de 15 a 64 años, se observa que esta crecerá de manera constante en el futuro, como se señala en el gráfico 7. De no abordar las brechas que vinculan la actual organización social de los cuidados con el mercado laboral y el acceso a la protección social en su conjunto, la crisis podría exacerbarse, profundizando las desigualdades de género existentes y comprometiendo la sostenibilidad de los cuidados.

Gráfico 7

América Latina y el Caribe (47 países y territorios)^a: carga de cuidado, 1950-2100

(En unidades de cuidado por persona cuidadora de 15 a 64 años)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Naciones Unidas, [World Population Prospects 2024: Summary of Results](#), Nueva York, 2024; y M. Durán Heras, [El trabajo no remunerado en la economía global](#), Bilbao, Fundación BBVA, 2012.

Nota: La unidad de cuidado se refiere a la unidad de cuidado total demandada por cada grupo de edad, de acuerdo con la escala de [Durán \(2012\)](#), dividido por la población de 15 a 64 años. La unidad de cuidado total representa la suma de las unidades de cuidado de 0 a 14 años, de 15 a 64 años y de 65 años y más dividido por el total de personas de 15 a 64 años.

^a América Latina: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de). El Caribe: Anguila, Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Caribe Neerlandés, Curaçao, Dominica, Granada, Guadalupe, Guayana Francesa, Guyana, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Jamaica, Martinica, Montserrat, Puerto Rico, Saint Kitts y Nevis, San Martín (parte neerlandesa), San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago.

Asimismo, la demanda de cuidados de largo plazo también está en aumento. Por una parte, la creciente población de 80 años y más enfrenta una mayor probabilidad de dependencia o de tener alguna discapacidad para la cual se precise asistencia y cuidado a fin de poder ejercer su autonomía. A su vez, las transformaciones epidemiológicas, con un aumento de enfermedades crónicas, intensificarán los requerimientos de cuidados de largo plazo de las personas mayores ([CEPAL, 2022b](#)). Al considerar que las mujeres tienen una esperanza de vida más alta que los hombres, y dada la actual organización social de los cuidados, se estima que las mujeres se encontrarán cada vez más en una situación de ser cuidadoras y necesitar cuidados de manera simultánea. Además, las transformaciones demográficas reducirán las redes familiares que históricamente han sido una de las principales prestadoras de cuidado bajo la forma de trabajo no remunerado. Todas estas modificaciones demográficas refuerzan la urgencia de consolidar sistemas públicos de cuidado integrales, accesibles y efectivos, así como de reconocer económicamente el aporte de las familias al cuidado, evitando reproducir la concentración de este trabajo en las mujeres.

A diferencia de otros sectores donde las mejoras en productividad pueden reducir la necesidad de mano de obra, en el sector de los cuidados se prevé un incremento de la demanda total de empleo, incluso con la incorporación de nuevas tecnologías, debido, en parte, al componente interpersonal y socioafectivo que tienen estas tareas (CEPAL, [2022b](#) y [2023a](#); OIT, [2018](#) y [2024a](#)). Esto presenta una doble oportunidad para la región: por una parte, puede traducirse en la creación de nuevos puestos de trabajo en la economía del cuidado, producto de la expansión de servicios de cuidados, y, por la otra, impactaría en la reducción del tiempo de trabajo no remunerado en los hogares, lo que eliminaría la principal barrera a la participación laboral de las mujeres, mejorando los niveles de actividad y recaudación. Sin embargo, sin políticas de inclusión laboral adecuadas, que contribuyan a combatir los estereotipos de género en el trabajo de cuidados, se corre el riesgo de reproducir las desigualdades históricas de género y de agravar la precariedad que ya afecta a muchas de las mujeres empleadas en este sector (CEPAL, [2022a](#) y [2023a](#)).

En esta línea, avanzar hacia una sociedad del cuidado en el marco de sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes supone reconocer la necesidad de ampliar la provisión de los cuidados para evitar reproducir y profundizar las desigualdades derivadas de la división sexual del trabajo y garantizar el derecho al cuidado a todas las personas ([CEPAL, 2022a](#)).

Esto exige contar con sistemas de protección social que ofrezcan una protección adecuada a todas las personas trabajadoras y reconozcan el trabajo de cuidados no remunerado ([OIT, 2024b](#)). Significa también implementar sistemas integrales de cuidados, que establezcan una nueva organización social de los cuidados orientada a asistir, apoyar y cuidar a las personas, buscando garantizar su autonomía y promoviendo sociedades con igualdad de género e inclusivas. Esto se materializa con la expansión de servicios y prestaciones contributivas y no contributivas, fortaleciendo los sistemas de licencias (maternales, paternales y parentales) y las políticas laborales de flexibilización horaria, y promoviendo

las subvenciones o transferencias económicas por concepto de cuidados, entre otras iniciativas. Ello debe realizarse reconociendo, reduciendo, redistribuyendo, recompensando y representando el trabajo de cuidados desde una perspectiva de género, interseccional y de derechos humanos que fomente la corresponsabilidad entre géneros, y entre los hogares, el Estado, el mercado y las comunidades ([Naciones Unidas, 2024](#)).

H. Las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) de las instituciones son otro elemento importante para fortalecer la protección social no contributiva

Para alcanzar el desarrollo social inclusivo desde la acción pública es preciso implementar políticas sociales integrales, sostenibles y transparentes, lo que demanda una institucionalidad social fortalecida, que tenga las capacidades necesarias tanto para administrar los sistemas de protección social como para mantener y fortalecer esta administración en el tiempo y con continuidad a través de diferentes gobiernos como políticas de Estado. En las últimas tres décadas, la institucionalidad social en la región ha tenido un impulso importante, especialmente con la creación de Ministerios de Desarrollo Social (o entidades equivalentes), que en su mayoría son responsables de la oferta de programas de protección social no contributiva. En cada país esta institucionalidad social tiene características propias, aunque existen similitudes, dado que comparten el objetivo de avanzar hacia el logro de un desarrollo social inclusivo, que favorezca el ejercicio de los derechos y la reducción de brechas que afectan a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad ([CEPAL, 2023a](#)).

El fortalecimiento de la institucionalidad social exige contar con adecuadas capacidades TOPP a nivel del Estado, en general, y de la protección social no contributiva, en particular. Estas capacidades permiten al Estado, en cada ámbito de política, emprender acciones

transformadoras y gestionar la coordinación con los distintos actores, usando el diálogo social como instrumento de coordinación, persuasión y gestión del conflicto, y con capacidades de planificación y anticipación para una gobernanza armoniosa ([Salazar-Xirinachs, 2023](#)).

En el ámbito de la protección social, las capacidades TOPP de las instituciones encargadas suponen ciertos objetivos y lineamientos. En cuanto a las capacidades técnicas, es necesario avanzar en la consolidación de sistemas integrales tanto de información (registros sociales) como de monitoreo y evaluación para una adecuada toma de decisiones y rendición de cuentas. En relación con las capacidades operativas, se precisa implementar modelos de gestión por procesos, contar con recursos humanos capacitados para asegurar la calidad de los servicios y utilizar herramientas modernas de gestión presupuestaria. Las capacidades políticas suman a las anteriores el fortalecimiento de una adecuada gobernanza y la gestión de espacios de diálogo social que promuevan acuerdos sociales y fiscales para fortalecer la protección social. Por último, las capacidades prospectivas deberían promover una visión estratégica a largo plazo, que permita identificar factores limitantes y facilitadores, las tendencias demográficas, tecnológicas y de los mercados laborales, entre otras, así como armonizar las opiniones y posiciones de los diversos actores que participan, y generar estrategias de negociación, implementación y comunicación para viabilizar la efectividad y eficiencia de las políticas de protección social no contributiva ([Salazar-Xirinachs, 2023](#); CEPAL, [2023a](#) y [2024b](#)).

Pese a los avances de la región en esta área, aún se presentan desafíos fundamentales para fortalecer las capacidades de la institucionalidad social. Con este propósito, en el marco de la Quinta Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, la CEPAL ([2023c](#)) propuso un conjunto de lineamientos para cada una de las dimensiones de la institucionalidad. Con respecto a la dimensión jurídico-normativa, se propuso consolidar las bases jurídicas para un enfoque de derechos y universalismo sensible a las diferencias, y asegurar que los objetivos normativos se alineen con la capacidad institucional. A su vez, para fortalecer la dimensión organizacional, se propuso invertir en recursos humanos, capacidades y tecnología, así como mejorar la eficiencia y sostenibilidad mediante la coordinación, descentralización y participación.

En relación con la dimensión técnico-operativa, se propuso mejorar los sistemas de información para la toma de decisiones, extender la difusión de información social intersectorial y poblacional, crear sistemas de monitoreo y evaluación de la política social, y ampliar las métricas para decisiones sobre políticas sociales. Respecto de la dimensión financiera, se sugirió avanzar en sostenibilidad financiera para fortalecer una institucionalidad social que erradique la pobreza y reduzca la desigualdad, y generar información sobre el costo socioeconómico de las brechas sociales.

Por último, también se plantearon dos propuestas transversales, referentes a generar planificación estratégica y prospectiva, y avanzar en la construcción de nuevos pactos sociales y fiscales. Los progresos en estas líneas permitirían a los países mejorar la calidad de las políticas de protección social no contributiva, lo que contribuiría a transitar por la senda del desarrollo social inclusivo a la que aspira la dimensión social de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

I. El gasto social dejó de caer y mostró un comportamiento estable, con un nivel aún insuficiente en la protección social no contributiva

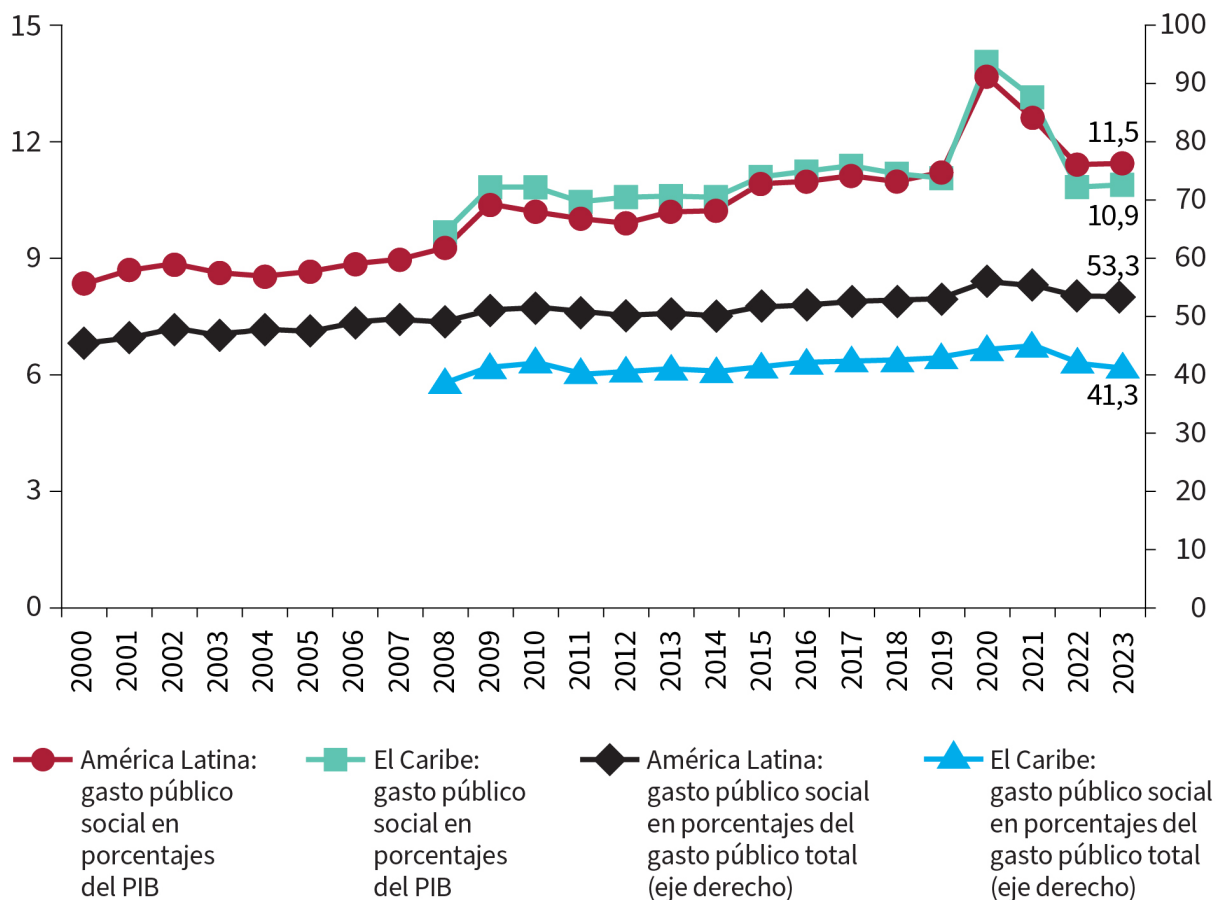
Los niveles de gasto social del gobierno central registrados en los países de la región aumentaron como respuesta a la crisis provocada por la pandemia de COVID-19 y las diversas crisis que le sucedieron en 2020. Posteriormente, se observó una contracción del gasto social como porcentaje del PIB en la región, que se estabilizó en 2023. Esto se da en un contexto en que el comportamiento del consumo privado se ha visto afectado por el deterioro del poder adquisitivo de los salarios reales, la baja creación de empleos y la disminución de los niveles de confianza de los consumidores, junto con una política económica monetaria restrictiva.

Los niveles de gasto social en América Latina se mantuvieron relativamente estables en 2023, con un promedio equivalente al 11,5% del PIB, 0,1 puntos porcentuales más que en 2022 y equivalente a un crecimiento real del 3,2% (en dólares constantes de 2018). Este comportamiento fue similar, pero de mayor magnitud, al observado durante las crisis que afectaron a la región en 2002 y 2008. En esos casos, se registró un alza el año posterior a la crisis, seguida de una pronunciada caída y, posteriormente, de un retorno a niveles más estables, como se señala en el gráfico 8.

Gráfico 8

América Latina y el Caribe (24 países): gasto social del gobierno central, 2000-2023

(En porcentajes del PIB y del gasto público total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Nota: Las cifras de América Latina corresponden al promedio simple de: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Las cifras del Caribe corresponden al promedio simple de: Bahamas, Barbados, Belice, Guyana, Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tabago. La cobertura del Perú corresponde al gobierno general. Los datos del Uruguay no incluyen el Banco de Previsión Social (BPS). Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de) corresponden a 2021, y los del Brasil y Panamá corresponden a 2022.

En el caso de los siete países del Caribe para los que se cuenta con información, en 2023 se observó una situación similar a la de los países de América Latina. Estos países registraron ese año un gasto social como porcentaje del PIB del 10,9%, lo que supone un aumento de 0,1 puntos porcentuales con respecto a 2022. En ambos casos se observa un leve descenso en la proporción del gasto social con respecto al gasto total del gobierno central.

En 2023, los países de la región destinaron, en promedio, un 3,9% del PIB a la función de protección social en el gobierno central, lo que corresponde a 1,2 puntos porcentuales más, en promedio, que en 2006, el registro más alto en la región desde 2000, a excepción de 2020, cuando este gasto promedió el 5,2% del PIB. En consonancia, y pese a que tras la pandemia se registró una contracción de los niveles de gasto, los sistemas de protección social no contributivos han experimentado una expansión considerable en las últimas dos décadas, tanto en términos de cobertura como del gasto como proporción del PIB, lo que incrementa los impactos relevantes en materia de reducción del nivel y la profundidad de la pobreza. Los gastos en programas de transferencias condicionadas y otras transferencias de carácter continuo se situaron en un 0,26% del PIB en 2022, y los sistemas de pensiones no contributivos ejecutaron recursos equivalentes al 0,42% del PIB en 2021. Sin embargo, aún persisten importantes desafíos institucionales para favorecer una mayor eficacia en términos de aplicación, alcance y resultados. Un elemento relevante en esta materia refiere a consolidar fuentes de financiamiento con sostenibilidad y suficiencia, porque, si bien la mayoría de los programas dependen principalmente de los presupuestos nacionales, los recursos aún son limitados.

J. Es fundamental establecer un estándar de inversión en la protección social no contributiva para avanzar en la erradicación de la pobreza

La meta 1.1 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible plantea el compromiso de erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema a 2030. Así como se han establecido estándares mínimos de inversión en distintos sectores sociales, como la salud y la educación, para alcanzar metas específicas es fundamental acordar un estándar de inversión social en los Ministerios de Desarrollo Social o entidades equivalentes, que contribuya a la erradicación de la pobreza extrema y la pobreza en América Latina y el Caribe. El financiamiento de las políticas sociales, en particular de las políticas de protección social no contributiva, es una pieza angular de la institucionalidad social que hay que consolidar. Debe asegurarse la sostenibilidad financiera de dicha inversión para garantizar que todas las personas tengan acceso a ingresos adecuados para un nivel de bienestar suficiente, en particular las que viven en situación de pobreza extrema o pobreza ([CEPAL, 2020a](#)). Estimar estos recursos es esencial para poder resguardarlos e implementarlos.

Más allá de las diversas realidades de los países en cuanto a brechas de pobreza y sus equivalentes en valor económico, es posible establecer metas comunes de gasto público sostenibles que permitan avanzar en la erradicación de la pobreza en la región. En 2022, el gasto público de los Ministerios de Desarrollo Social o entidades equivalentes de la región fue, en promedio, del 0,8% del PIB, lo que equivale a un 3,0% del gasto público total (véase el capítulo IV). Así, conforme a lo presentado en el documento de posición la Sexta Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe ([CEPAL, 2024d](#)) y a las estimaciones del capítulo IV de esta publicación, se ha propuesto desarrollar un estándar mínimo de inversión en protección social no contributiva de entre el 1,5% y el 2,5% del PIB o de entre el 5% y el 10% del

gasto público total para avanzar hacia la erradicación de la pobreza ([CEPAL, 2024d](#)). Esto, combinado con acciones de fortalecimiento de las demás dimensiones de la institucionalidad social y una adecuada gestión en favor de la población más vulnerable, favorecería avanzar de manera decidida en la meta 1.1 de la Agenda 2030.

Al pensar el escenario regional en términos de brechas de pobreza y capacidades institucionales, se considera que el estándar propuesto es viable y sostenible para realizar las transferencias monetarias necesarias y los gastos administrativos vinculados a ello. Esto no solo aportará a la erradicación de la pobreza, sino que también contribuirá significativamente al desarrollo social inclusivo.

K. Urge fortalecer la acción intersectorial para avanzar hacia una protección social universal, integral, sostenible y resiliente

La crisis de desarrollo que enfrenta América Latina y el Caribe, sumada a las tendencias de cambio en curso, hace que sea urgente acelerar el avance hacia el establecimiento de sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes. Junto con otras necesarias transformaciones, la ampliación de estos sistemas y del Estado de bienestar forma parte de las grandes transformaciones indispensables propuestas por la CEPAL para hacer frente a los desafíos estructurales del modelo de desarrollo ([Salazar-Xirinachs, 2023](#); [CEPAL, 2024c](#) y [2024d](#)).

A causa de la multidimensionalidad de objetivos que atiende la protección social, es esencial que se adopte un enfoque integral con un alto nivel de coordinación intersectorial en su diseño e implementación. Su sostenibilidad debe, además, atender al necesario equilibrio entre los objetivos de cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera

([Arenas de Mesa, 2023](#)). Asimismo, en el escenario actual, se debe fortalecer la resiliencia de los diseños de las prestaciones no contributivas de manera de facilitar su rápida adaptación en contextos de crisis, como quedó en evidencia durante la pandemia de COVID-19 ([Atuesta y Van Hemelryck, 2024](#)), combinando respuestas de emergencia ante eventos inesperados con transformaciones más estructurales ([Robles y otros, 2024](#)).

Con base en estas consideraciones, es posible identificar una serie de recomendaciones de políticas que favorezcan al fortalecimiento de la protección social no contributiva en la región. En primer lugar, como se señaló, es fundamental expandir la cobertura y suficiencia de prestaciones estratégicas, como las transferencias monetarias y los sistemas de pensiones no contributivos. Es posible diseñar una estrategia gradual y planificada de expansión de ambas variables con apego a criterios de sostenibilidad financiera y en línea con los planteamientos de la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202) de la [OIT \(2012\)](#)⁶, de manera de asegurar al menos acceso a la atención de la salud y seguridad de los ingresos a todas las personas. En una ruta hacia la universalización de la protección social y en atención a los mayores niveles de vulnerabilidad y las dinámicas demográficas de estas poblaciones, es posible partir por los extremos del ciclo de vida, por ejemplo, a través de una transferencia de alta cobertura a hogares con niñas, niños y adolescentes, o el fortalecimiento de los sistemas de pensiones no contributivos vigentes.

⁶ Esta Recomendación se refiere a la necesidad de que los Estados provean un conjunto de garantías en seguridad social definidas a nivel nacional, incluido el acceso a la atención de salud esencial, lo que incluye la atención de la maternidad y la seguridad básica de ingresos para niñas y niños, para las personas en edad de trabajar que no pueden obtener ingresos suficientes, en particular en casos de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez, y para las personas mayores ([OIT, 2012](#)).

En segundo lugar, es esencial expandir y profundizar su mayor articulación con las políticas educativas ([Rossel y otros, 2022](#)), de salud ([Marinho, Dahuabe y Arenas de Mesa, 2023](#)), de inclusión laboral ([Robles y otros, 2024](#)) y de cuidados ([CEPAL, 2022a](#)), entre otros ámbitos relevantes, con el objetivo de robustecer el papel de la protección social no contributiva en el fortalecimiento de las capacidades humanas y proteger los ingresos de los hogares. Impulsar la expansión y consolidación de políticas intersectoriales, como las políticas de atención integral a la primera infancia y las políticas integrales de cuidado, considerando en cada una de ellas los necesarios mecanismos institucionales para su funcionamiento, puede traer asociados impactos significativos en el bienestar de las personas en la región. En particular, es posible fortalecer el diseño de transferencias monetarias (condicionadas y no condicionadas) con estos sectores, como educación, salud e inclusión laboral, de manera de lograr mejores sinergias basadas en la planificación de la oferta pública disponible en estos servicios sociales en los territorios, y levantar las barreras monetarias que pueden dificultar el acceso de la población a esos servicios.

Con respecto a la articulación con las políticas educativas, es central avanzar hacia una mayor articulación con prestaciones económicas que garanticen las condiciones materiales que permiten que niñas, niños y adolescentes puedan mantener su continuidad educativa, prevenir el abandono escolar y fomentar la revinculación. De igual manera, los programas de becas escolares, los programas de alimentación escolar, el acompañamiento de estudiantes embarazadas, madres y padres adolescentes, el acceso a políticas de cuidado y a subsidios de transporte, y la entrega de textos y útiles escolares ([CEPAL/UNESCO/UNICEF, 2024](#)) son políticas que contribuyen en la misma dirección. Además, las políticas de formación continua son instrumentos cada vez más importantes de las políticas educativas y laborales, así como de los sistemas de protección social, al permitir mejorar las habilidades y competencias de las personas, especialmente frente a las transformaciones en curso.

También es central alcanzar mayores niveles de articulación entre las políticas de protección social no contributiva y la salud, ya que la incidencia que la protección social tiene sobre los determinantes sociales de la salud es una dimensión estratégica. Un ejemplo de ello son los impactos directos sobre la salud de niñas y niños que han mostrado tener los programas de desarrollo infantil temprano ([Irwin, Siddiqi y Hertzman, 2007](#)), por lo que su fortalecimiento es esencial en la región. Asimismo, avanzar en la expansión de la atención primaria de salud debería ser parte central de una estrategia de desarrollo social inclusivo para la región, ya que también contribuye a erradicar la pobreza y reducir las desigualdades ([Marinho, Dahuabe y Arenas de Mesa, 2023](#)).

En el ámbito del mercado de trabajo, las transferencias monetarias pueden articularse con políticas de capacitación, entrenamiento e inclusión laboral y de transformación productiva en contextos de apuestas a sectores dinamizadores del crecimiento y el empleo, y de transformación hacia economías verdes y sostenibles. Estas políticas pueden robustecerse, vinculándose al conjunto de políticas activas del mercado de trabajo, en particular, con los esquemas de capacitación, intermediación laboral y formación continua. De igual manera, es esencial fortalecer el diseño de las políticas activas del mercado de trabajo en el marco de la protección social no contributiva, en particular, para las poblaciones que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, y así atender las barreras específicas que enfrentan en este ámbito. Además de su articulación con las políticas integrales de cuidado, la promoción de políticas de inclusión laboral para poblaciones especialmente vulnerables será clave ([Espejo y otros, 2023](#); [Robles y otros, 2024](#)).

En cuanto a las políticas de cuidado, se ha mostrado que las políticas no contributivas representan un mayor porcentaje de los ingresos para las mujeres que para los hombres. Debido a los mayores niveles de informalidad y desempleo de las mujeres, y a su mayor

responsabilidad en el trabajo de cuidados no remunerado, las políticas no contributivas han sido elementos clave en el combate a la feminización de la pobreza. En este sentido, es necesario avanzar en la promoción de transferencias no contributivas desde una perspectiva de género que evite reforzar la noción de las mujeres como responsables del cuidado. En esta línea, los procesos de articulación, coordinación y regulación de las políticas de cuidado constituyen un elemento clave para evitar tanto superposiciones y duplicidades, como la segmentación en la calidad y el acceso a estos servicios y prestaciones.

Por último, es importante destacar que estas recomendaciones demandan una institucionalidad social robusta, con altos niveles de coordinación y capacidad de adaptación. Los sistemas de información social y los registros sociales son instrumentos centrales para ello. En particular, los sistemas de protección social deberán hacer frente a los desafíos de la protección social digital ([Palma, 2024](#)). Estos desafíos se identifican tanto en los ámbitos vinculados a la gestión de las políticas públicas, incluidos elementos de acceso, administración y provisión de prestaciones, como en la posibilidad que tengan las personas de vincularse con una institucionalidad cada vez más digitalizada, dados los déficits de inclusión digital que registra la región.

L. Presentación y resumen de los principales mensajes de los capítulos

El Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2024 se organiza en cuatro capítulos. El capítulo I presenta un análisis de la evolución de la pobreza y la desigualdad de ingresos en América Latina y el Caribe. Tras un resumen de la situación económica de la región, con referencia particular a la evolución del PIB per cápita, el empleo, los ingresos medios de

los hogares y la inflación, se presenta la evolución de la pobreza entre 1990 y 2023, y se analizan los factores que explican su variación. Asimismo, el capítulo presenta un análisis de la evolución de la desigualdad de ingresos y considera datos referentes a la percepción que la población tiene de esa desigualdad y la opinión favorable respecto de la importancia de las políticas de Estado para superar esta situación o reducir su impacto.

En el capítulo II se presenta un análisis detallado de la situación actual de las políticas más importantes de los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe, con énfasis en los sistemas de protección social no contributivos. Después de una breve revisión conceptual sobre los sistemas de protección social no contributivos y los desafíos a los que se enfrentan en la actualidad, se realiza un análisis del acceso a estos sistemas en la región y las desigualdades persistentes en este ámbito, presentando los avances que estas prestaciones han generado en la reducción de las brechas en el acceso a la protección social. A continuación, se examinan los avances y desafíos relacionados con la cobertura y la suficiencia de las prestaciones de las políticas de protección social no contributiva, destacándose los retos que persisten en el diseño de estas políticas públicas frente a los objetivos de erradicación de la pobreza y reducción de las desigualdades. El capítulo finaliza con algunas recomendaciones para mejorar el diseño de las políticas de protección social no contributivas y fortalecer la protección social.

El capítulo III se centra en los desafíos que la protección social debe enfrentar ante la crisis de los cuidados y el envejecimiento poblacional. Mediante el análisis de las tendencias y proyecciones de aumento de la demanda de trabajo de cuidados, exacerbada por los cambios demográficos y epidemiológicos de la población, se revela una brecha creciente entre la demanda y la oferta de cuidados que, de no abordarse a través de los sistemas de protección social, podría traducirse en una profundización de las desigualdades de género y un riesgo para la sostenibilidad de los

cuidados. A ello se agregan los desafíos relacionados con el aumento de la demanda de cuidados de largo plazo, que sitúan a las mujeres ante el riesgo de necesitar cuidados y, a la vez, tener que brindarlos. El capítulo finaliza con propuestas y recomendaciones de políticas de protección social desde la perspectiva de los cuidados y el desarrollo de sistemas integrales de cuidados que contribuyan a la sociedad del cuidado.

Por último, el capítulo IV analiza la institucionalidad social en América Latina y el Caribe y su papel en la generación de mayores capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas de las instituciones. El capítulo se centra, en primer lugar, en los elementos de la institucionalidad de la protección social no contributiva en la región, las necesidades de inversión y de avanzar en un estándar de gasto público destinado a la protección social no contributiva para avanzar en la erradicación de la pobreza. En segundo lugar, se presenta la evolución del gasto social del gobierno central de los países de la región según funciones de gobierno (protección social, educación, salud, vivienda y servicios comunitarios, recreación, cultura y religión, y protección del medio ambiente). Este análisis incluye una comparación de la evolución del gasto a nivel del gobierno central, así como una revisión detallada de las coberturas institucionales más amplias en los países donde la información está disponible.

Bibliografía

Akima, H. (1970), “[A new method of interpolation and smooth curve fitting based on local procedures](#)”, Journal of the ACM, vol. 17, N° 4, Nueva York, Asociación de Maquinaria Computacional (ACM).

Arenas de Mesa, A. (2023), “[Protección social universal, integral, sostenible y resiliente para erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y avanzar hacia un desarrollo social inclusivo](#)”, Revista CEPAL, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/-*), 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).

Arenas de Mesa, A. y C. Robles (eds.) (2024), [Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad](#), Libros de la CEPAL, N° 164 (LC/PUB.2024/6-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Atuesta, B. y T. Van Hemelryck (2024), “[Protección social, crisis y pandemia: aprendizajes en perspectiva comparada](#)”, El futuro de la protección social ante la crisis social prolongada

en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes, serie Políticas Sociales, N° 246 (LC/TS.2023/163), C. Robles y R. Holz (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Barr, N. (2020), [The Economics of the Welfare State](#), Oxford, Oxford University Press.

Benería, L. (2008), “[The crisis of care, international migration, and public policy](#)”, *Feminist Economics*, vol. 14, N° 3.

Briggs, A. (1961), “[The welfare State in historical perspective](#)”, *European Journal of Sociology*, vol. 2, N° 2.

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).

Cecchini, S. y otros (eds.) (2015), “Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización”, [Protección social universal en América Latina y el Caribe: textos seleccionados 2006-2019](#), Páginas Selectas de la CEPAL (LC/M.2019/5), S. Cecchini (comp.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2024a), [Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2024](#) (LC/PUB.2024/10-P), Santiago.

___(2024b), [Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2024](#) (LC/PUB.2024/15-P), Santiago.

___(2024c), [América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas](#) (LC/SES.40/3-P/-*), Santiago.

___(2024d), [Reducir la desigualdad y avanzar hacia el desarrollo social inclusivo de América Latina y el Caribe: desafíos, prioridades y mensajes de cara a la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social](#) (LC/MDS.6/3), en prensa.

- ___(2023a), [Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023](#) (LC/PUB.2023/18-P/Rev.1), Santiago.
- ___(2023b), [Compromiso de Buenos Aires](#) (LC/CRM.15/6/Rev.1), Santiago.
- ___(2023c), [Institucionalidad social en América Latina y el Caribe: eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo](#) (LC/CDS.5/3), Santiago.
- ___(2022a), [La sociedad del cuidado: horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género](#) (LC/CRM.15/3), 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.
- ___(2020a), [Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo](#) (LC/CDS.3/5), Santiago.
- ___(2020b), “[La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe](#)”, Informe COVID-19, Santiago.
- ___(2019), [Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: antecedentes para una agenda regional](#) (LC/CDS.3/3), Santiago.
- ___(2018), [Panorama Social de América Latina, 2017](#) (LC/PUB.2018/1-P), Santiago.
- ___(2010), [Panorama Social de América Latina, 2009](#) (LC/G.2423-P), Santiago.
- ___(2006), [La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad](#) (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago.

CEPAL/UNESCO/UNICEF (Comisión Económica para América latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2024), [Prevención y reducción del abandono escolar en América Latina y el Caribe](#), Santiago.

CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2020), “[Protección social para familias con niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe: un imperativo frente a los impactos del COVID-19](#)”, Informe COVID-19 CEPAL-UNICEF, Santiago.

Durán Heras, M. Á. (2012), [El trabajo no remunerado en la economía global](#), Bilbao, Fundación BBVA.

Espejo, A. y otros (2023), “[Políticas activas de mercado de trabajo en América Latina y el Caribe: desafíos para la inclusión laboral con protección social](#)”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/192), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Esping-Andersen, G. (2013), *Equality with a Happy Bourgeoisie: The Social Democratic Road to Equality*, Barcelona, CiteSeer.

___(1999), [Social Foundations of Postindustrial Economies](#), Oxford University Press.

___(1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press.

Figuroa, N. y J. Vila (2024), “Programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe: revisión metodológica de la estimación de tendencias de cobertura e inversión”, Documentos de Proyectos, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.

- Fraser, N. (2016), “[Las contradicciones del capital y los cuidados](#)”, *New Left Review*, vol. 100, septiembre-octubre.
- Heckman, J. J. y D. V. Masterov (2007), “[The productivity argument for investing in young children](#)”, NBER Working Paper, N° 13016, Cambridge, National Bureau of Economic Research |(NBER).
- Holz, R., I. Jacas y C. Robles (2024), “El futuro de la protección social: desafíos frente a una renovada estructura de riesgos”, [El futuro de la protección social ante la crisis social prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes](#), serie Políticas Sociales, N° 246 (LC/TS.2023/163), C. Robles y R. Holz (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Irwin, L., A. Siddiqi y C. Hertzman (2007), “[Early child development: a powerful equalizer](#)”, Final Report, Vancouver, Organización Mundial de la Salud (OMS).
- Levy, S. (2018), [Esfuerzos mal recompensados: la elusiva búsqueda de la prosperidad en México](#), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- 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).
- Naciones Unidas (2024), “[Transformar los sistemas de cuidados en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de Nuestra Agenda Común](#)”, Documento de política del sistema de las Naciones Unidas, 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.

___(1995), [Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social](#) (A/CONF.166/9), Nueva York.

ODI/UNICEF (Overseas Development Institute/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2020), [Universal child benefits: policy issues and options](#), Londres/Nueva York.

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2024a), [World Social Protection Report 2024–26: Universal Social Protection for Climate Action and a Just Transition](#), Ginebra.

___(2024b), “[Resultado de la Comisión de la Discusión General sobre el Trabajo Decente y la Economía del Cuidado: propuesta de resolución y conclusiones presentadas a la Conferencia para adopción](#)”, Actas, N° 8A, 112ª Reunión de la Conferencia 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.

___(2012), “[R202 - Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 \(núm. 202\)](#)”

OIT/UNICEF (Organización Internacional del Trabajo/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2023), [More than a Billion Reasons: The Urgent Need to Build Universal Social Protection for Children](#), Ginebra/Nueva York.

Palma, A. (2024), “[Protección social digital: elementos para el análisis](#)”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2024/97), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Robles, C. (2024), “El futuro de la protección social”, [El futuro de la protección social ante la crisis social prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes](#), serie Políticas Sociales, N° 246 (LC/TS.2023/163), C. Robles y R. Holz (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Robles, C. y R. Holz (eds.) (2024), “[El futuro de la protección social ante la crisis social prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes](#)”, serie Políticas Sociales, N° 246 (LC/TS.2023/163), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Robles, C. y R. Santos Garcia (2023), “Recomendaciones finales”, [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 Garcia, C. Farías y C. Robles (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Robles, C. y otros (2024), “Apuestas estratégicas para afrontar los desafíos del futuro de la protección social”, [El futuro de la protección social ante la crisis social prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes](#), serie Políticas Sociales, N° 246 (LC/TS.2023/163), C. Robles y R. Holz (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Rossel, C. y otros (2022), “[Transferencias monetarias no contributivas y educación: impacto y aprendizajes](#)”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/202), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Salazar-Xirinachs, J. M. (2023), “[Repensar, reimaginar, transformar: los ‘qué’ y los ‘cómo’ para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible](#)”, Revista CEPAL, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/-*), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Salazar-Xirinachs, J. M. y M. Llinás (2023), “[Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el papel de las políticas de desarrollo productivo](#)”, Revista CEPAL, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/-*), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Segura-Ubiergo, A. (2007), [The Political Economy of the Welfare State in Latin America](#), Cambridge, Cambridge University Press.

UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2017), [The Adolescent Brain: A Second Window of Opportunity](#), Florencia, Oficina de Investigaciones del UNICEF-Innocenti.

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



**Cueva de las Manos, cañadón
del Alto Río Pinturas (Argentina).**

**Arte rupestre prehistórico
testimonio de la cultura de antiguos
grupos humanos de la región.**

**Bajorrelieve en el caracol del edificio
de la sede de la CEPAL en Santiago.**

www.cepal.org

En esta edición del Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2024 se abordan los desafíos de la protección social no contributiva para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo en la región. Enfrentar la crisis del desarrollo, las brechas del desarrollo social inclusivo y la estructura de riesgos en reconfiguración, exige avanzar hacia sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes. Las políticas de protección social no contributivas son esenciales en la consecución de los objetivos y funciones de los sistemas de protección social: la protección de los ingresos, el acceso a los servicios sociales y la inclusión laboral. Uno de cada tres hogares en el quintil de menores ingresos carece de acceso a la protección social y los montos de los programas suelen ser insuficientes para superar la pobreza. La región enfrenta una persistente desigualdad de género y una crisis de cuidados que se verá exacerbada por el envejecimiento acelerado. Para avanzar en la erradicación de la pobreza son precisas políticas integrales, así como avanzar en el establecimiento de un estándar de inversión social de la protección social no contributiva.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org

