

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

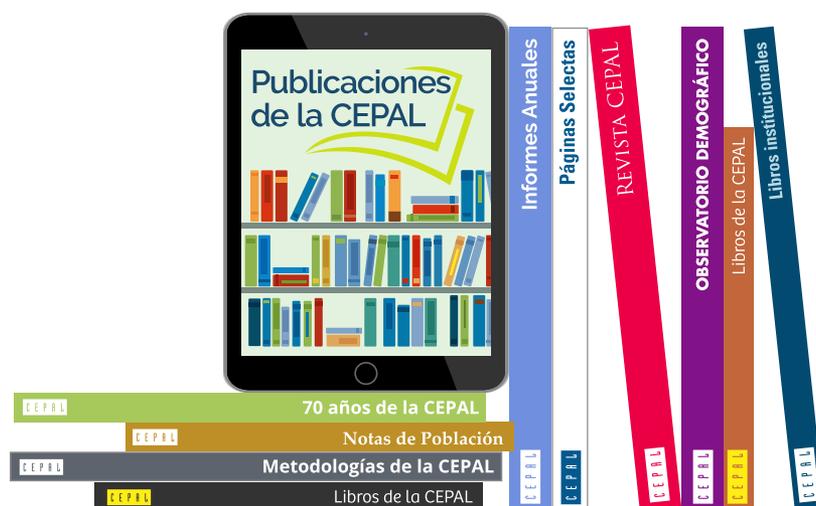
Desafíos de la protección social  
no contributiva para avanzar  
hacia el desarrollo social inclusivo



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



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

**Deseo registrarme**



NACIONES UNIDAS

CEPAL



[www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)



[www.instagram.com/publicacionesdelacepal](http://www.instagram.com/publicacionesdelacepal)



[www.facebook.com/publicacionesdelacepal](http://www.facebook.com/publicacionesdelacepal)



[www.issuu.com/publicacionescepal/stacks](http://www.issuu.com/publicacionescepal/stacks)



[www.cepal.org/es/publicaciones/apps](http://www.cepal.org/es/publicaciones/apps)

# 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 Huneus, 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. Los límites y los nombres que figuran en los mapas incluidos en este documento no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-106908-2 (versión pdf) • ISBN: 978-92-1-106909-9 (versión ePub) • Número de venta: S.24.II.G.5

LC/PUB.2024/21-P • Distribución: G • Copyright © Naciones Unidas, 2024 • Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago • S.2400979[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 (LC/PUB.2024/21-P), 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. pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Introducción .....	11
<b>Capítulo I</b>	
<b>Pobreza y desigualdad del ingreso</b> .....	37
Introducción .....	39
A. Pobreza: tendencias recientes y factores asociados .....	42
1. Tendencia reciente de la pobreza .....	43
2. Contribución de las fuentes de ingreso a las variaciones de la pobreza .....	50
B. No dejar a nadie atrás: el vínculo entre la pobreza, las características individuales y el territorio .....	59
1. Pobreza en distintos grupos de la población: brechas persistentes .....	59
2. Distribución geográfica de la pobreza y la pobreza extrema .....	65
C. Enfoques complementarios en relación con la desigualdad del ingreso .....	71
1. Tendencias recientes de la desigualdad del ingreso en los hogares .....	71
2. Mediciones complementarias de la desigualdad del ingreso y la riqueza .....	74
3. Percepciones de la desigualdad en la distribución del ingreso .....	80
D. Comentarios finales .....	88
Bibliografía .....	88
Anexo I.A1 .....	90
<b>Capítulo II</b>	
<b>La protección social no contributiva en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades</b> .....	101
Introducción .....	103
A. La protección social no contributiva en el marco de sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes .....	104
1. El futuro de la protección social ante una secuencia de crisis y una estructura de riesgos en proceso de reconfiguración .....	107
B. La región muestra avances en la cobertura de la protección social, aunque con un acceso segmentado y brechas persistentes .....	109
C. Las políticas de protección social no contributiva: evolución y desafíos .....	116
1. Los programas de transferencias monetarias y los sistemas de pensiones no contributivos .....	118
2. La cobertura y la suficiencia de los programas de transferencias monetarias condicionadas y los sistemas de pensiones no contributivos .....	121
3. Las transferencias públicas no contributivas son un componente central de los ingresos de los hogares de menores ingresos .....	124
D. Hacia la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (2025): los desafíos de la protección social, en especial de las políticas de protección social no contributiva .....	132
1. Fortalecer la universalidad, la integralidad, la sostenibilidad y la resiliencia de las políticas de protección social no contributiva .....	133
2. Promover la articulación de las políticas de protección social no contributiva .....	136
3. Los desafíos de la institucionalidad social y el papel de la protección social digital .....	142
E. Resumen .....	143
Bibliografía .....	144
Anexo II.A1 .....	150
<b>Capítulo III</b>	
<b>La protección social ante la crisis de los cuidados y el envejecimiento</b> .....	153
Introducción .....	155
A. Políticas de cuidados y protección social para la sociedad del cuidado .....	155
1. Protección social y políticas de cuidados .....	155
2. La división sexual del trabajo y sus efectos en el acceso desigual a la protección social .....	160
3. El derecho de las personas a cuidar, a ser cuidadas y a ejercer el autocuidado .....	164

B. La demanda de cuidados de largo plazo y la protección social en el contexto del envejecimiento .....	167
1. Cambios demográficos en América Latina y el Caribe .....	168
2. Heterogeneidad en la población de personas mayores y necesidades de cuidado de largo plazo: los efectos de las transformaciones demográficas y epidemiológicas.....	181
3. La división sexual del trabajo durante la vejez.....	190
C. Los cuidados de largo plazo en la etapa de la vejez .....	194
D. Hacia la sociedad del cuidado: políticas de cuidados y de protección social para una transformación sostenible.....	201
Bibliografía .....	204

#### Capítulo IV

<b>Institucionalidad y gasto social: desafíos para la protección social no contributiva.....</b>	<b>209</b>
Introducción.....	211
A. Institucionalidad de la protección social no contributiva .....	212
1. Elementos del marco legal de los programas de transferencias monetarias y de los sistemas de pensiones no contributivos .....	213
2. Características organizacionales: autoridades responsables y organismos ejecutores.....	215
3. Capacidades técnicas: sistemas de información social y registros sociales .....	218
4. Tendencias de la inversión social en los programas de protección social no contributiva .....	220
5. Un estándar mínimo de inversión de los Ministerios de Desarrollo Social en la protección social no contributiva para avanzar en la erradicación de la pobreza.....	224
B. Evolución del gasto social en el período 2000-2023.....	229
1. Tendencias del gasto social del gobierno central en la región .....	231
2. Evolución del gasto social por persona.....	236
3. Gasto social según funciones de gobierno .....	238
4. Gasto público social en coberturas institucionales más amplias que la del gobierno central: países seleccionados .....	248
C. Comentarios finales .....	250
Bibliografía .....	251
Anexo IV.A1 .....	252
Anexo IV.A2 .....	253
Anexo IV.A3 .....	256
Anexo IV.A4 .....	259
<b>Publicaciones recientes de la CEPAL.....</b>	<b>261</b>

#### Cuadros

Cuadro I.A1.1 América Latina (18 países): encuestas de hogares utilizadas para la estimación de la desigualdad y la pobreza, 2000-2023 .....	90
Cuadro I.A1.2 América Latina (15 países): tasas de pobreza extrema y pobreza, según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y cifras oficiales nacionales, 2020-2023.....	91
Cuadro I.A1.3 América Latina (18 países): indicadores de pobreza extrema y pobreza, 2014-2023.....	92
Cuadro I.A1.4 América Latina (18 países): líneas de pobreza extrema y pobreza, 2014-2023 .....	94
Cuadro I.A1.5 América Latina (18 países): indicadores de distribución del ingreso de las personas, 2014-2023.....	96
Cuadro I.A1.6 América Latina (17 países): factores asociados a las percepciones de injusticia en la distribución del ingreso, modelo de regresión probit ordenado, 2023.....	98
Cuadro I.A1.7 América Latina (16 países): factores asociados al apoyo a la redistribución por parte del Estado, modelo de regresión probit, 2023 .....	99

Cuadro II.A1.1	América Latina y el Caribe (27 países): sistemas de pensiones no contributivos, programas de transferencias condicionadas y otros programas de transferencias continuas, 2022 .....	150
Cuadro III.1	América Latina (14 países): avances legislativos y programáticos relativos a los cuidados de largo plazo, 2017-2022 .....	196
Cuadro IV.1	América Latina (14 países): brechas de pobreza extrema y pobreza, alrededor de 2022 .....	225
Cuadro IV.A2.1	Sistemas de pensiones no contributivos .....	253
Cuadro IV.A3.1	Programas de transferencias monetarias .....	256
Cuadro IV.A4.1	América Latina y el Caribe (25 países): gasto público social del gobierno central, por funciones, 2022-2023 .....	259
Cuadro IV.A4.2	América Latina (10 países): gasto público social según coberturas institucionales más amplias que la del gobierno central, por funciones, 2022-2023 .....	260

### Gráficos

Gráfico 1	América Latina y el Caribe (20 países): población que reside en hogares destinatarios de programas de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas, 2000-2022 .....	17
Gráfico 2	América Latina y el Caribe (23 países): cobertura de personas pensionadas de 65 años y más de los sistemas de pensiones no contributivos, 2000-2022 .....	18
Gráfico 3	América Latina (18 países): personas en situación de pobreza extrema y pobreza, 1990-2024 .....	20
Gráfico 4	América Latina (14 países): índice de Gini, 2014-2023 .....	21
Gráfico 5	América Latina y el Caribe (23 países): evolución de la pobreza y la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos entre las personas de 65 años y más, 2001-2022 .....	24
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 .....	25
Gráfico 7	América Latina y el Caribe (47 países y territorios): carga de cuidado, 1950-2100 .....	26
Gráfico 8	América Latina y el Caribe (24 países): gasto social del gobierno central, 2000-2023 .....	29
Gráfico I.1	América Latina y el Caribe: variación anual del PIB per cápita, 2023 .....	40
Gráfico I.2	América Latina (12 países): variación anual del ingreso per cápita del trabajo y del hogar medido en líneas de pobreza, 2023 .....	41
Gráfico I.3	América Latina y el Caribe (28 países): variación anual del índice de precios al consumidor (IPC), diciembre de 2022 y de 2023 .....	42
Gráfico I.4	América Latina (18 países): población en situación de pobreza extrema y pobreza, 1990-2023 y proyecciones para 2024 .....	43
Gráfico I.5	América Latina (12 países): variación de las tasas de pobreza extrema y pobreza, 2023 .....	45
Gráfico I.6	América Latina (14 países): población en situación de pobreza extrema y pobreza, alrededor de 2014 y de 2023 .....	46
Gráfico I.7	América Latina (15 países): contribución de las variaciones de las distintas fuentes de ingreso a los cambios en la pobreza, 2014-2023 .....	51
Gráfico I.8	América Latina (15 países): contribución de las variaciones de las distintas fuentes de ingreso a los cambios en la pobreza, por país, 2014-2023 .....	52
Gráfico I.9	América Latina (17 países): población en situación de pobreza, por sexo, e índice de feminidad de la pobreza, personas de 20 a 59 años, por país, 2023 o último año con información disponible .....	60
Gráfico I.10	América Latina (18 países): población en situación de pobreza, por sexo, e índice de feminidad de la pobreza, personas de 20 a 59 años, 2014-2023 .....	61
Gráfico I.11	América Latina (18 países): población en situación de pobreza, por sexo, grupos de edad y área de residencia, 2014-2023 .....	62
Gráfico I.12	América Latina (17 países): población en situación de pobreza, por grupos de edad, 2023 o último año con información disponible .....	63

Gráfico I.13	América Latina (18 países): población en situación de pobreza, por grupos de edad, 2014-2023 .....	64
Gráfico I.14	América Latina (11 países): población en situación de pobreza, por condición étnico-racial, 2023 o último año con información disponible.....	65
Gráfico I.15	América Latina (15 países): distribución de las divisiones administrativas mayores según incidencia de la pobreza, desagregada por sexo, grupos de edad, años de educación, condición étnico-racial y área geográfica, 2022 .....	67
Gráfico I.16	América Latina (14 países): nivel y variación del índice de Gini, 2023.....	72
Gráfico I.17	América Latina (14 países): variación anual de los índices de desigualdad de Gini, Theil y Atkinson, 2014-2023.....	73
Gráfico I.18	América Latina (6 países): contribución de la variación de cada fuente de ingreso a la disminución del índice de Gini, 2014-2023 .....	74
Gráfico I.19	América Latina (11 países): razón entre el ingreso total de los hogares registrado por las cuentas nacionales y el registrado por las encuestas de hogares, último año con información disponible.....	75
Gráfico I.20	América Latina (10 países): razón entre el ingreso registrado por las encuestas de hogares y el registrado por las cuentas nacionales, por partida de ingreso, último año con información disponible .....	76
Gráfico I.21	América Latina (16 países): participación del 10% y del 1% más alto de la distribución en el ingreso y la riqueza total, alrededor de 2021 .....	78
Gráfico I.22	América Latina (16 países): participación del 10% y del 1% más alto de la distribución en el ingreso y la riqueza total, 2010-2021 .....	79
Gráfico I.23	América Latina (18 países): población que cree que la distribución del ingreso en su país es injusta o muy injusta, 1997-2023 .....	81
Gráfico I.24	América Latina (18 países): percepción de injusticia distributiva e índice de Gini, 2001-2023.....	82
Gráfico I.25	América Latina (18 países): apoyo a las políticas del Estado para reducir la desigualdad del ingreso, 2008-2023 .....	83
Gráfico I.26	América Latina (17 países): actitudes hacia la desigualdad según el nivel de confianza política, 2023.....	84
Gráfico I.27	América Latina (17 países): actitudes hacia la desigualdad según el nivel de corrupción percibida en las instituciones del Estado, 2023 .....	85
Gráfico II.1	América Latina (18 países): cobertura de pasivos contributiva, no contributiva y total, personas de 65 años y más, 2000 y 2022 .....	111
Gráfico II.2	América Latina (14 países): vías de acceso a la protección social de los hogares, según quintil de ingresos y área geográfica, alrededor de 2019 y 2022 .....	113
Gráfico II.3	América Latina (14 países): vías de acceso a la protección social de los hogares, según inserción laboral de la persona jefa de hogar y presencia de personas mayores o niñas, niños y adolescentes en el hogar, alrededor de 2022.....	114
Gráfico II.4	América Latina y el Caribe (20 países): población que reside en hogares destinatarios de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas, 2000-2022 .....	121
Gráfico II.5	América Latina (14 países): monto promedio de las transferencias condicionadas y otras transferencias continuas respecto del déficit de ingreso de los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema antes de recibir las transferencias, alrededor de 2022 .....	122
Gráfico II.6	América Latina y el Caribe (23 países): cobertura de pensionados de 65 años y más (pasivos) de los sistemas de pensiones no contributivos, 2000-2022 .....	123
Gráfico II.7	América Latina (14 países): peso promedio del ingreso por transferencias públicas no contributivas respecto del ingreso total de los hogares, según las características del hogar y de la persona jefa de hogar, alrededor de 2019 y 2022 .....	125

Gráfico II.8	América Latina (14 países): incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema, e índice de Gini antes y después de las transferencias públicas, alrededor de 2022 .....	129
Gráfico II.9	América Latina (10 países): incidencia en la pobreza extrema, la pobreza y el índice de Gini antes y después de que la población de 65 años y más recibiera pensiones no contributivas, alrededor de 2021 .....	131
Gráfico III.1	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.....	161
Gráfico III.2	América Latina (13 países): distribución de la población ocupada de 15 años y más y población ocupada que no cotiza en sistemas previsionales, por sexo y sector de actividad económica, promedio ponderado, alrededor de 2023 .....	162
Gráfico III.3	América Latina (8 países): distribución de la población de 65 años y más según niveles de ingresos propios con relación a la línea de pobreza per cápita, por sexo y cobertura en el sistema de pensiones, promedio ponderado, 2023 .....	163
Gráfico III.4	Población mundial de 65 años y más, por regiones, 1980-2100.....	168
Gráfico III.5	América Latina y el Caribe (47 países y territorios): población total a mitad de año, por grupos de edad, estimada y proyectada, 1980-2100.....	169
Gráfico III.6	Demanda de cuidados y población mundial, 2000-2100 .....	170
Gráfico III.7	América Latina y el Caribe (47 países y territorios): carga de cuidado, 1950-2100.....	172
Gráfico III.8	América Latina (20 países): carga de cuidado, 1950-2100 .....	173
Gráfico III.9	El Caribe (27 países y territorios): carga de cuidado, 1950-2100 .....	176
Gráfico III.10	América Latina y el Caribe (47 países y territorios): población de 65 años y más y de 80 años y más e índice de feminidad de la población de 65 años y más y de 80 años y más, 1980-2100.....	181
Gráfico III.11	América Latina y el Caribe (47 países y territorios): población de 80 años y más, 2024 y 2050.....	182
Gráfico III.12	América Latina (5 países): personas de 65 años y más, según área urbana y rural, censos de la ronda de 2020 .....	183
Gráfico III.13	América Latina y el Caribe (32 países): esperanza de vida y esperanza de vida saludable a los 60 años, 2021 .....	185
Gráfico III.14	América Latina y el Caribe (36 países y territorios): personas mayores (65 años y más), según enfermedades crónicas seleccionadas, alrededor de 2021 .....	186
Gráfico III.15	América Latina (4 países): población de 80 años y más con discapacidad, 2024-2100 .....	189
Gráfico III.16	América Latina (14 países): distribución de la participación y el tiempo dedicado al cuidado, población de 65 años y más y población en edad de trabajar (15 a 64 años), por sexo.....	190
Gráfico III.17	América Latina (16 países): participación y tiempo dedicado por la población de 65 años y más al trabajo no remunerado, por sexo .....	192
Gráfico IV.1	América Latina y el Caribe: marco normativo de los programas de transferencias monetarias y los sistemas de pensiones no contributivos vigentes, 2024 o último año con información disponible .....	214
Gráfico IV.2	América Latina y el Caribe: programas de transferencias monetarias y sistemas de pensiones no contributivos vigentes, según organismo responsable, 2024 o último año con información disponible .....	216
Gráfico IV.3	América Latina y el Caribe: programas de transferencias monetarias y sistemas de pensiones no contributivos vigentes, según organismo ejecutor, 2024 o último año con información disponible .....	217
Gráfico IV.4	América Latina y el Caribe: autoridad a cargo de los sistemas nacionales de información social y de los registros sociales de participantes, 2024 o último año con información disponible.....	219
Gráfico IV.5	América Latina (14 países): cobertura del registro social de destinatarios, 2023 o último año con información disponible .....	220

Gráfico IV.6	América Latina y el Caribe (20 países): gasto público en los programas de transferencias condicionadas y otras transferencias monetarias continuas, 2000-2022 .....	221
Gráfico IV.7	América Latina y el Caribe (24 países): gasto público en sistemas de pensiones no contributivos para personas de 65 años y más, 2000-2021 .....	222
Gráfico IV.8	América Latina y el Caribe (24 países): gasto público en los sistemas de pensiones no contributivos para personas de 65 años y más, 2021 .....	223
Gráfico IV.9	América Latina y el Caribe (22 países): gasto del gobierno central de los Ministerios de Desarrollo Social o entidades equivalentes, 2022 .....	224
Gráfico IV.10	América Latina (9 países): composición de las transferencias públicas según situación de pobreza de los destinatarios antes de recibir las transferencias, alrededor de 2022 .....	226
Gráfico IV.11	América Latina (14 países): estimación de los recursos financieros que necesitarían los Ministerios de Desarrollo Social y entidades equivalentes para avanzar hacia la erradicación de la pobreza extrema y la pobreza total en 2030, considerando el gasto actual en los programas vigentes en cada país .....	228
Gráfico IV.12	América Latina (17 países): gasto social del gobierno central, 2000-2023 .....	232
Gráfico IV.13	El Caribe (7 países): gasto social del gobierno central, 2008-2023 .....	233
Gráfico IV.14	América Latina y el Caribe (24 países): gasto social del gobierno central, por países y subregiones, 2022 y 2023 .....	234
Gráfico IV.15	América Latina y el Caribe (24 países): tasa de crecimiento anual promedio del gasto social del gobierno central, por subregiones, 2011-2023 .....	235
Gráfico IV.16	América Latina y el Caribe (24 países): tasa de crecimiento anual del gasto social del gobierno central, por países y subregiones, 2021-2023 .....	236
Gráfico IV.17	América Latina y el Caribe (24 países): gasto social per cápita del gobierno central, por subregiones, 2000-2023 .....	237
Gráfico IV.18	América Latina y el Caribe (22 países): gasto social del gobierno central, por funciones, 2000-2023 .....	239
Gráfico IV.19	América Latina y el Caribe (25 países): distribución del gasto social del gobierno central, por funciones, 2023 .....	241
Gráfico IV.20	América Latina y el Caribe (24 países): gasto per cápita del gobierno central en la función de protección social, por país y subregiones, 2023 .....	243
Gráfico IV.21	América Latina y el Caribe (24 países): gasto per cápita del gobierno central en la función de educación, por país y subregiones, 2023 .....	244
Gráfico IV.22	América Latina y el Caribe (24 países): gasto per cápita del gobierno central en la función de salud, por país y subregiones, 2023 .....	246
Gráfico IV.23	América Latina (8 países): gasto público social según cobertura institucional, 2023 .....	248

### Recuadros

Recuadro I.1	Hacia un índice de pobreza multidimensional para América Latina .....	47
Recuadro I.2	Mediciones de la pobreza por ingresos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) .....	48
Recuadro I.3	Hacia la erradicación de la pobreza extrema (meta 1.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible): distintos escenarios de crecimiento y redistribución del ingreso .....	49
Recuadro I.4	Descomposición de la variación de la pobreza y la desigualdad por fuentes de ingreso .....	59
Recuadro I.5	Predicción de las tasas de pobreza y pobreza extrema por divisiones administrativas mayores mediante el aprendizaje automático .....	70
Recuadro I.6	La opinión pública sobre las transferencias monetarias dirigidas a la infancia y la adolescencia en América Latina .....	87
Recuadro III.1	El derecho al cuidado .....	165

Recuadro III.2	Colombia: profundización de la prevalencia de la discapacidad en la población de personas mayores .....	188
Recuadro III.3	Cambios demográficos y cambios del cuidado en familias y hogares.....	192
Recuadro III.4	República de Corea: aseguramiento para cuidados de largo plazo.....	198
Recuadro III.5	El potencial dinamizador de la inversión en cuidados.....	199
Recuadro IV.1	Información estadística sobre el gasto público social.....	230
Recuadro IV.A1.1	Estimaciones del gasto administrativo en programas sociales.....	252

#### Diagrama

Diagrama II.1	Desafíos de los sistemas de protección social ante una secuencia de crisis y una estructura de riesgos en proceso de reconfiguración .....	108
---------------	--	-----

#### Mapa

Mapa I.1	América Latina (17 países): población en situación de pobreza extrema y pobreza, por división administrativa mayor, 2022.....	66
----------	---	----



# Introducción

---

- A. La protección social, particularmente el componente no contributivo, es indispensable para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo
  - B. Camino a la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: la protección social en el centro de las estrategias de desarrollo social inclusivo
  - C. La trampa de la alta desigualdad y los elevados niveles de pobreza: desafíos para la protección social no contributiva
  - D. En 2023 la pobreza alcanzó el nivel más bajo desde 1990, en tanto la desigualdad de ingresos se mantiene alta
  - E. La inversión en la infancia: un elemento de gran importancia de la protección social no contributiva
  - F. Los sistemas de pensiones no contributivos: elemento clave para avanzar en la erradicación de la pobreza en la vejez
  - G. La crisis de los cuidados reproduce la desigualdad de género y exige el fortalecimiento de la protección social
  - H. Las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) de las instituciones son otro elemento importante para fortalecer la protección social no contributiva
  - I. El gasto social dejó de caer y mostró un comportamiento estable, con un nivel aún insuficiente en la protección social no contributiva
  - J. Es fundamental establecer un estándar de inversión en la protección social no contributiva para avanzar en la erradicación de la pobreza
  - K. Urge fortalecer la acción intersectorial para avanzar hacia una protección social universal, integral, sostenible y resiliente
  - L. Presentación y resumen de los principales mensajes de los capítulos
- Bibliografía



## 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) enfatiza 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-Ubiergo, 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 social<sup>1</sup>, 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.

## 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

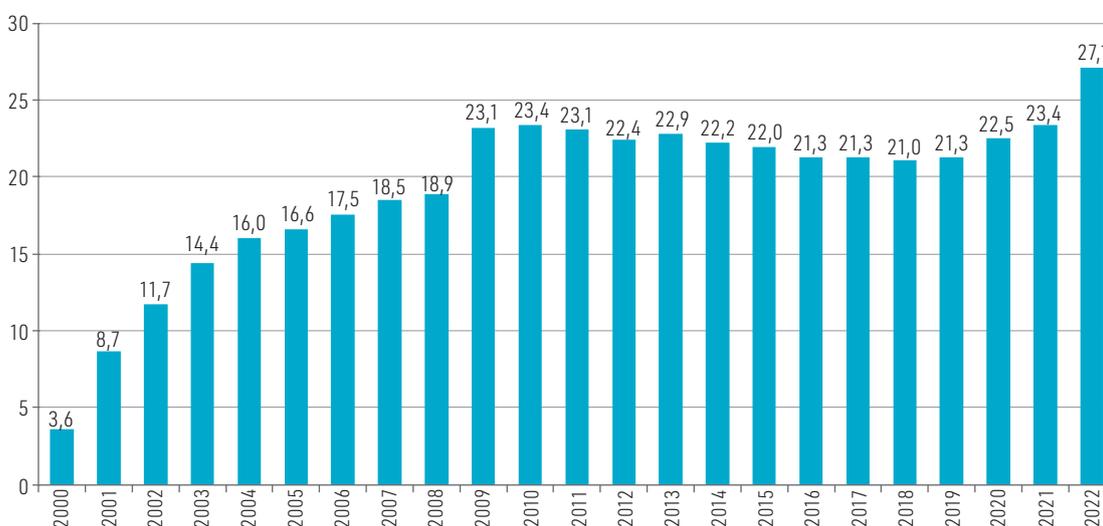
<sup>1</sup> Estas nueve ramas corresponden a prestaciones por hijos y familiares, maternidad, desempleo, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, enfermedad, protección de la salud (asistencia médica), vejez, invalidez o discapacidad y sobrevivientes (OIT, 2021).

(cobertura efectiva) llegaba al 61,2%<sup>2</sup>. 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.

### Gráfico 1

América Latina y el Caribe (20 países)<sup>a</sup>: población que reside en hogares destinatarios de programas de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas<sup>b</sup>, 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 [en línea] <http://dds.cepal.org/bpsnc/>; 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.

<sup>a</sup> 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.

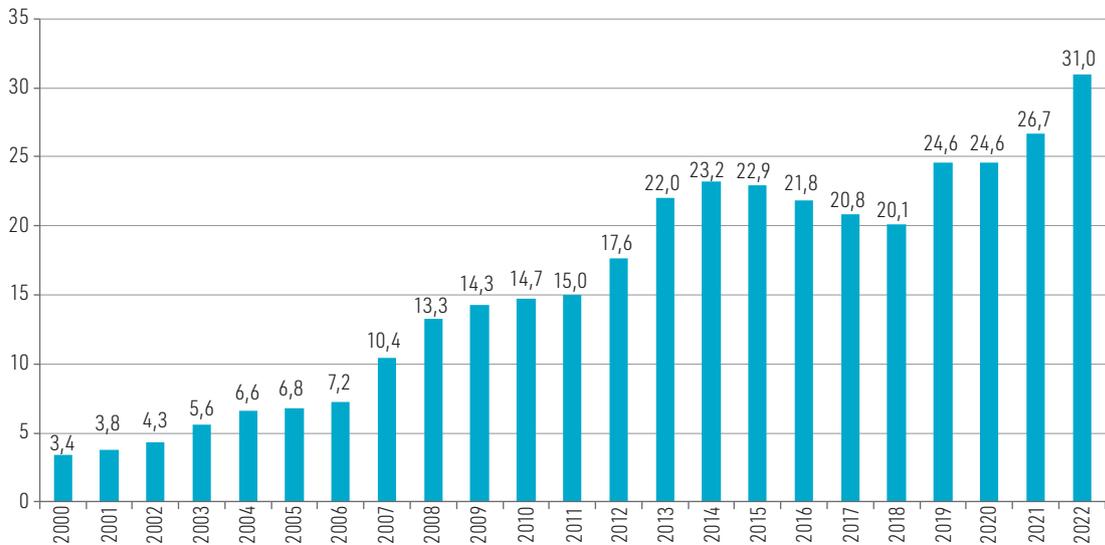
<sup>b</sup> Este indicador se construye multiplicando el número de hogares cubiertos por estos programas, a partir de fuentes oficiales de los países, por el tamaño medio de los hogares del quintil de ingresos más pobre a nivel nacional, según datos de CEPALSTAT. Para la estimación de las series completas 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.

<sup>2</sup> 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 2**

América Latina y el Caribe (23 países)<sup>a</sup>: cobertura de personas pensionadas de 65 años y más de los sistemas de pensiones no contributivos<sup>b</sup>, 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.

<sup>a</sup> 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.

<sup>b</sup> 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<sup>3</sup>, 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

<sup>3</sup> Véase [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/>.

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 Caribe<sup>4</sup> 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.

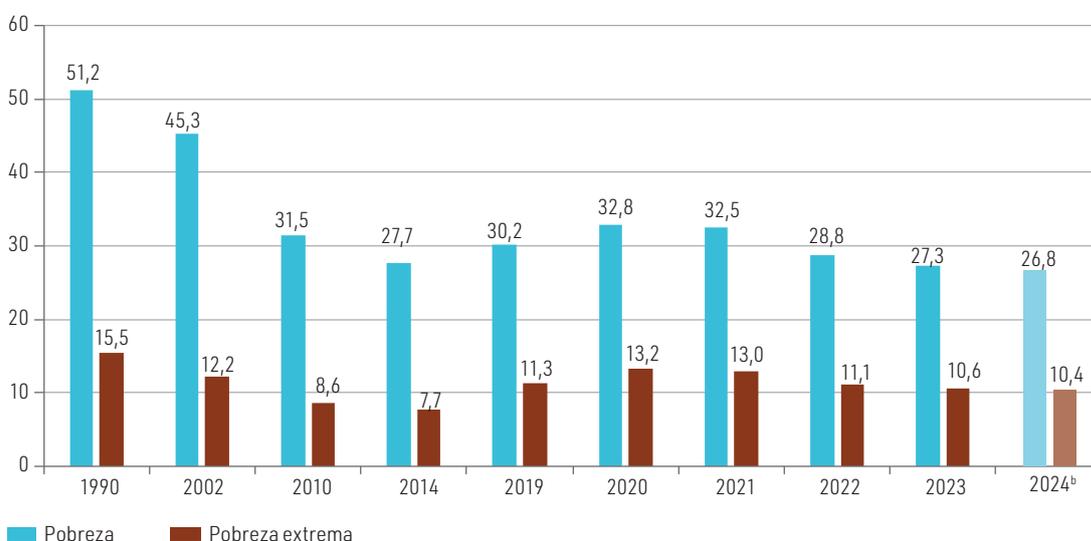
Por su parte, el mercado laboral mostró poco dinamismo, sin cambios en la tasa de participación laboral entre 2022 y 2023, mientras que la tasa de ocupación creció 0,3 puntos porcentuales y la tasa de desocupación promedio descendió 0,6 puntos porcentuales. A su vez, la inflación en América Latina y 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.

<sup>4</sup> 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.

**Gráfico 3**

América Latina (18 países)<sup>a</sup>: 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).

<sup>a</sup> 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).

<sup>b</sup> Proyecciones.

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.

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 121<sup>5</sup>.

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.

<sup>5</sup> 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.

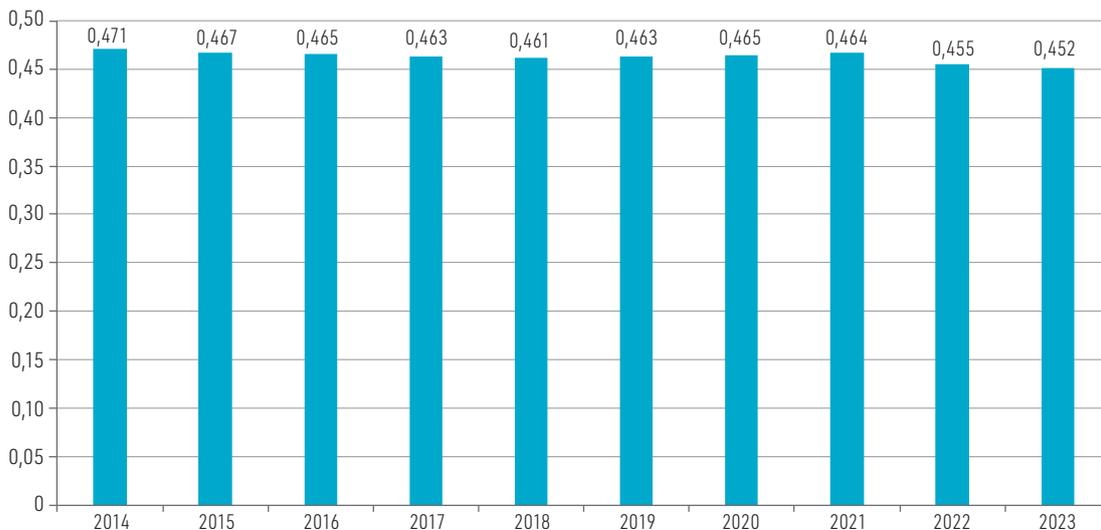
La estimación de la pobreza está estrechamente vinculada con los ingresos generados en el mercado laboral. En 8 de los 12 países que redujeron la pobreza en el período 2021-2023, los ingresos provenientes del trabajo asalariado fueron la principal fuerza que impulsó esta disminución. En tres países, 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 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)<sup>a</sup>: 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).

<sup>a</sup> 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**

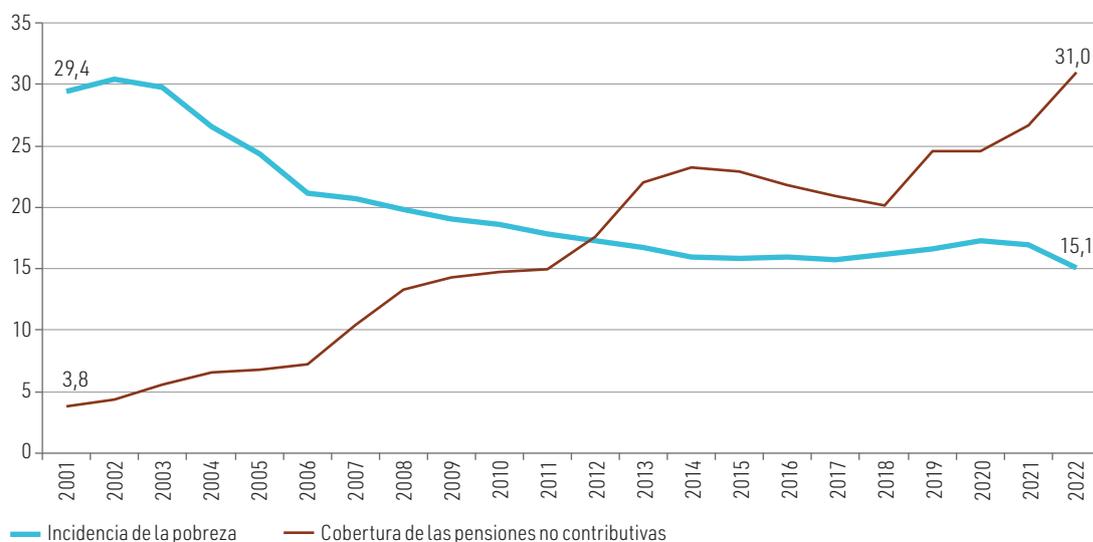
Los altos niveles de informalidad, sumados a los cambios en el mundo del trabajo y las persistentes desigualdades de género y en otras dimensiones en el mercado laboral (CEPAL, 2023a), han llevado a bajos niveles de cobertura contributiva de los sistemas de pensiones en los países de la región. Al llegar 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)<sup>a</sup>: 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 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>.

<sup>a</sup> 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 más<sup>6</sup>. 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

<sup>6</sup> 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).

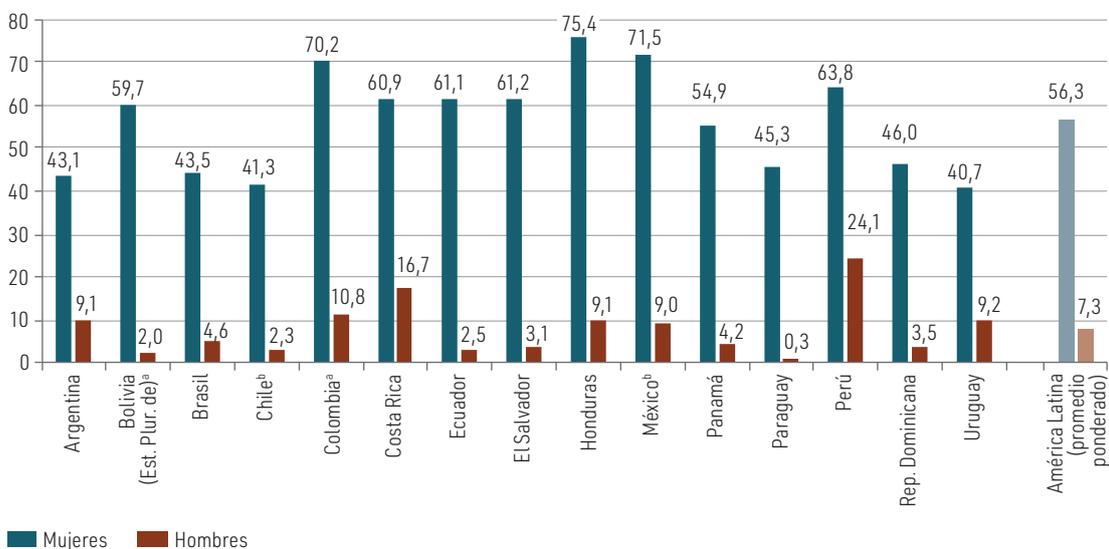
social y de género. Para garantizar su ejercicio, es imperativo fortalecer los sistemas de protección social con políticas de cuidados orientadas a una nueva organización social de los cuidados y que apunten a la reducción de la pobreza y las desigualdades.

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).

<sup>a</sup> Los datos corresponden a 2021.

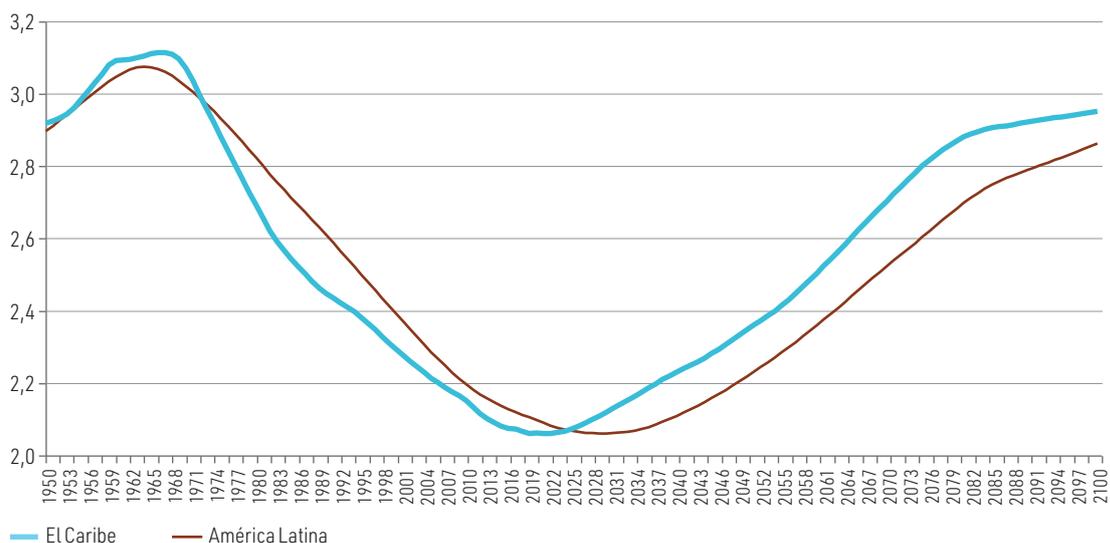
<sup>b</sup> Los datos corresponden a 2022.

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)<sup>a</sup>: 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.

<sup>a</sup> 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.

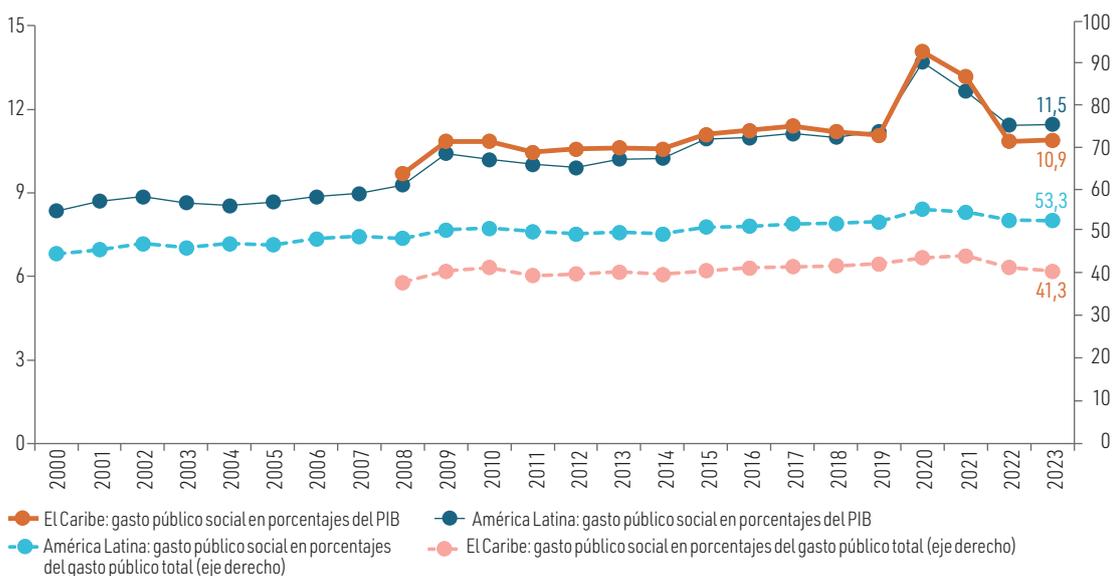
## I. El gasto social dejó de caer y mostró un comportamiento estable, con un nivel aún insuficiente en la protección social no contributiva

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)<sup>7</sup>, 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.

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

<sup>7</sup> 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).

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 [en línea] <https://www.ilo.org/es/resource/record-proceedings/resultado-de-la-discusion-general-sobre-el-trabajo-decente-y-la-economia>.
- \_\_\_\_\_(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)” [en línea] [https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:3065524](https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524).
- 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 García (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 García, 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-Ubierno, 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).

CAPÍTULO

I

# Pobreza y desigualdad del ingreso

---

Introducción

A. Pobreza: tendencias recientes y factores asociados

B. No dejar a nadie atrás: el vínculo entre la pobreza, las características individuales y el territorio

C. Enfoques complementarios en relación con la desigualdad del ingreso

D. Comentarios finales

Bibliografía

Anexo I.A1



## Introducción

La erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad distributiva son prioridades centrales en los planteamientos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La alta desigualdad, junto con la limitada movilidad y cohesión sociales, constituyen desafíos estructurales cuya superación es clave para el desarrollo de América Latina y el Caribe. Reducir la desigualdad no solo es un asunto de justicia social, sino también un requisito para fomentar el crecimiento económico y fortalecer la cohesión social. Asimismo, los altos y persistentes niveles de pobreza y pobreza extrema presentes en la mayoría de los países forman parte fundamental de la crisis de desarrollo que afecta a la región (Salazar-Xirinachs, 2023).

Como es habitual en esta publicación, en este primer capítulo se ofrece un panorama actualizado de la situación de la pobreza y la desigualdad del ingreso, estructurado en tres secciones. En la primera se describen las trayectorias recientes de los indicadores de pobreza y pobreza extrema, y se examinan los cambios en las fuentes de ingreso que han impulsado dichas tendencias. En la segunda sección se explora el vínculo entre la pobreza, las características individuales y el territorio, poniendo énfasis en la importancia de atender las necesidades de las poblaciones más rezagadas. Finalmente, en la tercera sección se abordan las tendencias recientes de la desigualdad del ingreso y se presenta un breve panorama de la distribución de la riqueza y las percepciones de la población respecto a la desigualdad. Aun cuando en el capítulo se analiza el vínculo entre las diversas fuentes de ingreso de los hogares y los indicadores de pobreza y desigualdad, el análisis detallado del impacto de las transferencias públicas no contributivas en estos indicadores se aborda en el capítulo II.

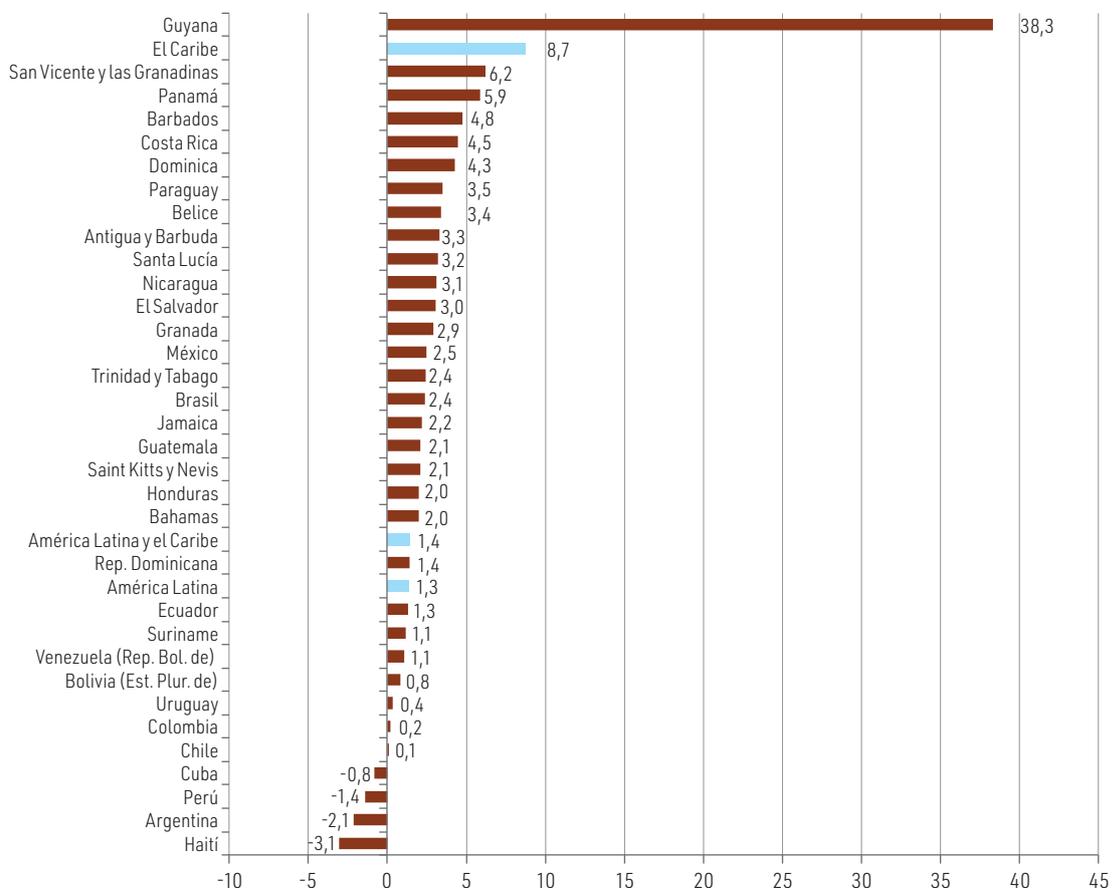
En esta introducción se describe el contexto económico de los países latinoamericanos y caribeños, con énfasis en la evolución del PIB per cápita, algunos indicadores del mercado laboral y los precios del consumo, factores que influyen en la dinámica del nivel y distribución de los ingresos de los hogares. El PIB per cápita refleja la capacidad de la economía para generar ingresos que atiendan las necesidades de la población. La disponibilidad de empleo y la participación en la fuerza laboral son determinantes directos de los ingresos de los hogares. La inflación, especialmente la de alimentos, impacta en el poder adquisitivo de las familias, en particular de aquellas en situación de vulnerabilidad económica.

En 2023, América Latina y el Caribe alcanzó un crecimiento moderado del PIB per cápita, del 1,4%. La variación en América Latina fue similar, del 1,3%. Los países con mejor desempeño en la subregión fueron Panamá (5,9%), Costa Rica (4,5%) y el Paraguay (3,5%); en el otro extremo, se produjeron caídas en la Argentina (2,1%), Cuba (0,8), Haití (3,1%) y el Perú (1,4%). En la subregión del Caribe el PIB per cápita creció un 8,7% anual, debido al alza registrada en Guyana (38,3%), como resultado del inicio de la explotación de yacimientos petrolíferos descubiertos hace unos pocos años (véase el gráfico I.1). Si se excluye del cálculo la variación de Guyana, el crecimiento del PIB per cápita en el Caribe se sitúa en un 2,6%.

Al igual que lo sucedido con el PIB per cápita promedio, el mercado laboral no tuvo grandes variaciones. La tasa de participación en América Latina y el Caribe mantuvo en 2023 el mismo valor promedio de 2022 (62,5%). Por su parte, la tasa de ocupación de la región creció solo 0,3 puntos porcentuales en 2023 respecto del año anterior. Como resultado de esta leve mejora de la ocupación, la tasa de desocupación disminuyó a un 6,4% en 2023, 0,6 puntos porcentuales por debajo del 7,0% registrado en 2022. La reducción fue generalizada y abarcó a 17 de los 21 países que informan sobre este indicador en forma anual. Los mejores desempeños se registraron en Belice, el Brasil, Colombia, Costa Rica y Panamá, donde las reducciones fueron superiores a 1 punto porcentual.

Gráfico I.1

América Latina y el Caribe: variación anual del PIB per cápita, 2023  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/10-P), Santiago, 2024.

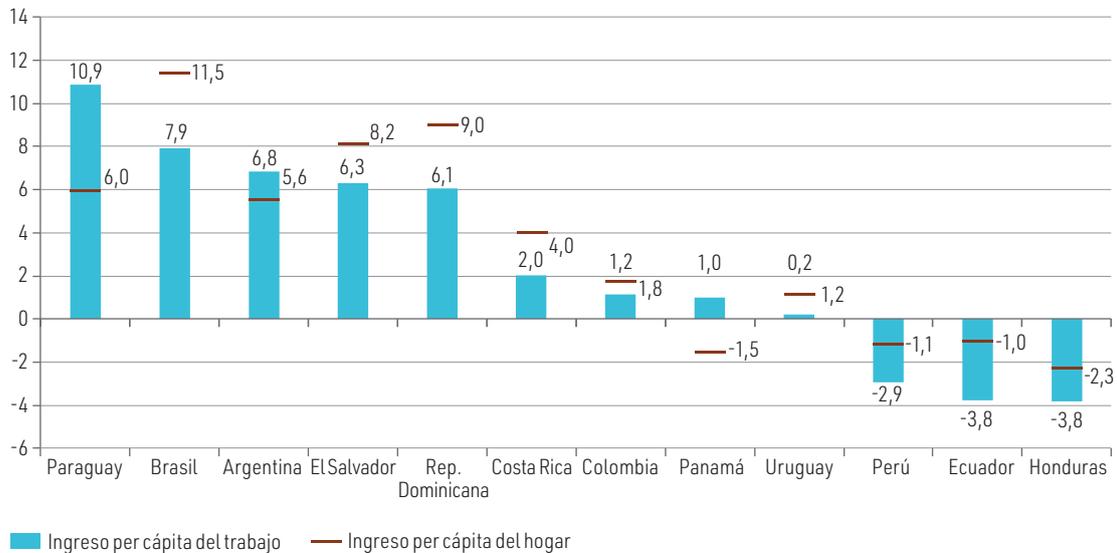
En paralelo, se verificó un incremento en términos reales de los ingresos del trabajo y del hogar<sup>1</sup>. En efecto, en siete de los países de América Latina de los que se cuenta con información para 2023, se registró un aumento de los ingresos tanto del trabajo como del total del hogar. En el Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, la República Dominicana y el Uruguay, el incremento del ingreso del hogar fue mayor que el registrado por su componente laboral, lo que supone que se produjo un aumento adicional de otros componentes. En Panamá también se registró un incremento del ingreso por el trabajo, aunque contrarrestado por la caída de los ingresos de otras fuentes, lo que redundó en una disminución del ingreso del hogar, mientras que en los casos del Ecuador, Honduras y el Perú se observaron caídas de 1 punto porcentual o más del ingreso per cápita del hogar, vinculadas directamente con caídas cercanas o superiores a 3 puntos porcentuales del componente laboral (véase el gráfico I.2).

<sup>1</sup> El ingreso del hogar se compone de los ingresos del trabajo –asalariado e independiente–, los ingresos por la propiedad de activos financieros y no financieros, y los ingresos por transferencias gubernamentales (previsión y asistencia social) y por transferencias del sector privado (desde otros hogares, empresas e instituciones sin fines de lucro). Adicionalmente, el ingreso del hogar incluye una partida imputada por el arriendo de la vivienda ocupada por sus propietarios (conocida como arriendo imputado o valor locativo).

**Gráfico 1.2**

América Latina (12 países): variación anual del ingreso per cápita del trabajo y del hogar medido en líneas de pobreza, 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).

**Nota:** Países con información disponible a 2023, ordenados según la variación del ingreso per cápita del trabajo.

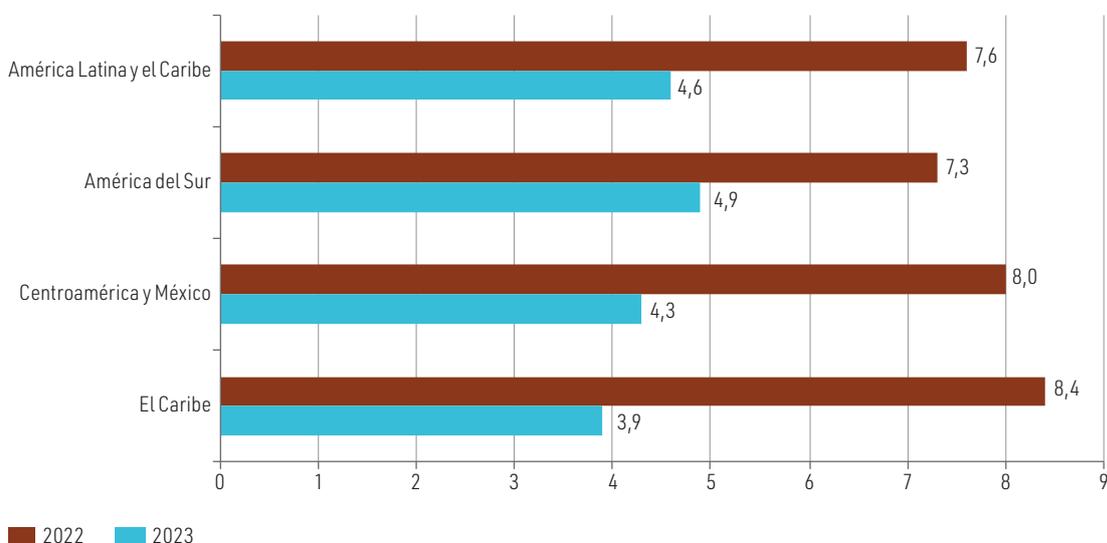
Por otra parte, en 2023 se produjo un incremento menor de los precios al consumidor; como se ha planteado en ediciones anteriores del *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, los incrementos de este componente de la inflación afectan en mayor medida a los hogares de los quintiles de menores ingresos de la población. La inflación en América Latina y el Caribe, medida sobre la base de la variación del índice de precios al consumidor (IPC), sin incluir a los países con inflación crónica<sup>2</sup>, fue de un 4,6% a diciembre de 2023, es decir, 3 puntos porcentuales por debajo del valor registrado en 2022. La reducción de la inflación tuvo lugar de manera similar tanto en los países de América del Sur y la agrupación conformada por Centroamérica y México, como en los del Caribe (véase el gráfico 1.3).

La inflación de alimentos, por su parte, como promedio de América Latina y el Caribe, bajó casi 3 puntos porcentuales, del 31,1% en 2022 al 28,2% en 2023. Al excluir del promedio a los países con inflación crónica, la inflación de alimentos se reduce casi 10 puntos porcentuales, del 13,3% en 2022 al 3,7% en 2023. Esta moderación de los precios de este rubro puede traducirse en un incremento menor o en un descenso de los niveles de pobreza extrema, en el marco de la mejora observada de los ingresos de los hogares.

<sup>2</sup> Los países con inflación crónica, que no se incluyen en la estimación del promedio regional, son la Argentina, Cuba, Haití, Suriname y Venezuela (República Bolivariana de), que en 2022 y 2023 presentaron tasas de inflación de dos y tres dígitos, en un rango de entre el 22% y el 234%.

**Gráfico I.3**

América Latina y el Caribe (28 países)<sup>a</sup>: variación anual del índice de precios al consumidor (IPC), diciembre de 2022 y de 2023  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/10-P), Santiago, 2024.

<sup>a</sup> No se incluye a los países con inflación crónica: Argentina, Cuba, Haití, Suriname y Venezuela (República Bolivariana de).

En resumen, en 2023 la región presentó un crecimiento moderado del PIB per cápita, con variaciones leves en la mayoría de los países. En el mercado laboral, el ligero aumento de la tasa de ocupación redundó en una reducción de la tasa de desocupación. La inflación general y la de alimentos registraron caídas significativas en el promedio regional si se excluyen los casos de los países con inflación crónica. Este escenario contribuyó a la mejora de los ingresos reales de los hogares en varios países, a la que aportaron no solo los cambios mencionados en el mercado laboral sino también los incrementos de los ingresos por transferencias y activos. En los próximos años se estima que la región se mantendrá en una trayectoria de bajo crecimiento del PIB, de alrededor del 1,8% en 2024 y el 2,3% en 2025 (CEPAL, 2024).

## A. Pobreza: tendencias recientes y factores asociados

La incidencia de la pobreza se ha reducido de manera gradual pero continua después de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) en la mayoría de los países de América Latina, con lo que se ha alcanzado en esta subregión la menor tasa de pobreza desde 1990. El porcentaje de personas que viven en esta condición se ha reducido a niveles similares a los de 2014. La incidencia de la pobreza extrema también ha caído, aun cuando todavía se mantiene por encima de los niveles de 2014. En los 12 países que presentaron reducciones de la pobreza entre 2021 y 2023, los ingresos del trabajo dependiente fueron la corriente que más contribuyó a dicha baja. Por su parte, la protección social no contributiva —a través de las transferencias públicas, esenciales para ayudar a los hogares a enfrentar situaciones de carencia de ingresos— también contribuyó a la reducción de la pobreza en varios países.

## 1. Tendencia reciente de la pobreza

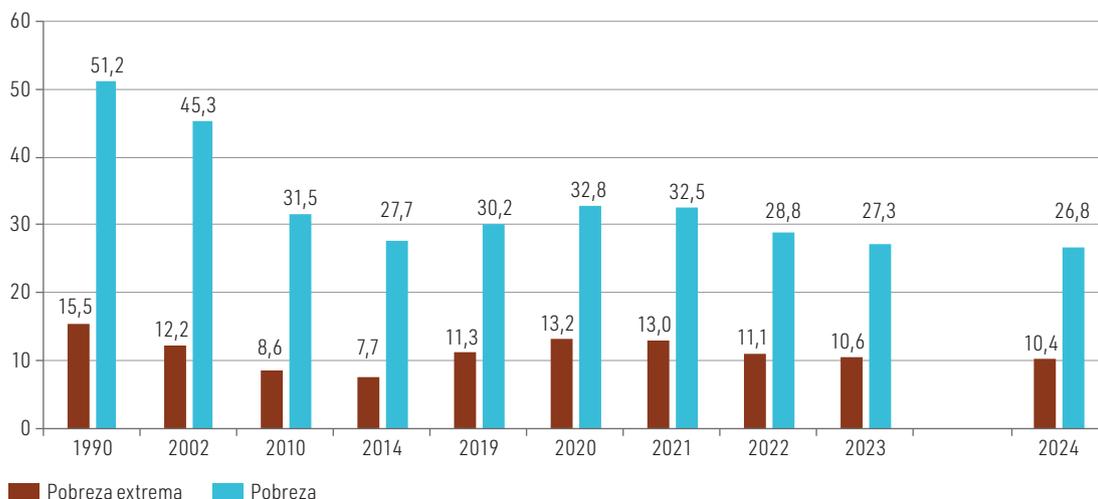
La superación de la pobreza es uno de los objetivos prioritarios del desarrollo socioeconómico de América Latina y el Caribe. La pobreza se expresa en situaciones de vulneración de derechos humanos y de privación de capacidades para alcanzar niveles esenciales en distintas dimensiones del bienestar (véanse detalles del avance de la CEPAL en la construcción de un índice de pobreza multidimensional en el recuadro I.1). Más aún, la erradicación de la pobreza extrema es la primera meta de los 17 Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. No obstante, queda un largo camino por recorrer y los altos y persistentes niveles de pobreza y pobreza extrema que se observan en la mayoría de los países son parte central de la crisis de desarrollo que afecta a la región (Salazar-Xirinachs, 2023).

A nivel agregado, a pesar de que América Latina ha mostrado en los últimos diez años un progreso lento en la reducción de la pobreza, ha alcanzado la tasa más baja registrada desde 1990. El porcentaje de la población latinoamericana en situación de pobreza en 2023 fue del 27,3%, cifra que representa una disminución de 1,5 puntos porcentuales respecto de la registrada el año anterior, y de más de 5 puntos porcentuales respecto de la registrada en 2020, el año más crítico de la pandemia de COVID-19. La tasa de pobreza extrema alcanzó un 10,6%, cifra inferior a la de 2022 en 0,5 puntos porcentuales. Las cifras mencionadas reafirman una tendencia a la disminución de la población que vive con ingresos insuficientes que se ha consolidado en los años posteriores a la pandemia. En el caso de la pobreza extrema, el avance es menor, ya que la tasa se encuentra casi 3 puntos porcentuales por encima de la observada en 2014, que es el año en que se registró la menor incidencia de dicho indicador en las últimas tres décadas (véase el gráfico I.4 y una breve descripción de la metodología en el recuadro I.2).

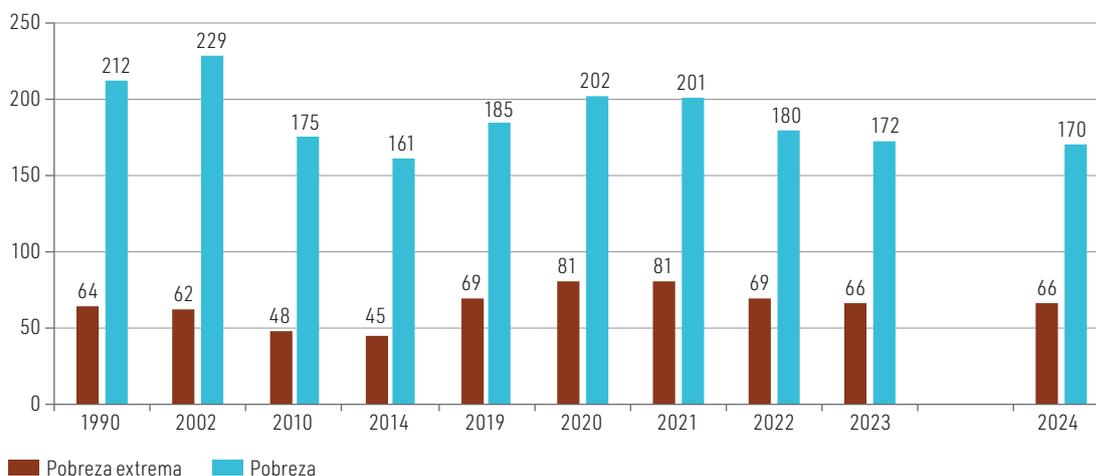
### Gráfico I.4

América Latina (18 países)<sup>a</sup>: población en situación de pobreza extrema y pobreza, 1990-2023 y proyecciones para 2024  
(En porcentajes y millones de personas)

#### A. Porcentajes



## B. Millones de personas



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

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

Como se detalla más adelante, esta disminución se originó principalmente en el Brasil, país en el que vive un tercio de la población de América Latina y en el que las transferencias no contributivas aportaron a una significativa caída de la pobreza. Si en el Brasil la población en situación de pobreza no hubiera disminuido, el promedio regional en 2023 habría sido de un 28,4%, apenas 0,4 puntos porcentuales menos que en el año anterior, y la incidencia de la pobreza extrema se habría mantenido sin cambios, en un 11,1%.

De acuerdo con las reducidas expectativas de crecimiento del PIB en 2024 (1,7% en América Latina), se puede esperar que la pobreza disminuya levemente, 0,5 puntos porcentuales, mientras que la pobreza extrema se mantendría sin cambios significativos (véase un análisis de las posibilidades de erradicación de la pobreza extrema a 2030 en el recuadro I.3)<sup>3</sup>.

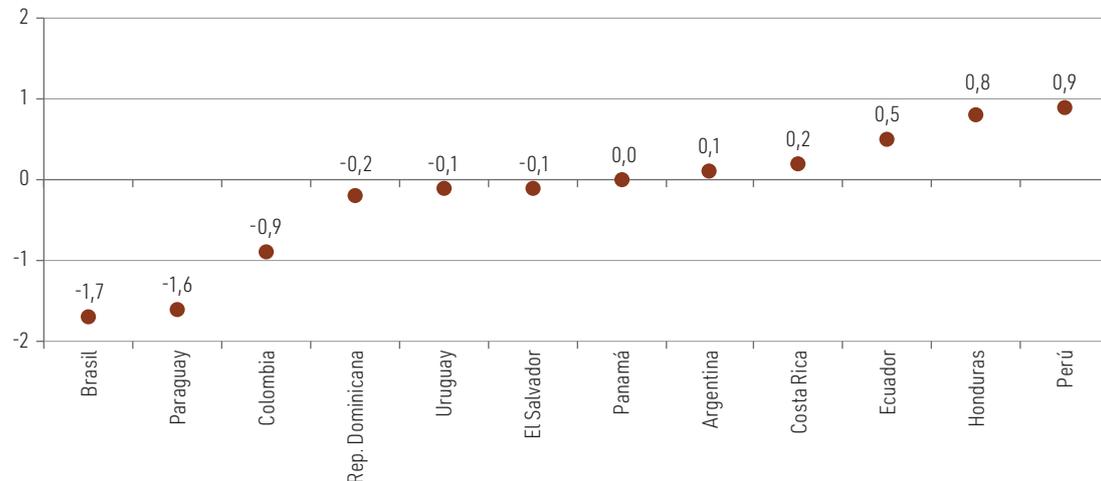
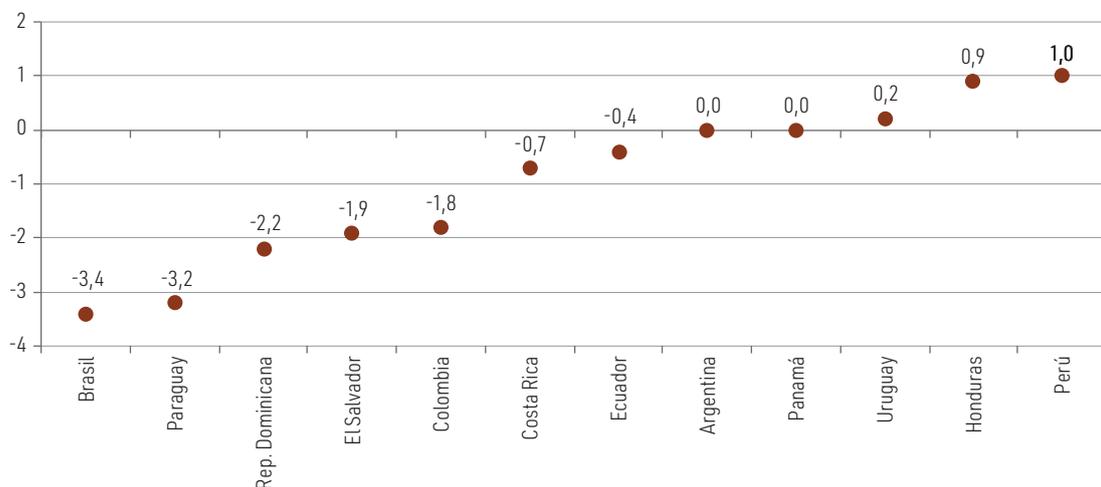
La caída de las tasas de pobreza y pobreza extrema en América Latina en 2023 es resultado principalmente de la evolución de esos indicadores en el Brasil, ya que el número de personas que salieron de la pobreza en ese país equivale al 80% de la variación del indicador a nivel latinoamericano. Las reducciones de las tasas de pobreza y pobreza extrema en el Brasil, de 3,4 y 1,7 puntos porcentuales, respectivamente, fueron las de mayor magnitud. El Paraguay también presentó caídas significativas de esos indicadores, de 3,2 puntos porcentuales en el caso de la pobreza y 1,6 puntos porcentuales en el de la pobreza extrema. Otros países donde también se produjeron disminuciones de la pobreza de al menos 1 punto porcentual fueron Colombia (-1,8 puntos porcentuales), El Salvador (-1,9 puntos porcentuales) y la República Dominicana (-2,2 puntos porcentuales). De esos países, solo Colombia presentó una reducción significativa de la pobreza extrema (-1,0 puntos). Solamente Honduras (en comparación con 2019) y el Perú mostraron incrementos de sus indicadores de pobreza y pobreza extrema, ambos de alrededor de 1 punto porcentual. En los demás países, la situación de la pobreza y la pobreza extrema en 2023 no tuvo variaciones significativas respecto del año anterior (véase el gráfico I.5)<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Cabe destacar que la tendencia esperada de la pobreza y la pobreza extrema en 2024 no necesariamente refleja la situación de ciertos países en particular. Por ejemplo, en la Argentina las cifras oficiales muestran un considerable aumento de ambos indicadores en el primer semestre de 2024, de alrededor de 11 y 6 puntos porcentuales, respectivamente.

<sup>4</sup> En la Argentina, la medición oficial indica que en 2023 las tasas de pobreza y pobreza extrema aumentaron en 2023, en 2,5 y 3,8 puntos porcentuales, respectivamente. La diferencia de la tendencia con las cifras de la CEPAL se debe principalmente al uso de diferentes períodos de referencia para actualizar la línea de pobreza según la inflación acumulada. La medición oficial utiliza el IPC del mes en que se realiza la entrevista, mientras que la CEPAL emplea el IPC del mes de referencia de los ingresos declarados (mes anterior).

**Gráfico I.5**

América Latina (12 países): variación de las tasas de pobreza extrema y pobreza, 2023  
(En puntos porcentuales)

**A. Pobreza extrema****B. Pobreza**

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

**Nota:** Se incluyen los países que tienen datos disponibles a 2023, ordenados según la variación en puntos porcentuales entre 2022 y 2023. La cifra de Honduras muestra la variación anual entre 2019 y 2023.

Tras los avances recientes, con los que la región parece haber dejado atrás el agravamiento de la insuficiencia de ingresos que se produjo durante la pandemia de COVID-19, la situación de la mayoría de los países latinoamericanos es algo más favorable que en 2014. Aun cuando la comparabilidad estricta de las encuestas entre 2014 y el año más reciente disponible (2022 o 2023) es limitada, estas permiten tener una visión general de los cambios que tuvieron lugar en el período<sup>5</sup>. En el Brasil, Chile, El Salvador, México, Panamá y la República Dominicana, la pobreza en el año más reciente es

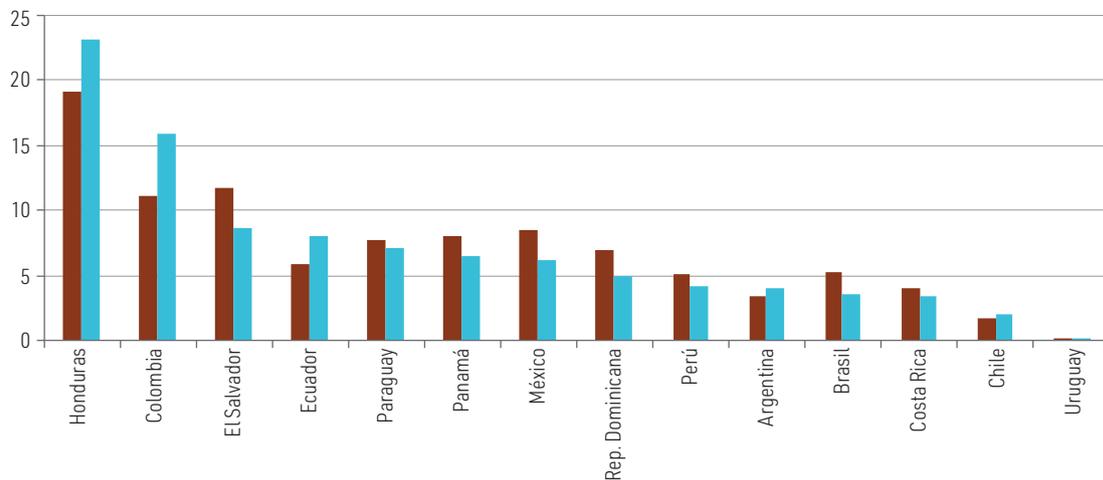
<sup>5</sup> En los casos del Brasil, Colombia, el Ecuador, México y la República Dominicana, las cifras más recientes no son estrictamente comparables con las de 2014 debido a cambios en el diseño de las encuestas de hogares. Por ello, en esta comparación se utilizan datos de 2016 para el Brasil, México y la República Dominicana, y datos de diciembre de 2023 para el Ecuador. Véase más información en el cuadro I.A1.2 del anexo.

al menos 4 puntos porcentuales inferior a la del inicio del período; aunque de magnitud menor, en Costa Rica, el Paraguay y el Perú también se produjeron disminuciones de las tasas de pobreza. Por otra parte, en la Argentina, Colombia, el Ecuador y Honduras las cifras más recientes son superiores a las de inicios del período. En el caso de la pobreza extrema, las variaciones han sido menores; solo cinco países presentaron disminuciones por encima de 1 punto porcentual, mientras que tres registraron aumentos superiores a dicho umbral (véase el gráfico I.6).

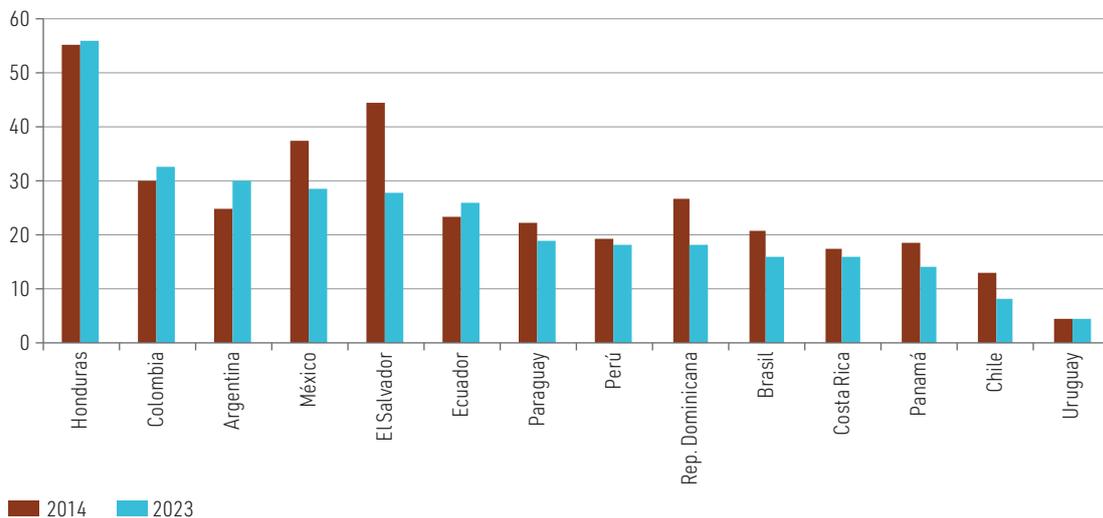
### Gráfico I.6

América Latina (14 países): población en situación de pobreza extrema y pobreza, alrededor de 2014 y de 2023  
(En porcentajes)

#### A. Pobreza extrema



#### B. Pobreza



■ 2014 ■ 2023

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

**Nota:** Se incluyen los países con datos disponibles a 2022 o 2023, ordenados según el valor del indicador en el año más reciente. En el caso del Brasil, los datos corresponden a 2016 y 2023; en el de Chile, a 2015 y 2022; en el de México, a 2016 y 2022; en el de la República Dominicana, a 2016 y 2023. En el caso del Ecuador se utilizan datos de diciembre de 2023. En el caso del Paraguay se utilizan datos del cuarto trimestre de 2023. Los datos de Colombia no son estrictamente comparables en el período.

### Recuadro I.1

#### Hacia un índice de pobreza multidimensional para América Latina

En años recientes, la comunidad internacional ha reconocido la importancia de avanzar hacia una medición más amplia e integral de la pobreza, que no se concentre únicamente en los aspectos monetarios del bienestar y que considere sus diferentes dimensiones. Este reconocimiento se ha plasmado en el primer Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS), en el que los países se comprometen a desarrollar los máximos esfuerzos para erradicar la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo, y en la meta 1.2 del mismo ODS, que plantea a 2030 reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños que viven en condiciones de pobreza en todas sus dimensiones.

Aunque actualmente existen índices de pobreza multidimensional en América Latina, estos no son suficientes para contar con una medición adecuada al nivel de desarrollo de la región y comparable entre países. El índice de pobreza multidimensional mundial (Alkire y Santos, 2010; PNUD, 2023) fue diseñado para evaluar carencias críticas en países en desarrollo, por lo que sus umbrales de suficiencia son poco exigentes para el contexto latinoamericano. Además, aunque 11 países de la subregión cuentan con índices oficiales de pobreza multidimensional, sumamente valiosos para el diseño de políticas nacionales, estos no son comparables en sus dimensiones, indicadores y umbrales, lo que dificulta su uso para hacer seguimiento de compromisos internacionales.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha sido un referente en la medición multidimensional de la pobreza en América Latina, mediante el uso del método de necesidades básicas insatisfechas desde la década de 1980. Retomando dicha tradición, la CEPAL ha trabajado en la elaboración de un índice de pobreza multidimensional adaptado a las particularidades de la región, que sea comparable entre países y coherente con su enfoque institucional. Este proceso ha generado un amplio debate en la CEPAL y se ha nutrido de la experiencia de la Comisión en la medición de pobreza multidimensional (CEPAL/UNICEF, 2010; CEPAL, 2014) y los avances recientes en la medición del bienestar. En este proceso se ha contado con la valiosa colaboración de expertos externos, incluidos connotados especialistas de la Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Asimismo, se han llevado a cabo distintas consultas con oficinas nacionales de estadísticas y Ministerios de Desarrollo Social (o entidades equivalentes), fundamentales para incorporar las perspectivas de los países. El índice de pobreza multidimensional para América Latina elaborado por la CEPAL se encuentra en la fase final de elaboración y será lanzado a comienzos de 2025, junto con el PNUD.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de S. Alkire y M. Santos, "Acute multidimensional poverty: a new index for developing countries", *OPHI Working Paper*, N° 38, Oxford, Universidad de Oxford, 2010; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Oxford Poverty and Human Development Initiative (PNUD/OPHI), *Global Multidimensional Poverty Index 2023. Unstacking global poverty: data for high impact action*, Nueva York, 2023; Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (CEPAL/UNICEF), *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe* (LC/R.2168), Santiago, 2010; CEPAL, *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago, 2014.

### Recuadro I.2

#### Mediciones de la pobreza por ingresos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

La CEPAL calcula las cifras de pobreza y pobreza extrema que se presentan en este capítulo sobre la base de una metodología común, que tiene por objeto proporcionar una mirada de los países de la región lo más comparable posible, dentro de la heterogeneidad que presentan los instrumentos de medición y los procedimientos de recopilación de datos propios de cada país.

El enfoque utilizado por la CEPAL para estimar la pobreza consiste en clasificar a una persona como en situación de pobreza cuando el ingreso per cápita de su hogar es inferior al valor de la línea de pobreza. La línea de pobreza representa el nivel de ingreso por persona que permite satisfacer las necesidades básicas de todos los miembros de un hogar. La canasta básica para la medición de la pobreza se construye sobre la base de una selección de alimentos que abarca los bienes necesarios para cubrir las necesidades nutricionales de la población, tomando en cuenta su nivel de actividad física, los hábitos de consumo, la disponibilidad efectiva de alimentos y los precios en cada país y zona geográfica.

Al valor de esta canasta básica de alimentación, denominada “línea de pobreza extrema”, se agrega el monto que necesitan los hogares para satisfacer las necesidades básicas no alimentarias, a fin de calcular el valor total de la línea de pobreza. Para ello, se multiplica la línea de pobreza extrema por un factor (coeficiente de Orshansky), que corresponde al cociente entre el gasto total y el gasto en alimentos para una población de referencia, y que toma valores distintos en cada país y en áreas urbanas y rurales.

El valor de las líneas de pobreza y pobreza extrema se actualiza anualmente según la variación acumulada del índice de precios al consumidor (IPC): la línea de pobreza extrema se actualiza según la variación del IPC de los alimentos, mientras que la parte de la línea de pobreza que corresponde al gasto en bienes no alimentarios se actualiza según la variación del IPC correspondiente a los bienes no alimentarios. Por lo tanto, el coeficiente de Orshansky implícito en la línea de pobreza varía año a año según la evolución relativa de los precios. El uso de deflatores de precios distintos para ambos componentes de la línea de pobreza se traduce en que, en períodos en los que la inflación de los alimentos es más alta que la de los demás bienes, la línea de pobreza extrema aumente más que la línea de pobreza.

Los porcentajes de hogares y de población en situación de pobreza y pobreza extrema se obtienen contrastando el valor de ambas líneas con el ingreso total per cápita de cada hogar. El ingreso total del hogar se obtiene sumando los ingresos percibidos por sus miembros (en efectivo y en especie) y abarca los ingresos del trabajo, los ingresos por jubilaciones, pensiones y otras transferencias, los ingresos por la propiedad de activos, el alquiler imputado y otros ingresos.

El cálculo de las líneas de pobreza se basa en encuestas que miden el gasto de los hogares y que se realizan con una periodicidad de entre 5 y 10 años en la mayoría de los países de la región. La estimación del ingreso de los hogares se basa en encuestas de empleo o de propósitos múltiples, generalmente disponibles de manera anual o bienal. Ambas fuentes de datos forman parte del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la CEPAL, un repositorio de encuestas de hogares cuyas variables se armonizan para producir estimaciones comparables entre países, en la medida en que las características propias de los instrumentos lo permiten.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Medición de la pobreza por ingresos: actualización metodológica y resultados*, Metodologías de la CEPAL, N° 2 (LC/PUB.2018/22-P), Santiago, 2018.

### Recuadro I.3

#### Hacia la erradicación de la pobreza extrema (meta 1.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible): distintos escenarios de crecimiento y redistribución del ingreso

En 2015, 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas, reunidos en la Asamblea General, aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), mediante los cuales se comprometieron a lograr la erradicación de la pobreza, la reducción de la desigualdad, la protección del medio ambiente y la promoción del bienestar para toda la población. En la meta 1.1 de la Agenda 2030, se propuso alcanzar a 2030 la erradicación de la pobreza extrema. El indicador seleccionado para el seguimiento del avance hacia la meta fue la medida de pobreza extrema del Banco Mundial, que se basa en la definición de pobreza por ingresos prevaleciente en los países más pobres del mundo. En 2024, el umbral de pobreza utilizado por el Banco Mundial es 2,15 dólares por día, a precios internacionales de 2017.

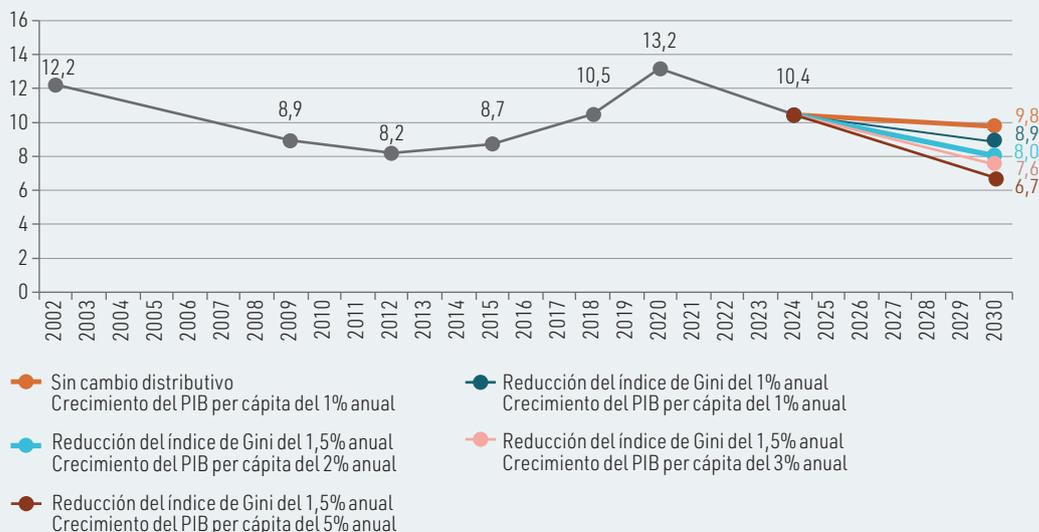
Si se utiliza el indicador oficial para el seguimiento del avance respecto de la meta 1.1, el panorama parece bastante auspicioso para América Latina. Según las estimaciones del Banco Mundial, la incidencia de la pobreza extrema en la subregión llegaba al 3,5% en 2022, y 10 de 18 países latinoamericanos presentaban incidencias de la pobreza extrema bajo el 3,0% (Banco Mundial, 2024), situación que podría ser interpretada como de cumplimiento de la meta<sup>a</sup>.

Un panorama diferente se obtiene al emplear la medida de pobreza extrema de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que puede usarse como medida complementaria al indicador oficial para el seguimiento de la meta 1.1. Por ejemplo, la CEPAL (2019) advertía que los países de la región no estaban creciendo ni redistribuyendo lo suficiente para erradicar la pobreza extrema. Posteriormente, la CEPAL (2021) planteó que el aumento de la pobreza debido a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y la inflación subsecuente a esta podían dificultar todavía más la erradicación de la pobreza extrema a 2030. La recuperación económica posterior a la pandemia, la baja de la inflación y la tendencia lenta pero persistente hacia la reducción de la pobreza plantean un contexto adecuado para analizar la viabilidad de erradicar la pobreza extrema a 2030, considerando distintos escenarios de crecimiento económico y redistribución del ingreso.

Se puede estimar el nivel de pobreza extrema que se alcanzaría en la subregión de América Latina en 2030 utilizando diferentes combinaciones de crecimiento del ingreso promedio de los hogares (que se supone igual a la variación del PIB per cápita) y cambios en la distribución. En un escenario inicial, con un crecimiento del ingreso per cápita del 1,0% anual y sin cambios en la distribución del ingreso, en el agregado subregional la pobreza extrema disminuiría del 10,4% al 9,8% (véase el gráfico). Con la misma tasa de crecimiento del PIB per cápita (1,0% anual), pero con una disminución del índice de Gini del 1,0% anual, la incidencia de la pobreza extrema llegaría al 8,9% en 2030. En un escenario más favorable, con un crecimiento del PIB per cápita del 3,0% anual y una disminución del índice de Gini del 1,5% anual, la tasa de pobreza extrema llegaría al 7,6% en 2030. Si se utilizan supuestos muy optimistas, con un incremento del PIB del 5,0% anual y una caída de la desigualdad del 1,5% anual, la tasa de extrema pobreza subregional alcanzaría al 6,7% en 2030.

El ejercicio realizado muestra que la erradicación de la pobreza extrema, medida sobre la base de los criterios de la CEPAL, continúa siendo un desafío para los países de la región, incluso en los escenarios optimistas. La envergadura de la tarea se hace más evidente al considerar que la trayectoria reciente de los países de América Latina ha estado más cerca de los escenarios más conservadores. Por lo tanto, para lograr avances sustantivos en la erradicación de la extrema pobreza se deberían intensificar los esfuerzos en materia de crecimiento y distribución del ingreso. En este último ámbito, se deben fortalecer las transferencias públicas de la protección social no contributiva orientadas a la reducción de la pobreza (véase el capítulo IV).

América Latina (18 países)<sup>a</sup>: proyección de la tasa de pobreza extrema a 2030, según distintos escenarios de crecimiento del PIB per cápita y cambios en la distribución del ingreso  
(En porcentajes)



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

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

Es importante tener presente que la simulación aquí presentada considera distintos escenarios macro de crecimiento económico y distribución del ingreso y su impacto potencial en el logro de la meta de erradicación de la pobreza extrema a 2030, y no constituye un ejercicio de evaluación de políticas específicas y sus potencialidades para alcanzar dicha meta, como el que se expone en el capítulo IV de este *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, en que se analizan las posibilidades de lograr la erradicación de la pobreza extrema a 2030 mediante el fortalecimiento de los programas de transferencias no contributivas.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, "Pobreza", Washington, D.C., 2024 [en línea] <https://datos.bancomundial.org/tema/pobreza>; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago, 2019; *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago, 2021.

<sup>a</sup> Algunas limitaciones metodológicas de las mediciones de ingresos basadas en encuestas hacen que no sea adecuado considerar como medio de verificación de la meta una tasa de pobreza extrema igual a cero. Estas limitaciones implican que, incluso si la pobreza extrema fuera completamente erradicada, la medición seguiría mostrando una tasa de pobreza extrema superior a cero.

## 2. Contribución de las fuentes de ingreso a las variaciones de la pobreza

En ediciones anteriores del *Panorama Social de América Latina y el Caribe* se han analizado las variaciones de la pobreza siguiendo la evolución de las distintas fuentes de ingreso de los hogares de la parte baja de la distribución (CEPAL, 2023b, 2022a y 2022b). En esta oportunidad, se presenta un análisis de la contribución de las variaciones de las distintas fuentes de ingreso a los cambios en la pobreza en los países latinoamericanos en los años recientes, con la novedad de que las estimaciones se realizan sobre la base de una técnica de descomposición que permite calcular de forma aditiva las contribuciones de cada fuente de ingresos a la variación porcentual de la pobreza (véanse más detalles en el recuadro I.4). El análisis de la incidencia de las distintas fuentes de

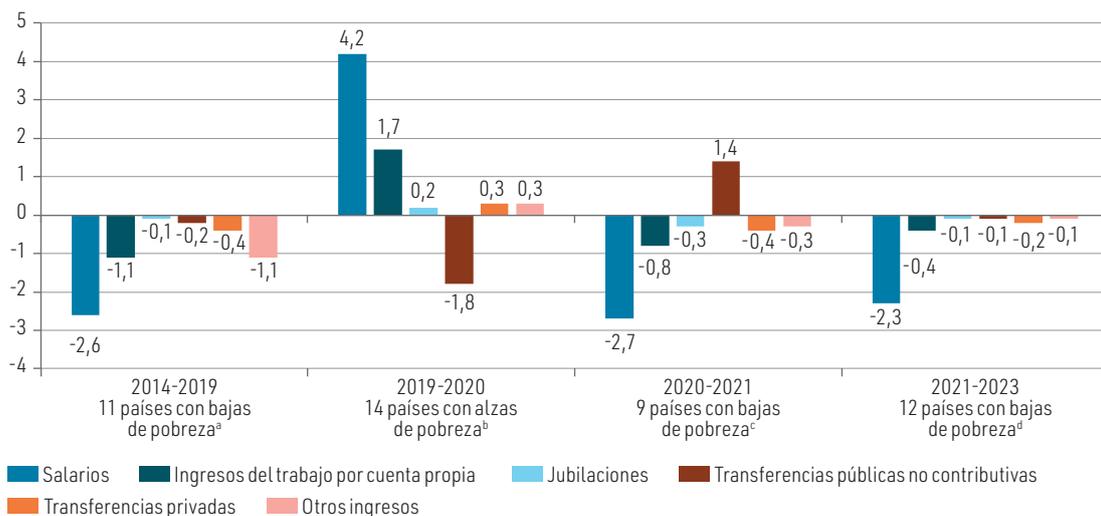
ingreso en los cambios en la pobreza se realiza para los siguientes períodos: 2014-2019, 2019-2020, 2020-2021 y 2021-2023. Es importante notar que el comportamiento de algunas fuentes de ingreso, como los salarios, las transferencias y las pensiones, y su incidencia en las variaciones de la pobreza, se vinculan estrechamente con el acceso a la protección social contributiva y no contributiva, temas que se abordan en los capítulos II y IV.

Las variaciones de los ingresos por salarios han sido el principal motor de los cambios en las tasas de pobreza, ya sean al alza o a la baja, en todos los períodos analizados<sup>6</sup>. En los 12 países en que se produjeron reducciones de la pobreza entre 2021 y 2023, el aumento del ingreso por trabajo dependiente fue el factor que más contribuyó a dicha baja, a la que aportó en promedio 2,3 puntos porcentuales (véase el gráfico I.7). Por otra parte, en el período 2020-2021, bienio que incluye la recuperación económica que siguió al primer año de la pandemia de COVID-19, los ingresos por salarios también fueron la fuente que más aportó en los 9 países que presentaron bajas de la pobreza, contribuyendo en promedio a la reducción de la pobreza con 2,7 puntos porcentuales. La incidencia de esta corriente se manifestó con mayor fuerza entre 2019 y 2020; en los 14 países en que se registraron alzas de la pobreza, la caída de los ingresos por salarios se tradujo en promedio en 4,2 puntos porcentuales de incremento de la pobreza. Los mayores efectos se observaron en el Perú, la Argentina, Honduras, Chile, Colombia y Costa Rica, países donde la contribución de la baja de los ingresos por trabajo dependiente al aumento de la pobreza superó los cinco puntos porcentuales (véase el gráfico I.8). A su vez, en el período 2014-2019 las variaciones de los ingresos por trabajo asalariado fueron el factor que más aportó a los cambios en la pobreza en los países (en 6 de los 11 países en que se produjeron bajas de la pobreza y en 2 de los 4 países en que se produjeron alzas).

### Gráfico I.7

América Latina (15 países): contribución de las variaciones de las distintas fuentes de ingreso a los cambios en la pobreza, 2014-2023

(En puntos porcentuales)



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

**Nota:** Promedios simples de los países considerados en cada caso. En cada período, los promedios incluyen solo a los países dentro de la tendencia dominante (alza o baja de la pobreza).

<sup>a</sup> Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. En el caso de Chile, el período considerado es 2013-2017, y en el de México, 2014-2018.

<sup>b</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. En los casos de Honduras y Panamá, el período considerado es 2019-2021.

<sup>c</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú y Uruguay.

<sup>d</sup> Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. En los casos de México y Chile, el período considerado es 2020-2022.

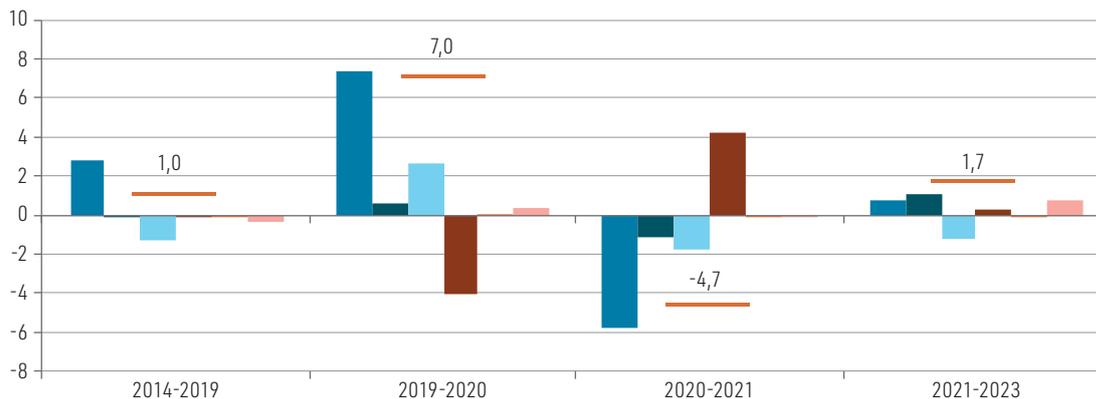
<sup>6</sup> El efecto de las variaciones de los ingresos por salarios en los cambios de las tasas de pobreza se explica tanto por el peso de esta corriente como por sus fluctuaciones.

Gráfico I.8

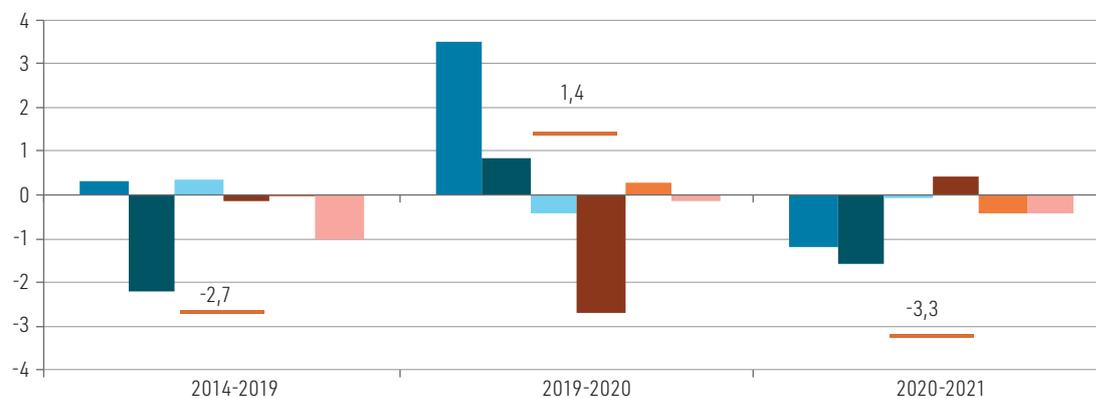
América Latina (15 países): contribución de las variaciones de las distintas fuentes de ingreso a los cambios en la pobreza, por país, 2014-2023

(En puntos porcentuales)

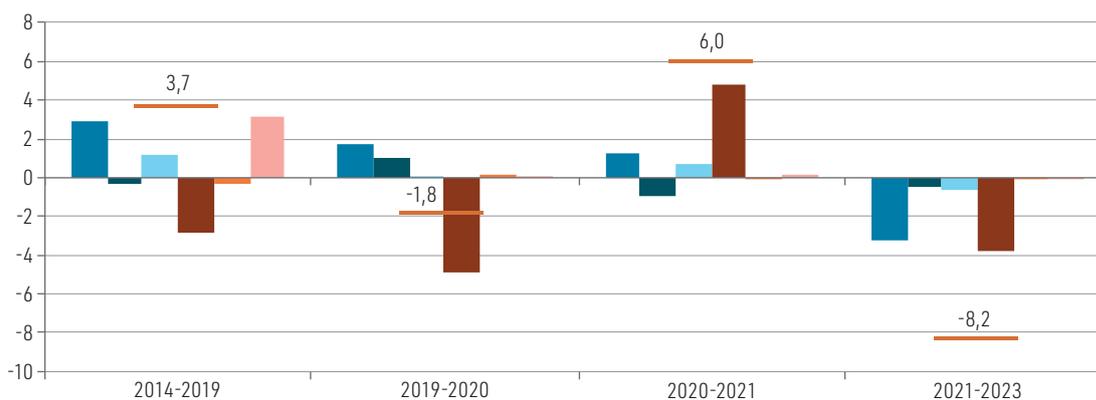
### A. Argentina



### B. Bolivia (Estado Plurinacional de)

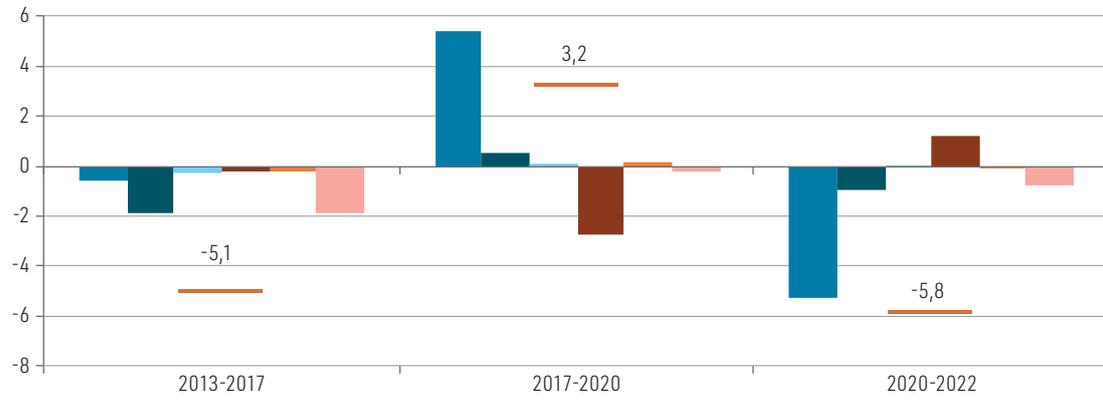


### C. Brasil

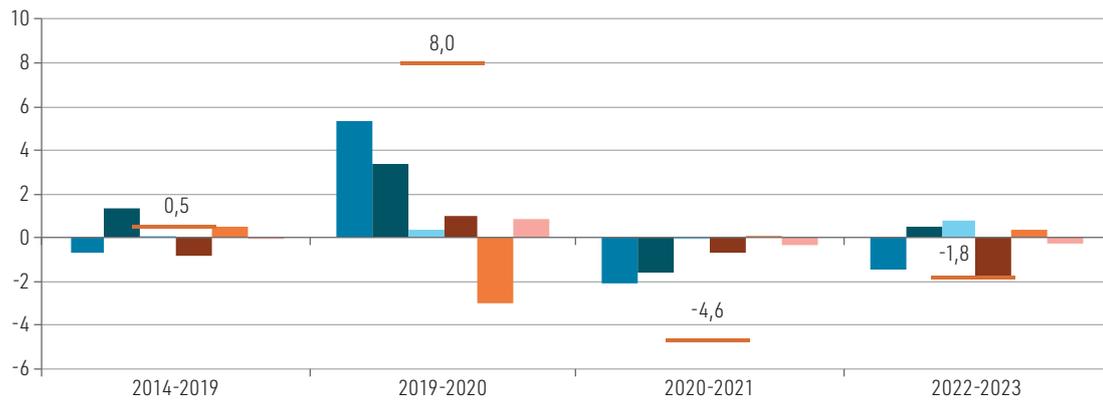


■ Salarios   
 ■ Ingresos del trabajo por cuenta propia   
 ■ Jubilaciones   
 ■ Transferencias públicas no contributivas  
■ Transferencias privadas   
 ■ Resto   
 — Variación de la pobreza

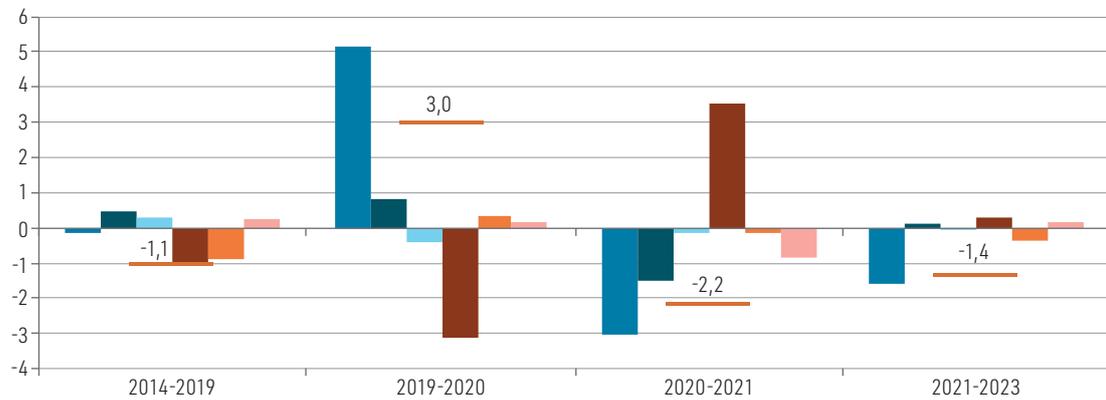
D. Chile



E. Colombia

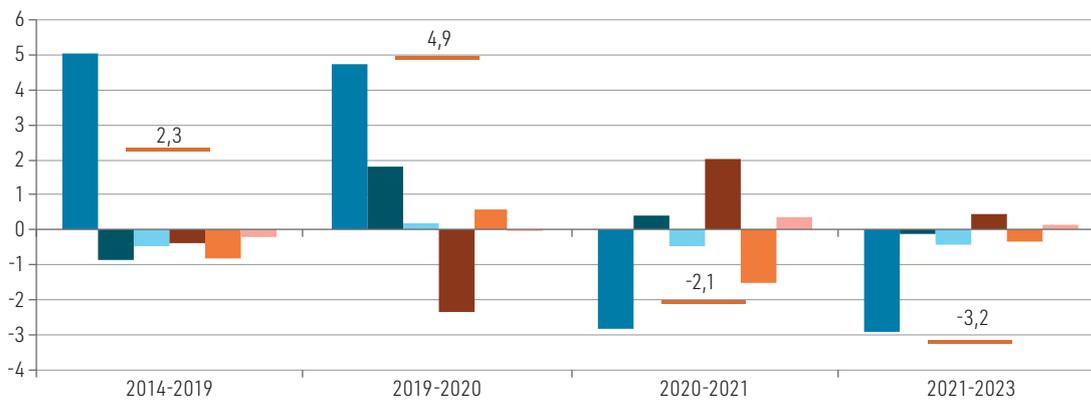


F. Costa Rica

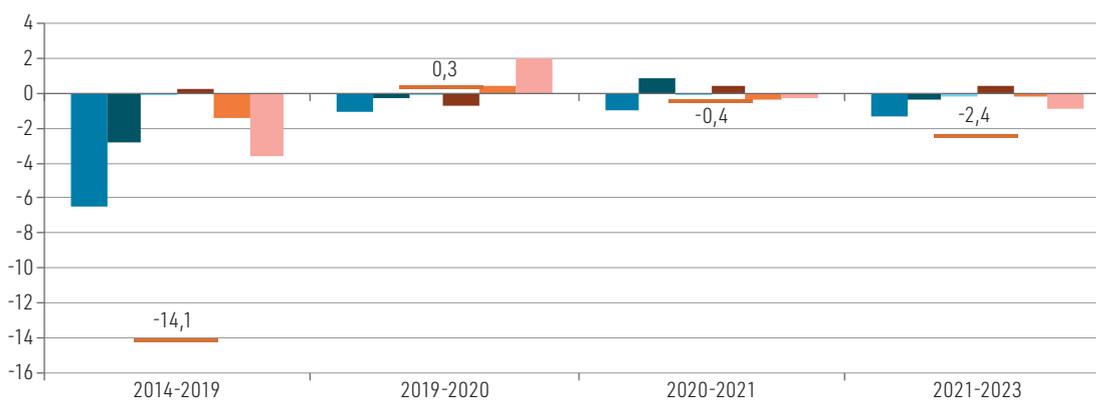


■ Salarios   
 ■ Ingresos del trabajo por cuenta propia   
 ■ Jubilaciones   
 ■ Transferencias públicas no contributivas  
■ Transferencias privadas   
 ■ Resto   
 — Variación de la pobreza

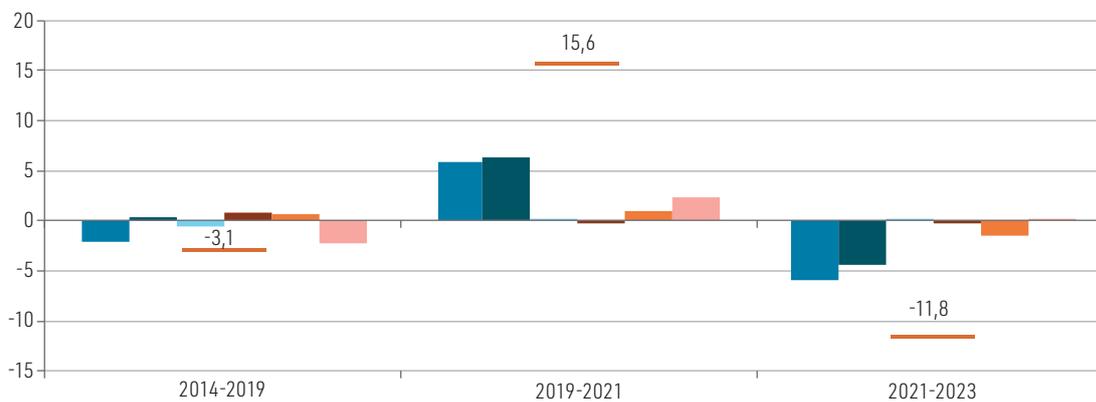
## G. Ecuador



## H. El Salvador

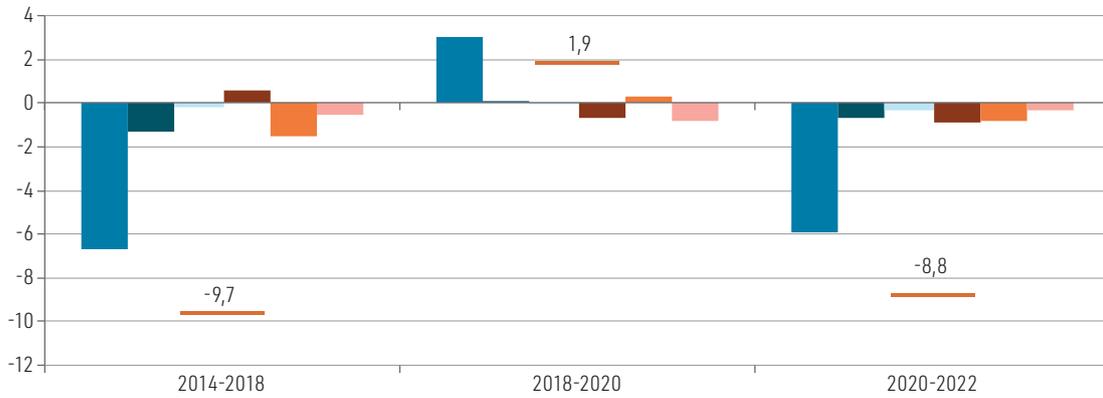


## I. Honduras

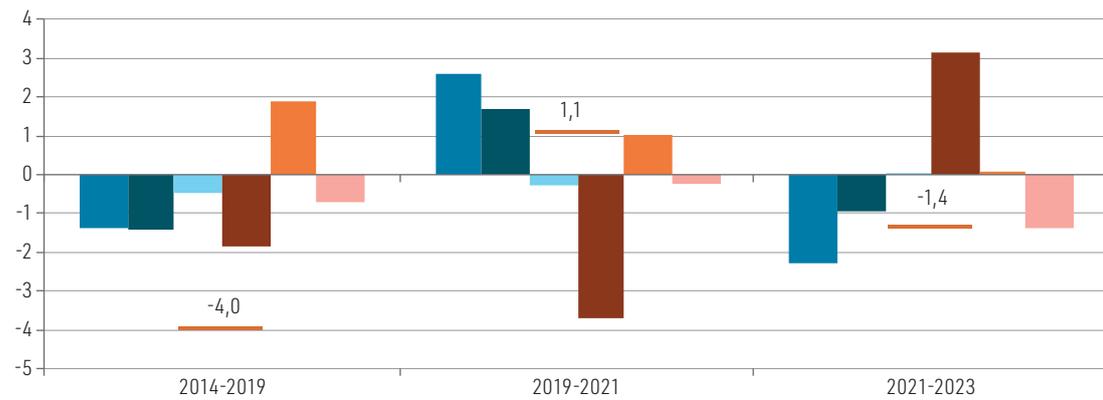


■ Salarios   
 ■ Ingresos del trabajo por cuenta propia   
 ■ Jubilaciones   
 ■ Transferencias públicas no contributivas  
■ Transferencias privadas   
 ■ Resto   
 — Variación de la pobreza

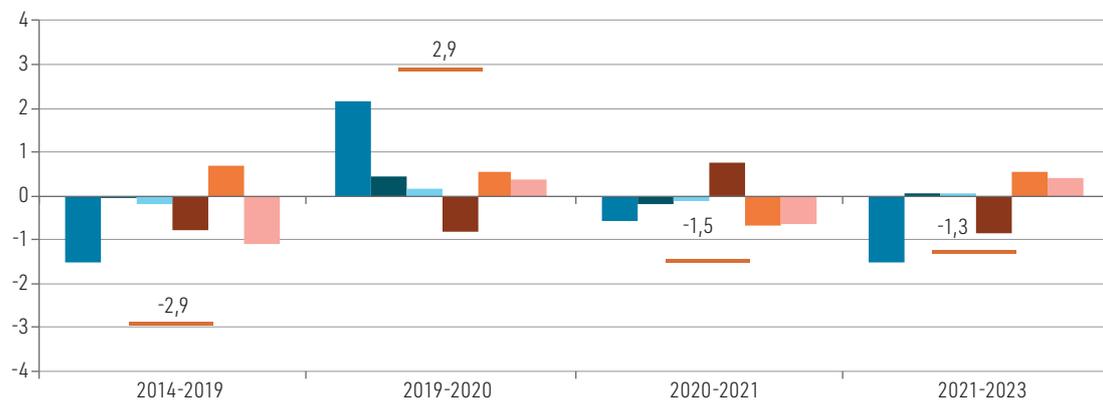
J. México



K. Panamá

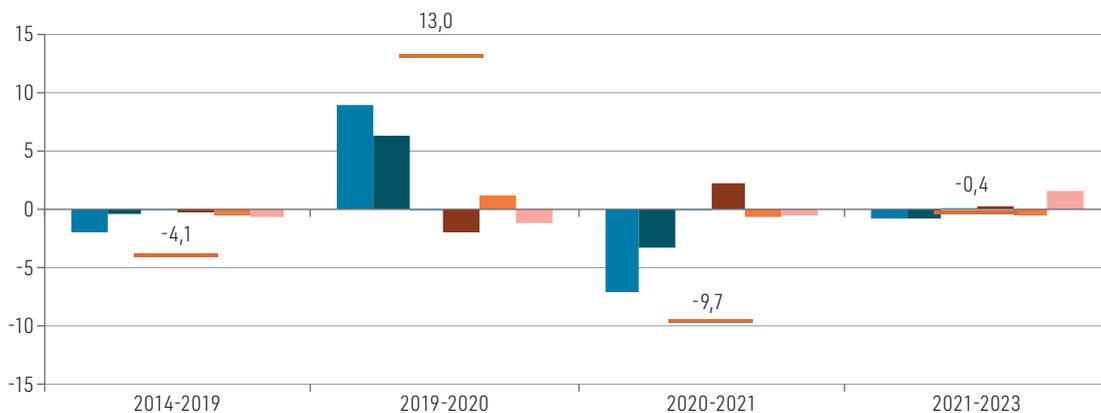


L. Paraguay

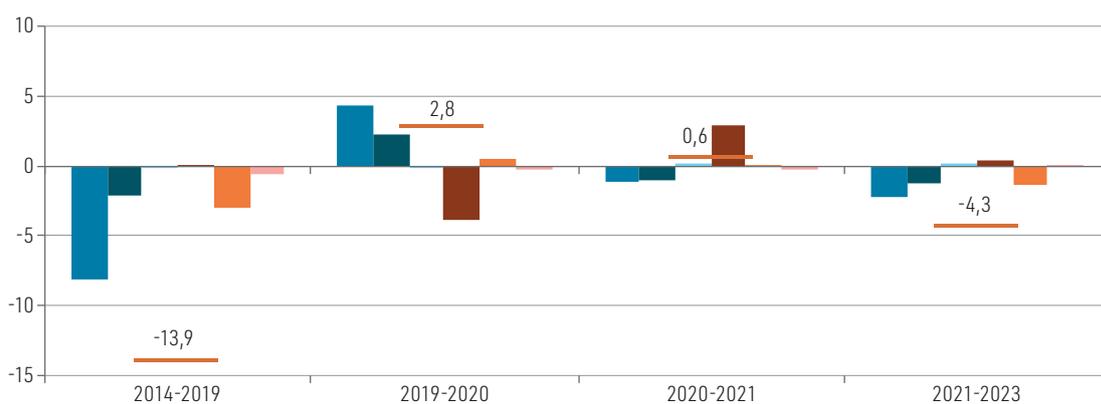


■ Salarios   
 ■ Ingresos del trabajo por cuenta propia   
 ■ Jubilaciones   
 ■ Transferencias públicas no contributivas  
■ Transferencias privadas   
 ■ Resto   
 — Variación de la pobreza

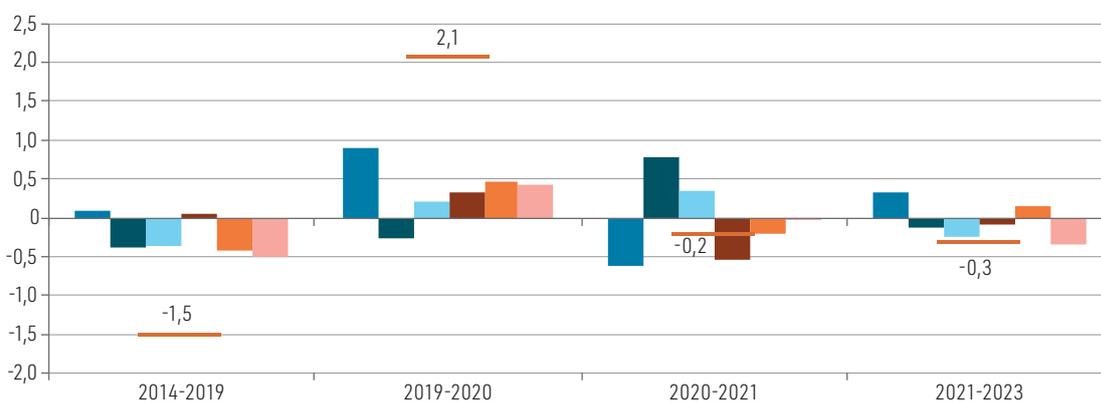
## M. Perú



## N. República Dominicana



## O. Uruguay



■ Salarios ■ Ingresos del trabajo por cuenta propia ■ Jubilaciones ■ Transferencias públicas no contributivas  
 ■ Transferencias privadas ■ Resto — Variación de la pobreza

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

Las variaciones de los ingresos del trabajo por cuenta propia influyeron bastante menos que las de los salarios en los cambios en la pobreza en todos los períodos analizados. Por ejemplo, en los países en que la pobreza disminuyó entre 2021 y 2023, esta fuente solo aportó en promedio 0,4 puntos porcentuales a la reducción de la pobreza, lejos de la contribución de los salarios (véase el gráfico I.7). En ese mismo período, los cambios en los ingresos del trabajo por cuenta propia aportaron más de 1 punto porcentual a la variación de la pobreza solo en la Argentina y la República Dominicana: en el primer país, la disminución de dichos ingresos fue la que más contribuyó al alza de la pobreza, mientras que en el segundo, el alza de los ingresos por esa fuente aportó a la reducción de la pobreza tras los salarios y las transferencias privadas. En 2021, los cambios en los ingresos del trabajo por cuenta propia incidieron más que en 2023, puesto que contribuyeron a la variación de la tasa de pobreza en más de 1 punto porcentual en 6 países. Su principal incidencia se verificó, en ese orden, en el Perú, Colombia, el Estado Plurinacional de Bolivia y Costa Rica, mediante aportes a la disminución de la pobreza. Asimismo, durante la profunda crisis económica que afectó a la región en el primer año de la pandemia de COVID-19 (2020), la contracción de los ingresos del trabajo por cuenta propia contribuyó al alza de la pobreza en más de 2 puntos porcentuales en Honduras, el Perú, Colombia, la República Dominicana y el Ecuador (ordenados de mayor a menor magnitud del efecto de ese factor en el alza de la pobreza) (véase el gráfico I.8).

En las transferencias públicas no contributivas se incluyen los ingresos provenientes de programas estatales como las transferencias condicionadas, las prestaciones de emergencia<sup>7</sup> y los sistemas de pensiones no contributivos. Los incrementos de las transferencias públicas no contributivas fueron cruciales para ayudar a los hogares a enfrentar la crisis económica durante el primer año de la pandemia (véase un análisis en profundidad de estos programas públicos y su impacto en la pobreza y la desigualdad en los capítulos II y IV). En 2020, el aumento de las transferencias públicas evitó un mayor incremento de la pobreza y se tradujo en contribuciones superiores a 2 puntos porcentuales en 8 países (Argentina, República Dominicana, Panamá, Costa Rica, Chile, Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador y Perú, ordenados de mayor a menor contribución). En el Brasil, único país de la subregión donde la pobreza disminuyó en 2020, el aumento de las transferencias públicas no contributivas aportó 4,9 puntos porcentuales a la reducción de la pobreza, contrarrestando con creces el efecto de la caída de los ingresos laborales.

En la mayoría de los países, la recuperación de los ingresos laborales permitió disminuir las prestaciones de emergencia sin que aumentara la pobreza durante 2021. Sin embargo, en dos países donde hubo un incremento de la pobreza, el Brasil y la República Dominicana, la disminución de las transferencias públicas no contributivas aportó a dicho aumento (4,8 y 2,9 puntos porcentuales, respectivamente)<sup>8</sup>. En cuanto a la situación entre 2021 y 2023, el aumento de las transferencias públicas contribuyó a bajar la pobreza en 5 países, entre los cuales el caso del Brasil fue el más notable, puesto que esta corriente de ingresos fue el principal factor que incidió en la reducción de la pobreza, superando el efecto de los salarios (los aportes a la baja de la pobreza fueron de 3,8 y 3,3 puntos porcentuales, respectivamente). Las transferencias públicas también aportaron en una medida importante a la baja de la tasa de pobreza en Colombia (1,7 puntos porcentuales). En cambio, en otros países en que se produjeron disminuciones considerables de la pobreza en el período posterior a la pandemia, como Chile, el Ecuador y la República Dominicana, las transferencias públicas no contribuyeron a dicho resultado.

<sup>7</sup> Véanse más detalles sobre los programas de respuesta ante la pandemia de COVID-19 en el recuadro "Políticas para contener los impactos de la inflación en los hogares más vulnerables" en el *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022* (CEPAL, 2022a).

<sup>8</sup> Se debe considerar que el hecho de no retirar las transferencias públicas de emergencia podría haber ejercido mayores presiones inflacionarias. No se analizan aquí los efectos de equilibrio general.

Las pensiones contributivas no han tenido un impacto sustancial en las variaciones de la pobreza, lo que no es extraño, considerando la composición demográfica de los hogares cuyo ingreso se sitúa alrededor de la línea de la pobreza (más jóvenes que los hogares con mayores recursos). La Argentina es el único país donde las variaciones de los ingresos por pensiones<sup>9</sup> incidieron en los cambios en las tasas de pobreza en casi todos los períodos analizados: por ejemplo, en 2023 el aumento de los ingresos por esta fuente contribuyó con alrededor de 1,2 puntos porcentuales a la reducción de la pobreza y en 2021 lo hizo con 1,8 puntos porcentuales; a su vez, en 2020 la disminución de los ingresos por pensiones fue el segundo factor que más contribuyó al aumento de la pobreza, después de la baja de los salarios. Se debe notar, en todo caso, que esto no significa que las pensiones no tengan un impacto significativo en la situación de las personas mayores.

En la corriente de transferencias privadas se incluyen las remesas y las transferencias de actores distintos del sector público (como organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros hogares). Las remesas son un componente de los ingresos que tradicionalmente se ha asociado a los hogares de los países de Centroamérica, México y el Caribe, sobre todo por la migración a los Estados Unidos. Esta corriente de ingresos pudo haber sido alimentada por los procesos migratorios recientes que han tenido lugar en algunos países, incluida el alza de la migración intrarregional (CEPAL, 2019). La información disponible no permite afirmar que las transferencias privadas hayan tenido un papel significativo en las variaciones de la pobreza durante la pandemia y después de ella (véase el gráfico I.7)<sup>10</sup>. Por ejemplo, en 2023 las transferencias privadas aportaron más de 1 punto porcentual a la baja de la pobreza solamente en la República Dominicana, y en 2021 ocurrió lo mismo solo en el Ecuador. Entre 2019 y 2020, la disminución de las transferencias privadas contribuyó con más de 1 punto porcentual al incremento de la pobreza en Panamá y el Perú. En cambio, en Colombia las variaciones de dichas transferencias evitaron un alza mayor de la pobreza. Los efectos más notorios de las variaciones de las transferencias privadas se observaron entre 2014 y 2019, período en el que contribuyeron a la disminución de la pobreza con más de 1 punto porcentual en la República Dominicana, México y El Salvador (ordenados de mayor a menor magnitud de esa contribución).

En síntesis, estas cifras muestran la gran importancia que tienen las variaciones de los ingresos laborales, especialmente de los salarios, en los cambios en las tasas de pobreza. Esto pone de manifiesto la necesidad de impulsar políticas del mercado laboral y promover iniciativas de desarrollo productivo que permitan reducir la heterogeneidad que ha caracterizado históricamente la estructura productiva de los países de la región. Como ha planteado la CEPAL (2023b), la inclusión laboral debe ser el eje central del desarrollo social inclusivo. En paralelo, el análisis efectuado pone en evidencia el aporte sustancial de las transferencias públicas no contributivas en el combate a la pobreza; estas prestaciones (especialmente las de emergencia) presentaron un comportamiento contracíclico, como respuesta a las dinámicas que tuvieron lugar en el mercado de trabajo, evitando un incremento mayor de la pobreza debido a la contracción de los ingresos por salarios. A su vez, en un contexto de recuperación económica, las transferencias públicas no contributivas ayudaron a disminuir la pobreza en una medida importante en algunos países.

<sup>9</sup> Aun cuando en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) no se diferencia entre pensiones contributivas y no contributivas, se puede suponer que dicha corriente de ingresos capta principalmente beneficios contributivos: en diciembre de 2023, la Argentina registraba 7.750.542 perceptores de pensiones, de los cuales el 77% eran beneficiarios de alguna pensión o jubilación contributiva. Solo un 3,9% corresponde a beneficiarios de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), que se asigna a quienes no cuentan con una pensión o jubilación (ANSES, 2024). A su vez, para los efectos de este análisis, las pensiones en el marco de las moratorias previsionales se consideran una modalidad especial dentro de las pensiones contributivas (o pensiones semicontributivas, como se detalla en Cherkasky (2024)).

<sup>10</sup> No se dispone de datos actualizados sobre la República Bolivariana de Venezuela, país donde esta corriente podría tener un alto peso en los ingresos de los hogares.

**Recuadro I.4****Descomposición de la variación de la pobreza y la desigualdad por fuentes de ingreso**

Para evaluar el impacto de los cambios en distintas fuentes de ingreso en los indicadores de pobreza o desigualdad, la metodología de descomposición de Shapley es una herramienta útil. Se basa en el cálculo de la contribución marginal de la variación de cada fuente de ingreso a la variación total del indicador de interés cuando esa fuente se añade a un conjunto de otras fuentes. Para ello, se consideran todas las posibles combinaciones de fuentes de ingreso. La principal ventaja de este proceso es que descompone las contribuciones de manera simétrica y sin dejar residuos, garantizando una interpretación precisa.

En la práctica, el proceso para estimar el aporte al cambio en la tasa de pobreza o el índice de Gini entre el período  $t_0$  y el período  $t_1$ , requiere:

- expresar los ingresos en términos reales (se utiliza como deflactor el valor promedio de la línea de pobreza);
- estimar el ingreso medio por fuente, dividiendo a la población en 1.000 cuantiles;
- reemplazar una fuente de ingreso en el período  $t_1$  por la misma fuente en el período  $t_0$  y estimar el impacto sobre el indicador final, y
- repetir este último paso para todas las combinaciones posibles de fuentes de ingreso.

El valor de Shapley se obtiene como el promedio de todas las estimaciones de la contribución marginal de una fuente en particular, de modo que ofrece una medida equitativa de la contribución de la variación de cada fuente de ingreso (entre  $t_0$  y  $t_1$ ) a la variación total de la pobreza o la desigualdad. Esto se debe a que, en la práctica, el impacto de una fuente de ingreso puede variar según las otras fuentes que estén presentes. Por ejemplo, una caída de los salarios puede tener un efecto mayor en hogares que no reciben transferencias gubernamentales, y viceversa. Al promediar las contribuciones marginales en todos los escenarios posibles, el valor de Shapley refleja la importancia relativa de cada fuente de ingreso, considerando todas las interacciones posibles entre ellas.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A. Shorrocks, "Decomposition procedures for distributional analysis: a unified framework based on the Shapley value", *Journal of Economic Inequality*, vol. 11, Berlín, Springer, 2013.

## B. No dejar a nadie atrás: el vínculo entre la pobreza, las características individuales y el territorio

En América Latina la pobreza continúa afectando desproporcionadamente a las mujeres en edad laboral, a niñas y niños, a las personas indígenas y afrodescendientes, y a quienes habitan en zonas rurales. La persistencia de estas brechas muestra que estos grupos de personas enfrentan desventajas estructurales que se potencian entre sí, las hacen más vulnerables a la pobreza y limitan sus oportunidades de superarla, por lo que se hacen necesarios esfuerzos particulares de política pública sensible a las diferencias para estos grupos de población. Estas brechas tienden a ampliarse cuando se consideran en conjunto con el lugar de residencia, como lo confirma el análisis de la pobreza por división administrativa mayor.

### 1. Pobreza en distintos grupos de la población: brechas persistentes

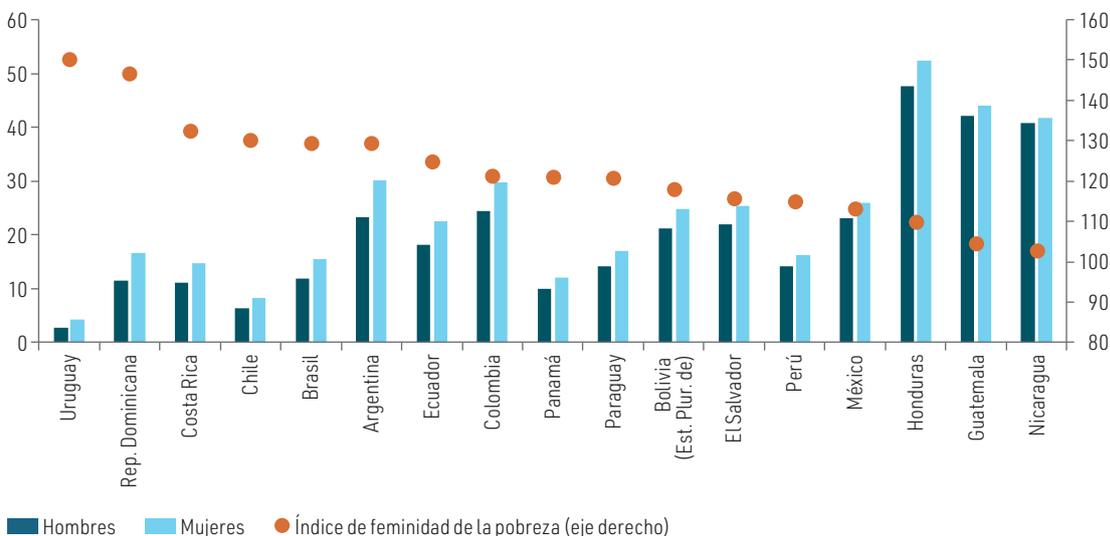
La pobreza por ingresos no solo presenta diferentes incidencias entre los países latinoamericanos, sino que también afecta desproporcionadamente a algunos grupos de la población dentro de los países. En distintas ediciones anteriores del *Panorama Social*, la CEPAL (2021 y 2022b) ha mostrado que factores como el género, la edad, la condición étnico-racial y la zona de residencia son ejes

estructurantes de la matriz de la desigualdad social en América Latina (CEPAL, 2016), que se potencian entre sí y contribuyen a la reproducción de la pobreza y de distintas brechas de bienestar a lo largo del tiempo. Los datos más recientes confirman que las brechas habituales de pobreza por género, edad, condición étnico-racial y zona de residencia se mantienen en América Latina.

Alrededor de 2023, la incidencia de la pobreza monetaria era mayor en el caso de las mujeres de entre 20 y 59 años que en el caso de los hombres del mismo grupo etario en todos los países de América Latina. El índice de feminidad de la pobreza, que capta la medida en que la insuficiencia de recursos económicos afecta relativamente más a las mujeres que a los hombres, tendía a ser mayor en los países que presentaban menores tasas de pobreza<sup>11</sup>. Los países con los índices más altos de feminidad de la pobreza eran, en ese orden, el Uruguay, la República Dominicana, Costa Rica y Chile, y los valores más bajos se observaban en Nicaragua, Guatemala y Honduras. En puntos porcentuales, las mayores diferencias entre las tasas de pobreza de mujeres y hombres se observaban en la Argentina (6,8 puntos porcentuales), la República Dominicana (5,3 puntos porcentuales) y Colombia (5,2 puntos porcentuales) (véase el gráfico I.9).

### Gráfico I.9

América Latina (17 países): población en situación de pobreza, por sexo, e índice de feminidad de la pobreza, personas de 20 a 59 años, por país, 2023 o último año con información disponible (En porcentajes y valor del índice)



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

**Nota:** Países ordenados según el índice de feminidad de la pobreza. Un valor superior a 100 indica que la pobreza es mayor en el caso de las mujeres. Los datos corresponden a 2023, excepto en los casos de Guatemala y Nicaragua (2014), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2021), Chile y México (2022).

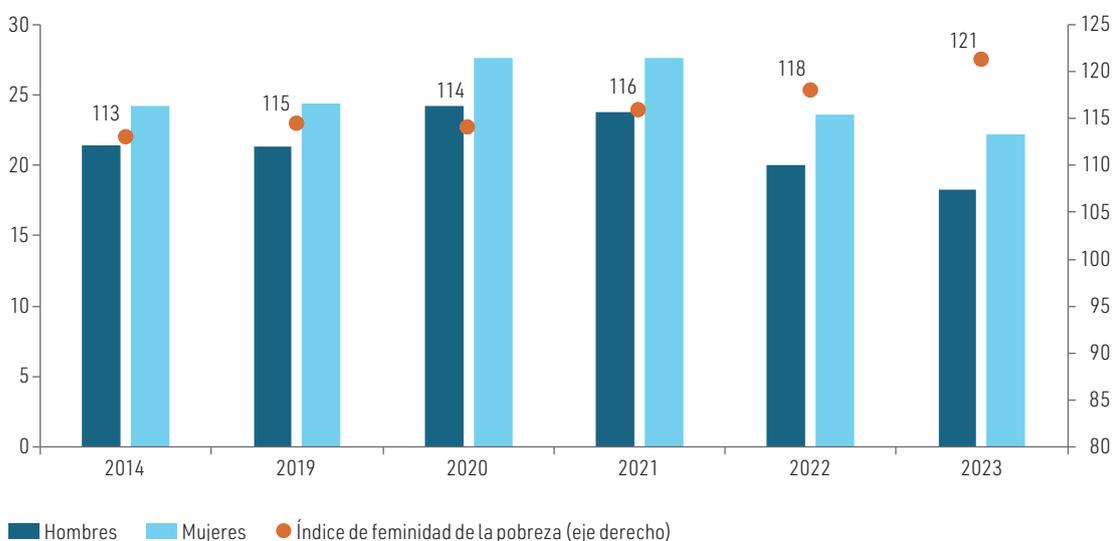
En el agregado regional, entre 2014 y 2023 la pobreza se redujo más entre los hombres de 20 a 59 años (-3,1 puntos porcentuales) que entre las mujeres del mismo tramo de edad (-2,0 puntos porcentuales), el índice de feminidad de la pobreza aumentó de 113 a 121 y la brecha absoluta en la incidencia de la pobreza entre mujeres y hombres se incrementó de 2,8 a 3,9 puntos porcentuales. El hecho de que la pobreza disminuyera más entre los hombres que entre las mujeres explicó el

<sup>11</sup> Alrededor de 2023, la correlación entre la tasa de pobreza nacional y el índice de feminidad de la pobreza era de -0,73. La tendencia a una mayor feminidad de la pobreza en los países menos pobres puede deberse a cuestiones estadísticas (cuanto más generalizada es una situación, menos probable es que existan diferencias entre grupos) y también a factores estructurales que inciden en que la pobreza se reduzca menos y aumente más en el caso de las mujeres adultas, como se analiza más adelante en esta sección.

alza del índice de feminidad en 6 países entre 2014 y 2023, mientras que en 4 países la pobreza aumentó más entre las mujeres que entre los hombres y en 3 países la pobreza femenina creció y la masculina disminuyó. Solo en Chile y Panamá la pobreza descendió más entre las mujeres que entre los hombres. Estos resultados sugieren que las mujeres en edad de trabajar enfrentan una situación de desventaja estructural que las hace más vulnerables a la pobreza y limita sus oportunidades de salir de la pobreza en momentos de crecimiento económico (véase el gráfico I.10).

#### Gráfico I.10

América Latina (18 países)<sup>a</sup>: población en situación de pobreza, por sexo, e índice de feminidad de la pobreza, personas de 20 a 59 años, 2014-2023  
(En porcentajes y valor del índice)



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

**Nota:** Un valor del índice de feminidad de la pobreza superior a 100 indica que la pobreza es mayor en el caso de las mujeres.

<sup>a</sup> 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). A partir de 2019, el promedio no incluye a la República Bolivariana de Venezuela.

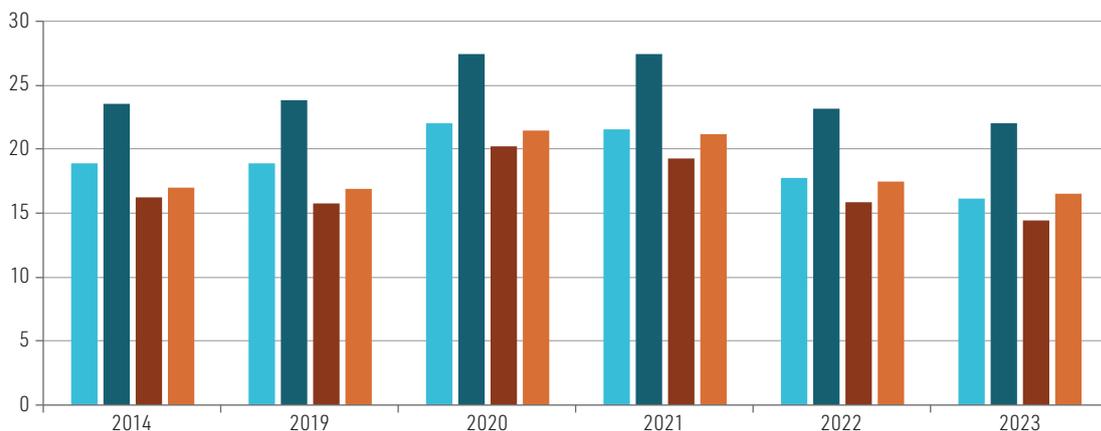
A lo largo del período que va de 2014 a 2023, la brecha de incidencia de la pobreza monetaria entre hombres y mujeres se verificó principalmente en el caso de la población adulta de menor edad (20 a 39 años), tanto en las áreas urbanas como en las rurales. Por ejemplo, en 2023, la tasa de pobreza entre las mujeres rurales de 20 a 39 años superaba en 6,4 puntos porcentuales a la de los hombres del mismo grupo etario y área de residencia, mientras que no había diferencia entre las tasas de pobreza de hombres y mujeres rurales de 40 a 59 años. En las zonas urbanas, las diferencias absolutas entre las tasas de pobreza de hombres y mujeres ascendían a 5,9 puntos porcentuales en el caso de la población de 20 a 39 años y a 2,1 puntos porcentuales en el caso de las personas de 40 a 59 años (véase el gráfico I.11).

Gráfico I.11

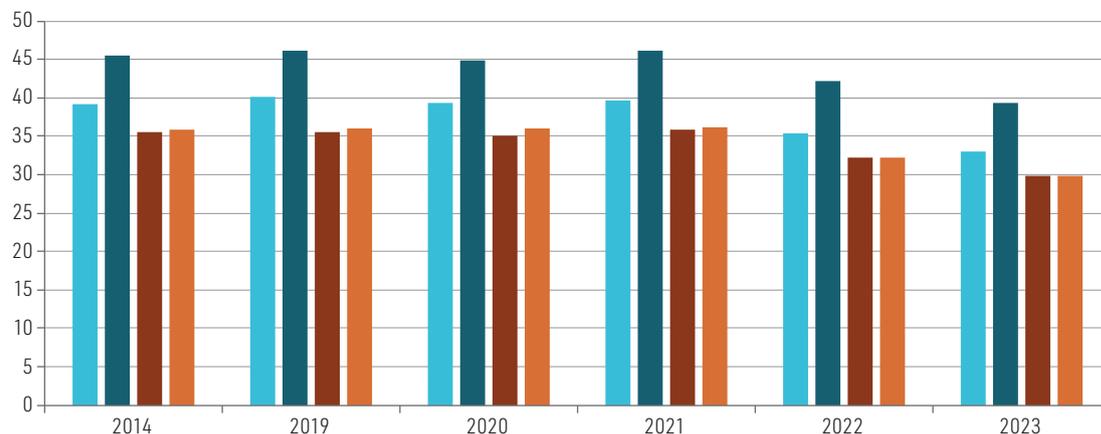
América Latina (18 países)<sup>a</sup>: población en situación de pobreza, por sexo, grupos de edad y área de residencia, 2014-2023

(En porcentajes)

#### A. Área urbana



#### B. Área rural



■ Hombres de 20 a 39 años ■ Mujeres de 20 a 39 años ■ Hombres de 40 a 59 años ■ Mujeres de 40 a 59 años

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

<sup>a</sup> 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). A partir de 2019 el promedio no incluye a la República Bolivariana de Venezuela.

Al respecto, la CEPAL (2023b) ha planteado que la brecha de incidencia de la pobreza entre mujeres y hombres en el tramo de edad de 20 a 39 años se explica en gran medida por la división sexual del trabajo y la consecuente mayor participación de las mujeres en el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, que constituye una barrera a la participación en el mercado de trabajo remunerado<sup>12</sup>. Las mujeres de América Latina dedican al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado casi el

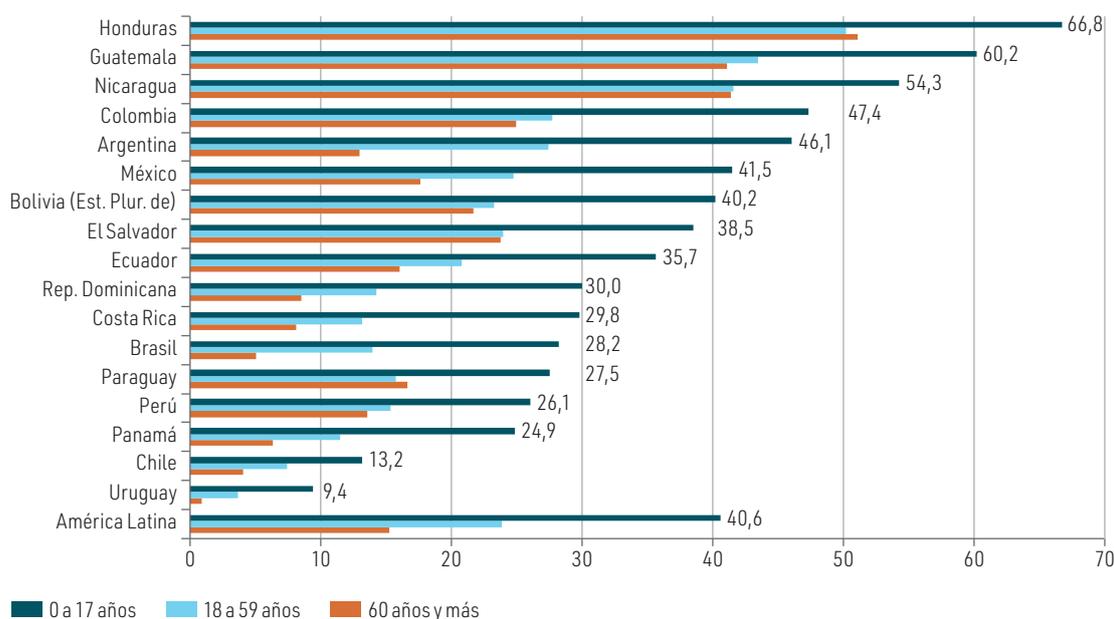
<sup>12</sup> Alrededor de 2023, en 16 países de América Latina, el 83,7% de las mujeres rurales de 20 a 39 años integraban hogares con al menos un niño o niña menor de 18 años, mientras que ese valor alcanzaba al 70% en el caso de las mujeres urbanas del mismo grupo de edad (valores en medianas regionales). Estas cifras son bastante más altas que las correspondientes a la población femenina de 40 a 59 años, tanto en zonas rurales (58,9%) como urbanas (54,1%).

triple de tiempo que los hombres, lo que limita su participación en todas las esferas y profundiza las desigualdades en todas sus formas. La mayor participación de las mujeres en el trabajo de cuidados no remunerado y la debilidad o la inexistencia de políticas de cuidados redonda en su inserción más precaria e interrumpida en el mercado de trabajo remunerado, lo que afecta sus ingresos presentes y compromete sus ingresos futuros.

La CEPAL (2021 y 2022b) ha documentado que en América Latina los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años viven en hogares en situación de pobreza monetaria en una proporción mucho mayor que los adultos. Esta situación persistía alrededor de 2023, puesto que, en el agregado de 17 países de América Latina, 4 de cada 10 niños, niñas y adolescentes integraban un hogar bajo la línea de pobreza por ingresos, cifra que superaba ampliamente la incidencia de la pobreza en la población adulta, que llegaba a 2,4 de cada 10 en el grupo de 18 a 59 años y 1,5 de cada 10 entre las personas de 60 años y más (véase el gráfico I.12).

### Gráfico I.12

América Latina (17 países): población en situación de pobreza, por grupos de edad, 2023 o último año con información disponible  
(En porcentajes)



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

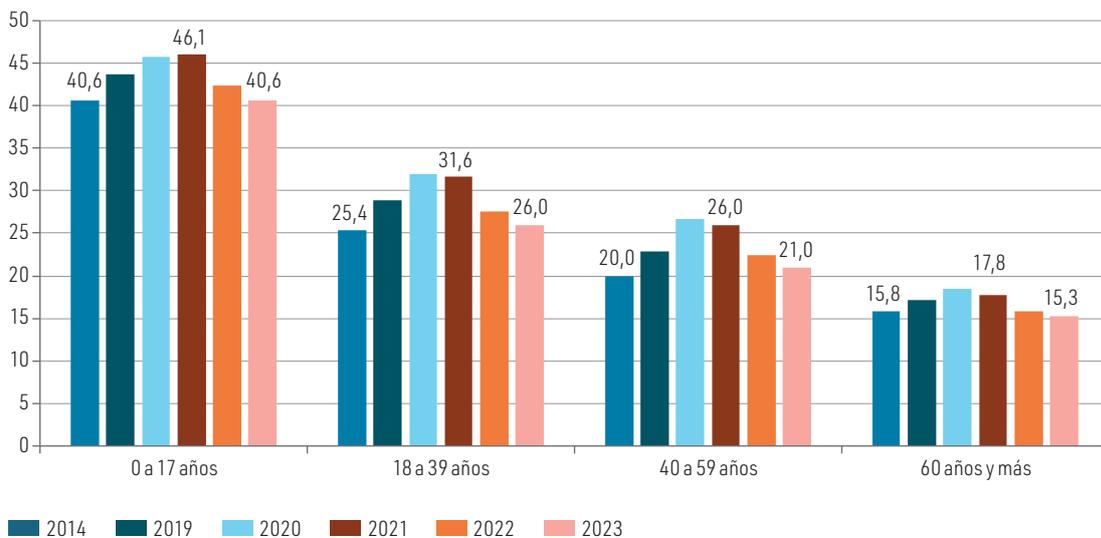
**Nota:** Países ordenados según la incidencia de la pobreza en el grupo de 0 a 17 años. Los datos corresponden a 2023, excepto en los casos de Guatemala y Nicaragua (2014), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2021), Chile y México (2022). El promedio de América Latina incluye a la República Bolivariana de Venezuela.

En 17 países de América Latina, las tasas de pobreza de los menores de 18 años eran entre 1,3 y 2,5 veces más altas que las observadas entre las personas de 18 a 59 años, y entre 1,3 y 10,4 veces más altas que las de las personas de 60 años y más. Las mayores diferencias entre las tasas de pobreza de los menores de 18 años y de las personas de 18 a 59 años se verificaban en el Uruguay, Costa Rica y Panamá. Las mayores diferencias entre la pobreza en la infancia y adolescencia y la que afecta a la población de 60 años y más tenían lugar en el Uruguay, el Brasil y Panamá. En 2023, siete países de América Latina presentaban tasas de pobreza en la infancia y adolescencia superiores al 40%. Estas cifras ponen en evidencia una situación que debe ser enfrentada con urgencia, dada la alta vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes y lo que significa la pobreza infantil por sus efectos presentes y futuros.

En los agregados regionales, la tendencia de la evolución de la pobreza no difiere sustancialmente entre los distintos grupos etarios. La pobreza aumentó entre 2014 y 2020, varió poco entre 2020 y 2021 y disminuyó entre 2021 y 2023 en todos los grupos de edad. La diferencia está en la magnitud de los cambios. Las menores variaciones absolutas se registraron en el grupo de las personas de 60 años y más: entre 2021 y 2023, la pobreza disminuyó en este grupo etario 2,5 puntos porcentuales, mientras que en los otros grupos la disminución fluctuó entre 5,0 y 5,6 puntos porcentuales; entre 2014 y 2020, la pobreza entre las personas mayores se incrementó 2,7 puntos porcentuales, en tanto que en los otros grupos de edad el aumento fue de entre 5,2 y 6,7 puntos porcentuales (véase el gráfico I.13).

### Gráfico I.13

América Latina (18 países)<sup>a</sup>: población en situación de pobreza, por grupos de edad, 2014-2023  
(En porcentajes)



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

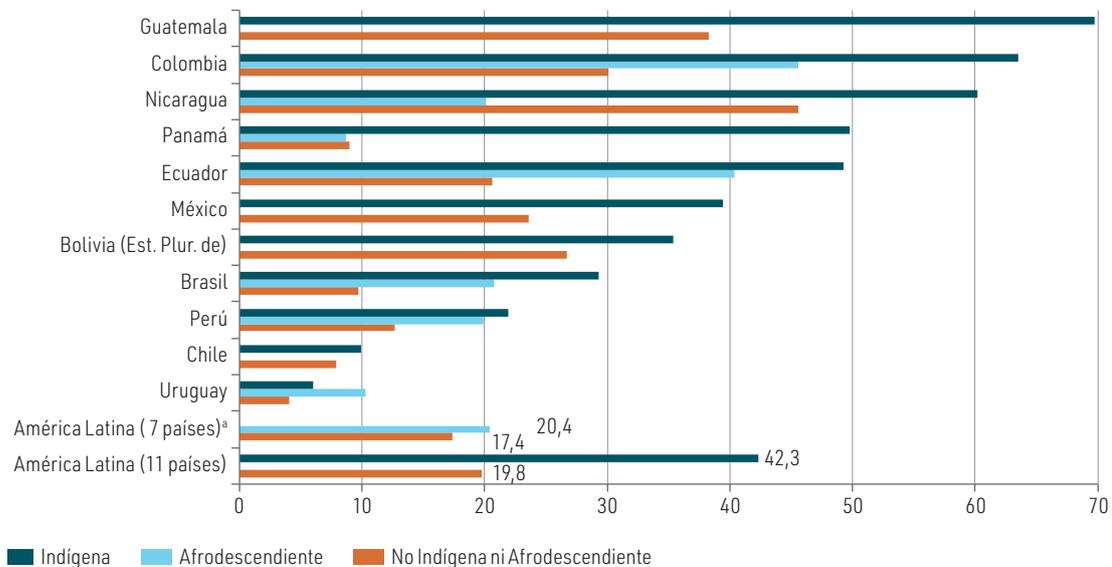
<sup>a</sup> Promedios ponderados de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Las personas de los Pueblos Indígenas son afectadas por la pobreza en una proporción mucho más alta que las personas no indígenas ni afrodescendientes en casi todos los países de la región de los cuales se cuenta con información de alrededor de 2023, lo que reproduce lo ya comentado en otras ediciones del *Panorama Social* (CEPAL, 2021 y 2022b). Las mayores incidencias de la pobreza en la población indígena se observan en Guatemala, Colombia, Nicaragua y Panamá, y las más altas diferencias relativas al comparar la incidencia de la pobreza en la población indígena y en la población no indígena ni afrodescendiente, en Panamá (5,5 veces), el Brasil (3,0 veces), el Ecuador (2,4 veces) y Colombia (2,1 veces). Por su parte, la población afrodescendiente presenta tasas de pobreza más altas que la población no indígena ni afrodescendiente en 5 de los 7 países que cuentan con esta información. Asimismo, en casi todos los países que disponen de esta información la incidencia de la pobreza monetaria es mayor en la población indígena que en la afrodescendiente (véase el gráfico I.14).

**Gráfico I.14**

América Latina (11 países): población en situación de pobreza, por condición étnico-racial, 2023 o último año con información disponible

(En porcentajes)



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

**Nota:** Promedios ponderados. Países ordenados según la incidencia de la pobreza en la población indígena. Los datos corresponden a 2023, excepto en los casos de Guatemala y Nicaragua (2014), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2021), Chile y México (2022).

<sup>a</sup> Brasil, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay.

## 2. Distribución geográfica de la pobreza y la pobreza extrema

La pobreza y la pobreza extrema son fenómenos que afectan a millones de personas en América Latina. Comprender su distribución geográfica es esencial para diseñar políticas públicas eficaces que logren reducir las desigualdades y mejorar las condiciones de vida. Uno de los principales problemas al realizar estimaciones desagregadas de la pobreza combinando variables geográficas y sociodemográficas es la precisión de los resultados que pueden alcanzarse. Las encuestas de hogares, aunque robustas a nivel nacional o regional, carecen por lo general de suficiente potencia para proporcionar estimaciones precisas y detectar diferencias en áreas geográficas pequeñas y grupos conformados a partir de la combinación de características como el sexo, el grupo de edad, la condición étnico-racial, el nivel educativo o la situación de discapacidad, entre otras.

La metodología de estimación en áreas pequeñas surge como una solución eficaz a este problema de precisión. Esta herramienta estadística permite mejorar las estimaciones directas al integrar al modelo de estimación geográfica o de grupos la información de fuentes adicionales, como los censos de población, los registros administrativos o la información satelital, entre otros recursos que pueden tener una cobertura geográfica mayor y más completa que las encuestas de hogares. La CEPAL ha obtenido estimaciones de pobreza y pobreza extrema desagregadas en forma simultánea por variables como las mencionadas para más de 350 divisiones administrativas mayores (DAM) en los países de América Latina<sup>13</sup>. Esto representa un avance significativo en la capacidad para entender la distribución de la pobreza a nivel local y diseñar políticas más focalizadas y efectivas a fin de no dejar atrás a los territorios y los grupos más vulnerables.

<sup>13</sup> La división administrativa mayor (DAM) corresponde al nivel más alto de subdivisión territorial de un país para fines administrativos y estadísticos. Dependiendo de la organización territorial específica de cada país, las DAM pueden ser entidades como estados, provincias, regiones o departamentos.

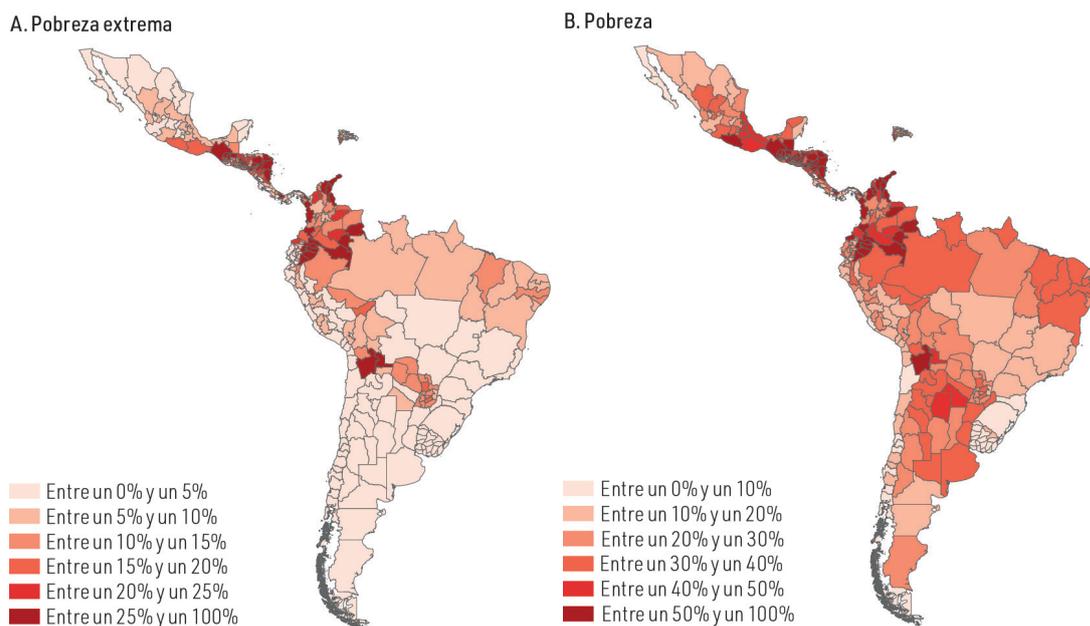
## a) Heterogeneidad geográfica de la pobreza: diferencias entre países y en los países

Desde una perspectiva geográfica, la pobreza en América Latina es un fenómeno que se distribuye en forma heterogénea. Cuando se consideran las diferencias entre países, se observa una incidencia de la pobreza que puede ir del 5% a más del 55% de la población. En el caso de la tasa de pobreza extrema sucede algo similar y los porcentajes varían entre países de menos del 1% a más del 20%. Cuando se toman en cuenta las tasas a nivel subnacional el rango se amplía. En efecto, las tasas de pobreza a nivel de DAM varían entre el 0% y el 80%, y las de pobreza extrema se mueven en un rango de entre el 0% y el 65%.

Esto puede observarse en un mapa de pobreza por DAM (véase el mapa I.1). Existen países que presentan niveles de pobreza homogéneamente bajos, como Chile y el Uruguay, donde no aparecen grandes diferencias a nivel subnacional. Por el contrario, en aquellos países que tienen niveles de pobreza medios y altos se observan DAM con tasas de pobreza y pobreza extrema bajas, similares a las de los países antes mencionados, y otras con tasas de pobreza elevadas, lo que da lugar a una gran heterogeneidad dentro de los países. A modo de ejemplo, si se observa la parte del mapa que corresponde al Brasil, se distinguen dos grupos de estados claramente diferenciados, los del centro y sur del país, con tasas de pobreza que están entre las más bajas de toda la región, y los del norte, en que las tasas de pobreza y pobreza extrema son bastante más elevadas.

### Mapa I.1

América Latina (17 países)<sup>a</sup>: población en situación de pobreza extrema y pobreza, por división administrativa mayor, 2022  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), censos de población y vivienda e imágenes satelitales.

<sup>a</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Los datos corresponden a 2022, excepto en los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de) (2021), Guatemala (2014), Honduras (2019) y Nicaragua (2014).

Una cuestión importante que surge es si la heterogeneidad observada tiene relación con diferencias entre los países o dentro de ellos. Para averiguarlo, se realizó un análisis de la varianza de la pobreza a nivel de DAM, tomando como factor explicativo la pertenencia a un determinado país. De ese modo se estimó que las diferencias entre los países explican alrededor de un tercio de la varianza, mientras

que los dos tercios restantes se asocian con diferencias dentro de cada uno de los países<sup>14</sup>. En otras palabras, esto quiere decir que la dimensión geográfica tiene un peso considerable al explicar la heterogeneidad de la incidencia de la pobreza tanto entre los países de la región como entre las divisiones administrativas mayores en cada uno de ellos.

## b) Factores socioeconómicos que inciden en las diferencias de pobreza a nivel subnacional

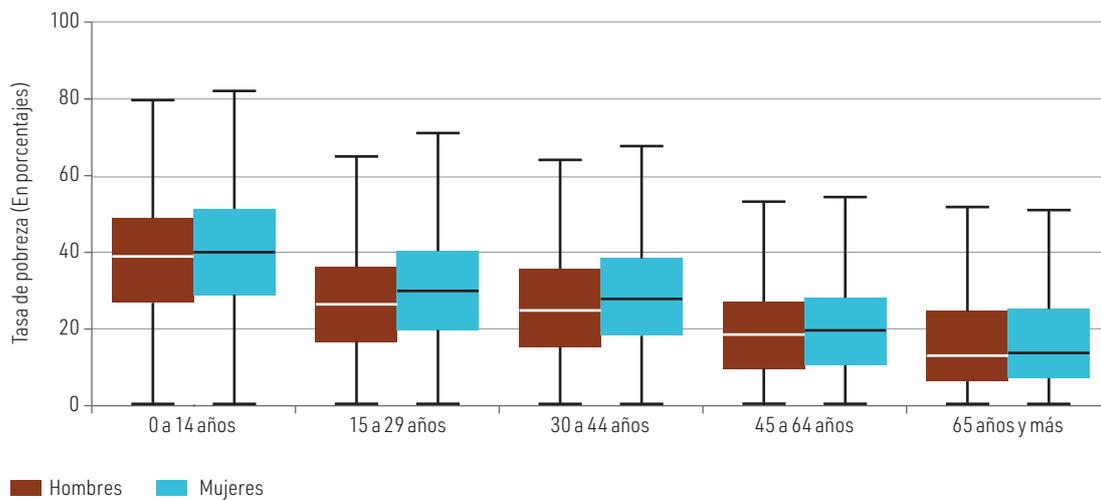
Como ya se mencionó, la principal potencialidad de la estimación en áreas pequeñas es que permite desagregar las tasas de pobreza por divisiones administrativas mayores para distintas combinaciones de las características de la población que reside en ellas. En función de lo anterior, es posible confeccionar mapas en que se representan las tasas de pobreza y pobreza extrema por DAM, para distintos grupos de la población, los que están disponibles en la base de datos CEPALSTAT. A partir de dichas tasas se puede analizar el impacto de los distintos factores socioeconómicos en la condición de pobreza de la población a nivel subnacional y compararlo con lo que sucede a nivel nacional.

En el gráfico I.15 se presentan cuatro distribuciones de las DAM según la incidencia de la pobreza por sexo y alguna característica adicional, grupos de edad, niveles de educación (en años), condición étnico-racial y área geográfica, urbana o rural. El primer panel del gráfico muestra que la tasa de pobreza mediana a nivel de DAM (la línea central de la caja) desciende uniformemente conforme aumenta la edad, pasando de cerca del 40% entre los menores de 0 a 14 años a menos del 20% en el grupo de 65 años y más. Las diferencias de género, que son menores en los grupos etarios mencionados, se hacen mayores en las edades centrales y, en particular, en las edades reproductivas de las mujeres, es decir, entre los 15 y los 44 años. Esta constatación es coherente con la identificación de la división sexual del trabajo como un nudo estructural de la desigualdad y con las cifras antes presentadas sobre las diferencias por grupos etarios y el índice de feminidad de la pobreza a nivel nacional.

### Gráfico I.15

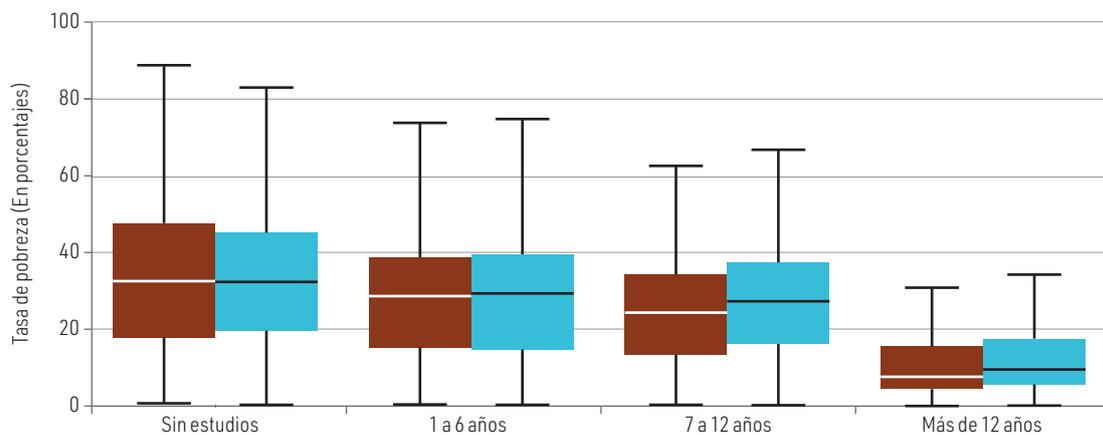
América Latina (15 países)<sup>a</sup>: distribución de las divisiones administrativas mayores según incidencia de la pobreza, desagregada por sexo, grupos de edad, años de educación, condición étnico-racial y área geográfica, 2022  
(En porcentajes)

#### A. Grupos de edad

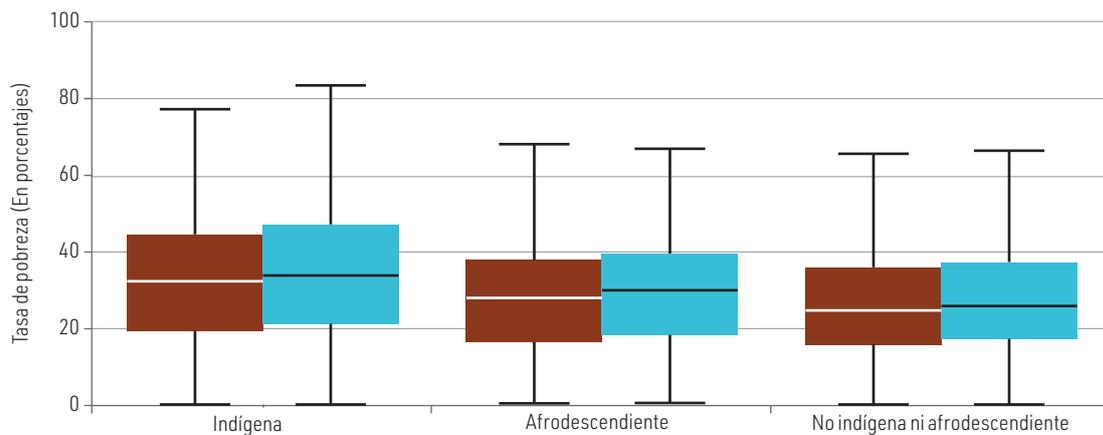


<sup>14</sup> El análisis se realizó a partir del ajuste de un modelo lineal mixto, que es adecuado para analizar datos organizados en forma jerárquica, en este caso, países desagregados por divisiones administrativas mayores. Se realizaron dos ajustes, con y sin covariables, y se llegó a conclusiones similares en cuanto a la importancia de las diferencias entre países y entre DAM en cada uno de ellos.

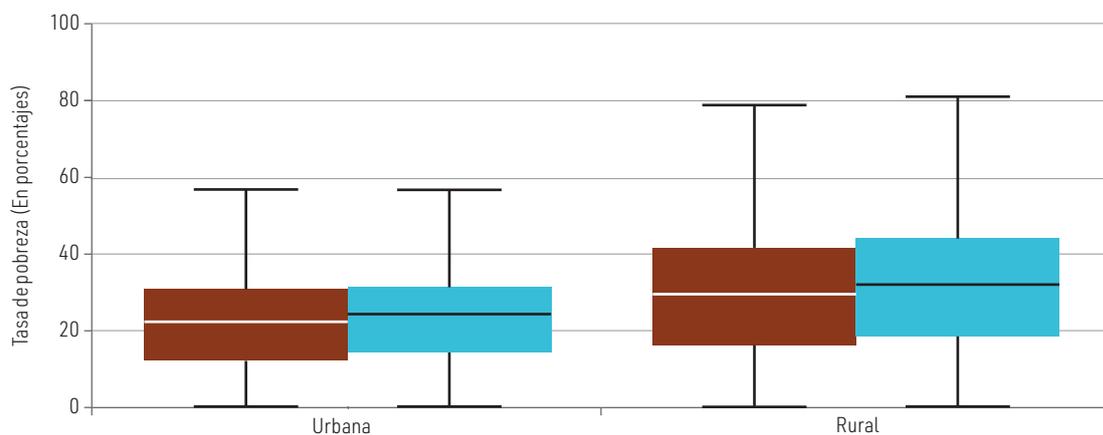
## B. Años de educación



## C. Ingresos del trabajo étnico-racial



## D. Área geográfica



■ Hombres ■ Mujeres

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

<sup>a</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

En el segundo panel (véase el gráfico I.15B) se observa la relación entre la tasa de pobreza y el nivel educativo y se distingue el grupo que cuenta con más de 12 años de educación, que presenta tasas de pobreza muy inferiores al resto. Se constata además que las diferencias entre las tasas de las mujeres y de los hombres crecen conforme se incrementa el nivel educativo. Con respecto a la desagregación de la tasa de pobreza por sexo y condición étnico-racial (véase el gráfico I.15C), se detectan a nivel de DAM situaciones similares a las observadas en el análisis de los datos nacionales, en el sentido de que la tasa de pobreza es mayor entre la población indígena y afrodescendiente y que en todos los casos la mediana de la tasa de pobreza entre las mujeres es mayor que entre los hombres. Algo similar se observa en cuanto a la incidencia de la pobreza por sexo y área geográfica de residencia (véase el gráfico I.15D): se constata que la pobreza es más elevada en las áreas rurales de las entidades subnacionales y que, al igual que en las desagregaciones anteriores, afecta más a las mujeres que a los hombres<sup>15</sup>.

En forma complementaria, se ajustó un modelo predictivo de las tasas de pobreza y pobreza extrema a nivel de DAM, partiendo de datos obtenidos en las encuestas de hogares (véase el recuadro I.5). Aunque las encuestas no son el instrumento más adecuado para desagregar la información sobre pobreza por grupos y subgrupos poblacionales en áreas geográficas limitadas, resultan de utilidad para detectar la existencia de otros factores no disponibles entre las variables censales y que ayudan a predecir la tasa a ese nivel. Sobre esa base fue posible confirmar la importancia de algunos de los factores ya mencionados al momento de predecir tanto la pobreza como la pobreza extrema. Entre ellos se puede mencionar la pertenencia a las poblaciones indígenas o afrodescendientes, que se asocia con mayores tasas de pobreza y pobreza extrema. A la vez, se constató que un mayor número de hijos por hogar se asocia también con tasas más elevadas de pobreza y pobreza extrema. En lo que respecta al número de personas en el hogar, se observó que un mayor número promedio en la DAM se vincula con tasas de pobreza mayores, pero también con tasas de pobreza extrema menores.

En paralelo, la falta de acceso a servicios básicos como la energía se asocia con mayores tasas de pobreza extrema, mientras que un mayor número de personas con acceso a Internet en la DAM supuso tasas de pobreza y pobreza extrema menores. Finalmente, distintos aspectos vinculados a las características del mercado laboral en las DAM se asociaron de diversa manera con mayores o menores tasas de pobreza. En efecto, una mayor proporción de personas ocupadas en el sector privado significó una menor incidencia de la pobreza, mientras que una mayor proporción de personas ocupadas asalariadas y con un mayor número de horas trabajadas en promedio se asoció también a menores niveles de pobreza.

En suma, los factores socioeconómicos habitualmente asociados con tasas de pobreza diferenciales a nivel nacional —sexo, edad, nivel de educación, área de residencia y condición étnico-racial— también operan a nivel subnacional. La inclusión de variables adicionales provenientes de las encuestas de hogares amplía el conjunto de factores que permiten predecir en forma más certera las tasas de pobreza a nivel de los agregados territoriales, agregando elementos que facilitan el diseño de las políticas públicas destinadas a mitigarla.

<sup>15</sup> Por razones de extensión, el análisis se ha limitado a la tasa de pobreza total. Sin embargo, se observaron tendencias similares, con algunas diferencias de género de menor magnitud, al analizar los datos sobre pobreza extrema desagregados por DAM.

**Recuadro I.5****Predicción de las tasas de pobreza y pobreza extrema por divisiones administrativas mayores mediante el aprendizaje automático**

La disponibilidad de información desagregada a nivel de divisiones administrativas mayores (DAM) permite aplicar diversos modelos para predecir las tasas de pobreza y de pobreza extrema y hallar los principales factores que contribuyen a esa predicción. Aunque las encuestas de hogares tienen sus limitaciones a la hora de llevar a cabo estimaciones de pobreza desagregadas, resultan de utilidad a la hora de predecir ambas tasas en las DAM, pues permiten considerar un conjunto de variables más amplio que las que suelen estar disponibles en los censos de población. Para realizar este análisis, se recopiló una base de datos de 665 observaciones y 254 variables iniciales, provenientes de las encuestas de hogares de 15 países, correspondientes al período 2021-2023. La metodología utilizada consta de los siguientes pasos:

- Preprocesamiento de datos: las variables continuas se estandarizaron a nivel de país para asegurar su comparabilidad. Las variables que se expresaban como una proporción se mantuvieron en su forma original. Se aplicaron técnicas de imputación con la mediana y se eliminaron las variables con una elevada proporción de datos faltantes.
- Selección de características: dado que el número de factores disponibles era muy elevado, se utilizaron cuatro métodos de selección de características —correlación, Lasso, eliminación recursiva de características y bosques aleatorios—. El método Lasso se seleccionó porque ofrece un equilibrio adecuado entre el número de características y el error cuadrático medio: resultaron seleccionadas 15 características para el modelo de pobreza y 13 para el de pobreza extrema.
- Implementación de algoritmos predictivos: se aplicaron varios algoritmos de regresión para la predicción supervisada, como regresión lineal, regresión Ridge, bosques aleatorios, máquina de soporte vectorial,  $k$  vecinos más cercanos, árboles de decisión y redes neuronales convolucionales.

El modelo que proporcionó el mejor equilibrio entre ajuste y generalización y finalmente resultó seleccionado fue el de máquina de soporte vectorial de regresión (véase el cuadro 1). En este modelo, se selecciona la línea o el hiperplano de mejor ajuste de los datos a un espacio lineal, minimizando los errores de predicción. En este sentido, su operativa es muy similar a una regresión lineal y, por ello, los coeficientes asociados a cada factor se interpretan directamente como su importancia en el ajuste del modelo. Los coeficientes positivos están positivamente correlacionados con las tasas de pobreza y pobreza extrema y lo contrario sucede con los negativos (véase el cuadro 2).

**Cuadro 1****Métricas de evaluación del modelo de máquina de soporte vectorial de regresión para la predicción de las tasas de pobreza extrema y pobreza**

	Tasa de pobreza extrema	Tasa de pobreza
Error cuadrático medio (validación cruzada)	1,062	1,009
Error cuadrático medio (entrenamiento)	1,050	0,991
Error cuadrático medio (prueba)	0,839	0,921

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

**Cuadro 2****Importancia de los factores en el modelo de máquina de soporte vectorial de regresión para la predicción de las tasas de pobreza extrema y pobreza**

Factor	Pobreza extrema	Pobreza
Número de hijos	1,56	0,98
Personas con necesidades básicas insatisfechas de combustible	1,06	0,68
Número de personas en el hogar	-0,57	0,50

Factor	Pobreza extrema	Pobreza
Hogares que perciben transferencias gubernamentales	-0,23	0,38
Ocupados con empleo informal	0,16	---
Personas con acceso a Internet	-0,49	-0,54
Ocupados en el sector privado	-0,32	-0,64
Número de cuartos de la vivienda	-0,17	-0,65
Personas que no pertenecen a Pueblos Indígenas ni poblaciones afrodescendientes	-0,90	-0,70
Hogares que perciben ingresos salariales	-1,03	-0,73
Personas que trabajan	-1,02	-1,04
Ocupados en el sector privado	-1,10	-1,04
Horas trabajadas	-1,42	-1,82

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

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

## C. Enfoques complementarios en relación con la desigualdad del ingreso

Si bien la desigualdad del ingreso continúa siendo muy elevada y no se han producido cambios profundos en este ámbito, los indicadores disponibles reflejan una leve reducción de las brechas de ingreso entre la población. Por ejemplo, el índice de Gini en 2023 fue un 4% inferior al registrado en 2014. De acuerdo con algunas estimaciones complementarias, la riqueza está mucho más concentrada que el ingreso en América Latina, situación que se corrobora en todos los países de la región sobre los que se dispone de información. Por otra parte, entre 2008 y 2023, el apoyo ciudadano a las políticas estatales para reducir la desigualdad del ingreso fue mayoritario en la región, si bien comenzó a decaer a partir de 2012.

### 1. Tendencias recientes de la desigualdad del ingreso en los hogares

Los países de América Latina se caracterizan por presentar un elevado nivel de desigualdad del ingreso, rasgo que ha persistido incluso aunque en los últimos años los índices de concentración del ingreso han tendido a reducirse (CEPAL, 2023b).

El índice de Gini constituye una manera sintética de expresar la magnitud de la desigualdad en la distribución de ingresos. El índice de un conjunto de 14 países de América Latina alcanzó un promedio simple de 0,452, valor considerablemente más alto que el de otras regiones del mundo<sup>16</sup>. Entre los países de los que se dispone de información respecto de 2022 o 2023, el Brasil y Colombia

<sup>16</sup> De acuerdo con la base de datos del Banco Mundial, si se toma como referencia el valor más reciente del índice de Gini de los últimos diez años para el conjunto de los países de cada región, solo África Subsahariana tiene un promedio simple (0,41) cercano al de América Latina. En las demás regiones, el promedio varía entre 0,30 (Europa y Asia Central) y 0,35 (Asia y el Pacífico). Véase Banco Mundial, "Datos de libre acceso del Banco Mundial" [en línea] <https://datos.bancomundial.org/>.

presentan los valores más altos, superiores a 0,50. Asimismo, Costa Rica, Honduras y Panamá se sitúan por encima del promedio regional. Por otro lado, la Argentina, El Salvador, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay presentan los valores más bajos, de entre 0,38 y 0,42, seguidos por Chile, el Ecuador y México, cuyo índice se sitúa en torno al 0,44 (véase el gráfico I.16).

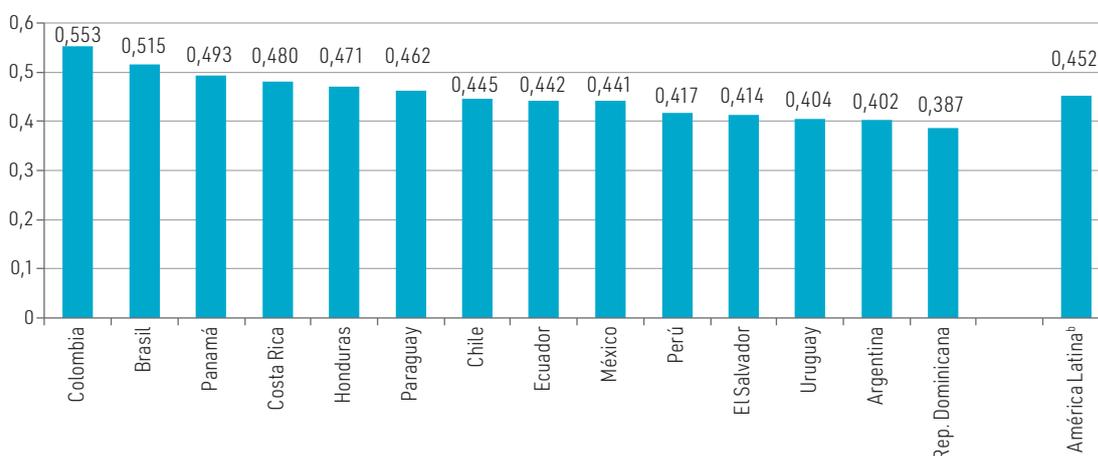
### Gráfico I.16

América Latina (14 países): nivel y variación del índice de Gini, 2023<sup>a</sup>

(En valores del índice y porcentajes)

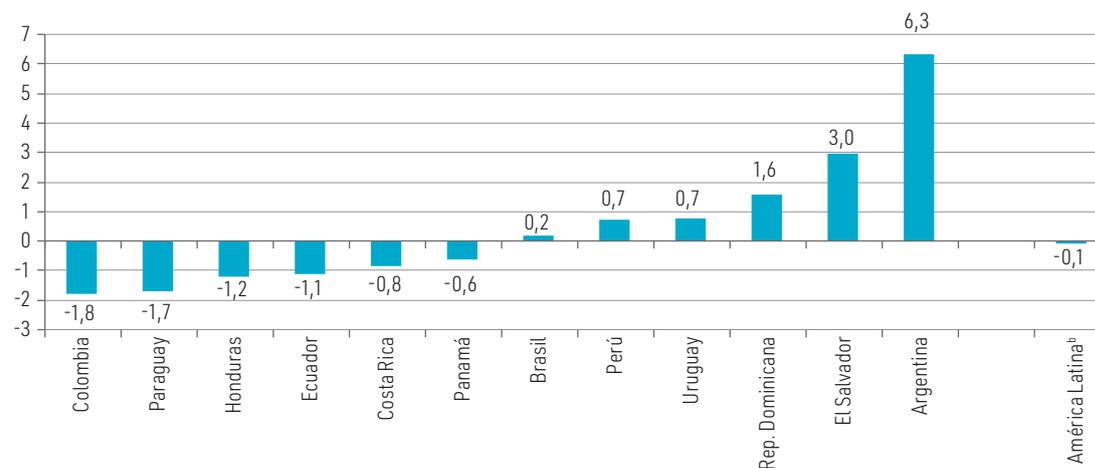
#### A. Índice de Gini

(En valores del índice)



#### B. Variación anual

(En porcentajes)



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

<sup>a</sup> En el caso de Chile y México, los datos corresponden a 2022.

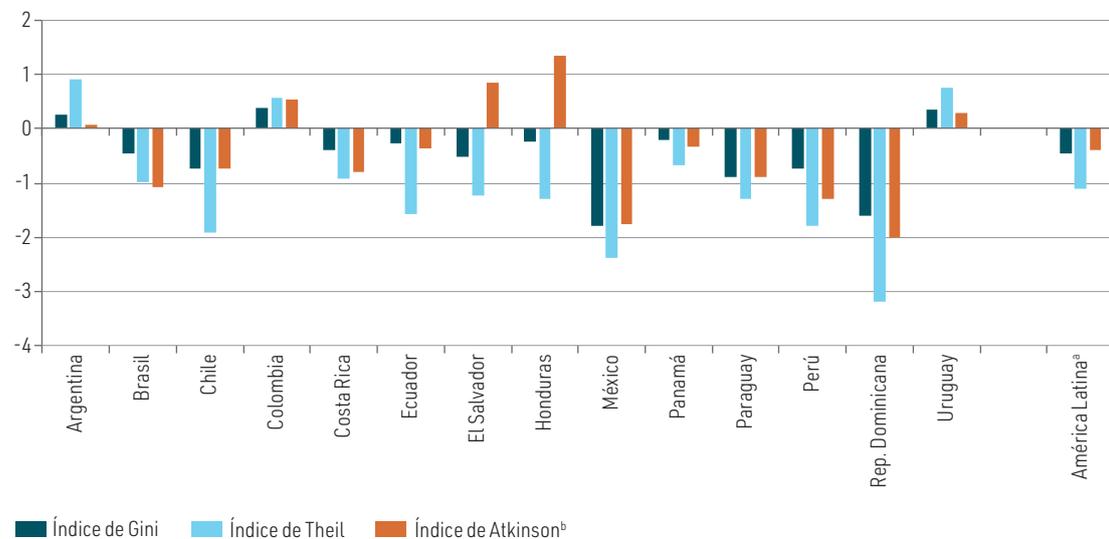
<sup>b</sup> Promedio simple.

Las cifras de 2023 muestran que cuatro países (Colombia, Ecuador, Honduras y Paraguay) lograron reducir su índice de Gini al menos un 1% en comparación con 2022 (o 2019 en el caso de Honduras), mientras que, en tres países (Argentina, El Salvador y República Dominicana), se registraron aumentos superiores a esa cifra.

Si se considera un horizonte temporal mayor, la desigualdad ha tendido a caer de manera muy leve. Al tomar como referencia 2014, el promedio simple del conjunto de 14 países con datos disponibles (de 2022 o 2023) disminuye un 4% en comparación con el valor de 2014, lo que equivale a una tasa anual de variación del -0,4%. En ese período, Chile, El Salvador, México, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana lograron reducir el índice de Gini a un ritmo de al menos un 0,5% anual, lo que representa una caída acumulada cercana al 5%. En ese período, ningún país presentó un aumento de la desigualdad de magnitud similar (véase el gráfico I.17).

### Gráfico I.17

América Latina (14 países): variación anual de los índices de desigualdad de Gini, Theil y Atkinson, 2014-2023  
(En porcentajes)



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

**Nota:** Los datos del Brasil corresponden a 2016 y 2023; los de Chile, a 2013 y 2022; los de México, a 2016 y 2022, y los de la República Dominicana, a 2016 y 2023. En el caso del Ecuador, se utilizan datos de diciembre de 2023. En el caso del Paraguay, se utilizan datos del cuarto trimestre de 2023. Los datos de Colombia no son estrictamente comparables en el período de análisis.

<sup>a</sup> Promedio simple.

<sup>b</sup> El índice de Atkinson se calcula con un parámetro de aversión a la desigualdad de 1,5.

Los indicadores complementarios de desigualdad —índices de Theil y de Atkinson— muestran un panorama similar al descrito por el índice de Gini y corroboran la disminución de la desigualdad en la mayoría de los países analizados<sup>17</sup>. Entre las excepciones a esta tendencia, cabe mencionar a El Salvador y Honduras, países donde el índice de Atkinson indica un leve aumento de la desigualdad del ingreso, en lugar de la reducción reflejada por los otros dos indicadores. Al ser un indicador más sensible a los cambios en la parte baja de la distribución, este resultado indica que las mejoras en términos de desigualdad se dieron principalmente entre los hogares de ingresos medios, y se produjo una pérdida de participación entre los hogares de ingresos bajos.

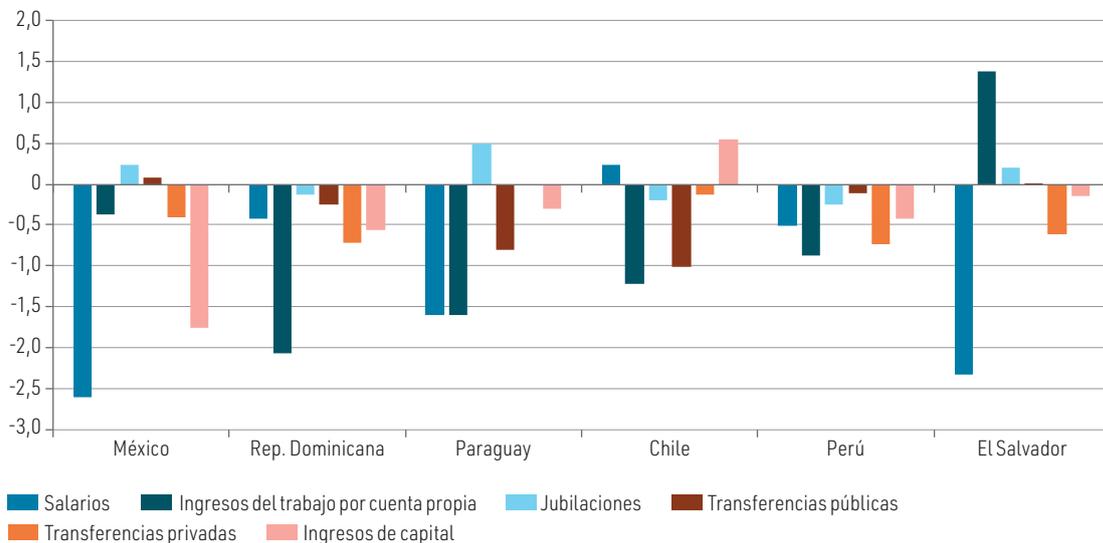
En los seis países en los que el índice de Gini se redujo de manera apreciable entre 2014 y 2023, las distintas fuentes de ingreso contribuyeron de maneras diversas al resultado. Sobre la base de la metodología de descomposición que se detalla en el recuadro I.2, es posible constatar que los

<sup>17</sup> Aunque menos conocidos que el índice de Gini, los índices de Theil y Atkinson poseen otras propiedades valiosas para medir la desigualdad y son más sensibles a los cambios en los extremos de la distribución. Por ello, resulta útil emplearlos de manera complementaria para corroborar las tendencias descritas por el índice de Gini.

ingresos del trabajo representan más del 90% de la variación de la desigualdad en el Paraguay y alrededor de la mitad de la variación en El Salvador, México, el Perú y la República Dominicana. No obstante, la composición de los ingresos laborales varía en cada caso. En El Salvador y México, los ingresos del trabajo dependiente tienen un papel más importante que los ingresos del trabajo por cuenta propia, mientras que, en Chile, el Paraguay y la República Dominicana, sucede lo contrario (véase el gráfico I.18).

### Gráfico I.18

América Latina (6 países): contribución de la variación de cada fuente de ingreso a la disminución del índice de Gini, 2014-2023  
(En puntos porcentuales)



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

**Nota:** Los países figuran ordenados según la variación acumulada del índice de Gini en el período. Los datos de Chile corresponden a 2013 y 2022 y los de México, a 2014 y 2022. En el caso del Paraguay se utilizan datos del cuarto trimestre de 2023.

Las transferencias del gobierno, que corresponden en su mayoría a la protección social no contributiva y que, como se señala en los capítulos II y IV, han aumentado en términos de cobertura y monto, han favorecido la reducción de la desigualdad en algunos países, aun cuando su participación no ha sido mayoritaria. Esta fuente tuvo un peso más apreciable en Chile, donde representó alrededor del 30% de la variación total del índice de Gini. De manera general, las otras fuentes de ingreso también contribuyeron a reducir la desigualdad, pero su participación no fue tan significativa.

## 2. Mediciones complementarias de la desigualdad del ingreso y la riqueza

### a) Hacia la conciliación de las fuentes de información para la medición del ingreso y la riqueza

Tanto los niveles como las tendencias de la desigualdad de ingresos son objeto de debate debido a la falta de información sobre la distribución de algunos componentes del ingreso y de conciliación entre las diversas fuentes de datos. La mayoría de las estadísticas de distribución de ingresos se obtiene a partir de las encuestas de hogares, en las que se consulta a los encuestados acerca de los

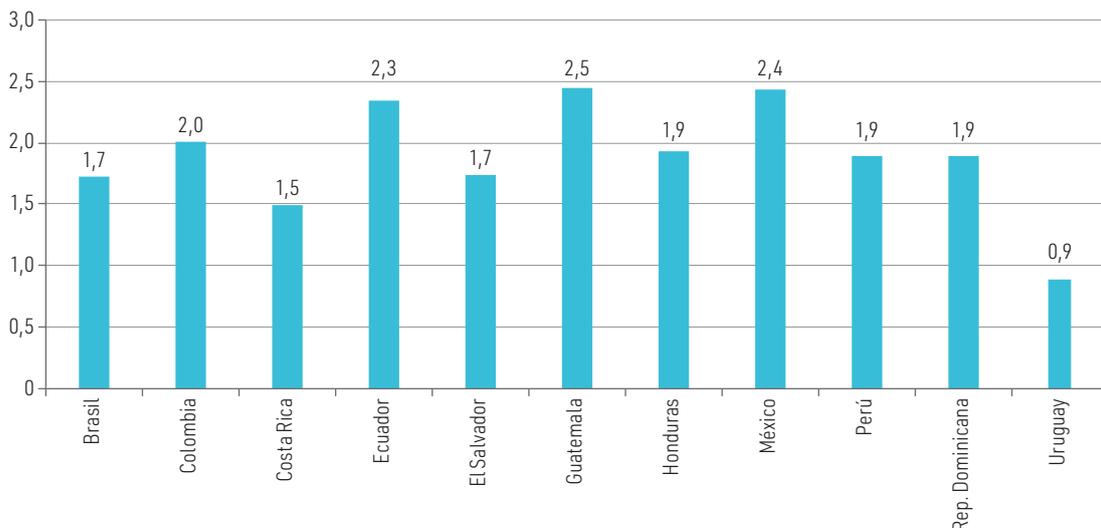
ingresos obtenidos de todas las posibles fuentes. Si bien estas constituyen el principal instrumento utilizado para analizar las tendencias y los niveles de desigualdad en todo el mundo, lo cierto es que están mejor equipadas para medir los ingresos laborales y las transferencias que los ingresos obtenidos de activos físicos y financieros, que suelen subestimarse (CEPAL, 2022a).

A su vez, las estimaciones oficiales sobre el ingreso total nacional y de los diversos sectores de la economía son proporcionadas por las cuentas nacionales. En este contexto, las transacciones económicas entre los hogares y el resto de los sectores, incluido el resto del mundo, se informan en las cuentas del sector de los hogares. Si bien la elaboración de este instrumento presenta algunas dificultades relacionadas con las limitaciones de las estadísticas básicas de ingresos y gastos de los hogares sobre las que se basa, resulta útil como referencia para analizar las discrepancias con las mediciones basadas en las encuestas de hogares.

Sobre la base de la información más reciente disponible en 11 países, el monto de ingresos de los hogares captado por las cuentas nacionales es, en promedio, 1,9 veces superior al registrado en la encuesta<sup>18</sup>. Esta brecha alcanza su mayor expresión en el Ecuador, Guatemala y México, donde las cuentas nacionales registran ingresos entre 2,3 y 2,5 veces superiores a los de las encuestas. En el otro extremo, en el Uruguay, los ingresos informados por la encuesta son incluso un poco superiores a los de las cuentas nacionales (véase el gráfico I.19).

#### Gráfico I.19

América Latina (11 países): razón entre el ingreso total de los hogares registrado por las cuentas nacionales y el registrado por las encuestas de hogares, último año con información disponible  
(En número de veces)



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

**Nota:** Los datos corresponden a 2022 en los casos del Ecuador, México y el Perú; a 2021 en los del Brasil, Colombia, Costa Rica y Guatemala; a 2020 en el de El Salvador; a 2019 en el del Uruguay; a 2016 en el de la República Dominicana, y a 2015 en el de Honduras.

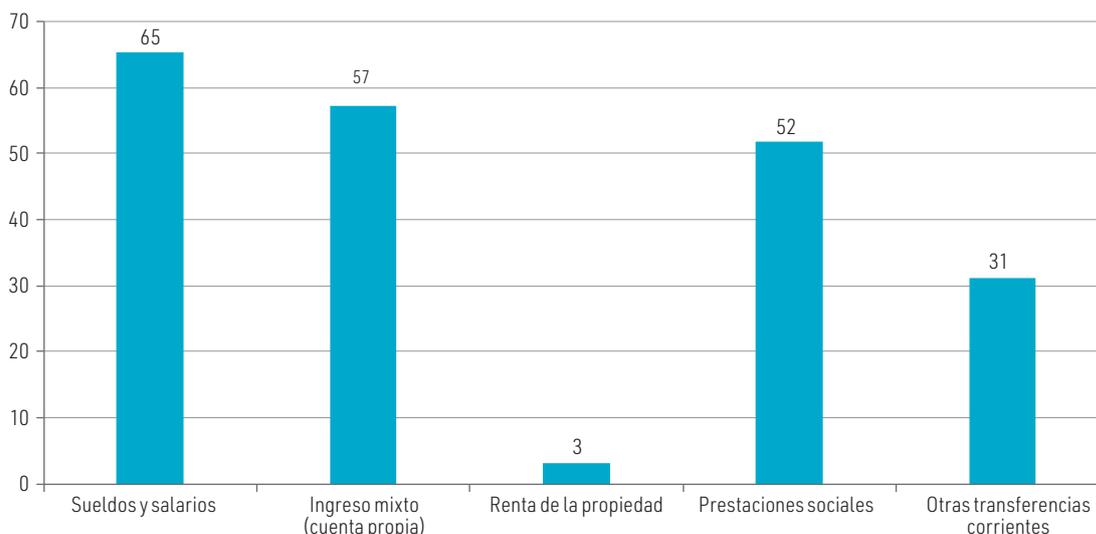
La brecha de ingresos que se observa entre las encuestas de hogares y las cuentas nacionales no es homogénea en lo que se refiere a las distintas fuentes de ingreso. La corriente de sueldos y salarios suele presentar la menor brecha respecto al total de las cuentas nacionales; en un conjunto de

<sup>18</sup> Aun cuando sería deseable que la información sobre los ingresos y gastos de los hogares se produjera y difundiera junto con las cuentas de los demás sectores institucionales de un país, esto no siempre sucede. Solo 11 países latinoamericanos publican la cuenta del sector de los hogares y, de ellos, únicamente 7 cuentan con información posterior a 2020.

diez países (promedio simple), las encuestas recogen dos terceras partes del ingreso de esta fuente medido en las cuentas nacionales. En el caso del ingreso mixto —concepto que se asocia al ingreso del trabajo remunerado por cuenta propia— y las prestaciones sociales, la cifra que captan las encuestas es de alrededor de la mitad de lo que indican las cuentas nacionales. La corriente en la que radica la mayor diferencia son los ingresos de la propiedad: en este caso, el monto recogido en las encuestas no supera el 3% del ingreso informado por las cuentas nacionales (véase el gráfico I.20). Dado que la información captada sobre esta fuente de ingresos corresponde casi en su totalidad a los hogares de mayores recursos, cabe esperar que la aplicación de un procedimiento para corregir las brechas de ingresos genere un mayor incremento en el caso de estos hogares y se traduzca en un aumento de la desigualdad.

### Gráfico I.20

América Latina (10 países): razón entre el ingreso registrado por las encuestas de hogares y el registrado por las cuentas nacionales, por partida de ingreso, último año con información disponible (En porcentajes)



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

**Nota:** Promedio simple. Los datos corresponden a 2022 en los casos del Ecuador, México y el Perú; a 2021 en los del Brasil, Colombia, Costa Rica y Guatemala; a 2020 en el de El Salvador; a 2016 en el de la República Dominicana, y a 2015 en el de Honduras.

Si bien las cuentas nacionales no proporcionan información sobre la distribución de ingresos por sí solas, es posible aplicar la distribución obtenida a partir de las encuestas de hogares y otras fuentes (como los registros tributarios) a los agregados nacionales para generar datos sobre distribución congruentes con los montos totales de ingreso informados en las cuentas nacionales.

A través de diferentes iniciativas, se ha buscado llevar a cabo un proceso de integración de la información sobre la distribución de los ingresos y la riqueza en el marco de las cuentas nacionales. Una de estas iniciativas es la metodología de las cuentas nacionales distributivas planteada por Blanchet y otros (2024), que tiene como objetivo proporcionar estimaciones anuales de la distribución de los ingresos y la riqueza que mantienen una coherencia con las cuentas nacionales macroeconómicas y difundirlas a través de su base de datos sobre la desigualdad a nivel mundial World Inequality Database (WID.world). Otra iniciativa es el Grupo de Expertos sobre Disparidades en las Cuentas Nacionales, creado en 2011 por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y Eurostat con el propósito de desarrollar una metodología para la compilación de resultados

distributivos en materia de ingresos, consumo y ahorro de los hogares, acordes con los totales de las cuentas nacionales. El grupo publicó recientemente un manual metodológico (OCDE, 2024). Si bien presentan diferencias en sus métodos y enfoques, la finalidad de ambas iniciativas es compilar estimaciones anuales de la distribución del ingreso utilizando conceptos coherentes con las cuentas nacionales, utilizando datos sobre impuestos y de las encuestas de hogares (OCDE, 2024)<sup>19</sup>.

Todavía queda un largo camino por recorrer para poder contar con mediciones del ingreso de los hogares y de su distribución cuyas fuentes de información guarden completa coherencia. La escasa disponibilidad de información adicional a la que brindan las encuestas hace necesario recurrir a diversos supuestos para conciliar la brecha entre esta fuente y los montos totales informados por las cuentas nacionales. Dichos supuestos tienen un impacto directo en la medición de la desigualdad y, por esta razón, es común encontrar discrepancias entre las mediciones realizadas por diversos autores e instituciones.

## b) Situación regional de la desigualdad del ingreso y la riqueza de acuerdo con las cuentas nacionales distributivas

La metodología de las cuentas nacionales distributivas puede utilizarse para obtener información sobre la desigualdad no solamente del ingreso, sino también de la riqueza. En el caso de los países latinoamericanos, Blanchet y otros (2024) cuentan con estimaciones comparables de ambos indicadores, basadas en el uso complementario de información proveniente de distintas fuentes, como encuestas, registros administrativos y datos tributarios, como se explicó anteriormente. Aun cuando estas estimaciones no siempre cuentan con los insumos necesarios y debe recurrirse a imputaciones, resultan útiles para obtener un panorama general de la situación de la desigualdad en la región. En estas estimaciones, el ingreso se mide antes de impuestos e incluye pensiones y jubilaciones (Chancel y Piketty, 2023), y la riqueza se calcula sumando los activos financieros (por ejemplo, depósitos, acciones, bonos o préstamos) y no financieros (por ejemplo, vivienda, tierras o activos comerciales) que poseen los individuos, restando luego las deudas y valorando todo a precios de mercado (Blanchet y otros, 2024).

Estas estimaciones permiten constatar que la riqueza está mucho más concentrada que el ingreso en América Latina, situación que se corrobora en todos los países de la subregión de los que se cuenta con información, así como con distintos indicadores de participación de los grupos más altos de la distribución en el ingreso y la riqueza total (véase el gráfico I.21). Alrededor de 2021, el 52,8% del ingreso total era captado por el 10% más alto de la distribución, mientras que el 10% de mayores recursos concentraba el 65,9% de la riqueza total (promedios simples regionales). Por su parte, el 1% más alto de la distribución se quedaba con el 18,9% del ingreso y el 33,1% de la riqueza. Al considerar el indicador del 1%, las mayores diferencias absolutas entre la concentración de la riqueza y el ingreso se observaban en el Brasil, Chile, México y el Perú, donde la participación de la riqueza era 28,9, 26,9, 20,9 y 19,5 puntos porcentuales, respectivamente, mayor que la del ingreso.

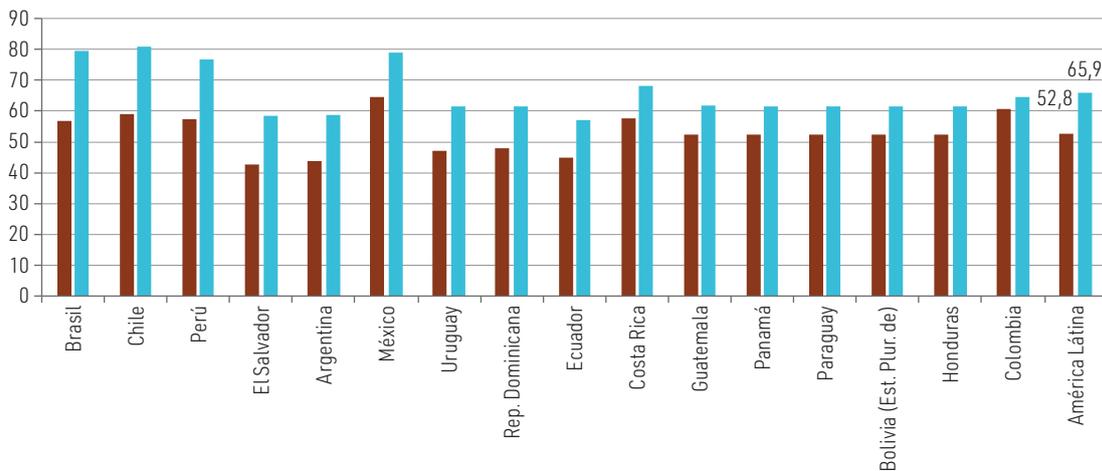
<sup>19</sup> Cabe señalar que este no es el único ámbito en el que se busca integrar aspectos distributivos en las cuentas nacionales. Por ejemplo, las cuentas nacionales de transferencias contabilizan los flujos económicos clasificados por la edad de las personas, lo que permite medir la economía intergeneracional y estimar los impactos económicos del cambio demográfico. Esta metodología también se basa en combinar las cuentas nacionales con datos de las encuestas de hogares y otras fuentes. Las cuentas nacionales de transferencias pueden, a su vez, desagregarse en otras dimensiones, como las cuentas nacionales de inclusión, que consideran la dimensión socioeconómica, o las cuentas nacionales de transferencias de tiempo. Véase más información al respecto en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Cuentas nacionales de transferencia (CNT)" [en línea] <https://www.cepal.org/es/subtemas/cuentas-nacionales-transferencia-cnt>; National Transfer Accounts Project, "National Transfer Accounts: understanding the generational economy" [en línea] <https://ntaccounts.org/web/nta/show>/<https://www.cepal.org/es/subtemas/cuentas-nacionales-transferencia-cnt> y <https://ntaccounts.org/web/nta/show/>.

Gráfico I.21

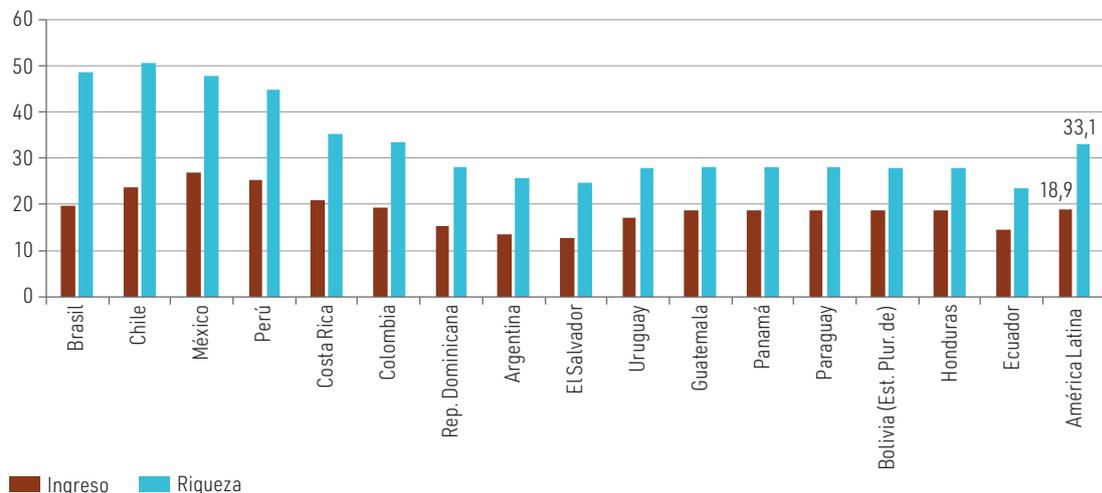
América Latina (16 países): participación del 10% y del 1% más alto de la distribución en el ingreso y la riqueza total, alrededor de 2021

(En porcentajes de participación en el ingreso y la riqueza total)

## A. 10% más alto



## B. 1% más alto



■ Ingreso ■ Riqueza

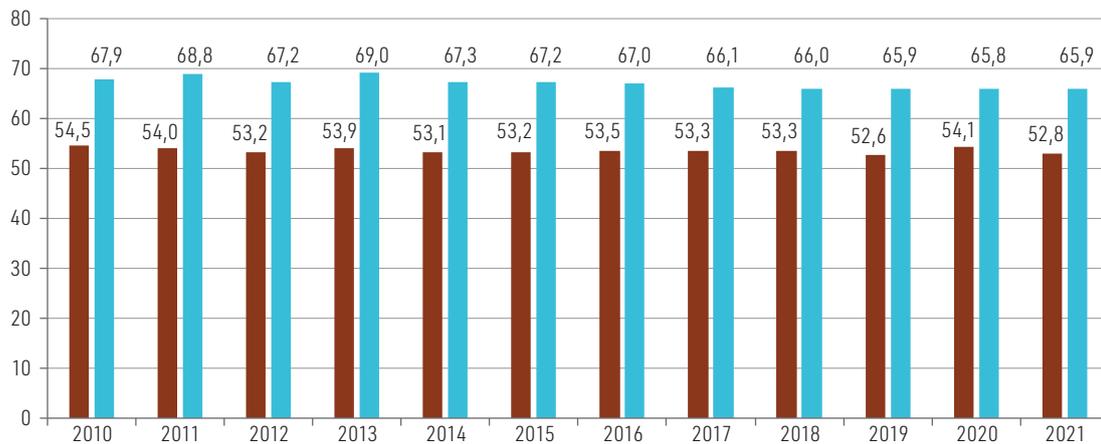
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de World Inequality Lab (WIL), World Inequality Database (WID.world) [en línea] <https://wid.world/es/series/>.

Según estas estimaciones, la participación de los grupos de mayores recursos presentó tendencias similares entre 2010 y 2021, tanto en el caso del ingreso como en el de la riqueza. La participación del 10% y del 1% más alto de la distribución en el ingreso y la riqueza se mantuvo en niveles muy elevados en ese período, aun cuando se observó una leve tendencia a la baja (véase el gráfico I.22). El porcentaje de la riqueza total captado por el 10% más alto de la distribución pasó de un promedio simple del 67,9% en 2010 a uno del 65,9% en 2021, mientras que la participación del 1% de mayores recursos en la riqueza total bajó del 35,2% en 2010 al 33,1% en 2021. A su vez, la participación del 10% más rico en el ingreso total se redujo 1,8 puntos porcentuales entre 2010 y 2021, mientras que la participación en el ingreso total del 1% de mayores recursos disminuyó 0,9 puntos porcentuales en el mismo período.

**Gráfico I.22**

América Latina (16 países)<sup>a</sup>: participación del 10% y del 1% más alto de la distribución en el ingreso y la riqueza total, 2010-2021<sup>b</sup>

(En porcentajes de participación en el ingreso y la riqueza total)

**A. 10% más alto****B. 1% más alto**

■ Ingreso ■ Riqueza

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de World Inequality Lab (WIL), World Inequality Database (WID.world) [en línea] <https://wid.world/es/series/>.

<sup>a</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

<sup>b</sup> Promedios simples.

Las estimaciones de concentración de la riqueza<sup>20</sup> realizadas por el World Inequality Lab para los países de América Latina se basan en imputaciones elaboradas a partir de la distribución del ingreso<sup>21</sup> y corregidas en la parte superior con información de Forbes sobre el patrimonio de los millonarios (Chancel y Piketty, 2023). En los países de América Latina, las fuentes oficiales para

<sup>20</sup> Se han realizado varias mediciones de este tipo en América Latina. Entre las más recientes, véanse Souza y Medeiros (2015), Morgan (2017), Flores y otros (2019), Larrañaga, Echeopar y Grau (2022), Díaz-Bazán (2015), Cortés y Vargas (2017), Burdín, Esponda y Vigorito (2015) y Del Castillo (2023).

<sup>21</sup> Esto se fundamenta en la alta correlación observada entre la distribución de la riqueza y la del ingreso en los países que cuentan con ambas mediciones (véase Chancel y Piketty, 2023).

medir directamente la riqueza suelen ser escasas y estar dispersas, e incluso pueden dar lugar a estimaciones contradictorias (Carranza, De Rosa y Flores, 2023). Para avanzar en la medición directa de la riqueza, Fandiño, Kerstenetzky y Simões (2024) recomiendan incluir preguntas sobre el patrimonio en las encuestas de hogares y proponen efectuar ajustes en las declaraciones de impuestos que permitan individualizar los activos informados por las parejas. Estos autores también subrayan la deseabilidad de disponer de datos fiscales con información pormenorizada sobre los ingresos de capital, para facilitar el uso del “método de capitalización”<sup>22</sup>.

En lo que se refiere a los ingresos, la incorporación de los datos de los registros administrativos y las cuentas nacionales para complementar las encuestas mejora considerablemente la capacidad de rastrear las rentas más altas, lo que resulta fundamental para evaluar el potencial de recaudación fiscal en los distintos países. Sin embargo, para maximizar el uso de esta fuente de información, resulta imprescindible que los países de la región hagan pública la distribución de las declaraciones fiscales y proporcionen acceso oportuno a las cuentas de ingresos y gastos de los hogares (CEPAL, 2022a). En la actualidad, todavía hay bastantes países de la región que no publican la cuenta del sector de los hogares y, si lo hacen, no proporcionan información plenamente actualizada.

### 3. Percepciones de la desigualdad en la distribución del ingreso

El estudio de las percepciones de la desigualdad y de la preferencia por que el Estado desempeñe un papel activo en la redistribución del ingreso en América Latina resulta de gran relevancia, debido a la persistencia de niveles elevados de concentración del ingreso en la región, que, junto con otras expresiones de la desigualdad social, afectan el bienestar de la población, deterioran la cohesión social y erosionan la estabilidad económica y política de los países. Estas percepciones y preferencias deben tenerse en cuenta especialmente en el diseño de las reformas fiscales orientadas a reducir las brechas económicas y sociales y universalizar la protección social, dos desafíos cruciales para avanzar en el desarrollo inclusivo y sostenible. Al abordar estos aspectos, se contribuye no solo a la equidad, sino también a la cohesión social y a la gobernabilidad democrática de América Latina.

En esta sección se presenta la evolución regional de dos indicadores, el porcentaje de población que cree que la distribución del ingreso es injusta y el porcentaje de población que afirma apoyar la redistribución por parte del Estado. Asimismo, se analiza la relación entre estas percepciones y algunos indicadores de la calidad del contrato social en la región, como la desconfianza política y la percepción de la corrupción.

A largo plazo, las percepciones de injusticia distributiva se han mantenido en niveles muy elevados en América Latina, cercanos o superiores al 80%. Sin embargo, en 2023 la proporción de población que cree que la distribución del ingreso es injusta o muy injusta se redujo alrededor de 4 puntos porcentuales respecto a 2020 (-3,8 en el promedio ponderado y -4,1 en el promedio simple), manteniendo la tendencia a la baja observada entre 2018 y 2020 (véase el gráfico I.23). Así, entre 2018 y 2023, la población que cree que la distribución del ingreso es injusta, medida como promedio ponderado, disminuyó 7,8 puntos porcentuales. En ello incidió en gran medida lo sucedido en el Brasil y México, países en los que la percepción de injusticia distributiva se redujo un 12% y un 15,9%, respectivamente<sup>23</sup>. Al realizar la misma comparación, pero con el promedio simple regional<sup>24</sup>, la disminución entre 2018 y 2023 es de 6 puntos porcentuales.

<sup>22</sup> A través del método de capitalización, se estima la riqueza total a partir de los ingresos declarados de capital. En este método, se parte de la premisa de que, si se sabe cuánto ingreso genera un activo y cuál es su tasa de rendimiento, es posible inferir su valor.

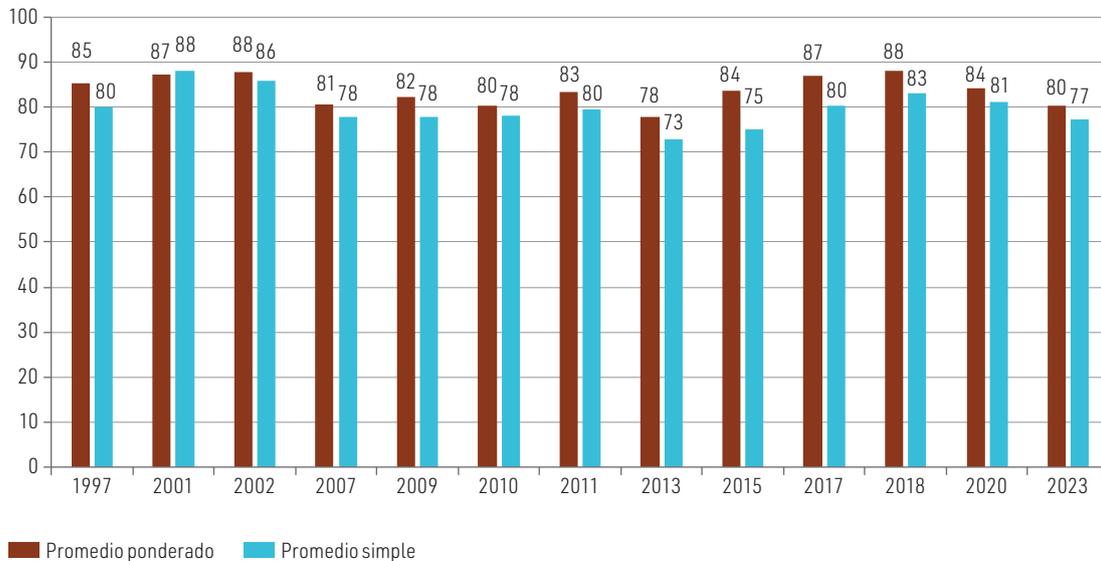
<sup>23</sup> Variaciones relativas.

<sup>24</sup> El promedio simple es menos sensible a los cambios en los países con mayores pesos poblacionales, por lo que refleja mejor la situación de cada país.

**Gráfico I.23**

América Latina (18 países)<sup>a</sup>: población que cree que la distribución del ingreso en su país es injusta o muy injusta, 1997-2023

(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Corporación Latinobarómetro [en línea] <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>.

**Nota:** La pregunta que se utilizó en el cuestionario del Latinobarómetro fue “¿Cuán justa cree Ud. que es la distribución del ingreso en (PAÍS)?”. Las alternativas de respuesta proporcionadas fueron: “muy justa”, “justa”, “injusta”, “muy injusta”. Los datos de la República Dominicana de 1997, 2001 y 2002, y los de Nicaragua de 2023 no se encuentran disponibles. El promedio ponderado se estima sobre la base de la población de 18 años y más de cada país.

<sup>a</sup> 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).

Los altos niveles de injusticia percibida en lo que se refiere a la distribución del ingreso coinciden con la marcada concentración del ingreso que se da en los países de la región, y, en el agregado regional, ambos indicadores están moderadamente correlacionados a lo largo de todo el tramo temporal sobre el cual se dispone de datos (véase el gráfico I.24)<sup>25</sup>. Esto significa que no siempre los mayores niveles de desigualdad percibida se registran en los países más desiguales<sup>26</sup> y que tampoco existe una correspondencia unívoca entre las tendencias de uno y otro indicador a corto y mediano plazo<sup>27</sup>. Por ejemplo, aunque el índice de Gini regional disminuyó entre 2018 y 2023, lo que coincide con la trayectoria del indicador de desigualdad percibida, no ocurrió lo mismo entre 2013 y 2018, cuando el alza de la percepción de injusticia distributiva fue acompañada de una reducción en la concentración del ingreso.

A su vez, las percepciones de injusticia distributiva no siempre deben considerarse como aproximaciones fiables a las preferencias por formas más justas de distribución. Algunas personas podrían percibir la distribución como injusta, pero, al mismo tiempo, sostener la creencia fatalista

<sup>25</sup> En líneas generales, estos resultados coinciden con los obtenidos por Reyes y Gasparini (2022).

<sup>26</sup> De hecho, al analizar cada año por separado, se observa que el índice de Gini no está correlacionado con las percepciones de injusticia (el coeficiente de correlación de Spearman no es significativo para ninguno de los años incluidos en el gráfico I.24).

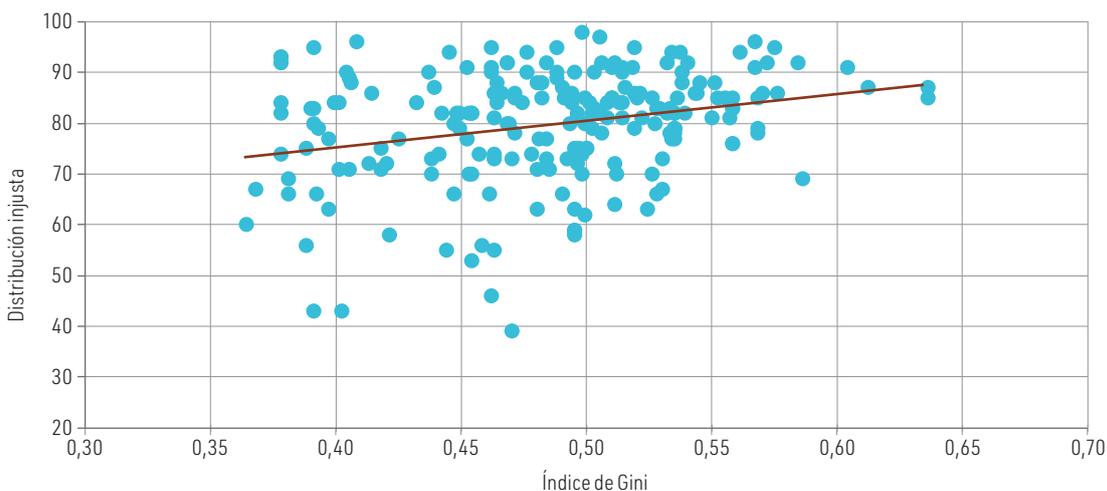
<sup>27</sup> La desigualdad percibida no necesariamente refleja los niveles objetivos de desigualdad, dado que las percepciones están sujetas a distintos sesgos (Marandola y Xu, 2021).

de que “así son las cosas” y no apoyar los esfuerzos de redistribución<sup>28</sup> (Da Fonseca y Alencar, 2013), o bien podrían no confiar en las instituciones del Estado, responsables de la implementación de los programas de redistribución. Por este motivo, es deseable analizar medidas más directas de las preferencias redistributivas.

#### Gráfico I.24

América Latina (18 países)<sup>a</sup>: percepción de injusticia distributiva e índice de Gini, 2001-2023

(En porcentajes e índice)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) y Corporación Latinobarómetro [en línea] <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>.

**Nota:** Los años de los que se dispone de datos son 2001, 2002, 2007, 2009, 2010, 2011, 2013, 2015, 2017, 2018, 2020 y 2023. En el caso de aquellos años en los que no se dispone de información sobre el índice de Gini, se tomó la observación del año inmediatamente anterior. Valor de  $R^2 = 7,2\%$  ( $p = 0,000^{***}$ ).

<sup>a</sup> 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).

Entre 2008 y 2023, el apoyo ciudadano en general<sup>29</sup> a las políticas estatales para reducir la desigualdad del ingreso entre ricos y pobres ha sido mayoritario en la región, pero, a partir de 2010, este indicador ha ido disminuyendo, especialmente entre 2012 y 2017. A partir de entonces, el nivel de apoyo a la redistribución se ha situado en valores de alrededor del 70% (véase el gráfico I.25), lo que constituye todavía un valor bastante alto. Al examinar la tendencia del período 2010-2023 en su conjunto, se verifica una baja del apoyo regional a la redistribución de 1,2 puntos porcentuales por año (estimada sobre la base de los promedios ponderados).

La relevancia de las percepciones y preferencias distributivas para las iniciativas de reducción de la desigualdad hace recomendable explorar algunos factores de opinión pública que podrían estar asociados con ellas. Por ejemplo, en los enfoques de contrato social, que parten de la idea de que los ciudadanos aceptan cumplir con sus responsabilidades a cambio de recibir beneficios estatales, se sostiene que la baja confianza en las instituciones y las percepciones de corrupción erosionan el apoyo a la redistribución<sup>30</sup>. Se ha argumentado que la corrupción en el gobierno y la falta de confianza en las instituciones y en la administración pública debilitan el pacto social, ya que los ciudadanos podrían percibir que sus impuestos se destinan a servicios de mala calidad o que acaban en manos de personas y grupos que no los necesitan (Busso y otros, 2023).

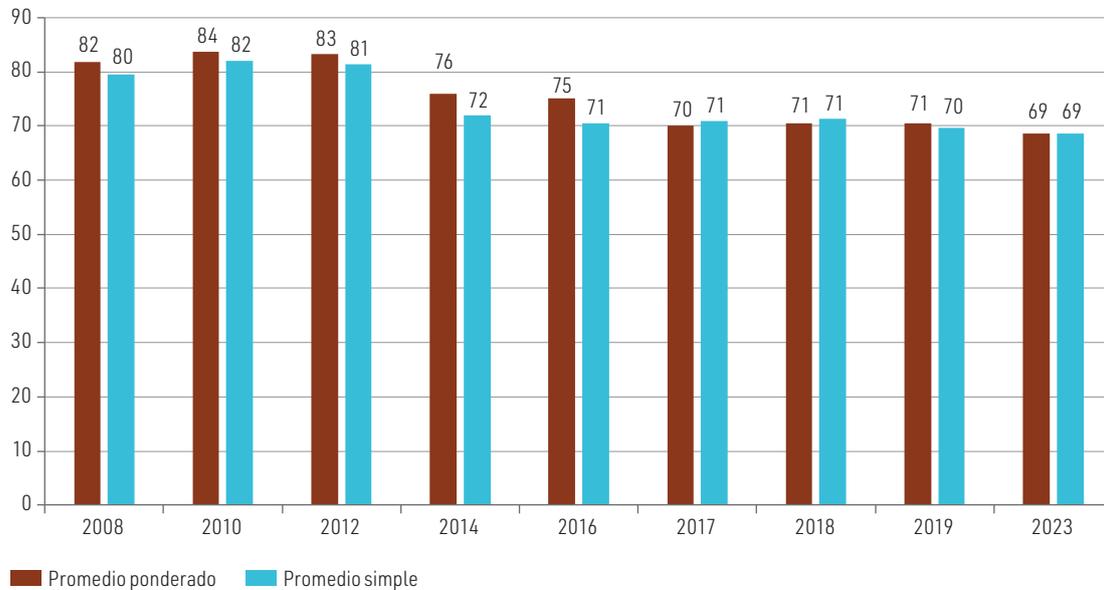
<sup>28</sup> Por ejemplo, no todas las personas que creen que la distribución del ingreso es injusta o muy injusta piensan que el nivel de desigualdad en su país es inaceptable. En 2023, esas tasas se situaban entre el 88,0% en Chile y el 28,8% en El Salvador. El promedio simple regional era del 54,4% (estimado sobre la base de Corporación Latinobarómetro [en línea] <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>).

<sup>29</sup> Se hace referencia al apoyo “en general” porque no se consulta por iniciativas específicas.

<sup>30</sup> Existen otros modelos teóricos que pueden utilizarse para analizar las percepciones de desigualdad y las preferencias por la redistribución, que no se exploran en detalle en este documento. Por ejemplo, en el modelo de autointerés, se sugiere que las personas apoyan o rechazan la redistribución según su posición económica: aquellos con ingresos más bajos favorecen las políticas redistributivas (Cavaillé y Trump, 2015; Stantcheva, 2020). A su vez, en el modelo de expectativas de movilidad, se plantea que quienes creen en sus oportunidades de ascenso social a través del esfuerzo individual están menos inclinados a apoyar la redistribución (Hirschman y Rotschild, 1973; Alesina, Stantcheva y Teso, 2018).

**Gráfico I.25**

América Latina (18 países)<sup>a</sup>: apoyo a las políticas del Estado para reducir la desigualdad del ingreso, 2008-2023  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Universidad Vanderbilt, "Center for Global Democracy" [en línea] <https://www.vanderbilt.edu/lapop/>.

**Nota:** La pregunta que se utilizó en el cuestionario del Barómetro de las Américas fue: "El Estado (gentilicio) debe implementar políticas firmes para reducir la desigualdad de ingresos entre ricos y pobres. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase?". La escala de respuesta va del 1 al 7, donde 1 = Muy en desacuerdo y 7 = Muy de acuerdo. Se considera como apoyo las respuestas del 5 al 7.

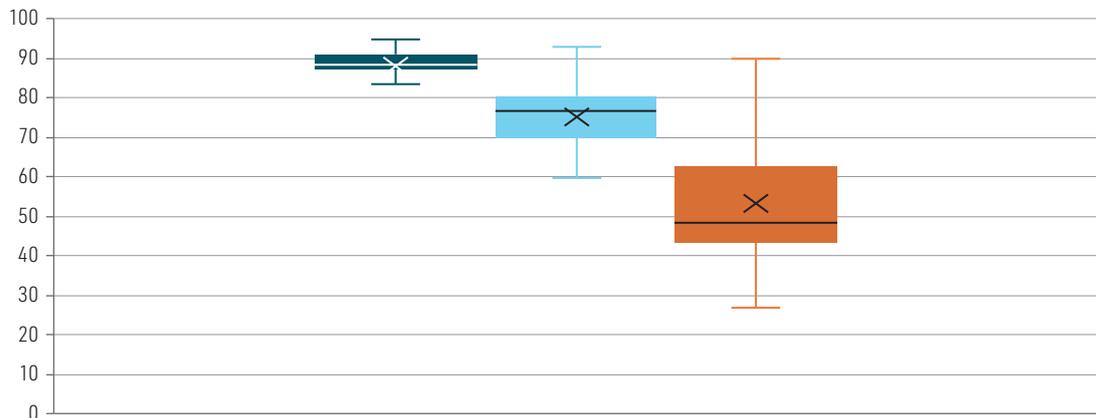
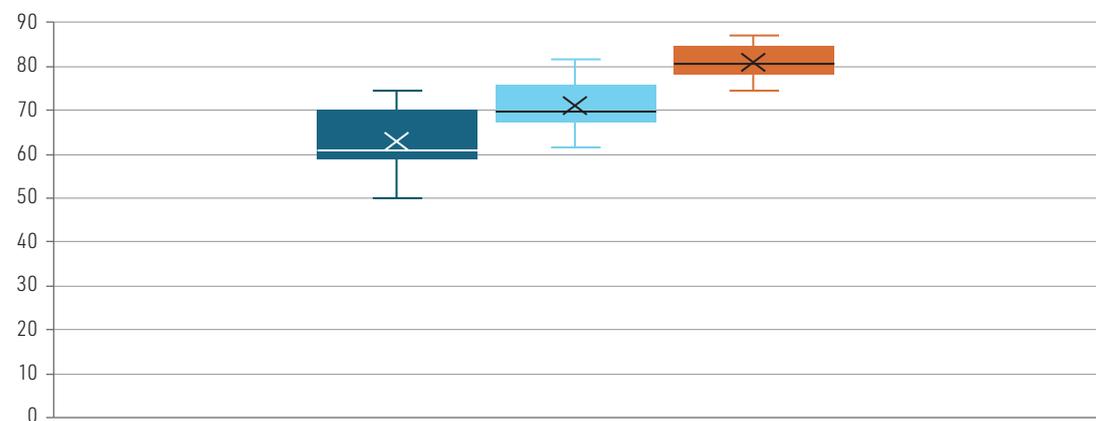
<sup>a</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

En una amplia mayoría de países de la región, la percepción de injusticia en la distribución del ingreso es mayor entre las personas que declaran tener escasa confianza política y menor entre aquellas que manifiestan tener un nivel de confianza elevado. Aun así, entre estas últimas, la percepción de injusticia distributiva se sitúa en alrededor del 50% (mediana regional del 48,6%, promedio del 53,2%) (véase el gráfico I.26A). A su vez, y como es previsible, los niveles de apoyo a la redistribución son más bajos entre quienes tienen menor confianza política y más altos entre quienes declaran tener mayor confianza. De cualquier modo, incluso entre quienes tienen poca confianza, el apoyo a la redistribución es mayoritario (véase el gráfico I.26B).

Por su parte, la percepción de injusticia en la distribución del ingreso es más prevalente entre quienes creen que no se ha avanzado en la reducción de la corrupción, lo que no resulta sorprendente (véase el gráfico I.27A). Sin embargo, el mayor apoyo a la redistribución se observa entre quienes perciben mayores niveles de corrupción en el sector público, lo que parece contraintuitivo, puesto que la corrupción percibida podría llevar a las personas a desconfiar del gobierno y de la administración pública (véase el gráfico I.27B).

**Gráfico I.26**

América Latina (17 países)<sup>a</sup>: actitudes hacia la desigualdad según el nivel de confianza política, 2023  
(En porcentajes)

**A. Población que cree que la distribución del ingreso es injusta o muy injusta****B. Apoyo a las políticas del Estado para reducir la desigualdad del ingreso**

■ Nivel bajo de confianza   ■ Nivel medio de confianza   ■ Nivel alto de confianza

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Corporación Latinobarómetro [en línea] <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>; Universidad Vanderbilt, "Center for Global Democracy" [en línea] <https://www.vanderbilt.edu/lapop/>.

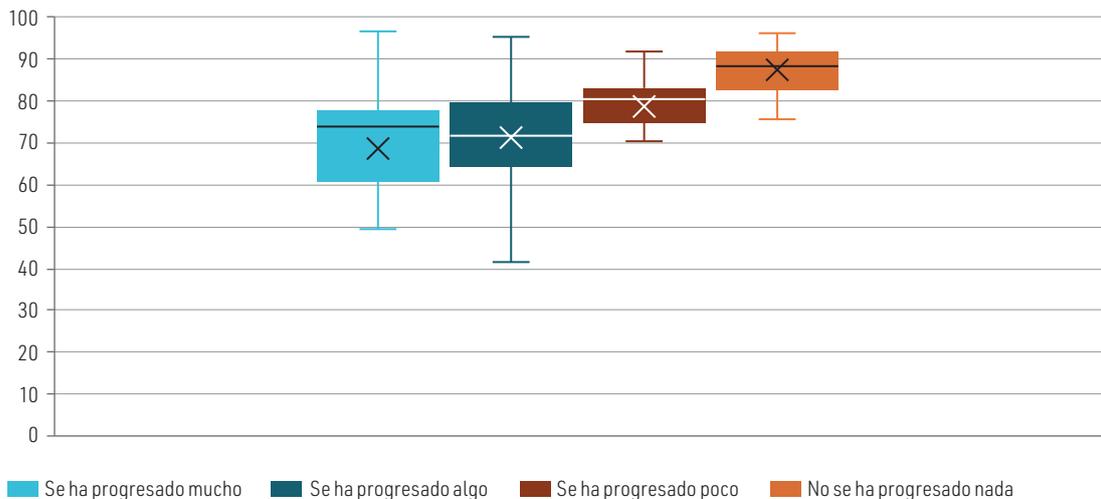
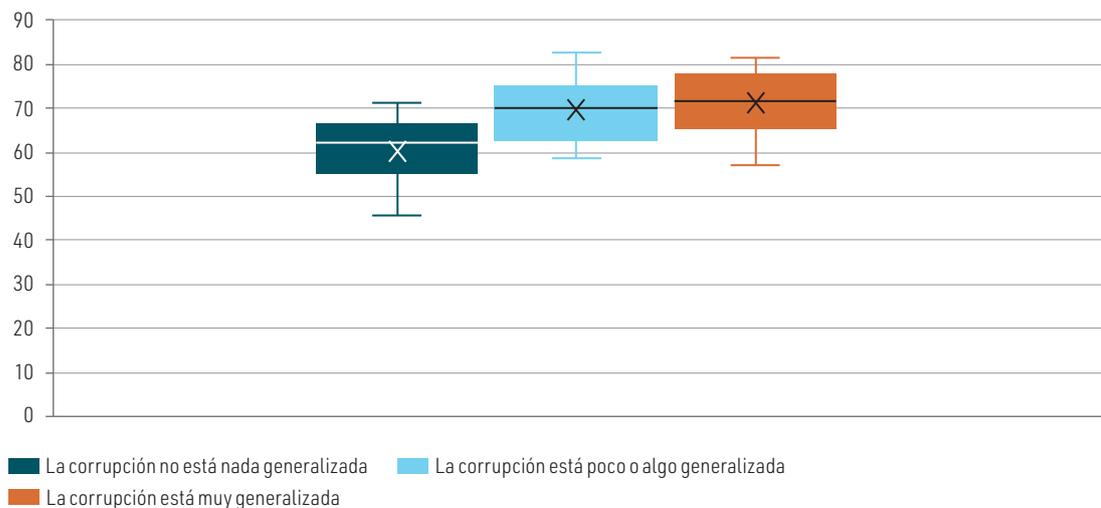
**Nota:** La confianza política se estima a partir de un índice compuesto que agrega la confianza en el Parlamento, los partidos políticos, el gobierno, el presidente, el servicio electoral y las elecciones, según la información disponible en cada fuente.

<sup>a</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). En el caso del gráfico I.26B, no se dispone de datos de la República Bolivariana de Venezuela.

**Gráfico I.27**

América Latina (17 países)<sup>a</sup>: actitudes hacia la desigualdad según el nivel de corrupción percibida en las instituciones del Estado, 2023

(En porcentajes)

**A. Población que cree que la distribución del ingreso es injusta o muy injusta****B. Apoyo a las políticas del Estado para reducir la desigualdad del ingreso**

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Corporación Latinobarómetro [en línea] <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>; Universidad Vanderbilt, "Center for Global Democracy" [en línea] <https://www.vanderbilt.edu/lapop/>.

**Nota:** La pregunta del cuestionario del Latinobarómetro en la que se basa el gráfico I.27A es: "¿Cuánto cree Ud. que se ha progresado en reducir la corrupción en las instituciones del Estado en estos últimos 2 años?". La pregunta del cuestionario del Barómetro de las Américas en la que se basa el gráfico I.27B es: "Teniendo en cuenta su experiencia o lo que ha oído mencionar, ¿la corrupción de los funcionarios públicos en el país está: muy generalizada, algo generalizada, poco generalizada o nada generalizada?".

<sup>a</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). En el caso del gráfico I.27B, no se dispone de datos de la República Bolivariana de Venezuela.

En suma, los indicadores de la existencia de fisuras en el contrato social se vinculan con las percepciones y preferencias distributivas<sup>31</sup>. La desconfianza política se asocia con una mayor percepción de injusticia distributiva, pero con preferencias menos favorables hacia la redistribución estatal. Por su parte, una mayor confianza política se relaciona con una menor percepción de injusticia en la distribución y con opiniones más favorables respecto del desempeño de un papel activo por parte del Estado en la implementación de políticas redistributivas. Este último resultado coincide con los de otros estudios efectuados a escala regional (Franetovic y Castillo, 2021). De este modo, el fortalecimiento de la confianza en el sistema político debería facilitar el establecimiento de un pacto social por la igualdad orientado a garantizar a la población los derechos básicos y promover un rol relevante del Estado (CEPAL, 2013).

Una mayor percepción de corrupción se relaciona con una mayor percepción de injusticia y con un nivel más elevado de apoyo a las políticas de redistribución. Este último resultado coincide con los obtenidos en otros estudios regionales recientes (Hauk, Oviedo y Ramos, 2022; Lasarga y Leiter, 2022). La corrupción podría traducirse en una mayor demanda de redistribución como mecanismo de compensación por la pérdida de ingresos que genera (Hauk, Oviedo y Ramos, 2022), y quizás también por la mala calidad de los servicios públicos que puede llevar aparejada. Las personas también podrían querer gravar a los más ricos como expresión del deseo de castigar a quienes, en su opinión, poseen una riqueza no merecida (Busso y otros, 2023). De manera similar, si la corrupción significa para las personas la captura y el aprovechamiento del Estado por parte de una élite, el apoyo a la redistribución representaría el anhelo ciudadano de que el Estado sirva a la mayoría de la población y no a unos pocos.

Por último, es necesario señalar que el apoyo “en general” a las intervenciones redistributivas por parte del Estado continúa siendo alto en América Latina (véase un análisis sobre el apoyo a las transferencias a la infancia en los países de la subregión en el recuadro I.6). En un contexto regional caracterizado por altos niveles de malestar (CEPAL, 2021) y por una fractura en el contrato social, paradójicamente, algunos síntomas de dicha fractura parecen alimentar el apoyo a la redistribución (CEPAL, 2013). Ahora bien, ni la injusticia percibida en la distribución ni el apoyo a la redistribución estatal en general deben considerarse como una garantía de que los ciudadanos apoyarán políticas específicas de redistribución, dado que un elevado nivel de apoyo “en abstracto” a la redistribución y la progresividad fiscal podría debilitarse sustancialmente a la hora de aplicar políticas y medidas tributarias particulares (Busso y otros, 2023). En suma, las preferencias y actitudes en materia distributiva constituyen elementos que deben tenerse especialmente en cuenta en las iniciativas para superar la trampa del elevado nivel de desigualdad y la escasa cohesión social que enfrenta la región.

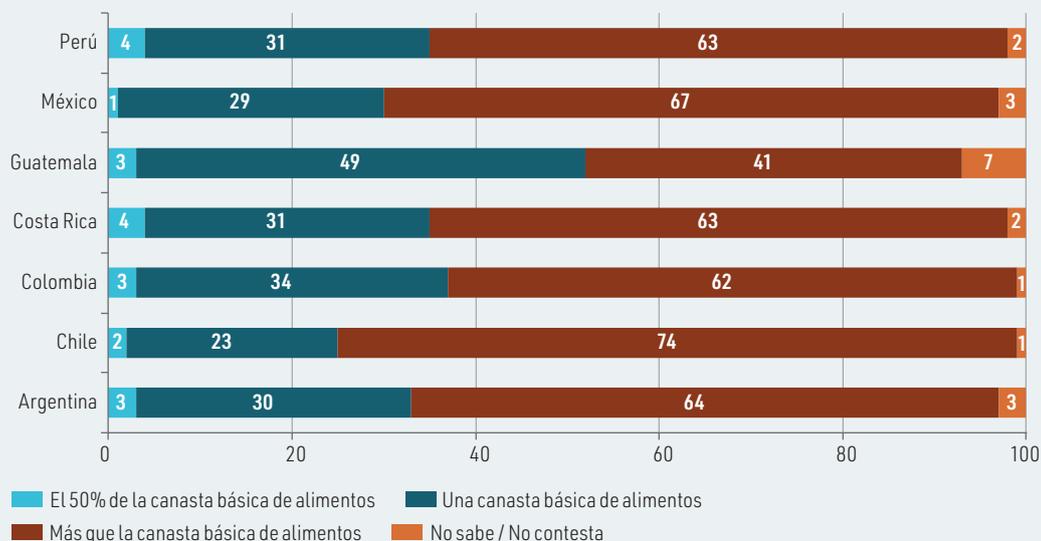
<sup>31</sup> La relación entre las percepciones de injusticia distributiva, la desconfianza política y la corrupción percibida ya había sido observada por la CEPAL (2013). Esta medición se basó en un indicador de confianza institucional que incluía al Congreso, los partidos políticos y el Poder Judicial. No es, por tanto, una medida “químicamente pura” de la confianza política, pero se acerca bastante a ello. En los cuadros I.A1.6 y I.A1.7 del anexo se presentan los coeficientes de regresión de los indicadores de la calidad del contrato social, junto con otros predictores posibles de las percepciones de desigualdad y de las preferencias distributivas.

**Recuadro I.6****La opinión pública sobre las transferencias monetarias dirigidas a la infancia y la adolescencia en América Latina**

La expansión de los programas sociales no contributivos en América Latina desde la década de 2000 ha dejado un legado político y social significativo. En un estudio reciente sobre siete países de la región elaborado por Blofield y Martínez (2023), se destaca la existencia de un consenso público amplio sobre la importancia de las transferencias monetarias dirigidas a la infancia y la adolescencia. En dicho estudio, se realizó una encuesta telefónica representativa y, en todos los países encuestados, se manifestó un apoyo sólido a las transferencias con elevados niveles de cobertura y suficiencia. Este respaldo ofrece una oportunidad para expandir y consolidar los avances logrados en las últimas décadas en materia de protección social no contributiva.

En los siete países analizados, al menos el 85% de la población de 18 años y más apoyaba las transferencias monetarias a niñas, niños y adolescentes, y esta cifra alcanzaba el 92,5% en el caso de Colombia. La opinión pública está más dividida en cuanto al alcance de la cobertura: mientras que en algunos países hay un fuerte apoyo a la universalidad de las transferencias dirigidas a la infancia, como es el caso de Chile (38,4%) y México (29,4%), la mayor parte de la población del Perú (57,6%) y de Colombia (54,3%) prefiere que estas se dirijan específicamente a los niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza extrema. En Guatemala, un 52% está de acuerdo con la idea de que las transferencias lleguen al menos a los niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza, mientras que casi la mitad (45,5%) optaría por restringirlas a aquellos en situación de pobreza extrema. Independientemente del escenario, esto implicaría una expansión de entre 10 y 30 veces con respecto a la cobertura actual.

La opinión pública también apoya el incremento de la suficiencia de las transferencias (véase el gráfico). En seis de los siete países del estudio, más del 60% de los encuestados respalda la idea de que las transferencias para la infancia y la adolescencia superen el valor de una canasta básica de alimentos. Asimismo, al menos el 90% de los encuestados de todos los países está de acuerdo con que el valor de las transferencias cubra, como mínimo, el costo de una canasta básica de alimentos, lo que representaría un aumento considerable respecto a los montos actuales. En la Argentina, por ejemplo, el 94% apoya el aumento de las transferencias para cubrir al menos la canasta básica de alimentos, lo que implicaría un incremento del 68% del valor actual de la Asignación Universal por Hijo. En Chile, esto supondría incrementar el monto de las transferencias dirigidas a niñas, niños y adolescentes a un valor 8,5 veces superior al actual.

**América Latina (7 países): opinión pública sobre la suficiencia de las transferencias monetarias destinadas a la infancia y la adolescencia en América Latina, 2022***(En porcentajes)*

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M. Blofield y J. Martínez, "Opinión pública sobre las transferencias monetarias en América Latina en Colombia, Guatemala, Costa Rica, México, Chile, Perú y Argentina", *Nota de Política*, San José, Universidad de Costa Rica, 2023.

**Nota:** La pregunta utilizada en la encuesta telefónica del estudio fue: "¿Qué deberían cubrir las transferencias monetarias a los niños y las niñas?".

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M. Blofield y J. Martínez, "Opinión pública sobre las transferencias monetarias en América Latina en Colombia, Guatemala, Costa Rica, México, Chile, Perú y Argentina", *Nota de Política*, San José, Universidad de Costa Rica, 2023.

## D. Comentarios finales

En este capítulo, el panorama presentado es diverso. Por un lado, las tendencias recientes pueden considerarse alentadoras: los indicadores de pobreza, pobreza extrema y desigualdad han disminuido de forma gradual pero sostenida en la mayoría de los países de América Latina desde la pandemia de COVID-19. Esto ha llevado a que la incidencia de la pobreza, en el promedio regional, sea la más baja de los últimos 33 años. Asimismo, los indicadores de desigualdad del ingreso han mostrado una tendencia a la baja en la mayoría de los países.

Sin embargo, este progreso gradual continúa siendo insuficiente. La erradicación de la pobreza extrema a más tardar en 2030 sigue siendo un reto considerable para los países de la región, incluso en los escenarios más optimistas de crecimiento económico y distribución del ingreso. La pobreza continúa afectando de manera desproporcionada a las mujeres en edad laboral, a los niños y niñas, y a las poblaciones indígenas y afrodescendientes. Estas desigualdades, sumadas a las disparidades territoriales, reflejan desventajas estructurales que limitan la satisfacción de las necesidades básicas y el ejercicio pleno de los derechos.

Los lentos avances que han tenido lugar en los últimos tiempos no cambian el hecho de que América Latina y el Caribe continúa siendo la región con el índice de Gini más alto en promedio. En el capítulo se subraya que las brechas de ingreso son todavía mayores de lo que reflejan las encuestas de hogares, y que estas disparidades se amplían al analizar la distribución de la riqueza, que está más concentrada que el ingreso. La implementación de políticas para mejorar la distribución del ingreso se enfrenta a desafíos adicionales, en un contexto caracterizado por una fisura del pacto social, en que el apoyo ciudadano a las políticas distributivas, aun cuando todavía es alto, ha venido disminuyendo en los últimos años.

Todo ello pone de manifiesto que en la región deben intensificarse los esfuerzos a fin de garantizar que la población cuente con los ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas, así como de reducir las amplias brechas de ingresos y riqueza. Una parte crucial de estos esfuerzos está vinculada a la protección social, particularmente a las políticas no contributivas, tema central de esta edición del *Panorama Social de América Latina y el Caribe* y en el que se profundiza en los capítulos siguientes.

## Bibliografía

- Alesina, A., S. Stantcheva y E. Teso (2018), “Intergenerational mobility and preferences for redistribution”, *American Economic Review*, vol. 108, N° 2, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía.
- Alkire, S. y M. Santos (2010), “Acute multidimensional poverty: a new index for developing countries”, *OPHI Working Paper*, N° 38, Oxford, Universidad de Oxford.
- ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) (2024), *Informe de Estadísticas de la Seguridad Social: IV Trimestre 2023*, Buenos Aires.
- Blanchet, T. y otros (coords.) (2024), *Distributional national accounts guidelines. methods and concepts used in the World Inequality Database*, París, World Inequality Lab (WIL).
- Burdín, G., F. Esponda y A. Vigorito (2015), “Desigualdad y altas rentas en el Uruguay: un análisis basado en los registros tributarios y las encuestas de hogares del período 2009-2011”, *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 134 (LC/G.2638-P), J. Jiménez (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Busso, M. y otros (2023), “Preferences for redistribution in Latin America”, *IDB Working Paper Series*, N° 01536, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Carranza R., M. De Rosa e I. Flores (2023), “Wealth inequality in Latin America”, *IDB Working Paper Series*, N° 01483, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Cavaillé, C. y K. Trump (2015), “The two facets of social policy preferences”, *The Journal of Politics*, vol. 77, N° 1, Chicago, University of Chicago Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2024), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/10-P), Santiago.

- (2023a), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/22-P), Santiago.
- (2023b), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/18-P/Rev.1), Santiago.
- (2022a), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/15-P), Santiago.
- (2022b), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- (2021), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
- (2019), *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago.
- (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- (2014), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- (2013), *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P), Santiago.
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2010), *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe* (LC/R.2168), Santiago.
- Chancel, L. y T. Piketty (2023), “Global wealth inequality on WID.world: estimates and imputations”, *Technical Note*, N° 2023/11, París, World Inequality Lab (WIL).
- Cherkasky, M. (2024), “Argentina: situación actual y desafíos de los sistemas de pensiones no contributivos”, *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).
- Cortés, F. y D. Vargas (2017), “La evolución de la desigualdad en México: viejos y nuevos resultados”, *Revista de Economía Mexicana: Anuario UNAM*, N° 2, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Da Fonseca, C. y E. Alencar (2013), “Movilidad social y demanda de redistribución del ingreso en América Latina”, *Revista CEPAL*, N° 110 (LC/G.2572-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Del Castillo, M. (2023), “La distribución del ingreso y la riqueza: nuevas aproximaciones conceptuales y metodológicas”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/44-LC/MEX/TS.2023/8), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Díaz-Bazán, T. (2015), “Measuring inequality from top to bottom”, *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 7237, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Fandiño, P., C. Kerstenetzky y T. Simões (2024), “What do we know about wealth inequality in Brazil?”, *Working Paper*, N° 141, Londres, London School of Economics and Political Science (LSE).
- Flores, I. y otros (2019), “Top incomes in Chile: a historical perspective on income inequality, 1964-2017”, *The Review of Income and Wealth*, vol. 66, N° 4, Hoboken, Wiley.
- Franetovic, G. y J. Castillo (2021), “Preferences for income redistribution in unequal contexts: changes in Latin America between 2008 and 2018”, *Frontiers in Sociology*, vol. 7, Lausanne, Frontiers Media.
- Hauk, E., M. Oviedo y X. Ramos (2022), “Perception of corruption and public support for redistribution in Latin America”, *European Journal of Political Economy*, vol. 74, Ámsterdam, Elsevier.
- Hirschman, A. y M. Rothschild (1973), “The changing tolerance for income inequality in the course of economic development: with a mathematical appendix”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 87, N° 4, Oxford, Oxford University Press.
- Larrañaga, O., B. Echeopar y N. Grau (2022), “Una nueva estimación de la desigualdad de ingresos en Chile”, *Estudios Públicos*, N° 167, Santiago, Centro de Estudios Públicos (CEP).
- Lasarga, E. y M. Leiter (2022), “Mobility prospects and preferences for redistribution in Latin America”, *Economía*, vol. 45, N° 90, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).
- Marandola, G. e Y. Xu (2021), “(Mis-)perception of Inequality: measures, determinants and consequences”, *JRC Technical Report*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Morgan, M. (2017), “Falling inequality beneath extreme and persistent concentration: new evidence for Brazil combining national accounts, surveys and fiscal data, 2001-2015”, *WID.world Working Paper Series*, N° 2017/12, París, World Inequality Lab (WIL).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2024), *OECD Handbook on the Compilation of Household Distributional Results on Income, Consumption and Saving in Line with National Accounts Totals*, París.
- Reyes, G. y L. Gasparini (2022), “Are fairness perceptions shaped by income inequality? Evidence from Latin America”, *Journal of Economic Inequality*, vol. 20, Berlín, Springer.
- Salazar-Xirinachs, J. (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).
- Souza, P. y M. Medeiros (2015), “Top income shares and inequality in Brazil, 1928-2012”, *Sociologies in Dialogue*, vol. 1, N° 1, Porto Alegre, Sociedad Brasileña de Sociología.
- Stantcheva, S. (2020), “Understanding tax policy: how do people reason?”, *Working Paper*, N° 27699, Cambridge, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).

## Anexo I.A1

### Cuadro I.A1.1

América Latina (18 países): encuestas de hogares utilizadas para la estimación de la desigualdad y la pobreza, 2000-2023

Países	Encuesta	Cobertura geográfica	Años	Período de realización
Argentina	Encuesta Permanente de Hogares (EPH)	Área urbana	2000 a 2017	Cuarto trimestre
	Encuesta Permanente de Hogares (EPH)	Área urbana	2018 a 2023	Segundo semestre
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Encuesta de Hogares	Nacional	2002	Noviembre a diciembre
	Encuesta Continua de Hogares (ECH)	Nacional	2004 a 2021	Noviembre
Brasil	Encuesta Nacional de Hogares (PNAD)	Nacional	2001 a 2015	Septiembre
	Encuesta Nacional de Hogares Continua (PNAD Continua)	Nacional	2016 a 2023	Anual
Chile	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)	Nacional	2003 a 2022	Noviembre a enero
Colombia	Encuesta Continua de Hogares (ECH)	Nacional	2002 a 2008	Anual
	Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)	Nacional	2008 a 2023	Anual
Costa Rica	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Nacional	2000 a 2009	Julio
	Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)	Nacional	2010 a 2023	Julio
Ecuador	Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) en el área urbana y rural	Nacional	2001 a 2020	Diciembre
			2021 a 2023	Anual
El Salvador	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Nacional	2001 a 2023	Anual
Guatemala	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)	Nacional	2002, 2006 y 2014	Distintos períodos
Honduras	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples	Nacional	2001 a 2023	Mayo o junio
México	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)	Nacional	2002 a 2006	Tercer trimestre
	Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) de la ENIGH	Nacional	2008 a 2014	Agosto a noviembre
	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) Nueva serie	Nacional	2016 a 2022	Agosto a noviembre
Nicaragua	Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida	Nacional	2005, 2009 y 2014	Distintos períodos
Panamá	Encuesta de Mercado Laboral	Nacional	2001 a 2013 y 2023	Agosto
	Encuesta de Propósitos Múltiples	Nacional	2014 a 2019 y 2022	Marzo
	Encuesta de Mercado Laboral	Nacional	2021	Octubre
Paraguay	Encuesta Permanente de Hogares	Nacional	2001 y 2002	Noviembre a diciembre
	Encuesta Permanente de Hogares	Nacional	2003 a 2021	Octubre a diciembre
	Encuesta Permanente de Hogares Continua Trimestral	Nacional	2022 a 2023	Anual
Perú	Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza	Nacional	2001 a 2003	Cuarto trimestre
	Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza	Nacional	2004 a 2023	Anual
República Dominicana	Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT)	Nacional	2001 a 2015	Octubre
	Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT)	Nacional	2016 a 2023	Anual
Uruguay	Encuesta Continua de Hogares (ECH)	Área urbana	2001 a 2005	Anual
	Encuesta Continua de Hogares (ECH)	Nacional	2007 a 2020, 2022 y 2023	Anual
	Encuesta Continua de Hogares (ECH)	Nacional	2021	Segundo semestre
Venezuela (República Bolivariana de)	Encuesta de Hogares por Muestreo	Nacional	2001 a 2014	Segundo semestre

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

## Cuadro I.A1.2

América Latina (15 países): tasas de pobreza extrema y pobreza, según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y cifras oficiales nacionales, 2020-2023

(En porcentajes)

	Estimaciones de la CEPAL							
	Pobreza extrema				Pobreza			
	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
Argentina <sup>a</sup>	6,1	4,0	3,9	4,0	33,0	28,3	30,1	30,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	13,5	9,9	...	...	32,3	29,0	...	...
Brasil <sup>b</sup>	5,1	8,3	5,3	3,6	18,4	24,3	19,5	16,1
Chile	4,5	...	2,1	...	13,9	...	8,1	...
Colombia	18,6	14,4	16,8 <sup>c</sup>	15,9 <sup>c</sup>	38,4	33,8	34,5 <sup>c</sup>	32,7 <sup>c</sup>
Costa Rica	4,0	3,7	3,3	3,5	19,4	17,3	16,6	15,9
Ecuador <sup>d</sup>	10,8	7,6	6,9	7,4	30,6	28,5	25,7	25,3
El Salvador	8,3	8,4	8,7	8,6	30,7	30,3	29,8	27,9
Honduras	...	34,4	...	23,1	...	67,8	...	56,0
México	9,2	...	6,2	...	37,4	...	28,6	...
Panamá	...	5,7	6,5	6,5	...	15,7	14,3	14,3
Paraguay	6,0	6,0	8,9 <sup>e</sup>	7,3 <sup>e</sup>	22,3	20,9	22,8 <sup>e</sup>	19,6 <sup>e</sup>
Perú	8,6	3,9	3,3	4,2	28,4	18,6	17,2	18,2
República Dominicana	5,6	5,2	5,1	4,9	21,8	22,5	20,4	18,2
Uruguay	0,3	0,1	0,3	0,2	5,0	4,8	4,3	4,5
	Estimaciones oficiales de los países							
	Pobreza extrema				Pobreza			
	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
Argentina <sup>a</sup>	10,5	8,2	8,1	11,9	42,0	37,3	39,2	41,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	13,7	11,1	12,5	...	39,0	36,4	37,7	...
Brasil <sup>b</sup>	6,0	9,0	5,9	...	31,0	36,7	31,6	...
Chile	4,3	...	2,0	...	10,7	...	6,5	...
Colombia	15,1	13,7 <sup>c</sup>	13,8 <sup>c</sup>	11,4 <sup>c</sup>	42,5	39,7 <sup>c</sup>	36,6 <sup>c</sup>	33,0 <sup>c</sup>
Costa Rica <sup>e</sup>	7,0	6,3	6,4	6,3	26,2	23,0	23,0	21,8
Ecuador <sup>d</sup>	15,4	10,5	8,3	9,8	33,0	27,7	25,2	26,0
El Salvador <sup>f</sup>	8,6	7,8	8,6	8,8	26,2	24,6	26,6	27,2
Honduras <sup>f</sup>	...	32,5	...	46,7	...	59,2	...	69,6
México <sup>g</sup>	17,2	...	12,1	...	52,8	...	43,5	...
Panamá	...	9,5	...	...	...	21,8	...	...
Paraguay	3,9	3,9	6,1	4,9	26,9	26,9	25,5	22,7
Perú	5,1	4,1	5,0	5,7	30,1	25,9	27,5	29,0
República Dominicana	4,9	4,1	3,8	3,2	30,4	30,7	27,7	23,0
Uruguay	0,4	0,3	0,3	0,2	11,6	10,6	10,0	10,1

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG); Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), "Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2023", *Estudos & Pesquisas*, Nº 53, Río de Janeiro, 2023; y cifras oficiales.

**Nota:** Los países incluidos son aquellos sobre los que se dispone de estimaciones de pobreza de la CEPAL de 2020 en adelante.

<sup>a</sup> Los datos corresponden a las áreas urbanas.

<sup>b</sup> El Brasil no dispone de una estimación oficial de pobreza. Los datos corresponden a las estimaciones del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) indicadas en la fuente, sobre la base de las líneas utilizadas por el Banco Mundial, de 2,15 y 6,85 dólares de paridad de poder adquisitivo de 2017 por día.

<sup>c</sup> Los datos corresponden a una nueva serie, con base en el marco muestral del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018, y no son comparables con los datos de años anteriores.

<sup>d</sup> La medición de la CEPAL utiliza la muestra acumulada anual desde 2021. Los datos oficiales se basan en la muestra del mes de diciembre de cada año.

<sup>e</sup> Los datos de 2022 y 2023 corresponden a la muestra acumulada anual. Los datos hasta 2021 corresponden al cuarto trimestre.

<sup>f</sup> Medición oficial nacional informada en porcentajes de hogares.

<sup>g</sup> La medición oficial de México corresponde a una medición multidimensional de la pobreza. Por ello, se toman como referencia nacional no oficial las estimaciones publicadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), denominadas "población por debajo de la línea de bienestar mínimo", que aquí se asimila a pobreza extrema, y "población por debajo de la línea de bienestar", como referencia para la pobreza.

Cuadro I.A1.3

América Latina (18 países): indicadores de pobreza extrema y pobreza, 2014-2023

(En las unidades de los índices correspondientes)

País	Año	Pobreza extrema				Pobreza <sup>a</sup>			
		Hogares	Personas			Hogares	Personas		
		Incidencia	Incidencia	Brecha de pobreza	Brecha al cuadrado	Incidencia	Incidencia	Brecha de pobreza	Brecha al cuadrado
Argentina <sup>b</sup>	2014	3,0	3,4	1,6	1,1	17,9	25,0	7,3	3,5
	2019	3,2	3,9	1,6	1,1	18,4	26,0	8,0	4,0
	2021	3,5	4,0	2,0	1,5	21,2	28,3	8,8	4,4
	2022	3,5	3,8	1,7	1,1	22,6	30,1	8,8	4,2
	2023	3,5	4,0	1,6	1,0	22,5	30,1	9,0	4,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2014	12,5	14,9	6,5	4,0	28,6	33,7	13,9	8,1
	2019	9,2	12,0	4,6	2,6	24,8	30,9	11,2	6,0
	2020	11,0	13,5	5,6	3,3	27,4	32,3	12,7	7,2
	2021	7,5	9,9	3,9	2,1	23,1	29,0	10,2	5,3
Brasil	2014 <sup>c</sup>	3,0	3,3	1,4	1,0	12,6	16,5	5,5	2,9
	2019	5,3	5,8	2,7	1,9	16,0	20,2	7,8	4,6
	2021	7,5	8,3	4,0	2,9	19,7	24,3	9,9	6,1
	2022	4,8	5,3	2,4	1,8	15,5	19,5	7,1	4,0
	2023	3,5	3,6	1,8	1,4	13,0	16,1	5,6	3,1
Chile	2013	1,9	2,0	0,9	0,6	12,4	15,8	4,6	2,2
	2015	1,6	1,7	0,7	0,5	10,3	13,2	3,7	1,7
	2017	1,5	1,4	0,8	0,6	8,5	10,7	3,0	1,5
	2020	5,0	4,5	2,8	2,3	12,2	13,9	5,8	3,8
	2022	2,5	2,1	1,2	1,0	6,9	8,1	2,9	1,8
Colombia	2014	9,6	11,2	4,3	2,5	24,8	29,9	11,7	6,5
	2019	10,4	12,4	4,8	2,8	24,9	30,4	12,1	6,8
	2021	11,9	14,4	5,6	3,2	27,6	33,8	13,6	7,7
	2022 <sup>d</sup>	14,3	16,8	6,9	4,1	28,6	34,5	14,4	8,4
	2023 <sup>d</sup>	13,7	15,9	6,3	3,8	27,3	32,7	13,2	7,6
Costa Rica	2014	3,7	4,1	1,9	1,2	14,4	17,5	6,4	3,5
	2019	2,8	3,4	1,3	0,8	13,0	16,5	5,6	2,9
	2021	3,0	3,7	1,5	0,9	13,5	17,3	5,9	3,1
	2022	2,6	3,3	1,3	0,8	12,8	16,6	5,6	2,9
	2023	2,6	3,5	1,2	0,7	12,0	15,9	5,3	2,7
Ecuador	2014	4,7	5,9	1,7	0,8	19,2	23,4	7,0	3,1
	2019	5,4	7,6	2,1	1,0	19,4	25,7	8,1	3,7
	2021 <sup>e</sup>	5,7	7,6	2,0	0,9	22,7	28,5	8,7	3,9
	2022 <sup>e</sup>	5,3	6,9	1,9	0,9	20,3	25,7	7,8	3,5
	2023 <sup>e</sup>	5,4	7,4	2,1	0,9	19,8	25,3	7,8	3,5
El Salvador	2014	9,1	11,7	3,3	1,3	38,0	44,5	16,4	8,1
	2019	4,4	5,6	1,4	0,6	25,3	30,4	9,6	4,3
	2021	7,6	8,4	3,6	2,3	26,4	30,3	11,4	6,3
	2022	8,1	8,7	3,6	2,3	26,5	29,8	11,2	6,2
	2023	7,8	8,6	3,4	2,1	24,8	27,9	10,1	5,6
Guatemala	2014	11,8	15,4	5,3	2,7	43,1	50,5	22,4	13,0
Honduras	2014	17,1	19,2	5,5	2,5	50,0	55,3	22,9	12,3
	2018	17,3	19,4	6,4	3,3	51,1	55,7	23,6	13,2
	2019	18,9	20,0	7,0	4,0	48,0	52,3	23,7	13,9
	2021	31,8	34,4	17,0	11,8	63,9	67,8	36,6	25,0
	2023	20,8	23,1	9,3	5,7	50,7	56,0	25,6	15,4

País	Año	Pobreza extrema				Pobreza <sup>a</sup>			
		Hogares	Personas			Hogares	Personas		
		Incidencia	Incidencia	Brecha de pobreza	Brecha al cuadrado	Incidencia	Incidencia	Brecha de pobreza	Brecha al cuadrado
México	2014 <sup>f</sup>	10,2	13,0	4,2	2,0	38,1	45,2	17,6	9,3
	2016	6,3	8,4	2,4	1,1	30,5	37,6	12,9	6,2
	2018	5,8	7,7	2,2	1,0	28,6	35,5	11,8	5,6
	2020	6,9	9,2	2,7	1,3	29,9	37,4	12,9	6,3
	2022	4,4	6,2	1,7	0,8	22,0	28,6	8,9	4,1
Nicaragua	2014	16,1	18,3	6,6	3,5	40,9	46,3	18,7	10,2
Panamá	2014	5,2	8,0	2,9	1,5	13,5	18,5	7,1	3,8
	2018	4,3	6,8	2,5	1,3	10,6	14,6	5,7	3,2
	2019	4,4	6,6	2,3	1,2	10,4	14,6	5,6	3,0
	2022	4,2	6,5	2,3	1,2	9,9	14,3	5,5	3,0
	2023	4,1	6,5	2,3	1,2	9,8	14,3	5,5	2,9
Paraguay	2014	6,3	7,7	2,4	1,2	18,5	22,3	8,2	4,2
	2019	5,0	6,2	1,5	0,6	16,2	19,4	6,4	3,0
	2021	4,9	6,0	1,5	0,7	17,0	20,9	6,5	2,9
	2022 <sup>g</sup>	7,7	8,9	3,0	1,6	19,9	22,8	8,3	4,3
	2023 <sup>g</sup>	6,3	7,3	2,3	1,1	16,8	19,6	6,8	3,4
Perú	2014	4,2	5,1	1,5	0,6	16,7	19,5	6,4	3,1
	2019	2,4	3,0	0,8	0,4	13,1	15,4	4,6	2,0
	2021	3,2	3,9	1,2	0,6	15,7	18,6	5,7	2,6
	2022	2,6	3,3	1,0	0,5	14,4	17,2	5,1	2,3
	2023	3,6	4,2	1,2	0,6	15,7	18,2	5,6	2,6
República Dominicana	2014 <sup>h</sup>	7,4	9,7	2,8	1,3	27,0	32,9	11,5	5,6
	2019	2,7	3,9	1,0	0,5	14,0	19,0	5,4	2,3
	2021	3,7	5,2	1,4	0,6	16,8	22,5	6,4	2,7
	2022	3,6	5,1	1,3	0,5	15,0	20,4	5,8	2,5
	2023	3,4	4,9	1,4	0,6	13,1	18,2	5,3	2,4
Uruguay	2014	0,2	0,2	0,1	0,0	2,6	4,5	0,9	0,3
	2019	0,1	0,1	0,1	0,1	1,8	3,0	0,6	0,2
	2021	0,2	0,1	0,1	0,1	3,1	4,8	0,9	0,3
	2022	0,2	0,3	0,1	0,1	2,7	4,3	0,9	0,3
	2023	0,2	0,2	0,1	0,1	2,8	4,5	0,8	0,3
Venezuela (República Bolivariana de)	2014	10,3	12,0	3,7	2,0	24,0	28,3	9,3	4,6

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

<sup>a</sup> Incluye a las personas y a los hogares en situación de pobreza extrema.

<sup>b</sup> Total urbano.

<sup>c</sup> Datos de 2014 basados en la Encuesta Nacional de Hogares (PNAD), no comparables con los de años posteriores, basados en la Encuesta Nacional de Hogares Continua (PNAD Continua).

<sup>d</sup> Los datos de 2022 y 2023 corresponden a una nueva serie, con base en el marco muestral del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018, y no son comparables con los datos de años anteriores.

<sup>e</sup> Los datos de 2021 en adelante corresponden al año entero (los datos anteriores, al mes de diciembre).

<sup>f</sup> Los datos de 2014 no son comparables con los de años posteriores, basados en una nueva serie de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).

<sup>g</sup> Los datos de 2022 en adelante corresponden al año entero (los datos anteriores, al cuarto trimestre).

<sup>h</sup> Los datos de 2014 se basan en la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT) y no son comparables con los de años posteriores, basados en la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT).

## Cuadro I.A1.4

América Latina (18 países): líneas de pobreza extrema y pobreza, 2014-2023

(En moneda nacional y dólares corrientes)

País	Año	En moneda nacional				Tipo de cambio <sup>a</sup>	En dólares corrientes			
		Área urbana		Área rural			Área urbana		Área rural	
		Pobreza extrema	Pobreza	Pobreza extrema	Pobreza		Pobreza extrema	Pobreza	Pobreza extrema	Pobreza
Argentina	2014	878	2 000	...	...	8,1	108,6	247,6	...	...
	2019	3 786	9 132	...	...	48,2	78,6	189,7	...	...
	2021	8 143	19 351	...	...	95,0	85,7	203,7	...	...
	2022	15 187	35 644	...	...	130,6	116,3	272,9	...	...
	2023	37 352	84 349	...	...	269,3	138,7	313,3	...	...
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2014	375	747	341	539	6,9	54,3	108,1	49,4	78,0
	2019	468	878	426	644	6,9	67,7	127,1	61,7	93,2
	2020	443	859	403	625	6,9	64,1	124,3	58,3	90,5
	2021	446	866	406	629	6,9	64,5	125,3	58,8	91,0
	2014	147	334	121	241	2,4	62,7	142,0	51,5	102,5
Brasil	2019	193	438	158	316	3,9	48,9	111,1	40,2	80,2
	2021	236	503	194	366	5,4	43,8	93,4	36,0	67,8
	2022	264	555	217	404	5,2	51,2	107,6	42,1	78,3
	2023	275	578	226	421	5,0	55,1	115,9	45,2	84,3
	2013	42 049	97 665	38 275	71 862	495,3	84,9	197,2	77,3	145,1
Chile	2015	48 246	108 305	43 917	80 186	654,1	73,8	165,6	67,1	122,6
	2017	51 309	113 958	46 705	84 538	648,8	79,1	175,6	72,0	130,3
	2020	57 572	124 593	52 406	92 879	792,7	72,6	157,2	66,1	117,2
	2022	73 348	152 398	66 766	114 503	873,3	84,0	174,5	76,5	131,1
	2014	117 571	242 075	101 735	162 802	2 001,8	58,7	120,9	50,8	81,3
Colombia	2019	154 229	308 841	133 455	209 290	3 281,6	47,0	94,1	40,7	63,8
	2021	175 838	337 100	152 154	231 250	3 744,2	47,0	90,0	40,6	61,8
	2022	215 324	387 342	186 304	270 673	4 256,2	50,6	91,0	43,8	63,6
	2023	250 143	441 081	216 446	310 095	4 326,0	57,8	102,0	50,0	71,7
	2014	35 085	80 709	31 682	66 736	538,3	65,2	149,9	58,9	124,0
Costa Rica	2019	37 357	85 794	33 734	70 949	587,3	63,6	146,1	57,4	120,8
	2021	37 886	87 318	34 211	72 191	620,8	61,0	140,7	55,1	116,3
	2022	43 927	97 442	39 666	80 783	647,1	67,9	150,6	61,3	124,8
	2023	45 616	97 686	41 191	81 198	544,1	83,9	179,6	75,7	149,3
	2014	55	100	48	80	1,0	54,6	100,2	47,9	79,7
Ecuador	2019	58	106	51	85	1,0	57,9	106,5	50,8	84,7
	2021	58	106	51	84	1,0	57,8	106,1	50,7	84,5
	2022	60	110	53	88	1,0	60,5	110,2	53,0	87,8
	2023	64	114	56	91	1,0	63,9	114,4	56,2	91,4
	2014	50	109	45	92	1,0	50,5	108,8	44,9	92,4
El Salvador	2019	52	111	46	94	1,0	52,0	111,0	46,3	94,3
	2021	54	114	48	97	1,0	53,8	114,1	47,9	96,9
	2022	60	124	53	105	1,0	60,0	123,6	53,5	105,1
	2023	65	130	58	111	1,0	65,1	130,4	58,0	111,0
	2014	295	726	254	630	7,7	38,2	93,9	32,9	81,6
Guatemala	2014	1 075	2 302	860	1 790	21,0	51,2	109,7	41,0	85,3

País	Año	En moneda nacional				Tipo de cambio <sup>a</sup>	En dólares corrientes			
		Área urbana		Área rural			Área urbana		Área rural	
		Pobreza extrema	Pobreza	Pobreza extrema	Pobreza		Pobreza extrema	Pobreza	Pobreza extrema	Pobreza
Honduras	2018	1 184	2 616	947	2 033	23,9	49,5	109,5	39,6	85,1
	2019	1 214	2 734	971	2 124	24,5	49,5	111,6	39,6	86,7
	2021	1 324	2 983	1 059	2 317	24,0	55,1	124,2	44,1	96,5
	2023	1 674	3 546	1 339	2 759	24,6	68,1	144,2	54,4	112,1
México	2014	986	2 178	809	1 629	13,3	74,2	163,9	60,9	122,6
	2016	1 067	2 314	875	1 733	18,7	57,2	124,0	46,9	92,9
	2018	1 194	2 578	980	1 932	19,2	62,1	134,0	50,9	100,4
	2020	1 342	2 787	1 101	2 095	21,5	62,5	129,7	51,2	97,5
	2022	1 606	3 220	1 318	2 429	20,1	79,8	160,0	65,5	120,7
Nicaragua	2014	1 183	2 371	980	1 734	26,0	45,6	91,3	37,8	66,8
Panamá	2014	59	118	56	91	1,0	59,0	117,9	56,0	90,9
	2018	62	121	58	94	1,0	61,6	121,4	58,4	93,8
	2019	62	121	59	94	1,0	62,0	121,3	58,9	93,9
	2022	66	126	63	98	1,0	66,0	126,1	62,7	98,2
	2023	68	129	64	100	1,0	67,6	129,0	64,2	100,4
Paraguay	2014	221 069	452 135	211 337	373 930	4 462,2	49,5	101,3	47,4	83,8
	2019	268 709	536 487	256 880	445 306	6 240,7	43,1	86,0	41,2	71,4
	2021	308 838	594 043	295 243	495 931	6 774,2	45,6	87,7	43,6	73,2
	2022	344 109	650 464	328 960	544 532	6 982,8	49,3	93,2	47,1	78,0
	2023	358 954	674 879	343 152	565 457	7 288,9	49,3	92,6	47,1	77,6
Perú	2014	129	283	107	189	2,8	45,4	99,8	37,7	66,4
	2019	147	323	122	215	3,3	44,0	96,8	36,6	64,4
	2021	157	343	131	228	3,9	40,4	88,3	33,6	58,9
	2022	175	373	146	250	3,8	45,7	97,1	38,0	65,1
	2023	194	401	162	271	3,7	52,0	107,3	43,3	72,4
República Dominicana	2014	2 354	4 612	2 281	3 945	43,6	54,1	105,9	52,4	90,6
	2019	2 791	5 097	2 704	4 403	51,3	54,4	99,4	52,7	85,8
	2021	3 256	5 788	3 154	5 020	57,2	56,9	101,2	55,1	87,7
	2022	3 607	6 347	3 495	5 513	55,1	65,4	115,1	63,4	100,0
	2023	3 893	6 745	3 772	5 873	55,2	70,6	122,3	68,4	106,5
Uruguay	2014	1 808	4 017	1 894	3 928	23,3	77,8	172,8	81,5	168,9
	2019	2 723	5 913	2 852	5 790	35,3	77,2	167,7	80,9	164,2
	2021	3 339	7 143	3 496	7 000	43,6	76,7	164,0	80,3	160,7
	2022	3 619	7 655	3 791	7 508	41,2	87,9	185,9	92,1	182,4
	2023	3 943	8 164	4 129	8 017	38,8	101,6	210,3	106,4	206,5
Venezuela (República Bolivariana de) <sup>b</sup>	2014	1 309	2 014	...	...	6,3	208,4	320,7	...	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo Monetario Internacional (FMI).

<sup>a</sup> Tipo de cambio promedio anual.

<sup>b</sup> Las líneas de pobreza extrema y de pobreza se aplican a nivel nacional.

## Cuadro I.A1.5

América Latina (18 países): indicadores de distribución del ingreso de las personas, 2014-2023

(En las unidades correspondientes a cada indicador)

País	Año			Índice de Atkinson <sup>b</sup>			Población con ingresos inferiores al 50% de la mediana (En porcentajes)
		Índice de Gini <sup>a</sup>	Índice de Theil <sup>b</sup>	(e = 0,5)	(e = 1,0)	(e = 1,5)	
Argentina <sup>c</sup>	2014	0,393		0,123	0,227	0,320	13,0
	2019	0,404	0,270 0,295	0,132	0,242	0,339	13,5
	2021	0,391	0,265	0,120	0,225	0,332	11,9
	2022	0,378	0,252	0,114	0,212	0,300	10,7
	2023	0,402	0,293	0,130	0,234	0,322	12,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2014	0,471	0,403	0,185	0,350	0,507	22,7
	2019	0,430				0,326 0,152 0,288 0,421	18,3
	2020	0,449	0,349	0,165	0,314	0,457	20,5
	2021	0,418	0,305	0,143	0,274	0,400	18,6
Brasil	2014 <sup>d</sup>	0,514	0,526	0,217	0,370	0,486	21,6
	2019	0,538	0,574	0,236	0,403	0,529	23,4
	2021	0,537	0,555	0,231	0,395	0,521	22,9
	2022	0,514	0,507	0,212	0,363	0,478	21,6
	2023	0,515	0,519	0,214	0,364	0,475	21,7
Chile	2013	0,476	0,441	0,185	0,316	0,420	14,5
	2015	0,462	0,427	0,177	0,304	0,404	14,5
	2017	0,462	0,427	0,177	0,303	0,404	14,5
	2020	0,488	0,460	0,192	0,339	0,476	16,9
	2022	0,445	0,371	0,160	0,284	0,393	14,6
Colombia	2014	0,534	0,571	0,236	0,405	0,539	22,6
	2019	0,529	0,552	0,231	0,399	0,532	22,7
	2021	0,529	0,544	0,229	0,397	0,530	22,1
	2022 <sup>e</sup>	0,563	0,629	0,260	0,441	0,578	22,9
	2023 <sup>e</sup>	0,553	0,601	0,250	0,427	0,565	22,3
Costa Rica	2014	0,498	0,440	0,197	0,356	0,488	21,1
	2019	0,495	0,443	0,196	0,350	0,475	20,4
	2021	0,501	0,437	0,196	0,352	0,479	20,7
	2022	0,484	0,417	0,187	0,336	0,459	19,9
	2023	0,480	0,405	0,183	0,332	0,454	20,9
Ecuador	2014	0,449	0,391	0,165	0,288	0,387	16,5
	2019	0,456	0,382	0,167	0,297	0,404	18,1
	2021 <sup>f</sup>	0,466	0,443	0,180	0,307	0,407	15,7
	2022 <sup>f</sup>	0,447	0,377	0,163	0,289	0,392	16,5
	2023 <sup>f</sup>	0,442	0,368	0,160	0,286	0,389	16,4
El Salvador	2014	0,434	0,340	0,151	0,273	0,373	17,6
	2019	0,406	0,298	0,134	0,245	0,338	16,1
	2021	0,406	0,284	0,135	0,262	0,396	18,6
	2022	0,402	0,281	0,133	0,257	0,387	18,3
	2023	0,414	0,304	0,141	0,270	0,402	17,5
Guatemala	2014	0,535	0,664	0,248	0,407	0,533	22,2
Honduras	2014	0,481	0,428	0,185	0,325	0,435	19,0
	2018	0,481	0,427	0,187	0,334	0,457	21,0
	2019	0,494	0,406	0,185	0,339	0,471	23,2
	2021	0,535	0,495	0,221	0,406	0,579	26,0
	2023	0,471	0,381	0,177	0,333	0,490	21,5

País	Año			Índice de Atkinson <sup>b</sup>			Población con ingresos inferiores al 50% de la mediana (En porcentajes)
		Índice de Gini <sup>a</sup>	Índice de Theil <sup>b</sup>	(e = 0,5)	(e = 1,0)	(e = 1,5)	
México	2014 <sup>g</sup>	0,502	0,511	0,209	0,357	0,475	19,1
	2016	0,491	0,448	0,186	0,320	0,425	16,8
	2018	0,464	0,444	0,182	0,312	0,415	16,5
	2020	0,452	0,401	0,169	0,297	0,401	16,6
	2022	0,441	0,388	0,163	0,284	0,382	15,7
Nicaragua	2014	0,495	0,511	0,207	0,355	0,476	19,9
Panamá	2014	0,502	0,465	0,206	0,372	0,511	24,2
	2018	0,501	0,457	0,206	0,377	0,522	23,7
	2019	0,506	0,459	0,206	0,374	0,516	23,8
	2022	0,496	0,449	0,201	0,366	0,505	22,4
	2023	0,493	0,438	0,197	0,360	0,496	22,1
Paraguay	2014	0,522	0,542	0,219	0,372	0,493	21,5
	2019	0,473	0,412	0,180	0,320	0,432	20,3
	2021	0,447	0,372	0,163	0,291	0,397	18,6
	2022 <sup>h</sup>	0,470	0,430	0,183	0,326	0,447	20,4
	2023 <sup>h</sup>	0,462	0,401	0,173	0,310	0,427	19,8
Perú	2014	0,446	0,369	0,165	0,303	0,424	21,5
	2019	0,429	0,332	0,151	0,278	0,390	19,6
	2021	0,423	0,327	0,147	0,271	0,382	17,3
	2022	0,414	0,315	0,141	0,260	0,369	16,6
	2023	0,417	0,314	0,143	0,264	0,377	17,4
República Dominicana	2014 <sup>i</sup>	0,449	0,351	0,160	0,293	0,404	18,3
	2019	0,432	0,346	0,149	0,263	0,355	15,4
	2021	0,395	0,286	0,127	0,230	0,318	13,9
	2022	0,381	0,260	0,118	0,217	0,302	14,2
	2023	0,387	0,267	0,121	0,225	0,316	15,2
Uruguay	2014	0,392	0,271	0,124	0,229	0,319	16,3
	2019	0,392	0,270	0,123	0,226	0,314	16,2
	2021	0,402	0,286	0,129	0,235	0,323	16,4
	2022	0,401	0,285	0,129	0,236	0,326	16,8
	2023	0,404	0,290	0,130	0,237	0,327	16,3
Venezuela (República Bolivariana de)	2014	0,378	0,242	0,112	0,210	0,300	14,8

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

**Notas:** Indicadores calculados a partir de la distribución del ingreso per cápita de las personas del conjunto del país.

<sup>a</sup> Incluye a las personas con un ingreso igual a 0.

<sup>b</sup> El cálculo se realizó sin incluir los valores cercanos a 0 ni los tres mayores ingresos per cápita (para atenuar el efecto de los valores extremos).

<sup>c</sup> Total urbano.

<sup>d</sup> Los datos de 2014 se basan en la Encuesta Nacional de Hogares (PNAD) y no son comparables con los de años posteriores, basados en la Encuesta Nacional de Hogares Continua (PNAD Continua).

<sup>e</sup> Los datos de 2022 y 2023 corresponden a una nueva serie, con base en el marco muestral del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018, y no son comparables con los datos de años anteriores.

<sup>f</sup> Los datos de 2021 en adelante corresponden al año entero (los datos anteriores, al mes de diciembre).

<sup>g</sup> Los datos de 2014 no son comparables con los de años posteriores, basados en una nueva serie de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).

<sup>h</sup> Los datos de 2022 en adelante corresponden al año entero (los datos anteriores, al cuarto trimestre).

<sup>i</sup> Los datos de 2014 se basan en la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT) y no son comparables con los de años posteriores, basados en la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT).

## Cuadro I.A1.6

América Latina (17 países): factores asociados a las percepciones de injusticia en la distribución del ingreso, modelo de regresión probit ordenado<sup>a</sup>, 2023

(En coeficientes de regresión)

Países	Confianza política <sup>b</sup>	Percepciones de corrupción <sup>c</sup>	Confianza interpersonal <sup>d</sup>	Expectativas económicas <sup>e</sup>	Identificación política <sup>f</sup>	Ingreso subjetivo <sup>g</sup>	Nivel educativo <sup>h</sup>	Edad <sup>i</sup>	Sexo <sup>j</sup>
Argentina	-0,32 (***)	-0,10	-0,01	-0,11 (*)	-0,01	0,04	-0,02	0,02	0,00
Bolivia (Estado Plurinacional de)	-0,70 (***)	-0,12 (**)	-0,12	-0,08	0,02	0,02	-0,02	0,01	0,15
Brasil	-0,28 (***)	-0,16 (***)	-0,02	0,00	-0,01	0,04	0,02	0,15 (**)	0,28 (***)
Chile	-0,41 (**)	0,09	0,12	-0,03	-0,11 (**)	0,07	-0,03	0,04	-0,10
Colombia	-0,34 (***)	-0,19 (***)	0,08	0,02	-0,01	0,15 (*)	0,02	0,08	-0,03
Costa Rica	-0,54 (***)	-0,20 (***)	0,06	-0,03	-0,01	0,03	-0,01	0,19 (**)	0,08
Ecuador	0,01	0,03	0,02	0,01	-0,05 (**)	0,03	-0,02	0,07	-0,10
El Salvador	-0,40 (***)	-0,08	0,03	-0,13 (**)	-0,03	0,16 (**)	0,06 (*)	0,16 (*)	-0,03
Guatemala	-0,55 (***)	-0,05	-0,21	-0,04	-0,01	0,12 (*)	0,01	0,12	-0,01
Honduras	-0,43 (***)	-0,11 (*)	-0,06	-0,03	-0,02	0,05	0,05	0,23 (**)	-0,10
México	-0,53 (***)	-0,19 (***)	0,14	-0,09 (*)	0,05 (**)	0,22 (***)	0,04	0,02	0,08
Panamá	-0,52 (***)	-0,07	0,00	-0,08	-0,03 (*)	0,07	0,06 (*)	0,13 (*)	-0,05
Paraguay	-0,51 (***)	-0,17 (***)	-0,07	-0,02	0,00	0,19 (***)	0,02	0,00	0,02
Perú	-0,39 (***)	-0,05	0,16	-0,06	-0,01	0,11 (*)	0,04	0,05	0,17 (*)
República Dominicana	-0,40 (***)	-0,10 (*)	0,01	-0,03	-0,02	0,04	0,03	0,02	0,05
Uruguay	-0,35 (***)	-0,34 (***)	-0,04	-0,04	-0,09 (***)	0,25 (***)	0,11 (***)	0,17 (**)	0,03
Venezuela (República Bolivariana de)	-0,55 (***)	-0,09	-0,23	0,03	0,03	0,20 (***)	0,05	0,24 (**)	-0,01

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Corporación Latinobarómetro [en línea] <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>.<sup>a</sup> Variable dependiente: percepción de justicia en la distribución del ingreso, con cuatro categorías: 1 = muy justa; 2 = justa; 3 = injusta; 4 = muy injusta. \* significativo al 95%; \*\* significativo al 99%; \*\*\* significativo al 99,9%.<sup>b</sup> Índice compuesto que agrega la confianza en el Parlamento, los partidos políticos, el gobierno, el presidente y el servicio electoral. Un mayor puntaje significa mayor confianza.<sup>c</sup> Percepción del avance en la reducción de la corrupción. Un mayor puntaje significa mayor avance en la reducción de la corrupción.<sup>d</sup> Confianza interpersonal generalizada: 1 = confianza y 0 = desconfianza.<sup>e</sup> Expectativas respecto a la situación económica familiar y personal en los próximos 12 meses. Un mayor puntaje significa una mejor expectativa económica.<sup>f</sup> Autoidentificación política en una escala de 1 a 10, donde 1 = extrema izquierda y 10 = extrema derecha.<sup>g</sup> Ingreso subjetivo: suficiencia percibida del ingreso familiar. Un mayor puntaje significa mayor insuficiencia.<sup>h</sup> Nivel educativo del entrevistado. Un mayor puntaje significa mayor nivel.<sup>i</sup> Edad: 1 = 18 a 34 años; 2 = 35 a 59 años; 3 = 60 años y más.<sup>j</sup> Sexo: 1 = masculino; 2 = femenino.

**Cuadro I.A1.7**

América Latina (16 países): factores asociados al apoyo a la redistribución por parte del Estado, modelo de regresión probit<sup>a</sup>, 2023

(En coeficientes de regresión)

Países	Confianza política <sup>b</sup>	Percepciones de corrupción <sup>c</sup>	Confianza interpersonal <sup>d</sup>	Identificación política <sup>e</sup>	Nivel educativo <sup>f</sup>	Ingreso monetario	Edad <sup>g</sup>	Sexo <sup>h</sup>
Argentina	0,15(***)	0,02	0,03	0,20(**)	-0,01	0,00	0,01	0,06
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,19(***)	0,05	-0,05	0,08	-0,06(*)	-0,02	-0,07	0,04
Brasil	0,15(***)	0,08(*)	-0,01	0,10	0,05	0,00	0,06	0,12
Chile	0,15(**)	0,13(*)	-0,10	0,33(***)	0,00	0,01	-0,08	-0,03
Colombia	0,13(***)	0,12(**)	0,04	0,02	0,02	-0,01	-0,06	0,00
Costa Rica	0,21(***)	0,07	0,03	0,05	0,04	-0,02	-0,02	0,07
Ecuador	0,08(**)	0,12(**)	0,05	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	0,02
El Salvador	0,16(***)	0,09(*)	0,06	-0,04	0,03	-0,03	-0,09	0,00
Guatemala	0,18(***)	0,11(**)	0,12(**)	0,08	0,07(*)	0,01	-0,02	0,04
Honduras	0,20(***)	0,02	0,08(*)	0,02	0,08(*)	-0,02	-0,12	0,02
México	0,24(***)	0,10(**)	0,11(*)	0,05	0,02	-0,02	0,05	-0,03
Panamá	0,08(**)	0,17(***)	0,11(*)	0,08	0,07(*)	-0,01	0,01	0,17
Paraguay	0,06	0,10(*)	0,09(*)	-0,04	0,08(**)	0,00	-0,17	-0,07
Perú	0,10(**)	0,15(***)	0,09(*)	0,09	0,09(**)	-0,03	0,01	0,13
República Dominicana	0,15(***)	0,10(**)	0,04	0,10(*)	0,03	-0,01	0,07	0,00
Uruguay	0,15(***)	0,13(**)	-0,02	0,33(***)	-0,03	-0,01	0,15	0,07

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Universidad Vanderbilt, "Center for Global Democracy" [en línea] <https://www.vanderbilt.edu/lapop/>.

<sup>a</sup> Variable dependiente binaria, donde 1 = apoya la redistribución y 0 = no apoya la redistribución. \* significativo al 95%; \*\* significativo al 99%; \*\*\* significativo al 99,9%.

<sup>b</sup> Índice compuesto que agrega la confianza en el Parlamento, los partidos políticos, el presidente, el servicio electoral y las elecciones. Un mayor puntaje significa mayor confianza.

<sup>c</sup> Corrupción percibida en el sector público. Un mayor puntaje significa mayor corrupción percibida.

<sup>d</sup> Confianza interpersonal. Un mayor puntaje significa mayor confianza.

<sup>e</sup> Autoidentificación política con tres categorías: 1 = derecha; 2 = centro; 3 = izquierda.

<sup>f</sup> Un mayor puntaje significa mayor nivel educativo.

<sup>g</sup> Edad: 1 = 18 a 34 años; 2 = 35 a 59 años; 3 = 60 años y más.

<sup>h</sup> Sexo: 1 = masculino; 2 = femenino



# CAPÍTULO



## La protección social no contributiva en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades

---

Introducción

A. La protección social no contributiva en el marco de sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes

B. La región muestra avances en la cobertura de la protección social, aunque con un acceso segmentado y brechas persistentes

C. Las políticas de protección social no contributiva: evolución y desafíos

D. Hacia la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (2025): los desafíos de la protección social, en especial de las políticas de protección social no contributiva

E. Resumen

Bibliografía

Anexo II.A1



## Introducción

América Latina y el Caribe enfrenta una coyuntura histórica mundial y regional marcada por altos niveles de inestabilidad y crisis recurrentes, múltiples transformaciones y una crisis del desarrollo que plantea diversos desafíos en materia social, laboral, ambiental y económica (CEPAL, 2024a). Mientras se aprecia una recuperación todavía desigual e incompleta en relación con las consecuencias de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), se intensifican otros fenómenos que pueden tener grandes repercusiones en las condiciones de vida de la población, incluidos los efectos del cambio climático a los que la región es altamente vulnerable (CEPAL, 2023a, 2024a y 2024b). Los caminos de acción que se emprendan para enfrentar este escenario serán sumamente importantes para el bienestar de las generaciones presentes y futuras. La contribución de los sistemas de protección social en este ámbito es y será crucial. En particular, las políticas de protección social no contributiva adquieren especial protagonismo, puesto que contribuyen a resguardar los niveles de ingresos de los hogares, que pueden verse muy afectados ante estas situaciones. Además, promueven el fortalecimiento de los procesos de desarrollo de capacidades humanas y de vinculación de las personas con los mercados laborales a través del acceso a las políticas de educación, inclusión laboral y salud, entre otras. De esta manera, favorecen el crecimiento económico, la productividad y la creación de empleo formal en los países. Por lo tanto, son políticas centrales que permiten llevar a cabo una planificación prospectiva y estratégica en los países y avanzar hacia el desarrollo social inclusivo, sobre todo en contextos de transición.

Dados los altos niveles de informalidad laboral en la región<sup>1</sup>, los sistemas de protección social y, en especial, las políticas de protección social no contributiva son fundamentales en las estrategias de erradicación de la pobreza y la inseguridad alimentaria, así como en la reducción de las desigualdades. Durante la pandemia de COVID-19 o ante los hechos catastróficos recurrentes, las políticas no contributivas fueron esenciales para mitigar un potencial aumento de la pobreza y la vulnerabilidad. Las respuestas en materia de protección social en la región durante la pandemia revalorizaron la función de la política pública y del Estado como actor clave para responder a los desafíos planteados. No obstante, en el análisis de las respuestas obtenidas se puso de manifiesto también la presencia de fallas e insuficiencias sustantivas en estos sistemas (CEPAL, 2021a, 2021b y 2022a). En particular, las numerosas medidas de protección social de emergencia no contributivas que se adoptaron durante la pandemia lograron contener, aunque no detener por completo, el aumento de la pobreza y la vulnerabilidad (CEPAL, 2021a y 2021b). La región no debería volver a enfrentar una crisis de esta naturaleza con sistemas de protección social insuficientemente preparados.

En los análisis presentados a lo largo de esta edición del *Panorama Social de América Latina y el Caribe* se muestran importantes avances en la protección social no contributiva. Además, se exponen algunos de los retos relacionados con su capacidad para otorgar niveles de protección adecuados que permitan erradicar la pobreza y reducir las desigualdades (véanse también los capítulos I y IV). Esto tiene que ver con los déficits vinculados a su diseño y sostenibilidad, incluidas las dimensiones de la cobertura, la suficiencia de sus prestaciones y la sostenibilidad financiera. En particular, se observan brechas considerables en su acceso, que distan de un horizonte de universalidad. De acuerdo con la información provista por la OIT (2024), en América Latina y el Caribe, la proporción de la población que contaba con al menos una prestación de protección social en 2023 llegaba solo al 61,2%<sup>2</sup>. La magnitud regional de la pobreza extrema, la pobreza y la vulnerabilidad<sup>3</sup>, así como

<sup>1</sup> Como referencia, en el primer trimestre de 2024, la tasa de ocupación informal promedio en 11 países de América Latina alcanzó el 45,8% (CEPAL, 2024b).

<sup>2</sup> Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2024), este indicador se refiere a la proporción de la población que recibe una prestación monetaria contributiva o no contributiva, sin considerar las prestaciones de salud y por enfermedad, en al menos una de las contingencias o funciones de la protección social o que contribuye activamente al menos a un esquema de seguridad social.

<sup>3</sup> En 2022, las personas que pertenecían a hogares en estratos de ingresos bajos (personas en situación de pobreza extrema, personas en situación de pobreza no extrema y personas no pobres de ingreso bajo) e ingresos medios-bajos (personas cuyos ingresos representaban hasta tres líneas de pobreza) alcanzaban el 76,4% de la población de América Latina (CEPAL, 2023a). De acuerdo con los análisis llevados a cabo por la CEPAL durante la pandemia, esta población era la más vulnerable a los cambios bruscos en los niveles de ingreso y consumo en situaciones de crisis (CEPAL, 2021b).

las crisis y las transformaciones en ciernes, obligan a reforzar las políticas de protección social no contributiva y a reorientar su conceptualización para pasar de una lógica subsidiaria y de mitigación a una de transformación. En ese sentido, es necesario reconocer la prioridad que se ha dado a este tema en los compromisos adquiridos por la comunidad internacional en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2015). En el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 “Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo”, se definió la meta 1.3 “Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables”. A nivel regional, este compromiso se tradujo en el primer eje de acción de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, acordada por los Estados miembros de la CEPAL en la Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020). En la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, así como en los siguientes documentos elaborados en el marco de esta Conferencia Regional, se destaca la centralidad de los sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes en la promoción del desarrollo social inclusivo (CEPAL, 2020, 2021a y 2023b) y su papel en la ampliación del estado de bienestar en la región.

En este capítulo, se analiza la situación de los sistemas de protección social en la región y se hace hincapié en las políticas no contributivas. Se examinan los avances que estas prestaciones han generado en la reducción de las brechas existentes en el acceso a la protección social. Asimismo, se señalan los desafíos que persisten en el diseño de estas políticas públicas en relación con los objetivos de erradicación de la pobreza y reducción de las desigualdades, y se ofrecen algunas propuestas para afrontarlos. En cuanto a la estructura del capítulo, en la primera sección se incluye una breve revisión conceptual de los sistemas de protección social no contributiva y del contexto en el que actualmente se insertan. En la segunda sección, se analizan las vías de acceso a la protección social en la región y las desigualdades que persisten en este ámbito. En la tercera sección, se exponen con más detalle los avances y los desafíos relativos a la cobertura y la suficiencia de las prestaciones incluidas en las políticas de protección social no contributiva. Al final del capítulo, se formulan recomendaciones para reforzar el diseño de las políticas de protección social no contributiva y con ello, aportar a la consolidación de sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes.

## **A. La protección social no contributiva en el marco de sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes**

Las políticas de protección social no contributiva desempeñan un papel preponderante en la consecución de los objetivos y funciones de los sistemas de protección social, vinculadas especialmente con la protección de los ingresos, el acceso a los servicios sociales y la inclusión laboral. Son políticas fundamentales para afrontar la crisis del desarrollo que afecta la región y ampliar el estado de bienestar, lo que contribuye a erradicar la pobreza, reducir las desigualdades e incrementar la cohesión social. En el contexto actual, es necesario reforzar estas políticas no contributivas para hacer frente a una serie de crisis y transformaciones estructurales en curso, que reflejan una estructura de riesgos en proceso de reconfiguración.

Los sistemas de protección social están compuestos por un conjunto de políticas contributivas y no contributivas que permiten viabilizar la protección de los ingresos frente a diversas contingencias, así como brindar acceso a la salud, la educación universal, los cuidados y los diversos servicios sociales, y a la inclusión laboral, de conformidad con la definición acordada por los países de la región en la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (CEPAL, 2020). La OIT ha definido la protección social como un derecho humano, que articula un conjunto de políticas y programas orientados a “reducir y prevenir la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social durante todo el ciclo de vida” (OIT, 2021, pág. 244). De acuerdo con esta perspectiva, las políticas mencionadas se organizan en función de nueve ramas principales: “las prestaciones familiares y por hijos, las prestaciones de protección de la maternidad, las prestaciones de desempleo, las prestaciones por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, las prestaciones de enfermedad, la protección de la salud, las prestaciones de vejez, las prestaciones de invalidez y las prestaciones de sobrevivientes” (OIT, 2021, pág. 31). Asimismo, conforme a la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202) de la OIT, los Estados deben proveer un conjunto de garantías básicas de seguridad social que incluyen el acceso a la salud esencial y la seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios; seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez, y seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional (OIT, 2012).

Las políticas de protección social contributiva vinculan los aportes efectuados por las personas durante su etapa activa en el mercado laboral con el acceso a las prestaciones (tanto para el titular como para sus potenciales beneficiarios). Normalmente, esas contribuciones se hacen efectivas mediante el sistema de seguro social obligatorio. En otras palabras, el mecanismo asegurador se basa en el pago de contribuciones previas a la contingencia asegurada, desde una lógica de garantía y mancomunación de riesgos. Por lo general, estas políticas se asocian al empleo formal, aunque en la región se extienden cada vez más a las personas que trabajan de manera independiente. Los regímenes contributivos obtienen financiamiento de personas empleadas y empleadoras, pero también pueden incluir financiamiento público o de otras fuentes. Por otra parte, el acceso a las políticas no contributivas no se vincula a los aportes realizados previamente y se financian principalmente con recursos públicos (impuestos u otros ingresos del Estado) o incluso con donaciones o préstamos externos. Estas pueden ser específicas para ciertas poblaciones, priorizadas según los niveles de ingreso o universales (OIT, 2024). En la región, es posible señalar una serie de instrumentos de protección social no contributiva, que incluyen las transferencias de ingresos (con y sin condicionalidad) y en especie, los apoyos financieros mediante subsidios y deducciones tributarias, las transferencias de bienes y la prestación de servicios, así como los sistemas de pensiones no contributivos (Cecchini y Martínez, 2011; CEPAL, 2024c; Robles y otros, 2023). Si bien estas políticas públicas suelen considerarse políticas centradas en la erradicación de la pobreza, dados los bajos niveles de cobertura contributiva existentes en la población, desempeñan un papel fundamental como políticas de aseguramiento más amplio en cada una de las funciones descritas anteriormente.

En consonancia con lo establecido en la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, para alcanzar los objetivos de los sistemas de protección social, se deben tener en cuenta cuatro características principales: la universalidad, la integralidad, la sostenibilidad y la resiliencia. En primer lugar, la universalidad se plantea como un universalismo sensible a las diferencias. Esto implica garantizar a todas las personas el acceso a la protección social a lo largo del ciclo de vida desde un enfoque de derechos, en el que se reconocen sus diversas identidades y necesidades, así como las barreras

que enfrentan para superar las desigualdades vigentes. Por lo tanto, en lo que respecta al diseño de políticas de protección social, es indispensable adoptar enfoques transversales e interseccionales relacionados con el género, el ciclo de vida, la interculturalidad y el territorio, entre otros aspectos (Arenas de Mesa, 2023). En segundo lugar, la integralidad de los sistemas de protección social se refiere a la disponibilidad de un conjunto de políticas, planes y programas que respondan a las diversas demandas y necesidades de desarrollo social de la población. La integralidad de la oferta exige una coordinación de la política social entre los diversos sectores y niveles de gobierno. Por otro lado, la integralidad de la demanda requiere la articulación de prestaciones y servicios con un enfoque de ciclo de vida (Cecchini y Martínez, 2011). En tercer lugar, los sistemas de protección social deben ser sostenibles para poder cumplir los mandatos y los compromisos adquiridos con esta generación y las generaciones futuras. Además, deben atender tres dimensiones de forma equilibrada: cobertura, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera. Para avanzar en estos ámbitos, es necesario contar con una institucionalidad social reforzada. Por último, los sistemas deben ser resilientes para hacer frente a las emergencias e implementar acciones a más largo plazo, que se centren en la preparación, prevención y la respuesta y adaptación con flexibilidad (Arenas de Mesa, 2023; CEPAL, 2021a; Robles y otros, 2023).

Los sistemas de protección social, conceptualizados desde esta perspectiva, se presentan como una de las herramientas necesarias para superar las tres trampas del desarrollo en la región —bajo crecimiento, elevada desigualdad y baja movilidad social, y escasas capacidades institucionales y de gobernanza— y como una de las grandes transformaciones para promover un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible (Salazar-Xirinachs, 2023; CEPAL, 2024a). Además de cumplir una función central en la lucha contra la pobreza, las políticas de protección social, en especial las políticas no contributivas, son fundamentales para el desarrollo de las capacidades humanas, incluidas nuevas habilidades, y para viabilizar la inclusión laboral (CEPAL, 2020; Robles y otros, 2023). Por ello, tienen un papel destacado en el crecimiento económico y el aumento de la productividad de los países (Banco Mundial, 2022; Barr, 2024). Se ha comprobado que las políticas de protección social no contributiva tienen efectos positivos en la disponibilidad de los activos de los hogares en diversos ámbitos, incluido en el aumento de los emprendimientos y en la diversificación de sus medios de vida. Esto también conlleva efectos económicos multiplicadores en los territorios. Las políticas de inclusión laboral pueden contribuir al surgimiento de nuevos sectores e industrias, por ejemplo, en relación con las economías verdes, en el marco de una transición justa, a través de las actividades de capacitación (Banco Mundial, 2022). Por lo tanto, los sistemas de protección social son elementos clave en la erradicación de la pobreza, la reducción significativa de las desigualdades y el fortalecimiento de la cohesión social.

Los sistemas de protección social son la columna vertebral de los Estados de bienestar (CEPAL, 2023a), que buscan asegurar a las personas el acceso a servicios públicos de calidad, reducir su vulnerabilidad frente a los riesgos sociales y garantizar determinados niveles de ingreso de manera sostenible (Briggs, 1961; Barr, 2020; CEPAL, 2010; OIT, 2018). De esta forma, permiten que el acceso al bienestar no dependa solo de las familias ni de la posición de las personas en el mercado laboral, regulan la relación público-privada en estos ámbitos y reducen los niveles de estratificación social resultantes (Esping-Andersen, 1990 y 1999). Las políticas de protección social no contributiva promueven la consecución de esos fines y la ampliación del estado de bienestar, ya que reducen las barreras que impiden a las personas el acceso a los bienes públicos esenciales para ejercer sus derechos, como la educación y la salud de calidad, así como su exposición a los riesgos por diversas vías. Con miras a reducir las desigualdades, es necesario avanzar en mayores niveles de articulación entre las políticas contributivas y no contributivas con el fin de garantizar el acceso a prestaciones de igual calidad y oportunidad, y superar la segmentación que puede producirse entre prestaciones

de menor y mayor suficiencia para las personas, según sus niveles de ingreso y vías de acceso a la protección social. Para lograrlo, los países deben contar con un diseño planificado y construir una sólida institucionalidad social con capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) (Salazar-Xirinachs, 2023) (véase el capítulo IV).

## 1. El futuro de la protección social ante una secuencia de crisis y una estructura de riesgos en proceso de reconfiguración

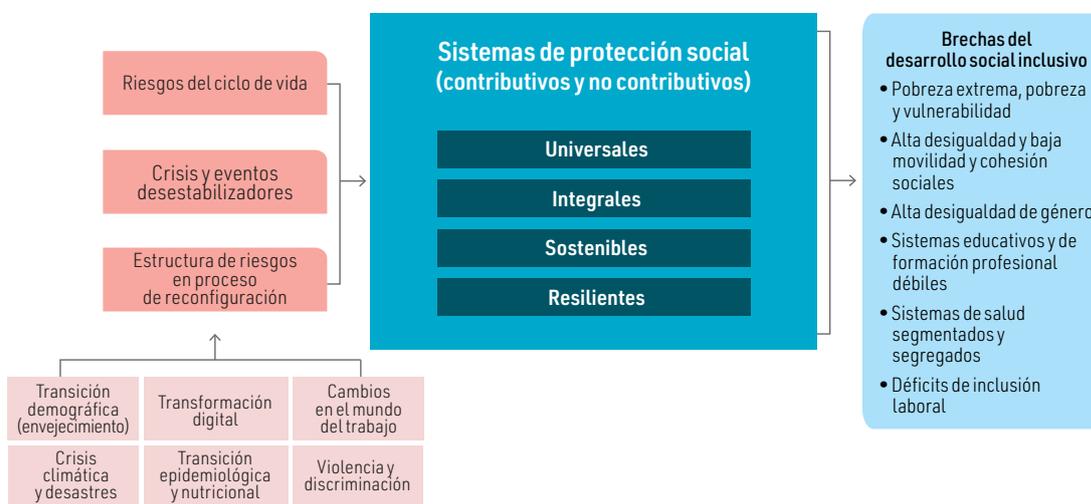
La protección social no contributiva cobra especial importancia en el contexto actual, caracterizado por una secuencia de crisis y un bajo crecimiento económico. Las consecuencias derivadas de la pandemia de COVID-19, las tensiones geopolíticas y las guerras, entre otras, han dejado una huella considerable en las economías mundiales y, por consiguiente, en las de la región, que disponen de una capacidad institucional limitada para hacer frente a este contexto. Además de las repercusiones de estas circunstancias, es preciso señalar los efectos que puede acarrear el agravamiento de los choques climáticos, puesto que la mayoría de los países de la región están particularmente expuestos a los cambios en las condiciones hidrometeorológicas o a los fenómenos meteorológicos extremos (CEPAL, 2024b).

Como se puso de manifiesto durante la pandemia de COVID-19, es fundamental que los sistemas de protección social no contributiva den respuesta rápida y oportuna frente a los desastres (CEPAL, 2021a y 2022a). Entre marzo de 2020 y mayo de 2023, se adoptaron en los 33 países de América Latina y el Caribe un total de 522 medidas de emergencia de protección social no contributiva de diversa duración como respuesta a la pandemia (Figuroa y Vila, 2024). Durante 2020, estas medidas llegaron a cubrir al 50,2% de la población de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2022a). En un análisis para el período comprendido entre el 1 de marzo de 2020 y el 31 de agosto de 2022, se identificó que si bien una parte de estas medidas estaba relacionada con la ampliación de programas ya existentes, un tercio estuvo destinado a nuevas transferencias monetarias (Atuesta y Van Hemelryck, 2023). Ante desastres de esta naturaleza, será esencial prever políticas que faciliten una respuesta oportuna, con una lógica integral de preparación, prevención, mitigación y adaptación (CEPAL, 2021a). Por otro lado, aparte de estos fenómenos no siempre previsibles, se están produciendo diversas transformaciones, que complejizan el panorama actual (OIT, 2018). Además de los riesgos asociados al ciclo de vida, los altos niveles de pobreza y la desigualdad, así como los riesgos vinculados al mercado laboral y a los ciclos económicos, en los últimos años se han gestado fenómenos que ponen de manifiesto nudos críticos emergentes en el desarrollo social inclusivo (CEPAL, 2019). Entre estos se incluye: i) la transición demográfica y las tendencias migratorias; ii) las transformaciones tecnológicas; iii) los cambios en el mundo del trabajo; iv) la crisis climática y los desastres; v) las distintas formas de violencia, y vi) los desafíos que plantean las transiciones en materia epidemiológica y nutricional (CEPAL, 2019 y 2024c; OIT, 2018; Robles, 2023).

Estos nudos traen consigo diversas interacciones. Dada la simultaneidad con la que estas se presentan, pueden dar lugar a una estructura de riesgos en proceso de reconfiguración, que condicionará el futuro de los sistemas de protección social (Robles, 2023). Esta dinámica puede aumentar la vulnerabilidad de los hogares, así como las desigualdades existentes, lo que exigiría un esfuerzo renovado en materia de protección social (véase el diagrama II.1).

## Diagrama II.1

Desafíos de los sistemas de protección social ante una secuencia de crisis y una estructura de riesgos en proceso de reconfiguración



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, *Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: antecedentes para una agenda regional* (LC/CDS.3/3), Santiago, 2019; C. Robles y otros, "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, CEPAL, 2023.

Por ejemplo, si bien las transformaciones tecnológicas son beneficiosas en varias dimensiones, pueden ser una fuente de exclusión y vulneración de derechos en un contexto de acceso desigual a los dispositivos, la tecnología y la conectividad, lo cual se combina con la brecha de habilidades digitales. Esto es una realidad a pesar de que en la población de la región el uso de Internet superaba el 70% en 2022 (Palma, 2024). Cabe destacar que la brecha de habilidades digitales se entrecruza con la matriz de la desigualdad social y se distribuye desigualmente por edad, territorio y nivel socioeconómico, lo que puede verse limitado por las barreras idiomáticas. La transformación digital también influye en las transformaciones que se están produciendo en el mundo del trabajo, ya que puede eliminar o modificar puestos de trabajo, así como crear otros nuevos, y además puede exigir cambios en las habilidades. Sin embargo, puede también fomentar riesgos y cambios en el empleo, e incluso nuevas dinámicas de trabajo informales, como las que surgen en el marco del trabajo en plataformas digitales (Salazar-Xirinachs, 2017). Estos cambios en el mercado laboral, sumados a los que se generan como consecuencia de la transición demográfica y el avance hacia economías ambientalmente sostenibles (CEPAL, 2017), pueden acentuar las desigualdades entre las personas que estén más o menos preparadas para hacerles frente. Por ejemplo, Espíndola y Suárez (2023) estiman que el riesgo de automatización de los puestos de trabajo afectará en mayor medida a los hombres, a quienes tengan una calificación no universitaria y a quienes conforman la clase media.

Por otro lado, la crisis climática amenaza con empujar a 720 millones de personas más a la pobreza para el año 2050 a nivel mundial (Agrawal y otros, 2019), provocar riesgos epidemiológicos nuevos o más intensos y generar nuevas demandas a los sistemas de salud (CEPAL y otros, 2021). Además de los efectos directos de los desastres y los fenómenos extremos en las condiciones de vida de la población, se prevé que, si no se aplican políticas de prevención, mitigación y adaptación, la crisis climática podría causar entre 2025 y 2050 la pérdida de alrededor de 43 millones de puestos de trabajo en América Latina. Esta cifra equivale a cerca del 11% de ocupados con respecto a un escenario base, en el que las economías de la región no se distancian del crecimiento tendencial del PIB (CEPAL, 2024b). Estos hechos agravan las desigualdades entre quienes cuentan con recursos y activos para hacerles frente y quienes deben reconstruir sus medios de vida una vez que ocurren (CEPAL, 2021b). La transición demográfica y las dinámicas migratorias que se están produciendo,

incluida la creciente migración intrarregional, generan una mayor demanda y presión fiscal en materia de protección social, asociada a una población crecientemente envejecida (CEPAL, 2024d). Asimismo, profundizan las desigualdades en lo que respecta a la inclusión laboral y la calidad del empleo de las personas migrantes (CEPAL, 2023a). En particular, como se detalla en el capítulo III, se observa la existencia de una crisis de los cuidados, cuya evolución depende en gran medida de los factores demográficos, por lo que será necesario reforzar las políticas integrales de cuidado en la región. Esto también se constata en el ámbito de las políticas relativas a las pensiones y la salud (OIT, 2018).

Por otra parte, los altos niveles de violencia en la región (UNODC, 2019) pueden agravar las desigualdades existentes, entre ellas las de género. La creciente penetración de la violencia social, asociada al delito organizado, debilita la gobernabilidad y afecta las economías locales (Maldonado y otros, 2021). Estas dinámicas dificultan la aplicación de políticas inclusivas y equitativas, lo que crea un ciclo de exclusión, marginalización y segregación, y obstaculizan el acceso a la protección social en los territorios (Holz, Jacas y Robles, 2023).

Finalmente, las transiciones en materia epidemiológica y nutricional se caracterizan por presentar cambios en los patrones de salud, en los que se observa una disminución de las enfermedades transmisibles y un aumento de las no transmisibles. Esto se combina con las grandes transformaciones en los patrones alimentarios y la doble carga de la malnutrición, que plantea nuevos riesgos para los sistemas de salud, en especial para las poblaciones más afectadas por los determinantes sociales de la salud, y elevados costos económicos debido a la inacción en este ámbito (CEPAL, 2024c).

En el diagrama II.1 se destaca la importancia de que los sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes puedan adoptar una doble preparación para responder tanto a eventos y crisis coyunturales como a transformaciones de largo plazo, lo que refleja una estructura de riesgos en proceso de reconfiguración (Robles y otros, 2023). Si no se ofrece una respuesta adecuada, estos fenómenos pueden conducir a crecientes niveles de pobreza, vulnerabilidad y desigualdad en la región, lo que acentuaría los déficits de desarrollo social inclusivo. A través de políticas públicas integrales y articuladas, los sistemas de protección social, y en particular las políticas de protección social no contributiva, pueden intervenir en esta dinámica con una lógica transformadora de las condiciones estructurales subyacentes a la vulnerabilidad (Deveraux y Sabates-Wheeler, 2004), lo que contribuye a proteger los ingresos de los hogares, desarrollar las capacidades humanas y fomentar la inclusión laboral en la región.

## **B. La región muestra avances en la cobertura de la protección social, aunque con un acceso segmentado y brechas persistentes**

Según un análisis de la información disponible en encuestas de hogares llevadas a cabo en 14 países de América Latina, en 2022 el 23,5% de los hogares carecía de acceso a la protección social, ya sea por vía contributiva o no contributiva. Esta situación afecta con mayor intensidad a los hogares de menores ingresos, pues en ese mismo año el porcentaje de hogares sin acceso a la protección social llegaba al 36,5% en los hogares del primer quintil de ingresos en comparación con el 17,3% en el quintil de mayores ingresos. Asimismo, repercute en mayor medida en los hogares con niñas, niños, adolescentes y jóvenes, en comparación con aquellos en los que viven personas mayores. Entre 2019 y 2022, se observó un incremento en el acceso a la protección social por la vía no contributiva, que aumentó del 22,8% al 27,0%. La ampliación de esta cobertura ha contribuido a cerrar las brechas de acceso a la protección social en la región, con importantes diferencias según los ejes de la desigualdad social.

Las políticas de protección social son fundamentales para hacer frente al contexto señalado en la sección anterior. Como mostró la pandemia de COVID-19, los países con mayores niveles de informalidad laboral, vinculados a una menor cobertura contributiva, presentaron mayores tasas de exceso de mortalidad durante la pandemia (Cid y Marinho, 2022). Los países con estados de bienestar más consolidados movilizaron respuestas basadas en instrumentos contributivos en mayor grado que los países de la región (Atuesta y Van Hemelryck, 2023). En estos países, fue posible identificar experiencias relevantes de flexibilización de los requisitos de acceso a las políticas laborales y a los seguros de desempleo, considerados estabilizadores automáticos frente a las crisis (Spasova y otros, 2021).

Si bien en la región también se adoptaron medidas de este tipo, la presencia de instrumentos como los seguros de desempleo y las asignaciones familiares de naturaleza contributiva aún es limitada. Esto se relaciona con los diversos desafíos institucionales que enfrentan los países y las características del mercado laboral (CEPAL, 2006 y 2023a). De acuerdo con los datos provistos por la OIT (2024), en 2023 tan solo el 10% de la población desempleada recibía prestaciones monetarias por desempleo.

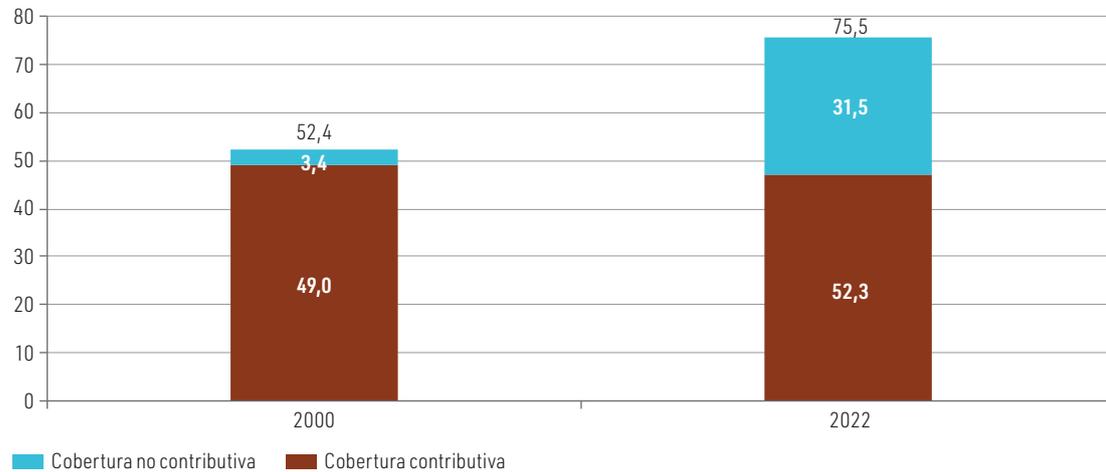
En el siglo XX los sistemas de protección social presentaban bajos niveles de cobertura y características altamente estratificadas y excluyentes. El acceso a la protección social contributiva estaba reservado a los empleos formales, mientras que las instituciones de asistencia social, de alcance limitado, estaban dirigidas a las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad (Cecchini y Martínez, 2011; CEPAL, 2006; Mesa-Lago, 2009). En la década de los 2000 surgió la llamada etapa expansiva de los sistemas de protección social en América Latina (Abramo, Cecchini y Morales, 2019; Arza y otros, 2022; Barrientos, 2024), en la que se ha observado un fortalecimiento del componente no contributivo para cerrar las brechas de cobertura y exclusión de los sistemas de protección social.

Los sistemas de pensiones reflejan la trayectoria de las políticas de protección social en la región<sup>4</sup>. Cuando se analiza la cobertura efectiva de los sistemas de pensiones, se concluye que, si bien entre 2000 y 2022 la proporción de la población económicamente activa (PEA) que cotiza a los sistemas de pensiones en América Latina se incrementó en 12,9 puntos porcentuales —pasó del 35,0% al 47,9%—, más de la mitad de la población económicamente activa de la región no cotiza a dichos sistemas, y además se perciben grandes desigualdades (CEPAL, 2024a). Por su parte, la cobertura de pensionados entre las personas de 65 años y más (cobertura de pasivos) del sistema de pensiones ha experimentado un crecimiento muy sustantivo del 52,4% en 2000 al 75,5% en 2022. Mientras que la cobertura de los sistemas de pensiones contributivos ha aumentado solo en 3,3 puntos porcentuales, la de los sistemas de pensiones no contributivos lo ha hecho más de ocho veces, ya que entre 2000 y 2022 ha pasado del 3,4% al 31,5% de las personas de 65 años y más en América Latina. Se trata de uno de los principales hitos de la construcción y el fortalecimiento de los sistemas de protección social en la región (Arenas de Mesa y Robles, 2024a) (véase el gráfico II.1).

<sup>4</sup> Dichos sistemas se componen de sistemas contributivos y no contributivos, que a su vez forman parte de los sistemas de protección social de los países de la región (Arenas de Mesa y Robles, 2024c).

**Gráfico II.1**

América Latina (18 países)<sup>a</sup>: cobertura de pasivos contributiva, no contributiva y total<sup>b</sup>, personas de 65 años y más, 2000 y 2022  
(En porcentajes)



**Fuente:** A. Arenas de Mesa y C. Robles, "Introducción", *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), 2024.

<sup>a</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

<sup>b</sup> La cobertura de pasivos total no es equivalente a la suma de la cobertura de pasivos contributiva y no contributiva, ya que, en algunos países, los destinatarios pueden recibir simultáneamente pensiones contributivas y pensiones no contributivas. Esto no ocurrió en 2000, pero sí en 2022, puesto que en la región algunos países habían avanzado hacia la universalidad de la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos y parte de sus pensionados también tenían acceso al sistema de pensiones contributivo.

Para entender la creciente importancia de la protección social no contributiva, más allá de los sistemas de pensiones no contributivos, así como las brechas y los desafíos existentes en los sistemas de protección social de la región, a continuación se presenta un ejercicio analítico que busca recopilar información sobre las vías que permiten a las personas en los hogares acceder a la protección social<sup>5</sup>. Para ello, se utiliza la información obtenida de las encuestas de hogares de 14 países de la región, a partir de una tipología aplicada por la CEPAL por primera vez en 2011 (CEPAL, 2012a; 2012b y 2021b). Esta tipología permite aproximarse a la distribución de la cobertura contributiva, no contributiva o combinada, así como identificar la falta de acceso a dicha protección en los hogares. Con el fin de determinar el vínculo entre los hogares y la protección social contributiva, se identificó si al menos uno de sus integrantes de 15 años y más cotizaba al sistema de pensiones o recibía una pensión de índole contributiva. Si bien es necesario conocer la situación del conjunto de prestaciones incluidas en los sistemas de protección social para llevar a cabo un análisis exhaustivo de la cobertura contributiva correspondiente, esta información no siempre está disponible en las encuestas de hogares<sup>6</sup>. Cabe señalar que en el Ecuador, Panamá y la República Dominicana las encuestas de hogares solo miden la afiliación a los sistemas de pensiones, por lo que en esos países no se tuvo en cuenta la cobertura contributiva de activos y solo se incluyó la cobertura contributiva de pensionados. Por otra parte, los hogares con cobertura no contributiva se definieron como aquellos en los que al menos un miembro del hogar recibía una prestación de este tipo.

<sup>5</sup> Se ha elegido el hogar como unidad de análisis debido a que, sobre todo en el caso de las transferencias públicas no contributivas, en algunas encuestas de hogares su recepción se registra a través de la persona jefa de hogar, por lo que no es posible identificar necesariamente a las personas receptoras.

<sup>6</sup> Este ejercicio no incluye las prestaciones de salud ni las relativas a la protección por enfermedad, desempleo, accidente de trabajo o enfermedad profesional, las licencias parentales y por maternidad y paternidad, ni las asignaciones familiares, entre otras. Se asume que los indicadores definidos permiten determinar la potencial cobertura que podrían tener los miembros de los hogares en relación con dichas prestaciones clave.

Con respecto a estas últimas, en las encuestas de hogares se registró la recepción de algunas de las siguientes transferencias públicas: programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, pensiones no contributivas, transferencias en especie y transferencias de otra índole, como prestaciones familiares, bonos y subsidios para el pago de los servicios básicos como el agua y la electricidad, becas escolares y programas de alimentación, dirigidos principalmente a niñas, niños y adolescentes en etapa escolar, entre otras prestaciones sociales. En ambos casos, se señalan los hogares que acceden a alguna de estas protecciones de manera exclusiva o combinada, ya que también se incluyen los hogares que reciben ambas prestaciones<sup>7</sup>.

En el análisis se considera la evolución de esta cobertura entre 2019 y 2022, lo que permite explorar si después de la pandemia de COVID-19 los países de la región han ampliado la cobertura en protección social, en especial de índole no contributiva. No se incluyeron las medidas de emergencia creadas específicamente para responder a la pandemia, puesto que la gran mayoría de ellas fueron coyunturales y luego dejaron de existir (Atuesta y Van Hemelryck, 2023). No obstante, en los análisis realizados se observaron casos de ampliación de la cobertura de programas de transferencias monetarias y sistemas de pensiones no contributivos preexistentes.

De los resultados de este análisis se desprende que, de manera exclusiva o combinada, al menos el 59,9% de los hogares accedían en 2022 a la protección social por la vía contributiva vinculada al sistema de pensiones, mientras que el 27,0% lo hacía a través de transferencias públicas no contributivas. Entre 2019 y 2022, la proporción de hogares que carecía por completo de acceso a la protección social permaneció casi inalterada y era muy alta, ya que casi un cuarto de los hogares en los países considerados estaba en esta situación en 2022. Cabe destacar el aumento del acceso por la vía no contributiva en este período. Mientras que el porcentaje de los hogares con cobertura exclusivamente contributiva se redujo del 53,1% al 49,5%, el porcentaje de los que accedían por la vía no contributiva aumentó del 22,8% al 27,0%, lo que reflejó un incremento de más de 4 puntos porcentuales en un período acotado de tiempo (véase el gráfico II.2).

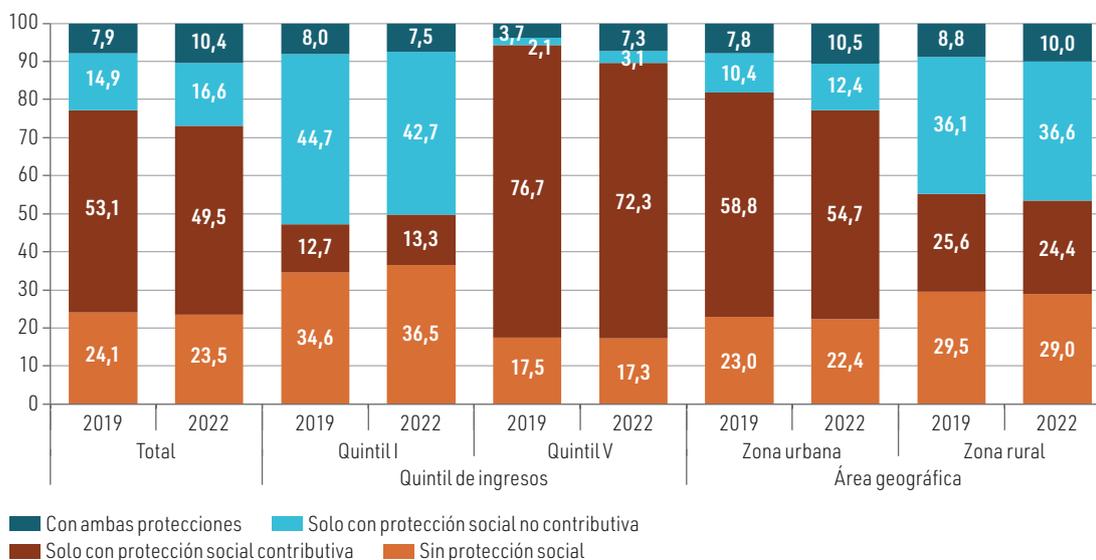
Se observan grandes desigualdades en el acceso a la protección social de los hogares de acuerdo con los ejes estructurantes de la desigualdad social en la región. Se destaca la comparación entre hogares de ingreso bajo y alto. En los hogares pertenecientes al quintil de menores ingresos, el porcentaje de hogares sin cobertura en 2022 superó el tercio (36,5%) y representó más del doble de la proporción afectada por esta situación en los hogares pertenecientes al quintil de mayores ingresos (17,3%).

En el análisis se pone de manifiesto una importante segmentación en el tipo de protección social al que acceden los hogares en función de sus características. Mientras que en 2022 la mitad de los hogares pertenecientes al quintil de menores ingresos accedía a la protección social por la vía no contributiva (50,2%), en los hogares de mayores ingresos esta proporción apenas llegaba al 10,4%. Esta situación se invierte en el caso de la cobertura contributiva, puesto que solo el 20,8% de los hogares de menores ingresos tenía acceso a esta cobertura, en comparación con el 79,6% de los hogares que se encuentran en el quintil de mayores ingresos. Se observa una situación similar entre los hogares urbanos y rurales. Mientras que en 2022 los hogares urbanos accedían a la protección social principalmente por la vía contributiva (65,2%) y solo el 22,9% lo hacía por la vía no contributiva, en los hogares rurales esta última cobertura se duplicó, de modo que alcanzó a casi uno de cada dos hogares (46,6%). Asimismo, la proporción de hogares cubiertos por la vía contributiva era considerablemente menor (34,4%), casi la mitad que la de los hogares urbanos.

<sup>7</sup> Este ejercicio no está exento de limitaciones. Como se indica en CEPAL (2021b), dado que se consideran solamente aquellas prestaciones que figuran en las encuestas de hogares, se puede subestimar la cobertura efectiva de los programas en los distintos países. Uno de los motivos que explica este hecho es que las encuestas de hogares recogen en total menos transferencias que la información procedente de los registros administrativos, debido esencialmente a la subcaptación de perceptores en las encuestas (Villatoro y Cecchini, 2018; Cecchini, Villatoro y Mancero, 2021). También se debe tener en cuenta que existen prestaciones no identificables en las encuestas de hogares en todas las rondas, ya sea porque no estaban creadas o porque no se incluyeron en las preguntas. Asimismo, si se considera el acceso a la protección social contributiva circunscrito a la cotización a los sistemas de pensiones, dada la mayor disponibilidad de este indicador a nivel regional, no se puede valorar la cobertura de otras prestaciones importantes y menos cubiertas en las encuestas de los países.

**Gráfico II.2**

América Latina (14 países)<sup>a</sup>: vías de acceso a la protección social de los hogares<sup>b</sup>, según quintil de ingresos y área geográfica, alrededor de 2019 y 2022<sup>c</sup>  
(En porcentajes)



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

<sup>a</sup> Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. En el caso del área geográfica, se excluye a la Argentina del promedio.

<sup>b</sup> En la Argentina y El Salvador, las encuestas de hogares solo miden el componente de transferencias monetarias condicionadas de las transferencias públicas.

<sup>c</sup> Para los datos de la ronda de 2022, los datos del Estado Plurinacional de Bolivia y de Colombia corresponden a 2021; para los datos de la ronda de 2019, los datos de Chile corresponden a 2017 y los de Colombia y México, a 2018.

Cabe destacar que en 2022 la cobertura no contributiva en los quintiles segundo y tercero alcanzó el 40,4% y el 27,3%, respectivamente. Esto podría reflejar un empeoramiento de los cambios en las condiciones socioeconómicas de los hogares como resultado de la secuencia de crisis, así como un avance hacia un horizonte de universalidad en la protección social.

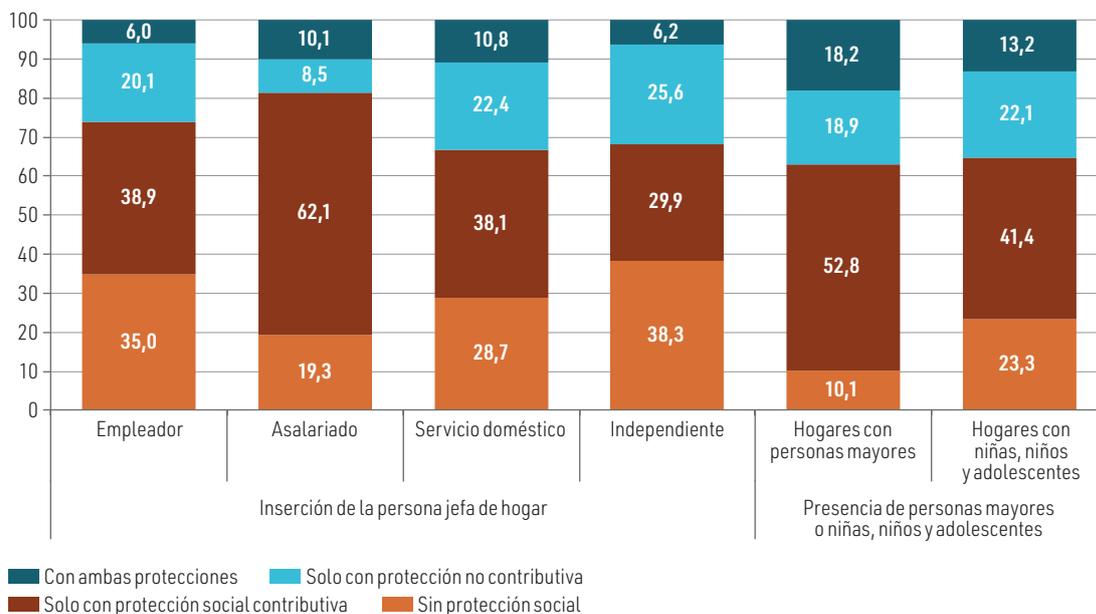
Cuando se examina en detalle el acceso a la protección social en función de las desigualdades de género y de un análisis del ciclo de vida, se observa que en 2022 más de un cuarto de los hogares con personas jefas de hogar jóvenes no tenía acceso a la protección social, como se refleja en el ejercicio. Esta proporción era mayor entre los hombres que entre las mujeres. Sin embargo, la incidencia era considerablemente menor en los hogares en los que la persona jefa de hogar era una mujer mayor. Esto puede deberse al aumento de la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos que benefician en mayor medida a las mujeres (Arenas de Mesa y Robles, 2024b).

La inserción laboral influye de manera notable en el acceso a la protección social. En 2022, los hogares en los que la persona jefa de hogar trabajaba de forma asalariada accedían principalmente al componente contributivo —que llegaba al 72,2%—, tanto de forma exclusiva como combinada. Pese a lo anterior, casi un quinto de esos hogares carecía de acceso a la protección social por alguna vía. Los niveles de desprotección llegan a más de un tercio de los hogares cuando la persona jefa de hogar trabaja de forma independiente. Igualmente, se observan niveles muy altos en el caso de las personas empleadoras y las personas que trabajan en el servicio doméstico. En estos hogares, el principal acceso se logra mediante la vía no contributiva. Por lo tanto, es oportuno y necesario promover estrategias de formalización de estos empleos y ampliar la cobertura contributiva entre quienes trabajan por cuenta propia (véase el gráfico II.3).

Gráfico II.3

América Latina (14 países)<sup>a</sup>: vías de acceso a la protección social de los hogares<sup>b</sup>, según inserción laboral de la persona jefa de hogar y presencia de personas mayores o niñas, niños y adolescentes en el hogar<sup>c</sup>, alrededor de 2022<sup>d</sup>

(En porcentajes)



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

<sup>a</sup> Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

<sup>b</sup> En la Argentina y El Salvador, las encuestas de hogares solo miden el componente de transferencias monetarias condicionadas de las transferencias públicas.

<sup>c</sup> Las categorías "Hogares con personas mayores" y "Hogares con niñas, niños y adolescentes" no son mutuamente excluyentes, ya que es posible encontrar hogares en los que residan personas mayores con niñas, niños y adolescentes o en los que solo esté presente una de estas poblaciones. En este enfoque analítico se reflejan de manera más precisa las diversas configuraciones familiares, lo que pone de manifiesto la complejidad de las dinámicas de vulnerabilidad y acceso a la protección social en los hogares.

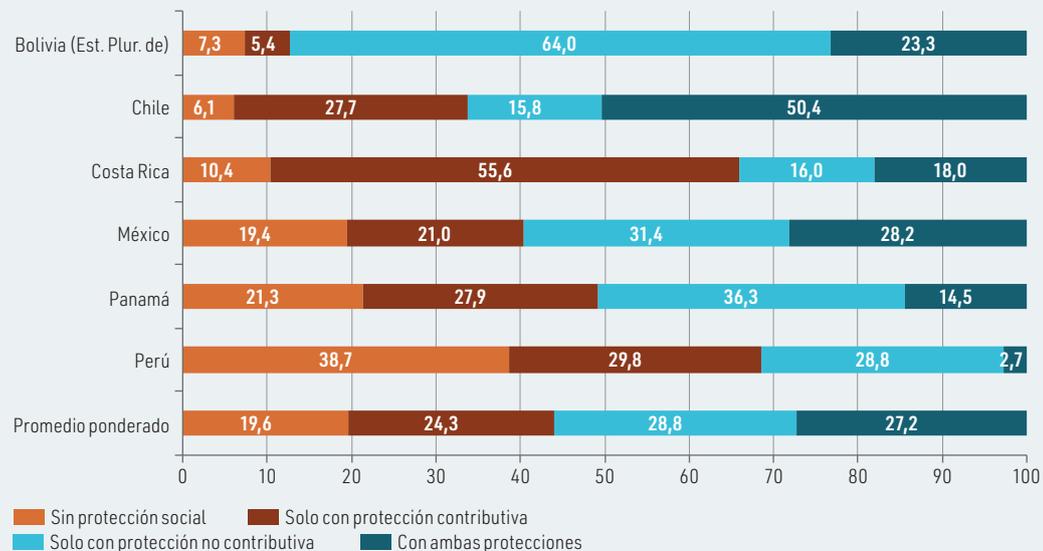
<sup>d</sup> Para los datos de la ronda de 2022, los datos del Estado Plurinacional de Bolivia y de Colombia corresponden a 2021.

Cabe señalar que los niveles de desprotección son considerablemente mayores en los hogares con niñas, niños y adolescentes que en los hogares con personas mayores. Casi un cuarto de los hogares con niñas, niños y adolescentes (23,3%) carece de acceso a la protección social por alguna vía, mientras esta proporción se reduce al 10,1% en los hogares en los que viven personas mayores. Esto pone de relieve la importancia de los sistemas de pensiones no contributivos, que han permitido aumentar considerablemente la cobertura de protección social de las personas mayores. Al mismo tiempo, expone la gran deuda pendiente de la región en relación con la protección social de la infancia, la adolescencia y la juventud, una cuestión que se debe tratar de manera urgente. En estos análisis, se destaca también la necesidad de contar con enfoques transversales que reflejen los distintos ejes de la desigualdad social en la región para incorporarlos en el análisis de los sistemas de protección social, sus desafíos y el diseño de sus políticas, de conformidad con lo establecido en la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo. En el recuadro II.1 se analiza esta problemática relativa a las personas con discapacidad.

**Recuadro II.1****Acceso a la protección social de las personas con discapacidad**

Transversalizar un enfoque de discapacidad en la protección social es una tarea urgente en la región. Alrededor del 6,5% de la población de América Latina y el Caribe presenta alguna discapacidad (CEPAL, 2022). Pese a los avances logrados en la región para garantizar los derechos de esta población, los sistemas de protección social con frecuencia no alcanzan a cubrir adecuadamente sus necesidades básicas y particulares, lo que perpetúa y multiplica las barreras que dificultan su acceso a los servicios y su inclusión laboral. Esto no solo aumenta el riesgo de caer en la pobreza, las desigualdades y las exclusiones, sino que además pone en evidencia la vulneración de sus derechos.

La cobertura de la protección social en los hogares con personas con discapacidad presenta variaciones significativas entre los distintos países. En el caso de Chile, el 93,9% de los hogares con personas con discapacidad cuentan con protección social de algún tipo, y una proporción considerable de hogares (50,4%) cuenta con ambas protecciones (contributiva y no contributiva). Una situación similar ocurre en el Estado Plurinacional de Bolivia, en el que el 92,7% de los hogares con personas con discapacidad tienen acceso a algún tipo de protección social, en particular mediante la protección social no contributiva (87,3%). En cambio, en el Perú, gran parte de esos hogares (38,7%) no tiene acceso a ninguna forma de protección social.

**América Latina (6 países): vías de acceso a la protección social de los hogares con personas con discapacidad<sup>a</sup>, 2022***(En porcentajes)*

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

<sup>a</sup> Se refiere a aquellos hogares en los que al menos uno de sus integrantes presenta alguna discapacidad.

Estos datos reflejan la importancia de seguir ampliando la cobertura de protección social de estos hogares. Según la información disponible en la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe, 17 países de América Latina y el Caribe han puesto en marcha un total de 21 programas de pensiones no contributivas que ofrecen prestaciones a personas con discapacidad. Existe la posibilidad de ampliar su cobertura legal y efectiva. Es igualmente importante reforzar el diseño de las prestaciones para que el acceso a la protección social no contributiva no esté sujeto a los vínculos laborales de las personas con discapacidad y no contribuya a la informalidad laboral, como se ha

observado en algunas pensiones no contributivas de esta población (Bietti, 2023). Asimismo, al momento de diseñarlas, se debe prestar especial atención a las necesidades específicas de estas personas, que se traducen en mayores niveles de gasto debido a los ajustes y los apoyos necesarios para su autonomía, así como en bajos niveles de ingreso del hogar debido a los cuidados que muchas veces requieren. En algunos países, como la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, la República Dominicana y el Uruguay, se ofrecen prestaciones públicas complementarias para las personas con discapacidad y sus familias, que cubren los costos de los servicios especializados de cuidados domiciliarios, la contratación de servicios de asistentes personales profesionales e incluso prestaciones sin corresponsabilidades. En el Brasil, por ejemplo, el Beneficio de Prestación Continuada ofrece una prestación equivalente a un salario mínimo mensual (de 1.412 reales o aproximadamente 250 dólares) a las personas que tengan una discapacidad que les impida participar de forma plena y efectiva en la sociedad, siempre que el ingreso por persona del hogar sea igual o inferior a un cuarto del salario mínimo (Mapurunga, 2024). En Costa Rica, el programa Pobreza y Discapacidad ofrece transferencias mensuales a personas con discapacidad de entre 18 y 65 años que se encuentran en situación de riesgo social para compensar los gastos adicionales relacionados con el acceso a los servicios básicos o a los apoyos y los ajustes razonables que necesitan para su vida diaria (CEPAL, 2024).

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG); M. Bietti, "Personas con discapacidad e inclusión laboral en América Latina y el Caribe: principales desafíos de los sistemas de protección social", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/23), Santiago, CEPAL, 2023; CEPAL, Base Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Los impactos sociodemográficos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe* (LC/CRPD.4/3), Santiago, 2022; F. Mapurunga, "Experiências exitosas em políticas de apoios e cuidados para pessoas com deficiência na América Latina e em países de outras regiões: considerações para a construção da Política Nacional de Cuidados do Brasil", *Documentos de Projetos* (LC/TS.2024/35), Santiago, CEPAL, 2024.

## C. Las políticas de protección social no contributiva: evolución y desafíos

Las políticas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe han ganado importancia en los sistemas de protección de la región. En particular, se ha registrado un gran crecimiento en la cobertura de los programas de transferencias monetarias y los sistemas de pensiones no contributivos. En 2022, 1 de cada 4 personas en la región (27,1%) vivía en hogares que recibían prestaciones de al menos un programa de transferencias condicionadas y los sistemas de pensiones no contributivos cubrieron al 31% de las personas de 65 años y más. Existen pruebas que indican que estos programas influyen positivamente en diversos indicadores sociales y contribuyen a la reducción de la pobreza y de las desigualdades. Su diseño aún plantea numerosos desafíos, como los retos de ampliación de su cobertura y la suficiencia de las prestaciones, para brindar una protección adecuada de los ingresos de los hogares y de las personas en contextos de transformación.

Es preciso llevar a cabo un análisis más detallado de las políticas de protección social no contributiva para estudiar su evolución, los avances y los desafíos en materia de cobertura y suficiencia, así como su contribución a la reducción de las desigualdades. Dada su importancia dentro de los sistemas de protección social de la región, en la presente sección se explora con mayor detalle la situación de los programas de transferencias monetarias (condicionadas y no condicionadas) y los sistemas

de pensiones no contributivos. Además de estas prestaciones, la protección social no contributiva abarca una serie de instrumentos, como los subsidios y la entrega de bienes y servicios para las personas y las transferencias en especie, incluidos los programas de alimentación escolar. También incluye políticas que articulan diversas prestaciones, como los programas de atención integral a la primera infancia, las políticas integrales de cuidado y las políticas de inclusión laboral, entre otras. Desde esta perspectiva más amplia, a este conjunto se suma el financiamiento destinado a las políticas en materia de educación, salud, vivienda, agua y saneamiento, así como las deducciones de impuestos orientadas a proteger los ingresos de las personas. Se observan diversas concepciones en el diseño de estas políticas. Por un lado, se encuentran las que mantienen una impronta altamente focalizada en la población pobre y extremadamente pobre<sup>8</sup> y, por otro lado, aquellas que ofrecen niveles cada vez más altos de cobertura, que incluso llegan a la universalidad, según una lógica de derechos sociales, como ocurre en algunos de los sistemas de pensiones no contributivos de la región (Arenas de Mesa y Robles, 2024b). En el recuadro II.2 se analiza concretamente la situación de los programas de alimentación escolar en la región, dada su importancia en el marco de una estrategia integral para la erradicación del hambre.

#### Recuadro II.2

##### **Programas de alimentación escolar en América Latina y el Caribe: hacia una promoción integral del bienestar de niñas, niños y adolescentes**

Los programas de alimentación escolar tienen por objetivo garantizar una alimentación diaria variada, equilibrada y de calidad, y que cumpla con las necesidades nutricionales y calóricas específicas de cada grupo de edad. Estos programas son esenciales para mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de las niñas y los niños en edad escolar, lo que contribuye a combatir el hambre y la malnutrición.

En América Latina y el Caribe, los programas de alimentación escolar constituyen un mecanismo de protección social integral, ya que contribuyen a reducir las brechas de desigualdad socioeconómica y fomentan el acceso equitativo a una educación de calidad y a una dieta saludable. Además de brindar condiciones más favorables para el aprendizaje, estos programas también pueden ofrecer incentivos para no abandonar la escuela. Asimismo, al planificar menús nutritivos adaptados al contexto, se puede aprovechar la producción local e impulsar el sector productivo alimentario (PMA, 2017). La puesta en marcha del programa articula distintos sectores, como la agricultura, la educación, la salud y la protección social, que deben trabajar de consuno con el fin de brindar respuestas alimentarias integrales, sostenibles, eficaces y complementarias (BID/PMA, 2023).

Se ha demostrado que los programas de alimentación escolar ayudan a reducir las brechas de género en el rendimiento educativo, tienen un impacto positivo en las habilidades matemáticas y mejoran la atención en clase y la ejecución de tareas cognitivas a corto plazo (PMA, 2017; Wang y Fawzi, 2020). En términos de costo-beneficio, se estima que por cada dólar invertido en las comidas escolares se obtendrá un retorno promedio de nueve dólares en nutrición y salud, pero especialmente en educación (Verguet y otros, 2020). En 2020, se evaluaron los costos y beneficios potenciales de los programas multisectoriales de alimentación escolar en América Latina, y se utilizaron datos del Brasil, Chile, el Ecuador y México. Los beneficios potenciales en salud y nutrición oscilaron entre 126 y 335 dólares por estudiante, lo que generó una relación costo-beneficio de 2,6 veces (Verguet y otros, 2020; BID/PMA, 2023).

Según los datos facilitados por el Programa Mundial de Alimentos (BID/PMA, 2023), se estima que alrededor de 418 millones de niñas y niños de todo el mundo reciben comidas escolares, de los cuales 80,3 millones lo hacen en América Latina y el Caribe, con una alta heterogeneidad entre los países. Si bien existe una

<sup>8</sup> El debate entre las políticas universales y focalizadas es amplio a nivel mundial. En diversos análisis, se han destacado los elevados costos que conllevan estas políticas, los errores de inclusión y exclusión, su alta complejidad y su menor efectividad en comparación con las políticas universales. Véase una revisión de estos debates en Razavi y otros (2022). Desde la perspectiva de la CEPAL, la aplicación de ciertos grados de selectividad no es incompatible con el principio de universalidad de los derechos, pues se trata de un instrumento específico para llegar a este objetivo (Arenas de Mesa, 2023).

tendencia hacia la universalización de la población que se beneficia de los programas de alimentación escolar, en algunos países se recurre a mecanismos individuales o geográficos para seleccionar a los destinatarios, como en Colombia, Chile, México y Haití. Además, los distintos países de la región no ofrecen prestaciones alimentarias en todos los ciclos escolares. En general, se suele priorizar la educación para la primera infancia y la educación primaria (BID/PMA, 2023). Si bien esta priorización es fundamental para contribuir al desarrollo integral de la primera infancia, es fundamental que estos programas logren llegar a la población escolar adolescente para hacer frente a la doble carga de la malnutrición en todas las etapas de la niñez.

**Fuente:** Banco Interamericano de Desarrollo/Programa Mundial de Alimentos (BID/PMA), *Estado de la Alimentación Escolar en América Latina y el Caribe 2022*, Washington, D.C., 2023; Programa Mundial de Alimentos (PMA), *Nutrir el futuro: programas de alimentación escolar sensibles a la nutrición en América Latina y el Caribe. Un estudio en 16 países*, Roma, 2017; S. Verguet y otros, "The broader economic value of school feeding programs in low- and middle-income countries: estimating the multi-sectoral returns to public health, human capital, social protection, and the local economy", *Frontiers in Public Health*, vol. 8, Lausanne, Frontiers Media, 2020; D. Wang y W. Fawzi, "Impacts of school feeding on educational and health outcomes of school-age children and adolescents in low- and middle-income countries: protocol for a systematic review and meta-analysis", *Systematic Reviews*, vol. 9, Berlín, Springer, 2020.

## 1. Los programas de transferencias monetarias y los sistemas de pensiones no contributivos

Las transferencias monetarias incluyen prestaciones que pueden cumplir diversos objetivos. Por una parte, existe una serie de transferencias monetarias permanentes o continuas, no condicionadas, cuyo propósito es garantizar niveles de ingresos mínimos a los hogares más vulnerables. En Chile, por ejemplo, se han establecido prestaciones regulares que complementan los ingresos de los hogares en ciertos momentos del año en los que aumentan los costos familiares, como en el caso del Aporte Familiar Permanente (Ex Bono Marzo). Por otra parte, el Bono de Invierno se entrega una sola vez al año a las personas pensionadas que cumplen con los requisitos que establece la ley, por ejemplo, para recibir prestaciones del sistema de pensiones no contributivo. Más recientemente, se ha introducido el Bolsillo Familiar Electrónico, que consiste en una transferencia directa destinada a las familias más vulnerables para hacer frente al alza de los precios de la canasta básica de alimentos. Permite comprar alimentos en almacenes locales, supermercados, ferias libres y otros establecimientos del rubro alimenticio.

Algunas transferencias monetarias continuas están orientadas a brindar protección social a las familias con niñas, niños y adolescentes ante la ausencia de una cobertura contributiva que les permita acceder a los programas de asignaciones familiares. En algunos casos puntuales, existen prestaciones destinadas a cubrir los déficits relativos a las licencias maternales que enfrentan las mujeres embarazadas que carecen de un empleo asalariado. Por ejemplo, el Subsidio Maternal en Chile ofrece a partir del quinto mes de gestación una prestación monetaria a las mujeres embarazadas que pertenecen al 60% de los hogares más vulnerables y que carecen de cobertura contributiva. Por otro lado, el Subsidio Familiar entrega una prestación económica mensual a madres, padres o tutores sin previsión social que tienen a su cargo niñas, niños y adolescentes y que pertenecen al 60% de los hogares de menores recursos. Este subsidio se recibe automáticamente si los hogares señalados se encuentran entre el 40% más vulnerable<sup>9</sup>.

Existen también diversas prestaciones monetarias que tienen como objetivo promover la inclusión laboral de las personas más vulnerables. Por ejemplo, el programa Jóvenes Construyendo el Futuro de México brinda capacitación laboral a jóvenes de entre 18 y 29 años para fomentar la inclusión

<sup>9</sup> Véase Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile, "Subsidio Familiar (SUF)" [en línea] [https://www.reddeproteccion.cl/fichas/subsidio\\_familiar\\_suf](https://www.reddeproteccion.cl/fichas/subsidio_familiar_suf).

productiva de este grupo. Los destinatarios reciben un aporte financiero mensual durante un período máximo de 12 meses, además de un seguro médico garantizado por el Instituto Mexicano del Seguro Social<sup>10</sup>.

Las prestaciones no contributivas que cobraron especial relevancia en las últimas décadas debido a la expansión de su gasto y de su cobertura han sido los programas de transferencias condicionadas y los sistemas de pensiones no contributivos. El primer grupo ofrece prestaciones monetarias a las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad, previo cumplimiento de una serie de condiciones. En la mayoría de los programas, las familias destinatarias deben velar por que las niñas, los niños y los adolescentes del hogar asistan a los centros educativos y a los controles de salud, entre otros ámbitos (Cecchini y Madariaga, 2011; Figueroa y Vila, 2024).

Los sistemas de pensiones no contributivos forman parte de los sistemas de pensiones y ofrecen transferencias monetarias a las personas mayores o con discapacidad. Las políticas mencionadas buscan prevenir y erradicar la pobreza en este segmento de la población, asegurar niveles de ingresos y reducir las desigualdades. Se trata de prestaciones monetarias no condicionadas, regulares y estables, que se calculan con independencia de las trayectorias laborales y que cuentan con una institucionalidad propia. Las personas destinatarias generalmente no han tenido un trabajo formal o no han realizado las cotizaciones requeridas durante su vida laboral para tener acceso a una pensión contributiva (Arenas de Mesa y Robles, 2024a).

Los estudios en la materia han demostrado las repercusiones que han tenido estas políticas en diferentes ámbitos. En cuanto a los programas de transferencias condicionadas, se indica que estas tienen efectos positivos en las familias destinatarias, que se reflejan en indicadores como la asistencia de niñas, niños y adolescentes a la escuela secundaria, la matrícula escolar, la reducción de las tasas de abandono escolar, la inscripción en programas de vivienda, la inclusión laboral y la reducción de la desigualdad (Baird y otros, 2013; Barrientos y Villa, 2013; Cecchini y Madariaga, 2011; Edo, Marchionni y Garganta, 2017; Fiszbein y otros, 2009; Galasso, 2011; Soares y otros, 2009). Por otra parte, se han observado mejoras significativas en los indicadores de salud en diversos metaanálisis relacionados con el impacto de estos programas, como en la salud de las madres y de los recién nacidos, incluida la reducción de las tasas de mortalidad infantil, y en el uso de los servicios de salud por parte de las poblaciones destinatarias (Calvacanti y otros, 2023; Gaarder, Glassman y Todd, 2010; Leroy, Ruel y Verhofstadt, 2009). En este sentido, los programas también han contribuido a disminuir el trabajo infantil (Del Carpio, Loayza y Wada, 2016; Kabeer y Waddington, 2015).

El debate sobre las condicionalidades en las transferencias monetarias se mantiene vigente, especialmente en un contexto en el que los sistemas de protección social deben adaptarse a una estructura de riesgos en reconfiguración. En numerosos estudios se analizan las ventajas y los desafíos que supone la aplicación de condicionalidades o corresponsabilidades en la concesión de prestaciones de los sistemas de protección social. Por un lado, las transferencias condicionadas se destacan por su capacidad para priorizar el uso de recursos escasos, facilitar la redistribución económica y legitimar la cobertura de protección social para las poblaciones más vulnerables (Attanasio, Oppedisano y Vera-Hernández, 2015; Pérez-Muñoz, 2017). También se han señalado sus limitaciones, que se vinculan a la imposición de cargas adicionales, sobre todo para las mujeres, dado que se exige el cumplimiento de corresponsabilidades y que se deben asumir elevados costos de administración, entre otras cuestiones (CEPAL y otros, 2013; Krubiner y Merritt, 2016; Ladhani y Sitter, 2019; Scheel, Scheel y Fretheim, 2020). En términos institucionales, el acceso y los efectos de los programas de transferencias condicionadas dependen de elementos que escapan al control de las instituciones responsables, como la calidad de los servicios de salud y educación o el funcionamiento de los mercados laborales (Stampini, Medellín y Ibararán, 2023). Es preciso destacar que los programas

<sup>10</sup> Véase Secretaría del Trabajo y Previsión Social, "Preguntas frecuentes: Jóvenes Construyendo el Futuro" [en línea] <https://www.gob.mx/stps/es/articulos/preguntas-frecuentes-jovenes-construyendo-el-futuro?idiom=es>.

de transferencias no condicionadas no solo han generado efectos significativos y positivos en áreas como la educación y la salud (Bastagli, Hagen-Zenker y Sturge, 2016), sino también en variables de empleo y en indicadores de consumo de alimentos.

Respecto de los sistemas de pensiones no contributivos, la literatura indica efectos en diversos ámbitos. Entre ellos se incluyen la mejora de los indicadores de salud, como la esperanza de vida (Miglino y otros, 2023; Valderrama y Oliveira, 2023) y los niveles de salud mental de sus receptores (Bando, Galiani y Gertler, 2022), la nutrición y la seguridad alimentaria, así como la estimulación del consumo local y el consumo<sup>11</sup> y la reducción del trabajo infantil. Asimismo, se han observado efectos relevantes desde una perspectiva de género en el bienestar subjetivo de las mujeres que reciben esta prestación, debido al reconocimiento de su contribución al trabajo de cuidados no remunerado (PNUD, 2010). De esta manera, se concluye que los sistemas de pensiones no contributivos no solo reducen considerablemente las brechas de acceso a los sistemas de pensiones y la pobreza en la vejez, sino que también mejoran otros ámbitos relativos al bienestar de las personas destinatarias y sus familias, como la seguridad alimentaria, la salud y el acceso a los servicios básicos.

Desde hace más de una década, la División de Desarrollo Social de la CEPAL mantiene la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe con el objetivo de contar con información sistematizada sobre la evolución de la cobertura, el gasto y la suficiencia de las prestaciones de estos programas (véanse el recuadro II.3 y el anexo II.A1). En la siguiente sección se exponen con más detalle los resultados obtenidos de esta fuente de información.

### Recuadro II.3

#### Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe

La Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sistematiza datos sobre las características de los programas de protección social no contributiva implementados por los países de la región. En particular, presenta información detallada sobre los distintos componentes de los programas de transferencias condicionadas, pensiones no contributivas y programas de inclusión laboral. En la actualidad, la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva de la CEPAL cuenta con información cualitativa y cuantitativa de 59 programas de transferencias condicionadas implementados en 21 países, 50 programas de pensiones no contributivas en 25 países y un territorio, y de 156 programas de inclusión laboral en 22 países, recopilada principalmente entre 2000 y 2022. Los datos se han obtenido de documentos oficiales y registros administrativos facilitados por las instituciones encargadas de los programas, así como de información solicitada directamente a los países.

Esta base de datos surge en respuesta al mandato de la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, celebrada en noviembre de 2015 en Lima. Para difundirla, la CEPAL mantiene un sitio web en español e inglés alojado en el Observatorio de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe de la CEPAL, en el que se publica la información descrita anteriormente. Además, el sitio cuenta con la información sistematizada en fichas por programa y permite la descarga de información cuantitativa. Se ha logrado una notable difusión del sitio web de la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva a lo largo de su historia, ya que ha recibido más de 250 mil visitas anuales. Además, dado que esta herramienta garantiza la disponibilidad de información para la ciudadanía y la sociedad civil, se la ha tomado como referencia en diversos estudios. Hasta agosto de 2024, más de 300 publicaciones han utilizado la información disponible en este recurso.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>; CEPAL, "Resolución 1 (I)", Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, 2015 [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40359/15-01116\\_cds.1\\_resolucion.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40359/15-01116_cds.1_resolucion.pdf); Observatorio de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/>.

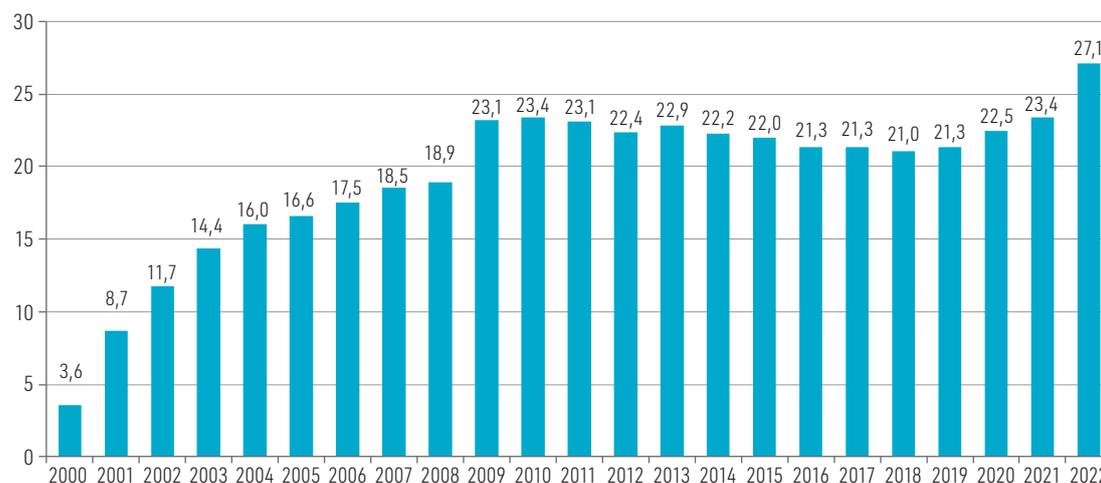
<sup>11</sup> Por ejemplo, véase Escobar, Martínez y Mendizábal (2013) para el caso del Estado Plurinacional de Bolivia; Martínez y otros (2020) para el caso de El Salvador, y Galiani, Gertler y Bando (2016) para el caso de México.

## 2. La cobertura y la suficiencia de los programas de transferencias monetarias condicionadas y los sistemas de pensiones no contributivos

Desde 2009, más del 20% de la población de América Latina y el Caribe vive en hogares que reciben transferencias monetarias condicionadas. En 2020, este porcentaje llegó al 22,5%. En el contexto de la pandemia, los países de la región modificaron los programas o adoptaron nuevas medidas. En consecuencia, la cifra de la población destinataria alcanzó su máximo histórico en 2022, que llegó al 27,1% de la población total de la región, es decir, 1 de cada 4 personas en la región vivía en hogares que recibían estas prestaciones (véase el gráfico II.4). En 2022, 19 países contaban con al menos un programa relacionado con este mecanismo, con un total de 31 programas vigentes en la región (Figuroa y Vila, 2024) (véase el anexo II.A1)<sup>12</sup>.

### Gráfico II.4

América Latina y el Caribe (20 países)<sup>a</sup>: población que reside en hogares destinatarios de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas<sup>b</sup>, 2000-2022<sup>c</sup>  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>; "Estimaciones y proyecciones: archivos Excel", Santiago, 2024 [en línea] <https://www.cepal.org/es/subtemas/proyecciones-demograficas/america-latina-caribe-estimaciones-proyecciones-poblacion/estimaciones-proyecciones-excel>; CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>; Naciones Unidas, *World Population Prospects 2024*, Nueva York, 2024 [en línea] <https://population.un.org/wpp/>; N. Figuroa y J. Vila, "Programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe: revisión metodológica de la estimación de tendencias de cobertura e inversión", *Documentos de Proyectos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2024, en prensa.

<sup>a</sup> Promedio ponderado según la información disponible sobre programas de transferencias condicionadas y otras transferencias monetarias continuas de 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 incluye la información de cobertura del programa Bolsa Familia, mientras que en 2021 y 2022 la información corresponde al programa Auxilio Brasil.

<sup>b</sup> Además de los programas de transferencias condicionadas, este indicador incluye otras transferencias monetarias permanentes de ingresos. No se incluye información sobre transferencias en especie ni subsidios.

<sup>c</sup> Este indicador se elabora multiplicando el número de hogares cubiertos por estos programas según las fuentes oficiales de los países por el tamaño medio de los hogares pertenecientes al quintil de menores ingresos a nivel nacional, de acuerdo con los datos de CEPALSTAT. Para estimar las series completas se sigue el método de Figuroa y Vila (2024). Los datos faltantes por programa se imputan con los datos disponibles, pues se asume una equivalencia con los últimos datos disponibles o una relación lineal entre los dos datos disponibles más cercanos. Al calcular el promedio, se considera como base la población total de los países de América Latina y el Caribe, sin importar si existen programas activos en el año de la estimación.

<sup>12</sup> Estos datos consideran la información recopilada en la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe, facilitada por los países o disponible en Internet. En el gráfico II.4 no se incluyeron los países de los que no ha sido posible obtener información sobre la cobertura efectiva a lo largo de la serie.

A pesar de la importancia de los programas de transferencias condicionadas en términos de su cobertura poblacional, estos programas enfrentan desafíos en relación con su suficiencia. En función de la información procedente de la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe, se estima que en 2022 el monto mínimo de las prestaciones en 15 países de América Latina representó el 33,2% de la línea de pobreza de ese año (Figueroa y Vila, 2024). Asimismo, los datos de 2022 obtenidos de las tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de 14 países de América Latina indican que en la mayoría de los casos sus montos fueron insuficientes para cubrir el déficit promedio de ingresos per cápita de los hogares en situación de pobreza, lo que refleja la diferencia entre la línea de la pobreza y el promedio de ingresos mensuales per cápita de los hogares antes de recibir dichas transferencias monetarias. En estos países, los montos de las transferencias condicionadas cubrieron en promedio el 46,8% del déficit de ingresos per cápita de los hogares en situación de pobreza (véase el gráfico II.5A). En el caso de la pobreza extrema, el promedio per cápita de los programas de transferencias condicionadas cubre más que el déficit de ingresos respecto de la línea de pobreza extrema, aunque con heterogeneidad entre los distintos países. Los montos de las transferencias cubrieron una mayor proporción del déficit de ingresos en la pobreza extrema en el Uruguay, el Brasil y Costa Rica, mientras que la menor proporción se registró en el Estado Plurinacional de Bolivia y El Salvador (véase el gráfico II.5B). Cabe señalar que en este análisis no se refleja por completo el efecto distributivo de las transferencias monetarias y, por lo tanto, no se puede determinar con precisión quiénes salen de la pobreza extrema y de la pobreza tras recibir la transferencia.

En cuanto a los sistemas de pensiones no contributivos, de los datos se desprende que se produjo un notable aumento de la cobertura desde inicios de este siglo. Mientras que en el año 2000 estos sistemas se encontraban presentes en 14 países de la región, en 2022 su presencia se extendía a 28 de los 33 países de la región (véase el anexo II.A1). De esta forma, su cobertura en América Latina y el Caribe aumentó del 3,4% de las personas de 65 años y más en 2000, equivalente a aproximadamente un millón de personas mayores, al 31,0% de esta población en 2022, equivalente a 19,6 millones de personas (véase el gráfico II.6). Esta gran ampliación se debe principalmente a los esfuerzos de los países por reducir las brechas de cobertura existentes en los sistemas de pensiones contributivos, dados los altos niveles de informalidad del mercado laboral (Arenas de Mesa y Robles, 2024a).

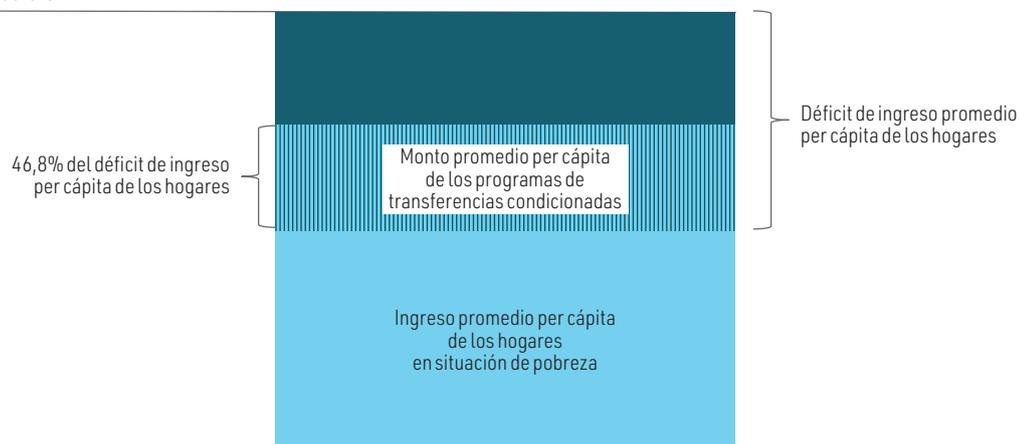
### Gráfico II.5

América Latina (14 países): monto promedio de las transferencias condicionadas y otras transferencias continuas<sup>a</sup> respecto del déficit de ingreso de los hogares<sup>b</sup> en situación de pobreza y pobreza extrema antes de recibir las transferencias, alrededor de 2022<sup>c</sup>

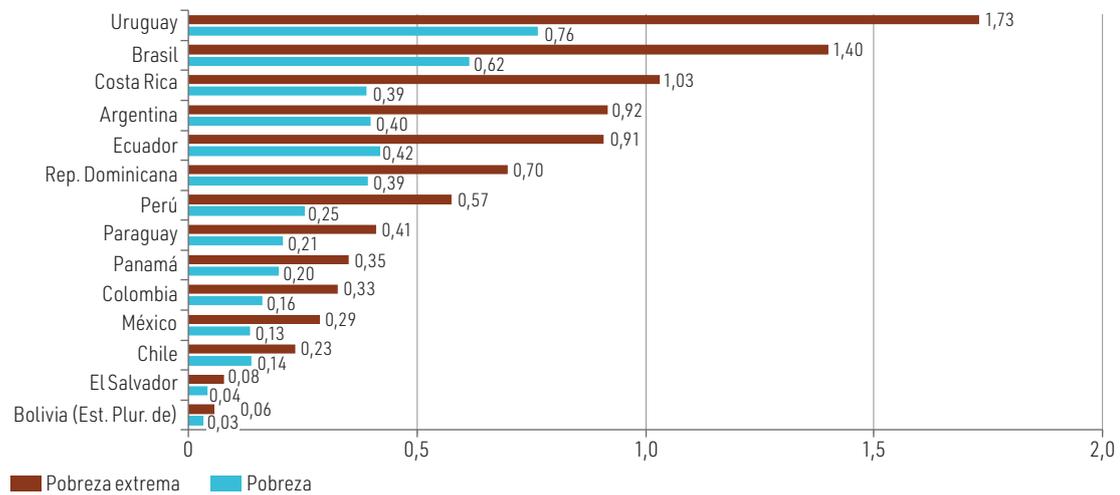
(En porcentajes y proporción del déficit de ingreso per cápita de los hogares)

#### A. América Latina (14 países)

Línea de pobreza



## B. Por países



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

<sup>a</sup> Se consideran los siguientes programas de transferencias condicionadas y transferencias continuas: Asignación Universal por Hijo de la Argentina; Bono Juancito Pinto y Bono Juana Azurduy del Estado Plurinacional de Bolivia; Bolsa Familia del Brasil; Chile Solidario/Ingreso Ético Familiar y la Asignación/Subsidio Familiar de Chile; Familias en Acción y Jóvenes en Acción de Colombia; Avancemos de Costa Rica; Bono de Desarrollo Humano del Ecuador; Programa Familias Sostenibles de El Salvador; Beca para el Bienestar Benito Juárez de Educación Básica de México; Red de Oportunidades de Panamá; Tekoporã del Paraguay; Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (Juntos) del Perú; Progresando con Solidaridad de la República Dominicana; Asignaciones Familiares y Tarjeta Uruguay Social (Ministerio de Desarrollo Social) del Uruguay.

<sup>b</sup> El déficit de ingresos se define como la diferencia entre la línea de pobreza o de pobreza extrema y el ingreso promedio mensual per cápita de los hogares antes de recibir transferencias condicionadas. A partir de esta estimación, se determina la proporción del déficit cubierta por los montos promedio per cápita entregados a través de los programas de transferencias condicionadas.

<sup>c</sup> Para los datos de la ronda de 2022, los datos del Estado Plurinacional de Bolivia y de Colombia corresponden a 2021.

## Gráfico II.6

América Latina y el Caribe (23 países)<sup>a</sup>: cobertura de pensionados de 65 años y más (pasivos)

de los sistemas de pensiones no contributivos, 2000-2022

(En porcentajes de la población de 65 años y más)



**Fuente:** J. Vila, C. Robles, C. 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.

<sup>a</sup> Promedio ponderado. Incluye información de los siguientes 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.

En los casos del Estado Plurinacional de Bolivia, Chile y México, se han adoptado políticas que han permitido avanzar hacia la universalización de estas prestaciones mediante procesos sucesivos de ampliación y fortalecimiento institucional. En cuanto al Estado Plurinacional de Bolivia, se lograron coberturas casi universales en lo que va del presente siglo, primero a través del programa Bono Solidario (Bonosol) y luego a través de la Renta Dignidad. Con respecto a Chile, la Pensión Garantizada Universal solo excluye a las personas mayores que pertenecen al 10% más rico de los hogares. En México, la mayor ampliación del sistema de pensiones no contributivo se llevó a cabo en 2019 con la introducción de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, que logró una cobertura universal en solo cuatro años de implementación y alcanzó el rango de derecho ciudadano (Vila y Yanes, 2024).

Es fundamental destacar el gran papel que han desempeñado los sistemas de pensiones no contributivos en la reducción de las desigualdades de acceso a los sistemas de pensiones en la región. Esto cobra especial importancia en la reducción de las desigualdades de género, dada la creciente feminización del envejecimiento y, como se detalla en el capítulo III, la mayor prevalencia de la informalidad laboral entre las mujeres y su menor participación en el mercado laboral formal. Estas cuestiones se traducen en mayores lagunas previsionales, en menores salarios y en una menor cobertura contributiva de pensiones (Arza, Robles y Arenas de Mesa, 2024; Arenas de Mesa, 2019). De acuerdo con la información disponible sobre nueve países de América Latina<sup>13</sup>, entre 2010 y 2021 la ampliación de estos sistemas permitió reducir en 8 puntos porcentuales la proporción de mujeres mayores que carecían de acceso a una pensión. No obstante, en 2021 la proporción de personas sin acceso a los sistemas de pensiones seguía siendo más elevada para las mujeres mayores (23,1%) que para los hombres mayores (19,2%) (Vila, Robles y Arenas de Mesa, 2024). Es importante seguir impulsando la adopción de un enfoque de igualdad de género en las reformas previsionales para afrontar estas desigualdades.

Con respecto a la suficiencia de las prestaciones brindadas por los sistemas de pensiones no contributivos, Vila, Robles y Arenas de Mesa (2024) observaron en 14 países de América Latina un incremento de 11 puntos porcentuales en el valor de sus prestaciones como porcentaje de la línea de pobreza<sup>14</sup>, que pasó del 81% en 2010 al 92% en 2022. Un análisis de 14 países de América Latina<sup>15</sup> alrededor de 2021, con la información del monto promedio mensual de las pensiones contributivas que entregan las encuestas de hogares y el valor mensual proveniente de los datos administrativos de los sistemas de pensiones no contributivos, indica que los montos que entregan los sistemas de pensiones contributivos duplica con creces (2,4 veces) la prestación entregada por los sistemas de pensiones no contributivos.

### 3. Las transferencias públicas no contributivas son un componente central de los ingresos de los hogares de menores ingresos

Además de la situación específica de los programas de transferencias condicionadas y los sistemas de pensiones no contributivos, la importancia de los programas de transferencias públicas no contributivas no solo radica en los niveles de cobertura, sino también en la proporción que representan

<sup>13</sup> Elaborada a partir del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Se considera la información de los siguientes países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá y Paraguay.

<sup>14</sup> A partir de la información administrativa obtenida de los países de América Latina que cuentan con sistemas de pensiones no contributivos y líneas de pobreza homogeneizadas por la CEPAL para los años considerados.

<sup>15</sup> Los países considerados en esta estimación son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

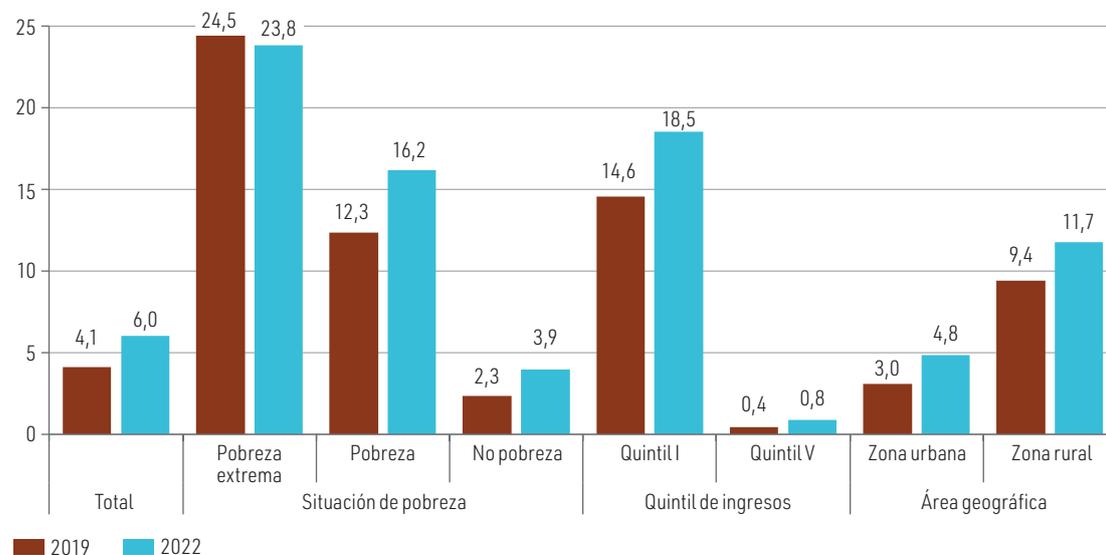
con respecto al ingreso total de los hogares más vulnerables. Si bien en 2022 apenas el 6% del ingreso total de los hogares correspondía a este tipo de transferencias públicas, esta proporción fue mucho mayor entre los hogares en situación de pobreza, pues llegó al 23,8% en los hogares en situación de pobreza extrema y al 16,2% en los hogares pobres (véase el gráfico II.7A). Se observa un fenómeno similar en los hogares que se ubican en el quintil de menores ingresos, en los que el 18,5% de los ingresos totales correspondía a este tipo de transferencias públicas. Por otro lado, en los hogares pertenecientes al quinto quintil de mayores ingresos, solo el 0,8% del ingreso total provenía de transferencias públicas en 2022. Asimismo, las transferencias públicas no contributivas representaban el 11,7% del ingreso total de los hogares en áreas rurales, más del doble que en los hogares urbanos (4,8%), con una tendencia creciente respecto de 2019. Cabe destacar que en 2022 las transferencias públicas llegaron a representar un 9,5% del total de ingresos en los hogares en los que la persona jefa de hogar era una persona de 65 años y más, con una tendencia creciente respecto de 2019. Esta proporción era superior en comparación con el resto de los grupos etarios analizados, en especial si se trataba de hogares en los que la persona jefa de hogar era una persona joven. Esto refuerza una vez más la comprensión del papel que han desempeñado los sistemas de pensiones no contributivos en relación con los ingresos de las personas mayores en la región, así como la necesidad de fortalecer el acceso a la protección social de los hogares liderados por jóvenes. Además, se observa que el porcentaje del ingreso proveniente de transferencias públicas varía en función del sexo y de la edad de la persona jefa de hogar (véase el gráfico II.7B). En particular, los hogares con jefas de hogar mujeres menores de 30 años reciben un porcentaje significativamente mayor de ingresos por transferencias públicas (8,7%) que los hogares con jefatura masculina (3,6%). En ambos casos, esta proporción es significativamente menor que la que reciben hombres y mujeres jefes de hogar de 65 años y más.

### Gráfico II.7

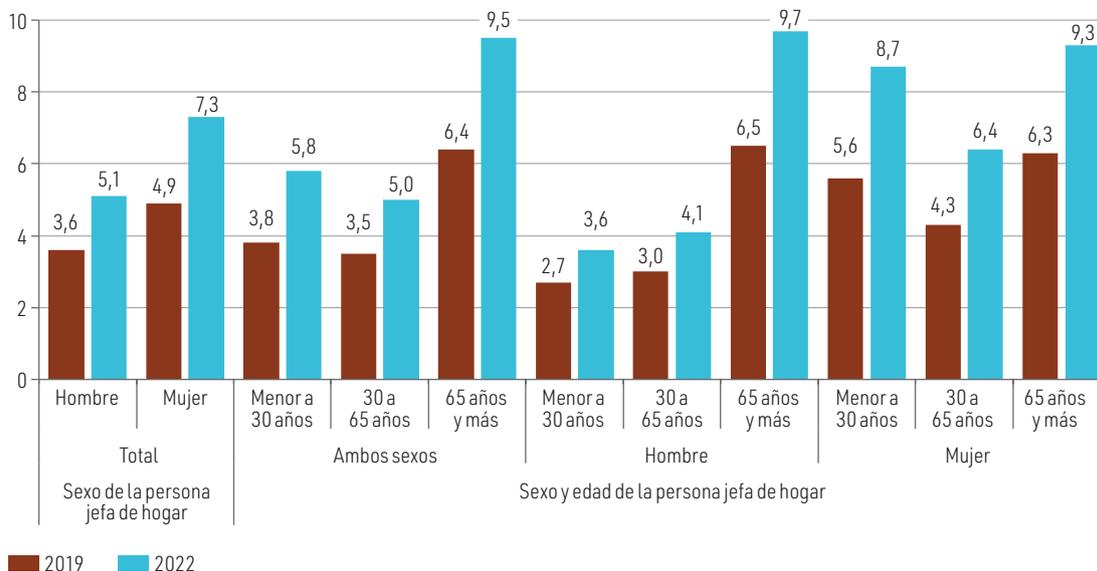
América Latina (14 países)<sup>a</sup>: peso promedio del ingreso por transferencias públicas no contributivas respecto del ingreso total de los hogares<sup>b</sup>, según las características del hogar y de la persona jefa de hogar, alrededor de 2019 y 2022<sup>c</sup>

(En porcentajes)

#### A. Según las características del hogar



## B. Según las características de la persona jefa de hogar



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

<sup>a</sup> Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. En el caso del área geográfica, se excluye a la Argentina del promedio. Las estimaciones no incluyen las transferencias de emergencia implementadas por los países para hacer frente a la pandemia de COVID-19.

<sup>b</sup> En la Argentina y El Salvador, las encuestas de hogares solo miden el componente de transferencias monetarias condicionadas de las transferencias públicas.

<sup>c</sup> Para los datos de la ronda de 2022, los datos del Estado Plurinacional de Bolivia y de Colombia corresponden a 2021; para los datos de la ronda de 2019, los datos de Chile corresponden a 2017 y los de Colombia y México, a 2018.

La proporción de los montos otorgados por las transferencias públicas respecto del ingreso total de los hogares es mayor en aquellos con jefas de hogar mujeres. De acuerdo con la información disponible sobre los programas de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas en la región, en 2022, 21 de las 31 prestaciones señaladas en la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva incluían al menos un componente en el que las mujeres eran las principales destinatarias de las transferencias monetarias. La mera recepción de la prestación no garantiza la transversalización de un enfoque de género. A la luz de este enfoque, es fundamental considerar mecanismos que permitan que estas transferencias contribuyan a promover una mayor autonomía económica de las mujeres y a reducir las desigualdades de género en la organización de los cuidados. Para lograrlo, es necesario mejorar la articulación entre las transferencias monetarias, las políticas de inclusión laboral y las políticas de cuidado en los países. Por otra parte, pese a que las políticas de protección social no contributiva han reducido las brechas de acceso de las poblaciones afrodescendientes y de los Pueblos Indígenas, aún quedan desafíos pendientes en este ámbito (véase el recuadro II.4).

El peso de las transferencias públicas en la región es heterogéneo. En 2022, el aporte de las transferencias públicas se situó en torno al 50% del ingreso total de los hogares en situación de pobreza en Chile (64,3%) y en el Brasil (46,4%), mientras que en la República Dominicana, el Perú y El Salvador representó menos del 10%. La región tiene por delante la importante tarea de avanzar hacia mayores niveles de suficiencia de las prestaciones no contributivas.

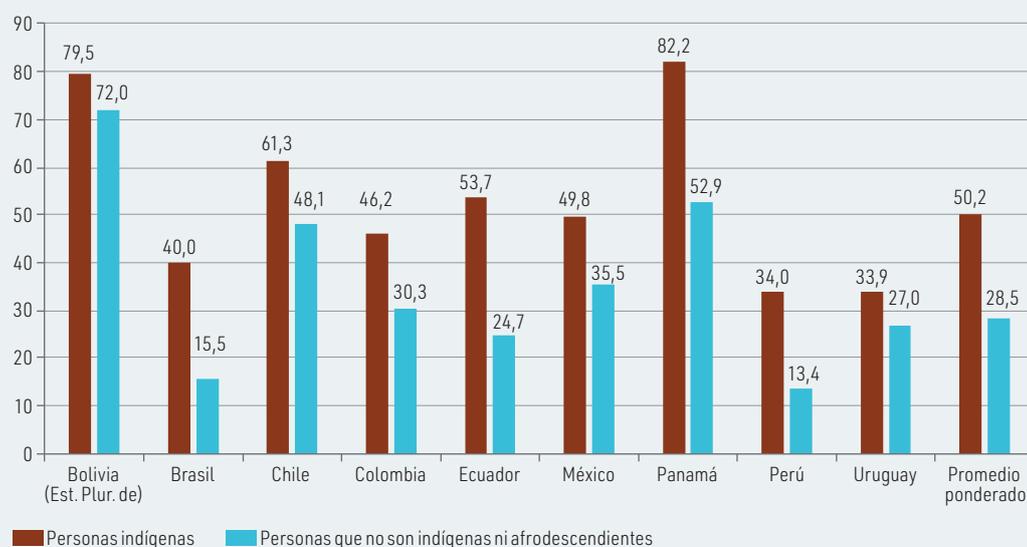
**Recuadro II.4****Pueblos Indígenas y protección social: hacia la adopción de un enfoque intercultural en el diseño de las políticas de protección social no contributiva**

Las personas que pertenecen a los Pueblos Indígenas representan el 10,4% de la población de América Latina, lo que equivale a más de 58,5 millones de personas (CEPAL, 2024). Las personas indígenas suelen estar desproporcionadamente representadas entre las poblaciones con mayores índices de pobreza. La tasa de pobreza entre las personas indígenas en 2022 fue del 43,1%, más del doble que la población que no es indígena ni afrodescendiente, que alcanzó el 21,4%. Asimismo, las personas indígenas enfrentan desigualdades en el acceso a la educación, la seguridad alimentaria y nutricional, la inclusión laboral y la salud. Pese a su importancia, la escasez de políticas públicas inclusivas y adaptadas a las realidades culturales de los Pueblos Indígenas contribuye a perpetuar el ciclo de pobreza y profundizar las desigualdades que afectan a estas poblaciones (CEPAL, 2024; Pedrero, 2023).

Con base en la información disponible para nueve países de América Latina, se constata que las personas que pertenecen a los Pueblos Indígenas cuentan con una mayor cobertura de la protección social no contributiva en comparación con la población que no es indígena ni afrodescendiente. Mientras que el 50,2% de las personas que pertenecen a los Pueblos Indígenas acceden a la protección social no contributiva, esta proporción es considerablemente menor (28,5%) entre quienes no son indígenas ni afrodescendientes (véase el gráfico). Sin embargo, aún es necesario avanzar más allá de la cobertura y adoptar un enfoque intercultural en el diseño de las políticas de protección social dirigidas a esta población. En el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se insta a establecer una protección social culturalmente apropiada y se ofrecen directrices para lograrlo. Por ejemplo, se aboga por que no se impida el acceso de las personas que pertenecen a los Pueblos Indígenas debido a la imposición de ciertas condiciones de admisibilidad que no son culturalmente apropiadas o a la falta de información adecuada. Asimismo, se destaca que en el diseño de las políticas públicas generalmente no se tiene en cuenta la integridad cultural de estas poblaciones ni sus medios de subsistencia, ni se las incluye en los procesos de toma de decisiones que les conciernen (Errico, 2018).

**América Latina (9 países): personas en hogares con protección social no contributiva, según la condición étnica, alrededor de 2022<sup>a</sup>**

(En porcentajes)



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

<sup>a</sup> En el caso de Colombia, los datos corresponden a 2021.

Si bien se han logrado avances, la pertinencia cultural de las políticas de protección social no contributiva en general aún es débil. Las formas de acceder a las transferencias, los plazos para su retiro y otras burocracias, así como el diseño de las transferencias pensado para individuos u hogares, impiden a los Pueblos Indígenas gozar de sus derechos individuales y colectivos y, en numerosas ocasiones, atentan contra la integridad cultural y la organización social comunitarias, por lo que aún se requieren adaptaciones. Asimismo, las condicionalidades de los programas no contributivos pueden imponer limitaciones que los excluyan, pues no suelen ir acompañadas de un acceso garantizado a servicios de salud y educación culturalmente apropiados.

Para fortalecer el enfoque intercultural en la protección social no contributiva es fundamental garantizar la participación efectiva de los Pueblos Indígenas en el diseño, la puesta en marcha y el seguimiento de los programas. En ese sentido, es igualmente importante reforzar la articulación y la coordinación intersectorial entre las entidades gubernamentales pertinentes para superar los desafíos estructurales, a fin de garantizar que las políticas de protección social no contributiva se adapten adecuadamente a los estándares de derechos individuales y colectivos de los Pueblos Indígenas.

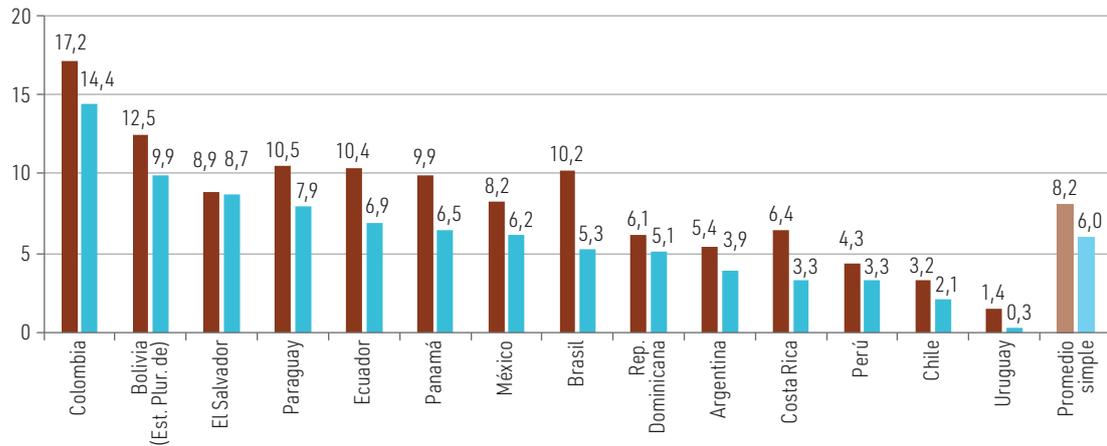
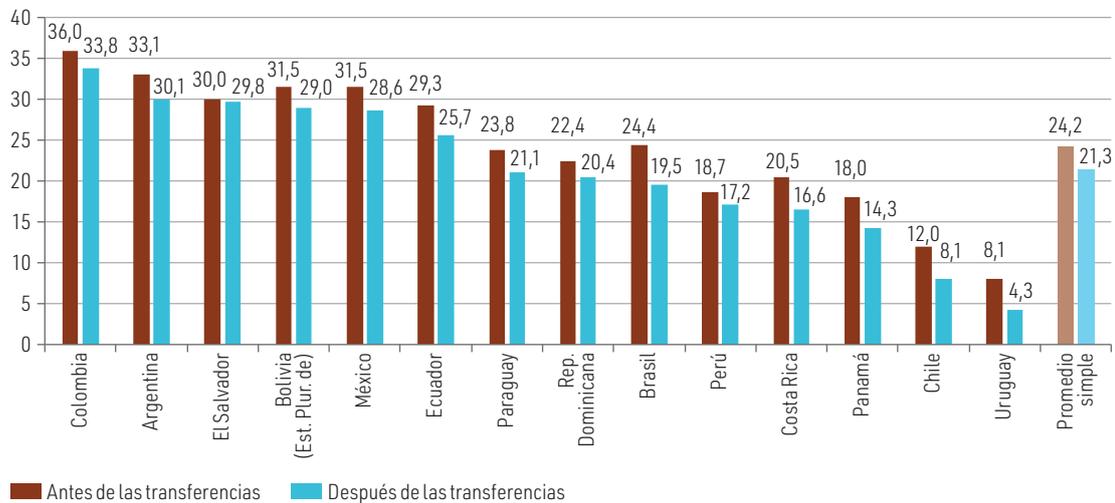
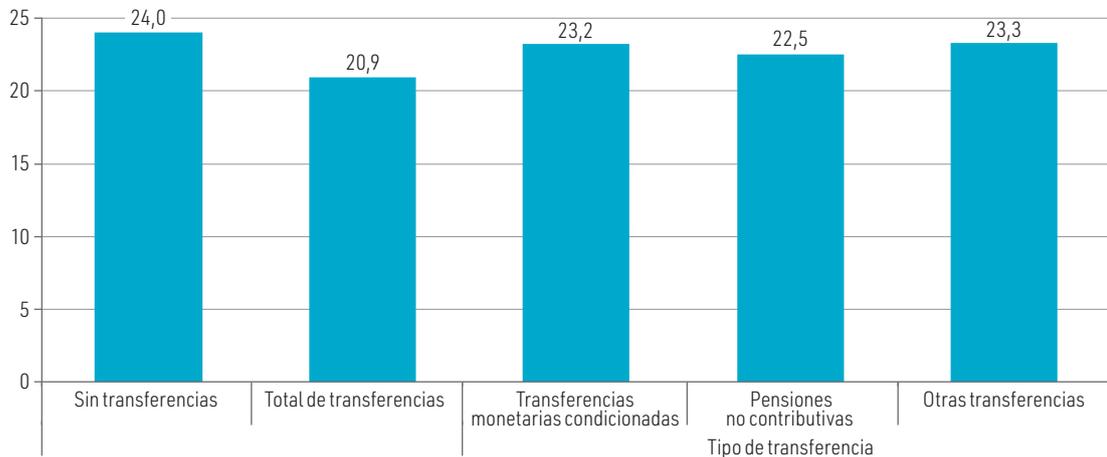
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Población, desarrollo y derechos en América Latina y el Caribe: propuesta de segundo informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/MDP.5/4/Rev.1), Santiago, 2024; M. Pedrero, "Hacia una recuperación económica transformadora de América Latina-Abya Yala: desafíos para garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/35), Santiago, CEPAL, 2023; S. Errico, "Social protection for Indigenous Peoples", *Social Protection for All Issue Brief*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2018; C. Robles, "Pueblos indígenas y programas de transferencias con corresponsabilidad: avances y desafíos desde un enfoque étnico", *serie Políticas Sociales*, Nº 156. Santiago, CEPAL, 2009.

Entre los efectos tangibles de las transferencias públicas no contributivas cabe mencionar la disminución de la incidencia de la pobreza extrema y la pobreza total. En el gráfico II.8 se indica, para un total de 14 países alrededor de 2022, que el conjunto de transferencias públicas registradas en las encuestas de hogares oficiales redujo la pobreza extrema en 2,2 puntos porcentuales, ya que pasó del 8,2% al 6,0%. En cuanto a la reducción de la incidencia de la pobreza total, se observa un efecto ligeramente mayor, pues en este mismo conjunto de países disminuye del 24,2% al 21,3%, lo que supone 2,9 puntos porcentuales menos (véanse los gráficos II.8A y II.8B). Si se analizan los efectos de los tipos de transferencias públicas no contributivas reflejados en las encuestas de hogares de nueve países de la región que permiten dicha desagregación, se observa que las pensiones no contributivas redujeron por sí solas la pobreza en 1,5 puntos porcentuales, más del doble que el efecto de los programas de transferencias condicionadas y de las transferencias restantes (0,7 puntos porcentuales) (véase el gráfico II.8C). El efecto más notable de los sistemas de pensiones no contributivos en relación con la incidencia de la pobreza tiene que ver con su amplia cobertura y los montos promedio que ofrecen estas prestaciones, que son mayores respecto de los programas de transferencias condicionadas. Además, en comparación con las transferencias condicionadas, los sistemas de pensiones no contributivos pueden imponer menos restricciones en términos de requisitos y condiciones de elegibilidad de sus destinatarios. En ambos casos, es necesario fortalecer en los países las dimensiones de ingresos y cobertura, así como los sistemas de información social y los registros sociales, que permitirán detectar las poblaciones que actualmente no disponen de cobertura (Arenas de Mesa y Robles, 2024a).

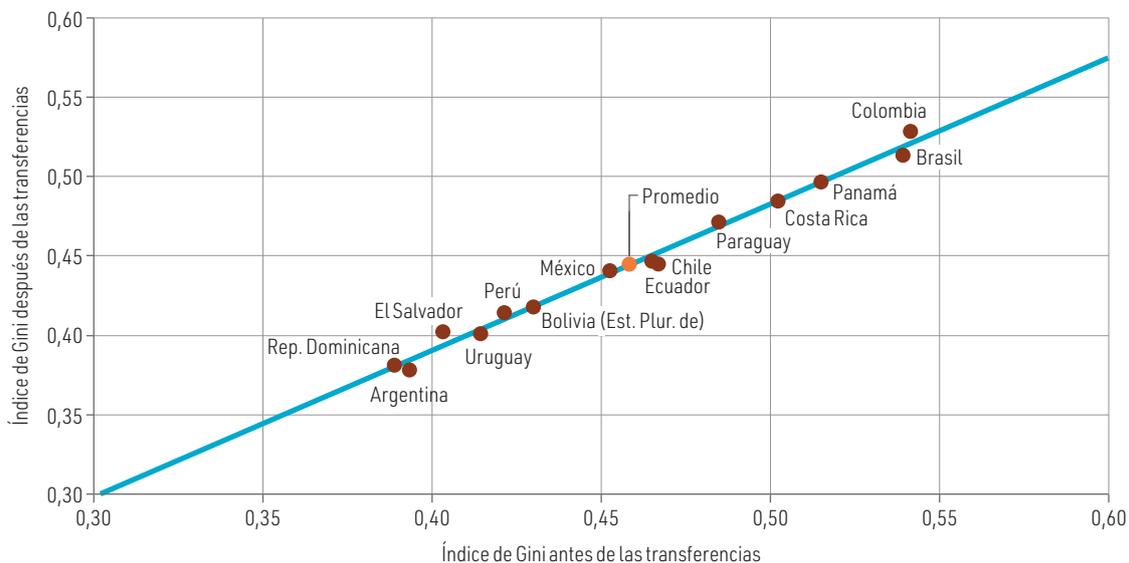
Asimismo, las transferencias públicas no contributivas identificadas en estos países tienen efectos en la reducción de la desigualdad económica, medida por el índice de Gini. Se trata de resultados bastante moderados si se miden en el conjunto de la población total: como promedio simple de los países analizados, el índice de Gini cambia de 0,458 a 0,444, lo que supone una disminución que apenas alcanza el 3% de la concentración de los ingresos (véase el gráfico II.8D).

**Gráfico II.8**

América Latina (14 países)<sup>a</sup>: incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema, e índice de Gini antes y después de las transferencias públicas, alrededor de 2022  
(En porcentajes e índice)

**A. Pobreza extrema****B. Pobreza total****C. Incidencia de la pobreza según el tipo de transferencia (9 países<sup>b</sup>)**

## D. Índice de Gini



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

<sup>a</sup> Promedio simple de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Las estimaciones no incluyen las transferencias de emergencia efectuadas por los países para hacer frente a la pandemia de COVID-19.

<sup>b</sup> Promedio simple de los países que disponen de información conjunta de los montos de las transferencias condicionadas, las pensiones no contributivas y otras transferencias públicas: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Paraguay y Perú.

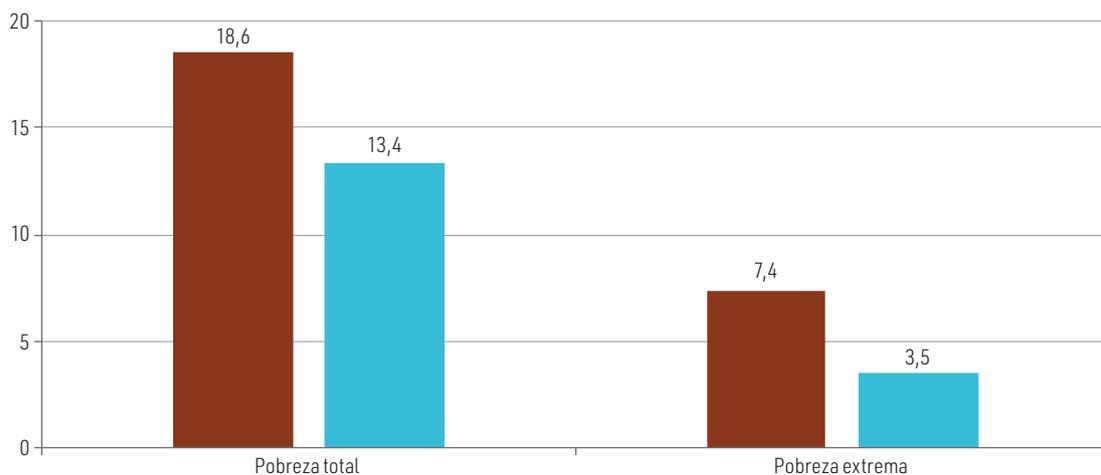
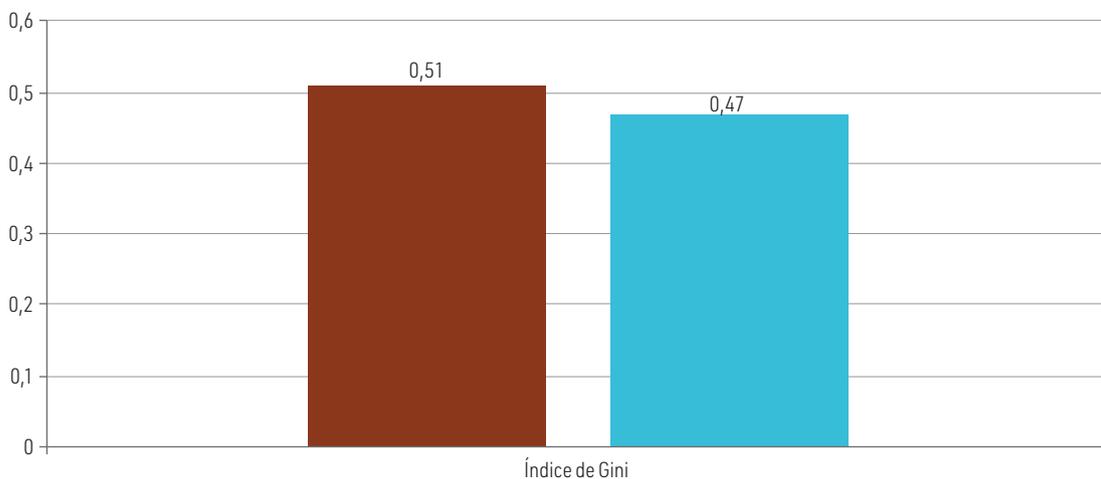
Estos resultados son congruentes con otros identificados en la literatura. En cuanto a los programas de transferencias condicionadas, se observa que contribuyen en mayor medida a disminuir la severidad y la profundidad de la pobreza que a reducir su incidencia (Cecchini, Villatoro y Mancero, 2021). Esto se debe principalmente a los desafíos que se plantean con respecto a la suficiencia de sus prestaciones<sup>16</sup>.

Por su parte, los sistemas de pensiones no contributivos, entre otras políticas sociales, han contribuido a disminuir la pobreza en la vejez. Entre 2000 y 2022, la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos aumentó del 3,4% al 31% en América Latina y el Caribe, es decir, en más de 27 puntos porcentuales entre las personas de 65 años y más, período en el que la pobreza en América Latina en esta misma población se redujo del 29,4% al 15,1% (14,3 puntos porcentuales) (véase el gráfico 5 de la Introducción). En el análisis de Arenas de Mesa, Espíndola y Vila (2024), basado en encuestas de hogares de diez países de América Latina en 2021, se demuestra que la recepción de pensiones no contributivas explicaría una reducción de 5,2 puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza entre la población de 65 años y más, lo que significa que 2,5 millones de personas salieron de esta situación tras recibir pensiones no contributivas. En paralelo, se constataron reducciones en el índice de Gini, que pasó de 0,51 a 0,47 en la población de 65 años y más (véase el gráfico II.9).

<sup>16</sup> En el capítulo IV se lleva a cabo un ejercicio de estimación de los niveles de inversión social requeridos para cerrar las brechas de pobreza y cubrir niveles básicos de protección social no contributiva en los países de la región.

**Gráfico II.9**

América Latina (10 países)<sup>a</sup>: incidencia en la pobreza extrema, la pobreza y el índice de Gini antes y después de que la población de 65 años y más recibiera pensiones no contributivas, alrededor de 2021  
(En porcentajes e índice)

**A. Pobreza<sup>b</sup>****B. Índice de Gini<sup>c</sup>**

■ Antes de recibir pensiones no contributivas ■ Después de recibir pensiones no contributivas

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

<sup>a</sup> Se consideran los siguientes países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Perú.

<sup>b</sup> Promedio ponderado de los niveles de pobreza y pobreza extrema.

<sup>c</sup> Los totales del aporte de las pensiones no contributivas al ingreso y al índice de Gini son promedios simples.

En resumen, si bien las transferencias públicas no contributivas aportan a la protección de los ingresos de los hogares, en especial de los más vulnerables, estas prestaciones enfrentan una serie de desafíos en relación con su diseño, aplicación y operación para lograr un mayor impacto en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Es posible reforzar las transferencias en diversos ámbitos, como la ampliación de su cobertura, sobre todo en los hogares más vulnerables, y su suficiencia.

Asimismo, Stampini, Medellín e Ibararán (2023) detectan la existencia de barreras de acceso, como la falta de información sobre estos programas entre los hogares más vulnerables, así como los niveles de inversión social de los que disponen los países para estas prestaciones. Además, es preciso afrontar la debilidad de los sistemas de información social y los registros sociales para llegar oportunamente a estos hogares. Estos desafíos pueden enfrentarse como parte de una estrategia integral de fortalecimiento de la protección social en los hogares, que considere las diversas situaciones de partida de los países. El refuerzo de la institucionalidad social será clave para lograr ese objetivo (véase el capítulo IV).

## **D. Hacia la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (2025): los desafíos de la protección social, en especial de las políticas de protección social no contributiva**

Urge fortalecer el diseño de las políticas de protección social no contributiva en la región en función de las características de los sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social. Esto implica avanzar en la ampliación de su cobertura y suficiencia, con especial atención a los retos que plantea la sostenibilidad financiera, así como elaborar estrategias que permitan reducir la segmentación y mejorar la calidad de las prestaciones a las que se accede por vía contributiva y no contributiva, lo que refuerza su coordinación. Al mismo tiempo, en este diseño se deben atender los desafíos derivados de los ejes de la desigualdad social y las respuestas exigidas frente a las crisis y las transformaciones que se están produciendo, con una sólida institucionalidad social. Ante los retos mencionados, pueden establecerse prioridades estratégicas que orienten la formulación de políticas de calidad, que cuenten con altos niveles de articulación.

Las brechas y las desigualdades que existen en el acceso a la protección social señaladas a lo largo del capítulo generan costos e ineficiencias para el desarrollo social inclusivo, lo que limita la posibilidad de erradicar la pobreza, reducir significativamente las desigualdades y consolidar una trayectoria hacia el desarrollo social inclusivo, de acuerdo con los compromisos asumidos a nivel mundial en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2015) y a nivel regional en la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (CEPAL, 2020), así como lo establecido en la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202). Esta situación dificulta las labores encaminadas hacia la transformación del modelo de desarrollo. Los sistemas de protección social serán condicionados debido a un contexto marcado por una serie de crisis y una estructura de riesgos en proceso de reconfiguración, que pueden acentuar las desigualdades actuales. Por este motivo, es necesario promover sistemas más preparados y fortalecidos, y enfrentar los desafíos que se plantearon en los sistemas de protección social durante la respuesta a la pandemia (CEPAL, 2022a). En vista de los elevados niveles de informalidad presentes en la región, el papel de la protección social no contributiva, articulada con los sistemas contributivos, será fundamental.

Es posible trazar un camino estratégico regional que conduzca a la puesta en marcha de sistemas de protección social que respalden una transformación del modelo de desarrollo actual. Para ello, será esencial acordar un conjunto de orientaciones y políticas que sitúen a la protección social en el centro de las estrategias de desarrollo y que la conciban no solo como un instrumento de mitigación

o reacción, sino también de transformación. La Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, que se celebrará en 2025, será una oportunidad para determinar y establecer los mecanismos de diálogo necesarios para avanzar en esta cuestión y necesarios consensos. A continuación, se exploran en detalle tres ámbitos que pueden contribuir a esta labor, con especial hincapié en las políticas no contributivas: i) enfrentar las brechas identificadas y fortalecer el diseño de las políticas con base en las orientaciones transversales de los sistemas de protección social; ii) consolidar una agenda de políticas de protección social no contributiva articuladas que haga frente a sus desafíos actuales, y iii) reforzar la institucionalidad social mediante la anticipación de los cambios y el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece la protección social digital.

## 1. Fortalecer la universalidad, la integralidad, la sostenibilidad y la resiliencia de las políticas de protección social no contributiva

Los déficits de las políticas de protección social no contributiva identificados en el capítulo pueden subsanarse mediante el fortalecimiento de su diseño sobre la base de las cuatro características de los sistemas de protección social: la universalidad, la integralidad, la sostenibilidad y la resiliencia. A continuación, se examina cada una de estas orientaciones en detalle.

### a) Universalidad

La protección social contribuye al pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y, por lo tanto, debe ser accesible para todas las personas. Dadas las grandes brechas existentes en la cobertura de la protección social contributiva, la protección social no contributiva cumple una función preponderante en lo que respecta al disfrute de este derecho. La orientación universal de la protección social no es necesariamente contradictoria con la selectividad, siempre que esta última se considere como un instrumento encaminado a reducir las desigualdades desde un enfoque de derechos. No obstante, las políticas de protección social no contributiva deben aspirar a la universalidad, lo que permite garantizar su acceso a quienes lo necesiten y superar la perspectiva reduccionista que las considera solo como un recurso para combatir la pobreza extrema o la pobreza (Arenas de Mesa, 2023; Cecchini y Martínez, 2011; CEPAL, 2006).

La adopción de una orientación universal en el diseño de las políticas de protección social no contributiva implica, además, salvaguardar el avance hacia niveles de cobertura y suficiencia adecuados, que reduzcan la segmentación y garanticen la calidad de sus prestaciones, lo que supone también reforzar su capacidad distributiva (Martínez y Sánchez-Anconchea, 2013 y 2021). Esto allana el camino para alcanzar acuerdos sociales amplios y mantener diálogos sociales dinámicos sobre las garantías y los mecanismos de financiamiento que aseguren su viabilidad. Asimismo, desde el enfoque del universalismo sensible a las diferencias, la oferta pública de protección social no contributiva no solo debe eliminar las barreras de acceso que enfrentan ciertas poblaciones, sino también atender sus necesidades específicas. Es sumamente importante que en su diseño se integren los enfoques relacionados con el género, el ciclo de vida, la interculturalidad, el territorio y la discapacidad (CEPAL, 2020). Por ejemplo, las políticas deben atender el limitado acceso a las prestaciones en los hogares con niñas, niños y adolescentes y en aquellos liderados por jóvenes, así como las desigualdades de género específicas a las que hacen frente en el diseño de sus prestaciones, como se ha destacado en el presente capítulo.

## b) Integralidad

La integralidad de las políticas de protección social no contributiva es fundamental para lograr una mayor articulación de las prestaciones existentes en los países. Su objetivo es garantizar el funcionamiento conjunto de estos sistemas, que incluye la protección de los ingresos, el acceso a los servicios sociales y la inclusión laboral. La integralidad puede reforzarse de manera considerable mediante una estrecha coordinación entre los diversos sectores de la institucionalidad pública (Cecchini y Martínez, 2011). Este hecho es particularmente evidente en el caso de las políticas de atención integral a la primera infancia o las políticas integrales de cuidado, que combinan diversas prestaciones. También se pone de manifiesto en otras prestaciones, como los programas de transferencias condicionadas y sus articulaciones con los sectores de la salud y la educación, o los sistemas de pensiones no contributivos y los sistemas de pensiones contributivos. Lo mismo ocurre en los distintos niveles de administración dentro del gobierno (central, regional y local).

Finalmente, y en consonancia con el enfoque del universalismo sensible a las diferencias, la integralidad de las políticas no contributivas ha de plantearse en función de las necesidades de protección social de los diversos grupos de la población y con un enfoque de ciclo de vida. Esto adquiere especial importancia en el marco de la multidimensionalidad que debe tenerse en cuenta en los enfoques de atención a la pobreza y la desigualdad ante los déficits identificados, especialmente ante una estructura de riesgos en proceso de reconfiguración descrita en el apartado A.1. Por consiguiente, no solo es necesario contar con políticas predefinidas para hacer frente a estos fenómenos, sino que su diseño debe adaptarse a las necesidades específicas de protección social que enfrentarán las distintas poblaciones.

## c) Sostenibilidad

Desde la perspectiva de la sostenibilidad de la protección social no contributiva, conviene considerar, como mínimo, tres dimensiones: cobertura, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera (Arenas de Mesa, 2019 y 2023). Es imprescindible cerrar las brechas de cobertura legal y efectiva en los instrumentos que componen los sistemas de protección social, incluidas al menos las garantías de la seguridad social establecidas para los pisos de protección social (OIT, 2012), así como las funciones de la protección social (CEPAL, 2020). Esto implica asegurar que las personas tengan acceso a la protección social frente a los riesgos derivados del ciclo de vida y las transformaciones en curso con instrumentos pertinentes y establecer metas específicas para ampliar cada uno de los componentes de los sistemas de protección social. Cuando el acceso por vía contributiva no esté cubierto, deben definirse instrumentos no contributivos que complementen esa falta de cobertura. Para salvar las brechas también pueden impulsarse mecanismos que incorporen a los trabajadores informales e independientes en la protección social contributiva. Es importante fomentar una coordinación más estrecha entre los sistemas contributivos y no contributivos de protección social (Robles y otros, 2023). La ampliación de la cobertura contributiva es ineludible y planteará desafíos para la sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social.

En los análisis presentados, se observan grandes déficits en relación con la suficiencia de las prestaciones ofrecidas. Las políticas para hacerles frente dependerán, entre otros factores, del espacio fiscal de los países y de la calidad del diálogo social que pueda establecerse para subsanarlos. En ese sentido, es posible acordar objetivos de universalización de prestaciones estratégicas, que presten especial atención a su sostenibilidad financiera. A modo de ejemplo, se pueden señalar las prestaciones familiares y las transferencias monetarias de amplia cobertura (o universales) dirigidas a los hogares con niñas, niños y adolescentes, que evitan que estos caigan en la pobreza (Robles y Santos García, 2023; Robles, 2023). El primer paso consiste en avanzar hacia la erradicación de la pobreza en niñas, niños y adolescentes. En un ejercicio que incluyó a 15 países de América Latina, Espíndola (2023) ha estimado que una transferencia monetaria equivalente a una línea de pobreza

extrema dirigida a niñas, niños y adolescentes pertenecientes al 40% más pobre de la población (una cobertura cercana al 55,0% de la población de entre 0 y 17 años y al 14,4% de la población total) representaría en 2030 el 1,4% del PIB. Por supuesto, es posible lograr mayores niveles de cobertura y suficiencia, en consonancia con los acuerdos que se alcancen a nivel nacional y regional.

En el caso de las personas mayores, también se puede promover la definición de los umbrales de ampliación de la cobertura y la suficiencia de los sistemas de pensiones no contributivos, de conformidad con las metas que se planteen en cada país y que consideren la erradicación de la pobreza en la vejez. Arenas de Mesa, Espíndola y Vila (2024) han estimado que, si para 2035 se amplía la cobertura regional de estos sistemas al 40% de la población de 65 años y más, de manera que toda la población mayor que actualmente se encuentra en situación de pobreza reciba una prestación equivalente a una línea de pobreza, la inversión total requerida ese mismo año sería del 1,1% del PIB. Se trata de un objetivo factible si se tiene en cuenta que en 2021 la inversión destinada a estos sistemas fue del 0,42% del PIB. Este esfuerzo relativo a los recursos debería planificarse de forma gradual en los próximos 10 años. La viabilidad institucional, financiera y de economía política favorece la aplicación de una política pública de estas características en la región.

#### d) Resiliencia

Es indispensable reforzar los sistemas de protección social para que estén preparados ante los acontecimientos que se produzcan según una doble lógica: i) choques y crisis poco previsibles en cuanto al momento de su ocurrencia, y ii) transformaciones más estructurales (Robles y otros, 2023). Las políticas de protección social no contributiva resilientes pueden desempeñar un papel central en estas respuestas. Por una parte, en caso de emergencia, es necesario contar con un diseño de prestaciones estratégicas que garantice la celeridad en su despliegue y adaptación para ofrecer una respuesta oportuna. Estos mecanismos incluyen la expansión vertical —el aumento de la suficiencia de las prestaciones o de la duración de un programa o sistema existente—; la expansión horizontal —el aumento de la cobertura de un programa o sistema existente—; la utilización de mecanismos de la estructura del sistema de protección social para dar respuesta a la emergencia por separado, o el establecimiento de un sistema humanitario paralelo que se ajuste lo mejor posible al sistema de protección social vigente (Beazley, Solórzano y Barca, 2019).

Al mismo tiempo, es preciso que en la región se fomente la articulación de las políticas de gestión de riesgo de desastres con los sistemas de protección social, a fin de evitar que la respuesta se centre exclusivamente en los elementos reactivos, una vez que los hechos ocurren (CEPAL, 2021a). Para lograr ese objetivo, es necesario incorporar una nueva perspectiva de la protección, que defina su papel en la preparación, la prevención, la mitigación y la adaptación frente a las crisis y los desastres, y que adopte un doble enfoque de resiliencia institucional y social (CEPAL, 2021a). Entre las políticas que se pueden considerar se encuentran las dirigidas a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de las personas afectadas, facilitar el acceso a las estrategias de educación en situaciones de emergencia, garantizar el cuidado, la vivienda y los servicios básicos, reforzar la planificación de los asentamientos en línea con el análisis de la gestión de desastres, y diseñar estrategias para fortalecer la inclusión laboral en estos contextos (CEPAL, 2021a). Asimismo, dado el aprendizaje obtenido en relación con la protección de los ingresos durante la pandemia, es importante prever mecanismos que se puedan poner en marcha ante posibles choques (Robles, Atuesta y Santos García, 2024). Por ejemplo, durante la pandemia, la CEPAL recomendó establecer un ingreso básico de emergencia equivalente a una línea de pobreza destinado a toda la población en situación de pobreza (CEPAL, 2021b).

Una segunda expresión de la resiliencia de las políticas no contributivas tiene que ver con su capacidad para hacer frente a la estructura de riesgos en proceso de reconfiguración, que contribuya a los procesos de transición y transformación estructurales. A continuación, se exploran algunas recomendaciones de política al respecto.

## 2. Promover la articulación de las políticas de protección social no contributiva

Si bien en la región se observa un panorama más alentador que en 2021, con una disminución de las tasas de pobreza y pobreza extrema (véase el capítulo I) y de los niveles de desnutrición (FAO y otros, 2024), los efectos de la crisis social prolongada tras la pandemia de COVID-19 siguen presentes hasta el día de hoy en ámbitos medulares para el desarrollo social inclusivo, como la educación y la salud (CEPAL/UNESCO/UNICEF, 2024; CEPAL/OPS, 2024). El fortalecimiento de la protección social no contributiva, fomentando una agenda de políticas con una orientación universal y sostenible en el centro, es clave para avanzar en la recuperación y la transformación del escenario actual y hacer frente a la estructura de riesgos existente. Las políticas de protección social no contributiva deben contar con un alto nivel de articulación y con un diseño que responda a los desafíos que se plantean en un contexto de elevada desigualdad social, por lo que se será necesario que los países refuercen sus capacidades humanas, técnicas y financieras. Esto implica, entre otras cosas, superar la noción subsidiaria de la protección social como mecanismo de mitigación frente a la ocurrencia de riesgos y adoptar una visión sistémica, transformadora, universal e integral de la protección social, que repercute en al menos tres ámbitos: la erradicación de la pobreza, la reducción de las desigualdades y el avance hacia el desarrollo social inclusivo.

En este contexto, las políticas de protección social no contributiva que requieren altos niveles de articulación y que pueden contribuir al logro de los objetivos mencionados más arriba incluyen: i) las políticas de protección de los ingresos; ii) las políticas de desarrollo integral de la primera infancia; iii) las políticas de educación, incluidas las de formación continua; iv) las políticas de salud; v) las políticas de cuidado, y vi) las políticas de inclusión laboral. En su diseño, será importante tener en cuenta al menos tres elementos: la atención a las necesidades específicas derivadas del ciclo de vida; la atención a los ejes de la desigualdad social, y la atención a los elementos que definen la estructura de riesgos en proceso de reconfiguración (Robles y otros, 2023).

### a) Las políticas de protección de los ingresos y los sistemas de pensiones no contributivos en un contexto de transformación

La información presentada en este capítulo puso de manifiesto las grandes deudas de la región en cuanto a la capacidad de los instrumentos de protección social no contributiva para brindar una protección efectiva de los ingresos. Además de los desafíos de cobertura, se presentan los de suficiencia. Las transferencias públicas contribuyen, aunque con limitaciones, a reducir el déficit de ingresos con respecto a las líneas de pobreza y pobreza extrema. Sin embargo, se plantean desafíos sustantivos como consecuencia de los bajos montos de las prestaciones ofrecidas. En los distintos países se observan retos de diversa índole que impiden que estas prestaciones lleguen a cubrir e individualizar a las personas en situación de mayor vulnerabilidad. Las transferencias públicas contribuyen a reducir la pobreza y, en menor medida, la desigualdad de los ingresos. Este efecto es mayor en el caso de los sistemas de pensiones no contributivos.

Si bien estos programas producen efectos que trascienden el ámbito de la pobreza monetaria y se ponen de manifiesto en diversas dimensiones del bienestar, es evidente que su diseño puede reforzarse de manera sustantiva en respuesta al imperativo de erradicar la pobreza y reducir las desigualdades. Esto puede lograrse mediante un enfoque sistémico de los desafíos que enfrentan los hogares en relación con la protección de los ingresos. Además, es preciso tener en cuenta que se trata de una política estratégica para garantizar un nivel de vida adecuado y el pleno ejercicio de los demás derechos sociales, como se demuestra en los análisis relativos a la infancia y las personas mayores. En este enfoque se debe prestar atención, entre otras cosas, a los elevados niveles de

desprotección que enfrentan los hogares con niñas, niños y adolescentes, así como aquellos liderados por personas jóvenes. Asimismo, se deben considerar las especificidades de la transversalización de un enfoque de género y los demás ejes de la desigualdad social en su formulación, dando prioridad a los grupos demográficos que se encuentran sobrerrepresentados entre la población más vulnerable (Stampini, Medellín e Ibararán, 2023). La trayectoria de ampliación y fortalecimiento institucional que han seguido los sistemas de pensiones no contributivos puede contribuir a esta reflexión. En el diseño resultante, es importante tener en cuenta, por un lado, la composición de los hogares y las prestaciones que pueden considerarse de forma articulada para cubrir las diversas necesidades de sus miembros. Por otro lado, también se deben considerar los desafíos que surgen debido a las transformaciones que se están produciendo. En los dos ámbitos, es necesario promover una mayor investigación. Es fundamental calibrar los niveles de cobertura y suficiencia de estas prestaciones mediante el mantenimiento de la sostenibilidad financiera y la protección oportuna y continua de los niveles de ingreso y consumo.

Existen diversos mecanismos de protección de ingresos que pueden ponerse en marcha de manera simultánea (Farías, Santos García y De Wispelaere, 2023; Robles, 2023). El primero hace referencia al fortalecimiento de las políticas de formalización con el objetivo de lograr un mayor acceso de los hogares a la seguridad social ante situaciones de desempleo, maternidad, invalidez, supervivencia y vejez, entre otras, y así favorecer una mayor sostenibilidad de los sistemas de protección social. Por otra parte, desde una lógica sistémica, es importante considerar la diversidad de instrumentos no contributivos de que disponen los países y que no se limitan a programas de transferencias monetarias condicionadas. Es fundamental promover una mayor articulación entre estos instrumentos mediante un enfoque de ciclo de vida. Cabe señalar que la protección de los ingresos también puede desempeñar un papel central en el contexto de las transformaciones que se producen en el mundo laboral y los efectos del cambio climático en el trabajo. Esta debe llevarse a cabo de manera coordinada con las políticas activas del mercado laboral (véase el apartado D.2.f).

Dado que niñas, niños, adolescentes y las personas mayores enfrentan importantes limitaciones para generar ingresos autónomos, y teniendo en cuenta la transición demográfica que se está produciendo, es posible plantear una estrategia de fortalecimiento de la protección de los ingresos en los extremos del ciclo de vida (Robles y Santos García, 2023). En el ámbito no contributivo, las transferencias monetarias y los sistemas de pensiones no contributivos son políticas de gran trascendencia debido a su magnitud regional, y deberían reforzarse en términos de la suficiencia de las prestaciones que ofrecen. En particular, los sistemas de pensiones no contributivos son prestaciones clave para avanzar en la estrategia de erradicación de la pobreza en la vejez, y es fundamental mejorar su coordinación con los sistemas contributivos de pensiones para consolidar este objetivo (Arenas de Mesa y Robles, 2024a). En el marco de las experiencias de Chile o México, por ejemplo, se describen procesos sucesivos de ampliación de sus niveles de cobertura y suficiencia que permiten erradicar la pobreza en la vejez (Vila y Yanes, 2024). A partir de la experiencia obtenida y del fortalecimiento de la institucionalidad de los sistemas de pensiones no contributivos, es posible garantizar prestaciones destinadas a la protección de los ingresos en hogares con niñas, niños y adolescentes. Por ejemplo, se podría incluir una transferencia amplia y no condicionada para la niñez, que brinde apoyo a los hogares para afrontar los costos asociados a su crianza, mientras se avanza en una estrategia integral de acceso a los servicios sociales de educación y salud en los territorios. Esta transferencia de orientación universal podría otorgarse primero a los hogares pobres o en situación de vulnerabilidad, según su impacto financiero (CEPAL/UNICEF, 2020). Siguiendo la experiencia de algunos países, también es posible articular esta transferencia con otra dirigida a proteger a las mujeres embarazadas que no cuentan con cobertura contributiva durante el período prenatal, al tiempo que se avanza en crecientes niveles de formalización que permitan su acceso a licencias remuneradas.

## b) La inversión en políticas integrales de atención a la primera infancia

Esping-Andersen (2013) menciona tres elementos clave en su análisis sobre las medidas adoptadas por las sociedades nórdicas para reducir la desigualdad y ampliar la estructura de oportunidades: a) las políticas que potenciaron la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado, incluida la universalización de los sistemas de cuidado infantil con altos estándares de calidad; b) la introducción de licencias parentales generosas, y c) las prestaciones monetarias para familias con hijas e hijos. En diversos análisis se ha destacado la importancia de la atención a la primera infancia como un elemento esencial para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes y promover el desarrollo de los países, y como una política altamente efectiva en función del costo. Los datos científicos muestran que el desarrollo cerebral y cognitivo se produce de manera exponencial durante la primera infancia y que las experiencias tempranas tienen un impacto duradero en el desarrollo futuro de un individuo. Las intervenciones tempranas de calidad, como los programas de educación inicial y nutrición adecuada, pueden mejorar significativamente el rendimiento escolar, la salud y los ingresos a largo plazo. En numerosos estudios se han cuantificado los beneficios económicos de invertir en la primera infancia (Heckman y Masterov, 2007; Gertler y otros, 2014; Nores y Barnett, 2010; UNICEF, 2019)<sup>17</sup>. De la misma manera, existen pruebas en las que se vincula la exposición a entornos precarios en la primera infancia con resultados negativos en las dimensiones educativa, comportamental y laboral en las etapas posteriores del ciclo de vida (Heckman y Masterov, 2007).

Asimismo, otras intervenciones tempranas pueden ayudar a romper el ciclo de la pobreza y reducir la desigualdad. Esto implica que los hogares en los que crecen niñas y niños cuenten con medios suficientes y con acceso a prestaciones familiares de calidad. En otras palabras, los hogares deben tener acceso al conjunto de prestaciones directas e indirectas dirigidas a las familias con hijas e hijos que permitan garantizar su desarrollo integral, incluidas las transferencias, los servicios y las regulaciones para la corresponsabilidad entre la vida laboral y familiar (Rossel, 2023). Los efectos de la pandemia en el bienestar de niñas, niños y adolescentes, en particular durante la primera infancia, fueron devastadores y deben atenderse de manera prioritaria (Santos García, 2024).

En vista de lo anterior, es fundamental promover políticas de atención integral a la primera infancia que consideren la ampliación de las prestaciones familiares y avanzar de forma progresiva y gradual hacia un mayor nivel de cobertura y suficiencia. Se trata de cuestiones clave que posibilitan la transformación del modelo de desarrollo y repercuten en el bienestar de la sociedad en su conjunto, en particular frente a los desafíos que plantearán las distintas transformaciones que se están produciendo, incluida la transición epidemiológica y nutricional. Es igualmente importante garantizar la continuidad de los servicios durante las crisis, ya que su interrupción acarrea altos costos, como se puso de manifiesto en la pandemia. El hecho de sentar las bases para el desarrollo integral de niñas y niños permite reducir las desigualdades desde el inicio del ciclo de vida, que en etapas posteriores supondrán una gran barrera para el desarrollo sostenible. Las políticas señaladas son multisectoriales e incluyen el acceso a servicios de salud, nutrición, cuidado, educación, apoyo al cuidado parental y visitas domiciliarias, entre otras prestaciones. A pesar de los avances logrados y de la experiencia acumulada en la región, las políticas integrales de atención a la primera infancia aún no se han materializado para la mayoría de las niñas y los niños. Además, urge reforzar la articulación entre estas políticas y las políticas sectoriales, especialmente en los ámbitos relacionados con la salud, la nutrición y la educación (Santos García, 2024).

<sup>17</sup> Según Heckman y Masterov (2007), por cada dólar invertido en programas de educación infantil para niñas y niños en situación de pobreza se genera un retorno de entre 7 y 10 dólares en productividad y una reducción de los costos sociales. De acuerdo con Gertler y otros (2014), los participantes de los programas educativos para la primera infancia tenían ingresos más altos y mejores resultados en salud en la adultez. Además, calcularon un retorno estimado de 17 dólares por cada dólar invertido.

### c) La protección de la continuidad educativa y el acceso a la educación de calidad

En América Latina y el Caribe, los sistemas educativos presentan numerosas debilidades estructurales, entre ellas las desigualdades de acceso y aprendizaje y los altos índices de abandono escolar, que afectan de manera desproporcionada a los hogares en situación de vulnerabilidad (CEPAL/UNESCO/UNICEF, 2024). El nivel educativo alcanzado repercute considerablemente en los indicadores económicos y sociales a corto y mediano plazo (CEPAL, 2022a).

Para hacer frente a las barreras que impiden garantizar las condiciones mínimas de acceso o permanencia en el sistema educativo, es necesario reforzar la articulación entre las políticas de protección social no contributiva y las políticas educativas mediante un enfoque integral y coordinado (Rossel y otros, 2022). Como se ha señalado, en la región existen pruebas suficientes que ponen de relieve el efecto de los programas de transferencia monetaria con componentes educativos. Los programas de becas escolares en la educación secundaria han surgido como complemento a los programas de transferencia con componentes educativos. En general, se enfocan en la población con mayores índices de abandono escolar y su objetivo principal es asegurar la finalización de la educación obligatoria, incluso para aquellos que han interrumpido sus trayectorias educativas. En algunos casos, incluyen también la educación terciaria.

Asimismo, es importante seguir fortaleciendo otros programas y servicios que contribuyen a la protección de las trayectorias educativas, como los programas de alimentación escolar, el acompañamiento de estudiantes embarazadas o de madres y padres adolescentes, y el acceso a políticas de cuidado, así como los subsidios de transporte y la entrega de textos y útiles escolares (CEPAL/UNESCO/UNICEF, 2024; CEPAL/OIT, 2023). Se debe incluir en estas políticas la protección de las trayectorias educativas de los jóvenes que han interrumpido sus estudios, incluidos los hombres y las mujeres jóvenes jefes de hogar que enfrentan brechas significativas de cobertura en protección social en estos hogares. Es indispensable afrontar los desafíos que supone la universalización del acceso a la educación pública de calidad como un bien colectivo fundamental para transformar el modelo de desarrollo en la región, en la que los sistemas de protección social no contributiva cumplen una función primordial.

Dados los desafíos que plantean las transformaciones en el mundo del trabajo, así como las transformaciones demográficas y tecnológicas, que exigen que las personas adquieran nuevas habilidades y competencias para adaptarse a las nuevas formas de empleo y reducir la vulnerabilidad al desempleo y la informalidad, en los últimos años se ha observado una tendencia hacia el fortalecimiento de las políticas de formación continua. Según la Comisión Europea, se definen como todas aquellas actividades de aprendizaje que tienen lugar durante la vida de las personas, que buscan mejorar sus conocimientos, habilidades y competencias. Su principal objetivo es promover la empleabilidad y la inclusión laboral. Al mismo tiempo, se trata de una política de gran relevancia para aumentar la movilidad y la cohesión sociales (Comisión Europea, 2000). Los programas de educación continua pueden ponerse en marcha en tres espacios distintos: i) el espacio formal, que abarca instituciones educativas formales en las que se otorgan certificados reconocidos por el sistema educativo y laboral; ii) el espacio no formal, que suele referirse a los entornos laborales o a los servicios complementarios a la educación formal en los que se ofrecen programas de formación para el trabajo que no conducen a grados reconocidos, y iii) el espacio informal, que hace referencia a la educación cotidiana sobre intereses personales y que incluso puede ser no intencional. La educación continua debe considerarse una política estratégica en los sistemas de protección social de la región, ya que contribuyen al crecimiento económico al aumentar la productividad y la actividad, y reduce las desigualdades al favorecer la inclusión laboral (Jacas, s.f.). Su diseño puede articularse con la asignación de transferencias monetarias, lo que supone la redefinición en la región.

#### d) El papel de las políticas integrales de cuidado en la reducción de las desigualdades

Las políticas integrales de cuidado son un componente esencial de los sistemas de protección social (véase el capítulo III). Las necesidades y la organización social del cuidado hacen que tanto las personas que necesitan cuidados (niñas, niños, personas mayores o personas con discapacidad o enfermedades que requieren cuidados y apoyos para la vida cotidiana) como sus cuidadoras y cuidadores puedan verse más expuestas a la pobreza, la vulnerabilidad y la desigualdad. Estas políticas son esenciales para desvincular la garantía de acceso a los cuidados de los vínculos familiares (Esping-Andersen, 2002) y la inserción laboral. Contribuyen de forma directa a reducir las desigualdades de género, puesto que son las mujeres quienes se dedican en mayor medida al trabajo de cuidado remunerado y no remunerado, lo que limita su ingreso y permanencia en el mercado laboral (CEPAL, 2022b y 2023a).

En respuesta a los desafíos planteados por las transformaciones demográficas, que reflejan un envejecimiento acelerado de la población, así como por las transformaciones en el mercado laboral, la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo instó a los Estados miembros a “incorporar el cuidado en los sistemas de protección social, articulando sus instrumentos con los demás componentes desde una perspectiva de igualdad de género y de derechos y de promoción de la corresponsabilidad y avanzando en su universalización” (CEPAL, 2020, pág. 33). Las políticas de cuidado, que consideran, entre otras cosas, las transferencias y los recursos para acceder al cuidado y cuidar, las políticas de tiempo y las licencias para garantizar el derecho al cuidado, los servicios y la infraestructura de cuidado para las diversas poblaciones y los estándares y mecanismos de regulación en materia de prestación de cuidados, guardan una relación estrecha con las políticas de protección social no contributiva y favorecen la protección de los ingresos, el desarrollo de capacidades de las personas que requieren y ofrecen cuidados y su inclusión laboral. Es fundamental adoptar un enfoque de género y prestar atención a la organización social de los cuidados en el diseño de las transferencias monetarias, por ejemplo, de los programas de transferencias condicionadas y los sistemas de pensiones no contributivos, así como ampliar la disponibilidad de servicios públicos de cuidado de calidad. De esta manera, las prestaciones contribuirán a reducir, y no profundizar, las desigualdades. Asimismo, el trabajo de cuidado no remunerado debe reconocerse transversalmente en los sistemas de pensiones e incorporarse en los procesos de reforma de este ámbito (Rico y Robles, 2019).

#### e) La contribución de las políticas no contributivas a la eliminación de las barreras que impiden el acceso universal a la salud

La protección social, tanto contributiva como no contributiva, a través de sus programas y acciones, desempeña un papel crucial en la promoción del derecho a la salud de todas las personas, ya que incide sobre los determinantes sociales de la salud. Entre los programas implementados en este ámbito cabe mencionar las licencias laborales remuneradas, las transferencias monetarias, los programas de vivienda y el acceso a los servicios esenciales. Su papel adquiere más relevancia en el contexto de las transiciones demográfica, epidemiológica y nutricional, así como de las múltiples crisis, incluida la crisis climática actual.

Un claro ejemplo de la importancia de la protección social no contributiva para la salud son los ya destacados programas de desarrollo infantil temprano, en particular los destinados a niñas y niños que viven y crecen en situaciones de vulnerabilidad. La exposición de las niñas y los niños a experiencias de desarrollo cognitivo y emocional estimulantes y a entornos libres de violencia durante sus primeros años de vida, e incluso antes de nacer, así como el acceso a una buena nutrición, a servicios básicos como el agua potable y el saneamiento, a viviendas seguras y a servicios de salud de calidad y oportunos, determinan su salud física y mental a lo largo de su vida (Irwin, Siddiqi y Hertzman, 2007). En consecuencia, la inversión en políticas y programas de protección social no

contributiva, que incluyen prestaciones que garantizan un nivel de ingresos adecuado, la asistencia a controles de salud y el acceso prioritario al conjunto de los servicios básicos, contribuye tanto a promover la buena salud como a reducir considerablemente las desigualdades en materia de salud desde una edad temprana y a lo largo de toda la vida.

Por su parte, la salud universal también crea sinergias con la protección social no contributiva al promover la erradicación de la pobreza y la disminución de las desigualdades, sobre todo gracias a la estrategia de atención primaria de salud. Los programas de nutrición y seguridad alimentaria, la protección financiera, el acceso a la salud sexual y reproductiva, y el monitoreo del riesgo de vulneración de los derechos de las poblaciones en situación de vulnerabilidad, entre otras acciones relacionadas con la atención primaria de salud, pueden fortalecer la efectividad de los sistemas de protección social no contributiva. De este modo, una estrecha articulación entre la protección social y la salud universal no solo contribuye a garantizar el derecho a la salud de la población, a erradicar la pobreza y a reducir las desigualdades, sino que también promueve el desarrollo social inclusivo y sostenible (CEPAL/OPS, 2024; Marinho, Dahuabe y Arenas de Mesa, 2023).

Al igual que en el caso de la educación, la consolidación de sistemas de salud universales y de calidad, preparados para hacer frente a una estructura de riesgos en proceso de reconfiguración, demandará crecientes niveles de inversión pública que deberían formar parte de una agenda centrada en la ampliación de los sistemas de protección social no contributiva, sobre todo en respuesta a la serie de transformaciones que se están produciendo. Esto planteará diversos desafíos de sostenibilidad financiera que deben afrontarse en el marco de la construcción de sólidos sistemas de protección social y Estados de bienestar en la región.

#### **f) La importancia de las políticas de protección social no contributiva para fomentar la inclusión laboral de las personas**

La inclusión laboral es un objetivo de los sistemas de protección social y, al mismo tiempo, es un requisito para consolidar sistemas sostenibles y resilientes, pues implica que de manera simultánea se garanticen la inserción en el mercado de trabajo y unas condiciones de trabajo decente, con un acceso garantizado a la protección social (CEPAL, 2023a). Para enfrentar estos desafíos, en primer lugar, es necesario diseñar estrategias graduales y sostenibles desde el punto de vista financiero para reforzar y ampliar la cobertura de los sistemas de protección social contributiva, de modo que lleguen a las personas empleadas de forma independiente o informal. En cuanto a la protección social no contributiva, es posible distinguir una serie de prestaciones estratégicas para lograr una mayor articulación con las políticas de inclusión laboral. Estas políticas serán sumamente importantes en los contextos de transición laboral ante potenciales períodos de desocupación como consecuencia de las transformaciones en el mundo laboral y la crisis climática (Robles y otros, 2023), y pueden cumplir una función primordial en relación con las estrategias de formalización y desarrollo económico y productivo en la región.

Es preciso fortalecer el papel de las políticas activas de mercado de trabajo y, en particular, de las políticas de inclusión laboral destinadas a las poblaciones más vulnerables (Espejo y otros, 2023). Estas políticas deben considerar las barreras específicas y las necesidades de apoyo que enfrentan estas poblaciones, por ejemplo, generando incentivos concretos para su contratación o atendiendo a sus características (Huepe, 2023). Cabe destacar que entre 2013 y 2022, el grupo etario en el que más aumentó la informalidad fue el de jóvenes de 15 a 25 años (CEPAL, 2024b). Al diseñar estas políticas, se debe prestar atención a su situación, así como a las transformaciones que se están produciendo y a sus mayores niveles de desprotección, y salvaguardar el éxito de sus trayectorias desde la educación hasta el mercado laboral. Este enfoque también debería aplicarse a otras poblaciones que atraviesan dificultades similares y que sería conveniente priorizar en las estrategias señaladas. En ese sentido, algunas de las políticas que pueden reforzarse en la región son aquellas

relacionadas con la capacitación y la intermediación laboral, los sistemas de transferencias monetarias y los subsidios a la contratación de grupos que sufren mayores niveles de exclusión (Robles y otros, 2023).

Las políticas activas de mercado de trabajo pueden facilitar además la transición a empleos para una economía sostenible, que incluye la oferta de formación en nuevas competencias y el apoyo en la búsqueda de oportunidades de empleo y reinserción laboral (Banco Mundial, 2022; CEPAL, 2024b; CSI, 2019). En particular, las transferencias monetarias pueden asignarse con el fin de proteger los niveles de ingresos en proceso de reconversión y reinserción laboral en el marco de estrategias de transición justa o ante los efectos de los cambios tecnológicos en el empleo (Robles y otros, 2023). Para contrarrestar los efectos de la crisis climática, es indispensable lograr una mayor coordinación entre las políticas macroeconómicas, de desarrollo productivo y de mitigación y adaptación al cambio climático y las políticas activas de empleo (CEPAL, 2024b). La protección social no contributiva, en conjunto con la ampliación de otros instrumentos como el seguro de desempleo, es fundamental en esta coordinación.

### 3. Los desafíos de la institucionalidad social y el papel de la protección social digital

Como se ha indicado en el presente capítulo, el fortalecimiento de los sistemas de protección social y, en particular, de los sistemas de protección social no contributiva plantea una serie de desafíos institucionales en sus cuatro dimensiones: i) jurídico-normativa; ii) organizacional; iii) técnico-operativa, y iv) financiera (CEPAL, 2023b). Estos incluyen la necesidad de reforzar los marcos normativos, de rectoría y coordinación, de priorización estratégica, de fortalecimiento de las capacidades técnicas de los equipos y de financiamiento en los países para avanzar en el diseño y la puesta en marcha de sistemas de protección social mejorados. Este hecho se expresa en los diversos ámbitos de las capacidades institucionales de los países que deben reforzarse, incluidas las capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) (CEPAL, 2024a), que se tratan en el capítulo IV de esta edición del *Panorama Social de América Latina y el Caribe*. Los desafíos mencionados deben enfrentarse con celeridad, sobre todo teniendo en cuenta el contexto de las transformaciones actuales, los retos que impone la violencia en los territorios y los obstáculos que impiden garantizar de forma oportuna las prestaciones de la protección social como una de las expresiones nítidas del vínculo entre el Estado y la ciudadanía. En particular, se hace hincapié en las repercusiones que tiene la ampliación de la protección social digital en las políticas de protección social no contributiva y en dichos desafíos.

El desarrollo de la tecnología en los últimos años ha marcado el ritmo de los cambios, con un claro avance de la digitalización de las sociedades y las economías, lo que sin duda condicionará el futuro de la protección social. El concepto de protección social digital se refiere simultáneamente a la transformación digital de estas políticas, con especial énfasis en sus elementos de gestión, y al conjunto articulado de prestaciones que permiten reducir las brechas de inclusión digital. Es posible distinguir al menos tres áreas destacadas de la protección social digital relativas a la gestión de las políticas no contributivas: el acceso, la administración y la provisión de prestaciones (Palma, 2024). En relación con el acceso a los sistemas de protección social no contributiva, durante la pandemia se puso de manifiesto que las herramientas digitales fueron útiles para individualizar a la población e interoperar distintas bases de datos de gobierno, lo que permitió determinar la población en situación de riesgo. Los sistemas de protección social debieron dar respuestas rápidas, y se generaron innovaciones para la búsqueda de usuarios y la asignación de prestaciones en el mundo digitalizado. La ubicación a través de plataformas, el uso de georreferenciación y otras herramientas digitales de los sistemas de información y los registros sociales surgieron como parte de estas nuevas estrategias para avanzar en su gestión ante la emergencia. Asimismo, la provisión de la protección social se

digitalizó en la medida en que la asignación de prestaciones se trasladó al mundo digital, como ocurrió durante la pandemia. Por ejemplo, en muchos países se optó por efectuar pagos de manera digital a través de la banca o mediante tarjetas electrónicas de las prestaciones en ingreso (Atuesta y Van Hemelryck, 2023).

Los sistemas de protección social se ven afectados por el proceso de digitalización, que si bien ofrece nuevas oportunidades para aprovechar, también plantea desafíos. Los sistemas de protección social no contributiva deberán reforzar los sistemas de información social, incluidos los registros sociales cada vez más digitalizados, para que cumplan con las nuevas exigencias en cuanto a la disponibilidad de información actualizada y de calidad (Palma, 2024). Esto ayudará a promover el acceso universal y dinámico de las personas a la protección social y a sus instrumentos, cuando sea necesario (Banco Mundial, 2022). El proceso debe centrarse en las personas y ha de garantizar el respeto de los derechos individuales y colectivos en el tratamiento y el uso de la información recopilada, asegurar que existan mecanismos simultáneos de acceso a la infraestructura estatal, tanto por vía digital como presencial, y velar por la inclusión digital creciente de la población (Palma, 2024).

En el contexto del desarrollo social inclusivo, la inclusión digital se puede entender como el proceso que brinda a las personas la oportunidad de participar plenamente en el mundo digital, garantizando la protección de los derechos de la población y la reducción de los riesgos en un mundo altamente digitalizado. Este proceso es esencial para evitar otras dinámicas de exclusión, como las que pueden producirse mediante la aplicación de algoritmos. Si la información de la población excluida del mundo digital no se encuentra digitalizada y disponible, el uso de algoritmos puede dar respuestas sesgadas, lo que aumenta las brechas y la discriminación (Palma, 2024).

En ese sentido, la protección social digital puede contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad social de los sistemas de protección social y, en particular, de la protección social no contributiva, ya que permite reforzar la dimensión técnica operativa requerida para la implementación y la gestión de sus programas. Se debe evitar que en el proceso estos avances generen nuevas formas de exclusión. El fortalecimiento de la institucionalidad social es un elemento esencial para promover la legitimidad y fomentar la confianza entre la ciudadanía y sus representantes políticos y las instituciones del Estado (CEPAL, 2024a). Dicha confianza es fundamental para generar diálogos sociales amplios que permitan alcanzar los acuerdos necesarios sobre las garantías de bienestar básico que los países podrán asegurar, su provisión y los destinatarios, así como las políticas que se deben promover y priorizar.

## E. Resumen

En el presente capítulo, se presentan datos que ponen de manifiesto la consecución de avances relevantes en relación con las políticas de protección social no contributiva de la región, cuyo objetivo es erradicar la pobreza, reducir las desigualdades y contribuir al desarrollo social inclusivo en un contexto marcado por los altos niveles de informalidad laboral y las consecuentes brechas en la cobertura contributiva de los sistemas de protección social. Dichos avances demuestran la gran ampliación de los instrumentos de que disponen los países para hacer frente a los diversos riesgos que afectan a las personas a lo largo del ciclo de vida, así como de la cobertura efectiva de estos instrumentos. Se destaca la evolución de las transferencias monetarias y los sistemas de pensiones no contributivos. Si bien a comienzos de siglo estas políticas no contributivas presentaban una cobertura limitada a nivel regional, en la actualidad se ha observado una ampliación considerable. Las transferencias monetarias han llegado a cubrir a más de un cuarto de la población regional en hogares receptores de estas prestaciones, mientras que los sistemas de pensiones no contributivos han alcanzado a casi un tercio de la población regional de personas mayores.

Dados los elevados niveles de vulnerabilidad que enfrentan los hogares, la ampliación de las políticas de protección social no contributiva es una buena noticia (CEPAL, 2022a y 2021b). Durante la pandemia se puso de relieve la importancia de contar con coberturas amplias. No obstante, eso no fue suficiente para evitar las graves consecuencias que tuvo en la población, lo que dio lugar a una crisis social prolongada (CEPAL, 2022a) con efectos que aún perduran.

Existen desafíos considerables que requieren atención urgente y que se intensifican debido a las crisis recurrentes y a una estructura de riesgos en proceso de reconfiguración. En cuanto a la cobertura, la proporción de hogares que carecen de acceso a la protección social por alguna vía entre los hogares de menores ingresos sigue siendo muy alta. Se observan desigualdades en los niveles de protección alcanzados por los hogares según el quintil de ingresos, la edad y el sexo de la persona jefa de hogar, la condición étnica o racial y el área de residencia. Esto puede dejar a amplios grupos de la población desprotegidos, incluidas las personas con trabajos informales y las personas pertenecientes a estratos de ingresos medios, que generalmente no cumplen los requisitos para acceder a la protección social contributiva ni a la protección social no contributiva (CEPAL, 2021b y 2022a). La suficiencia y el diseño general de estas prestaciones pueden fortalecerse de manera integral y significativa. Para lograrlo, es preciso considerar una perspectiva que tenga en cuenta los problemas de pobreza, vulnerabilidad y desigualdad provocados y perpetuados por las actuales brechas y que atienda los vínculos necesarios entre las políticas diseñadas y la posibilidad de que estas contribuyan a sentar las bases para enfrentar mejor las transformaciones que se están produciendo.

Se vuelve más necesario que nunca avanzar en espacios de diálogo social que permitan establecer acuerdos sobre los niveles de protección social que deben preservarse y una agenda de políticas estratégicas en estos ámbitos. La Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, que se celebrará en 2025 en Qatar, puede ser una oportunidad para debatir y adoptar medidas en esta dirección.

## Bibliografía

- Abramo, L., S. Cecchini y B. Morales (2019), *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 155 (LC/PUB.2019/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Agrawal, A. y otros (2019), “Climate resilience through social protection”, Washington, D.C., Global Commission on Adaptation (GCA) [en línea] <https://gca.org/wp-content/uploads/2020/12/ClimateResilienceThroughSocialProtection.pdf>.
- 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 (2024a), “Introducción”, *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).
- (2024b), “El futuro de los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe”, *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).
- (eds.) (2024c), *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).

- Arenas de Mesa, A., E. Espíndola y J. Vila (2024), “Sostenibilidad financiera para la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos y la erradicación de la pobreza en la vejez”, *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).
- Arza, C., C. Robles y A. Arenas de Mesa (2024), “Los sistemas de pensiones no contributivos en modelos integrales de pensiones: marco conceptual, antecedentes, desafíos y oportunidades en la coyuntura actual”, *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).
- Arza, C. y otros (2022), *The Political Economy of Segmented Expansion: Latin American Social Policy in the 2000s*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Attanasio, O., V. Oppedisano y M. Vera-Hernández (2015), “Should cash transfers be conditional? Conditionality, preventive care, and health outcomes”, *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 7, N° 2, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía.
- Atuesta, B. y T. Van Hemelryck (2023), “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).
- Baird, S. y otros (2013), “Relative effectiveness of conditional and unconditional cash transfers for schooling outcomes in developing countries: a systematic review”, *Campbell Systematic Reviews*, vol. 9, N° 1, Hoboken, Wiley.
- Banco Mundial (2022), *Charting a Course Towards Universal Social Protection: Resilience, Equity, and Opportunity for All*, Washington, D.C.
- Bando, R., S. Galiani y P. Gertler (2022), “Another brick on the wall: on the effects of non-contributory pensions on material and subjective well being”, *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 195, Ámsterdam, Elsevier.
- Barr, N. (2020), *The Economics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- (2024), “The role of social protection systems in welfare states to address inequality”, presentación efectuada en el Cuarto Seminario Regional de Desarrollo Social “Protección social y desigualdad: América Latina y el Caribe hacia la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 2025”, 25 a 27 de junio.
- Barrientos, A. (2024), *Social Protection in Latin America: Causality, Stratification and Outcomes*, Cham, Palgrave Macmillan.
- (2019), “Conditional income transfers, social policy and development”, *Handbook of Social Policy and Development*, J. Midgley, R. Surender y L. Alfors (eds.), Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Barrientos, A. y J. Villa (2013), “Antipoverty transfers and labour force participation effects”, *Brooks World Poverty Institute Working Paper*, N° 185, Manchester, Brooks World Poverty Institute.
- Bastagli, F., J. Hagen-Zenker y G. Sturge (2016), “Cash transfers: what does the evidence say? A rigorous review of impacts and the role of design and implementation features”, Londres, Overseas Development Institute (ODI), 27 de julio [en línea] <https://odi.org/en/publications/cash-transfers-what-does-the-evidence-say-a-rigorous-review-of-impacts-and-the-role-of-design-and-implementation-features/>.
- Beazley, R., A. Solórzano y V. Barca (2019), *Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe: Principales hallazgos y recomendaciones*, Oxford, Oxford Policy Management/Programa Mundial de Alimentos (OPM/PMA).
- Briggs, A. (1961), “The welfare state in historical perspective”, *European Journal of Sociology*, vol. 2, N° 2, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cavalcanti, D. y otros (2023), “Evaluation and forecasting analysis of the association of conditional cash transfer with child mortality in Latin America, 2000-2030”, *JAMA Network Open*, vol. 6, N° 7, Chicago, Asociación Médica Estadounidense.
- Cecchini, S. y A. Madariaga (2011), *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Cuadernos de la CEPAL, N° 95 (LC/G.2497-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S., P. Villatoro y X. Mancero (2021), “El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina”, *Revista CEPAL*, N° 134 (LC/PUB.2021/13-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2024a), *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas* (LC/SES.40/3-P), Santiago, en prensa.
- (2024b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/10-P), Santiago.
- (2024c), *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), Santiago, en prensa.
- (2024d), *Población, desarrollo y derechos en América Latina y el Caribe: segundo informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/CRPD.5/3), Santiago.
- (2023a), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/18-P/Rev.1), Santiago.
- (2023b), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe: eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo y sostenible* (LC/CDS.5/3), Santiago.
- (2022a), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- (2022b), *La sociedad del cuidado: horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género* (LC/CRM.15/3), Santiago.
- (2021a), *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.
- (2021b), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
- (2020), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.
- (2019), *Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: antecedentes para una agenda regional* (LC/CDS.3/3), Santiago.
- (2017), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago.
- (2012a), *Panorama Social de América Latina, 2011* (LC/G.2514-P), Santiago.
- (2012b), *Eslabones de la desigualdad: heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (LC/G.2539-P), Santiago.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2023), “Desafíos y oportunidades para la inclusión laboral de las personas jóvenes y la redistribución del trabajo de cuidados”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 29 (LC/TS.2023/197), Santiago.
- CEPAL/OPS (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Panamericana de la Salud) (2024), *La urgencia de invertir en los sistemas de salud en América Latina y el Caribe para reducir la desigualdad y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, 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*, Santiago.
- CEPAL y otros (Comisión Económica para América Latina y el Caribe y otros) (2021), *Salud y cambio climático: metodologías y políticas públicas* (LC/MEX/TS.2021.24), Ciudad de México.
- (2013), *Informe anual 2012: los bonos en la mira, aporte y carga para las mujeres* (LG/G.2561/Rev.1), Santiago.
- Cid, C. y M. Marinho (2022), “Dos años de pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe: reflexiones para avanzar hacia sistemas de salud y de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/63), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Comisión Europea (2000), “A memorandum on lifelong learning”, *Commission Staff Working Paper*, Bruselas.
- CSI (Confederación Sindical Internacional) (2019), *Informe de la CSI de Política Económica y Social: el papel de la protección social en una transición justa*, Ginebra.
- Del Carpio, X., N. Loayza y T. Wada (2016), “The impact of conditional cash transfers on the amount and type of child labor”, *World Development*, vol. 80, Ámsterdam, Elsevier.
- Devereux, S. y R. Sabates-Wheeler (2004), “Transformative social protection”, *IDS Working Paper*, N° 232, Brighton, Institute of Development Studies (IDS).
- Edo, M., M. Marchionni y S. Garganta (2017), “Compulsory education laws or incentives from conditional cash transfer programs? Explaining the rise in secondary school attendance rate in Argentina”, *Education Policy Analysis Archives*, vol. 25, N° 76, Tempe, Universidad Estatal de Arizona.
- Escobar, F., S. Martínez y J. Mendizábal (2013), *El impacto de la Renta Dignidad: política de redistribución del ingreso, consumo y reducción de la pobreza en hogares con personas adultas mayores*, La Paz, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE).

- 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).
- Espíndola, E. (2023), “Estimación del costo de transferencias monetarias asociadas a la implementación de opciones para proteger niveles de ingresos en América Latina”, *La protección social de los ingresos en América Latina y el Caribe: debates sobre opciones de política*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/27/Rev.1), R. Santos García, C. Farías y C. Robles (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Espíndola, E. y J. Suárez (2023), “Automatización del trabajo y desafíos para la inclusión laboral en América Latina: estimaciones de riesgo mediante aprendizaje automático ajustadas a la región”, *serie Políticas Sociales*, N° 245 (LC/TS.2023/121), 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, inédito.
- (ed.) (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.
- FAO y otros (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y otros) (2024), *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2024: financiación para poner fin al hambre, la inseguridad alimentaria y todas las formas de malnutrición*, Roma.
- Farías, C., R. Santos García y J. De Wispelaere (2023), “El ingreso mínimo garantizado, las transferencias universales para la infancia y las personas mayores y otras opciones para brindar protección de ingresos”, *La protección social de los ingresos en América Latina y el Caribe: debates sobre opciones de política*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/27/Rev.1), R. Santos García, C. Farías y C. Robles (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Figueroa, N. y R. Holz (2023), “Las persistentes brechas de protección social en la región”, *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).
- Figueroa, 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.
- Fiszbein, A. y otros (2009), *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Gaarder, M., A. Glassman y J. Todd (2010), “Conditional cash transfers and health: unpacking the causal chain”, *Journal of Development Effectiveness*, vol. 2, N° 1, Milton Park, Taylor & Francis.
- Galasso, E. (2011), “Alleviating extreme poverty in Chile: the short term effects of Chile Solidario”, *Estudios de Economía*, vol. 38, N° 1, Santiago, Universidad de Chile.
- Galiani, S., P. Gertler y R. Bando (2016), “Non-contributory pensions”, *Labour Economics*, vol. 38, Ámsterdam, Elsevier.
- Gertler, P. y otros (2014), “Labor market returns to an early childhood stimulation intervention in Jamaica”, *Science*, vol. 344, N° 6187, Washington, D.C., Asociación Estadounidense para el Progreso de la Ciencia (AAAS).
- Heckman, J. y D. 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 (2023), “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).
- Huepe, M. (2023), “Políticas de inclusión laboral: una estrategia integrada, sostenible y con enfoque territorial”, *Desigualdades, inclusión laboral y futuro del trabajo en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/63), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Irwin, L., A. Siddiqi y C. Hertzman (2007), “Early child development: a powerful equalizer”, *Final Report*, Vancouver, Organización Mundial de la Salud (OMS).
- Jacas, I. (s.f.), “La formación continua como un pilar de la protección social frente a la transformación del mercado laboral”, inédito.
- Kabeer, N. y H. Waddington (2015), “Economic impacts of conditional cash transfer programmes: a systematic review and meta-analysis”, *Journal of Development Effectiveness*, vol. 7, N° 3, Milton Park, Taylor & Francis.
- Kidd, S. y D. Athias (2020), “Hit and miss: an assessment of targeting effectiveness in social protection with additional analysis”, *Working Paper*, Uppsala, Development Pathways/Act Church of Sweden.

- Krubiner, C. y M. Merritt (2016), “Which strings attached: ethical considerations for selecting appropriate conditionalities in conditional cash transfer programmes”, *Journal of Medical Ethics*, vol. 43, N° 3, Saint Helens, Instituto de Ética Médica.
- Ladhani, S. y K. Sitter (2019), “Conditional cash transfers: a critical review”, *Development Policy Review*, vol. 38, N° 1, Hoboken, Wiley.
- Leroy, J., M. Ruel y E. Verhofstadt (2009), “The impact of conditional cash transfer programmes on child nutrition: a review of evidence using a programme theory framework”, *Journal of Development Effectiveness*, vol. 1, N° 2, Milton Park, Taylor & Francis.
- Maldonado, C. y otros (2021), “Panorama de la cohesión social en América Latina y el Caribe”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/205), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Marinho, M., 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).
- Martínez, J. y D. Sánchez-Ancochea (2021), “Are welfare regimes a useful category? The cross-sectoral variation in social policy in Latin America at the end of the commodity boom”, *Development Studies Research*, vol. 8, N° 1, Milton Park, Taylor & Francis.
- \_\_\_\_\_(2013), “La construcción de universalismo y sus contradicciones: lecciones de los servicios de salud en Costa Rica, 1940-2011”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 22, Montevideo, Instituto de Ciencia Política (ICP).
- Martínez, S. y otros (2020), “Pensions for the poor: the effects of non-contributory pensions in El Salvador”, *Journal of Economics, Race, and Policy*, vol. 3, Berlín, Springer.
- Mesa-Lago, C. (2009), “Social insurance (pensions and health), labour markets and coverage in Latin America”, *Financing Social Policy: Mobilizing Resources for Social Development*, K. Hujo y S. McClanahan (eds.), Nueva York, Palgrave Macmillan/Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).
- Miglino, E. y otros (2023), “Health effects of increasing income for the elderly: evidence from a Chilean pension program”, *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 15, N° 1, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía.
- Naciones Unidas (2015), *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (A/RES/70/1), Nueva York.
- Nores, M. y W. Barnett (2010), “Benefits of early childhood interventions across the world: (under) investing in the very young”, *Economics of Education Review*, vol. 29, N° 2, Ámsterdam, Elsevier.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2024), *Informe Mundial sobre la Protección Social 2024-2026: protección social universal para la acción climática y una transición justa*, Ginebra.
- \_\_\_\_\_(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), “Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202)” [en línea] [https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:3065524](https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524).
- OPS/UNICEF/Banco Mundial (Organización Panamericana de la Salud/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Banco Mundial) (2021), *El cuidado cariñoso y sensible para el desarrollo en la primera infancia: marco para ayudar a los niños y niñas a sobrevivir y prosperar a fin de transformar la salud y el potencial humano*, Washington, D.C.
- 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).
- Pérez-Muñoz, C. (2017), “What is wrong with conditional cash transfer programs?”, *Journal of Social Philosophy*, vol. 48, N° 4, Hoboken, Wiley.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2010), *Desarrollo Humano en Chile 2010. Género: los desafíos de la igualdad*, Santiago.
- Razavi, S. y otros (2022), “Building universal social protection systems for all: what role for targeting?”, *Global Social Policy*, vol. 22, N° 3, Thousand Oaks, Sage Publications.
- Rico, M. y C. Robles (2019), “El cuidado, pilar de la protección social: derechos, políticas e institucionalidad en América Latina”, *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), R. Martínez (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Robles, C. (2023), “Introducción”, *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., B. Atuesta y R. Santos García (2024), “The role of an emergency basic income: lessons from the Latin American experience to confront the COVID-19 pandemic”, *International Social Security Review*, vol. 77, N° 1-2, Hoboken, Wiley.
- Robles, C. y otros (2023), “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).
- Robles, C. y R. Santos García (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 García, C. Farías y C. Robles (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rossel, C. (2023) “Prestaciones familiares y cuidados de larga duración: lecciones de Europa y apuestas estratégicas para un Estado de bienestar en América Latina”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/29), 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. (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).
- (2017), “La metamorfosis del trabajo”, *Revista Integración & Comercio*, vol. 21, N° 42, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Santos García, R. (coord.) (2024), “Enfrentar la desigualdad en la primera infancia: las huellas de la pandemia de COVID-19 en las nuevas generaciones de niñas y niños de América Latina y el Caribe”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/42), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Scheel, I., A. Scheel y A. Fretheim (2020), “The moral perils of conditional cash transfer programmes and their significance for policy: a meta-ethnography of the ethical debate”, *Health Policy and Planning*, vol. 35, N° 6, Oxford, Oxford University Press.
- Soares, S. y otros (2009), “Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality”, *Estudios Económicos*, Ciudad de México, El Colegio de México.
- Spasova, S. y otros (2021), “Non-standard workers and the self-employed in the EU: social protection during the COVID-19 pandemic”, *Report*, N° 2021.02, Bruselas, Instituto Sindical Europeo (ETUI).
- Stampini, M., N. Medellín y P. Ibararán (2023), “Transferencias monetarias, pobreza y desigualdad en América latina y el Caribe”, *Documento de Trabajo*, N° 01531, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2019), *Niños, alimentos y nutrición: crecer bien en un mundo en transformación*, Nueva York.
- UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (2019), *Estudio Mundial sobre el Homicidio 2019*, Viena.
- Valderrama, J. y J. Olivera (2023), “The effects of social pensions on mortality among the extreme poor elderly”, *Working Paper*, N° 2023-05, Luxemburgo, Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER).
- Vila, J., 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).
- Vila, J. y P. Yanes (2024), “Construcción de un horizonte de universalidad en la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos: las experiencias de Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y México”, *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).
- Villatoro, P. y S. Cecchini (2018), “¿Cuál es el alcance de las transferencias no contributivas en América Latina? Discrepancias entre encuestas y registros”, *serie Estudios Estadísticos*, N° 96 (LC/TS.2018/46), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

## Anexo II.A1

### Cuadro II.A1.1

América Latina y el Caribe (27 países): sistemas de pensiones no contributivos, programas de transferencias condicionadas y otros programas de transferencias continuas, 2022

País	Tipo de programa <sup>a</sup>	Nombre del programa	Año de implementación
Antigua y Barbuda	Pensión no contributiva	<i>People's Benefit Program</i>	2009
	Pensión no contributiva	<i>Old-age Assistance Programme</i>	1993
Argentina	Pensión no contributiva	Programa de Pensiones no Contributivas	1948
	Pensión no contributiva	Pensión Universal para el Adulto Mayor	2016
	Programas de transferencias condicionadas	Asignación Universal por Hijo para Protección Social	2009
Bahamas	Pensión no contributiva	Asistencia por Invalidez	1972
	Pensión no contributiva	Pensión No Contributiva para Adultos Mayores	1972
Barbados	Pensión no contributiva	<i>Non-Contributory Old-Age Pension</i>	1982
Belize	Pensión no contributiva	Programa de Pensión No contributiva	2003
	Programas de transferencias condicionadas	Creando oportunidades para nuestra transformación social ( <i>Building Opportunities for Our Social Transformation</i> )	2011
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Pensión no contributiva	Renta Universal de Vejez "Renta Dignidad"	2008
	Pensión no contributiva	Bono Mensual para las Personas con Discapacidad Grave y Muy Grave	2018
	Programas de transferencias condicionadas	Bono Madre Niña-Niño Juana Azurduy	2009
	Programas de transferencias condicionadas	Bono Juancito Pinto	2006
Brasil <sup>b</sup>	Pensión no contributiva	Beneficio de Prestación Continuada	1996
	Programas de transferencias condicionadas	Bolsa Familia	2003
	Programas de transferencias condicionadas	Programa Bolsa Verde	2011
	Programas de transferencias condicionadas	Programa de Erradicación del Trabajo Infantil	1996
Chile	Pensión no contributiva	Pensión Garantizada Universal	2022
	Pensión no contributiva	Pensión Básica Solidaria	2008
	Programas de transferencias condicionadas	Chile Seguridades y Oportunidades (Ingreso Ético Familiar)	2012
	Programas de transferencias condicionadas	Subsidio Único Familiar	1981
Colombia <sup>b</sup>	Pensión no contributiva	Programa Colombia Mayor	2012
	Programas de transferencias condicionadas	Familias en Acción	2001
	Programas de transferencias condicionadas	Red Unidos (antes Red Juntos) <sup>c</sup>	2007
Costa Rica	Pensión no contributiva	Pobreza y Discapacidad	1999
	Pensión no contributiva	Régimen no contributivo de pensiones por monto básico	1974
	Programas de transferencias condicionadas	Avancemos	2006
Cuba	Pensión no contributiva	Régimen de Asistencia Social	1979

País	Tipo de programa <sup>a</sup>	Nombre del programa	Año de implementación
Ecuador	Pensión no contributiva	Pensión Toda Una Vida	2019
	Pensión no contributiva	Pensión Mis Mejores Años	2017
	Pensión no contributiva	Pensión para Adultos Mayores	2009
	Pensión no contributiva	Pensión para Personas con Discapacidad	2009
	Pensión no contributiva	Bono Joaquín Gallegos Lara	2010
	Programas de transferencias condicionadas	Bono de Desarrollo Humano	2003
	Programas de transferencias condicionadas	Desnutrición Cero	2011
El Salvador	Pensión no contributiva	Pensión Básica para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad y Dependencia	2018
	Programas de transferencias condicionadas	Programa Familias Sostenibles (Estrategia de Erradicación de la Pobreza)	2017
Guatemala	Pensión no contributiva	Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor	2005
	Programas de transferencias condicionadas	Bono Social (antes Mi Bono Seguro)	2012
	Programas de transferencias condicionadas	Programa Bolsa Social (antes Mi Bolsa Segura)	2012
	Programas de transferencias condicionadas	Programa Vida	2017
Guyana	Pensión no contributiva	Pensión para Adultos Mayores (Universal)	1994
Honduras	Programas de transferencias condicionadas	Red Solidaria	2022
Jamaica	Programas de transferencias condicionadas	<i>Programme of Advancement Through Health and Education</i>	2001
México	Pensión no contributiva	Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	2019
	Pensión no contributiva	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	2019
	Programas de transferencias condicionadas	Beca para el Bienestar Benito Juárez de Educación Básica	2019
Panamá	Pensión no contributiva	Programa Ángel Guardián	2013
	Pensión no contributiva	120 a los 65: Programa Especial de Transferencia Económica a los Adultos Mayores	2009
	Programas de transferencias condicionadas	Bonos Familiares para la Compra de Alimentos	2005
	Programas de transferencias condicionadas	Programa de Asistencia Social Educativa Universal	2020
	Programas de transferencias condicionadas	Red de Oportunidades	2006
Paraguay	Pensión no contributiva	Programa de Pensión Alimentaria Para Adultos Mayores en Situación de Vulnerabilidad Social	2009
	Programas de transferencias condicionadas	Abrazo	2005
	Programas de transferencias condicionadas	Tekoporã	2005
Perú	Pensión no contributiva	Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65	2011
	Pensión no contributiva	Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza - CONTIGO	2017
	Programas de transferencias condicionadas	Juntos (Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres)	2005

País	Tipo de programa <sup>a</sup>	Nombre del programa	Año de implementación
República Dominicana	Pensión no contributiva	Pensiones Solidarias del Régimen Subsidiado	2019
	Programas de transferencias condicionadas	Supérate (antes Progresando con Solidaridad)	2012
Saint Kitts y Nevis	Pensión no contributiva	<i>Non-Contributory Assistance Pension</i>	1998
San Vicente y las Granadinas	Pensión no contributiva	<i>Non-contributory Assistance Age Pension</i>	1998
Trinidad y Tabago	Pensión no contributiva	Bono de Asistencia por Discapacidad	1997
	Pensión no contributiva	Pensión de Ciudadanos Mayores (antes Pensión para Adultos Mayores)	2001
	Programas de transferencias condicionadas	<i>Food Support Program</i>	2005
Uruguay	Pensión no contributiva	Pensiones no contributivas por vejez e invalidez	1919
	Programas de transferencias condicionadas	Asignaciones Familiares - Plan de Equidad	2008
	Programas de transferencias condicionadas	Tarjeta Uruguay Social (antes Tarjeta Alimentaria)	2006
Venezuela (República Bolivariana de)	Pensión no contributiva	Gran Misión en Amor Mayor	2011

**Fuente:** N. Figueroa y J. Vila, "Programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe: revisión metodológica de la estimación de tendencias de cobertura e inversión", *Documentos de Proyectos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2024, en prensa; a partir de información de Base de datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe disponible en [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>.

<sup>a</sup> En el caso de los sistemas de pensiones no contributivos, se incluyen programas que ofrecen prestaciones de vejez, de discapacidad o de ambos tipos, sin importar los requisitos de edad de las personas destinatarias. No se incluye en este listado información de Dominica, Jamaica y Suriname, países sobre los que no se dispone de información para su incorporación en la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva y no han sido considerados en el análisis realizado en este capítulo.

<sup>b</sup> En 2023, se crea el programa Pé-de-Meia en Brasil y la Renta Ciudadana en Colombia.

<sup>c</sup> El programa Red Unidos de Colombia forma parte de una estrategia nacional de intervención integral coordinada por Prosperidad Social, cuyo objetivo es mejorar las condiciones de vida de las familias destinatarias y promover la acumulación de capital social y humano. Mediante esta estrategia se prestan servicios de acompañamiento familiar y comunitario a las personas usuarias del programa Familias en Acción. Además, hasta 2022 las personas destinatarias de esta estrategia accedían también al programa de transferencias condicionadas Ingreso para la Prosperidad Social. Este programa no se incluyó en el cálculo de los indicadores de cobertura y suficiencia presentados en el capítulo.

## CAPÍTULO



# La protección social ante la crisis de los cuidados y el envejecimiento

---

Introducción

A. Políticas de cuidados y protección social para la sociedad del cuidado

B. La demanda de cuidados de largo plazo y la protección social en el contexto del envejecimiento

C. Los cuidados de largo plazo en la etapa de la vejez

D. Hacia la sociedad del cuidado: políticas de cuidados y de protección social para una transformación sostenible

Bibliografía



## Introducción

América Latina y el Caribe enfrenta múltiples crisis entrelazadas que amenazan con profundizar desigualdades históricas. A la tendencia de bajo crecimiento y limitado espacio fiscal, se suman la crisis ambiental y la crisis de los cuidados. La persistente crisis de los cuidados se caracteriza por una demanda creciente que supera ampliamente el número de personas, servicios e infraestructura para cuidar, y altos niveles de desigualdad estructural que afectan de manera desproporcionada a las mujeres, especialmente a las que enfrentan formas múltiples e interrelacionadas de exclusión y discriminación, como las mujeres pobres, rurales, indígenas, afrodescendientes, con discapacidad, en contexto de movilidad humana o que viven en territorios en conflicto, entre otras (Benería, 2008; Fraser, 2016; CEPAL, 2010b, 2020a y 2022a).

Las necesidades de cuidado están en aumento en todos los países de la región producto de los cambios demográficos, epidemiológicos y en el mundo del trabajo, así como de los efectos del cambio climático. La región se enfrenta a una demanda de cuidado de niñas y niños que no se ha resuelto, y, simultáneamente, al aumento de la población de 65 años y más, y sobre todo de la población de 80 años y más en las próximas décadas (CEPAL, 2022c). Esta situación vuelve urgente fortalecer los sistemas de protección social a través de políticas de carácter contributivo y no contributivo, centradas en los cuidados y enfocadas en las personas cuidadoras y en las que necesitan cuidados a lo largo de todo el ciclo de vida, en particular cuidados de largo plazo.

### A. Políticas de cuidados y protección social para la sociedad del cuidado

Para avanzar hacia una sociedad del cuidado, es necesario valorar y reconocer la contribución de las actividades que sostienen la vida y el funcionamiento del sistema económico. Para esto se precisa una reorganización social del cuidado, diseñando e implementando sistemas integrales de cuidado que atiendan las necesidades de niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad y personas mayores, y garantizando los derechos de quienes brindan cuidados, ya sea de forma remunerada o no remunerada. El diseño de sistemas de protección social (de base contributiva y no contributiva) debe integrar las políticas de cuidados, lo que permite superar la actual división sexual del trabajo y avanzar hacia la igualdad de género. Los Estados deben reconocer de manera integral el derecho de todas las personas a cuidar, a ser cuidadas y a ejercer el autocuidado, independientemente de su situación de dependencia. Sobre la base de los principios de igualdad, universalidad y corresponsabilidad social y de género, el cumplimiento de estos derechos es fundamental para garantizar la sostenibilidad de la vida humana (CEPAL, 2022a).

#### 1. Protección social y políticas de cuidados

Frente a una crisis persistente de los cuidados, es urgente abordar la actual organización social de los cuidados, y revisar la fragilidad de los sistemas de protección social en la región. De no hacerlo, la crisis podría profundizarse aún más, lo que se traduciría en mayores niveles de pobreza, desigualdad y vulnerabilidad en los hogares, debido a los requerimientos adicionales de cuidados que surgirán como consecuencia del envejecimiento de la población, las tendencias demográficas

y epidemiológicas, y los efectos del cambio climático<sup>1</sup> y de las transformaciones en el mercado de trabajo. A diferencia de otros sectores, donde las mejoras en productividad pueden disminuir la necesidad de mano de obra, en el sector de los cuidados se espera un incremento de la demanda total de empleo, incluso con la incorporación de nuevas tecnologías (CEPAL, 2022b y 2023a; OIT, 2019 y 2024). Si no se implementan políticas efectivas para reorganizar la distribución de los cuidados con corresponsabilidad, la brecha entre la oferta y la demanda podría aumentar los niveles de pobreza y exacerbar las desigualdades y vulnerabilidades existentes entre las personas.

El cuidado comprende las actividades y relaciones que aseguran la reproducción humana de las sociedades actuales y futuras y la sostenibilidad de la vida. Los cuidados toman diversas formas: actividades de cuidado directo, como el apoyo y la asistencia a las personas que lo necesitan para realizar las actividades de la vida diaria, y actividades de cuidado indirecto, como las tareas domésticas de aseo, producción de alimentos y realización de gestiones, entre otras actividades. El cuidado también supone el sostenimiento de los vínculos sociales, es relacional y puede ejercerse en distintos ámbitos, como los hogares, las comunidades, los servicios sociales y de salud, y el sistema educativo (CEPAL, 2022b; OIT, 2024; Naciones Unidas, 2024a).

En esta línea, en el Compromiso de Buenos Aires, adoptado en 2022 en la XV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, se reconoce el cuidado como una necesidad, un trabajo, ya sea remunerado o no remunerado, y como un derecho (CEPAL, 2023b). En dicho instrumento, se hace un llamado a transitar hacia un nuevo estilo de desarrollo, la sociedad del cuidado, que priorice la sostenibilidad de la vida y del planeta, reconozca el derecho al cuidado como parte de los derechos humanos fundamentales para el bienestar de la población en su conjunto, y garantice los derechos de las personas que necesitan cuidados, así como los derechos de las personas que proporcionan dichos cuidados, y a ejercer el autocuidado sobre la base de los principios de igualdad, universalidad y corresponsabilidad social y de género y, por lo tanto, como una responsabilidad que debe ser compartida tanto entre hombres y mujeres, como por las personas de todos los sectores de la sociedad, las familias, las comunidades, las empresas y el Estado.

Por esto se hace urgente, desde el Estado, diseñar e implementar políticas de cuidados, definidas como el conjunto de políticas orientadas a concretar una nueva organización social de los cuidados que permita garantizar el derecho al cuidado. Estas políticas integran marcos normativos, datos e información, infraestructura, servicios y prestaciones de cuidado, financiamiento, programas, regulación, formación y certificación, gobernanza y administración, así como una acción decidida en múltiples dimensiones y políticas para superar la actual división sexual del trabajo. Se implementan a través de servicios, transferencias, licencias o regulaciones que permitan proveer cuidados asegurando los derechos de quienes los reciben y de quienes los brindan. Por ello, las políticas de cuidados, además de vincularse con infraestructuras concretas como centros de cuidado infantil o espacios de atención para personas mayores y personas con discapacidad que necesitan apoyos o cuidados en su vida cotidiana, se materializan en políticas de tiempos (regulación de jornada laboral, licencias maternas, paternas, parentales y de cuidado, permisos, tiempos de descanso para quienes cuidan), regulaciones relativas a la calidad de los servicios y al trabajo decente en el marco de la economía del cuidado, y la ampliación de los recursos a través de las políticas fiscales, entre otros, además de su expresión directa en los sistemas de salud y de educación y en las políticas de protección social. Así, las políticas de cuidados deben abordarse desde la dimensión social, ambiental y económica, en tanto son políticas clave para el bienestar social y para asegurar un desarrollo sostenible. La

<sup>1</sup> El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en su recomendación general núm. 37 (2018), señala que "la carga de los cuidados y del trabajo doméstico suele aumentar para las mujeres después de los desastres. La destrucción de las reservas de alimentos, la vivienda y la infraestructura, por ejemplo, de agua y energía, y la ausencia de sistemas de protección social y de servicios de atención sanitaria, tienen consecuencias específicas para las mujeres y las niñas. El resultado de estas desigualdades de género es el aumento de la vulnerabilidad y de los niveles de mortalidad de las mujeres y las niñas, las cuales con frecuencia disponen de menos tiempo para dedicarse a actividades económicas o para acceder a los recursos, incluida la información y la educación, necesarios para la recuperación y la adaptación" (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2018, págs. 21 y 22).

noción del cuidado conectada a la dimensión económica y ambiental del desarrollo sostenible puede servir de motor para mejorar el conjunto de la protección social a través de la creación de empleo decente y la inversión en la economía del cuidado (CEPAL, 2022a y 2023b).

Los sistemas de seguridad social de América Latina y el Caribe comenzaron a desarrollarse a inicios del siglo XX, especialmente entre 1940 y 1970, y en la mayoría de los países no tuvieron en cuenta las demandas de cuidados indispensables para el funcionamiento de la vida de las personas y de las economías (Collier y Collier, 2015; Pribble, 2013). Los cambios en el mundo del trabajo, el incremento de la participación laboral de las mujeres, los cambios demográficos y los debates y movilizaciones de organizaciones de mujeres y feministas han llevado a reconocer el cuidado como una dimensión clave en materia de bienestar. Así, el trabajo de cuidados no remunerado pasó de ser una actividad realizada principalmente en los hogares —sobre todo por mujeres— a transformarse en un asunto de política pública.

La actual organización social del cuidado priva a muchas mujeres de un acceso adecuado a la protección social (OIT, 2024). La protección social basada en contribuciones asociadas al trabajo en el mercado laboral formal, sin reconocer adecuadamente el trabajo no remunerado ni el trabajo remunerado informal, tiende a reproducir y profundizar las desigualdades derivadas de la actual organización social del cuidado. A su vez, en la región, aunque con matices entre los países, los regímenes de protección social tienden a familiarizar responsabilidades de cuidado (Martínez, 2008), que supone que gran parte de la demanda de cuidados de la población se cubre en el hogar y mediante redes familiares, vecinales o comunitarias, con las mujeres como las principales cuidadoras. Esto, sostenido en el tiempo, agrava la desigualdad socioeconómica y perpetúa la pobreza entre las mujeres a lo largo de las distintas etapas del ciclo de vida y generaciones. Considerando las desigualdades de género en el acceso al mercado laboral, la incorporación de una perspectiva basada en los cuidados debe darse tanto en la vertiente contributiva de los sistemas de protección social, como en políticas no contributivas (Arenas de Mesa, 2023). La desigualdad y la pobreza afectan sobremanera a las personas cuidadoras no remuneradas, que quedan excluidas de la protección social contributiva, así como a poblaciones que necesitan cuidados y que muchas veces enfrentan barreras para el acceso a los servicios de cuidado. En esta intersección, por ejemplo, se encuentran las mujeres mayores que necesitan apoyos y cuidados, que, en gran medida, han cuidado de manera no remunerada durante la etapa productiva y reproductiva del ciclo vital y que durante la vejez tienden a tener mayores niveles de dependencia y a vivir en mayor proporción en hogares unipersonales. Avanzar hacia una sociedad del cuidado supone valorar y reconocer la contribución de las actividades no remuneradas que sostienen la vida, lo que conlleva una reorganización profunda del modo en que se organiza el sistema económico y social en nuestras sociedades, donde el papel regulador del Estado es crucial (CEPAL, 2022a).

Las políticas de cuidados se interrelacionan con diversas políticas sectoriales, como las de salud, educación y seguridad social, así como con los regímenes laborales (CEPAL, 2021). Estas políticas comprenden un conjunto de prestaciones contributivas y no contributivas. En la región, su financiamiento es primordialmente no contributivo. Desde la óptica de los sistemas de protección social no contributiva, las políticas integrales de cuidados contemplan el acceso a servicios, transferencias públicas que pueden contribuir a garantizar el derecho al cuidado, entre otras medidas que reconozcan y reviertan la actual organización social del cuidado. Es fundamental que estas políticas estén articuladas transversalmente al conjunto de prestaciones de los sistemas de protección social. La creación y el fortalecimiento de políticas de cuidado, desde un enfoque de género, permite que, a la vez que se amplía la oferta pública de cuidados, se mejore el acceso al empleo y su calidad, la inclusión laboral de las mujeres, la cobertura de la seguridad social, la salud de la población, las normas laborales y la asistencia y permanencia educativa, lo que genera retornos al Estado en forma de impuestos y aportes a la seguridad social, además de contribuir directamente al bienestar de las personas y de la sociedad en su conjunto.

En particular, las políticas de cuidados se interrelacionan con prestaciones contributivas y no contributivas de protección social. Por ejemplo, la creación de centros de cuidado u otros servicios que contribuyan al cuidado y autocuidado de las personas mayores tiene efectos directos en la disminución de las demandas en el sistema de salud. Lo mismo sucede en el caso de la infancia, en que la inversión en centros de cuidado para la primera infancia y la ampliación de la jornada escolar en la enseñanza primaria y preescolar, entre otras medidas, fortalecen las capacidades sociales y cognitivas de niñas y niños y se traducen en una mayor eficiencia del sistema educativo en su conjunto, a la vez que facilitan la incorporación de personas con responsabilidad de cuidados de niñas y niños al mercado laboral. En esta línea, la articulación entre las políticas de cuidado y las políticas no contributivas del sistema de protección social es clave, tanto para viabilizar el acceso universal de niñas y niños a centros de desarrollo educacional de la primera infancia, como para levantar barreras a la inclusión laboral de mujeres cuya actividad principal es el cuidado de niñas y niños, en especial de aquellos que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad. La redistribución de los cuidados desde las familias y desde el trabajo no remunerado de las mujeres hacia la provisión mediante servicios de cuidado de calidad incide de manera directa en la participación de las mujeres en el mercado laboral formal, fortaleciendo los sistemas de protección social y generando prestaciones y garantía de derechos no solo en el marco de la protección social contributiva, sino también para quienes no están vinculados al mercado formal de empleo. La protección social no contributiva será cada vez más importante debido, entre otros factores, a que más del 50% de las personas ocupadas no cotizan o no están afiliadas a los sistemas de pensiones. En el caso de las mujeres, esta proporción alcanza el 51,9% (CEPAL, 2022b, 2022e y 2023a).

También es fundamental avanzar en el reconocimiento del trabajo de cuidados en los sistemas de protección social contributiva. Este reconocimiento conlleva la creación de mecanismos de contabilización y valoración del trabajo no remunerado en los sistemas de seguridad social y pensiones para que los períodos dedicados al cuidado no generen lagunas en las trayectorias contributivas y habiliten el acceso a las prestaciones de la protección social (Arza, Robles y Arenas de Mesa, 2024; Arza, 2017). Estas estrategias de reconocimiento pueden incluir la provisión de créditos por cuidados (OIT, 2024). Si bien los sistemas de pensiones no contributivos han permitido sentar bases iniciales para este fortalecimiento al reducir las brechas de acceso, sobre todo de las mujeres, a los sistemas de pensiones, es posible avanzar más decididamente en este ámbito (véase el capítulo II).

La discusión sobre los sistemas de protección social en la región se ha nutrido a partir del entendimiento de cómo se organizan los arreglos de cuidado en los países (Martínez, 2008), y, en concreto, a partir del reconocimiento del papel que desempeñan los hogares y las familias, en especial las mujeres y su trabajo no remunerado, a la hora de sostener la generación de bienestar, sobre todo cuando no existe una presencia activa del Estado. La incorporación de las nociones de organización social del cuidado en las discusiones de protección social comienza con los aportes de los regímenes de bienestar (Esping-Andersen, 1990), a los que más adelante se incorpora la perspectiva de cuidados a través del análisis de los arreglos sociales del cuidado (Jenson, 1997), el cuidado social (Daly y Lewis, 2000), los regímenes de cuidado (Bettio y Plantenga, 2004) y el diamante del cuidado (Razavi, 2007). Razavi (2007), en particular, muestra que, en el diseño, financiamiento y provisión de los cuidados, además del Estado, intervienen los hogares y las familias, los mercados y las comunidades (CEPAL, 2022a). También permite comprender la heterogeneidad de los arreglos de cuidado, ya que, según cada contexto, el diamante del cuidado adquiere formas específicas que distan de ser una figura simétrica y equidistante. Los pesos relativos de la responsabilidad que recae en instituciones, organizaciones y personas en la provisión de cuidados están sujetos a relaciones económicas, políticas y sociales, así como a patrones culturales. A partir de esta discusión es que surge el concepto de organización social del cuidado, que se refiere a la manera interrelacionada en que las familias, el Estado, el mercado y las comunidades proveen cuidado (Daly y Lewis, 2000; Jenson y Saint-Martin, 2003; Razavi, 2007; Rodríguez, 2015).

Para abordar la desigual distribución de los cuidados de la actual organización social de los cuidados, se propone el diseño y la implementación de políticas y sistemas integrales de cuidados en los que funcionen de manera integrada marcos jurídicos y de política pública, servicios y prestaciones de cuidado, financiamiento, infraestructura social y física, programas, regulación, formación y certificación, gobernanza y administración. Estas transformaciones exigen poner en práctica una nueva organización social de los cuidados que permita asistir, apoyar y cuidar a las personas y al ambiente, así como reconocer, reducir, redistribuir, recompensar y representar el trabajo de cuidados desde una perspectiva de género, interseccional y de derechos humanos que fomente la corresponsabilidad entre los géneros y entre los hogares, el Estado, el mercado y las comunidades (Naciones Unidas, 2024a). El papel de las políticas de protección social no contributiva puede ser clave en este ámbito, por ejemplo, a través de la inversión pública necesaria para expandir infraestructura, generando transferencias que permitan cubrir los costos asociados al cuidado o mecanismos previsionales que reconozcan el trabajo no remunerado.

Para abordar la desigual distribución en la organización social actual del cuidado, es ineludible un enfoque intersectorial e interinstitucional debido a la misma naturaleza multidimensional de los cuidados (CEPAL, 2022b). La expansión o reestructuración de los servicios de cuidado, como centros de cuidado para la primera infancia con jornadas extendidas, centros de larga estadía o de día para personas mayores y apoyos para personas con discapacidad, es necesaria para redistribuir el cuidado y reducir la carga de trabajo de cuidado en los hogares, especialmente para las mujeres, cumpliendo criterios de calidad preestablecidos en términos de cantidad y formación del personal, infraestructura y competencias (ONU-Mujeres/CEPAL, 2022; CEPAL, 2022b). Incluye también la regulación de servicios y condiciones laborales de quienes cuidan, su profesionalización y la gestión de la información y comunicación para promover el cambio cultural (ONU-Mujeres/CEPAL, 2022). En definitiva, la construcción de sistemas integrales de cuidado exige poner a disposición de la ciudadanía una oferta amplia de infraestructura, prestaciones y servicios que, necesariamente, abarca sectores como los de salud, educación y empleo, con un componente transversal de políticas de igualdad de género que aborde los nudos estructurales de la desigualdad de género. Si bien la autoridad social para la conformación de sistemas integrales de cuidados se ha radicado en los Ministerios de Desarrollo Social en varios países de la región, como el Brasil, Chile, Costa Rica y el Uruguay, es fundamental el papel que juegan mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer, en tanto instituciones responsables de garantizar que las políticas se construyan a partir de una perspectiva de género transformadora. En todos los casos, es fundamental que el desarrollo de estas políticas tenga una institucionalidad social fortalecida.

La implementación de políticas, estrategias y sistemas de cuidado debe ocurrir en diálogo con los diferentes componentes de la protección social. Además, debe estar guiada por la capacidad de los Estados de crear mecanismos de participación ciudadana y control democrático, que son esenciales para una gestión eficiente y transparente. Estos mecanismos contribuyen a fortalecer la institucionalidad, garantizando que las políticas de cuidado sean inclusivas y reflejen las necesidades y aportes de diversos actores sociales.

A medida que aumenta la esperanza de vida y se modifican los perfiles epidemiológicos en la región, la implementación de estos sistemas puede generar retornos y ahorros significativos en los presupuestos públicos a mediano plazo. Por una parte, el acceso a políticas y programas de prevención desde los sistemas de salud tiene un alto impacto en el bienestar de las personas a lo largo del curso de vida y puede reducir las necesidades futuras de recursos. Por otra parte, la inversión en servicios de cuidado universales disminuye la segmentación en el acceso a cuidados y facilita la incorporación al mercado laboral de las personas que actualmente realizan trabajo de cuidados no remunerado, en su mayoría mujeres, y puede generar nuevos empleos de calidad y aliviar la carga del sistema de protección social en su totalidad. En esta línea, las políticas de cuidados pueden generar una oportunidad para incrementar la eficiencia en la asignación de los recursos en los sistemas de protección social.

El objetivo es responder a las crecientes necesidades de cuidado de las personas, sin perjudicar la autonomía de las mujeres en su diversidad, y acelerar el logro de la igualdad de género, así como la reducción de las desigualdades sociales en sus diversas expresiones. La construcción de una sociedad del cuidado exige situar las políticas de cuidados y los sistemas de protección social en el centro de las estrategias de desarrollo, de manera que contribuyan a la reducción de las desigualdades de género, socioeconómicas, étnicas y territoriales.

## 2. La división sexual del trabajo y sus efectos en el acceso desigual a la protección social

La división sexual del trabajo y la actual organización social del cuidado es uno de los nudos estructurales de la desigualdad de género<sup>2</sup>. Este nudo tiene efectos en el acceso a la protección social y genera brechas que se expresan durante el todo el ciclo de vida y las distintas trayectorias de las mujeres en el mercado laboral. Esto supone una menor participación de las mujeres en los sistemas de protección social basada en las contribuciones del trabajo remunerado, lo que más adelante impacta en la percepción de ingresos propios durante la vejez. En 2023, un poco más de la mitad de las mujeres de América Latina y el Caribe participa en el mercado laboral (51,8%), en comparación con una tasa de participación del 74,2% entre los hombres<sup>3</sup>. Esta brecha de género en la participación laboral persiste en todos los países de la región. Una vez que se agregan las horas promedio semanales de trabajo, remunerado y no remunerado, se observa que la carga total de trabajo es similar o superior entre las mujeres que entre los hombres. Esta información clave la entregan las distintas encuestas de uso del tiempo de los países de la región<sup>4</sup>, y, si bien las diferencias metodológicas en sus levantamientos no permiten realizar comparaciones directas entre países, sí permiten identificar patrones en la proporción de tiempo que hombres y mujeres destinan a cada tipo de trabajo. Según estas mediciones, los hombres destinan más de la mitad de su tiempo de trabajo al mercado laboral, mientras las mujeres destinan aproximadamente un tercio. En el caso del trabajo no remunerado, las mujeres dedican el triple de horas al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que los hombres (CEPAL, 2023a).

En concordancia con estos patrones en la distribución del trabajo total, como se observa en el gráfico III.1, el 56,3% de las mujeres que se encuentran fuera del mercado laboral en los países de América Latina declaran dedicarse exclusivamente al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, en comparación con el 7,3% de los hombres. Esta tasa varía de un país a otro, y en algunos casos llega a más de 7 de cada 10 mujeres fuera del mercado laboral, que se dedican exclusivamente al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado.

La división sexual del trabajo, tanto en los hogares como en el mercado laboral, se ha mantenido rígida, y las mujeres se han ubicado como principales proveedoras del cuidado. En el contexto de una posible profundización de la crisis de los cuidados, la reorganización de los cuidados es esencial para dinamizar las economías mediante un sector en expansión que promueva el empleo decente.

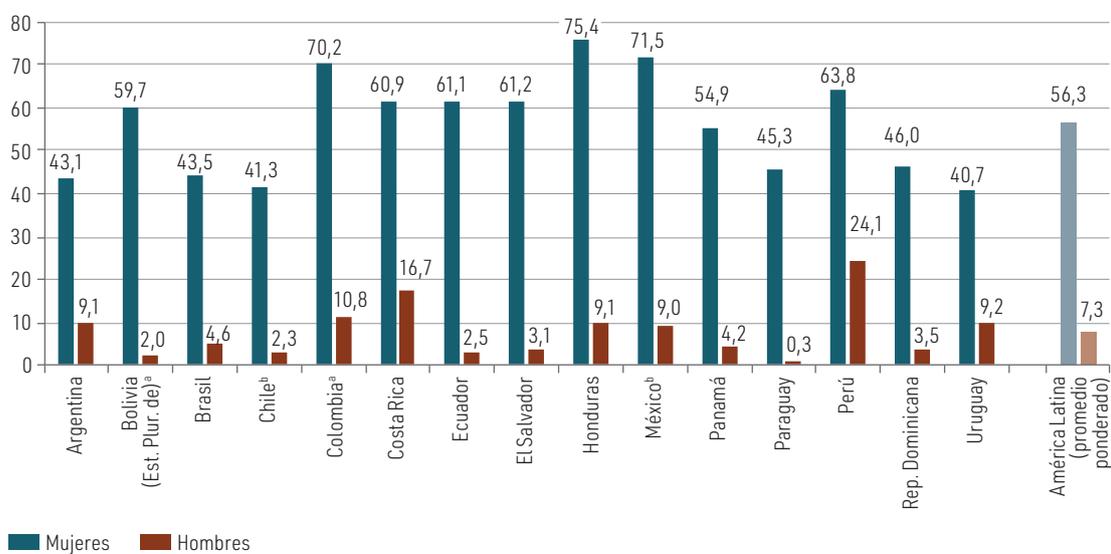
<sup>2</sup> De acuerdo con lo que se establece en la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (CEPAL, 2017a), los nudos estructurales refieren a: i) la desigualdad socioeconómica y la persistencia de la pobreza; ii) los patrones culturales patriarcales discriminatorios y violentos y el predominio de la cultura del privilegio; iii) la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado, y iv) la concentración del poder y las relaciones de jerarquía en el ámbito público.

<sup>3</sup> Véase CEPALSTAT, "Tasa de participación en la fuerza de trabajo, por sexo" [en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

<sup>4</sup> Véase Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG), "Tiempo total de trabajo" [en línea] <https://oig.cepal.org/es/indicadores/tiempo-total-trabajo>.

Gráfico III.1

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 de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Los datos corresponden a 2021.

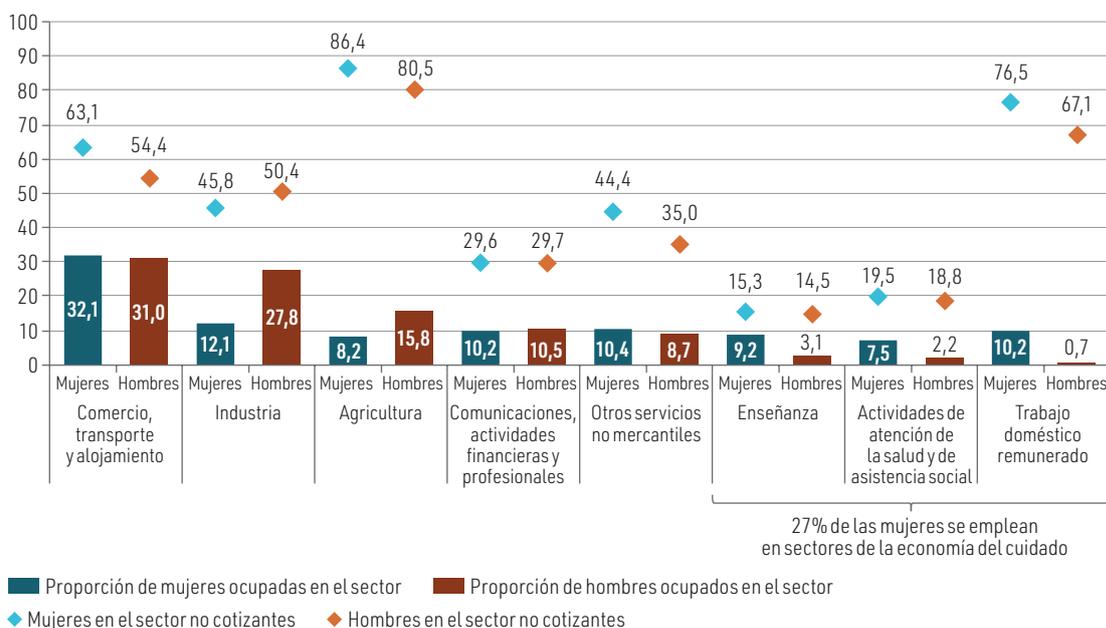
<sup>b</sup> Los datos corresponden a 2022.

En el mercado laboral, se observa una marcada segregación horizontal, es decir, procesos y dinámicas de exclusión de hombres y mujeres de la participación en ciertos sectores económicos y áreas del conocimiento. Esta forma de exclusión concentra a las mujeres en ocupaciones y áreas menos remuneradas y valoradas, cuya diferencia y jerarquía reproduce la división sexual del trabajo en la estructura ocupacional (Charles, 2011; CEPAL, 2022e). En América Latina y el Caribe, la segregación horizontal se combina con la desigualdad estructural entre los sectores de actividad económica, lo que redundará en mayor informalidad —y, por ende, menores tasas de cobertura y de cotización efectiva en el sistema de pensiones— en ciertos sectores de servicios, que además suelen ser aquellos en los que las mujeres se emplean con mayor intensidad.

Como se muestra en el gráfico III.2, los rubros de comercio, transporte y alojamiento constituyen el sector más importante para el empleo tanto femenino como masculino, con el 32,1% y el 31% de la población ocupada, respectivamente. Si bien en estos sectores más de la mitad de la población ocupada no cotiza en los sistemas previsionales, la proporción de mujeres que no cotiza es 9 puntos porcentuales mayor que la de los hombres. Esta brecha de género puede verse también en otros sectores, ya sea en los que presentan altos niveles de informalidad y poca participación femenina, como la agricultura, o en los que tienen un grado de informalidad medio y registran mayor participación femenina, como el de otros servicios de no mercado. En la industria, si bien la inserción de las mujeres es baja, la proporción de mujeres que no cotizan es menor que la de los hombres. Entre los sectores de la economía del cuidado —salud, educación y hogares como empleadores—, que representan el 27% de la población femenina ocupada, hay heterogeneidad en el nivel de población ocupada que cotiza. Los sectores de educación y salud tienen las mayores tasas de cotización, y quienes no cotizan, donde la proporción de mujeres es ligeramente mayor que la de hombres, representan menos del 20%. En cambio, en el sector de los hogares como empleadores, o sea, el trabajo doméstico remunerado, un sector importante entre las mujeres de menores ingresos, se ven altas tasas de desprotección.

Gráfico III.2

América Latina (13 países)<sup>a</sup>: distribución de la población ocupada de 15 años y más y población ocupada que no cotiza<sup>b</sup> en sistemas previsionales, por sexo y sector de actividad económica<sup>c</sup>, promedio ponderado, alrededor de 2023<sup>d</sup>  
(En porcentajes)



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

<sup>a</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.

<sup>b</sup> La variable de cotización a la seguridad social está disponible para todos los países excepto en el Ecuador, Panamá y la República Dominicana. En estos países, la variable disponible es la de afiliación a la seguridad social.

<sup>c</sup> La composición sectorial del empleo se construye utilizando la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU) revisión 4. Los sectores agrupan a las siguientes categorías de la CIIU revisión 4: i) Agricultura corresponde a la categoría A (Agricultura, ganadería, silvicultura, y pesca); ii) Industria se compone de las categorías B (Explotación de minas y canteras), C (Industrias manufactureras), D (Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado), E (Suministro de agua; evacuación de aguas residuales, gestión de desechos y descontaminación) y F (Construcción); iii) Comercio, transporte y alojamiento se compone de las categorías G (Comercio al por mayor y menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas), H (Transporte y almacenamiento) e I (Actividades de alojamiento y de servicios de comidas); iv) Comunicaciones, actividades financieras y profesionales se compone de las categorías J (Información y comunicaciones), K (Actividades financieras y de seguros), L (Actividades inmobiliarias), M (Actividades profesionales, científicas y técnicas) y N (Actividades de servicios administrativos y de apoyo); v) Otros servicios no de mercado se compone de las categorías O (Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria), R (Actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas) y S (Otras actividades de servicios); vi) Enseñanza es la categoría P; vii) Actividades de atención de la salud y de asistencia social es la categoría Q, y viii) Trabajo doméstico remunerado es la categoría T (Actividades de hogares como empleadores).

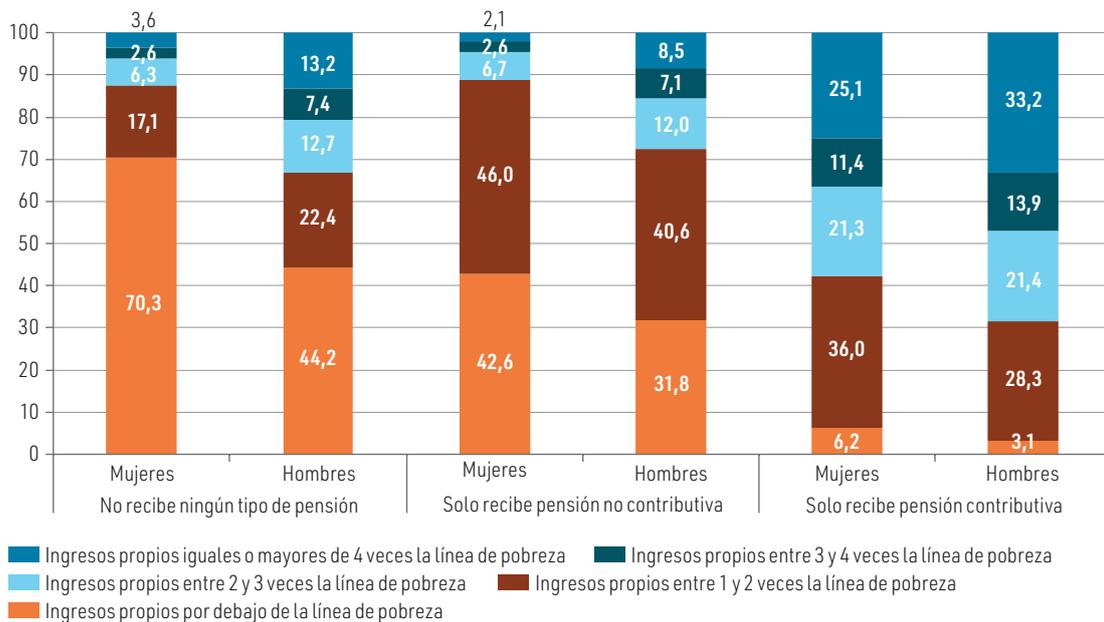
<sup>d</sup> Los datos corresponden a 2023, excepto los del Brasil, Chile, México y el Perú que corresponden a 2022 y los de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Colombia, que corresponden a 2021.

La actual organización social de los cuidados, el desigual acceso al mercado laboral y la menor participación efectiva en la protección social contributiva de las mujeres generan una brecha en la cobertura y la suficiencia de las pensiones durante la vejez entre hombres y mujeres. En el gráfico III.3 se observa cómo las mujeres de 65 años y más tienen ingresos propios más bajos que los hombres en relación con la línea de pobreza, independientemente de si reciben o no pensiones, y si estas son contributivas o no contributivas. Se puede ver la mejora en la percepción de ingresos propios al recibir pensiones, ya sean contributivas o no contributivas. Si bien la proporción de mujeres con ingresos propios por debajo de la línea de pobreza es del 70,3% entre quienes no reciben pensión y del 42,6% entre quienes reciben una pensión no contributiva, los ingresos propios de más del 85%

las mujeres no superan dos veces la línea de pobreza para ninguno de los dos grupos. Esto muestra la importancia de las pensiones no contributivas para la reducción de la pobreza, al tiempo que alerta sobre la necesidad de ampliar la cobertura y los montos de estas pensiones.

### Gráfico III.3

América Latina (8 países)<sup>a</sup>: distribución de la población de 65 años y más según niveles de ingresos propios con relación a la línea de pobreza per cápita<sup>b</sup>, por sexo y cobertura en el sistema de pensiones, promedio ponderado, 2023<sup>c</sup>  
(En porcentajes)



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

**Nota:** No se incluye la vía de acceso al sistema de pensiones "Recibe ambos tipos de pensión" debido a observaciones insuficientes de personas con ingresos propios por debajo de la línea de pobreza.

<sup>a</sup> Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

<sup>b</sup> Los ingresos propios con relación a la línea de pobreza per cápita se refieren al cociente entre los ingresos propios de la persona y la línea de pobreza per cápita. Si el cociente es menor de 1, los ingresos propios se encuentran por debajo de la línea de pobreza. Si es igual o mayor de 1 y menor de 2, los ingresos propios equivalen a entre 1 y 2 veces la línea de pobreza. Si es igual o mayor de 2 y menor de 3, los ingresos propios equivalen a entre 2 y 3 veces la línea de pobreza. Si es igual o mayor de 3 y menor de 4, los ingresos propios equivalen a entre 3 y 4 veces la línea de pobreza. Por último, si el cociente es igual o mayor de 4, los ingresos propios equivalen a 4 o más veces la línea de pobreza.

<sup>c</sup> Los datos de Chile y México corresponden a 2022 y los del Estado Plurinacional de Bolivia corresponden a 2021.

Las prestaciones de la protección social no contributiva, como las transferencias monetarias, pueden ayudar a superar la línea de pobreza. Este efecto amplificador depende de la magnitud de las transferencias, que en la mayoría de los países son insuficientes para cubrir las necesidades básicas y los requerimientos de cuidados, tanto de personas mayores que necesitan apoyos y cuidados para la vida cotidiana, como de niñas y niños. Debido a la concentración de las transferencias no contributivas en los dos grupos extremos de edad, justamente los de mayores requerimientos de cuidado, la protección social no contributiva habilita la posibilidad de reconocer y recompensar el trabajo de cuidados. Sin embargo, es necesario acompañar las transferencias con prestaciones, licencias, servicios e infraestructuras de cuidados que permitan valorar, remunerar y considerar el cuidado como un bien público. Además, es importante destacar que las transferencias en modo alguno deben ir en desmedro de la inversión en la oferta pública de servicios de cuidados, desde centros de desarrollo para la primera infancia y escuelas a tiempo completo (especialmente en enseñanza

primaria y preescolar), hasta centros de atención integral de salud y cuidados de salud profesionales en el ámbito comunitario y domiciliario, incluidos espacios comunitarios y actividades colectivas, así como establecimientos para la residencia de personas mayores o personas con dependencia que lo necesitan, entre otros. Esto incluye también diseñar e implementar la prestación domiciliaria por parte de personal especializado en salud integral, contención y auxilio psicológico, cuidados de largo plazo y tratamientos paliativos.

Por último, las brechas en la cobertura de la protección social contributiva y la insuficiencia de las pensiones generan una elevada demanda en la protección social no contributiva. Pese a la contribución del trabajo de las mujeres al funcionamiento del sistema económico, gran parte de este trabajo no es remunerado. En al menos diez países en los que se ha medido, la contribución del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado representaría entre un cuarto y un quinto del PIB, y el 74% de ese aporte lo realizan las mujeres (CEPAL, 2022a). La constatación de este hecho vuelve un imperativo que la protección social sea universal, y es por ello que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha planteado la necesidad de construir sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes que incluyan políticas e instrumentos no contributivos y que, desde una perspectiva de género, contribuyan al cierre de las brechas de desigualdad (CEPAL, 2022a y 2022b).

### 3. El derecho de las personas a cuidar, a ser cuidadas y a ejercer el autocuidado

El derecho al cuidado, entendido como el derecho a cuidar, a ser cuidado y a ejercer el autocuidado, es parte integral de los derechos humanos reconocidos en los pactos y tratados internacionales, aplicables a todas las personas, independientemente de su situación de vulnerabilidad o dependencia. Basado en los principios de igualdad, universalidad y corresponsabilidad social y de género, este derecho es fundamental para la sostenibilidad de la vida humana y el cuidado del planeta. El derecho al cuidado supone reconocer el valor del trabajo de cuidados y asegurar los derechos tanto de quienes los necesitan como de quienes los proveen, desafiando la asignación estereotipada de estas responsabilidades exclusivamente a las mujeres y promoviendo la corresponsabilidad social y de género (CEPAL, 2022a).

La interdependencia de las personas a lo largo del ciclo de vida significa que todos necesitan cuidados en algún momento y deben proveerlos en otros, y que los cuidados son cruciales para la sostenibilidad de la vida. El cuidado como derecho tiene un contenido propio y esencial, ya que todas las personas dependen de él y se benefician del trabajo de personas cuidadoras, en su mayoría mujeres, por el que no se suele recibir remuneración (CEPAL, 2021, 2022a y 2023a). Esta situación a menudo afecta negativamente las oportunidades económicas, el proyecto de vida y el bienestar personal de las personas cuidadoras, sobre todo en etapas de mayor demanda de cuidados (CEPAL, 2022a). Además de ser una labor intensa que debe valorarse en toda su dimensión, el cuidado es un derecho humano fundamental: el derecho a cuidar, a ser cuidado y al autocuidado (Pautassi, 2007).

El derecho al cuidado ha sido reconocido progresivamente en diversos instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, así como en las recomendaciones generales de los comités encargados del seguimiento de dichos pactos, referidas a las condiciones de vida y al acceso a bienes materiales y culturales adecuados a la dignidad humana. Se trata de un derecho que ha ido adquiriendo cada vez más espacio en la agenda mundial de la protección social y trascendiendo su enfoque inicial centrado en la vejez y la maternidad, para adoptar una visión más completa e integral (véase el recuadro III.1).

### Recuadro III.1

#### El derecho al cuidado

El reconocimiento del cuidado como un derecho fundamental ha experimentado una evolución significativa en el marco internacional y regional de los derechos humanos y la seguridad social, y ha ido ganando fuerza desde la década de 1980. La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) marcó el inicio al proclamar el derecho a cuidados y asistencia especial para la maternidad y la infancia. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) amplió este reconocimiento al poner énfasis en la protección de la vida en dignidad, la igualdad y la no discriminación, así como en la protección de la familia y la niñez. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979) enfatizó la maternidad como una función social y la responsabilidad compartida de hombres y mujeres en la crianza y educación de hijos e hijas. La Convención sobre los Derechos del Niño (1989) estableció la obligación del Estado de garantizar servicios de cuidado adecuados para niñas, niños y adolescentes. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará) (1994) establece la obligación de modificar los patrones socioculturales basados en la inferioridad femenina y apostar por una educación libre de prejuicios estereotipados. Posteriormente, en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006) se establece el apoyo a las personas con discapacidad, y, de manera destacada, en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015) se nomina explícitamente el derecho al cuidado y se incorpora el derecho a los cuidados de largo plazo. El cuidado tiene así un amplio contenido en los diversos compromisos internacionales, regionales y universales jurídicamente vinculantes, como se expresa en la resolución aprobada en octubre de 2023 por el Consejo de Derechos Humanos (Naciones Unidas, 2023) sobre la “Importancia de los cuidados y el apoyo desde una perspectiva de derechos humanos”.

En términos de seguridad social, el Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (núm. 102) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ya establece entre las normas mínimas para la seguridad social prestaciones familiares enfocadas en hijas e hijos, prestaciones de maternidad y prestaciones de vejez. Este convenio sentó las bases para el reconocimiento del cuidado en el ámbito de la seguridad social, que más adelante se amplió y fortaleció con otros instrumentos. El Convenio sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares, 1981 (núm. 156) y su Recomendación sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares, 1981 (Núm. 165) expandieron el enfoque a las necesidades de trabajadores y trabajadoras, e introdujeron conceptos como la licencia parental y la flexibilización laboral. Posteriormente, el Convenio sobre la Protección de la Maternidad, 2000 (núm. 183) reforzó la protección de la maternidad, mientras que el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) y el Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189) abordaron las necesidades específicas de los Pueblos Indígenas y las trabajadoras y los trabajadores domésticos, respectivamente.

En términos de derechos al cuidado de largo plazo, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) (1988) reconoce el derecho a la seguridad social, a la atención especializada y a los cuidados para el bienestar de las personas mayores.

A nivel regional, distintos órganos intergubernamentales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) han adoptado acuerdos sobre cómo avanzar en políticas públicas en materia de cuidados. Se destaca la Agenda Regional de Género, acordada en la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe a lo largo de más de 45 años, con avances conceptuales progresivos respecto del derecho al cuidado. El enfoque de lo acordado por los Gobiernos avanzó desde una lógica prestacional para las trabajadoras formales hacia la conciliación laboral y familiar, a incluir a las trabajadoras informales, para luego introducir la idea de la reproducción social como objetivo económico en el Consenso de Quito (2007). El derecho al cuidado se incluye en el Consenso de Brasilia (2010) como un derecho universal a lo largo del ciclo de vida, promoviendo la corresponsabilidad de género y social y la articulación de políticas sociales y económicas, e integrándose con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (2016). El Compromiso de Santiago (2020) identifica la necesidad de establecer políticas contracíclicas que mitiguen los efectos de las crisis sobre las mujeres, reconociendo la división sexual del trabajo como un nudo

estructural de la desigualdad y la economía del cuidado como un sector clave para lograr una recuperación sostenible y la autonomía de las mujeres. El más reciente Compromiso de Buenos Aires (2022) reconoce el cuidado como un derecho de las personas a cuidar, ser cuidadas y ejercer el autocuidado, y llama a superar la división sexual del trabajo, promoviendo una organización social justa de los cuidados en un marco de desarrollo que impulse la igualdad de género en dimensiones económicas, sociales y ambientales. Establece un camino hacia una sociedad del cuidado y propone acuerdos para una recuperación transformadora con igualdad de género y sostenibilidad.

En el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, aprobado en la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe (2013), se acuerda desarrollar políticas y servicios universales de cuidado basados en los más altos estándares de derechos humanos, con perspectiva de igualdad de género y generacional, promoviendo la corresponsabilidad entre el Estado, el sector privado, la sociedad civil, las familias y los hogares. Se incluye también el cuidado en los sistemas de protección social y se destaca la importancia de maximizar la autonomía y dignidad de las personas mayores. La Declaración de Asunción, aprobada en la Cuarta Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe (2017), exhorta a los Gobiernos a combatir la discriminación por edad y a proporcionar servicios de salud integral y cuidados, promoviendo el envejecimiento saludable. La Declaración de Santiago, aprobada en la Quinta Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe (2022), y las conclusiones y recomendaciones de la sexta reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible (2023) también destacan la relevancia de avanzar hacia una sociedad del cuidado inclusiva y resiliente. La Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (2023) reafirma la importancia de contar con sistemas de protección social que aseguren la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad, y entre mujeres y hombres, en tanto resultan indispensables para una recuperación transformadora. En su Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, insta a los Estados miembros a “incorporar el cuidado en los sistemas de protección social, articulando sus instrumentos con los demás componentes desde una perspectiva de igualdad de género y de derechos y de promoción de la corresponsabilidad y avanzando en su universalización” (CEPAL, 2020, pág. 33). Por último, en la Sexta Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible (2023), se reconoce la importancia de impulsar planes para una sociedad del cuidado con igualdad de género.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Contenido y alcance del derecho al cuidado y su interrelación con otros derechos” [en línea] [https://corteidh.or.cr/sitios/observaciones/OC-31/13\\_CEPAL.pdf](https://corteidh.or.cr/sitios/observaciones/OC-31/13_CEPAL.pdf); *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago, 2020; Naciones Unidas, *Importancia de los cuidados y el apoyo desde una perspectiva de derechos humanos* (A/HRC/54/L.6/Rev.1), Nueva York, 2023.

En esta línea, los Estados miembros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) aprobaron, en la XV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, el Compromiso de Buenos Aires (CEPAL, 2023b, pág. 8), donde se señala la necesidad de: “Reconocer el cuidado como un derecho de las personas a cuidar, a ser cuidadas y a ejercer el autocuidado sobre la base de los principios de igualdad, universalidad y corresponsabilidad social y de género y, por lo tanto, como una responsabilidad que debe ser compartida por las personas de todos los sectores de la sociedad, las familias, las comunidades, las empresas y el Estado, adoptando marcos normativos, políticas, programas y sistemas integrales de cuidado con perspectiva de interseccionalidad e interculturalidad, que respeten, protejan y cumplan los derechos de quienes reciben y proveen cuidados de forma remunerada y no remunerada, que prevengan todas las formas de acoso sexual y laboral en el mundo del trabajo formal e informal y que liberen tiempo para que las mujeres puedan incorporarse al empleo y a la educación, participar en la vida pública, en la política y en la economía, y disfrutar plenamente de su autonomía”.

El desarrollo de un enfoque de derechos humanos aplicado al cuidado ha permitido reunir un conjunto de principios y estándares jurídicos que lo guían: i) la universalidad; ii) la obligación de garantizar el contenido mínimo de los derechos; iii) la obligación de los Estados de implementar

acciones y medidas que reconozcan la progresividad en sus acciones y la consiguiente prohibición de aplicar medidas o acciones regresivas; iv) el deber de garantizar la participación ciudadana; v) el principio de igualdad y no discriminación; vi) el acceso a la justicia, y vii) el acceso a la información pública. Todos estos estándares integran una matriz común aplicable en la definición de las políticas y estrategias de intervención, tanto de los Estados como de los actores sociales y las agencias de cooperación para el desarrollo, y también en el diseño de acciones para la fiscalización y evaluación de políticas públicas (Pautassi, 2021).

El reconocimiento del cuidado como un derecho humano, permite delimitar claramente el papel del Estado, y los distintos actores e identificar quiénes son titulares del derecho al cuidado, quiénes son titulares de los deberes u obligaciones, cuáles son los mecanismos de exigibilidad del derecho al cuidado y cuáles son las medidas destinadas a reducir las desigualdades y brechas en el acceso y disfrute de este derecho (Pautassi, 2007). De esta manera, un Estado garante del derecho al cuidado, desde una perspectiva de género, desempeña un papel clave, ya que tiene la posibilidad de regular la organización social del cuidado en el marco de los estándares internacionales, organizar el ecosistema de servicios diseñados y ofertados por instituciones públicas y privadas, y establecer estándares de calidad, con distintas modalidades de financiamiento. De hecho, este tipo de regulación se produce por acción o por omisión, debido a que las disposiciones del Estado y la cobertura de los servicios que presta establecen el modo de participación de los mercados, las empresas, las familias y las comunidades en la provisión y en el acceso al cuidado (Razavi, 2007; Faur, 2014). En la medida en que los Estados cumplan su función de garantes del derecho al cuidado, las instituciones públicas deben diseñar, implementar y fiscalizar la oferta de servicios de cuidado y velar por que el acceso no esté condicionado por el poder adquisitivo de las personas, su origen étnico, orientación sexual, identidad de género, el territorio en que habitan o cualquier otra característica individual (Güezmes, Scuro y Bidegain, 2022; CEPAL, 2022a).

## B. La demanda de cuidados de largo plazo y la protección social en el contexto del envejecimiento

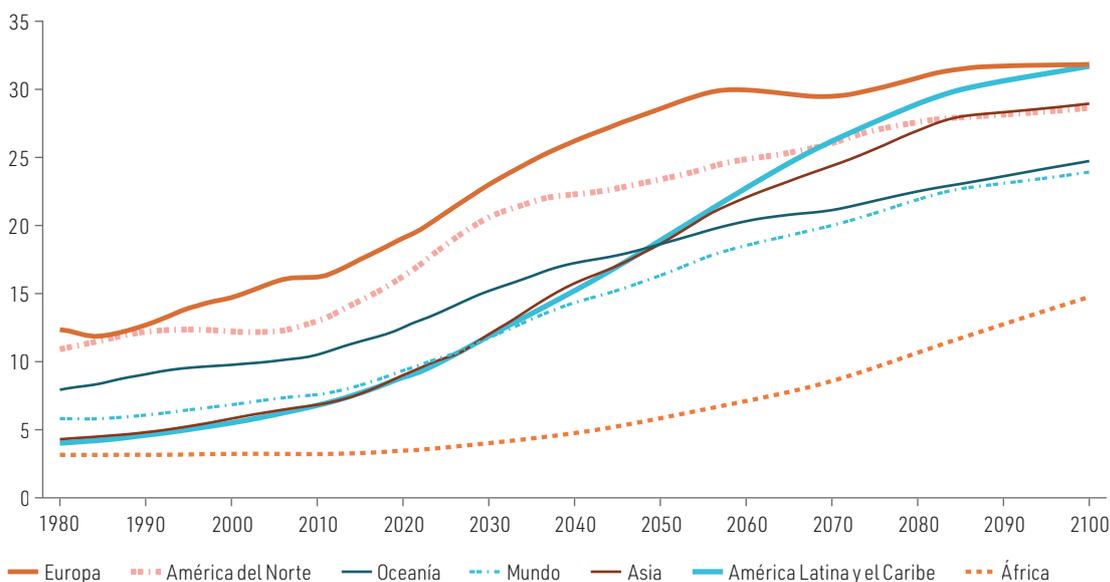
Los acelerados cambios demográficos en la región modifican la magnitud y el perfil de la demanda de cuidados. Por una parte, reducen la cantidad relativa de cuidados asociados a la crianza por la disminución de la población de niñas, niños y adolescentes. Aun así, este grupo sigue teniendo prioridad por sus mayores niveles de pobreza y la falta de recursos públicos y apoyo institucional para los cuidados. Por otra parte, aumenta la cantidad demandada de cuidados por dos vías: el proceso de envejecimiento y las transformaciones en los arreglos familiares. Las personas mayores tienen requerimientos más elevados de cuidado, entre ellos los de largo plazo, que se acentúan entre las personas de 80 años y más. Las cohortes que se sumarán a las personas mayores en los próximos años estarán marcadas por la escasa protección social y tendrán déficits y carencias acumuladas, lo que supone más riesgos de discapacidad, problemas de salud y dependencia. Las redes familiares de cuidado se contraerán en el futuro, generando presión adicional sobre ellas, que ya están sobrecargadas por la falta de valorización del cuidado no remunerado y de sistemas de cuidado. Así, los cambios demográficos previstos agudizarán la crisis de los cuidados, que actualmente tienen una organización social insostenible si además se analizan desde el punto de vista del derecho de las mujeres a incorporarse al trabajo remunerado. Por ello, la protección social, en particular la no contributiva, resulta clave para mitigar estos déficits y carencias, que son mucho más marcados entre los grupos de menores ingresos. Los sistemas de cuidado resultan esenciales para garantizar el derecho de todas las personas a cuidar y recibir cuidados.

## 1. Cambios demográficos en América Latina y el Caribe

En los últimos 70 años, la región ha experimentado un rápido proceso de transición demográfica, al pasar de altos niveles de mortalidad y fecundidad<sup>5</sup> en la década de 1950, a bajos niveles en ambas variables en la actualidad. Ese proceso se refleja en el aumento del porcentaje de personas de 65 años y más<sup>6</sup> desde la década de 1970, que ha sido más acelerado que en otras regiones del mundo. Por ejemplo, mientras que en Europa pasar del 10% al 20% de población de 65 años y más tomó 57 años, en la región tomará solo 30 años (Arenas de Mesa y Robles, 2024). Se proyecta que en 2050 habrá 138 millones de personas de 65 años y más, ligeramente más del doble de las estimadas para 2024, ya que pasarán del 9,9% al 18,9% de la población total (véase el gráfico III.4).

### Gráfico III.4

Población mundial de 65 años y más, por regiones, 1980-2100  
(En porcentajes de la población total)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, *World Population Prospects 2024: Summary of Results*, Nueva York, 2024.

El rápido proceso de envejecimiento supone un incremento de la demanda de protección social y cuidados, asociado al aumento de la cantidad y proporción de personas mayores y a los déficits acumulados por esta población en su curso de vida. No obstante, la proporción de población en edades centrales, que aún es alta, significa que existe una ventana de oportunidades para que los Estados se hagan cargo de transformar los sistemas de protección social y de cuidados.

De acuerdo con las estimaciones y proyecciones de población (Naciones Unidas, 2024b), en la región, la máxima cantidad de población de 0 a 14 años se registró alrededor de 2000 y desde entonces ha disminuido, mientras que la población de 15 a 64 años seguirá creciendo y alcanzará

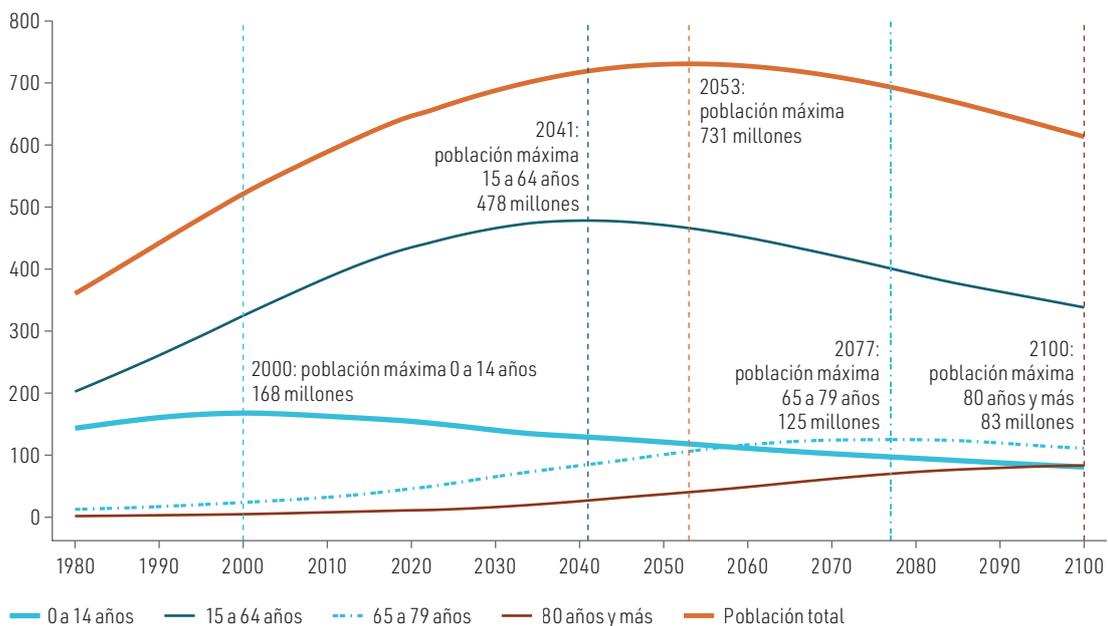
<sup>5</sup> Por ejemplo, en 1950, cada mujer en América Latina y el Caribe tenía en promedio 5,8 hijos y la esperanza de vida al nacer era de 48,7 años, mientras que en la actualidad la tasa global de fecundidad es de 1,85 hijos por mujer y la esperanza de vida es de 75,9 años (Naciones Unidas, 2024b).

<sup>6</sup> En este capítulo se usará este criterio etario para definir a las personas mayores, pero se reconoce que la definición de personas mayores puede ser otra, como la de personas de 60 años y más establecida en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (OEA, 2015).

su máxima cantidad en 2041. Por otra parte, se proyecta 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. La población de 15 a 64 años también ha mostrado un rápido crecimiento, ya que se ha duplicado en 40 años (de 220 millones de personas en 1983 a 448,8 millones de personas en 2024) (véase el gráfico III.5). En ese mismo período, la población de 65 años y más se ha cuadruplicado, al pasar de 16 millones de personas en 1983 a 65,4 millones de personas en 2024, mientras que la población de menores de 15 años subió levemente hasta inicios del siglo XXI, para estabilizarse y registrar una ligera reducción durante un tiempo (de 149 millones de personas en 1983 pasó a 149,3 millones de personas en 2024), y exhibir un descenso más marcado en el futuro. Los países del Caribe han tenido un proceso de envejecimiento más temprano y actualmente presentan un mayor porcentaje de población de 65 años y más que los países de América Latina.

### Gráfico III.5

América Latina y el Caribe (47 países y territorios)<sup>a</sup>: población total a mitad de año, por grupos de edad, estimada y proyectada, 1980-2100  
(En millones de personas)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, *World Population Prospects 2024: Summary of Results*, Nueva York, 2024.

**Nota:** Las líneas punteadas verticales de distintos colores señalan el año en que el grupo de edad del color correspondiente alcanza su nivel máximo.

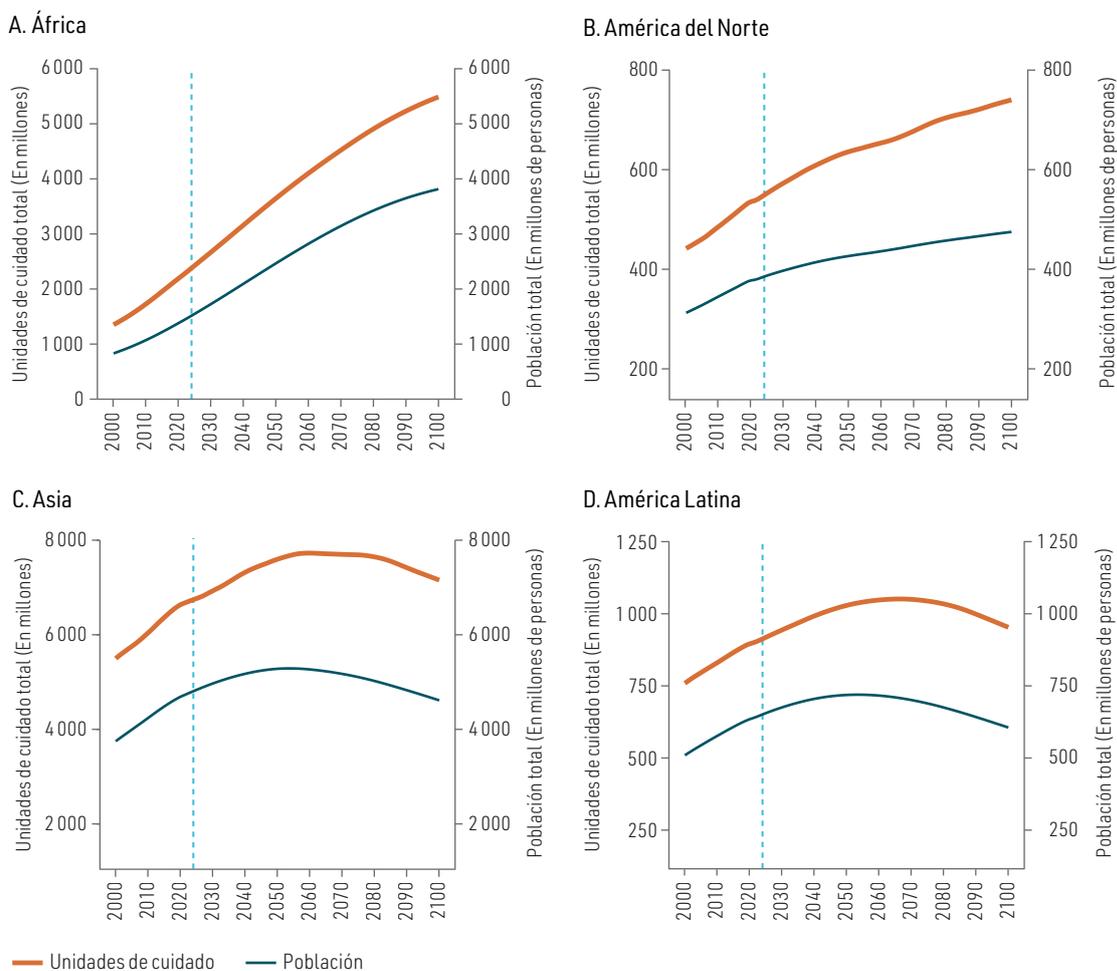
<sup>a</sup> El Caribe: Anguila, Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Caribe Neerlandés, Curaçao, Dominica, Granada, Guadalupe, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Jamaica, Martinica, Montserrat, Puerto Rico, República Dominicana,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

Los cambios poblacionales antes descritos incidirán de manera significativa en la demanda de cuidados. Esto puede afectar particularmente a las mujeres, ya que, como ya se explicó y está ampliamente documentado en ediciones previas del *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, los requerimientos de cuidado recaen desproporcionadamente sobre ellas, lo que muchas veces conlleva su salida de la fuerza de trabajo o una doble o triple jornada entre trabajo remunerado

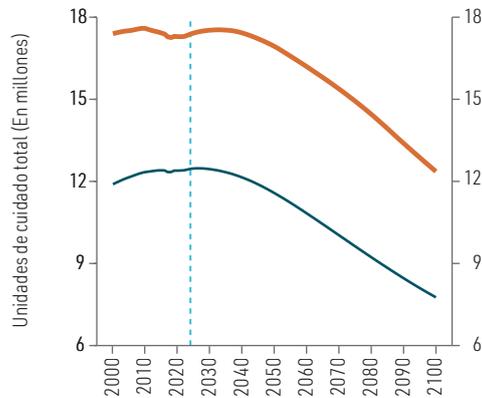
y no remunerado (CEPAL, 2022a, 2022b, 2022c y 2023a). La escala de Madrid II (Durán, 2012, pág. 434) permite aproximarse a la demanda de cuidados en una población de acuerdo con su estructura por edades. Para ello, atribuye 3 unidades de cuidado para las edades de 0 a 3 años y 85 años y más, 2 unidades de cuidado para las edades de 5 a 14 años y 65 a 84 años, y 1 unidad de cuidado para las personas de 15 a 64 años. Así, las unidades de cuidado se definen en función del cuidado que necesita la población de este último grupo de edad, que es el que tiene menores requerimientos de cuidado, en promedio. Si bien la demanda de cuidados en una sociedad tiende a aumentar con el crecimiento de la población, el máximo de demanda de cuidados puede ser distinto al máximo de población debido a las transformaciones en la estructura por edades de esta: la demanda de cuidados aumentará por el incremento de la población, pero también debido a su envejecimiento. El gráfico III.6 muestra los escenarios esperados de la demanda de cuidados según las distintas regiones del mundo. Hasta mediados del presente siglo, tanto Europa como el Caribe tendrán una cierta estabilidad en la demanda de cuidados, a diferencia de las otras regiones en las que se prevé una mayor demanda de cuidados, es decir, mayor cantidad de unidades de cuidado.

**Gráfico III.6**

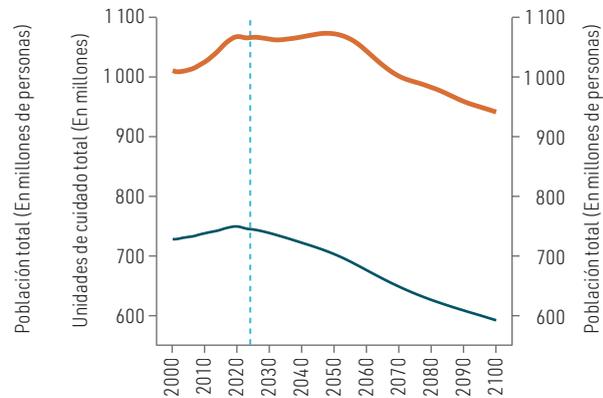
Demanda de cuidados y población mundial, 2000-2100  
(En millones de unidades de cuidado y millones de personas)



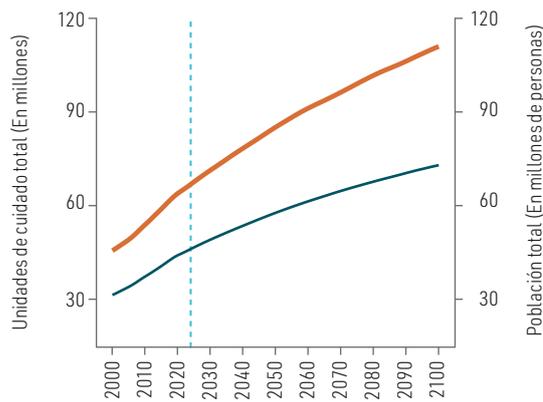
E. El Caribe



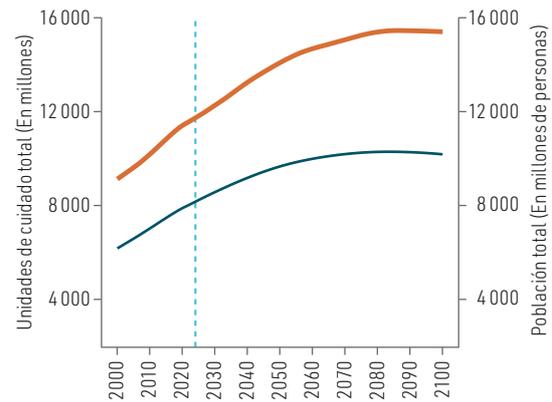
F. Europa



G. Oceanía



H. Mundo



— Unidades de cuidado — Población

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

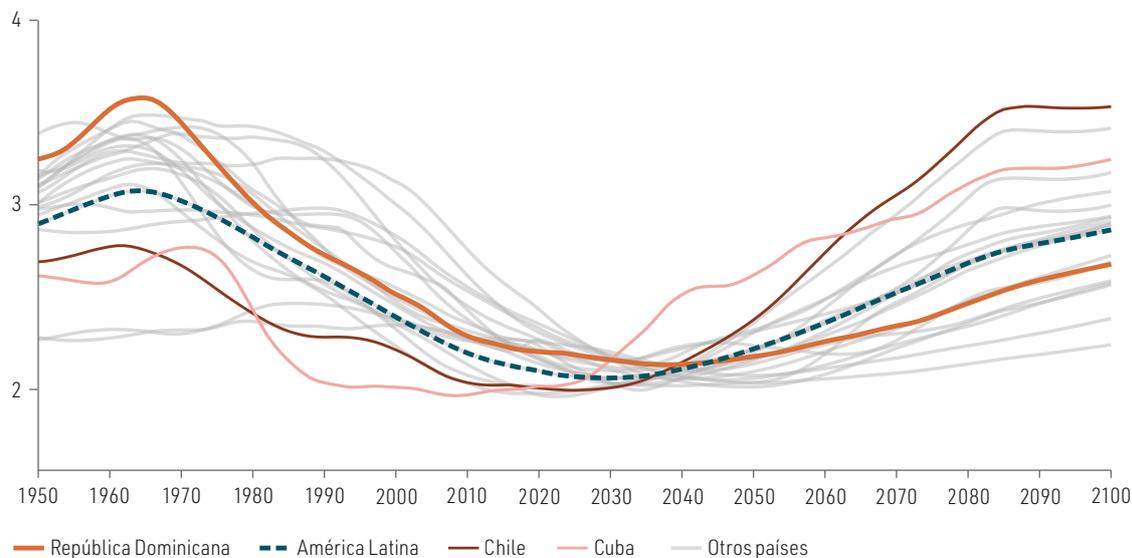
Si se considera que toda la carga de cuidado la asumirán las personas de 15 a 64 años (con independencia del sexo), se observa que esta será considerablemente más alta en el futuro (véase el gráfico III.7). Por ejemplo, en 2080, en América Latina esa carga llegará a 3,5 unidades de cuidado por persona cuidadora en Chile, y en el Caribe llegará a 4,6 unidades de cuidado por persona cuidadora en Puerto Rico. Si el mercado, el Estado u otras organizaciones no atienden la carga de cuidado, y las mujeres asumen por completo esa carga, el escenario es aún peor y llega, por ejemplo, a 7 unidades de cuidado por mujer en el caso de Chile en 2080. Sin embargo, no es sostenible que las mujeres de la región asuman cargas de trabajo de cuidados no remunerado similares a las actuales, pues esto las recarga injustamente, vulnera sus derechos y socava su autonomía, al tiempo que resulta ineficiente en términos económicos y es una limitante para los procesos de recuperación y crecimiento económico de los países.

El índice de carga de cuidado por persona cuidadora aumenta principalmente por el crecimiento de la población de 65 años y más en el futuro. En el gráfico III.8 para los países de América Latina y el gráfico III.9 para los países del Caribe, se muestra la descomposición de la escala de Madrid II para las edades de 0 a 14 años y 65 años y más, y se observa la heterogeneidad de la demanda de cuidados para todos los países de la región, cómo han evolucionado desde 1950 hasta 2024 y lo que se proyecta para el futuro. La Argentina, Chile, Cuba y el Uruguay, por ejemplo, han tenido una demanda de cuidados por persona de 15 a 64 años bastante estable, pero se proyecta un aumento considerable para el futuro. En los países del Caribe, en tanto, los niveles en general son similares a los de 1950.

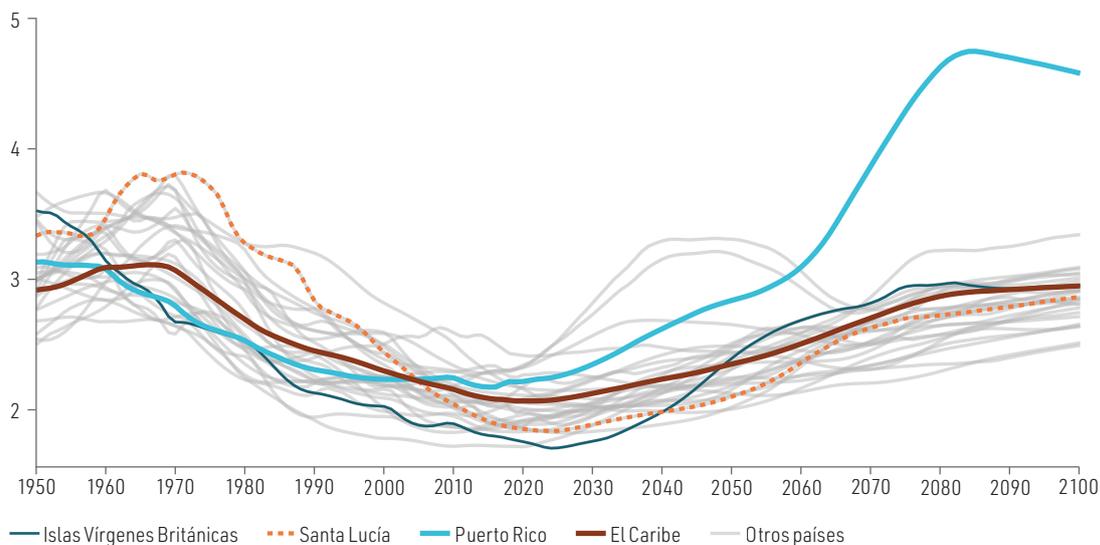
## Gráfico III.7

América Latina y el Caribe (47 países y territorios)<sup>a</sup>: carga de cuidado, 1950-2100  
(En unidades de cuidado por persona cuidadora de 15 a 64 años)

## A. América Latina



## B. El Caribe



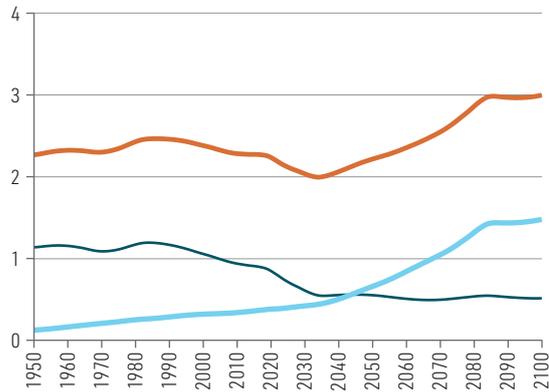
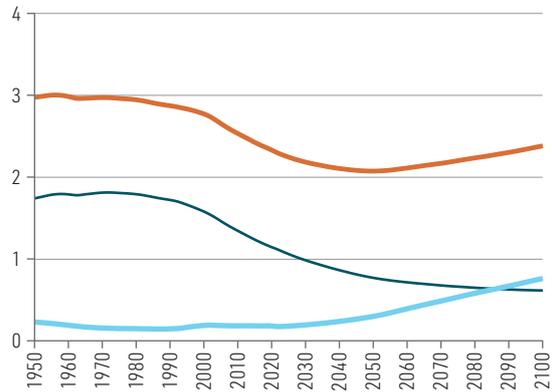
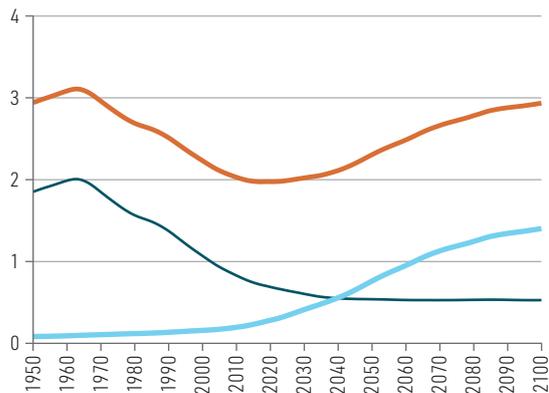
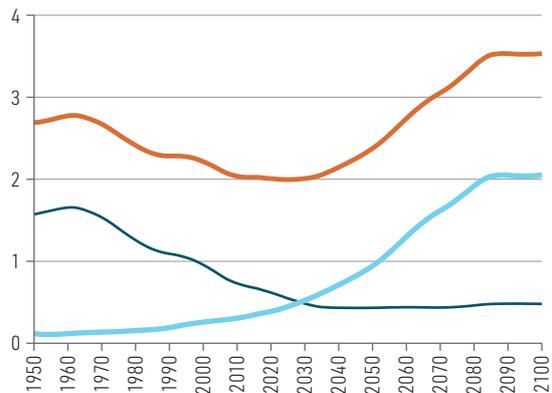
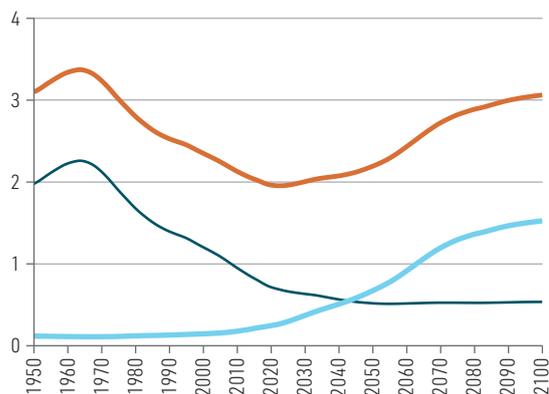
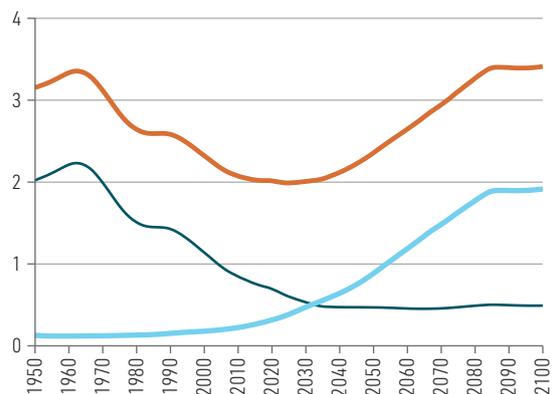
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, *World Population Prospects 2024: Summary of Results*, Nueva York, 2024; M. Durán, *El trabajo no remunerado en la economía global*, Bilbao, Fundación BBVA, 2012.

**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.

<sup>a</sup> 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 Bolivariaina 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 de los Estados Unidos, Islas Vírgenes Británicas, Jamaica, Martinica, Montserrat, Puerto Rico, Saint Kitts y Nevis, San Martín (parte neerlandesa), San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Trinidad y Tabago y Suriname.

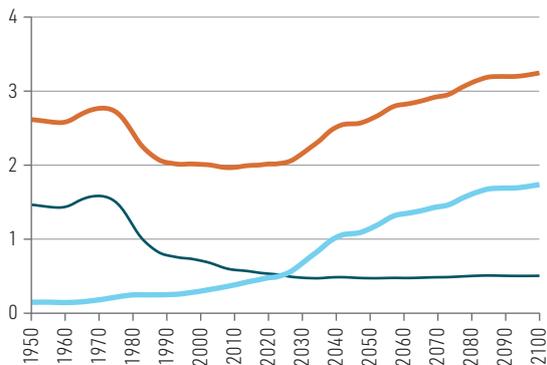
**Gráfico III.8**

América Latina (20 países): carga de cuidado, 1950-2100

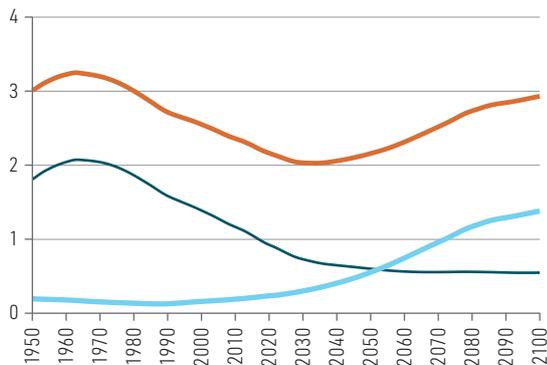
*(En unidades de cuidado por persona cuidadora de 15 a 64 años)***A. Argentina****B. Bolivia (Estado Plurinacional de)****C. Brasil****D. Chile****E. Colombia****F. Costa Rica**

— Unidad de cuidado total    — Unidad de cuidado (0 a 14 años)    — Unidad de cuidado (65 años y más)

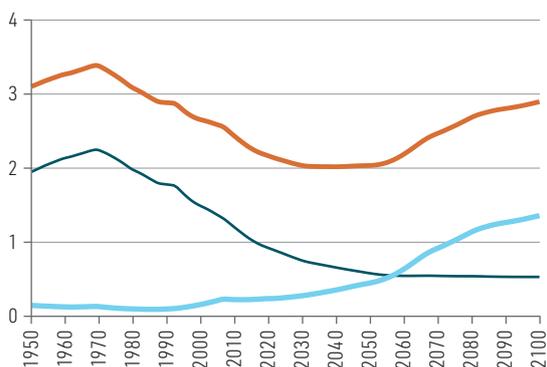
G. Cuba



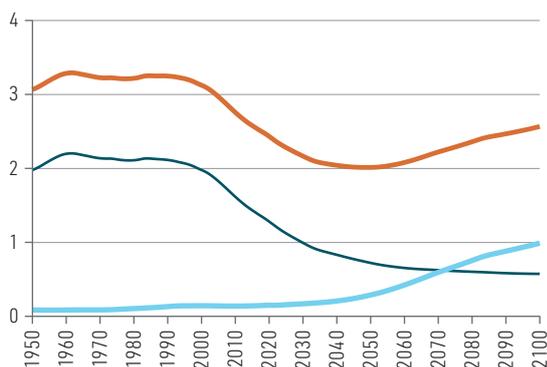
H. Ecuador



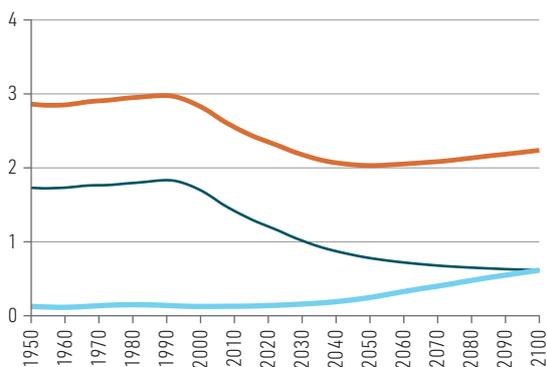
I. El Salvador



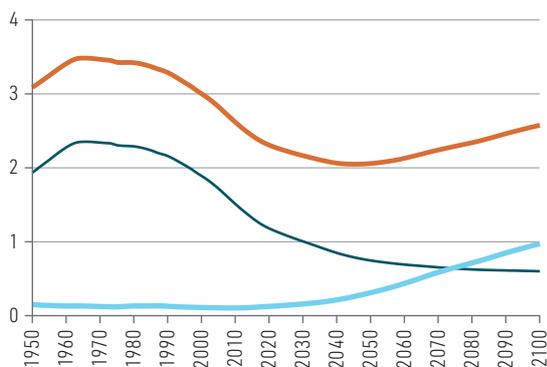
J. Guatemala



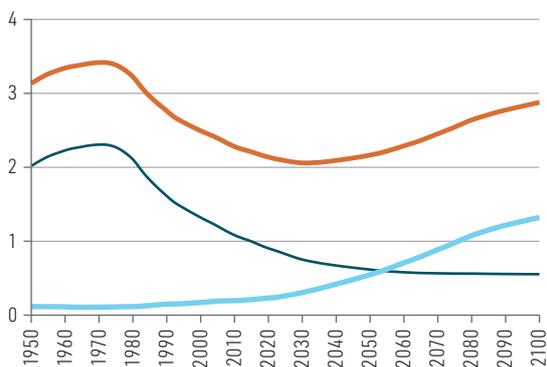
K. Haití



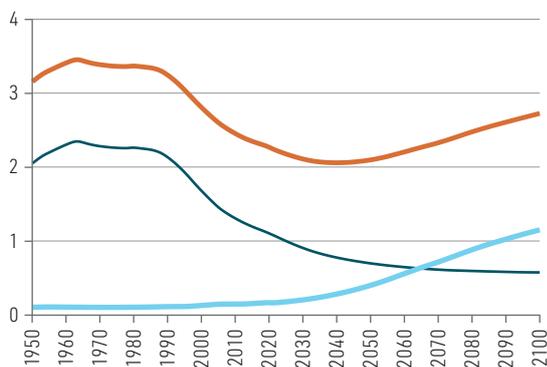
L. Honduras



M. México

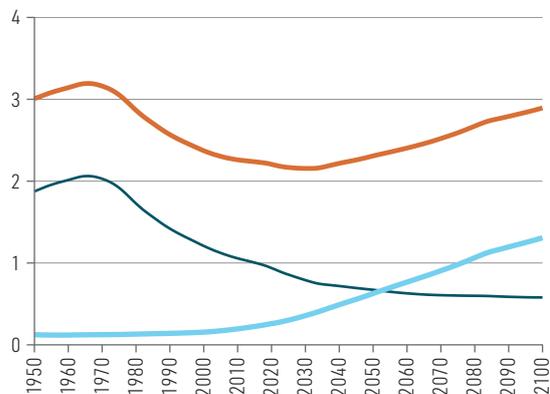


N. Nicaragua

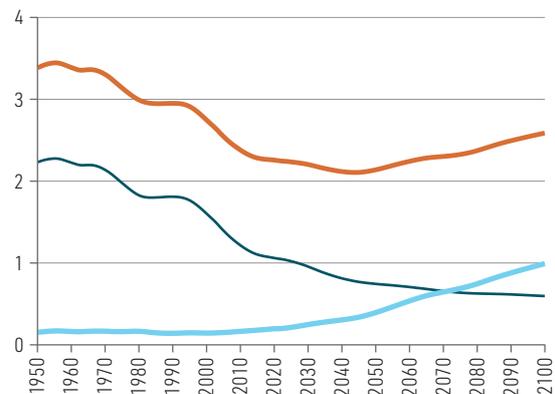


— Unidad de cuidado total    — Unidad de cuidado (0 a 14 años)    — Unidad de cuidado (65 años y más)

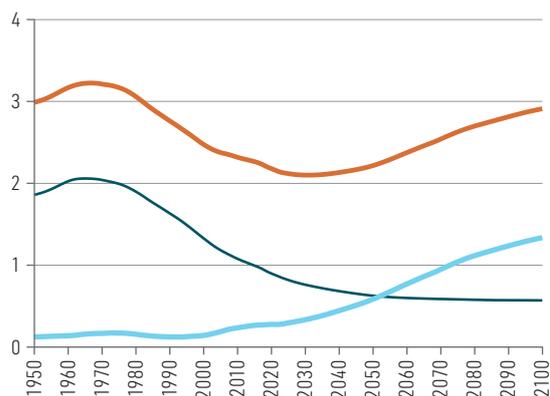
## O. Panamá



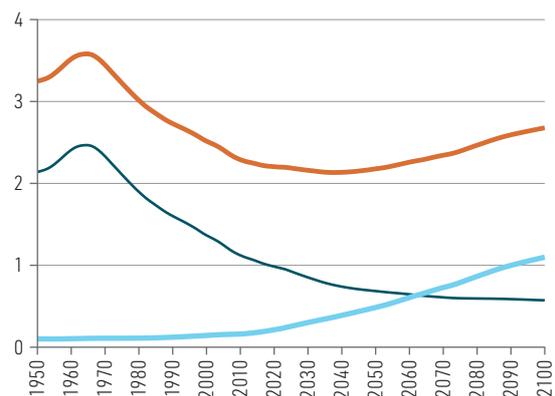
## P. Paraguay



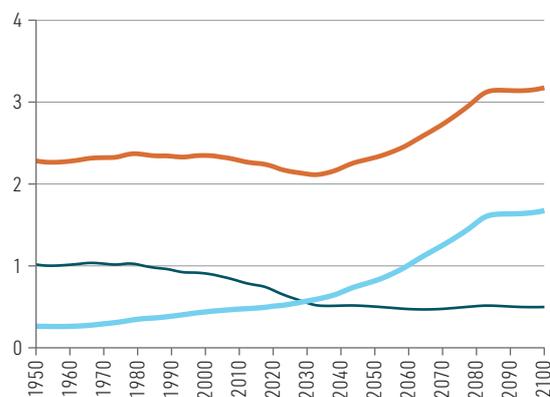
## Q. Perú



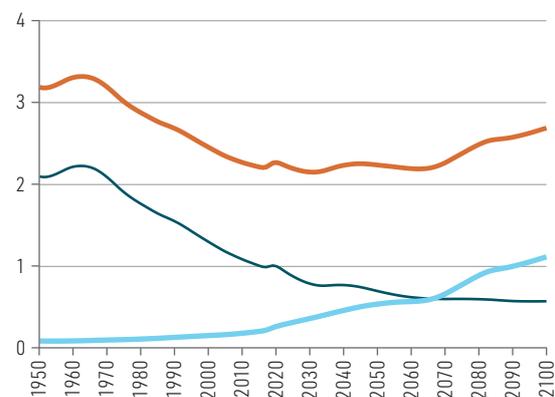
## R. República Dominicana



## S. Uruguay



## T. Venezuela (República Bolivariana de)



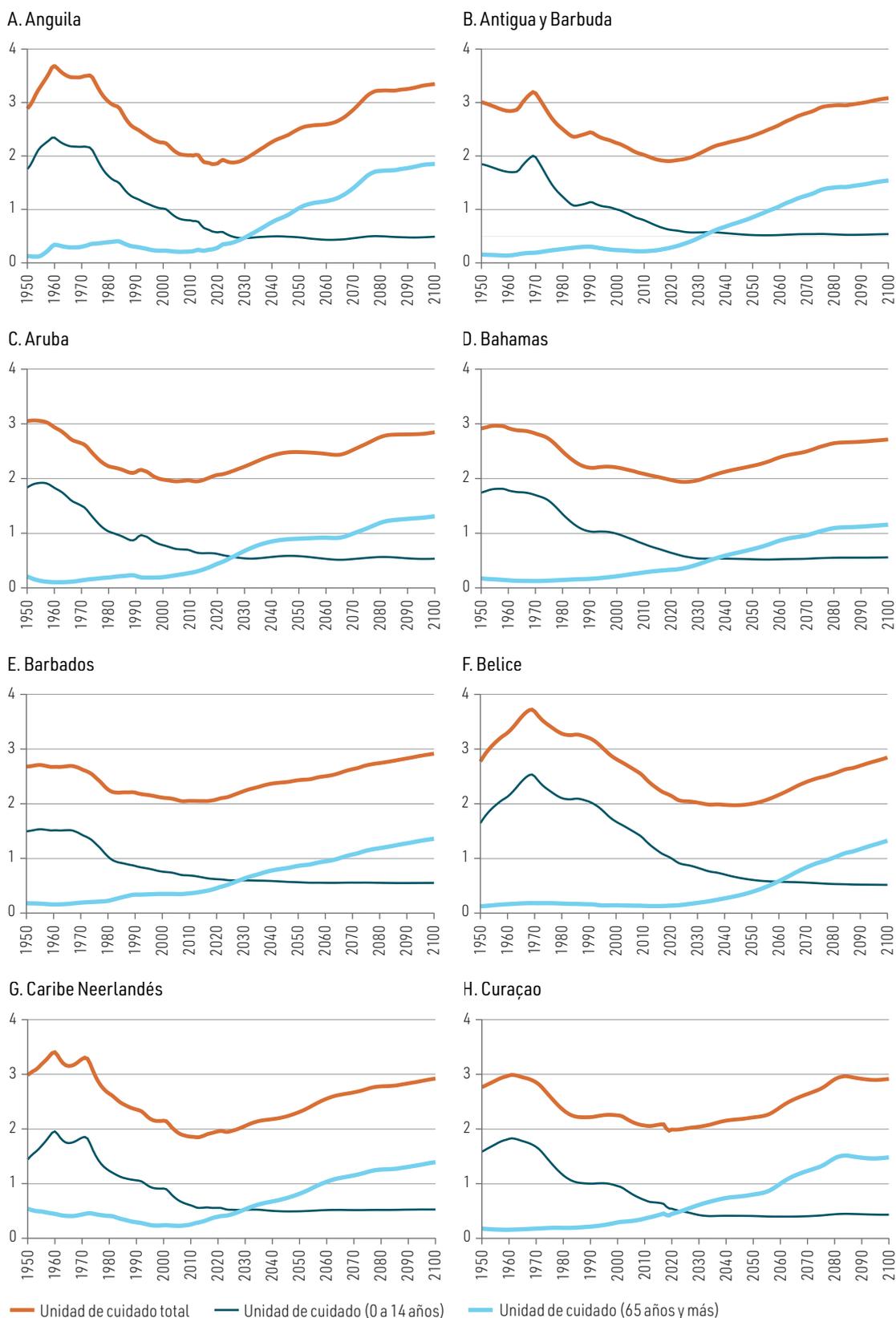
— Unidad de cuidado total — Unidad de cuidado (0 a 14 años) — Unidad de cuidado (65 años y más)

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

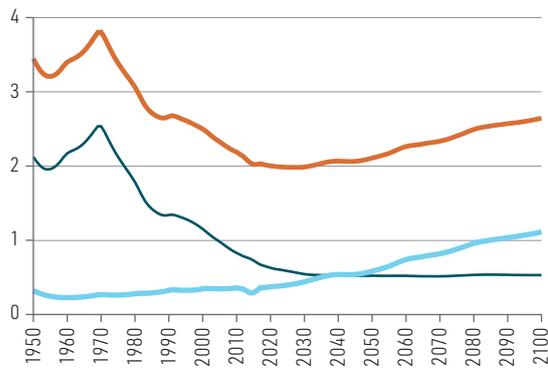
**Nota:** La unidad de cuidado se refiere a la unidad de cuidado total demandada por cada grupo de edad, de acuerdo con la escala de Durán (2012), dividido por la población de 15 a 64 años. La unidad de cuidado total representa la suma de las unidades de cuidado de 0 a 14 años, de 15 a 64 años y de 65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

Gráfico III.9

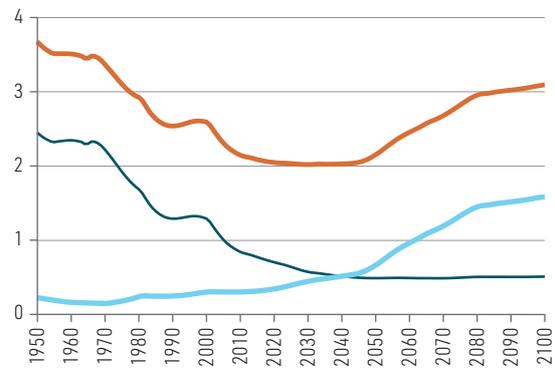
El Caribe (27 países y territorios): carga de cuidado, 1950-2100  
 (En unidades de cuidado por persona cuidadora de 15 a 64 años)



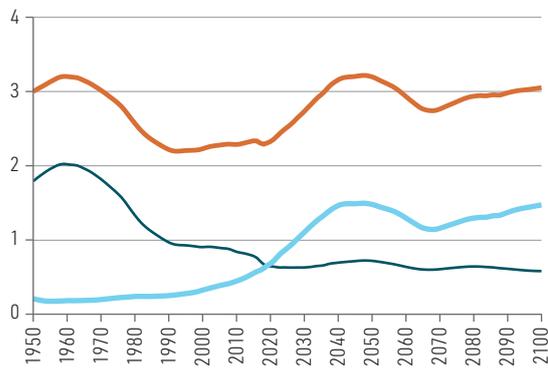
I. Dominica



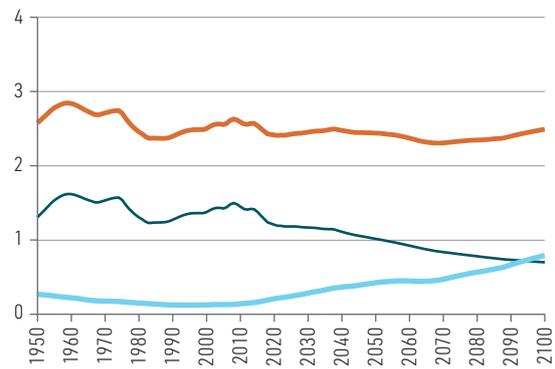
J. Granada



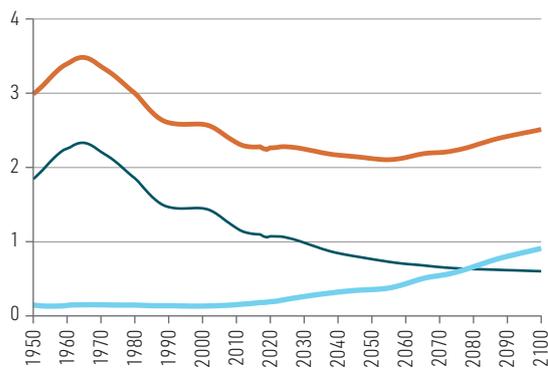
K. Guadalupe



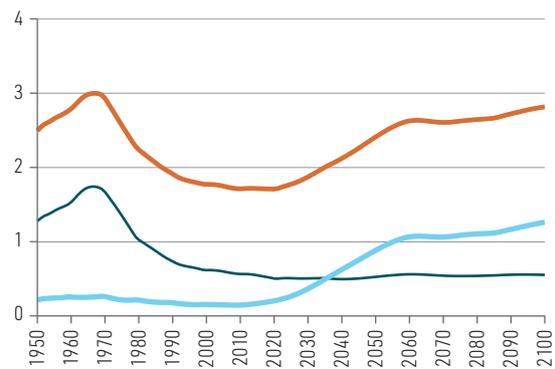
L. Guayana Francesa



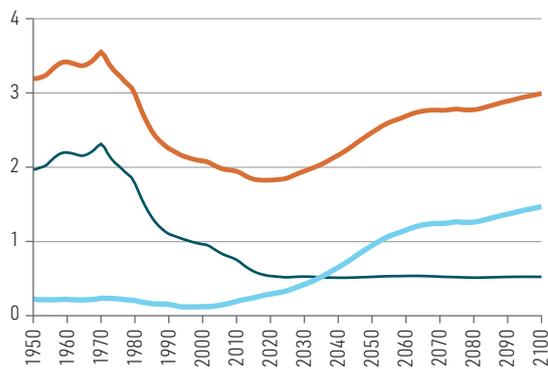
M. Guyana



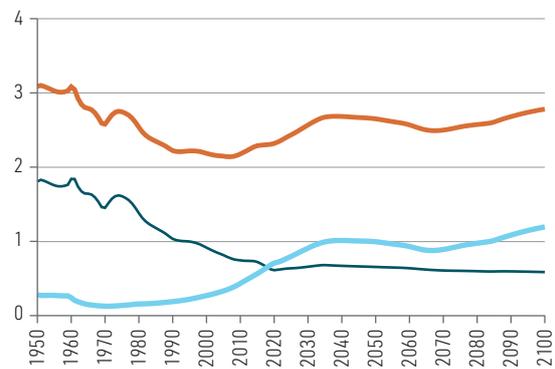
N. Islas Caimán



O. Islas Turcas y Caicos

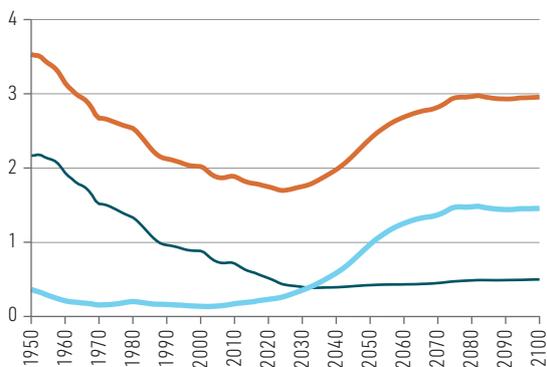


P. Islas Vírgenes de los Estados Unidos

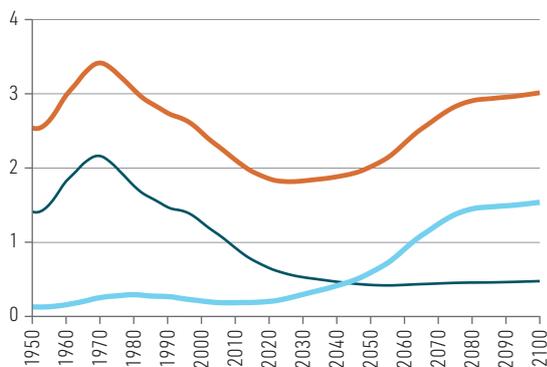


— Unidad de cuidado total    — Unidad de cuidado (0 a 14 años)    — Unidad de cuidado (65 años y más)

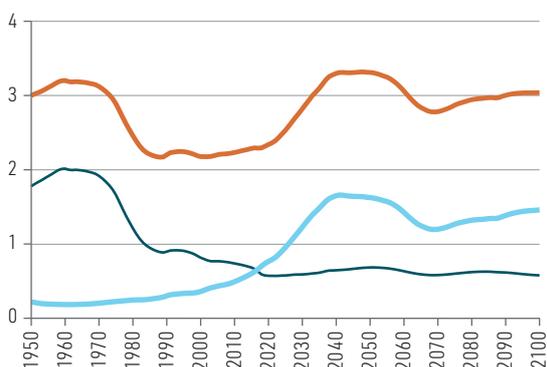
Q. Islas Vírgenes Británicas



R. Jamaica



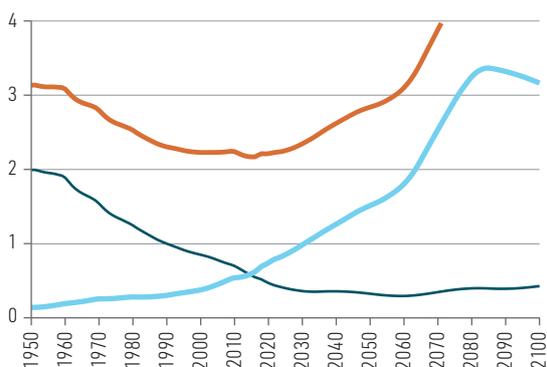
S. Martinica



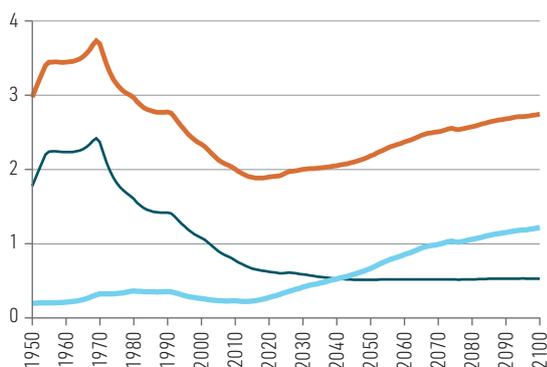
T. Montserrat



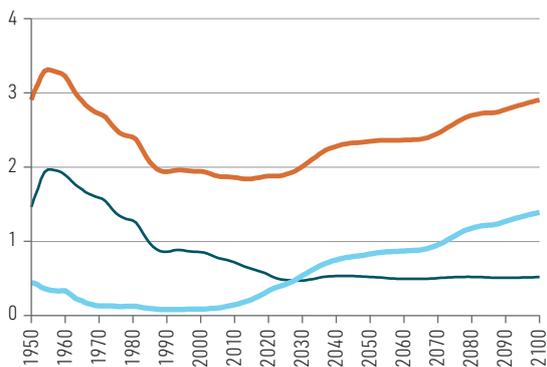
U. Puerto Rico



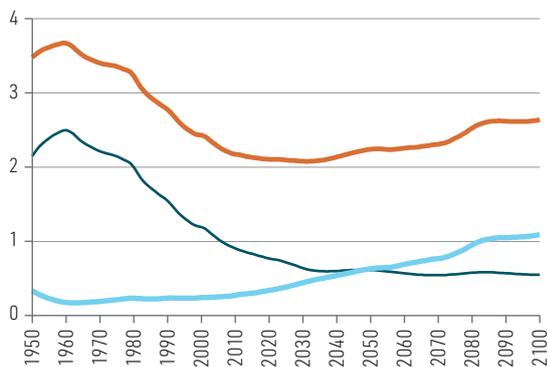
V. Saint Kitts y Nevis



W. San Martín (parte neerlandesa)

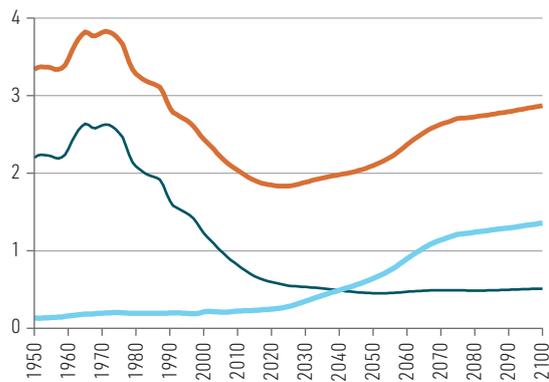


X. San Vicente y las Granadinas

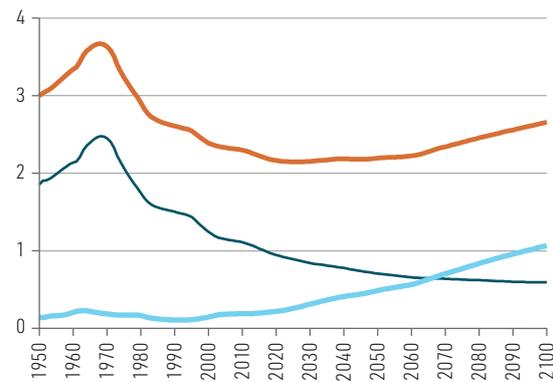


— Unidad de cuidado total — Unidad de cuidado (0 a 14 años) — Unidad de cuidado (65 años y más)

## Y. Santa Lucía



## Z. Suriname



## AA. Trinidad y Tabago



— Unidad de cuidado total — Unidad de cuidado (0 a 14 años) — Unidad de cuidado (65 años y más)

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, *World Population Prospects 2024: Summary of Results*, Nueva York, 2024; M. Durán, *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.

La creciente demanda de cuidados en la región, junto con los cambios demográficos y el nivel desigual de desarrollo de los países, ha dado lugar al fenómeno de las cadenas mundiales de cuidados. Este concepto se refiere al flujo transnacional del trabajo de cuidados, principalmente realizado por mujeres migrantes. Los procesos migratorios y la crisis de los cuidados se entrelazan, con lo que se generan dinámicas complejas que afectan a los países tanto de origen como de destino de estas trabajadoras (Hochschild, 2000; Ehrenreich y Hochschild, 2003; Parreñas, 2001; Hondagneu-Sotelo, 2001). La naturalización de la feminización del cuidado, junto con la feminización de las migraciones, vincula estrechamente a las mujeres migrantes con los rubros de cuidados, al suplir estas a las mujeres nativas en esas labores y facilitar la reproducción social de los países de destino. A su vez, las mujeres migrantes deben delegar el cuidado en sus países de origen o cuidar a distancia, lo que se traduce en una reorganización del cuidado en sus propias familias y comunidades.

Las actividades de cuidado tienen alta demanda y menores barreras de acceso que otras, lo que las convierte en una puerta de entrada al mundo laboral para las migrantes. Con frecuencia no tienen contratos, y generalmente, ofrecen bajos sueldos (CEPAL, 2023a; Valenzuela, Scuro y Vaca Trigo, 2020). Las mujeres migrantes que pertenecen a grupos históricamente excluidos son

las que están más expuestas a sufrir vulneraciones en sus trayectorias laborales, y experimentan discriminación, explotación y abusos. Por su parte, la movilidad ocupacional en el rubro del cuidado es limitada. Aun teniendo las cualificaciones necesarias para lograr dicha movilidad, los prejuicios, la falta de redes, la discriminación y la dificultad para convalidar títulos y certificar competencias dificultan el logro de mejores condiciones laborales o mejores empleos para las mujeres migrantes.

Las condiciones laborales del sector del cuidado remunerado, en que las mujeres migrantes se insertan, hacen que sean un grupo aún más vulnerable dentro de esta ocupación. En términos normativos, la suscripción del Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado en 17 países de la región, incita a los miembros que ratifican el convenio a cumplir las medidas para asegurar la promoción y la protección efectivas de los derechos humanos de todas las personas que se desempeñan en el empleo doméstico, incluidas las medidas relativas al cumplimiento del trabajo decente. Sin embargo, la mayoría de las mujeres que participan del trabajo doméstico remunerado, trabajan en situación de informalidad (Gontero y Velásquez, 2023). Esto quiere decir que, a pesar de los avances en la protección legal de las condiciones del trabajo doméstico remunerado, en la práctica continúan los desafíos para su efectiva protección. Contar con un contrato escrito es uno de los factores más elementales para garantizar el cumplimiento de los derechos de las personas que participan del trabajo doméstico remunerado. En el caso de las mujeres migrantes, la dificultad para tener un contrato escrito se amplifica con las restricciones a la regularización migratoria, que es un requisito para el trabajo formal.

Aun con todas las dificultades para la consecución del trabajo decente para las personas ocupadas en el empleo doméstico remunerado, sigue siendo un rubro con alta demanda y poca oferta, sobre todo en países con mayores niveles de ingresos en la región. Es por eso que cobran relevancia las cadenas mundiales de cuidados y la población migrante femenina se vuelve necesaria en rubros de cuidado. Según los datos recabados, en la región se han generado corredores migratorios para el cuidado, con la conexión de países limítrofes para satisfacer la demanda de cuidados (CEPAL, 2019a; Valenzuela, Scuro y Vaca Trigo, 2020). El análisis de las cadenas mundiales de cuidados tiende a centrarse en el trabajo doméstico por la concentración de mujeres migrantes en esta actividad<sup>7</sup>. Existe una baja delimitación de tareas que pueden entenderse como comprendidas en el trabajo doméstico, lo que lleva a que en muchas ocasiones esta actividad suponga tareas de cuidados, en algunos casos de complejidad, como el cuidado de personas enfermas crónicas o la administración de medicamentos (CEPAL, 2023a). Esto revela la necesidad de incorporar en la operacionalización y el análisis de datos sobre el cuidado todas las actividades que estén vinculadas, más allá del trabajo doméstico remunerado. Un ejemplo de esta necesidad es la preocupación de los países del Caribe por la emigración de personal calificado del área de la salud con destino, principalmente, al Canadá, los Estados Unidos y el Reino Unido. Como lo reflejan los estudios realizados en Barbados (Jones, 2022) y Trinidad y Tabago (Parreñas, 2015), además de ensanchar el déficit de este tipo de profesionales en sus países de origen, esta emigración también se asocia a la subutilización de este personal, que con frecuencia se emplea en trabajos de menor calificación en el destino.

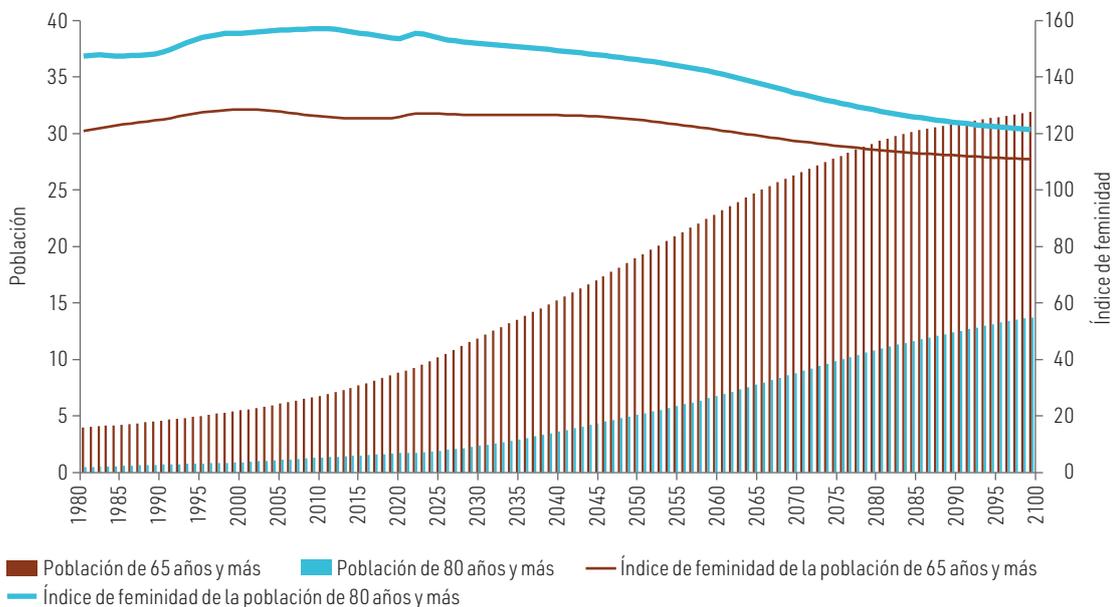
<sup>7</sup> Por ejemplo, en el caso de Costa Rica, país de alta inmigración, el 31,3% de las mujeres inmigrantes declara participar del empleo doméstico remunerado, a diferencia del 11,1% de las mujeres nativas en ese país. Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

## 2. Heterogeneidad en la población de personas mayores y necesidades de cuidado de largo plazo: los efectos de las transformaciones demográficas y epidemiológicas

La población de 80 años y más, el grupo más envejecido y con mayor demanda de cuidado y apoyo, aumenta a un ritmo más rápido que la de 65 años y más (véase el gráfico III.10). En 1950, la población de 80 años y más representaba menos del 0,5% de la población regional. Con el avance de la transición demográfica, este grupo de población ha aumentado de manera sostenida y en la actualidad llega al 2% de la población total de la región. Se proyecta que en las siguientes décadas este porcentaje siga creciendo, y que alcance el 5% de la población en 2050 y el 10% en 2075. Durante todo el período analizado, el índice de feminidad, que mide el número de mujeres por cada 100 hombres, se mantiene siempre superior a 100 en ambos grupos de edad. Por la mayor sobrevivencia de las mujeres, este predominio femenino se acentúa aún más en la población de 80 años y más, y en 2024 se registra un índice de feminidad de 154 mujeres por cada 100 hombres. Las proyecciones muestran que en las próximas décadas este indicador bajará levemente, pero se ubicará siempre por encima de 125 mujeres por cada 100 hombres. Si se consideran las persistentes desigualdades de género en el diseño de los sistemas de pensiones en la región, que reflejan las desigualdades originadas en el mercado de trabajo, estas dinámicas indican la importancia que tendrán los sistemas de pensiones no contributivos, en el marco de un fortalecimiento integral de los sistemas de pensiones, así como las políticas tendientes al fortalecimiento de los sistemas de salud universales, con una función pública robustecida.

### Gráfico III.10

América Latina y el Caribe (47 países y territorios)<sup>a</sup>: población de 65 años y más y de 80 años y más e índice de feminidad de la población de 65 años y más y de 80 años y más, 1980-2100  
(En porcentajes del total de la población y número de mujeres por cada 100 hombres)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, *World Population Prospects 2024: Summary of Results*, Nueva York, 2024.

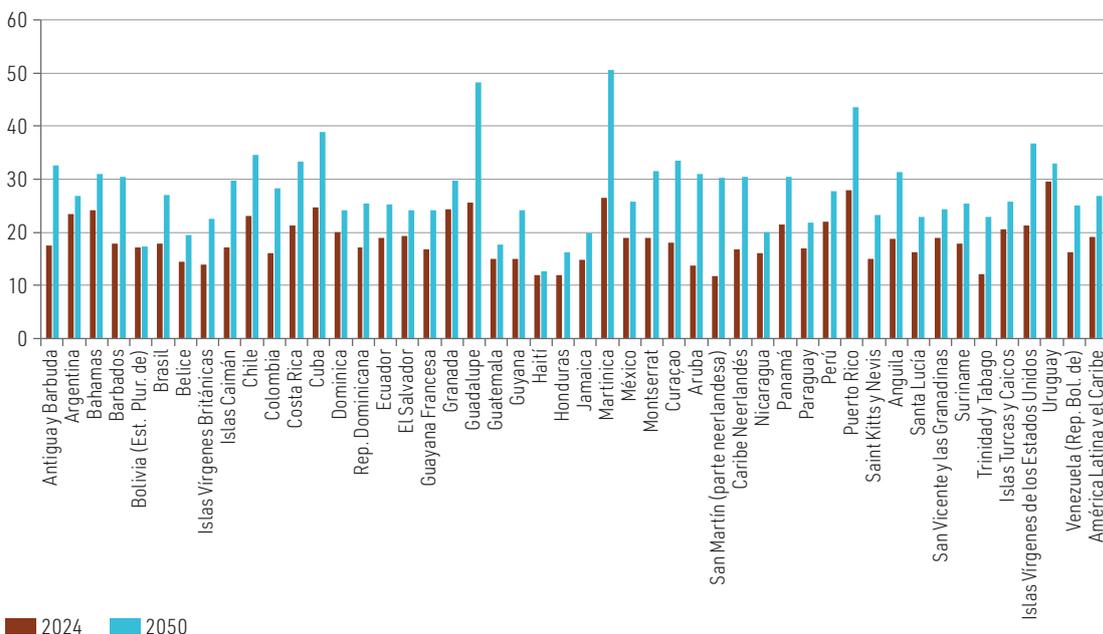
<sup>a</sup> El Caribe: Anguila, Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Caribe Neerlandés, Curaçao, Dominica, Granada, Guadalupe, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Jamaica, Martinica, Montserrat, Puerto Rico, República Dominicana,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

En el proceso de envejecimiento, dada la mayor expectativa de vida, las mujeres presentan mayores probabilidades de necesitar cuidados de largo plazo que los hombres. El problema es que esta feminización del envejecimiento trae aparejada una peor situación de salud en los últimos años de vida, con las implicancias de dependencia física y económica que ello acarrea (OPS/CEPAL, 2023; CEPAL, 2022a y 2022c).

El aumento del peso relativo de las personas de 80 años y más sobre el total de personas de 65 años y más es heterogéneo entre los países de América Latina y el Caribe. Si bien en 2024 ese peso es del 19% para la región, 16 países y territorios están sobre ese valor, destacándose Puerto Rico (28%) y el Uruguay (30%). En el otro extremo, Haití y Honduras, países en fase incipiente y moderada del envejecimiento, respectivamente, presentan el menor peso relativo, con un 12%. En 2050, este peso relativo será mucho mayor a escala regional (27%) y varios países tendrán valores superiores al 35%, mientras que los países con menores pesos relativos tendrán entre un 13% y un 20% (véase el gráfico III.11).

### Gráfico III.11

América Latina y el Caribe (47 países y territorios)<sup>a</sup>: población de 80 años y más, 2024 y 2050  
(En porcentajes del total de la población de personas mayores)



■ 2024 ■ 2050

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, *World Population Prospects 2024*, Nueva York 2024.

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

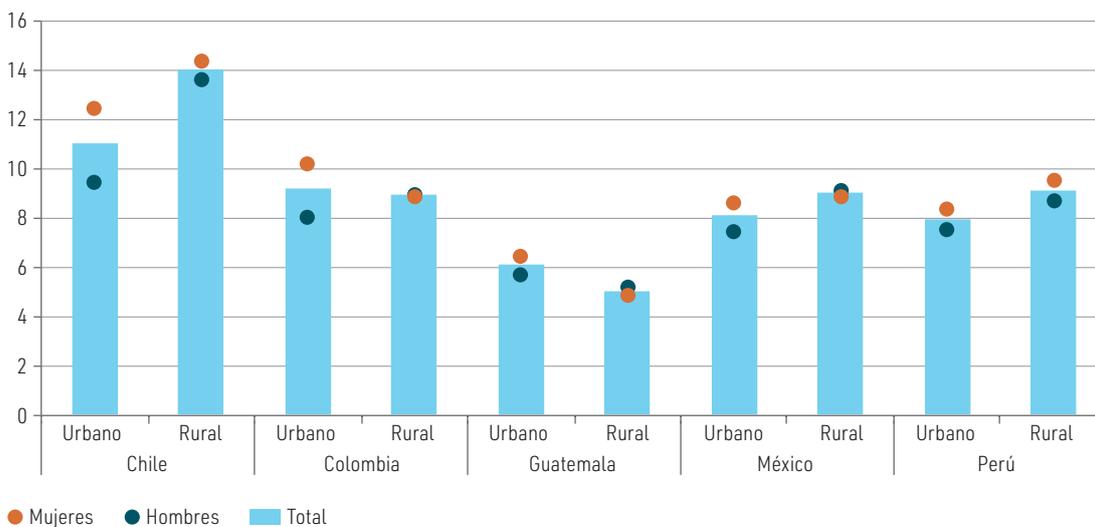
La población de 80 años y más tiene, en promedio, mayores niveles de dependencia y discapacidad que la población de 65 a 79 años, lo que se traduce en necesidades de apoyo, asistencia y cuidado más elevadas. En particular, las mujeres, que tienen una esperanza de vida y una sobrevivencia mayor que los hombres, están sobrerrepresentadas entre las personas mayores, especialmente en el grupo de 80 años y más, lo que las deja en riesgo de ser al mismo tiempo cuidadoras y necesitar cuidados hasta edades avanzadas si no se cuenta con sistemas públicos de cuidado accesibles y

efectivos (CEPAL, 2022c; Montes de Oca, 2023). Ante el déficit de mecanismos contributivos que permitan generar un aseguramiento adecuado para el acceso a servicios de cuidado, el papel de las políticas de protección social no contributivas vinculadas a las políticas integrales de cuidado se torna fundamental.

La tendencia del proceso de envejecimiento a escala nacional oculta diferencias en la distribución de las personas mayores según los territorios, eje de la matriz de la desigualdad social (CEPAL, 2016) y objeto del capítulo G del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo. En algunos países de la región, las áreas rurales están más envejecidas debido, principalmente, al proceso de migración rural selectiva hacia las zonas urbanas, pues la población en edad de trabajar es la que se desplaza con más frecuencia, dejando a las personas mayores en las zonas rurales (CEPAL, 2022c; Rodríguez, 2017). En países como Chile y, en menor medida, México y el Perú, el porcentaje de personas de 65 años y más es mayor en las zonas rurales que en las urbanas. En otros países, como Guatemala y Colombia, sucede lo contrario (CEPAL, 2022c; OPS/CEPAL, 2023). En suma, debido al proceso de urbanización, la mayor parte de la población (incluidas las personas mayores) vive en zonas urbanas, pero hay un envejecimiento prematuro en las zonas rurales, que en algunos países están más envejecidas que las urbanas (véase el gráfico III. 12). Según los datos de los pocos países con censos de la década de 2020 disponibles, este efecto se habría intensificado en los últimos años<sup>8</sup>.

#### Gráfico III.12

América Latina (5 países): personas de 65 años y más, según área urbana y rural, censos de la ronda de 2020 (En porcentajes de la población total)



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

En las áreas rurales se presentan desventajas de tipo social y económico, por lo que las personas mayores que residen en ellas, en particular las de mayor edad, tienen un menor acceso a servicios básicos y servicios de salud más complejos (CEPAL, 2022c; OPS/CEPAL, 2023). Esto se acentúa aún más en personas mayores que son indígenas y viven en áreas rurales dispersas, alejadas de los centros urbanos con más infraestructura hospitalaria o de servicios. Asimismo, en las áreas rurales,

<sup>8</sup> Según cálculos de los autores, a partir de la matriz de indicador de flujo disponible en México, la migración interna elevó el porcentaje de personas de 60 años y más en los municipios sin ciudades de 20.000 habitantes o más (una aproximación al ámbito rural) un 0,69%, un 0,48% y un 1,24% en los quinquenios 1995-2000, 2005-2010 y 2015-2020, respectivamente, mientras que en Panamá dicho porcentaje aumentó un 1,6%, un 4% y un 5% en los quinquenios 1995-2000, 2005-2010 y 2018-2023, respectivamente.

por efecto de la migración interna, muchas personas en edad de trabajar y con posibilidades de brindar cuidado han migrado hacia las ciudades, por lo que no siempre las personas mayores, especialmente quienes tienen algún tipo de discapacidad o un alto grado de dependencia, como las que se encuentran postradas, podrán contar con servicios de cuidados de largo plazo. En los casos en que sí se ofrecen estos servicios, los tienden a proveer otras personas mayores, principalmente mujeres mayores que cuidan a sus parejas o a sus padres de 80 años y más.

Otro aspecto importante para considerar es la situación conyugal de las personas mayores, entre quienes la viudez siempre ha presentado una alta proporción (CEPAL, 2017c y 2019b). Una vez más, son las mujeres, de todas las edades, pero principalmente de 80 años y más, tanto de zonas urbanas como rurales, quienes más llegan a esta etapa en situación de viudez (OPS/CEPAL, 2023). El caso de los hombres es distinto, ya que la gran mayoría están casados o unidos, independientemente de la edad que tengan y del área de residencia. Estar sin pareja en edades avanzadas puede aumentar la probabilidad de que las personas vivan solas en el hogar. El porcentaje de personas mayores que viven solas ha ido aumentando en las últimas décadas, y existe una diferencia marcada en la distribución entre las zonas urbanas y rurales. Asimismo, en los cinco países con datos recientes, tanto hombres como mujeres mayores tienden a vivir solos en mayor proporción en el campo que en las zonas urbanas (Huenchuan, 2018). La cantidad de personas mayores que viven solas, particularmente las mayores de 80 años y las que presentan altos grados de dependencia, da cuenta de la necesidad y urgencia de fortalecer los servicios de cuidados institucionales, ya que no necesariamente cuentan con apoyos de cuidado de familiares o amigos.

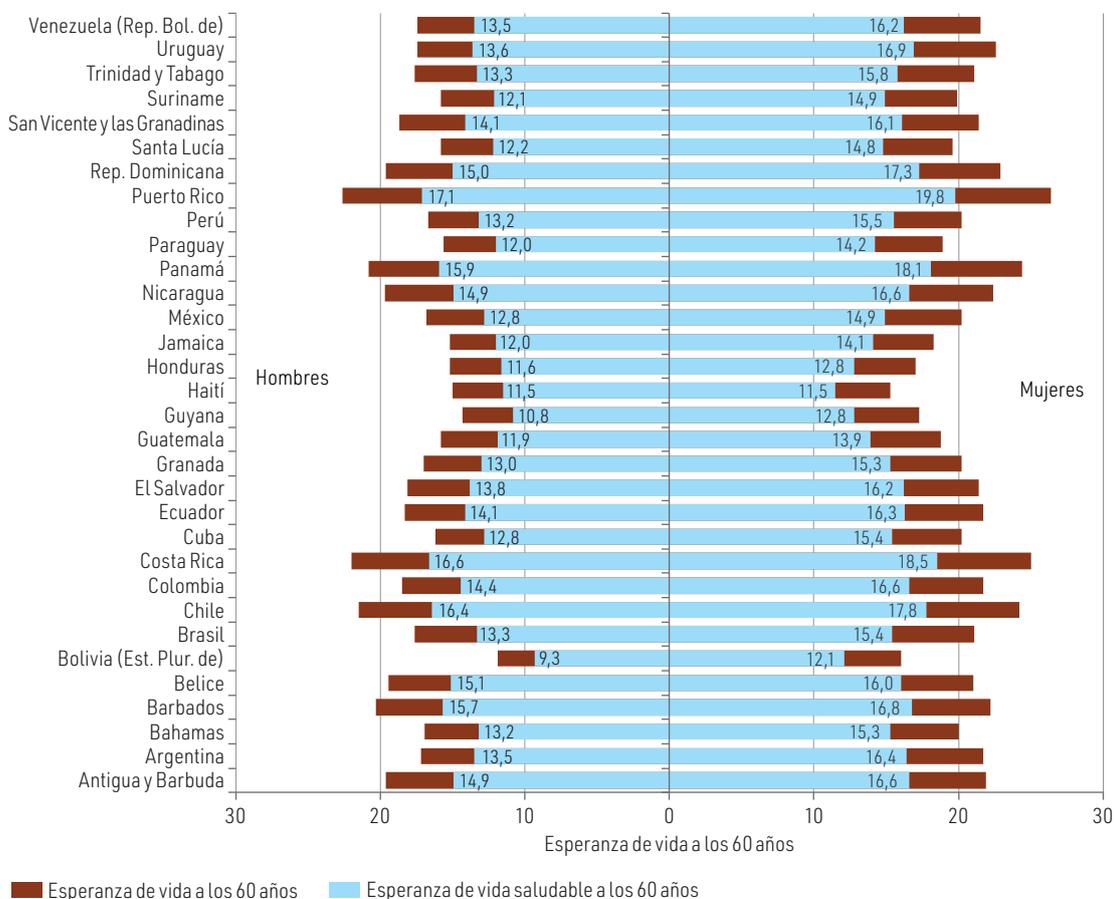
El aumento sostenido de la frecuencia relativa de las enfermedades o afecciones crónicas y limitantes también impulsará los requerimientos de cuidados de largo plazo, sobre todo entre las personas de edades más avanzadas (CEPAL, 2010a). En 2019, la brecha entre la esperanza de vida a los 60 años y la esperanza de vida saludable a la misma edad anticipa que una parte importante de las personas de 80 años, sobre todo mujeres, tendrá alguna discapacidad, lo que exige instalar desde ya servicios de cuidado de largo plazo<sup>9</sup>. Las mujeres tienen una mayor esperanza de vida a los 60 años que los hombres y también una mayor esperanza de vida saludable a dicha edad, pero tienen por delante más años de vida no saludable que los hombres. Esto lleva a que las mujeres tengan una mayor fracción de la vida en condiciones no saludables desde los 60 años, lo que se asocia, entre otras cosas, al mayor riesgo de perder capacidad funcional, especialmente en las edades más avanzadas (OPS/CEPAL, 2023). Por ello, se intensifican sus necesidades de cuidados y se hace más probable que el cuidado que siguen prestando cuando son mayores se efectúe en condiciones de mala salud, lo que agudiza las desigualdades de género entre las personas mayores (véase el gráfico III.13).

Es fundamental, entonces, contar con políticas de protección social que, basadas en enfoques integrados, puedan contribuir a generar acciones tendientes a mantener la funcionalidad y autonomía de las personas mayores. De ahí la necesidad de contar con políticas de salud basadas en derechos que aborden todo el ciclo vital y políticas públicas que incorporen la salud como eje prioritario y transversal, con el objetivo de llegar en mejores condiciones de salud a la vejez. Si la prolongación de la vida se acompaña de un aumento de los años de vida con buena salud, se podrán enfrentar los desafíos del propio envejecimiento poblacional. Esta prolongación también redundará en costos más bajos para el sistema de salud, ya que es más eficiente invertir en promoción y prevención, al tiempo que mejorará la preparación para las posibles crisis sanitarias que puedan ocurrir en el futuro (CEPAL, 2022c).

<sup>9</sup> No se usaron datos posteriores a 2019 por el efecto de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), que alteró transitoriamente los niveles y patrones de la esperanza de vida al nacer y a los 60 años (CEPAL, 2022b).

**Gráfico III.13**

América Latina y el Caribe (32 países): esperanza de vida y esperanza de vida saludable a los 60 años, 2021  
(En años)



**Fuente:** Organización Mundial de la Salud (OMS), "Life expectancy and healthy life expectancy" [en línea] <https://www.who.int/data/gho/data/themes/topics/indicator-groups/indicator-group-details/GHO/life-expectancy-and-healthy-life-expectancy>.

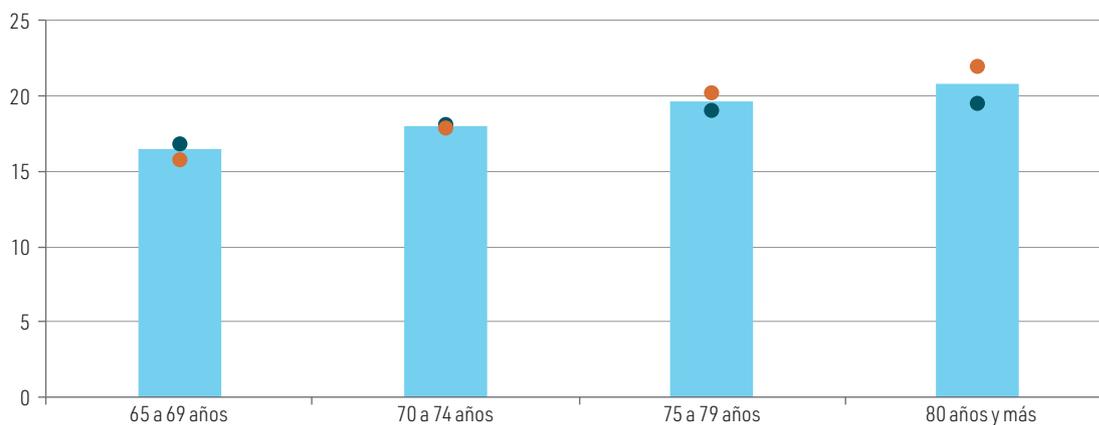
La morbilidad más alta entre las personas mayores, sobre todo de edades más avanzadas, es una de las causas de sus mayores requerimientos de cuidados. El gráfico III.14 expone, en primer lugar, que, en la región, las personas de 65 años y más se ven aquejadas en mayor grado por enfermedades cardiovasculares (accidentes cerebrovasculares y cardiopatías isquémicas). Las enfermedades respiratorias crónicas presentan un menor porcentaje, pero también aquejan a una proporción importante de población mayor, al igual que la diabetes. En segundo término, resalta que, a mayor edad, la prevalencia aumenta y seguramente también aumenta la comorbilidad, lo que conlleva mayores requerimientos de apoyos y cuidados, en particular en la población que ya tiene secuelas o discapacidad por efecto de estas enfermedades. En cuanto a la diabetes, se constata una mayor prevalencia en las mujeres.

Gráfico III.14

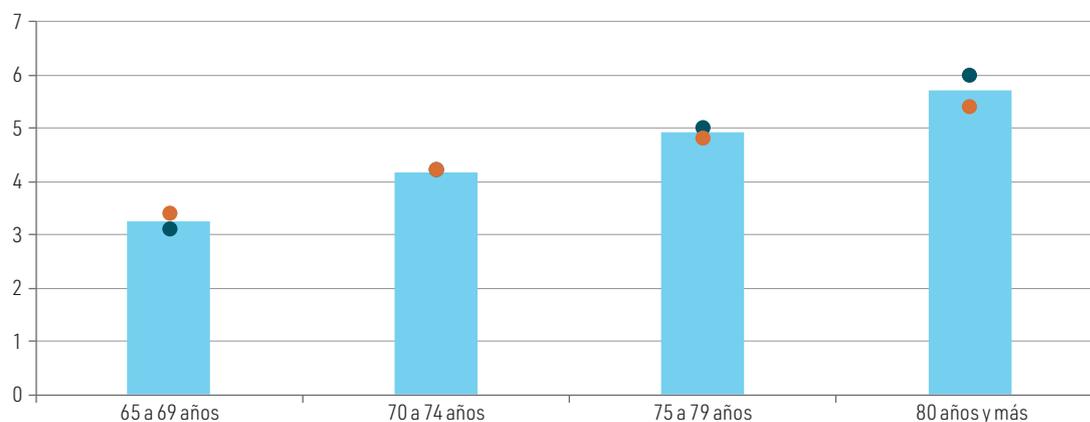
América Latina y el Caribe (36 países y territorios)<sup>a</sup>: personas mayores (65 años y más), según enfermedades crónicas seleccionadas, alrededor de 2021

(En porcentajes)

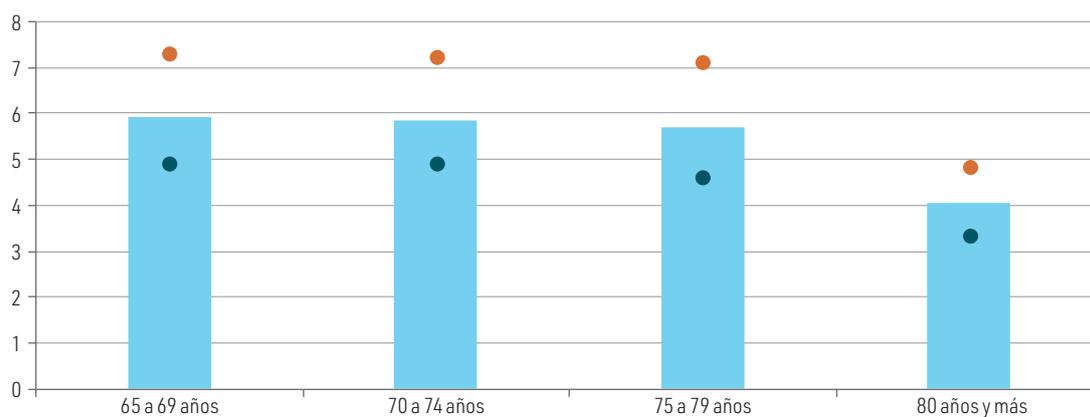
#### A. Enfermedades cardiovasculares (accidentes cerebrovasculares y cardiopatías isquémicas)



#### B. Enfermedades respiratorias crónicas



#### C. Diabetes



● Hombres ● Mujeres ■ Total

Fuente: Instituto de Sanimetría y Evaluación Sanitaria, "GBD Results", Seattle, 2021 [en línea] <https://vizhub.healthdata.org/gbd-results/>.

<sup>a</sup> El Caribe: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Bermuda, Cuba, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Jamaica, Puerto Rico, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago. Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá. América del Sur: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Desde el paradigma de la inclusión social y un enfoque de derechos, las causas de la discapacidad se sitúan en el entorno social y físico, y, por tanto, las carencias, barreras y exclusiones asociadas a la discapacidad no son una característica individual, sino que son el resultado del contexto cultural en que tienen lugar (CEPAL, 2024). Según este paradigma, se debe garantizar el derecho a la protección social de las personas con discapacidad, como se indica en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. De esta manera, se garantiza la seguridad de ingresos, se cubren los gastos asociados a la discapacidad y se logra promover la participación efectiva de estas personas en la sociedad (Bietti, 2023). Para que esto sea posible, “los países deberían establecer sistemas que ofrezcan medidas, acciones, herramientas e incentivos que realmente permitan la inclusión de las personas con discapacidad en la sociedad” (Bietti, 2023, pág. 22). Los sistemas inclusivos de protección social deberían contar con ajustes razonables, que se adecuen a situaciones particulares, contemplando las necesidades específicas y los gastos asociados con la discapacidad. Para esto es muy relevante que las políticas y programas de protección social contribuyan de manera efectiva a garantizar el empoderamiento, la participación y la inclusión de las personas con discapacidad (Bietti, 2023).

De esta manera, la protección social no contributiva puede ser un eje central para disminuir las barreras que enfrentan las personas con discapacidad y sus familias. Contar con este tipo de programas contribuye a un ingreso seguro y proporciona acceso a servicios sociales y de apoyo, cuidados (cuando es necesario) y la cobertura de los gastos asociados a la discapacidad (Ullmann y otros, 2021).

Conforme aumenta la edad, crece la probabilidad de tener alguna discapacidad, por lo que entre las personas mayores hay una proporción más elevada de personas en esta situación (CEPAL, 2022c) (véase el recuadro III.2). Como muestra el gráfico III.15, elaborado con datos de censos de la ronda de 2020, se advierte en particular que la proporción de personas con discapacidad aumenta significativamente en el grupo de edad de 80 años y más, con un predominio femenino. La población de 80 años y más presenta una prevalencia de discapacidad que se ubica entre el 31% en Guatemala y el 45% en México. La prevalencia es mayor entre las mujeres. Por ejemplo, en México y Panamá, las mujeres de 80 años y más que tienen algún tipo de discapacidad superan en 4 puntos porcentuales a los hombres de la misma edad. Si estas prevalencias de discapacidad<sup>10</sup> no cambian en las próximas décadas, la cantidad de personas de 80 años y más con discapacidad en Colombia pasaría de 244.000 personas en 2024 al doble en 2035, mientras que en Guatemala y Panamá aumentaría de 41.000 y 38.000 personas de 80 años y más en 2024 a 84.000 y 75.000 personas de 80 años y más, respectivamente, en 2038. México, por su parte, duplicaría esta población en 2040. Por tanto, en aproximadamente 15 años más, estos países podrían sostener el doble de la demanda de apoyo intensivo de cuidados de largo plazo para personas de 80 años y más con discapacidad. Este aumento de la demanda se suma a que estos países aún están resolviendo los cuidados para la población infantil y la población con discapacidad de otras edades, por lo que generará una enorme presión en los sistemas de protección social.

<sup>10</sup> Las prevalencias de discapacidad son comparables entre países porque, con algunas diferencias menores, siguen las mismas recomendaciones internacionales para medir la discapacidad en los censos (CEPAL, 2019b; Grupo de Washington sobre Estadísticas de la Discapacidad, 2017). Estas apuntan a una lista breve de preguntas en que se abarquen los siguientes seis dominios: i) la dificultad para ver aunque se usen anteojos; ii) la dificultad para oír aunque se use un dispositivo auditivo; iii) la dificultad para caminar o subir escaleras; iv) la dificultad para recordar o concentrarse; v) la dificultad para realizar tareas de cuidado personal (bañarse, vestirse), y vi) la dificultad para comunicarse en el idioma habitual. Como alternativas de respuesta se proponen las cuatro siguientes: i) no puede hacerlo; ii) tiene mucha dificultad; iii) tiene alguna dificultad, y iv) no tiene dificultad. El Grupo de Washington sobre Estadísticas de la Discapacidad recomienda identificar como personas con discapacidad a quienes opten por las respuestas i) o ii) anteriores en al menos uno de los dominios. Esta información permite calcular la prevalencia y los diferenciales de participación a los efectos de presentar informes internacionales y hacer comparaciones entre los países.

### Recuadro III.2

#### Colombia: profundización de la prevalencia de la discapacidad en la población de personas mayores

En Colombia, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) realiza estimaciones de la prevalencia de la discapacidad mediante dos fuentes de datos: el Censo Nacional de Población y Vivienda y las encuestas de hogares<sup>a</sup>. Según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida, para 2023 se estimó que la población con discapacidad corresponde al 5,2% de la población de 5 años y más, lo que equivale a 2,5 millones de personas. Se observa que la proporción de personas con discapacidad es significativamente mayor en la población de personas mayores: el 30,3% de las personas de 75 años y más tiene una discapacidad, frente al 10,3% de las personas de 60 a 74 años; mientras que en los grupos etarios más jóvenes se observan incidencias menores del 6%. El dominio con mayor prevalencia es el de “mover el cuerpo, caminar o subir y bajar escaleras”, que afecta al 43,9% de las personas con discapacidad. Entre la población que informa este tipo de discapacidad hay un grupo que puede no estar accediendo a los mecanismos de apoyos técnicos (elementos o implementos necesarios para mejorar o recuperar su funcionalidad, terapias o medicamentos que les permitan desarrollar una vida lo más independiente y autónoma posible). Además, persisten barreras de exclusión (de infraestructura, contextuales o sociales) que afectan a esta población<sup>b</sup>, lo que conlleva una alta demanda de cuidado no remunerado que brindan principalmente las mujeres en los hogares.

Para algunas personas con discapacidad es fundamental recibir apoyos y cuidados directos a fin de evitar situaciones de dependencia. “Para 2020, el 34,9% de las personas con discapacidad que requieren cuidados cuenta con el apoyo de una persona del hogar, el 4,3% cuenta con el cuidado de una persona no remunerada de otro hogar y el 2,1% cuenta con el cuidado de una persona de otro hogar de manera remunerada. Además, el 5,5% de las personas con discapacidad permanecen solos aun cuando requieren de cuidado” (DANE, 2022, pág. 41). Entre las personas que cuidan a la población con discapacidad en el hogar, el 82,1% son mujeres y el 17,9% son hombres. La necesidad de brindar estos cuidados afecta el tiempo y el acceso de las personas cuidadoras al trabajo remunerado, lo que se expresa en que el 29,1% de quienes brindan cuidado no remunerado a personas con discapacidad de su hogar tuvieron que dejar de trabajar de forma remunerada para dedicarse al cuidado (DANE, 2022).

Además, las mujeres experimentan las diferentes formas de discapacidad de manera más intensa, y muestran mayores prevalencias de la discapacidad que los hombres, que se profundizan entre las mujeres mayores. Según el indicador “años de vida perdidos asociados a la existencia de alguna dificultad”, las mujeres pierden el equivalente a 3,5 años de vida por la dificultad para mover el cuerpo, caminar o subir y bajar escaleras, mientras que los hombres pierden alrededor de 1,4 años por esta causa<sup>c</sup>.

**Fuente:** Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), “Nota Conceptual. Evento paralelo en el marco de la Quinta Conferencia de Población y Desarrollo 2024 ‘Cambio demográfico, equidad intergeneracional y sostenibilidad de sistemas de protección social en ALC considerando los Análisis de Situación de Población – ASP’”, Cartagena de Indias, 2024; *Nota estadística: estado actual de la medición de la discapacidad en Colombia*, Bogotá, 2022.

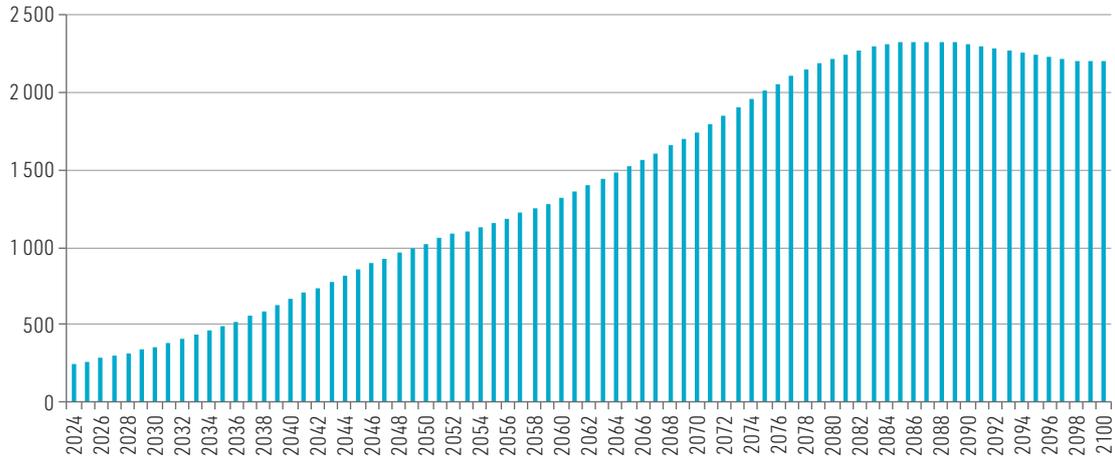
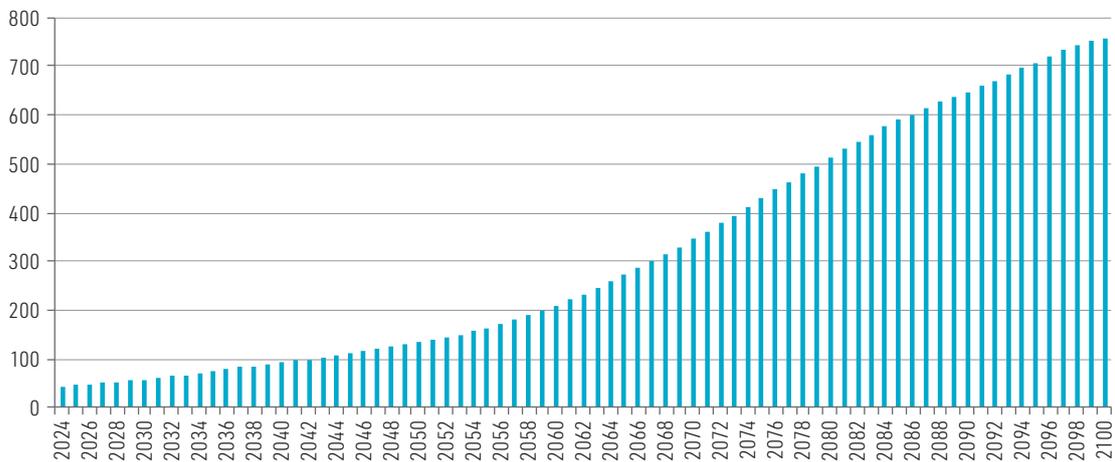
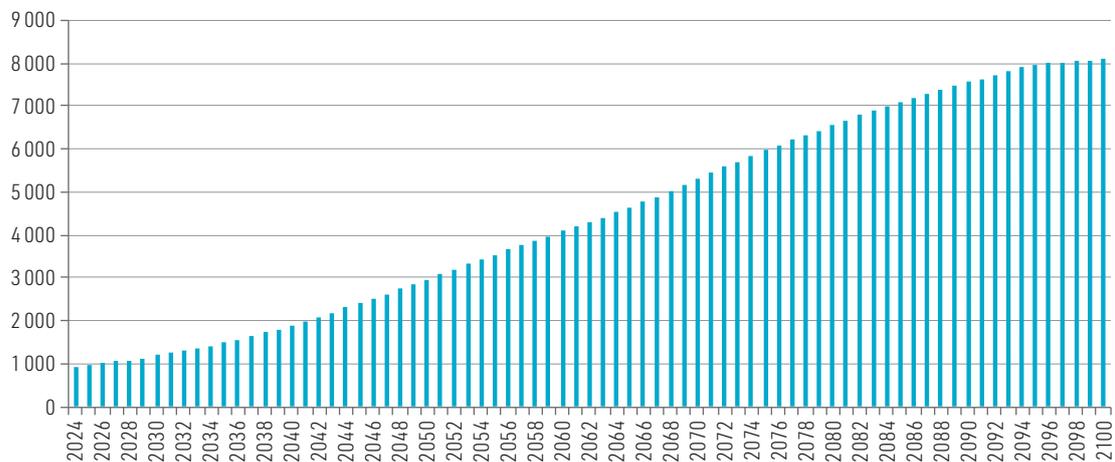
<sup>a</sup> La identificación de la discapacidad en estos proyectos estadísticos se realiza mediante un conjunto corto de preguntas que indagan sobre cuatro niveles de dificultad en alrededor de ocho dominios de funcionalidad, de acuerdo con los lineamientos del Grupo de Washington sobre Estadísticas de la Discapacidad. Se identifican como personas con discapacidad quienes no pueden hacer la actividad en absoluto o tienen una alta dificultad para realizarla (DANE, 2022).

<sup>b</sup> Las barreras que afectan a la población con discapacidad se expresan de manera clara en los indicadores del mercado laboral: en 2023, la tasa de ocupación de las personas con discapacidad en edad de trabajar fue del 22,0%, una cifra 37,7 puntos porcentuales menor que la tasa de ocupación de las personas sin discapacidad (59,7%), según la Gran Encuesta Integrada de Hogares.

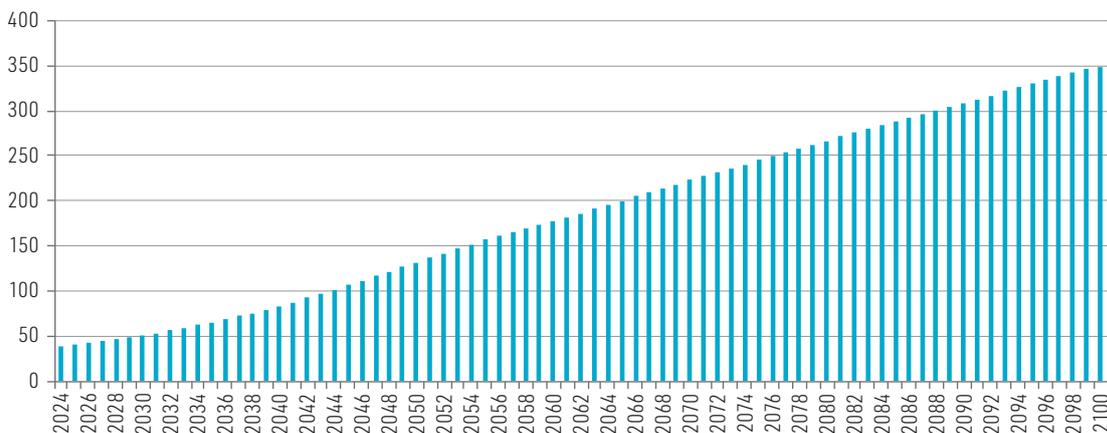
<sup>c</sup> La esperanza de vida al nacer en 2023 es de 74,48 años para los hombres y 80,13 años para las mujeres.

**Gráfico III.15**

América Latina (4 países): población de 80 años y más con discapacidad, 2024-2100  
(En miles de personas)

**A. Colombia****B. Guatemala****C. México**

## D. Panamá



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, *World Population Prospects 2024: Summary of Results*, Nueva York, 2024; y microdatos censales de los respectivos países.

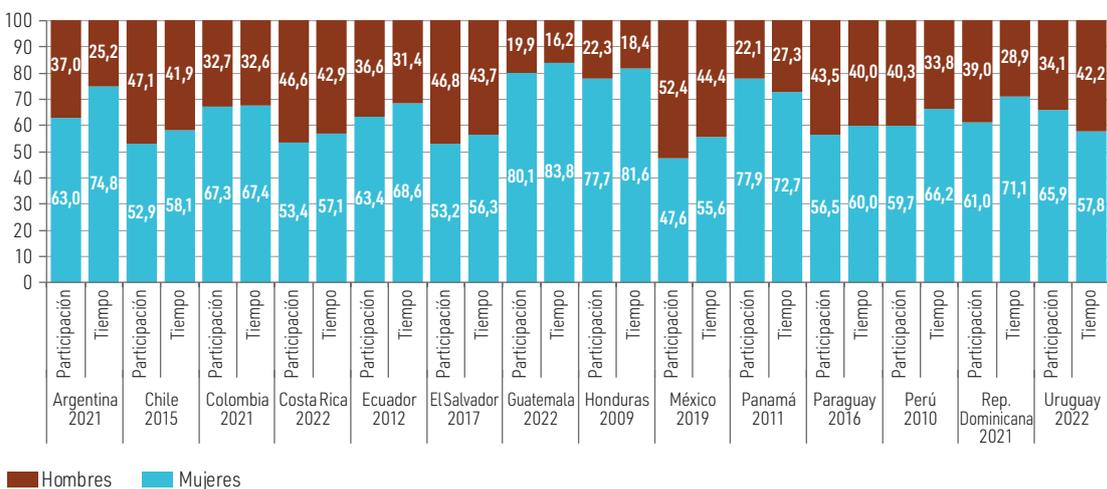
### 3. La división sexual del trabajo durante la vejez

Los patrones de desigualdad en la organización del trabajo doméstico y de cuidados en los hogares se sostienen hasta la vejez. Los datos de instrumentos para la medición del uso del tiempo muestran que las mujeres mayores siguen teniendo una mayor participación y dedicación que los hombres al trabajo no remunerado y al cuidado. En la mayoría de los países, las mujeres mayores de 65 años realizan la mayor parte del trabajo de cuidados en comparación con sus pares hombres. En algunos países, como la Argentina, Guatemala, Honduras, Panamá y la República Dominicana, más del 70% del tiempo necesario para los cuidados es dedicado por las mujeres mayores de 65 años. Si bien la distribución tanto de la participación como del tiempo total de cuidado en muchos casos se vuelve más equitativa al salir de la edad laboral (15 a 64 años), los patrones de distribución desigual también se mantienen entre hombres y mujeres mayores de 65 años (véase el gráfico III.16).

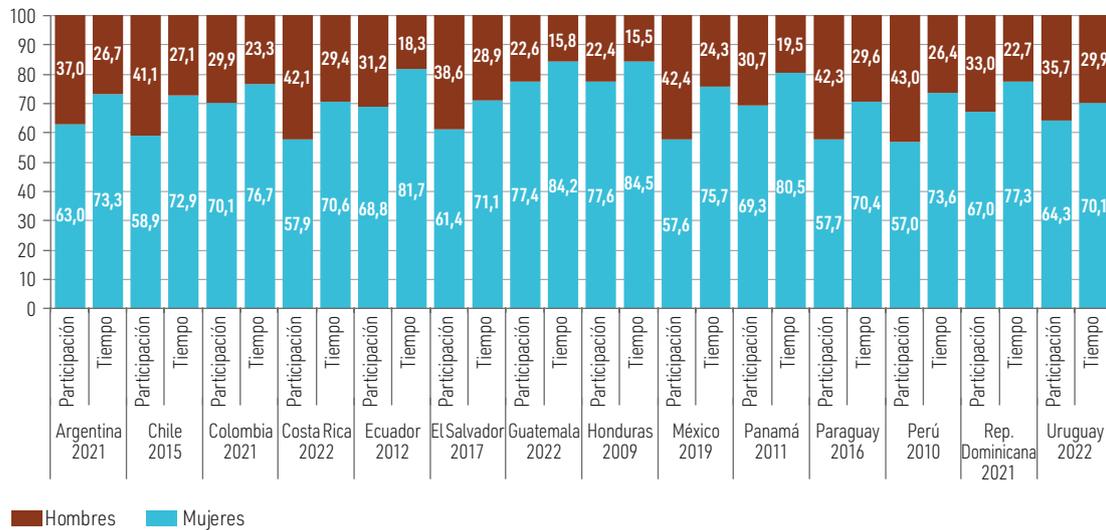
#### Gráfico III.16

América Latina (14 países): distribución de la participación y el tiempo dedicado al cuidado, población de 65 años y más y población en edad de trabajar (15 a 64 años), por sexo  
(En porcentajes)

#### A. Población de 65 años y más



## B. Población en edad de trabajar (15 a 64 años)



■ Hombres ■ Mujeres

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Repositorio de información sobre uso del tiempo de América Latina y el Caribe.

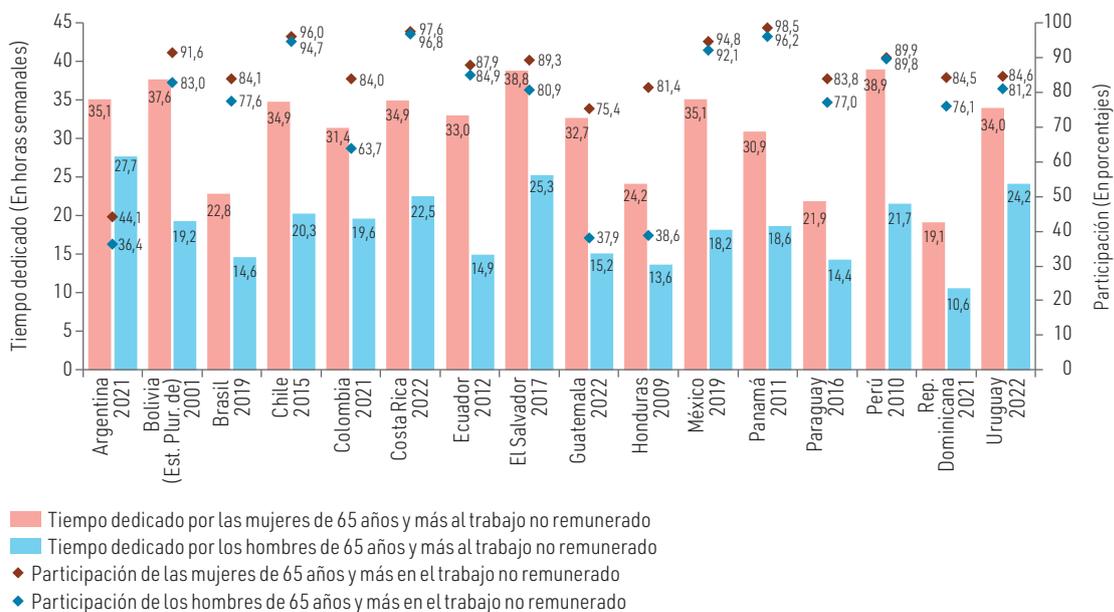
**Nota:** Dada la heterogeneidad de las fuentes de datos, que impide la comparación entre países, el objetivo de este gráfico es mostrar las tendencias en cada país.

Como se observa en el gráfico III.17, después de los 65 años, las mujeres siguen destinando más de 30 horas a la semana al trabajo no remunerado. Algunas de las tareas de cuidado y trabajo doméstico que realizan son extenuantes y de alta exigencia física, lo que conlleva riesgos ergonómicos que afectan el cuerpo y la salud, como posturas inadecuadas, movimientos repetitivos, levantamiento de cargas pesadas y falta de descanso (Osinuga y otros, 2021). Estos tipos de trabajos, que suelen hacerse en el ámbito privado y muchas veces en aislamiento, afectan de manera negativa la salud y el bienestar de las mujeres mayores. Esto da cuenta de la necesidad de implementar políticas dirigidas a la mejora de los ingresos durante la vejez, así como políticas que permitan el respiro, descanso y ocio de esta población. Para atender a esta necesidad latente de una población en crecimiento en la región, los países han desarrollado una serie de políticas de protección social, entre ellas, estrategias para cuidar a la población mayor, por una parte, y colectivizar y acompañar el envejecimiento, por la otra. Ejemplos de esto son el diseño e implementación de condominios de viviendas tuteladas, centros de día y de larga estadía, y centros comunitarios de cuidados, que permiten el encuentro entre personas en situaciones similares y, a la vez, relevar de sus tareas de cuidado a personas cuidadoras que desempeñan esas tareas en los hogares.

Esta carga desigual de trabajo no remunerado durante la vejez podría verse afectada por la disponibilidad de personas para cuidar como resultado de los cambios demográficos y de organización en los hogares y las familias (véase el recuadro III.3). Al incremento de la demanda y la complejidad de los cuidados inducida por la transición demográfica y la escasez de la oferta pública de cuidados dirigidos a la primera infancia, la adolescencia y las personas mayores se añade otro desafío que presiona a los Estados para fortalecer y generar servicios que atiendan las necesidades de la población de 80 años y más: la demanda de nuevos tipos de cuidados más complejos para esa población.

Gráfico III.17

América Latina (16 países): participación y tiempo dedicado por la población de 65 años y más al trabajo no remunerado<sup>a</sup>, por sexo  
(En porcentajes y horas semanales)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Repositorio de información sobre uso del tiempo de América Latina y el Caribe.

**Nota:** Dada la heterogeneidad de las fuentes de datos, que impide la comparación entre países, el objetivo de este gráfico es mostrar las tendencias en cada país.

<sup>a</sup> El trabajo no remunerado comprende el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado.

### Recuadro III.3

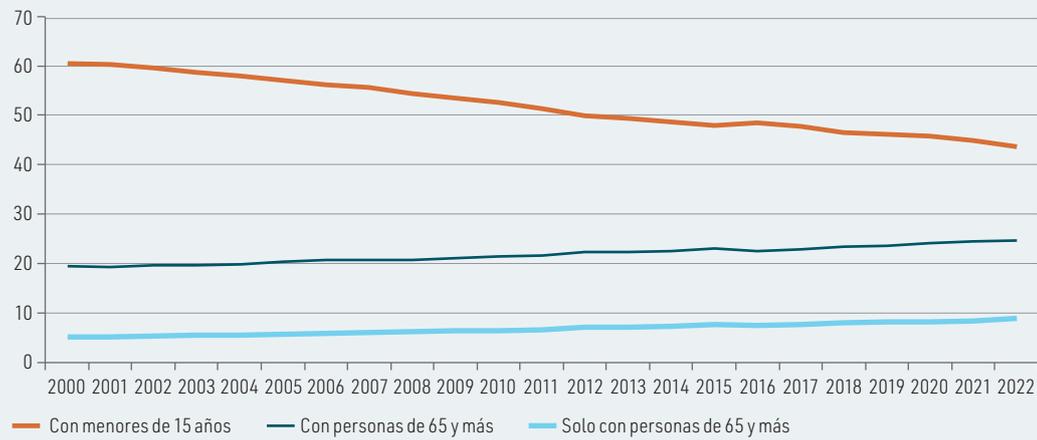
#### Cambios demográficos y cambios del cuidado en familias y hogares

Mientras que los requerimientos de cuidado provienen directamente de la población y sus características, la prestación del cuidado puede organizarse socialmente de formas diferentes y mediante varias instituciones, como el Estado, las familias, el mercado y las comunidades (incluidas las organizaciones de la sociedad civil).

En el caso de las familias, parte importante del cuidado que ofrecen se realiza en los hogares, en virtud de su condición de espacio de coresidencia. Desde luego, hay cuidado familiar fuera del hogar, así como en los hogares hay cuidados que se prestan a coresidentes que no forman parte de la familia. Cualquiera sea el caso, la caída de la fecundidad ha supuesto una marcada disminución de los requerimientos de cuidado infantil y adolescente en los hogares, tanto por la reducción del número de niñas, niños y adolescentes menores de 15 años en ellos, como por el descenso del número de hogares con niñas, niños y adolescentes menores de 15 años, de un 60,4% en 2000 a un 43,6% en 2022. A su vez, la caída de la fecundidad se asocia con el aumento de la participación laboral de las mujeres. Esto último, que evidentemente es un logro de las mujeres y un aporte para los hogares, agudiza la insostenibilidad del modelo tradicional de cuidado basado en el trabajo no remunerado de las mujeres. Como contrapartida, el alza de la esperanza de vida y el envejecimiento de la población aumentan los requerimientos de cuidado de personas mayores. De hecho, el porcentaje de hogares con personas de 65 años y más en América Latina pasó del 19,4% en 2000 al 24,7% en 2022, y los hogares compuestos solo por personas mayores pasaron del 5,1% al 8,8% del total de hogares entre esos dos años. Estas tendencias han inclinado la balanza, hasta ahora, hacia una reducción de los requerimientos de cuidado a escala del hogar, lo que tiene una expresión elocuente: el aumento de la proporción de hogares sin niñas, niños y adolescentes menores de 15 años y sin mayores de 64 años, que en la región pasaron del 26,6% en 2000 al 36,5% en 2022. Esto, no obstante, va cambiando a medida que el envejecimiento demográfico eleva el peso de los hogares con personas mayores y con ello la carga de cuidado a escala del hogar.

### América Latina (18 países)<sup>a</sup>: hogares con niñas, niños y adolescentes menores de 15 años, con personas de 65 años y más, y solo con personas de 65 años y más, 2000-2022

(En porcentajes)



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

<sup>a</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de).

Los valores y tendencias regionales se expresan de manera diversa en los países. En 2022, la Argentina y el Uruguay registran un 14% y un 16% de hogares solo con personas mayores, respectivamente, mientras que el Paraguay y Honduras registran un 4,8% y un 5,5%, respectivamente. Las diferencias son menos marcadas en el caso de los hogares que tienen personas mayores, ya que la distribución varía entre el 20,6% en el Paraguay y el 31,6% en el Uruguay. En el caso de los hogares con niñas y niños, la distribución va del 35% en el Uruguay al 59% en Honduras.

Estos resultados deben complementarse con otros análisis. Primero, la reducción de los requerimientos de crianza es concomitante con niveles de pobreza que alcanzan su mayor magnitud entre niños, niñas y adolescentes, lo que obliga a concentrar esfuerzos especiales en este grupo. La pertinaz desigualdad reproductiva explica gran parte de esta elevada pobreza infantil y eso hace que las políticas de salud sexual y reproductiva, junto con la expansión de los sistemas de protección social no contributivos, sean al mismo tiempo beneficiosas para el ejercicio de los derechos de las mujeres, la reducción de la pobreza y el incremento del tiempo de cuidado por niña o niño en los hogares. En segundo lugar, hay más incertidumbre sobre la evolución de la estructura etaria de los hogares, que depende críticamente de factores como los patrones de formación, disolución y conformación de hogares, que son más difíciles de proyectar que la estructura etaria de la población. En tercer término, los requerimientos de cuidado no dependen solamente de la edad, sino también de otros factores, como las condiciones de salud y de discapacidad, por lo que las estimaciones realizadas deben considerarse como órdenes de magnitud parciales. Como cuarto punto, todavía hay uniones tempranas y maternidad adolescente, dos situaciones que generan requerimientos especiales de cuidado de parte de niñas, niños y adolescentes, así como de hogares encabezados por adolescentes y jóvenes que han debido asumir esta responsabilidad en condiciones muchas veces precarias. Esta diversidad de situaciones debe considerarse en los sistemas de protección social y de cuidados, en particular en su componente no contributivo, para que estos sean más eficientes y se ajusten mejor a las necesidades de la población.

Por último, el descenso de la fecundidad y el aumento de la longevidad afectarán por otras vías a las familias y sus posibilidades de ofrecer cuidado, entre ellas, la reducción del tamaño de las redes de parentesco y una mayor verticalidad, es decir, coexistencia de diferentes generaciones, y extensión etaria de estas redes, lo que supondrá, para la generación adulta intermedia, una confluencia de requerimientos de cuidado tanto de sus progenitores (personas mayores) como de su descendencia (niñas, niños y adolescentes), con menor cuantía de coetáneos para atender tales requerimientos. Este punto ya fue advertido por Durán (2014) para alertar sobre la insostenibilidad del modelo tradicional de cuidado asociado a la familia como instancia prestadora principal de cuidados y a las mujeres como responsables, lo que no es compatible con la igualdad de género y la creciente participación laboral femenina.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de D. Alburez-Gutierrez, I. Williams y H. Caswell, "Projections of human kinship for all countries", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 120, N° 52, Washington, D.C., Academia Nacional de Ciencias, 2023; M. Durán, "El desafío de la dependencia en una proyección de futuro", *Documentación Laboral*, N° 102, Madrid, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (AEDTSS), 2014.

Mientras que las escasas políticas de reconocimiento al trabajo de cuidados que se han incorporado a los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe se han implementado a través de medidas ligadas a la maternidad, se necesita ampliar la perspectiva al cuidado de diversas poblaciones dependientes y también a la carga de trabajo doméstico no remunerado. A su vez, en los sistemas de protección social se debe reconocer la carga de cuidado de nietas, nietos y personas en situación de dependencia en los hogares, que se mantiene después de la edad de jubilación. En esta línea, es fundamental avanzar hacia el diseño de sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes, que garanticen prestaciones suficientes durante la vejez en los sistemas de pensiones tanto contributivos como no contributivos. Esto permitiría reconocer el trabajo y la contribución al sistema económico que se realiza a lo largo de toda la vida, independientemente de la remuneración recibida.

También es imperativo aplicar políticas de reducción del tiempo de cuidados durante la vejez, que permitan que las mujeres, durante toda la vida, pero especialmente durante la etapa jubilatoria, puedan tener relevo de las tareas de cuidado. En ese sentido, es preciso, en el marco de las políticas de protección social no contributiva, desarrollar políticas y sistemas integrales de cuidado orientados a la población mayor. De esa manera, los Estados pueden contribuir a la redistribución del trabajo de cuidados, por una parte, mediante un relevo de funciones y haciéndose cargo de cuidados que hasta el momento recaen en los hogares y, en especial, en las mujeres, y, por la otra, promoviendo el envejecimiento en comunidad, fuera del aislamiento y con una perspectiva integral de la adultez mayor, tomando en cuenta que si bien es una población que cada vez necesita más cuidados, también es una población que cuida.

### C. Los cuidados de largo plazo en la etapa de la vejez

El envejecimiento demográfico y, sobre todo, el aumento de la proporción de población de 80 años y más exigen ampliar los sistemas de protección social y reforzar los servicios de cuidados de largo plazo, cuya provisión formal es muy insuficiente en la región. Hasta ahora, las familias, y dentro de ellas especialmente las mujeres, han sido las responsables de atender esta demanda. Sin embargo, son numerosas las dificultades y limitaciones que las familias enfrentan para ofrecer cuidados a sus integrantes mayores, así como también es frecuente que personas mayores no cuenten con redes de cuidados o estén obligadas a seguir cuidando a otras personas por falta de apoyo institucional. Para avanzar en políticas de cuidado de largo plazo que se ajusten a las necesidades tanto de las personas mayores que necesitan estos cuidados, como de quienes los brindan, se vuelve crucial fortalecer los sistemas de protección social a través de sus políticas contributivas y no contributivas, la valoración social y económica de este cuidado (incluidas transferencias públicas dirigidas a aliviar los costos de los cuidados de largo plazo), los programas que garanticen los tiempos para cuidar (por ejemplo, los servicios de respiro) y la asistencia especializada. Esto supone enfrentar desafíos como la estrechez fiscal y la falta de comprensión de estas políticas públicas como una inversión social.

Todas las personas en algún momento de la vida pueden necesitar cuidados de largo plazo, de manera temporal o permanente, ya sea por sufrir un siniestro o por padecer una enfermedad crónica que provoque dificultades para realizar las actividades de la vida cotidiana de forma independiente. Con el aumento de la esperanza de vida y los cambios epidemiológicos, se vuelve cada vez más urgente fortalecer los sistemas de protección social, en especial, las políticas de protección social no contributiva, como la implementación de programas, políticas y sistemas de cuidados que enfrenten la creciente demanda de cuidados producto del envejecimiento. La prevalencia de la

dependencia de cuidados es mayor a medida que aumenta la edad. Es así como el envejecimiento de la población llevará a que el número de personas mayores con dependencia de cuidados en la región se triplique en 30 años, especialmente en el caso de las mujeres (OPS/CEPAL, 2023).

Es crucial poner foco en los cuidados de largo plazo, entendidos como el sistema de acciones, llevadas a cabo por personas cuidadoras no remuneradas (familiares, personas cercanas), profesionales (sanitarios, sociales u otros) o ambos, que procuran que una persona que no puede realizar las actividades básicas de la vida diaria de manera independiente durante un período prolongado mantenga la calidad de vida, considerando sus preferencias individuales y con el mayor grado de autonomía, participación, realización personal y dignidad humana (Naciones Unidas, 2002). La preocupación por atender las necesidades de cuidados de largo plazo, en un escenario de envejecimiento de la población, ha quedado reflejada y priorizada en distintos instrumentos internacionales, como la Declaración de Santiago, aprobada en el marco de la Quinta Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe en 2022 (véase el recuadro III.1).

Hay consenso en que los países deben contar con un sistema capaz de atender las necesidades heterogéneas de las personas mayores en lo que respecta a los cuidados de largo plazo. En particular, hay que establecer servicios de asistencia y apoyo social que las ayuden en la vida cotidiana y con el cuidado personal, y les permitan mantener sus vínculos sociales, envejecer en un lugar adecuado, no ser víctimas de maltrato, acceder a los servicios comunitarios y participar en actividades que den sentido a su vida (OMS, 2020). Del mismo modo, hace más de una década ya se exponía sobre la importancia de replantear la protección social, transitando hacia la construcción de la dependencia y el cuidado de las personas mayores como un asunto de responsabilidad colectiva, con la generación de prestaciones y servicios que apuntaran a maximizar la autonomía y el bienestar de las familias, como una extensión lógica del quehacer estatal (CEPAL, 2012).

A la hora de atender la demanda de cuidados de largo plazo de las personas mayores, tanto el sector público como el privado, pero principalmente las familias, aparecen como los actores clave. Desde el Estado, se ha puesto el foco en los servicios de atención domiciliaria, como una buena práctica. Sin embargo, los servicios residenciales son la principal modalidad de atención, aunque tienen una cobertura acotada y el papel del sector público es minoritario comparado con el del sector privado. En el caso de México, solo el 8% de estos servicios son públicos y en el Brasil este porcentaje es apenas del 2% (OPS/CEPAL, 2023). En Chile, la cobertura de cuidados proporcionada por todas las residencias que cuentan con resolución sanitaria en el país, tanto públicas como privadas, solo entrega estos servicios al 5,34% de la población que los necesita (Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile, 2024).

Durante la última década, no obstante, los países de la región han progresado en acciones, programas y políticas de cuidados, y en particular en cuidados de largo plazo. El informe de América Latina y el Caribe para el cuarto examen y evaluación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (CEPAL, 2022c) da cuenta de avances legislativos y programáticos, así como de la creación de sistemas públicos de cuidados de largo plazo, que se resumen en el cuadro III.1.

En el ámbito normativo, se registran progresos en la construcción del derecho de las personas con alguna dependencia funcional, en especial personas mayores y personas con discapacidad, a recibir cuidados. En forma paralela, se ha avanzado en el reconocimiento de derechos y protección a las personas cuidadoras (Montes de Oca, 2023). Sin duda, uno de los principales instrumentos que ha reconocido el cuidado de largo plazo como un derecho es la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015). Particularmente, en el artículo 12, llama a los Estados a establecer sistemas integrales de cuidados de largo plazo, que contemplen una perspectiva de género y un marco regulatorio que garantice un funcionamiento adecuado de los servicios de cuidados. Asimismo, mandata el diseño de medidas dirigidas a las familias y personas que realizan las actividades de cuidado.

**Cuadro III.1**

América Latina (14 países): avances legislativos y programáticos relativos a los cuidados de largo plazo, 2017-2022

Países	Acciones de cuidado de largo plazo	Ley especial sobre funcionamiento de las instituciones de larga estadía
Argentina	X	X
Bolivia (Estado Plurinacional de)	X	X
Brasil <sup>a</sup>	X	X
Chile	X	X
Colombia		X
Costa Rica	X	X
Cuba	X	X
Guatemala		X
México	X	
Paraguay		X
Perú	X	X
República Dominicana	X	
Uruguay	X	X
Venezuela (República Bolivariana de)	X	

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de V. Montes de Oca, "Políticas y sistemas integrales de cuidados de largo plazo para las personas mayores: análisis de experiencias en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/158), Santiago, CEPAL, 2023; Presidencia de la República del Brasil, "Presidente envía ao Congresso proposta da Política Nacional de Cuidados", Brasília, 3 de julio de 2024 [en línea] <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2024/07/presidente-envia-ao-congresso-proposta-da-politica-nacional-de-cuidados>; y datos oficiales de los países.

<sup>a</sup> El 4 de julio de 2024, ingresó al Congreso del Brasil el proyecto de ley sobre la Política Nacional de Cuidados. Véase Presidencia de la República del Brasil (2024).

Históricamente, los hogares han sido el principal espacio de provisión de cuidados de largo plazo, a cargo sobre todo de las familias y, en particular, de las mujeres. Esto ha permitido, en muchos casos, que las personas mayores permanezcan en un entorno conocido y afectivo, lo que fomenta la solidaridad intergeneracional. Sin embargo, hay casos de maltrato y descuido en entornos familiares y la concentración del cuidado en las familias ha impuesto altos costos a estas y sus integrantes, que por lo general no reciben remuneración ni ningún tipo de transferencia no contributiva por estas tareas. En general, para quienes desempeñan tareas de cuidado de forma no remunerada, esto supone una carga excesiva de trabajo, desgaste físico y mental, limitaciones para ingresar al mercado laboral y reducción de ingresos (Montes de Oca, 2023). Para quienes trabajan de forma remunerada en los hogares, no siempre existe una clara delimitación entre el trabajo doméstico y el trabajo de cuidados a domicilio, lo que a menudo se debe a la insuficiencia de los servicios de cuidados públicos y a una cobertura deficitaria de los servicios de cuidados de larga duración (OIT, 2019; CEPAL, 2022a y 2023a). En la región, quienes trabajan como personas cuidadoras remuneradas en los hogares enfrentan mayor precariedad laboral, con jornadas extensas, bajas remuneraciones y escasa cobertura de protección social. Entre estas personas cuidadoras predominan las mujeres de bajo nivel socioeconómico, indígenas, afrodescendientes y migrantes (Valenzuela, Scuro y Vaca Trigo, 2020).

Las instituciones de cuidado constituyen otro tipo de espacios fundamentales donde se prestan los servicios de cuidado de largo plazo e incluyen: residencias de larga estadía, instituciones hospitalarias, centros de día y cooperativas o viviendas asistidas (Montes de Oca, 2023). Las residencias de larga estadía o de largo plazo ofrecen dispositivos más adaptados al nivel y tipo de dependencia o discapacidad de la persona y prestan "servicios de apoyo para realizar actividades básicas e instrumentales de la vida diaria y, usualmente, servicios de salud más complejos. Por esta razón, (...) se orientan hacia personas con un nivel severo de dependencia" (Cafagna y otros, 2019, pág. 18). Las instituciones hospitalarias, como los hospitales geriátricos, prestan un servicio

de cuidado acorde a las necesidades sanitarias. Los centros de día focalizan su intervención en personas con dependencia leve o moderada, y las viviendas asistidas son “viviendas individuales, pero que comparten espacios comunes, así como servicios de asistencia y actividades comunitarias” (Cafagna y otros, 2019, pág. 47), dirigidos a personas con dependencia leve o con plena autonomía, pero que carecen de una red de apoyo.

En virtud de la creciente demanda y la mayor complejidad de los cuidados debido al aumento de la esperanza de vida y los cambios epidemiológicos, es esencial implementar programas que fortalezcan la formación, capacitación y certificación de las personas cuidadoras. La profesionalización del trabajo de cuidados es crucial para asegurar que las personas que necesitan asistencia puedan recibir cuidados de calidad. Esto incluye la creación de políticas activas del mercado de trabajo y la educación, promoviendo la adquisición, recualificación y perfeccionamiento de competencias, así como el reconocimiento y certificación de dichas competencias en cada país y entre diferentes países (OIT, 2024). Además, es necesario fomentar una actitud favorable al aprendizaje y proporcionar acceso a oportunidades de formación permanente, en consonancia con los avances tecnológicos, para desarrollar profesionalmente a las personas cuidadoras, y atraer y retener a una fuerza de trabajo cualificada en el sector del cuidado. Combatir la subvaloración del trabajo de cuidados mediante la sensibilización pública sobre su valor social y económico también es fundamental (OIT, 2024).

En términos de tiempos para cuidar, es relevante avanzar en la revisión de las políticas que buscan el equilibrio entre las responsabilidades familiares y las obligaciones profesionales. En esta línea, las licencias para los cuidados de larga duración resultan mecanismos importantes para afrontar las demandas de cuidados de la población. Estos mecanismos incluyen permisos o licencias de cuidado para quienes están a cargo de personas que necesitan apoyo para realizar las actividades de la vida diaria o para quienes tienen familiares enfermos o en situación de dependencia. Se concretan en permisos de corta duración que se pueden tomar en caso de fuerza mayor en situaciones de emergencia familiar o licencias para cuidados de larga duración. Esto supone revisar las normas que establecen las licencias para el cuidado y la definición de las personas con responsabilidades familiares, extendiéndolas a otros familiares además de hijas e hijos. Junto con otras medidas, como la reducción de la jornada laboral y la flexibilización de horarios y lugares de trabajo con estándares laborales, son herramientas regulatorias que deben estar disponibles para hombres y mujeres, ya que resultan clave para el ejercicio de la corresponsabilidad y el logro de la igualdad. Algunas políticas de corte no contributivo que también podrían considerarse en términos de tiempos para cuidar son los servicios de descanso para las personas que cuidan, los servicios de cuidado temporal y las transferencias públicas dirigidas a aliviar los costos de cuidado que enfrentan los hogares con altas desigualdades en la región.

Las políticas de cuidado de largo plazo enfrentan diversos desafíos, entre los que destaca la estrechez fiscal en un contexto de creciente demanda de cuidados. Existen espacios de mejora que podrían encontrarse si se perfecciona la tributación y se controla la evasión; se promueve la planificación eficiente para evitar duplicidades de esfuerzos, allí donde la oferta programática o de proveedores de servicios públicos y privados sea mayor, y se crean instrumentos de gestión propios que se articulen de forma armónica con los que ya existen en los sistemas de protección social (Bidegain y Calderón, 2018). También es importante considerar las características de los lugares donde se ejerce el cuidado, que pueden estar afectados por altos grados de informalidad y feminización de los bajos salarios, y no ofrecer prestaciones.

El gasto en cuidados de larga duración a nivel regional es bajo. Por ejemplo, el costo de varios servicios públicos para las personas mayores dependientes en Chile ascendió al 0,02% del PIB en 2019, mientras que, en el Uruguay, los servicios públicos para personas dependientes (incluidos los beneficiarios más jóvenes) costaron un 0,04% del PIB en 2017. Sin embargo, la falta de desarrollo y la fragmentación de la respuesta a las demandas de cuidados dificultan el cálculo del costo de todos los servicios de atención que cada país necesita para abordar los cuidados de largo plazo (Aranco y otros, 2022).

Aumentar el gasto social en cuidados es, sin duda, uno de los principales desafíos, pues se necesita comprender que implementar estas políticas públicas es una inversión social que, además de hacer justicia distributiva, permite liberar a las mujeres de estas tareas, con la posibilidad de contribuir al desarrollo social y económico de sus países. Por otra parte, una de las externalidades positivas que genera la inversión en políticas de cuidados a mediano y largo plazo apunta al ahorro en gastos de salud, ya que se reducen las hospitalizaciones y se evita la sobrecarga de los sistemas de salud (ONU-Mujeres, 2022).

Uno de los elementos indispensables para diseñar un sistema de cuidados que permita atender las necesidades de las personas mayores con necesidades de cuidado de largo plazo es la forma de financiamiento de los servicios. El financiamiento debe garantizar la continuidad del sistema, evaluando opciones como un seguro social obligatorio, impuestos o copagos, y definiendo la contribución de los actores públicos y privados. Es prioritario que todas las personas, y en especial las que se encuentran en condición de mayor vulnerabilidad, puedan tener acceso a estos servicios, lo que debe considerarse una estrategia que permita avanzar hacia un sistema de cuidados progresivo en su universalidad, que permita brindar protección social a todas las personas mayores, eliminar la desigualdad y no dejar a nadie atrás.

Las experiencias de los países de mayores ingresos pueden ofrecer lecciones importantes en términos de mecanismos de financiamiento. Entre los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el gasto público promedio en cuidados de largo plazo aumentó del 0,9% al 1,4% del PIB entre 2004 y 2019, con lo que creció casi cuatro veces más rápido que el gasto en salud. Se proyecta que hacia 2040 el gasto público en cuidados de largo plazo aumente hasta el 2,3% del PIB (Biase y Dougherty, 2023). En el caso de América Latina, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha estimado que el desarrollo de los servicios de cuidados de largo plazo se incrementaría del 0,5% del PIB en 2020 al 1,4% del PIB en 2050, sobre la base de un modelo de simulación de costos, así como sobre posibles escenarios del sistema de atención a la dependencia (Aranco y otros, 2022)<sup>11</sup>.

Aunque los países varían en cómo financian sus sistemas de cuidado de largo plazo y tienden a combinar fuentes de financiamiento (véase el recuadro III.4), en los países de la OCDE pueden identificarse tres sistemas generales: i) principalmente no contributivo financiado a través de impuestos (como, por ejemplo, en Dinamarca, el Reino Unido y Suecia); ii) mayoritariamente financiado con contribuciones obligatorias (como, por ejemplo, en Alemania, el Japón y la República de Corea), y iii) de pago voluntario al sector privado (como, por ejemplo, en Luxemburgo y Portugal). En los países donde los sistemas de cuidado de largo plazo se financian principalmente mediante sistemas no contributivos, se proporcionan servicios de cuidados de carácter universal, como en los países nórdicos, o de carácter asistencial, a través de una verificación de medios, como en el Reino Unido (Biase y Dougherty, 2023; Joshua, 2017).

#### Recuadro III.4

##### República de Corea: aseguramiento para cuidados de largo plazo

El sistema de cuidados de largo plazo de la República de Corea constituye una experiencia relevante para la región. A diferencia del Japón y varios países europeos, la República de Corea introdujo un seguro de cuidado de largo plazo en 2008, cuando su población aún era relativamente joven y las personas mayores de 65 años constituían alrededor del 10% del total, una situación similar a la que actualmente atraviesa América Latina y el Caribe. Para 2050 se espera que el país sea el segundo en el mundo con mayor porcentaje de personas de 65 años y más (Naciones Unidas, 2023).

<sup>11</sup> Las proyecciones del gasto en atención a la dependencia asumen que los países desarrollarán sistemas de cuidados que cubrirían hasta el 50% de las personas mayores dependientes de cuidados. Los países considerados en esta proyección son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Véanse más detalles metodológicos en Aranco y otros (2022).

El seguro de cuidado de largo plazo coreano es administrado y operado por el Servicio del Seguro Nacional de Salud, y fue concebido desde el inicio para contribuir a la reducción de los costos crecientes del cuidado de las personas mayores en el sistema de salud. Un seguro de cuidado de largo plazo separado del Seguro Nacional de Salud tiene la ventaja de reducir la carga hospitalaria de las personas mayores. Este diseño institucional, sin embargo, también conlleva desafíos para la alineación de los dos mecanismos de financiamiento y para la coordinación de la atención médica y los cuidados de larga duración. Las prestaciones en el marco del seguro de cuidado de largo plazo consisten en cuidados en el hogar, cuidados institucionales y transferencias en efectivo, que incluyen, entre otras, transferencias para personas mayores que viven en áreas remotas o que se vieron afectadas por un desastre (NHIS, 2024; Kim y Kwon, 2021; Kwon, 2021).

El gasto público del seguro de cuidado de largo plazo por destinatario aumentó en promedio un 5,4% anual en el período 2009-2018, hasta alcanzar 12.705 dólares, lo que representa, en su conjunto, un 0,37% del PIB en 2018. El sistema se financia a través de cuatro pilares. El primero y más importante es el contributivo y representa entre el 60% y el 65% del total. Este se paga junto con el seguro de salud. La tasa de contribución del seguro de cuidado de largo plazo se establece en un porcentaje fijo (7,38% a partir de 2018) de la tasa de contribución del Seguro Nacional de Salud. Las contribuciones de las personas que trabajan de forma independiente y el sector de la agricultura se calculan a partir de los ingresos, propiedades y otros activos personales (Kim y Kwon, 2021; Kwon, 2021).

La segunda fuente de financiamiento complementa las contribuciones del seguro de cuidado de largo plazo con recursos adicionales procedentes de impuestos generales (aproximadamente, 20% del total). En tercer lugar, el gobierno central y los gobiernos locales subsidian a los destinatarios de la seguridad básica de medios de vida o de la asistencia médica, que están exentos de copagos. Por último, la tasa de copago para los usuarios se fija en un 20% para atención en residencias institucionales y un 15% para servicios provistos en el hogar y por la comunidad. Estas tasas de copago tienen además descuentos para las personas de más bajos ingresos (Kim y Kwon, 2021; Kwon, 2021).

**Fuente:** Naciones Unidas, *World Social Report 2023: Leaving No One Behind in an Ageing World*, Nueva York, 2023; Servicio del Seguro Nacional de Salud (NHIS), *National Health Insurance & Long-Term Care Insurance System. Republic of Korea 2024*, Wonju-si, 2024; H. Kim y S. Kwon, "A decade of public long-term care insurance in South Korea: policy lessons for ageing countries", *Health Policy*, vol. 125, N° 1, Ámsterdam, Elsevier, 2021; S. Kwon, "Case study: Republic of Korea", *Pricing Long-term Care for Older Persons*, Seúl, Organización Mundial de la Salud/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OMS/OCDE), 2021.

En un contexto de transformaciones demográficas y envejecimiento poblacional en la región, se vuelve relevante estimar los impactos de la inversión en políticas de cuidado y los nuevos trabajos remunerados que surgirán en la economía del cuidado. La inversión en políticas de cuidado tiene el potencial de generar empleos, contribuir al crecimiento económico y aumentar la recaudación fiscal. Además, puede reducir brechas de género en el mercado laboral, ya sea a través de la incorporación de las mujeres a los nuevos puestos de trabajo o por la redistribución del trabajo de cuidados, al permitir la participación en el mercado laboral de personas con dedicación exclusiva al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado (véase el recuadro III.5).

### Recuadro III.5

#### El potencial dinamizador de la inversión en cuidados

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha creado un Simulador de inversiones en políticas de cuidados, una herramienta en línea que modela las oportunidades de inversión y los posibles beneficios de los permisos de parentalidad, así como también de los servicios de cuidado infantil y de largo plazo a personas que necesitan apoyo o cuidado diario para mantener su autonomía y bienestar. El simulador permite construir un paquete de políticas de cuidado y simular el gasto público anual necesario por país para su implementación. Por su parte, los beneficios modelados refieren al retorno a corto plazo de la inversión (ingresos fiscales anuales) y a la reducción de brechas de género en materia de empleo y salarios. El aumento

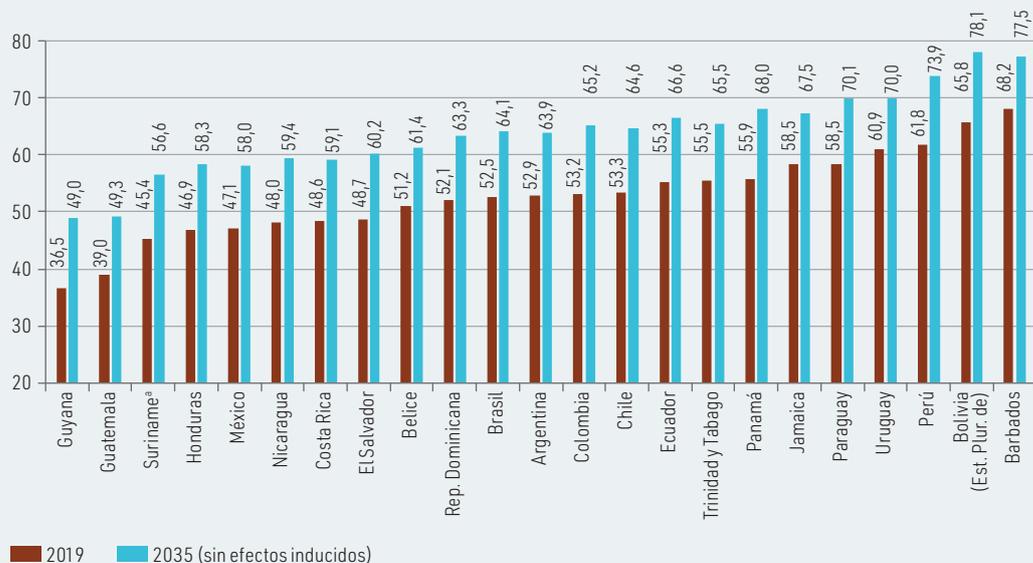
de los puestos de trabajo proviene de incrementos directos en los sectores del cuidado, incrementos indirectos en las industrias proveedoras del sector del cuidado y aumentos inducidos en la economía por el consumo y los gastos de los hogares (a partir de los ingresos de estos nuevos empleos).

Estudios que utilizan el simulador a nivel mundial han expuesto las virtudes de invertir en servicios universales de cuidado infantil temprano y cuidado de largo plazo. Para 2035, podría generar más de 178 millones de empleos en Asia y el Pacífico y casi 13 millones de empleos en la región de Oriente Medio y Norte de África. De esas cifras, el 47% y el 41%, respectivamente, serían trabajos directos en el sector de cuidados de largo plazo. Los ingresos fiscales derivados del aumento del empleo y los ingresos también se incrementarían, reduciendo el requisito de financiamiento para estas políticas a un promedio neto del 3,6% del PIB para Asia y el Pacífico y del 5,3% del PIB en el caso de la región de Oriente Medio y Norte de África.

La colaboración entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la OIT permitió actualizar la cobertura del simulador para 23 países de la región, lo que incluye nueva información para estos cálculos. La inversión en cuidados necesaria varía según cada país en función de sus características, pero, en promedio para la región, representa un 5,1% del PIB y oscila entre el 2,5% (Uruguay) y el 15,5% del PIB (Nicaragua). Sin considerar los efectos inducidos ni el empleo indirecto, la inversión en cuidados en la región podría generar aproximadamente 32 millones de empleos para 2035, de los cuales, 11 millones resultarían de los servicios universales de cuidado infantil temprano y 21 millones de empleos serían en cuidados de largo plazo. Además de estos beneficios, el cambio proyectado en la tasa de ocupación de las mujeres tendría un efecto relevante en la reducción de las brechas de género en el empleo.

### América Latina y el Caribe (23 países): tasa de ocupación de las mujeres simulada sobre la base de la inversión en cuidados, 2019 (referencia) y 2035

(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), ILOSTAT [base de datos en línea] <https://ilostat.ilo.org/es/>; Simulador de la OIT de inversiones en políticas de cuidados [base de datos en línea] <https://webapps.ilo.org/globalcare/?language=es#simulator>.

<sup>a</sup> Los datos corresponden a 2016.

**Fuente:** Organización Internacional del Trabajo (OIT), ILOSTAT [base de datos en línea] <https://ilostat.ilo.org/es/>; Simulador de la OIT de inversiones en políticas de cuidados [base de datos en línea] <https://webapps.ilo.org/globalcare/?language=es#simulator>; *Simulador de la OIT de inversiones en políticas de cuidados. Nota técnica - versión 2.0*, Ginebra, 2024; "Care at work in Asia and the Pacific: investing in care leave and services for a more gender equal world of work", *ILO Regional Brief*, Ginebra, 2023; "Care at work in the Middle East and North Africa (MENA): investing in care leave and services for a more gender equal world of work", *ILO Regional Brief*, Ginebra, 2023.

## D. Hacia la sociedad del cuidado: políticas de cuidados y de protección social para una transformación sostenible

Ante el ritmo del envejecimiento poblacional en América Latina y el Caribe, se vuelve crucial avanzar en el diseño y la implementación de políticas de cuidado adecuadas a las necesidades tanto de las personas que necesitan cuidados como de quienes las cuidan, fortaleciendo los sistemas de protección social a través de sus dimensiones contributivas y no contributivas. La implementación y cobertura de estas políticas, que conforman un sistema integrado y de proyección universal, es central para evitar la segmentación en el acceso a las prestaciones, los servicios y las infraestructuras de cuidado, y garantizar su calidad.

A la región se le presenta una doble oportunidad, en términos de la creación de nuevos puestos de trabajo en la economía del cuidado, producto de la expansión de servicios de cuidados de largo plazo, y de la reducción del tiempo de trabajo no remunerado en los hogares, que abordaría la principal barrera para la participación laboral de las mujeres. Para avanzar hacia una sociedad del cuidado es preciso trabajar a través de diversas áreas de política para transformar la división sexual del trabajo y la organización social del cuidado. Esto exige repensar el diseño e implementación de las políticas sociales, ambientales y económicas, e intervenir, además de en la protección social, en áreas como la fiscalidad, la infraestructura y movilidad, las políticas de empleo y de salud, y la regulación migratoria, entre otras.

La CEPAL ha planteado la necesidad de un cambio paradigmático: avanzar en la construcción de la sociedad del cuidado. Esto supone una transformación profunda en las dimensiones social, económica y ambiental del desarrollo. Configura además un sector con el potencial de dinamizar las economías, como establece el Compromiso de Buenos Aires (CEPAL, 2023b). Avanzar hacia una sociedad del cuidado supone una construcción colectiva y multidimensional. Para ello se necesitan políticas de Estado, financiamiento sostenible y suficiente, un multilateralismo renovado y un cambio de la organización de la sociedad en su conjunto (Güezmes, Scuro y Bidegain, 2023).

Se deben fortalecer y ampliar los sistemas de protección social para que aborden las demandas de cuidado de la población y, al mismo tiempo, reconocer, redistribuir y reducir (“3R”) el trabajo de cuidados no remunerado (Elson, 2017; Naciones Unidas, 2015). Este marco se ha ampliado para incluir la representación y la recompensa (“5R”) del trabajo de cuidados (OIT, 2019 y 2024). El marco de las 5R para el trabajo de cuidados decente busca alcanzar resultados de política que sienten las bases para: i) el reconocimiento del trabajo de cuidados; ii) la reducción del trabajo de cuidados no remunerado; iii) la redistribución del tiempo, el costo y la responsabilidad del trabajo de cuidados entre los Estados, el sector privado, las comunidades, las familias o los hogares, y las personas; iv) la representación de las personas que brindan los cuidados (de forma remunerada y no remunerada) y de las que los reciben, y v) la recompensa a las personas que se dedican al trabajo de cuidados remunerado, asegurándoles trabajo decente y protección social. Esto último supone que haya diálogo social, libertad de asociación y derechos de negociación colectiva para todas las personas trabajadoras remuneradas, y que además se consulte y se represente a las personas que realizan trabajos de cuidados no remunerados y a las que reciben cuidados. El éxito de la aplicación de este marco depende, en gran medida, de que haya una dotación de recursos sostenible de largo plazo y de que se invierta en los sistemas de cuidados (Naciones Unidas, 2024a), lo que implica incluir el concepto de recursos consolidando una sexta “R” en el análisis del cuidado.

Las políticas de cuidado, a su vez, deben incorporar una perspectiva de género, interseccional y de derechos humanos que fomente la corresponsabilidad de género y entre los hogares, el Estado, el mercado, las familias y la comunidad (CEPAL, 2023c; Naciones Unidas, 2024a). En el marco de la XV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en Buenos Aires en 2022, la CEPAL propuso criterios adicionales para el diseño e implementación de políticas y sistemas integrales de cuidado que complementen y fortalezcan los sistemas de protección social en la región (CEPAL, 2023b). Se recomienda reforzar la universalidad de las políticas de cuidado, tomando en consideración que todas las personas necesitan algún tipo de cuidado a lo largo de la vida, y se resalta la necesidad de adoptar criterios de progresividad para alcanzar dicha universalidad dada la cobertura heterogénea de los sistemas de protección social en la región y las desigualdades existentes. En virtud de la naturaleza multidimensional del cuidado, también se necesita un enfoque intersectorial e interinstitucional, articulando y coordinando el trabajo, tanto entre diferentes ministerios como entre distintos niveles de gobierno, para responder a necesidades múltiples y a menudo superpuestas. También se precisa sostenibilidad financiera, con mecanismos normativos sólidos que aseguren la inversión pública necesaria y que se ajusten a las tendencias demográficas actuales. Por último, es vital contar con una mirada situada e interseccional, para que los servicios de cuidado sean pertinentes desde el punto de vista cultural y territorial, y permitan el goce efectivo de derechos.

Para ello, es esencial ampliar los sistemas de protección social mediante políticas universales e integrales que ofrezcan una protección adecuada a todas las personas trabajadoras en el mercado laboral y reconozcan el trabajo de cuidados no remunerado, incluso mediante la provisión de créditos por cuidados en el seguro social (OIT, 2024). Los sistemas de protección social también deben incluir políticas universales y sostenibles de atención de la salud, prestaciones por hijas e hijos a cargo, programas de alimentación y extensión de la jornada escolar, y obras públicas con foco en infraestructuras de cuidado accesibles e incluyentes. Además, hay que tener presentes los costos adicionales para el apoyo y los cuidados que enfrentan las personas con discapacidad y sus familias para ejercer sus derechos (Naciones Unidas, 2024a). Es esencial, asimismo, avanzar hacia la provisión de respuestas adecuadas a las diferentes necesidades de tiempos para cuidar, implementando políticas que permitan jornadas laborales adecuadas y flexibles con garantía de derechos laborales, y licencias maternales, paternales, parentales y de cuidados ante situaciones de urgencia o de larga duración remuneradas. En virtud de las actuales tendencias demográficas, se hace particularmente relevante explorar cómo estas licencias pueden expandirse para incluir también el cuidado de otros familiares con dolencias o enfermedades graves, personas mayores o personas con discapacidad que necesitan apoyo o cuidado.

Es fundamental fortalecer la vinculación entre políticas contributivas y no contributivas que, en los sistemas de protección social, pueden formar parte de los sistemas integrales de cuidado, resguardando la situación de las personas que necesitan apoyos y cuidados, y de quienes los proveen.

A medida que avanza la transición demográfica, se vuelve cada vez más urgente la implementación de sistemas integrales de cuidados para que el aumento de la demanda de cuidados no continúe recayendo predominantemente sobre el trabajo y el tiempo de las mujeres a lo largo de su vida, y que también durante la etapa jubilatoria, puedan tener relevo de estas tareas. Al tiempo que se continúe con la construcción de sistemas que aborden las necesidades de cuidado de niñas y niños y de quienes los cuidan, se debe avanzar a paso firme hacia sistemas que aborden las necesidades de cuidado y apoyo de personas mayores y personas con discapacidad con distintos grados de dependencia, así como de las personas cuidadoras. La implementación y cobertura de estos sistemas es central para evitar la segmentación en el acceso a los servicios de cuidado y garantizar su calidad, de manera que los servicios públicos de cuidado no se consideren servicios de consumo secundario o marginal, a los que solo se recurre ante la imposibilidad de acceder a

estrategias de cuidado basadas en el mercado. Esto es especialmente relevante si se considera cómo varía el acceso a servicios de cuidado según el nivel de ingresos (Orloff, 2005; CEPAL, 2019a y 2022a; CEPAL/ONU-Mujeres, 2020).

Tomando en consideración la previsibilidad —y el acelerado ritmo— del envejecimiento poblacional, se vuelve crucial fortalecer los sistemas de protección social a través de políticas contributivas y no contributivas para avanzar en sistemas de cuidado que se ajusten a las necesidades tanto de las personas que necesitan y necesitarán cuidados a medida que envejecen, como de quienes los proveen. Las diferencias que existen entre esperanza de vida y esperanza de vida saludable a los 60 años destacan también la necesidad de que las políticas y programas se enfoquen en mantener la funcionalidad y autonomía de las personas mayores. De ahí la necesidad de contar con políticas de salud basadas en derechos que aborden todo el ciclo vital e incorporen la salud y la prevención como eje prioritario y transversal en las políticas públicas, con el objetivo de llegar en mejores condiciones de salud a la vejez. La prolongación de la vida con buena salud ayudará a enfrentar el envejecimiento poblacional y prepararse para futuras crisis sanitarias (CEPAL, 2022c). En esta línea, es fundamental transitar hacia servicios de cuidado de largo plazo que permitan asistir, apoyar y cuidar a las personas y al ambiente, al mismo tiempo que fomenten la corresponsabilidad social y de género (Naciones Unidas, 2024a).

No hay duda de que los cambios demográficos y sociales hacen imprescindible un nuevo enfoque con un papel más activo del Estado en el aseguramiento y la prestación de cuidados, y una consideración del cuidado no solo como derecho de las personas, sino también como trabajo fundamental para la reproducción de la sociedad, que debería valorarse económicamente. Asimismo, estos cambios exigen que quienes realizan las labores de cuidado tengan los mismos derechos que las personas empleadas en otros sectores del mercado laboral.

Las necesidades de cuidados de largo plazo deben incluirse en el diseño de los sistemas de protección social para evitar que tanto quienes necesiten cuidados como quienes los provean caigan en situaciones de pobreza y mayores niveles de dependencia. En esta línea, las políticas de cuidado de largo plazo también deben incorporar una perspectiva de género, interseccional, intercultural y de derechos humanos (CEPAL, 2023c y 2024; Naciones Unidas, 2024a), promoviendo la autonomía e independencia de las personas mayores, así como la solidaridad intergeneracional (CEPAL, 2017c). Además, es clave avanzar en la articulación entre políticas de salud y políticas de cuidado que permitan enfrentar los desafíos de las tendencias demográficas y epidemiológicas, así como la promoción del envejecimiento saludable para mejorar la calidad de vida y disminuir la carga de enfermedades no transmisibles (CEPAL, 2013 y 2017b). Esto es relevante tanto para garantizar el derecho al cuidado de las personas mayores, como en términos de la reducción de la necesidad total de cuidados a nivel de la población, y en la carga en términos de recursos monetarios y de los sistemas de salud.

Los servicios de cuidados de largo plazo deben adaptarse a distintas situaciones de dependencia. Pueden proveerse tanto fuera del hogar (en centros de día, viviendas asistidas, residencias para personas mayores o instituciones hospitalarias), como dentro del hogar (mediante programas de cuidado domiciliario, que permitan el tiempo de respiro de las personas cuidadoras no remuneradas, o a través de la teleasistencia). Este avance debe a su vez ir acompañado de políticas de monitoreo, regulación y capacitación que garanticen la calidad de los servicios que ofrecen los distintos sectores que intervienen en la provisión de los cuidados (Rico y Robles, 2017; Montes de Oca, 2023).

En esta línea, a la región se le presenta una doble oportunidad, en términos de creación de nuevos puestos de trabajo en la economía del cuidado, producto de la expansión de servicios de cuidados de largo plazo, y la reducción del tiempo de trabajo no remunerado en los hogares, que levantaría la principal barrera a la participación laboral de las mujeres. Sin políticas laborales, sin embargo, podrían reproducirse las desigualdades históricas de género y profundizarse la precariedad que ya afecta a muchas de las mujeres empleadas en el sector de los cuidados (CEPAL, 2022a y 2023a).

Ante la transformación demográfica y los cambios epidemiológicos, es urgente la formación y certificación de competencias y conocimientos especializados. Aun cuando muchas personas empleadas en el sector de los cuidados están altamente cualificadas y bien remuneradas, muchas otras, sobre todo personas migrantes y que se desempeñan en el trabajo doméstico, perciben bajas remuneraciones y se encuentran, en muchos casos, en situación de informalidad, con lo que quedan excluidas de la legislación o, en la práctica, de la protección social. Por ello es crucial enfrentar la subvaloración del trabajo de cuidados y promover políticas activas de trabajo en el ámbito de la formación, adquisición y perfeccionamiento de competencias a lo largo del ciclo de vida, así como de reconocimiento y certificación de competencias ya existentes. Asimismo, es esencial impulsar políticas macroeconómicas y de empleo que generen trabajos decentes en la economía del cuidado, lo que incluye la formalización de empleos y empresas informales, la prevención de la informalización de aquellos que ya son formales y la garantía de un espacio fiscal suficiente (OIT, 2024).

Para avanzar hacia una sociedad del cuidado es preciso trabajar a través de diversas áreas de política y en los sistemas de protección social, tanto en sus componentes contributivos como no contributivos, para transformar la división sexual del trabajo y la organización social del cuidado. Esto exige repensar el diseño y la implementación de las políticas sociales, ambientales y económicas, e intervenir en áreas como la fiscalidad, la protección social, la infraestructura y movilidad, las políticas de empleo y de salud, y la regulación migratoria, entre otras. La Agenda Regional de Género plantea la importancia del principio de universalidad, progresividad y corresponsabilidad de género y social, y hace un llamado a establecer pactos sociales y fiscales e integrar la dimensión del cuidado en todas las políticas públicas, incluidas las vinculadas a la protección social, educativas, de salud, macroeconómicas y fiscales, como lo establece el Compromiso de Buenos Aires (CEPAL, 2023b).

## Bibliografía

- Alburez-Gutierrez, D., I. Williams y H. Caswell (2023), “Projections of human kinship for all countries”, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 120, N° 52, Washington, D.C., Academia Nacional de Ciencias.
- Aranco, N. y otros (2022), *Envejecer en América Latina y el Caribe: protección social y calidad de vida de las personas mayores*, Washington, D.C, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- 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).
- 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).
- Arza, C. (2017), “El diseño de los sistemas de pensiones y la igualdad de género. ¿Qué dice la experiencia europea?”, *serie Asuntos de Género*, N° 142 (LC/L.4298), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arza, C., C. Robles y A. Arenas de Mesa (2024), “Los sistemas de pensiones no contributivos en modelos integrales de pensiones: marco conceptual, antecedentes, desafíos y oportunidades en la coyuntura actual”, *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).
- Benería, L. (2008), “The crisis of care, international migration, and public policy”, *Feminist Economics*, vol. 14, N° 3, Milton Park, Taylor & Francis.
- Bettio, F. y J. Plantenga (2004), “Comparing care regimes in Europe”, *Feminist Economics*, vol. 10, N° 1, Milton Park, Taylor & Francis.
- Biase, P. y S. Dougherty (2023), “From local to national: delivering and financing effective long-term care”, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, N° 45, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Bidegain, N. y C. Calderón (comps.) (2018), *Los cuidados en América Latina y el Caribe: textos seleccionados 2007-2018* (LC/M.2018/4), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Bietti, M. (2023), “Personas con discapacidad e inclusión laboral en América Latina y el Caribe: principales desafíos de los sistemas de protección social”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/23), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cafagna, G. y otros (2019), *Envejecer con cuidado: atención a la dependencia en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2024), *Población, desarrollo y derechos en América Latina y el Caribe: segundo informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/CRPD.5/3), Santiago.
- (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), *Compromiso de Santiago* (LC/CRM.14/6/Rev.1), 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.
- (2022c), *Envejecimiento en América Latina y el Caribe: inclusión y derechos de las personas mayores* (LC/CRE.5/3), Santiago.
- (2022d), *Los impactos sociodemográficos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe* (LC/CRPD.4/3), Santiago.
- (2022e), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/15-P), Santiago.
- (2021), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P), Santiago.
- (2020a), “La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe”, *Informe COVID-19*, Santiago.
- (2020b), “Desafíos para la protección de las personas mayores y sus derechos frente a la pandemia de COVID-19”, *Informe COVID-19*, Santiago.
- (2019a), *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (LC/CRM.14/3), Santiago.
- (2019b), “Aspectos conceptuales de los censos de población y vivienda: desafíos para la definición de contenidos incluyentes en la ronda 2020”, *serie Seminarios y Conferencias*, N° 94 (LC/TS.2019/67), Santiago.
- (2017a), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago.
- (2017b), *Declaración de Asunción. Construyendo sociedades inclusivas: envejecimiento con dignidad y derechos*, Asunción.
- (2017c), *Derechos de las personas mayores: retos para la interdependencia y autonomía* (LC/CRE.4/3/Rev.1), Santiago.
- (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- (2013), *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/L.3697), Santiago.
- (2012), *Envejecimiento, solidaridad y protección social: la hora de avanzar hacia la igualdad* (LC/L.3451(CRE.3/3)), Santiago.
- (2010a), *Población y salud en América Latina y el Caribe: retos pendientes y nuevos desafíos* (LC/L.3216(CEP.2010/3)), Santiago.
- (2010b), *Panorama Social de América Latina, 2009* (LC/G.2423-P), Santiago.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2024), “Desafíos y oportunidades para la inclusión laboral de las personas jóvenes y la redistribución del trabajo de cuidados”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 29 (LC/TS.2023/197), Santiago.
- CEPAL/ONU-Mujeres (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) (2020), *Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19: hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación*, Santiago.
- Cerruti, M. y A. Maguid (2010), “Familias divididas y cadenas globales de cuidado: la migración sudamericana a España”, *serie Políticas Sociales*, N° 163 (LC/L.3239-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Charles, M. (2011), “A world of difference: international trends in women’s economic status”, *Annual Review of Sociology*, vol. 37, San Mateo, Annual Reviews.
- Collier, R. y D. Collier (2015), *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2018), *Recomendación general núm. 37 (2018) sobre las dimensiones de género de la reducción del riesgo de desastres en el contexto del cambio climático* (CEDAW/C/GC/37), Ginebra.
- Daly, M. y J. Lewis (2000), “The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states”, *The British Journal of Sociology*, vol. 51, N° 2, Hoboken, Wiley.

- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2022), *Nota estadística: estado actual de la medición de la discapacidad en Colombia*, Bogotá.
- Durán, M. (2014), “El desafío de la dependencia en una proyección de futuro”, *Documentación Laboral*, N° 102, Madrid, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (AEDTSS).
- (2012), *El trabajo no remunerado en la economía global*, Bilbao, Fundación BBVA.
- Ehrenreich E. y A. Hochschild (eds.) (2003), *Global Woman: Nannies, Maids, and Sex Workers in the New Economy*, Nueva York, Metropolitan Books.
- Elson, D. (2017), “Recognize, reduce, and redistribute unpaid care work: how to close the gender gap”, *New Labor Forum*, vol. 26, N° 2, Nueva York, SAGE Publications.
- Esping-Andersen, G. (1990), “The three political economies of the welfare state”, *International Journal of Sociology*, vol. 20, N° 3, Milton Park, Taylor & Francis.
- Faur, E. (2014), *El cuidado infantil en el siglo XXI: mujeres malabaristas en una sociedad desigual*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Fraser, N. (2016), “Contradictions of capital and care”, *New Left Review*, N° 100, Londres.
- Gascón, S. y N. Redondo (2014), “Calidad de los servicios de largo plazo para personas adultas mayores con dependencia”, *serie Políticas Sociales*, N° 207 (LC/L.3875), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gontero, S. y M. Velásquez (2023), “Trabajo doméstico remunerado en América Latina: claves para una ruta de formalización”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/82/Corr.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Grupo de Washington sobre Estadísticas de la Discapacidad (2017), “The Washington Group short set on functioning: question specifications”, Washington, D.C. [en línea] <https://www.washingtongroup-disability.com/fileadmin/uploads/wg/Documents/Events/17/WG-Document-4-The-Washington-Group-Short-Set-on-Functioning-Question-Specifications.pdf>.
- Güezmes, A., L. Scuro y N. Bidegain (2023), “Igualdad de género y sociedad del cuidado”, *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2022), “Igualdad de género y autonomía de las mujeres en el pensamiento de la CEPAL”, *El Trimestre Económico*, vol. 89, N° 353, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Hochschild, A. (2000), “Global care chains and emotional surplus value”, *On The Edge: Living With Global Capitalism*, W. Hutton y A. Giddens (eds.), Londres, Jonathan Cape.
- Hondagneu-Sotelo, P. (2001), *Doméstica: Immigrant Workers Cleaning and Caring in the Shadows of Affluence*, Berkeley, University of California Press.
- Huenchuan, S. (ed.) (2018), *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos*, Libros de la CEPAL, N° 154 (LC/PUB.2018/24-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jenson, J. (1997), “Who cares? Gender and welfare regimes”, *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, vol. 4, N° 2, Oxford, Oxford University Press.
- Jenson, J. y D. Saint-Martin (2003), “New routes to social cohesion? Citizenship and the social investment state”, *Canadian Journal of Sociology*, vol. 28, N° 1, Edmonton, Universidad de Alberta.
- Jones, N. (2022), “Migración en Barbados: ¿qué sabemos?”, *Serie de Documentos de Política Pública*, N° 38, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Joshua, L. (2017), “Aging and long term care systems: a review of finance and governance arrangements in Europe, North America and Asia-Pacific”, *Social Protection & Labor Discussion Paper*, N° 1705, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Martínez, J. (2008), *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile (2024), “Evaluación ex ante: proceso de formulación presupuestaria 2024. Nombre del programa: Residencias Comunitarias para Personas Mayores (ex Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores)”, Santiago [en línea] [https://www.dipres.gob.cl/597/articles-323640\\_doc\\_pdf.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-323640_doc_pdf.pdf).
- Montes de Oca, V. (2023), “Políticas y sistemas integrales de cuidados de largo plazo para las personas mayores: análisis de experiencias en América Latina y el Caribe”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/158), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Naciones Unidas (2024a), “Transformar los sistemas de cuidados en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y Nuestra Agenda Común”, *Documento de política del sistema de las Naciones Unidas*, Nueva York.
- (2024b), *World Population Prospects 2024: Summary of Results*, Nueva York.
- (2015), *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (A/RES/70/1), Nueva York.
- (2002), *Informe de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento* (A/CONF.197/9), Nueva York.

- OEA (Organización de los Estados Americanos) (2015), *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*, Washington, D.C.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2024), *World Migration Report 2024*, Ginebra.
- OIM/ONU-Mujeres (Organización Internacional para las Migraciones/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) (2023), *Género, migración y tareas del cuidado: desafíos en América del Sur*, Buenos Aires.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2024), *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*, Ginebra.
- \_\_\_\_\_(2020), “La COVID-19 y los trabajadores de los cuidados a domicilio y en instituciones”, *Nota informativa sectorial de la OIT*, Ginebra.
- \_\_\_\_\_(2019), *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*, Ginebra.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2020), *Década del envejecimiento saludable 2020-2030*, Ginebra.
- \_\_\_\_\_(2015), *Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud*, Ginebra.
- ONU-Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) (2022), *Metodología para la estimación de los costos e impactos económicos de la implementación de servicios de cuidados en América Latina y el Caribe*, Ciudad de México.
- ONU-Mujeres/CEPAL (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022), *Hacia la construcción de sistemas integrales de cuidados en América Latina y el Caribe: elementos para su implementación* (LC/TS.2022/26), Santiago.
- OPS/CEPAL (Organización Panamericana de la Salud/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023), *El contexto sociodemográfico y económico del envejecimiento en América Latina* (LC/TS.2023/54), Washington, D.C.
- Orloff, A. (2005), “Farewell to maternalism? State policies and mothers’ employment”, *Working Paper Series*, N° WP-05-10, Evanston, Northwestern University.
- Osinuga, A. y otros (2021), “A meta-analysis of the association between physical demands of domestic labor and back pain among women”, *BMC Women’s Health*, vol. 21, N° 150, Berlín, Springer.
- Parreñas, R. (2015), *Servants of Globalization: Migration, and Domestic Work*, Stanford, Stanford University Press.
- \_\_\_\_\_(2001), *Servants of Globalization: Women, Migration, and Domestic Work*, Stanford, Stanford University Press.
- Pautassi, L. (2021), “El derecho humano al cuidado: su relevancia constitucional”, *Las tramas del cuidado en la nueva Constitución*, Santiago, Juntas en Acción/Centro de Estudios de la Mujer (CEM).
- \_\_\_\_\_(2007), “El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos”, *serie Mujer y Desarrollo*, N° 87 (LC/L.2800-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pribble, J. (2013), *Welfare and Party Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Prince, M. y otros (2015), “The burden of disease in older people and implications for health policy and practice”, *The Lancet*, vol. 385, N° 9967, Ámsterdam, Elsevier.
- Razavi, S. (2007), “The political and social economy of care in a development context: conceptual issues, research questions and policy options”, *Gender and Development Programme Paper*, N° 3, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).
- Rico, M. y C. Robles (2017), “El cuidado, pilar de la protección social: derechos, políticas e institucionalidad en América Latina”, *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P), R. Martínez (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rodríguez, C. (2015), “Economía feminista y economía del cuidado: aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad”, *Nueva Sociedad*, N° 256, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert (FES).
- Rodríguez, J. (2017), “Migración interna y asentamientos humanos en América Latina y el Caribe (1990-2010)”, *serie Población y Desarrollo*, N° 121 (LC/TS.2017/115), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Tronto, J. (1993), *Moral Boundaries: A Political Argument for An Ethic of Care*, Nueva York, Routledge.
- Ullmann, H. y otros (2021), “Las transferencias monetarias no contributivas: un instrumento para promover los derechos y el bienestar de la población infantil con discapacidad en América Latina y el Caribe”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/154), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Valenzuela, M., L. Scuro e I. Vaca Trigo (2020), “Desigualdad, crisis de los cuidados y migración del trabajo doméstico remunerado en América Latina”, *serie Asuntos de Género*, N° 158 (LC/TS.2020/179), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



CAPÍTULO

# IV

## Institucionalidad y gasto social: desafíos para la protección social no contributiva

---

Introducción

A. Institucionalidad social de la protección social no contributiva

B. Evolución del gasto social en el período 2000-2023

C. Comentarios finales

Bibliografía

Anexo IV.A1

Anexo IV.A2

Anexo IV.A3

Anexo IV.A4



## Introducción

La institucionalidad social es un andamiaje indispensable para construir políticas sociales transformadoras y de calidad, es decir, centradas en viabilizar el ejercicio efectivo de los derechos humanos y basadas en los conceptos de efectividad, eficiencia, sostenibilidad, suficiencia, rendición de cuentas, transparencia y participación social. Para ello, deben consolidarse las cuatro dimensiones de la institucionalidad social, a saber, jurídico-normativa, organizacional, de gestión (técnica y operativa) y financiera. La primera dimensión se centra en el establecimiento de una sólida base jurídica, de conformidad con los principales acuerdos internacionales en materia social y de derechos humanos, a nivel de las normativas constitucionales, legislaciones y reglamentaciones nacionales e incluso locales. La segunda dimensión se refiere al desarrollo de un modelo organizacional con una autoridad y unos mandatos claros y una estructura y división del trabajo coherentes, con roles definidos y mecanismos efectivos de coordinación horizontal y vertical. La tercera dimensión, relativa a la gestión, se enfoca en la disponibilidad de instrumentos adecuados para implementar políticas de calidad, como sistemas integrados de información y de seguimiento y evaluación, así como equipamiento y recursos humanos capacitados. Por último, la dimensión financiera incluye los montos, la estructura y las fuentes de financiamiento de la inversión social, y constituye un medio indispensable para la implementación de políticas de calidad sobre la base de recursos suficientes, previsibles y adaptados a los objetivos planteados (Martínez y Maldonado Valera, 2019; CEPAL, 2020 y 2023a). Esta última dimensión, desde el punto de vista del gasto social en general y de la inversión en la protección social no contributiva en particular, es uno de los temas principales de este capítulo.

Una institucionalidad social fortalecida también supone contar con capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) adecuadas en el Estado en general y en las entidades a cargo 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 de conflictos, y fortaleciendo las capacidades de planificación y anticipación para contribuir a una gobernanza armoniosa (Salazar-Xirinachs, 2023).

En el ámbito de la protección social, el desarrollo de las capacidades TOPP supone establecer ciertos objetivos y lineamientos. En cuanto a las capacidades técnicas, es necesario avanzar en la consolidación de sistemas integrales de información (registros sociales) y de seguimiento y evaluación, a fin de garantizar una adecuada toma de decisiones y rendición de cuentas. En relación con las capacidades operativas, se requiere la implementación de modelos de gestión por procesos, recursos humanos capacitados para asegurar la calidad de los servicios y el uso de 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 para consolidar la protección social. Por último, las capacidades prospectivas deberían favorecer una visión estratégica a largo plazo, que permita definir factores limitantes y facilitadores, armonizar opiniones y posiciones de los diversos actores implicados y crear estrategias de negociación, implementación y comunicación para garantizar la efectividad y eficiencia de las políticas de protección social no contributiva (Salazar-Xirinachs, 2023; CEPAL, 2023a y 2024a).

La cohesión social se entiende como la capacidad de una sociedad, y de sus instituciones democráticas, de promover relaciones sociales de igualdad con un enfoque de derechos y de propiciar, sobre esa base, un sentido de pertenencia y orientación al bien común, de una forma que sus miembros perciban como legítima. Para ello, es preciso que las políticas públicas viabilicen la construcción de un marco de bienestar compartido y una gobernanza que posibiliten la garantía efectiva de los derechos, así como una convivencia que permita resolver los conflictos de manera pacífica (Maldonado Valera y otros, 2021a y 2021b). En ese sentido, una institucionalidad social fortalecida que rinda cuentas contribuye a una mejor gobernanza, sobre todo porque mitiga la desconfianza de la ciudadanía

respecto a la acción pública que predomina en la región. Además, la implementación de políticas sociales de calidad, en especial las de protección social no contributiva, es indispensable para garantizar niveles básicos y universales de bienestar. De ese modo se podría delinear un horizonte de menor incertidumbre y mayor resiliencia ante los diversos riesgos y choques que afectan a las sociedades, lo que favorecería un mayor sentido de pertenencia y de cohesión social.

El presente capítulo se compone de dos secciones. En la primera se analizan elementos específicos de la institucionalidad de la protección social no contributiva en la región, haciendo hincapié en las transferencias permanentes a los hogares y en las pensiones no contributivas. También se presentan estimaciones de las necesidades de inversión para definir un estándar de gasto público en protección social no contributiva que permita avanzar en la erradicación de la pobreza extrema y de la pobreza. En la segunda sección se aborda la evolución del gasto social del gobierno central de los países de la región según las distintas funciones de gobierno (protección social; educación; salud; vivienda y servicios comunitarios; recreación, cultura y religión, y protección del medio ambiente), mediante un análisis comparativo de la evolución a nivel de gobierno central. Se añade un análisis específico de las coberturas institucionales más amplias en aquellos países en los que se dispone de información al respecto.

## A. Institucionalidad de la protección social no contributiva

La institucionalidad de la protección social no contributiva no es nueva en la región, sobre todo en lo que se refiere a los sistemas de pensiones no contributivos en algunos países. A esto se suma la expansión de los programas de transferencias condicionadas y el surgimiento de los Ministerios de Desarrollo Social entre las décadas de 1990 y 2000, que han conllevado avances clave en la institucionalidad social de los países, en particular en cuanto a coordinación interinstitucional y de los sistemas de información para la toma de decisiones. Si bien, en promedio, estos avances han tenido un impacto relevante en la reducción de la pobreza en los países, aún son insuficientes para lograr su erradicación. A las limitaciones de cobertura y de gestión se suma la insuficiencia de recursos financieros. Para avanzar en la erradicación de la pobreza (Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 1) en la región a más tardar en 2030, debe considerarse un estándar mínimo de recursos financieros de entre el 1,5% y el 2,5% del PIB o de entre el 5% y el 10% del gasto público total destinado al financiamiento de la protección social no contributiva en el ámbito de los Ministerios de Desarrollo Social o instituciones equivalentes.

En América Latina y el Caribe, los Ministerios de Desarrollo Social, o sus entidades equivalentes, suelen tener a su cargo algunas de las intervenciones principales de la protección social no contributiva. Esta última se compone de múltiples infraestructuras, servicios, prestaciones y transferencias monetarias y en especie que son esenciales para el bienestar y el ejercicio de derechos a lo largo del ciclo de vida de las personas. En este marco, como se menciona en el capítulo II, los países de la región han implementado diversos mecanismos de transferencias públicas de ingresos para reducir los niveles de pobreza y hacer frente a los déficits de la protección social contributiva. Entre esos mecanismos, por su cobertura y relevancia económica para los hogares de menores ingresos, destacan los programas de transferencias monetarias para la población en situación de pobreza o vulnerabilidad (como las transferencias condicionadas y otras transferencias monetarias continuas) y los sistemas de pensiones no contributivos.

A continuación, se realiza una revisión de los elementos clave de la institucionalidad en el ámbito de la protección social no contributiva, prestando especial atención a los programas de transferencias monetarias y las pensiones no contributivas. Se presentan algunas características de sus marcos normativos, así como elementos del modelo organizacional de los programas, las entidades responsables y ejecutoras, y su vinculación con los Ministerios de Desarrollo Social, además de los desafíos y avances en lo que respecta a la coordinación. En relación con la dimensión técnico-operativa, se aborda la importancia de los sistemas de información y los registros sociales para la protección social no contributiva, así como la interoperabilidad y los desafíos de gestión existentes. Por último, se analiza la dimensión financiera, destacando el nivel del gasto público erogado en el marco de estos programas y del funcionamiento de los Ministerios de Desarrollo Social en general, llevando a cabo un breve análisis de su costoeficacia. Asimismo, se realizan estimaciones sobre los recursos necesarios para financiar las transferencias que permitirían cubrir las brechas existentes de modo que toda la población se ubicara por encima de las líneas de la pobreza extrema y de la pobreza.

## 1. Elementos del marco legal de los programas de transferencias monetarias y de los sistemas de pensiones no contributivos

Los países de América Latina y el Caribe cuentan con diversos marcos normativos que reflejan una historia y un nivel de institucionalización variados. Esto determina también el instrumento que cada uno utiliza para crear y formalizar los programas de protección social no contributiva. De esta forma, es posible encontrar programas sustentados en leyes que se originan en el poder legislativo y programas basados en decretos ejecutivos que forman parte de las atribuciones del presidente o primer ministro. También hay programas sustentados en decretos o normas de rango ministerial<sup>1</sup>. Cuanto más alto es el nivel jurídico de los instrumentos que crean y regulan un programa, mayor es su institucionalización y sostenibilidad a mediano o largo plazo, lo que reduce su dependencia de decisiones arbitrarias cortoplacistas o del contexto social, político o económico.

Como se muestra en el gráfico IV.1, en la región existe un panorama heterogéneo en lo que se refiere a la institucionalización legal de los dos instrumentos analizados (véase más información en los anexos IV.A2 y IV.A3). De los 29 programas de transferencias monetarias de la región sobre los que se dispone de información (correspondientes a 16 países), 11 cuentan con un marco normativo amparado por una ley. Por su parte, 28 de los 36 sistemas de pensiones no contributivos analizados (con datos de 25 países) están regulados por una ley. Por otro lado, mientras que más de la mitad de los programas de transferencias monetarias vigentes (15) se sustentan en un decreto ejecutivo, esta situación se da únicamente en cinco sistemas de pensiones no contributivos. Por último, solo tres programas de transferencias monetarias y tres sistemas de pensiones no contributivos responden a una norma de rango ministerial<sup>2</sup>.

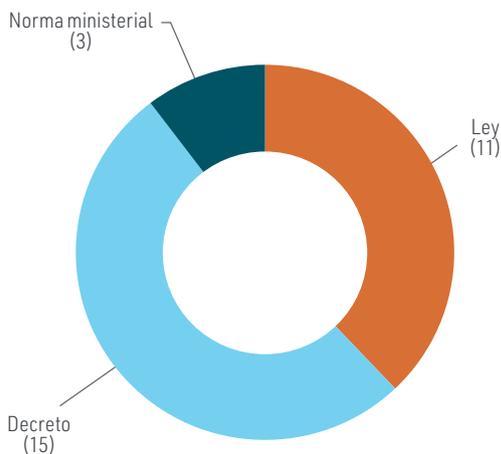
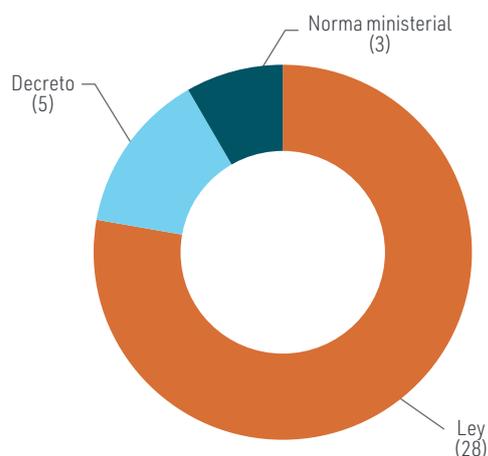
<sup>1</sup> Se trata de mandatos jurídicos dictados por ministros o secretarios de Estado que han sido facultados para emitirlos. En algunos países, estas normas de rango ministerial se denominan acuerdos, pero, a pesar de su nombre, no suponen necesariamente un acuerdo entre dos o más autoridades u organismos, sino que pueden ser dictados por un solo ministro.

<sup>2</sup> Es el caso de los programas de transferencias monetarias Bono Social, Bolsa Social y Vida, de Guatemala, creados entre 2012 y 2017 por acuerdo ministerial del Ministerio de Desarrollo Social, así como de los sistemas de pensiones no contributivos Pobreza y Discapacidad, de Costa Rica –creado mediante acuerdo del Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (integrado por varios ministerios)–, y Mis Mejores Años y Toda Una Vida, del Ecuador –programas de pensiones que se derivan de un acuerdo ministerial del Ministerio de Inclusión Económica y Social–.

**Gráfico IV.1**

América Latina y el Caribe: marco normativo de los programas de transferencias monetarias y los sistemas de pensiones no contributivos vigentes, 2024 o último año con información disponible

(En número de programas)

**A. Programas de transferencias monetarias (16 países<sup>a</sup>)****B. Sistemas de pensiones no contributivos (25 países<sup>b</sup>)**

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <http://dds.cepal.org/bpsnc/>.

<sup>a</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

<sup>b</sup> 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, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Los programas de protección social no contributiva tienen antecedentes históricos importantes en el siglo XX, que han contribuido a una mayor robustez institucional. Entre los programas de transferencias monetarias, en la región existen ejemplos de larga data como las asignaciones familiares del Uruguay<sup>3</sup> y el Subsidio Único Familiar de Chile, iniciados en 1980 y 1981, respectivamente. Entre los programas de transferencias condicionadas, el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) y las primeras versiones a nivel de los estados y luego a nivel federal de Bolsa Escola y Bolsa Família, en el Brasil, así como los programas Progresá y Oportunidades, en México, fueron experiencias pioneras en la región al innovar en este tipo de prestaciones durante la década de 1990. En el Caribe, destaca el Programa de Avance mediante la Salud y la Educación (PATH) de Jamaica, creado en 2001.

En el caso de los sistemas de pensiones no contributivos, la historia es más larga. El Uruguay también es el precursor de estos sistemas a nivel regional, pues su Pensión a la Vejez e Invalidez data de 1919. La Argentina es otro país adelantado en este ámbito, gracias a su programa de pensiones no contributivas, que nació en 1948 y hoy incluye cuatro componentes (vejez, invalidez, madres de siete hijos, y personas con VIH y/o hepatitis B o C). Le siguen las Bahamas, Chile, Costa Rica y Cuba, que crearon sus sistemas o programas en la década de los setenta (en 1972, 1974, 1975 y 1979, respectivamente) (Arenas de Mesa y Robles, 2024).

Todos los programas mencionados que surgieron en el siglo pasado, ya sean de transferencias monetarias o de pensiones no contributivas, han contado con una estructura normativa basada en una ley y, si bien han ido evolucionando en cuanto a nombres y componentes, han mantenido cierta continuidad como política social a largo plazo. Dicho sustrato legal no garantiza la efectividad ni eficiencia de estos programas de protección social no contributiva, pero sí parece dotarlos de

<sup>3</sup> El antecedente más antiguo de las asignaciones familiares en el Uruguay es la Ley núm. 10449 de 1943, que otorgó beneficios no condicionales a las hijas e hijos menores de 14 años de las personas trabajadoras (Maldonado Valera y Palma Roco, 2013).

una mayor estabilidad jurídica en comparación con la de aquellos que se sustentan en decretos administrativos o ministeriales. Estos últimos conforman la mayoría en la región, particularmente entre los de transferencias monetarias. En cambio, cabe destacar que las pensiones de bienestar de México que se entregan a las personas mayores y con discapacidad están amparadas en derechos establecidos a nivel constitucional<sup>4</sup>.

Como indica la CEPAL (2023a), la base legal de los programas de protección social es clave para garantizar su legitimidad y sostenibilidad. En la región, no obstante la destacada continuidad de algunos instrumentos como los mencionados, persisten desafíos institucionales importantes en lo que respecta a la consolidación de las bases jurídico-normativas necesarias para avanzar hacia un enfoque de derechos y un universalismo sensible a las diferencias, así como al fortalecimiento de la coherencia entre los objetivos y mandatos normativos y las capacidades institucionales de los Ministerios de Desarrollo Social (CEPAL, 2023a).

## 2. Características organizacionales: autoridades responsables y organismos ejecutores

En América Latina y el Caribe, la autoridad social generalmente radica en los Ministerios de Desarrollo Social, además de entidades especializadas en la lucha contra la pobreza y la protección social no contributiva, que con frecuencia tienen atribuciones de coordinación. Sin embargo, dichos ministerios han tenido dificultades para asumir la autoridad coordinadora del conjunto de la política social, debido a la superposición de funciones, la disparidad de recursos que administran los distintos ministerios y los cambios políticos, entre otros motivos. Aunque los objetivos de los Ministerios de Desarrollo Social y otras entidades equivalentes son similares, presentan también ciertas especificidades en cada país, no solo en términos de mandatos, sino también en relación con las instancias que dependen de ellos (Martínez y Maldonado Valera, 2019; CEPAL, 2023a).

Como se muestra en el gráfico IV.2, los programas de protección social no contributivos son competencia de diversos organismos responsables. En el caso de los programas de transferencias monetarias, de 32 programas vigentes en los 19 países sobre los que se dispone de datos, se observa que 19 de ellos tienen el Ministerio de Desarrollo Social como organismo responsable, mientras que, en 8 casos, el programa está bajo la responsabilidad de otro ministerio (ya sea de Salud, Educación, Hacienda u otro). En 2 casos, el programa es responsabilidad de la Presidencia o Vicepresidencia del país respectivo, mientras que el resto (3 programas) incumbe a otras entidades (por ejemplo, los institutos de seguridad social). Respecto a los sistemas de pensiones no contributivos, sobre la base del análisis de 37 programas vigentes en 25 países con información disponible, se observa que, en 17 casos, los Ministerios de Desarrollo Social son también el principal organismo responsable, seguidos de un grupo de 12 casos que están adscritos a otros ministerios (5 en los Ministerios de Hacienda, 4 en los Ministerios de Trabajo y otros 3 dependientes de otras carteras). Los 8 programas restantes dependen de los institutos de seguridad social u otros organismos públicos (véase más información en los anexos IV.A2 y IV.A3).

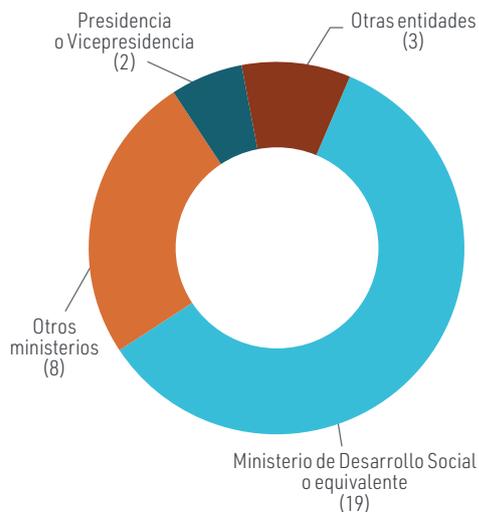
<sup>4</sup> La Constitución de México, en su artículo 4º, señala que: "El Estado garantizará la entrega de un apoyo económico a las personas que tengan discapacidad permanente en los términos que fije la Ley. [...] Las personas mayores de sesenta y ocho años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la Ley. En el caso de las y los indígenas y las y los fromexicanos esta prestación se otorgará a partir de los sesenta y cinco años de edad".

**Gráfico IV.2**

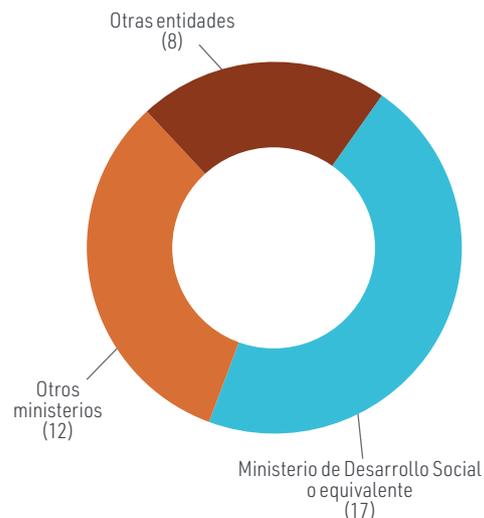
América Latina y el Caribe: programas de transferencias monetarias y sistemas de pensiones no contributivos vigentes, según organismo responsable, 2024 o último año con información disponible

(En número de programas)

**A. Programas de transferencias monetarias (19 países<sup>a</sup>)**



**B. Sistemas de pensiones no contributivos (25 países<sup>b</sup>)**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <http://dds.cepal.org/bpsnc/>.

<sup>a</sup> Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.

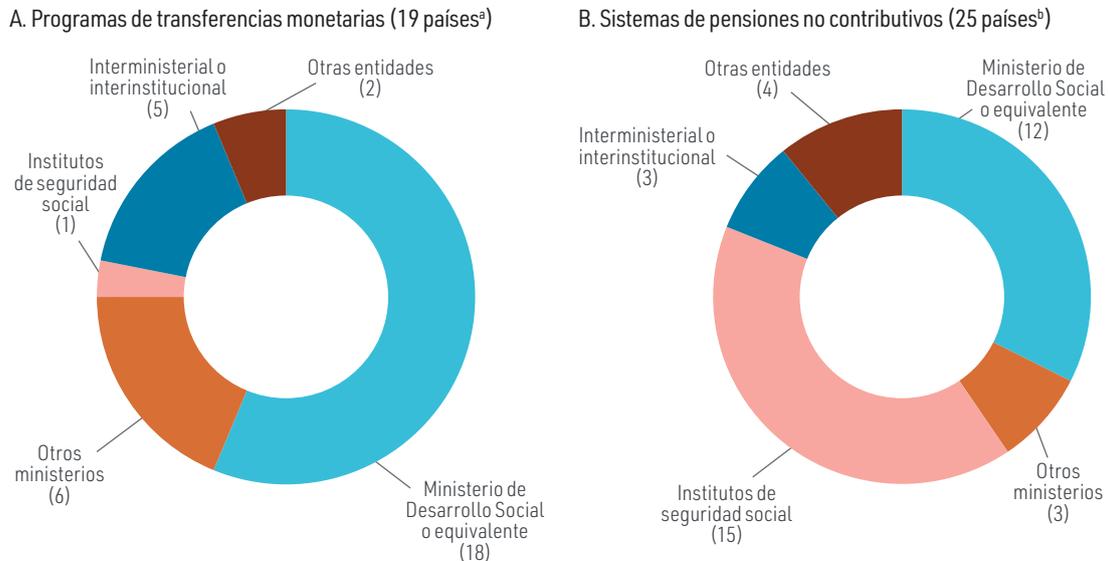
<sup>b</sup> Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

En varios países, el organismo responsable de los programas de protección social no contributiva difiere del organismo ejecutor (véase el gráfico IV.3A). En los programas de transferencias monetarias, los Ministerios de Desarrollo Social actúan como organismo ejecutor en poco más de la mitad de los casos (en 18 de los 32 programas vigentes en los 19 países que cuentan con datos disponibles), mientras que, en 6 programas, el órgano ejecutor es un ministerio de otra cartera, como los de Salud, o Educación. En los casos restantes, la mayoría son ejecutados por una entidad pública distinta o por un grupo interministerial o interinstitucional, compuesto por dos o más entidades públicas.

Los sistemas de pensiones no contributivos presentan un panorama algo más variado, como revela el gráfico IV.3B. De los 37 sistemas o programas analizados en los 25 países con datos disponibles, 15 son ejecutados por institutos de seguridad social —lo que ocurre especialmente en los países del Caribe, como Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados, Belice, Saint Kitts y Nevis y San Vicente y las Granadinas—, mientras que otros 12 los administra el Ministerio de Desarrollo Social o su equivalente. A su vez, hay 3 programas ejecutados por una instancia interministerial o interinstitucional, mientras que otros 3 corresponden a otros ministerios. Los 4 programas restantes son ejecutados por otras entidades (véase más información en los anexos IV.A2 y IV.A3).

**Gráfico IV.3**

América Latina y el Caribe: programas de transferencias monetarias y sistemas de pensiones no contributivos vigentes, según organismo ejecutor, 2024 o último año con información disponible  
(En número de programas)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <http://dds.cepal.org/bpsnc/>.

<sup>a</sup> Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.

<sup>b</sup> 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, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

El análisis anterior confirma la preponderancia que tienen los Ministerios de Desarrollo Social en lo que se refiere a su responsabilidad como autoridades a cargo y como implementadores de los programas de protección social no contributiva. Sin embargo, otros ministerios también desempeñan un papel importante, sobre todo en cuanto a los sistemas de pensiones no contributivos, ámbito en que las carteras de Hacienda y Trabajo tienen una relevancia especial, aunque no tanta como los Ministerios de Desarrollo Social. Considerando su misión de asegurar un nivel mínimo de bienestar económico y acceso a bienes y servicios que permitan el ejercicio de los derechos sociales, los Ministerios de Desarrollo Social afrontan varios desafíos para fortalecer la dimensión organizacional de la institucionalidad social. Entre ellos se puede mencionar, por un lado, la inversión en recursos humanos, capacidades y tecnologías para asegurar resultados. Por otro lado, también tienen el desafío de avanzar en materia de eficiencia y sostenibilidad, por medio de la coordinación, la descentralización y la participación (CEPAL, 2023a).

A este último respecto, destaca la necesidad de fortalecer la efectividad de la coordinación horizontal entre las entidades sectoriales que participan en los sistemas de protección social, tanto en el componente contributivo como en el no contributivo, a fin de incorporar al conjunto de la población a las distintas prestaciones y servicios en un sistema integrado. Además, se requiere expandir la coordinación vertical entre los niveles de gobierno, para asegurarse de que los acuerdos de nivel central se traduzcan en resultados efectivos en el territorio y, a la inversa, que las demandas de nivel local tengan un referente adecuado en las políticas nacionales. Ello pasa por ampliar la formalización de acuerdos interinstitucionales en materia de roles, procesos y protocolos de trabajo conjunto, con

el fin de disminuir duplicidades y acrecentar la eficiencia en la gestión. Una innovación importante en esta materia han sido los mecanismos de ventanilla única, que permiten a las personas acceder en un solo punto, de acceso digital o presencial, a una amplia gama de servicios y prestaciones sociales operados por entidades diversas de la protección social (CEPAL, 2023a)<sup>5</sup>.

### 3. Capacidades técnicas: sistemas de información social y registros sociales

La dimensión técnico-operativa de la institucionalidad social se refiere a los diversos instrumentos y capacidades necesarios para implementar una política social de calidad que sea efectiva, eficiente, transparente y participativa (Martínez y Maldonado Valera, 2019; CEPAL 2022a). Entre estos, los sistemas de información social y de registro de participantes son especialmente importantes en todas las fases de la política social (diseño, implementación, seguimiento y evaluación), al aumentar las posibilidades de coordinar acciones, identificar ámbitos de complementariedad y evitar posibles duplicidades. Estos sistemas pueden tener subsistemas o tipos: por un lado, los registros sociales propiamente dichos y, por otro, los sistemas de información social (Van Hemelryck, 2021). Los primeros se utilizan preferentemente para apoyar la identificación de la población objetivo y la asignación de beneficios, e incluyen la información de los participantes y los potenciales destinatarios. Los segundos permiten la caracterización socioeconómica de la población en los territorios, y suelen incluir registros administrativos, registros georreferenciados y datos censales y de encuestas sociales, entre otros datos disponibles en los sistemas estadísticos nacionales.

Para avanzar en la calidad de la gestión social, es fundamental que estos sistemas tiendan a la integración y la interoperabilidad, es decir, a fortalecer el intercambio de datos provenientes de fuentes variadas, sean físicas o digitales, así como de distintas instituciones o ministerios. Ello exige que los organismos públicos compartan información para identificar espacios de articulación y complementariedad, así como las lagunas de datos. Para ello, cabe aprovechar la oportunidad que brinda el hecho de que, en la mayoría de los países de la región, ambos instrumentos (sistemas de información social y registro de participantes) son competencia de una misma entidad, el Ministerio de Desarrollo Social o una entidad equivalente, lo que facilita su potencial integración (CEPAL, 2023a).

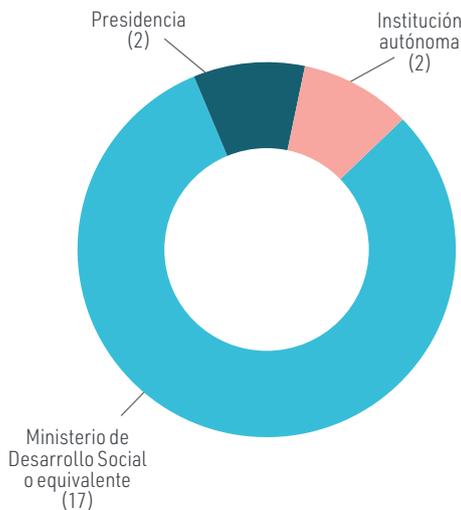
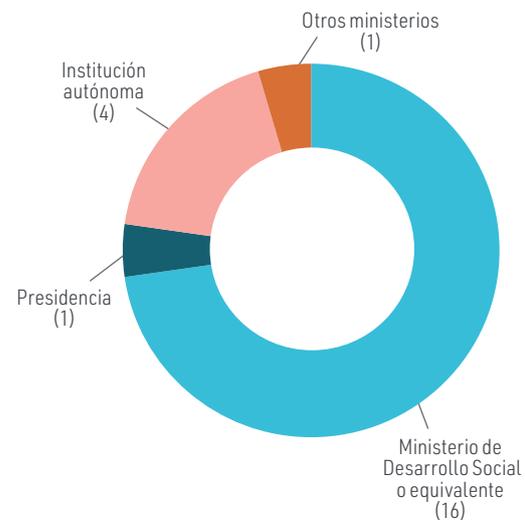
En el gráfico IV.4 se puede observar que, en 17 de 21 países de la región, el Ministerio de Desarrollo Social es la autoridad responsable de los sistemas nacionales de información social, mientras que, en 16 de 22 países, el Ministerio de Desarrollo Social está también a cargo de los registros de participantes, muchos de los cuales se elaboraron en el marco de los programas de transferencias monetarias. El Ecuador es el único país en que la Presidencia de la República, por medio de un organismo adscrito a ella, es la encargada del sistema de información y el registro social. Por su parte, en la República Dominicana, el sistema de información forma parte de las funciones de la Presidencia, mientras que el registro social depende de otro ministerio<sup>6</sup>. En solo dos países el sistema de información tiene como autoridad a cargo a una institución autónoma (Colombia y Costa Rica), número que aumenta a cuatro países en el caso de los registros de participantes (Argentina, Colombia, Costa Rica y El Salvador).

<sup>5</sup> En general, entre las funciones de ventanilla única se incluyen: informar de la oferta existente, evaluar y determinar la elegibilidad de los postulantes, ayudar a recopilar la documentación requerida, orientar a los postulantes y hacer el seguimiento de las postulaciones, inscribir a las personas en los programas o proporcionar directamente el servicio o la prestación social (CEPAL, 2023b).

<sup>6</sup> Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.

**Gráfico IV.4**

América Latina y el Caribe: autoridad a cargo de los sistemas nacionales de información social y de los registros sociales de participantes, 2024 o último año con información disponible  
(En número de países)

**A. Sistemas nacionales de información social (21 países<sup>a</sup>)****B. Registros sociales de participantes (22 países<sup>b</sup>)**

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe: eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo y sostenible (LC/CDS.5/3)*, Santiago, 2023, con datos actualizados.

<sup>a</sup> Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.

<sup>b</sup> Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, 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.

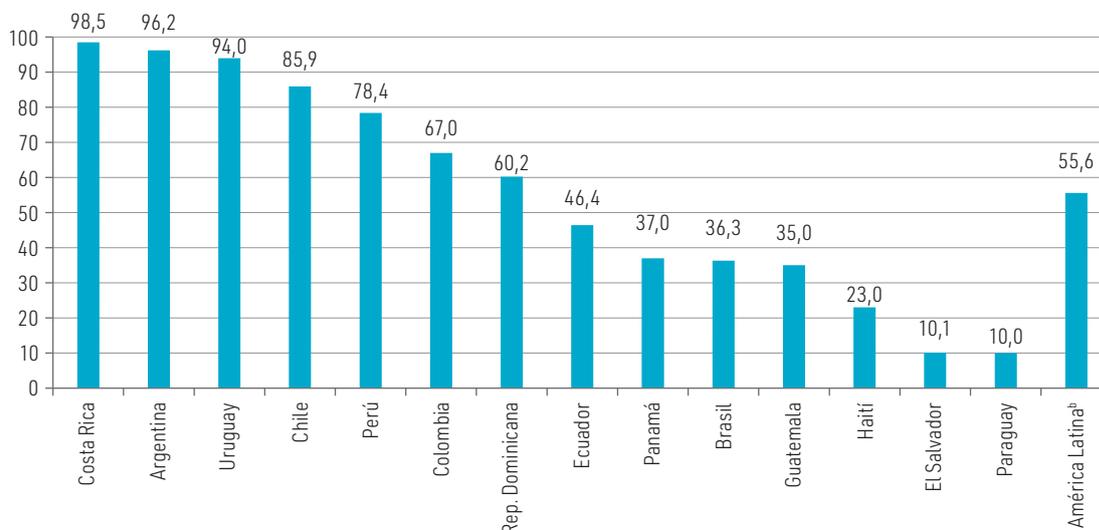
Es fundamental ampliar la cobertura de los sistemas de información social y de los registros sociales de destinatarios para que la política social sea más efectiva y llegue a la mayor cantidad de personas que la necesitan de manera oportuna. La región presenta un panorama variado en cuanto a estos instrumentos, que a nivel regional cubren al 55,6% de la población (véase el gráfico IV.5). A la luz de estos datos, la CEPAL (2023a) clasifica a los países en tres grupos según el nivel de cobertura de los registros sociales de destinatarios. En el primer grupo se incluyen los países que tienen un nivel avanzado, por encima del 75% de la población, que son la Argentina, Chile, Costa Rica, el Perú y el Uruguay. En segundo lugar, están aquellos países cuyos registros tienen una cobertura de entre uno y dos tercios de la población, que son el Brasil, Colombia, el Ecuador, Guatemala, Panamá y la República Dominicana. Finalmente, se encuentran los países que tienen una cobertura que no alcanza el 25%, es decir, El Salvador, Haití y el Paraguay.

Para avanzar en el fortalecimiento de la dimensión técnico-operativa de la institucionalidad social, es preciso abordar desafíos técnicos y de capacidades profesionales. Esto incluye la necesidad de invertir en sistemas de información que expandan la innovación en métodos de análisis y consolidar sistemas integrales de seguimiento y evaluación de la política social. El seguimiento constante haría más eficientes los procesos y la ejecución de los recursos financieros, y mejoraría el diseño y la efectividad de los programas (CEPAL, 2023a). Asimismo, es fundamental ampliar las métricas relacionadas con la toma de decisiones de las políticas sociales, adoptando el enfoque tridimensional del desarrollo sostenible (económico, social y ambiental) en las metodologías de evaluación (CEPAL, 2023a).

**Gráfico IV.5**

América Latina (14 países): cobertura del registro social de destinatarios, 2023 o último año con información disponible<sup>a</sup>

(En porcentajes de la población nacional)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe: eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo y sostenible* (LC/CDS.5/3), Santiago, 2023.

<sup>a</sup> La información de los siguientes países corresponde a otro año: Argentina (2019), Brasil (2020), Costa Rica (2022), Ecuador (2016), El Salvador (2015), Guatemala (2022), Haití (2020), Perú (2020), República Dominicana (2018) y Uruguay (2017).

<sup>b</sup> Corresponde al promedio simple de los 14 países analizados.

Por otra parte, resulta clave profundizar y difundir la información social a nivel intersectorial y poblacional, para poder reafirmar y consolidar la centralidad del desarrollo social inclusivo en la agenda pública. En este contexto, se debe tener en cuenta el respeto a los derechos de las personas en el tratamiento y uso adecuado de la información, lo que exige protocolos y medidas de protección de datos y prácticas éticas que salvaguarden la privacidad individual.

Otro desafío esencial se refiere a la necesidad de fomentar la cooperación Sur-Sur y el diálogo interregional como mecanismos para el intercambio de aprendizajes y soluciones en relación con el diseño y la expansión de la cobertura de los registros sociales. Estos intercambios facilitan la adopción de mejores prácticas y de estrategias adaptadas a las realidades específicas de cada país.

Finalmente, también es necesario avanzar en el ámbito de las nuevas tecnologías, fortaleciendo la infraestructura digital de la administración pública y el desarrollo digital de la protección social para llegar de mejor forma a más personas y, en paralelo, favorecer el ejercicio de la ciudadanía digital. De este modo se podría acortar la brecha digital que no solo afecta a los estratos socioeconómicos y socioculturales más bajos, sino también a la población mayor y a los territorios más aislados, que se ven cada vez más excluidos debido a la incorporación de algunas herramientas tecnológicas en la gestión de los servicios públicos (Palma, 2024; Martínez, Palma y Velásquez, 2020; Claro y otros, 2021).

## 4. Tendencias de la inversión social en los programas de protección social no contributiva

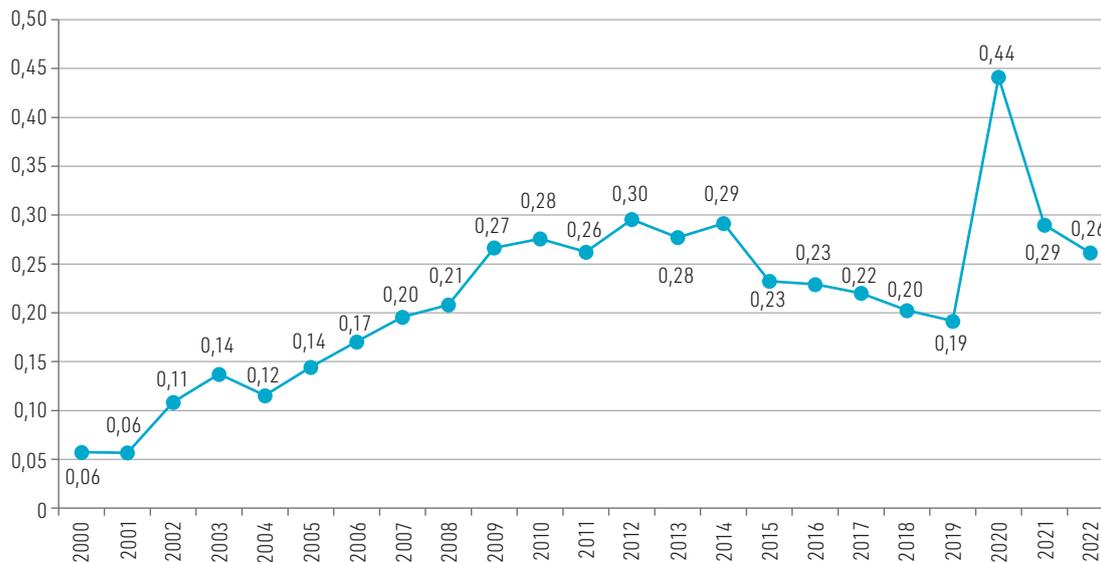
El análisis de la dimensión financiera de la institucionalidad social en la región muestra que los programas de transferencias de ingresos y los sistemas de pensiones no contributivos han ido aumentando su relevancia como instrumentos de los sistemas de protección social no contributiva.

Dicha relevancia se expresa en importantes aumentos de cobertura, como se describió en el capítulo II, y en el incremento del gasto público destinado a su financiamiento, más allá de las variaciones asociadas al ciclo económico y a las diversas crisis económicas surgidas en las últimas décadas.

En el caso de los programas de transferencias monetarias y otras transferencias de carácter continuo, se observa un aumento sostenido entre 2000 y 2012, de un 0,06% a un 0,30% del PIB, exceptuando la contracción registrada en 2010, asociada a la pronunciada alza del año anterior para enfrentar los efectos que la crisis financiera de 2008-2009 tuvo en las economías reales de la mayoría de los países de la región (véase el gráfico IV.6). A pesar de los incrementos que se produjeron durante la primera década y parte de la segunda década del siglo XXI, la tendencia alcista se revirtió a partir de 2014 y los niveles de inversión social en este tipo de programas fueron disminuyendo como proporción del PIB. De esta manera, en 2019, los recursos destinados a este tipo de programas de lucha contra la pobreza alcanzaron en promedio el 0,19% del PIB de la región, lo que casi iguala su nivel de participación en el PIB en 2007. Sin embargo, durante el primer año de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), debido a los aumentos en los montos mensuales de las transferencias, los pagos extraordinarios y la expansión de la cobertura de estos programas, se produjo un crecimiento extraordinario en los niveles de gasto, que alcanzaron en promedio el 0,44% del PIB en 2020, aunque luego descendieron al 0,29% del PIB en 2021 y al 0,26% en 2022.

#### Gráfico IV.6

América Latina y el Caribe (20 países)<sup>a</sup>: gasto público en los programas de transferencias condicionadas y otras transferencias monetarias continuas, 2000-2022<sup>b</sup>  
(En porcentajes del PIB)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina (CEPAL), sobre la base de N. Figueroa y J. Vila, "Programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe: revisión metodológica de la estimación de tendencias de cobertura e inversión", *Documentos de Proyectos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2024, en prensa, sobre la base de CEPAL, Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc>.

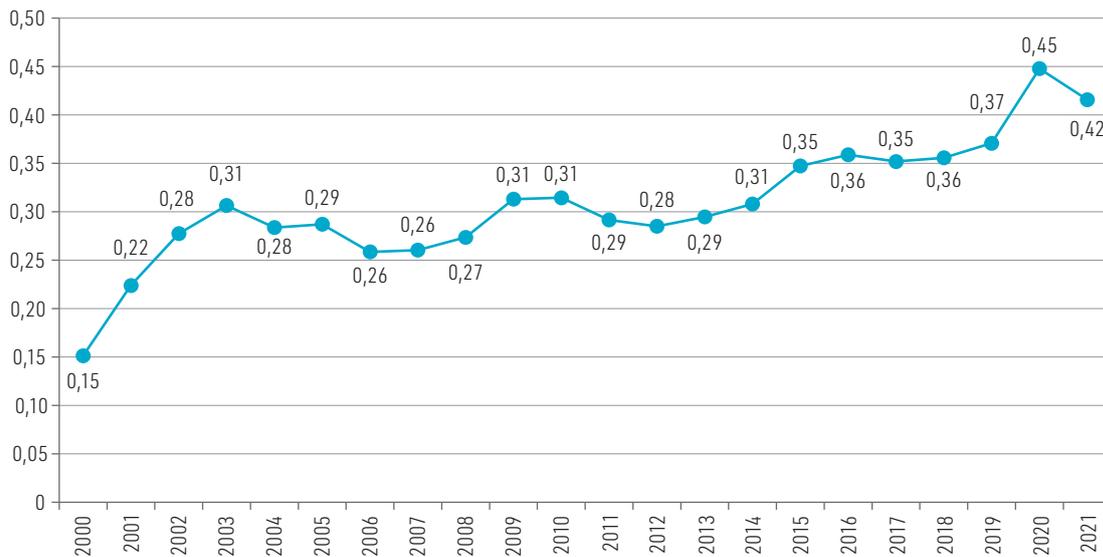
<sup>a</sup> Promedio simple de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.

<sup>b</sup> 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. En el caso del Brasil, en 2020 se considera la información sobre el gasto del programa Bolsa Familia, mientras que, en 2021 y 2022, la información corresponde al programa Auxílio Brasil. Este indicador incluye, además de los programas de transferencias condicionadas, otras transferencias monetarias permanentes de ingresos, sin considerar las transferencias en especie y los subsidios.

En el caso de los sistemas de pensiones no contributivos, se ha observado una expansión considerable en América Latina y el Caribe en las últimas dos décadas (véase la sección II.C.2), lo que tiene su correlato en los montos de inversión pública destinados a su financiamiento. En 2000, el gasto en este tipo de programas en sus componentes relacionados con pensiones de vejez (para personas de 65 años y más), alcanzaba en promedio un 0,15% del PIB, mientras que, en 2021, había aumentado a casi el triple, con un promedio del 0,42% del PIB (Arenas de Mesa, Espíndola y Vila, 2024). Al igual que en los programas de transferencias condicionadas y otras transferencias de carácter continuo, durante la pandemia se registró un aumento del gasto en los sistemas de pensiones no contributivos debido al esfuerzo de los países por transferir un mayor volumen de recursos a la población, que alcanzó en 2020 un promedio del 0,45% del PIB (véase el gráfico IV.7).

#### Gráfico IV.7

América Latina y el Caribe (24 países)<sup>a</sup>: gasto público en sistemas de pensiones no contributivos para personas de 65 años y más, 2000-2021  
(En porcentajes del PIB)



**Fuente:** A. Arenas de Mesa, E. Espíndola y J. I. Vila, "Sostenibilidad financiera para la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos y la erradicación de la pobreza 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.

<sup>a</sup> Promedio simple de los siguientes 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, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tabago y Uruguay.

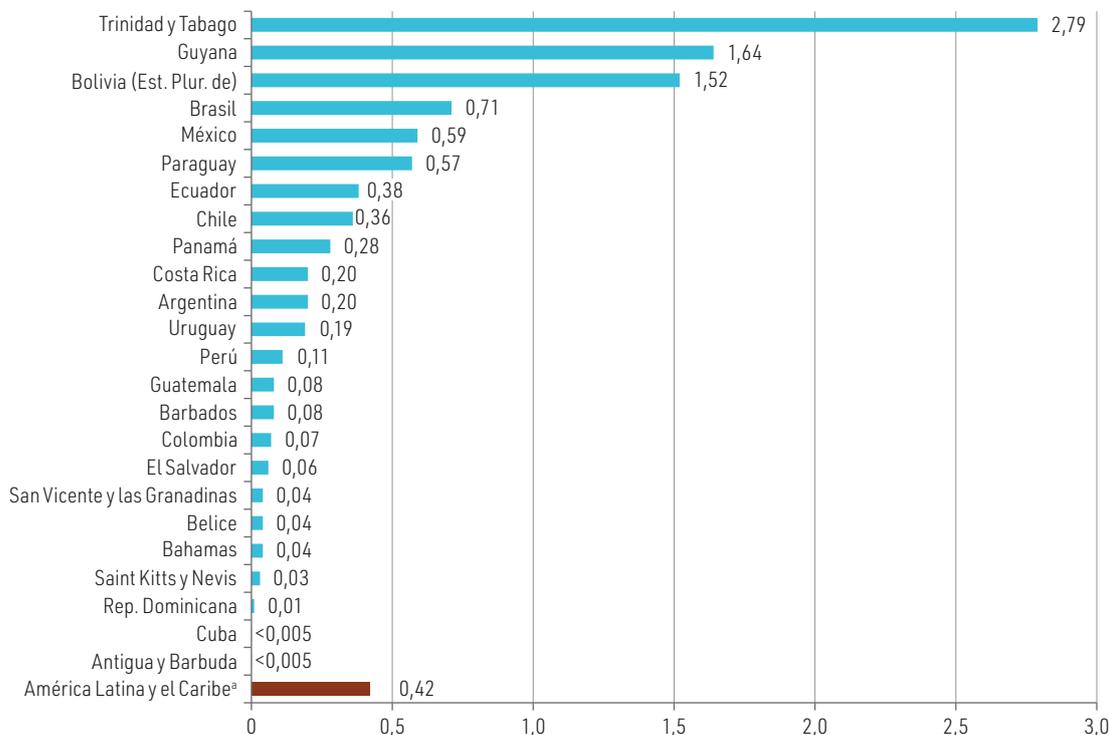
Los países del Caribe son los que presentaron un mayor incremento del gasto promedio en pensiones no contributivas, que pasó del 0,14% del PIB en 2000 al 0,58% en 2021 (Arenas de Mesa, Espíndola y Vila, 2024), aunque parte de este aumento se explica por el elevado gasto de Guyana y Trinidad y Tabago en 2021, del 1,64% y el 2,79% del PIB, respectivamente (véase el gráfico IV.8). Los restantes países del Caribe tienen un gasto menor, que habría tendido a disminuir, lo que se explica en parte porque hay programas cuyo diseño establece ciertos topes a la cobertura de las prestaciones (por ejemplo, los programas Old Age Assistance Programme en Antigua y Barbuda y Non-Contributory Assistance Age Pension de San Vicente y las Granadinas).

En los países de América Latina, el gasto público en los sistemas de pensiones no contributivos para las personas de 65 años y más creció, en promedio, de un 0,16% a un 0,33% del PIB entre 2000 y 2021 (Arenas de Mesa y Robles, 2024). Este incremento ha estado marcado por la expansión de este tipo de programas entre los países de la subregión, de 7 países en 2000 a 17 en 2021. Según las

cifras más recientes disponibles, destaca el Estado Plurinacional de Bolivia, que destinó recursos equivalentes al 1,52% del PIB, lo que se explica, entre otros factores, por la decisión de implementar un sistema de pensiones no contributivo de carácter universal. También sobresale, ese mismo año, el gasto en pensiones no contributivas de vejez del Brasil (0,71% del PIB), México (0,59% del PIB) y el Paraguay (0,57% del PIB).

#### Gráfico IV.8

América Latina y el Caribe (24 países): gasto público en los sistemas de pensiones no contributivos para personas de 65 años y más, 2021  
(En porcentajes del PIB)



**Fuente:** A. Arenas de Mesa, E. Espíndola y J. I. Vila, "Sostenibilidad financiera para la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos y la erradicación de la pobreza 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.

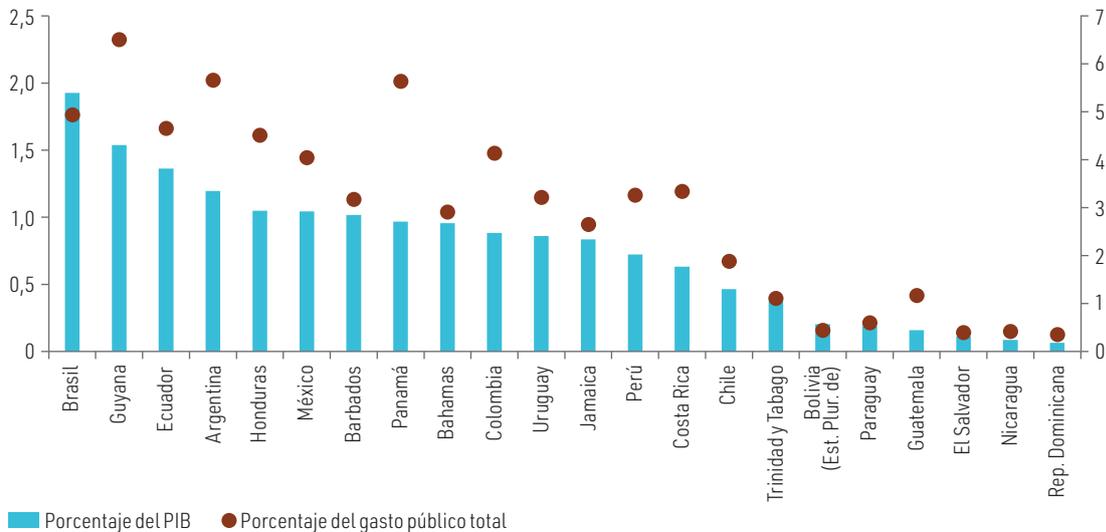
<sup>a</sup> Corresponde al promedio simple de los 24 países analizados. En el gráfico no se incluye la República Bolivariana de Venezuela por falta de disponibilidad de datos recientes.

La capacidad financiera de las instituciones a cargo de las políticas da una idea de su capacidad de expansión en cuanto a cobertura y suficiencia de las prestaciones. Como se mencionó en la sección IV.A.2, los Ministerios de Desarrollo Social o entidades equivalentes tienen un rol central como responsables o ejecutores de la protección social no contributiva. En el gráfico IV.9 se observa que cuentan con presupuestos relativamente limitados. A nivel de gobierno central, sus gastos en 2022 variaban entre el 0,07% y poco menos del 2% del PIB, pero, en una mayoría de países (15 de 22), eran inferiores al 1% del PIB o tenían una prioridad fiscal baja (en 14 de 22 países, representaron menos del 3,5% de los gastos públicos del gobierno central). Cabe destacar que, en promedio, en los países del Caribe considerados, los Ministerios de Desarrollo Social gastan casi un 0,95% del PIB (el 3,3% del gasto público total del gobierno central), mientras que, en los países de América Latina, efectúan en promedio erogaciones equivalentes a algo más del 0,7% del PIB (el 2,9% del gasto público total del gobierno central) (véase el gráfico IV.9).

Gráfico IV.9

América Latina y el Caribe (22 países): gasto del gobierno central de los Ministerios de Desarrollo Social o entidades equivalentes, 2022<sup>a</sup>

(En porcentajes del PIB y del gasto público total del gobierno central)



■ Porcentaje del PIB ● Porcentaje del gasto público total

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

<sup>a</sup> Los datos corresponden a 2021 en el caso de las Bahamas, Barbados, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica y Trinidad y Tabago.

En la siguiente sección se abordan las brechas de pobreza extrema y de pobreza y los efectos que las transferencias públicas tienen en ellas, y se analizan los requerimientos de expansión de los gastos asociados a los programas de transferencias condicionadas o similares. Dado que, en su gran mayoría, estos programas son responsabilidad de los Ministerios de Desarrollo Social o entidades equivalentes, se efectúan estimaciones sobre las necesidades de recursos para el logro del ODS 1, ya sea con miras a la erradicación de la pobreza extrema o de la pobreza total, según las diversas posibilidades de los países.

## 5. Un estándar mínimo de inversión de los Ministerios de Desarrollo Social en la protección social no contributiva para avanzar en la erradicación de la pobreza

Como se mencionó en el capítulo II, las diversas políticas sociales que incluyen transferencias monetarias a personas y hogares apuntan, en general, a mejorar las condiciones de vida materiales y sociales de diversas poblaciones. Dadas las restricciones de recursos financieros, los programas de este tipo priorizan a los grupos más relegados, principalmente la población en situación de pobreza extrema o de pobreza y, en ocasiones, de vulnerabilidad a la pobreza, y tienen un impacto significativo en el alivio de estos problemas y, en menor medida, en la mejora de la distribución del ingreso (véanse los gráficos II.8 y II.9 del capítulo II). En la presente sección se analizan los efectos de las transferencias públicas en la reducción de las brechas de pobreza extrema y pobreza y, a partir de ello, se realizan estimaciones de los recursos financieros adicionales necesarios para avanzar en la erradicación de la pobreza hacia 2030. Estas estimaciones se presentan como un estándar mínimo de recursos para financiar iniciativas destinadas a la protección social no contributiva con el fin de combatir la pobreza y así cumplir la meta 1.1 del ODS 1 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Meta 1.1: De aquí a 2030, erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema (actualmente se considera que sufren pobreza extrema las personas que viven con menos de 1,25 dólares de los Estados Unidos al día).

## a) Recursos y resultados de las transferencias de ingresos a los hogares

A partir de la información disponible en las encuestas de hogares de América Latina, pueden distinguirse, en la mayor parte de los países, las transferencias públicas ligadas a los programas de transferencias condicionadas o a los sistemas de pensiones no contributivos y otras transferencias públicas (en general, bonos y subsidios directos).

En 14 países sobre los que las encuestas de hogares presentan información, al menos parcial, acerca de las transferencias públicas —Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay<sup>8</sup>—, estas sumaban un volumen de recursos equivalente, en promedio simple, a cerca del 0,9% del PIB en 2022. De este total, el 0,38% del PIB se destinó a quienes se encontraban en situación de pobreza extrema o de pobreza<sup>9</sup>.

Además de la disminución de la incidencia de la pobreza extrema y de la pobreza total (véase la sección II.C.3), un efecto relevante de las transferencias públicas que se destinan a los sectores de menores recursos es la disminución de las brechas de pobreza extrema y de pobreza (la distancia, absoluta o relativa, entre el valor de la línea de pobreza extrema o de pobreza y el ingreso per cápita de quienes viven en situación de pobreza extrema o pobreza, respectivamente). Si se toma como referencia el promedio simple de los 14 países analizados, la brecha relativa de pobreza extrema antes de las transferencias era del 40,9% y, después de las transferencias públicas, disminuyó al 37,4% de la línea de pobreza extrema. A su vez, la brecha de pobreza pasó del 37,4% al 33,0% de la línea de pobreza (véase el cuadro IV.1)<sup>10</sup>. En términos de recursos financieros, la brecha de pobreza extrema se redujo, como promedio simple, de un monto equivalente a un 0,32% del PIB al 0,22% del PIB. En el caso de la pobreza, el valor promedio de la brecha pasó, de una cifra equivalente al 1,64% del PIB, al 1,34% del PIB.

### Cuadro IV.1

América Latina (14 países): brechas de pobreza extrema y pobreza, alrededor de 2022  
(En porcentajes de las líneas de pobreza extrema y pobreza total, y porcentajes del PIB)

País	Año	Brecha de pobreza extrema				Brecha de pobreza (total)			
		Antes de las transferencias		Después de las transferencias		Antes de las transferencias		Después de las transferencias	
		(En porcentajes de la línea de pobreza extrema)	(En porcentajes del PIB)	(En porcentajes de la línea de pobreza extrema)	(En porcentajes del PIB)	(En porcentajes de la línea de pobreza extrema)	(En porcentajes del PIB)	(En porcentajes de la línea de pobreza extrema)	(En porcentajes del PIB)
Argentina	2022	45,0	0,13	44,1	0,09	33,0	1,40	29,1	1,12
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2021	44,8	1,16	39,1	0,81	39,2	4,53	35,1	3,77
Brasil	2022	56,2	0,39	45,4	0,17	46,6	1,61	36,4	1,01
Chile	2022	55,8	0,12	58,7	0,08	36,7	0,58	35,7	0,39
Colombia	2021	42,6	0,62	38,9	0,48	43,5	2,42	40,2	2,11
Costa Rica	2022	44,2	0,16	37,8	0,07	40,4	1,02	34,0	0,70
Ecuador	2022	32,7	0,37	28,1	0,21	35,0	2,00	30,2	1,53
El Salvador	2022	41,6	0,51	41,7	0,50	37,8	3,16	37,6	3,13

<sup>8</sup> Los montos individuales y agregados de las prestaciones de los diversos programas medidos en las encuestas de hogares, por la propia naturaleza de estos instrumentos, pueden diferir de la información oficial originada en los registros administrativos.

<sup>9</sup> Los montos agregados de las transferencias aquí analizadas no incluyen los gastos operacionales.

<sup>10</sup> La brecha de pobreza (o de pobreza extrema) se calcula como la diferencia entre la línea de pobreza (o de pobreza extrema) y el ingreso per cápita, dividida por la línea de pobreza (o de pobreza extrema). Puede ocurrir que una reducción de la pobreza (o la pobreza extrema) total aumente dicha brecha —calculada entre las personas en situación de pobreza—, debido a que pueden haber salido de esa situación en mayor proporción quienes tenían ingresos más cercanos a la línea, como sucede en el caso de Chile, El Salvador y el Uruguay respecto de la pobreza extrema.

País	Año	Brecha de pobreza extrema				Brecha de pobreza (total)			
		Antes de las transferencias		Después de las transferencias		Antes de las transferencias		Después de las transferencias	
		(En porcentajes de la línea de pobreza extrema)	(En porcentajes del PIB)	(En porcentajes de la línea de pobreza extrema)	(En porcentajes del PIB)	(En porcentajes de la línea de pobreza extrema)	(En porcentajes del PIB)	(En porcentajes de la línea de pobreza extrema)	(En porcentajes del PIB)
México	2022	31,5	0,19	28,1	0,13	34,0	1,60	31,3	1,34
Panamá	2022	45,7	0,19	35,7	0,10	45,7	0,59	38,6	0,40
Paraguay	2022	38,0	0,40	33,1	0,27	39,7	1,68	35,5	1,33
Perú	2022	31,9	0,14	30,9	0,11	31,3	1,24	29,4	1,09
República Dominicana	2022	27,2	0,12	25,5	0,10	29,8	0,87	28,6	0,76
Uruguay	2022	34,8	0,03	36,8	0,006	30,8	0,28	20,2	0,10
<b>Promedio simple</b>		<b>40,9</b>	<b>0,32</b>	<b>37,4</b>	<b>0,22</b>	<b>37,4</b>	<b>1,64</b>	<b>33,0</b>	<b>1,34</b>

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

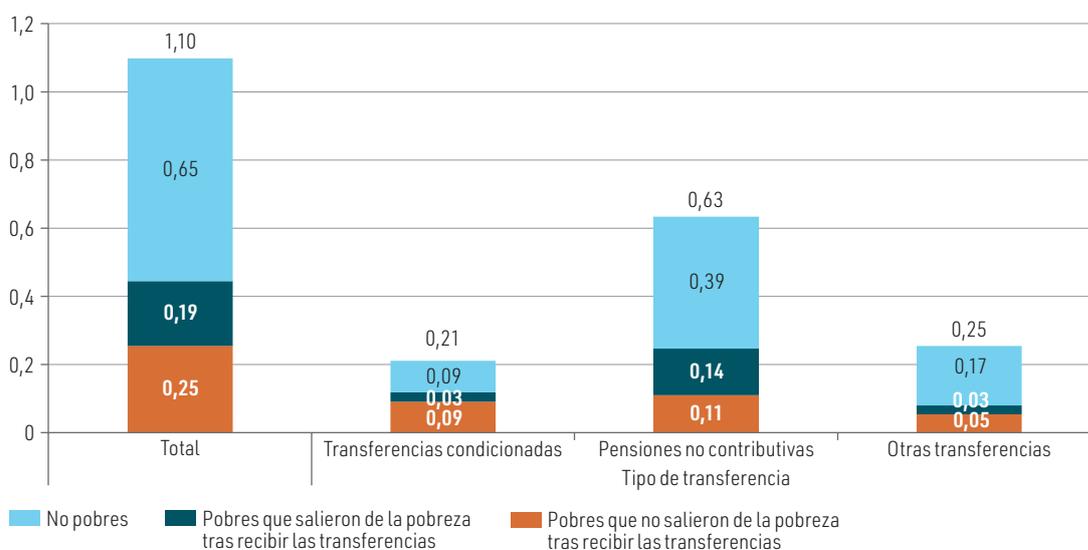
**Nota:** A diferencia del índice de brecha de pobreza (FGT1), las brechas porcentuales se calcularon entre las personas en situación de pobreza o pobreza extrema. Las brechas expresadas como porcentaje del PIB se pueden leer como la suma de los recursos que, de ser transferidos a todos los hogares en situación de pobreza extrema (o de pobreza), permitirían que estos alcanzaran un ingreso al menos equivalente a la línea de pobreza extrema (o línea de pobreza).

Se observa que, en total, los nueve países de los que se cuenta con el registro conjunto de los tres grandes tipos de transferencias públicas mencionadas acumulan recursos por un promedio equivalente al 1,1% del PIB. En esos países, los sistemas de pensiones no contributivos son los de mayor importancia, tanto por su cobertura como por el monto promedio de las prestaciones (0,63% del PIB en promedio). Por su parte, el total de los gastos de los programas de transferencias condicionadas se situó, en promedio, en un 0,21% del PIB y las restantes transferencias públicas, en un 0,25% del PIB (véase el gráfico IV.10).

#### Gráfico IV.10

América Latina (9 países)<sup>a</sup>: composición de las transferencias públicas según situación de pobreza de los destinatarios antes de recibir las transferencias, alrededor de 2022

(En porcentajes del PIB)



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

<sup>a</sup> Promedio simple de los países que disponen de información conjunta sobre los montos de las transferencias condicionadas, las pensiones no contributivas y otras transferencias públicas: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Paraguay y Perú.

Con los recursos transferidos, el valor de la brecha absoluta de pobreza antes de las transferencias públicas se redujo en un monto promedio equivalente al 0,35% del PIB (del 1,7% al 1,35% del PIB). De esa proporción, las pensiones no contributivas aportaron 0,18 puntos porcentuales del PIB, los programas de transferencias condicionadas, 0,11 puntos porcentuales, y las restantes transferencias públicas, 0,07 puntos porcentuales. De la misma manera, la brecha absoluta de pobreza extrema pasó del 0,38% al 0,25% del PIB gracias a las transferencias públicas. En esta reducción del 0,13%, las pensiones no contributivas aportaron 0,07 puntos porcentuales y los programas de transferencias condicionadas, 0,04 puntos porcentuales.

Estos promedios ocultan una gran heterogeneidad. Mientras que la valorización de las brechas de pobreza extrema es de un 0,006% del PIB en el Uruguay, en el Estado Plurinacional de Bolivia supera el 0,80% del PIB, y en la mitad de los países estas representan montos superiores al 0,13% del PIB. Por su parte, el valor equivalente a las brechas de pobreza total alcanza un mínimo del 0,10% del PIB en el Uruguay y casi el 3,8% en el Estado Plurinacional de Bolivia, con una mediana del 1,12% del PIB, y ocho de cada diez países presentan una brecha igual o superior al 2,0% del PIB (véase el cuadro IV.1).

A la luz de estos datos, cabe destacar que, si bien los programas de transferencias condicionadas asignan montos mensuales en general bastante reducidos, resultan ser muy efectivos para disminuir la incidencia y la intensidad de la pobreza. En promedio, por cada punto del PIB destinado a estos programas, la pobreza disminuiría casi 7 puntos porcentuales. Por su parte, los sistemas de pensiones no contributivos tienen un efecto significativo en la reducción de la pobreza entre las personas mayores (65 años y más), cuya disminución en puntos porcentuales cuadruplica la caída que se registra entre la población general (véase Arenas de Mesa y Robles, 2024, pág. 364), lo que mejora significativamente su nivel de bienestar y el de sus familias.

## b) Estimación de las necesidades de transferencias públicas para alcanzar el ODS 1

La información sobre la magnitud de las brechas de pobreza extrema y de pobreza es un indicador de los recursos financieros adicionales que haría falta hacer llegar a los hogares para avanzar en su erradicación (es decir, en el cierre de las brechas)<sup>11</sup>. En esta sección se presenta un ejercicio de proyección del nivel mínimo de recursos anuales necesarios para que, además de cubrir el gasto de los programas de transferencias públicas vigentes, puedan financiarse los avances pendientes para la erradicación de la pobreza extrema o la pobreza a más tardar en 2030<sup>12</sup>. El objetivo es definir un estándar mínimo de inversión en protección social no contributiva que ayudaría a cumplir el ODS 1 a través de los Ministerios de Desarrollo Social e instituciones equivalentes, en su condición de autoridades a cargo de las políticas públicas contra la pobreza extrema y la pobreza<sup>13</sup>.

Como se observa en el gráfico IV.11, se proyecta que, en promedio, el volumen de recursos anuales requeridos por los Ministerios de Desarrollo Social hasta 2030 para avanzar hacia la erradicación de la pobreza extrema equivale al 0,86% del PIB, con un mínimo del 0,15% (República Dominicana) y

<sup>11</sup> El criterio de erradicación de la pobreza utilizado para estimar el monto mínimo de recursos adicionales consiste en llevar su incidencia (y la brecha) a cero (0), sin contar los errores de inclusión ni exclusión en los programas y considerando prestaciones equivalentes a las brechas de pobreza (o pobreza extrema) de cada persona. Este criterio se utiliza solo con fines de estimación de dichos recursos, pero no es adecuado para el seguimiento del avance hacia la meta de erradicación de la pobreza del ODS 1 (véase el recuadro I.2 del capítulo I). Existen otros enfoques para estimar el cierre de brechas de pobreza que abordan los problemas de la selección de los destinatarios, los montos mensuales de las prestaciones o los incentivos o desincentivos que estas producen, entre otros.

<sup>12</sup> Esta proyección se hace para 2030, a partir de los siguientes supuestos: i) un costo del 10% de los recursos adicionales por concepto de gastos de gestión (véase el anexo IV.A.4); ii) una tasa de crecimiento económico del 2% anual; iii) que los activos asociados a las ejecuciones presupuestarias actuales de los Ministerios de Desarrollo Social o entidades similares –expresados en porcentajes del PIB de 2022 (véase la sección IV.A.4)– se mantengan como montos absolutos; iv) que las brechas de pobreza y pobreza extrema de 2022 se mantengan en los mismos niveles en 2024; v) una reducción de las brechas proporcional al incremento de transferencias, y vi) que se mantenga en todo el período la prioridad macroeconómica del gasto público total observada en 2022.

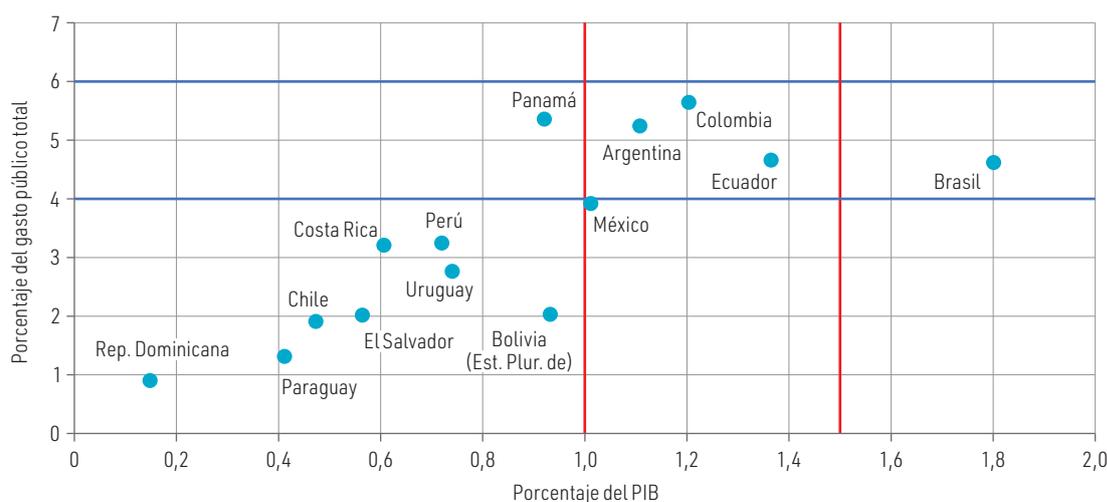
<sup>13</sup> Esto no implica desconocer el rol relevante que pueden ejercer en los diversos países otras agencias y organismos públicos o privados y organizaciones ligadas a la cooperación internacional. Estas entidades podrían ayudar sobre todo en el financiamiento y la gestión de los sistemas de protección social no contributiva, como ilustra el impacto en la reducción de la pobreza que logran los sistemas de pensiones no contributivos.

un máximo del 1,8% (Brasil). Casi dos tercios de los países necesitaría un presupuesto de un 1% del PIB o menos (véase el gráfico IV.11A). Esto exigiría en todos los casos recursos financieros iguales o inferiores al 6% del gasto público total de los gobiernos centrales de la región. Para cumplir esta meta de gasto progresivamente hasta 2030 (en seis años), un subconjunto significativo de países tendría que, al menos, mantener sus presupuestos actuales como porcentaje del PIB hasta 2030 (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú y Uruguay). En otros países, por la extensión de la pobreza extrema, debido al valor económico de las brechas respectivas o a los bajos presupuestos actuales, se requeriría un incremento anual adicional de entre un 0,01% del PIB (República Dominicana) y un 0,12% del PIB (Estado Plurinacional de Bolivia).

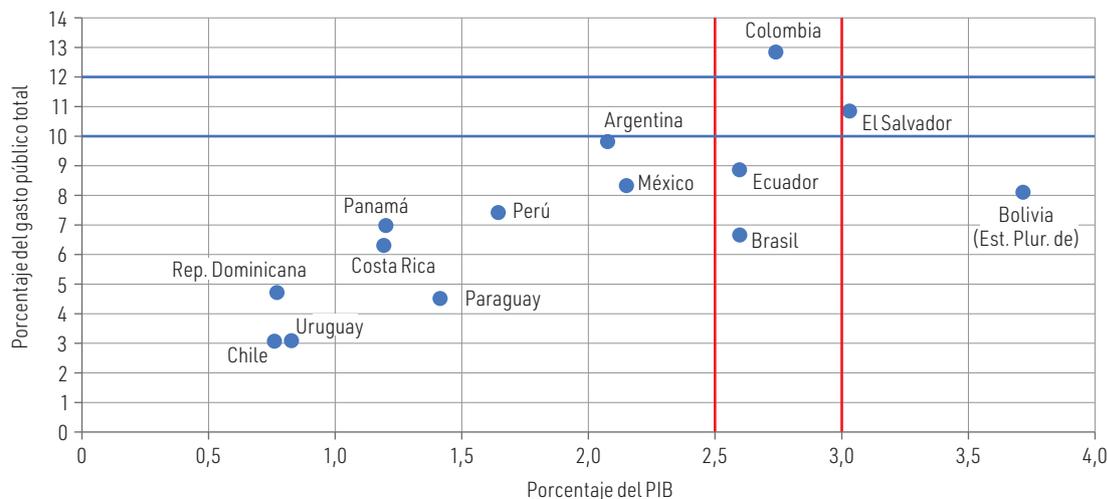
#### Gráfico IV.11

América Latina (14 países): estimación de los recursos financieros que necesitarían los Ministerios de Desarrollo Social y entidades equivalentes para avanzar hacia la erradicación de la pobreza extrema y la pobreza total en 2030, considerando el gasto actual en los programas vigentes en cada país (En porcentajes del gasto público total y del PIB<sup>a</sup>)

##### A. Pobreza extrema



##### B. Pobreza total



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

**Nota:** Las líneas rojas corresponden a los umbrales de referencia (a modo de intervalo inferior y superior) del gasto necesario para erradicar la pobreza extrema o la pobreza total, expresados como porcentajes del PIB proyectado en 2030. Las líneas azules se refieren a los umbrales expresados como porcentajes del gasto público total. De esta forma, la gran mayoría de los países podría lograr su objetivo al cumplir con el umbral superior de uno de los criterios y el inferior del criterio complementario.

<sup>a</sup> En las cifras de 2030 se considera un crecimiento constante del PIB del 2% anual en todos los países.

Como era de esperar, los recursos financieros necesarios para avanzar hacia la erradicación de la pobreza total implican un esfuerzo fiscal mayor. En promedio, tendrían que ser levemente superiores al 1,9% del PIB, con un mínimo del 0,76% (República Dominicana) y un máximo del 3,7% (Estado Plurinacional de Bolivia). La gran mayoría de los países requeriría recursos financieros iguales o inferiores al 2,5% del PIB. Alternativamente, la meta de recursos financieros se cumpliría en la gran mayoría de los casos si se asignara un máximo del 10% del gasto público total a los Ministerios de Desarrollo Social (véase el gráfico IV.11B). En cuanto al aumento gradual de los recursos financieros de los presupuestos de los Ministerios de Desarrollo Social hasta 2030, expresado como porcentaje del PIB, con la excepción del Uruguay, todos los países tendrían que hacer algún esfuerzo en este sentido, que sería igual o inferior a 0,2 puntos del PIB por año en la mayoría de los casos (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana).

Más allá de la diversidad de 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. Así, en el documento de posición de la Sexta Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe y a partir de las estimaciones aquí presentadas, se ha propuesto establecer un estándar mínimo de inversión en protección social no contributiva y seguir promoviendo el compromiso de que los Ministerios de Desarrollo Social o entidades equivalentes de los países de la región gestionen recursos de entre el 1,5% y el 2,5% del PIB o de entre el 5% y el 10% del gasto público total para contribuir a la erradicación de la pobreza extrema y la pobreza (CEPAL, 2024a). Si ello se combina con acciones decididas para el fortalecimiento de las demás dimensiones de la institucionalidad social analizadas en el presente documento y una adecuada gestión en favor de la población más vulnerable, se contribuiría de manera decidida a alcanzar la meta 1.1 de la Agenda 2030.

## B. Evolución del gasto social en el período 2000-2023

En 2023, en la región se registró un nivel de gasto social del gobierno central equivalente en promedio al 11,5% del PIB. Esta cifra representa un freno en la tendencia de disminución de las erogaciones observada en los dos años anteriores, ya que supera en 0,1 puntos porcentuales el máximo alcanzado en 2022 por los países latinoamericanos y supone un aumento real del 3,2% en promedio en los niveles de gasto (en dólares constantes de 2018). Sin embargo, en la región persiste una gran heterogeneidad en lo que se refiere el gasto público social del gobierno central, ya que cuatro países gastan más del 14,5% del PIB, mientras que otros siete presentan un gasto inferior al 10% del PIB. En términos de dólares per cápita de 2018, cuatro países gastan más de 2.500 dólares, mientras que nueve países disponen de menos de 750 dólares anuales por persona. En el caso de los siete países del Caribe sobre los que se cuenta con información, el nivel de gasto social promedio del gobierno central alcanzó un 10,9% del PIB en 2023, con lo que se mantiene la tendencia a la disminución posterior al nivel máximo registrado en 2020 (13,7% del PIB). La distribución de los recursos entre las funciones mantiene el perfil observado en las últimas dos décadas en toda la región, con la protección social a la cabeza.

Dada la relevancia del gasto social como indicador de la acción de la institucionalidad sobre las políticas sociales, en general, y de la protección social, en particular, a continuación se presenta una descripción y un breve análisis de la información disponible sobre el gasto público social de los países de la región por funciones de gobierno, según lo planteado en el *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001* y el *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014* del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2001 y 2014). El análisis comprende el período transcurrido

entre 2000 y 2023 en relación con la cobertura del gobierno central de 20 países de América Latina. En el caso del Caribe de habla inglesa, en esta ocasión se presentan siete países, dos más que en las ediciones anteriores del *Panorama Social*, con datos del gobierno central de 2008 a 2023. Esto se complementa con un análisis de las coberturas institucionales mayores (gobierno general, sector público no financiero y sector público) en los ocho países sobre los que se dispone de información (véase el recuadro IV.1).

#### Recuadro IV.1

##### Información estadística sobre el gasto público social

Los datos utilizados en el análisis del gasto público social en América Latina y el Caribe corresponden a la información oficial sobre gasto público facilitada por cada país de la región. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) recopila anualmente esta información, que está disponible en la base de datos CEPALSTAT. Se presentan tres indicadores: i) en moneda nacional a precios corrientes, ii) en porcentajes del PIB y iii) en dólares a precios constantes de 2018 (estos últimos, elaborados por la CEPAL sobre la base de la información oficial de los países). En esta edición del *Panorama Social de América Latina y el Caribe* se ha seguido utilizando como año base 2018, y, por tanto, esa es la serie utilizada del deflactor implícito del PIB.

En el siguiente cuadro se presentan las series de datos disponibles para cada uno de los países según el nivel de cobertura institucional. El sector público de un país se analiza por subsectores o coberturas institucionales: i) gobierno central, que se compone de los ministerios, secretarías e instituciones públicas que ejercen su autoridad sobre todo el territorio nacional (independientemente de que algunas reparticiones tengan autoridad jurídica propia y autonomía); ii) gobierno general, que se compone del gobierno central y de los gobiernos subnacionales (primera subdivisión territorial y gobiernos locales), así como de las instituciones de seguridad social; iii) sector público no financiero, que se compone del gobierno general y las corporaciones públicas no financieras, y iv) sector público, que se compone del sector público no financiero y las corporaciones públicas financieras. El análisis comparativo es más completo cuando se contrastan las coberturas del gobierno general, ya que hay países federales o donde los gobiernos intermedios tienen altos niveles de autonomía de recaudación y gestión, en los que gran parte del gasto social también es responsabilidad de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, la información a nivel de esta cobertura institucional no está disponible en todos los países de la región, por lo que aquí se analizan de manera comparativa los datos del gobierno central, que se encuentran ampliamente disponibles y vinculados a los procesos presupuestarios nacionales.

**América Latina y el Caribe (27 países): disponibilidad de información sobre el gasto público social, según cobertura institucional y años disponibles, 1990-2023**

País	Gobierno central	Otras coberturas existentes		
		Gobierno general	Sector público no financiero	Sector público
<b>América Latina</b>				
Argentina	1990-2023	...	...	1990-2022
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1990-2021	1997-2020	...	...
Brasil	1994-2022	2000-2022	...	...
Chile	1990-2023	...	...	...
Colombia	1990-2023	2009-2022	...	...
Costa Rica	1993-2023	1990-2016 2019-2021	...	...
Cuba	2002-2022	1996-2022	...	...
Ecuador	1990-2023	...	...	...
El Salvador	1990-2023	...	...	2002-2021
Guatemala	1991-2023	2014-2023	...	...
Haití	2012-2014	...	...	...

País	Gobierno central	Otras coberturas existentes		
		Gobierno general	Sector público no financiero	Sector público
Honduras	2000-2023	...	...	...
México	1990-2023	...	2013-2023	...
Nicaragua	1998-2023	...	...	...
Panamá	2000-2022	...	...	...
Paraguay	2000-2023	2003-2023	...	...
Perú	...	1999-2023	...	...
República Dominicana	1990-2023	2018-2023	...	...
Uruguay	1990-2023	...	...	...
Venezuela (República Bolivariana de)	1997-2014	...	...	...
<b>El Caribe</b>				
Bahamas	1990-2023	...	...	...
Barbados	2006-2023	...	...	...
Belize	2008-2023	...	...	...
Guyana	2004-2023	...	...	...
Jamaica	1992-2023	...	...	...
Santa Lucía	2006-2023	...	...	...
Trinidad y Tabago	2008-2023	...	...	...

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://estadisticas.cepal.org>; Base de Datos de Inversión Social en América Latina y el Caribe [en línea] <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es>; *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago, 2017; Fondo Monetario Internacional (FMI), *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014*, Washington, D.C., 2014.

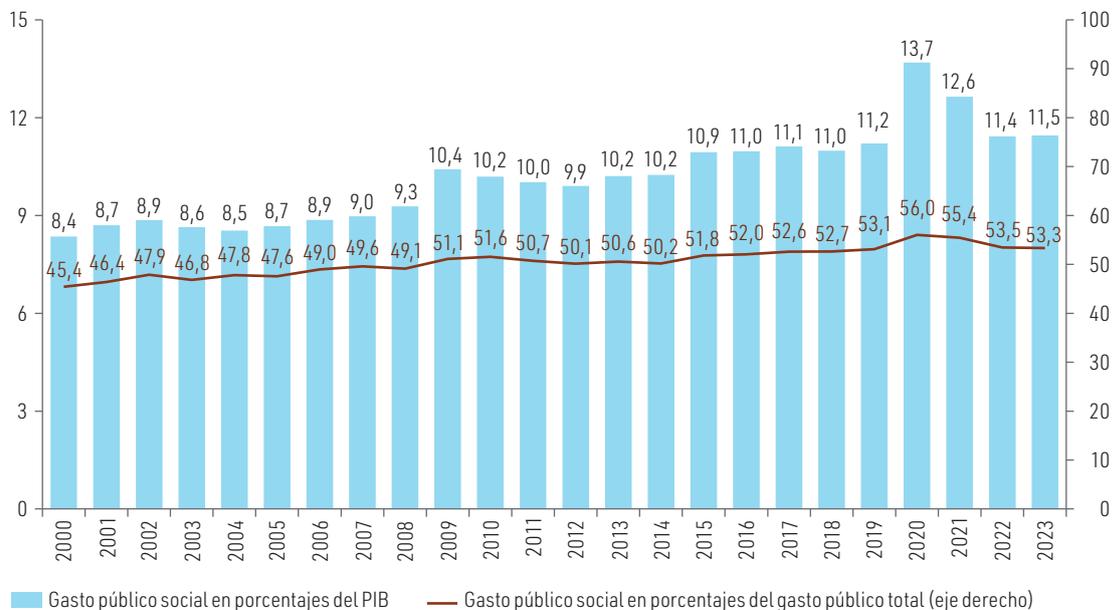
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

## 1. Tendencias del gasto social del gobierno central en la región

Como se mencionó con anterioridad en el *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023* (CEPAL, 2023b), entre 2000 y 2019 el gasto público social del gobierno central en América Latina mostró una tendencia de crecimiento relativamente estable en relación con el PIB. En los últimos años, se ha observado un alza de mayor magnitud en el gasto social, debido a la crisis provocada por la pandemia de COVID-19. Esta llevó aparejados los niveles de gasto social más altos registrados en la región en este siglo (CEPAL, 2023b), que, en los años subsecuentes, experimentaron una caída considerable. En el trienio 2021-2023, se observa que esta reducción alcanzó los 1,1 puntos porcentuales del PIB, mientras que en la variación interanual de 2022-2023, se estabilizó el nivel del gasto, que se ubicó en el 11,5% del PIB en 2023 (0,1 puntos porcentuales por encima de los niveles observados en 2022). Así quedó atrás el período de la gran contracción del gasto social que se produjo como resultado del abandono de las medidas de emergencia tomadas para hacer frente a la pandemia de COVID-19. Este comportamiento guarda relación, aunque a niveles más altos, con las tendencias observadas en las crisis de 2002 y 2008, en las que el comportamiento del gasto social mostró un alza en el año posterior a la crisis y luego cayó y recuperó los niveles previos en los años subsecuentes (véase el gráfico IV.12).

Gráfico IV.12

América Latina (17 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:** Los promedios corresponden a la media aritmética de los valores distintos a cero de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a la administración central y la del Perú, al gobierno general. Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia corresponden a 2021. Los datos del Brasil y Panamá corresponden a 2022.

Por otra parte, la tendencia de la participación del gasto público social en el gasto público total del gobierno central también mostró cierta estabilización, con un nivel promedio del 53,3% en 2023, solo 0,2 puntos porcentuales inferior al de 2022, de modo que se mantuvo por encima de los niveles observados antes de 2020. Por lo tanto, el gasto público social continúa siendo el principal componente del gasto público total.

Entre los siete países del Caribe de habla inglesa de los que se cuenta con datos comparables sobre el gasto social del gobierno central entre 2008 y 2019 (Bahamas, Belice, Barbados, Guyana, Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tabago), la tendencia reciente es similar a la de los países latinoamericanos, pero con leves diferencias en la magnitud del gasto. En 2023, el gasto social rompió la tendencia de contracción que venía presentando, para ubicarse en un 10,9% del PIB en promedio, un valor levemente inferior al de 2019 y al promedio de los últimos años de la década anterior (11,1%) (véase el gráfico IV.13).

La participación del gasto social en el gasto público total también registró una disminución en los países del Caribe, al situarse en un 41,3% del gasto total en 2023, nivel similar al observado en 2017. Ello implicó una ampliación todavía mayor de la brecha existente con los países latinoamericanos, que fue de 12 puntos porcentuales en 2023.

**Gráfico IV.13**

El Caribe (7 países): gasto social del gobierno central, 2008-2023  
(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:** Los promedios corresponden a la media aritmética de los valores distintos a cero de los siguientes países del Caribe: Bahamas, Barbados, Belice, Guyana, Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tabago. El calendario fiscal de algunos países del Caribe es distinto al de los países de América Latina: Bahamas (julio a junio); Barbados y Jamaica (abril a marzo), y Trinidad y Tabago (octubre a septiembre). El período de referencia publicado corresponde al año calendario del mes de cierre.

Estas tendencias regionales del gasto social se dan en un contexto de caída del consumo privado, deterioro del poder adquisitivo de los salarios reales, baja creación de empleo, descenso de los niveles de confianza de las personas consumidoras y agotamiento del ahorro acumulado por las familias en los últimos años, lo que incide en el nivel de recaudación fiscal. A ello se sumaron políticas económicas monetarias restrictivas para controlar la inflación, con tasas de interés por encima de los niveles normales, además de las tensiones geopolíticas y las marcadas fluctuaciones de precios de las materias primas en el mercado mundial, que contribuyeron a conformar un panorama de bajo crecimiento económico en la región. Por su parte, el crecimiento del valor agregado de las ramas de la actividad económica registró una desaceleración, sobre todo en el caso de los servicios financieros y empresariales, los servicios comunales, sociales y personales y los servicios básicos, sumado al bajo valor agregado del sector agropecuario y minero. Se observa también que la inflación, si bien continúa a la baja en los componentes de bienes, muestra el comportamiento inverso en el sector de los servicios, lo que incide en el costo asociado a los servicios sociales (CEPAL, 2024b).

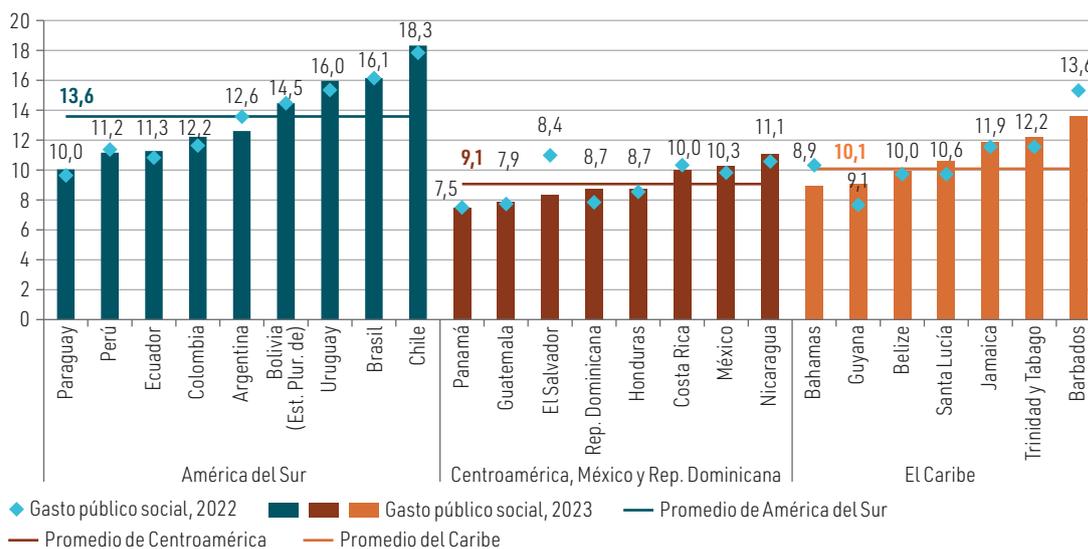
En el análisis por subregiones, al comparar la situación del Caribe y de América del Sur en 2023, se observa un retroceso leve de los niveles de gasto en los países caribeños en relación con los países sudamericanos, que en promedio registraron un ligero aumento del gasto social de 2023. Esta diferencia en el gasto social entre ambas subregiones fue de 2,5 puntos porcentuales del PIB, lo que muestra una ligera disminución de la diferencia observada en comparación con el valor de 2022 (2,6 puntos porcentuales).

En cuanto a los países de América del Sur, en promedio, el gasto social alcanzó un 13,6% del PIB en 2023. Este nivel sigue siendo el más alto del conjunto de la región y se encuentra 0,2 puntos porcentuales del PIB por encima de la cifra observada en 2022. También se mantuvo la heterogeneidad entre los países que pertenecen a este grupo, pues cinco países tuvieron un

gasto inferior al promedio subregional (Argentina, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú), tres erogaron entre el 14,5% y el 16,1% del PIB (Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil y Uruguay) y Chile mantuvo un nivel de gasto social del gobierno central en porcentajes del PIB muy superior al promedio regional (18,3%) (véase el gráfico IV.14).

**Gráfico IV.14**

América Latina y el Caribe (24 países): gasto social del gobierno central, por países y subregiones, 2022 y 2023  
(En porcentajes del PIB)



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

**Nota:** La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a la administración central y la del Perú, al gobierno general. Los datos del Uruguay no incluyen el Banco de Previsión Social (BPS). Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia corresponden a 2021. Los datos del Brasil y Panamá corresponden a 2022. A efectos de comparación, se incluyen como referencia los niveles de gasto público social de 2022.

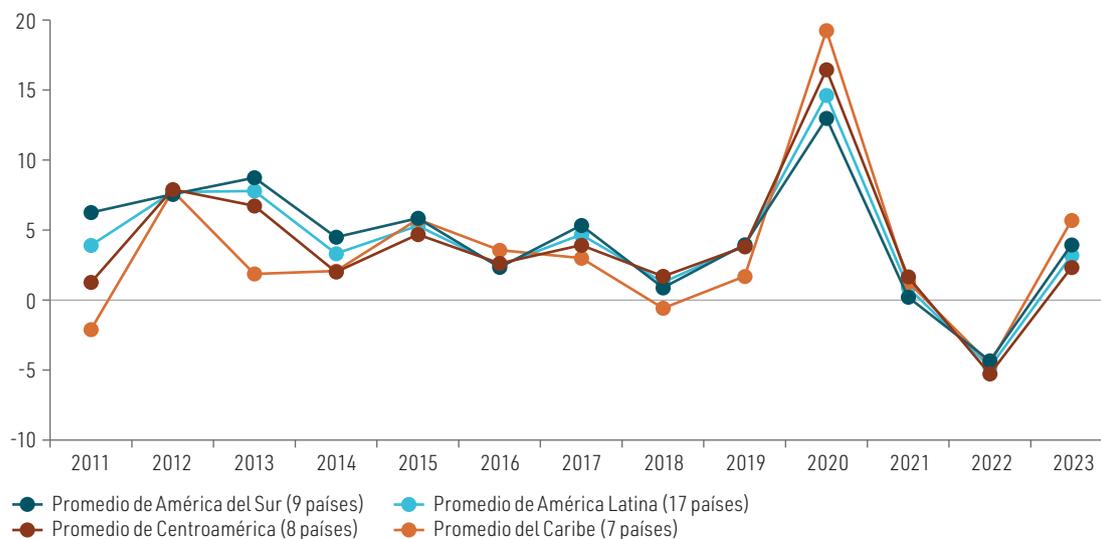
En el grupo compuesto por los países de Centroamérica, México y la República Dominicana, en 2023 se registró un gasto social del gobierno central del 9,1% del PIB en promedio, 0,1 puntos porcentuales menos que en 2022. Las mayores reducciones se registraron en El Salvador, que pasó de un 11,0% del PIB en 2022 a un 8,4% en 2023 —lo que se asoció a la caída del ingreso tributario y la eliminación o reducción de prestaciones sociales, como la disminución del subsidio al gas licuado de petróleo (CEPAL, 2024c)—, y Costa Rica, que pasó de un 10,3% a un 10,0% del PIB en el mismo período. En este grupo, solo tres países presentaron un nivel de gasto social del gobierno central superior al 10,0% del PIB y se mantuvo una heterogeneidad comparativamente baja, en un rango de 3,6 puntos porcentuales del PIB.

En los países del Caribe de los que se cuenta con información sobre el gasto social del gobierno central, se observa una tendencia similar a la de Centroamérica, México y la República Dominicana, aunque en un nivel mayor. En 2023, el gasto social se ubicó en un 10,1% del PIB en promedio, 0,8 puntos porcentuales inferior al de 2022, y se observó una reducción de la heterogeneidad, pues la diferencia entre los países de menor y mayor gasto fue de 4,7 puntos porcentuales (3 puntos porcentuales menos en relación con 2022). Guyana es el país con la tendencia más opuesta, dado que experimentó un aumento de 1,4 puntos porcentuales en el gasto como porcentaje del PIB, situación que se dio en un contexto de crecimiento real acelerado por la explotación petrolera en altamar (CEPAL, 2024b).

El análisis de la tasa de crecimiento del gasto social en 2023 revela una reversión de la tendencia de contracción observada desde 2021 en la región (véase el gráfico IV.15). Entre los países latinoamericanos, se registra una tasa de crecimiento promedio del 3,2% en dólares constantes de 2018, que indica un cambio en la dirección observada en 2022 (-4,8%) y supera a la observada en 2021 (0,9%). En promedio, el grupo de países conformado por Centroamérica, México y la República Dominicana es el que muestra una menor tasa de crecimiento del gasto (2,3%), mientras que los países de América del Sur crecieron, en promedio, un 4%. Por su parte, el Caribe también presenta la tasa de crecimiento más alta del gasto en 2023, de un 5,7%.

#### Gráfico IV.15

América Latina y el Caribe (24 países): tasa de crecimiento anual promedio del gasto social del gobierno central, por subregiones, 2011-2023  
(En porcentajes)



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

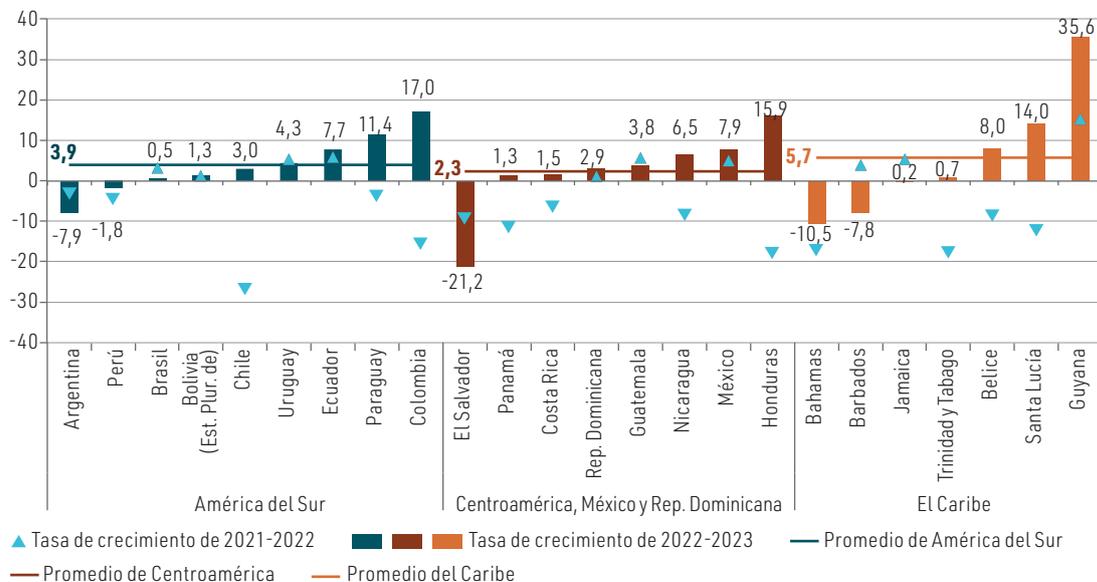
**Nota:** Los promedios de América Latina corresponden a la media aritmética de los valores distintos a cero de 17 países, que se dividen en dos grupos: 9 de América del Sur (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) y 8 del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), México y la República Dominicana. En el caso del Caribe, se incluyen siete países (Bahamas, Barbados, Belice, Guyana, Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tabago). La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a la administración central y la del Perú, al gobierno general. Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia corresponden a 2021. Los datos del Brasil y Panamá corresponden a 2022.

Como se observa en el gráfico IV.16, al analizar la situación particular de cada país, en el caso de América del Sur destacan Colombia, que presentó la tasa de crecimiento más alta en la región (17%), seguido del Paraguay (11,4%), el Ecuador (7,7%) y el Uruguay (4,3%), que superaron el promedio regional. En Centroamérica, destacan Honduras y México, que tuvieron las mayores tasas de crecimiento de este subgrupo, del 15,9% y el 7,9%, respectivamente. Por último, en el Caribe resalta el caso de Guyana, cuya tasa de crecimiento, del 35,9%, superó en 32 puntos porcentuales el promedio de la región. Continúa así la tendencia sobresaliente de crecimiento de este país, debida, entre otras razones, a la explotación petrolera de los últimos años. En contraste, la Argentina, las Bahamas, Barbados y El Salvador fueron los países que, en general, mostraron las mayores tasas de decrecimiento de la región —del -7,9%, el -10,5%, el -7,8% y el -21,2%, respectivamente—, lo que se explica en parte por la contracción de la recaudación fiscal, así como por la reducción de las erogaciones por subsidios y transferencias corrientes del gobierno central (CEPAL, 2024c).

Gráfico IV.16

América Latina y el Caribe (24 países): tasa de crecimiento anual del gasto social del gobierno central, por países y subregiones, 2021-2023

(En porcentajes)



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

**Nota:** Las barras representan las tasas de crecimiento entre 2022 y 2023, calculadas como la variación del gasto en dólares constantes. Los promedios de América Latina corresponden a la media aritmética de los valores distintos a cero de 17 países, que se dividen en dos grupos: 9 de América del Sur (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) y 8 del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), México y la República Dominicana. En el caso del Caribe, se incluyen siete países (Bahamas, Barbados, Belice, Guyana, Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tabago). La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a la administración central y la del Perú, al gobierno general. Los datos del Uruguay no incluyen el Banco de Previsión Social (BPS). Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia corresponden a 2021. Los datos del Brasil y Panamá corresponden a 2022.

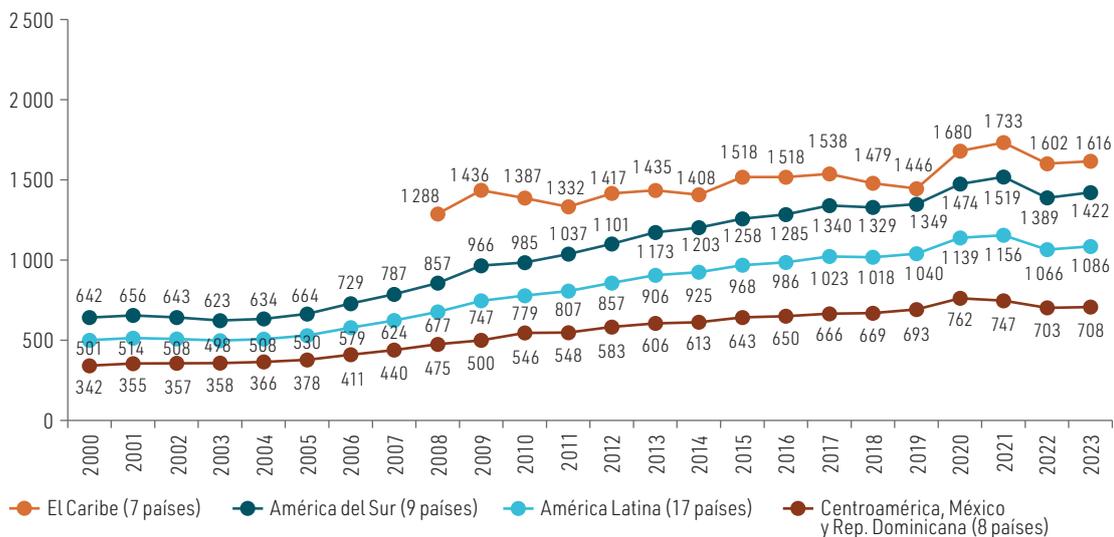
## 2. Evolución del gasto social por persona

Al analizar el gasto público social del gobierno central por persona, en dólares de 2018, se observa que el promedio de los 24 países de la región con información disponible alcanzó los 1.240 dólares en 2023, lo que refleja un incremento de 18 dólares por persona respecto de 2022, cifra equivalente a un crecimiento del 1,5%.

En el caso de los 17 países de América Latina, el valor promedio del gasto social del gobierno central por persona fue de 1.086 dólares en 2023. Esto equivale a 70 dólares por debajo de su nivel más alto, alcanzado en 2020, pero 20 dólares por encima del registrado en 2022. El aumento resulta principalmente de la expansión en el gasto social de Chile, Colombia y el Uruguay. Así, entre los países de América del Sur, esta expansión del gasto llegó en promedio a 33 dólares (2,4%) respecto de 2022, año en que disminuyó 130 dólares (-8,6%). Por su parte, el promedio de los países del grupo conformado por Centroamérica, México y la República Dominicana mostró un aumento de 5 dólares en las erogaciones por persona en 2023, lo que representa también un cambio de tendencia en comparación con el año anterior, cuando se redujo 44 dólares en promedio (véase el gráfico IV.17).

## Gráfico IV.17

América Latina y el Caribe (24 países): gasto social per cápita del gobierno central, por subregiones, 2000-2023  
(En dólares de 2018 a precios constantes)



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

**Nota:** Los promedios de América Latina corresponden a la media aritmética de los valores distintos a cero de 17 países, que se dividen en dos grupos: 9 de América del Sur (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) y 8 del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), México y la República Dominicana. En el caso del Caribe, se incluyen siete países (Bahamas, Barbados, Belice, Guyana, Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tabago). La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a la administración central y la del Perú, al gobierno general. Los datos del Uruguay no incluyen el Banco de Previsión Social (BPS). Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia corresponden a 2021. Los datos del Brasil y Panamá corresponden a 2022.

En el caso del Caribe de habla inglesa, los países analizados registraron una leve expansión del gasto social per cápita en 2023, hasta los 1.616 dólares constantes de 2018. Esto representa un aumento de 14 dólares con respecto a 2022. Al comparar estos datos con el promedio de los países latinoamericanos, se observa que se mantiene una brecha considerable a favor del Caribe, que llegó a representar un 30% en 2023.

Al analizar la situación por país, se aprecia que el Uruguay es el que ha destinado más recursos por persona, con 3.165 dólares en 2023, seguido por Chile, que erogó en promedio 2.972 dólares por persona en el mismo año. Un segundo grupo de países, conformado por la Argentina, las Bahamas, Barbados, el Brasil, Guyana y Trinidad y Tabago, alcanzó un gasto per cápita de entre 1.500 y 2.700 dólares en 2023. Un tercer grupo, con erogaciones per cápita de entre los 600 y 1.500 dólares, comprende a Belice, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Jamaica, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y Santa Lucía. Por último, Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua destinaron menos de 600 dólares por persona en 2023 (véase el cuadro IV.A2.1 del anexo IV.A2).

Asimismo, cabe destacar las principales variaciones interanuales de este indicador en los países. Destaca Guyana, donde aumentó un 34,7%, seguida por Colombia (16,5%) y Honduras (14,2%). Por otro lado, las principales disminuciones per cápita en 2023 se observaron en El Salvador (-21,6%), seguido de las Bahamas (-11%), la Argentina (-8,4%) y Barbados (-8%). Es preciso señalar que las variaciones de este año fueron relativamente menores que las de 2021 y 2022, lo que apunta a una mayor estabilización en relación con los saltos históricos observados durante los años de la pandemia de COVID-19.

Como se indicó en ediciones anteriores del *Panorama Social* (CEPAL, 2021, 2022a y 2022b), las erogaciones del gasto social del gobierno central presentan dos particularidades que caracterizan la situación en la región. En primer lugar, los países que tienen mayores dificultades para alcanzar las metas sociales de la Agenda 2030 y avanzar hacia un desarrollo social inclusivo en lo que se refiere a pobreza, salud, educación, protección social y acceso a agua potable, electricidad y saneamiento, destinan en general menos recursos al gasto social, tanto en términos absolutos como en relación con la población y el PIB. En segundo lugar, la región aún se encuentra a una distancia considerable de los países más desarrollados en este ámbito. Por ejemplo, en el caso de la Unión Europea, sus países miembros destinaron, en 2022, un promedio del 6,5% del PIB a protección social a nivel de gobierno central y del 16,5% a nivel de gobierno general, mientras que, a nivel de gobierno central, el promedio de la región fue del 3,9% del PIB.

### 3. Gasto social según funciones de gobierno

En 2023, la estructura del gasto social del gobierno central en las seis funciones de gobierno no presenta cambios relevantes respecto a las dos últimas décadas. En América Latina, se mantiene la tendencia de que las funciones de protección social y educación presentan el nivel más alto de gasto social (equivalente, en promedio, al 4,4% y el 3,7% del PIB, respectivamente). Sus niveles de recursos permanecieron estables en 2023, con variaciones que no superaron los 0,1 puntos porcentuales (véase el gráfico IV.18). A su vez, la tercera función más importante del gasto sigue siendo la de salud, que alcanzó un 2,5% del PIB en 2023, lo que supuso una disminución de 0,1 puntos porcentuales respecto al año anterior, si bien se superaron los niveles de 2019, anteriores al período de crisis provocado por la pandemia de COVID-19.

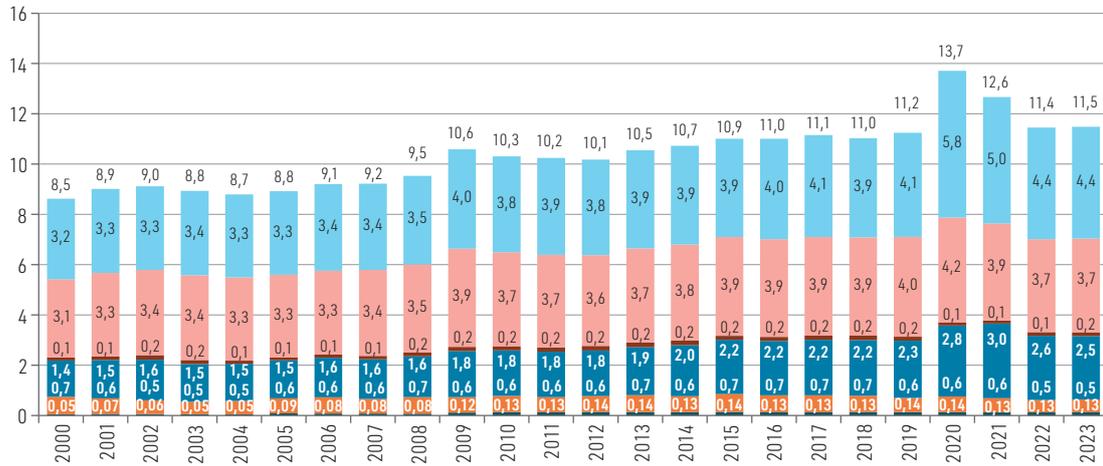
Entre los países de América del Sur, el orden de la distribución es similar al del conjunto de América Latina, pero el gasto en protección social tiene un peso relativo mayor (6,6%) y la educación presenta un mayor crecimiento (0,2 puntos porcentuales). Sin embargo, como se señaló en versiones anteriores del *Panorama Social* (CEPAL, 2022a y 2022b), existen importantes diferencias entre las subregiones en lo que se refiere a la función de protección social. En 2023, el promedio de gasto del gobierno central en protección social en los países de América del Sur (6,4% del PIB) aún se situaba en casi el triple del registrado en el promedio en Centroamérica, México y la República Dominicana (2,2% del PIB).

Por su parte, históricamente, la función de educación ha ocupado el primer lugar en el subgrupo de Centroamérica, México y la República Dominicana, lo que continuó siendo así en 2023. Esta es también la subregión que presentó la mayor participación de esta función en el total del gasto público social del gobierno central (3,8% del PIB). Sin embargo, este promedio representa el nivel más bajo desde 2012. Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Panamá son los países que han registrado reducciones más significativas en esta función desde 2019. Entre los países de América del Sur, el promedio del gasto en esta función fue del 3,7% del PIB, proporción algo superior a la de 2022 y similar a la alcanzada entre 2014 y 2019.

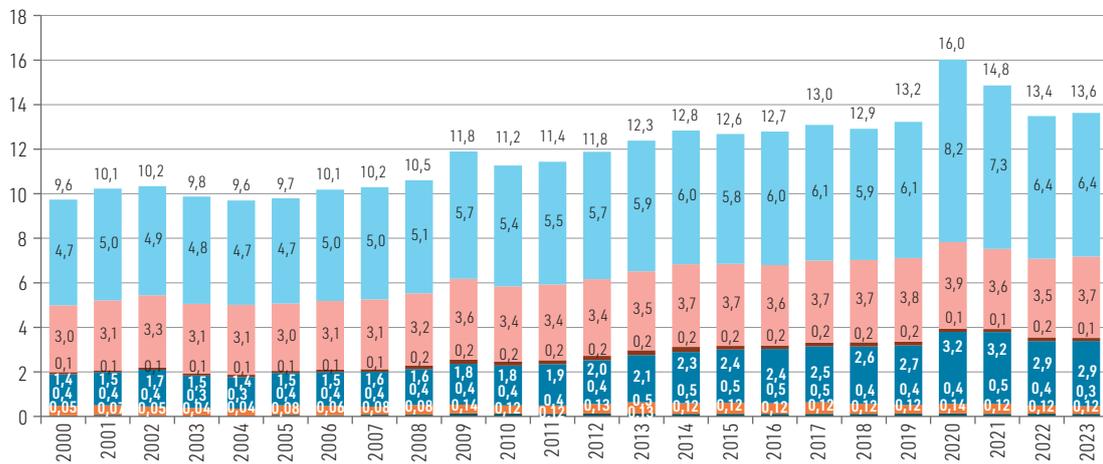
Gráfico IV.18

América Latina y el Caribe (22 países): gasto social del gobierno central, por funciones, 2000-2023  
(En porcentajes del PIB)

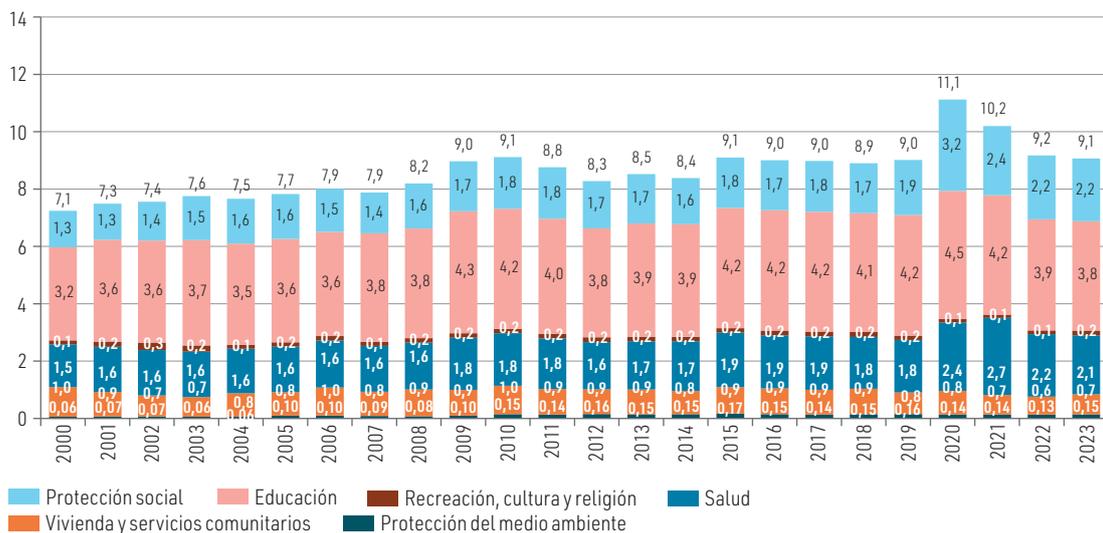
A. América Latina



B. América del Sur

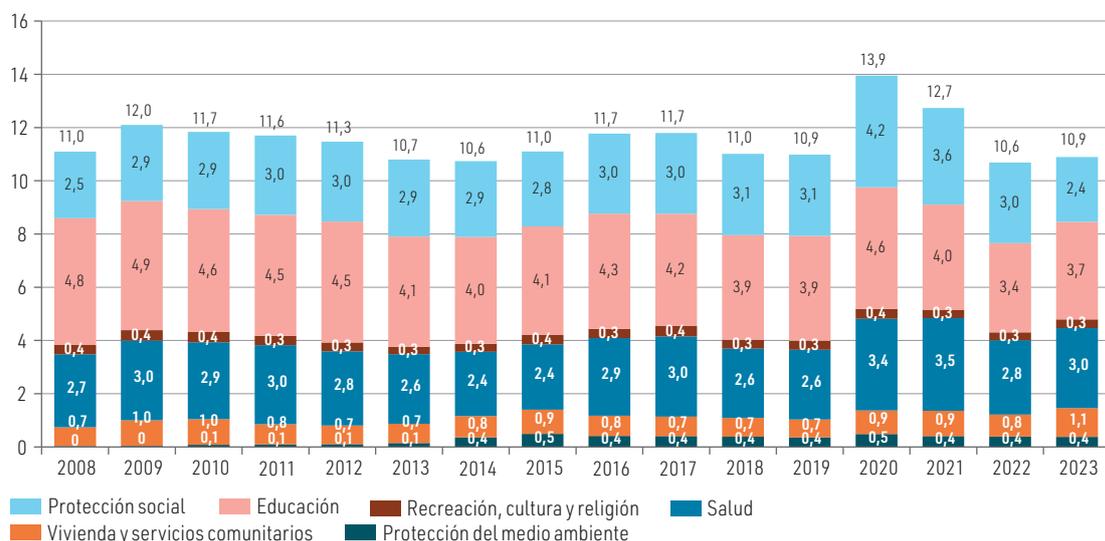


C. Centroamérica, México y República Dominicana



Protección social Educación Recreación, cultura y religión Salud  
Vivienda y servicios comunitarios Protección del medio ambiente

## D. El Caribe



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

**Nota:** Los promedios de América Latina corresponden a la media aritmética de los valores de 17 países, que se dividen en dos grupos: 9 países de América del Sur (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) y 8 países del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), México y la República Dominicana. En el caso del Caribe, se incluyen siete países (Bahamas, Barbados, Belice, Guyana, Santa Lucía, Jamaica y Trinidad y Tabago). La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a la administración central y la del Perú, al gobierno general. Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia corresponden a 2021. Los datos del Brasil y Panamá corresponden a 2022.

En cuanto al gasto en la función de salud, el promedio disminuyó levemente en ambas subregiones en 2023. En los países de América del Sur, se ubicó en un 2,9% del PIB, mientras que, entre los países de Centroamérica, México y la República Dominicana, alcanzó el 2,1% del PIB. Estos valores se mantienen por encima de los niveles de 2019, pero han experimentado una gran contracción en los últimos años, sobre todo en el segundo subgrupo de países, cuyo nivel de gasto promedio del PIB en salud alcanzó, aproximadamente, tan solo el 78% del gasto observado en 2021.

Los niveles de gasto en la función de vivienda y servicios comunitarios se mantuvieron estables en 2023, en torno al 0,5% del PIB entre todos los países de América Latina. De igual forma que en años anteriores, se mantiene la tendencia observada entre los países de Centroamérica, México y la República Dominicana, que destinaron en promedio a esta función poco más del doble que los de América del Sur (0,7% y 0,3% del PIB, respectivamente).

El gasto en protección del medio ambiente y en actividades recreativas, cultura y religión en los países de América Latina se mantuvo estable, con promedios del 0,12% y el 0,15% del PIB, respectivamente.

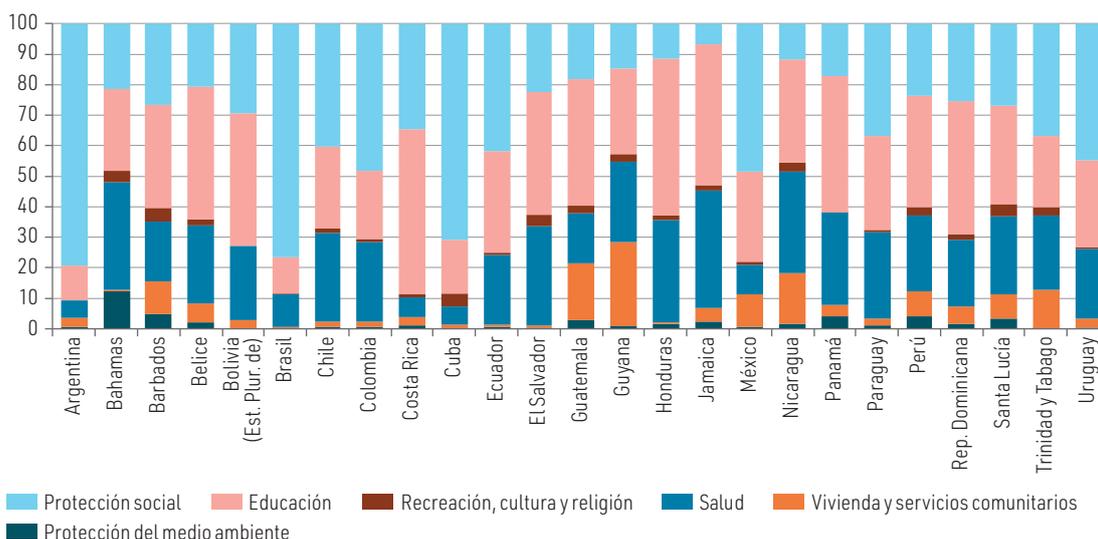
Al analizar los datos correspondientes a los siete países del Caribe de habla inglesa sobre los que se cuenta con información, se observa que en 2023 la disminución del gasto público social del gobierno central está principalmente asociada a la caída de la función de protección social, que disminuyó de un nivel promedio equivalente al 3,0% del PIB en 2022 a un 2,4% en 2023. Por otra parte, las funciones de educación y salud presentaron un leve aumento del gasto respecto a 2022, pues pasaron, respectivamente, de un 3,4% y un 2,8% del PIB en 2022 a un 3,7% y un 3,0% en 2023. Cabe mencionar que, si bien la función de salud en esta subregión aún se encuentra por debajo de los niveles registrados durante la pandemia de COVID-19, se ubica en torno a los niveles máximos observados antes de 2019.

En la función de vivienda y servicios comunitarios, entre los países del Caribe se registró un importante aumento relativo del gasto, al pasarse de un 0,8% del PIB en 2022 a un 1,1% en 2023. Por otra parte, a la protección del medio ambiente se destinó en promedio un 0,4% del PIB, proporción relativamente estable respecto a la de años anteriores y que destaca porque representa más de tres veces la proporción del PIB que destinan en promedio los países de América Latina. Algo similar se observa en el gasto en actividades recreativas, cultura y religión, cuyo promedio en el Caribe es de más del doble que en los países latinoamericanos (0,33% del PIB y 0,12% del PIB, respectivamente).

El análisis se complementa con la revisión de la distribución proporcional del gasto público social del gobierno central entre las funciones sociales de gobierno de cada país, que permite definir las prioridades en la asignación y el uso de los recursos públicos. De modo similar a lo indicado a nivel regional y a lo mencionado en ediciones anteriores del *Panorama Social* (CEPAL, 2021, 2022a y 2022b), en la mayoría de los países, las funciones de protección social, educación y salud concentraron las mayores erogaciones de recursos en 2023, pero con una gran heterogeneidad en su distribución (véanse el gráfico IV.19 y el cuadro IV.A2.1 del anexo IV.A2). Cabe recordar que las distribuciones analizadas se refieren a los montos de gasto del gobierno central y que pueden variar con coberturas institucionales más amplias, como las del gobierno general o el sector público no financiero. Esto cobra aún más importancia en el caso de los países con una estructura gubernamental federativa o con gobiernos subnacionales que tienen un alto grado de autonomía, como la Argentina, el Brasil, Colombia y México. Otro tanto sucede en aquellos países en que parte de los recursos erogados atribuibles a la seguridad social no se registran en las partidas del gobierno central, como ocurre en Costa Rica, el Ecuador, Honduras y el Uruguay, entre otros.

#### Gráfico IV.19

América Latina y el Caribe (25 países): distribución del gasto social del gobierno central, por funciones, 2023  
(En porcentajes)



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

**Nota:** La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a la administración central y la del Perú, al gobierno general. Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia corresponden a 2021. Los datos del Brasil y Panamá corresponden a 2022.

A continuación, se presenta una breve descripción del gasto social del gobierno central en cada función social en los países de América Latina y el Caribe sobre los que se cuenta con información correspondiente a 2023<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> No se incluyen Haití ni la República Bolivariana de Venezuela debido a la falta de información.

## a) Protección social

Las erogaciones que se consideran en la función de protección social son las correspondientes a servicios y transferencias monetarias y en especie a personas y familias, relacionados con enfermedad, incapacidad, edad avanzada, supérstites<sup>15</sup>, familia, hijas e hijos, desempleo, vivienda<sup>16</sup> y exclusión social, que provienen tanto del componente contributivo como del no contributivo. Entre las transferencias se incluyen aquellas destinadas a cubrir los riesgos de pérdida de ingresos o el incremento de gastos que pueden afectar a una parte o a la totalidad de la población (relacionados con enfermedad, edad avanzada, cuidados, desastres, crisis económicas y sociales<sup>17</sup> y desempleo), así como aquellas orientadas a facilitar la inclusión y proteger a la población de las consecuencias de la pobreza y la desigualdad (como los programas de transferencias de ingresos o en especie y los sistemas de pensiones no contributivos).

En 2023, los países de la región con el mayor nivel de gasto del gobierno central respecto del PIB en la función de protección social fueron el Brasil (12,4%) y la Argentina (10,0%), seguidos de Chile (7,4%), el Uruguay (7,1%) y Colombia (5,9%). Por su parte, los países que destinaron a esta función una menor proporción del gasto fueron Panamá (1,3%), Honduras (1,0%) y Jamaica (0,8%).

Pese a que, en promedio, la región presenta una tendencia a la baja en este sentido, diez países lograron mantenerse por encima de la media regional. Se destacan Honduras, Nicaragua y Colombia, cuyos incrementos con respecto a 2022 ascendieron a 0,49, 0,43 y 0,70 puntos porcentuales del PIB, respectivamente. Por otra parte, los países con mayores disminuciones con respecto al PIB fueron El Salvador (-1,76 puntos porcentuales), Barbados (-0,63 puntos porcentuales) y las Bahamas (-0,57 puntos porcentuales). Estas variaciones incluyen tanto los incrementos reales del gasto como las variaciones en el PIB de cada país.

En cuanto a la prioridad de esta función en la asignación del gasto público social del gobierno central, diez países la ubican en el primer lugar. Entre ellos, la Argentina y el Brasil, que alcanzaron un 79,4% y un 76,5% de participación, respectivamente, seguidos por Cuba (70,9%) y México (48,5%). En contrapartida, Jamaica, Nicaragua y Honduras destinaron menos del 12% del gasto social al financiamiento de esta función (véanse el gráfico IV.19 y el cuadro IV.A4.1 del anexo IV.A4).

Al analizar los montos per cápita destinados al financiamiento de la función de protección social, puede observarse que el grupo de países con mayores erogaciones lo conforman la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay, con montos que se situaron entre los 1.166 y 1.417 dólares en 2023. En contrapartida, en cinco países las erogaciones no superaron los 100 dólares: El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica y Nicaragua (véase el gráfico IV.20).

Los bajos niveles de gasto per cápita en protección social reafirman lo indicado en la sección IV.A.5 sobre la importancia de contar con un estándar de financiamiento que posibilite al menos cerrar las brechas de pobreza extrema y atender los desafíos principales que deben afrontar estos países a fin de alcanzar niveles de suficiencia financiera acordes con sus necesidades para lograr las metas del ODS 1.

Las variaciones interanuales presentan un comportamiento mixto. Pese a su bajo nivel, dos países registraron un aumento interanual significativo de sus erogaciones en protección social: Honduras, país que en 2023 casi duplicó su nivel de gasto per cápita, y Nicaragua, que mostró un aumento del 49,7%. Les siguen Colombia y Guyana, con variaciones del 26,7% y el 24%, respectivamente. Por último, las contracciones más significativas se dieron en Jamaica (-17,4%), las Bahamas (-20,7%) y El Salvador (-46,9%), que en el período anterior ya habían experimentado disminuciones importantes, de entre el 9,5% y el 32%.

<sup>15</sup> Este gasto corresponde a las prestaciones en efectivo y en especie a las personas supérstites (es decir, sobrevivientes) de una persona fallecida (como cónyuges, excónyuges, hijas e hijos, nietas y nietos, madres y padres y otros familiares).

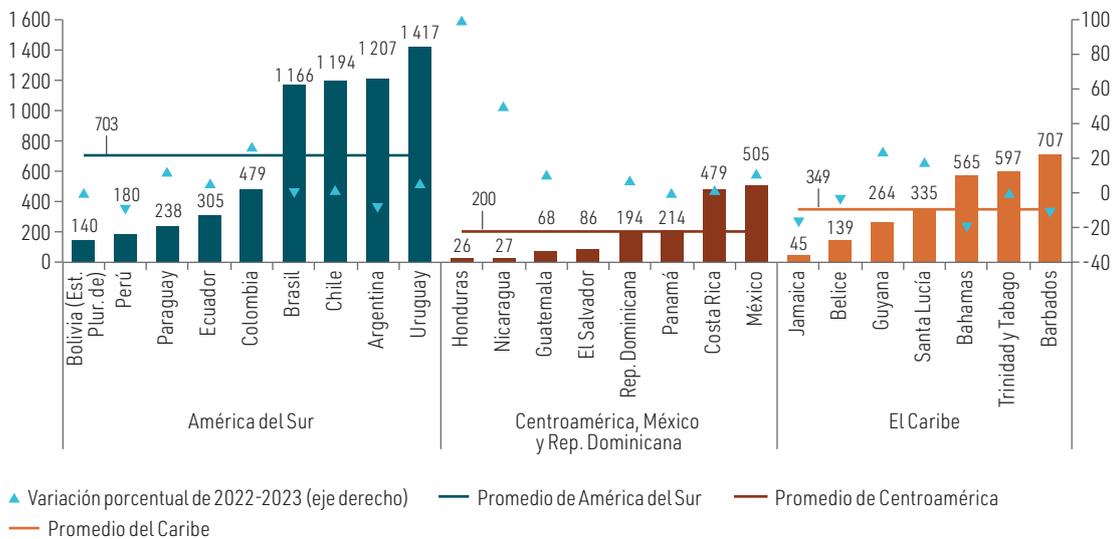
<sup>16</sup> El gasto asociado a la vivienda correspondiente a esta función se refiere al apoyo con recursos para facilitar el acceso a la vivienda e incluye lo siguiente: "Prestación de protección social en forma de prestaciones en especie para ayudar a las familias a sufragar el costo de una vivienda (previa comprobación de los ingresos de los beneficiarios). Administración, gestión o apoyo de estos planes de protección social. Prestaciones en especie, como los pagos a corto o a largo plazo para ayudar a los inquilinos a pagar sus alquileres, los pagos para ayudar a los dueños u ocupantes actuales de una vivienda a sufragar los costos de esta (es decir, para ayudar en el pago de hipotecas o intereses), la construcción de viviendas sociales o de costo reducido" (FMI, 2014, pág. 188).

<sup>17</sup> Como la crisis económica y social ocasionada por la pandemia de COVID-19. Véase un análisis detallado en CEPAL (2022b, cap. III, secc. B).

**Gráfico IV.20**

América Latina y el Caribe (24 países): gasto per cápita del gobierno central en la función de protección social, por país y subregiones, 2023

(En dólares de 2018 a precios constantes y en porcentajes de variación interanual)



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

**Nota:** Las barras representan el gasto en dólares de 2018 a precios constantes. Se indican las variaciones positivas con triángulos hacia arriba y las variaciones negativas con triángulos hacia abajo. La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a la administración central y la del Perú, al gobierno general. Los datos del Uruguay no incluyen el Banco de Previsión Social (BPS).

Cabe recordar que, como se ha indicado en ediciones anteriores del *Panorama Social*, en varios de los países, como Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y el Uruguay, los datos de los institutos de seguridad social pueden incrementar el gasto en protección social aquí analizado y modificar las tendencias descritas. A esto se suman los diversos modelos institucionales y formas de administración de los recursos en los distintos niveles de gobierno, ya que algunos países cuentan con autonomía a nivel subnacional en materia de gestión y contabilidad, o favorecen la administración privada. En la siguiente sección se incluye información de los países que publican coberturas institucionales más amplias, lo que, al menos en parte, permite complementar el análisis teniendo en cuenta esta situación.

## b) Educación

En el análisis del gasto en la función de educación, se consideran todos los recursos destinados a financiar las políticas educativas en los tres niveles de enseñanza (desde el preescolar hasta el terciario), los servicios auxiliares y las actividades de investigación y desarrollo. Con esta finalidad, en el Marco de Acción ODS 4-Educación 2030: Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos, cuya elaboración fue coordinada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), se insta a los Gobiernos a asignar a la educación, como mínimo, entre el 4% y el 6% del PIB, o entre el 15% y el 20% del gasto público total (UNESCO y otros, 2016).

En 2023, Jamaica fue el país que destinó más recursos del gobierno central a la educación (un 5,5% del PIB), seguido por Costa Rica (5,4% del PIB). Un segundo grupo está conformado por Chile, Honduras, el Uruguay y Barbados, que destinaron montos situados entre el 4,5% y el 4,9% del PIB. Por último, la Argentina, el Brasil y las Bahamas no superaron el 2,5% del PIB en lo que respecta al gasto del gobierno central en esta función.

Los niveles de gasto observados en 2023, en promedio, siguen siendo inferiores a los observados en 2019, antes de la pandemia de COVID-19. Solo siete países mostraron variaciones superiores al 0,1% del PIB con respecto al año anterior en esta función: la Argentina, Chile, el Ecuador, Guyana, Jamaica, el Perú y el Uruguay, que aumentaron su gasto entre 0,14 y 0,39 puntos porcentuales del PIB.

Respecto al cumplimiento de la recomendación de la UNESCO, solo siete países alcanzaron dicho nivel de gasto, cuatro menos que en 2019. Sin embargo, en países como la Argentina y el Brasil, los datos del gobierno central subestiman sus cifras de gasto en educación. Estos países se suman a la lista de los que cumplen con dicha recomendación si se considera una cobertura mayor que la del gobierno central. Por otra parte, 16 países cumplen la meta de destinar a la educación más del 15% del gasto total, en contraste con los 20 países que cumplían dicha meta en 2019.

En cuanto a la prioridad de la función de educación respecto de las demás, los países que en 2023 destinaron una mayor proporción del gasto social del gobierno central a esta función fueron Costa Rica y Honduras, que le asignaron un 54,2% y un 51,5% del total del gasto público social del gobierno central, respectivamente, seguidos por Jamaica (46,3%), Panamá (44,8%) y la República Dominicana (43,7%).

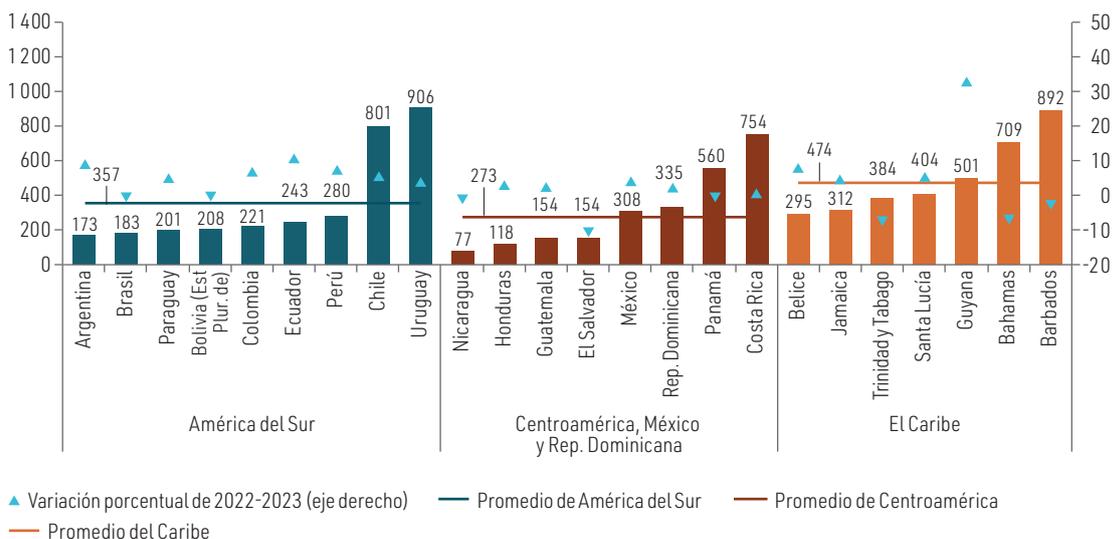
Por último, al analizar el gasto en términos de dólares per cápita destinados a la función de educación, se observa que en 2023 siete países destinaron más de 500 dólares por persona a esta función. Por otro lado, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador fueron los países que menos dólares per cápita gastaron en ella, con montos que van de los 77 a los 154 dólares.

En el gráfico IV.21 pueden observarse las variaciones interanuales reales entre 2022 y 2023. Pese a que la tendencia general en la región es a una leve expansión del gasto, hay países que presentaron una variación mayor que la media regional, entre los que se destacan Colombia, el Ecuador y el Perú, que registraron aumentos de entre el 7% y el 11%, y Guyana, que mostró un aumento considerablemente mayor, al alcanzar el 33%. Entre las mayores variaciones negativas observadas, se encuentran las de El Salvador, Trinidad y Tabago y las Bahamas, que redujeron su gasto entre un 6,5% y un 10,1%.

#### Gráfico IV.21

América Latina y el Caribe (24 países): gasto per cápita del gobierno central en la función de educación, por país y subregiones, 2023

(En dólares de 2018 a precios constantes y en porcentajes de variación interanual)



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

**Nota:** Las barras representan el gasto en dólares de 2018 a precios constantes. Se indican las variaciones positivas con triángulos hacia arriba y las variaciones negativas con triángulos hacia abajo. La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a la administración central y la del Perú, al gobierno general. Los datos del Uruguay no incluyen el Banco de Previsión Social (BPS).

### c) Salud

El gasto en la función de salud abarca todas las erogaciones en servicios prestados a particulares y a colectivos en los distintos niveles de atención, en programas tanto de tipo preventivo como curativo. Para avanzar hacia la salud universal, la meta 4.1 de la Agenda de Salud Sostenible para las Américas 2018-2030 indica que debe destinarse un gasto público de al menos un 6% del PIB a esta función (OPS, 2017, pág. 35)<sup>18</sup>. Esta cantidad se considera una referencia mínima para la actuación de los países en materia de sostenibilidad financiera del sistema sanitario, valor que contrasta con el promedio equivalente al 2,7% del PIB que alcanzan los recursos del gobierno central de los 24 países analizados y revela la magnitud de la brecha de recursos que aún queda por cubrir.

Aun cuando los niveles de gasto observados en 2023 se mantuvieron por encima de los niveles previos a la pandemia, continuó la tendencia a la baja registrada en 2022 y ninguno de los países alcanzó la meta propuesta por la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Se debe considerar que existe un grupo de países que no registran el gasto en esta función en las partidas del gobierno central, pero que, con coberturas más amplias, como las del gobierno general o el sector público no financiero, sí cumplen el objetivo propuesto de destinar un 6% del PIB a la salud.

Los países que realizaron un mayor gasto como porcentaje del PIB fueron Chile, las Bahamas, Nicaragua y el Uruguay (entre el 3,1% y el 5,7% del PIB). Solo se observan avances en términos del PIB en el Paraguay, Trinidad y Tabago y el Uruguay, de 0,35, 0,30 y 0,18 puntos porcentuales, respectivamente.

Al comparar estos datos en relación con los fondos destinados al resto de las funciones sociales, se observa que seis países mantienen una proporción del 30% o más del gasto social destinado a la salud. Las mayores proporciones observadas fueron en las Bahamas y Jamaica (con un 35,4% y un 38,6%, respectivamente), seguidos por Honduras (33,6%) y Nicaragua (33,2%). Un segundo grupo que destinó entre el 25% y el 30% del gasto social de gobierno central a esta función incluye Chile, Colombia, Guyana, Panamá, el Paraguay y Santa Lucía. Por último, la Argentina, Costa Rica y México destinaron a este rubro menos del 10% del gasto social del gobierno central.

Como se mencionó con anterioridad, en la mayoría de los países, la variación interanual muestra una disminución de las erogaciones en la función de salud, siendo las más pronunciadas las observadas en la Argentina (-16,8%), las Bahamas (-12,7%) y Nicaragua (-12,6%). Por otra parte, se registran aumentos significativos del gasto en comparación con 2022 en Guyana (16,5%), Honduras (13,2%) y el Paraguay (20,6%).

En términos per cápita, en 2023, los países que destinaron un mayor monto de gasto en dólares constantes de 2018 fueron las Bahamas (935 dólares), Chile (859 dólares) y el Uruguay (726 dólares), seguidos por Barbados, Guyana y Trinidad y Tabago, que gastaron entre 398 y 518 dólares por persona (véase el gráfico IV.22).

Estas estimaciones podrían variar al considerar coberturas institucionales más amplias e incluir, por ejemplo, las cajas e institutos de seguridad social y los bancos de previsión social, que en algunos países tienen un rol importante en el gasto en salud del sistema contributivo. Por ejemplo, sumado a lo comentado en relación con la Argentina y Costa Rica, en el Brasil, el gasto per cápita en salud del gobierno central en 2022 fue de 165 dólares, mientras que, a nivel de gobierno general, este monto alcanzó los 445 dólares ese año<sup>19</sup>.

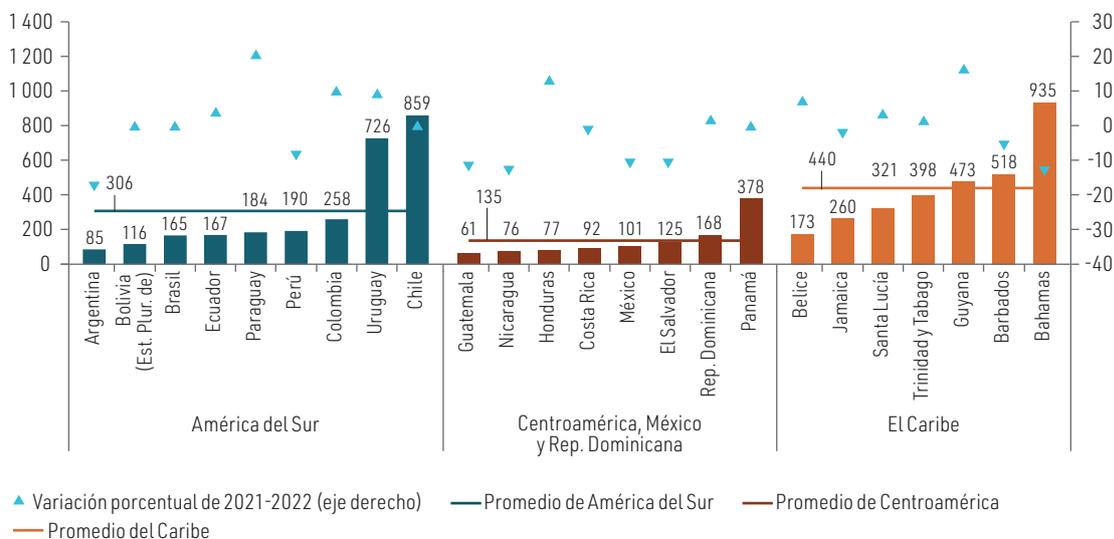
<sup>18</sup> Véase el objetivo 4 de la Agenda de Salud Sostenible para las Américas 2018-2030 (OPS, 2017).

<sup>19</sup> En el caso del Brasil, el último año sobre el que se dispone información a nivel de gobierno general es 2022.

Gráfico IV.22

América Latina y el Caribe (24 países): gasto per cápita del gobierno central en la función de salud, por país y subregiones, 2023

(En dólares de 2018 a precios constantes y en porcentajes de variación interanual)



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

**Nota:** Las barras representan el gasto en dólares de 2018 a precios constantes. Se indican las variaciones positivas con triángulos hacia arriba y las variaciones negativas con triángulos hacia abajo. La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a la administración central y la del Perú, al gobierno general. Los datos del Uruguay no incluyen el Banco de Previsión Social (BPS).

#### d) Vivienda y servicios comunitarios

El gasto público en vivienda y servicios comunitarios incluye los recursos estatales destinados a urbanización (incluidas tanto la administración de asuntos de urbanización como la eliminación de tugurios, relacionada con la construcción y remodelación de viviendas, además de con la adquisición de terrenos necesarios para dicha construcción), desarrollo comunitario, abastecimiento de agua y saneamiento y alumbrado público.

Los países de la región que destinaron un mayor nivel de gasto social del gobierno central a esta función en 2023 fueron Guyana (un 2,5% del PIB) y Nicaragua (un 1,8% del PIB), seguidos por Trinidad y Tabago y Barbados (un 1,55% y un 1,46% del PIB, respectivamente).

En cuanto a la proporción de recursos destinada a esta función respecto del total del gasto social del gobierno central, los países que sobresalen son Guyana (27,5%), Guatemala (18,5%) y Nicaragua (16,6%). Cabe destacar que en la región se mantiene la tendencia de que 15 de los 24 países analizados destinan a esta función una proporción inferior al 5% del gasto social del gobierno central (CEPAL, 2022a).

El análisis en términos per cápita en dólares constantes de 2018 muestra que tres países del Caribe notificaron el nivel más alto de gasto: Barbados, Guyana y Trinidad y Tabago (entre 207 y 493 dólares). En contraste, el Ecuador, El Salvador, Honduras y el Paraguay no superaban los 5 dólares per cápita en esta función.

### e) Actividades recreativas, cultura y religión

El gasto destinado a esta función incluye los recursos dirigidos a financiar actividades recreativas, deportivas, culturales, de radio y televisión y religiosas. Para su análisis, cabe recordar que, en la Décima Conferencia Iberoamericana de Cultura, celebrada en Valparaíso (Chile) en julio de 2007, los ministros y altas autoridades de este ámbito propusieron “destinar al fomento de la cultura, de forma progresiva, un mínimo del 1% del presupuesto general de cada Estado” (CEPAL/OEI, 2014, pág. 311).

En 2023, el país con mayor nivel de gasto asociado a esta función fue Barbados (un 0,62% del PIB), seguido por Santa Lucía (un 0,43% del PIB), las Bahamas (un 0,34% del PIB), Nicaragua (un 0,33% del PIB) y El Salvador (un 0,32% del PIB). Por otro lado, cabe mencionar que Barbados y Nicaragua fueron los países que más recursos públicos destinaron a esta función respecto del total del gasto público del gobierno central, con montos equivalentes al 2,3% y el 1,7%, respectivamente, lo que sobrepasa la meta anteriormente indicada. Por otro lado, las Bahamas, Chile, Cuba, El Salvador, Guatemala, Guyana, el Perú, Santa Lucía y Trinidad y Tabago también destinaron a este rubro recursos por encima de un 1% del gasto público total del gobierno central, con lo que cumplieron la meta asignada<sup>20</sup>.

Al igual que en años anteriores, la Argentina y el Estado Plurinacional de Bolivia no informaron acerca del gasto público del gobierno central asignado a esta función.

### f) Protección del medio ambiente

Como parte de las funciones sociales, el gasto destinado a la protección del medio ambiente incluye los desembolsos efectuados para el manejo de desechos y aguas residuales, la reducción de la contaminación, la protección de la biodiversidad y del paisaje, y la investigación relacionada con la protección del medio ambiente.

En 2023, el país que notificó un mayor nivel de gasto en esta función fue las Bahamas (un 1,09% del PIB), seguido por Barbados y el Perú (un 0,66% y un 0,45% del PIB, respectivamente). El gasto destinado a este rubro en el resto de los países no superó el 0,3% del PIB.

En el análisis de la distribución, se observa que las Bahamas fue el único país que logró superar el 10% del gasto total del gobierno central en esta función en 2023. En los demás países analizados, este monto no superó el 5% y, en 15 de ellos, no llegó al 2%.

En términos per cápita, en dólares constantes de 2018, las Bahamas y Barbados son los países que destinaron mayores erogaciones por persona, con 323 y 128 dólares, respectivamente, monto que en los demás países no alcanzó los 50 dólares por persona.

Estos datos muestran cambios significativos al examinar coberturas institucionales mayores, incluidos los niveles de gobierno subnacionales (dado su rol en el manejo de desechos) y las empresas públicas dedicadas al tratamiento de aguas residuales. Se puede obtener más información sobre este tema en los trabajos de consolidación de datos contenidos en las cuentas satélite. Además de ofrecer una visión más completa de los recursos destinados, estas cuentas registran las acciones realizadas por distintos actores en el marco de las políticas de protección del medio ambiente en los países<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Los países indicados cumplen la meta cuando se considera el gasto público total del gobierno central. Esto no excluye a otros países que puedan alcanzar la meta al considerar la distribución del gasto total del gobierno general.

<sup>21</sup> Véanse más detalles sobre este tema en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Red Regional de Estadísticas Ambientales” [en línea] <https://comunidades.cepal.org/estadisticas-ambientales/es>.

## 4. Gasto público social en coberturas institucionales más amplias que la del gobierno central: países seleccionados

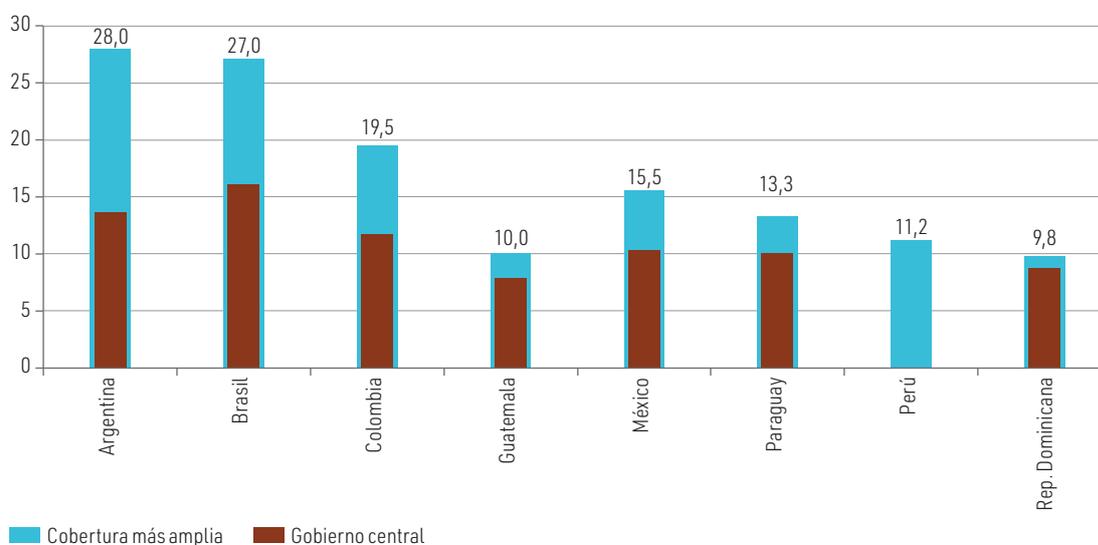
Como se ha indicado con anterioridad, los datos hasta aquí analizados se asocian al gobierno central, único nivel de cobertura que permite llevar a cabo comparaciones entre todos los países de la región. Sin embargo, como se muestra en el recuadro IV.2, algunos países de América Latina presentan informes agregados sobre el gasto público social correspondiente a coberturas institucionales más amplias (gobierno general, sector público no financiero o sector público). En esta sección se complementa el análisis a partir de la información de cinco países que cuentan con datos correspondientes a 2023 (Guatemala, México, Paraguay, Perú y República Dominicana) y otros tres (Brasil, Argentina y Colombia) que disponen de datos hasta 2022 (véase el cuadro IV.A3.1 del anexo IV.A3)<sup>22</sup>.

Como se observa en el gráfico IV.23, el gasto público social es considerablemente mayor cuando se analizan coberturas institucionales más amplias que las del gobierno central<sup>23</sup>. Entre los siete países que proporcionaron datos sobre ambas coberturas en los últimos dos años, la diferencia promedio asciende a 6,4 puntos del PIB. En términos relativos, la diferencia alcanza entre el 12% y el 106% del monto erogado en el gobierno central.

**Gráfico IV.23**

América Latina (8 países): gasto público social según cobertura institucional, 2023<sup>a</sup>

(En porcentajes del PIB)



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

**Nota:** En el caso del gobierno central, la cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a la administración central y la del Perú, al gobierno general. Las coberturas más amplias corresponden al gobierno general en el Brasil, Colombia, Guatemala, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana, al sector público en la Argentina y El Salvador, y al sector público no financiero en México.

<sup>a</sup> Los datos de Guatemala, México, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana corresponden a 2023. En el caso del resto de los países, se analiza el año más reciente con información disponible.

<sup>22</sup> Para disponer de series de datos referentes a una cobertura mayor que la del gobierno central, se necesita un gran esfuerzo de consolidación de las finanzas públicas entre los distintos niveles de gobierno. Por ello, no se cuenta con información sobre todos los países y, en algunos casos, difiere el año de análisis. Además de los países mencionados, el Estado Plurinacional de Bolivia y Cuba cuentan con datos hasta 2020. En el caso del Perú, la serie es la misma que la mencionada anteriormente, pues solo se dispone de datos referentes a la cobertura del gobierno general.

<sup>23</sup> Los datos del gobierno central pueden incluir transferencias hacia entidades subnacionales que estas ejecutan en políticas públicas. Por ese motivo, al consolidar el total del gasto en las coberturas más amplias, estas partidas no implican un mayor gasto. Así, las diferencias de montos entre ambas coberturas no reflejan necesariamente todo el gasto ejecutado por los gobiernos subnacionales, las empresas públicas u otras entidades, sino que solo indican el monto agregado.

La distribución de las funciones del gasto público social también varía de manera significativa en algunos países cuando se consideran coberturas institucionales más amplias que las del gobierno central. A continuación, se presentan datos de los cuatro países que proporcionan información de 2023 sobre coberturas más amplias que la del gobierno central.

- En Guatemala, el gasto social a nivel de gobierno general en 2023 alcanzó un monto equivalente al 10% del PIB, 2,1 puntos porcentuales más que la cobertura del gobierno central. Esto revela un aumento de 0,4 puntos porcentuales del PIB respecto al año anterior. En términos de dólares per cápita a precios constantes de 2018, el gasto social alcanzó los 472 dólares en 2023, lo que representa un 26,9% más que los 372 dólares registrados en el gobierno central.

Con respecto a las funciones, el análisis de 2023 muestra que la protección social representó un 28% del gasto social total del gobierno general, lo que contrasta con el 18,2% registrado a nivel del gobierno central. Por su parte, la función de salud alcanzó un 24% del gasto del gobierno general, 7,6 puntos porcentuales más que lo registrado en el gobierno central.

- En México, el gasto social del sector público no financiero (federal) en 2023 registró un monto equivalente al 15,5% del PIB, 5,2 puntos porcentuales más que en la cobertura del gobierno central<sup>24</sup>. En términos de dólares per cápita a precios constantes de 2018, dicho valor significó un gasto de 1.573 dólares por persona, lo que supera en poco más del 50% los 1.040 dólares notificados en la cobertura del gobierno central.

Los recursos se distribuyen de manera similar entre ambas coberturas institucionales. Se destaca que, en la cobertura ampliada, las funciones de salud y protección social disponen de más recursos que en la cobertura del gobierno central. Este valor alcanza un 14% en la función de salud, que contrasta con el 9,7% observado en la cobertura del gobierno central, y un 56% en la función de protección social, 8,5 puntos porcentuales más que lo registrado en el gobierno central.

- El Paraguay, por su parte, registró un gasto social del gobierno general consolidado del 13,3% del PIB en 2023, 3,3 puntos porcentuales más que el valor del gobierno central. En términos de dólares per cápita constantes de 2018, en 2023 se registró un gasto social del gobierno general de 859 dólares por persona, lo que equivale a un 32,4% más que los 649 dólares registrados a nivel del gobierno central.

Al igual que en México, la distribución de las distintas funciones es similar en ambas coberturas. La cobertura ampliada da cuenta de una mayor proporción del gasto disponible para las funciones de protección social y salud: un 40,0% y un 33,0%, respectivamente, en contraste con el 31,0% y el 28,3% alcanzados por el gobierno central en 2023.

- La República Dominicana registró un gasto social del gobierno general consolidado del 9,8% del PIB. Esto representa 1,1 puntos porcentuales más que el gasto del gobierno central y un aumento interanual de 0,5 puntos porcentuales con respecto al PIB. En términos de dólares constantes per cápita de 2018, el gasto social alcanzó los 859 dólares.

En este país también se observa una distribución funcional similar a la del gobierno central. Sin embargo, en términos de proporciones del gasto social en salud, el gobierno general representó un 14%, en contraste con el 19% registrado por el gobierno central.

Como muestran los datos aquí presentados, si se contara con mayor cantidad de países que proporcionaran información desagregada del gasto social a nivel de gobierno general, se aumentaría en gran medida la calidad del análisis de la inversión social. Esto mejoraría la comparabilidad entre países y, lo que es más importante aún, permitiría reflejar de manera más exhaustiva los recursos disponibles y facilitar la toma de decisiones en materia de necesidades financieras, así como brindar una mayor claridad sobre el origen y el uso de los recursos en los distintos niveles de gobierno.

<sup>24</sup> La cobertura institucional de México incluye el gobierno central, las instituciones de seguridad social y las empresas del Estado. No incluye los gastos incrementales producidos en los gobiernos subnacionales.

## C. Comentarios finales

Los elementos analizados en este capítulo revelan la importancia del aporte del crecimiento de los programas de transferencias monetarias y de los sistemas de pensiones no contributivos para el desarrollo de las distintas dimensiones de la institucionalidad social de los países de la región durante las últimas décadas. En este sentido, cabe subrayar los siguientes aspectos: i) los avances en los marcos normativos a nivel de leyes, que pueden dar mayor sostenibilidad a las políticas de Estado; ii) el rol cada vez más importante que desempeñan los Ministerios de Desarrollo Social y entidades equivalentes como autoridades y participantes centrales en la implementación de estos programas, así como en el desarrollo de sistemas de información de destinatarios y de seguimiento y evaluación de la gestión social, y iii) el incremento de los recursos destinados a su financiamiento. Los avances en términos de lucha contra la pobreza y la desigualdad son también destacables, aun cuando resultan insuficientes y este tema sigue constituyendo un desafío central que requiere una atención prioritaria.

Las estimaciones presentadas también revelan que, si bien los desafíos institucionales son importantes, hay capacidad para afrontarlos. Avanzar en el fortalecimiento de la institucionalidad social es posible. Se conocen las deficiencias en cada dimensión y también las alternativas para subsanarlas, pero hace falta voluntad política para trabajar de manera decidida en la consecución del Objetivo 1 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Es necesaria una decisión política que se traduzca en una adecuada priorización, con orientaciones estratégicas articuladas y un financiamiento sostenible, y que anteponga el enfoque de derechos para construir sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes que viabilicen el desarrollo social inclusivo. En el marco de la Sexta Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, se elaboró una propuesta regional, con miras a la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 2025, en la que se incluye la meta de alcanzar un estándar mínimo de inversión en protección social no contributiva a fin de avanzar en la erradicación de la pobreza y el cumplimiento del ODS 1 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (CEPAL, 2024a). En ese contexto, se planteó fijar un estándar de inversión para la región que permita a los Ministerios de Desarrollo Social o instituciones equivalentes gestionar recursos equivalentes a entre el 1,5% y el 2,5% del PIB o entre el 5% y el 10% del gasto público total, destinados a contar con un financiamiento viable y sostenible para los programas de protección social no contributiva, con el objetivo de avanzar hacia la erradicación de la pobreza extrema y la pobreza.

Otro tema destacado en este capítulo es la estabilización que presentó en 2023 el gasto social del gobierno central en la región respecto del año anterior. Esto supuso un freno a la tendencia contractiva de los últimos años, tras el abandono de las medidas implementadas para mitigar los efectos de la pandemia de COVID-19. La prioridad del gasto público social entre las funciones de gobierno presenta solo leves variaciones interanuales, y lo mismo ocurre en las formas de distribución entre las funciones sociales en las distintas subregiones. Cabe señalar que persisten importantes desafíos para alcanzar las metas acordadas tanto en el ámbito de la educación como en el de la salud.

Por último, la región presenta dos particularidades importantes en lo que respecta al gasto social. La primera es que aquellos países que enfrentan mayores dificultades para alcanzar las metas sociales de la Agenda 2030 son, en general, los que destinan menos recursos a este tipo de gasto. La segunda es que la región aún se mantiene a una distancia considerable de los países más desarrollados en esta materia, lo que reafirma la necesidad de alcanzar acuerdos que permitan fortalecer la institucionalidad social y garantizar la suficiencia y sostenibilidad de las políticas sociales.

## Bibliografía

- 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).
- Arenas de Mesa, A., E. Espíndola y J. I. Vila (2024), “Sostenibilidad financiera para la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos y la erradicación de la pobreza en la vejez”, *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).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2024a), *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), Santiago, en prensa.
- \_\_\_\_\_(2024b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/10-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2024c), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/5-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2023a), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe: eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo y sostenible* (LC/CDS.5/3), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2023b), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/18-P/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2022a), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/15-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2022b), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2021), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2020), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.
- CEPAL/OEI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2014), *Cultura y desarrollo económico en Iberoamérica*, Santiago.
- Claro, M. y otros (2021), “Ciudadanía digital en América Latina: revisión conceptual de iniciativas”, *serie Políticas Sociales*, N° 239 (LC/TS.2021/125), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- 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.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2014), *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_(2001), *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_Maldonado Valera, C. y otros (2021a), “Panorama de la cohesión social en América Latina y el Caribe”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/205), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_(2021b), “Cohesión social y desarrollo social inclusivo en América Latina: una propuesta para una era de incertidumbres”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/133/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
- Maldonado Valera, C. y A. Palma Roco (2013), “La construcción de pactos y consensos en materia de política social: el caso del Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares del Uruguay, 2004-2009”, *serie Políticas Sociales*, N° 182 (LC/L.3671), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R. y C. Maldonado Valera (2019), “La institucionalidad del desarrollo y la protección social en América Latina y el Caribe: panorama y desafíos”, *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), R. Martínez (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R., A. Palma y A. Velásquez (2020), “Revolución tecnológica e inclusión social: reflexiones sobre desafíos y oportunidades para la política social en América Latina”, *serie Políticas Sociales*, N° 233 (LC/TS.2020/88), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2017), *Agenda de salud sostenible para las Américas 2018-2030: un llamado a la acción para la salud y el bienestar en la región*, Washington, D.C.
- 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).
- 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).
- UNESCO y otros (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y otros) (2016), *Educación 2030. Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4: Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos*, París.
- Van Hemelryck, T. (2021), “Sistemas de información de protección social y registros de destinatarios”, *Caja de herramientas. Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2021/157), S. Cecchini, R. Holzy H. Soto de la Rosa (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

## Anexo IV.A1

### Recuadro IV.A1.1

#### Estimaciones del gasto administrativo en programas sociales

Los gastos de administración de un programa se refieren a aquellos costos que no están directamente asociados al proceso de producción de los bienes o servicios que este ofrece, sino que son erogaciones ligadas a elementos de la gestión y operación general del programa, como el personal de dirección y administración, las asesorías legales, las auditorías, las evaluaciones, las capacitaciones internas, la oficina y el equipamiento o el acceso a zonas remotas. Estos costos fluctúan según el tipo de programa, su cobertura, la cuantía y forma de las transferencias y los tiempos de ejecución, así como el país en el que se ejecuta el programa (por la estructura y el nivel de desarrollo institucional, las condiciones geográficas particulares o la infraestructura ya existente, entre otros factores) (Tromben Rojas, Cecchini y Gilbert, 2022).

En ocasiones, los gastos administrativos no están incluidos en los presupuestos de los programas. Es común que se encuentren en clasificaciones presupuestarias de gastos generales, que afectan a toda la unidad o institución (Arenas Caruti, 2021). A esto se puede agregar la complejidad de los programas en que participan entidades descentralizadas de los gobiernos, a las que se les encarga la labor de ejecutar los programas, como los gobiernos regionales, los municipios o incluso entidades privadas.

Los costos administrativos también varían significativamente, dependiendo de la fase de ejecución de los programas. Suelen ser mayores al inicio de la implementación, por los desembolsos relacionados con la puesta en marcha del programa y las capacitaciones del personal, así como los recursos necesarios para la localización de los destinatarios potenciales. Entre otros ejemplos, cabe mencionar el programa Progresá de México, que redujo su costo administrativo del 52% del gasto total en 1997 al 6% en 2003, o el programa Bolsa Familia del Brasil, que pasó del 14,7% al 5,3% de 2001 a 2003 (Lindert, Skoufias y Shapiro, 2006).

Pueden mencionarse otras estimaciones de costos administrativos respecto de programas como Ti Manman Cheri, en Haití, en el que estos supondrían el 20% del costo total del programa; Pilot Social Cash Transfer Scheme para el distrito de Kalomo, en Zambia, en el que representan el 15%, o Red de Protección Social, en Nicaragua, en el que ascienden al 38,6% (Tromben Rojas, Cecchini y Gilbert, 2022). El Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile proporciona dicha información en su Banco Integrado de Programas Sociales y No Sociales, y se observa que, para 122 programas que son competencia del Ministerio en el 2022, el gasto administrativo se ubicó en un promedio del 10,9% del costo total.

En el caso particular de los programas de transferencias condicionadas y no condicionadas, Lindert, Skoufias y Shapiro (2006) estiman que, en la Argentina, el Brasil, Colombia y México, entre 1997 y 2005, el costo administrativo promedio se situó en torno al 5,2% del presupuesto total, pero con una gran variabilidad, de un rango de entre el 1,6% (programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados de Argentina) y el 10,5% (Familias en Acción de Colombia).

Por último, Grosh y otros (2008) encontraron que, en Bangladesh, el Brasil, Colombia, el Ecuador, Jamaica, México, el Pakistán, el Perú y la República Dominicana, entre 2000 y 2006, los costos de implementación del pago y el seguimiento de condicionalidades, además de los servicios adicionales de apoyo, no superaron el 13% del presupuesto. En promedio, los costos administrativos de los programas de transferencias condicionadas de estos países representaron el 8,2% del costo total.

**Fuente:** D. Arenas Caruti, "Evaluación de programas públicos", *serie Gestión Pública*, N° 87 (LC/TS.2021/31), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021; M. Grosh y otros, *For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2008; K. Lindert, E. Skoufias y J. Shapiro, *Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2006, y V. Tromben Rojas, S. Cecchini y R. Gilbert, "Estimación del costo de las transferencias monetarias en el marco de la Política Nacional de Protección y Promoción Social (PNPPS) de Haití", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/96), Santiago, CEPAL, 2022.

## Anexo IV.A2

### Cuadro IV.A2.1

Sistemas de pensiones no contributivos

Pais	Programa	Organismo responsable	Organismo ejecutor	Norma que lo regula
Antigua y Barbuda	Old-age Assistance Programme (OAP) (1993 hasta el presente)	Ministerio de Finanzas, Gobernanza Corporativa y Alianzas Público-Privadas	Consejo de la Seguridad Social de Antigua y Barbuda	Ley núm. 22 de 1993 de la Seguridad Social (Enmienda)
	People's Benefits Program (PBP) (2009 hasta el presente)	Ministerio de Salud, Bienestar, Transformación Social y Medio Ambiente; PDV Caribe Antigua & Barbuda Ltd. (PDV CAB)	Departamento de Desarrollo Comunitario del Ministerio de Salud, Bienestar, Transformación Social y Medio Ambiente	No disponible
Argentina	Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) (2016 hasta el presente)	Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)	ANSES	Ley núm. 27260, título III, de 2016
	Programa de pensiones no contributivas (1948 hasta el presente)	Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)	Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES); Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP)	Ley núm. 13478; Decreto 432/97; Decreto 582/2003; Ley núm. 23746; Ley núm. 18910; Decreto núm. 2360/90
Bahamas	Old Age Non-Contributory Pension (OANCP) (1972 hasta el presente)	Ministerio de Inmigración y Seguro Nacional	Consejo del Seguro Nacional	Ley de Seguro Nacional (Ley núm. 21 de 1972)
	Invalidity Assistance (IA) (1972 hasta el presente)	Ministerio de Inmigración y Seguro Nacional	Consejo del Seguro Nacional	Ley de Seguro Nacional (Ley núm. 21 de 1972)
Barbados	Non-Contributory Old-Age Pension (1982 hasta el presente)	Ministerio del Trabajo, la Seguridad Social y el Tercer Sector	Servicio del Seguro Nacional y la Seguridad Social	Secciones 21A y 50 de la Ley del Seguro Nacional y la Seguridad Social (Enmienda), de 1982
Belice	Non-Contributory Pension Program (NCP) (2003 hasta el presente)	Ministerio de Finanzas	Consejo de la Seguridad Social	Capítulo 44 de la Ley de Seguridad Social: Normativa de la Seguridad Social (Pensiones No Contributivas para las Personas de 65 Años o Más), Sección 22
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Mensual Para Personas Con Discapacidad Grave y Muy Grave (2018 hasta el presente)	Ministerio de Salud y Deportes; Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social	Gobiernos autónomos municipales; Ministerio de Salud y Deportes; Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social	Ley núm. 977 de 2017
	Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad) (2008 hasta el presente)	Autoridad de Fiscalización y Control Social de Pensiones y Seguros (APS)	Administradoras de Fondos de Pensiones (Entidad gestora)	Ley núm. 3791 (2007); Decreto Supremo núm. 29400 (2007); Decreto Supremo núm. 29417 (2008); Decreto Supremo núm. 29423 (2008); Ley 378 (2013); Ley núm. 562 (2014); Ley núm. 953 (2017)
Brasil	Benefício de Prestação Continuada (BPC) (1996 hasta el presente)	Ministerio de Desarrollo y Asistencia Social, Familia y Lucha contra el Hambre	Instituto Nacional de Seguro Social (INSS)	Ley núm. 8742 (1993); Ley núm. 14203 (2021)
Chile	Pensión Básica Solidaria de Invalidez (2008 hasta el presente)	Ministerio del Trabajo y Previsión Social	Instituto de Previsión Social (IPS)	Ley núm. 21190 (2019); Ley núm. 20255 (2008)
	Pensión Garantizada Universal (PGU) (2022 hasta el presente)	Ministerio del Trabajo y Previsión Social	IPS	Ley núm. 20255; Ley núm. 21419 (2022); Decreto núm. 52 de 2022; Resolución exenta núm. 77 (2022)
Colombia	Programa Colombia Mayor (2012 hasta el presente)	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	Ley núm. 100 (1993); Ley núm. 797 (2003); Decreto núm. 3771 (2007); Resolución núm. 2958 de 2012; Resolución núm. 0234 de 2020; Decreto núm. 812 de 2020; Decreto núm. 1690 de 2020

País	Programa	Organismo responsable	Organismo ejecutor	Norma que lo regula
Costa Rica	Régimen No Contributivo de Pensiones por Monto Básico (1974 hasta el presente)	Caja Costarricense de Seguro Social	Caja Costarricense de Seguro Social	Ley núm. 5662 de 23 de diciembre de 1974
	Programa Pobreza y Discapacidad (1999 hasta el presente)	Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS)	Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS)	Acuerdo núm. 790 de 2018; Ley núm. 7972 (1999); Ley núm. 5662 (1974); Ley núm. 8783 (2009)
Cuba	Régimen de Asistencia Social (1979 hasta el presente)	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Instituto Nacional de Seguridad Social (INASS)	Ley núm. 105 de Seguridad Social (2008)
Ecuador	Bono Joaquín Gallegos Lara (2010 hasta el presente)	Ministerio de Inclusión Económica y Social	Ministerio de Inclusión Económica y Social	Decreto Ejecutivo núm. 422 (2010)
	Pensión Mis Mejores Años (2017 hasta el presente)	Ministerio de Inclusión Económica y Social	Ministerio de Inclusión Económica y Social	Acuerdo Ministerial núm. 109 (2019)
	Pensión Toda una Vida (2019 hasta el presente)	Ministerio de Inclusión Económica y Social	Ministerio de Inclusión Económica y Social	Acuerdo Ministerial núm. 109 (2019)
El Salvador	Pensión Básica para Adultos Mayores y personas con discapacidad y dependencia (2018 hasta el presente)	Presidencia de la República, por medio de la Comisión Presidencial para Operaciones y Gabinete de Gobierno	Ministerio de Desarrollo Local	Decreto Ejecutivo núm. 28 de 2017
Guatemala	Aporte Económico del Adulto Mayor (2005 hasta el presente)	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Dirección del Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor, del Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Decreto núm. 85-2005, modificado por el Decreto núm. 39-2006 y por el Decreto núm. 4-2022
Guyana	Old Age Pension (Universal) (OAPU) (1994 hasta el presente)	Ministerio de Servicios Humanos y Seguridad Social	Ministerio de Servicios Humanos y Seguridad Social	Ley de Pensiones de Vejez, Capítulo 36:03 (1944)
México	Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (2019 hasta el presente)	Secretaría de Bienestar, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano	Secretaría de Bienestar, a través de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios y las Delegaciones de Programas para el Desarrollo	Ley General de Desarrollo Social
	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (2019 hasta el presente)	Secretaría de Bienestar	Secretaría de Bienestar a través de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano	Ley General de Desarrollo Social
Panamá	Programa Ángel Guardián (2013 hasta el presente)	Ministerio de Desarrollo Social	Ministerio de Desarrollo Social, con el apoyo de la Secretaría Nacional de Discapacidad	Ley núm. 39 de 14 de junio de 2012
	120 a los 65: Programa Especial de Transferencia Económica a los Adultos Mayores (2009 hasta el presente)	Ministerio de Desarrollo Social	Ministerio de Desarrollo Social	Ley núm. 44 (2009); Ley núm. 86 (2010); Ley núm. 117 (2013); Ley núm. 15 (2014); Decreto Ejecutivo núm. 11 (de 15 de febrero de 2013); Decreto ejecutivo núm. 9 de 2017
Paraguay	Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Vulnerabilidad (2009 hasta el presente)	Ministerio de Economía, a través de la Dirección de Pensiones No Contributivas <sup>a</sup>	Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Pensiones No Contributivas	Ley núm. 3728/2009; Decreto núm. 4542/2010; Ley núm. 6381/2020; Decreto núm. 3816 de 13 de julio de 2020

País	Programa	Organismo responsable	Organismo ejecutor	Norma que lo regula
Perú	Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65" (2011 hasta el presente)	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)	MIDIS	Decreto Supremo núm. 040-2014-PCM; Decreto Supremo núm. 081-2011-PCM; Decreto de Urgencia núm. 56-2011
	Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza (CONTIGO) (2017 hasta el presente)	MIDIS	MIDIS	Decreto Supremo núm. 004-2015-MIMP; Decreto Supremo núm. 007-2016-MIMP; Decreto Supremo núm. 008-2017-MIDIS; Decreto Supremo núm. 161-2017-EF
República Dominicana	Pensiones solidarias del Régimen Subsidiado (2019 hasta el presente)	Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)	CNSS	Ley núm. 87-01 de 2001; Decreto núm. 381-13 de 2013
Saint Kitts y Nevis	Non-Contributory Assistance Pension (NCAP) (1998 hasta el presente)	Ministerio de Finanzas, Ciudadanía e Inmigración, Salud y Seguridad Social	Consejo de Seguridad Social	"Normativa de la Seguridad Social (Beneficios)", parte IV de la Ley de Seguridad Social, 1978
San Vicente y las Granadinas	Non-contributory Assistance Age Pension (NAÁP) (1998 hasta el presente)	Ministerio de Finanzas	Servicios del Seguro Nacional	Sección 28 y 53 de la Ley del Seguro Nacional (Capítulo 296); SRO 13 de 1994, enmendada por las normas y órdenes legales SRO 1 de 1998, SRO 41 de 2002, SRO 20 de 2005, SRO 12 de 2008 y SRO 61 de 2008
Trinidad y Tabago	Senior Citizens' Pensión (SCP (ex Old-age Pension) (2001 hasta el presente)	División de Bienestar Social del Ministerio de Desarrollo Social y Servicios para la Familia	División de Bienestar Social del Ministerio de Desarrollo Social y Servicios para la Familia	Ley de Pensiones para Personas Mayores, actualizada el 1 de diciembre de 2016
	Disability Assistance Grant (1997 hasta el presente)	División de Bienestar Social del Ministerio de Desarrollo Social y Servicios para la Familia	Juntas Locales de Asistencia Pública	Ley de Asistencia Pública, capítulo 32:03
Uruguay	Pensión por Vejez y Pensión por Invalidez (1919 hasta el presente)	Banco de Previsión Social	Banco de Previsión Social, a través de la Dirección Técnica de Prestaciones	Ley núm. 6874 de 1919; Ley núm. 14117 de 1973; Acto Institucional 9 de 1979; Ley núm. 15841 de 1986; Ley núm. 16759 de 1996; Ley núm. 16929 de 1998; Ley núm. 17266 de 2000
Venezuela (República Bolivariana de)	Gran Misión en Amor Mayor (2011 hasta el presente)	Ministerio del Poder Popular para los Adultos y Adultas Mayores, Abuelos y Abuelas de la Patria	Órgano Superior de la Gran Misión en Amor Mayor Venezuela	Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley núm. 8.694 (2011); Decreto núm. 4968 (2024)

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] (<http://dds.cepal.org/bpsnc/>).

<sup>a</sup> En 2024, el Programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Vulnerabilidad Social cambió su dependencia administrativa de la Dirección de Pensiones no Contributivas del Ministerio de Economía y Finanzas al Ministerio de Desarrollo Social por medio de la Ley núm. 7232.

## Anexo IV.A3

### Cuadro IV.A3.1

Programas de transferencias monetarias

País	Programa	Organismo responsable	Organismo ejecutor	Norma que lo regula
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social (2009 hasta el presente)	Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)	ANSES	Decreto núm. 1602/2009 de octubre de 2009 y Decreto núm. 504/2015 de abril de 2015, que modifica el ya existente Régimen de Asignaciones Familiares (Ley núm. 24714 de 1996); Decreto núm. 446/2011; Ley núm. 27160 (2015); Decreto núm. 492/2016; Decreto núm. 593/2016; Decreto núm. 309/2020; Decreto núm. 840/2020; Decreto núm. 475/2021; Decreto núm. 5/2023
Belice	Building Opportunities for Our Social Transformation (BOOST) (2011 hasta el presente)	Ministerio de Desarrollo Humano, Familias y Asuntos Indígenas	Ministerio de Desarrollo Humano, Familias y Asuntos Indígenas	No disponible
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Juancito Pinto (2006 hasta el presente)	Ministerio de Educación	Ministerio de Educación	Decretos Supremos núms. 28899 (2006), 29321 (2007), 29652 (2008), 0309 (2009), 648 (2010), 1016 (2011), 1372 (2012), 1748 (2013), 2141 (2014), 2506 (2015), 2899 (2016), 3331 (2017) y 4050 (2019); Resoluciones Ministeriales núms. 248 y 775 (2008), 695 (2012), 718 y 719 (2013), 546 (2016), 2521 (2017) y 868 (2019)
	Bono Madre Niña-Niño "Juana Azurduy" (2009 hasta el presente)	Ministerio de Salud y Deportes; Ministerio de la Presidencia, y Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social	Ministerio de Salud y Deportes	Decreto supremo núm. 066 (2009); Decreto Supremo núm. 0426 (2010); Decreto Supremo núm. 2480 de 6 de agosto de 2015 (subsidio); Reglamento Operativo del Bono Juana Azurduy; Reglamento Operativo del Subsidio Universal Prenatal por la Vida
Brasil	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) (1993 hasta el presente)	Ministerio de Desarrollo y Asistencia Social, Familia y Lucha contra el Hambre	Ministerio de Desarrollo y Asistencia Social, Familia y Lucha contra el Hambre, por medio de la Secretaría Nacional de Asistencia Social (SNAS), órgano responsable del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS)	Ley núm. 8742 (1993); Ley núm. 12435 (2011); Decreto núm. 458 de octubre de 2001; Decreto núm. 666 de diciembre de 2005
	Bolsa Familia (2003 hasta el presente)	Ministerio de Desarrollo y Asistencia Social, Familia y Lucha contra el Hambre	Ministerio de Desarrollo y Asistencia Social, Familia y Lucha contra el Hambre, por medio de la Secretaría Nacional de Ingresos de la Ciudadanía (SENARC)	Ley núm. 10836 (2004); Decreto núm. 5209 (2004); Decreto núm. 6135 (2007); Decreto núm. 6157 (2007); Decreto núm. 6917 (2009); Decreto núm. 7447 (2011); Ley núm. 14601 (2023); Decreto núm. 12064 (2024); Ordenanza núm. 321 de 29 de septiembre de 2008; Medida Provisoria núm. 411 (2007); Decreto núm. 7758 (2012); Ley núm. 14601 (2023); Decreto núm. 12064 (2024)
	Pé-de-Meia (2023 hasta el presente)	Ministerio de Educación	Ministerio de Educación	Medida Provisoria núm. 1198 (2023); Ley núm. 14818 (2024); Decreto núm. 11901 (2024); Orden ministerial de Educación/Gabinete del Ministro núm. 83 (2024); Orden ministerial de Educación/Gabinete del Ministro núm. 84 (2024); Orden ministerial de Educación/Gabinete del Ministro núm. 210 (2024).
	Bolsa Verde (2011 hasta el presente)	Ministerio de Medio Ambiente y Cambio Climático	Ministerio de Medio Ambiente y Cambio Climático	Ley nº 12.512/11, del 14 de octubre de 2011; Decreto nº 7.572, del 28 de septiembre de 2011; Decreto núm. 11635 (2023)

País	Programa	Organismo responsable	Organismo ejecutor	Norma que lo regula
Chile	Chile Seguridades y Oportunidades (Ingreso Ético Familiar (IEF)) (2012 hasta el presente)	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Ley núm. 20595 (2012)
Chile	Subsidio Único Familiar (1981 hasta el presente)	Ministerio de Desarrollo Social y Familia (que, hasta 2011, se denominaba Ministerio de Planificación)	Instituto de Previsión Social (IPS)	Ley núm. 18020 (1981); Ley núm. 21550 (2023)
Colombia	Renta Ciudadana (2024 hasta el presente)	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS)	DPS	Ley núm. 2294 (2023); Decreto núm. 1960 (2023)
	Estrategia de Superación de Pobreza Extrema (UNIDOS) (ex Red Juntos) (2007 hasta el presente)	DPS	DPS	Documento Conpes Social núm. 102 de 2006; Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 "Estado Comunitario: Desarrollo para Todos"; Ley núm. 1785 de 21 de junio de 2016 por medio de la cual se establece la red para la superación de la pobreza extrema - Red Unidos y se dictan otras disposiciones
Costa Rica	Avancemos (2006 hasta el presente)	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	(IMAS)	Ley núm. 9617 de 2018; Decreto Ejecutivo núm. 33154-MP-MIDEPLAN-MEP-MTSS-MIVAH; Decreto Ejecutivo núm. 33677 (2007)
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano (2003 hasta el presente)	Ministerio de Inclusión Económica y Social	Ministerio de Inclusión Económica y Social	Decreto Ejecutivo núm. 347 (2003); Acuerdo Ministerial núm. 512 (2003); Decreto Ejecutivo núm. 1824 (2006); Decreto Ejecutivo núm. 12 (2007); Decreto Ejecutivo núm. 1838 (2009); Acuerdo Ministerial núm. 0037 (2009); Decreto Ejecutivo núm. 1395 (2013); Decreto Ejecutivo núm. 129 (2017)
	Desnutrición Cero (2011 hasta el presente)	Ministerio de Salud Pública (MSP)	Coordinación Nacional de Nutrición del MSP	Decreto Ejecutivo núm. 785 (2011)
El Salvador	Familias Sostenibles (2017 hasta el presente)	Ministerio de Desarrollo Local	Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial; Ministerio de Educación; Ministerio de Salud; Ministerio de Agricultura y Ganadería; Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal; Ministerio de Obras Públicas y de Transporte; Ministerio de Vivienda y Urbanismo; Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa; Fondo Nacional de Vivienda Popular; Banco de Fomento Agropecuario, otras instituciones, según sea requerido por la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia para la ejecución de la estrategia.	Decreto Ejecutivo núm. 28 de 2017
Guatemala	Bono Social (ex Mi Bono Seguro) (2012 hasta el presente)	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	MIDES	Acuerdo Ministerial núm. DS-46-2015; Acuerdo Ministerial núm. DS-61-2017; Decreto núm. 50-2016
	Bolsa Social (ex Mi Bolsa Segura) (2012 hasta el presente)	MIDES	MIDES	Acuerdo Ministerial núm. 02-2012; Acuerdo Ministerial núm. DS-24-2016; Acuerdo Ministerial núm. DS-149-2018
	Programa Vida (2017 hasta el presente)	MIDES, Viceministerio de Protección Social	MIDES, a través de su Viceministerio de Protección Social	Acuerdo Ministerial núm. DS-68-2017
Honduras	Red Solidaria (2022 hasta el presente)	Secretaría de Desarrollo Social	Secretaría de Desarrollo Social	Decreto Ejecutivo núm. PCM-08-2022

País	Programa	Organismo responsable	Organismo ejecutor	Norma que lo regula
Jamaica	Programme of Advancement through Health and Education (PATH) (2001 hasta el presente)	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Ministerio de Gobierno Local y Desarrollo Comunitario	No disponible
México	Becas para el Bienestar Benito Juárez (2019 hasta el presente)	Secretaría de Educación Pública	Secretaría de Educación Pública, a través de la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez, las Coordinaciones Estatales de Programas Integrales de Desarrollo, la Secretaría de Educación Pública, los Servicios Estatales de Educación, Secretarías Estatales de Educación o entidades equivalentes y el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)	Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez ( <i>Diario Oficial de la Federación</i> , 31 de mayo de 2019); Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2019.
Panamá	Red de Oportunidades (2006 hasta el presente)	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	MIDES, a través de la Secretaría del Sistema de Protección Social	Decreto Ejecutivo núm. 222-2007 (DMYSC) (9 de julio de 2007); Resolución núm. 042 (16 de febrero de 2011); Resolución núm. 122 (6 de mayo de 2009); Resolución núm. 071 (18 de marzo de 2009); Resolución núm. 160 (8 de julio de 2008)
	Programa de Asistencia Social Educativa Universal (PASE-U) (2020 hasta el presente)	Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU)	IFARHU, Contraloría General de la República, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Ley núm. 148 (2020); Resolución núm. 015 del IFARHU (2020)
	Bonos Familiares para la Compra de Alimentos (2005 hasta el presente)	Presidencia de la República	Secretaría Nacional de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nacional (SENAPAN)	Decreto Ejecutivo núm. 171 de 2004
Paraguay	Tekoporá (2005 hasta el presente)	Ministerio de Desarrollo Social (anteriormente denominado Secretaría de Acción Social)	Ministerio de Desarrollo Social (anteriormente denominado Secretaría de Acción Social)	Decreto núm. 1928 (2009); Ley núm. 4087 (2011)
	Abrazo (2005 hasta el presente)	Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA)	MINNA	Decreto Presidencial núm. 869 (2008)
Perú	Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (Juntos) (2005 hasta el presente)	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)	MIDIS	Decreto Supremo núm. 032-2005-PCM; Decreto Supremo núm. 062-2005-PCM; Decreto Supremo núm. 012-2012-MIDIS; Decreto Supremo núm. 09-2012-MIDIS y Resolución Ministerial núm. 277-2014-MIDIS
República Dominicana	Supérate (ex Progresando con Solidaridad) (2012 hasta el presente)	Presidencia de la República	Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales	Decreto núm. 488-12; Decreto núm. 536-05; Decreto núm. 377-21
Trinidad y Tabago	Food Support Programme (FSP) (2005 hasta el presente)	División de Bienestar Social del Ministerio de Desarrollo Social y Servicios para la Familia	Ministerio de Desarrollo Social y Servicios para la Familia	No disponible
Uruguay	Tarjeta Uruguay Social (ex Tarjeta Alimentaria) (2006 hasta el presente)	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	MIDES	Ley núm. 18227 (2007)
	Asignaciones Familiares - Plan Equidad (2008 hasta el presente)	Banco de Previsión Social (BPS)	MIDES, BPS	Ley núm. 18227 (2007) que abroga las Leyes núm. 17139 (1999) y núm. 17758 (2004)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <http://dds.cepal.org/bpsncl/>.

## Anexo IV.A4

### Cuadro IV.A4.1

América Latina y el Caribe (25 países): gasto público social del gobierno central, por funciones, 2022-2023  
(En porcentajes y dólares constantes de 2018)

País	Gasto social				Distribución del gasto social por funciones, 2023						
	(En porcentajes del PIB)		(En dólares constantes de 2018 per cápita)		(En porcentajes)						
	2022	2023	2022	2023	Protección social	Educación	Salud	Vivienda y servicios comunitarios	Recreación, cultura y religión	Protección del medio ambiente <sup>a</sup>	Total
Argentina	13,6	12,6	1 659	1 520	79,4	11,4	5,6	3,1	...	0,5	100,0
Bahamas	10,3	8,9	2 973	2 644	21,4	26,8	35,4	0,4	3,8	12,2	100,0
Barbados	15,3	13,6	2 879	2 649	26,7	33,7	19,6	10,7	4,5	4,8	100,0
Belice	9,7	10,0	634	676	20,5	43,6	25,6	6,4	1,9	2,0	100,0
Bolivia (Estado Plurinacional de) <sup>b</sup>	14,5	...	478	...	29,3	43,5	24,3	2,9	...	...	100,0
Brasil	16,1	...	1 525	...	76,5	12,0	10,8	0,3	0,1	0,2	100,0
Chile	17,8	18,3	2 891	2 972	40,2	26,9	28,9	1,8	1,6	0,5	100,0
Colombia	11,6	12,2	851	992	48,3	22,2	26,0	1,7	1,1	0,6	100,0
Costa Rica	10,3	10,0	1 378	1 391	34,4	54,2	6,6	2,7	1,0	1,0	100,0
Cuba	9,2	...	753	...	70,9	17,4	5,9	1,4	4,3	...	100,0
Ecuador	10,8	11,3	686	731	41,7	33,2	22,9	0,7	0,9	0,6	100,0
El Salvador	11,0	8,4	490	384	22,4	40,2	32,5	0,7	3,8	0,4	100,0
Guatemala	7,7	7,9	363	372	18,2	41,5	16,4	18,5	2,5	2,8	100,0
Guyana	7,7	9,1	1 329	1 791	14,8	28,0	26,4	27,5	2,4	0,9	100,0
Honduras	7,8	8,7	200	228	11,4	51,5	33,6	0,6	1,3	1,6	100,0
Jamaica	11,6	11,9	675	675	6,7	46,3	38,6	4,6	1,6	2,2	100,0
México	9,8	10,3	972	1 040	48,5	29,6	9,7	10,7	0,8	0,7	100,0
Nicaragua	10,6	11,1	217	228	11,7	33,8	33,2	16,6	3,0	1,6	100,0
Panamá	7,5	...	1 251	...	17,1	44,8	30,2	3,8	0,1	4,0	100,0
Paraguay	9,6	10,0	589	649	36,7	31,0	28,3	2,3	0,7	1,0	100,0
Perú <sup>c</sup>	11,4	11,2	784	762	23,6	36,7	25,0	8,2	2,5	4,0	100,0
República Dominicana	8,6	8,7	751	766	25,3	43,7	21,9	5,8	1,8	1,5	100,0
Santa Lucía	9,7	10,6	1 100	1 251	26,8	32,3	25,7	8,0	4,1	3,2	100,0
Trinidad y Tabago	11,6	12,2	1 620	1 628	36,7	23,6	24,5	12,7	2,5	...	100,0
Uruguay <sup>d</sup>	15,4	16,0	3 035	3 165	44,8	28,6	22,9	3,0	0,4	0,2	100,0

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

<sup>a</sup> Los datos sobre la protección del medio ambiente pueden no coincidir con las estimaciones de las cuentas satélite de medio ambiente.

<sup>b</sup> La cobertura corresponde a la administración central. Los datos corresponden a 2021.

<sup>c</sup> La cobertura corresponde al gobierno general.

<sup>d</sup> Los datos no incluyen las erogaciones del Banco de Previsión Social (BPS).

## Cuadro IV.A4.2

América Latina (10 países): gasto público social según coberturas institucionales más amplias que la del gobierno central, por funciones, 2022-2023  
(En porcentajes y dólares constantes de 2018)

País	Cobertura	Gasto público social		Distribución del gasto público social por funciones, 2023 (En porcentajes)						
		(En porcentajes del PIB)	(En dólares constantes de 2018 per cápita)	Protección social	Educación	Salud	Vivienda y servicios comunitarios	Recreación, cultura y religión	Protección del medio ambiente <sup>a</sup>	Total
Argentina <sup>b</sup>	Sector público	28,0	3 417	50,6	17,8	21,9	9,0	0,7	...	100,0
Brasil <sup>b</sup>	Gobierno general	27,0	2 554	58,1	18,0	17,4	3,7	1,0	1,8	100,0
Colombia <sup>b</sup>	Gobierno general	19,5	1 433	43,6	18,1	30,5	2,9	2,7	2,1	100,0
Costa Rica <sup>c</sup>	Gobierno general	20,0	2 558	39,8	27,1	27,3	1,9	0,8	3,1	100,0
El Salvador <sup>b</sup>	Sector público	17,6	767	32,5	26,1	20,5	19,7	0,9	0,3	100,0
Guatemala	Gobierno general	10,0	472	27,9	34,1	24,1	6,3	3,9	3,7	100,0
México	Sector público no financiero (federal)	15,5	1 573	56,0	19,6	16,4	7,1	0,5	0,4	100,0
Paraguay	Gobierno general	13,3	856	39,7	23,7	33,5	1,8	0,6	0,8	100,0
Perú	Gobierno general	11,2	762	23,6	36,7	25,0	8,2	2,5	4,0	100,0
República Dominicana	Gobierno general	9,8	859	33,9	40,0	14,2	6,9	2,0	3,1	100,0

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

<sup>a</sup> Los datos sobre la protección del medio ambiente pueden no coincidir con las estimaciones de las cuentas satélite de medio ambiente.

<sup>b</sup> Los datos corresponden a 2022.

<sup>c</sup> Los datos corresponden a 2021.

# Publicaciones recientes de la CEPAL

## *ECLAC recent publications*

[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

### Informes Anuales/*Annual Reports*

También disponibles para años anteriores/*Issues for previous years also available*

**Anuario Estadístico**  
de América Latina y el Caribe **2023**  
*Statistical Yearbook for Latin America*  
*and the Caribbean 2023*

Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2023  
*Statistical Yearbook for Latin America*  
*and the Caribbean, 2023*

**Balance Preliminar**  
**de las Economías**  
de América Latina  
y el Caribe **2023**

Balance Preliminar de las Economías de América Latina  
y el Caribe, 2023  
*Preliminary Overview of the Economies of Latin America*  
*and the Caribbean, 2023*

**Panorama Social**  
de América Latina  
y el Caribe **2023**

Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023  
*Social Panorama of Latin America and the Caribbean, 2023*

**Perspectivas del**  
**Comercio Internacional**  
de América Latina  
y el Caribe **2024**

Perspectivas del Comercio Internacional  
de América Latina y el Caribe, 2024  
*International Trade Outlook for Latin America*  
*and the Caribbean, 2024*

**Estudio Económico**  
de América Latina  
y el Caribe **2024**

Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2024  
*Economic Survey of Latin America*  
*and the Caribbean, 2024*

**La Inversión**  
**Extranjera Directa**  
en América Latina  
y el Caribe **2024**

La Inversión Extranjera Directa en América Latina  
y el Caribe, 2024  
*Foreign Direct Investment in Latin America*  
*and the Caribbean, 2024*

**Panorama de**  
las **Políticas de**  
**Desarrollo Productivo**  
en América Latina y el Caribe

**2024**

Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo  
en América Latina y el Caribe, 2024  
*Panorama of Productive Development Policies*  
*in Latin America and the Caribbean, 2024*

## El Pensamiento de la CEPAL/ECLAC Thinking

América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas  
*Development Traps in Latin America and the Caribbean: Vital Transformations and How to Manage Them*

Repensar, reimaginar, transformar: los “qué” y los “cómo” para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible, Revista CEPAL, N° 141, separata  
*Rethinking, reimagining and transforming: the “whats” and the “hows” for moving towards a more productive, inclusive and sustainable development model, CEPAL Review, No. 141, article*

Cooperar o perecer: el dilema de la comunidad mundial. Tomo I: Los años de creación (1941-1960)



## Libros y Documentos Institucionales/Institutional Books and Documents

Reducir la desigualdad y avanzar hacia el desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: desafíos, prioridades y mensajes de cara a la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social  
*Reducing Inequality and Pursuing Inclusive Social Development in Latin America and the Caribbean: Challenges, Priorities and Key Messages in preparation for the Second World Summit for Social Development*

Población, desarrollo y derechos en América Latina y el Caribe: segundo informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo  
*Population, Development and Rights in Latin America and the Caribbean: second regional report on the implementation of the Montevideo Consensus on Population and Development*

Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2024: política fiscal para enfrentar los desafíos del cambio climático  
*Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean, 2024: Fiscal policy for addressing the challenges of climate change*



## Libros de la CEPAL/ECLAC Books

Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad

Estado abierto y gestión pública: el papel del sector académico

Gobernanzas multiactor y multinivel para las políticas de desarrollo productivo en agrocadenas y territorios rurales



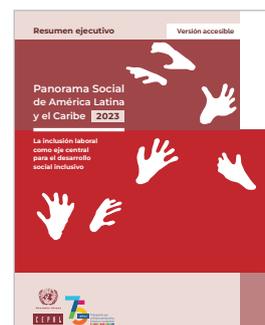
## Versiones accesibles/Accessible versions

Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023. Versión accesible  
*Social Panorama of Latin America and the Caribbean, 2023. Accessible version*

Compromiso de Santiago. Versión accesible  
*Santiago Commitment. Accessible version*

Compromiso de Buenos Aires. Versión accesible  
*Buenos Aires Commitment. Accessible version*

Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo. Versión accesible



## Revista CEPAL/CEPAL Review



## Series de la CEPAL/ECLAC Series



## Notas de Población



## Observatorio Demográfico Demographic Observatory



## Documentos de Proyectos Project Documents



## Metodologías de la CEPAL ECLAC Methodologies



## Coediciones/Co-editions

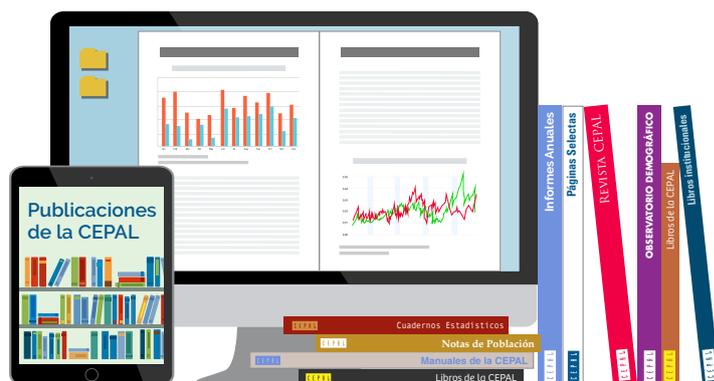


## Catálogo de Publicaciones 2022-2023



# Suscríbase y reciba información oportuna sobre las publicaciones de la CEPAL

Subscribe to receive up-to-the-minute information on ECLAC publications



[www.cepal.org/es/suscripciones](http://www.cepal.org/es/suscripciones)

[www.cepal.org/en/subscriptions](http://www.cepal.org/en/subscriptions)



NACIONES UNIDAS  
UNITED NATIONS



[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)



[www.instagram.com/publicacionesdelacepal](https://www.instagram.com/publicacionesdelacepal)



[www.facebook.com/publicacionesdelacepal](https://www.facebook.com/publicacionesdelacepal)

Las publicaciones de la CEPAL también se pueden adquirir a través de:

ECLAC publications also available at:

**shop.un.org**

United Nations Publications  
PO Box 960  
Herndon, VA 20172  
USA

Tel. (1-888)254-4286  
Fax (1-800)338-4550  
Contacto/Contact: [publications@un.org](mailto:publications@un.org)  
Pedidos/Orders: [order@un.org](mailto:order@un.org)



**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](http://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](http://www.cepal.org)

