

# OFERTA DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



La Oferta Regional de Protección Social del PNUD fue preparada por el Equipo de Crecimiento Inclusivo del Centro Regional de Servicios para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), bajo la dirección de Rita Sciarra.

El contenido técnico fue proporcionado por Luis Henrique da Silva de Paiva, Especialista Regional en Protección Social del PNUD, y Renata Pardo, Especialista en Pobreza Multidimensional.

Esta iniciativa también se benefició de las valiosas contribuciones del Equipo de Género del PNUD para ALC, del Equipo de Reducción del Riesgo de Desastres, de la Oficina del Economista Jefe Regional y de los puntos focales de Crecimiento Inclusivo de varias Oficinas de País y Multipaís de la región.

Diagramación: Sandra Pérez, PNUD ALC.

---

#### Aviso Legal:

El PNUD es la principal organización de las Naciones Unidas que lucha por poner fin a la injusticia de la pobreza, la desigualdad y el cambio climático. Trabajando con nuestra amplia red de expertos y socios en 170 países, ayudamos a las naciones a construir soluciones integradas y duraderas para las personas y el planeta.

Obtén más información en [undp.org](http://undp.org) o síguenos en @UNDP. [www.undp.org/es/latin-america](http://www.undp.org/es/latin-america)

Copyright © PNUD 2025. Todos los derechos reservados. Publicado en los Estados Unidos de América.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo | One United Nations Plaza, Nueva York, NY 10017, EE. UU.

Las opiniones y el contenido de este documento son responsabilidad exclusiva del autor y no reflejan necesariamente la posición oficial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ni de los Estados Miembros de las Naciones Unidas.

# Contenido

Introducción	5
<b>1. Definiendo protección social</b>	6
<b>2. Organización de protección social – tipos de programas, sistemas y financiamiento</b>	7
<b>3. Cómo se estructuró históricamente la protección social en la región</b>	10
3.1. Orígenes de la protección social en América Latina y el Caribe	10
3.2. Sistemas e instituciones duales de protección social	12
3.3. Retos pendientes	16
<b>4. Tendencias estructurales que afectarán la protección social en los países de América Latina y el Caribe</b>	21
4.1. Transición demográfica	21
4.2. El cambio climático	24
4.3. El cambio tecnológico y el futuro del trabajo	26
<b>5. Una Oferta Regional de Protección Social para América Latina y el Caribe</b>	29
5.1. Principios	29
5.2. Medir la pobreza y la vulnerabilidad y mejorar la orientación y el impacto de la política social	31
5.3. Superar la estratificación: reformas parciales hacia sistemas de protección social universales y coherentes en América Latina y el Caribe	35
5.3.1. Análisis y evaluación de los sistemas, políticas y programas de protección social	35
5.3.2. Infraestructura social (registros sociales y sistemas de pago)	41
5.4. Políticas y servicios de cuidados y diseño de políticas sociales con perspectiva de género	44
5.5. Incorporar la resiliencia como objetivo de política pública	46
5.6. Financiamiento de la protección social	50
Anexo	52
Referencias	54



# Introducción

---

La protección social desempeña un papel crucial en el logro del desarrollo sostenible. En esencia, el desarrollo sostenible pretende satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Los mecanismos de protección social contribuyen a este objetivo reduciendo la pobreza, fomentando la inclusión social y promoviendo la estabilidad económica.

Los sistemas de protección social, cuando son universales, inclusivos, sostenibles y favorables al crecimiento, pueden prevenir, preparar y mitigar los efectos negativos de los choques, mediante programas y servicios a las personas y familias expuestas a riesgos, pobreza o vulnerabilidad. Esta capacidad de generar resiliencia es esencial para el desarrollo, ya que permite a las comunidades prepararse, resistir y recuperarse de los eventos adversos, reduciendo en última instancia la probabilidad de caer en ciclos de pobreza y vulnerabilidad.

Este documento presenta la oferta programática de protección social para América Latina y el Caribe (ALC) elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este enfoque se basa en las ideas aportadas por la Oferta Global de Protección Social 2.0 del PNUD, así como en los documentos pertinentes elaborados recientemente por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (RBLAC) del PNUD.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Especialmente el capítulo 5 del Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 (PNUD 2021), Levy y Cruces (2021), y Paiva y Pardo (2024).

# 1. Definiendo protección social



Según la Junta de Cooperación Interinstitucional en materia de Protección Social (SPIAC-B), la protección social es:

*un conjunto de políticas y programas destinados a prevenir y proteger a todas las personas contra la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social a lo largo de su ciclo de vida, con un énfasis especial en los grupos vulnerables. Esto significa garantizar una protección adecuada a todos los que la necesiten, incluidos los niños y niñas; las personas en edad de trabajar en caso de maternidad, enfermedad, accidente laboral o para los que no tienen trabajo; las personas con discapacidades y las personas mayores. Esta protección puede proporcionarse mediante el seguro social, prestaciones sociales financiadas con impuestos, servicios de asistencia social, programas de obras públicas y otros regímenes que garanticen la seguridad de los ingresos básicos y el acceso a los servicios esenciales (SPIAC-B, 2019).*

Además, la definición de protección social del PNUD añade al menos tres dimensiones relevantes: i) las políticas y los programas deben ser “propiedad nacional” (es decir, los gobiernos deben tener una responsabilidad significativa en su implementación y financiamiento); ii) también deben estar “organizados en torno a sistemas” (lo que subraya la relevancia de la coherencia política de estas políticas y programas), y iii) deben aumentar las capacidades y las competencias. Aunque otras instituciones también mencionan estas dimensiones en su enfoque de la protección social, están estrechamente alineadas con el mandato del PNUD de apoyar el desarrollo sostenible, destacando la importancia de la buena gobernanza y de fundamentos sólidos para el desarrollo humano.

## 2.

# Organización de protección social – tipos de programas, sistemas y financiamiento

---

Las políticas y los programas de protección social pueden ser administrados a través del seguro social, la asistencia social o los regímenes universales. El seguro social protege a los individuos que han cotizado previamente, cubriendolos frente a riesgos sociales tradicionales como vejez, discapacidad, muerte, maternidad, enfermedad, accidentes laborales o desempleo.<sup>2</sup> Sin embargo, aunque estos seguros son efectivos para cubrir riesgos individuales, no constituyen un mecanismo adecuado para proteger contra riesgos sistémicos. Estas cotizaciones suelen estar vinculadas al empleo formal y relacionadas con los ingresos. Los regímenes de asistencia social ofrecen protección contra determinados riesgos sociales y la pobreza, basándose normalmente en umbrales de ingresos bajos, y se financian a través de los impuestos generales. La protección social universal también se financia a través de los impuestos generales, y las personas tienen derecho a sus prestaciones y servicios si cumplen con los criterios desencadenantes específicos (frecuentemente asociados a características demográficas), independientemente de sus ingresos.

Recientemente, el apoyo a la ampliación de la protección social para abordar los riesgos relacionados con la naturaleza ha aumentado, lo que ha llevado al desarrollo del concepto de Protección Social Adaptativa. Estos argumentos cobraron un impulso significativo debido a las crisis sociales y económicas desencadenadas por la pandemia de COVID-19. Esta crisis provocó una respuesta sin precedentes en los esfuerzos de protección social (Gentilini 2022), con el objetivo de aumentar el apoyo a las personas ya amparadas por los regímenes de seguro social o de asistencia social existentes, y a las que anteriormente no tenían cobertura.

---

<sup>2</sup> Las prestaciones típicas de la seguridad social contra estos riesgos sociales son las pensiones contributivas (pensiones para la vejez, capacidades diferentes y supervivencia) y las prestaciones de maternidad, enfermedad, accidentes laborales y desempleo. Las prestaciones no contributivas correspondientes también cubren algunos de estos riesgos, como las pensiones sociales, los subsidios para personas en busca de empleo y las transferencias monetarias.

Desde una perspectiva administrativa, los sistemas de protección social se han ido basando cada vez más en infraestructuras públicas digitales: sistemas de identificación, registros administrativos (que recopilan información sobre trabajadores formales, cotizaciones al seguro social o personas y hogares vulnerables) y sistemas de pago.

Aunque las aplicaciones y los sitios web integrados han sido la parte más visible de la digitalización de los servicios públicos (que permite a los ciudadanos y residentes reclamar prestaciones y servicios pero que también tienen el potencial de ser excluyentes debido a la brecha digital), los avances en la infraestructura pública digital tienen el potencial de dar lugar a una provisión de prestaciones y servicios públicos más rápida, inclusiva y segura.<sup>3</sup> Los esfuerzos para que los registros administrativos sean interoperables, por ejemplo, reducen la carga que supone proporcionar o actualizar la información existente a los gobiernos para las personas y los hogares, disminuyen el tiempo necesario para que el sector público abone los beneficios u ofrezca los servicios y mejoran su focalización.

---

<sup>3</sup> Para reflexiones sobre el potencial y las preocupaciones que suscita la adopción de soluciones digitales en la protección social, véanse, por ejemplo, PNUD (2023a), Hebbar (2022), Burattini et al. (2022), Alvarenga, Burattini y Perin (2022), Lindert et al. (2020).



# 3. Cómo se estructuró históricamente la protección social en la región

---

## 3.1. Orígenes de la protección social en América Latina y el Caribe

En América Latina y el Caribe, los países pioneros empezaron a construir sus sistemas de protección social en la década de 1920, basados firmemente en el seguro social.<sup>5</sup> Hasta la década de 1960, los países de toda la región habían desarrollado instituciones de seguro social (Mesa-Lago, Cruz Saco y Gil, 2021): las pensiones, otras prestaciones de la seguridad social y los servicios de salud eran principalmente contributivos.

Los sistemas de protección social basados en programas y servicios de seguro social están asociados a regímenes de bienestar conservadores o corporativistas (Esping-Andersen, 1990), que reproducen la estratificación del mercado laboral. En América Latina y el Caribe, estas instituciones se desarrollaron en un contexto de informalidad elevada y persistente en el mercado laboral, lo que dio lugar a sistemas de protección social “‘truncados’ en los márgenes del empleo formal” (Barrientos e Hinojosa-Valencia, 2009, p. 8). En otras palabras, la protección social solía ofrecerse a una parte (a menudo pequeña) de la población activa. Estos regímenes de bienestar fueron denominados “conservador-informales” por Barrientos (2004), combinando un componente de seguro social relativamente fuerte con un mercado laboral caracterizado por una clara estratificación formal/informal.

---

4 Esta sección presenta una visión general del desarrollo de la protección social en la región. Sin embargo, pueden encontrarse diferencias significativas entre los países de la región. Mesa-Lago (1978), Filgueira (1998) y Martínez-Franzoni (2008) son buenos ejemplos del trabajo de identificación de grupos de países por características comunes en el desarrollo de sus sistemas de protección social.

5 Argentina, Brasil, Chile, Cuba y Uruguay fueron definidos por Mesa-Lago (1991) como pioneros en la adopción de sistemas de seguros sociales.

Este régimen de bienestar conservador-informal atravesó dos coyunturas históricas significativas desde la década de 1980. En las décadas de 1980 y 1990, se promulgaron reformas estructurales de las pensiones en 11 países de la región. Aunque estas reformas tuvieron algunos efectos positivos (entre ellos, la unificación de regímenes de pensiones excesivamente generosos y una administración más rápida de las prestaciones), no consiguieron aumentar la cobertura (uno de sus supuestos objetivos principales), aumentaron las desigualdades de género y las tasas de reemplazo acabaron siendo inferiores a lo esperado (Mesa-Lago y Valero, 2020). La persistencia de una elevada informalidad en el mercado laboral y un mayor espacio para la provisión de protección social por parte del mercado llevaron a algunos de estos países a un régimen de bienestar “liberal-informal” (Barrientos, 2004). Entre 2008 y 2010, tres de estos países reformaron sus sistemas de pensiones (Argentina revirtió la reforma estructural; Bolivia nacionalizó la administración de su fondo de pensiones; Chile creó un pilar solidario).

La segunda coyuntura se produjo en las décadas de 1990 y 2000. En ese momento, la elevada y persistente informalidad del mercado laboral condujo a un consenso cada vez mayor: sería poco realista esperar que los regímenes de seguro social, ya fueran públicos o privados, beneficiaran eficazmente a los grupos pobres y vulnerables de la región (Willmore, 2007). Con la introducción de prestaciones de asistencia social a gran escala y financiadas con impuestos (pensiones sociales de vejez y programas de transferencia monetaria condicionada (TMC)<sup>6</sup> muchas personas y familias sin ningún tipo de protección social empezaron a estar cubiertas por la asistencia social, las prestaciones focalizadas y los servicios de salud.

Las pensiones sociales han desempeñado un papel crucial en la expansión de la cobertura de la vejez en toda la región, proporcionando seguridad financiera a las personas mayores excluidas anteriormente de los sistemas formales de pensiones. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sugiere que, en 2019, 3 de cada 4 personas de 65 años o más estaban cubiertas por una pensión contributiva o social, con un notable aumento entre 2010 y 2019 de la cobertura del primer quintil (del 34,3% al 56,3%) y de las mujeres (del 62,6% al 73,0%, todavía 3,7 puntos porcentuales por debajo de la cobertura observada para los hombres) (CEPAL, 2022).<sup>7</sup>

Al mismo tiempo, los programas de TMC han surgido como una herramienta poderosa en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Estos programas han aliviado la pobreza inmediata y han reportado otros beneficios socioeconómicos: los programas de TMC contribuyen a mejorar los resultados educativos y de salud, ya que es más probable que las familias que reciben transferencias de efectivo inviertan en la educación y la atención en la salud de sus hijos (Bastagli et al., 2016). Al abordar tanto las necesidades inmediatas como los objetivos de desarrollo a largo plazo, los programas de asistencia social en ALC han cobrado relevancia a la hora de fomentar el crecimiento inclusivo y el progreso social.

---

6 El Programa de Asignación Familiar (PRAF), precursor de los programas de TMC, comenzó en Honduras a principios de la década de 1990; en Brasil, el primer programa local de TMC surgió a mediados de la década de 1990, y México introdujo Prospera en 1997 (Lindert et al., 2020; Paiva, Cotta y Barrientos, 2019). Los programas de TMC se extendieron rápidamente por toda la región, y la mayoría de los países de ALC acabaron adoptando su versión nacional de estos programas. Lo mismo ocurrió con las pensiones sociales. Aunque Uruguay introdujo sus pensiones sociales en 1919 y otras experiencias (en Argentina, Brasil, Bahamas, Bermudas, Chile, Costa Rica y Cuba) datan del periodo comprendido entre 1948 y 1979, la mayoría de los países adoptaron las pensiones sociales más recientemente (AISS y ASS 2020). El número de países de ALC con un régimen de prestaciones no contributivas alcanzó los 26 en 2016 (CAF, 2021).

7 Sigue habiendo excepciones considerables a esta cobertura de la vejez relativamente alta, sobre todo en los países andinos (Colombia, Perú y Venezuela), en Centroamérica (donde El Salvador, Guatemala y Honduras, por ejemplo, presentan tasas de cobertura muy bajas) y en el Caribe (Cuba y República Dominicana, por ejemplo).

## 3.2. Sistemas e instituciones duales de protección social

En 2017, la asistencia social llegó a un tercio de la población de los países de ALC (Barrientos, 2024). Sin embargo, a pesar de esta introducción y expansión relativamente recientes de las prestaciones y los servicios de asistencia social, los países de la región aún no han alcanzado la protección social universal. Esto se debe principalmente a dos factores. En primer lugar, la focalización imperfecta sigue siendo un problema importante: los programas de TMC, por ejemplo, siguen adoleciendo de errores considerables de exclusión (Souza y Bruce, 2022), lo que deja a una parte relevante de los más pobres sin ninguna prestación. En segundo lugar, por su diseño, estas políticas son focalizadas y no proporcionan cobertura a los trabajadores que no son pobres en el sector informal y a sus familias, quienes tampoco están cubiertos por las políticas de seguro social y, en la pandemia de COVID-19, se conocieron como el sector intermedio faltante (*missing middle*).

Además, la adecuación de las prestaciones de asistencia social sigue siendo una limitación para una protección social sólida en la región: son modestas en comparación con las prestaciones más generosas de los seguros sociales.

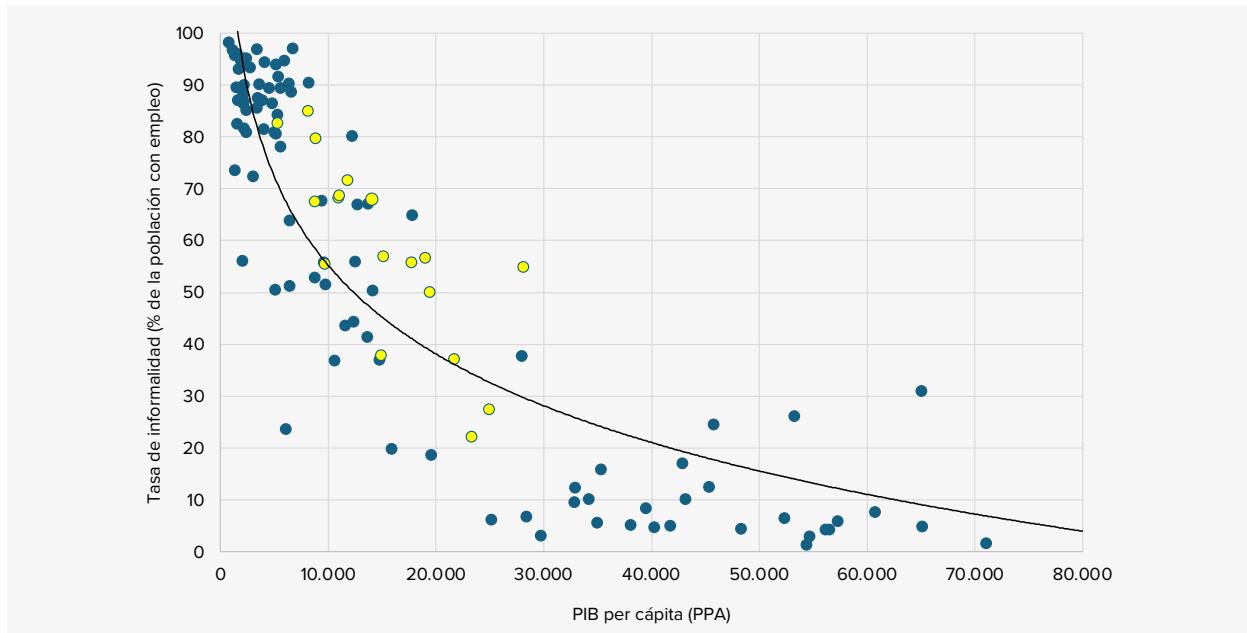
En las últimas décadas, el régimen de previsión conservador-informal original de ALC atravesó dos coyunturas históricas. En la primera coyuntura, algunos países aprobaron reformas estructurales de las pensiones que condujeron a un régimen de bienestar liberal-informal. En la segunda coyuntura, introdujeron prestaciones y servicios de asistencia social para cubrir a quienes no estaban protegidos por los seguros sociales típicos. El resultado no fue un sistema de protección social universal, sino instituciones duales de protección social (Barrientos, 2019; 2024), con “instituciones de protección social distintas al servicio de grupos distintos de asalariados” (2024, p. 262): los trabajadores formales y la población más acomodada, protegidos por un conjunto relativamente complejo (y más caro) de políticas de seguros sociales, y los trabajadores informales y la población vulnerable, cubiertos por un conjunto relativamente modesto y limitado de políticas de asistencia social. Este sistema dual también afecta a aquellos que permanecen fuera de la población activa, en particular a las mujeres (debido a sus responsabilidades de cuidados), quienes también están cubiertas únicamente por una asistencia social modesta.

Dado que los regímenes de seguros sociales siguen siendo el componente más sólido de varios sistemas de protección social en ALC, la estratificación del mercado laboral y las desigualdades todavía tienden a afectar a la forma en que se cubren a los individuos y las familias frente a los riesgos sociales.

El contexto de elevada informalidad en el mercado laboral persiste en gran medida en la región y limita el alcance de formas más sólidas de protección social. La informalidad en ALC es más elevada de lo que cabría esperar por el nivel de desarrollo de sus países<sup>8</sup> (véase la Figura 1). Aunque algunos países de la región experimentaron una reducción de la informalidad entre mediados de la década de 2000 y mediados de 2010 (Keifman y Maurizio, 2012), la situación se ha mantenido fundamentalmente estable desde entonces (véase la Figura A1 del Anexo).

<sup>8</sup> Las excepciones son Brasil, Chile y Uruguay, países con una informalidad del mercado laboral inferior a la que cabría esperar en función de su PIB per cápita. Costa Rica y Jamaica tienen niveles de informalidad esperados. Los otros 12 países de ALC con datos disponibles tienen tasas de informalidad por encima de lo esperado.

**Figura 1.** Tasa de informalidad del mercado laboral por PIB per cápita (PPA) (en porcentajes de la población con empleo) en todo el mundo, alrededor de 2020



**Fuente:** Elaborada por los autores a partir de datos de ILOSTAT (informalidad del mercado laboral) y del Banco Mundial (PIB per cápita).

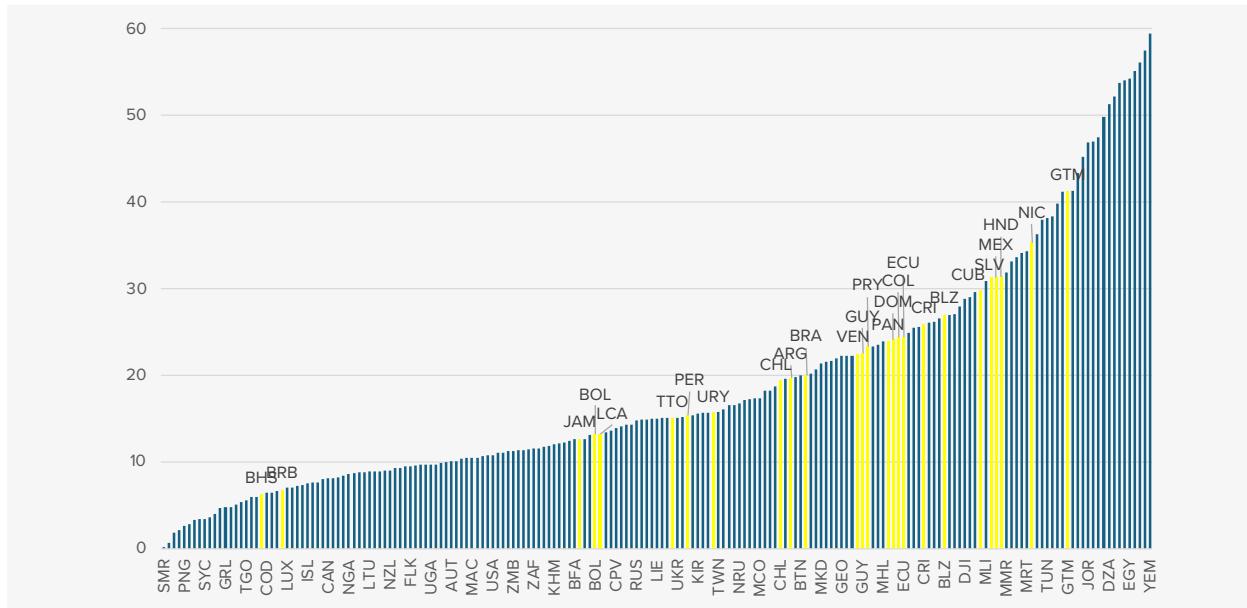
**Nota:** Países de ALC en amarillo.

En un sistema que se basa principalmente en el seguro social, los trabajadores informales reciben una protección social mínima o nula. Esta falta de protección afecta desproporcionadamente a grupos sociales específicos sobrerepresentados entre los que están fuera del mercado laboral o en la informalidad, como las mujeres (cuya participación mucho menor en el mercado laboral se explica por la distribución desigual de las responsabilidades de cuidados), los trabajadores rurales, los afrodescendientes, los indígenas y los jóvenes. Incluso cuando las personas de estos grupos tengan acceso a la protección social contributiva, el nivel de sus prestaciones se verá desproporcionadamente afectado por factores como las brechas salariales y/o los períodos de desempleo más largos.<sup>9</sup>

Una vez más, este contexto persiste en gran medida hasta nuestros días. Por ejemplo, la mayoría de los países de la región presentan disparidades de género considerables en la participación en el mercado laboral cuando se comparan a escala internacional (véase la Figura 2). Los trabajadores rurales, en promedio, experimentan tasas de informalidad 21 puntos porcentuales superiores a las de los trabajadores urbanos (véase la Figura 3 para México, Centroamérica y el Caribe).

<sup>9</sup> Amarante, Colacce y Manzi (2016) sugieren que, en 2013, el nivel de las pensiones de las mujeres en Argentina y Brasil era en torno a un 8-9% inferior al de los hombres. Esta brecha era aún mayor en Chile y Uruguay, superando el 20%.

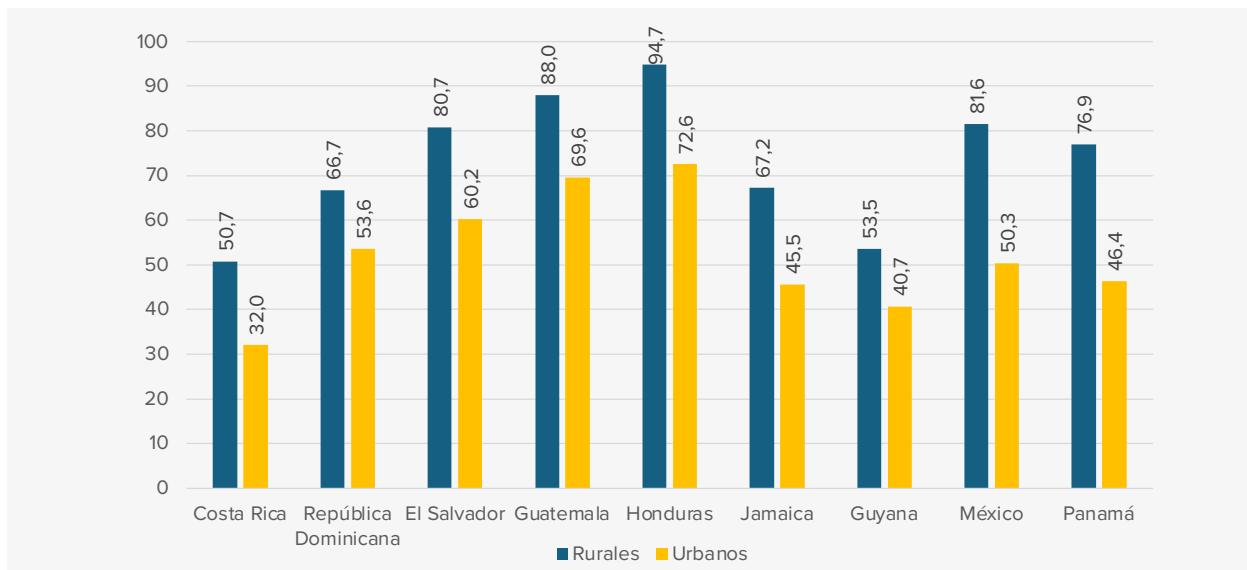
**Figura 2.** Brecha de género en la participación en el mercado laboral (en puntos porcentuales) en todo el mundo, alrededor de 2021



**Fuente:** Elaborada por los autores a partir de datos de ILOSTAT.

**Nota:** Países de ALC en amarillo.

**Figura 3.** Tasa de informalidad entre los trabajadores rurales y urbanos (en porcentajes) en México, Centroamérica y el Caribe, alrededor de 2022



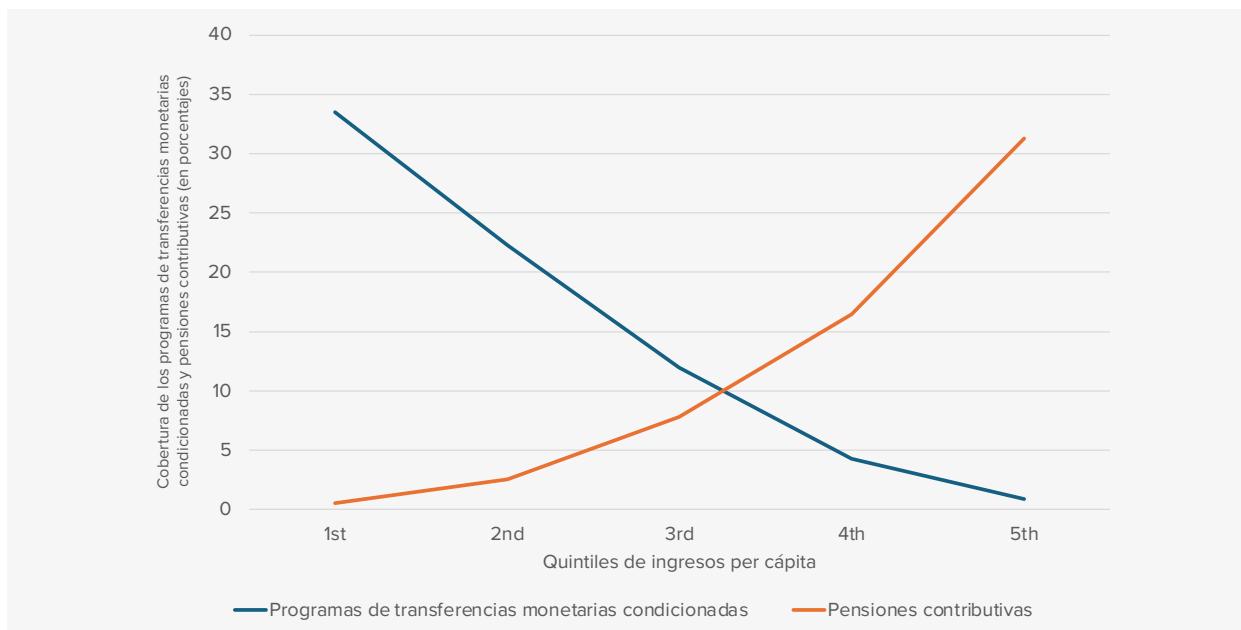
**Fuente:** Elaborada por los autores a partir de datos de ILOSTAT.

**Nota:** Los datos presentados para cada país se refieren al último año con información disponible.

Reducir las desigualdades de género, étnicas y entre el mercado laboral urbano y rural es un imperativo moral. También es necesario aumentar la cobertura de la protección social en los países en los que el seguro social sigue desempeñando un papel predominante. Como se explicará más adelante, reducir las desigualdades del mercado laboral es también un imperativo económico dados los crecientes desafíos demográficos.

Una forma sencilla de ilustrar el dualismo de los sistemas de protección social de ALC es examinar la cobertura de los programas de TMC y las pensiones contributivas a lo largo de la distribución de ingresos. La Figura 4 describe este fenómeno utilizando datos de Colombia, aunque varios otros países muestran un patrón similar. Los programas de TMC, que usualmente ofrecen la cobertura más amplia entre las prestaciones de asistencia social, benefician predominantemente a los quintiles inferiores de la distribución de ingresos. Por el contrario, las pensiones contributivas tienden a favorecer a los quintiles superiores. La Figura 4 también es una forma útil de ilustrar el sector intermedio faltante, es decir, los individuos que no forman parte del sector formal y que, por lo tanto, carecen de acceso a la cobertura del seguro social, pero que no son lo suficientemente pobres o vulnerables como para tener derecho a las prestaciones de la asistencia social.

**Figura 4.** Cobertura de los programas de transferencias monetarias condicionadas y pensiones contributivas por quintil de ingresos per cápita (en porcentajes) en Colombia, 2019

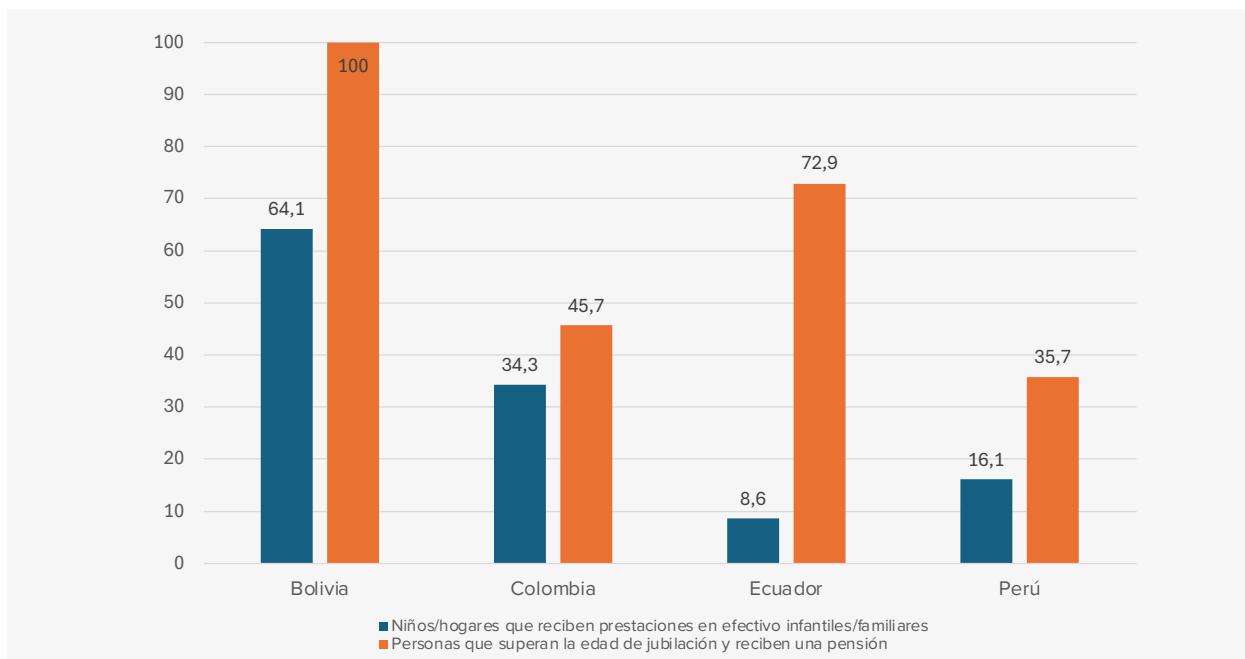


**Fuente:** Elaborada por los autores a partir de datos de ASPIRE.

### 3.3. Retos pendientes

Enfocarse en los pobres y vulnerables no es la única característica del componente de asistencia social en los sistemas duales de protección social de ALC. En general, las prestaciones de asistencia social presentan tasas de cobertura y adecuación inferiores a las de las prestaciones contributivas. La Figura 5 ilustra el primer punto (cobertura) representando la proporción de niños/niñas y sus familias que reciben transferencias monetarias y la proporción de personas mayores que reciben pensiones en los países andinos (una tendencia que se observa en otros países de ALC). Los datos del Departamento de Estadística (ILOSTAT) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) indican que los niños y niñas suelen experimentar tasas de cobertura significativamente más bajas, incluso en países donde las prestaciones no contributivas son universales o casi universales, como Bolivia.

**Figura 5.** Niños/niñas y familias que reciben transferencias monetarias y personas mayores que reciben pensiones (en porcentajes) en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú (2020-2021)

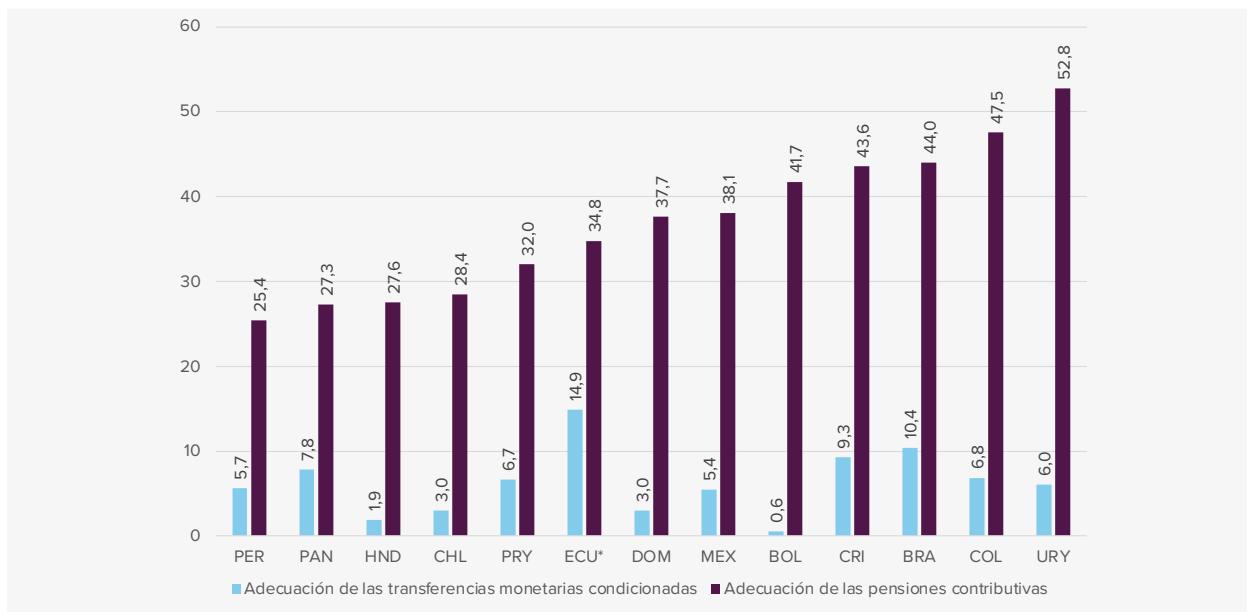


**Fuente:** Elaborada por los autores a partir de datos de ILOSTAT.

**Nota:** Los datos presentados para cada país se refieren al último año con información disponible.

La adecuación de las TMC es también muy inferior a la de las pensiones contributivas (véase la Figura 6 para los países de ALC con datos disponibles en ASPIRE/Banco Mundial). Incluso en los países en los que la adecuación de los programas de TMC es relativamente alta (como Ecuador), es significativamente inferior a la adecuación de las pensiones contributivas.

**Figura 6.** Adecuación de las prestaciones (transferencias monetarias condicionadas y pensiones contributivas), (en porcentajes de los ingresos medios) en América Latina y el Caribe, alrededor de 2020

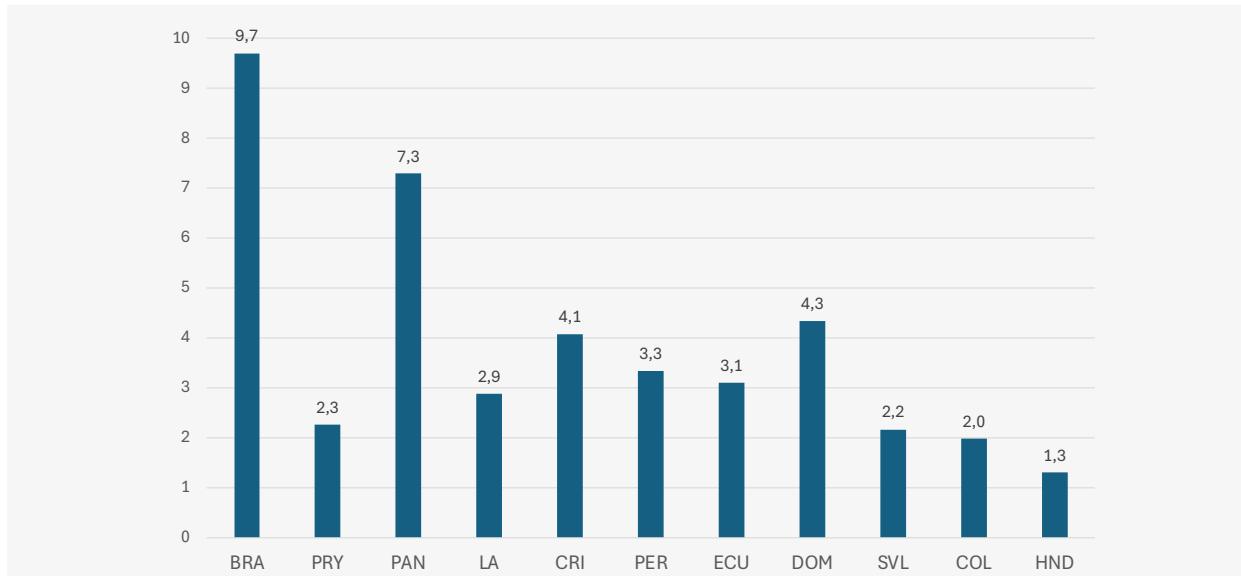


**Fuente:** Elaborada por los autores a partir de datos de ASPIRE.

**Nota:** Los datos presentados para cada país se refieren al último año con información disponible.

La cobertura y adecuación mucho mayores de las pensiones, en comparación con los programas de TMC, constituyen un buen ejemplo del sesgo hacia la vejez que caracteriza a los sistemas de protección social de los países de ALC. Según ILOSTAT, los sistemas de protección social de estos países destinan casi 11 veces más a las personas mayores que a los niños y niñas, una proporción superior a la observada en otras regiones (véase la Figura A2 del Anexo). Esto se traduce en tasas de pobreza más elevadas para los niños y niñas que para las personas mayores y la población total. La Figura 7, basada en los datos de CEPALSTAT, muestra que la tasa de pobreza extrema a la que se enfrentan los niños y niñas suele ser tres veces mayor que la pobreza extrema que experimentan las personas mayores en los países latinoamericanos. Hay algunas excepciones en países con una cobertura de protección social a la vejez muy baja, como Honduras, donde la pobreza extrema es similar para ambos grupos. Sin embargo, también hay países como Brasil, donde la incidencia de la pobreza extrema entre los niños y niñas es casi 10 veces superior a la de las personas mayores, o Panamá, donde es más de 7 veces superior.

**Figura 7.** Tasa de pobreza extrema entre niños y niñas como proporción de la tasa de pobreza extrema entre personas mayores (65+) en países seleccionados de América Latina, (2019)



**Fuente:** Elaborada por los autores a partir de datos de CEPALSTAT.

Los sistemas de protección social de ALC, centrados predominantemente en el seguro social, reproducen las desigualdades del mercado laboral y muestran sesgos a favor de los hombres, los grupos étnicos principales, los trabajadores urbanos y las personas mayores. Estos grupos suelen disfrutar de un acceso preferente a una protección social más amplia. Al mismo tiempo, las mujeres, los afrodescendientes, los indígenas, los trabajadores rurales, los niños/niñas y los jóvenes suelen recibir sólo prestaciones y servicios limitados de asistencia social.

El dualismo previamente mencionado se extiende a las instituciones de protección social. Con frecuencia, distintos organismos gubernamentales dirigen las políticas de seguro social y asistencia social. Los Ministerios de Desarrollo Social y otras instituciones similares muestran debilidades institucionales en ocasiones, como recursos humanos limitados y restricciones presupuestarias, falta de apropiación en el diseño de los programas, escasa coordinación con otras áreas sociales del gobierno (Educación y Salud) y una interoperabilidad limitada entre los registros sociales y otros registros administrativos de los gobiernos nacional y subnacionales.

Cabe mencionar algunas otras características comunes de los sistemas de protección social de la región. La primera se refiere a la rama del seguro social: un número relativamente pequeño de países cuenta con un régimen obligatorio de seguro de desempleo.<sup>10</sup> La mayoría de los países sólo cuentan con algún tipo de indemnización por despido definida en su normativa laboral.

<sup>10</sup> Según la CEPAL (2023), sólo Argentina, Bahamas, Barbados, Brasil, Chile, Ecuador y Uruguay cuentan con regímenes obligatorios de seguro de desempleo en ALC.

La segunda es que, aunque casi todos los países ejecutan políticas activas del mercado laboral, éstas tienden a ser de pequeña escala y fragmentadas. Algunas de estas políticas son vitales para mejorar la productividad, impulsar la participación de las mujeres en el mercado laboral y reducir la informalidad, retos importantes a los que se enfrenta la región en las próximas décadas.

La tercera característica es que las prestaciones de asistencia social (programas de TMC y pensiones sociales) han mostrado ser eficaces a la hora de reducir la pobreza permanente entre los niños y niñas, las personas mayores y las personas con discapacidades, pero son herramientas imperfectas para abordar la pobreza transitoria relacionada con las crisis (Banco Mundial, 2022; BID, 2021).

Por último, todo el sistema de protección social tiende a reforzar los sesgos de género observados en los mercados laborales y en el conjunto de las sociedades de ALC. El nivel de las pensiones reproduce las brechas salariales entre mujeres y hombres; las prestaciones por maternidad no cubren a los hombres y no definen un tiempo mínimo en el que deban ausentarse del trabajo para asumir las responsabilidades del cuidado de los hijos, y las experiencias con los servicios de cuidados proporcionados por el Estado aún son incipientes, lo que representa un obstáculo considerable para aumentar la participación de las mujeres en el mercado laboral.



## 4.

# Tendencias estructurales que afectarán la protección social en los países de América Latina y el Caribe

---

## 4.1. Transición demográfica

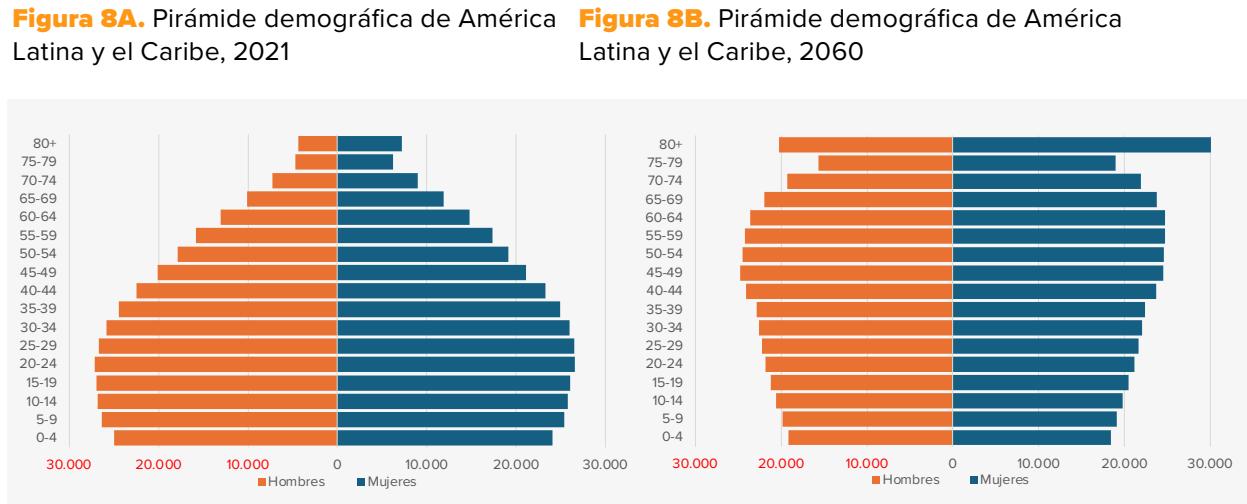
La transición demográfica es un proceso en el que las sociedades pasan de una alta fecundidad y altas tasas de mortalidad a una baja fecundidad y bajas tasas de mortalidad, lo que acaba dando lugar al envejecimiento de la población.<sup>11</sup>

Las Figuras 8A y 8B representan las pirámides demográficas para 2021 y 2060 (World Population Prospects, proyección variante media), lo que sugiere que, para 2060, los países de ALC tendrán más de 50 millones de personas de 80 años o más.

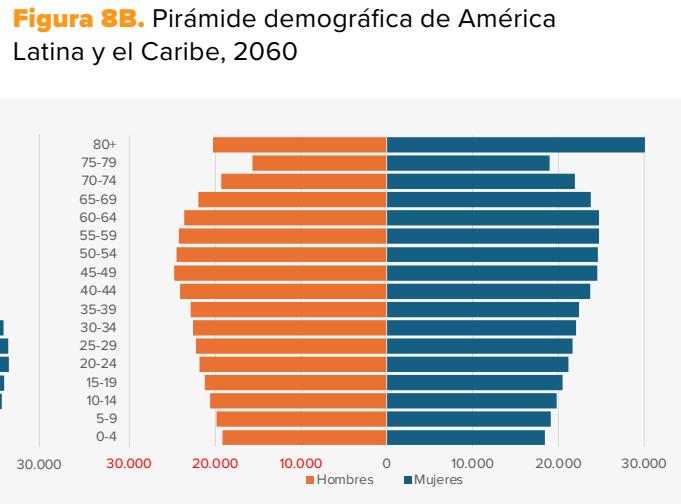
---

<sup>11</sup> En el periodo anterior al dividendo demográfico, las sociedades presentan una elevada proporción de niños y niñas (alta tasa de dependencia juvenil) y una proporción mínima de personas mayores. En general, se trata de un patrón propio de los países con ingresos bajos. Durante el periodo del dividendo demográfico, se produce un descenso de la tasa de dependencia juvenil, mientras que la tasa de dependencia de la tercera edad se mantiene relativamente baja. Esta etapa se caracteriza porque una parte importante de la población está en edad de trabajar, lo que facilita un crecimiento económico más rápido. Por último, en la fase posterior al dividendo demográfico, las sociedades experimentan altos coeficientes de dependencia de la tercera edad y menores tasas de crecimiento económico.

**Figura 8A.** Pirámide demográfica de América Latina y el Caribe, 2021



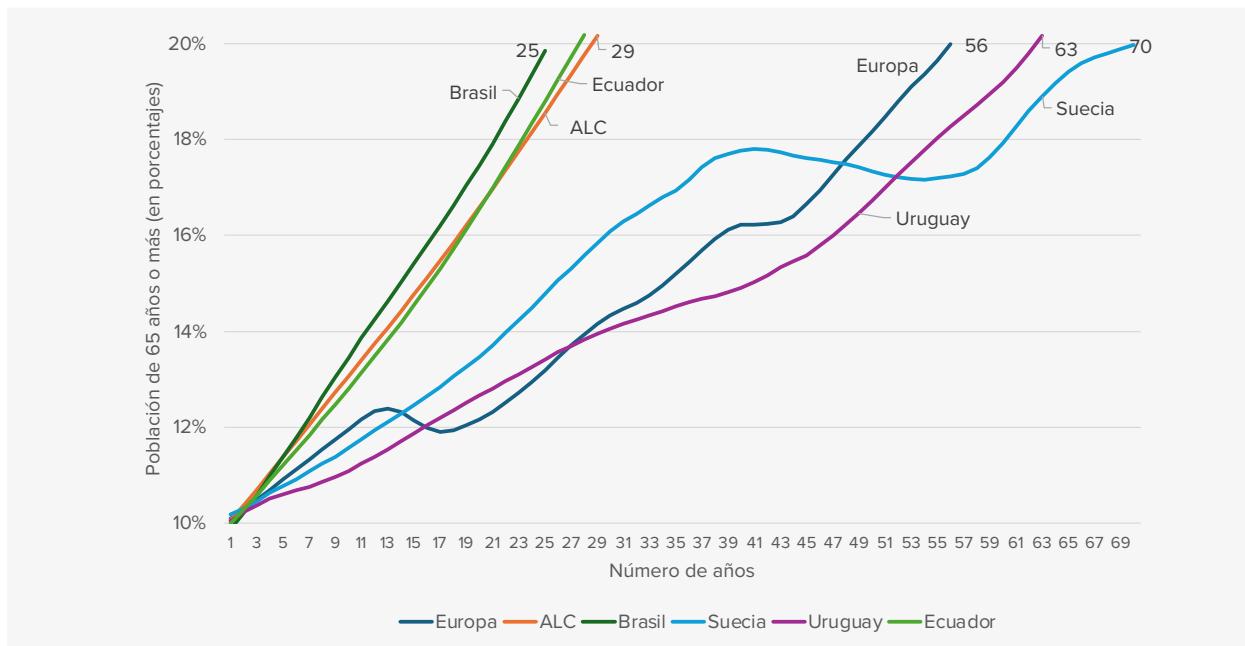
**Figura 8B.** Pirámide demográfica de América Latina y el Caribe, 2060



**Fuente:** Elaborada por los autores a partir de datos de DESA/PNUD, World Population Prospects 2022, proyección variante media.

Aunque todas las sociedades experimentarán este proceso, la transición en los países de ALC se caracteriza por una mayor velocidad (véase la Figura 9). Los países europeos tardaron 56 años en duplicar la proporción de su población de edad avanzada (del 10% al 20% de la población total). Algunos de estos países, como Suecia (70 años), tardaron aún más. Experimentaron un largo dividendo demográfico, que les permitió alcanzar altos niveles de ingresos antes de enfrentarse a un envejecimiento demográfico significativo. En ALC, se espera que la proporción de población de edad avanzada se duplique en tan sólo 28 años, la mitad del tiempo que tardó Europa en experimentar un cambio demográfico similar. No todos los países de la región experimentarán este cambio al mismo ritmo: Uruguay, por ejemplo, muestra un patrón de envejecimiento europeo, mientras que algunos países de Centroamérica (como Guatemala y Honduras, por ejemplo) aún tienen por delante un dividendo demográfico relativamente largo. Por el contrario, Brasil es un ejemplo de país que se espera que experimente un ritmo de envejecimiento más rápido que la media, duplicando su población anciana en sólo 25 años.

**Figura 9.** Velocidad de envejecimiento: años para duplicar la población de edad avanzada (65+) de aproximadamente el 10% al 20% de la población total en países y regiones seleccionados, diferentes años



**Fuente:** Elaborada por los autores a partir de datos de DESA/PNUD, World Population Prospects 2022, proyección variante media.

Las implicaciones de la transición demográfica para los sistemas de protección social son sencillas para los países con regímenes de pensiones de reparto. A medida que la población envejece, el gasto en pensiones aumentará inevitablemente, mientras que la proporción de población activa (la que cotiza al régimen) disminuye en términos relativos. No es casualidad que muchos países del mundo con regímenes de reparto hayan reformado sus sistemas de pensiones para ajustar las previsiones de gastos a largo plazo a niveles aceptables (OCDE, varios años).

En los países de ALC, el gasto en pensiones sociales también aumentará en proporción del PIB. Como ya se ha explicado, las pensiones sociales contribuyen a cerrar la brecha de cobertura que dejan las pensiones contributivas. Como no se observa ninguna tendencia clara a reducir la informalidad del mercado laboral, parece poco probable que las pensiones sociales pierdan su relevancia en un futuro previsible. Con el envejecimiento de la población, sus costos también aumentarán.

La disminución de la proporción de la población en edad de trabajar también afectará a los países con regímenes de pensiones de capitalización total con cuentas individuales, aunque de manera indirecta. En las próximas décadas, el crecimiento de la población en edad de trabajar se ralentizará, lo que podría frenar el crecimiento económico, repercutir en la acumulación de activos y disminuir las tasas futuras de reemplazo de las pensiones proporcionadas por los regímenes de capitalización total. Aunque esto no afecte directamente a las finanzas públicas, sí socava la adecuación de las pensiones contributivas totalmente capitalizadas y su capacidad para proporcionar una protección social adecuada a los beneficiarios.

La transición demográfica también aumentará la población que necesita cuidados. Si las responsabilidades de los cuidados sigan recayendo principalmente en las mujeres, esto podría representar un obstáculo adicional para su participación en el mercado laboral.

En los próximos años y décadas será esencial aplicar políticas públicas de cuidados a escala en la región.

## 4.2. El cambio climático

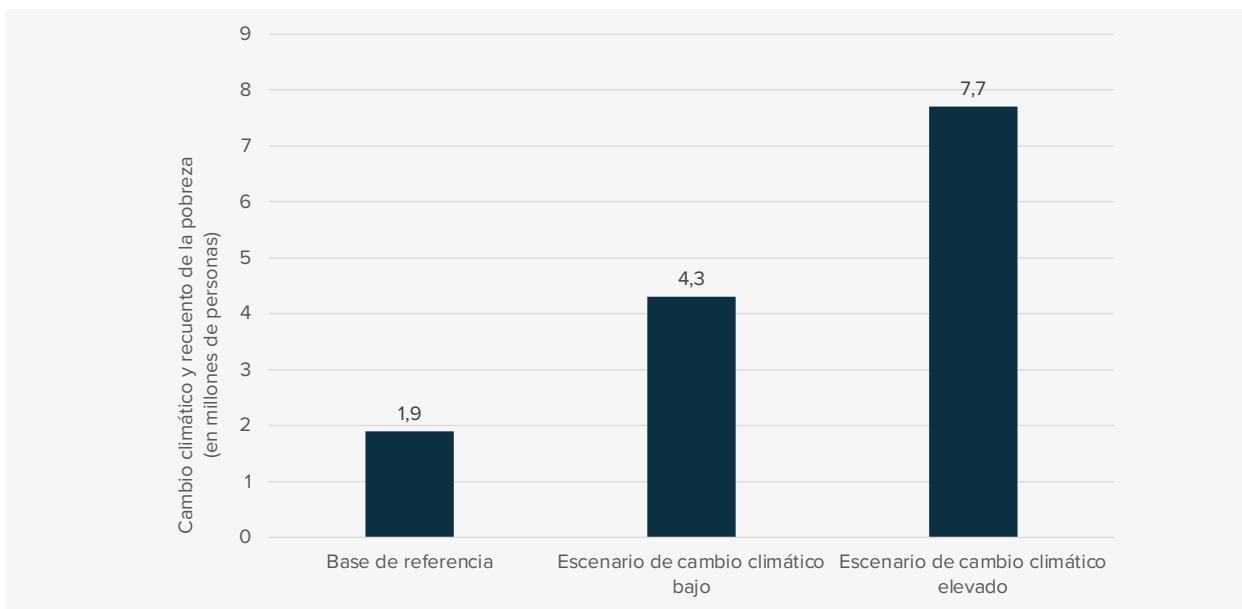
La región ya está experimentando un aumento perceptible de las temperaturas medias (véase la Figura A3 del Anexo) y del número de catástrofes relacionadas con el clima (véase la Figura A4 del Anexo), que será aún más notable en las próximas décadas. La subida del nivel del mar puede tener consecuencias especialmente dramáticas para el Caribe (Taylor et al., 2012). Algunos países de la región también se enfrentarán a los retos que conlleva la transición de una economía muy dependiente de la explotación de combustibles fósiles a una economía verde, lo que puede suponer un desafío a corto plazo, ya que afecta significativamente a los trabajadores con menor educación formal y conlleva más dificultades para su recualificación.<sup>12</sup> El cambio climático también puede afectar negativamente a la productividad en la agricultura (Banco Mundial, 2010), lo que puede ser crítico, especialmente para los pequeños agricultores que dependen de la agricultura de subsistencia. Por último, se espera que el cambio climático afecte la prevalencia e incidencia de afecciones como el retraso del crecimiento infantil, la malaria y la diarrea, entre otras (Jafino et al., 2020).

Jafino et al. (2020) desarrollaron escenarios para el impacto del cambio climático en la pobreza extrema y los canales a través de los cuales se producirían estos impactos, con proyecciones para 2030. Los autores sugieren que la pobreza extrema en ALC (ingreso per cápita inferior a 1.90 dólares al día PPA) podría aumentar de 1.9 millones de personas en el escenario base (sin los efectos del cambio climático) hasta 7,7 millones de personas en un escenario de gran cambio climático (véase la Figura 10).

---

12 Véase, por ejemplo, Carley y Konisky (2020) y Saraji y Streimikiene (2023).

**Figura 10.** Recuento de la pobreza en el escenario de referencia (sin cambio climático) y en los escenarios de cambio climático bajo y alto (en millones de personas) en América Latina y el Caribe, estimaciones para 2030



**Fuente:** Elaborada por los autores a partir de datos de Jafino et al. (2020).

Entre los cinco canales considerados por los autores (caída de los ingresos agrícolas, caída de la productividad laboral, aumento de los precios de los alimentos, aumento del número de catástrofes relacionadas con el clima y aumento de la prevalencia e incidencia de los problemas de salud), los dos últimos (catástrofes y salud) explicarían más del 90% del aumento de la pobreza extrema provocado por el cambio climático en ALC de aquí a 2030.

Las crisis resultantes de fenómenos climáticos extremos, catástrofes naturales y problemas de salud afectarán a los medios de subsistencia de los hogares, empujándolos a la pobreza extrema. Esto supone un reto importante para los sistemas de protección social de la región. De hecho, las prestaciones de asistencia social han contribuido a reducir el gran déficit de cobertura que tenían los sistemas de protección social en la región y pueden considerarse herramientas relevantes para reducir la pobreza crónica. Sin embargo, como se ha mencionado en la sección anterior, no se han diseñado como instrumentos eficaces para responder a las crisis temporales provocadas por el cambio climático. Como aspecto positivo, proporcionan una infraestructura que puede adaptarse para canalizar los recursos financieros que apoyan a las poblaciones vulnerables frente a las crisis climáticas.

Ha habido un amplio desarrollo en torno a la protección social adaptativa que observa cómo los sistemas de protección social existentes, en particular los mecanismos de asistencia social, se pueden reforzar aún más con soluciones de seguros climáticos. La protección social adaptativa se ha asociado principalmente a los efectos esperados de las catástrofes relacionadas con el clima y ha recibido un impulso sustancial en los últimos años debido a la conmoción producida por la pandemia COVID-19. La pandemia y su enorme impacto socioeconómico mundial desencadenaron respuestas políticas de emergencia en todo el

mundo (Gentilini, 2022; Hammad, Bacil y Veras Soares, 2021). Los programas de seguro social y asistencia social existentes se ampliaron tanto vertical como horizontalmente; se pusieron en marcha transferencias de efectivo de emergencia, que en ocasiones alcanzaron niveles de cobertura sin precedentes, y se desarrollaron nuevas herramientas digitales (incluidos registros y mecanismos de pago). Sin embargo, la región está lejos de implementar sistemas de protección social que fomenten la resiliencia.

En ALC, incluso los países con registros sociales o registros de beneficiarios de cobertura limitada (véase Berner y Van Hemelryck, 2021) lograron ocasionalmente una cobertura alta en sus transferencias monetarias de emergencia durante la pandemia. Por ejemplo, Guatemala, que carece de un registro social nacional, consiguió cubrir a casi el 77% de su población con Bono Familia, un programa de transferencias monetarias de emergencia (Hammad, Bacil y Veras Soares, 2021).

Sin embargo, este éxito no fue la norma en países sin una infraestructura social sólida. La conclusión general de las experiencias durante la pandemia de COVID-19 es más bien la contraria: los sistemas de identificación, los registros sociales y los sistemas de pago sólidos tienen el potencial de hacer que la respuesta a las crisis sea más rápida y eficaz (Gentilini, 2022; Hammad, Bacil y Veras Soares, 2021).

En esencia, la protección social eficaz es la base principal y crucial de la protección social adaptativa. Las políticas, programas e instituciones sólidas permiten dar respuestas más rápidas y completas a las distintas crisis. Sin embargo, sigue existiendo un reto: poner en marcha mecanismos y diseños de políticas que mejoren de forma permanente la naturaleza adaptativa de los sistemas de protección social a través, por ejemplo, de mecanismos de financiamiento eficientes y sostenibles, como los seguros contra riesgos climáticos que permiten disponer de recursos financieros cuando la población se ve afectada por fenómenos climáticos extremos.

## 4.3. El cambio tecnológico y el futuro del trabajo

El tercer cambio estructural se produce en el mundo laboral. Varios fenómenos de la Cuarta Revolución Industrial (avances en automatización, robótica e inteligencia artificial, por ejemplo) comienzan a producir cambios perceptibles que se profundizarán en los próximos años y décadas.

Las percepciones sobre qué áreas se verán más afectadas por estos cambios, qué empleos probablemente desaparecerán y dónde surgirán nuevas oportunidades son en cierto modo especulativas. Sin embargo, la información existente sugiere que ciertas ocupaciones rutinarias están experimentando un descenso del empleo y los salarios, lo que podría conducir a un estancamiento salarial a largo plazo y a un aumento de las tasas de desempleo para los trabajadores de esas profesiones (Banco Mundial, 2019).

Las nuevas tecnologías también generan nuevas oportunidades. La expansión de la economía de plataforma, por ejemplo, tiene el potencial de beneficiar a los trabajadores poco cualificados, permitiéndoles vender sus productos o su mano de obra a través de diversas apps. Sin embargo, el trabajo de plataforma

tiende a ser más volátil y a estar menos protegido que las relaciones laborales tradicionales y, a través de distintos mecanismos, puede acabar reproduciendo los prejuicios de género existentes en la sociedad.<sup>13</sup>

Aunque el número de trabajadores de plataformas está aumentando, siguen constituyendo una parte relativamente pequeña de la mano de obra mundial. Los datos de Datta y Chen (2023) sugieren que los trabajadores de plataformas abarcan entre el 4,4% y el 12,5% de la mano de obra mundial. Las estimaciones para los países desarrollados suelen estar por debajo del 8% (OCDE, OIT y Unión Europea, 2023). En América Latina, representan el 5,1% de la mano de obra en Costa Rica (INEC, 2022), el 2,3% en Chile (Fuentes y González, 2022) y el 1,7% de los trabajadores del sector privado en Brasil (Agência IBGE Notícias, 2023).

Los posibles resultados a largo plazo de esta transformación incluyen el aumento de la desigualdad de ingresos, la volatilidad del empleo y la creciente informalidad, todo lo cual plantea retos considerables para la protección social. Estos retos se extienden al financiamiento, ya que las cotizaciones tradicionales al seguro social basadas en el empleo pueden erosionarse con una mayor volatilidad e informalidad en el mercado laboral. Además, garantizar la cobertura y la adecuación resulta cada vez más crítico, dado que muchos trabajadores dependerán de los programas de asistencia social.

---

13 Cook et al. (2018), por ejemplo, sugieren que, incluso en el entorno supuestamente neutral de la economía gig, las preferencias y limitaciones basadas en el género pueden crear brechas salariales relativamente grandes. Viollaz (2024) señala que las barreras de entrada (como el acceso a un capital mínimo, a la tecnología y a las habilidades digitales) podrían explicar por qué la proporción de mujeres entre los trabajadores gig es incluso menor que en el total de la mano de obra en ALC.



## 5.

# Una Oferta Regional de Protección Social para América Latina y el Caribe<sup>14</sup>

---

## 5.1. Principios

La protección social se define como un derecho humano en los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, haciendo hincapié en la dignidad y el desarrollo de todas las personas. Las agencias de la ONU, cada una con su mandato, pueden tener diferentes enfoques de la protección social. No obstante, la perspectiva de la protección social como derecho humano les sirve de base común (OIT, FAO y UNICEF, 2022).

La universalidad es un principio fundamental que guía el enfoque regional del PNUD. Garantizar el acceso para todos y no dejar a nadie atrás debería sustentar todas las propuestas apoyadas por el PNUD para reformar los programas, políticas y sistemas de protección social en la región. Aunque lograr la cobertura universal puede plantear retos desde un punto de vista político y económico a corto plazo, sigue siendo un objetivo crucial. Aunque las reformas integrales y estructurales para lograr la universalidad pueden no ser factibles para todos los países, incluso los cambios incrementales pueden contribuir a este objetivo. Por lo tanto, la universalidad debe ser un principio rector para las reformas a gran escala y las intervenciones más pequeñas y específicas, que pueden tener una mayor probabilidad de éxito político.

La igualdad de género es un principio crucial para analizar los sistemas, las políticas y los programas de protección social. Ayuda a identificar si contribuyen a la producción o reproducción de las desigualdades de género y orienta los esfuerzos para hacerlos más sensibles al género. En la mayoría de los países de ALC, esto implica examinar cómo los sistemas de protección social pueden contribuir involuntariamente a mantener brechas significativas en la participación en el mercado laboral y en los salarios, cómo pueden

---

14 Esta sección se basa parcialmente en Paiva y Pardo (2024).

proporcionar sistemáticamente niveles más bajos de protección social a las mujeres, y cómo se deben emprender las reformas para promover la igualdad de género.<sup>15</sup>

La igualdad étnica y urbano/rural también son principios relevantes para esta Oferta Regional de Protección Social. En ALC, las poblaciones indígenas, afrodescendientes y rurales se ven afectadas estructuralmente por la informalidad del mercado laboral y las brechas salariales, lo que se traduce en niveles más bajos de protección por parte de políticas sólidas de seguro social. El análisis de las intersecciones entre género, etnia y distribución urbana/rural puede arrojar luz sobre grupos específicos, como las mujeres indígenas o afrodescendientes que viven en zonas rurales, quienes pueden experimentar múltiples capas de discriminación y exclusión social. Estos grupos requieren una atención especial por parte de los sistemas de protección social.

Además de estos principios generales, también debe tenerse en cuenta un principio económico, a saber, lograr un equilibrio entre eficacia, costos e incentivos. Los sistemas de protección social deben ser eficaces (es decir, deben proteger a las personas y a los hogares de los efectos de los riesgos sociales, contra la pobreza y la vulnerabilidad, y contribuir al desarrollo humano y al crecimiento integrador); sus costos no deben comprometer otros imperativos sociales relevantes, y deben evitar crear incentivos perjudiciales para las personas y los hogares (para no trabajar o ahorrar, por ejemplo). Sin embargo, las propuestas específicas podrían abordar solo una de estas dimensiones (por ejemplo, una reforma de las pensiones que esté motivada principalmente por la reducción de costos, o una reforma de una prestación no contributiva centrada exclusivamente en reducir los posibles desincentivos al trabajo) y sin hacer suficiente hincapié en sus posibles efectos en la reducción del nivel general de protección social, por ejemplo. Es importante subrayar que el PNUD no debería emprender ningún trabajo analítico o propuesta de intervención en los programas, políticas y sistemas de protección social sin tener en cuenta sus posibles impactos en estas tres dimensiones. Si bien los contextos políticos nacionales pueden enfatizar una de estas dimensiones por encima de las otras, esta oferta aboga por un enfoque equilibrado, con la intención de mejorar la eficacia de la protección social para las poblaciones más vulnerables.

Este principio económico puede guiar las intervenciones del PNUD en contextos complicados (como exploran Paiva y Pardo, 2024). Consideremos una situación en la que un gobierno nacional desea introducir o ampliar una pensión social de vejez focalizada. Las prestaciones focalizadas pueden considerarse incentivos para mantener a los trabajadores en la informalidad (Levy, 2008). Asimismo, para evitar malos incentivos, sería preferible apoyar la adopción de una pensión de vejez universal. Sin embargo, las transferencias universales tendrían unos costos mucho más elevados y podrían ser consideradas inasequibles por los gobiernos (al menos a corto plazo). Además, es casi seguro que serán menos eficientes en la lucha contra la pobreza. Así pues, los costos serían el principal obstáculo para que los gobiernos adoptaran una pensión de vejez universal. ¿Qué debería aconsejar el PNUD en este contexto? La introducción de una pensión de vejez focalizada aumenta la cobertura de la vejez y la protección social de las personas mayores pobres y vulnerables (es decir, aumenta la eficacia del sistema de protección social) y, aunque puede generar algunos desincentivos, también puede reducir la brecha fiscal entre la situación actual del país y la situación de cobertura universal, haciendo menos difícil la opción por la universalidad. En este caso, el apoyo a la introducción o ampliación de la pensión social focalizada, con la cobertura más amplia posible, es compatible

---

15 Esto está en consonancia con los documentos pertinentes del PNUD, como el “Documento del Programa Regional para América Latina y el Caribe (2022-2025)” (PNUD 2021b, p. 15), cuyo resultado 2 es “Mayor inclusión de las mujeres y los grupos vulnerables mediante una participación significativa y el acceso a los bienes, los servicios y la protección social, sin dejar a nadie atrás”, y la “Estrategia Regional de Igualdad de Género 2023-2025 para América Latina y el Caribe”, que apoya el desarrollo de “sistemas de protección social sensibles al género, ya que permiten que todas las personas, tanto mujeres como hombres, tengan acceso efectivo a la atención sanitaria y los servicios básicos, al tiempo que promueven el empleo y la seguridad de los ingresos para todos” (PNUD, 2023b, p. 18).

con un enfoque equilibrado entre las dimensiones mencionadas de eficacia, costos e incentivos y con el planteamiento de la PNUD en materia de protección social.

Aunque los principios generales y económicos de intervención en el ámbito de la protección social son esenciales, también merece la pena subrayar que, dentro de la Oferta Global de Protección Social del PNUD, la protección social se define adecuadamente como “un conjunto de políticas e instrumentos de propiedad nacional” (PNUD, 2022). Esta definición pone de relieve un aspecto crucial: dentro del contexto específico de cada país, los gobiernos pueden tomar decisiones que no estén necesariamente en plena consonancia con las recomendaciones específicas del PNUD (y de otras organizaciones multilaterales). Esta autonomía en la toma de decisiones forma parte integral de la construcción de un sistema de apropiación nacional y debe respetarse y apoyarse.

## 5.2. Medir la pobreza y la vulnerabilidad y mejorar la orientación y el impacto de la política social

La Oferta Regional de Protección Social comienza con **medir la pobreza y la vulnerabilidad**, esencial tanto para evaluar la eficacia de los sistemas y políticas de protección social como para contribuir a impulsar los servicios y prestaciones de protección social a los beneficiarios.

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) capta la pobreza en sus diferentes dimensiones, además de los ingresos. La región de América Latina y el Caribe es pionera en el desarrollo de medidas nacionales de pobreza multidimensional, con México y Colombia como precursores a nivel mundial. Hasta la fecha, 12 países de la región han adoptado IPM nacionales y el PNUD ha prestado apoyo en el proceso a 9 de ellos (Recuadro 1).

## RECUADRO 1

## Índices de Pobreza Multidimensional en América Latina y el Caribe

Desde 2010, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Iniciativa de Pobreza y Desarrollo Humano de Oxford (OPHI), reconociendo la multidimensionalidad de la pobreza y reafirmando su compromiso con el objetivo de erradicar la pobreza en todas sus dimensiones, han estado estimando el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) global, la cual sigue la metodología de Alkire y Foster. El IPM mundial, presentado por primera vez en el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD en 2010, consta de 10 indicadores que abarcan tres dimensiones: salud, educación y nivel de vida.

Desde el lanzamiento del IPM mundial, muchos países han adoptado IPM nacionales adaptados a sus contextos. En ALC, México fue el país pionero con el lanzamiento de su medición multidimensional de la pobreza en diciembre de 2009 y su adopción oficial por parte del gobierno en 2010. Hasta la fecha, 12 países de la región cuentan con un IPM nacional. El PNUD ha colaborado en la implementación de 9 de ellos (mencionados en cursiva en la siguiente lista): México, Colombia, Costa Rica, Chile, *El Salvador*, Honduras, Ecuador, Panamá, República Dominicana, Guatemala, Paraguay y Belice. Actualmente, el PNUD está apoyando el diseño y la puesta en marcha de IPM nacionales en Uruguay, Cuba y Perú.

En la región, los IPM nacionales se han utilizado como instrumentos políticos para diferentes fines, como el diseño de políticas, el seguimiento de las políticas públicas y la focalización. Algunos ejemplos son:

**Costa Rica:** Este país creó una comisión gubernamental para incorporar el IPM como variable oficial para la asignación presupuestaria, el seguimiento y la evaluación de los programas sociales.

**Oaxaca, México:** Basándose en los resultados de la pobreza multidimensional, el gobierno de Oaxaca diseñó un instrumento de planificación para coordinar las acciones y orientar la política a nivel municipal.

**Colombia:** El Departamento Nacional de Estadística diseñó una herramienta para elaborar las respuestas del gobierno

### Países que adoptaron Índices Nacionales de Pobreza Multidimensional en América Latina y el Caribe, y año de adopción



al COVID-19, basada en el IPM del Censo y en registros administrativos complementarios georreferenciados a nivel de manzana. Así, la herramienta proporciona mapas de riesgo multicapa para identificar a la población más vulnerable.

**Honduras:** El gobierno, con el apoyo de OPHI y el PNUD, diseñó un Índice de Vulnerabilidad Multidimensional (IVM) como mecanismo de selección para ofrecer un programa de transferencia de efectivo destinado a ayudar a los trabajadores independientes y autónomos afectados por la pandemia.

**Cuba:** El Observatorio Social y Laboral del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social está diseñando un IVM a nivel comunitario y de los hogares para dirigirse a las poblaciones más vulnerables.

**Panamá:** Para complementar el IPM nacional, Panamá diseñó un IPM para niños, niñas y adolescentes.

Los países que han desarrollado un IPM nacional lo utilizan para muchos fines, como el seguimiento de las tendencias de la pobreza, la evaluación de las políticas de reducción de la pobreza, la planificación nacional, la coordinación intragubernamental entre ministerios, la asignación presupuestaria y la formulación de políticas. En términos de protección social, además de ser una herramienta para la focalización, puede permitir establecer una línea de base para el seguimiento y la evaluación del impacto de las intervenciones. Puede adaptarse, con un gran grado de granularidad, a las necesidades específicas de la población. Los IPM pueden extraerse y combinarse con otras fuentes de datos para adaptar las respuestas políticas a diferentes situaciones. Por ejemplo, la georreferenciación permite superponer el mapa de pobreza multidimensional con otros, como los que identifican riesgos de peligros múltiples o zonas de alta criminalidad. Esto contribuye al diseño de intervenciones más pertinentes y adaptadas.

El Centro Regional del PNUD en Panamá desarrolló una metodología para un IPM con perspectiva de género. El índice propuesto está compuesto por dimensiones e indicadores que retratan las múltiples desventajas a las que se enfrentan las mujeres y las niñas durante su ciclo de vida, y que limitan su bienestar y desarrollo. Esta herramienta no sólo responde al compromiso de los Estados Miembros de las Naciones Unidas de incorporar la perspectiva de género en todos los ámbitos, sino que también sirve al propósito de diseñar políticas públicas basadas en pruebas para erradicar la pobreza multidimensional en cumplimiento del principio de “no dejar a nadie atrás” (Recuadro 2).

## RECUADRO 2

## Índice de Pobreza Multidimensional enfocado en las mujeres para América Latina y el Caribe

Para examinar la pobreza de las mujeres y sus especificidades, el Centro Regional del PNUD desarrolló un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) enfocado en las mujeres de América Latina y el Caribe (ALC). Esta iniciativa generó resultados para 10 países: Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay.

El IPM enfocado en la mujer se diseñó utilizando el método de Alkire y Foster. En una primera fase, se realizó una revisión bibliográfica y un análisis de las causas subyacentes de la pobreza femenina en ALC para identificar las dimensiones principales a tener en cuenta. A partir de las conclusiones centrales, se desarrolló una opción “ideal” o óptima para un IPM centrado en las mujeres en torno a cinco dimensiones: salud y violencia; educación y acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC); trabajo; vivienda y acceso a los servicios esenciales, y derechos económicos y participación. Esta opción óptima supone la disponibilidad de toda la información necesaria para medir los diferentes aspectos de la pobreza femenina a través de los 21 indicadores propuestos.

En la segunda etapa, se propuso un IPM factible, teniendo en cuenta la disponibilidad y comparabilidad de la información en los 10 países de estudio. Como resultado, el IPM factible que constituye la propuesta del PNUD considera únicamente a las mujeres mayores de 18 años y se compone de 10 indicadores y cinco dimensiones: i) servicios de salud y de cuidados; ii) educación y composición del hogar; iii) autonomía económica; iv) acceso a las TIC, y v) vivienda y acceso a servicios esenciales.

Esta propuesta de un Índice de Pobreza Multidimensional enfocado en las mujeres pretende llamar la atención sobre la necesidad de información y análisis específicos que permitan medir la pobreza desde una perspectiva de género. Un análisis más preciso de la pobreza multidimensional para ver cómo afecta a las mujeres en toda su diversidad es esencial para abordar sus necesidades específicas, identificar los obstáculos sistémicos y estructurales que les impiden salir de la pobreza y formular recomendaciones para políticas transformadoras de género.

### Índice de Pobreza Multidimensional enfocado en las mujeres: dimensiones e indicadores

IPM con foco en mujeres								
Salud y servicios de cuidado	Nivel educativo y estructura del hogar	Actividad y autonomía económica	Acceso a TIC	Vivienda y servicios				
 Sin seguro de salud (1/10)	 Sin servicio de cuidado infantil (1/10)	 Nivel educativo insuficiente (1/10)	 Monomarental con alta dependencia económica (1/10)	 Condición de actividad desfavorable (1/10)	 Mujer no perceptora de ingresos (1/10)	 Sin acceso a Internet (1/10)	 Hacinamiento digital (1/10)	 Habitabilidad inadecuada de la vivienda (1/10)
								 Vivienda sin algún servicio (1/10)

**Fuente:** M. Madrigal, M. Álvarez, D. de los Santos y R. Pardo, “Índice de Pobreza Multidimensional Enfocado en las Mujeres: Una propuesta para América Latina y el Caribe”, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2023, p. 4.

Los Índices de Vulnerabilidad Multidimensional (IVM), al igual que los IPM, también pueden funcionar como instrumentos de selección, ya que identifican a las personas que viven en hogares vulnerables en múltiples dimensiones, por lo que la selección de los individuos dependerá de sus niveles de vulnerabilidad y de los del hogar en el que viven. El índice incluye indicadores que captan vulnerabilidades específicas de los miembros del hogar, como las vulnerabilidades estructurales de la vivienda o las vulnerabilidades laborales. El tipo de dimensiones y variables seleccionadas para su inclusión en el índice dependerá del tipo de vulnerabilidades que se quieran medir.

En resumen, el PNUD puede ayudar a los países de la región en el desarrollo de IPM e IVM a nivel nacional y local, para la población total o para grupos específicos; apoyar el proceso de adopción de IPM e IVM como herramientas para políticas (por ejemplo, como mecanismo de focalización de las políticas sociales), y apoyar el desarrollo de medidas de pobreza monetaria.

## 5.3. Superar la estratificación: reformas parciales hacia sistemas de protección social universales y coherentes en ALC

### 5.3.1. Análisis y evaluación de los sistemas, políticas y programas de protección social

La Oferta Regional de Protección Social también abarca servicios de análisis y evaluación de programas, políticas y sistemas de protección social, así como del funcionamiento del mercado laboral y de las políticas de empleo e inclusión productiva. Experiencias recientes exitosas y proyectos a punto de desplegarse pueden ejemplificar algunos de los servicios que el PNUD puede ofrecer a los gobiernos de la región.

Este trabajo analítico puede operar tanto a nivel macro como micro, abarcando evaluaciones de sistemas completos de protección social y de políticas, programas o intervenciones específicas. Por ejemplo, en Guatemala y Barbados, el PNUD, en colaboración con otras agencias de la ONU, realizó mapeos exhaustivos de los sistemas de protección social y evaluó su rendimiento utilizando el *Core Diagnostic Instrument* (CODI) (Instrumento Básico de Diagnóstico), una herramienta de Evaluación Interinstitucional de Protección Social (ISPA). Este enfoque permite una comprensión matizada de los puntos fuertes y débiles de los sistemas de protección social (Recuadro 3).

## RECUADRO 3

## Fomentar la resiliencia: evaluar los sistemas de protección social con el Instrumento Básico de Diagnóstico y promover su integración con componentes de riesgo de catástrofes en Barbados y Santa Lucía

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desempeña un papel fundamental a la hora de ayudar a los países a reforzar sus sistemas de protección social, especialmente en el contexto de la gestión del riesgo de catástrofes. En colaboración con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Oficina Multipaís de Barbados y el Caribe Oriental de PNUD ha desempeñado un papel decisivo en la implementación de los componentes de riesgo de catástrofes del Instrumento Básico de Diagnóstico (CODI) para evaluar los sistemas de protección social en Barbados y Santa Lucía.

La iniciativa CODI está diseñada para evaluar de manera exhaustiva los mecanismos de protección social existentes, identificando las lagunas y las áreas susceptibles de mejora. Al incorporar componentes de riesgo de catástrofes, el CODI garantiza que los sistemas de protección social sean sólidos, incluyentes y resistentes a los impactos de las catástrofes naturales. Esto es especialmente crucial para las naciones caribeñas como Barbados y Santa Lucía, que son muy vulnerables a los peligros relacionados con el clima, como los huracanes y las inundaciones. La participación del PNUD en esta iniciativa subraya su compromiso con la construcción de comunidades resilientes y el apoyo al desarrollo sostenible. El proceso de diagnóstico es de gran relevancia para los gobiernos, ya que proporciona una visión crítica sobre cómo pueden mejorarse los sistemas de protección social para resistir y responder mejor a las catástrofes. Por ejemplo, la evaluación ayuda a identificar las debilidades de los marcos existentes y proporciona recomendaciones prácticas para reforzar las medidas de protección social en caso de desastre.

La colaboración entre el PNUD y la OIT en este ejercicio ejemplifica una cooperación interinstitucional eficaz, aprovechando los puntos fuertes y la experiencia de ambas organizaciones. Aunque la OIT dirigió el ejercicio, el PNUD prestó un apoyo esencial, sobre todo a la hora de integrar las consideraciones relativas al riesgo de



catástrofes en el diagnóstico. Esta asociación enriqueció el proceso de diagnóstico y reforzó la importancia de un enfoque multidisciplinario de la protección social. Para los gobiernos de Barbados y Santa Lucía, la iniciativa CODI reviste una importancia capital. Posiciona al PNUD como un socio vital en los debates sobre las políticas de protección social, especialmente en el contexto de la gestión del riesgo de catástrofes. Las ideas y recomendaciones derivadas del diagnóstico permiten a estos gobiernos formular estrategias de protección social más resistentes e inclusivas, mejorando en última instancia su capacidad para proteger a las poblaciones vulnerables en tiempos de crisis.

En conclusión, el papel del PNUD en el apoyo a la implementación de los componentes de riesgo de catástrofes de la iniciativa CODI pone de relieve su dedicación al fomento de sistemas de protección social resistentes. A través de la colaboración estratégica con la OIT y otros socios, el PNUD sigue desempeñando un papel crucial en el avance del desarrollo sostenible y en garantizar que los sistemas de protección social estén equipados para hacer frente a los múltiples desafíos de las catástrofes naturales.

El documento “*Core Diagnostic Instrument (CODI) Analysis*”, presentado en agosto de 2022 por el Equipo de Trabajo Decente de la OIT y la Oficina Multipaís de Barbados y el Caribe Oriental de PNUD, puede consultarse en [www.jointsdgfund.org/sites/default/files/202207/CODI%20Barbados%20Final%5B2%5D.pdf](http://www.jointsdgfund.org/sites/default/files/202207/CODI%20Barbados%20Final%5B2%5D.pdf).

El PNUD ALC también elabora estudios a medida que evalúan componentes específicos de los sistemas de protección social y ofrecen recomendaciones en políticas. Uno de estos componentes son los programas de transferencias monetarias condicionadas o incondicionadas. Estos análisis pueden incluir estudios comparativos, propuestas para el diseño de políticas y programas (incluyendo evaluaciones *ex ante* de su impacto sobre la pobreza y la desigualdad utilizando microsimulaciones), estimaciones de costos y abogacía de cambios y reformas políticas.

En Brasil, por ejemplo, el Centro Regional y la Oficina de País de PNUD evaluaron la prestación familiar (*benefício extraordinário*), uno de los componentes del Programa Bolsa Família, y sus posibles impactos en la forma en que las familias beneficiarias inscriben a sus miembros en el registro social. Este estudio también evaluó la posible sustitución de la prestación familiar (que paga una prestación fija por familia independientemente de su composición) por un diseño de prestación per cápita, con el mismo presupuesto global, y su impacto en la pobreza infantil extrema (Recuadro 4).

#### RECUADRO 4

## Microsimulación de cambios en el programa Bolsa Família de Brasil

La adopción de una transferencia monetaria de emergencia (Auxilio Emergencial) por parte del Gobierno brasileño durante la pandemia de COVID-19 dejó huellas significativas en la política social del país. El primer legado es un presupuesto mucho mayor para el programa regular de transferencia monetaria condicionada (Bolsa Família), que experimentó un aumento en su presupuesto del 0,4% del PIB antes de la pandemia al 1,6% del PIB en 2023.

El segundo legado está relacionado con el diseño de la prestación Auxilio Emergencial. Aprobada en 2020, renovada con diversos cambios a lo largo de la pandemia e incorporada parcialmente como nueva prestación de Bolsa Família (prestación familiar o beneficio extraordinario), esta prestación tenía un valor único por hogar, independientemente de su tamaño (número de miembros). Se cree que este diseño llevó a los miembros de un mismo hogar a inscribirse en el registro social del país (Cadastro Único) como si fueran hogares independientes para maximizar las transferencias recibidas. Esto podría explicar el aumento significativo de hogares unipersonales registrados en el Cadastro Único en los últimos años.

A petición de la Oficina Nacional y del Gobierno brasileño, el Centro Regional realizó un estudio para simular el comportamiento estratégico de los beneficiarios potenciales y evaluar con precisión las posibles

repercusiones presupuestarias y los efectos sobre la reducción de la pobreza (especialmente la infantil) de los cambios en el diseño de las prestaciones.

Se microsimularon varios cambios en el diseño de las prestaciones. Uno de ellos consistía en transformar la prestación pagada por hogar en una prestación per cápita, manteniendo el mismo presupuesto global, un cambio que se esperaba produjera una reducción significativa de la pobreza infantil. El propio Gobierno brasileño sugirió otro cambio: la creación de una prestación especial para los niños y niñas de 0 a 6 años. Esta prestación, evaluada por el informe del PNUD, se traduciría en la reducción de 1 millón de personas en extrema pobreza, incluidos 600 mil niños y niñas de hasta 15 años.

El informe concluyó que el diseño de las prestaciones del programa Bolsa Família debía ser más sensible al tamaño de la familia y a la infancia. El cambio sugerido por el Gobierno y evaluado por el informe del PNUD finalmente se adoptó.

El estudio “Bolsa familia: microsimulation of the Auxilio Brasil extraordinary benefit of BRL 600 per household and alternatives” puede consultarse en [www.undp.org/pt/brazil/publications/bolsa-familia-microsimulation-auxilio-brasil-extraordinary-benefit-brl-600-household-and-alternatives](http://www.undp.org/pt/brazil/publications/bolsa-familia-microsimulation-auxilio-brasil-extraordinary-benefit-brl-600-household-and-alternatives).

Otro ejemplo de evaluación de las transferencias de efectivo es Costa Rica, donde el Centro Regional y la Oficina de País evaluaron la contribución de las transferencias monetarias pagadas por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) a la reducción de la pobreza y la desigualdad en el país, en un análisis comparativo que tuvo en cuenta otras transferencias gubernamentales y otros programas similares de la región. En este estudio también se evaluó la introducción de una prestación de ingreso mínimo garantizado en Costa Rica y su impacto en la pobreza extrema y la desigualdad mediante microsimulaciones (Recuadro 5).

#### RECUADRO 5

### Evaluación del impacto de las prestaciones pagadas por el Instituto Mixto de Ayuda Social en Costa Rica y posibles reformas

A petición del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y del Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social, la Oficina de País en Costa Rica y el Centro Regional del PNUD elaboraron una serie de informes para evaluar la eficiencia y eficacia de las transferencias sociales pagadas por el Instituto en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Basándose en microsimulaciones, estos informes también pretendían evaluar el potencial y los límites de los cambios en las prestaciones pagadas por el IMAS, su eficacia a la hora de proteger a la población frente a los impactos inflacionistas y los posibles efectos de la introducción de nuevas prestaciones sociales.

Los informes pretendían evaluar el impacto de las transferencias del IMAS en la reducción de la pobreza y la desigualdad en Costa Rica, especialmente para los grupos de población más afectados por la pobreza (como los niños y niñas, las personas que viven en hogares encabezados por mujeres y los residentes en regiones específicas del país). También evaluaron los posibles

impactos sobre los indicadores de pobreza y desigualdad de varios cambios en estas transferencias (como la ampliación del número de beneficiarios, el aumento de su valor o la creación de un beneficio complementaria adicional).

Las prestaciones pagadas por el IMAS resultaron ser el instrumento más eficaz para luchar contra la pobreza extrema y proteger a los pobres contra las crisis de inflación en Costa Rica. Los reajustes en los escenarios de neutralidad presupuestaria podrían suponer mejoras modestas, pero la expansión presupuestaria asociada a mejoras menores en la focalización podría conducir a una reducción sustancial de la pobreza extrema.

Estos informes han contribuido a reforzar la relación constructiva centrada en las personas entre el PNUD y el IMAS, y han proporcionado al IMAS información relevante sobre la eficacia de sus prestaciones y el impacto y los costos potenciales de cambios específicos.

Como se mencionó en los principios económicos, las dimensiones de los costos y los incentivos también se analizaron en estos estudios y las recomendaciones siguieron el enfoque equilibrado que se presentó anteriormente.

Otro componente de los sistemas de protección social para el cual el PNUD ALC puede realizar el mismo tipo de trabajo analítico (estudios comparativos, propuestas para el diseño de políticas y programas que incluyan evaluaciones *ex ante* de su impacto sobre la pobreza y la desigualdad mediante microsimulaciones, estimaciones de costos y abogacía de cambios y reformas políticas) son las pensiones sociales. En Honduras, que tiene una de las coberturas de pensiones de vejez más bajas de la región, el Centro Regional del PNUD realizó microsimulaciones basadas en datos de la Encuesta Permanente de Hogares para sugerir los posibles impactos de la introducción de una pensión social sobre la cobertura, la desigualdad y la reducción de la pobreza entre las personas mayores (Recuadro 6).

## RECUADRO 6

## La adopción de una pensión social de vejez en Honduras: impactos sobre la cobertura, la pobreza y la desigualdad

Honduras tiene actualmente una de las tasas más bajas de cobertura de la vejez a través de programas de protección social. Menos de 1 de cada 10 hondureños de 65 años o más recibe una pensión contributiva, y el país aún no ha establecido un régimen de pensiones no contributivas. Además de la baja cobertura, las pensiones contributivas benefician predominantemente a los hombres sobre las mujeres y no llegan a quienes se encuentran en la mitad inferior de la distribución de ingresos. Muchas personas mayores que no reciben una pensión siguen trabajando o dependen de sus familias para su apoyo financiero.

Para hacer frente a esta situación, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) de Honduras se puso en contacto con el PNUD para evaluar los impactos potenciales de la introducción de una pensión social para la vejez, con el objetivo de ampliar la cobertura de la protección social y mitigar la pobreza y la desigualdad.

Las pensiones sociales, frecuentes en numerosos países de América Latina y el Caribe (ALC), mejoran la protección social de grupos vulnerables como las personas mayores y las personas con capacidades diferentes. Son cruciales para las mujeres mayores, que a menudo tienen menos acceso a las pensiones contributivas que los hombres.

Basándose en microsimulaciones, el estudio del Centro Regional del PNUD evaluó varios diseños de prestaciones y descubrió que incluso una pensión social de vejez implementada de forma modesta podría reducir la pobreza extrema entre las personas mayores en hasta



7 puntos porcentuales y ampliar la cobertura hasta el 50% de la población mayor de 65 años.

En el momento en que se publica este informe, el Gobierno de Honduras está evaluando el diseño que adoptará el sistema de pensiones sociales para las personas mayores del país. El estudio elaborado por el PNUD se considera un insumo relevante para definir el escenario que mejor se adapte a las necesidades del país.

Se puede acceder al estudio “Informe sobre la evaluación ex ante de la adopción de una pensión no contributiva para adultos mayores en Honduras” en: [www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-07/PNUD-HN-Informe%20Pensi%C3%B3n%20no%20Contributiva%20para%20Adultos%20Mayores-2024%20Abril.pdf](http://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-07/PNUD-HN-Informe%20Pensi%C3%B3n%20no%20Contributiva%20para%20Adultos%20Mayores-2024%20Abril.pdf).

Un estudio realizado por el Centro Regional y la Oficina de País en Guatemala (véase el Recuadro 7) examinó el impacto de los cambios demográficos que experimentará el país en las próximas tres décadas sobre la cobertura de las pensiones de vejez y abogó por una ampliación de las pensiones sociales no contributivas. Además, el estudio evaluó los efectos potenciales de estos cambios demográficos sobre los indicadores de empleo y el crecimiento económico.

En cuanto a las políticas de empleo, el PNUD ALC puede ofrecer servicios de abogacía, desarrollo de estudios comparativos y propuestas para el diseño de políticas y programas. En Guatemala, basándose en los datos de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, el Centro Regional del PNUD y la Oficina en el país desarrollaron un estudio en el que se analizaban los indicadores del mercado laboral a lo largo de 10 años y se ofrecían recomendaciones para políticas de empleo dirigidas a mejorar la productividad laboral y reducir las brechas de género, étnicas y de empleo urbano/rural en el país.

#### RECUADRO 7

## Análisis del mercado laboral guatemalteco y de las políticas activas del mercado laboral

El crecimiento económico de Guatemala ha sido uno de los más altos de la región durante la última década, sin embargo, el crecimiento de la productividad laboral ha sido uno de los más bajos. Esta paradoja sirve de punto de partida para un informe elaborado por las Oficinas Regional y de País del PNUD, que examina el mercado laboral guatemalteco a lo largo de un período de 11 años caracterizado por bajas tasas de desempleo, una informalidad elevada y estable, un aumento de la migración y brechas de género, étnicas y rurales/urbanas profundas y persistentes. El informe también evalúa la estructura de las políticas activas del mercado laboral en el país, destacando que la limitada coordinación y escala dificultan sus posibles impactos positivos.

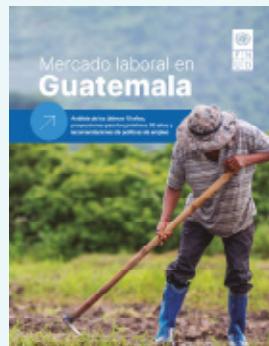
Teniendo en cuenta la evolución demográfica prevista para los próximos 30 años, que sitúa a Guatemala con uno de los dividendos demográficos más grandes de la región, el informe proyecta los niveles futuros de participación, empleo, informalidad en el mercado laboral y crecimiento económico. La evaluación indica que si el bajo crecimiento de la productividad y la importante brecha en las tasas de participación entre hombres y mujeres en el mercado laboral se mantienen sin cambios, el PIB de Guatemala en 2050 crecerá a un ritmo muy inferior al observado actualmente. El crecimiento económico podría mejorar significativamente si las políticas del mercado laboral consiguen reducir la brecha de participación entre hombres y mujeres y aumentar el crecimiento de la productividad laboral hasta los niveles medios regionales.

Las evaluaciones de las políticas activas de empleo implementadas en la región, que serán recopiladas por

el Rastreador de Crecimiento Inclusivo, permitieron al informe hacer varias recomendaciones para las políticas de formación profesional, los servicios públicos de empleo, las políticas para aumentar la formalidad y las propuestas de avances institucionales. Las recomendaciones incluyen centrarse en los jóvenes, las mujeres, los indígenas y los trabajadores rurales, ampliar las políticas activas del mercado laboral, mejorar la capacidad de ejecución del Gobierno (incluidos los servicios de inspección laboral y de seguridad social), diseñar sistemas de monitoreo y reforzar las instituciones gubernamentales clave.

El informe también aboga por una mejor coordinación interinstitucional para reforzar las políticas activas del mercado laboral. Se le ha considerado una herramienta relevante para reforzar la sólida relación entre la Oficina de País del PNUD y el Gobierno nacional de Guatemala, y se ha tenido en cuenta en la reorganización de las políticas de empleo por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

El informe “Mercado laboral en Guatemala. Análisis de los últimos 10 años, proyecciones para los próximos 30 años y recomendaciones de políticas de empleo” puede consultarse en [www.undp.org/es/guatemala/publicaciones/mercado-laboral-en-guatemala-analisis-de-los-ultimos-10-anos-proyecciones-para-los-proximos-30-anos-y-recomendaciones-de](http://www.undp.org/es/guatemala/publicaciones/mercado-laboral-en-guatemala-analisis-de-los-ultimos-10-anos-proyecciones-para-los-proximos-30-anos-y-recomendaciones-de).



Siguiendo con las políticas de empleo, una iniciativa del Centro Regional es el Rastreador de Crecimiento Inclusivo, que supondrá un metaanálisis de docenas de evaluaciones de impactos de las políticas activas del mercado laboral. Esta iniciativa, que se pondrá en marcha en 2025, proporcionará a los países de la región información fiable sobre la eficacia de estas políticas, destacando lo que funciona y lo que no.

### 5.3.2. Infraestructura social (registros sociales y sistemas de pago)

El PNUD también puede apoyar a los países de la región en el desarrollo de su infraestructura social (registros sociales y sistemas de pago). Esto incluye servicios como la abogacía por la adopción o la mejora de los registros sociales, el desarrollo de estudios comparativos, el análisis de cuestionarios y soluciones digitales para los registros sociales y los sistemas de pago, el apoyo global al desarrollo, la implementación o la ampliación de los registros sociales y los sistemas de pago, y el apoyo a la mejora de la interoperabilidad entre los registros sociales y otros registros administrativos.

Mientras que el PNUD aboga por la adopción generalizada de soluciones digitales, lo que también se aplica en la protección social,<sup>16</sup> en ALC la atención debe centrarse en mejorar la infraestructura pública. Esto significa priorizar el uso de la tecnología para mejorar la calidad de los datos y reducir las demandas innecesarias de los beneficiarios potenciales, en lugar de implementar soluciones que les exijan conocimientos digitales avanzados. Muchas políticas de protección social sirven a personas vulnerables y pobres, y la digitalización debería tener como objetivo simplificar su acceso a estas políticas en lugar de crear barreras adicionales a las que ya se enfrentan. Por lo tanto, el énfasis en la digitalización y la defensa de una red integral de asistencia presencial para los beneficiarios potenciales de las políticas sociales son complementarios, y no contradictorios, en el ámbito de la protección social en ALC.

El PNUD ha estado apoyando a varios gobiernos en el desarrollo y la reforma de sus infraestructuras sociales, especialmente los registros sociales. La Oficina de País en Guatemala (conjuntamente con otras agencias de la ONU) desplegó un piloto de un registro social (Registro Social de Hogares) en siete municipios del país y actualmente está trabajando con el Ministerio de Desarrollo Social para ampliar la escala del piloto. La Oficina Multipaís del PNUD en Trinidad y Tobago está trabajando con el Ministerio de Desarrollo Social y Servicios Familiares para crear el Registro Nacional de Personas Vulnerables, el primer registro social del país (véase el Recuadro 8).

---

<sup>16</sup> El PNUD (2022) considera la digitalización como uno de los facilitadores primordiales del desarrollo de los sistemas de protección social.

## RECUADRO 8

## Creación de un Registro Social de Personas Vulnerables en Trinidad y Tobago

Trinidad y Tobago no dispone de un registro social unificado. Sus diversos programas sociales, administrados por diferentes ministerios del gobierno, tienen sus propios registros y listas de beneficiarios, a menudo no digitalizados, lo que crea dificultades operativas considerables para su ejecución y limita la coordinación entre estos programas.

A petición del Ministerio de Desarrollo Social y Servicios Familiares, y con su estrecha supervisión, la Oficina Multipaís está desarrollando el Registro Nacional de Personas Vulnerables (NRVP). Este trabajo implica el desarrollo de la solución tecnológica que dará soporte al NRVP, el cuestionario para la recopilación de información de las familias y hogares vulnerables, y el Índice de Vulnerabilidad Multidimensional (IVM) que será computado automáticamente por el Registro. Este índice

permitirá a los distintos programas que utilicen el Registro seleccionar a sus beneficiarios en función de sus niveles de vulnerabilidad. El proyecto de desarrollo también incluye una iniciativa piloto de recopilación e introducción de datos en el NRVP para probar sus funcionalidades.

La puesta en marcha del NRVP, bajo la responsabilidad del gobierno de Trinidad y Tobago, es uno de los pasos que se están dando para estructurar las políticas sociales del país en un sistema coordinado de protección social. También permitirá cotejar la información sobre los beneficiarios potenciales con los datos de otros registros administrativos gubernamentales, lo que tiene el potencial de mejorar la eficacia de las intervenciones sociales en el país.

Las Oficinas de País de Brasil y Perú (Recuadro 9) también han apoyado a sus homólogos gubernamentales en la mejora de la interoperabilidad de sus registros sociales en proyectos financiados por las Ventanas de Financiamiento para la Pobreza y la Desigualdad de PNUD. Ecuador, con el mismo financiamiento, introducirá su registro social en nuevos componentes digitales que mejorarán su capacidad de gestión.

También es importante mencionar los posibles servicios relacionados con las políticas de seguro social. El PNUD puede apoyar reformas paramétricas de las pensiones destinadas a adaptar los regímenes de pensiones de reparto a las próximas transiciones demográficas. Este apoyo puede incluir la abogacía, el desarrollo de estudios comparativos, propuestas para el diseño de políticas y programas, y evaluaciones *ex ante* del impacto de la reforma sobre la pobreza y la desigualdad utilizando microsimulaciones. Sin embargo, en ALC, parece importante que el PNUD debata las reformas de las pensiones en colaboración con otras instituciones multilaterales (como la OIT, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)) que cuentan con recursos técnicos más sólidos y están bien posicionadas en estos temas.

## RECUADRO 9

## Contribuir a un sistema de protección social más cohesionado: el Mecanismo de Intercambio de Información Social (MIIS) en Perú

En Perú, al igual que en otros países de América Latina y el Caribe, establecer un sistema integral de protección social sigue siendo un reto. Entre otros aspectos, es crucial fortalecer el mecanismo de focalización, permitiendo una mejor identificación de los beneficiarios de los programas y políticas sociales, y promoviendo el cierre de las brechas de cobertura actuales.

Para mejorar la focalización de los programas e iniciativas sociales, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) viene implementando mejoras en el Sistema Nacional de Focalización (SINAFO). En este sentido, ha iniciado un ambicioso proceso de reforma a través de la creación del Organismo de Focalización e Información Social (OFIS), entidad adscrita al MIDIS, con autonomía técnica y presupuestaria, que se encargará de gestionar el SINAFO, así como de supervisar el Mecanismo de Intercambio de Información Social (MIIS), una plataforma digital compuesta por diversas bases de datos, registros y procedimientos estandarizados para la interoperabilidad, integración, acceso e intercambio de datos y provisión de información en tiempo real entre entidades públicas.

En este contexto, con el apoyo de la Ventana de Financiamiento contra la Pobreza y la Desigualdad 2024 del PNUD, la Oficina de País liderará el desarrollo de la normativa necesaria para el funcionamiento del MIIS, construirá un módulo de integración de datos basado en tres fuentes de información de diferentes sectores y propondrá recomendaciones de políticas para incorporar la perspectiva de género en su implementación. Estos productos constituyen habilitadores importantes para la ejecución del proyecto de inversión que el Estado peruano, bajo el liderazgo del MIDIS, viene negociando con el Banco Mundial. Su implementación está prevista para el año 2025 con el fin de modernizar las herramientas y sistemas de información del OFIS, apuntando a mejorar



la identificación de la población objetivo de todas las intervenciones de política pública social, en contextos regulares y de emergencia.

Los productos se desarrollarán bajo la dirección del MIDIS, apoyando el fortalecimiento de sus capacidades institucionales y contribuyendo a una mejor gestión, normalización, integración e interoperabilidad de las bases de datos y, progresivamente, al intercambio de información en tiempo real para potenciar el acceso y la mejora de los programas sociales y los servicios públicos, de modo que los ciudadanos, en particular las mujeres y los grupos vulnerables, alcancen mayores niveles de bienestar y capacidad para afrontar los retos presentes y futuros.

Se espera que el proceso piloto de integración incorpore las bases de datos de planillas administradas por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), las bases de datos nominales del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), así como los datos administrativos del propio MIDIS, a fin de crear condiciones para la mejora de los programas orientados a fortalecer la empleabilidad, y promover la formalidad y los programas sociales, contribuyendo así a un sistema de protección social más sólido y cohesionado en el país.

## 5.4. Políticas y servicios de cuidados y diseño de políticas sociales con perspectiva de género

Cabe mencionar las prestaciones y servicios directamente relacionados con la igualdad de género. Las prestaciones por maternidad actuales se deben examinar desde la perspectiva de la igualdad de género, uno de los principios de esta oferta. Su transformación en un permiso/prestación parental con un periodo mínimo reservado a cada progenitor es un diseño que puede contribuir a una mejor distribución del trabajo de cuidados en los hogares.

Del mismo modo, la prestación de servicios de cuidados es crucial tanto desde el punto de vista de la protección social como de la perspectiva de género, ampliando el discurso más allá de las cuestiones de empleo formal e informal para incluir la participación en el mercado laboral. Los servicios de cuidados financiados con fondos públicos son esenciales para aumentar la participación de las mujeres en el mercado laboral y reducir su carga desproporcionada de responsabilidades de cuidados no remuneradas. Además, dado que muchos países de la región experimentan rápidos cambios demográficos, se espera que aumente la demanda de servicios públicos de atención a las personas mayores. Los servicios de cuidados de calidad bien diseñados son fundamentales para avanzar en la igualdad de género y pueden ofrecer soluciones más sostenibles a largo plazo en comparación con las medidas de seguro social, como la reducción de la edad legal de jubilación para las mujeres, que sigue prevaleciendo en muchos países de ALC.<sup>17</sup>

Los permisos parentales y los servicios de cuidados pueden repercutir no sólo en la distribución de las responsabilidades de cuidados dentro de los hogares y en la participación de las mujeres en la población activa, sino también en las diferencias salariales entre géneros. Hasta que estas medidas surtan los efectos deseados, los sistemas de protección social de la región pueden plantearse mantener o incorporar otras medidas compensatorias, como el reconocimiento del trabajo no remunerado de prestación de cuidados para cumplir los requisitos de cotización a la pensión.<sup>18</sup>

El PNUD puede ofrecer a los países de ALC servicios de abogacía, desarrollo de productos de conocimiento y definición conceptual, capacitación, diseño de políticas y estimación de costos en relación con las prestaciones parentales y los servicios de cuidados. El Centro Regional del PNUD también pone a disposición de los países de la región la Herramienta de Georreferenciación de Cuidados, que puede contribuir a mejorar la planificación y la prestación de los servicios de cuidados (Recuadro 10).<sup>19</sup>

---

17 Para una agenda común de las agencias de la ONU sobre los sistemas de cuidados, véase Naciones Unidas (2024). Este documento proporciona un marco para que las agencias de la ONU aborden los cuidados en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y promuevan sistemas de cuidados integrales que faciliten la igualdad de género y la justicia social. También ofrece opciones políticas para apoyar la transformación de los sistemas de cuidados.

18 Se deben considerar otros servicios y prestaciones focalizados de protección social para las supervivientes de violencia de género con el fin de proteger su integridad física y promover su autonomía económica. Se debe trabajar en prestaciones focalizados como las transferencias monetarias, las políticas de vivienda y las políticas de empleo y educación, junto con el fortalecimiento de los servicios de atención y prevención.

19 Véase De los Santos (2022).

## RECUADRO 10

## Apoyo al desarrollo de políticas y servicios de cuidados

El Centro Regional del PNUD ha estado apoyando a las Oficinas de País y a los gobiernos de la región en el análisis de políticas y programas para construir sistemas de atención integral a nivel nacional y local. Las actividades de apoyo incluyen:

- i) **Apoyar la definición conceptual de sistemas integrales de cuidados** a nivel de país y crear diálogos interinstitucionales de cuidado (nacionales y locales). Por ejemplo, el PNUD Perú, con el apoyo del Equipo Regional de Género, contribuyó a la elaboración de un marco conceptual sobre los cuidados, el primer documento oficial que analiza los cuidados desde una perspectiva de género y proporciona los principales aspectos conceptuales y normativos relacionados con estas actividades.
- ii) **Asistencia técnica en gobernabilidad, normativas nacionales y locales para sistemas integrales de cuidados** y alineamiento con otras políticas. Por ejemplo, el PNUD en Panamá desarrolló un análisis e identificación de acciones para establecer una política nacional de cuidados.
- iii) **Desarrollo de productos de conocimiento.** A nivel regional, en colaboración con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ONU Mujeres y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Equipo de Género lanzó un informe sobre el cuidado comunitario en América Latina y el Caribe.
- iv) **Asistencia técnica en la cartografía y el análisis de la oferta y la demanda de cuidados** mediante las herramientas de cálculo de costos y georreferenciación de los servicios de cuidados.



- **Herramienta de Georreferenciación de Cuidados:** La creación de mapas sobre la oferta y la demanda potencial de cuidados es clave en los procesos de diagnóstico para la creación de políticas y sistemas integrales de cuidados a nivel nacional y local. La herramienta sirve para sistematizar y generar información actualizada y en tiempo real sobre la oferta de cuidados en un territorio concreto; estudiar la distribución territorial de la población que necesita o puede necesitar cuidados, como los niños y niñas, las personas con capacidades diferentes o las personas mayores, y analizar si la oferta de cuidados es suficiente para satisfacer las demandas de cuidados de la población de ese territorio. Combina enfoques tradicionales de análisis urbano y de género con metodologías innovadoras basadas en el scraping, la minería de datos y el mapeo colaborativo, que proporcionan información valiosa en escenarios con escasez de datos. El Centro Regional del PNUD ha aplicado esta herramienta en cuatro países de la región.
- **Herramienta de cálculo de costos de los servicios de cuidados:** Desarrollada en colaboración con la OIT, su objetivo es proporcionar una herramienta relativamente sencilla (en Excel) para desarrollar y explorar diferentes escenarios de servicios y transferencias de cuidados con distintos niveles de cobertura en los países de América Latina y el Caribe. Esta herramienta estima el coste potencial de la implementación de servicios y programas de transferencias para los cuidados de la primera infancia y otras poblaciones dependientes. También puede adaptarse a otras poblaciones vulnerables. En asociación con la OIT, el PNUD ha implementado esta herramienta en cinco países de la región.
- **Desarrollo de capacidades en organización** social del cuidado y sistemas integrales de cuidados. En colaboración con la OIT, ONU Mujeres y la CEPAL, el PNUD ha organizado cinco cohortes de un curso virtual sobre sistemas integrales de cuidados con más de 600 participantes de gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y el mundo académico.

## 5.5. Incorporar la resiliencia como objetivo de política pública

Como ya se ha mencionado en esta oferta, la protección social se construyó en torno al concepto de riesgos sociales, que pueden estar asociados a choques sociales/económicos, idiosincrásicos/covariables (una lesión laboral, una enfermedad o el desempleo debido a una crisis económica, por ejemplo). En otras palabras, sería justo decir que la protección social siempre ha sido “adaptativa” o “sensible a choques”.

Lo que es nuevo en las reivindicaciones para que la protección social sea más adaptativa o sensible a choques es la asociación entre las personas pobres y vulnerables y los choques, y las proyecciones de una frecuencia cada vez mayor de un tipo específico de choques: los relacionados con el clima.

La protección social adaptativa es un concepto que integra las políticas de protección social con otros dos ámbitos políticos clave estrechamente relacionados con el cambio climático: la adaptación al cambio climático y la reducción del riesgo de desastres. En este contexto, la protección social debe alinear sus herramientas y políticas para mejorar la preparación y la respuesta ante los desastres relacionadas con el clima, contribuyendo a reducir las vulnerabilidades relacionadas con el clima, a absorber los impactos y a mejorar la resiliencia y la recuperación ante tales acontecimientos. Cada vez son más los marcos internacionales que defienden el papel potencial de la protección social en la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático (Malerba, 2021).

En la actualidad, en los sistemas duales de protección social de ALC, los pobres y vulnerables reciben prestaciones y servicios de asistencia social, que (como también se ha mencionado anteriormente) tienden a ser eficaces para reducir la pobreza permanente entre los niños y niñas, las personas mayores y las personas con discapacidades, pero son herramientas imperfectas para abordar la pobreza transitoria, relacionada con las crisis. Los que se encuentran en el sector intermedio faltante, que no están cubiertos por el seguro social, no suelen tener acceso a las prestaciones de la asistencia social en caso de crisis. La percepción de que la protección social no contributiva también debe responder a las crisis es relativamente nueva y tiene varias implicaciones, entre ellas los cambios en la forma cómo las personas y los hogares se vuelven elegibles.

Por otro lado, la creciente frecuencia de las crisis relacionadas con el clima afectará a la vida de muchas personas y hogares, especialmente a los que se encuentran en condiciones vulnerables. Las crisis les empujarán a la pobreza, y las proyecciones indican que la pobreza extrema puede ser mucho mayor para 2030 en ALC en escenarios en los que el cambio climático sea más severo (véase la Figura 10). La mejora de las políticas y herramientas de protección social puede contribuir no sólo a evitar que aumente la pobreza, sino también, en coordinación con otros organismos gubernamentales responsables de la reducción del riesgo de desastres y de la adaptación al cambio climático, ayudar a los países a prepararse contra los impactos relacionados con el clima.

Un elemento crítico para mejorar la capacidad de respuesta de los sistemas de protección social ante las crisis es hacer que sus prestaciones y servicios sean más dinámicos o flexibles, protegiendo a las personas y los hogares de la pobreza estructural/permanente y de la pobreza transitoria relacionada con las crisis. Ha habido llamadas para que los programas de transferencia monetaria adopten una mayor flexibilidad, permitiendo “la entrada y salida frecuente de los beneficiarios” (BID, 2021) o “la entrada y salida dinámica de los programas de protección social” (Banco Mundial, 2022). Sin embargo, existe la preocupación de que las transferencias monetarias no puedan ser el único programa contra todos los riesgos a los que se enfrentarán las personas y los hogares pobres y vulnerables a lo largo de su ciclo de vida. Lo ideal sería que la infraestructura de protección social, incluidos los registros sociales y los sistemas de pago, fuera capaz de proteger a todos los ciudadanos a través de programas contributivos y no contributivos específicos activados por las crisis. En cuanto a las prestaciones, el PNUD ALC puede ofrecer servicios de abogacía, propuestas de diseño de políticas y programas, evaluación *ex ante* de los posibles impactos de nuevos programas de emergencia sobre la pobreza y estimación de costos.

Un segundo elemento crítico es el financiamiento. Los países de la región pueden asignar recursos financieros para responder a las crisis relacionadas con el clima. Esto será crucial en particular para muchos países (especialmente en el Caribe y América Central) que están muy expuestos a los fenómenos climáticos. En este caso, la adopción de soluciones de seguros que permitan disponer de recursos financieros para apoyar los medios de subsistencia y la recuperación frente a los fenómenos climáticos garantizará una mayor certidumbre en el financiamiento de la protección social. A través de su Mecanismo de Seguros y Financiamiento de Riesgos, el PNUD puede apoyar a los países de la región en el desarrollo de estrategias de financiamiento de riesgos de seguros junto con la elaboración de modelos de riesgos climáticos y el desarrollo y suministro de soluciones de seguros en colaboración con la industria aseguradora mundial, contribuyendo así a hacer frente a los efectos potencialmente masivos de los desastres relacionados con el clima en los sistemas de protección social (véase el Recuadro 11).

## RECUADRO 11

## Hacer la protección social más adaptativa mediante el uso de seguros paramétricos contra desastres

Diversos escenarios de desastre, como los asociados al cambio climático, afectan de forma desproporcionada a las poblaciones vulnerables con mayores riesgos y un acceso limitado a los recursos financieros para la recuperación. Los fenómenos meteorológicos graves causados por inundaciones, sequías y huracanes desplazan a las comunidades y afectan a los medios de subsistencia de las familias.

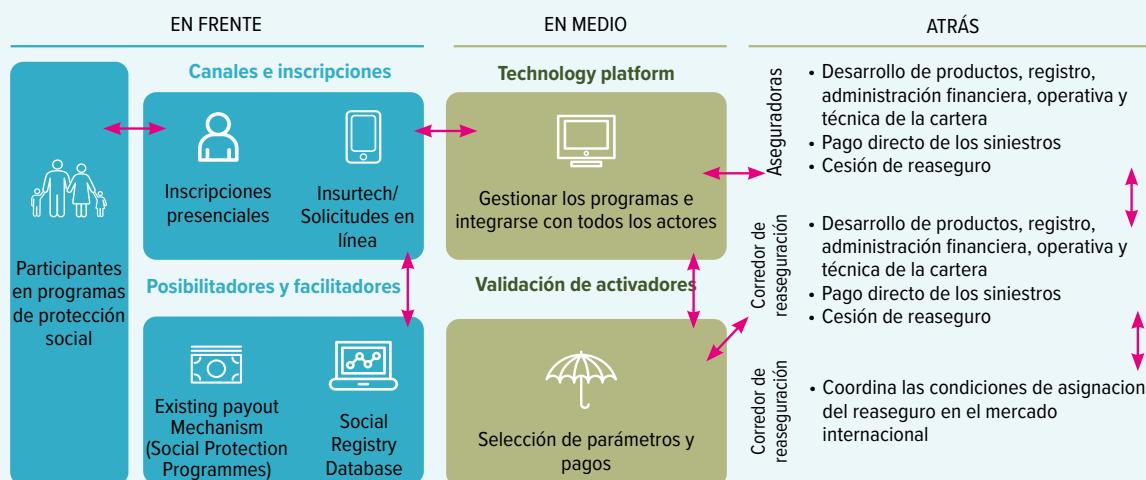
Los sistemas de protección social pueden evolucionar para integrar la gestión del riesgo de desastres con el fin de ayudar a las personas y familias afectadas por esos desastres. El uso de transferencias monetarias a los beneficiarios y a las personas afectadas en los programas sociales ha demostrado ser un mecanismo eficaz para responder y apoyar la recuperación económica de los afectados por los desastres. Sin embargo, existe una gran dependencia de los mecanismos de financiamiento basados en los presupuestos públicos, la ayuda oficial al desarrollo y los préstamos.

El seguro paramétrico representa un enfoque innovador que proporciona pagos basados en parámetros predeterminados o desencadenantes vinculados a eventos climáticos. A diferencia de los seguros tradicionales, que implican largos procesos de reclamación, los seguros

paramétricos garantizan pagos rápidos y predefinidos una vez que se produce un evento desencadenante. Por ejemplo, si un huracán de una categoría específica azota una zona designada, los fondos son desembolsados automáticamente por la compañía de seguros. Esta capacidad de respuesta económica rápida es crucial inmediatamente después de los desastres, ya que ofrece un apoyo financiero esencial para poner en marcha los esfuerzos de recuperación sin demora.

Los seguros paramétricos permiten a los gobiernos, las organizaciones y los individuos dentro del sistema de protección social recibir ayuda financiera a tiempo, mejorando su capacidad para hacer frente a los desastres y recuperarse de ellos. Integrar soluciones de seguros en los programas de protección social implica transferir los riesgos financieros a socios del sector privado mediante el diseño y la puesta en marcha de programas de seguros basados en registros sociales, sistemas de pago, ubicaciones geográficas y la selección de los riesgos a cubrir. Este mecanismo permite a los programas de protección social financiar los riesgos de desastre combinando las estructuras de protección social existentes con la cobertura de los seguros climáticos. Así, en caso de desastre, la responsabilidad financiera no recae únicamente en el presupuesto público.

### La solución: integrar los seguros climáticos en los mecanismos de protección social



Fuente: Adaptado de la propuesta del Foro de Desarrollo de Seguros para la República Dominicana.

Un tercer elemento crítico es cómo puede contribuir la infraestructura de protección social a mejorar la preparación y la reacción ante las crisis (en otras palabras, a promover la resiliencia). Los registros sociales pueden ser una herramienta relevante para mejorar la coordinación con otros organismos gubernamentales responsables de prepararse y reaccionar ante distintos tipos de choques. Estos registros pueden recopilar información sobre la vulnerabilidad de los hogares a las convocatorias relacionadas con el clima y orientar las iniciativas de reducción del riesgo de catástrofes y de adaptación al cambio climático (por ejemplo, dónde deben llevarse a cabo las intervenciones para reducir la exposición al riesgo o implantar sistemas de alerta temprana). Esto es precisamente lo que hizo la República Dominicana, con el apoyo de la Oficina de País del PNUD, cuando desarrolló el Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos (IVACC) a partir de los datos recogidos por el Registro Social Dominicano (SIUBEN) (véase el Recuadro 12).

La República Dominicana también está desarrollando un sistema piloto de pago biométrico para las transferencias de protección social que sustituirá a los pagos con tarjeta bancaria. Esto podría ser útil en situaciones de desastre, incluidas las relacionadas con el clima, en las que muchos beneficiarios o posibles beneficiarios de dichas transferencias pueden haber perdido sus tarjetas y documentos bancarios.

#### RECUADRO 12

### IVACC en la República Dominicana: el registro social como herramienta para la reducción del riesgo de desastres

La República Dominicana es un Estado insular de la subregión del Caribe, que se encuentra en la trayectoria de los huracanes. El país se ha visto amenazado año tras año por tormentas y huracanes, exacerbados por los efectos del cambio climático. Para proteger eficazmente a los hogares vulnerables y pobres afectados de forma desproporcionada por estos fenómenos, el PNUD apoyó al Gobierno dominicano en el desarrollo de una herramienta para medir la vulnerabilidad climática a la que se enfrentan los hogares y las comunidades de las zonas geográficas a las que van dirigidas las políticas de protección social y reducción de la pobreza.

En 2014, el PNUD y la gerencia del SIUBEN –el registro social y mecanismo de focalización de las políticas de protección social de la República Dominicana– desarrollaron conjuntamente el Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos (IVACC). Este índice estima la probabilidad de que los hogares se vean afectados por inundaciones, deslizamientos de tierra y otros impactos de tormentas. El índice multidimensional combina variables como las condiciones de la vivienda, los ingresos de los hogares y la proximidad a zonas propensas a las inundaciones para anticipar los posibles efectos de los desastres. Este índice se ha calculado para todos los hogares registrados en el SIUBEN, lo que cubre el 70% de los hogares del país. Además, el IVACC tiene

referencias cruzadas con el Índice de Calidad de Vida (ICV), que también se basa en el SIUBEN. La combinación de estas dos herramientas permite identificar los hogares afectados tanto por la pobreza como por la vulnerabilidad climática, lo que permite una priorización más sólida en caso de emergencia.

El IVACC es una herramienta diseñada para apoyar las estrategias de prevención de impactos a nivel territorial, reforzando las iniciativas de prevención y respuesta para abordar las vulnerabilidades de los hogares en las zonas pobres del país. El Gobierno ha adoptado este índice como parte de las herramientas utilizadas por el Centro de Operaciones de Emergencia para planificar evacuaciones ordenadas de hogares, priorizar las zonas y hogares más vulnerables y mejorar la prevención y mitigación de los impactos. El Sistema de las Naciones Unidas lo ha utilizado para formular proyectos destinados a fortalecer a los gobiernos y las comunidades locales para que se preparen y respondan mejor a las catástrofes inducidas por el clima. Además, The Nature Conservancy lo ha utilizado para identificar a las comunidades vulnerables desde el punto de vista medioambiental para sus proyectos, y el Banco Mundial para seleccionar a los beneficiarios del proyecto de protección social contra los desastres en los territorios de la cuenca del río Yaque del Sur.

## 5.6. Financiamiento de la protección social

El aumento de la cobertura, la adecuación y la capacidad de respuesta de la protección social conllevará casi con toda seguridad un mayor gasto público asociado a estas políticas. Sin embargo, no se traduce necesariamente en un mayor gasto público global o en mayores déficits fiscales.

Las fuentes para financiar la expansión de la protección social pueden surgir de distintos ámbitos. Pueden proceder de las reformas de las pensiones, que implican ajustes de las normas de regímenes de pensiones excesivamente generosos que son costosos y regresivos, o de la revisión de los subsidios generalizados, que a menudo superan el coste de las prestaciones y los servicios de asistencia social y también tienden a ser regresivos. Las medidas administrativas para cerrar lagunas en los ingresos también podrían contribuir a financiar la expansión de la protección social.

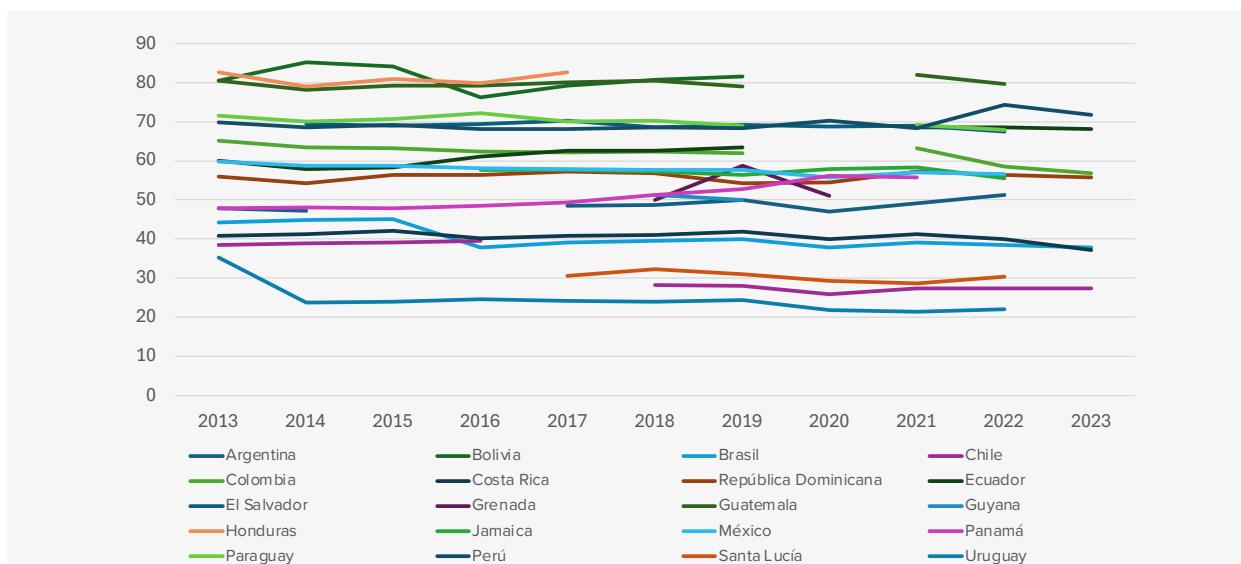
El Centro Regional del PNUD puede ofrecer a los gobiernos de la región servicios de abogacía, propuestas de diseño de políticas, evaluación *ex ante* de los impactos de los cambios en las pensiones y subsidios mediante microsimulaciones fiscales y una serie de servicios del Centro de Finanzas Sostenibles del PNUD, como la construcción de Marcos Nacionales Integrados de Financiamiento, los Inspectores Fiscales sin Fronteras y los esquemas de emisión de bonos ODS.



# Anexo

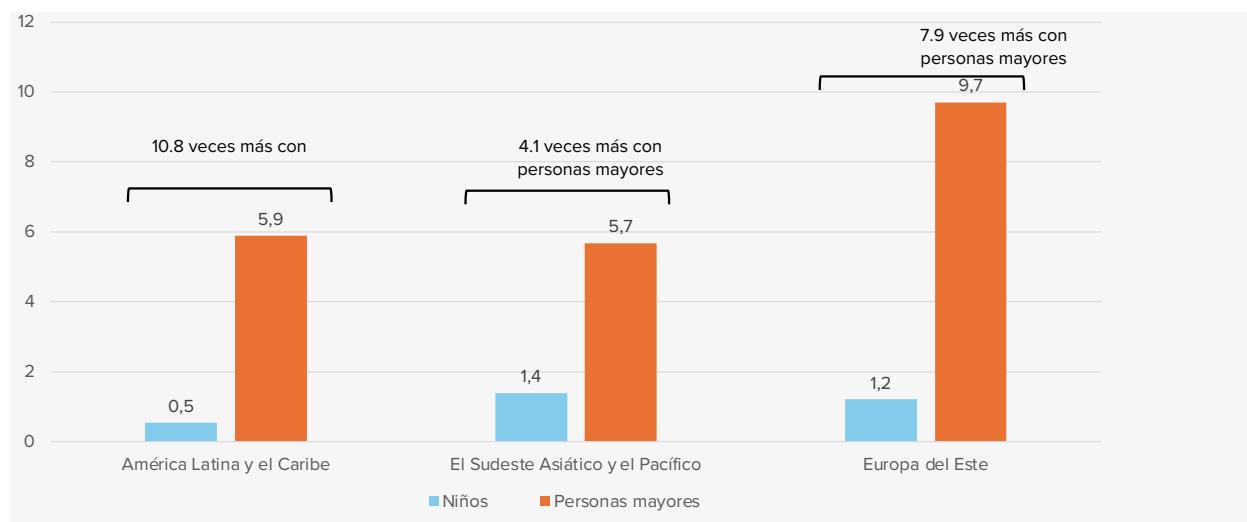
## Cifras adicionales

**Figura A1.** Informalidad del mercado laboral (en porcentajes) en América Latina y el Caribe, 2013-2023



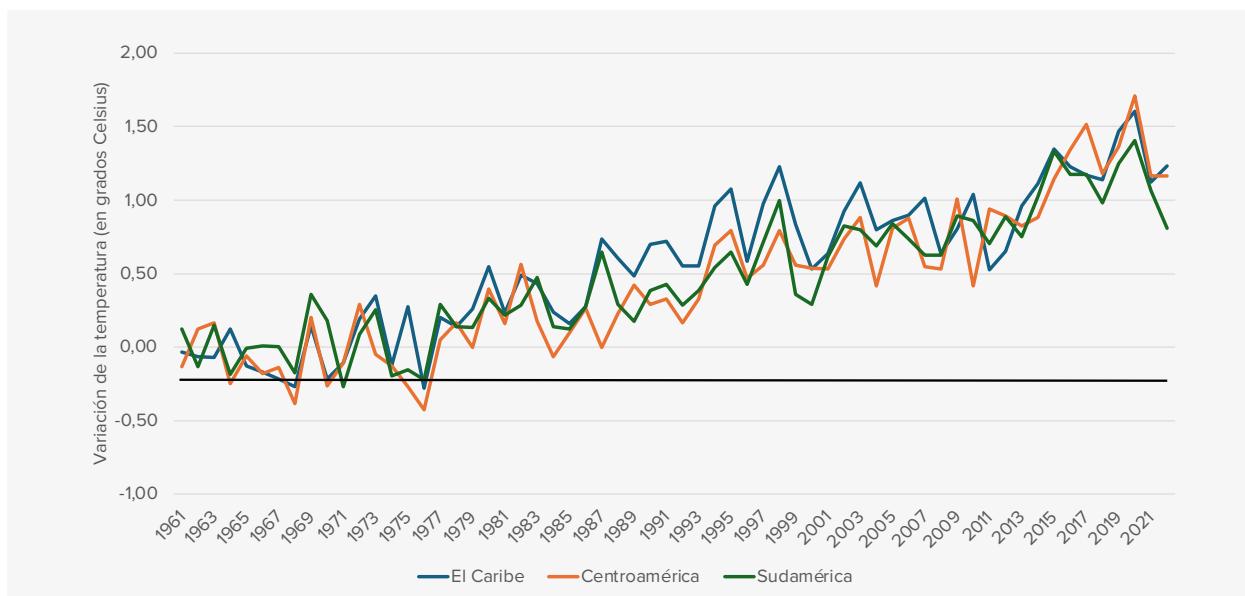
Fuente: Elaborada por los autores a partir de datos de ILOSTAT.

**Figura A2.** Gasto en sistemas de protección social, por grupos de edad amplios (en porcentajes del PIB) en regiones seleccionadas, 2020 o último año disponible



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ILOSTAT.

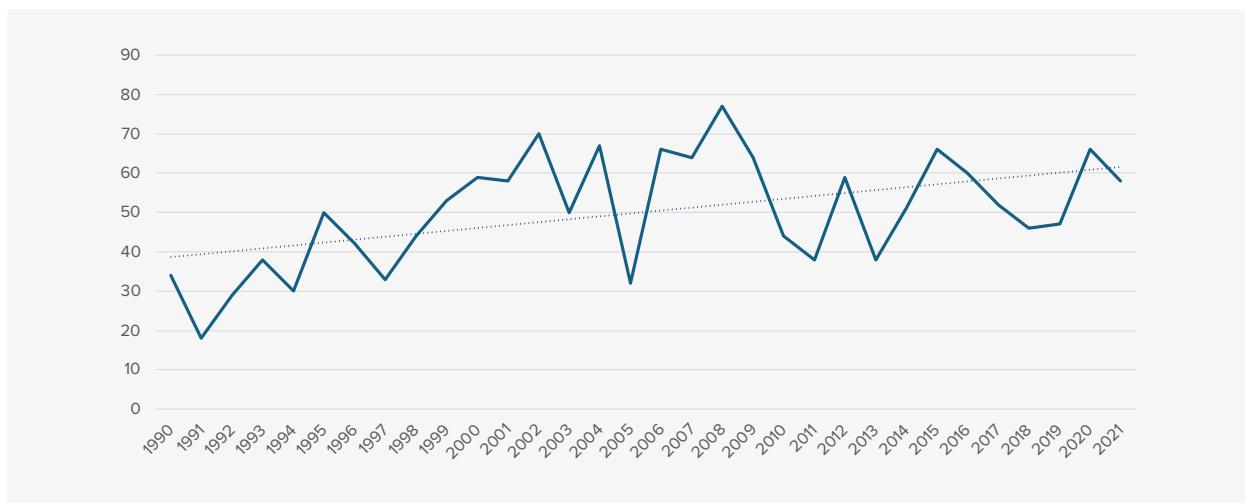
**Figura A3.** Variación de la temperatura media (en grados Celsius) en el Caribe, América Central y América del Sur, 1961-2022



**Fuente:** Elaborada por los autores a partir de datos de FAOSTAT.

**Nota:** El año base es 1960.

**Figura A4.** Número de desastres relacionados con el clima por año en América Latina y el Caribe, 1990-2021



**Fuente:** Elaborada por los autores a partir de datos de CEPALSTAT.

# Referencias

**Agência IBGE Notícias** (2023). "Em 2022, 1,5 milhão de pessoas trabalharam por meio de aplicativos de serviços no país". 25 de octubre. <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38160-em-2022-1-5-milhao-de-pessoas-trabalharam-por-meio-de-aplicativos-de-servicos-no-pais>

**AISS y ASS** (Asociación Internacional de la Seguridad Social y Administración de la Seguridad Social) (2020). "Social Security Programs throughout the World: The Americas, 2019". Washington, D. C.: SSA.

**Alvarenga, K., Burattini, B., y Perin, G.** (eds.) (2022). Policy in Focus. Is Going Digital the Solution? Evidence from Social Protection, Vol. 19, No. 1. Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG).

**Amarante, V., Colacce, M., y Manzi, P.** (2016). "La brecha de género en jubilaciones y pensiones. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay". Serie Asuntos de Género, N° 138 (LC/L.4223). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

**Banco Mundial.** (2010). World Development Report 2010: Development and Climate Change. Washington, D. C.: Banco Mundial.

**Banco Mundial.** (2019). World Development Report 2019: The Changing Nature of Work. Washington, D. C.: Banco Mundial.

**Banco Mundial.** (2022). "Charting a Course Towards Universal Social Protection: Resilience, Equity, and Opportunity for All". Washington, D. C.: Banco Mundial.

**Barrientos, A.** (2004). "Latin America: towards a liberal-informal welfare regime". En: Ian Gough y Geof Wood. Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts. Cambridge: Cambridge University Press.

**Barrientos, A.** (2019). "Social protection in Latin America: one region two systems". En: Gibrán Cruz Martínez (ed.). Welfare and Social Protection in Contemporary Latin America. Londres y Nueva York: Routledge Studies in Latin American Development.

**Barrientos, A.** (2024). "The politics of social protection in Latin America". En: S. Dey Biswas, C. Gabriel Sambo y S. Pellissery (eds.) The Politics of Welfare in the Global South. Oxford: Oxford University Press.

**Barrientos, A., e Hinojosa-Valencia, L.** (2009). "A Review of Social Protection in Latin America". Universidad de Manchester.

**Bastagli, F., Hagen-Zanker, J., Harman, L., Barca, V., Sturge, G., Schmidt, T., y Pellerano, L.** (2016). Cash Transfers: What Does the Evidence Say? A Rigorous Review of Programme Impact and of the Role of Design and Implementation Features. Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI).

**Berner, H., y Van Hemelryck, T.** (2021). "Social information systems and registries of recipients of non-contributory social protection in Latin America in response to COVID-19". Project Documents, No. 56 (LC/TS.2021/56). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

**BID** (Banco Interamericano de Desarrollo) (2021). "Social Protection and Poverty Sector Framework Document". Washington, D. C.: BID.

**Burattini, B., Perin, G., Alvarenga, K., y Valiyaparambil, V.** (2022). "Digital innovations in delivering social protection in rural areas: Lessons for public provisioning during the post-pandemic recovery and beyond". Research Report, nº 85. Roma y Brasilia: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (IPC-IG/PNUD).

**CAF** (Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe) (2021). "América Latina avanza hacia la pensión universal". 17 de mayo. <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2021/02/america-latina-avanza-hacia-la-pension-universal>.

**Carley, S., y Konisky, D. M.** (2020). "The justice and equity implications of the clean energy transition". Nature Energy, Vol. 5, nº 8.

**CEPAL** (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022). Envejecimiento en América Latina y el Caribe. Inclusión y derechos de las personas mayores (LC/CRE.5/3). Santiago: CEPAL.

**CEPAL** (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023). Panorama Social de América Latina y el Caribe 2023. La inclusión laboral como eje central para el desarrollo social inclusivo (LC/PUB.2023/18-P/Rev.1). Santiago: CEPAL.

**Cook, C., Diamond, R., Hall, J., List, J. A., y Oyer, P.** (2018). "The Gender Earnings Gap in the Gig Economy: Evidence from Over a Million Rideshare Drivers". Documento de trabajo del NBER, n.º 24732. Cambridge, MA: Oficina Nacional de Investigación Económica (NBER).

**Datta, N., y Chen, R.** (con S. Singh, C. Stinshoff, N. Iacob, N. Simachew Nigatu, M. Nxumalo, L. Klimaviciute et al.) (2023). Working without Borders: The Promise and Peril of Online Gig Work. Washington, D. C.: Banco Mundial.

**De los Santos, D.** (2022). [Mapeando cuidados: Herramientas innovadoras para la georreferenciación de oferta y demanda de cuidados en América Latina y El Caribe](#). Policy Note, No. 14. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

**Esping-Andersen, G.** (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton: Princeton University Press.

**Filgueira, F.** (1998). "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo y ciudadanía estratificada". En: B. R. Roberts (ed.). Ciudadanía y política social. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Social Science Research Council (SSRC).

**Fuentes, A., y González, R.** (2022). "Radiografía a los trabajadores de plataformas digitales". Santiago: Laboratorio de Encuestas y Análisis Social (LEAS).

**Gentilini, U.** (2022). Cash Transfers in Pandemic Times: Evidence, Practicea, and Implications from the Largest Scale Up in History. Washington, D. C.: Banco Mundial.

**Hammad, M., Bacil, F., y Veras Soares, F.** (2021). "Next practices: Innovations in the COVID-19 social protection responses and beyond". Informe de investigación, nº 59. Nueva York y Brasilia: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG).

**Hebbar, M.** (2022). "Applying the Principles for Digital Development in Social Protection". Bonn: GIZ/Iniciativa para la Convergencia Digital (DCI).

**INEC** (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2022). "Encuesta Continua de Empleo. El teletrabajo y uso de plataformas digitales en Costa Rica: una nueva modalidad laboral". San José: INEC.

**Jafino, B. A., Walsh, B., Rozenberg, J., y Hallegatte, S.** (2020). "Revised estimates of the impact of climate change on extreme poverty by 2030". Policy Research Working Paper, nº 9417. Washington, D. C.: Banco Mundial.

**Keifman, S. N., y Maurizio, R.** (2012). "Changes in labour market conditions and policies: Their impact on wage inequality during the last decade". WIDER Working Paper, nº 2012/14.

**Levy, S.** (2008). Good Intentions, Bad Outcomes. Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.

**Levy, S., y Cruces, G.** (2021). [Time for a New Course: An Essay on Social Protection and Growth in Latin America](#). Serie de Documentos de Trabajo ALC del PNUD, No. 24. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

**Lindert, K., Karippacheril, T. G., Rodríguez Caillava, I., y Chávez, K. N.** (eds.) (2020). Sourcebook on the Foundations of Social Protection Delivery Systems. Washington, D. C.: Banco Mundial.

**Madrigal, M., Álvarez, M., de los Santos, D., y Pardo, R.** (2023c). "Multidimensional Poverty Index with a Focus on Women: A Proposal for Latin America and the Caribbean". Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

**Malerba, D.** (2021). "Climate change". En: E. Schüring y M. Loewe (eds.). Manual sobre sistemas de protección social. Cheltenham y Northampton: Edward Elgar Publishing Limited.

**Martínez-Franzoni, J.** (2008). "Welfare regimes in Latin America: Capturing constellations of markets, families, and policies". Latin American Politics and Society, Vol. 50, No. 2.

**Mesa-Lago, C.** (1978). Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification, and Inequality. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

**Mesa-Lago, C.** (1991). "Social security in Latin America and the Caribbean: A comparative assessment". En: E. Ahmad, J. Drèze, J. Hills y A. Sen (eds.). Social Security in Developing Countries. Oxford: Clarendon Press.

**Mesa-Lago, C., Cruz Saco, M. A., y Gil, M.** (2021). "Pension coverage in Latin America: Trends and inequalities". International Social Security Review, Vol. 74, No. 2.

**Mesa-Lago, C., y Valero, D.** (2020). "The new wave of pension reforms in Latin America". En: M. Peris-Ortiz, J. Álvarez-García, I. Domínguez-Fabián y P. Devolder (eds.). Economic Challenges of Pension Systems: A Sustainability and International Management Perspective. Springer.

**Naciones Unidas.** (2024). "Transforming Care Systems in the Context of the Sustainable Development Goals and Our Common Agenda". Documento de política del sistema de las Naciones Unidas.

**OCDE** (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (varios años). Pensions at a Glance. París: Ediciones de la OCDE.

**OCDE, OIT y Unión Europea** (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Organización Internacional del Trabajo y Unión Europea) (2023). Handbook on Measuring Digital Platform Employment and Work. París: Ediciones de la OCDE.

**OIT, FAO y UNICEF** (Organización Internacional del Trabajo, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2022). UN Collaboration on Social Protection: Reaching Consensus on How to Accelerate Social Protection Systems-Building. Ginebra: OIT, FAO y UNICEF.

**Paiva, L. H., Cotta, T. C., y Barrientos, A.** (2019). "Brazil's Bolsa Família Programme". En: M. Compton y P. 'T Hart. Great Policy Successes. Oxford: Oxford University Press.

**Paiva, L. H., y Pardo, R.** (2024). "Toward a Regional Approach to Social Protection". Serie de Documentos de Trabajo ALC del PNUD, No. 40. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

**Palomo, N., Faulbaum, L. V., Machado, A. C., Rolon, C., Soares, F. V., Rubio, M., Alejandre, F., y Escaroz, G.** (2022). "Social protection and response to COVID-19 in Latin America and the Caribbean: Innovations in registration and payment systems". Informe de Investigación, No. 63. Brasilia y Ciudad de Panamá: Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-Cl), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF LACRO).

**PNUD** (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2023b). "Regional Gender Equality Strategy 2023–2025 for Latin America and the Caribbean". Nueva York: PNUD

**PNUD** (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2021a). [Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe](#). Informe Regional de Desarrollo Humano.

**PNUD** (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2021b). "Regional Programme Document for Latin America and the Caribbean (2022–2025)" (DP/RPD/RLA/4). Nueva York: PNUD.

**PNUD** (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2022). UNDP's Social Protection Offer 2.0. Nueva York: PNUD.

**PNUD** (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) 2023a). "Accelerating the SDGs through Digital Public Infrastructure: A Compendium of the Potential of digital public infrastructure". Nueva York: PNUD.

**Saraji, M. K., y Streimikiene, D.** (2023). "Challenges to the low carbon energy transition: A systematic literature review and research agenda". Energy Strategy Reviews, Vol. 49.

**Souza, P. H. G. Ferreira de, y Bruce, R.** (2022). Uma avaliação final da focalização e da efetividade contra a pobreza do Programa Bolsa Família, em perspectiva comparada. Texto para Discussão, No. 2813. Río de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

**SPIAC-B** (Junta de Cooperación Interinstitucional de Protección Social) (2019). "Colaboración para la coherencia de las políticas y el impacto en el desarrollo".

**Taylor, M., Stephenson, T. S., Chen, A. A., y Stephenson, K. A.** (2012). "Climate change and the Caribbean: Review and response", Caribbean Studies, Vol. 40, No. 2.

**Violaz, M.** (2024). "The New Labor Informality in Latin America and the Caribbean". LAC Regional Human Development Report 2025 Authors Workshop, Nueva York. Mayo.

**Willmore, L.** (2007). "Universal Pensions for Developing Countries". World Development, Vol. 35, No. 1, pp. 24-51.

