



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# El futuro de la protección social ante la crisis social prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes

**Claudia Robles e Isabel Jacas**, División de Desarrollo Social, CEPAL

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

19 de Marzo de 2024



NACIONES UNIDAS

CEPAL



# Proyecto CEPAL-BMZ/giz

## Reactivación transformadora: superando las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe

*Autoras y autores*

**Bernardo Atuesta**

**Nincen Figueroa**

**Raúl Holz**

**Isabel Jacas**

**María Luisa Marinho**

**Amalia Palma**

**Claudia Robles**

**Tamara Van Hemelryck**



# Mensajes principales

1. En 2019, la CEPAL alertó sobre los **nudos críticos para el logro del desarrollo social inclusivo**, incluyendo los déficits estructurales en protección social
2. Pese a las importantes respuestas movilizadas, la pandemia evidenció las implicancias de estos déficits: una **crisis social prolongada** con impactos de **mediano plazo** que perduran
3. En 2024, la región enfrenta una **crisis en cascada** y una **estructura de riesgos en reconfiguración** que condicionarán el **futuro de la protección social**
4. Pese a desafíos, existe una **oportunidad histórica** para avanzar hacia un **Estado de bienestar** con **sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social**
5. Es clave identificar **ejes estratégicos** para **erradicar la pobreza y reducir las desigualdades**, robusteciendo la **institucionalidad social** y la **inversión social**
6. **Un contrato social y fiscal que exprese un pacto intergeneracional** para fortalecer la protección social: una de las grandes tareas de nuestra era



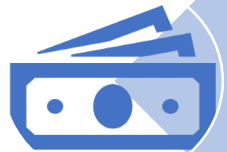
NACIONES UNIDAS

CEPAL

**I. Como mostró la pandemia, los déficits de los sistemas de protección social son un nudo crítico del desarrollo social inclusivo**

# En 2019, la CEPAL identificó nudos críticos del desarrollo social inclusivo, incluyendo la debilidad de los sistemas de protección social

## Protección Social



**Ingresos adecuados** para un nivel de bienestar suficiente de manera universal (transferencias y seguros sociales, incluyendo pensiones)



**Servicios sociales** (salud, educación, agua y saneamiento) y **vivienda**. Incluye las **políticas integrales de cuidado**



Políticas de **inclusión laboral y trabajo decente**

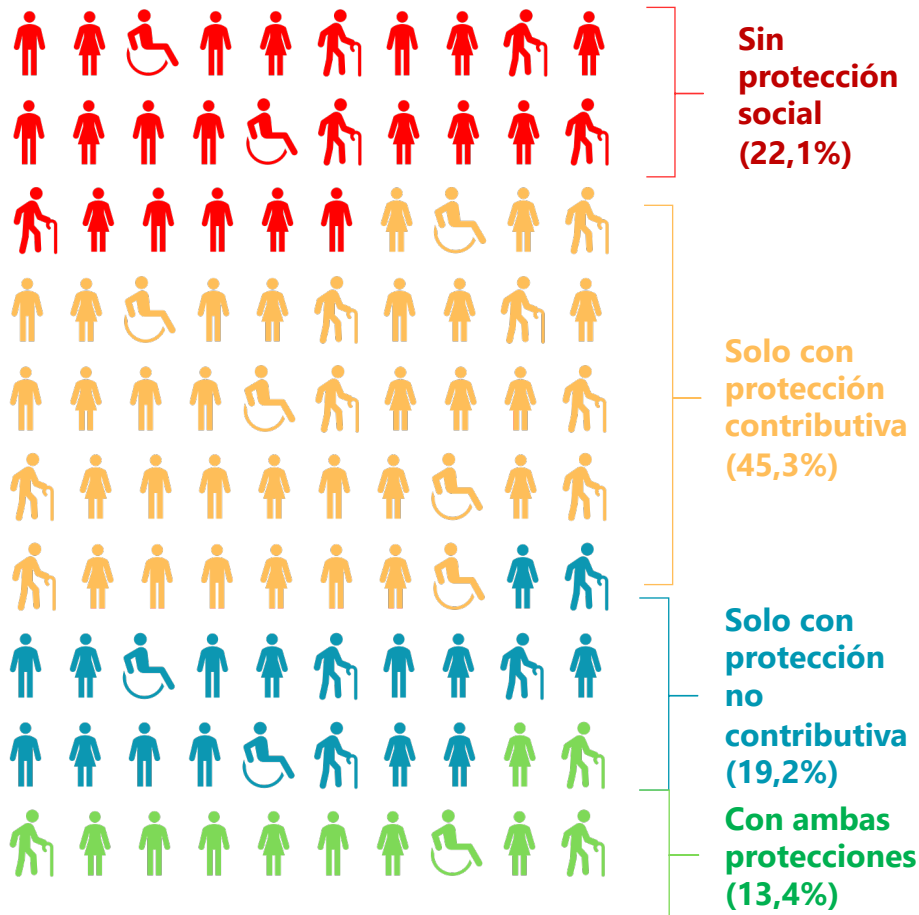
Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL (2021), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo*.



El primer eje de la **Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo** es el **fortalecimiento de sistemas de protección social** para la erradicación de la **pobreza** y reducción significativa de las **desigualdades**

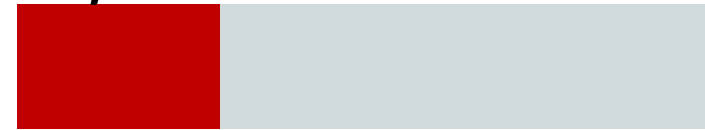
# Los sistemas de protección social enfrentan antes y después de la pandemia profundas brechas, desigualdades y un acceso segmentado

- **Aproximadamente un quinto** de las personas en 14 países de América Latina carecía de acceso a los sistemas de protección social en 2021



La proporción de personas sin acceso a protección social es **mayor en la población en pobreza**

**30,0%**



Y aún mayor en las personas en pobreza extrema

**41,6%**



Es también mayor en hogares con **niñas, niños y adolescentes** (sin personas mayores) y con **trabajadores independientes** como receptor principal

**35,5%**

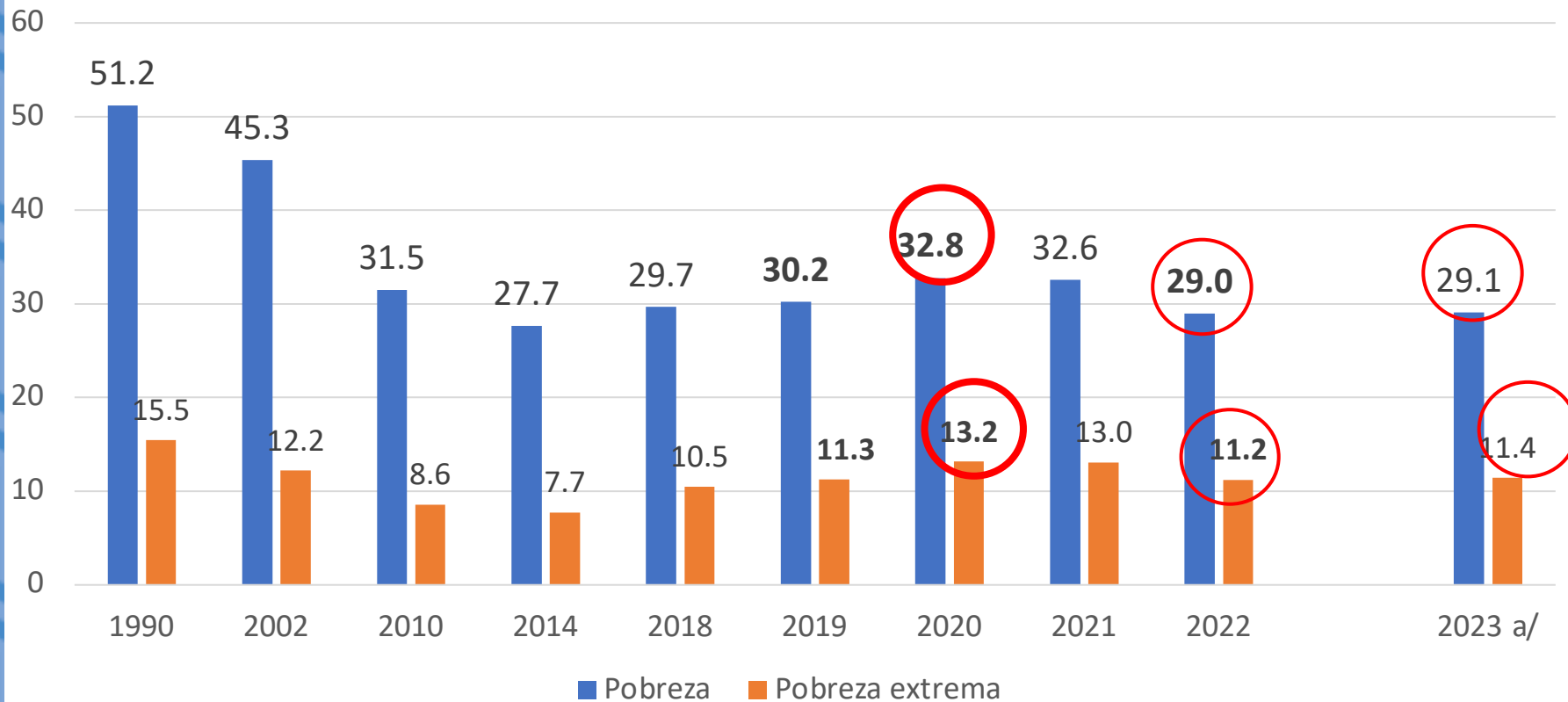


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).



# La pandemia generó una crisis social prolongada con impactos de mediano plazo que permanecen

América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema, 1990-2022 y proyecciones para 2023  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023 (LC/PUB.2023/18-P/Rev.1), Santiago, 2023.  
a/ Proyecciones.

- La pobreza en 2020 llegó a afectar a **un tercio** de la población, pese a las respuestas de emergencia (**513 medidas** hasta mayo de 2023)
- En 2022 la pobreza retorna a los niveles de 2019, con riesgo de incrementarse
- Se observa una **crisis educativa y en la inclusión laboral**, como parte de una serie de **crisis en cascada**
- Una triple trampa de desarrollo



NACIONES UNIDAS

CEPAL

## **II. Los sistemas de protección social deben hacer frente a una serie de desafíos simultáneos y una estructura renovada de riesgos**

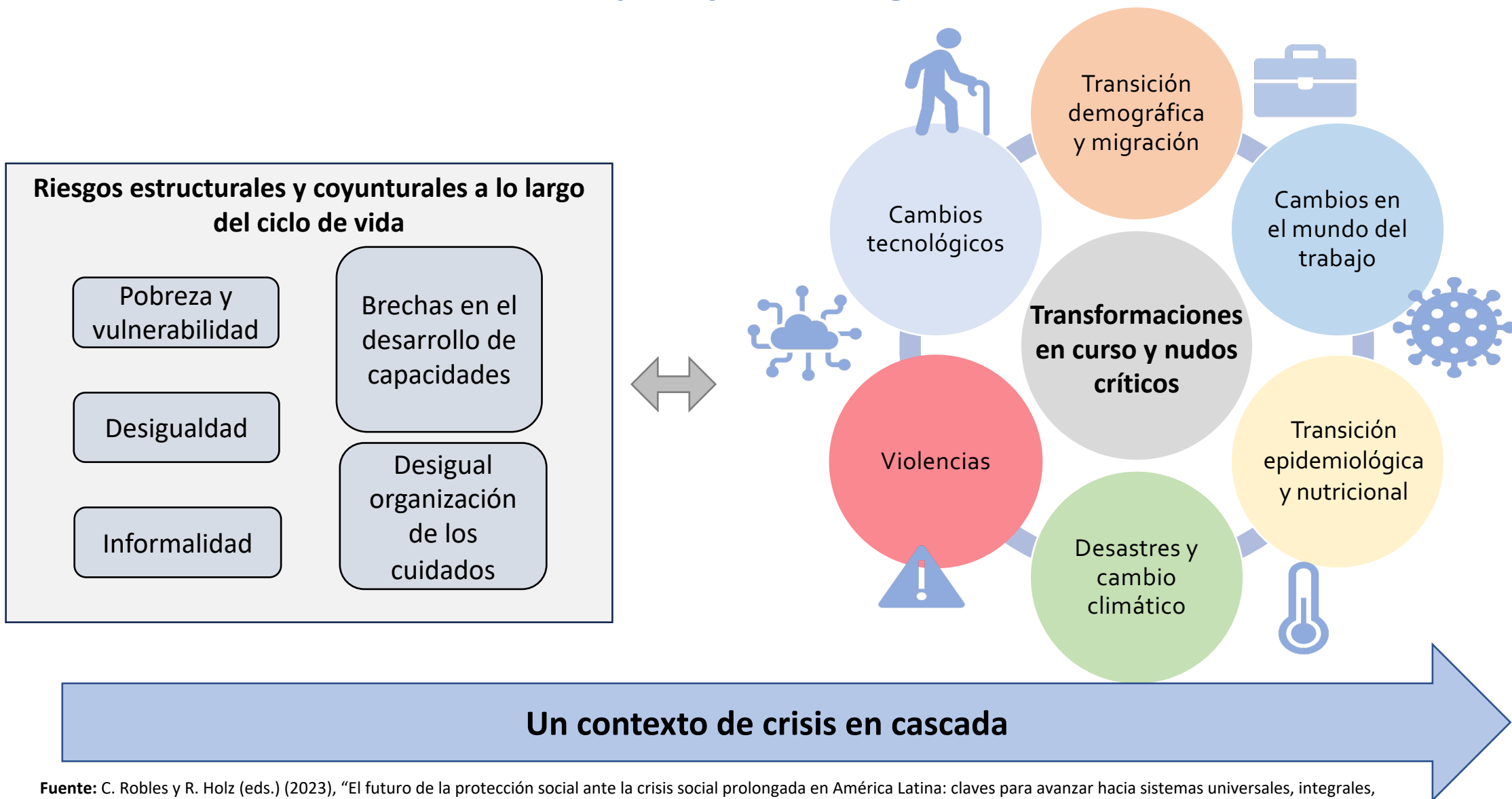




NACIONES UNIDAS

CEPAL

# La protección social del futuro enfrenta una estructura de riesgos que se amplía y reconfigura



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

# Una estructura renovada de riesgos profundiza la vulnerabilidad y desigualdades y reconfigura el diseño y gestión de la protección social

## Factores que inciden en vulnerabilidad

## Implicancias para los sistemas

### Cambios tecnológicos

- Avance en **digitalización**
  - ✓ Acceso a oferta, pagos y servicios
  - ✓ Uso y potenciales sesgos de algoritmos (IA)
- Desafíos en la **inclusión digital** (acceso y seguridad)

- **Protección social digital:**
  - ✓ Inclusión digital
  - ✓ Gestión y provisión de servicios
  - ✓ Sistemas de información social
  - ✓ Centrada en las personas

### Cambios en el mundo del trabajo

- Cambios tecnológicos generan dinámicas de **inclusión/exclusión**
- Desafíos de la **transición hacia una economía sostenible**
- Nuevas formas de **informalidad**
- **Sostenibilidad financiera**

- Nuevos instrumentos de protección de ingresos
- **Adaptación** de requisitos contributivos
- Foco en **nuevas habilidades**
- **Políticas integrales de cuidado** como política transversal

# Una estructura renovada de riesgos profundiza la vulnerabilidad y desigualdades y reconfigura el diseño y gestión de la protección social

## Potenciales factores que inciden en vulnerabilidad

Cambio climático y desastres

- **Triple crisis planetaria**
- Incremento exponencial de **desastres**

Transición demográfica y migración

- Acelerado **envejecimiento**
- **Barreras de acceso** de población migrante
- **Sostenibilidad financiera** de los sistemas

## Implicancias para el futuro de la protección social

- Protección social **resiliente y transformadora**
- Articulación con **sistema de gestión de riesgos** y políticas de emergencia

- Fortalecer **protección social contributiva** con adaptación y reconocimiento
- **Portabilidad** de prestaciones
- **Sistemas de pensiones y salud fortalecidos**
- Expansión de **prestaciones no contributivas** (SPNC) y oferta para personas mayores

# Una estructura renovada de riesgos profundiza la vulnerabilidad y desigualdades y reconfigura el diseño y gestión de la protección social

## Potenciales factores que inciden en vulnerabilidad

### Violencias

- Región más violenta del mundo
- Migración forzada
- Desafía presencia del Estado en territorios determinados

### Transición epidemiológica y nutricional

- **Enfermedades no transmisibles** e incremento de nuevas **enfermedades transmisibles**
- Doble carga de la **malnutrición**

## Implicancias para el futuro de la protección social

- **Protección social** como parte de estrategias integrales de intervención en territorios
- **Adaptación** de instrumentos sensible a los contextos

- **Sistemas de salud universales** con foco en determinantes sociales y **APS**
- Reforzar sistemas integrales de **atención a la primera infancia**
- Estrategias de erradicación del hambre, la **malnutrición** y la **pobreza**



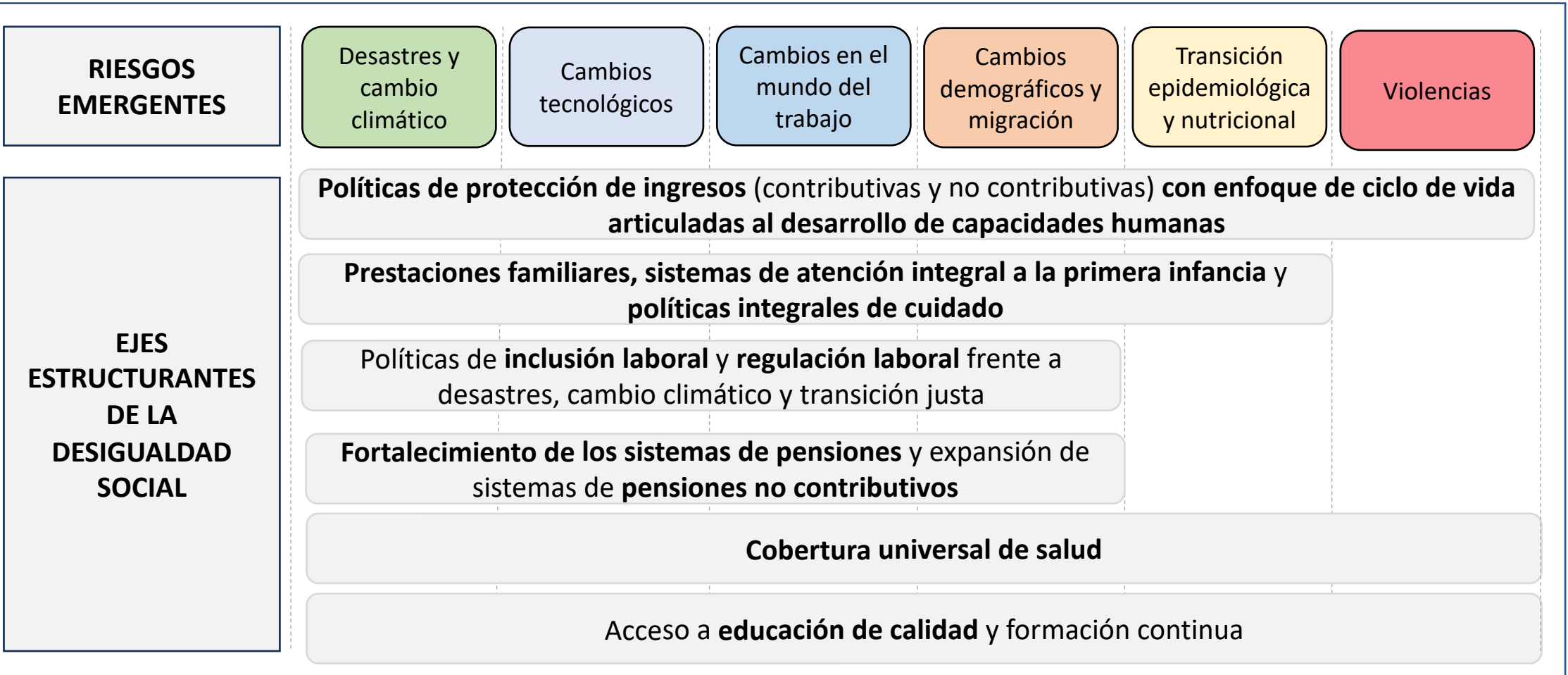
NACIONES UNIDAS

CEPAL

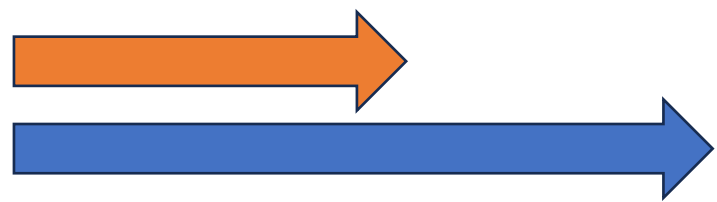
## **III. Apuestas estratégicas para confrontar los desafíos del futuro de la protección social**

# Una agenda de políticas de protección social frente a una estructura reconfigurada de riesgos

CEPAL



**Se requiere transversalizar doble enfoque**



**Respuestas de emergencia**  
**Perspectiva transformadora de mediano plazo:** intervenir sobre factores que elevan vulnerabilidad

# La capacidad institucional para abordar las brechas de protección social fue clave en las respuestas en pandemia. Su fortalecimiento es fundamental

Algunos elementos de la capacidad institucional que pueden ser fortalecidos en el actual contexto:

1. **Marco ordenador normativo** que proporcione estructura y principios básicos para las políticas de protección social
2. **Priorización estratégica** de políticas desde un enfoque de derechos, hacia una cobertura universal
3. **Integralidad de la protección social** para avanzar en resiliencia y responder efectiva y eficientemente a nuevas crisis
4. **Transformación digital** de los sistemas de protección social
5. **Sistemas de información social y registros sociales** de potenciales destinatarios
  - Principio de búsqueda activa en diseño de políticas de protección social
6. **Sostenibilidad financiera y calidad de recursos humanos** para asegurar bienestar



# Un desafío clave de la región es definir estándares de inversión social en prestaciones estratégicas con una ruta gradual de implementación

Una prestación para erradicar la pobreza en niñas niños y adolescentes

**0,9% del PIB**

(14 países en 2021) (Espíndola, 2023)

Una prestación que erradique la pobreza extrema en toda la población

**0,24% del PIB**

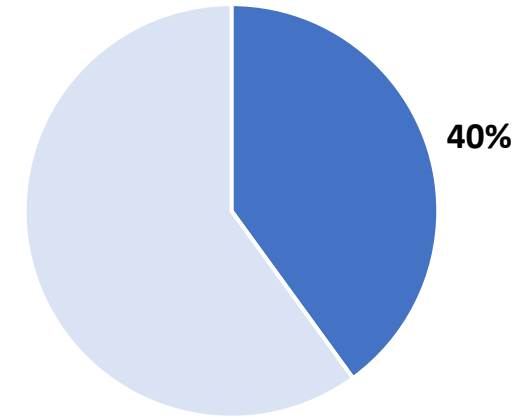
(14 países en 2021) (CEPAL, 2023)

En 2021, el gasto en PTC en la región fue de

**0,26% del PIB**

(Figueroa y Holz, 2023)

Una pensión no contributiva equivalente a una LP dirigida a personas 65+, alcanza una cobertura en 2035 de



e implica un gasto equivalente al

**1,1% del PIB**

(17 países)

En 2021, el gasto en SPNC para personas 65+ en la región fue de

**0,42% del PIB**

(Arenas de Mesa, Espíndola y Vila, 2023)



# Avanzar hacia un Estado de bienestar con mirada de futuro: la protección social al centro de las estrategias de desarrollo

- La **expansión de la protección social** permitió en este siglo reducir la pobreza y revertir los impactos sociales de las estrategias de **ajuste estructural**, en un contexto de creciente ingreso per cápita
- La **pandemia** mostró la vulnerabilidad de estos avances y el papel de la **inversión social y la institucionalidad** para frenar impactos más profundos
- En un contexto de crisis recurrentes, **fortalecer la institucionalidad y la inversión en los sistemas de protección social** es prioritario, con atención a los principios del **universalismo, solidaridad y sostenibilidad**
- Ello demandad un **pacto social bajo un nuevo contrato fiscal con progresividad** y un **pacto intergeneracional** en función de objetivos de **universalización** de la protección social
- Priorizando políticas públicas que erradiquen la **pobreza y reduzcan la desigualdad**, incluyendo las desigualdades de género, y generen **inclusión social y laboral**
- El **multilateralismo y la Cumbre Social Mundial de 2025**: una oportunidad civilizatoria para avanzar en la construcción de estos pactos



# Sitios web relacionados

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

[INICIO](#)
[PROGRAMAS](#)
[GLOSARIO](#)
[ACERCA](#)

Programas de transferencias condicionadas

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

Pensiones No Contributivas

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

Programas de inclusión laboral y productiva

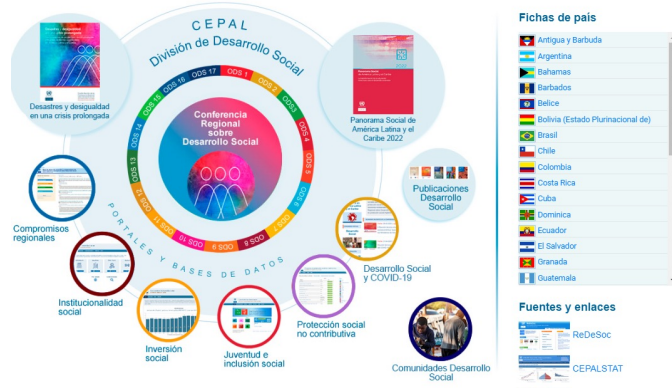
Esta base de datos reúne información sobre los programas de inclusión laboral y productiva orientados a personas que viven en condición de pobreza o vulnerabilidad. Estos programas se caracterizan por acciones en los ámbitos de capacitación y formación laboral, nivelación de estudios, generación directa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

Con la cooperación de:

© Naciones Unidas - CEPAL - División de Desarrollo Social

**Observatorio de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe**

[INICIO](#)
[PORTALES Y BASES DE DATOS](#)
[DESARROLLO SOCIAL](#)
[PUBLICACIONES](#)
[FUENTES Y ENLACES](#)



<https://dds.cepal.org/observatorio/>



**Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe**  
Impacto económico y social



**COVID-19 RESPUESTA**

<https://www.cepal.org/es/subtemas/covid-19>

# Publicaciones seleccionadas

**Memoria del Segundo Seminario Regional de Desarrollo Social**

Seguridad social (pensiones y salud) y la crisis prolongada: una oportunidad para combatir la desigualdad en el marco de un Estado de Bienestar en América Latina y el Caribe

Alfonso Dallabona (Coordinador)

**Oportunidades y opciones para la creación de un sistema de pensiones no contributivo en Honduras**

Manuel Delgado Chavama

**El futuro de la protección social ante la crisis social prolongada en América Latina**

Claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes

**Los desafíos de la protección social de los trabajadores de plataformas**

Reflexiones para América Latina

Cristina Rofes, Victoria Benschoum, Isabel Lacas



# ¡Muchas gracias!

<https://www.cepal.org/es/temas/desarrollo-social>  
<https://www.cepal.org/es/subtemas/proteccion-social>