



# Sostenibilidad financiera de la protección social para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo

**Alberto Arenas de Mesa**  
**Director, 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” 20 de marzo de 2024**

# Mensajes principales



- **La región enfrenta una coyuntura social y económica compleja:** bajo crecimiento, alta desigualdad, importantes déficits institucionales
- **Evolución del gasto social:** persiste el desafío de mantener niveles de gasto social sostenibles para avanzar en la erradicación de la pobreza y reducir la desigualdad
- **Una institucionalidad social fortalecida es clave para avanzar en estos objetivos**
- **Desafíos para la sostenibilidad financiera de la protección social:** la protección social fue fundamental para contener los impactos de la pandemia, es urgente consolidar respuestas estructurales y de emergencia con sostenibilidad financiera
- **Es posible derrotar la extrema pobreza y la pobreza en la vejez en el corto plazo:** esfuerzos fiscales bajos pueden ser muy sustantivos para avanzar en la erradicación de la pobreza
- **Avanzar en un pacto social-fiscal que** garantice la sostenibilidad financiera de la protección social en el contexto de los desafíos de cambio demográfico, laboral, ambiental y tecnológico

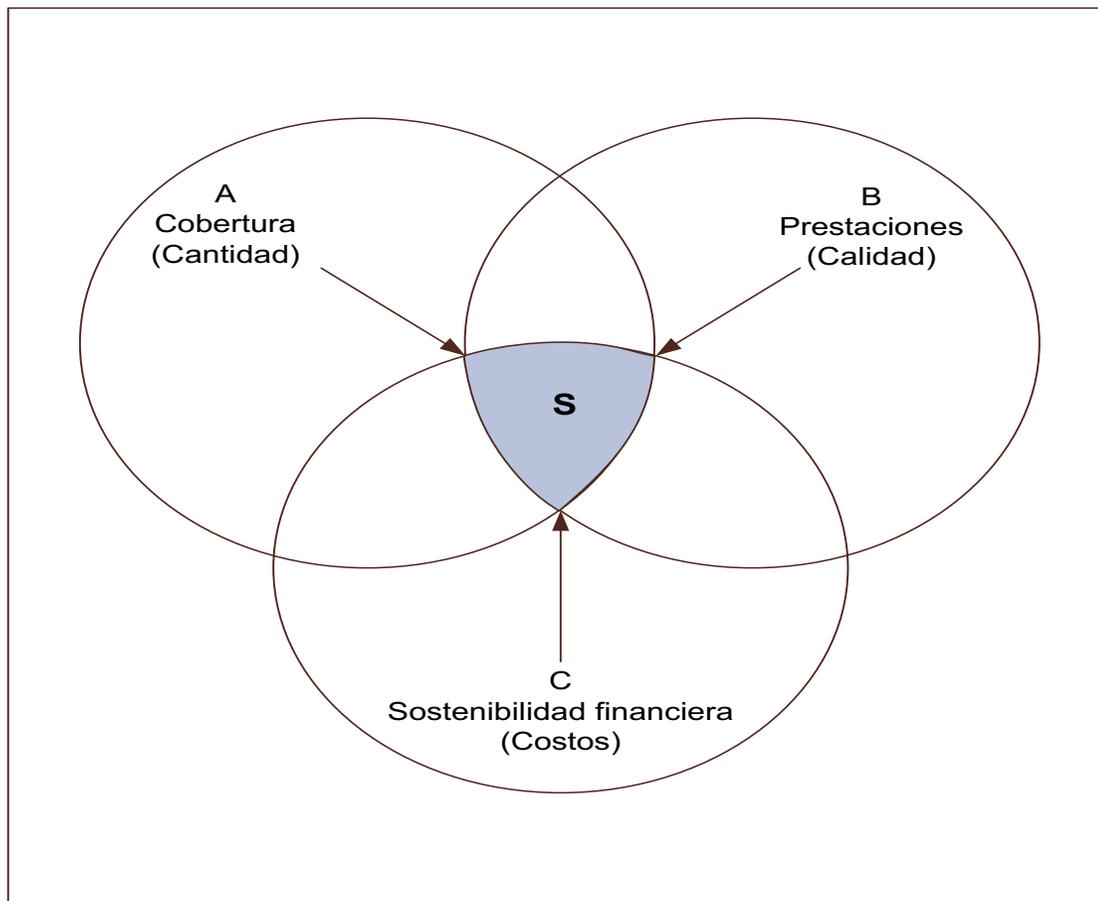
# EL DESAFÍO DE LA SOSTENIBILIDAD DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

## El desafío de la sostenibilidad de la protección social



- **La sostenibilidad de la protección social** es la capacidad de estos sistemas de cumplir con sus obligaciones en forma indefinida (para varias generaciones) tanto los compromisos en cobertura como la suficiencia de las prestaciones, sin dejar de ser solventes.
- **La sostenibilidad de la protección social es un concepto integral** que incluye al menos tres dimensiones: i) la cobertura; ii) la suficiencia de las prestaciones, y iii) **la sostenibilidad financiera.**

# El desafío de la sostenibilidad de la protección social



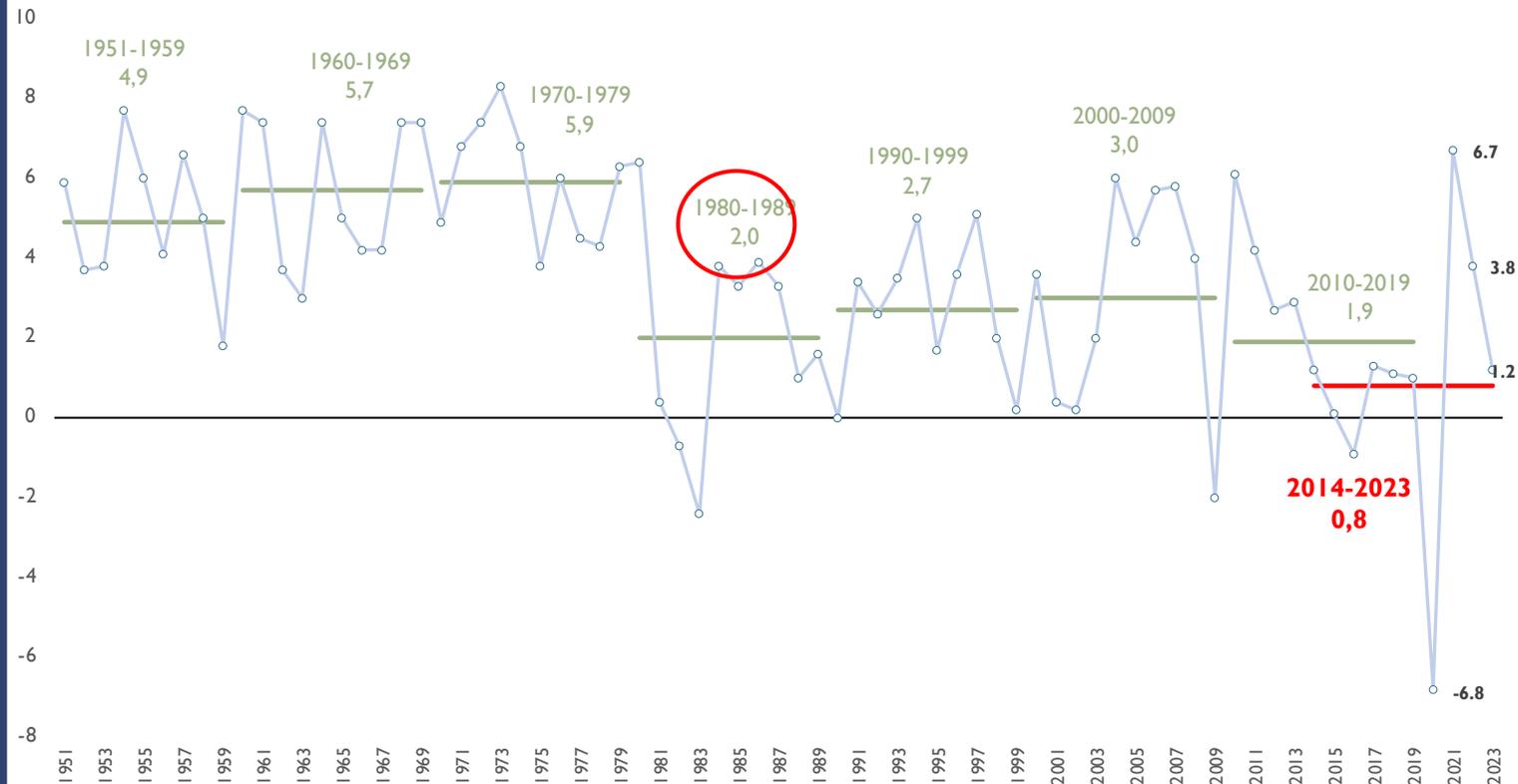
Fuente: Arenas de Mesa (2019).

- **Encontrar el equilibrio entre estas tres dimensiones, sin que ninguna de ellas ponga en riesgo a las demás, será fundamental para asegurar una senda de sostenibilidad para los sistemas de protección social.**

# **EL CONTEXTO REGIONAL CONDICIONA LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**

# La región atraviesa un escenario de bajo crecimiento

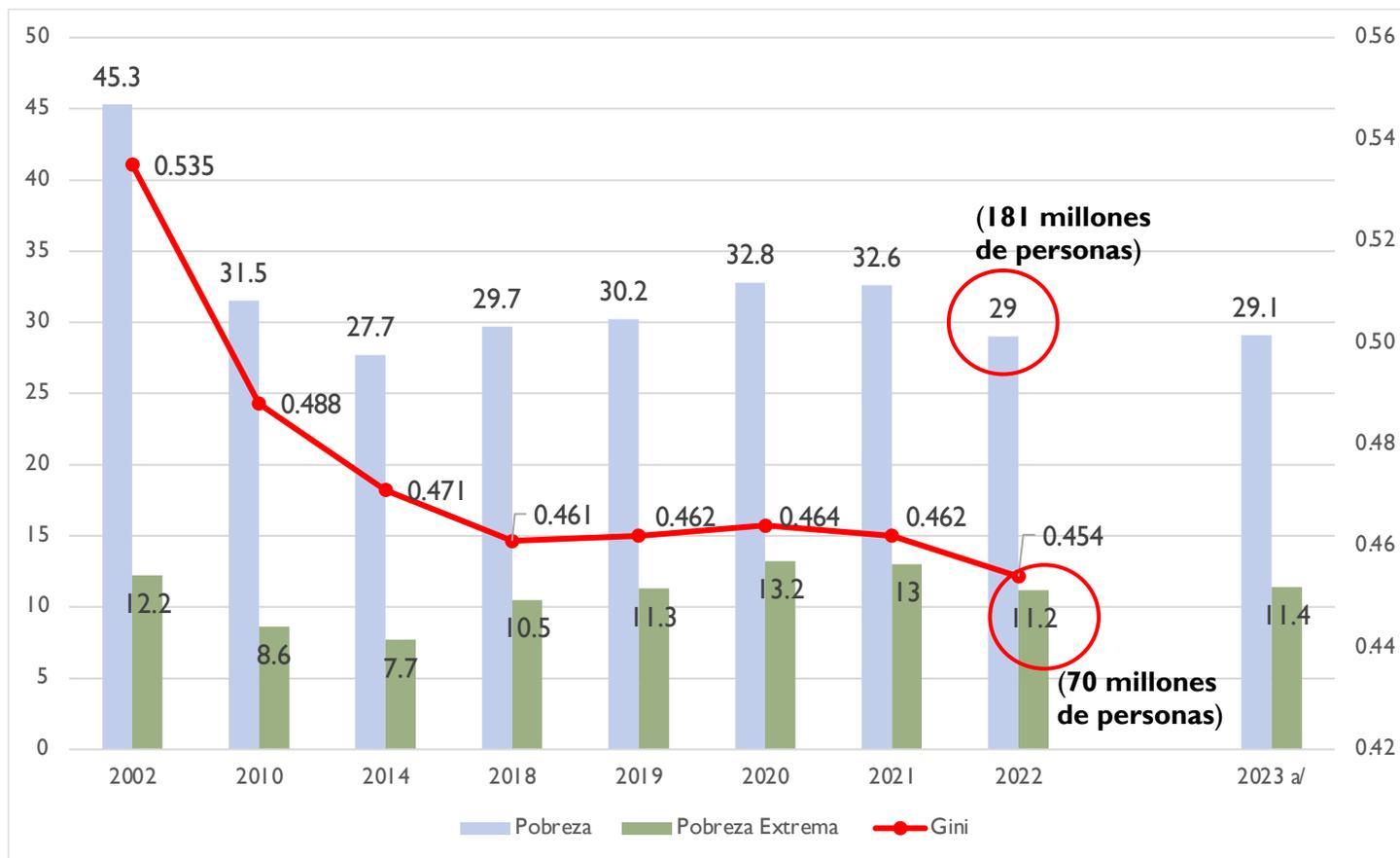
América Latina y el Caribe: Tasa de crecimiento del PIB, 1951-2023  
(En porcentajes)



- Mientras que en la década de 1980 la tasa de crecimiento promedio de ALC fue de 2%, en la última década (2014-2023) fue de solo 0,8%.

# La región enfrenta, desde antes de la pandemia, altas tasas de pobreza y elevada desigualdad

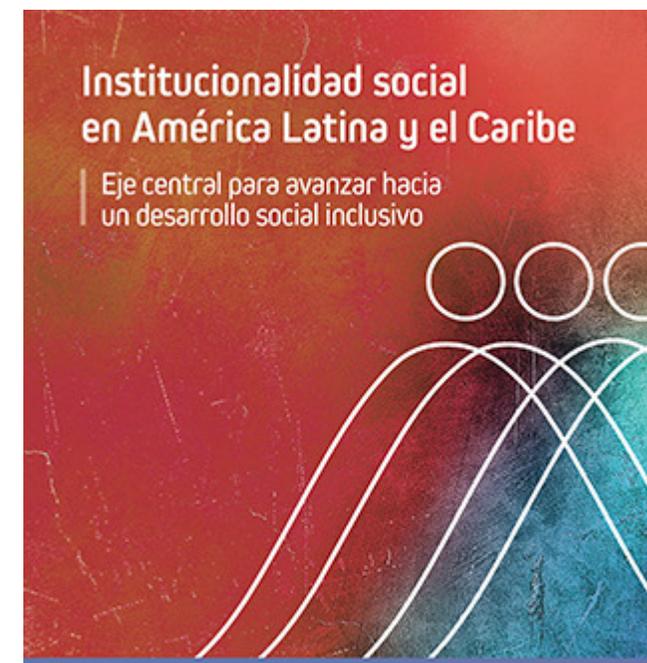
## América Latina: Pobreza, pobreza extrema e Índice de Gini, 2002-2023



- En 2022, la **tasa de pobreza** fue 1,2 puntos porcentuales más baja que antes del inicio de la pandemia (2019), mientras que la **pobreza extrema** se mantuvo en niveles similares a dicho año
- Las proyecciones para 2023 **no permite prever mejoras significativas** en la situación de pobreza
- La **desigualdad** medida con el índice de Gini se ha mantenido relativamente **estable en niveles aún muy elevados**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales CEPAL, Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023 Santiago, 2023  
a/ Las cifras de 2023 son estimaciones de

# LA REGIÓN PRESENTA IMPORTANTES DÉFICITS EN LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL QUE CONDICIONAN LA PROTECCIÓN SOCIAL



Conferencia Regional  
sobre Desarrollo Social  
de América Latina y el Caribe  
San José, 3 a 5 de octubre de 2012



# INVERSIÓN EN PROTECCIÓN SOCIAL

# En AL el gasto social alcanzó un 11,5% del PIB en 2022, volviendo a niveles similares de la década pasada

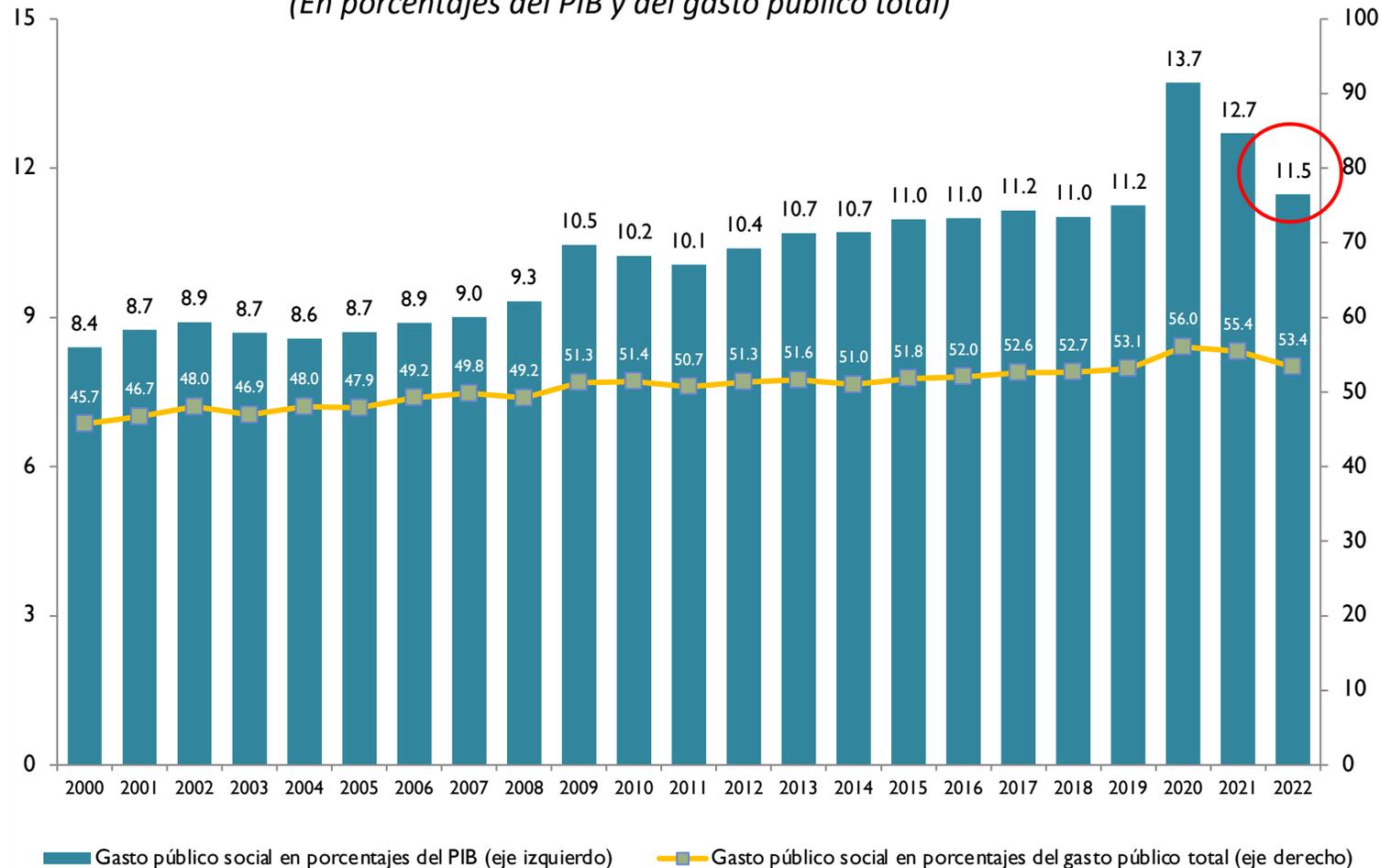


NACIONES UNIDAS



## AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): GASTO SOCIAL DEL GOBIERNO CENTRAL, 2000-2022<sup>A</sup>

(En porcentajes del PIB y del gasto público total)



• Persiste el desafío de **mantener niveles de gasto social sostenibles** para atender los impactos de las crisis, sumado al legado de brechas sociales que se vienen arrastrando

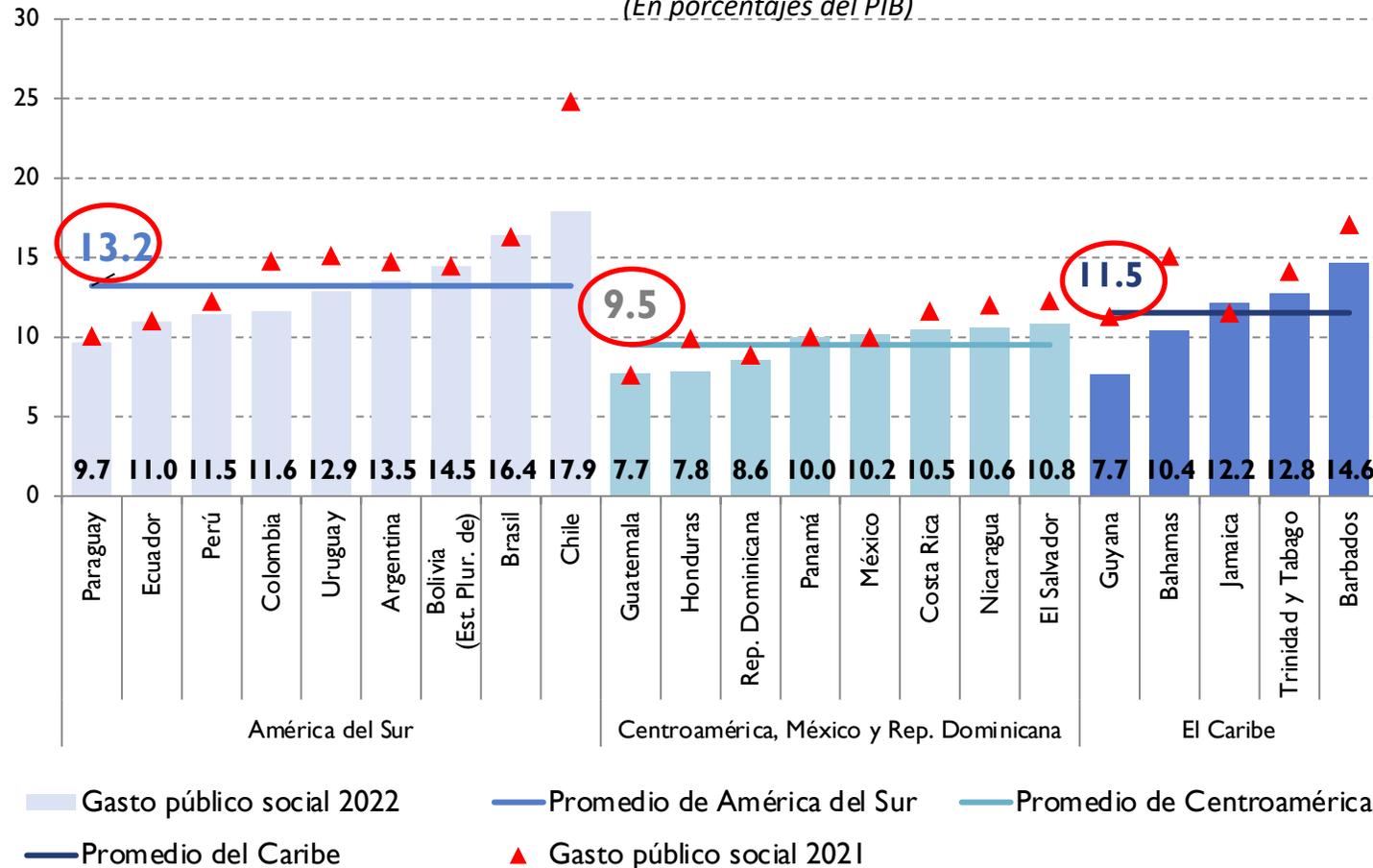
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

a Los promedios corresponden a la media aritmética de los valores de 17 países de América Latina: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a administración central y la del Perú a gobierno general. Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia y Panamá corresponden a 2020.

Nota: Este nivel de gasto social alcanzado responde a un crecimiento del PIB mayor al crecimiento del gasto social.

# En 2022 se mantiene una alta heterogeneidad entre países y subregiones. Tres países superan el 14,5% del PIB, cinco están por debajo del 10% del PIB

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (22 PAÍSES): GASTO SOCIAL DEL GOBIERNO CENTRAL, TOTAL Y SUBREGIONES, 2022 a/  
(En porcentajes del PIB)



- La subregión con mayor gasto promedio es América del Sur con un 13,2% del PIB, sin embargo, es 2,3 puntos porcentuales menor que en 2021
- Centroamérica, México y la República Dominicana promedian solo un 9,5% del PIB, 0,8 puntos porcentuales menos que en 2021
- Sudamérica y el Caribe son las subregiones con mayor heterogeneidad

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.  
a/ La cobertura de Bolivia (Estado Plurinacional de) corresponde a administración central y el Perú corresponde a gobierno general. Los datos Uruguay no incluyen el Banco de Previsión Social.

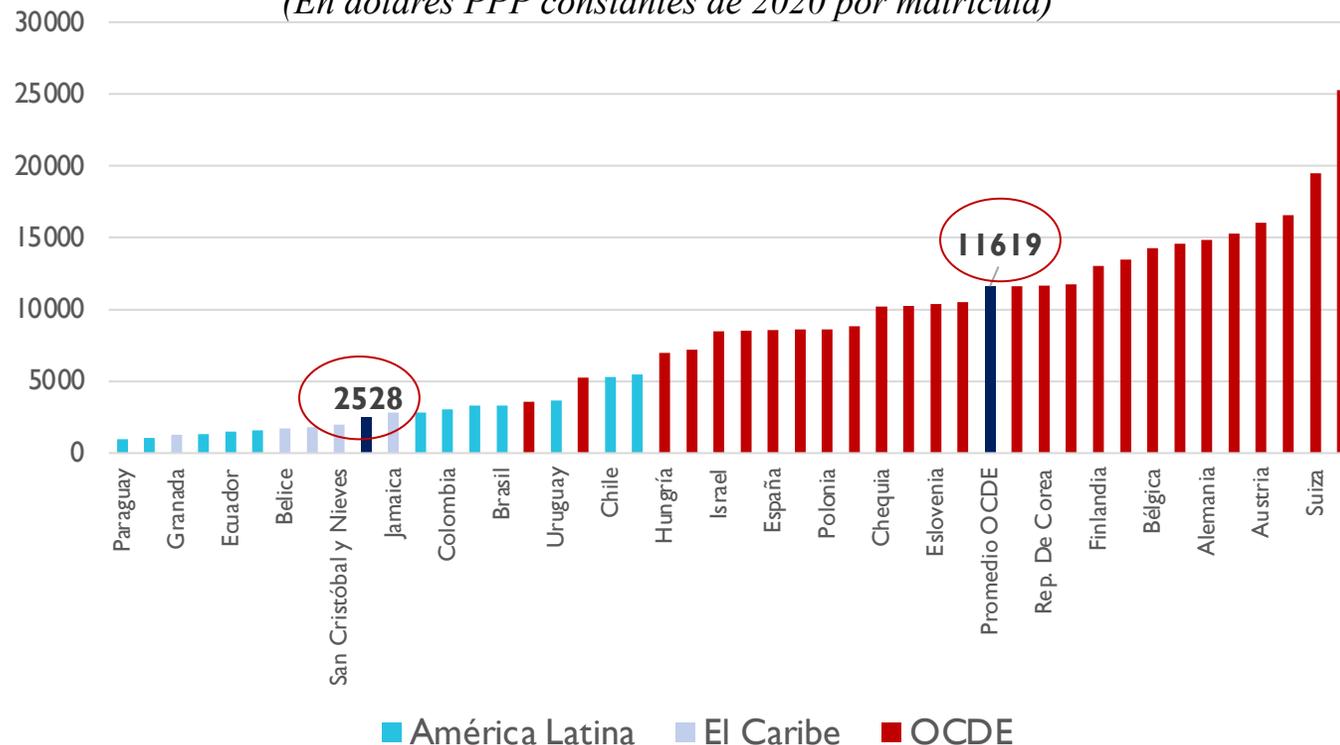
# SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LA EDUCACIÓN



# La región invierte en educación en forma insuficiente, bastante menos que la OCDE

**América Latina y el Caribe (17 países), y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (27 países): gasto público en educación por estudiante matriculado por país, 2020 o último año disponible**

*(En dólares PPP constantes de 2020 por matrícula)*



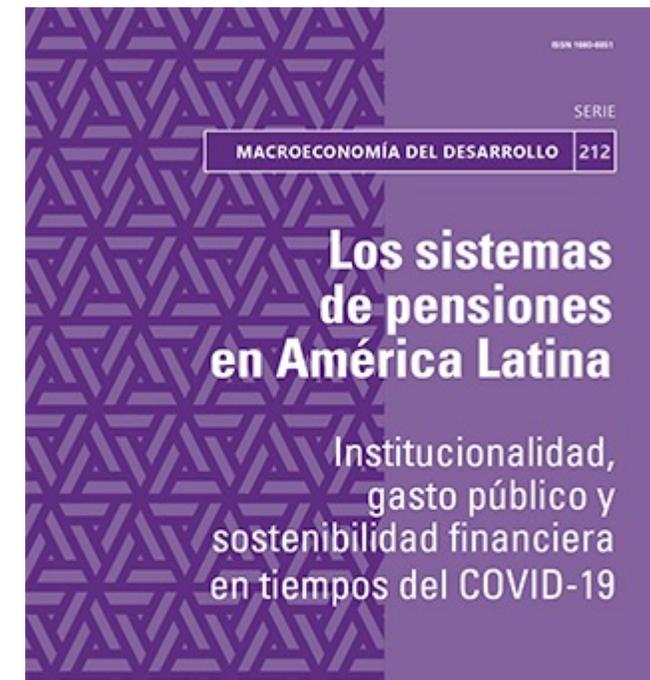
- El gasto por estudiante es considerablemente más bajo que otros países con mayores ingresos

- En promedio, los países de la OCDE invierten por estudiante casi 5 veces lo que invierten los países de América Latina y el Caribe

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de UNESCO-UIS.

Nota: Los datos corresponden a 2022 para Belice; para Argentina, Jamaica y Uruguay a 2021; para Costa Rica y Grecia a 2019; para Granada y Perú a 2017; para San Cristóbal y Nieves a 2015; y para Santa Lucía y Brasil a 2011.

# SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES



COVID-19  
RESPUESTA



Instrumento regional  
de la Unión Europea para  
América Latina y el Caribe

## Creciente demanda por los Sistemas de Pensiones



- Acelerado envejecimiento poblacional
- Frenos o reducciones en el ritmo de reducción de la pobreza y pobreza extrema
- Aumento de la informalidad laboral pos pandemia
- Dificultad en la economía política de las reformas

# Gasto en pensiones es creciente ante la mayor presión por la baja cobertura, insuficiencia de las prestaciones y envejecimiento acelerado



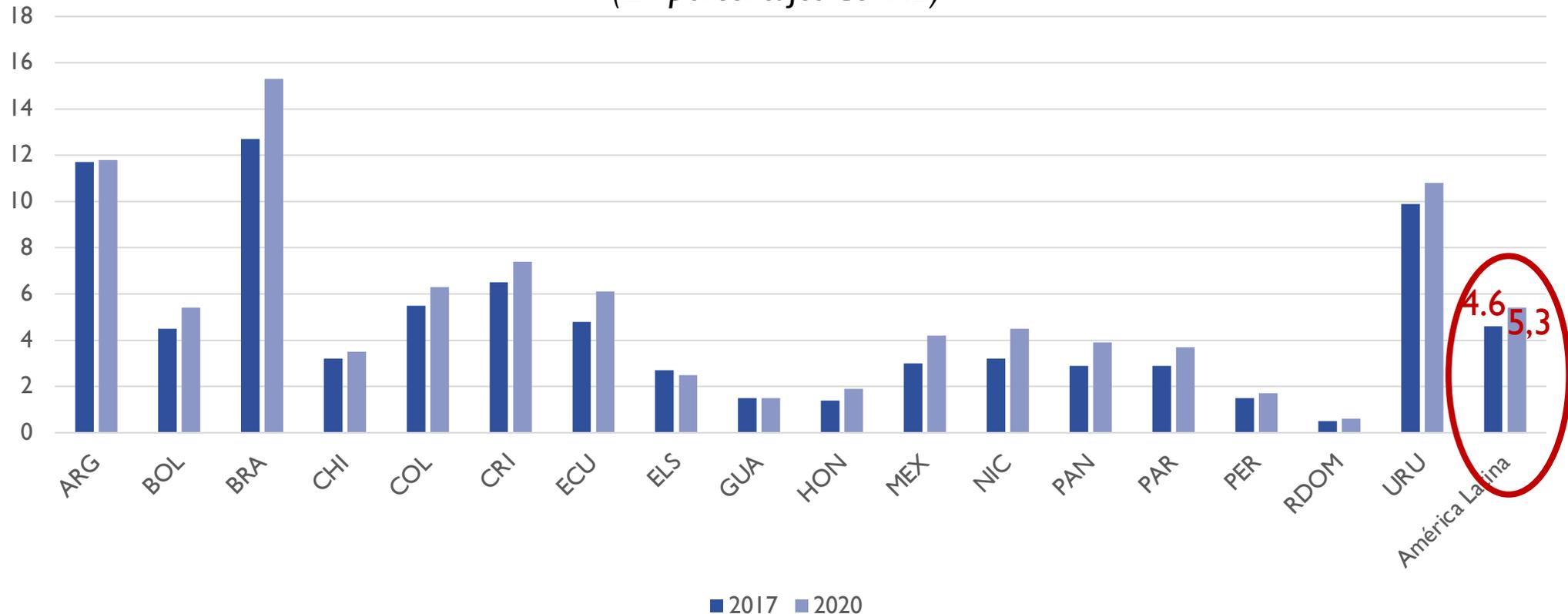
NACIONES UNIDAS



Trabajando por un futuro productivo, inclusivo y sostenible

## América Latina (17 países): gasto en pensiones contributivas y no contributivas, 2017 y 2020

(En porcentajes del PIB)



Fuente: Arenas de Mesa, (2020) “Los sistemas de pensiones en América Latina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19”, serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 212 (LC/TS.2020/99), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Arenas de Mesa, Robles y Vila (en prensa) “El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina”, (en prensa) sobre la base de información administrativa de los países. Datos preliminares

# Avanzar en la erradicación de la pobreza en la vejez



América Latina (17 países): proyecciones del gasto público en sistemas de pensiones no contributivos (SPNC) población de 65 y más, 2035 y 2055  
(En porcentajes y dólares de 2021)

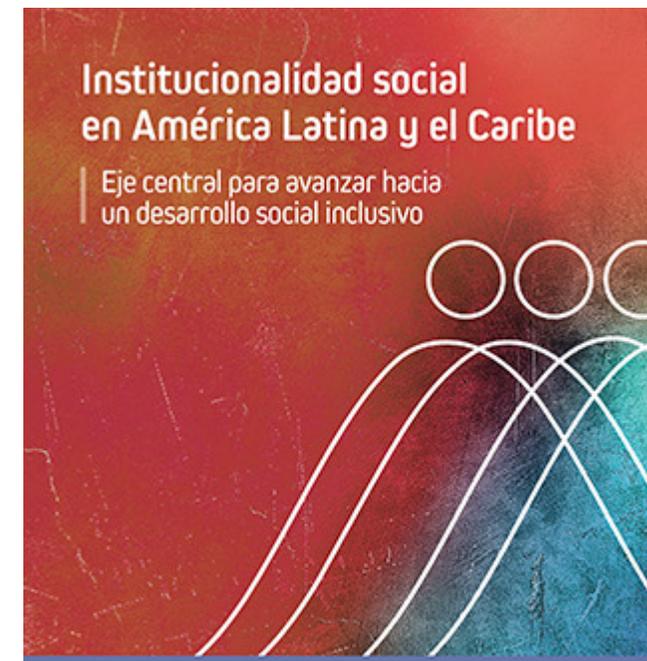
	Línea de pobreza extrema (LPE)		Línea de pobreza (LP)	
	2035	2055	2035	2055
<b>A. Pensión de valor constante y cobertura creciente al 40% el 2035 y 100% al 2055</b>				
Gasto (en porcentajes del PIB)	0,7	1,6	0,8	1,9
Cobertura (en porcentaje del total de la población de 65 años y más)	40	100	40	100
<b>B. Pensión igual LP o LPE y cobertura creciente al 40% en 2035 y 100% en 2055</b>				
Gasto (en porcentajes del PIB)	0,8	1,7	1,1	2,4
Cobertura (en porcentaje del total de la población de 65 años y más)	40	100	40	100
<b>C. Pensión igual LP o LPE y cobertura creciente al 60% en 2035 y 100% en 2055</b>				
Gasto (en porcentaje del PIB)	1,0	1,7	1,5	2,4
Cobertura (en porcentaje del total de la población de 65 años y más)	60	100	60	100

Fuente: Arenas de Mesa y Robles (2024).

<sup>a</sup> Al menos 60%. Debido a que hay países que ya tienen coberturas mayores.

- Un desafío para avanzar en la erradicación de la pobreza en la vejez es la sostenibilidad financiera de los SPNC
- Si el gasto en los SPNC se aumenta anualmente en 0,07% del PIB en los próximos 10 años, se alcanzaría el nivel de gasto equivalente para erradicar la pobreza en la vejez en 2035, aun en un escenario de pensión con valor creciente

# HACIA UN ESTÁNDAR REGIONAL DE GASTO PÚBLICO EN LA PROTECCIÓN SOCIAL NO CONTRIBUTIVA



# Avanzar hacia un estándar de gasto público en la protección social no contributiva

**América Latina (14 países): PIB per cápita, gasto público social per cápita del gobierno central y valorización de las brechas, alrededor de 2021**

*(En PPA per cápita, dólares per cápita constantes de 2018 y porcentajes del PIB)*

	PIB (En dólares PPA per cápita)	PIB per cápita (En dólares constantes de 2018)	Gasto público social per cápita (En dólares constantes de 2018)	Brecha (En porcentajes del PIB)		
				Pobreza extrema	Pobreza 1,4 líneas	Pobreza de pobreza
<b>Grupo 1</b> (Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay)	24 014	15 371	2 462	0,1	0,5	1,4
<b>Grupo 2</b> (Argentina, Brasil, México, Paraguay, Perú y República Dominicana)	16 546	8 547	1 052	0,2	1,3	3,5
<b>Grupo 3</b> (Bolivia (Est. Plur. de), Colombia, Ecuador y El Salvador)	10 409	4 977	682	0,5	2,8	7,1
<b>Promedio de 14 países</b>	16 926	9 476	1 349	<b>0,24</b>	<b>1,53</b>	<b>3,70</b>

**Un incremento promedio anual del 0,1% del PIB en transferencias de ingreso a hogares bajo la línea de pobreza extrema, permitiría a los 14 países estudiados alcanzar un ingreso promedio equivalente a la línea de la pobreza extrema (en 2, 3 y 8 años el grupo 1, grupo 2 y grupo 3, respectivamente)**

# Reflexiones finales

- **La expansión de los sistemas de protección social** ha sido eficaz para combatir la pobreza en América Latina y el Caribe
- **Los SPNC son un ejemplo de ello en cuanto a la reducción de la pobreza y la desigualdad en la vejez**
- **El gasto público invertido en los SPNC** es viable debido tanto al consenso en la lucha contra la pobreza como por la posibilidad de asegurar su sostenibilidad financiera
- Es fundamental avanzar en la **definición de un estándar de gasto público en la protección social no contributiva** para la erradicación de la pobreza
- **Ante el acelerado envejecimiento y las crecientes demandas sociales,** se requieren pactos sociales-fiscales para garantizar la sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social
- **Camino a la II Cumbre Mundial para el Desarrollo Social (2025) de Naciones Unidas** es una oportunidad única para avanzar en estos acuerdos regionales



# Sostenibilidad financiera de la protección social para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo

**Alberto Arenas de Mesa**  
**Director, 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” 20 de marzo de 2024**