



NACIONES UNIDAS

CEPAL

DÉFICITS Y OPORTUNIDADES PARA FORTALECER LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y LA PROTECCIÓN DE INGRESOS FRENTE A CRISIS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Claudia Robles Farías y Raquel Santos Garcia

División de Desarrollo Social, CEPAL

Proyecto “Protección social y vulnerabilidad: sistemas de protección social universales en América Latina” de la Facilidad para el Desarrollo en Transición

Proyecto CEPAL-BMZ/giz “Reactivación transformadora: superando las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe”

Mesa redonda y taller de trabajo: Oportunidades para avanzar hacia sistemas de protección social universales en América Latina y el Caribe: el rol del diálogo interregional, 14 y 15 de marzo de 2023 (Reunión Virtual)

Los desafíos y vías hacia la universalización para fortalecer la protección social en América Latina y el Caribe

1. Los sistemas de protección social tienen un papel central ante **una cascada de crisis** y un contexto global de alta incertidumbre
2. Este escenario desafía a la protección social que en la región presenta importantes **déficits y desigualdades estructurales**
3. El **futuro de los sistemas de protección social** se verá **condicionado** por una **estructura de riesgos en reconfiguración**: identificar aprendizajes de crisis y anticipar respuestas es clave
4. Se abre **una ventana de oportunidad** para avanzar hacia sistemas **universales, integrales, sostenibles y resilientes** bajo una renovada arquitectura
5. Es prioritario identificar posibles vías estratégicas hacia la **universalización**. Para ello, urge consolidar **pactos sociales, fiscales e inter-generacionales** para avanzar hacia un Estado de bienestar y el desarrollo social inclusivo y sostenible

A vertical decorative bar on the left side of the page, featuring a repeating geometric pattern of interlocking lines in various shades of blue, creating a complex, maze-like or honeycomb-like structure.

I. EL ROL DE LA PROTECCIÓN SOCIAL ANTE UNA CASCADA DE CRISIS

Un contexto de crisis en cascada:

ventana de oportunidad para la protección social al centro de las estrategias para el desarrollo social inclusivo y sostenible

CRISIS POLIFACÉTICAS:

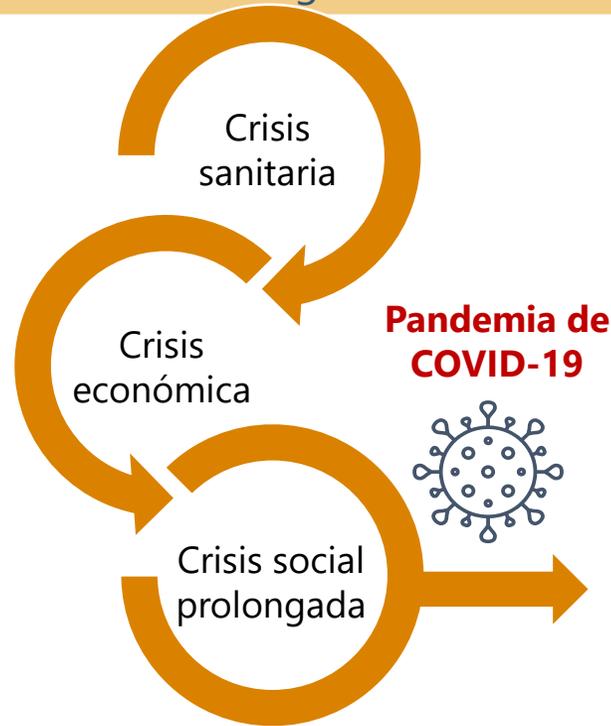
1. efectos de la pandemia
2. desaceleración de la economía
3. impactos de conflictos
4. emergencia climática

Empeoran los indicadores de cobertura de protección social

La pobreza y pobreza extrema aumentan

Altos niveles de desigualdad

2014 - 2019



2020 - 2022

CONTEXTO GLOBAL DE ALTA INCERTIDUMBRE

Tasa de crecimiento del PIB 2014-2023: 0,8%

13,2 millones más padecen hambre y pobreza extrema crece

Altos niveles de Informalidad

2023

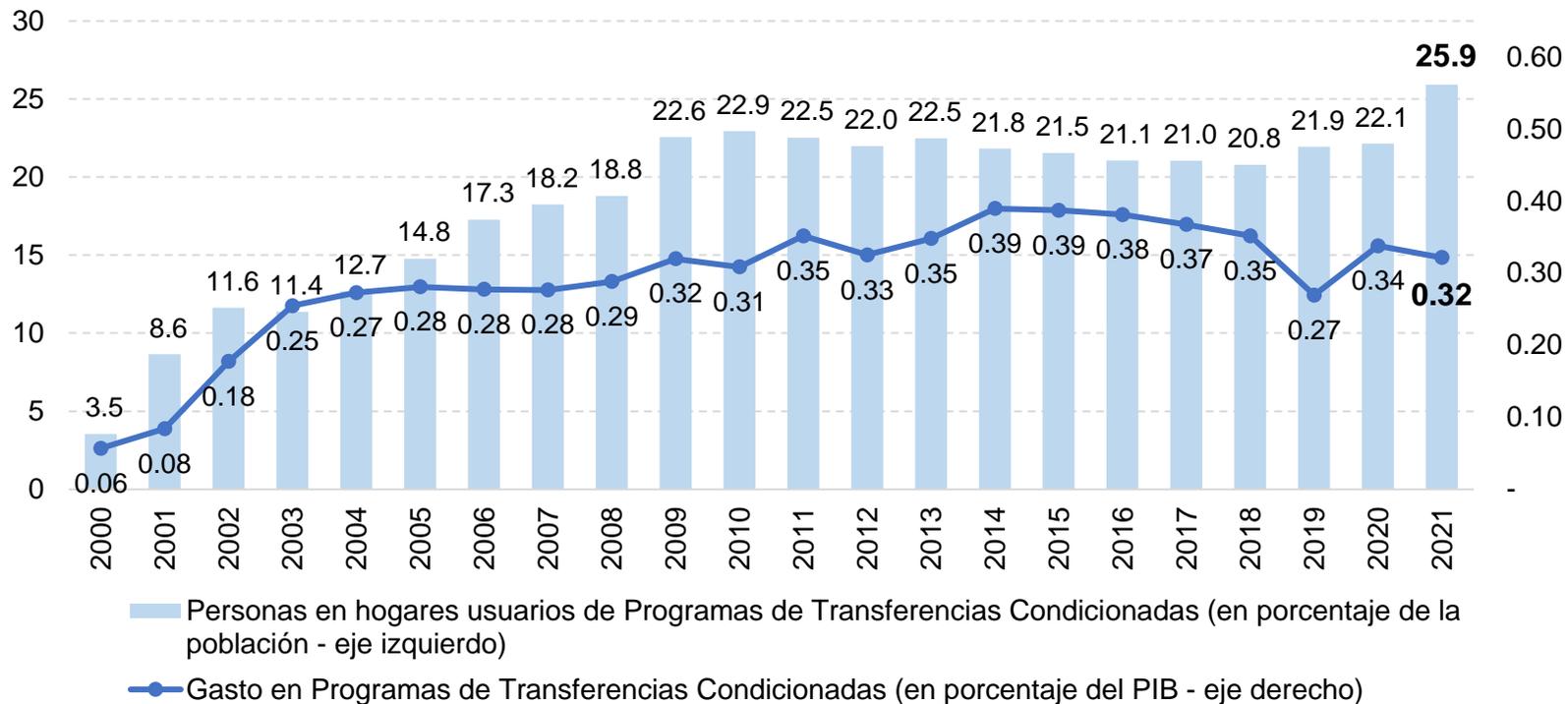
La protección social puede transformar un círculo vicioso en virtuoso

A vertical decorative bar on the left side of the slide, featuring a repeating blue geometric pattern of interlocking lines that form a series of stylized, elongated shapes.

II. LOS DÉFICITS ESTRUCTURALES EN PROTECCIÓN SOCIAL PROFUNDIZAN LA CRISIS SOCIAL PROLONGADA

Pese a los avances que han representado programas como los PTC, se requiere fortalecer la dimensión de protección de los ingresos en los sistemas de protección social

América Latina y el Caribe (21 países)^a: Evolución de la cobertura^b y el gasto en los programas de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas, 2000-2021



- Un monto mínimo per cápita promedio de **15% de la línea de pobreza** (15 países, 2021)
- **Transferencias públicas:** en 2021, representaron el 26,5% de los ingresos de las personas en pobreza extrema y 11,4% en pobreza (considera transferencias COVID-19)
- Explican **3,5 pp** de la reducción en pobreza en 2021
- Hay espacio para **ampliar la cobertura y montos** en torno a niveles consensuados de bienestar, y fortalecer la **integralidad de las acciones**

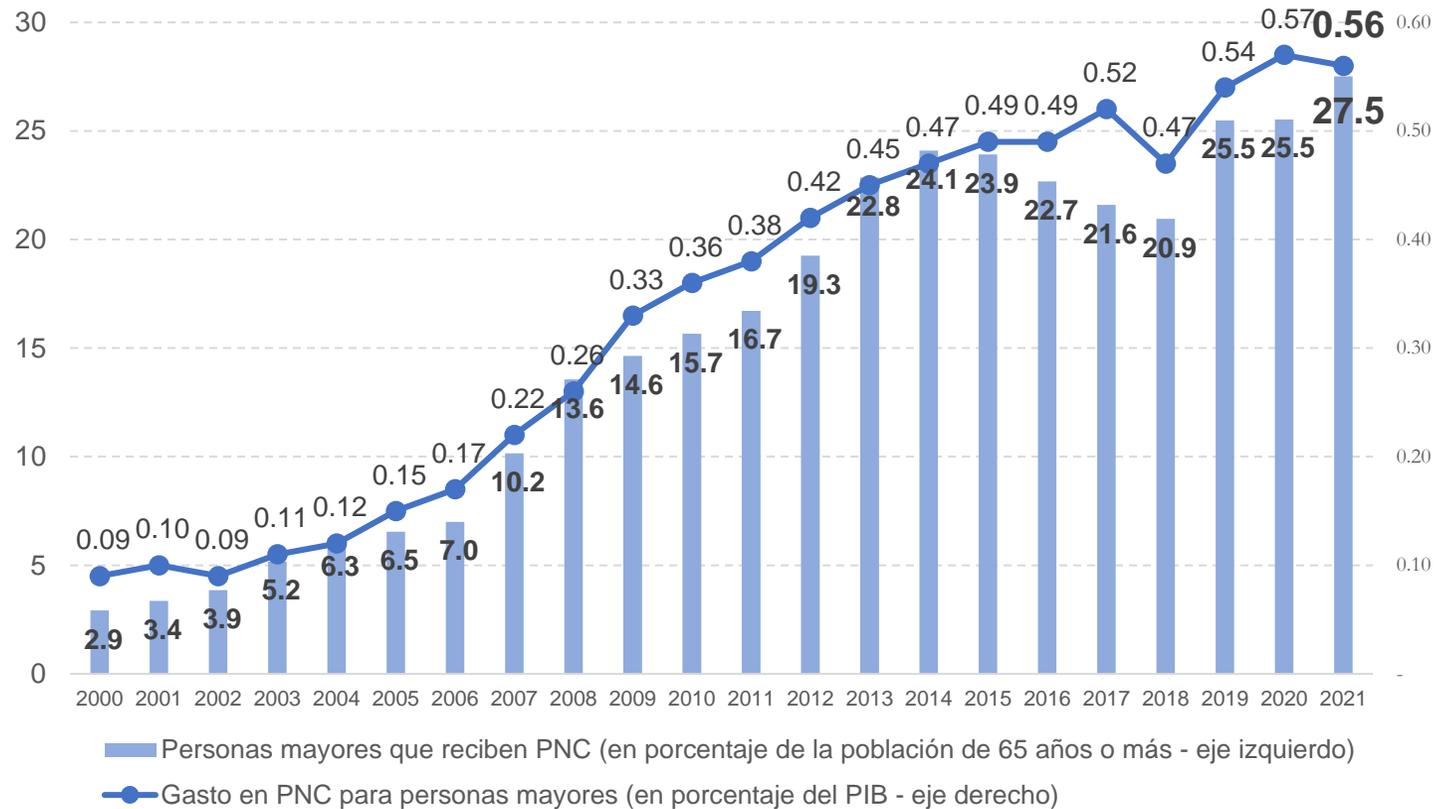
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe (<http://dds.cepal.org/bpsnc/>).

^a Los países considerados son: Argentina, Belice, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.

^b La cobertura refiere a la estimación del número de personas en hogares perceptores de transferencias condicionadas respecto de la población total de América Latina y el Caribe.

Los sistemas de pensiones no contributivos se han expandido rápidamente, contribuyendo al crecimiento de la cobertura de pensionados en la región

América latina y El Caribe (26 países): Evolución de la cobertura y gasto en pensiones no contributivas, 2000-2021^a
(En porcentajes del total de la población de 65 años y más y del PIB)



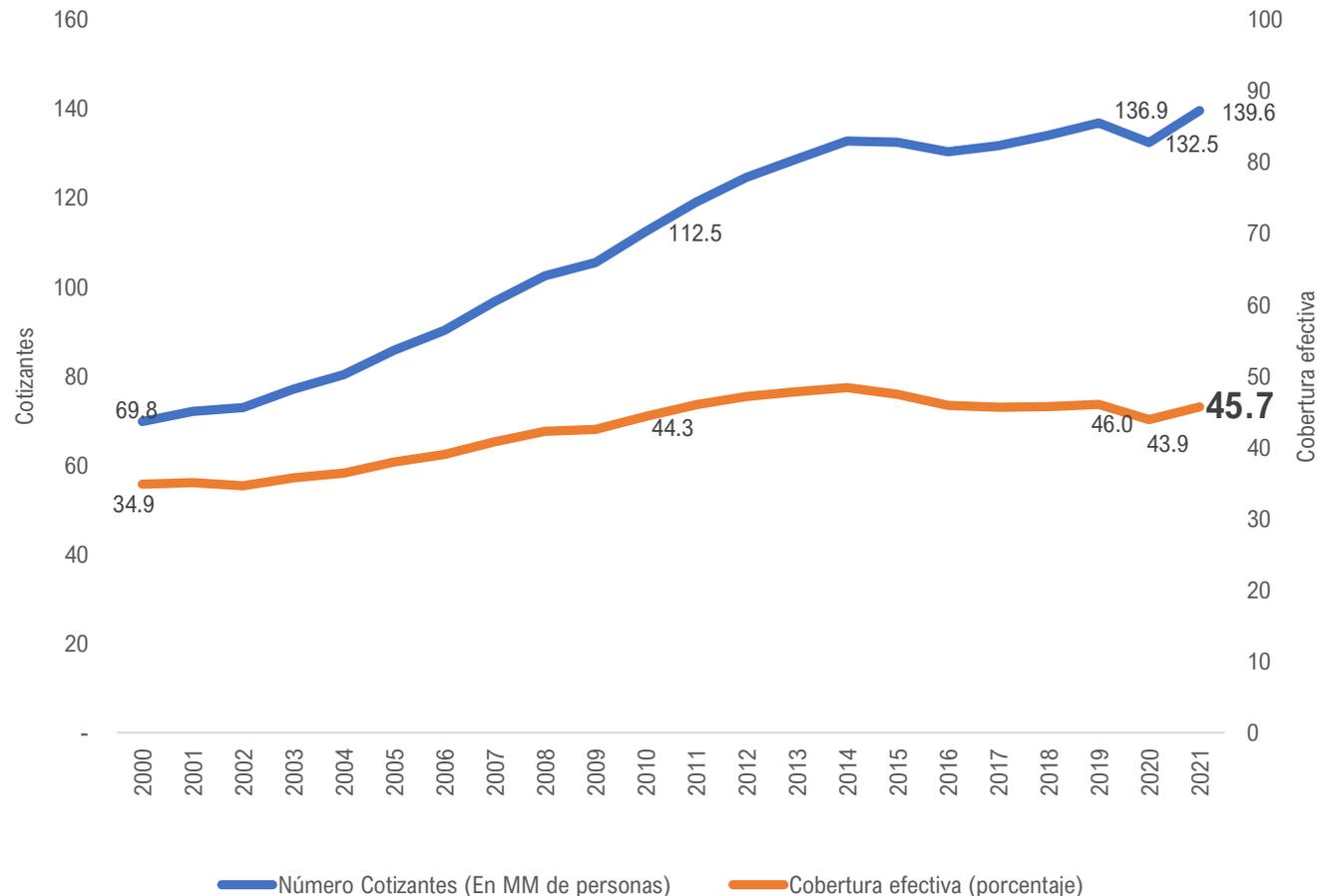
- Un acelerado crecimiento de los SPNC en América Latina y el Caribe entre 2000 y 2014
- Tras la caída experimentada entre 2014 y 2018, cobertura regional crece a partir de 2019.
- En 2021, cubrían al **27,5% de las personas de 65 años y más en 26 países**
- El gasto en PNC crece de menos del 0,1% del PIB al 0,56% del PIB (2000- 2021)
- Existe **espacio para incrementar su cobertura y suficiencia** acorde con la realidad de los países

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de pensiones no contributivas en América Latina y el Caribe (<http://dds.cepal.org/bpsnc/>).

a/ Se calcula el gasto agregado de los programas en la región, luego se divide por el PIB de América Latina y el Caribe, obtenido en CEPALSTATS. Se excluye el programa Previdencia Rural del cálculo.

La cobertura contributiva en la región enfrenta importantes déficits: más de la mitad de la PEA está excluida de los sistemas de pensiones

América Latina (17 países): cobertura efectiva (PEA), 2000-2020^a
(En millones de personas y porcentaje)



- La región tiene un **déficit en la cobertura contributiva de pensiones** dado el contexto laboral
- La pandemia implicó un **retroceso de una década** en la cobertura
- En 2021, la cobertura de activos retorna al nivel de 2019 (45,7%)
- Una **presión fiscal creciente**: aumenta la cobertura de pensionados, pero persisten desigualdades e insuficiencia en los montos
- 12,5% de los trabajadores desempleados accede a un **seguro de desempleo** y 40,6% está cubierto ante **accidentes del trabajo** (OIT, 2021)

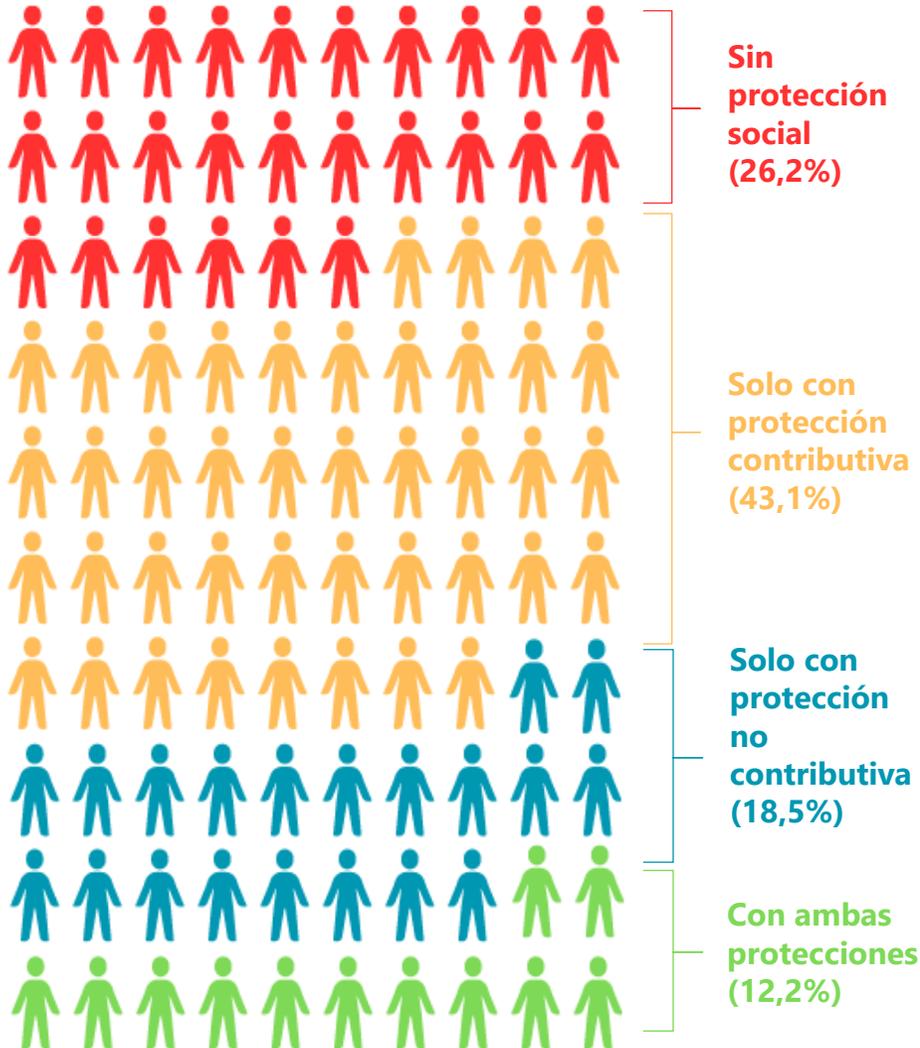
Fuente: Arenas de Mesa, Robles y Vila, "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", (en prensa) sobre la base de información administrativa de los países.

^a Datos preliminares.



Una mirada a la cobertura de la protección social en 11 países de América Latina en 2021

Más de un cuarto de las personas carece de acceso a los sistemas de protección social...



...esta proporción es aún mayor en la población en pobreza y pobreza extrema

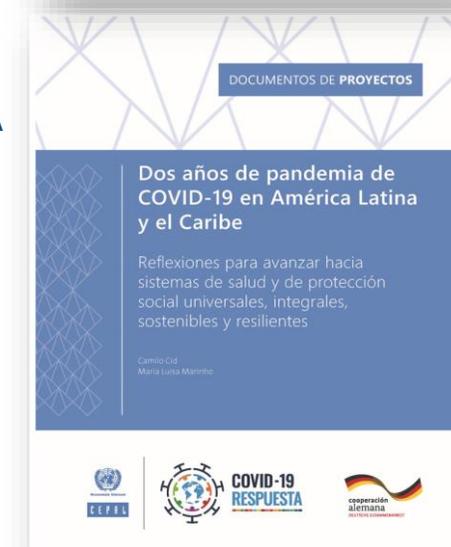
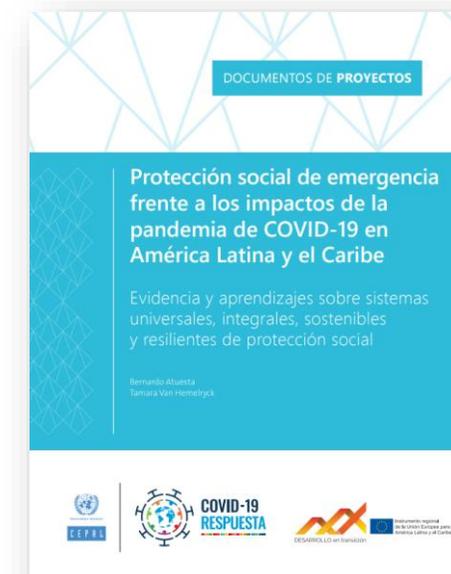


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

a/ Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay
b/ **No incluye medidas de protección social no contributivas de emergencia**

III.

APRENDIZAJES DE LAS RESPUESTAS FRENTE A CRISIS: ANTICIPAR RESPUESTAS Y ATENDER A LOS CONDICIONANTES DEL FUTURO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL



El impacto de la pandemia de COVID-19 evidenció la urgencia de fortalecer los sistemas de protección social y de salud

- La región se vio particularmente impactada por la pandemia, con cerca **del 15,3% del exceso de mortalidad mundial**, pese a representar al 8,4% de la población. Ello ha afectado especialmente a **trabajadores informales y población en situación de pobreza**.
- La **segmentación y fragmentación** estructurales de los sistemas de salud dificultaron el control y manejo de la crisis sanitaria, reproduciendo **desigualdades** en acceso, calidad, financiamiento, e **ineficiencias** en coordinación.
- La región enfrentó la pandemia con **sistemas de salud subfinanciados**, insuficientes niveles de gasto público (3,8% del PIB) y elevados gastos de bolsillo (32,2% del gasto total), exponiendo a los hogares a situaciones de desprotección financiera
- Los impactos de la crisis sanitaria se profundizaron en parte debido a los déficits de los sistemas de protección social

Hasta agosto de 2022, los países de la región anunciaron 506 medidas de protección social no contributiva de emergencia

TRANSFERENCIA MONETARIA (32 PAÍSES) - 220 MEDIDAS



1 de cada 3 corresponde a nuevas transferencias monetarias

Otras medidas:

Aumento de monto de transferencias monetarias (6%)	Aumento de la cobertura poblacional (2%)	Anticipo de entrega de programas (2%)
--	--	---------------------------------------

TRANSFERENCIAS EN ESPECIE (BIENES Y SERVICIOS) (33 PAÍSES) - 139 MEDIDAS



28% CORRESPONDE A TRANSFERENCIAS EN ESPECIES

SERVICIOS BÁSICOS (28 PAÍSES) - 52 MEDIDAS



1 DE CADA 10 CORRESPONDE A MEDIDAS DE ASEGURAMIENTO DE CONTINUIDAD DE SERVICIOS BÁSICOS

OTROS APOYOS (30 PAÍSES) - 95 MEDIDAS



19% CORRESPONDE A OTRO TIPOS DE APOYOS

Facilidades de pago (12%)	Alivios tributarios (4%)	Fijación de precios (3%)
---------------------------	--------------------------	--------------------------

- La proporción de la población cubierta llegó al **50,2%** (325,9 millones de personas) en 2020. Desciende a **15,2%** en 2022 (agosto)
- El nivel de gasto supera los 89 MM de USD en 2020. En 2022, es cercano a los 6 MM de USD
- Durante el período marzo de 2020 a diciembre de 2021, solo **un país** entregó un **monto promedio mensual** por **sobre la línea de pobreza y seis países**, cercano o superior a la línea de pobreza extrema

Aprendizajes de las respuestas de protección social en pandemia: es clave fortalecer la institucionalidad social y el diseño de los sistemas

Acceso, oportunidad y suficiencia

- Rápida implementación, pero posterior a medidas epidemiológicas: rol de **estabilizadores automáticos**
- **Ampliación vertical y horizontal** de instrumentos existentes (21 medidas)
- **Duración y suficiencia acotada** (promedio 3 meses)
- **Segmentación** en la respuesta y en los riesgos cubiertos
- Mitigaron pero no detuvieron impactos en pobreza y desigualdad

Poblaciones

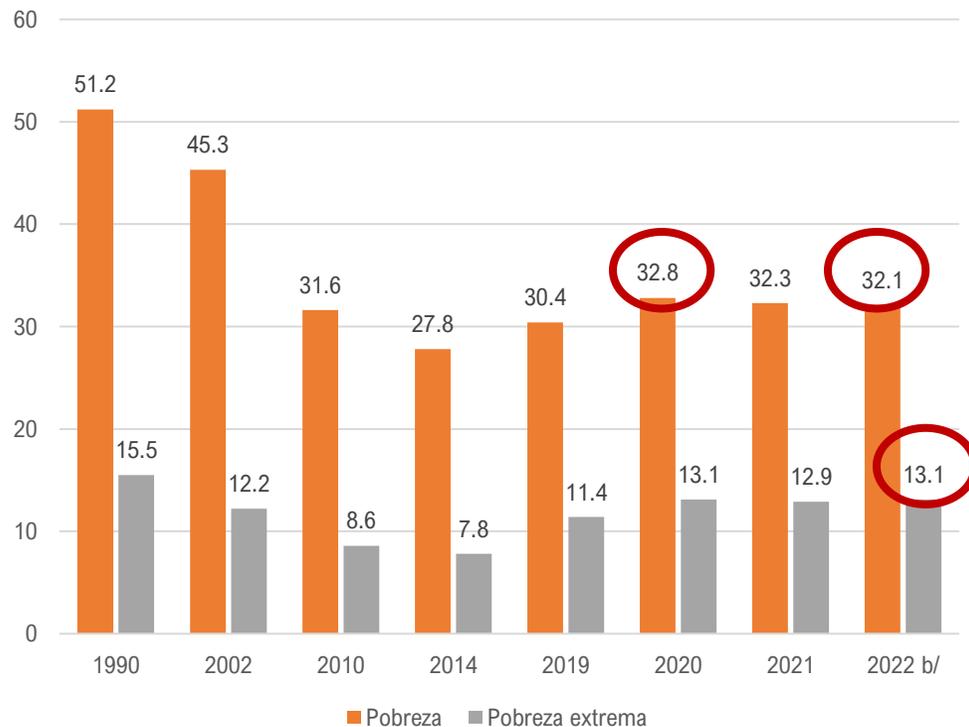
- Se visibilizan poblaciones antes menos cubiertas: **trabajadores informales e independientes** y estratos de **ingresos medios**
- Un **enfoque sensible a la niñez** es prioritario
- Es clave considerar un **enfoque de género** y la dimensión del **cuidado**

Institucionalidad

- **Sistemas de información y registros sociales** fueron centrales
- **TICs** adquieren centralidad en identificación de destinatarios y pagos
- La articulación **interinstitucional** fue central en las respuestas
- Es clave considerar una dimensión **normativa, financiera y digital** de la protección social (transversal y frente a emergencias)

La crisis social gatillada por la pandemia sigue vigente y se suma a los impactos de la inflación

América Latina (18 países) ^a: personas en situación de pobreza
(En porcentajes)



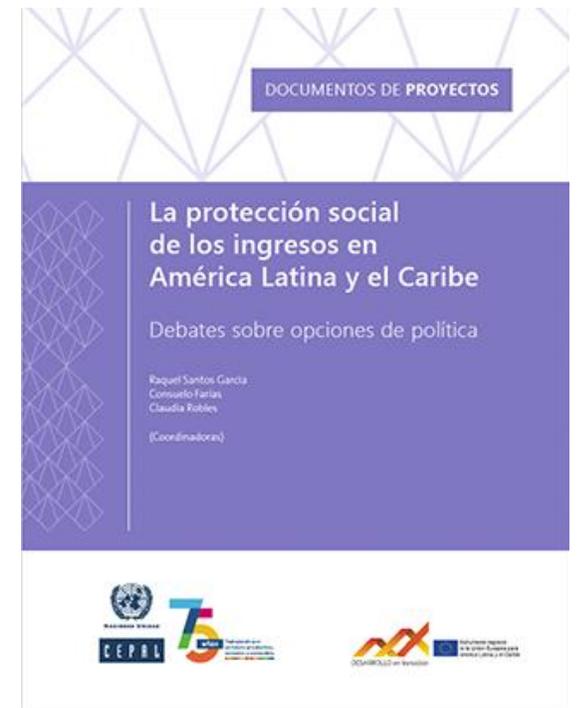
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022 (LC/PUB.2022/15-P), Santiago, 2022

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

b/ Proyecciones

- **La crisis social permanece vigente:** en 2020, la pobreza y la pobreza extrema aumentaron por sexto año consecutivo
- En 2021, a pesar de la recuperación y las medidas de protección social implementadas, hubo un **retroceso de 27 años con aumento de la pobreza extrema**
- Se proyecta un aumento de la pobreza y la pobreza extrema en 2022
- A mediados de 2022, los hogares del primer quintil presentaron una inflación interanual superior en **más de 1,5 puntos porcentuales** a aquella de los hogares del quinto quintil
- A febrero de 2023, los países de la región han implementado 146 medidas para combatir los efectos de la actual crisis inflacionaria. De estas, 37 son transferencias monetarias y un **35%** de ellas corresponden a nuevas iniciativas

IV. VÍAS HACIA LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL





NACIONES UNIDAS

CEPAL

Nueva matriz de riesgos: el envejecimiento, la digitalización y la crisis climática condicionarán la protección social del futuro



Interactúan con ejes de la matriz de la desigualdad social

- CEPAL, 2019: **nudos críticos emergentes** para el desarrollo social inclusivo
- Pueden devenir **en riesgos** ante su creciente **interacción** y el déficit en protección social: **una matriz de riesgos en reconfiguración**
- Se suman a otros riesgos y crisis en curso
- Esta realidad requiere políticas que ofrezcan protección social universal y sostenible, dentro de un marco de Estado de Bienestar, para todas las etapas de la vida y que sean resilientes ante emergencias

Desafíos y ejes estratégicos de los sistemas de protección social: avanzar hacia un Estado de bienestar con mirada de futuro

Protección social y mirada de futuro

Enfoque de ciclo de vida

Fortalecer cobertura contributiva y no contributiva, atendiendo a grupos excluidos y con atención a los extremos del ciclo de vida

Garantías integrales ante la matriz renovada de riesgos

Establecer niveles de cobertura y suficiencia, con protección de ingresos y mayor articulación entre instrumentos

Fortalecer vínculos con políticas de inclusión laboral

Inversión en capacidades, educación a lo largo del ciclo de vida, acceso garantizado a protección social y un rol de las políticas de cuidado frente a desigualdades

Reestructurar sistemas de pensiones y salud

Garantías efectivas para la cobertura, acceso universal y suficiencia de las prestaciones

Fortalecer institucionalidad social

Sólidos sistemas de información social y articulación intersectorial

Transformaciones institucionales con **hitos** en su avance para una gestión eficaz

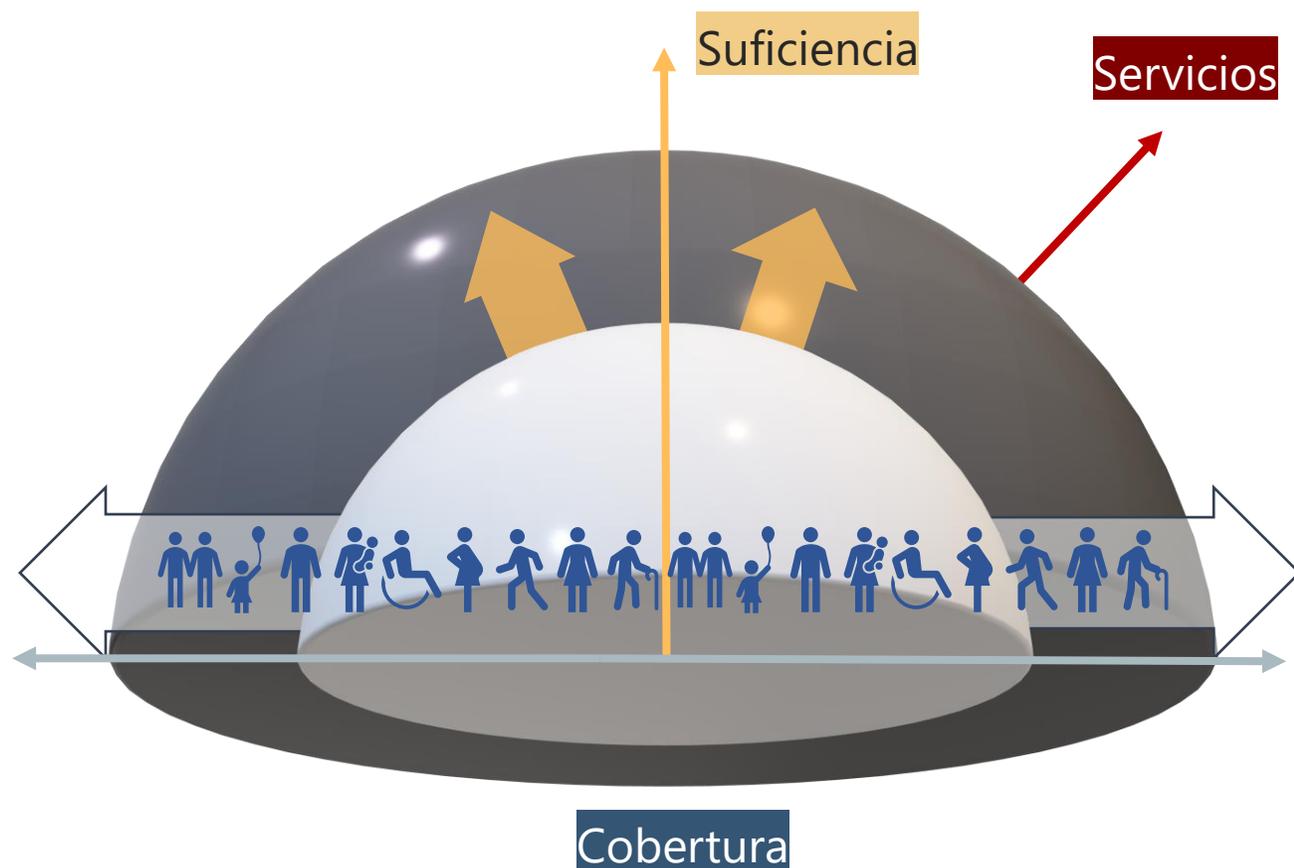


NACIONES UNIDAS

CEPAL

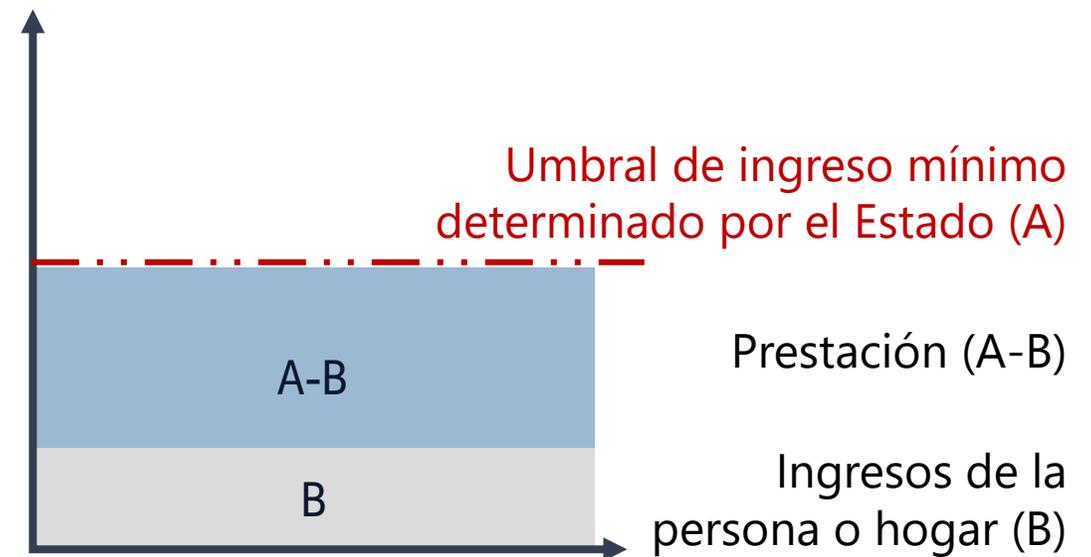
Fortalecer la función de protección de los ingresos: protección de emergencia

- Institucionalización de un mecanismo de protección de emergencia de los ingresos: transferencias garantizadas a la población en mayor vulnerabilidad de rápida activación.
- Se activaría ante diversos tipos de shocks con alto potencial impacto en el bienestar: emergencias sanitarias, climáticas, desastres, crisis económicas de gran magnitud.
- A ser adaptada y articulada con mecanismos ya existentes: expansión horizontal (cobertura), vertical (suficiencia).
- Articulación con políticas de gestión de riesgo de desastres, marcos institucionales y legales, financiación, sistemas de información y tecnología



Impactos de las crisis recientes dan cuenta de la importancia de contar con un esquema de protección de ingresos de la más amplia cobertura posible

- **Ingreso Mínimo Garantizado:** se resguarda una prestación equivalente a un **mínimo** para cualquier persona o hogar que se encuentre **por debajo de un umbral de ingresos determinado**.
- Garantías de ingreso podrían potenciar la inclusión laboral y políticas de acompañamiento de manera que asegure ingresos y condiciones de trabajo decente.





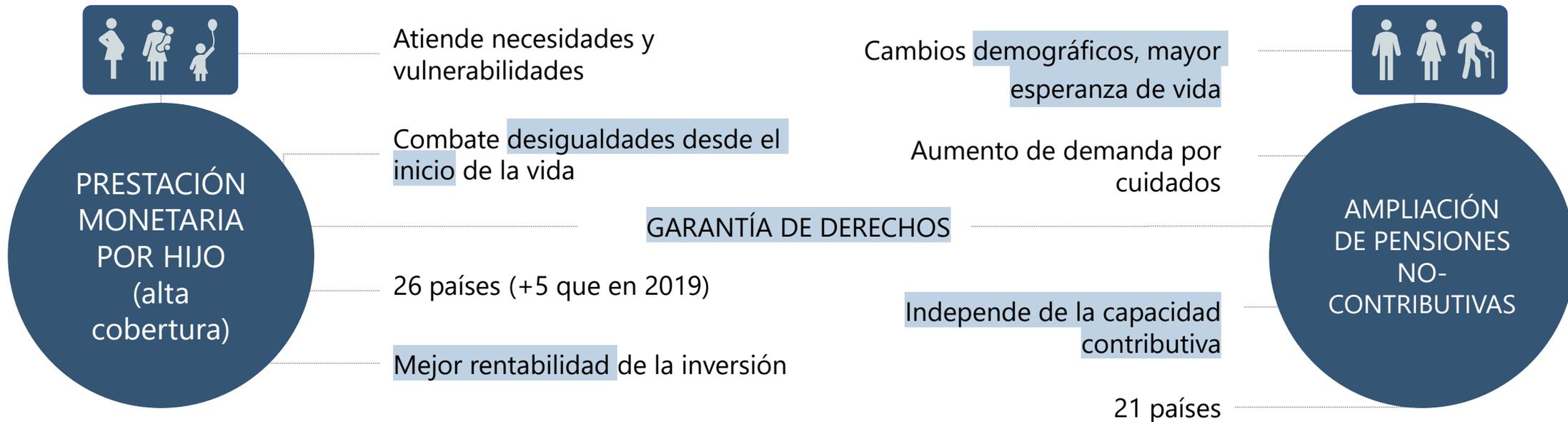
NACIONES UNIDAS

CEPAL

Las prestaciones orientadas a poblaciones específicas pueden constituirse en un paso gradual hacia la universalización de una garantía de ingresos



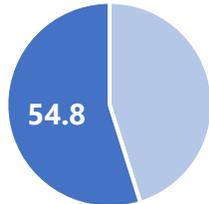
Enfoque en los extremos extremos de vida: vulnerabilidades, escala de expansión



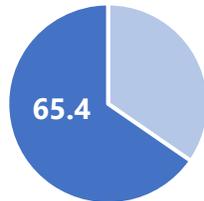


PRESTACIÓN POR HIJO

Cobertura como % de las personas de 0-17 años



(14,4% de la población total)



(17,2% de la población total)



(26,4% de la población total)

Costo anual de una transferencia mensual por persona (0-17 años) equivalente a una línea de pobreza extrema en % del PIB

1,4%

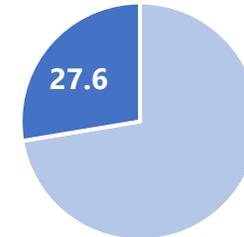
1,7%

2,7%

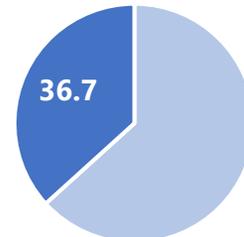


AMPLIACIÓN PENSIONES NO-CONTRIBUTIVAS

Cobertura como % de las personas mayores



(2,9% de la población total)



(4,0% de la población total)



(11,2% de la población total)

Costo anual adicional de una transferencia mensual por persona (65+) equivalente a una línea de pobreza en % del PIB

0,21%

0,32%

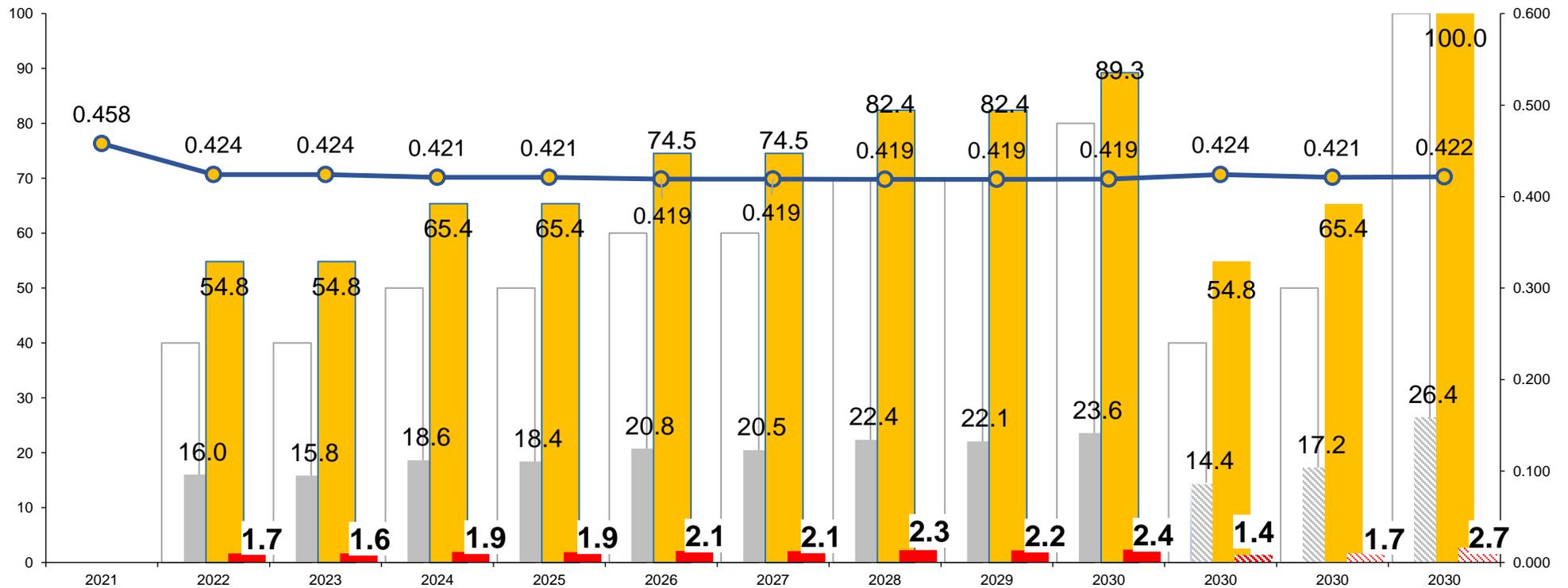
1,39%



PRESTACIÓN POR HIJO

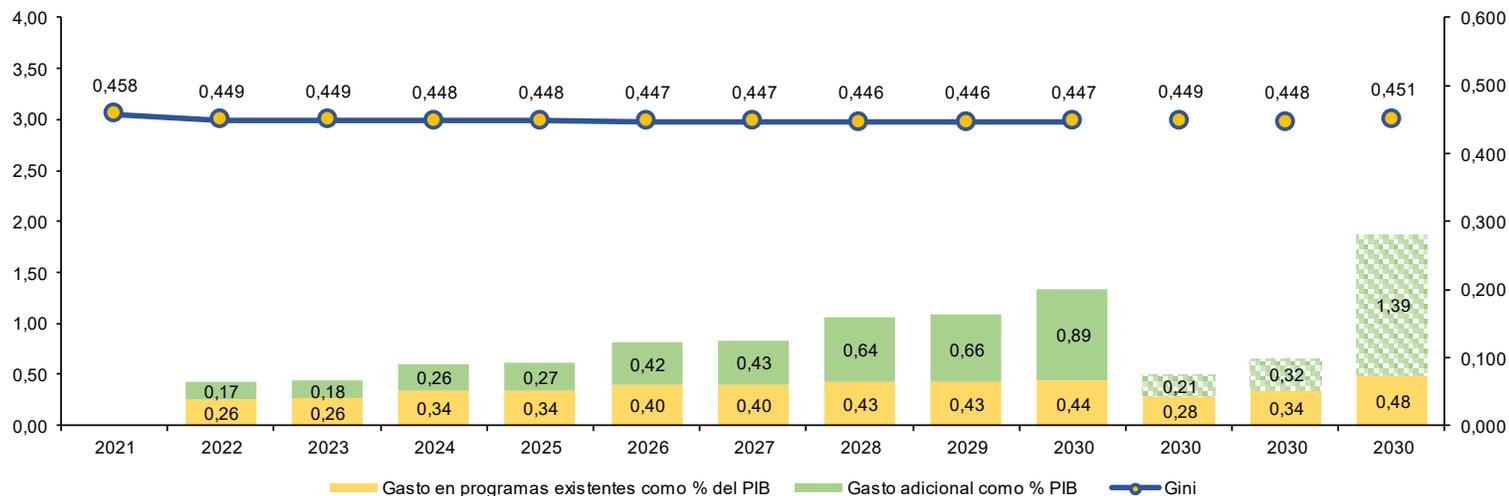
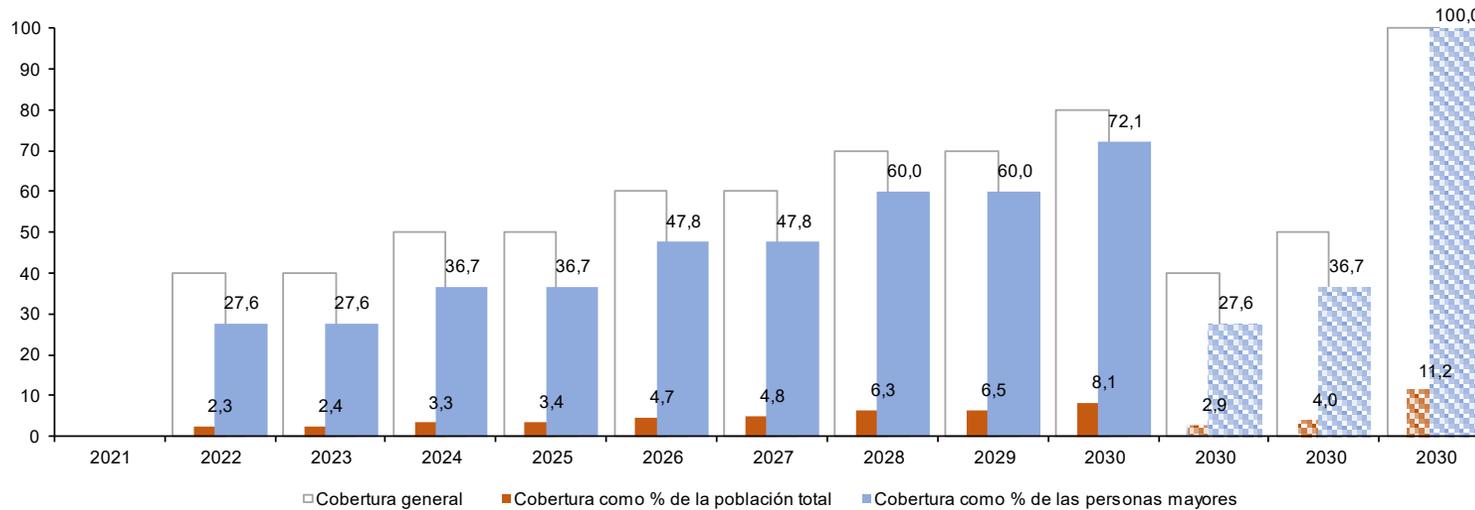
América Latina (promedio simple de 15 países): estimación de las coberturas, costos e impacto redistributivo de una transferencia dirigida a la infancia y adolescencia en un esquema de aumento progresivo de su cobertura hasta llegar a 80%, proyección 2021-2030

Costo anual de una transferencia mensual por persona equivalente a una línea de pobreza extrema



Cobertura general
 Cobertura como % de la población total
 Cobertura como % de las personas de 0 a 17 años
 % PIB
 Gini

América Latina (promedio simple de 15 países): estimación de cobertura, costos e impacto redistributivo de una pensión no contributiva equivalente a una línea de pobreza dirigida a las personas de 65 años y más en un esquema de aumento progresivo de su cobertura hasta llegar a 80%, proyección 2021-2030



Fuente: Espíndola, E. Estimación del costo de transferencias monetarias asociadas a la implementación de opciones para proteger niveles de ingresos en América Latina. In: R. Santos García, C. Robles y C. Farías (comps.), "La protección social de los ingresos en América Latina y el Caribe: debates sobre un ingreso básico y opciones de políticas" Documentos de Proyecto, (LC/TS.2023/27), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.



NACIONES UNIDAS

Oportunidad de cambio: urge avanzar hacia la universalidad, integralidad, sostenibilidad y resiliencia de los sistemas de salud y pensiones

CEPAL

- En pensiones, es fundamental avanzar en sistemas **universales, integrales y sostenibles**, con un rol público fortalecido y mayor **suficiencia**
- En salud, urge fortalecer el **primer nivel de atención** para atender las necesidades de la población en salud de manera **universal**, en línea con una **estrategia de atención primaria** que incorpore los **determinantes sociales de la salud** en sus acciones
- Considerar en las reformas a los sistemas de salud la **articulación con los demás sectores**, siendo la **protección social** un área fundamental para **políticas integrales**
- Incrementar la **inversión** en pensiones y salud con **sostenibilidad financiera**, con mecanismos de **solidaridad del financiamiento** para superar la segmentación y desigualdades
- Los sistemas deben tener la capacidad de adaptarse a contextos cambiantes para enfrentar, de manera resiliente, los actuales y futuros desafíos **demográficos, epidemiológicos, sociales y económicos**, incluyendo la pandemia de COVID-19
- **Fortalecer la institucionalidad del sistema de protección social es un desafío transversal**, promoviendo la coordinación de funciones (al interior y con otros sectores), con la participación ciudadana y cooperación regional

Un nuevo pacto social-fiscal-intergeneracional que garantice la sostenibilidad de los avances en protección social

- La **sostenibilidad financiera** es indispensable para que la protección social universal aborde los desafíos de **cobertura y suficiencia**. Ello demanda creciente **solidaridad**, de modo que su **acceso no esté restringido a los niveles de aporte**
- Esto es compatible con los necesarios avances en la **protección social contributiva** de la mano con estrategias para **reducir la informalidad** con acceso universal
- Requiere asimismo de una **institucionalidad social fortalecida** con capacidad de gestión adecuada, con sistemas de información interoperables y atenta a los desafíos de la digitalización
- Un **pacto social requiere de un nuevo contrato fiscal con progresividad** en función de objetivos concretos de **universalización** de la protección social
- Una **perspectiva intergeneracional** en este contrato es clave para comprender las necesarias **inversiones** presentes en la lógica del desarrollo sostenible
- Se requieren **reformas estructurales** para el bienestar y el desarrollo sostenible, permitiendo el financiamiento de las políticas públicas que generan **igualdad e inclusión**
- **El nuevo pacto social-fiscal debe contribuir a un desarrollo social inclusivo y transformador**, que abone a la igualdad de género, que garantice sostenibilidad financiera para una inversión social que enfrente la desigualdad



¡Muchas gracias!

Claudia Robles Farías
claudia.robles@cepal.org

Raquel Santos Garcia
raquel.santosgarcia@cepal.org



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

<https://observatoriosocial.cepal.org/>
<https://dds.cepal.org/observatorio/index-e.php>



<https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>
<https://www.cepal.org/en/subtopics/covid-19>

Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe



CEPAL

INICIO REUNIONES CRDS COVID-19 MEDIDAS PUBLICACIONES RECURSOS ACERCA DE

Siga a la CEPAL



Socios estratégicos



Suscripción

Obtenga las novedades del Observatorio de Desarrollo Social vía email

Suscribir

<https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/>
<https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/en/>



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 monetarias 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:



<http://dds.cepal.org/bpsnc>
<https://dds.cepal.org/bpsnc/home>