

## Panorama Social de América Latina y el Caribe 2024



# Pobreza en América Latina alcanzó el nivel más bajo desde que se tiene registro comparable: es esencial el fortalecimiento de la protección social no contributiva para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo

América Latina y el Caribe se encuentra en una crisis de desarrollo marcada por tres trampas: una baja capacidad para crecer, una elevada desigualdad con baja movilidad y débil cohesión social, y una baja capacidad institucional y de gobernanza poco efectiva para abordar los desafíos del desarrollo.

Un ejemplo de ello es la crisis de los cuidados que atraviesa la región y su impacto en la desigualdad de género. La división sexual del trabajo y la actual organización social de los cuidados generan brechas de género que se expresan durante todo el ciclo de vida y en las distintas trayectorias en el mercado laboral de las mujeres. No solo las mujeres se vinculan en menor proporción al mercado laboral respecto de los

### Mensajes claves

- La pobreza en América Latina alcanzó el 27,3% en 2023, el nivel más bajo desde 1990. No obstante, sigue afectando a 172 millones de personas, siendo más impactadas las mujeres que los hombres en edad laboral, así como el 40,6% de niñas, niños y adolescentes menores de 17 años.
- Uno de cada tres hogares en el quintil de menores ingresos carece de acceso a la protección social y los montos de los programas de protección social no contributiva suelen ser insuficientes para superar la pobreza.
- En un contexto de acelerado envejecimiento de la población, la crisis de los cuidados reproduce la desigualdad de género y exige el fortalecimiento de los sistemas de protección social.
- Para avanzar en la erradicación de la pobreza se propone establecer un estándar de inversión social para la protección social no contributiva entre 1,5% y 2,5% del PIB o entre 5% y 10% del gasto público total.
- La CEPAL hace un llamado urgente a fortalecer la protección social no contributiva para erradicar la pobreza, reducir la persistente desigualdad, enfrentar la crisis de desarrollo que atraviesa la región y avanzar hacia el desarrollo social inclusivo.

hombres (53,5% y 75,9%, respectivamente, en 2022), sino que, además, entre quienes se encontraban fuera de la fuerza laboral en la región en 2022, el 56,3% de las mujeres declaraban dedicarse exclusivamente al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, en comparación con el 7,3% de los hombres. Ante el acelerado envejecimiento poblacional de la región producto de la transición demográfica, la crisis de los cuidados podría exacerbarse debido al aumento de la demanda de protección social y de requerimientos de cuidados, lo que profundizaría las desigualdades de género existentes y podría comprometer la sostenibilidad de los cuidados.

Si bien la pobreza se redujo de manera sostenida de un 51,2% en 1990 a un 27,7% en 2014, esta reducción se ha atenuado desde entonces aumentando significativamente producto de las crisis económica y social gatilladas por la pandemia de COVID-19. En 2023 alcanzó un 27,3% de la población, un nivel ligeramente inferior al de 2014, tratándose del nivel más

bajo desde que hay registro comparable. Por su parte, a pesar de que la pobreza extrema alcanzó un 13,2% en 2020 y disminuyó a 10,6% en 2023, permanece por sobre los niveles de 2014, cuando era de un 7,7%. A ello se añade que la desigualdad de ingresos, medida a través del índice de Gini, sigue siendo persistentemente alta y no presentó cambios significativos respecto al año 2022.

Ante este complejo escenario, la protección social, en particular la protección social no contributiva, cobra un papel fundamental.

protección social, en especial, en las políticas de protección social no contributiva. Entre 2000 y 2022, el porcentaje de personas en América Latina y el Caribe que residía en hogares receptores de programas de transferencias condicionadas aumentó desde un 3,6% a un 27,1%, mientras que la cobertura de personas de 65 años y más que reciben pensiones no contributivas para el mismo período creció de un 3,4% a un 31%.

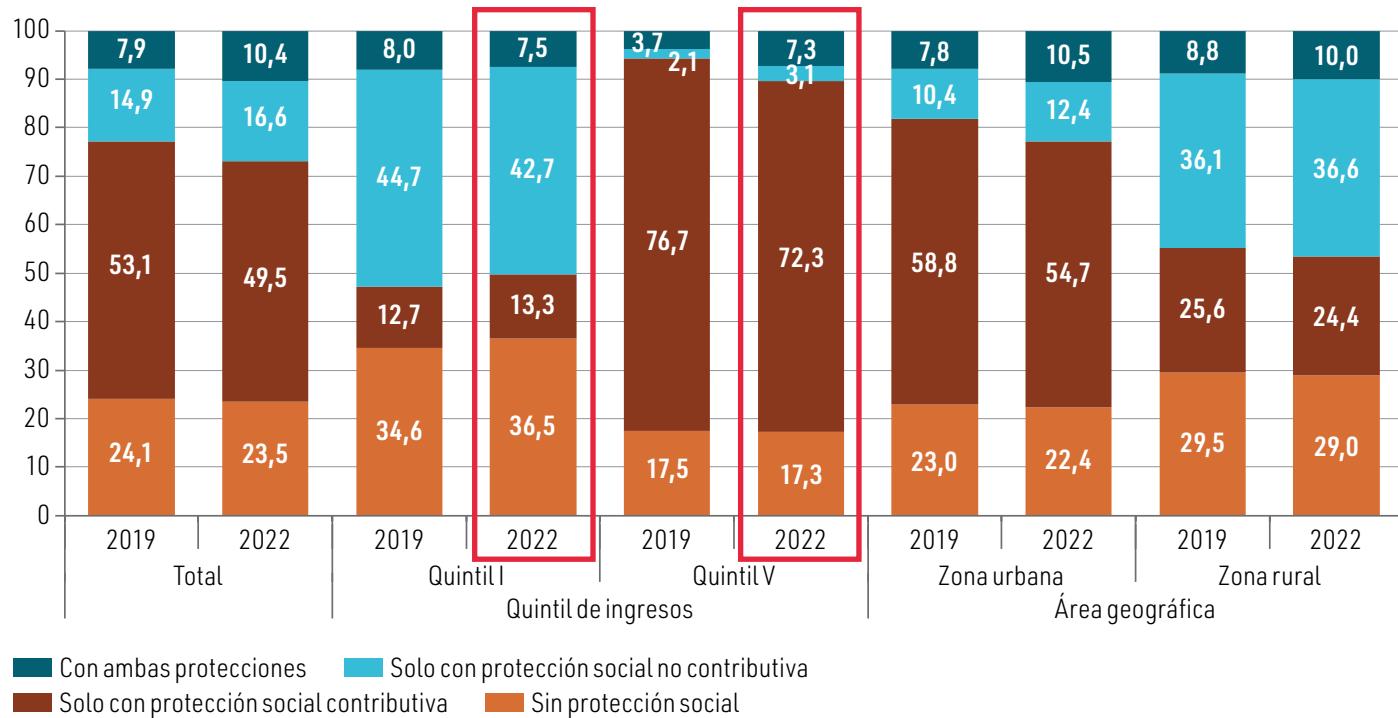
Uno de cada dos hogares pertenecientes al quintil de menores ingresos accedía en 2022 a la protección social por la vía no contributiva (50,2%) y esta proporción se reducía a uno de cada diez hogares de mayores ingresos (10,4%), tal como se ilustra en el gráfico 1.

El porcentaje de hogares que carecía de acceso a la protección social por la vía no contributiva o a través del sistema de pensiones contributivo en el quintil de menores ingresos superaba el tercio de los hogares (36,5%) en el mismo año, llegando a menos de un quinto en

### **Los desafíos de la protección social no contributiva para abordar la trampa de la alta desigualdad y los elevados niveles de la pobreza**

Los países de la región han realizado significativos avances en la ampliación y el fortalecimiento de sus sistemas de

► **Gráfico 1.** América Latina (14 países)<sup>a</sup>: vías de acceso a la protección social de los hogares<sup>b</sup>, según quintil de ingresos y área geográfica, alrededor de 2019 y 2022<sup>c</sup>  
(En porcentajes)



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

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

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

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

el quintil de mayores ingresos (17,3%). De igual manera, la inserción laboral influye en el acceso a la protección social. Esto se refleja en que, en 2022, los hogares donde la persona jefa de hogar trabajaba de forma asalariada accedían principalmente al componente contributivo —que llegaba al 72,2%—, tanto de forma exclusiva como combinada, mientras que la falta de acceso a la protección social llegaba a más de un tercio de los hogares cuando la persona jefa de hogar trabajaba de forma independiente. A su vez, en 2022, casi un cuarto de los hogares con niñas, niños y adolescentes (23,3%) carecía de acceso a la protección social por alguna vía, mientras que esta proporción llegaba al 10,1% en los hogares en los que viven personas mayores.

Asimismo, los montos de los programas de transferencias condicionadas y otras transferencias suelen ser insuficientes para cerrar la brecha entre los ingresos per cápita de los hogares pobres y la línea de pobreza. En 14 países de América Latina, los montos de las transferencias condicionadas y otras transferencias continuas no llegaban a cubrir el déficit de ingreso per cápita de los hogares para alcanzar la línea de la pobreza en 2022. En estos países, los montos de estas transferencias cubrieron en promedio el 46,8% del déficit de ingresos per cápita de los hogares en situación de pobreza. En el caso de la pobreza extrema, el promedio per cápita de los programas de transferencias condicionadas cubría en promedio más que el déficit de ingresos respecto de la línea de pobreza extrema, aunque con heterogeneidad entre los distintos países.

### **Las políticas de protección social no contributiva contribuyen a reducir la pobreza y las desigualdades**

Las políticas de protección social no contributiva más relevantes de la región en términos de la expansión de su gasto y su cobertura son los programas de transferencias condicionadas y los sistemas de pensiones no contributivos. Estas transferencias públicas no contributivas aportan a la protección de los ingresos de los hogares y han contribuido a la reducción de la pobreza y la desigualdad.

En 2022, para un total de 14 países, el conjunto de transferencias públicas registradas en las encuestas de hogares oficiales se vincula con una reducción de la pobreza extrema en 2,2 puntos porcentuales, ya que pasó del 8,2% al 6%, al comparar su incidencia antes y después de las transferencias. Respecto a la reducción de la incidencia de la pobreza total, se observa un efecto ligeramente mayor para este mismo grupo de países, con una disminución del 24,2% al 21,3%, lo que supone 2,9 puntos porcentuales menos. Asimismo, las transferencias públicas no contributivas identificadas en estos países tienen efectos en la reducción de la desigualdad económica, medida por el índice de Gini. Sin embargo, si se miden en el conjunto de la población total, se trata de resultados bastante moderados: como promedio simple de los países analizados, el índice de Gini cambia de 0,458 a 0,444, lo que supone una disminución que apenas alcanza el 3% de la concentración de los ingresos.

Estudios anteriores han evidenciado que los programas de transferencias condicionadas tienen diversos efectos positivos en las familias destinatarias en el ámbito de la educación, salud, inclusión laboral y vivienda. Con relación a los sistemas de pensiones no contributivos, la literatura también muestra avances en los indicadores de salud, nutrición y seguridad alimentaria y el acceso a los servicios básicos. Asimismo, debido al reconocimiento de su contribución al trabajo de cuidados no remunerado, se han observado efectos relevantes desde una perspectiva de género en el bienestar subjetivo de las mujeres que reciben esta prestación.

Particularmente, como se observa en el gráfico 2, la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos aumentó más de 27 puntos porcentuales entre las personas de 65 años y más en los últimos 20 años, período en el que la pobreza en esta misma población se redujo 14,3 puntos porcentuales, señalando el importante aporte de los sistemas de pensiones no contributivos a la disminución de la pobreza en la vejez y el avance en su erradicación. Al analizar los efectos de los tipos de transferencias

**“El fortalecimiento de los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe, en particular la protección social no contributiva, es un espacio estratégico para la adopción de un enfoque integrado que pueda tener impactos significativos en la reducción de la pobreza, las diversas causas de la desigualdad y los bajos niveles de cohesión social de América Latina y el Caribe, y, por ende, en el logro del desarrollo social inclusivo”.**

**José Manuel Salazar-Xirinachs**  
**Secretario Ejecutivo de la CEPAL**

públicas no contributivas reflejados en las encuestas de hogares de nueve países de América Latina, se observa que las pensiones no contributivas redujeron por sí solas la pobreza en 1,5 puntos porcentuales, más del doble que el efecto de los programas de transferencias condicionadas y de las transferencias restantes (0,7 puntos porcentuales).

### **Avanzar hacia el desarrollo social inclusivo requiere fortalecer la protección social no contributiva**

Avanzar hacia sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes forma parte de las grandes transformaciones indispensables propuestas por la CEPAL para hacer frente a los desafíos estructurales del modelo de desarrollo, como la pobreza y la desigualdad. Dada la multidimensionalidad de objetivos que atiende la protección social, es esencial que se adopte un enfoque integral con un alto nivel de coordinación intersectorial en su diseño e implementación. De igual manera, su sostenibilidad debe atender al necesario equilibrio entre los objetivos de cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera. Asimismo, se debe fortalecer la resiliencia de los diseños de las prestaciones no contributivas de manera de facilitar su rol de preparación y prevención, además de mitigación y rápida adaptación en contextos de crisis.

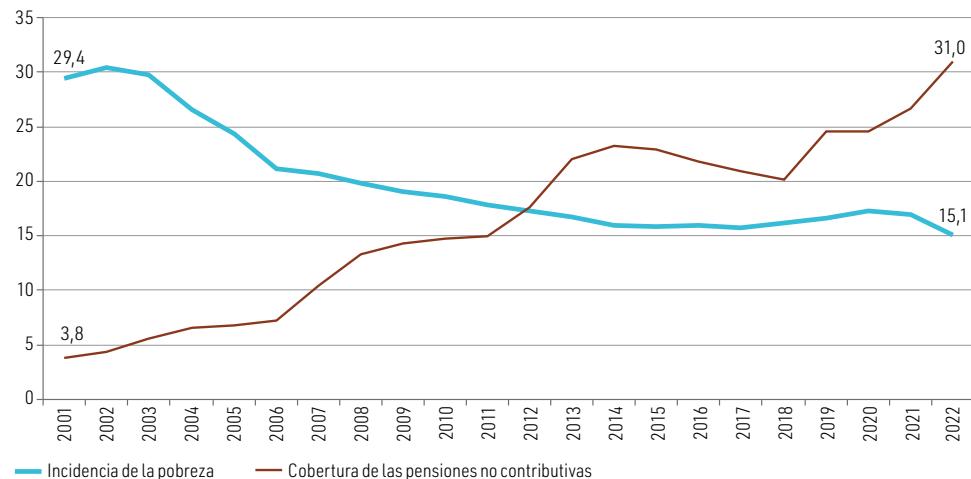
El fortalecimiento de la protección social no contributiva también requiere establecer un estándar de inversión social, sobre todo al considerar que, en 2023, el gasto en protección social (contributivo y no contributivo) fue insuficiente para lograr la erradicación de la pobreza. Para avanzar en ello se requieren recursos financieros destinados a los programas de protección social no contributiva equivalentes entre el 1,5% y el 2,5% del PIB o entre el 5% y 10% del gasto público total de los gobiernos centrales de la región. Junto a ello es central fortalecer la institucionalidad social de la protección social, lo que exige contar con adecuadas capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP). Ello permitiría al Estado emprender acciones transformadoras y gestionar la coordinación con los distintos actores, usando el diálogo social como instrumento de coordinación, persuasión y gestión del conflicto, y con capacidades de planificación y anticipación para una gobernanza armoniosa.

La protección social ha ocupado un lugar central en el debate sobre la necesidad de avanzar hacia el desarrollo social inclusivo en los últimos 30 años y el extenso debate en torno a su significado sienta las bases para la discusión que se llevará a cabo en la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en 2025.

Esta instancia será fundamental para asegurar que la protección social se considere como parte central de las estrategias de desarrollo y, sobre dicho acuerdo, identificar y consensuar

orientaciones y políticas estratégicas que permitan avanzar hacia sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes.

**► Gráfico 2.** América Latina y el Caribe (23 países)<sup>a</sup>: evolución de la pobreza y la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos entre las personas de 65 años y más, 2001-2022  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J. I. Vila, C. Robles y A. Arenas de Mesa, "Panorama de los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: análisis de su evolución y su papel en la seguridad económica en la vejez", *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad*, Libros de la CEPAL, N°164 (LC/PUB.2024/6-P/-\*), A. Arenas de Mesa y C. Robles (eds.), Santiago, CEPAL, 2024; y CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>.

<sup>a</sup> La incidencia de la pobreza corresponde a 18 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). La cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos incluye información de 23 países: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Trinidad y Tabago y Uruguay.



► Revisa el **video** del lanzamiento del informe Panorama Social de América Latina y el Caribe 2024

[www.youtube.com/user/CEPALONU](https://www.youtube.com/user/CEPALONU)



► Descarga el **pdf** del informe Panorama Social de América Latina y el Caribe 2024

[www.cepal.org/es/publicaciones/ps](https://www.cepal.org/es/publicaciones/ps)

Contiene reseñas informativas sobre los temas candentes del desarrollo en la región que forman parte del trabajo permanente de la CEPAL.

Diciembre de 2024

LC/M.2024/6

Copyright © Naciones Unidas, 2024