

Panorama Social

de América Latina y el Caribe **2023**

La inclusión laboral
como eje central
para el desarrollo
social inclusivo



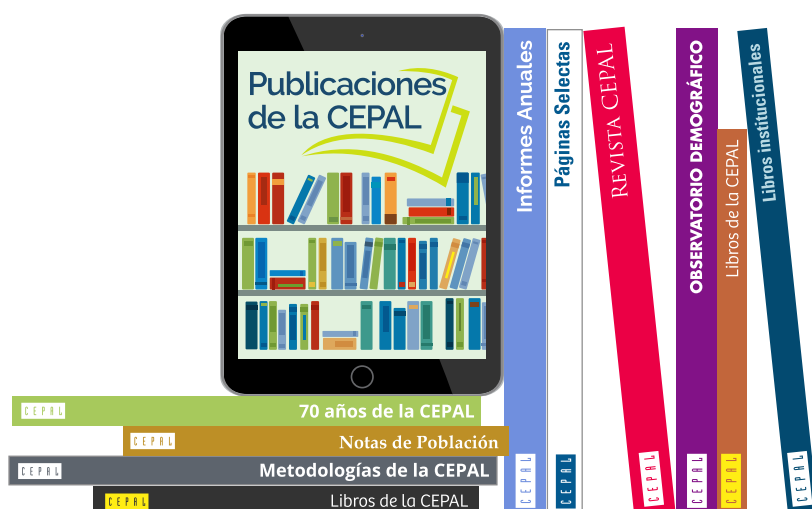
NACIONES UNIDAS

CEPAL



Trabajando por
un futuro productivo,
inclusivo y sostenible

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

Deseo registrarme



NACIONES UNIDAS



www.cepal.org/es/publications



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal



www.issuu.com/publicacionescepal/stacks



www.cepal.org/es/publicaciones/apps

Panorama Social de América Latina y el Caribe **2023**

La inclusión laboral
como eje central
para el desarrollo
social inclusivo

José Manuel Salazar-Xirinachs

Secretario Ejecutivo

Javier Medina

Secretario Ejecutivo Adjunto Interino

Raúl García-Buchaca

Secretario Ejecutivo Adjunto
para Administración y Análisis de Programas

Alberto Arenas de Mesa

Director de la División de Desarrollo Social

Rolando Ocampo

Director de la División de Estadísticas

Simone Cecchini

Director del Centro Latinoamericano y Caribeño
de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL

Ana Gúezmes García

Directora de la División de Asuntos de Género

Sally Shaw

Directora de la División de Documentos y Publicaciones

El *Panorama Social de América Latina y el Caribe* es preparado anualmente por la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), dirigida por Alberto Arenas de Mesa, y la División de Estadísticas de la CEPAL, dirigida por Rolando Ocampo. En su elaboración participan también el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, dirigido por Simone Cecchini, y la División de Asuntos de Género de la CEPAL, dirigida por Ana Gúezmes García.

La edición de 2023 fue coordinada por Alberto Arenas de Mesa con el apoyo de Daniela Trucco, quienes se encargaron de su redacción junto con Carmen Álvarez, Camila Barón, Alejandro Canales, Marcela Cerrutti, Helena Cruz Castanheira, Fabiana Del Popolo, Andrés Espejo, Nincen Figueroa, Álvaro Fuentes, Raúl Holz, Mariana Huepe, Carlos Kröll, Carlos Maldonado, Xavier Mancero, María Luisa Marinho, Jorge Martínez, Rodrigo Martínez, Claudia Robles, Jorge Rodríguez, Lucía Scuro, Zulma Sosa y Pablo Villatoro. En la recolección de información y el procesamiento estadístico participaron Mario Acuña, Lenin Aguinaga, Haydee Alonzo, Catalina Alviz, Edmundo Caillaux, David Candia, Miguel Castillo, María Paz Collinao, Andrés Espejo, Ernesto Espindola, Álvaro Fuentes, Pablo Herrera, Carlos Howes, Isabel Jacas, Rocio Miranda, Tamara Vaz de Moraes Santos y Pablo Villatoro. Se recibieron valiosos aportes y comentarios a diferentes secciones del documento de Jorge Cadenasso, Verónica Cano, María Castro, Simone Cecchini, Diego Collado, Macarena Contreras, Felipe Correa, Miguel del Castillo Negrete, Ernesto Espindola, Daniela González, Ana Gúezmes, Daniela Huneus, Marco Llinás, Diego Olivares, Amalia Palma, Javiera Ravest, Raquel Santos García y Marisa Weinstein.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-122132-9 (versión impresa) • ISBN: 978-92-1-002247-7 (versión pdf) • ISBN: 978-92-1-358663-1 (versión ePub)
Número de venta: S.23.II.G.5 • LC/PUB.2023/18-P • Distribución: G • Copyright © Naciones Unidas, 2023 • Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago • S.23-00876

Notas explicativas:

Los tres puntos indican que los datos faltan, no constan por separado o no están disponibles.

La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.

La coma se usa para separar los decimales.

La palabra "dólares" se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo cuando se indique lo contrario.

La barra puesta entre cifras que expresen años (por ejemplo, 2022/2023) indica que la información corresponde a un período de 12 meses que no necesariamente coincide con el año calendario.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos y los porcentajes presentados en los elementos gráficos no siempre suman el total correspondiente.

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, 2023 (LC/PUB.2023/18-P), Santiago, 2023.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Introducción	11
--------------------	----

Capítulo I

Desigualdad del ingreso, pobreza y vínculos con la inclusión laboral	37
Introducción.....	39
A. Desigualdad del ingreso y riqueza extrema	42
1. La desigualdad del ingreso disminuyó y fue inferior a la anterior a la pandemia	43
2. La región presenta niveles extremos de concentración del patrimonio	50
B. Pobreza, estratos medios y vínculos con la inclusión laboral	58
1. La pobreza se redujo, pero el avance hacia su erradicación es insuficiente.....	58
2. La inserción laboral y ocupacional de los estratos de ingresos bajos continúa siendo muy precaria	71
C. Comentarios finales	80
Bibliografía	81
Anexo I.A1	83

Capítulo II

De la inserción a la inclusión laboral: claves para reducir la desigualdad y la informalidad	91
Introducción.....	93
A. Crisis del mercado laboral: profundización de las desigualdades.....	96
1. Retrocesos y brechas históricas en el mercado laboral tras la pandemia de COVID-19	98
2. Efecto diferenciado de las recientes crisis en la inclusión laboral: reproducción de las desigualdades.....	103
B. Informalidad laboral en América Latina y el Caribe: nuevos y antiguos obstáculos para la inclusión laboral.....	113
1. Impacto de la informalidad en los hogares.....	113
2. Cambios en la composición de la informalidad tras la pandemia de COVID-19 y persistencia de la distribución desigual	115
3. Informalidad del trabajo en las plataformas digitales: profundización de las desigualdades y creación de nuevas brechas.....	117
C. Estrategias para fomentar la inclusión laboral: implementación de políticas laborales para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo	119
1. Fortalecimiento de las políticas laborales activas para pasar de la inserción a la inclusión laboral.....	121
2. Papel de las políticas pasivas de empleo y desafíos para su articulación con las políticas activas y la cobertura de los trabajadores informales	125
3. Institucionalidad social y sostenibilidad financiera de las políticas de inclusión laboral	128
D. Reflexiones finales	130
Bibliografía	131
Anexo II.A1	135
Anexo II.A2	136

Capítulo III

La inclusión laboral frente a los desafíos de la igualdad de género en el trabajo de cuidados y las migraciones internacionales en la región	137
Introducción.....	139
A. La inclusión laboral y los cuidados: desafíos y oportunidades para la autonomía de las mujeres	140
1. La centralidad del vínculo entre el trabajo remunerado y el no remunerado para la inclusión laboral de las mujeres.....	140
2. El cuidado de las niñas y los niños: una barrera para la inclusión laboral de las mujeres.....	143
3. La inclusión laboral y la economía del cuidado.....	146
4. Las plataformas digitales de trabajo doméstico y de cuidados: desafíos para la inclusión laboral	154
B. La inclusión laboral y la migración internacional: potencialidades y desafíos	159
1. Los flujos migratorios se han intensificado y han forjado escenarios en que la inclusión laboral de las personas migrantes presenta dificultades	160
2. Las personas migrantes contribuyen significativamente al desarrollo social inclusivo	162
3. La inclusión laboral de las personas migrantes: obstáculos, aprovechamiento de sus capacidades y defensa de sus derechos laborales	171

C. Síntesis	183
Bibliografía	186
Anexo III.A1	190

Capítulo IV

Institucionalidad y gasto social: desafíos para la inclusión laboral	191
Introducción	193
A. Una institucionalidad social en construcción con desafíos para la inclusión laboral	194
1. Avances en la ratificación o adhesión de tratados internacionales de alta relevancia para el desarrollo social inclusivo	194
2. Rectoría y coordinación del sector social: el papel de los ministerios de desarrollo social y su articulación con miras a la inclusión laboral	195
3. Coordinación e integralidad: ventanilla única y sistemas de información para la toma de decisiones	198
4. Las entidades ejecutoras y responsables de los programas de inclusión laboral	200
5. Institucionalidad laboral: la normativa y el papel de la inspección laboral ante los cambios en el mundo del trabajo	201
B. Evolución del gasto público social en el período 2000-2022	203
1. Tendencias del gasto social del gobierno central en la región	205
2. Evolución del gasto social por persona	211
3. Gasto social según funciones de gobierno	212
4. Gasto público social en coberturas institucionales más amplias que la del gobierno central: países seleccionados	222
C. Inversión pública en políticas de inclusión laboral en América Latina	225
1. Gasto público en políticas de inclusión laboral: una mirada institucional	226
2. El gasto público en los distintos tipos de políticas de inclusión laboral	227
D. Comentarios finales	229
Bibliografía	231
Anexo IV.A1	234

Publicaciones recientes de la CEPAL	237
--	------------

Cuadros

Cuadro I.1	América Latina (6 países): participación del patrimonio de los millonarios en la riqueza de la población total del país, 2012-2022	54
Cuadro I.A1.1	América Latina (18 países): encuestas de hogares utilizadas para la estimación de la desigualdad y la pobreza	83
Cuadro I.A1.2	América Latina (15 países): tasas de pobreza extrema y de pobreza según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y cifras oficiales nacionales, 2019-2022	84
Cuadro I.A1.3	América Latina (18 países): indicadores de pobreza y pobreza extrema, 2014-2022	85
Cuadro I.A1.4	América Latina (18 países): líneas de pobreza extrema y pobreza, 2014-2022	87
Cuadro I.A1.5	América Latina (18 países): indicadores de distribución del ingreso de las personas, 2014-2022	89
Cuadro II.1	América Latina (9 países): tasa de desocupación, por condición étnico-racial, alrededor de 2019 y 2022	109
Cuadro II.2	América Latina (14 países): personas ocupadas mayores de 15 años cuyos ingresos laborales no superan el salario mínimo establecido en cada país, alrededor de 2019 y 2022	112
Cuadro II.3	América Latina (14 países): personas ocupadas mayores de 15 años cuyos ingresos laborales no superan el salario mínimo establecido en cada país, por categoría ocupacional y condición de formalidad, alrededor de 2019 y 2022	112
Cuadro II.4	América Latina y el Caribe (7 países): destinatarios de los sistemas de seguro de desempleo, 2019-2022	126
Cuadro II.5	América Latina y el Caribe (13 países): medidas de emergencia dirigidas prioritariamente a los trabajadores informales para enfrentar el desempleo, 2020 y 2021	127

Cuadro II.6	Propuestas de política pública para fortalecer la inclusión laboral	129
Cuadro II.A1.1	América Latina (12 países): encuestas de empleo homologadas por la CEPAL y utilizadas para el análisis de los mercados laborales.....	135
Cuadro II.A2.1	América Latina (12 países): definiciones de informalidad laboral.....	136
Cuadro III.1	América Latina (14 países): caracterización de las mujeres ocupadas, por sector de actividad económica, 2022.....	153
Cuadro III.2	América Latina (6 países): producto interno bruto por origen migratorio de la fuerza de trabajo, 2009-2022	168
Cuadro III.3	América Latina (7 países): población ocupada, por condición migratoria, categoría ocupacional y sexo, último año disponible	179
Cuadro III.4	América Latina (6 países): población ocupada, por condición migratoria, grupo ocupacional y sexo, último año disponible.....	180
Cuadro III.5	América Latina (7 países): razón entre el ingreso promedio que las personas no migrantes y las migrantes obtienen de su ocupación principal, por nivel educativo y sexo, último año disponible	182
Cuadro III.6	América Latina (7 países): coeficientes relativos a la variable condición de migración en modelos de regresión lineal múltiple (OLS) que predicen el logaritmo natural (Ln) de ingresos en la ocupación principal de hombres y mujeres, último año disponible	182
Cuadro III.A1.1	América Latina (5 países): razón de posibilidades de regresión logística sobre la variable dependiente "dedicación al trabajo remunerado" en mujeres de 25 a 50 años, último año disponible	190
Cuadro III.A1.2	América Latina (5 países): razón de posibilidades de regresión logística sobre la variable "dedicación al trabajo no remunerado en quehaceres domésticos" en mujeres de 25 a 50 años, último año disponible.....	190
Cuadro IV.1	América Latina y Caribe (14 países): institucionalidad de la inspección laboral	203
Cuadro IV.A1.1	América Latina y el Caribe (24 países): gasto público social del gobierno central, por funciones, 2021-2022	234
Cuadro IV.A1.2	América Latina (12 países): gasto social según coberturas institucionales más amplias que la del gobierno central, por funciones, 2022	235

Gráficos

Gráfico 1	América Latina y el Caribe (21 países): tasa de crecimiento del número de ocupados, 1951-2023	15
Gráfico 2	América Latina y el Caribe (20 países): tasas de participación y desocupación, 2019-2023.....	16
Gráfico 3	América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema, 1990-2022 y proyecciones para 2023.....	18
Gráfico 4	América Latina (6 países): variación anual del ingreso total per cápita entre los hogares de menores recursos, por fuente de ingreso, 2022	19
Gráfico 5	América Latina (15 países): tasa de participación laboral de las personas de entre 20 y 44 años, por sexo y según la presencia de niños o niñas de entre 0 y 5 años en el hogar, y por quintil de ingresos per cápita del hogar, 2022	22
Gráfico 6	América Latina y el Caribe (38 países y territorios): año de inicio, año de término y duración del bono demográfico, 1950-2060	25
Gráfico 7	América Latina y el Caribe: participación laboral por sexo y grupos de edad, 1980-2050	26
Gráfico 8	América Latina y el Caribe (22 países): gasto social del gobierno central, 2000-2022	27
Gráfico 9	América Latina (15 países): gasto público en políticas de inclusión laboral, según entidad ejecutora, promedio simple, 2018-2022	28
Gráfico I.1	América Latina (19 países): variación anual del PIB per cápita a precios constantes, 2022	39
Gráfico I.2	América Latina (12 países): variación anual del ingreso per cápita del trabajo y del hogar medido en líneas de pobreza, 2022	41
Gráfico I.3	América Latina (17 países): variación interanual del índice de precios al consumidor (IPC), por quintiles seleccionados, 2021-2023.....	42
Gráfico I.4	América Latina (15 países): ingreso percibido por los deciles I, I a IV y X, 2022	43

Gráfico I.5	América Latina (13 países): índice de desigualdad de Gini, 2014-2022	44
Gráfico I.6	América Latina (12 países): variación anualizada del ingreso medio en líneas de pobreza, por quintil de ingreso per cápita, 2019-2022	45
Gráfico I.7	América Latina (15 países): participación de las fuentes de ingreso en el ingreso per cápita, por quintil, 2022	46
Gráfico I.8	América Latina (13 países): índice de Palma del ingreso total y del ingreso del trabajo, 2022	47
Gráfico I.9	América Latina (12 países): variación anual real del ingreso medio por trabajo y del ingreso total, por quintil de ingreso per cápita, 2019-2022	48
Gráfico I.10	América Latina (12 países): variación del índice de Gini del ingreso por persona cuando se incluyen en el ingreso las transferencias estatales no contributivas, 2019-2022	49
Gráfico I.11	América Latina (13 países): población de 15 años y más sin ingresos propios, por sexo y quintil de ingreso per cápita, 2022	50
Gráfico I.12	América Latina (4 países): participación del decil superior en la riqueza y el ingreso totales, 2021	51
Gráfico I.13	América Latina y el Caribe: evolución del patrimonio de los milmillonarios, 2012-2022	52
Gráfico I.14	América Latina y el Caribe: participación del patrimonio de los milmillonarios latinoamericanos y caribeños en la riqueza de la población, 2012-2021	53
Gráfico I.15	América Latina (6 países): variación relativa de la riqueza total de los milmillonarios y del resto de la población, 2012-2021	55
Gráfico I.16	América Latina: riqueza de los latinoamericanos cuyo patrimonio es mayor o igual a 10.000 millones de dólares como proporción del PIB regional, 2012-2022	56
Gráfico I.17	América Latina y el Caribe: patrimonio de los milmillonarios por sector de actividad, 2019-2022	56
Gráfico I.18	Milmillonarios del mundo cuyo patrimonio es parcial o totalmente heredado, 2019, 2020 y 2021	57
Gráfico I.19	América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema y número de personas en situación de pobreza y pobreza extrema, promedio ponderado, 1990-2022 y proyecciones para 2023	60
Gráfico I.20	América Latina (13 países): tasas de pobreza extrema y pobreza y variación, 2021 y 2022	61
Gráfico I.21	América Latina (15 países): tasas de pobreza extrema y pobreza, 2014-2022	62
Gráfico I.22	América Latina (6 países): variación anual del ingreso total per cápita entre los hogares de menores recursos, por fuente de ingreso, 2022	67
Gráfico I.23	América Latina (15 países): variación anual de la pobreza y contribución relativa de los efectos de la variación del ingreso medio y la variación de la distribución, 2008-2014 y 2014-2022	68
Gráfico I.24	América Latina (18 países): personas en situación de pobreza y pobreza extrema, según área de residencia, edad y condición étnico-racial, promedio ponderado, 2022	69
Gráfico I.25	América Latina (15 países): índice de feminidad de la pobreza, 2014 y 2022	70
Gráfico I.26	América Latina (15 países): cociente entre las tasas de pobreza de las personas de 0 a 17 años y de 18 años y más, 2014 y 2022	71
Gráfico I.27	América Latina (18 países): evolución de la población según estratos de ingreso per cápita, 2002-2022	72
Gráfico I.28	América Latina (17 países): grupos ocupacionales y por estratos de ingreso per cápita, población de 15 a 59 años, alrededor de 2022	73
Gráfico I.29	América Latina (17 países): grupos ocupacionales por estratos de ingreso per cápita por sexo, población de 15 a 59 años, alrededor de 2022	75
Gráfico I.30	América Latina (17 países): perceptores de ingresos laborales o pensiones en el hogar por estratos de ingreso, población de 15 a 59 años, alrededor de 2022	77
Gráfico I.31	América Latina (17 países): situación ocupacional por estratos de ingreso y grupos de países, población de 15 a 59 años, alrededor de 2022	78
Gráfico II.1	América Latina y el Caribe (21 países): tasa de crecimiento del número de personas ocupadas, 1951-2023	97
Gráfico II.2	América Latina y el Caribe (20 países): tasas de participación laboral y desocupación, 2019-2023	99
Gráfico II.3	América Latina y el Caribe (20 países): tasas de participación laboral y desocupación, por sexo, 2019-2023	100
Gráfico II.4	América Latina y el Caribe (12 países): variación de la tasa de ocupación, por sexo, grupo etario y trimestre, 2019-2023	102

Gráfico II.5	América Latina y el Caribe (11 países): población de 15 a 59 años fuera del mercado laboral, por sexo, segundo trimestre de 2019 a segundo trimestre de 2022	104
Gráfico II.6	América Latina y el Caribe (11 países): composición de la población de 15 a 59 años fuera del mercado laboral, por sexo y grupo de edad, segundo trimestre de 2022	104
Gráfico II.7	América Latina (12 países): tasa de ocupación de jóvenes (15 a 29 años) y adultos (30 a 64 años), por sexo, primer trimestre de 2019 al cuarto trimestre de 2022	105
Gráfico II.8	América Latina y el Caribe (12 países): tasas de ocupación de la población de 65 años y más, por sexo, 2019-2022	107
Gráfico II.9	América Latina (5 países): tasa de ocupación, por condición de discapacidad, 2019 y 2022	108
Gráfico II.10	América Latina (7 países): distribución de las trabajadoras y los trabajadores, por condición étnico-racial y quintiles extremos de ingreso, 2022	111
Gráfico II.11	América Latina (12 países): evolución de la tasa de ocupación informal, primer trimestre de 2019 a cuarto trimestre de 2022	114
Gráfico II.12	América Latina (11 países): número y composición de los hogares según el tipo de ocupación de sus miembros, segundo trimestre de 2019 a segundo trimestre de 2022	115
Gráfico II.13	América Latina (12 países): tasa de informalidad laboral, por sexo, grupo de edad y zona geográfica, cuarto trimestre de 2022	116
Gráfico II.14	América Latina (6 países): distribución de los trabajadores formales e informales por quintil de ingreso del hogar, 2022	117
Gráfico II.15	América Latina y el Caribe (22 países): programas de inclusión laboral, 2010-2022	122
Gráfico II.16	América Latina y el Caribe (22 países): programas de inclusión laboral por grupos de población, 2022	123
Gráfico II.17	América Latina y el Caribe (21 países): componentes de los programas de inclusión laboral, 2022	124
Gráfico II.18	América Latina y el Caribe (21 países): componentes de los programas de inclusión laboral según la población objetivo, programas vigentes en 2022	125
Gráfico III.1	América Latina y el Caribe (18 países): tasa de participación laboral de las personas mayores de 14 años, por país y sexo, 2003 y 2022	141
Gráfico III.2	América Latina (16 países): tiempo total que la población de 15 años de edad y más destina por semana al trabajo remunerado y no remunerado en promedio, por sexo, último año disponible	142
Gráfico III.3	América Latina (15 países): tasa de participación laboral de las personas de entre 20 y 44 años, por sexo y según la presencia de niños o niñas de entre 0 y 5 años en el hogar, y por quintil de ingresos per cápita del hogar, 2022	144
Gráfico III.4	América Latina (15 países): tasa de ocupación de las personas de entre 20 y 44 años, por sexo y según la presencia de niños o niñas de entre 0 y 5 años en el hogar, y por quintil de ingresos per cápita del hogar, 2022	144
Gráfico III.5	América Latina (5 países): mujeres que trabajan, por número de hijas e hijos y por edad en años o edades simples, último año disponible	145
Gráfico III.6	América Latina (5 países): mujeres de 30 años que tienen un trabajo remunerado, por nivel educativo y número de hijas o hijos, último año disponible	146
Gráfico III.7	América Latina (14 países): proporción de mujeres ocupadas que trabaja en el sector de los hogares como empleadores, 2022	150
Gráfico III.8	América Latina (14 países): ingreso laboral mensual promedio de las mujeres, por sector y país, 2022	151
Gráfico III.9	América Latina (14 países): trabajadoras domésticas remuneradas que no cotizan o no están afiliadas al sistema de seguridad social, por sector y país, 2022	152
Gráfico III.10	América Latina y el Caribe (46 países y territorios): variación del número de migrantes, por origen y destino regional, 2000-2010 y 2010-2020	161
Gráfico III.11	América Latina (7 países): proporción de inmigrantes en la fuerza de trabajo, por sexo, último año disponible	164
Gráfico III.12	América Latina (7 países): distribución de la fuerza de trabajo, por edad y condición migratoria, último año disponible	164
Gráfico III.13	América Latina (7 países): tasa de participación laboral y tasa de participación laboral estandarizada de la población de diez años y más, por condición migratoria y sexo, último dato disponible	172

Gráfico III.14	América Latina (7 países): tasas de desocupación, por condición migratoria y género, último año disponible	173
Gráfico III.15	América Latina (7 países): distribución porcentual de la fuerza de trabajo, por nivel educativo y condición migratoria, último año disponible	175
Gráfico III.16	América Latina (7 países): distribución de las personas ocupadas, por cantidad de horas semanales trabajadas, condición migratoria y sexo, último año disponible	177
Cuadro III.A1.2	América Latina (5 países): razón de posibilidades de regresión logística sobre la variable "dedicación al trabajo no remunerado en quehaceres domésticos" en mujeres de 25 a 50 años, último año disponible	190
Gráfico IV.1	América Latina y el Caribe (33 países): ratificación o adhesión de convenios de la OIT relacionados con el desarrollo social inclusivo	195
Gráfico IV.2	América Latina y el Caribe (15 países): participantes de las instancias de coordinación intersectorial dedicadas al desarrollo social	196
Gráfico IV.3	América Latina y el Caribe (26 países): evolución de los ministerios de desarrollo social y entidades equivalentes, 1980-2023	197
Gráfico IV.4	América Latina (20 países): correspondencia entre mandatos legales y estructura organizacional de los ministerios de desarrollo social para derechos humanos, 2023	197
Gráfico IV.5	América Latina (20 países): correspondencia entre mandatos legales y estructura organizacional de los ministerios de desarrollo social para segmentos determinados de población, 2023	198
Gráfico IV.6	América Latina y el Caribe (22 países): institucionalidad de los programas de inclusión laboral, según entidades responsables y ejecutoras, 2000-2022	200
Gráfico IV.7	América Latina (17 países): gasto social del gobierno central, 2000-2022	206
Gráfico IV.8	El Caribe (5 países): gasto social del gobierno central, 2008-2022	207
Gráfico IV.9	América Latina y el Caribe (22 países): gasto social del gobierno central, por países y subregiones, 2021 y 2022	208
Gráfico IV.10	América Latina y el Caribe (22 países): tasas de crecimiento real anual promedio del gasto social del gobierno central, por subregiones, 2011-2022	209
Gráfico IV.11	América Latina y el Caribe (22 países): tasas de crecimiento anual del gasto social del gobierno central, por países y subregiones, 2020 y 2022	210
Gráfico IV.12	América Latina y el Caribe (22 países): gasto social per cápita del gobierno central, por subregiones, 2000-2022	211
Gráfico IV.13	América Latina y el Caribe (22 países): gasto social del gobierno central, por funciones, 2000-2022	213
Gráfico IV.14	América Latina y el Caribe (23 países): distribución del gasto social del gobierno central, por funciones, 2022	216
Gráfico IV.15	América Latina y el Caribe (20 países): gasto en la función de protección social per cápita del gobierno central, por país y subregiones, 2022	218
Gráfico IV.16	América Latina y el Caribe (20 países): gasto en la función de educación per cápita del gobierno central, por país y subregiones, 2022	219
Gráfico IV.17	América Latina y el Caribe (20 países): gasto en la función de salud per cápita del gobierno central, por países y subregiones, 2022	220
Gráfico IV.18	América Latina (10 países): gasto público social según cobertura institucional, 2021-2022	223
Gráfico IV.19	América Latina (15 países): gasto público en políticas de inclusión laboral según entidad ejecutora, 2018-2022	226
Gráfico IV.20	América Latina (15 países): gasto público en políticas de inclusión laboral por ministerios, 2018-2022	227
Gráfico IV.21	América Latina (15 países): gasto público en políticas de inclusión laboral según tipo de programa, 2014-2022	228
Gráfico IV.22	América Latina (15 países) y Europa (25 países): distribución del gasto público en políticas de inclusión laboral según tipo de programa, 2022	229

Recuadros

Recuadro I.1	Mediciones de la pobreza por ingresos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)	58
Recuadro I.2	Pobreza y desigualdad en el Caribe de habla inglesa	65
Recuadro II.1	El Caribe (5 países): indicadores laborales	100
Recuadro II.2	Pueblos Indígenas y economías propias	110
Recuadro III.1	Mapa Federal del Cuidado en la Argentina	157
Recuadro III.2	El impacto positivo que los trabajadores y las trabajadoras migrantes tienen en las empresas del sector privado	162
Recuadro III.3	La migración venezolana en el Perú	166
Recuadro III.4	Método para estimar la contribución de la migración al PIB	167
Recuadro III.5	El aporte de las remesas y su crecimiento	170
Recuadro III.6	Compromisos internacionales relacionados con la protección de los trabajadores migrantes	176
Recuadro IV.1	Información estadística sobre el gasto público social	204

Diagramas

Diagrama 1	Inclusión laboral	14
Diagrama II.1	Inclusión laboral	93
Diagrama II.2	América Latina y el Caribe: dificultades para lograr la inclusión laboral	95
Diagrama II.3	América Latina y el Caribe (29 países): estructura de la población, 2022	98
Diagrama II.4	Tipos de políticas y programas de inclusión laboral	120

Introducción

- A. De la inserción laboral a la inclusión laboral: un desafío de alta prioridad para la región
 - B. Una crisis en cámara lenta en materia de inclusión laboral: el crecimiento de la ocupación cae a mínimos históricos, con altos niveles de informalidad
 - C. El aumento de los ingresos laborales contribuyó a la reducción de la pobreza y la desigualdad, en un contexto de extrema concentración de la riqueza
 - D. El diseño de las políticas de inclusión laboral debe enfocarse en reducir la desigualdad social
 - E. Erradicar las desigualdades de género para la inclusión laboral exige estrategias integrales
 - F. Las políticas de inclusión laboral están condicionadas por el envejecimiento poblacional
 - G. El gasto social como porcentaje del PIB disminuye, pero se mantiene por encima del nivel registrado antes de la pandemia
 - H. Urge aumentar la inversión en políticas de inclusión laboral con foco en el ciclo de vida
 - I. Las políticas de inclusión laboral como eje central para el desarrollo social inclusivo
 - J. La inclusión laboral está estrechamente ligada a los sistemas de protección social y demanda acciones integrales
 - K. Presentación y resumen de los principales mensajes de los capítulos
- Bibliografía

A. De la inserción laboral a la inclusión laboral: un desafío de alta prioridad para la región

El fin de la emergencia de salud pública mundial provocada por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) fue decretado oficialmente por la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 5 de mayo de 2023 (Naciones Unidas, 2023) y marcó un hito en la historia mundial reciente. No obstante, América Latina y el Caribe continúa enfrentando desafíos estructurales en un contexto de gran incertidumbre por choques económicos, climáticos, tecnológicos, geopolíticos y otras transformaciones en curso. La región se ve enfrentada a las consecuencias de una serie de crisis en cascada que han creado una crisis social prolongada, en particular en materia de salud y educación (como se ha destacado en ediciones anteriores del *Panorama Social de América Latina y el Caribe*), una situación de inseguridad alimentaria y energética y el incremento del costo de vida (CEPAL, 2022a). Además, se ha profundizado la crisis de los cuidados y las desigualdades de género.

Por otra parte, a fines de 2023 se cumple en la región una década que se inició en 2014 en que el crecimiento promedio ha sido extremadamente bajo, de solo un 0,8%, menos de la mitad del crecimiento promedio durante la denominada década perdida de los años ochenta (CEPAL, 2023a). Más allá de la crisis en cascada reciente, este bajo crecimiento de diez años ha generado círculos viciosos acumulativos, que han llevado a la región a una doble trampa de bajo crecimiento y altos niveles de desigualdad. Combatir esta situación requiere estrategias de política para generar un patrón de desarrollo basado en un crecimiento más alto, sostenido, inclusivo y sostenible (Salazar-Xirinachs, 2022 y 2023).

A pesar de las tendencias negativas mencionadas, pueden señalarse también algunos indicadores más favorables, en particular, una caída en la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema en 2022, una reducción de la desigualdad de ingresos medida por el índice de Gini, un incremento en las tasas de participación laboral y el empleo y una caída de la desocupación. Además, la inflación tiende a la baja, aunque seguirá en niveles más altos que antes de la pandemia (CEPAL, 2023b). Sin embargo, una tendencia negativa es que América Latina y el Caribe mantendrá en 2023 una dinámica de bajo crecimiento, con una tasa de crecimiento del PIB estimada en un 1,7%, significativamente inferior al 3,8% registrado en 2022, y que podría llegar incluso solo al 1,5% en 2024 (CEPAL, 2023a y 2023b).

En este marco, avanzar de manera sostenida en la erradicación de la pobreza y revertir la crisis del desarrollo dependerá de los esfuerzos que emprendan los países para transformar una serie de condiciones estructurales que se encuentran en la base de estos fenómenos.

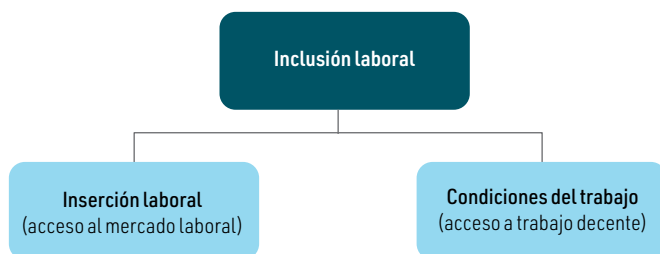
En virtud del papel que cumplen el empleo y los mercados de trabajo en el bienestar de los hogares y las personas, esta edición del *Panorama Social de América Latina y el Caribe* está dedicada a los retos y oportunidades de la inclusión laboral. Se trata de un ámbito prioritario para avanzar con estrategias exitosas hacia el desarrollo social inclusivo, ya que los mercados laborales pueden ser transmisores y reproductores de desigualdad, inequidad y discriminación y, con ello, ser corrosivos para la cohesión social, o bien pueden funcionar como grandes motores de movilidad social, de incremento de ingresos, de cumplimiento de derechos laborales y de elevación de estándares de vida y, así, contribuir al bienestar y la cohesión social.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha planteado que el empleo y la dinámica de los mercados de trabajo son una llave maestra para enfrentar la desigualdad y fortalecer la movilidad y la cohesión social, al tiempo que cumplen un rol fundamental en el desarrollo de las personas (CEPAL, 2010, 2012 y 2014). También ha puesto énfasis en que no basta con cualquier forma de inserción laboral o empleo. Es preciso avanzar en una estrategia que aborde la heterogeneidad estructural de las economías y confronte una realidad marcada por una alta proporción de personas ocupadas en empleos informales, con baja productividad y remuneraciones insuficientes. Ello demanda políticas de inclusión laboral que intervengan en la persistente desigualdad de ingresos, los déficits estructurales de protección social y la desigual división sexual del trabajo en la región.

La inclusión laboral es un componente central del desarrollo social inclusivo, que busca que todas las personas que forman parte de la fuerza laboral puedan acceder a trabajos decentes que aseguren niveles adecuados de remuneración y cobertura en protección social. Se trata de un proceso dinámico que debe abordarse en su complejidad. La inclusión laboral está compuesta de manera complementaria por la inserción laboral y las condiciones del trabajo al que se accede (véase el diagrama 1). Asimismo, las políticas de inclusión laboral deben enfrentar las barreras de entrada y los obstáculos que afectan más a algunas poblaciones, lo que se vincula con los ejes estructurales de la matriz de la desigualdad social de la región. A su vez, esto último está condicionado por la capacidad de la institucionalidad laboral y la estructura productiva de los países.

Diagrama 1

Inclusión laboral



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

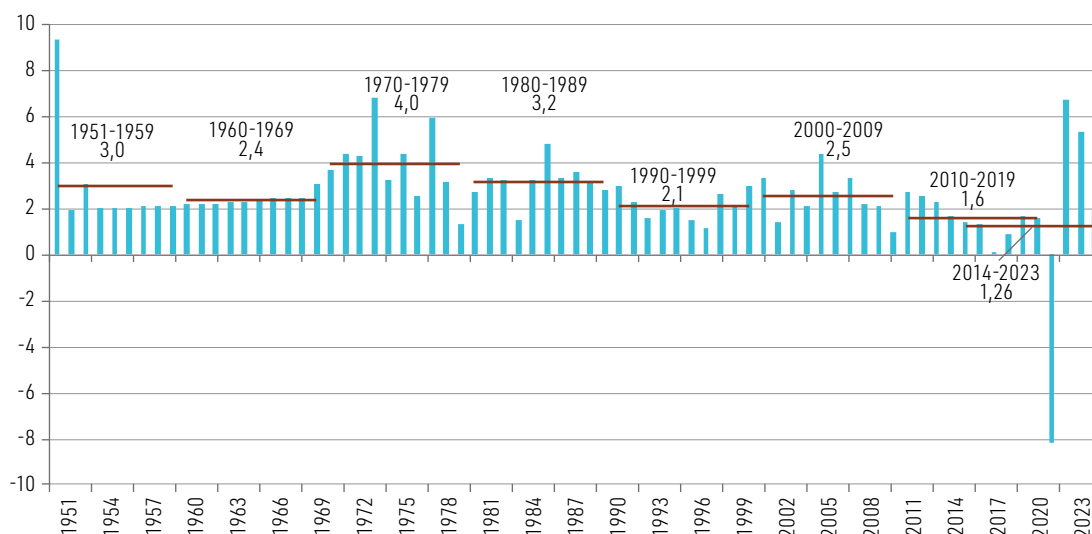
Los países de la región deberán fortalecer sus políticas de inclusión laboral para hacer frente a los desafíos del contexto social y económico actual y avanzar en una estrategia de desarrollo social inclusivo, promoviendo el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en particular el del Objetivo del Desarrollo Sostenible (ODS) 8 (trabajo decente y crecimiento económico), así como los compromisos regionales en la materia. Ello se torna más urgente ante el conjunto de transformaciones en curso que afectarán a los mercados laborales, incluido el acelerado envejecimiento poblacional, la crisis de los cuidados y las dinámicas migratorias, la crisis climática y los desafíos de la transición justa, así como las revoluciones tecnológicas. Frente a este panorama, resulta fundamental anticipar los impactos negativos y destructivos y responder con políticas que los compensen y que conviertan los círculos viciosos en virtuosos, la esencia misma de los procesos de desarrollo.

B. Una crisis en cámara lenta en materia de inclusión laboral: el crecimiento de la ocupación cae a mínimos históricos, con altos niveles de informalidad

En la dimensión laboral, América Latina y el Caribe vive una crisis en cámara lenta desde 2010, que se verifica en diversos indicadores laborales. Al igual que ocurre con la tasa de crecimiento del PIB, durante la década que va de 2014 a 2023, la tasa de crecimiento del número de ocupados fue de solo el 1,26%, casi la mitad del 3,2% registrado en la década perdida de 1980 (véase el gráfico 1). La pandemia de COVID-19 profundizó esta tendencia y desencadenó la mayor crisis de los mercados laborales de América Latina y el Caribe desde 1950. En 2020 la creación de empleo cayó por primera vez en 70 años.

Gráfico 1

América Latina y el Caribe (21 países)^a: tasa de crecimiento del número de ocupados, 1951-2023
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/11-P), Santiago, 2023; y datos oficiales de la Universidad de Groninga y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Nota: Las cifras de 2023 corresponden a estimaciones presentadas en CEPAL (2023b).

^a Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

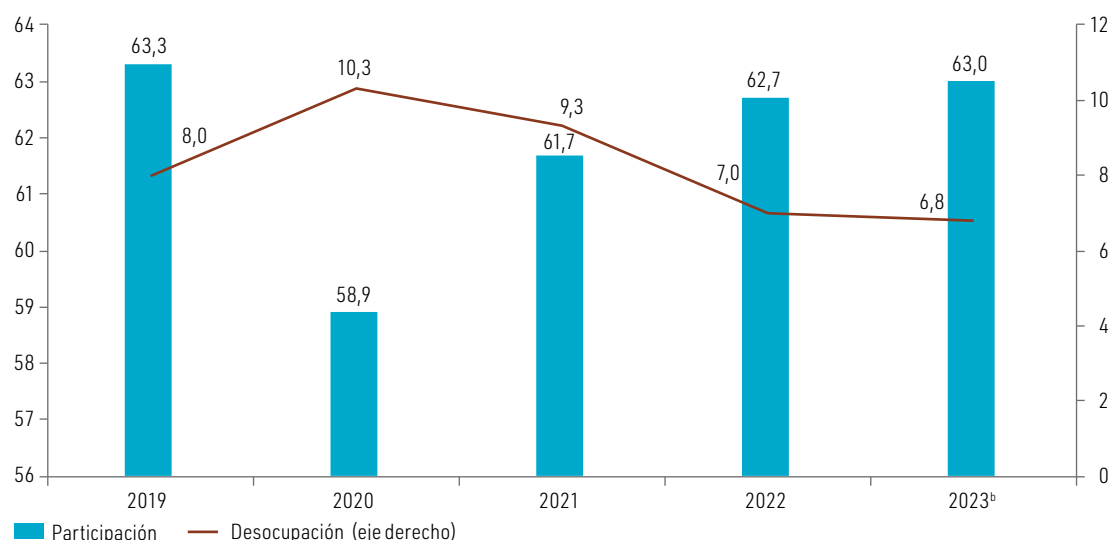
Si bien se observa una mejora en ciertas dimensiones de los mercados laborales entre 2020 y 2022, esto refleja una recuperación cíclica del crecimiento económico o efecto rebote luego de la seria contracción de 2020, que no es sostenible (CEPAL/OIT, 2023), y una recuperación laboral que ha sido incompleta y desigual (CEPAL, 2022b y 2022c). En 2022, la tasa de participación laboral se incrementó por segundo año consecutivo y la tasa de desocupación disminuyó significativamente, lo que da cuenta del proceso de reincorporación de las personas a la fuerza de trabajo luego del pronunciado abandono de esta durante el choque pandémico.

Los datos proyectados para 2023 muestran que el ritmo de recuperación de estas variables ha tendido a estancarse (CEPAL, 2023b). En promedio, en 2023 se estima que la tasa de participación laboral se mantendrá levemente por debajo de los niveles previos a la pandemia (un 63% en 2023 frente a un 63,3% en 2019). Por su parte, los datos muestran una reducción de la desocupación con respecto a los niveles de prepandemia, al pasar del 8% en 2019 al 6,8% en 2023, moderando el descenso observado hasta 2022, cuando esta tasa alcanzó un 7% (véase el gráfico 2). Sin embargo, la recuperación de los mercados laborales no ha estado asociada a una reducción de las brechas históricas entre hombres y mujeres (CEPAL, 2022b, 2022c y 2023b).

Los efectos que la crisis ha tenido en las poblaciones más vulnerables y las bajas tasas de crecimiento previstas en 2023 y 2024 plantean dudas sobre la posibilidad de mejoras en los indicadores laborales de la región en los próximos dos años (CEPAL, 2023b). El bajo crecimiento de la economía regional proyectado para 2023 probablemente redundará en un menor dinamismo de la generación de empleo, mientras que el aumento del 1,9% estimado para el número de ocupados en 2023 es muy inferior al crecimiento del 5,4% experimentado en 2022 (CEPAL, 2023b).

Gráfico 2

América Latina y el Caribe (20 países)^a: tasas de participación y desocupación, 2019-2023
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/11-P), Santiago, 2023, encuestas de empleo de la región y proyecciones.

Nota: Los datos de 2020 y 2021 pueden presentar problemas de comparabilidad con los datos de 2019 debido a ajustes en los procesos estadísticos que los institutos de estadística y censos han implementado por la situación derivada de la pandemia de COVID-19.

^a Argentina, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.

^b Valores para 2023 estimados en CEPAL (2023b).

De acuerdo con estimaciones de las encuestas de empleo de 12 países de la región, el 49% de los trabajadores eran informales en el cuarto trimestre de 2022. Si bien se trata de un nivel levemente inferior al registrado en el primer trimestre de 2019, que muestra una reducción progresiva desde el cuarto trimestre de 2021, su magnitud exige atención prioritaria para la implementación de una agenda regional centrada en la inclusión laboral. Este fenómeno se traduce en que el 54,3% de las personas que forman parte de la población económicamente activa en América Latina no cotizaba a los sistemas de pensiones en 2021, lo que revela la existencia de una brecha muy importante en su acceso presente y futuro a la protección social (Arenas de Mesa, Robles y Vila, 2023). Debe además considerarse que, en 2022, según información de las encuestas de hogares y empleo de 14 países de la región, el 17% de los ocupados estaban en situación de pobreza y el 36,8% tenía ingresos laborales inferiores al salario mínimo.

En virtud de lo expuesto, en esta edición del *Panorama Social de América Latina y el Caribe* se reitera que la inserción laboral por sí sola no es suficiente para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo y que es clave promover una inclusión laboral fundada en un mayor dinamismo del mercado de trabajo anclado en políticas de desarrollo productivo en sectores impulsores del crecimiento, y que asegure no solo una mayor creación de empleo, sino un nivel de remuneración adecuado y mayores coberturas de la protección social, abordando así los problemas estructurales de la región en esta materia.

C. El aumento de los ingresos laborales contribuyó a la reducción de la pobreza y la desigualdad, en un contexto de extrema concentración de la riqueza

Los cambios en el mercado laboral durante 2022, en un contexto de recuperación económica tras la pandemia de COVID-19, dieron lugar a incrementos de los ingresos del trabajo y del ingreso total de los hogares en la mayoría de los países, los que se vieron parcialmente mermados por la elevada inflación, sobre todo en los hogares en condición de pobreza y vulnerabilidad, que destinan la totalidad —o la mayoría— de sus ingresos al consumo de bienes y servicios esenciales. El crecimiento real del ingreso de los hogares del primer quintil superó al del quintil más rico en la mayoría de los países analizados en 2022. En comparación con 2019, las personas en el primer quintil registraron un aumento de sus ingresos del 0,8% por encima de la inflación, mientras que las del quintil más rico tuvieron una caída del 1,8%, lo que se tradujo en una reducción de la desigualdad. El índice de desigualdad de Gini, estimado sobre la base de las encuestas de hogares, cayó, en promedio, un -1,1% anual entre 2019 y 2022, ritmo mayor al observado entre 2014 y 2019 (-0,2% anual). En 9 de 12 países con información comparable con la de 2019, el índice de Gini en 2022 presentó valores inferiores a los observados tres años antes.

Pese a estas mejoras, las brechas de ingreso continúan siendo muy elevadas en los países de la región. Estas se manifiestan no solo en el ingreso total, sino también en el ingreso laboral, que es la principal fuente de recursos para los hogares de todos los estratos. En los 13 países con datos a 2022, el monto total del ingreso del trabajo remunerado captado por el decil más rico fue 2,7 veces más alto que el de los cuatro deciles más pobres, mientras que la brecha en el ingreso total captado por ambos grupos fue de 2,4 veces.

A causa del alto peso de los ingresos laborales en el ingreso total, las variaciones de ambas corrientes de ingreso en cada quintil entre 2019 y 2022 tuvieron un signo y una magnitud similares, es decir, que la mayoría de los cambios distributivos se originaron en el mercado laboral. En algunos países, los ingresos no laborales también contribuyeron a acortar las brechas entre quintiles extremos, aunque en la mayoría su participación fue minoritaria. Ello no significa que las transferencias públicas no contributivas no jueguen un papel relevante para evitar que la desigualdad sea más alta. En 2022, esta fuente de ingresos permitió que el índice de Gini fuera un 3,4% más bajo que el que se hubiera registrado en su ausencia. En 2020, año en el que se establecieron transferencias extraordinarias para mitigar los efectos de la pandemia, este porcentaje fue del 5,6%.

Las desigualdades económicas expresadas por las brechas de ingreso se ven magnificadas por la concentración de la riqueza. Junto con la desigualdad del ingreso, la extrema concentración del patrimonio es una de las expresiones más evidentes de la desigualdad y está muy influenciada por la estructura económica y social. Las posiciones aventajadas en la estructura social suelen transmitirse de generación en generación. Hay evidencia no solo de una correlación negativa entre la desigualdad en la riqueza y la movilidad social intergeneracional (Fisher y otros, 2016; Yang y Zhou, 2022; CAF, 2022), sino también de que la transmisión de la situación socioeconómica entre las generaciones es más fuerte en la parte alta de la distribución (OCDE, 2018; Waldenström, Adermon y Lindahl, 2016).

El patrimonio de los millonarios¹ en la región ha experimentado grandes fluctuaciones en los últimos años, en línea con las turbulencias económicas. La riqueza total de los 105 millonarios de América Latina y Caribe llegó a 453.000 millones de dólares corrientes en 2022, 4.600 millones de dólares más que en 2021. Sin embargo, la inflación provocó que el patrimonio real de los millonarios latinoamericanos y caribeños cayera un 6,5% en 2022 en comparación con 2021.

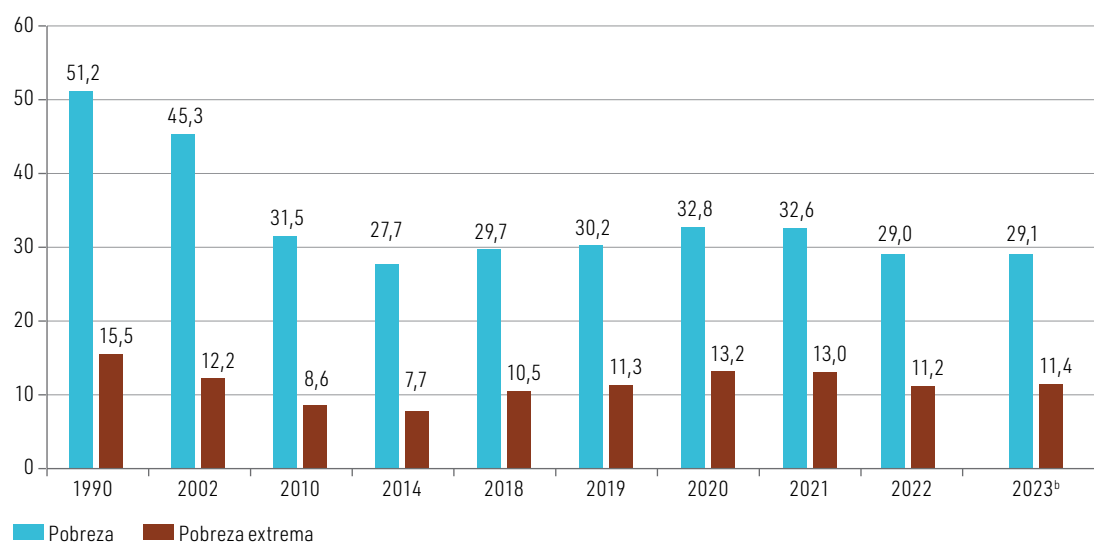
¹ Personas cuyo patrimonio excede los 1.000 millones de dólares.

Con todo, en 2021, el patrimonio de los millonarios latinoamericanos representó un 3,6% de la riqueza de toda la población de América Latina y Caribe y, además, entre 2020 y 2021, la riqueza total de los millonarios latinoamericanos creció con una intensidad relativa mucho mayor que el patrimonio del resto de la población de sus países. La influencia de la herencia en la riqueza de los millonarios es determinante en la región, dado que el 54% de los superricos incluidos en la lista de Forbes de 2021 obtuvo su patrimonio parcial o totalmente por herencia. Todos estos datos resaltan la necesidad de abordar la concentración de la riqueza y sus implicancias para el crecimiento, la movilidad y la estabilidad social en la región.

En el extremo opuesto, se observa que la evolución de la pobreza extrema y la pobreza en la región ha experimentado avances. Su incidencia disminuyó 1,8 y 3,6 puntos porcentuales, respectivamente, en el promedio de América Latina en 2022 (véase el gráfico 3). Estas cifras sugieren una recuperación frente al impacto de la pandemia e incluso una leve mejora con respecto a 2019.

Gráfico 3

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



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

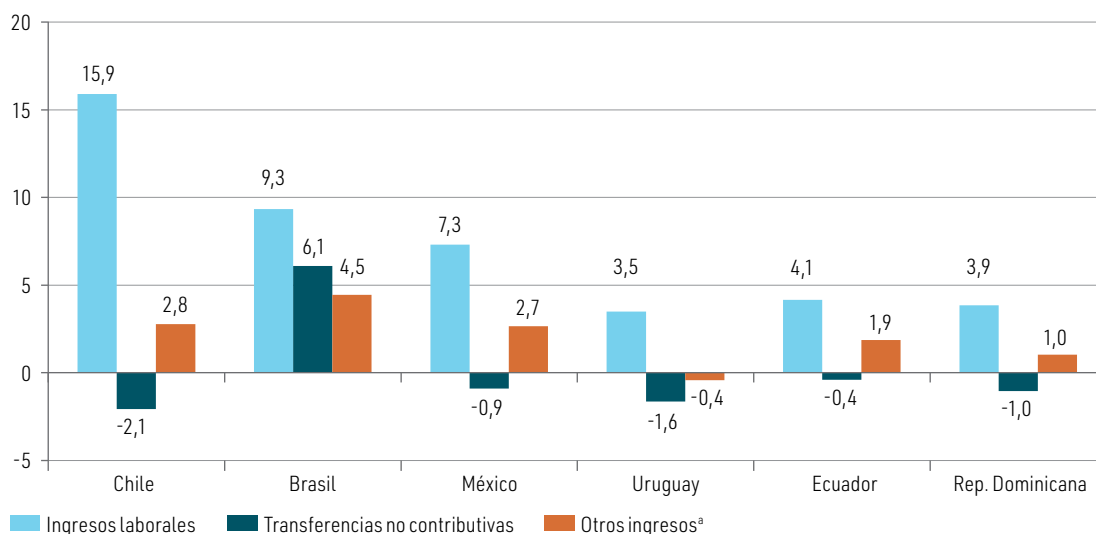
^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Proyecciones.

En la mayoría de los países analizados, la disminución de la pobreza en 2022 es consecuencia de un crecimiento real de los ingresos laborales. En los países con mayores reducciones de la pobreza, los ingresos del empleo, tanto asalariado como por cuenta propia, dan cuenta de la mayor parte del incremento del ingreso total en los hogares de menores recursos. Asimismo, en la mayoría de los países, el peso de las transferencias estatales en los hogares de menores recursos tendió a disminuir, como parte del proceso de cierre de los programas de emergencia de protección de los ingresos ante la pandemia. La principal excepción se presenta en el Brasil, donde, además de los ingresos laborales, tanto las transferencias estatales como otros ingresos, incluidas las pensiones contributivas, contribuyeron a la reducción de la pobreza (véase el gráfico 4).

Gráfico 4

América Latina (6 países): variación anual del ingreso total per cápita entre los hogares de menores recursos, por fuente de ingreso, 2022
(En porcentajes, valores anualizados)



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

Nota: Países con una reducción de la pobreza de 2 puntos porcentuales o más, ordenados por la intensidad de dicha reducción. Los datos corresponden a la contribución de cada fuente a la variación del ingreso total entre 2021 y 2022, excepto en Chile y México (2020 a 2022). El tamaño del grupo de menores ingresos corresponde al porcentaje de personas que se indica entre paréntesis: Brasil (29%), Chile (19%), Ecuador (34%), México (42%), República Dominicana (28%) y Uruguay (10%).

^a Otros ingresos incluyen las pensiones contributivas, transferencias privadas, ingresos de la propiedad y alquiler imputado.

Para 2023 se proyecta un leve aumento de la pobreza y la pobreza extrema, lo que alerta sobre la sostenibilidad de la recuperación experimentada en 2022 en estos indicadores. Para lograr una reducción sostenida y sostenible de la pobreza será preciso, por tanto, implementar una estrategia articulada y sólida de desarrollo social inclusivo, con fuerte acento en las políticas de inclusión laboral y en los sistemas de protección social.

D. El diseño de las políticas de inclusión laboral debe enfocarse en reducir la desigualdad social

La matriz de la desigualdad social de América Latina está conformada por un conjunto de ejes estructurantes que expresan desigualdades socioeconómicas, de género, etarias, étnicas y raciales, y territoriales, entre otras, arraigadas desde hace largo tiempo. Estos ejes se entrecruzan, potencian y encadenan a lo largo del ciclo de vida y condicionan el ejercicio de derechos fundamentales, entre ellos, el derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias (CEPAL, 2016). Esto se traduce en que algunas poblaciones, grupos y personas de la región enfrentan mayores barreras de entrada y obstáculos estructurales para lograr la inclusión laboral, es decir, para acceder a empleos en condiciones de trabajo decente. En general, las personas que se encuentran en el cruce de los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social, como las personas jóvenes, afrodescendientes, pertenecientes a Pueblos Indígenas, con discapacidad y migrantes, entre otras, están sobrerrepresentadas en los sectores de menor productividad y con mayores tasas de informalidad. En cada uno de estos grupos o poblaciones persisten notorias brechas de género, en tanto las mujeres se encuentran en una situación de mayor exclusión.

Las personas jóvenes enfrentan mayores obstáculos para acceder al mercado laboral que las personas adultas y, cuando logran la inserción, se encuentran sobrerrepresentadas en el empleo informal, por lo que su inclusión laboral es incompleta. En la mayoría de los países de la región, la tasa de desocupación juvenil es cerca de tres veces más elevada que la de los adultos. Por ejemplo, en promedio, en el cuarto trimestre de 2022, en 12 países de América Latina, la tasa de desocupación de los hombres jóvenes era del 9,4%, 5,7 puntos porcentuales superior al porcentaje de adultos hombres en esta situación, mientras que esta tasa era del 13,5% y la brecha era de 8,1 puntos porcentuales en el caso de las mujeres. Asimismo, según las últimas estadísticas disponibles, la tasa de informalidad de las personas jóvenes de entre 15 y 29 años en la región es del 53,4%, 12 puntos porcentuales superior a la de las personas adultas de 30 a 64 años. Los complejos desafíos de inclusión laboral en la población joven se volvieron más visibles en el contexto de la pandemia de COVID-19, cuando jóvenes de 15 a 29 años de América Latina experimentaron una pérdida de empleo mayor que la población adulta.

El alto porcentaje de personas jóvenes que no estudian ni trabajan remuneradamente (alrededor del 23%) constituye un fenómeno que despierta especial preocupación. Asimismo, casi el 16% de adolescentes (15 a 17 años) no asiste a la escuela. Por otra parte, más del 70% de las personas jóvenes que no está estudiando ni ocupada en el mercado de trabajo son mujeres, situación sumamente marcada por el nivel de ingreso de los hogares, la territorialidad y la condición étnico-racial, y relacionada con la desigual división del trabajo no remunerado que se expresa desde las primeras etapas del ciclo de vida. La maternidad y las desigualdades de género en la distribución del trabajo remunerado y no remunerado pueden constituirse en importantes puntos de quiebre en las trayectorias educativas de las mujeres y en la transición al mercado laboral, en particular ante la ausencia de políticas y sistemas integrales de cuidados.

Al pensar en la inclusión laboral de las personas jóvenes, por tanto, es fundamental pensar en transiciones educativo-laborales diversas y no lineales, con entradas y salidas del mercado laboral, a veces en superposición con la participación en sistemas educativos o de formación, y marcadas por la posibilidad de formarse y educarse a lo largo de la vida, así como por las desigualdades de género, la división sexual del trabajo y la dimensión familiar. En este contexto, es central el rol de las políticas de inclusión laboral, cuyo diseño debe incluir una perspectiva de género y de cuidados, así como un enfoque que incorpore las distintas trayectorias de las personas jóvenes.

Por otra parte, aun cuando las poblaciones afrodescendientes y las personas que pertenecen a Pueblos Indígenas no presentan tasas de participación considerablemente distintas a las de la población no afrodescendiente ni indígena, sí muestran patrones diferenciados. Las personas indígenas exhiben una inserción prematura y una permanencia más prolongada en el mundo laboral que las no indígenas ni afrodescendientes, tanto entre hombres como entre mujeres, con menores tasas de desocupación (Pedrero, 2023). Por el contrario, las personas afrodescendientes —y, en particular, las mujeres afrodescendientes— enfrentan mayores obstáculos al momento de encontrar un empleo, lo que se refleja en tasas de desocupación superiores a las de sus pares no indígenas ni afrodescendientes (Huepe, 2023a).

Tanto las personas afrodescendientes como las pertenecientes a Pueblos Indígenas enfrentan importantes obstáculos para lograr su inclusión laboral, en tanto exhiben una presencia desproporcionada en empleos de baja productividad y en la economía informal, y presentan menores tasas de afiliación y cotización en los sistemas de seguridad social que las personas no afrodescendientes ni indígenas. Por ejemplo, en 2021, el porcentaje de ocupados afrodescendientes de 15 años y más que estaban afiliados o cotizaban en un sistema de pensiones en los seis países con información disponible era del 43,3%, mientras que esta cifra ascendía al 51,9% para los ocupados no indígenas ni afrodescendientes (Huepe, 2023a; Pedrero, 2023). Por otra parte, incluso cuando se controla por educación, el promedio de sus ingresos laborales es menor que el promedio de los ingresos de la población ocupada no afrodescendiente ni indígena. Más aun, se observa una tendencia general al incremento de las brechas salariales cuanto mayor es el nivel de escolaridad. Estas diferencias se explican, en parte, por las distintas características de los trabajos que desempeñan en la estructura

ocupacional, por la presencia de barreras, normas sociales y discriminaciones que limitan su acceso a puestos de mayor jerarquía y remuneración, y por la menor jornada laboral promedio, en el caso de los ocupados afrodescendientes (especialmente entre las mujeres) (Holz, Huepe y Rangel, 2022). En síntesis, la población afrodescendiente y los Pueblos Indígenas de la región sufren una discriminación horizontal y vertical en el mercado laboral, por lo que es preciso promover políticas de inclusión laboral específicamente dirigidas a estas poblaciones.

Ante los prejuicios sobre el impacto de las personas migrantes en los mercados de trabajo y, en especial, la afirmación de que los inmigrantes quitan empleos a la población nativa, conviene más que nunca revisar la evidencia empírica para comprender los efectos de la migración desde una perspectiva objetiva. Los aportes de las personas migrantes a las sociedades de destino son muy significativos y no son solo de carácter económico, sino que también son de índole sociodemográfica y cultural (Martínez Pizarro y Cano Christiny, 2022; CEPAL, 2020). Su aporte laboral, en particular, se materializa a través de dos mecanismos: la propensión a migrar cuando son adultos jóvenes y una mayor propensión a participar en la fuerza de trabajo. Los trabajadores migrantes contribuyen con su trabajo al PIB en magnitudes considerables, aporte que varía en función del ciclo económico, del nivel de productividad y del dinamismo de los sectores económicos en los que se inserten.

El análisis revela una marcada heterogeneidad en las características y perfiles de los trabajadores migrantes en la región, fundamentalmente en lo que respecta a sus características educativas. Los contextos de recepción condicionan las oportunidades ocupacionales de los migrantes, aunque su posicionamiento relativo con respecto a los trabajadores locales depende de otros factores, como la condición de irregularidad. Las oportunidades ocupacionales son más restringidas y se encuentran muy segmentadas en el caso de las mujeres, quienes trabajan en promedio un mayor número de horas y con mucha mayor frecuencia en condiciones de informalidad que sus pares no migrantes. Estas condiciones redundan en mayores obstáculos para la inclusión laboral de las personas migrantes, que reciben ingresos inferiores a los de las personas nativas. Además, en la mayoría de los casos, las mujeres migrantes son las que se encuentran en situación más desventajosa. Por ejemplo, al controlar por edad, años de educación y horas trabajadas, en cuatro de los siete países analizados en América Latina se observa que los hombres migrantes perciben ingresos entre un 7% y un 28% por debajo de los que perciben sus pares nativos. En cinco de los siete países, en tanto, estos porcentajes oscilan entre el 6% y el 41% en el caso de las mujeres. En consecuencia, es fundamental afrontar los desafíos que plantea la inclusión laboral de la población migrante. En particular, los sistemas de protección social deben atender las vulnerabilidades específicas de las personas migrantes a lo largo de las distintas fases del ciclo migratorio que caracterizan a cada país (Maldonado, Martínez y Martínez, 2018).

Frente a los desafíos identificados, las políticas de inclusión laboral deben definir estrategias diferenciadas y específicas, que aborden las barreras y desigualdades estructurales que afectan con mayor intensidad a determinados grupos de la población, en especial a aquellos identificados en la matriz de la desigualdad social.

E. Erradicar las desigualdades de género para la inclusión laboral exige estrategias integrales

Las desigualdades estructurales, injustas e ineficientes se han identificado como uno de los principales nudos críticos para avanzar en el desarrollo social inclusivo de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2019). Enfrentar las desigualdades de género y alcanzar la autonomía de las mujeres en la región implica superar los nudos estructurales² que perpetúan estas desigualdades. Estos nudos estructurales, que

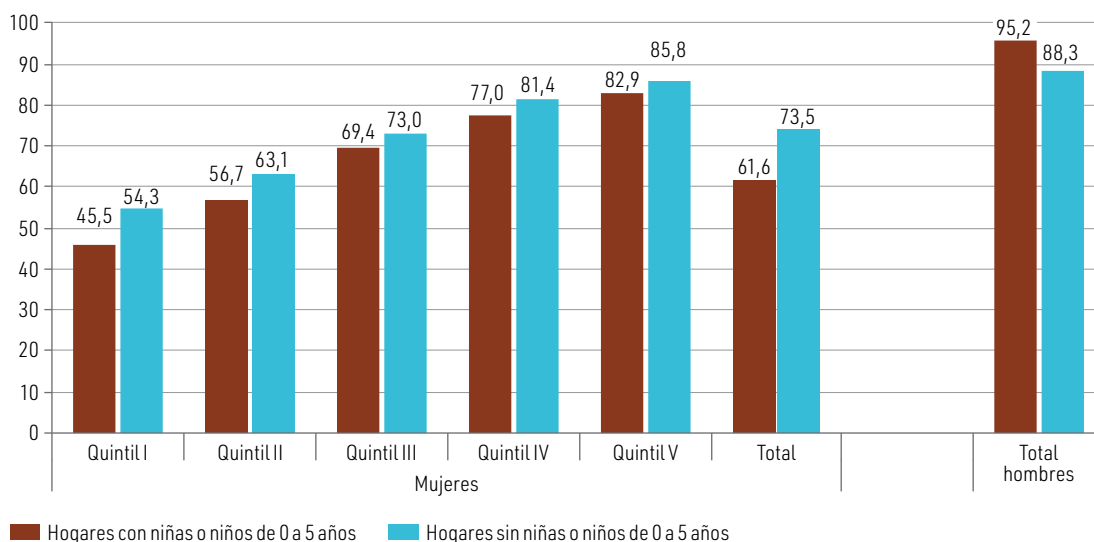
² De acuerdo con lo que se establece en la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (CEPAL, 2017), los nudos estructurales refieren a: i) la desigualdad socioeconómica y la persistencia de la pobreza; ii) los patrones culturales patriarcales discriminatorios y violentos y el predominio de la cultura del privilegio; iii) la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado, y iv) la concentración del poder y las relaciones de jerarquía en el ámbito público.

se entrelazan, se refuerzan mutuamente e impiden el goce de todos los derechos por parte de las mujeres, deben abordarse con un enfoque integral e interseccional desde la política pública. Erradicar las desigualdades de género en la inclusión laboral de las mujeres es un desafío persistente para América Latina y el Caribe, que se manifiesta en diversas dimensiones. Entre 2001 y 2019, la tasa de participación de las mujeres se incrementó lentamente y durante la pandemia se experimentó un retroceso de 18 años en este indicador. Si bien la participación laboral de las mujeres ha registrado un incremento de 4,3 puntos porcentuales desde 2020 y ha llegado al 51,9% en 2022, la brecha entre la participación de hombres y mujeres sigue siendo amplia: en 2022, una de cada dos mujeres no participaba de la fuerza laboral, mientras que entre los hombres la proporción era de uno de cada cuatro, cifras que no han variado significativamente en los últimos 20 años. Estas brechas en materia de inserción laboral contrastan con los logros en años de educación que han alcanzado las mujeres en la región, incluso sobrepasando el promedio de años de educación que alcanzan los hombres.

Una de las principales razones tras la persistencia de la brecha de género de la participación laboral es la desigual distribución del trabajo no remunerado. Pese al aumento en las horas de trabajo remunerado de las mujeres, estas continúan dedicando una proporción sustancialmente más alta de su tiempo al trabajo no remunerado que los hombres. La división sexual del trabajo se vuelve especialmente evidente al examinar la participación laboral de las mujeres que tienen a su cuidado niñas y niños. La crianza a menudo se superpone con etapas cruciales en sus carreras y lleva a muchas a interrumpir o postergar su trayectoria laboral. Esta situación se agudiza en los quintiles de ingresos bajos, con una brecha de casi 9 puntos en la participación laboral de mujeres de 20 a 44 años en hogares con y sin niñas y niños de 0 a 5 años. En el quintil de ingresos más alto esta brecha es de menos de 3 puntos porcentuales, lo que se explica posiblemente por la mayor opción de contratar servicios de cuidado en el mercado por parte de las mujeres de ingresos más altos (véase el gráfico 5).

Gráfico 5

América Latina (15 países)^a: tasa de participación laboral de las personas de entre 20 y 44 años, por sexo y según la presencia de niños o niñas de entre 0 y 5 años en el hogar, y por quintil de ingresos per cápita del hogar, 2022^b
(En porcentajes)



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

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

^b En el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y Honduras, los datos corresponden a 2021.

La pandemia de COVID-19 visibilizó la centralidad del cuidado en la vida de las personas y lo crucial de su organización a nivel social. El cierre de establecimientos educativos, la sobredemanda en los sistemas de salud y las dificultades de las familias para contar con apoyo en tareas domésticas y de cuidados mostró hasta qué punto la sociedad y la economía dependen de la salud, la educación y el trabajo de cuidados, tanto remunerado como no remunerado. Aunque estos trabajos varían significativamente en cuanto al tipo de tareas, las condiciones laborales y el estatus en el mercado laboral, y presentan un grupo heterogéneo desde el punto de vista de la categoría ocupacional, remuneración y valoración social, tienen un impacto directo en la carga de cuidados que deben asumir los hogares y en la autonomía de las mujeres. Estas últimas son quienes realizan la mayor parte del trabajo de cuidados, dada la división sexual del trabajo existente.

En la región, el 26,7% de las mujeres se ocupa en el sector ampliado de los cuidados y ellas también representan el 69,9% de las personas ocupadas en el sector de la enseñanza, el 73,5% de los ocupados en el sector de la salud y el 92,8% del empleo doméstico (Barón y Scuro, 2023). En algunos casos, los bajos salarios llevan a que las mujeres se encuentren en situación de pobreza a pesar de estar ocupadas y percibir ingresos. Esta situación afecta particularmente a las trabajadoras domésticas. Una de cada cuatro de estas trabajadoras vive en situación de pobreza y el nivel de registro o firma de contrato es muy bajo en la mayoría de los países, lo que las deja fuera de la seguridad social. Esta situación deja entrever los obstáculos que las mujeres enfrentan en relación con la inclusión laboral. Ante la crisis de los cuidados, agudizada por el envejecimiento poblacional, los cambios en las tendencias epidemiológicas y los efectos del cambio climático, se espera un incremento sostenido de la demanda de trabajo en el sector de los cuidados y una reducción del tiempo y el número de personas disponibles para brindarlos (CEPAL, 2022b). Al mismo tiempo, no se prevé una reducción de los puestos de trabajo en este sector producto de la automatización, principalmente debido a las dimensiones humana y física del trabajo de cuidado que no pueden reemplazarse por completo.

Lo mencionado puede representar una doble oportunidad tanto para la creación de nuevos puestos de trabajo como para la reducción del tiempo de trabajo no remunerado en los hogares. En particular, la transformación digital puede abrir nuevas oportunidades para el sector del trabajo doméstico remunerado y de los cuidados a través de la creación de plataformas digitales que vinculen la oferta de trabajo y las necesidades de cuidado de los hogares. También podría facilitar la profesionalización y la certificación de las trabajadoras, lo que conllevaría una valorización social y económica de dicho trabajo. No obstante, la situación actual genera alertas sobre las condiciones laborales existentes y la posible precarización del trabajo en este sector, ya que, entre otras cosas, aún no hay claridad sobre la relación laboral en el trabajo de plataformas y se aprecia el riesgo de posibles sesgos a partir de la gestión algorítmica del cálculo del tiempo, la asignación de tareas y el rendimiento. Las ventajas que pueda generar la digitalización de este sector para la inclusión laboral de las mujeres dependen, en gran medida, de la capacidad reguladora y fiscalizadora de las instituciones públicas a cargo del cumplimiento de las normativas laborales. Asimismo, la adopción de estas tecnologías por parte de los Estados de acuerdo con las normativas vigentes contra la discriminación, en el marco del respeto por los derechos laborales, los derechos humanos y la participación ciudadana, podría aumentar la eficiencia y eficacia en la creación de puestos de trabajo decente.

De esta forma, el contexto actual presenta desafíos y oportunidades para abordar las desigualdades de género estructurales relacionadas con la inclusión laboral de las mujeres. Dicho abordaje exige reconocer a los cuidados no solo como un sector dinamizador del mercado laboral y de la economía, sino como un posible eje para reorganizar las sociedades bajo los principios de igualdad de género y sostenibilidad en el marco de la sociedad del cuidado (CEPAL, 2022a). Entre otras acciones, ello exigirá la implementación de políticas de inclusión laboral vinculadas con políticas integrales de cuidados, incluida a la expansión de la oferta de los servicios de atención y educación de la primera infancia.

F. Las políticas de inclusión laboral están condicionadas por el envejecimiento poblacional

Para analizar los mercados laborales y elaborar recomendaciones de políticas de inclusión laboral, es esencial considerar cómo la dinámica demográfica, entre otros factores, afecta la oferta de trabajo y el perfil de los trabajadores en la región.

Actualmente, las personas jóvenes y adultas conforman las cohortes etarias más grandes en América Latina y el Caribe, lo que implica que la región vive —y experimentará en los próximos años— una presión poblacional que deberá considerarse en las políticas de inclusión laboral. En menos de 40 años, la población de 15 a 64 años se ha duplicado (pasó de 220,2 millones de personas en 1983 a 442,6 millones de personas en 2022) y seguirá creciendo para alcanzar su máximo tamaño en 2042. El mayor grupo poblacional en 2022 era el de 20 a 24 años, mientras que en 1950 era el de 0 a 4 años.

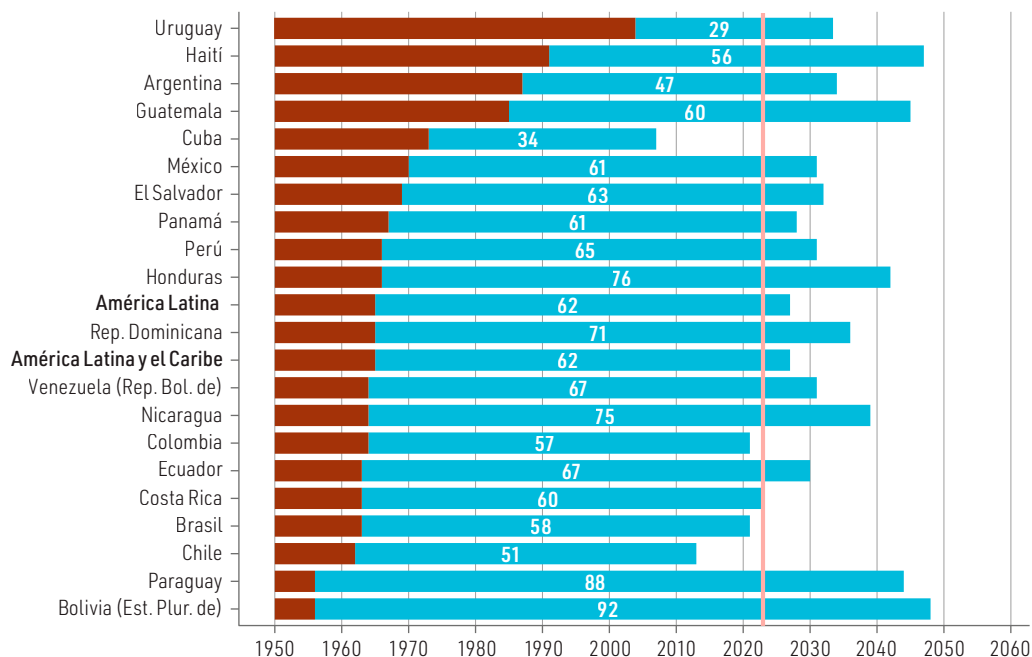
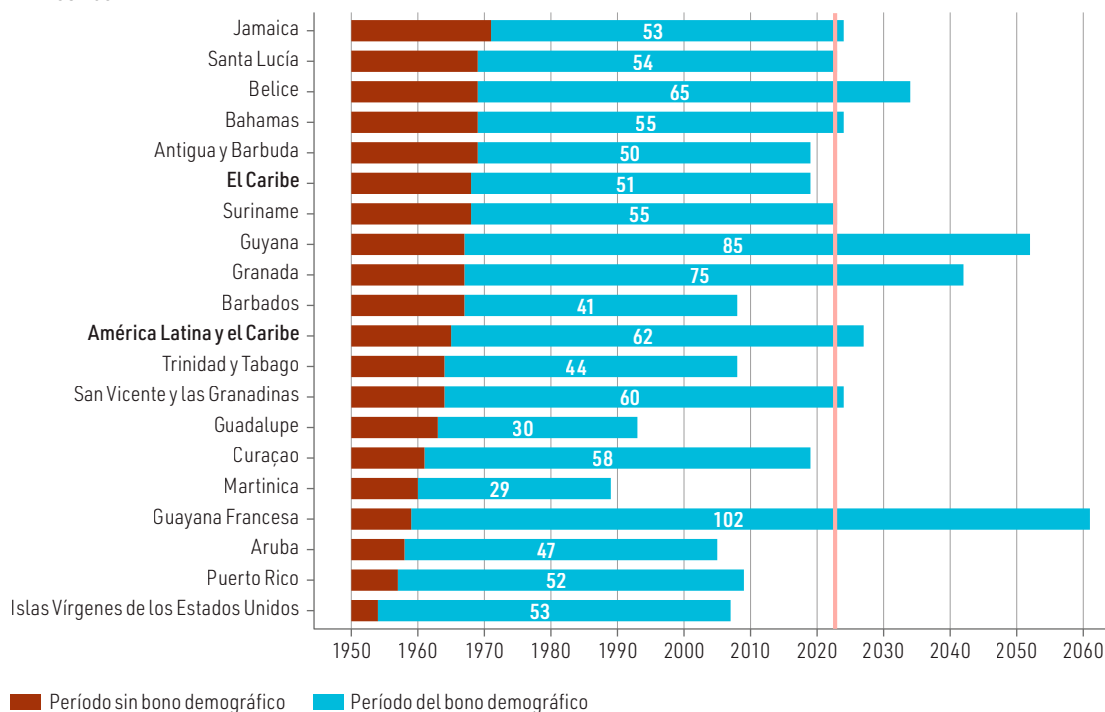
Este rápido proceso de transición demográfica en la región se caracteriza por pasar de niveles de fecundidad y mortalidad altos a bajos, e incluso muy bajos, y por el aumento significativo de la esperanza de vida. En el período 1950-2022, la tasa global de fecundidad en la región cayó de 5,80 a 1,85 nacidos vivos por mujer, y la esperanza de vida pasó de 48,6 años a 73,8 años (Naciones Unidas, 2022). Esos dos factores principales hicieron que la estructura por edades de la población cambiara de manera significativa, llevando la edad media de 18,3 años en 1950 a 30,6 años en 2022 (Naciones Unidas, 2022). No obstante este aumento, la región aún se encuentra entre las más jóvenes del mundo, con la edad promedio más baja después de África (que alcanzó 18,73 años en 2022).

Si bien los países de la región muestran cierta convergencia hacia bajos niveles de fecundidad y aumentos de la esperanza de vida al nacer, existen diferencias en los niveles y ritmos de variación de estos fenómenos, que se expresan en transiciones demográficas diversas y en la composición por edades. En lo que atañe al mundo del trabajo, esta heterogeneidad puede analizarse con la relación de dependencia demográfica, que es la razón entre las personas menores de 15 años y mayores de 65 años con relación a la población en edad de trabajar (15 a 64 años). Cuando la relación de dependencia de un país empieza a disminuir (principalmente a causa del descenso de la población de 0 a 14 años), se considera que el país ha entrado en un período de bono demográfico, ya que una alta proporción de personas en edad de trabajar puede impulsar el crecimiento económico y la reducción del gasto en personas dependientes. Cuando la relación de dependencia vuelve a aumentar (principalmente a causa del aumento de la población de 65 años y más), se considera que el país ha salido de este bono. Esto, entre otras cosas, puede incrementar las necesidades de cuidado destacadas en la sección E.

La duración del bono demográfico presenta grandes variaciones entre los países de América Latina y el Caribe: si bien la región como un todo finalizaría su oportunidad demográfica hacia 2027, 13 países ya han finalizado esta etapa en 2022 (véase el gráfico 6). Para aprovechar el bono, es clave avanzar hacia la plena inclusión laboral en la región, con un mercado de trabajo que brinde acceso a trabajos decentes con remuneraciones adecuadas y cobertura en protección social.

Gráfico 6

América Latina y el Caribe (38 países y territorios): año de inicio, año de término y duración del bono demográfico, 1950-2060
(En años)

A. América Latina**B. El Caribe**

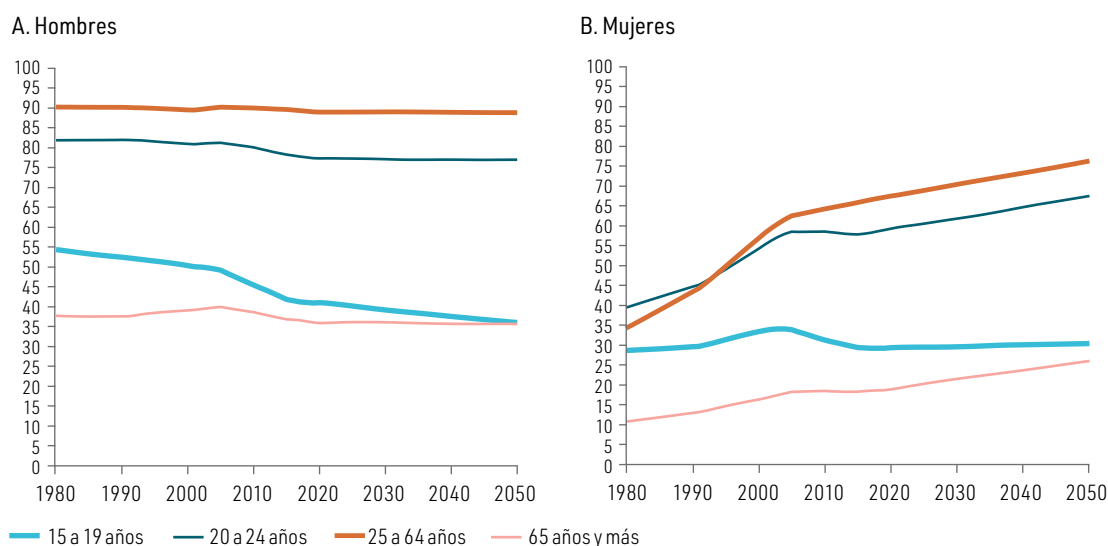
■ Período sin bono demográfico ■ Período del bono demográfico

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), revisión 2022, y Naciones Unidas, *World Population Prospects, 2022* [en línea] <https://population.un.org/wpp/>.

También es posible observar trayectorias demográficas diversas entre tramos etarios y según sexo. Si bien la participación de los hombres de 25 a 64 años en la fuerza laboral se ha mantenido estable en torno al 90% y se proyecta que se mantendrá estable en el futuro, en la última década ha disminuido la participación laboral de los hombres de 15 a 19 años y de 20 a 24 años, así como la de los hombres de 65 años y más. Por el contrario, la participación laboral de las mujeres ha aumentado en todos los grupos de edades, con una pequeña disminución en el grupo de 15 a 19 años en la última década (véase el gráfico 7). Sin embargo, aunque las proyecciones indican que la participación laboral de las mujeres de 25 a 64 años seguirá en aumento, de mantenerse las condiciones históricas, esta llegaría al 73% en 2050, casi 20 puntos menos que la de los hombres. Este escenario nuevamente refuerza la necesidad de impulsar políticas de inclusión laboral que se anticipen a las implicancias de esta transición y puedan, entre otras cosas, enfrentar las desigualdades de género en el mercado de trabajo.

Gráfico 7

América Latina y el Caribe: participación laboral por sexo y grupos de edad, 1980-2050
(En porcentajes de la población total de cada grupo de edad)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), revisión 2022, y Naciones Unidas, *World Population Prospects, 2022* [en línea] <https://population.un.org/wpp/>.

G. El gasto social como porcentaje del PIB disminuye, pero se mantiene por encima del nivel registrado antes de la pandemia

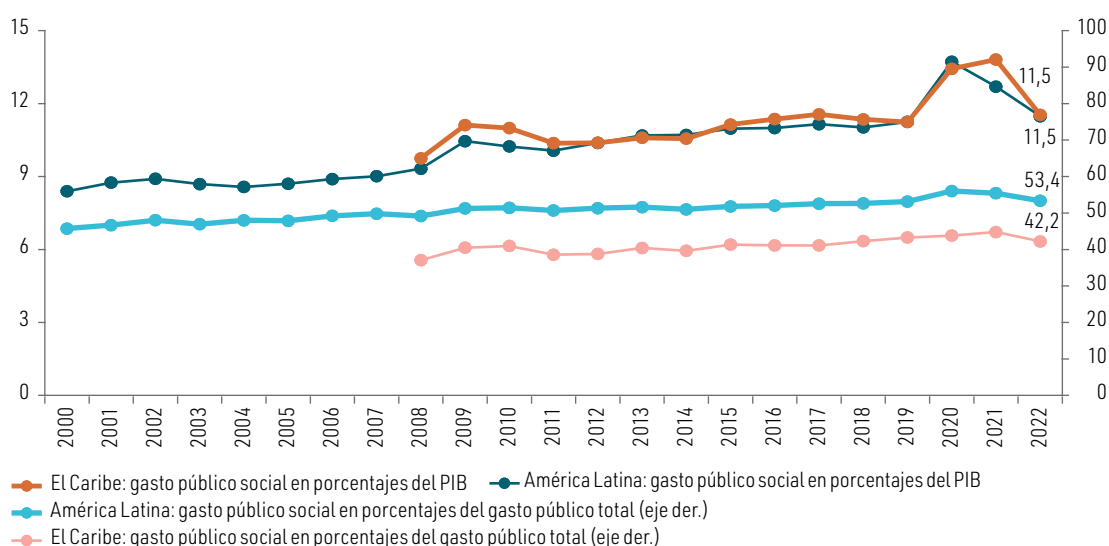
El contexto de crisis en cascada a nivel mundial y regional, con sus efectos económicos, sociales y medioambientales, ha generado y sigue generando presiones sobre la política fiscal para responder con medidas sostenibles, inclusivas y suficientes, que permitan no solo aliviar el impacto de los choques, sino también avanzar hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (CEPAL, 2023c). Los impactos en los mercados laborales de la región incrementan dichas presiones, que será necesario anticipar con miras a avanzar en un pacto social y fiscal.

En 2022 se registró un segundo año de disminución del gasto social del gobierno central (medido como porcentaje del PIB) en América Latina, tras el significativo aumento experimentado entre 2019 y 2020 a raíz de las medidas de emergencia de protección social y de salud implementadas ante la pandemia de COVID-19. En 2022, el gasto social del gobierno central alcanzó un 11,5% del PIB, 2,2 puntos porcentuales menos que el nivel registrado en 2020. Si bien no se ha llegado a los niveles de 2019, el gasto social respecto del PIB es solo 0,3 puntos porcentuales superior a dicho año. A su vez, esta disminución representa una caída promedio del 5,1% real (en dólares constantes de 2018). En el caso de los cinco países del Caribe para los que se cuenta con información, en 2022 se rompió la tendencia del gasto público social del gobierno central, que descendió a un monto equivalente al 11,5% del PIB, en comparación con el nivel más alto alcanzado en 2021 (13,8% del PIB) (véase el gráfico 8). A su vez, tanto en los países de América Latina como en los del Caribe se observa un descenso de la proporción del gasto social sobre el gasto total del gobierno central.

Gráfico 8

América Latina y el Caribe (22 países): gasto social del gobierno central, 2000-2022

(En porcentajes del PIB y del gasto público total)



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

Nota: La cobertura de Bolivia (Estado Plurinacional de) corresponde a la administración central y la del Perú corresponde al gobierno general. Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia y Panamá corresponden a 2021. Promedio simple de 17 países de América Latina y 5 países del Caribe. América Latina incluye: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. El Caribe incluye: Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

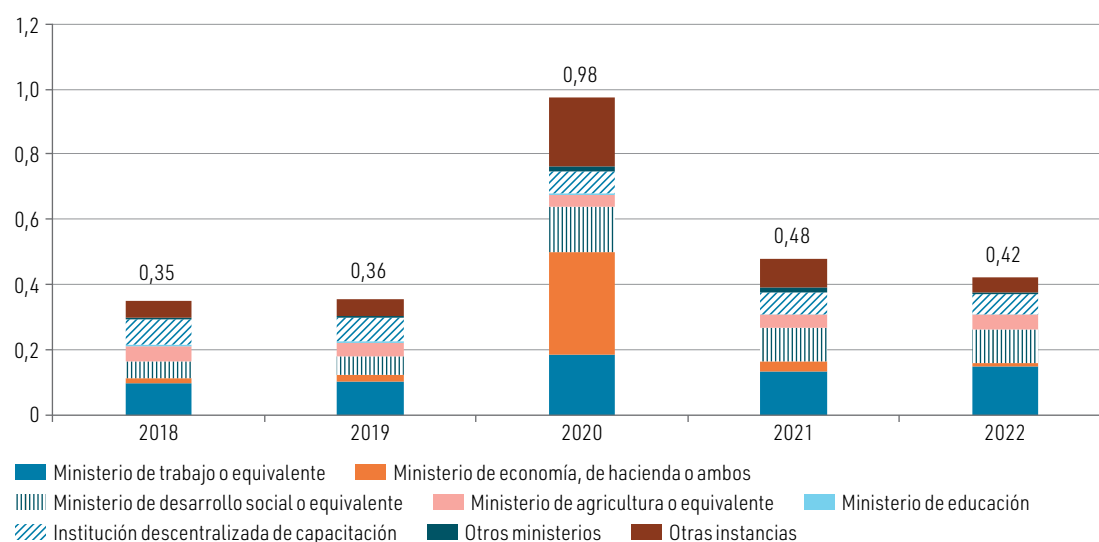
En los próximos años será esencial resguardar e incrementar los niveles de inversión social, particularmente ante la tendencia observada de volver a los niveles y estructuras de gasto social de 2019, tanto en la clasificación funcional e institucional como respecto de la inversión en programas de inclusión laboral, como se verá en la sección H. El contexto actual exige acciones de política pública para alcanzar la sostenibilidad fiscal con el objeto de enfrentar las consecuencias de las crisis en cascada en curso y avanzar en la sostenibilidad financiera del gasto social para atender al desafío de alcanzar los ODS.

H. Urge aumentar la inversión en políticas de inclusión laboral con foco en el ciclo de vida

En línea con la necesidad de redoblar esfuerzos en materia de inversión en políticas para la inclusión laboral, el análisis a nivel programático del gasto público en políticas laborales en la región es clave. No obstante, el gasto en estas políticas no solo es sumamente bajo, sino que muestra una reducción por segundo año consecutivo. Como se indica en el gráfico 9, este gasto alcanzó un 0,42% del PIB en 2022, 0,55 puntos porcentuales del PIB menos que el nivel registrado en el primer año de la pandemia, producto del cierre de programas implementados en respuesta a la crisis sanitaria. En el gráfico 9 también se muestra la distribución institucional del gasto en políticas de inclusión laboral, que refleja una estructura similar a la que existía previo a la pandemia de COVID-19, en que los Ministerios de Trabajo, los Ministerios de Desarrollo Social y las instituciones descentralizadas de capacitación concentran el 73% del gasto (0,15%, 0,10% y 0,06% del PIB en 2022, respectivamente). Además, se destaca la importancia que tuvieron los Ministerios de Economía o Hacienda en la ejecución de recursos para hacer frente a los efectos de la pandemia de COVID-19, con un nivel promedio de gasto que alcanzó el 0,32% del PIB en 2020.

Gráfico 9

América Latina (15 países)^a: gasto público en políticas de inclusión laboral, según entidad ejecutora, promedio simple, 2018-2022
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Las políticas de inclusión laboral son clave frente al objetivo de lograr una plena inclusión social en la región. El fortalecimiento de estas políticas permitirá reducir los niveles de desocupación, incrementar la participación laboral, reducir las brechas de género y las desigualdades que afectan a diversos grupos de la población en esta dimensión y generar mecanismos efectivos de protección del empleo y ante el desempleo, incluso en el acompañamiento para hacer frente a las transformaciones tecnológicas (CEPAL, 2021a). La inclusión laboral y sus políticas exigen, a su vez, un fortalecimiento de la institucionalidad social y laboral articuladas a fin de garantizar niveles básicos de protección y bienestar en respuesta a la informalidad laboral y los otros nudos críticos que limitan el desarrollo social inclusivo en la región.

I. Las políticas de inclusión laboral como eje central para el desarrollo social inclusivo

Existen diversas opciones e instrumentos de políticas que pueden considerarse para avanzar de manera sostenida en el logro de la inclusión laboral en la región. Estas políticas deben orientarse a alcanzar niveles crecientes de inserción laboral en condiciones de trabajo decente, con especial atención a las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad, reduciendo sus obstáculos para la inclusión laboral.

En cuanto a su diseño, estas políticas deben guiarse por una lógica de transformación estructural de las barreras que obstaculizan la inclusión laboral. Ello implica considerar tiempos de implementación y una formulación acorde con los apoyos que diversas poblaciones precisan, así como una estrecha articulación con las políticas y estrategias de desarrollo productivo en los países. Al mismo tiempo, también es preciso considerar con anticipación su adaptación frente a distintas crisis que puedan surgir, como la atravesada durante la pandemia de COVID-19.

Durante la pandemia, los países reaccionaron rápidamente frente a la crisis con políticas de protección del empleo y de los trabajadores, haciendo ajustes a las políticas laborales preexistentes, incluidas las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo. Estos ajustes incluyeron un incremento del nivel de financiamiento de los programas y sus coberturas, en relación con lo cual los países anunciaron diferentes modificaciones (CEPAL, 2021a y 2022c). Asimismo, se crearon nuevas medidas específicas para los trabajadores en situación de mayor vulnerabilidad, como es el caso de los trabajadores informales (Velásquez Pinto, 2021). Si bien estas medidas fueron importantes, resultaron insuficientes para contener los profundos impactos que produjo la pandemia.

La inclusión laboral juega un papel clave en el ejercicio de los derechos sociales y económicos de los trabajadores y sus familias, incluido el acceso a un nivel de ingreso adecuado y a los sistemas de protección social, y, por ende, en el logro del desarrollo social inclusivo. Un deterioro de la inclusión laboral conlleva pérdidas que trascienden a la inserción laboral de los trabajadores en un momento determinado, lo que contribuye a explicar la crisis social prolongada que ha atravesado la región. Por ello, anticipar políticas de inclusión laboral frente a futuras crisis es una tarea fundamental que los países tienen por delante.

De esta forma, la región debe avanzar en el diseño, expansión y articulación de las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo. Las políticas activas buscan fortalecer las posibilidades de las personas para acceder a un empleo de mayor calidad, con mejores remuneraciones y condiciones de trabajo, e incluyen los esfuerzos tendientes al desarrollo y la actualización de las habilidades y competencias de los trabajadores (Espejo y otros, 2023). Estas políticas incluyen las destinadas a incrementar la oferta laboral mediante programas de capacitación técnica y profesional, y de nivelación de estudios formales y retención escolar, entre otros, con particular énfasis en los grupos de la población que enfrentan mayores barreras para ingresar al mercado laboral y acceder a condiciones de trabajo decente. También incluyen políticas tendientes a incrementar la demanda laboral mediante el apoyo al trabajo independiente y los programas de creación directa e indirecta de empleo.

Por último, incluyen las políticas de intermediación laboral, que conectan a quienes buscan y ofrecen empleo, así como a quienes ofrecen servicios de apoyo y guía en la búsqueda de empleo y reclutamiento (Abramo, Cecchini y Morales, 2019). Las políticas pasivas del mercado laboral, por su parte, garantizan la sustitución de ingresos de las personas desempleadas e incluyen los seguros de desempleo, las cuentas de ahorro individual para el desempleo, la indemnización por despido y las prestaciones monetarias dirigidas a trabajadores en situación de mayor vulnerabilidad.

El éxito de las políticas de inclusión laboral depende del dinamismo del mercado de trabajo que viene dado por el crecimiento económico, las tasas de inversión y la escala e impactos de las políticas de desarrollo productivo para influir en el ritmo y naturaleza de la transformación económica. No

es posible crear un mejor futuro del trabajo sin crear un mejor futuro de la producción y viceversa (Salazar-Xirinachs, 2022). De esta manera, existe una estrecha relación y múltiples sinergias entre las políticas de inclusión laboral y las de desarrollo productivo.

En este marco, es imperativo que la región fortalezca su institucionalidad laboral, lo que incluye el conjunto de disposiciones legales vinculadas a la garantía de derechos y condiciones en que se realiza el trabajo. Por otra parte, el desafío de la sostenibilidad financiera de las políticas de inclusión laboral se intensifica en el panorama regional actual, marcado por bajas tasas de crecimiento económico, elevada inflación y frecuentes cambios en las prioridades gubernamentales (Abramo, 2021; Mazzucato, 2023). La adopción de un enfoque más eficiente y eficaz por parte del Estado contribuirá a fomentar la confianza entre los diversos actores y a fortalecer la sostenibilidad de las iniciativas de inclusión laboral (Huepe, 2023b).

Un financiamiento sostenible es requisito central para una institucionalidad sociolaboral que esté a la altura de los desafíos que supone avanzar hacia un desarrollo social inclusivo. Por lo tanto, no basta con que las políticas de inclusión laboral sean sostenibles solo desde un punto de vista financiero, ya que si existen déficits en las otras dos dimensiones (cobertura y suficiencia de las prestaciones), el sistema no será sostenible (Arenas de Mesa, 2023). En consecuencia, para fortalecer la inclusión laboral como una estrategia de desarrollo clave es preciso que los Estados no solo inviertan en políticas laborales, sino en políticas de desarrollo productivo, y también que garanticen que dichas acciones se enmarquen en un pacto social y fiscal. Esto permitirá, por la vía del diálogo social, avanzar en el fortalecimiento de la institucionalidad laboral, así como en el logro de mejores condiciones salariales y de productividad, y en la reducción de la informalidad y la desigualdad.

J. La inclusión laboral está estrechamente ligada a los sistemas de protección social y demanda acciones integrales

La inclusión laboral es a la vez un objetivo y un componente de los sistemas de protección social, en la medida en que una de las funciones de las políticas de protección social es erradicar el riesgo de vivir en situación de pobreza y reducir las desigualdades (CEPAL, 2020). Por una parte, las brechas de inclusión laboral en la región condicionan y desafían los déficits estructurales de los sistemas de protección social. Los bajos niveles de aporte a la seguridad social se relacionan con la alta incidencia de la informalidad laboral, a lo que se suman nuevos riesgos vinculados a las transformaciones en curso en el mundo del trabajo y las nuevas formas de empleo. Ello plantea grandes desafíos relacionados con la sostenibilidad financiera y la segmentación de estos sistemas. Por otra parte, los niveles de cobertura y suficiencia de las prestaciones de la protección social no contributiva, que todavía son acotados, obstaculizan un acceso garantizado a la protección social para amplios grupos de trabajadores. En este contexto, es imperativo fortalecer acciones integrales y multidimensionales que refuercen las articulaciones entre las políticas de protección social e inclusión laboral (Robles y otros, 2023).

Es posible identificar al menos cuatro ámbitos de políticas que deberían impulsarse en este contexto. En primer lugar, es imperativo reforzar los mecanismos que permitan ampliar la cobertura contributiva de los sistemas de protección social. Esto implica, al menos, vincular este objetivo con las estrategias para reducir la informalidad laboral, de manera que el acceso a la protección social de los trabajadores forme parte central de esta agenda. Ello puede traducirse en iniciativas y políticas que permitan incorporar a los trabajadores independientes e informales a los sistemas de protección social, considerarlos en los procesos de reforma de los sistemas de pensiones o ajustar los requisitos que determinan el acceso a la cobertura contributiva en protección social. Durante la pandemia existieron ejemplos destacados en este ámbito que permitieron, por ejemplo, flexibilizar

los mecanismos de acceso a la cobertura de los seguros de desempleo en algunos países de la región. En esta misma línea, es necesario incorporar en las políticas de inclusión laboral para la población en situación de mayor vulnerabilidad mecanismos que garanticen su acceso a la protección social, por ejemplo, en el marco de las políticas de creación directa e indirecta de empleo e intermediación laboral. También es esencial robustecer la regulación e institucionalidad laboral, reduciendo la elusión y evasión previsional y garantizando condiciones adecuadas de trabajo para todas las personas (Robles y otros, 2023). En el caso de los trabajadores migrantes, la regularización es una condición necesaria, si bien no suficiente, para su inclusión laboral y protección social. Es necesario también avanzar en mecanismos de portabilidad de los aportes previsionales que fortalezcan el acceso de estos trabajadores a la seguridad social en los países de destino.

En segundo término, la dimensión de la protección de ingresos debe fortalecerse, considerando especialmente los desafíos de los cambios en el mundo del trabajo, la crisis climática, los desastres y la transición justa. Esto puede darse articulando políticas de transferencias monetarias con políticas de inclusión laboral ya existentes. También puede considerarse como parte de las políticas de respuesta frente a emergencias, tanto durante como después de su ocurrencia (Robles y otros, 2023). Un ámbito complementario es el de la articulación que debe fortalecerse entre las políticas activas del mercado de trabajo y las políticas y sistemas integrales de cuidado, lo que contribuirá a la reducción de las desigualdades de género en la inclusión laboral. Ello puede incluir, entre otras, las políticas que apuntan a compatibilizar la crianza con el trabajo remunerado, así como el diseño de políticas de formación laboral que consideren el acceso a servicios de cuidado en sus diversas fases.

En tercer lugar, la formación de las competencias necesarias para que la población pueda ser parte de los beneficios del desarrollo y aporte al salto que precisa la región en relación con la transformación de la estructura productiva es un desafío pendiente para los países de la región, que no se ha superado pese a los progresos en el acceso y cobertura del sistema educativo. Es crucial analizar la calidad y relevancia de la educación que se imparte, enfocándose en las competencias y habilidades que permitan a las personas adaptarse tanto a los procesos de aprendizaje y reconversión a lo largo de la vida como a un mundo cada vez más tecnológico y cambiante (CEPAL/OEI, 2020; CEPAL, 2022b). Es fundamental avanzar en la detección, la previsión y el abordaje de los déficits de formación en la población, así como en la reducción de las brechas de desigualdad.

Los programas educativos cortos de orientación técnica y profesional son cruciales para fortalecer la conexión entre el sector educativo y las oportunidades laborales y de desarrollo productivo de los países. También sirven de apoyo a la inclusión laboral, facilitando la transición de las personas de la educación al trabajo. No obstante, este tipo de oferta educativa enfrenta importantes desafíos de articulación con los requerimientos de los sectores productivos. En la región no suelen establecerse relaciones sólidas entre los centros de formación y los empleadores, lo que impide que los estudiantes se capaciten en los lugares de trabajo y no fomenta la participación sistemática de los empleadores en el diseño curricular de los programas formativos. Tampoco se han desarrollado suficientemente los procesos de certificación de competencias, que son un canal crucial para promover itinerarios formativos que reconozcan las múltiples vías que las nuevas generaciones utilizan para aprender a lo largo del ciclo de vida (lo que incluye el autoaprendizaje y no necesariamente la formación en instituciones formales o puestos de trabajo).

Asimismo, para abordar las deficiencias en las condiciones necesarias para acceder a la educación y la formación, es central fortalecer la articulación con las políticas de protección social, en particular con el apoyo a los ingresos de los hogares y las políticas de cuidados. Las becas y los servicios de alimentación, las políticas vinculadas a las estrategias para prevenir el abandono escolar y el trabajo infantil, así como los servicios de cuidado, por ejemplo, han sido herramientas fundamentales para apoyar la progresión y permanencia en el sistema educativo, ya que contribuyen a fortalecer el vínculo de los estudiantes con la escuela, aliviar las necesidades de ingresos de los hogares y reducir el abandono escolar por la necesidad de trabajar (Rossel y otros, 2022; CEPAL, 2022b).

En cuarto lugar, la salud es un elemento que condiciona la capacidad que tienen las personas para participar de la fuerza laboral, por lo que se encuentra estrechamente relacionada con la inclusión laboral. Las personas que tienen una situación de salud desmejorada o problemas de salud enfrentan mayores dificultades para encontrar o mantener empleos de calidad, lo que aumenta la probabilidad de que trabajen de forma precarizada, por lo que es fundamental garantizar el derecho de acceso a la salud oportuna y de calidad a toda la población (Marinho, Dahuabe y Arenas de Mesa, 2023). De igual manera, las condiciones de trabajo tienen un impacto directo sobre el bienestar físico y mental de la población, por lo que se consideran un importante determinante social de la salud. Las condiciones más precarias de empleo, como el trabajo informal, inciden, por ejemplo, en niveles más altos de estrés y de enfermedades cardiovasculares, lo que, a su vez, incrementa el ausentismo laboral y las muertes prematuras (Wilkinson y Marmot, 2003).

Una muestra muy clara de esta relación pudo observarse durante la pandemia de COVID-19. Por una parte, la crisis sanitaria desencadenó una crisis económica, con un profundo impacto sobre el mercado laboral del que la región aún no se recupera totalmente. Por otra parte, quedó al descubierto la particular vulnerabilidad, en términos de salud, de quienes trabajan de manera informal, observándose mayores niveles de exceso de mortalidad en los países con tasas de informalidad laboral más altas (Cid y Marinho, 2022). Estas brechas entre los países se explican tanto por las desigualdades en materia de salud previas a la pandemia asociadas a la informalidad como por la imposibilidad que tuvieron los trabajadores informales de respetar las cuarentenas, dada la falta de protección de sus ingresos y la limitada cobertura de los sistemas de protección social (CEPAL, 2022c).

K. Presentación y resumen de los principales mensajes de los capítulos

En esta edición del *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023*, la CEPAL destaca la urgencia de avanzar en una agenda de políticas para la inclusión laboral que considere centralmente la reducción de la informalidad y de las desigualdades, y contribuya al desarrollo social inclusivo en la región. Para ello, no basta con fomentar mayores niveles de empleo, sino que también es indispensable confrontar los problemas estructurales del mercado laboral en la región, asegurando que el empleo sea de calidad, productivo y que proporcione ingresos para vivir una vida digna y con una cobertura garantizada en protección social. Se plantea que la inclusión laboral es una piedra angular en la relación virtuosa entre crecimiento e igualdad. Invertir en políticas de inclusión laboral enfocadas en las personas, grupos y poblaciones que se encuentran en posiciones de mayor desventaja significa invertir en el activo más importante que tienen los países para avanzar hacia un desarrollo social y económico inclusivo: las personas. Con estas consideraciones en mente, a continuación se resumen los principales mensajes de cada capítulo.

El capítulo I presenta, como en ediciones anteriores, una mirada a la evolución de indicadores clave, incluidos los de PIB per cápita, empleo, inflación y distribución del ingreso de los hogares. Asimismo, muestra las tendencias y los niveles de pobreza y pobreza extrema. Se destaca la reducción experimentada en estos indicadores en 2022, al tiempo que se proyecta un leve incremento en ambos para 2023. Asimismo, se subraya la evolución de la riqueza extrema y se llama la atención sobre sus implicancias en términos de la concentración de los ingresos en la región. Por último, el capítulo aborda los cambios registrados recientemente en la evolución de la estratificación social, con especial foco en la inclusión laboral. Se analiza la participación laboral por estrato y se incluyen análisis con base en una tipología de situación ocupacional por estrato, destacando la insuficiencia de ingresos laborales que exhibe cada uno de ellos.

El capítulo II aborda la crisis en cámara lenta del mercado laboral que están viviendo los países de América Latina y el Caribe e indica que esta se ha visto agravada por múltiples factores, como los impactos de la pandemia de COVID-19, la alta inflación y la desaceleración económica, así como por problemas preexistentes y transformaciones en curso. Se presentan diversos indicadores vinculados con el mercado de trabajo y los desafíos de la inclusión laboral como eje central del desarrollo social inclusivo. En particular, se abordan los desafíos para la inclusión laboral de diversos grupos de la población que enfrentan mayores barreras, como las mujeres, las personas jóvenes, las poblaciones afrodescendientes, los Pueblos Indígenas, las personas con discapacidad y las personas mayores. Se profundiza en las diversas expresiones de la informalidad laboral y su implicancia para el bienestar de los hogares de la región. Por último, se destaca el rol de las políticas de inclusión laboral, incluidas las políticas activas y pasivas, así como de la institucionalidad social y la sostenibilidad financiera en este ámbito.

El capítulo III aborda los desafíos de inclusión laboral de las mujeres y las personas migrantes en la región. Por una parte, se destacan los graves déficits y desigualdades de género que enfrenta la región en materia de participación laboral de las mujeres. Entre las principales razones para esta situación se encuentran la desigual distribución del trabajo remunerado y no remunerado y el bajo nivel de acceso a políticas integrales de cuidados, que operan en detrimento de las mujeres. Se abordan también las condiciones laborales en la educación, la salud y el trabajo doméstico, sectores que involucran el cuidado en los que aprecia una mayor ocupación por parte de las mujeres. Se resaltan las condiciones laborales en el sector del trabajo doméstico remunerado, caracterizado por altas tasas de informalidad y condiciones laborales precarias. Si bien el auge de la economía de plataformas podría abrir nuevas oportunidades, sin una regulación adecuada podría generar nuevos riesgos y barreras para la inclusión laboral de las mujeres. Por otra parte, el capítulo destaca el notorio aumento de la migración intrarregional en las últimas dos décadas y la importancia de entender este fenómeno como una contribución a los países de origen y destino, en tanto las personas migrantes contribuyen a reducir los déficits estructurales de fuerza de trabajo y a estimular el crecimiento económico, sobre todo cuando la migración ocurre de manera regular y con protección de derechos. Desde esta perspectiva, se plantean los principales obstáculos y desafíos para la inclusión laboral de la población migrante.

Por último, el capítulo IV aborda la institucionalidad social de las políticas de desarrollo social y su vinculación con la inclusión laboral y la evolución del gasto social en la región. Se observan avances en todas sus dimensiones, así como una creciente importancia en los países vinculada a su papel crítico como condición necesaria para generar políticas sociales de calidad. Se destaca la importancia de contar con una institucionalidad social sólida, con una gobernanza transparente del proceso de toma de decisiones, para que el enfoque de derechos pueda materializarse en las políticas públicas. Se identifican desafíos clave entre los que se incluye consolidar las bases jurídico-normativas y fortalecer las capacidades de las entidades abocadas al desarrollo social, invirtiendo tanto en sus recursos humanos, tecnológicos y financieros como en los sistemas de información para la toma de decisiones, y consolidando sistemas de monitoreo y evaluación, con mayores capacidades de planificación estratégica y prospectiva. El capítulo también aborda la tendencia y los niveles de gasto público social del gobierno central en la región, e indica que en 2022 se observa una tendencia a volver a los niveles y las estructuras de gasto social de 2019 en la clasificación funcional e institucional y en los tipos de programas en el mercado laboral. Se destaca que persisten diferencias significativas respecto de los niveles de gasto en políticas laborales que se asignan en los países de la región y en Europa, con una tendencia a la baja en el nivel de inversión en políticas de inclusión laboral en los países de América Latina, que destinan, en promedio, el 0,42% del PIB. Al cierre del capítulo se reitera que el contexto actual exige acciones de política fiscal sostenible para enfrentar las consecuencias de las crisis en cascada en curso y procurar retomar la tendencia de aumento de recursos para atender el desafío de alcanzar los ODS.

Bibliografía

- Abramo, L. (2021), “Políticas para enfrentar los desafíos de las antiguas y nuevas formas de informalidad en América Latina” *serie Políticas Sociales*, N° 240 (LC/TS.2021/137), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Abramo, L., S. Cecchini y B. Morales (2019), *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 155 (LC/PUB.2019/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas de Mesa, A. (2023), “Protección social universal, integral, sostenible y resiliente para erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y avanzar hacia un desarrollo social inclusivo”, *Revista CEPAL*, N° 141, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Arenas de Mesa, A., C. Robles y J. Vila (2023), “El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina”, *serie Políticas Sociales*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Barón, C. y L. Scuro (2023), “Los nudos estructurales de la desigualdad de género y los desafíos para la autonomía de las mujeres en el futuro del trabajo”, *Desigualdades, inclusión laboral y futuro del trabajo en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/63), M. Huepe (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CAF (Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe) (2022), *Desigualdades heredadas: el rol de las habilidades, el empleo y la riqueza en las oportunidades de las nuevas generaciones*, Bogotá.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023a), *Deuda pública y restricciones para el desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2023/20), Santiago.
- (2023b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/11-P), Santiago.
- (2023c), *América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030: avances y propuestas de aceleración* (LC/FDS.6/3/Rev.1), Santiago.
- (2022a), *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad* (LC/SES.39/3-P), Santiago.
- (2022b), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/15-P), Santiago.
- (2022c), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- (2021a), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
- (2021b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/10-P/Rev.1), Santiago.
- (2020), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.
- (2019), *Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: antecedentes para una Agenda Regional* (LC/CDS.3/3), Santiago.
- (2017), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago.
- (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- CEPAL/OEI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2020), “Educación, juventud y trabajo: habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/116), Santiago.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2023), “Hacia la creación de mejor empleo en la pospandemia”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 28 (LC/TS.2023/70), Santiago.
- Cid, C. y M. L. Marinho (2022), “Dos años de pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe: reflexiones para avanzar hacia sistemas de salud y de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/63), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Espejo, A. y otros (2023), “Desafíos y recomendaciones para la inclusión laboral de jóvenes en América Latina”, *Desigualdades, inclusión laboral y futuro del trabajo en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/63), M. Huepe (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fisher, J. y otros (2016), “Inequality and mobility using income, consumption, and wealth for the same individuals”, *RSF: Russell Sage Foundation Journal of Social Sciences*, vol. 2, N° 6, octubre.

- Holz, R., M. Huepe y M. Rangel (2022), “El futuro del trabajo y la población afrodescendiente en América Latina en el marco del COVID-19 y la recuperación transformadora con igualdad”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/81), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Huepe, M. (2023a), “Desafíos y recomendaciones para la inclusión laboral de la población afrodescendiente”, *Desigualdades, inclusión laboral y futuro del trabajo en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/63), M. Huepe (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2023b), “Políticas de inclusión laboral: una estrategia integrada, sostenible y con enfoque territorial” *Desigualdades, inclusión laboral y futuro del trabajo en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/63), M. Huepe (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Maldonado, C., J. Martínez y R. Martínez (2018), “Protección social y migración: una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/62), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Marinho, M. L., A. Dahuabe y A. Arenas de Mesa (2023), “Salud y desigualdad en América Latina y el Caribe: la centralidad de la salud para el desarrollo social inclusivo y sostenible”, *serie Políticas Sociales*, N° 244 (LC/TS.2023/115), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez Pizarro J. y M. Cano Christiny (eds.) (2022), “Sobre las contribuciones de la migración al desarrollo sostenible: estudios en países seleccionados”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/195), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mazzucato, M. (2023), *Cambio transformacional en América Latina y el Caribe: un enfoque de política orientada por misiones* (LC/TS.2022/150/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Naciones Unidas (2023), “Se acaba la emergencia por la pandemia, pero el COVID continúa”, Noticias ONU, 5 de mayo [en línea] <https://news.un.org/es/story/2023/05/1520732>.
- (2022), *World Population Prospects 2022: Online Edition* [en línea] <https://population.un.org/wpp/>.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2018), *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*, París, OECD Publishing.
- Pedrero, M. (2023), “Los Pueblos Indígenas de América Latina-Abya Yala: la centralidad de los derechos colectivos para una recuperación económica transformadora”, *Desigualdades, inclusión laboral y futuro del trabajo en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/63), M. Huepe (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Robles, C. y otros (2023), “Apuestas estratégicas hacia el futuro de la protección social: avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles”, *El futuro de la protección social ante la crisis prologada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles*, serie Políticas Sociales, C. Robles y R. Holz (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Rossel, C. y otros (2022), “Transferencias monetarias no contributivas y educación: impacto y aprendizajes”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/202), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2023), “Prólogo”, *Desigualdades, inclusión laboral y futuro del trabajo en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/63), M. Huepe (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2022), “Estrategias y políticas para la reconstrucción con transformación pospandemia en América Latina y el Caribe”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/22), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Velásquez Pinto, M. (2021), “La protección social de los trabajadores informales ante los impactos del COVID-19”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/37), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Waldenström, D., A. Adermon y M. Lindahl (2016), “Intergenerational wealth mobility and the role of inheritance: evidence from multiple generations”, *CEPR Discussion Paper*, N° 11456, París y Londres, Centre for Economic Policy Research (CEPR).
- Wilkinson, R. y M. Marmot (eds.) (2003), *Social determinants of health: the solid facts*, 2ª edición, Dinamarca, Organización Mundial de la Salud (OMS).
- Yang, X. y P. Zhou (2022), “Wealth inequality and social mobility: a simulation-based modelling approach”, *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 196, abril.

CAPÍTULO



Desigualdad del ingreso, pobreza y vínculos con la inclusión laboral

Introducción

A. Desigualdad del ingreso y riqueza extrema

B. Pobreza, estratos medios y vínculos con la inclusión laboral

C. Comentarios finales

Bibliografía

Anexo I.A1

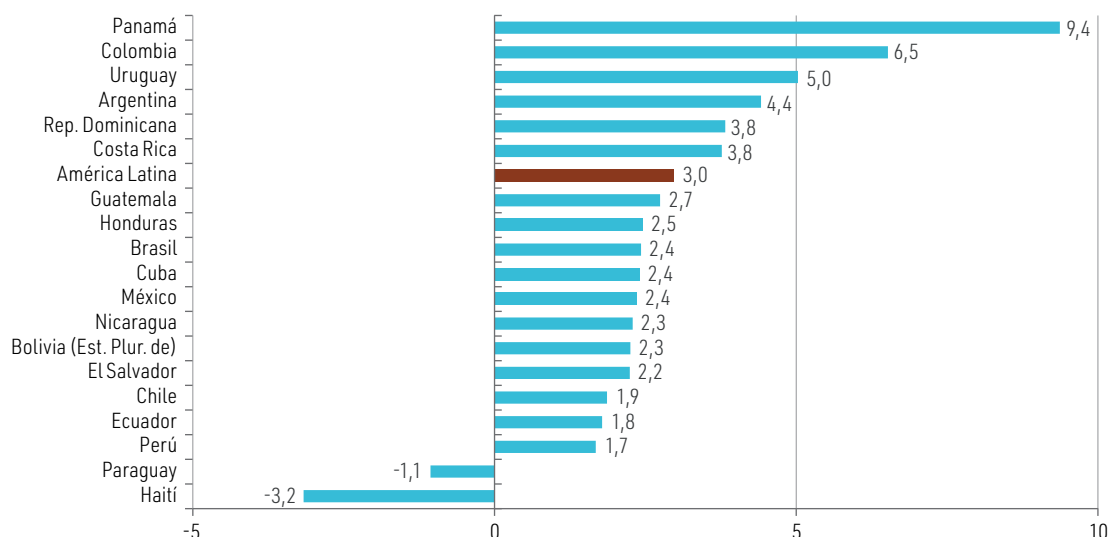
Introducción

En 2022 continuó el proceso de recuperación tras la crisis económica ocasionada por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID19), y ese proceso abarcó, con distinta intensidad, prácticamente a todos los países de América Latina. La recuperación conllevó un incremento de la participación en el mercado laboral y la ocupación, así como una caída del desempleo. Los cambios en el mercado laboral dieron lugar a un aumento de los ingresos de las personas ocupadas y del ingreso de los hogares en la mayoría de los países, aunque la inflación se mantuvo elevada, lo que afectó con mayor intensidad a los hogares de menores ingresos.

La tasa de crecimiento del PIB por habitante, que en 2021 había sido del 6,1%, se moderó y se situó en el 3% en 2022 (véase el gráfico I.1). En términos reales, el PIB por habitante registrado en 2022 fue un 1% superior al de 2019, lo que significa que 2022 fue el primer año en que se superó la marca previa a la pandemia. Las economías de Panamá, Colombia y el Uruguay fueron las que más crecieron, con un aumento del 5% o más. En otros tres países, Costa Rica, la República Dominicana y la Argentina, el crecimiento superó el promedio regional. En 11 países el crecimiento del PIB por habitante fue de entre el 1,7% y el 2,7%, en tanto que en el Paraguay y Haití se registró una caída del 1,1% y el 3,2%, respectivamente.

Gráfico I.1

América Latina (19 países): variación anual del PIB per cápita a precios constantes, 2022
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/11-P), Santiago, 2023.

En lo que respecta al Caribe, el crecimiento promedio del PIB por habitante fue del 12,6% en 2022. En ese valor excepcionalmente elevado incidió el crecimiento que se registró en Guyana gracias a la explotación de los yacimientos petrolíferos que se descubrieron hace pocos años. Si se considera el crecimiento mediano, el valor es algo menor y se sitúa en un 7,4% anual. Los países en que la variación del PIB por habitante superó ese valor fueron los siguientes: Guyana (61,5%), Santa Lucía (15,8%), las Bahamas (13,8%), Belice (10,7%), Barbados (9,8%) y Antigua y Barbuda (7,8%). El menor crecimiento se registró en Suriname (0,1%) y Trinidad y Tabago (2,1%) (CEPAL, 2023).

En los ámbitos laborales de la región, el proceso de reactivación tras el COVID19 ha seguido avanzando, lo que se ha evidenciado en diversos indicadores, como la tasa de participación, la tasa de desempleo,

la tasa de empleo y la cifra de empleados. El valor de esos indicadores ha mostrado algunas mejoras con respecto al bienio 2020-2021 y, en términos generales, ha regresado o se encuentra cercano a las cifras previas a la crisis sanitaria. Sin embargo, se percibe una desaceleración en el avance de esos indicadores y además subsisten problemas estructurales, como la gran informalidad laboral y las marcadas desigualdades de género (véanse los capítulos II y III, donde se ahonda en la inclusión laboral).

La tasa promedio de participación laboral en América Latina se incrementó levemente en 2022 y alcanzó el 64,0%, 0,3 puntos porcentuales por encima del 63,7% que se había observado en 2021¹. La participación laboral de 2022 se encuentra aún por debajo del promedio registrado en 2019 antes de la emergencia sanitaria (64,7%). En paralelo, se registró una disminución de 1,5 puntos porcentuales en la tasa promedio de desocupación, que descendió del 8,1% en 2021 al 6,6% en 2022. La tasa de 2022 fue similar a la de 2019, cuando se había situado en un 6,7%. En concordancia con el aumento de la participación y la leve caída de la desocupación, se observó un incremento de la tasa de ocupación promedio a nivel regional. Específicamente, el índice promedio de América Latina ascendió del 58,6% en 2021 al 59,8% en 2022, pero no se alcanzó el valor previo a la pandemia (60,5% en 2019).

En 2022 se observó una reducción de las brechas por sexo en los indicadores de participación, desocupación y ocupación, después de un período en que las mujeres sufrieron de forma más pronunciada los efectos de la pandemia en el mercado laboral. En cifras, la participación laboral femenina aumentó 1,2 puntos porcentuales respecto a 2021 en el promedio regional, al tiempo que la participación masculina se mantuvo constante². A su vez, la tasa de desocupación entre las mujeres cayó 1,4 puntos porcentuales, 0,3 puntos más que la caída registrada entre los hombres. Finalmente, la tasa de ocupación entre las mujeres aumentó 1,9 puntos porcentuales, frente a un incremento de 0,6 puntos porcentuales entre los hombres. A pesar de esta tendencia favorable, persisten importantes brechas entre los hombres y las mujeres. A modo de ejemplo, la tasa de ocupación de estas últimas fue del 49,1% en 2022, 22 puntos porcentuales por debajo de la tasa de ocupación de los hombres (71,1%). Del mismo modo, la tasa de desempleo entre las mujeres (8,4%) es 1,5 veces la de los hombres (5,6%), al tiempo que la participación femenina en 2022 (53,5%) continuó muy por debajo de la masculina (75,9%).

En concordancia con el aumento de la ocupación, los ingresos del trabajo por persona crecieron más que la inflación en 8 de los 12 países analizados (véase el gráfico I.2)³. En el Perú, Chile, México y el Uruguay, el ingreso del trabajo medido en múltiplos de las líneas de pobreza creció entre el 6% y el 8% en 2022, mientras que en el Ecuador, el Brasil, el Paraguay y la República Dominicana el aumento fue de alrededor del 4%⁴. A su vez, el ingreso por persona del hogar creció en todos los países mencionados, en parte como consecuencia del aumento de los ingresos del trabajo, salvo en el caso de Panamá, donde el aumento del ingreso por persona del hogar se dio en un contexto de caída de los ingresos laborales⁵. La Argentina y Costa Rica fueron los únicos países respecto de los cuales se disponía de datos a 2022 donde el ingreso per cápita de los hogares exhibió una caída significativa.

Por último, en 2022 la inflación se mantuvo alta en comparación con los años previos a la pandemia. A principios de 2020, la tasa de inflación mediana de la región en un período de 12 meses era inferior

¹ La tasa promedio de participación laboral se calculó como el promedio simple de 16 países respecto de los cuales se disponía de información completa sobre la tasa de participación, ocupación y desocupación en 2022. Esos países son los siguientes: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay (CEPAL 2023, anexo estadístico).

² El promedio regional se calculó como el promedio simple de los siguientes 15 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay (CEPAL 2023, anexo estadístico).

³ Corresponde a las variaciones de los ingresos expresados en número de líneas de pobreza, que se utiliza como indicador indirecto de la variación de precios en el período.

⁴ En los casos de México y Chile, la variación anualizada corresponde al período de 2020 a 2022, mientras que en el del resto de los países mencionados corresponde al período de 2021 a 2022.

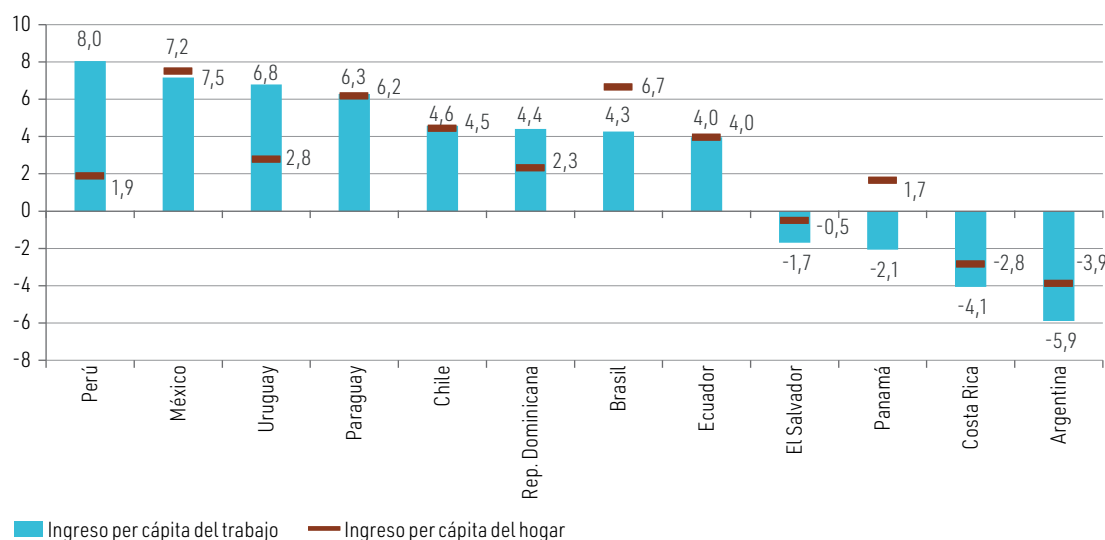
⁵ El ingreso per cápita del hogar es la variable que se utiliza en esta publicación para las mediciones relacionadas con la pobreza y la desigualdad. Corresponde al cociente entre el total de los ingresos del hogar provenientes de distintas fuentes (trabajo, propiedad de activos, transferencias y alquiler imputado) y el número de personas que lo integran. El ingreso del trabajo, en tanto, corresponde al mismo cociente, pero evaluado solo en relación con la fuente laboral, que es la de mayor incidencia en el ingreso de los hogares.

al 2%, pero en diciembre de 2021 aumentó al 6,6%, y en 2022 volvió a aumentar y se situó en el 8,5%. En el primer semestre de 2023, la presión inflacionaria pareció descender debido a la situación internacional y a las distintas medidas de restricción monetaria que adoptaron los bancos centrales, entre otras razones. Así, la inflación anualizada cerrada a julio de 2023 se situó en torno al 4,5%.

Gráfico I.2

América Latina (12 países): variación anual del ingreso per cápita del trabajo y del hogar medido en líneas de pobreza, 2022

(En porcentajes)



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

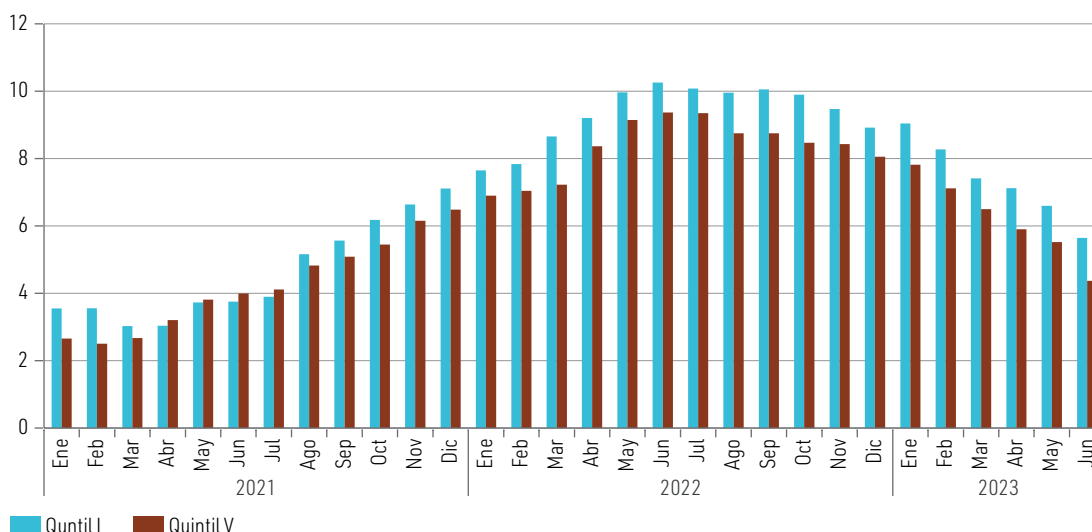
Nota: Se incluyen los países respecto de los cuales se disponía de información a 2022, ordenados según la variación del ingreso del trabajo. En el caso de Chile y México, los valores corresponden a las variaciones anualizadas entre 2020 y 2022.

El incremento de los precios no afectó por igual a todos los hogares debido a las distintas composiciones de las canastas de consumo. En efecto, en 2022 el incremento de los precios del consumo de los hogares de menores ingresos fue entre 0,4 y 1,5 puntos porcentuales superior al de los hogares de mayores ingresos (véase el gráfico I.3). Esa diferencia se debió al mayor aumento de los precios de los alimentos, que tienen una participación más elevada en la canasta de consumo de los hogares de menores ingresos. En los primeros meses de 2023 la situación se mantuvo, aun en un contexto de descenso de la inflación, y afectó de forma más apreciable el poder adquisitivo de las mujeres más pobres, dado que la participación de estas en la población de 15 a 59 años que vive en esos hogares es mayor.

La inclusión laboral, que es el tema central de esta edición del *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, está estrechamente relacionada con los problemas que se analizan en el resto del capítulo. La principal vía que tienen las personas para obtener ingresos es el mercado laboral, a través de la remuneración del trabajo. Por tanto, las posibilidades de participar en ese mercado y de tener una ocupación que satisfaga ciertos estándares de calidad determinan en gran medida la probabilidad de que una persona y los miembros de su hogar se encuentren o no en situación de pobreza. La no participación en el mercado laboral y la resultante ausencia de ingresos propios afecta principalmente a las mujeres adultas, que están sobrerrepresentadas en los hogares en situación de pobreza. Asimismo, la existencia de empleos inestables con remuneraciones precarias es una de las causas de las amplias brechas de ingreso y de la insuficiencia de recursos para atender las necesidades básicas. Por tanto, es indispensable avanzar de forma decidida hacia una mayor inclusión laboral para que la región avance de manera significativa en el camino a cumplir el compromiso de reducir la desigualdad y erradicar la pobreza establecido en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Gráfico I.3

América Latina (17 países)^a: variación interanual del índice de precios al consumidor (IPC), por quintiles seleccionados, 2021-2023
(En puntos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT [en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es> y el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: La variación del IPC se calcula como la mediana de las variaciones interanuales del IPC observadas en relación con cada quintil en el conjunto de países mencionados. Se utiliza la mediana en lugar de la media para minimizar el impacto de los valores extremos que se registran en algunos países. Los quintiles representan a grupos que reúnen el 20% de las personas, ordenados de acuerdo al ingreso per cápita de los hogares de los que forman parte. Para el gráfico se seleccionaron los quintiles extremos de la distribución: el quintil I, que corresponde al 20% de la población integrado por las personas de menores ingresos, y el quintil V, que está conformado por el 20% de la población integrado por las personas de mayores ingresos.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

En ese contexto, en las secciones siguientes se analiza la situación reciente en lo que atañe a la desigualdad de los ingresos, la pobreza y los vínculos entre los estratos sociales y la inclusión laboral. Como es habitual en esta publicación, se utilizan las últimas encuestas de hogares disponibles en los países de América Latina, que en este caso corresponden a 2022. La información sobre los ingresos de los hogares que se obtiene de esa fuente, que permite calcular diversos indicadores de desigualdad y pobreza, se complementa con datos obtenidos de Forbes para caracterizar la riqueza extrema, entendida como la concentración de un patrimonio superior a 1.000 millones de dólares.

A. Desigualdad del ingreso y riqueza extrema

En 2022, la desigualdad del ingreso disminuyó hasta situarse en niveles inferiores a los que se habían registrado antes del inicio de la pandemia. En 9 de 12 países latinoamericanos el valor del índice de desigualdad de Gini fue inferior al de 2019: desde ese año hasta 2022 el índice se redujo un 1,1% anual en promedio. Esos avances se dieron en un contexto de desigualdad muy elevada en que el decil más alto recibía un ingreso 21 veces superior al del decil más bajo. La concentración del patrimonio era aún mayor que la del ingreso: en 2021, el patrimonio de los 105 milmillonarios de la región representaba un 4% de la riqueza de toda la población, porcentaje superior al de 2019 y 2020.

1. La desigualdad del ingreso disminuyó y fue inferior a la anterior a la pandemia

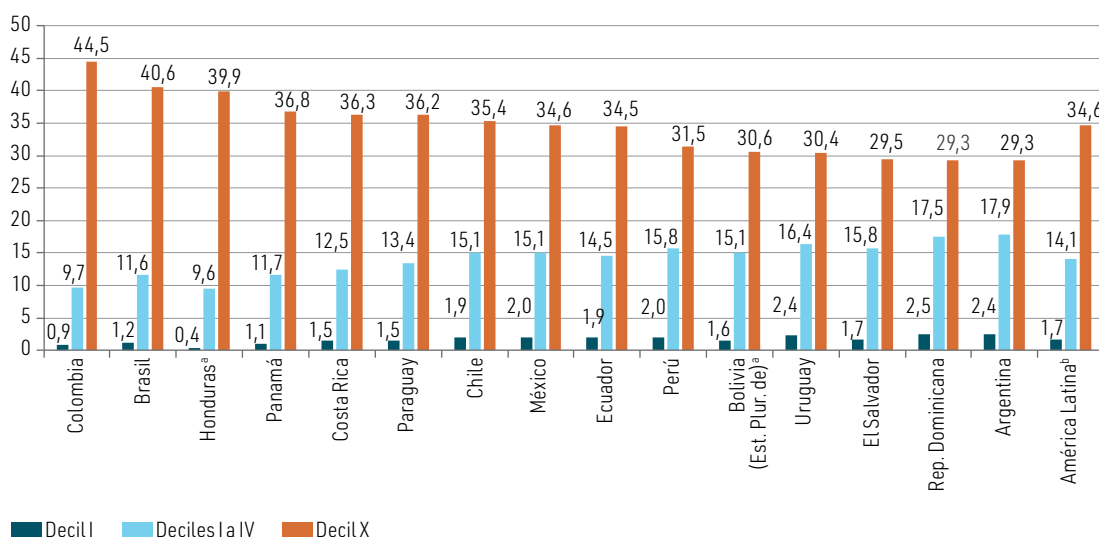
Las diversas manifestaciones de la desigualdad, sobre todo la que atañe a la distribución de los ingresos, son muy relevantes en América Latina debido a las diversas implicaciones económicas, sociales y políticas que conllevan. Desde una perspectiva económica, cuanto mayor es la desigualdad menores son las posibilidades de crecimiento, ya que debido a la desigualdad ciertos grupos de población tienen menos acceso a la educación y a oportunidades laborales, lo que reduce las oportunidades de innovar e incrementar la productividad. Además, una distribución poco equitativa de los ingresos tiene un impacto negativo en la demanda agregada y en la distribución de las inversiones en servicios e infraestructura (CEPAL, 2018b).

En el ámbito social, la desigualdad del ingreso influye en la dinámica entre distintos grupos socioeconómicos y da lugar a brechas en la inclusión laboral, en la percepción de la justicia y en la cohesión social. Desde el punto de vista político, el hecho de que la desigualdad sea elevada podría presentar retos para la gobernanza y el proceso democrático y, potencialmente, afectar la estabilidad institucional (CEPAL, 2022a).

Como es tradicional, la desigualdad de los ingresos y su evolución se estiman a partir de las encuestas de hogares de los países de la región⁶. De acuerdo con las cifras más recientes, si la población se ordena según el ingreso por persona de los hogares y se construyen diez grupos que tienen el mismo número de personas cada uno (deciles), el grupo de mayores ingresos capta entre el 29% y el 45% del ingreso total en cada país, mientras que el de menores ingresos capta entre el 0,4% y el 2,5%. En el promedio simple de los 15 países de la región respecto de los cuales se dispone de datos a 2021 o 2022, el decil X recibe un 34,9% del ingreso total, 21 veces más que el decil I (1,7%) (véase el gráfico I.4).

Gráfico I.4

América Latina (15 países): ingreso percibido por los deciles I, I a IV y X, 2022
(En porcentajes)



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

^a En el Estado Plurinacional de Bolivia y Honduras los datos corresponden a 2021.

^b Promedio simple.

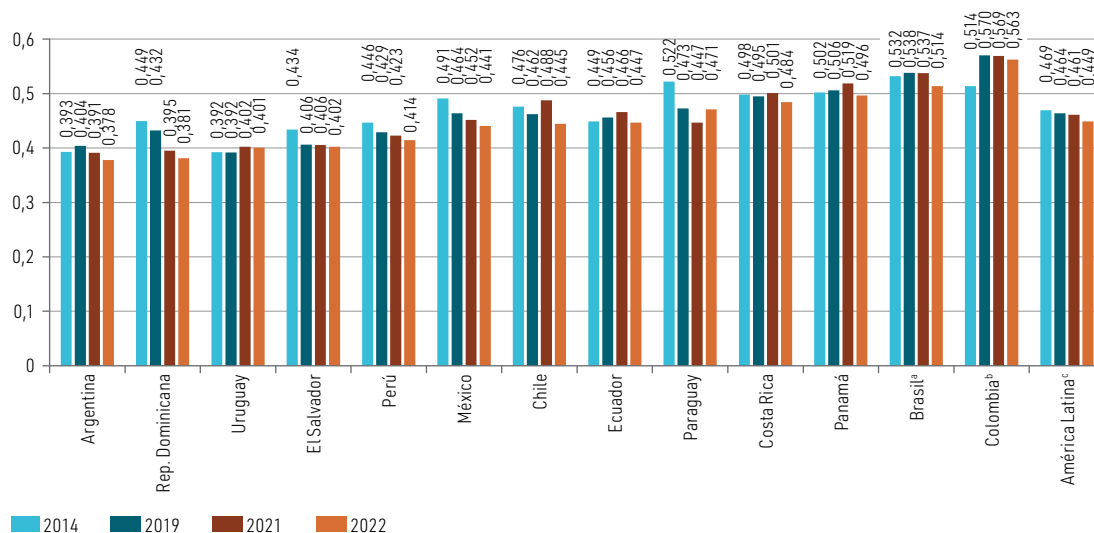
⁶ Las encuestas de hogares constituyen la mejor fuente disponible en la región para hacer un seguimiento oportuno de los ingresos de los hogares y las tendencias distributivas. No obstante, esta fuente no permite captar de forma adecuada los ingresos de los mayores perceptores y puede conducir a que se subestimen las brechas. En Alvaredo y otros (2022) y Fuentes (2022) se puede hallar una estimación reciente de la desigualdad de los ingresos en que se utiliza una combinación de fuentes de datos.

Otra forma de dimensionar la brecha entre los ingresos de los grupos de mayores y menores recursos es el índice de Palma, que se define como el cociente entre el ingreso total captado por el decil más alto y la suma del que reciben los cuatro primeros deciles⁷. Ese índice tiene un valor de 2,4 en el promedio de los 15 países de la región respecto de los cuales se dispone de datos recientes, y el valor correspondiente a cada país va de 1,6 a 4,9.

De manera complementaria, la desigualdad puede representarse mediante índices sintéticos en que se consideran los ingresos de toda la población y no solamente los de los grupos situados en los extremos. El índice de Gini, uno de los más utilizados para medir la desigualdad, toma valores de entre 0 y 1, donde un valor más alto representa una mayor concentración del ingreso. En 2022, ese índice se situó en un intervalo que iba de 0,38 a 0,56 en 13 países respecto de los cuales se disponía de información reciente (véase el gráfico I.5). La Argentina, la República Dominicana, el Salvador y el Uruguay fueron los países donde el índice era inferior (0,40 o menos), y el Brasil, Colombia, Costa Rica y Panamá fueron los países en que era superior (0,48 o más).

Gráfico I.5

América Latina (13 países): índice de desigualdad de Gini, 2014-2022



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

Nota: El índice de desigualdad de Gini toma valores de 0 a 1, donde 0 significa que no hay desigualdad y 1 representa la desigualdad máxima. En el gráfico se muestran los países respecto de los cuales se disponía de datos a 2022, ordenados según el índice de Gini de ese año. En Chile, los datos de 2014 corresponden a 2013, y en el Brasil y México, a 2016. En Chile, los datos de 2019 y 2021 corresponden a 2017 y 2020, y en México, a 2018 y 2020, respectivamente. El índice de Gini se calculó tomando en cuenta los ingresos iguales a 0.

^a Las cifras de 2014 se ajustaron según la diferencia entre la Encuesta Nacional de Hogares (PNAD) y la Encuesta Nacional de Hogares Continua (PNAD Continua) de 2014, para poder compararla con las de los años posteriores.

^b Las cifras de 2014 y 2019 se ajustaron según la diferencia debida a la actualización del marco muestral de la Gran Encuesta Integrada de Hogares de 2021 (1,08), para poder compararla con las de 2021 y 2022.

^c Promedio simple.

Si se consideran los 13 países respecto de los cuales se disponía de datos a 2022, el promedio regional del índice de Gini se situó en 0,45 ese año, valor casi un 3% inferior al de 2021. Ello representó una caída del 1,1% anual en el período 2019-2022, disminución mayor que la observada entre 2014 y 2019 (0,2%) en ese conjunto de países.

⁷ El índice de Palma se presenta como una alternativa a los indicadores sintéticos de desigualdad y se centra en las diferencias entre los ingresos de los extremos de la distribución: el 10% de mayores ingresos y el 40% más pobre. El índice surge a partir de la regularidad observada por Palma, quien encontró que, en la mayoría de los países, el 50% central (es decir, el que se encuentra entre el 40% más pobre y el 10% más rico) participa en el ingreso de una forma que tiende a ser bastante constante y representa alrededor del 50% del ingreso total. Eso significa que la desigualdad, en gran medida, se derivaría de la distribución entre los grupos extremos de la distribución.

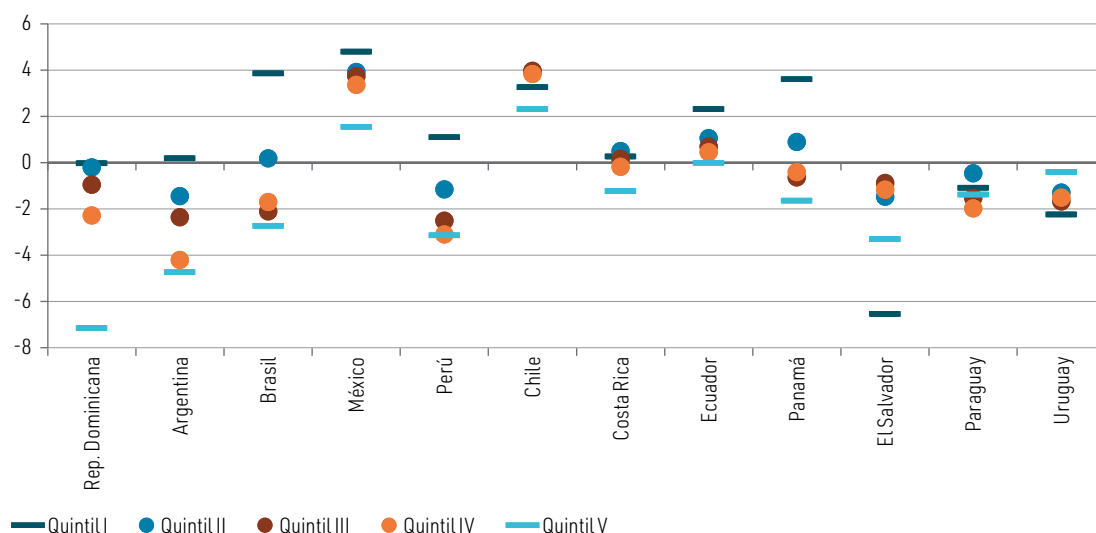
Entre 2019 y 2022, el índice de Gini se redujo en 9 de los 12 países con información comparable para ese período. En términos anualizados, la mayor caída se registró en la República Dominicana (4,1%), seguida de la Argentina (2,2%) y el Brasil (1,5%). En otros seis países (México, Chile, el Perú, Costa Rica, el Ecuador y Panamá), la reducción de la desigualdad se dio a un ritmo anual de entre el 1,3% y el 0,6%. En el caso de El Salvador y el Paraguay, las variaciones no fueron significativas en el período mencionado, en tanto que el Uruguay fue el único país donde el índice de Gini aumentó a un ritmo del 0,8% anual.

La variación real del ingreso medio (medido en líneas de pobreza) por quintiles de ingreso permite entender los cambios registrados en la desigualdad en cada uno de los países. En general, una mejora relativa de los ingresos de los hogares que se ubican en la parte inferior de la distribución con respecto a los hogares situados en la parte alta dará lugar a un descenso de la desigualdad de los ingresos. Esa mejora puede producirse tanto en contextos de crecimiento como en contextos de caída del ingreso promedio nacional. Así, existe la posibilidad de que la distribución mejore debido a que los ingresos de los primeros quintiles crezcan más que el resto o debido a que esos ingresos sean los que menos caen.

En los nueve países donde la desigualdad cayó entre 2019 y 2022, el ingreso del primer quintil mejoró relativamente respecto del ingreso del quinto quintil. En el caso de la República Dominicana, la Argentina y Costa Rica, esto se debió a que los ingresos de los hogares más pobres no variaron en términos reales, al tiempo que los del quintil de mayores ingresos disminuyeron. En el caso del Brasil, Panamá y el Perú se registró un incremento apreciable de los ingresos del primer quintil, en un marco en que los ingresos del resto de los quintiles cayeron, sobre todo en los hogares de mayores ingresos. Finalmente, en Chile, el Ecuador y México los ingresos del quintil más pobre crecieron junto con los de casi todos los quintiles, aunque a una tasa mayor que la del quintil de mayores ingresos (véase el gráfico I.6).

Gráfico I.6

América Latina (12 países): variación anualizada del ingreso medio en líneas de pobreza, por quintil de ingreso per cápita, 2019-2022
(En porcentajes)



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

Nota: En el gráfico se muestran los países respecto de los cuales se disponía de datos a 2022, ordenados según la variación anualizada del índice de Gini entre 2019 y 2022. Se excluye Colombia, debido a que el dato de 2022 no es comparable con el de 2019. El año inicial corresponde a 2019, excepto en Chile, en que corresponde a 2017, y en México, en que corresponde a 2018.

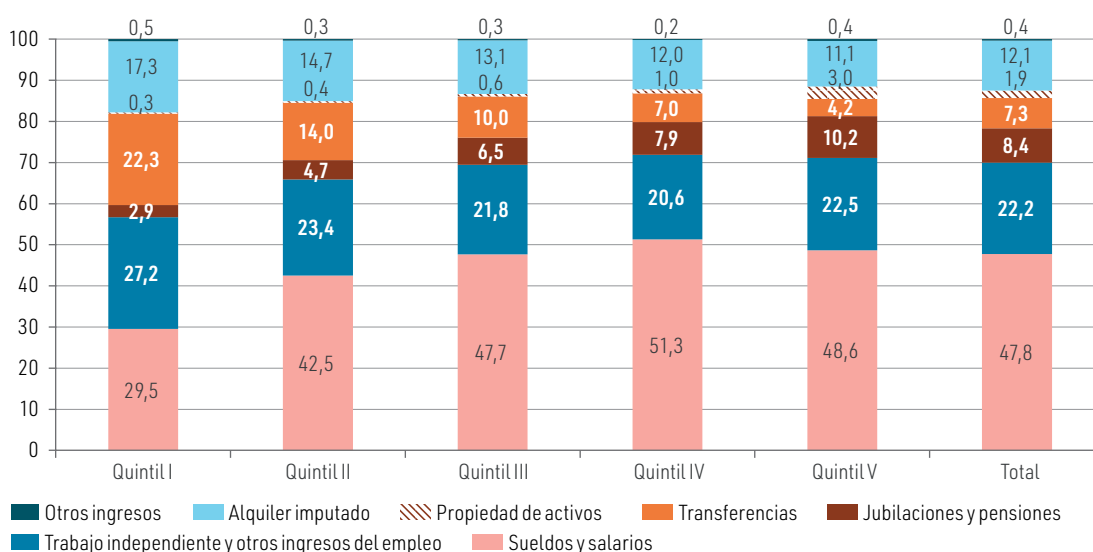
En el caso de El Salvador, el Paraguay y el Uruguay, los tres países donde el índice de Gini varió muy poco o aumentó, se registró una caída generalizada del ingreso medio de los hogares en todos los quintiles. Sin embargo, y a diferencia de lo ocurrido en el grupo de países donde el índice de Gini disminuyó, en El Salvador y el Uruguay los ingresos del quintil más pobre fueron los que más cayeron, mientras que, en el Paraguay, la caída fue similar en todos los grupos.

Los cambios mencionados en el ingreso de los hogares dependen del comportamiento de las distintas fuentes que lo componen: ingresos por trabajo, jubilaciones, transferencias públicas y privadas, ingresos de la propiedad, alquiler imputado y otros ingresos. Esas fuentes tienen una participación distinta según la posición de las personas en la distribución general del ingreso.

Los ingresos del trabajo representan la principal fuente de recursos de las personas (70% en el promedio regional), y su participación crece a medida que aumenta el ingreso total. La composición de esa fuente de ingresos varía de acuerdo con la situación en la ocupación. Así, en el primer quintil la participación del ingreso generado por el empleo asalariado es similar a la de los ingresos por trabajo independiente y otros ingresos del empleo. En los quintiles intermedios se registra un aumento del aporte del empleo asalariado, al tiempo que disminuye el de los ingresos obtenidos del trabajo independiente. En el quinto quintil se invierte esa tendencia, pues se reduce la participación del ingreso del empleo asalariado y se incrementa la del trabajo independiente en comparación con el cuarto quintil (véase el gráfico I.7).

Gráfico I.7

América Latina (15 países)^a: participación de las fuentes de ingreso en el ingreso per cápita, por quintil, 2022
(En porcentajes)



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

Nota: En el Estado Plurinacional de Bolivia y Honduras los datos corresponden a 2021.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Por su parte, las transferencias no contributivas públicas y privadas tienen una participación importante en los grupos de menores recursos. En efecto, algo más de la quinta parte del ingreso del primer quintil proviene de esa fuente, y la participación de esta disminuye conforme se incrementan los ingresos del hogar, hasta representar alrededor del 4% en el quinto quintil. En el caso de las jubilaciones se observa el comportamiento opuesto, pues ellas representan una parte muy menor del ingreso de los hogares más pobres y llegan a representar algo más del 10% del total de los ingresos del quintil superior. Como

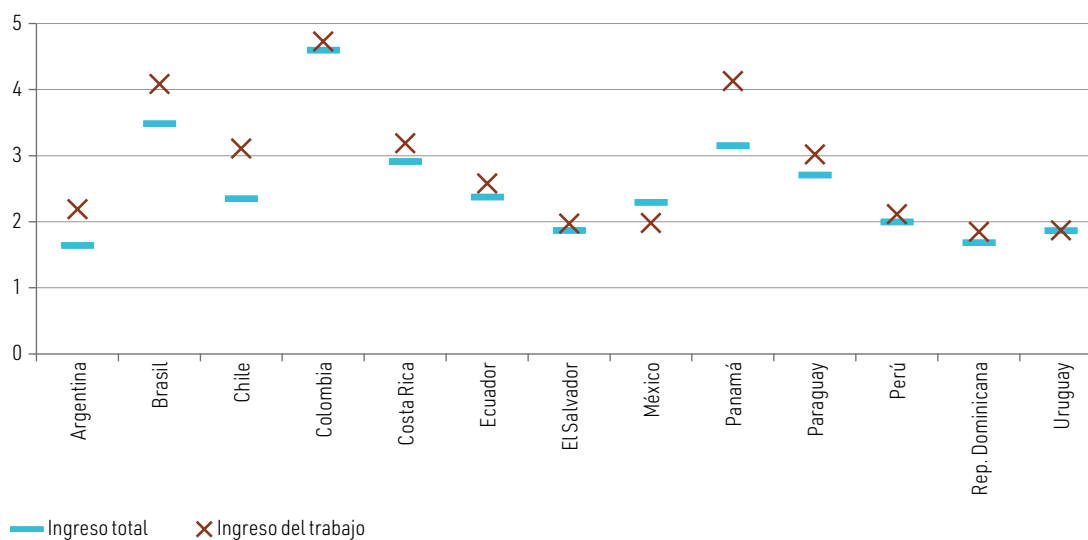
cabe esperar, los ingresos por la propiedad de activos solo tienen una participación apreciable en el quinto quintil, aunque la participación de esta fuente se encuentra subestimada en las encuestas. Finalmente, la participación del alquiler imputado es relativamente estable a lo largo de la distribución, considerando que la mayoría de los hogares son propietarios de su vivienda⁸.

La distribución de los ingresos del trabajo es más desigual que la del ingreso total. Esto quiere decir que la proporción del ingreso del trabajo que se concentra en menos manos es mayor que la del ingreso total, que se compone del ingreso del trabajo y de otras partidas derivadas de la propiedad de los activos y las transferencias contributivas y no contributivas que reciben los hogares.

Si se considera el índice de Palma respecto a la retribución económica obtenida del trabajo, el monto total que captó el decil más rico en 2022 fue 2,7 veces superior al de los cuatro deciles más pobres; en lo que respecta al ingreso total, la diferencia fue de 2,4 veces. El nivel y la brecha de captación de los ingresos laborales y el total de los ingresos en los distintos grupos de la población varía según el país. Por ejemplo, se observa que, de acuerdo con el índice de Palma, los ingresos laborales se distribuyen de forma similar al ingreso total en Colombia, El Salvador, el Perú y el Uruguay, en tanto que en la Argentina, el Brasil, Chile y Panamá la desigualdad de los ingresos laborales supera apreciablemente la del ingreso total. Del conjunto de países respecto de los cuales se contaba con información a 2022, solo en México la distribución del ingreso total era más desigual que la del ingreso del trabajo (véase el gráfico I.8).

Gráfico I.8

América Latina (13 países): índice de Palma del ingreso total y del ingreso del trabajo, 2022



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
Nota: El índice de Palma se define como el cociente entre el ingreso total acumulado del decil X y la suma del ingreso total de los cuatro primeros deciles.

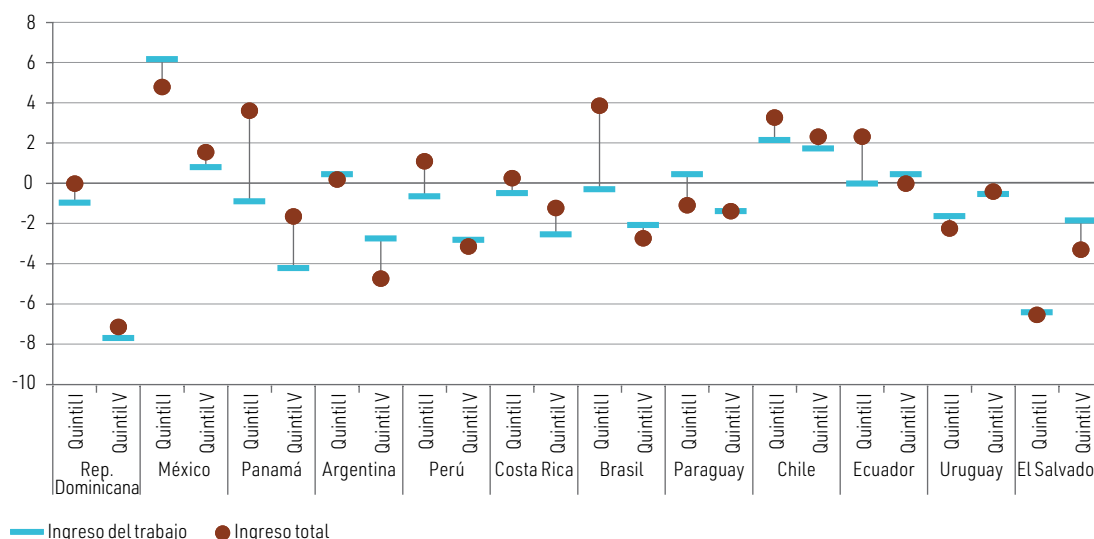
La variación del ingreso presentada en el gráfico I.6 puede analizarse según los cambios observados en los ingresos laborales y en el ingreso total en los quintiles extremos de la distribución (véase el gráfico I.9). Entre 2019 y 2022, en la mayoría de los países analizados el ingreso laboral del primer quintil mejoró más (o empeoró menos) que el del quintil de mayores ingresos, lo que significa que hubo una mejora distributiva. La mejora tuvo lugar sobre todo en la Argentina, México, Panamá y

⁸ El alquiler imputado es un ingreso que se asigna a los hogares propietarios de su vivienda por el servicio de alojamiento que esta les presta. Se trata de una partida imputada que tiene por objeto equiparar la situación de los hogares propietarios y los no propietarios en lo que respecta al bienestar.

la República Dominicana, pero también en el Brasil, Costa Rica y el Perú. En el caso de esos países, los ingresos laborales contribuyeron a la mejora distributiva antes mencionada. En Chile y el Ecuador, los ingresos laborales variaron en magnitudes similares en el primer y el quinto quintil, por lo que su efecto sobre la brecha entre ambos grupos fue neutro. Finalmente, en el Uruguay y El Salvador, los ingresos laborales tendieron a acrecentar la brecha entre el primer y el quinto quintil.

Gráfico I.9

América Latina (12 países): variación anual real del ingreso medio por trabajo y del ingreso total, por quintil de ingreso per cápita, 2019-2022
(En porcentajes)



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

Nota: Los países se ordenaron según la diferencia entre la variación del ingreso del trabajo del primer quintil y el quinto quintil. El año inicial corresponde a 2019, excepto en Chile, en que corresponde a 2017, y en México, en que corresponde a 2018.

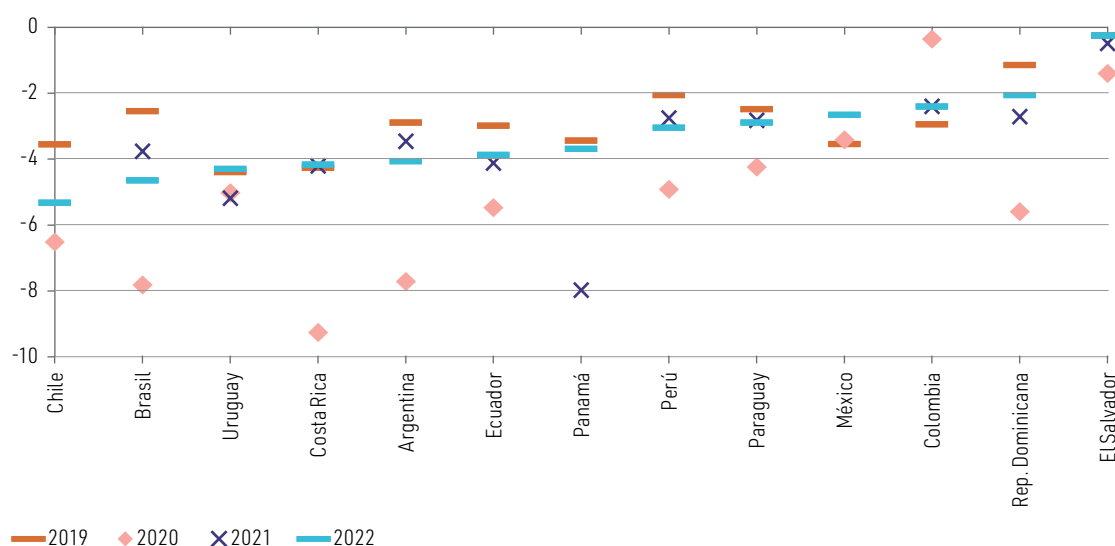
Debido al alto peso de los ingresos laborales en el ingreso total, cabe esperar que la variación de ambos ingresos por quintil sea de signo y magnitud similar, es decir, que la mayor parte de los cambios distributivos se originen en el mercado laboral. A grandes rasgos, el comportamiento descrito se observa en la mayoría de los países incluidos en el gráfico I.9, con algunas excepciones. Los ingresos no laborales contribuyeron a acortar las brechas entre los quintiles extremos gracias al mayor incremento que exhibieron en el primer quintil, especialmente en el Brasil, el Ecuador y Panamá, o a la caída que exhibieron en el quinto, como en la Argentina y El Salvador. En los casos de México y el Paraguay, los ingresos no laborales contrarrestaron en parte la mejora distributiva resultante de los ingresos del trabajo.

Entre los ingresos no laborales cabe hacer una mención especial a las transferencias estatales no contributivas como factor compensador de las desigualdades que se producen en el mercado laboral. Su efecto puede ilustrarse comparando el valor que se obtiene cuando el índice de Gini del ingreso total se calcula sin considerar estas transferencias y el que se obtiene cuando ellas se incluyen en el ingreso. En promedio, las transferencias estatales contribuyeron a que el índice de Gini disminuyera un 2,8% en 2019, un 3,7% en 2021 y un 3,4% en 2022 comparado con el valor que se habría obtenido si ellas no se hubieran tenido en cuenta. En lo que respecta a 2020, cuando los gobiernos establecieron un conjunto amplio de transferencias extraordinarias para mitigar los efectos de la pandemia, el impacto de las transferencias fue mayor y llevaron a que el índice de Gini fuera un 5,6% inferior al que se hubiera registrado en su ausencia.

El impacto que las transferencias extraordinarias que se hicieron en 2020 tuvieron sobre la desigualdad varió de un país a otro. En Costa Rica, la Argentina, el Brasil y Chile condujeron a que el índice de Gini se redujera entre el 6% y el 9%, y en el Ecuador, el Perú, el Paraguay, la República Dominicana y el Uruguay, entre el 4% y el 5,6%. Dado que los programas de transferencias de emergencia se redujeron después de la pandemia, su efecto sobre la desigualdad también disminuyó. En 2022, las transferencias públicas contribuyeron a reducir el índice de Gini entre un 2% y un 5% en ese conjunto de países. En el caso de El Salvador, el impacto de las transferencias sobre la distribución fue mínimo (en torno al 0,3%), con excepción de 2020, cuando llegó a un 1,4% (véase el gráfico I.10).

Gráfico I.10

América Latina (12 países): variación del índice de Gini del ingreso por persona cuando se incluyen en el ingreso las transferencias estatales no contributivas, 2019-2022
(En porcentajes)



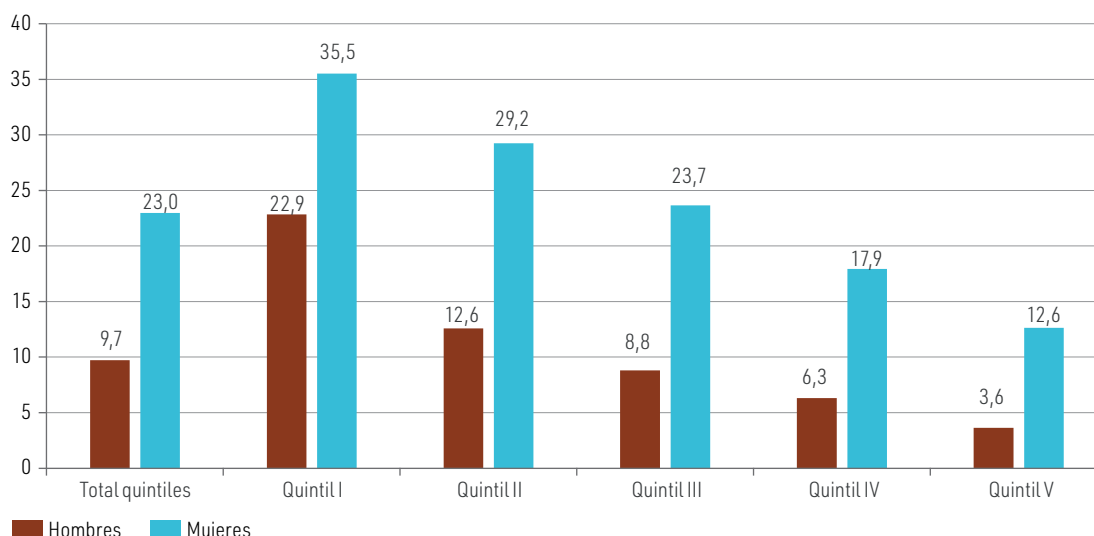
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
Nota: El índice de Gini se calculó tomando en cuenta los ingresos iguales a 0. Países ordenados según las cifras de 2022. Los datos de 2019 corresponden a ese año, excepto en Chile, en que corresponden a 2017, y en México, en que corresponden a 2018.

El análisis realizado, que se basa en la agregación de los ingresos recibidos por todos los miembros de los hogares, no da cuenta de las desigualdades que hay entre las personas en cuanto a su posibilidad para contar con ingresos propios, ya sea a través de su participación en el mercado laboral o por medio de transferencias. La carencia de ingresos propios, que afecta especialmente a las mujeres, es un indicador relevante para el análisis de la autonomía económica de estas y la caracterización de las desigualdades de género (CEPAL, 2022a).

Si se toma como referencia el promedio simple de los 13 países respecto de los cuales se disponía de información a 2022, un 23% de las mujeres cuya edad era 15 años y más y un 9,7% de los hombres de esa edad no recibían ingresos propios (véase el gráfico I.11). La brecha de género que este indicador ilustra se manifiesta en toda la distribución del ingreso, ya que el porcentaje de mujeres sin ingresos propios excede ampliamente el de los hombres en situación similar en todos los quintiles. En concordancia con estos resultados, la no participación en el empleo remunerado, que es uno de los factores debido a los cuales las personas no cuentan con ingresos propios, afecta principalmente a las mujeres y se manifiesta sobre todo en los estratos de menores ingresos, como se analiza más adelante en la sección sobre estratificación social.

Gráfico I.11

América Latina (13 países): población de 15 años y más sin ingresos propios, por sexo y quintil de ingreso per cápita, 2022^a
(En porcentajes)



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

Nota: Promedio simple de los países respecto de los cuales se disponía de información a 2022.

^a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

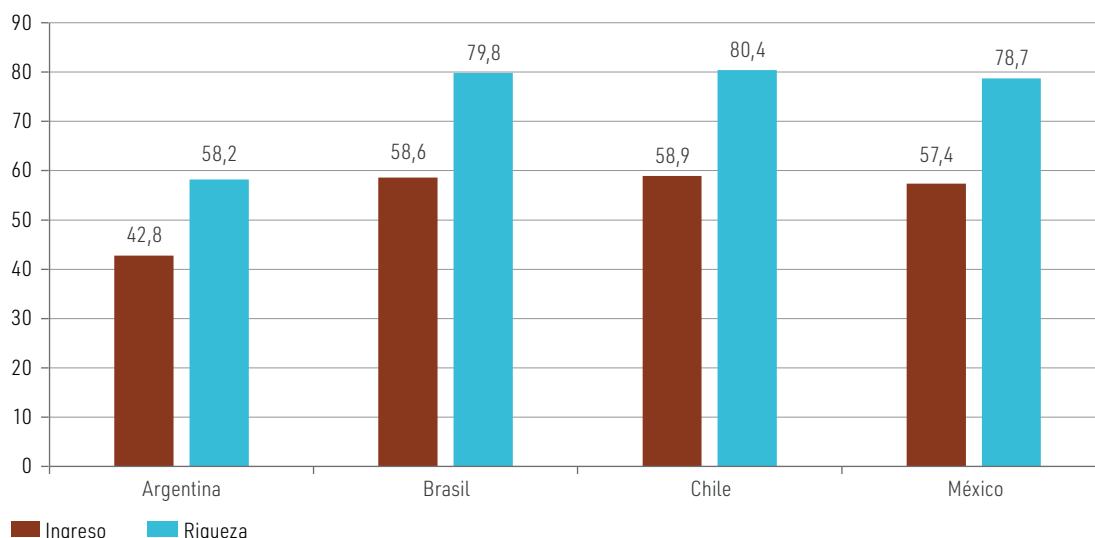
En conclusión, aunque diversos indicadores sobre la distribución del ingreso dan cuenta de que en la mayoría de los países analizados la desigualdad disminuyó en 2022, esa disminución no representa un cambio significativo en las amplias brechas estructurales que caracterizan a las sociedades latinoamericanas y que constituyen un obstáculo para el desarrollo económico y social. Una parte importante de esas brechas surge en el mercado laboral, lo que se traduce en una elevada desigualdad de los ingresos laborales. Si bien las transferencias desempeñan un papel relevante en lo que respecta a reducir parcialmente esas diferencias, existen otras fuentes de ingreso que tienden a agravarlas, como los ingresos derivados de los activos financieros y no financieros. Como se ha reseñado en ediciones anteriores del *Panorama Social*, los ingresos del capital tienden a subregistrarse en las encuestas de hogares, por lo que en mediciones alternativas en que se aplican procedimientos para corregir ese subregistro se pone de manifiesto una desigualdad mucho mayor que la que se describe aquí (CEPAL, 2022a).

2. La región presenta niveles extremos de concentración del patrimonio

En ediciones anteriores del *Panorama Social* se ha documentado que la desigualdad de los ingresos es más grande de lo que muestran habitualmente las encuestas de hogares (CEPAL, 2019 y 2022a) y, cuando se ha obtenido información sobre la distribución personal de la riqueza, se ha establecido que esta alcanza niveles de concentración bastante mayores que el ingreso. Por ejemplo, los datos de Chancel y otros (2022) sobre cuatro países latinoamericanos en 2021 o alrededor de ese año muestran que, en esos países, el decil superior concentraba bastante más riqueza que ingreso, y que la diferencia en cuanto a la participación en cada uno de ellos oscilaba entre 15 y 21 puntos porcentuales (véase el gráfico I.12). Esos números ponen de manifiesto la relevancia de examinar en mayor profundidad la concentración desigual de la riqueza en los países de la región.

Gráfico I.12

América Latina (4 países): participación del decil superior en la riqueza y el ingreso totales, 2021
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de L. Chancel y otros (coords.), *World Inequality Report 2022*, World Inequality Lab, 2022 [en línea] <https://wir2022.wid.world/download/>.

Nota: Véanse más detalles sobre la metodología utilizada en F. Bajard, L. Chancel y R. Moshri, "World Inequality Report 2022: Technical Notes for Figures and Table", 2021 [en línea] <https://wir2022.wid.world/methodology/>. La participación del decil superior es la parte del ingreso o de la riqueza que capta el 10% de la población que tiene más ingresos o riqueza en la distribución del país. La medición de la desigualdad de los ingresos a nivel nacional se basa en la distribución del ingreso antes de descontar impuestos entre toda la población y sin considerar las transferencias de asistencia social. Entre las fuentes de datos se consideran las encuestas de hogares, las cuentas nacionales y los registros tributarios. La desigualdad de la riqueza se evalúa sobre la base de la riqueza neta de los hogares. Se suman los activos financieros y no financieros y se restan las deudas. Entre las fuentes de datos se encuentran las cuentas nacionales oficiales, los datos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre la riqueza en materia de pensiones, los activos y pasivos extranjeros, y otras fuentes.

La extrema concentración del patrimonio es una de las expresiones más evidentes de la desigualdad. A diferencia del ingreso, la riqueza es menos susceptible a las fluctuaciones del mercado laboral, y tiende a perdurar de una manera más sólida a lo largo del tiempo (CEPAL, 2022a). La medición y el seguimiento de la extrema riqueza proporciona una aproximación sobre la forma en que están funcionando algunos de los factores más importantes que reproducen la desigualdad. En la acumulación de riqueza incide la estructura económica y social, y las posiciones aventajadas suelen transmitirse entre las generaciones; hay evidencia no solo de una correlación negativa entre la desigualdad de la riqueza y la movilidad social intergeneracional (Fisher y otros, 2016; Yang y Zhou, 2022)⁹, sino también de que la persistencia de la situación socioeconómica es más fuerte en la parte alta de la distribución (OCDE, 2018; Waldenström, Adermon y Lindahl, 2016).

Asimismo, una concentración excesiva de la riqueza puede tener efectos negativos en el crecimiento económico y aumentar la desconfianza de la ciudadanía hacia las élites y las instituciones. Esos problemas se agravan cuando el origen o el aumento de la riqueza de los multimillonarios se explica por sus conexiones políticas o por sus vínculos con el aparato estatal, lo que puede llevar a cuestionar la legitimidad de su patrimonio y fomentar las tensiones sociales. Otra razón para dar seguimiento a la extrema riqueza es que la gran concentración patrimonial proporciona oportunidades para obtener ingresos fiscales permanentes y progresivos que se pueden usar para aplicar políticas públicas que permitan garantizar los derechos sociales (CEPAL, 2022a).

⁹ Esta correlación negativa también se ha observado en relación con el ingreso (Corak, 2013), y en la literatura se suele hacer referencia a ella como la curva del Gran Gatsby.

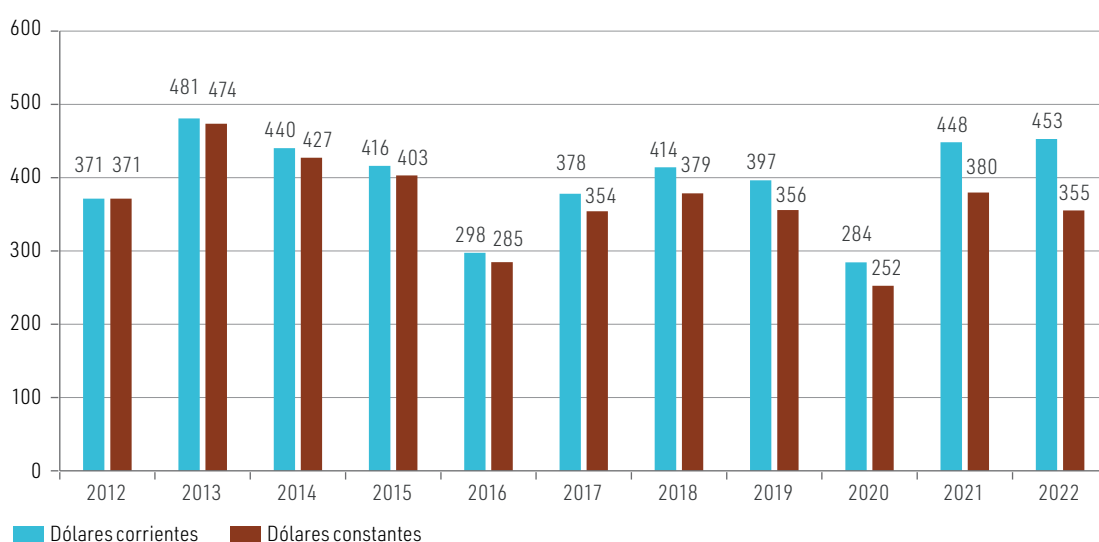
Debido a la falta de fuentes oficiales para medir la incidencia de la extrema riqueza en los países de América Latina y el Caribe, se recurrió a la información recopilada en la lista anual de multimillonarios de Forbs. A pesar de las limitaciones de esos datos, constituyen la fuente de mayor alcance en la región para medir la extrema riqueza^{10 11}. En la lista Forbes figuran todas las personas del mundo respecto de las cuales se ha verificado que su patrimonio personal neto es igual o superior a 1.000 millones de dólares, y se excluye a quienes obtienen ingresos de actividades ilegales^{12 13}. El patrimonio neto personal se calcula como la suma de los activos financieros y no financieros menos las deudas, y se determina a precios corrientes.

El patrimonio de los multimillonarios de América Latina y el Caribe llegó a 453.000 millones de dólares corrientes en 2022, 4.600 millones más que en 2021 y 56.300 millones más que en 2019 (véase el gráfico I.13). Sin embargo, debido a la inflación que se hizo sentir fuertemente a nivel internacional en 2021 y 2022, la riqueza real de los multimillonarios latinoamericanos y caribeños cayó un 6,5% en 2022 frente a 2021. En valores reales, en 2022 el patrimonio de los multimillonarios de la región fue muy cercano al que detentaban el año inmediatamente anterior a la pandemia, y un 4,4% inferior al que tenían en 2012.

Gráfico I.13

América Latina y el Caribe: evolución del patrimonio de los multimillonarios, 2012-2022

(En miles de millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de K. A. Dolan y C. Peterson-Withorn, "Forbes World's Billionaires list", Forbes [en línea] <https://www.forbes.com/billionaires-2022/> y CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>.

Nota: Patrimonio neto estimado por Forbes con respecto a 2022 sobre la base de los precios de las acciones y los tipos de cambio vigentes al 11 de marzo de ese año. Los datos personales sobre la riqueza previos a 2022 corresponden a estimaciones realizadas por Forbes que la revista hizo públicos cada año en su sitio web y que la CEPAL recopiló y sistematizó en relación con América Latina y el Caribe. Los multimillonarios que aparecieron en la lista Forbes al menos una vez entre 2012 y 2022 eran ciudadanos de alguno de los siguientes 11 países: Argentina, Barbados, Belice, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Saint Kitts y Nevis, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Patrimonio en dólares constantes de 2012 deflactado utilizando el índice de precios al consumidor (IPC) urbano de los Estados Unidos (véase [en línea] <https://www.minneapolisfed.org/about-us/monetary-policy/inflation-calculator/consumer-price-index-1913->).

¹⁰ Los métodos Forbes han sido criticados por su falta de transparencia y por las dificultades que presentan a la hora de reproducir los resultados (Chancel y otros, 2022; Acciari, Alvaredo y Morelli, 2021). Sin embargo, ante las deficiencias de las encuestas y los registros para captar la parte alta de la distribución, los investigadores suelen usar la información de Forbes para complementar la información obtenida a través de otras fuentes de datos y estimar la participación de los más afluentes en la riqueza total (véanse, por ejemplo: Credit Suisse Research Institute, 2022; Chancel y otros, 2022; Bajard y otros, 2022; Zucman, 2019).

¹¹ Existen otras fuentes de datos sobre grandes fortunas, como Bloomberg (véase [en línea] <https://www.bloomberg.com/billionaires/>) y Altrata/Wealth-X (véase [en línea] <https://altrata.com/reports/billionaire-census-2023>). Bloomberg tiene una cobertura más limitada que Forbes, ya que se enfoca en los 500 principales multimillonarios a nivel mundial, lo que disminuye su utilidad para América Latina. En Wealth-X, por su parte, hay que pagar para acceder a la información individual de los multimillonarios (CEPAL, 2022a).

¹² En algunos casos acotados, Forbes registra patrimonios familiares. Véase más información en Freund y Olivier (2016).

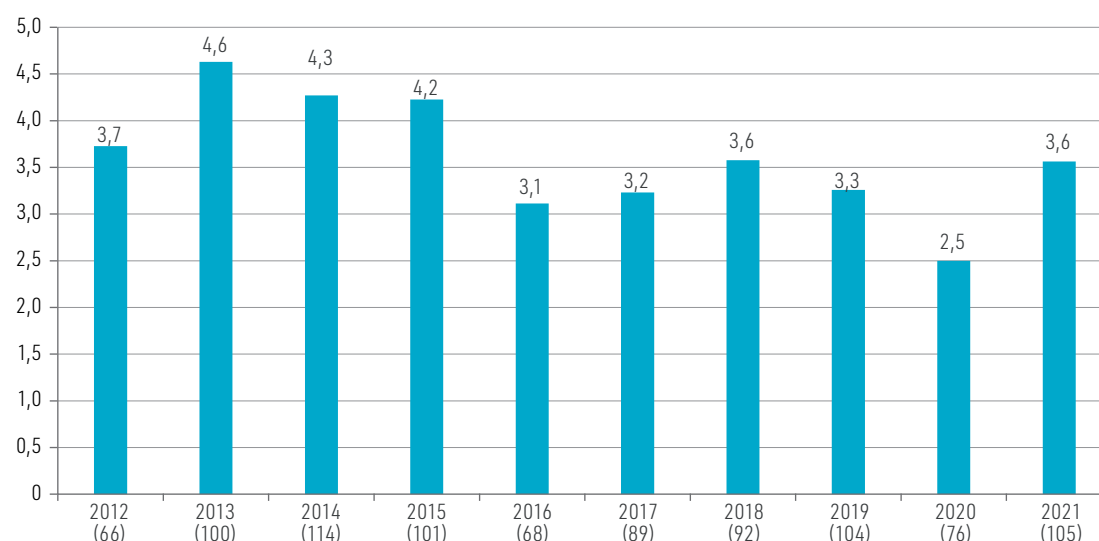
¹³ En el caso de algunos multimillonarios incluidos en la lista, la legalidad de sus fortunas no ha podido establecerse.

De este modo, la evolución del patrimonio de los superricos de América Latina y el Caribe ha sido muy congruente con el comportamiento de la economía agregada: la correlación entre el PIB regional y el patrimonio de los multimillonarios fue de 0,65 entre 2012 y 2022. En cuanto a los años más recientes, en 2020 la riqueza de los multimillonarios se contrajo en gran medida debido a la crisis asociada a la pandemia, después se recuperó vigorosamente en 2021 en línea con la reactivación económica derivada de políticas monetarias y fiscales expansivas, y en 2022 cayó en términos reales a causa de la inflación.

En 2021, el patrimonio de 105 ciudadanos de ocho países de la región representaba un 3,6% de la riqueza total de la población de todos los países de América Latina y el Caribe incluidos en el informe de Credit Suisse Research Institute (2022). La concentración de la extrema riqueza en 2021 superó la que se había verificado en 2020 y 2019 e igualó la de 2018. No obstante, en 2021 la incidencia de la riqueza de los multimillonarios en el patrimonio total de la población latinoamericana y caribeña fue inferior a la que se había registrado entre 2013 y 2015, años en que la participación de los superricos en la riqueza personal regional superó el 4% (véase el gráfico I.14).

Gráfico I.14

América Latina y el Caribe: participación del patrimonio de los multimillonarios latinoamericanos y caribeños en la riqueza de la población, 2012-2021
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de K. A. Dolan y C. Peterson-Withorn, "Forbes World's Billionaires list", Forbes [en línea] <https://www.forbes.com/billionaires-2022/> y Credit Suisse Research Institute, *Global Wealth Databook 2022: Leading Perspectives to Navigate the Future*, 2022 [en línea] <https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/global-wealth-report.html>.

Nota: La riqueza regional corresponde a todos los países de América Latina y el Caribe incluidos en Credit Suisse Research Institute (2022). El patrimonio neto personal es el valor total de los activos financieros y no financieros menos las deudas. Credit Suisse recaba y produce estimaciones sobre la riqueza de diversas formas, por ejemplo, mediante mediciones directas basadas en las encuestas o las hojas de balance, regresiones e imputaciones. Los valores entre paréntesis indican la cantidad de multimillonarios en el año respectivo. Los multimillonarios que aparecieron en la lista Forbes al menos una vez entre 2012 y 2021 eran ciudadanos de alguno de los siguientes diez países: Argentina, Barbados, Belice, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Saint Kitts y Nevis y Venezuela (República Bolivariana de).

Así, los niveles de concentración de la extrema riqueza en la región son considerables e incluso podrían estar subestimados: aunque no todos los países de América Latina y el Caribe están incluidos en Credit Suisse Research Institute (2022)¹⁴, las estimaciones de Forbes no solo no contabilizan el

¹⁴ No se proporcionan datos sobre la riqueza en relación con Honduras, Guatemala, la República Dominicana y Cuba (véase Credit Suisse Research Institute, 2022).

patrimonio de los multimillonarios cuya fuente evidente de riqueza está en negocios ilegales¹⁵, sino que además es posible que sean menos aptas para captar la riqueza que se encuentra en cuentas bancarias extraterritoriales que están sujetas al secreto financiero o que se encuentra en mecanismos opacos de fideicomiso (Collins y Hoxie, 2015)¹⁶.

Al analizar la situación por países, el mayor nivel de concentración de la riqueza extrema en 2021 tuvo lugar en el Brasil, donde los multimillonarios poseían el 6,4% de la riqueza nacional, seguido por Chile (5,4%) y la Argentina (4,7%) (véase el cuadro I.1). El peso del patrimonio de los multimillonarios en la riqueza nacional aumentó sistemáticamente en la Argentina entre 2012 y 2021, lo que se explica sobre todo por la disminución de la riqueza de la población general¹⁷. En Chile, la concentración aumentó en 2021 respecto a 2020, pero sin llegar a los niveles que se habían alcanzado entre 2012 y 2015, cuando los valores superaron el 6%. En el Brasil, la concentración que hubo en 2021 fue la más alta desde 2016 y, en México, en los últimos tres años la concentración de la extrema riqueza cayó en comparación con los años previos a 2019, lo que se explica porque entre 2012 y 2021 el patrimonio de los multimillonarios creció a un ritmo menor que la riqueza de la población general.

Cuadro I.1

América Latina (6 países): participación del patrimonio de los multimillonarios en la riqueza de la población total del país, 2012-2022
(En porcentajes)

	2012	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Argentina	1,1	1,3	1,3	1,9	2,1	3,7	3,6	3,4	4,7
Brasil	4,9	6,1	7,6	4,6	4,4	4,9	4,7	4,2	6,4
Chile	6,4	6,2	6,2	4,4	5,7	5,4	4,8	2,8	5,4
Colombia	5,5	6,2	3,9	3,1	3,0	2,8	2,7	2,3	4,3
México	4,6	5,1	5,5	4,1	4,0	4,5	3,7	2,7	3,3
Perú	1,5	4,4	3,1	1,3	2,2	2,8	2,5	1,2	2,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de K. A. Dolan y C. Peterson-Withorn, "Forbes World's Billionaires list", Forbes [en línea] <https://www.forbes.com/billionaires-2022/> y Credit Suisse Research Institute, *Global Wealth Databook 2022: Leading Perspectives to Navigate the Future*, 2022 [en línea] <https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/global-wealth-report.html>.

Nota: Se excluyen los países respecto de los cuales no se dispone de una serie suficiente o sobre cuya riqueza nacional total no se brindan datos en Credit Suisse Research Institute (2022).

Entre 2020 y 2021, la riqueza total de los multimillonarios latinoamericanos creció con una intensidad relativa muchísimo mayor que la del patrimonio del resto de la población de sus países respectivos (véase el gráfico I.15). Las mayores diferencias se aprecian en Colombia y en Chile, donde la tasa de crecimiento del patrimonio de los superricos fue 29,8 y 28,1 veces superior a la tasa de incremento de la riqueza del resto de la población, respectivamente. Entre 2019 y 2020 el patrimonio total de los multimillonarios cayó más que la riqueza total del resto de la población en términos relativos. Sin embargo, la magnitud relativa de la contracción del patrimonio de los extremadamente ricos durante el primer año de la pandemia fue mucho menor que la intensidad de su recuperación en 2021.

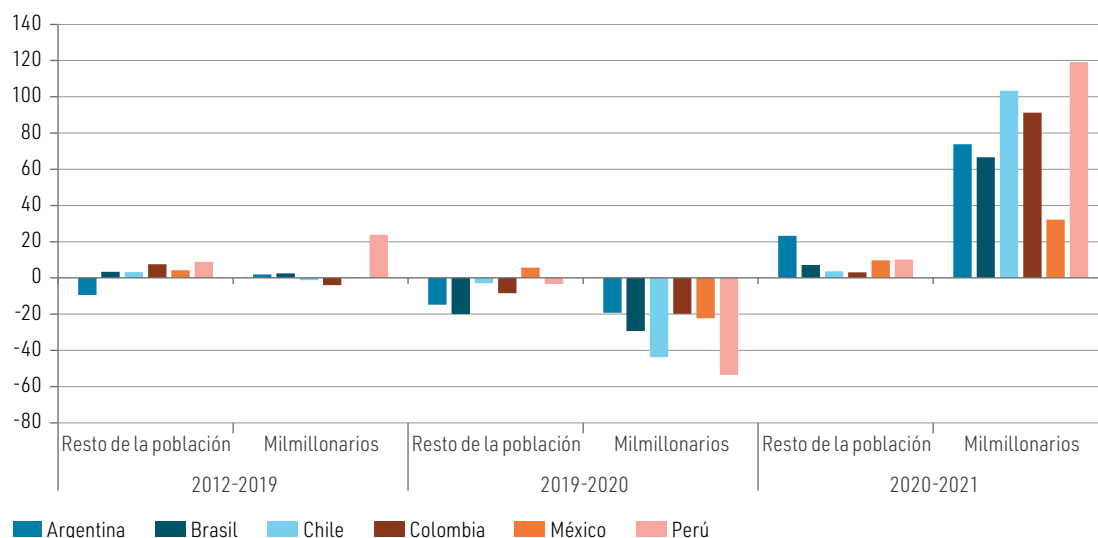
¹⁵ El patrimonio de algunos jefes de los carteles de la droga en la región podría ser considerable. Por ejemplo, se estimaba que "el Chapo" (Joaquín Guzmán Loera), jefe del cartel de Sinaloa, tenía un patrimonio neto de 1.000 millones de dólares entre 2009 y 2012 (véase [en línea] <https://www.forbes.com/profile/joaquin-guzman-loera/?sh=419836ad6778>). Según otras estimaciones periodísticas, la riqueza de "el Chapo" era muy superior y ascendía a más de 12.000 millones de dólares en su mejor momento (2010) (véase [en línea] <https://www.foxbusiness.com/features/el-chapo-sentenced-forfeit-fortune-what-to-know>).

¹⁶ Véase un índice de países ordenados según el nivel de secreto financiero en Task Justice Network (2023).

¹⁷ La riqueza personal media en la Argentina cayó un 67% entre 2012 y 2021 en valores corrientes (Credit Suisse Research Institute, 2022).

Gráfico I.15

América Latina (6 países): variación relativa de la riqueza total de los milmillonarios y del resto de la población, 2012-2021
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de K. A. Dolan y C. Peterson-Withorn, "Forbes World's Billionaires list", Forbes [en línea] <https://www.forbes.com/billionaires-2022/> y Credit Suisse Research Institute, *Global Wealth Databook 2022: Leading Perspectives to Navigate the Future*, 2022 [en línea] <https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/global-wealth-report.html>.

Nota: Variación porcentual en dólares corrientes del patrimonio total de cada grupo (milmillonarios y resto de la población) en el periodo t+1 respecto al periodo t. En relación con el periodo 2012-2019, la tasa está anualizada. Se usan valores corrientes debido a las dificultades para encontrar una tasa de inflación aplicable a los dos grupos que se comparan. El patrimonio está distribuido en distintas zonas geográficas (y en monedas) que están sujetas a la inflación local, lo que dificulta en gran medida la estimación de un índice de precios al consumidor (IPC) que se aplique a los milmillonarios por país, ya que habría que calcular un deflactor por cada uno de ellos (y disponer de información sobre la distribución geográfica del patrimonio). Se analiza la variación del patrimonio total y no del promedio, puesto que un aumento de la cantidad de personas con fortunas iguales o mayores a 1.000 millones de dólares se asocia a una disminución del patrimonio medio de los milmillonarios. Si se emplea la riqueza media, se podría concluir que se reduce la proporción de la riqueza total que los milmillonarios se llevan, cuando en realidad eso no fuera así. Se excluyen los países respecto de los cuales no se dispone de una serie suficiente o sobre cuya riqueza nacional total no se brindan datos en Credit Suisse Research Institute (2022).

En la distribución de la riqueza entre los milmillonarios de la región se observa a su vez una gran concentración. En 2022, siete latinoamericanos cuyas fortunas personales eran iguales o superiores a 10.000 millones de dólares acaparaban el 41% del patrimonio total de los milmillonarios de la región, y sus fortunas representaban alrededor del 3,2% del PIB de toda América Latina (véase el gráfico I.16)¹⁸. En 2022, la incidencia que la riqueza de los milmillonarios cuyas fortunas eran iguales o superiores a 10.000 millones de dólares tenía en el PIB regional fue inferior a la de 2021 (3,8%), pero superior a la observada en 2019 y 2020.

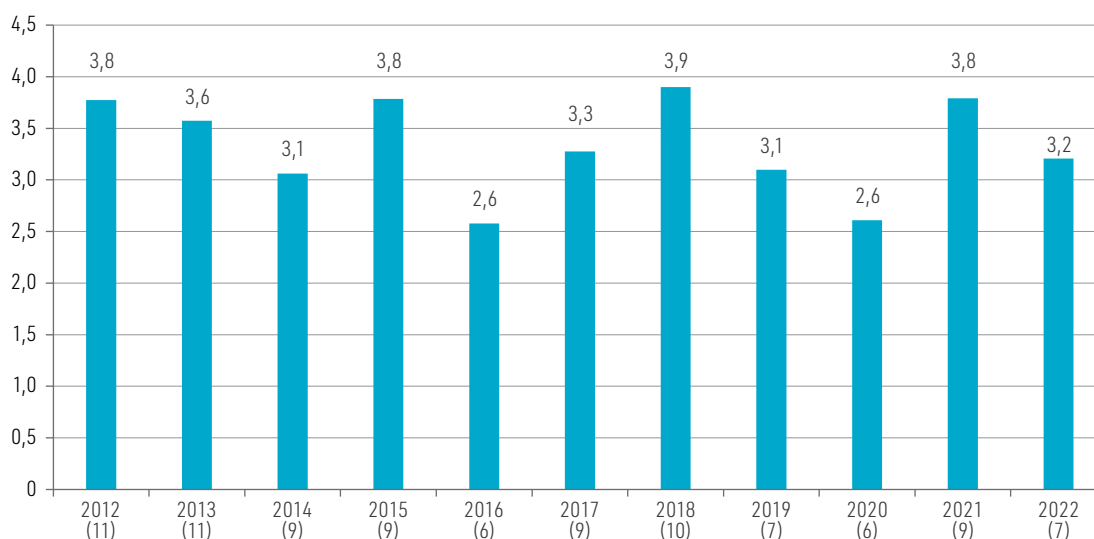
En 2022, los sectores de actividad en que se concentró la mayor parte del patrimonio real de los milmillonarios latinoamericanos fueron los siguientes: finanzas e inversiones, telecomunicaciones, alimentos y bebidas, y minería y metales, en ese orden (véase el gráfico I.17). En comparación con 2021, el mayor incremento relativo del patrimonio de los milmillonarios se observó en los sectores denominados otros, diversificado, y medios y entretenimiento; la mayor caída se verificó en los sectores de la tecnología, la salud, y la moda y el comercio al por menor.

¹⁸ La incidencia del patrimonio de esas siete personas en la riqueza total de los milmillonarios de la región se redujo entre 2012 y 2022 debido probablemente a la inflación. Un patrimonio de 1.000 millones de dólares corrientes de 2012 no equivale a un patrimonio que ascienda a esa cifra en 2022: dado que la inflación reduce en términos reales el nivel de exigencia para ingresar al club de los milmillonarios, la cantidad de estos debería tender a aumentar (por ejemplo, en el gráfico I.14 se observa que entre 2012 y 2021 el número de milmillonarios aumentó de 66 a 105). No obstante todo lo anterior, se decidió utilizar los umbrales absolutos por su valor simbólico.

Gráfico I.16

América Latina: riqueza de los latinoamericanos cuyo patrimonio es mayor o igual a 10.000 millones de dólares como proporción del PIB regional, 2012-2022

(En porcentajes)



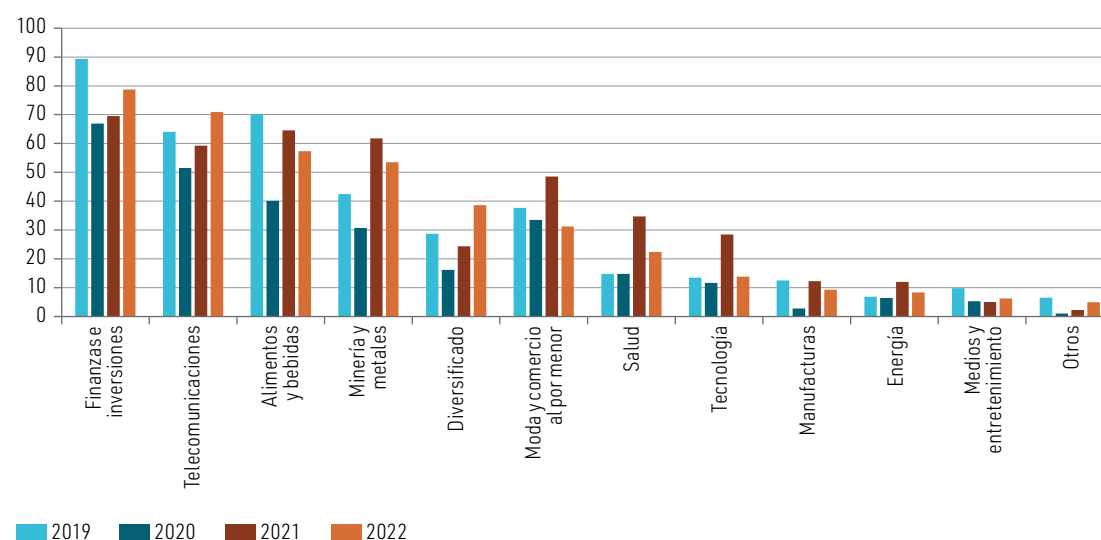
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de K. A. Dolan y C. Peterson-Withorn, "Forbes World's Billionaires list", Forbes [en línea] <https://www.forbes.com/billionaires-2022/> y CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>.

Nota: Los números entre paréntesis corresponden a la cantidad de personas cuyo patrimonio es mayor o igual a 10.000 millones de dólares. Las personas que figuraron al menos una vez en la lista Forbes entre 2012 y 2022 por tener un patrimonio correspondiente a ese monto son ciudadanos del Brasil, México, Chile y Colombia.

Gráfico I.17

América Latina y el Caribe: patrimonio de los millonarios por sector de actividad, 2019-2022

(En miles de millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de K. A. Dolan y C. Peterson-Withorn, "Forbes World's Billionaires list", Forbes [en línea] <https://www.forbes.com/billionaires-2022/>.

Nota: Patrimonio en dólares constantes de 2019 deflactado utilizando el índice de precios al consumidor (IPC) urbano de los Estados Unidos, (véase [en línea] <https://www.minneapolisfed.org/about-us/monetary-policy/inflation-calculator/consumer-price-index-1913->).

Al comparar el patrimonio real que los millonarios tenían en 2022 con el que tenían en 2019, se aprecia un incremento importante en los siguientes sectores: salud (51%), diversificado (34%), minería y metales (26%) y energía (22%). En el sector salud, el alza ocurrió fundamentalmente en 2021, puesto que

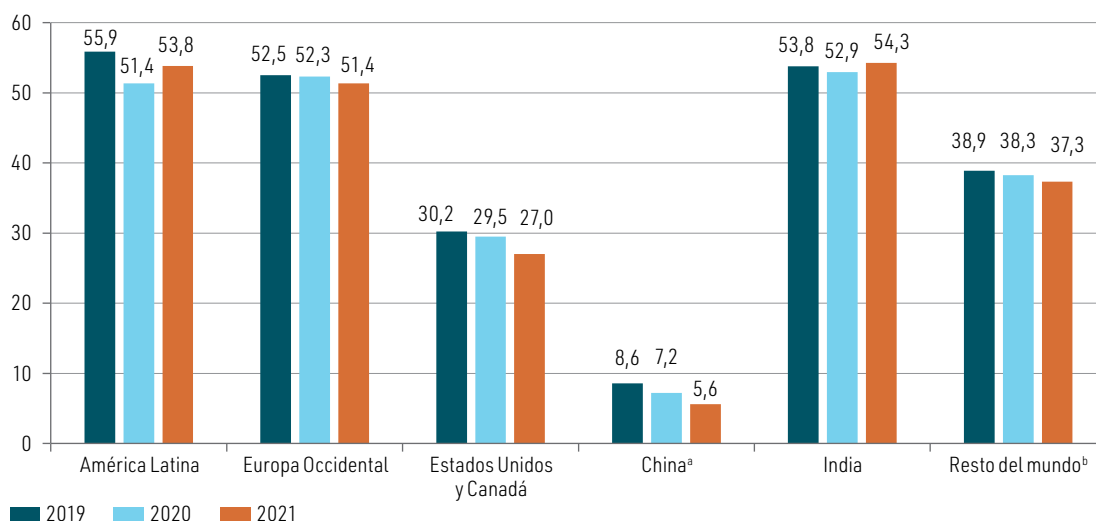
durante el primer año de la pandemia (2020) el patrimonio de los superricos de ese sector casi no varió, a diferencia de lo que ocurrió en los demás sectores, donde se registró una contracción. Entre 2019 y 2022, las reducciones relativas más pronunciadas del patrimonio se observaron en los siguientes sectores: medios y entretenimiento (36%), manufacturas (25%), otros (23%), alimentos y bebidas (18%) y moda y comercio al por menor (17%). El patrimonio de los multimillonarios del sector de los alimentos y las bebidas y, sobre todo, el de los del ámbito manufacturero, se redujo principalmente en 2020.

Por último, se ha señalado que las herencias contribuyen a disminuir la movilidad social y reproducen la desigualdad en el tiempo (OCDE, 2018; Waldenström, Adermon y Lindahl, 2016; Palomino y otros, 2022). Se podría creer que, en economías modernas orientadas por valores meritocráticos, el peso de la herencia no es tan importante como lo era en el pasado, pero en las últimas décadas la participación de las transferencias intergeneracionales se ha incrementado en la riqueza total de algunos países desarrollados (Piketty, 2011; Piketty y Zucman, 2015; Alvaredo, Garbinti y Piketty, 2017)¹⁹.

En cuanto a la importancia de la herencia para los multimillonarios, en un estudio sobre los integrantes de la lista Forbes entre 1996 y 2015 se encontró que el porcentaje de multimillonarios que habían llegado a serlo por mérito propio había aumentado, especialmente en los mercados emergentes (Freund y Olivier, 2016). Sin embargo, en 2019, 2020 y 2021 la herencia desempeñó un papel bastante relevante en las fortunas de los superricos latinoamericanos, puesto que un poco más de la mitad de estos había obtenido la totalidad de su patrimonio o parte de este mediante una herencia. Esas cifras son muy similares a las de Europa Occidental y la India, y superan ampliamente los niveles observados en los Estados Unidos y Canadá, China y el resto del mundo (véase el gráfico I.18).

Gráfico I.18

Milmillonarios del mundo cuyo patrimonio es parcial o totalmente heredado, 2019, 2020 y 2021
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de K. A. Dolan y C. Peterson-Withorn, "Forbes World's Billionaires list", Forbes [en línea] <https://www.forbes.com/billionaires-2022/>.

Nota: En la lista Forbes de multimillonarios del mundo se diferencia entre los superricos que han construido su fortuna totalmente por mérito propio, aquellos cuyo patrimonio es heredado y aquellos cuyo patrimonio es heredado y creciente. Los porcentajes que se presentan aquí corresponden a la suma de las últimas dos categorías. Al elaborar la lista de los 400 estadounidenses más ricos, Forbes emplea una escala ordinal que va del 1 al 10 en que estas personas se ordenan en función del grado en que han obtenido su patrimonio por mérito propio. Véase más información en [en línea] <https://www.forbes.com/sites/kerryadolan/2018/07/13/heres-what-forbes-means-by-self-made-from-bootstrappers-to-silver-spooners/?sh=69a7a22e1ca3>. No se hizo ningún análisis destinado a determinar la participación del patrimonio heredado en la riqueza total de los multimillonarios porque en la información que Forbes proporciona no se distingue qué parte corresponde a las herencias.

^a Se incluyen las regiones administrativas especiales de Hong Kong (China) y Macao (China).

^b Se excluyen los países de la antigua Unión Soviética y de Europa Oriental.

¹⁹ Piketty (2011) indica que la concentración de la riqueza y el peso de la herencia en la riqueza total son una función creciente de $r-g$, donde r es la tasa de rendimiento de la riqueza (neta de impuestos) y g es la tasa de crecimiento económico. Así, la desaceleración del crecimiento demográfico y el descenso de la productividad incrementarían la probabilidad de que las tendencias al alza en el ratio riqueza-ingreso y en la concentración de la riqueza se sostuvieran en el largo plazo.

B. Pobreza, estratos medios y vínculos con la inclusión laboral

En 2022, el porcentaje de personas en situación de pobreza a nivel regional se redujo lo suficiente para alcanzar los niveles previos a la pandemia de COVID-19, aun cuando en más de la mitad de los países la pobreza sigue por encima de la registrada en 2019. Las posibilidades de salir de la pobreza y pertenecer a estratos socioeconómicos medios o altos están sumamente condicionadas por la inclusión laboral. La mayor parte de la población en el estrato de ingresos bajos se ocupa en actividades de baja productividad o no participa en el empleo.

1. La pobreza se redujo, pero el avance hacia su erradicación es insuficiente

La superación de la pobreza constituye un requisito indispensable para lograr mayores niveles de desarrollo, objetivo que ha sido establecido como el primero de los 17 Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La pobreza se asocia a situaciones de privación en diversos ámbitos del bienestar considerados esenciales por las sociedades, que conllevan la ausencia de capacidades básicas para llevar adelante una vida plena y dan cuenta de una vulneración de los derechos humanos. La insuficiencia de ingresos para adquirir un conjunto básico de bienes y servicios es una de las características más evidentes de la condición de pobreza y una de las formas habituales para cuantificar su magnitud²⁰. Los resultados que se presentan en esta sección consideran que una persona se encuentra en situación de pobreza cuando el ingreso por persona de su hogar es inferior al costo de adquirir una canasta básica de alimentos y otros bienes y servicios (véase el recuadro I.1).

Recuadro I.1

Mediciones de la pobreza por ingresos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

La CEPAL calcula las cifras de pobreza y de pobreza extrema presentadas en este capítulo sobre la base de una metodología común, que tiene por objeto proporcionar una mirada regional lo más comparable posible, dentro de la heterogeneidad que presentan los instrumentos de medición y los procedimientos de recopilación de datos propios de cada país.

El enfoque utilizado por la CEPAL para estimar la pobreza consiste en clasificar a una persona como en situación de pobreza cuando el ingreso por habitante de su hogar es inferior al valor de la línea de pobreza. La línea de pobreza representa el nivel de ingreso que permite a cada hogar satisfacer las necesidades básicas de todos sus miembros. La canasta básica para la medición de la pobreza se construye sobre la base de una selección de alimentos que abarca los bienes necesarios para cubrir las necesidades nutricionales de la población, tomando en cuenta su nivel de actividad física, los hábitos de consumo, la disponibilidad efectiva de alimentos y los precios en cada país y zona geográfica.

²⁰ En las economías modernas mercantilizadas, el ingreso es el principal medio para acceder a los bienes y servicios esenciales para alcanzar bienestar material. Las distintas teorías normativas del orden social y económico reconocen un papel central del ingreso, ya sea porque es el principal mecanismo para satisfacer las preferencias (en el utilitarismo), porque es parte de los bienes primarios esenciales (en la teoría de la justicia de Rawls (1971)) o porque es un medio relevante para alcanzar los funcionamientos que las personas valoran (en la teoría de funcionamientos y capacidades de Sen (1992)) (CEPAL, 2018a).

Al valor de esta canasta básica de alimentación, denominada “línea de pobreza extrema”, se agrega el monto que necesitan los hogares para satisfacer las necesidades básicas no alimentarias, a fin de calcular el valor total de la línea de pobreza. Para ello, se multiplica la línea de pobreza extrema por un factor (coeficiente de Orshansky), que corresponde al cociente entre el gasto total y el gasto en alimentos para una población de referencia, y que toma valores distintos en cada país y entre áreas urbanas y rurales.

El valor de las líneas de pobreza y pobreza extrema se actualiza anualmente según la variación acumulada del índice de precios al consumidor (IPC): la línea de pobreza extrema se actualiza mediante la variación del IPC de los alimentos, mientras que la parte de la línea de pobreza que corresponde al gasto en bienes no alimentarios se actualiza mediante la variación del IPC correspondiente a los bienes no alimentarios. Por lo tanto, el coeficiente de Orshansky implícito en la línea de pobreza varía año a año según la evolución relativa de los precios. El uso de deflatores de precios distintos para ambos componentes de la línea de pobreza lleva a que, en períodos en los que la inflación en los alimentos es más alta que en los demás bienes, la pobreza extrema aumente más que la pobreza.

Los porcentajes de hogares y de población en situación de pobreza y pobreza extrema se obtuvieron contrastando el valor de ambas líneas con el ingreso total per cápita de cada hogar. El ingreso total del hogar se obtiene sumando los ingresos percibidos por sus miembros (en efectivo y en especie) y abarca ingresos del trabajo, ingresos por jubilaciones, pensiones y otras transferencias, ingresos por la propiedad de activos, el alquiler imputado y otros ingresos.

El cálculo de las líneas de pobreza se basa en encuestas que miden el gasto de los hogares y que se realizan cada 5 a 10 años en la mayoría de los países de la región. La estimación del ingreso de los hogares se basa en encuestas de empleo o de propósitos múltiples, generalmente disponibles de manera anual o bienal. Ambas fuentes de datos forman parte del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la CEPAL, un repositorio de encuestas de hogares cuyas variables se armonizan para producir estimaciones comparables entre países, en la medida en que las características propias de los instrumentos lo permiten.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Medición de la pobreza por ingresos: actualización metodológica y resultados*, Metodologías de la CEPAL, N° 2 (LC/PUB.2018/22-P), Santiago, 2018.

En 2022, el 29,0% de la población de América Latina se encontraba en situación de pobreza y un 11,2% vivía en condiciones de pobreza extrema. Estos porcentajes revelan una reducción apreciable respecto de 2021, cuando estos indicadores alcanzaron el 32,6% y el 13,0%, respectivamente. Las cifras descritas también dan cuenta de una situación más favorable que la registrada en 2019 (30,2% y 11,3%, respectivamente), año previo al inicio de la pandemia de COVID-19 (véase el gráfico I.19).

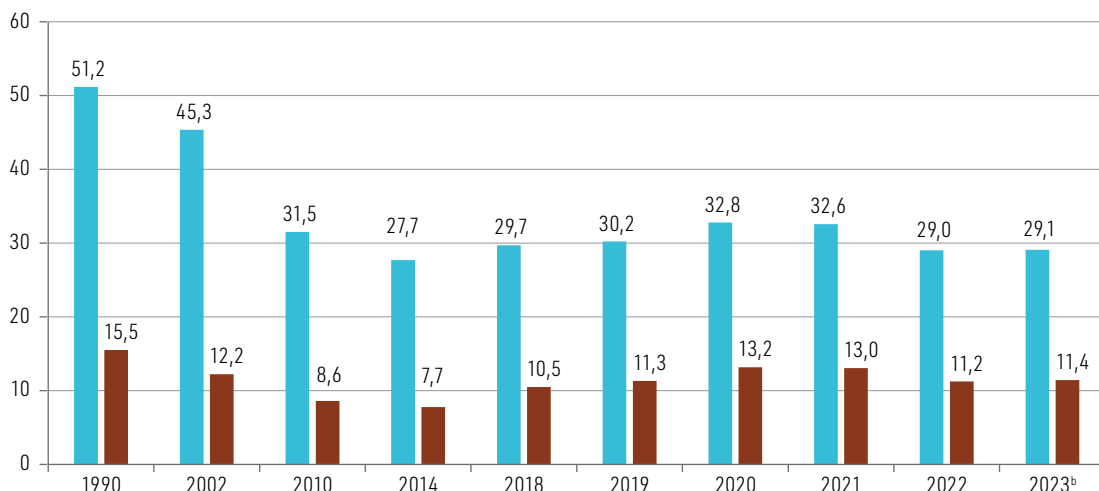
Pese a los avances recientes, en 2022, en la región más de 180 millones de personas no contaron con ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas y, entre ellas, 70 millones de personas no tuvieron ingresos para adquirir una canasta básica de alimentos. Las cifras de pobreza en 2022 son similares a las de principios y fines de la década pasada, lo que revela un avance insuficiente a nivel regional para alcanzar el objetivo de su erradicación. La situación es menos alentadora en el caso de la pobreza extrema, ya que las cifras más recientes superan en más de 20 millones de personas a las de 12 años atrás.

A 2023, no se prevén mejoras apreciables en las condiciones de vida de las personas de escasos recursos. En un contexto de bajo crecimiento económico, cabe esperar que las cifras de pobreza y pobreza extrema permanezcan prácticamente sin variaciones a nivel regional, aun cuando algunos países podrían presentar cambios mayores.

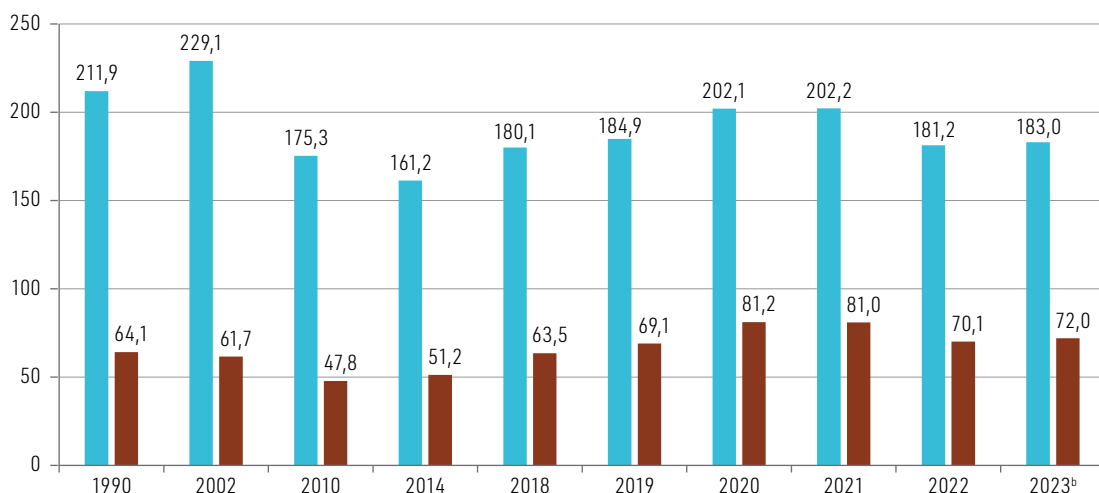
Gráfico I.19

América Latina (18 países)^a: tasas de pobreza y pobreza extrema y número de personas en situación de pobreza y pobreza extrema, promedio ponderado, 1990-2022 y proyecciones para 2023
(En porcentajes y millones de personas)

A. Tasas



B. Número de personas



■ Pobreza ■ 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, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

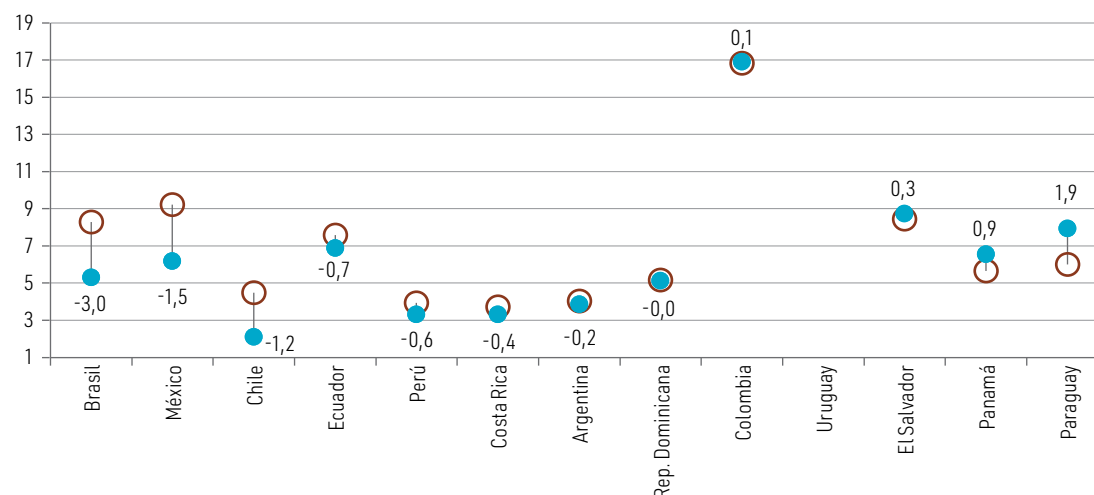
^b Proyecciones.

De los 13 países con información disponible a 2022, 9 exhibieron caídas en la pobreza de al menos 1 punto porcentual con respecto a 2021 (o 2020, en el caso de Chile y México). El Brasil fue el país con la mayor reducción de pobreza en este período (-4,8 puntos porcentuales), al pasar del 24,4% al 19,6%. No obstante, este país había sido el único que registró un aumento de la pobreza en 2021, por lo que el nivel alcanzado está apenas por debajo del observado en 2019. México y Chile también se caracterizaron por una fuerte contracción de la pobreza (-4,4 y -2,9 puntos porcentuales por año, respectivamente), aunque en este caso la comparación se realiza con 2020, año en que la pandemia tuvo un mayor impacto. Estos países también fueron los que registraron las mayores disminuciones en la pobreza extrema (véase el gráfico I.20).

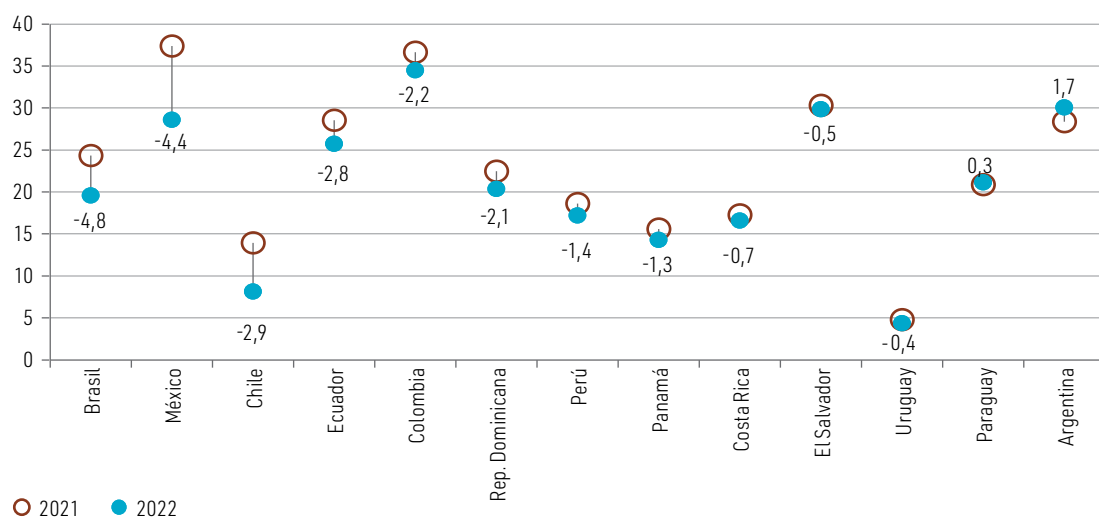
Gráfico I.20

América Latina (13 países): tasas de pobreza extrema y pobreza y variación, 2021 y 2022
(En porcentajes y puntos porcentuales)

A. Pobreza extrema



B. Pobreza



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
Nota: Incluye países con datos disponibles a 2022, ordenados según la variación en puntos porcentuales entre 2021 y 2022 (indicada en el gráfico). En Chile y México la cifra muestra la variación anual entre 2020 y 2022.

Otros países con disminuciones de al menos 1 punto porcentual en la tasa de pobreza son Colombia, el Ecuador, Panamá, el Perú y la República Dominicana. De los países con datos disponibles a 2022, solo la Argentina registró un aumento de la pobreza, aunque no de la pobreza extrema, y el Paraguay fue el único con un aumento significativo de la pobreza extrema²¹.

Aun cuando en el promedio regional la pobreza se redujo a niveles algo inferiores a los observados antes del inicio de la pandemia, esto no sucedió en más de la mitad de los países analizados. De 12 países, solo Brasil, Chile, El Salvador, México y Panamá tuvieron en 2022 tasas de pobreza inferiores a las de 2019. En la Argentina, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay

²¹ Las tendencias descritas coinciden en la mayoría de los países con las indicadas por las cifras oficiales nacionales, con algunas excepciones menores (véase el cuadro I.A1.2 del anexo).

los resultados excedieron a los de 2019 en al menos 1,4 puntos porcentuales. El panorama muestra una diversidad similar en el caso de la pobreza extrema, donde solo tres países (Brasil, Ecuador y México) terminaron el período con tasas al menos 0,5 puntos más bajas que en 2019.

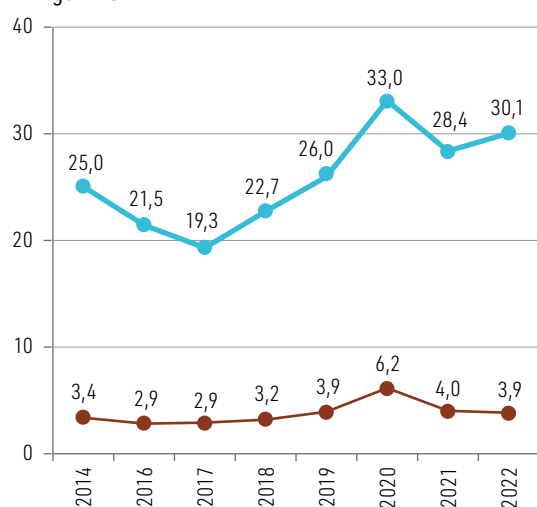
La heterogeneidad descrita entre países también se manifiesta en la comparación con 2014, año en que la tasa de pobreza regional alcanzó el valor más bajo desde 1990, y que marcó el fin de un período de reducción ininterrumpida de la pobreza a nivel regional desde inicios de la década de 2000. Desde entonces, algunos países, como El Salvador, México y la República Dominicana, han presentado caídas ostensibles en los indicadores de pobreza y pobreza extrema, mientras que otros, como la Argentina y Honduras (a 2021), enfrentan una situación más desfavorable que al inicio del período. En la mayoría de los casos, el balance del período completo es el de una mejora gradual de los indicadores de pobreza, con disminuciones en torno a los 0,5 puntos porcentuales por año. Naturalmente, esto no implica que la evolución año a año de los indicadores se haya producido con esta gradualidad, sobre todo ante la irrupción de la pandemia, que generó importantes aumentos de la pobreza en prácticamente todos los países en 2020, que fueron parcialmente contrarrestados por caídas al año siguiente (véase el gráfico I.21).

Gráfico I.21

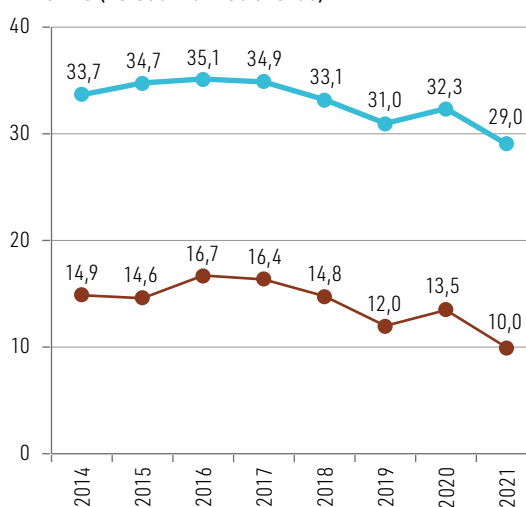
América Latina (15 países): tasas de pobreza extrema y pobreza, 2014-2022

(En porcentajes)

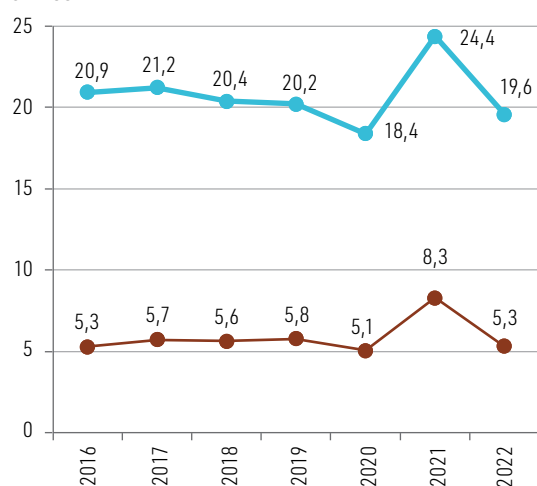
A. Argentina



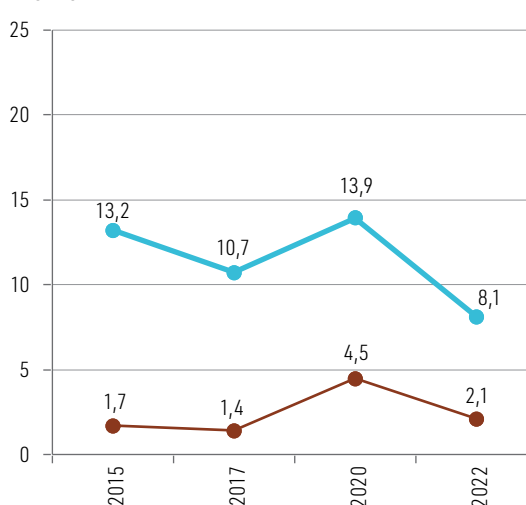
B. Bolivia (Estado Plurinacional de)



C. Brasil

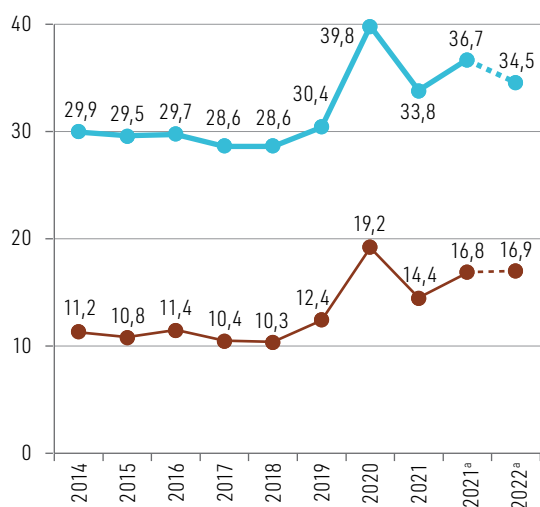


D. Chile

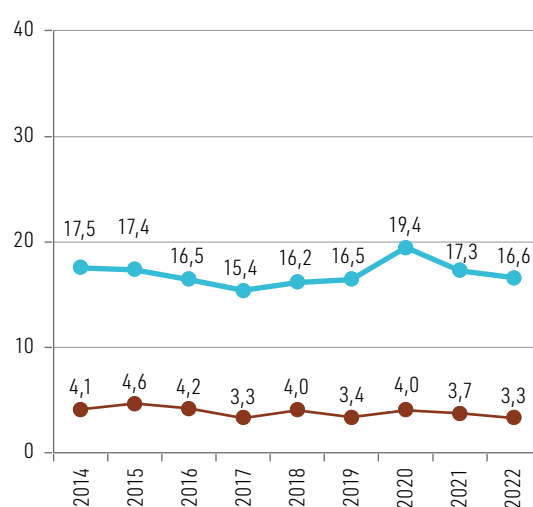


● Pobreza ● Pobreza extrema

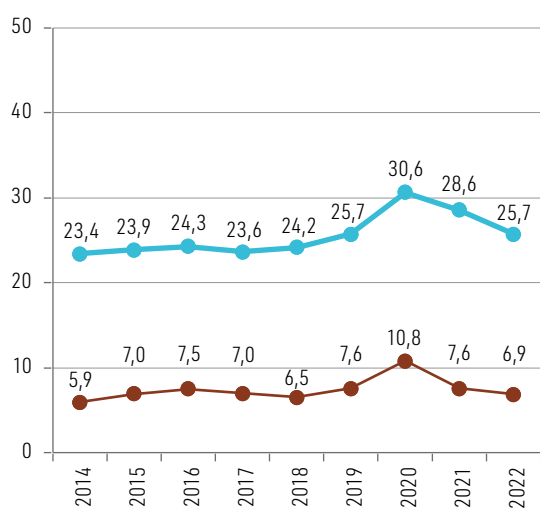
E. Colombia



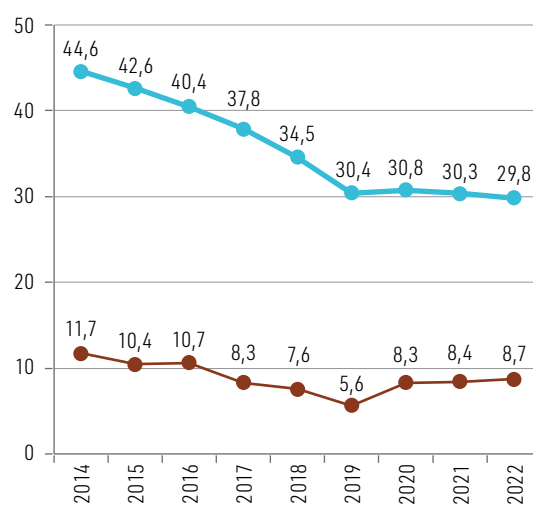
F. Costa Rica



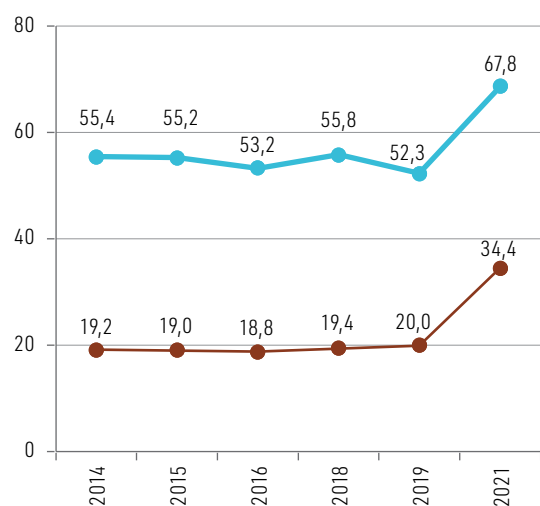
G. Ecuador



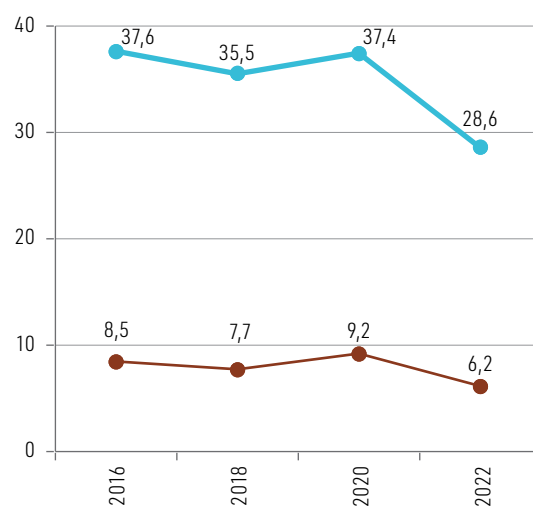
H. El Salvador



I. Honduras

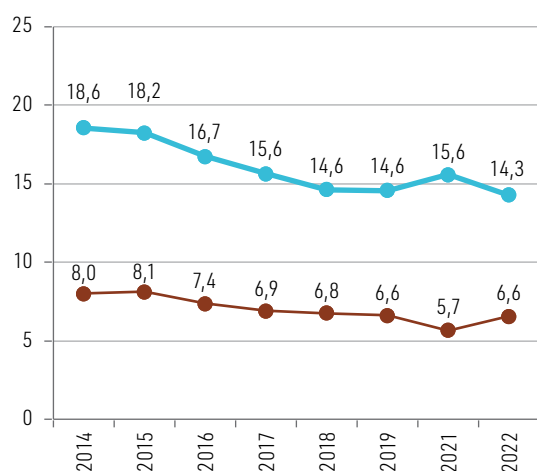


J. México

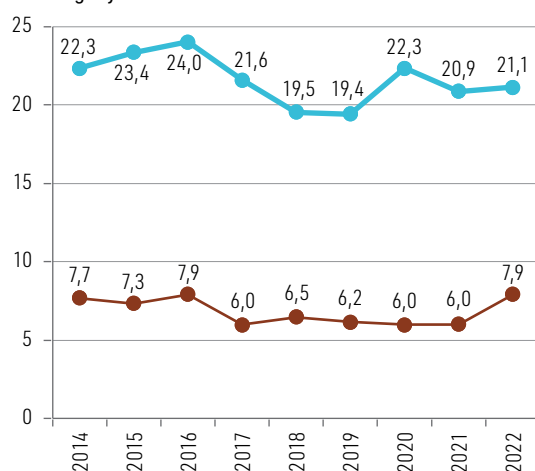


● Pobreza ● Pobreza extrema

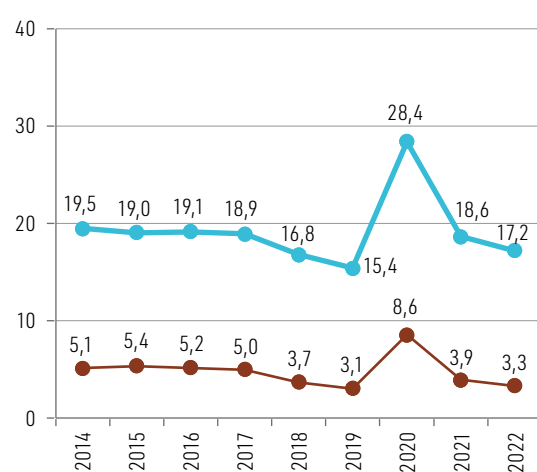
K. Panamá



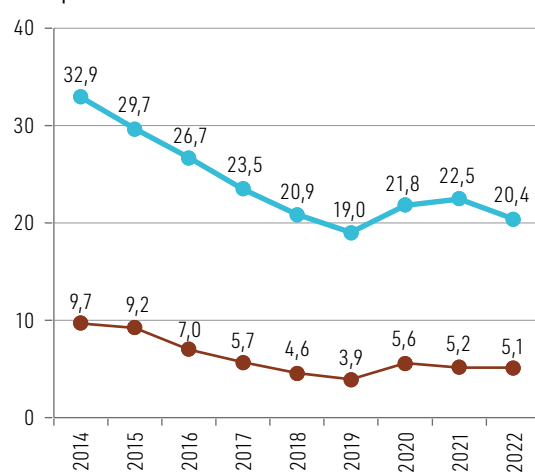
L. Paraguay



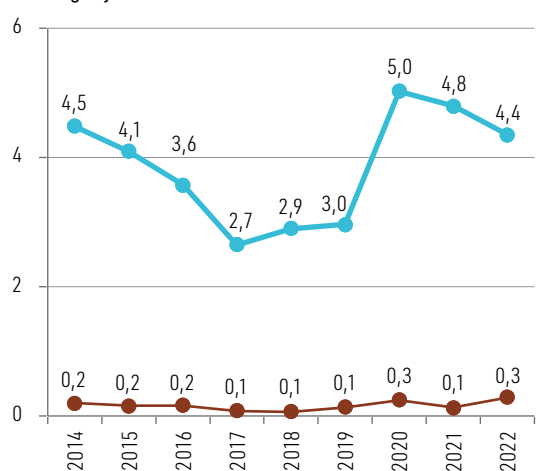
M. Perú



N. República Dominicana



O. Uruguay



— Pobreza — 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 Datos correspondientes a una nueva serie, con base en el marco muestral del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, no comparables con los datos de años anteriores.

La situación de la pobreza (y la desigualdad) en el Caribe de habla inglesa es más difícil de evaluar por la falta de información reciente. El recuadro I.2 recoge las cifras disponibles para 18 países de esta subregión, que solo en pocos casos corresponden a estimaciones posteriores a 2018. No obstante, con base en fuentes de información complementarias, cabe inferir que la pobreza presentó un ciclo similar al descrito para América Latina, con pronunciados aumentos durante la pandemia y un retorno a valores más cercanos a los de 2019 en 2021 o 2022.

Recuadro I.2

Pobreza y desigualdad en el Caribe de habla inglesa

Hay relativamente pocos datos disponibles sobre los niveles de pobreza y desigualdad en los países del Caribe durante la última década. Para muchos países, las evaluaciones de la pobreza se llevaron a cabo a través del programa Country Poverty Assessment del Banco de Desarrollo del Caribe, y en 2012 la mayoría de los países ya habían realizado al menos dos encuestas sobre las condiciones de vida o evaluaciones de la pobreza. La pausa en la implementación del mencionado programa y las dificultades provocadas por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) han llevado a que haya solo unos pocos países con datos recientes sobre la pobreza. Jamaica es el único país caribeño que mide la pobreza anualmente (o casi todos los años). Aparte de Jamaica, los países que llevaron a cabo evaluaciones de la pobreza en la década de 2010 fueron Barbados, Belice, Granada y Santa Lucía.

En el siguiente cuadro se recogen las estimaciones más recientes disponibles en 18 países del Caribe de habla inglesa a partir de la década de 2000. Aun cuando las cifras corresponden a años muy dispares, que van desde 2002 hasta 2019, y no son necesariamente comparables, permiten inferir que la situación es al menos tan heterogénea como la de América Latina. Dos países tienen tasas de pobreza inferiores al 10%, cuatro países tienen tasas superiores a ese umbral e inferiores al 20%, siete países están en el rango entre el 20% y el 30%, y otros cinco países tienen tasas de pobreza que van desde el 30% hasta el 52%. El índice de desigualdad de Gini, calculado para el consumo en lugar del ingreso, también varía significativamente entre países, aunque predominan las situaciones con valores cercanos al 0,4%.

El Caribe (18 países): indicadores de pobreza y desigualdad, año más reciente disponible

País	Año	Tasa de pobreza (En porcentajes)	Tasa de pobreza extrema (En porcentajes)	Línea de pobreza (En dólares por año)	Línea de pobreza extrema (En dólares por año)	Índice de Gini (consumo)
Anguila	2008-2009	5,8	0,0	6 055	964	0,39
Antigua y Barbuda	2006	18,3	3,7	2 366	917	0,48
Bahamas	2013	12,5	..	4 247	..	0,41
Barbados	2010	19,3	9,1	3 931	1 985	0,47
	2016-2017	25,7	..	3 855	1 784	0,32
Belice	2009	41,3	15,8	1 715	1 003	0,42
	2018-2019	52,0	9,0	3 981	1 341	0,49
Islas Vírgenes Británicas	2002	22,0	<0,5	6 300	1 700	0,23
Islas Caimán	2007	1,9	..	3 319	..	0,40
Dominica	2008-2009	28,8	3,1	2 307	902	0,44
Granada	2008	37,7	2,4	2 164	887	0,37
	2018-2019	25,0	3,5	2 512	1 074	0,40
Guyana	2006	36,1	18,6	..	..	0,35
Jamaica	2010	17,6	6,3	..	..	0,39
	2019	11,0	4,0	..	..	0,37
Montserrat	2008-2009	36,0	3,0	5 333	1 754	0,39

País	Año	Tasa de pobreza (En porcentajes)	Tasa de pobreza extrema (En porcentajes)	Línea de pobreza (En dólares por año)	Línea de pobreza extrema (En dólares por año)	Índice de Gini (consumo)
Saint Kitts y Nevis						
Saint Kitts	2008	23,7	1,4	2 714	961	0,38
Nevis	2008	15,9	0,0	3 625	1 086	0,38
Santa Lucía	2006	28,8	1,6	1 905	588	0,42
	2016	25,0	1,3	2 386	786	0,43
San Vicente y las Granadinas	2008	30,2	2,9	2 046	906	0,40
Suriname ^a	2008	51,3	...	...	...	0,44
Trinidad y Tabago	2005	16,7	1,2	...	...	0,39
Islas Turcas y Caicos	2012	21,6	0,0	6 650	2 000	0,36

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las Encuestas Nacionales de Condiciones de Vida, Encuestas de Presupuesto de los Hogares e informes de progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de Guyana y Suriname.

^a Solo áreas urbanas.

Para los países donde existe una estimación reciente de la pobreza basada en encuestas, el Banco Mundial, en su publicación *Macro Poverty Outlook*, estima cómo es probable que la pobreza se haya visto afectada por los datos económicos más recientes (Banco Mundial, 2023). En Jamaica, se estimó que la pobreza aumentó del 11% en 2019 a más del 20% en 2020, y que posteriormente disminuyó al 16,8% en 2021 y al 12,6% en 2022. En Granada, donde la tasa de pobreza fue del 25,0% en 2018-2019, se estimó que había aumentado al 31,7% en 2020. En Santa Lucía, alrededor del 25% de los santalucenses eran pobres en 2019, cifra que aumentó a más del 30% en 2020 y volvió a situarse en torno al 25% en 2022. En Barbados, la pobreza ha disminuido desde la pandemia de COVID-19, pero se estima que todavía está por encima del nivel registrado antes de la crisis sanitaria, medido por última vez en 2016 (25,7%). En Belice, se estimó que la tasa de pobreza anterior a la pandemia de COVID-19 era del 52% en 2018-2019, y se consideró que la pandemia podría haber tenido un “grave impacto social”, presumiblemente empeorando una situación ya de por sí terrible.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de F. Jones, “Population and development in the Caribbean (2018–2023): accelerating implementation of the Montevideo Consensus”, en prensa, 2023.

Una forma de analizar los factores detrás de los cambios en la pobreza es descomponer la variación del ingreso de los hogares de menores recursos en cada una de sus fuentes²², de manera similar al análisis efectuado en la sección A respecto de las brechas entre quintiles. De acuerdo con este procedimiento, la reducción de la pobreza observada en varios países de la región en 2022 (en comparación con 2021, excepto en Chile y México, donde se compara con 2020) se debió principalmente a un incremento del ingreso del trabajo de los hogares, tanto asalariado como por cuenta propia. En los seis países que tuvieron reducciones de la tasa de pobreza de 2 puntos porcentuales o más, los ingresos del empleo crecieron más que el ingreso total en el Uruguay, dieron cuenta de casi la totalidad del crecimiento del ingreso total de Chile y la República Dominicana, y de alrededor del 80% de este crecimiento en el Ecuador y México. Solo en el Brasil, los ingresos laborales representaron un 50% del cambio en el ingreso total.

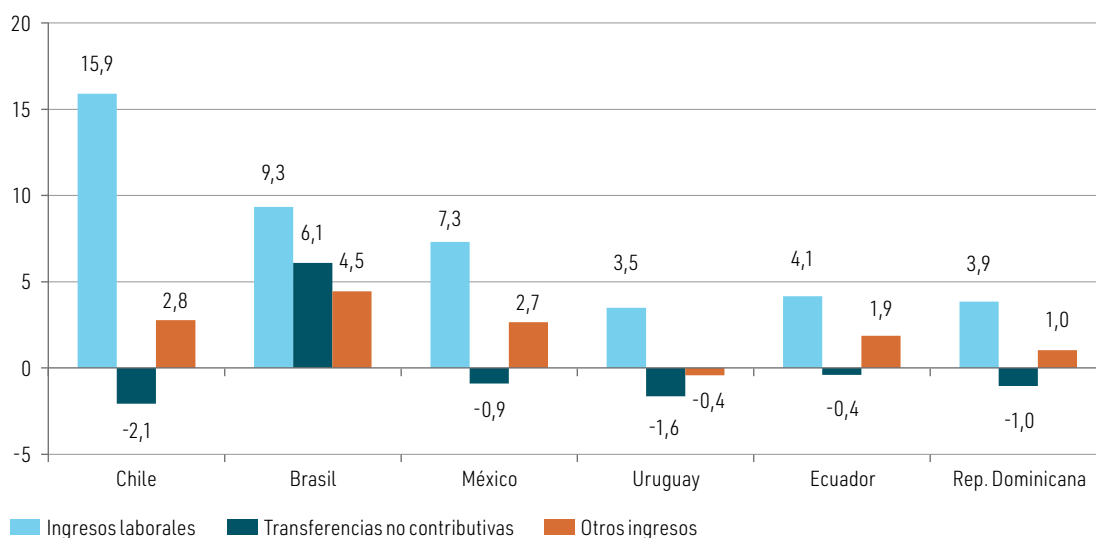
Por su parte, las transferencias monetarias no contributivas tendieron a disminuir entre los hogares de menores recursos, como parte del proceso de repliegue de los programas de emergencia de protección de los ingresos ante la pandemia. Estas cayeron en cinco de los seis países mencionados

²² Variación del ingreso per cápita de cada fuente de ingreso entre el año inicial y el año final, expresada en función del ingreso total del año inicial, para un grupo de hogares de tamaño constante. El tamaño del grupo de hogares corresponde a la tasa de pobreza del año, inicial o final, en que esta fue más alta, más cinco puntos porcentuales.

anteriormente, con la sola excepción del Brasil, donde contribuyeron a la reducción de la pobreza. El crecimiento de las demás fuentes de ingreso en la mayoría de los países descritos, aunque de pequeña magnitud, también aportó a la reducción de la pobreza en este período (véase el gráfico I.22).

Gráfico I.22

América Latina (6 países): variación anual del ingreso total per cápita entre los hogares de menores recursos, por fuente de ingreso, 2022
(En porcentajes)



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

Nota: Países con reducción de la pobreza de dos puntos porcentuales o más en 2022, ordenados por la intensidad de dicha reducción. Los datos corresponden a la contribución de cada fuente a la variación del ingreso total entre 2021 y 2022, excepto en Chile y México (2020 a 2022). La variación del ingreso total per cápita corresponde a la suma de las contribuciones de cada fuente de ingreso. El tamaño del grupo de menores ingresos corresponde al porcentaje de personas que se indica entre paréntesis: Brasil (29%), Chile (19%), Ecuador (34%), México (42%), República Dominicana (28%) y Uruguay (10%).

Desde una perspectiva complementaria de análisis, los cambios en la tasa de pobreza pueden desagregarse en dos factores: el crecimiento del ingreso promedio de los hogares y el cambio en la distribución de dichos ingresos (véase el recuadro II.2 en CEPAL, 2019). Ambos factores han tenido distintos grados de incidencia en la evolución de la pobreza en los últimos 15 años. En el período comprendido entre 2014 y 2022, caracterizado por reducciones de la pobreza de intensidad moderada en un conjunto amplio de países, la distribución del ingreso jugó un papel relevante para apuntalar los bajos niveles del crecimiento del ingreso medio de los hogares (como en México y la República Dominicana) o contrarrestar su caída (como en el Brasil, Costa Rica, el Paraguay o el Perú). El crecimiento del ingreso medio fue el principal factor detrás de la reducción de la pobreza en pocos casos, entre los que se cuentan Chile, El Salvador y Panamá.

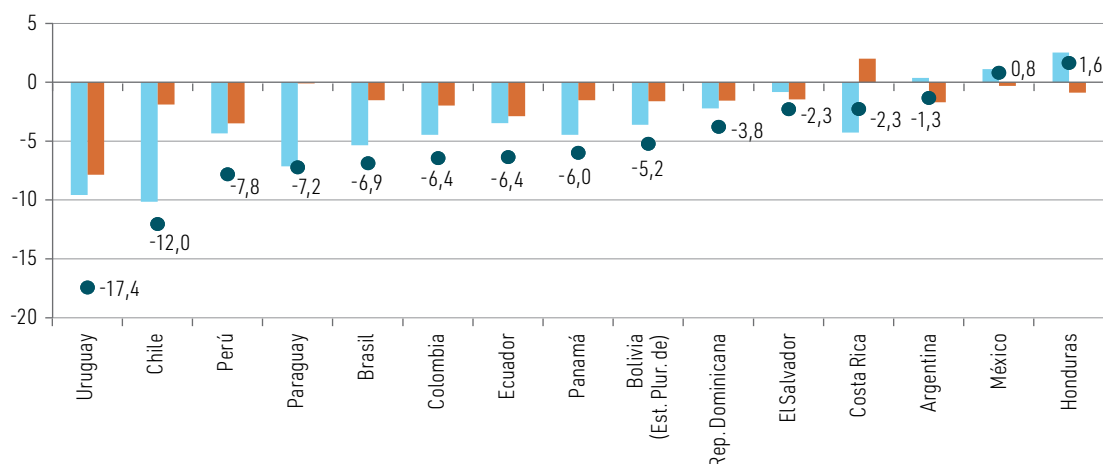
Estos resultados contrastan con los registrados años antes, entre 2008 y 2014, período caracterizado por reducciones apreciables de las tasas de pobreza, que fueron impulsadas principalmente por el crecimiento del ingreso medio. En ese período, la contribución de las mejoras distributivas a la reducción de la pobreza fue relativamente menor.

Por una parte, los datos reafirman la importancia del crecimiento de los ingresos para producir avances significativos en la erradicación de la pobreza, y, por la otra, muestran que la redistribución de los ingresos juega un papel importante para potenciar la reducción de la pobreza en contextos de alto crecimiento de los ingresos medios y, sobre todo, para generar disminuciones de la pobreza en períodos de bajo crecimiento de los ingresos medios (véase el gráfico I.23).

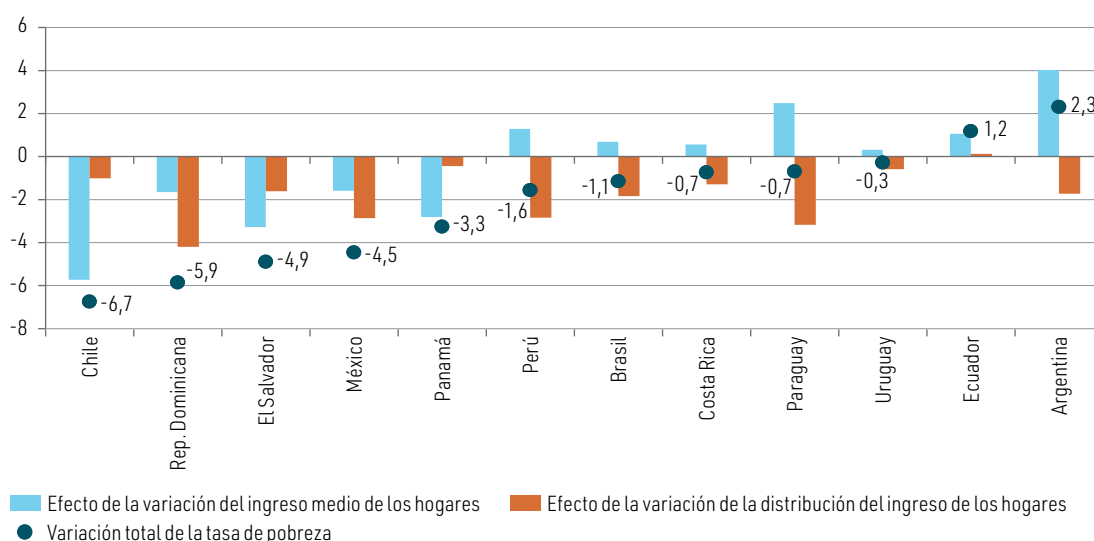
Gráfico I.23

América Latina (15 países): variación anual de la pobreza y contribución relativa de los efectos de la variación del ingreso medio y la variación de la distribución, 2008-2014 y 2014-2022 (En porcentajes)

A. 2008-2014



B. 2014-2022



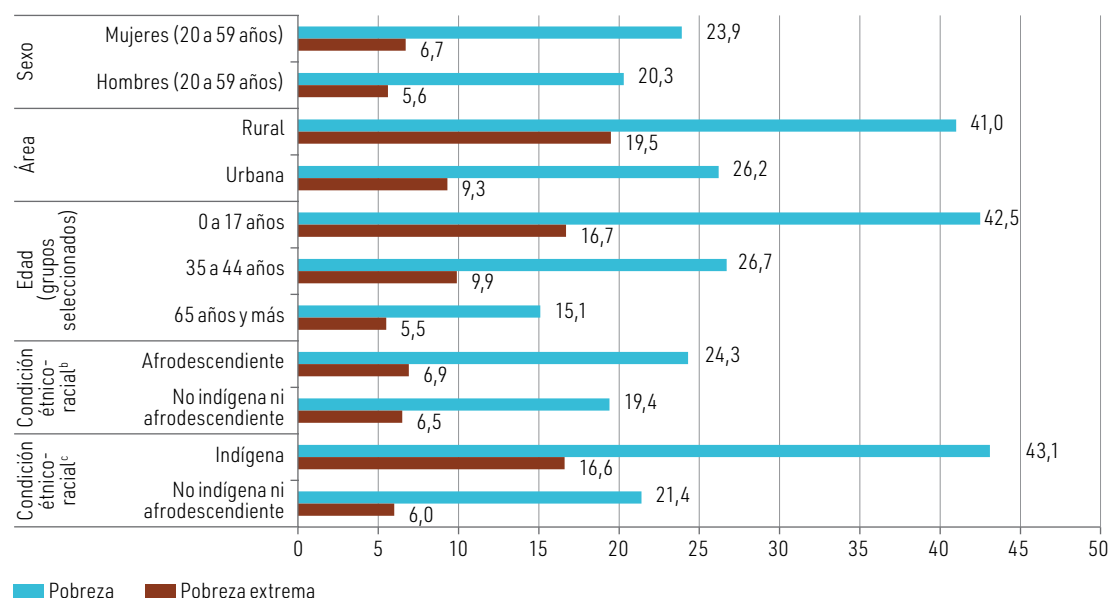
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: Países ordenados según la intensidad de la reducción de la pobreza. Los datos del período 2008-2014 tienen como excepciones a Chile (2009-2015), El Salvador y Honduras (2009-2014). En el período 2014-2022, las excepciones son el Brasil (2016-2022), Chile (2015-2022), Colombia y Honduras (2014-2021).

La magnitud y la intensidad con que se manifiesta la pobreza varían según los atributos de las personas y de sus hogares. Características personales, como el sexo, la edad, la pertenencia a un grupo étnico o racial o el área de residencia, inciden en la probabilidad de que una persona se encuentre en situación de pobreza (CEPAL, 2022a). El gráfico I.24 ilustra algunas de las principales diferencias entre grupos con las cifras de pobreza agregadas a nivel regional.

Gráfico I.24

América Latina (18 países)^a: personas en situación de pobreza y pobreza extrema, según área de residencia, edad y condición étnico-racial, promedio ponderado, 2022
(En porcentajes)



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, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Corresponde a 8 países: Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay.

^c Corresponde a 11 países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay.

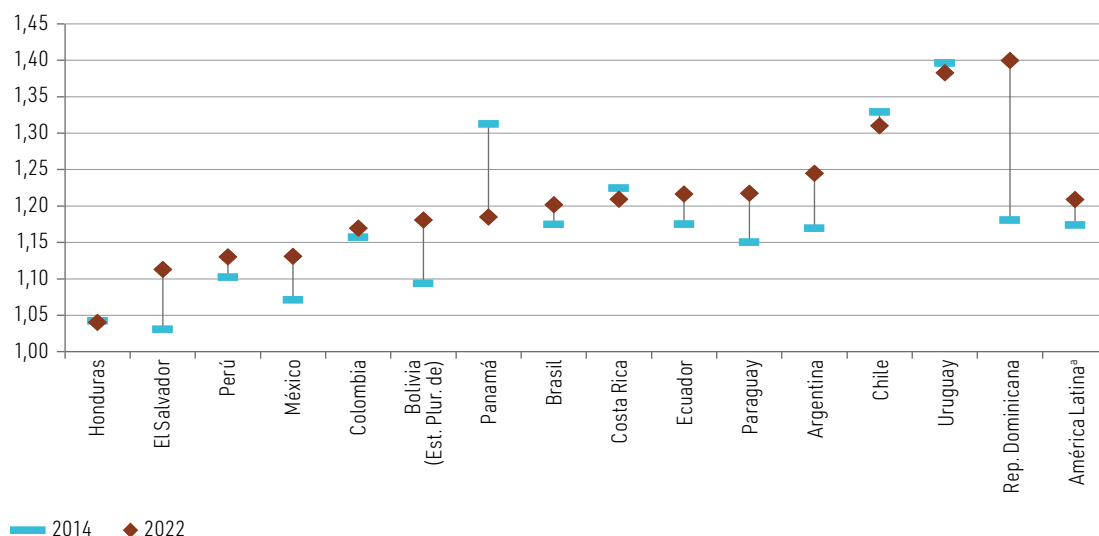
En América Latina, las desigualdades de género tienen una de sus principales expresiones en la mayor incidencia de la pobreza entre las mujeres que entre los hombres para las edades de mayor participación en el mercado laboral (20 a 59 años). En promedio, mientras el porcentaje de hombres en ese rango etario que está en situación de pobreza es del 20,3%, el de las mujeres es del 23,9%. Esta brecha de género también persiste en los hogares que viven en condiciones de pobreza extrema, donde las mujeres registran 1,1 puntos porcentuales más de pobreza extrema que los hombres.

El índice de feminidad de la pobreza corresponde al cociente entre la pobreza de mujeres y hombres para el rango de edad indicado (20 a 59 años). Todos los países con información disponible a 2021 o 2022 tienen valores mayores que 1,0 para este índice; es decir, que la pobreza es mayor entre las mujeres que entre los hombres (véase el gráfico I.25).

En comparación con 2014, el índice de feminidad se ha mantenido relativamente estable en el promedio de 15 países seleccionados de América Latina, al pasar de 1,17 en ese año a 1,21 en 2022. No obstante, en nueve países este indicador creció en al menos dos décimas. Los mayores incrementos se presentaron en la República Dominicana, Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador y la Argentina, en ese orden.

Gráfico I.25

América Latina (15 países): índice de feminidad de la pobreza, 2014 y 2022
(En valores del índice)



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

Nota: Los países están ordenados según el índice de feminidad de la pobreza en el período más reciente. Los datos de 2014 corresponden a 2013 en Chile. Los datos de 2022 corresponden a 2021 en Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y Honduras.

^a Promedio simple.

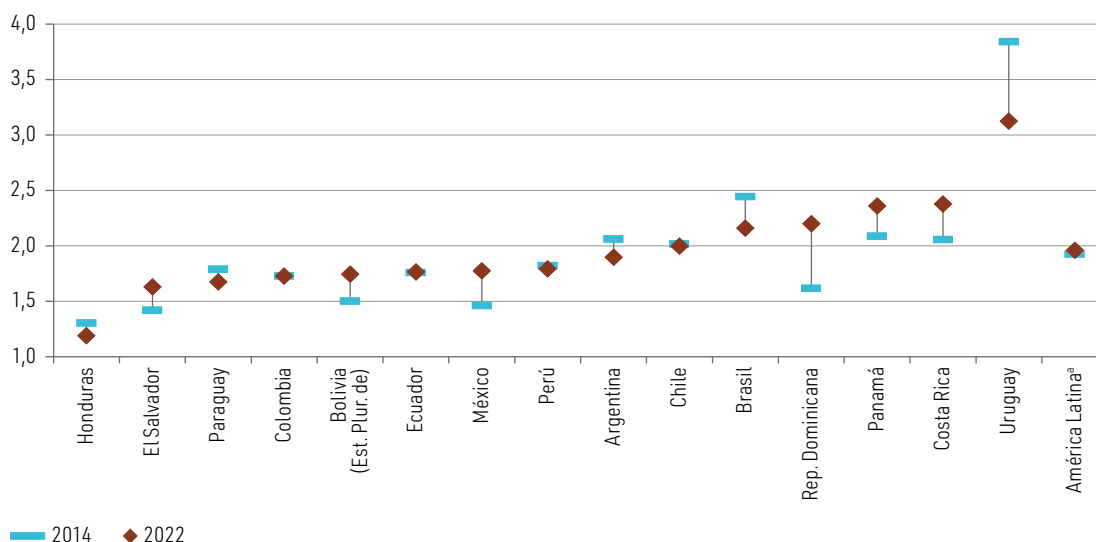
Por su parte, la edad es un factor muy asociado al riesgo de encontrarse en situación de pobreza. Las niñas, niños y adolescentes enfrentan tasas de pobreza mucho más elevadas que las del resto de la población. En 2022, un 42,5% de quienes tenían 17 años o menos se encontraba en situación de pobreza, mientras que para la población de 35 a 44 años la tasa fue del 26,7% (véase el gráfico I.24).

Entre 2014 y 2022, la brecha entre las personas menores de 18 años y el resto de la población creció en seis países (República Dominicana, Costa Rica, México, Panamá, Bolivia (Estado Plurinacional de) y El Salvador, en ese orden) y cayó en otros seis (principalmente en el Uruguay, el Brasil y la Argentina). La ausencia de progresos visibles en la reducción de la brecha entre la pobreza de niñas, niños y adolescentes y la pobreza de la población adulta es un motivo de preocupación, debido al impacto que tiene la escasez de recursos básicos para el proceso de desarrollo de los más jóvenes, sus trayectorias de inclusión en la sociedad y la reproducción intergeneracional de la pobreza. Ello hace necesario pensar en políticas de protección social y transferencias de ingreso que prioricen este grupo de la población (véase el gráfico I.26).

El origen étnico-racial de la población constituye otro factor sumamente determinante de la posibilidad de las personas de encontrarse en situación de pobreza. En 2022, la tasa de pobreza de la población que se autodefine como indígena (43,1%) duplicó con creces la de la población no indígena ni afrodescendiente (21,4%). En un subconjunto de países con información disponible sobre la población afrodescendiente se registran brechas similares, que a nivel regional se traducen en una tasa de pobreza 1,2 veces mayor que la de la población no indígena ni afrodescendiente, y, en países como el Brasil y el Uruguay, en tasas 2 veces más altas que las de ese grupo de referencia (véase el gráfico I.24).

Gráfico I.26

América Latina (15 países): cociente entre las tasas de pobreza de las personas de 0 a 17 años y de 18 años y más, 2014 y 2022
(En valores del índice)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
Nota: Los países están ordenados según el cociente entre grupos de edad en el período más reciente. Los datos de 2014 corresponden a 2013 en Chile. Los datos de 2022 corresponden a 2021 en Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y Honduras.
^a Promedio simple.

2. La inserción laboral y ocupacional de los estratos de ingresos bajos continúa siendo muy precaria

Los procesos de cambio experimentados por las sociedades latinoamericanas en las últimas décadas ponen de manifiesto la necesidad de una mirada más completa sobre la estratificación económica y social en los países de la región, no limitada al análisis de los extremos de la distribución y que permita aproximarse al impacto de dichos cambios en la estructura social y económica. Es necesario avanzar en la conceptualización y medición de las clases medias, teniendo en cuenta, por una parte, la falta de información estadística sobre estos segmentos, y, por la otra, la relevancia de estos sectores para el fortalecimiento democrático y la construcción de pactos sociales y fiscales que garanticen sostenibilidad financiera y permitan avanzar en derechos económicos, sociales y culturales básicos (CEPAL, 2019 y 2022a).

Dadas la multidimensionalidad del bienestar y la amplia variedad de perspectivas existentes para abordarlo, la medición de los diferentes estratos y clases sociales se ha llevado a cabo examinando distintos ámbitos de las condiciones de vida. Entre otros, se han observado aspectos como los ingresos, la ocupación, los niveles educativos, los patrones de gasto y consumo, los distintos capitales (cultural, social) e incluso diversas percepciones subjetivas²³. Estos aspectos se han complementado con el análisis de distintos factores estructurales, como las disparidades relacionadas con el género, la condición étnico-racial y la posición en el ciclo de vida (Martínez y otros, 2022).

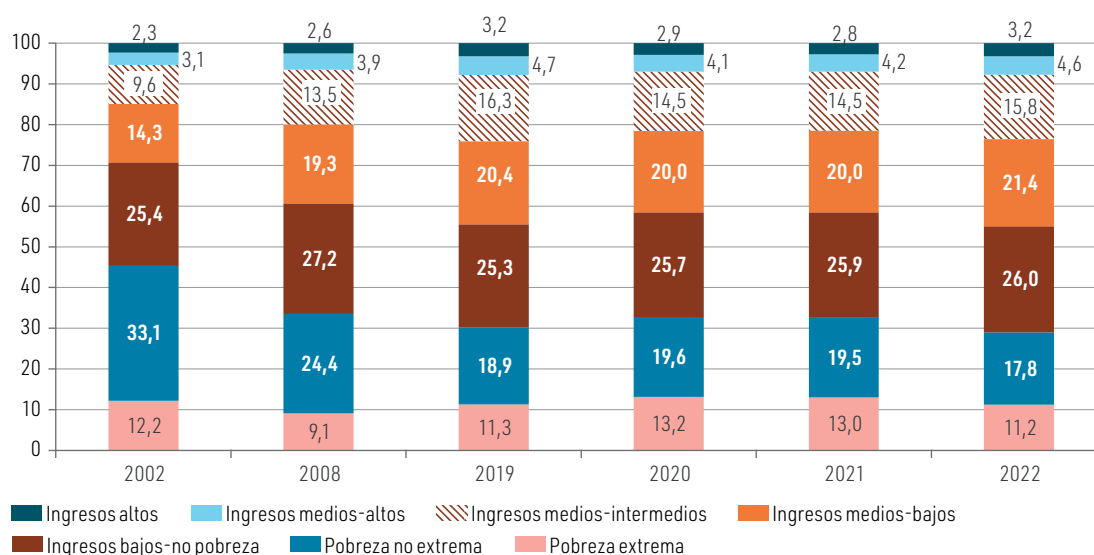
²³ Véase información sobre esfuerzos de construcción de estratificaciones basadas en la posición en el mercado laboral, que buscan ser comparables entre países latinoamericanos, en Portes y Hoffman (2003) y en Solís, Chávez Molina y Cobos (2019). Véase un trabajo reciente de la CEPAL en esa línea, donde se busca complementar la estratificación por ingresos, en Martínez y otros (2022).

Dadas las dificultades para lograr clasificaciones comparables entre países basadas en las posiciones en el mercado laboral, y atendiendo a que el ingreso provee una representación simple y comparable del bienestar²⁴, la CEPAL (2019 y 2022a) ha estado utilizando una clasificación de la población latinoamericana por estratos de ingreso per cápita del hogar, donde la población se agrupa sobre la base de umbrales definidos con referencia a la línea de la pobreza absoluta. Se definieron tres grandes estratos, de ingresos bajos, medios y altos, los que, a su vez, contienen subgrupos²⁵.

La aplicación de dicha estratificación a 18 países de la región entre 2002 y 2022 muestra un alza sustancial en el peso de los estratos de ingresos medios (la suma de la población de ingreso medio bajo, medio intermedio y medio alto) en la población regional. Los estratos de ingresos medios pasaron de ser menos de un tercio de la población de América Latina en 2002 (27%) a representar el 41,8% en 2022. Por su parte, la población de ingreso bajo disminuyó del 70,7% en 2002 al 54,9% en 2022, lo que se explica esencialmente por la baja de la pobreza no extrema (véase el gráfico I.27).

Gráfico I.27

América Latina (18 países)^a: evolución de la población según estratos de ingreso per cápita, 2002-2022
(En porcentajes)



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, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Los estratos medios crecieron a un ritmo mucho mayor entre 2002 y 2008, tramo que coincide con el auge de los productos básicos y con el fortalecimiento de los sistemas de protección social en la región, que entre 2008 y 2019. En el primer período, los estratos medios aumentaron su peso a un ritmo del 6% por año, mientras que, en el segundo tramo temporal, este valor llegó al 1,1% anual. La contracción de los ingresos de la población durante el primer año de la pandemia llevó a un brusco decrecimiento de los estratos medios, que cayeron un 6,3% en 2020. En 2021, los estratos

²⁴ Con la noción de bienestar se alude aquí a las posibilidades de consumo y al nivel de vida.

²⁵ Los umbrales corresponden a pobreza extrema: ingreso per cápita del hogar menor que la línea de pobreza extrema; pobreza no extrema: ingreso per cápita del hogar mayor o igual que la línea de pobreza extrema y menor que la línea de pobreza; ingreso bajo pero no en situación de pobreza: ingreso per cápita del hogar mayor o igual que la línea de pobreza y menor que 1,8 veces la línea de pobreza; ingreso medio-bajo: ingreso per cápita del hogar mayor o igual que 1,8 veces la línea de pobreza y menor que 3 veces la línea de pobreza; ingreso medio-intermedio: ingreso per cápita del hogar mayor o igual que 3 veces la línea de pobreza y menor que 6 veces la línea de pobreza; ingreso medio-alto: ingreso per cápita del hogar mayor o igual que 6 veces la línea de pobreza y menor que 10 veces la línea de pobreza; ingreso alto: ingreso per cápita del hogar mayor o igual que 10 veces la línea de pobreza.

medios casi no variaron en su peso poblacional y en 2022 retomaron con fuerza la tendencia al alza, puesto que aumentaron un 7,8%, apreciándose los mayores incrementos relativos en los estratos de ingreso medio-alto y medio-intermedio, en el mismo orden.

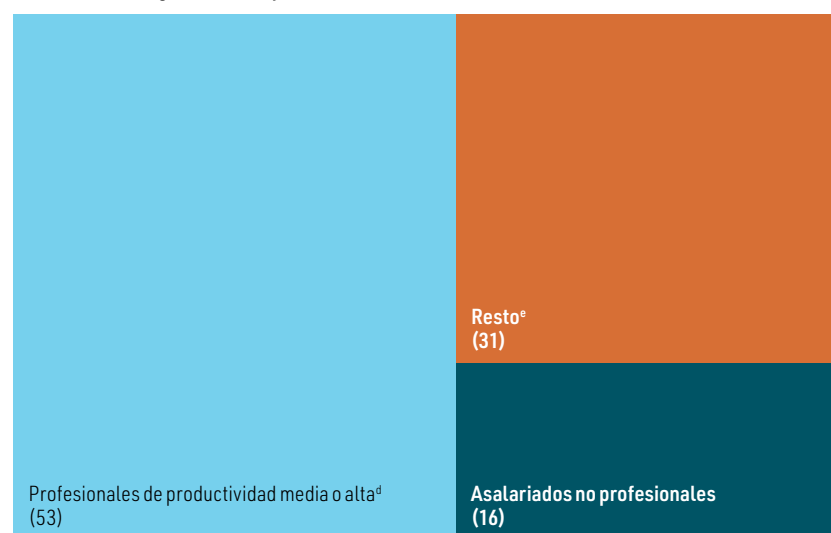
La estratificación de la población a partir de los ingresos del hogar provee un contexto relevante para entender las formas de inclusión y exclusión laboral en la región, temática central de esta edición del *Panorama Social*. Para analizar el vínculo entre estratos e inclusión laboral, se plantea una clasificación de la población según su situación de inserción laboral y ocupacional²⁶. La clasificación distingue a los ocupados en actividades de baja productividad²⁷, cuestión fundamental para una región caracterizada por una alta heterogeneidad de su estructura productiva, e incluye a quienes realizan trabajo no remunerado, actividad en la que las mujeres están sobrerrepresentadas, debido a la división sexual del trabajo²⁸ (véanse más detalles en el capítulo III).

En la región, el 41,2% de la población situada en los estratos de ingresos bajos se ocupa en actividades de baja productividad²⁹. Dentro de los ocupados en actividades de baja productividad que pertenecen a los estratos de ingresos bajos, el mayor peso lo tienen los ocupados por cuenta propia (22,1%), seguidos por los asalariados (19,1%). Las personas que se encuentran fuera de la fuerza de trabajo y los desocupados suman el 35,2% de los estratos de ingresos bajos, con un peso mucho mayor del primer grupo. Quienes se ocupan en actividades de media o alta productividad llegan al 23,6%, lo que da cuenta de que la participación en el sector formal no siempre alcanza para escapar de los estratos de ingresos bajos (véase el gráfico I.28).

Gráfico I.28

América Latina (17 países)^a: grupos ocupacionales y por estratos de ingreso per cápita^b, población de 15 a 59 años, alrededor de 2022^c
(En porcentajes dentro del estrato)

A. Estratos de ingreso medio y alto



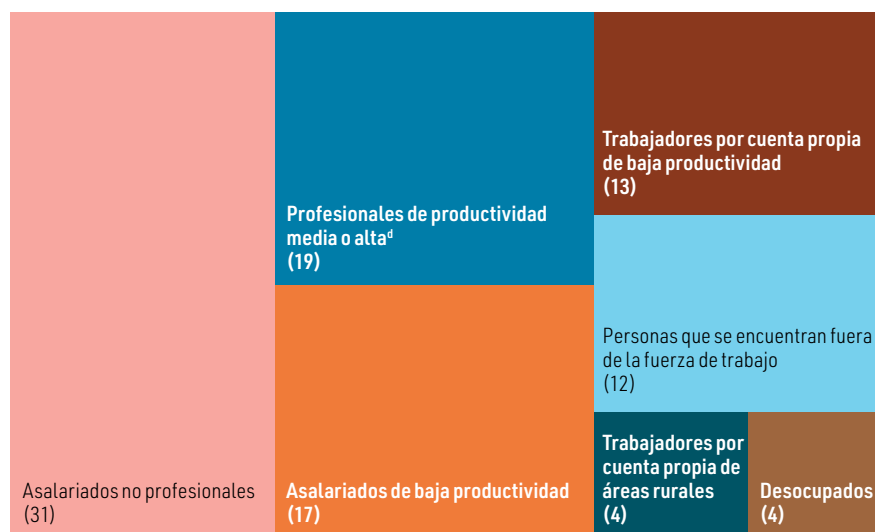
²⁶ Esta no es una medición directa de estrato o clase. No necesariamente hay una relación jerárquica entre las categorías de inserción laboral y ocupacional ni hay un intento estricto de definir clases a partir de las relaciones de producción o algo similar.

²⁷ La noción de ocupación en actividades de baja productividad se utiliza como aproximación al empleo informal. Se considera como ocupados en actividades de baja productividad a los empleadores o asalariados (profesionales y técnicos o no) que trabajan en microempresas (empresas con hasta cinco empleados), a quienes trabajan en el servicio doméstico y a los trabajadores independientes no calificados, entre los que se incluyen trabajadores por cuenta propia y familiares sin calificación profesional o técnica que no perciben remuneración (CEPAL, 2012).

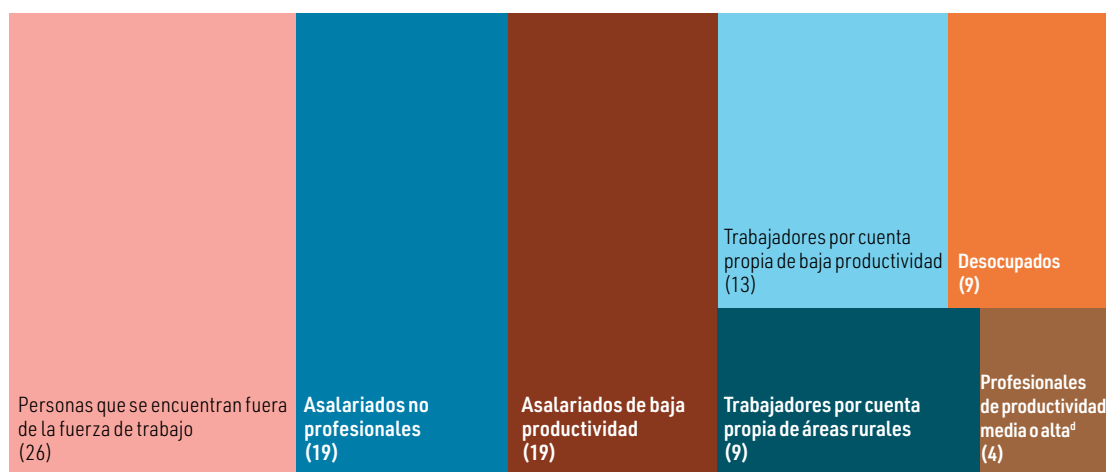
²⁸ Martínez y otros (2022) plantean que los ejercicios de estratificación basados en las ocupaciones suelen limitarse a las personas empleadas y no toman en cuenta las implicaciones de la división sexual del trabajo en los hogares.

²⁹ La suma de los asalariados que se ocupan en actividades de baja productividad, los trabajadores por cuenta propia de las áreas urbanas que se ocupan en actividades de baja productividad y los trabajadores por cuenta propia de las áreas rurales.

B. Estratos de ingreso intermedio



C. Estratos de ingreso bajo



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, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^b Estratos de ingreso bajo: personas que viven en situación de pobreza extrema, personas que viven en situación de pobreza no extrema y personas de ingreso bajo que no viven en situación de pobreza. Estratos de ingreso intermedio: ingreso medio-bajo y medio-intermedio. Estratos de ingreso medio-alto y alto: ingreso medio-alto y alto. Los estratos se construyen sobre la base del ingreso per cápita del hogar. El área total de cada uno de los estratos no es una representación exacta de su tamaño.

^c Datos correspondientes a 2022, excepto en los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Colombia (2021), Honduras (2019), Guatemala y Nicaragua (2014). No se incluye a la República Bolivariana de Venezuela.

^d Incluye empleadores de productividad media o alta.

^e Agrega todos los grupos ocupacionales distintos a ocupados en actividades de productividad media o alta.

El 49,6% de los estratos intermedios (las personas con ingreso medio-bajo y medio-intermedio) está integrado por ocupados en actividades de productividad media o alta. En los estratos intermedios, la categoría ocupacional con la mayor representación es la de los asalariados no profesionales (30,5%), seguida por los profesionales o técnicos ocupados en actividades de productividad media o alta (19,1%). Quienes se desempeñan en actividades de baja productividad alcanzan al 34,7% de los estratos intermedios, y los desocupados y las personas que se encuentran fuera de la fuerza de trabajo representan el 15,7% de dichos estratos.

Los estratos de ingresos medios-altos y altos son los más homogéneos en su composición por grupos ocupacionales. Los profesionales que se desempeñan en ocupaciones de media o alta productividad son la mayoría de quienes forman parte de esos estratos (53,3%). A mucha distancia se sitúan los asalariados no profesionales (16,1%). La suma de ambas categorías muestra que los ocupados en actividades de media o alta productividad constituyen casi el 70% de los estratos medios-altos y altos.

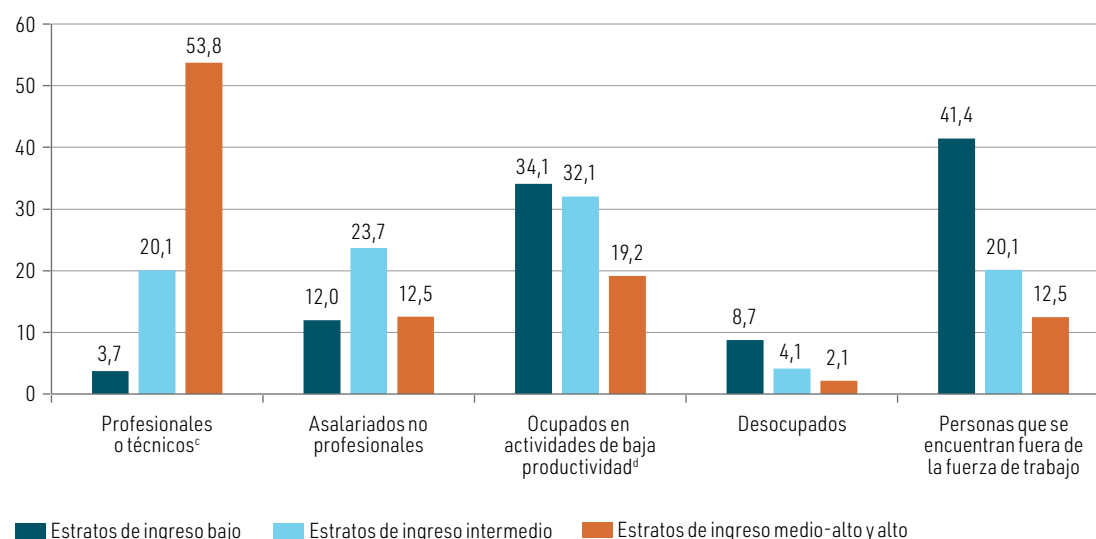
La relación entre la situación de inserción laboral y ocupacional y los estratos socioeconómicos no es idéntica entre hombres y mujeres. Entre los hombres, la precariedad en las posibilidades de consumo está más vinculada con la mala calidad del empleo. En los estratos bajos, el 49,5% de los hombres se ocupa en empleos de baja productividad, 2,1 veces la incidencia en los estratos de ingresos medios-altos y altos (23,1%). Para las mujeres, dicha relación llega a 1,8 veces (un 34,1% de ocupación de baja productividad en los estratos bajos frente a un 19,2% en los estratos medios-altos y altos). Así, la gradiente de ocupación en actividades de baja productividad según los estratos de ingreso es más pronunciada para los hombres que para las mujeres (véase el gráfico I.29).

Por su parte, las mujeres están excluidas de la fuerza de trabajo remunerado en mucho mayor medida que los hombres, especialmente en los estratos de ingresos más bajos (véanse más detalles sobre la inclusión o exclusión de la mujer en el mercado de trabajo en el capítulo III). En los estratos de ingresos bajos, 34,6 millones de mujeres no están incorporadas al mercado de trabajo remunerado, lo que equivale al 41,4% de todas las mujeres de dichos estratos. Esta tasa disminuye en los estratos intermedios, pero igualmente alcanza valores importantes (13,1 millones de mujeres no participan en el mercado de trabajo remunerado, lo que equivale al 20,1% del estrato), y en los estratos medios-altos y altos la proporción llega al 12,5%. En la población masculina, quienes están fuera de la fuerza de trabajo representan apenas el 8,5% de los estratos bajos, el 3,8% en los estratos intermedios y el 2,9% del estrato alto.

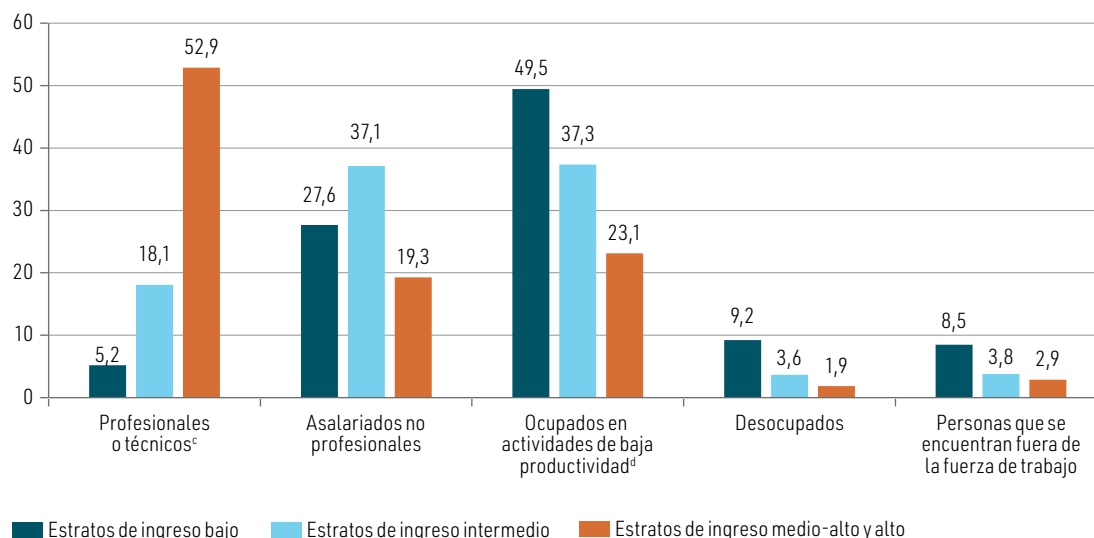
Gráfico I.29

América Latina (17 países)^a: grupos ocupacionales por estratos de ingreso per cápita por sexo, población de 15 a 59 años, alrededor de 2022^b
(En porcentajes dentro del estrato)

A. Mujeres



B. Hombres



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, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay.

^b Datos correspondientes a 2022, excepto en los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Colombia (2021), Honduras (2019), Guatemala y Nicaragua (2014).

^c Incluye empleadores de productividad media o alta.

^d Incluye asalariados y trabajadores por cuenta propia que se ocupan en actividades de baja productividad en las áreas urbanas y trabajadores por cuenta propia de las áreas rurales.

De este modo, la inclusión y exclusión del trabajo remunerado —tanto presente como pasada— tiene gran repercusión en las posibilidades de consumo del hogar. La incidencia de la situación en que todos los perceptores posibles del hogar reciben ingresos laborales o pensiones es sustancialmente más baja en los estratos con menor capacidad de consumo (véase el gráfico I.30). Por ejemplo, entre quienes viven en condiciones de pobreza extrema, la proporción de personas en hogares donde todos los perceptores posibles tienen ingresos laborales o de pensiones llega apenas al 9,9% (3,9 millones de personas sobre un total de 39,4 millones de personas). Entre quienes viven en condiciones de pobreza no extrema y quienes tienen bajos ingresos, pero no viven en condiciones de pobreza, dichas cifras alcanzan al 15,3% y el 25,4%, respectivamente. Solo en los estratos de ingresos intermedios, dicho porcentaje bordea el 50%, mientras que en los estratos medio alto y alto se empina al 68,7%.

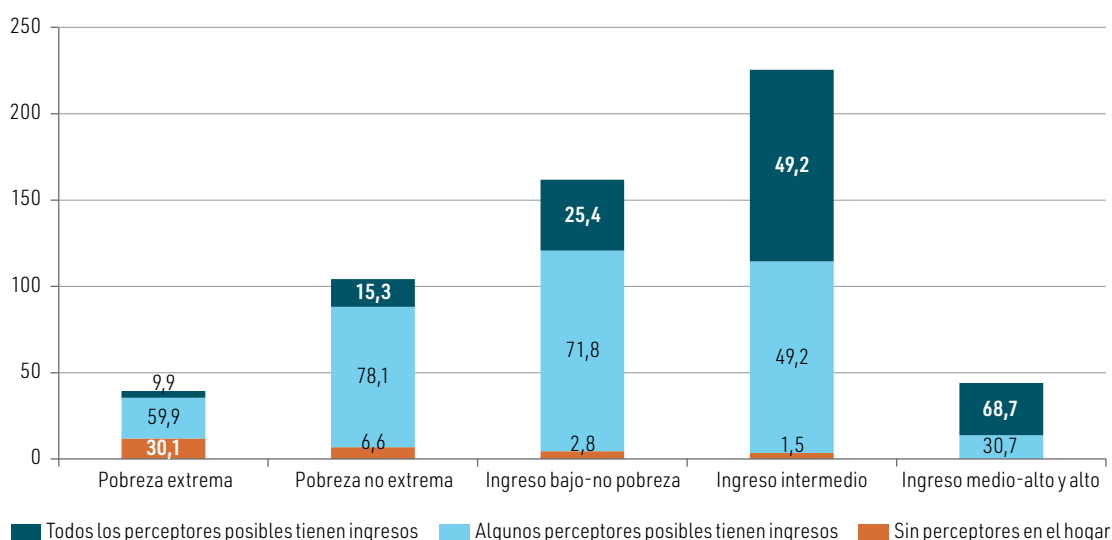
Se debe notar que la incidencia de los hogares sin perceptores de ingresos laborales o pensiones alcanza los valores más altos entre quienes viven en situación de pobreza extrema (30,1%), mientras que la categoría “algunos perceptores posibles tienen ingresos” evidencia los mayores niveles entre quienes viven en situación de pobreza no extrema (78,1%) y después entre quienes tienen bajos ingresos, pero no viven en condiciones de pobreza (72%). Estos datos refuerzan la necesidad de diseñar iniciativas para promover la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo remunerado (véase un análisis más profundo sobre este tema en los capítulos II y III), especialmente para los estratos de ingresos bajos, lo que es más urgente para la pobreza, pero no se limita a este grupo.

Un último ejercicio fue comparar la incidencia de las situaciones ocupacionales dentro de los diferentes estratos, teniendo en cuenta grupos de países definidos en virtud del PIB per cápita. Esta exploración se efectuó considerando que los análisis agregados a nivel regional podrían ocultar diferencias relacionadas con la heterogeneidad en los niveles de desarrollo de los países. Aun cuando

el PIB es una aproximación imperfecta al desarrollo económico y social³⁰, es una medida que se encuentra muy disponible, es comparable, está bastante correlacionada con otros indicadores de desarrollo³¹ y permite ordenar los países.

Gráfico I.30

América Latina (17 países)^a: perceptores de ingresos laborales o pensiones en el hogar^b por estratos de ingreso, población de 15 a 59 años, alrededor de 2022^c
(En millones de personas y en porcentajes dentro del estrato)



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, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay.

^b Se considera como perceptores posibles de ingresos laborales o jubilaciones o pensiones a todos los miembros del hogar de 15 años y más.

^c Datos correspondientes a 2022, excepto en los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Colombia (2021), Honduras (2019), Guatemala y Nicaragua (2014).

Este análisis mostró que, aun cuando la ocupación en actividades de baja productividad sigue siendo mucho más frecuente en los estratos de ingresos bajos, su incidencia tiende a bajar en todos los estratos en tanto aumenta el PIB per cápita de los países (véase el gráfico I.31). Este resultado era esperable, puesto que los procesos de urbanización³², creación de infraestructura, ampliación de canales de financiamiento, difusión tecnológica e incremento de la escolaridad en la población, entre muchos otros factores asociados a niveles más altos de PIB per cápita, deberían confluir hacia una reducción del empleo en actividades de baja productividad, así como también el aumento de la productividad puede promover el crecimiento³³.

³⁰ El PIB no siempre se expresará en mayores niveles de desarrollo, no solo por la existencia de rezagos, sino también porque países con el mismo nivel de crecimiento económico pueden tener distintos regímenes de bienestar y diferentes políticas de protección del medio ambiente, lo que puede llevar a distintos resultados sociales y ambientales.

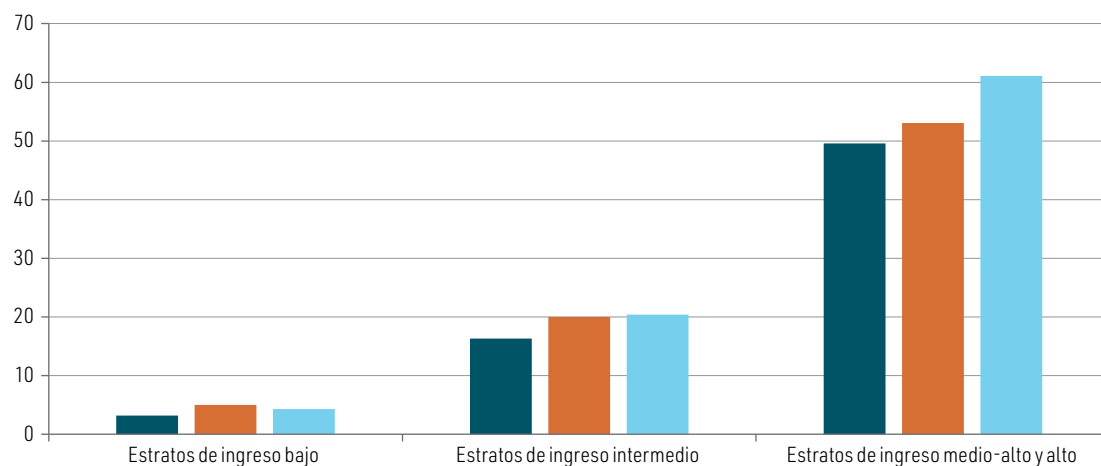
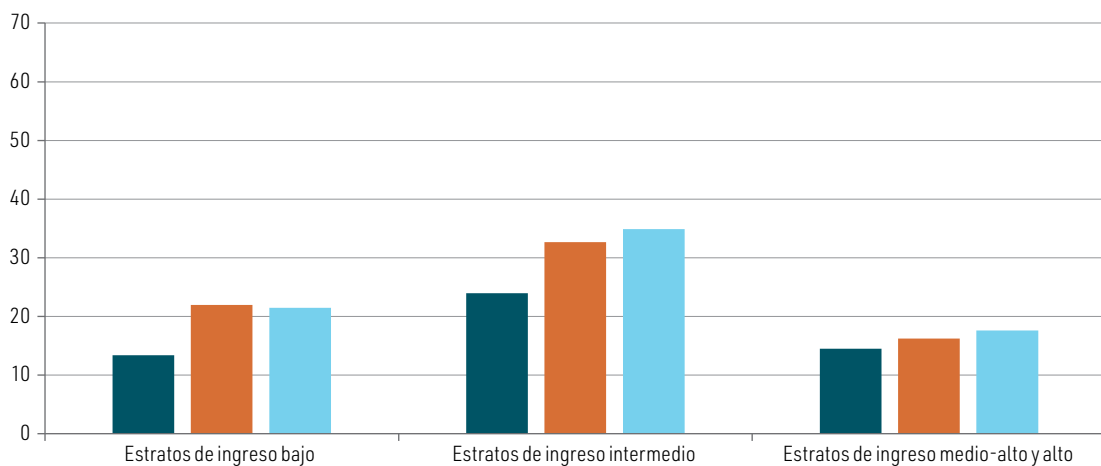
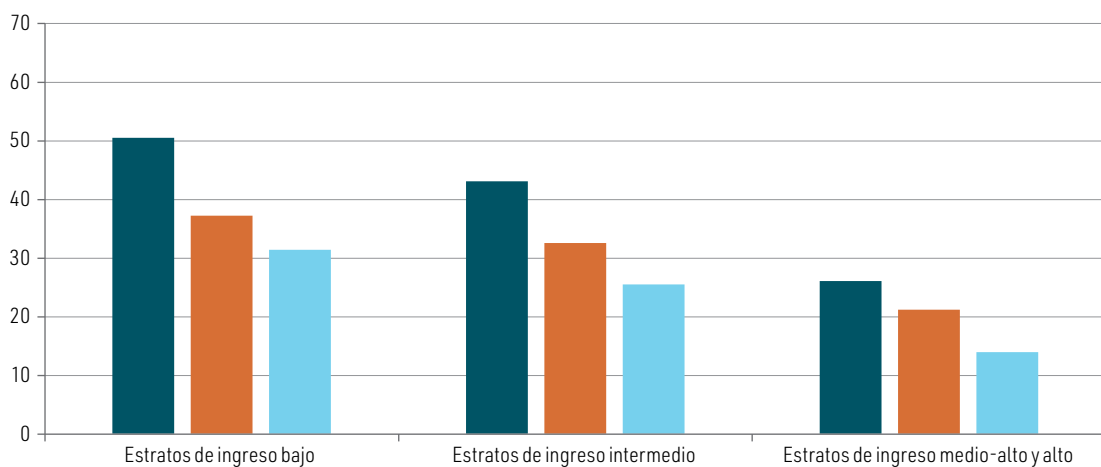
³¹ Véase Our World in Data (2022 y 2023).

³² Abramo (2021) observa alrededor de 2019 tasas mucho mayores de ocupación en actividades de baja productividad en las zonas rurales que en las áreas urbanas de 16 países de la región.

³³ La relación entre el crecimiento y la productividad puede ir en ambas direcciones. De cualquier modo, este es un ejercicio correlacional que no pretende establecer relaciones de causalidad.

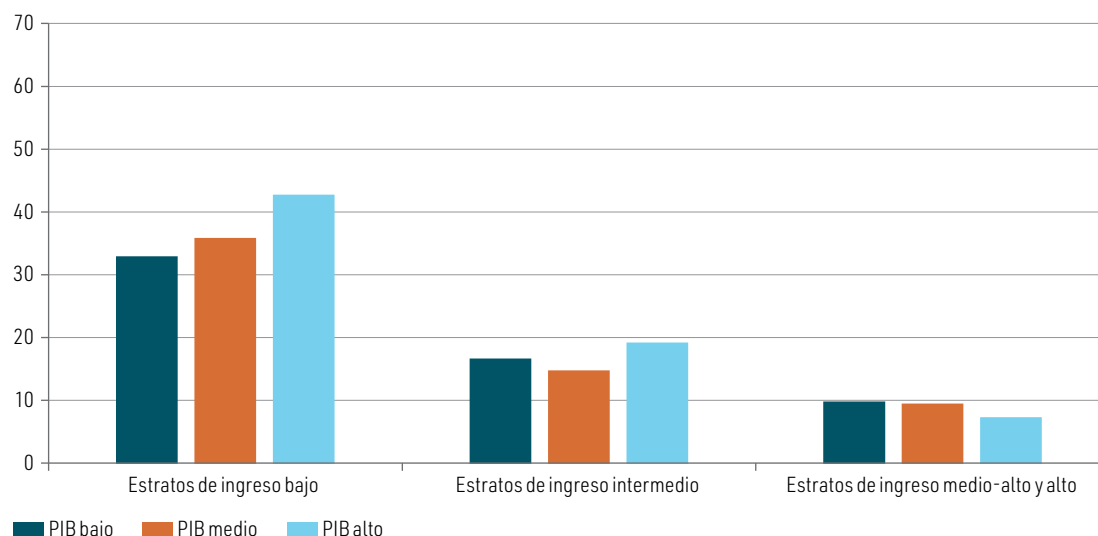
Gráfico I.31

América Latina (17 países): situación ocupacional por estratos de ingreso y grupos de países^a, población de 15 a 59 años, alrededor de 2022^b
(En porcentajes)

A. Profesionales de productividad media o alta**B. Asalariados no profesionales****C. Personas ocupadas en actividades de baja productividad**

■ PIB bajo ■ PIB medio ■ PIB alto

D. Personas que se encuentran fuera de la fuerza de trabajo o desocupados



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) y CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>.

^a Grupo de países de PIB bajo (menos de 9.000 dólares constantes per cápita): Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana. Grupo de países de PIB medio (entre 9.000 dólares y 12.500 dólares constantes per cápita): Argentina, Brasil y México. Grupo de países de PIB alto (más de 12.500 dólares constantes per cápita): Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay.

^b Datos correspondientes a 2022, excepto en los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Colombia (2021), Honduras (2019), Guatemala y Nicaragua (2014).

Aunque la información transversal no permite concluir sobre tendencias en el tiempo, se puede plantear que, en tanto los países alcanzan mayores niveles de crecimiento económico, la ocupación en actividades de baja productividad podría ser sustituida progresivamente por la falta de empleo remunerado como principal causa de insuficiencia de ingresos en los estratos bajos. En los países con PIB per cápita bajo, la situación más frecuente en los estratos de ingresos bajos es la ocupación en actividades de baja productividad (50,4%), por sobre la desocupación y la no participación en la fuerza de trabajo remunerado (33%). En los países con PIB per cápita medio, ambas categorías alcanzan pesos muy similares en el estrato de ingreso bajo. En cambio, entre las personas de los estratos bajos que viven en países con PIB per cápita alto, la relación de dominancia apreciada en los países de PIB bajo se invierte: en conjunto, la no participación en la fuerza de trabajo y la desocupación superan en 11,5 puntos porcentuales a la ocupación en actividades de baja productividad (véase el gráfico I.31).

Por su parte, la incidencia de los profesionales de productividad media o alta en el estrato de ingreso alto tiende a aumentar junto con el PIB per cápita de los países. En los países con PIB per cápita bajo, el 49,6% de las personas en los estratos de ingreso medio alto y alto son profesionales y técnicos. Ese porcentaje aumenta al 53,1% en los países de PIB medio y llega a su valor máximo en los países de PIB alto (61,1%). Por su parte, los asalariados no profesionales de productividad media o alta alcanzan su mayor peso en los estratos de ingresos intermedios, y dicha incidencia aumenta en tanto crece el PIB per cápita de los países.

C. Comentarios finales

Los recientes cambios en la distribución y el nivel de los ingresos de los hogares reflejan la continuación del proceso de recuperación del mercado laboral posterior a la pandemia de COVID-19. Los incrementos de la participación y la ocupación, así como la baja del desempleo, dieron lugar a un alza de los ingresos laborales y de los hogares en la mayoría de los países latinoamericanos, aunque la inflación permaneció alta y golpeó con más fuerza a los hogares más desaventajados.

El índice de desigualdad de Gini se situó por debajo de los niveles de 2019, previo a la pandemia, en 9 de 12 países de la región. Pese a estos avances, el decil más alto recibe un ingreso 21 veces mayor que el del decil de menores ingresos, lo que da cuenta de una muy elevada desigualdad. La concentración del patrimonio es aún mayor que la del ingreso; en 2021, el patrimonio de los 105 mil millonarios de la región representó casi un 4% del patrimonio de toda la población y superó los niveles de 2019 y 2020.

En 2022, el promedio regional de la incidencia de la pobreza se redujo lo suficiente para alcanzar los niveles previos a la pandemia, aun cuando en más de la mitad de los países permaneció por encima de los niveles registrados en 2019. En este resultado, así como en la reducción de la desigualdad, los ingresos laborales tuvieron un papel preponderante. Así, las posibilidades de superar la pobreza de modo sostenible están sumamente condicionadas por la inclusión laboral, tema central de esta edición del *Panorama Social*. La mayor parte de la población en el estrato de ingresos bajos, incluidas las personas que perciben ingresos bajos pero no viven en condiciones de pobreza, se ocupa en actividades de baja productividad o no participa en el empleo, situación que afecta de manera desproporcionada a las mujeres.

En una perspectiva de más largo aliento, las tendencias favorables en 2022 no son suficientes para representar un avance sustancial en los compromisos asumidos de erradicación de la pobreza y reducción de la desigualdad en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En la práctica, la región continúa caracterizándose por presentar amplias brechas estructurales que frenan el desarrollo económico y social inclusivo. La desigualdad del ingreso sigue siendo muy alta y se ha reducido a un ritmo lento, que en los últimos años ha sido inferior al observado entre 2002 y 2014. Por su parte, las cifras de pobreza no muestran ningún avance respecto de principios y fines de la década pasada. En el caso de la pobreza extrema, las cifras más recientes superan en más de 20 millones de personas a las de 12 años atrás.

En consecuencia, para lograr un avance sustancial en la reducción de la desigualdad y en la erradicación de la pobreza es preciso enfrentar especialmente las brechas existentes en el mercado laboral, implementando políticas de inclusión laboral, que enfrenten no solamente la alta desigualdad de los ingresos generados en este mercado, sino también en el nivel de los ingresos laborales, que en ocasiones no son suficientes para satisfacer las necesidades esenciales (véase el capítulo II). Aunque las transferencias públicas juegan un papel relevante para reducir las desigualdades y proveer una protección social de emergencia ante situaciones de escasez de ingresos y crisis económicas, para alcanzar mayores niveles de desarrollo que sean sostenibles a mediano plazo es indispensable mejorar la inclusión laboral mediante el acceso a empleos de calidad y la reducción de las brechas estructurales del mercado laboral.

Bibliografía

- Abramo, L. (2021), “Políticas para enfrentar los desafíos de las antiguas y nuevas formas de informalidad en América Latina”, *serie Políticas Sociales*, N° 240 (LC/TS.2021/137), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Acciari, P., F. Alvaredo y S. Morelli (2021), “The concentration of personal wealth in Italy 1995-2016”, *Working Paper*, N° 2021/14, World Inequality Lab.
- Alvaredo, F., B. Garbinti y T. Piketty (2017), “On the share of inheritance in aggregate wealth: Europe and the USA, 1900-2010”, *Economica*, vol. 84, N° 334, abril.
- Alvaredo, F. y otros (2022), “Desigualdad del ingreso en la República Dominicana 2012-2019: una revisión a partir de la combinación de fuentes de datos”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/75), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bajard, F. y otros (2022), “Global wealth inequality on WID.world: estimates and imputations”, *Technical Note*, N° 2021/16, World Inequality Lab.
- Banco Mundial (2023), *Macro Poverty Outlook*, Washington, D.C., abril.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/11-P), Santiago.
- (2022a), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- (2022b), *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad* (LC/SES.39/3-P), Santiago.
- (2019), *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago.
- (2018a), *Medición de la pobreza por ingresos: actualización metodológica y resultados*, Metodologías de la CEPAL, N° 2 (LC/PUB.2018/22-P), Santiago.
- (2018b), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- (2012), *Panorama Social de América Latina, 2011* (LC/G.2514-P), Santiago.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2023), “Hacia la creación de mejor empleo en la pospandemia”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 28 (LC/TS.2023/70), Santiago.
- Chancel, L. y otros (coords.) (2022), *World Inequality Report 2022*, World Inequality Lab [en línea] <https://wir2022.wid.world/download/>.
- Collins, C. y J. Hoxie (2015), *Billionaire Bonanza Report: the Forbes 400... and the Rest of Us*, Washington, D.C., Institute for Policy Studies (IPES).
- Corak, M. (2013), “Income inequality, equality of opportunity, and intergenerational mobility”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 27, N° 3.
- Credit Suisse Research Institute (2022), *Global Wealth Databook 2022: Leading Perspectives to Navigate the Future* [en línea] <https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/global-wealth-report.html>.
- Fisher, J. y otros (2016), “Inequality and mobility using income, consumption, and wealth for the same individuals”, *RSF: Russell Sage Foundation Journal of Social Sciences*, vol. 2, N° 6, octubre.
- Freund, C. y S. Olivier (2016), “The origins of the superrich: the billionaire characteristics database”, *Working Paper Series*, N° WP16-1, Peterson Institute for International Economics.
- Fuentes, A. (2022), “Desigualdad del ingreso en la República Dominicana 2012-2019: resumen metodológico y resultados comparados”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/155), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jones, F. (2023), “Population and development in the Caribbean (2018–2023): accelerating implementation of the Montevideo Consensus”, en prensa.
- Martínez, R. y otros (2022), “Estratificación y clases sociales en América Latina: dinámicas y características en las dos primeras décadas del siglo XXI”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/214), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2018), *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*, París, OECD Publishing.
- Our World in Data (2023), “Self-reported life satisfaction vs. GDP per capita, 2022” [en línea] <https://ourworldindata.org/grapher/gdp-vs-happiness>.
- (2023), “Human Development Index vs. GDP per capita, 2021” [en línea] <https://ourworldindata.org/grapher/human-development-index-vs-gdp-per-capita>.
- Palma, J. G. (2011), “Homogeneous middles vs. heterogeneous tails, and the end of the ‘inverted-U’: it’s all about the share of the rich”, *Development and Change*, vol. 42, N° 1, enero.

- Palomino, J. y otros (2022), “Wealth inequality, intergenerational transfers, and family background”, *Oxford Economic Papers*, vol. 74, N° 3, julio.
- Piketty, T. (2011), “On the long-run evolution of inheritance: France 1820–2050”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 126, agosto.
- Piketty, T. y G. Zucman (2015), “Wealth and inheritance in the long run”, *Handbook of Income Distribution*, vol. 2, A. B. Atkinson y F. Bourguignon (eds.), Elsevier.
- Portes, A. y K. Hoffman (2003), “Latin American class structures: their composition and change during the neoliberal era”, *Latin American Research Review*, vol. 38, N° 1, febrero.
- Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press.
- Sen, A. (1992), *Inequality Reexamined*, Cambridge, Harvard University Press.
- Solís, P., E. Chávez Molina y D. Cobos (2019), “Class structure, labor market heterogeneity, and living conditions in Latin America”, *Latin American Research Review* vol. 54, N° 4, diciembre.
- Task Justice Network (2023), “Índice de secreto financiero 2022” [en línea] <https://fsi.taxjustice.net/es/>.
- Waldenström, D., A. Adermon y M. Lindahl (2016), “Intergenerational wealth mobility and the role of inheritance: Evidence from multiple generations”, *CEPR Discussion Paper*, N° 11456, París y Londres, Centre for Economic Policy Research (CEPR).
- Yang, X. y P. Zhou (2022), “Wealth inequality and social mobility: a simulation-based modelling approach”, *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 196, abril.
- Zucman, G. (2019), “Global wealth inequality”, *Annual Review of Economics*, vol. 11, agosto.

Anexo I.A1

Cuadro I.A1.1

América Latina (18 países): encuestas de hogares utilizadas para la estimación de la desigualdad y la pobreza

Países	Encuesta	Cobertura geográfica	Años	Período de levantamiento
Argentina	Encuesta Permanente de Hogares (EPH)	Área urbana	2000 a 2017	Cuarto trimestre
	Encuesta Permanente de Hogares (EPH)	Área urbana	2018 a 2022	Segundo semestre
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Encuesta de Hogares	Nacional	2002	Noviembre a diciembre
	Encuesta Continua de Hogares (ECH)	Nacional	2004 a 2021	Noviembre
Brasil	Encuesta Nacional de Hogares (PNAD)	Nacional	2001 a 2015	Septiembre
	Encuesta Nacional de Hogares Continua (PNAD Continua)	Nacional	2016 a 2022	Anual
Chile	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)	Nacional	2003 a 2022	Noviembre a enero
Colombia	Encuesta Continua de Hogares (ECH)	Nacional	2002 a 2008	Anual
	Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)	Nacional	2008 a 2022	Anual
Costa Rica	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Nacional	2000 a 2009	Julio
	Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG)	Nacional	2010 a 2022	Julio
Ecuador	Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) en el área urbana y rural	Nacional	2001 a 2022	Diciembre
			2021 y 2022	Anual
El Salvador	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Nacional	2001 a 2022	Anual
Guatemala	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)	Nacional	2002, 2006 y 2014	Distintos períodos
Honduras	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples	Nacional	2001 a 2019	Mayo o junio
México	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)	Nacional	2002 a 2006	Tercer trimestre
	Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH (MCS-ENIGH)	Nacional	2008 a 2014	Agosto a noviembre
	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) Nueva serie	Nacional	2016 a 2022	Agosto a noviembre
Nicaragua	Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida	Nacional	2005, 2009 y 2014	Distintos períodos
Panamá	Encuesta de Mercado Laboral	Nacional	2001 a 2013	Agosto
	Encuesta de Propósitos Múltiples	Nacional	2014 a 2019, 2022	Marzo
	Encuesta de Mercado Laboral	Nacional	2021	Octubre
Paraguay	Encuesta Integrada de Hogares	Nacional	2001 y 2002	Noviembre a diciembre
	Encuesta Permanente de Hogares	Nacional	2003 a 2016	Octubre a diciembre
	Encuesta Permanente de Hogares	Nacional	2017 a 2022	Anual
Perú	Encuesta Nacional de Hogares – Condiciones de Vida y Pobreza	Nacional	2001 a 2003	Cuarto trimestre
	Encuesta Nacional de Hogares – Condiciones de Vida y Pobreza	Nacional	2004 a 2022	Anual
República Dominicana	Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT)	Nacional	2001 a 2015	Octubre
	Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT)	Nacional	2016 a 2022	Anual
Uruguay	Encuesta Continua de Hogares (ECH)	Área urbana	2001 a 2005	Anual
	Encuesta Continua de Hogares (ECH)	Nacional	2007 a 2020, 2022	Anual
	Encuesta Continua de Hogares (ECH)	Nacional	2021	Segundo semestre
Venezuela (República Bolivariana de)	Encuesta de Hogares por Muestreo	Nacional	2001 a 2014	Segundo semestre

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

Cuadro I.A1.2

América Latina (15 países): tasas de pobreza extrema y de pobreza según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y cifras oficiales nacionales, 2019-2022^a (En porcentajes)

	Estimaciones de la CEPAL							
	Pobreza extrema				Pobreza total			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Argentina ^b	3,9	6,1	4,0	3,9	26,0	33,0	28,3	30,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	12,0	13,5	9,9	...	30,9	32,3	29,0	...
Brasil ^c	5,8	5,1	8,3	5,3	20,2	18,4	24,3	19,5
Chile	...	4,5	...	2,1	...	13,9	...	8,1
Colombia	12,4	19,2	16,8 ^d	16,9 ^d	30,4	39,8	36,6 ^d	34,5 ^d
Costa Rica	3,4	4,0	3,7	3,3	16,5	19,4	17,3	16,6
Ecuador ^e	7,6	10,8	7,6	6,9	25,7	30,6	28,5	25,7
El Salvador	5,6	8,3	8,4	8,7	30,4	30,7	30,3	29,8
Honduras	20,0	...	34,4	...	52,3	...	67,8	...
México	...	9,2	...	6,2	...	37,4	...	28,6
Panamá	6,6	...	5,7	6,5	14,6	...	15,6	14,3
Paraguay	6,2	6,0	6,0	7,9	19,4	22,3	20,9	21,1
Perú	3,0	8,6	3,9	3,3	15,4	28,4	18,6	17,2
República Dominicana	3,9	5,6	5,2	5,1	19,0	21,8	22,5	20,4
Uruguay	0,1	0,3	0,1	0,3	3,0	5,0	4,8	4,3
	Estimaciones oficiales de los países							
	Pobreza extrema				Pobreza total			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Argentina ^b	8,0	10,5	8,2	8,1	35,5	42,0	37,3	39,2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	12,9	13,7	11,1	...	37,2	39,0	36,4	...
Brasil ^c	6,8	5,7	8,4	...	25,9	24,1	29,4	...
Chile	...	4,3	...	2,0	...	10,7	...	6,5
Colombia	9,6	15,1	13,7 ^d	13,8 ^d	35,7	42,5	39,7 ^d	36,6 ^d
Costa Rica ^f	5,8	7,0	6,3	6,4	21,0	26,2	23,0	23,0
Ecuador ^e	8,9	15,4	10,5	8,3	25,0	33,0	27,7	25,2
El Salvador ^f	4,5	8,6	7,8	...	22,8	26,2	24,6	...
Honduras ^f	25,2	...	32,5	...	48,0	...	59,2	...
México ^g	...	17,2	...	12,1	...	52,8	...	43,5
Panamá	10,0	...	...	...	21,5	...	...	...
Paraguay	4,0	3,9	3,9	5,6	23,5	26,9	26,9	24,7
Perú	2,9	5,1	4,1	5,0	20,2	30,1	25,9	27,5
República Dominicana	2,7	3,5	3,1	3,0	20,9	23,4	23,9	21,8
Uruguay	0,2	0,4	0,3	0,3	8,8	11,6	10,6	10,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), cifras oficiales y, para el Brasil, Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), "Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2022", *Estudos e Pesquisas*, N° 49, Río de Janeiro, 2022.

^a Países para los que se dispone de estimaciones de pobreza de la CEPAL de 2019 en adelante.

^b Datos para áreas urbanas.

^c El Brasil no tiene una estimación oficial de pobreza. Los datos corresponden a estimaciones del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) indicadas en la fuente sobre la base de las líneas utilizadas por el Banco Mundial para países de renta baja y media-baja.

^d Los datos de 2021 y 2022 corresponden a una nueva serie, con base en el marco muestral del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, y no son comparables con los datos de años anteriores.

^e La medición de la CEPAL utiliza la muestra acumulada anual desde 2021. Los datos oficiales se basan en la muestra del mes de diciembre de cada año.

^f Medición oficial nacional informada en porcentajes de hogares.

^g La medición oficial de México corresponde a una medición multidimensional de la pobreza. Por ello, se toman como referencia nacional no oficial las estimaciones publicadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), denominadas "población por debajo de la línea de bienestar mínimo", que aquí se asimila a pobreza extrema, y "población por debajo de la línea de bienestar", como referencia para la pobreza total.

Cuadro I.A1.3

América Latina (18 países): indicadores de pobreza y pobreza extrema, 2014-2022^a

(En unidades de los índices correspondientes)

País	Año	Pobreza ^b				Pobreza extrema			
		Hogares	Personas			Hogares	Personas		
		Incidencia (H)	Incidencia (H)	Brecha (PG)	Brecha al cuadrado (FGT2)	Incidencia (H)	Incidencia (H)	Brecha (PG)	Brecha al cuadrado (FGT2)
Argentina ^c	2014	17,5	24,9	7,2	3,4	3,0	3,3	1,4	1,0
	2019	18,4	26,0	8,0	4,0	3,2	3,9	1,6	1,1
	2020	24,3	33,0	10,8	5,7	5,1	6,1	2,6	1,8
	2021	21,2	28,3	8,8	4,4	3,5	4,0	2,0	1,5
	2022	22,6	30,1	8,8	4,2	3,5	3,8	1,7	1,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2014	28,6	33,7	13,9	8,1	12,5	14,9	6,5	4,0
	2019	24,8	30,9	11,2	6,0	9,2	12,0	4,6	2,6
	2020	27,4	32,3	12,7	7,2	11,0	13,5	5,6	3,3
	2021	23,1	29,0	10,2	5,3	7,5	9,9	3,9	2,1
	2022	...	...	...	...	...	...	...	...
Brasil	2014 ^d	12,6	16,5	5,5	2,9	3,0	3,3	1,4	1,0
	2019	16,0	20,2	7,8	4,6	5,3	5,8	2,7	1,9
	2020	14,5	18,4	7,0	4,3	4,8	5,1	2,8	2,3
	2021	19,7	24,3	9,9	6,1	7,5	8,3	4,0	2,9
	2022	15,5	19,5	7,1	4,0	4,8	5,3	2,4	1,8
Chile	2013	12,8	16,2	4,8	2,3	1,9	2,0	0,9	0,6
	2015	10,7	13,7	3,9	1,8	1,6	1,8	0,8	0,5
	2017	8,4	10,7	3,0	1,5	1,5	1,4	0,7	0,6
	2020	12,4	14,2	5,8	3,8	4,9	4,5	2,8	2,2
	2022	6,9	8,1	2,9	1,8	2,5	2,1	1,2	1,0
Colombia	2014	24,8	29,9	11,7	6,5	9,6	11,2	4,3	2,5
	2019	24,9	30,4	12,1	6,8	10,4	12,4	4,8	2,8
	2020	34,0	39,8	18,3	11,7	16,9	19,2	9,1	6,2
	2021 ^e	30,0	36,6	15,6	9,3	13,7	16,8	7,1	4,3
	2022 ^e	28,6	34,5	14,4	8,4	14,3	16,9	6,9	4,1
Costa Rica	2014	14,4	17,5	6,4	3,5	3,7	4,1	1,9	1,2
	2019	13,0	16,5	5,6	2,9	2,8	3,4	1,3	0,8
	2020	15,4	19,4	6,8	3,7	3,3	4,0	1,8	1,3
	2021	13,5	17,3	5,9	3,1	3,0	3,7	1,5	0,9
	2022	12,8	16,6	5,6	2,9	2,6	3,3	1,3	0,8
Ecuador	2014	19,2	23,4	7,0	3,1	4,7	5,9	1,7	0,8
	2019	19,4	25,7	8,1	3,7	5,4	7,6	2,1	1,0
	2020	23,8	30,6	10,5	5,1	7,6	10,8	3,3	1,5
	2021 ^f	22,7	28,5	8,7	3,9	5,7	7,6	2,0	0,9
	2022 ^f	20,3	25,7	7,8	3,5	5,3	6,9	1,9	0,9
El Salvador	2014	38,0	44,5	16,4	8,1	9,1	11,7	3,3	1,3
	2019	25,3	30,4	9,6	4,3	4,4	5,6	1,4	0,6
	2020	27,2	30,7	11,3	6,2	7,8	8,3	3,4	2,1
	2021	26,4	30,3	11,4	6,3	7,6	8,4	3,6	2,3
	2022	26,5	29,8	11,2	6,2	8,1	8,7	3,6	2,3
Guatemala	2014	43,1	50,5	22,4	13,0	11,8	15,4	5,3	2,7

País	Año	Pobreza ^b				Pobreza extrema			
		Hogares	Personas			Hogares	Personas		
		Incidencia (H)	Incidencia (H)	Brecha (PG)	Brecha al cuadrado (FGT2)	Incidencia (H)	Incidencia (H)	Brecha (PG)	Brecha al cuadrado (FGT2)
Honduras	2014	50,0	55,3	22,9	12,3	17,1	19,2	5,5	2,5
	2018	51,1	55,7	23,6	13,2	17,3	19,4	6,4	3,3
	2019	48,0	52,3	23,7	13,9	18,9	20,0	7,0	4,0
	2021	63,9	67,8	36,6	25,0	31,8	34,4	17,0	11,8
México	2014 ^g	38,1	45,2	17,6	9,3	10,2	13,0	4,2	2,0
	2016	30,5	37,6	12,9	6,2	6,3	8,4	2,4	1,1
	2018	28,6	35,5	11,8	5,6	5,8	7,7	2,2	1,0
	2020	29,9	37,4	12,9	6,3	6,9	9,2	2,7	1,3
	2022	22,0	28,6	8,9	4,1	4,4	6,2	1,7	0,8
Nicaragua	2014	40,9	46,3	18,7	10,2	16,1	18,3	6,6	3,5
Panamá	2014	13,5	18,5	7,1	3,8	5,2	8,0	2,9	1,5
	2018	10,6	14,6	5,7	3,2	4,3	6,8	2,5	1,3
	2019	10,4	14,6	5,6	3,0	4,4	6,6	2,3	1,2
	2021	11,3	15,6	5,4	2,7	3,8	5,7	1,9	0,9
	2022	9,9	14,3	5,5	3,0	4,2	6,5	2,3	1,2
Paraguay	2014	18,5	22,3	8,2	4,2	6,3	7,7	2,4	1,2
	2019	16,2	19,4	6,4	3,0	5,0	6,2	1,5	0,6
	2020	18,5	22,3	7,1	3,2	5,0	6,0	1,6	0,7
	2021	17,0	20,9	6,5	2,9	4,9	6,0	1,5	0,7
	2022	18,7	21,1	7,5	3,9	7,1	7,9	2,6	1,4
Perú	2014	16,7	19,5	6,4	3,1	4,2	5,1	1,5	0,6
	2019	13,1	15,4	4,6	2,0	2,4	3,0	0,8	0,4
	2020	23,9	28,4	10,8	5,9	7,0	8,6	3,3	1,9
	2021	15,7	18,6	5,7	2,6	3,2	3,9	1,2	0,6
	2022	14,4	17,2	5,1	2,3	2,6	3,3	1,0	0,5
República Dominicana	2014 ^h	27,0	32,9	11,5	5,6	7,4	9,7	2,8	1,3
	2019	14,0	19,0	5,4	2,3	2,7	3,9	1,0	0,5
	2020	16,1	21,8	6,5	2,9	4,0	5,6	1,6	0,8
	2021	16,8	22,5	6,4	2,7	3,7	5,2	1,4	0,6
	2022	15,0	20,4	5,8	2,5	3,6	5,1	1,3	0,5
Uruguay	2014	2,6	4,5	0,9	0,3	0,2	0,2	0,1	0,0
	2019	1,8	3,0	0,6	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
	2020	3,1	5,0	1,0	0,3	0,3	0,3	0,1	0,1
	2021	3,1	4,8	0,9	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1
	2022	2,7	4,3	0,9	0,3	0,2	0,3	0,1	0,1
Venezuela (República Bolivariana de)	2014	24,0	28,3	9,3	4,6	10,3	12,0	3,7	2,0

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

^a H = índice de recuento; PG = brecha de pobreza; FGT2 = índice de Foster, Greer y Thorbecke elevado al cuadrado.

^b Incluye a las personas y los hogares en situación de pobreza extrema.

^c Total urbano.

^d Dato de 2014 basado en la Encuesta Nacional de Hogares (PNAD), no comparable con los de años posteriores, basados en la Encuesta Nacional de Hogares Continua (PNAD Continua).

^e Los datos de 2021 y 2022 corresponden a una nueva serie, con base en el marco muestral del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, y no son comparables con los datos de años anteriores.

^f Los datos de 2021 y 2022 corresponden al año entero (datos previos al mes de diciembre).

^g El dato de 2014 no es comparable con los de años posteriores, basados en una nueva serie de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).

^h Dato de 2014 basado en la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT), no comparable con los de años posteriores, basados en la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT).

Cuadro I.A1.4

América Latina (18 países): líneas de pobreza extrema y pobreza, 2014-2022

(En moneda nacional y dólares corrientes)

País	Año	Moneda nacional				Tipo de cambio ^a	Dólares			
		Área urbana		Área rural			Área urbana		Área rural	
		Pobreza extrema	Pobreza	Pobreza extrema	Pobreza		Pobreza extrema	Pobreza	Pobreza extrema	Pobreza
Argentina	2014	900,0	2 061,1	...	...	8,1	111,4	255,1	...	...
	2019	3 786,3	9 132,0	...	...	48,2	78,6	189,7	...	...
	2020	5 327,0	12 770,5	...	...	70,5	75,5	181,0	...	...
	2021	8 143,4	19 350,5	...	...	95,0	85,7	203,7	...	...
	2022	15 187,5	35 644,0	...	...	130,6	116,3	272,9	...	...
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2014	375,0	746,6	341,5	539,1	6,9	54,3	108,1	49,4	78,0
	2019	468,0	878,0	426,0	644,0	6,9	67,7	127,1	61,7	93,2
	2020	443,0	859,0	403,0	625,0	6,9	64,1	124,3	58,3	90,4
	2021	446,0	866,0	406,0	629,0	6,9	64,5	125,3	58,8	91,0
	2022	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Brasil	2014	147,3	333,8	121,0	240,9	2,3	62,7	142,0	51,5	102,5
	2019	192,6	437,7	158,2	315,8	3,9	48,9	111,1	40,2	80,2
	2020	210,0	459,1	172,6	332,7	5,2	40,7	89,0	33,4	64,5
	2021	235,9	503,2	193,8	365,6	5,4	43,8	93,4	36,0	67,8
	2022	264,2	555,1	217,1	404,0	5,2	51,2	107,6	42,1	78,3
Chile	2013	42 049,0	97 665,0	38 275,0	71 862,0	495,0	84,9	197,2	77,3	145,1
	2015	48 246,0	108 305,0	43 917,0	80 186,0	654,0	73,8	165,6	67,1	122,6
	2017	51 309,0	113 958,0	46 705,0	84 538,0	649,0	79,1	175,6	72,0	130,3
	2020	57 572,0	124 593,0	52 406,0	92 879,0	793,0	72,6	157,2	66,1	117,2
	2022	73 348,0	152 398,0	66 766,0	114 503,0	873,0	84,0	174,5	76,4	131,1
Colombia	2014	117 571,0	242 075,0	101 735,0	162 802,0	2 002,0	58,7	120,9	50,8	81,3
	2019	154 229,0	308 841,0	133 455,0	209 290,0	3 282,0	47,0	94,1	40,7	63,8
	2020	162 634,0	320 565,0	140 728,0	218 191,0	3 693,0	44,0	86,8	38,1	59,1
	2021	175 838,0	337 100,0	152 154,0	231 250,0	3 744,0	47,0	90,0	40,6	61,8
	2022	215 286,0	387 291,0	186 288,0	270 654,0	4 256,0	50,6	91,0	43,8	63,6
Costa Rica	2014	35 085,0	80 709,0	31 682,0	66 736,0	538,3	65,2	149,9	58,8	124,0
	2019	37 357,0	85 794,0	33 734,0	70 949,0	587,3	63,6	146,1	57,4	120,8
	2020	37 119,0	85 562,0	33 519,0	70 738,0	584,9	63,5	146,3	57,3	120,9
	2021	37 886,0	87 318,0	34 211,0	72 191,0	620,8	61,0	140,7	55,1	116,3
	2022	43 927,0	97 442,0	39 666,0	80 783,0	647,1	67,9	150,6	61,3	124,8
Ecuador	2014	54,5	100,2	47,9	79,7	1,0	54,5	100,2	47,9	79,7
	2019	57,9	106,5	50,8	84,7	1,0	57,9	106,5	50,8	84,7
	2020	58,3	106,6	51,2	84,9	1,0	58,3	106,6	51,2	84,9
	2021	57,8	106,1	50,7	84,5	1,0	57,8	106,1	50,7	84,5
	2022	60,5	110,2	53,0	87,8	1,0	60,5	110,2	53,0	87,8
El Salvador	2014	50,5	108,8	44,9	92,3	1,0	50,5	108,8	44,9	92,3
	2019	52,0	111,0	46,3	94,3	1,0	52,0	111,0	46,3	94,3
	2020	52,9	111,2	47,1	94,4	1,0	52,9	111,2	47,1	94,4
	2021	53,8	114,1	47,9	96,9	1,0	53,8	114,1	47,9	96,9
	2022	60,0	123,6	53,5	105,1	1,0	60,0	123,6	53,5	105,1

País	Año	Moneda nacional				Tipo de cambio ^a	Dólares			
		Área urbana		Área rural			Área urbana		Área rural	
		Pobreza extrema	Pobreza	Pobreza extrema	Pobreza		Pobreza extrema	Pobreza	Pobreza extrema	Pobreza
Guatemala	2014	295,3	725,7	254,1	630,4	7,7	38,2	93,9	32,9	81,6
Honduras	2014	1 075,0	2 301,9	859,9	1 790,1	21,0	51,2	109,7	41,0	85,3
	2018	1 183,9	2 615,9	947,0	2 032,8	23,9	49,5	109,4	39,6	85,1
	2019	1 214,0	2 734,1	971,1	2 123,7	24,5	49,5	111,6	39,6	86,7
	2021	1 324,3	2 983,4	1 059,3	2 317,3	24,0	55,1	124,2	44,1	96,5
México	2014	986,2	2 177,9	809,1	1 629,1	13,3	74,2	163,9	60,9	122,6
	2016	1 067,0	2 314,0	875,2	1 733,0	18,7	57,2	124,0	46,9	92,9
	2018	1 194,0	2 578,0	979,7	1 932,0	19,2	62,1	134,0	50,9	100,4
	2020	1 342,0	2 787,0	1 101,0	2 095,0	21,5	62,5	129,7	51,2	97,5
	2022	1 606,0	3 220,0	1 318,0	2 429,0	20,1	79,8	160,0	65,5	120,7
Nicaragua	2014	1 183,1	2 371,0	979,9	1 733,8	26,0	45,6	91,3	37,8	66,8
Panamá	2014	59,0	117,9	56,0	90,9	1,0	59,0	117,9	56,0	90,9
	2018	61,5	121,4	58,4	93,8	1,0	61,5	121,4	58,4	93,8
	2019	62,0	121,3	58,9	93,9	1,0	62,0	121,3	58,9	93,9
	2021	62,9	122,5	59,7	94,9	1,0	62,9	122,5	59,7	94,9
	2022	66,0	126,1	62,7	98,2	1,0	66,0	126,1	62,7	98,2
Paraguay	2014	221 069,0	452 135,0	211 337,0	373 930,0	4 462,2	49,5	101,3	47,4	83,8
	2019	268 709,0	536 487,0	256 880,0	445 306,0	6 240,7	43,1	86,0	41,2	71,3
	2020	274 254,0	546 425,0	262 180,0	453 697,0	6 771,1	40,5	80,7	38,7	67,0
	2021	308 838,0	594 043,0	295 243,0	495 931,0	6 774,2	45,6	87,7	43,6	73,2
	2022	344 109,0	650 464,0	328 960,0	544 532,0	6 982,8	49,3	93,2	47,1	78,0
Perú	2014	128,8	283,4	107,2	188,6	2,8	45,4	99,8	37,7	66,4
	2019	147,1	323,4	122,3	215,2	3,3	44,0	96,8	36,6	64,4
	2020	149,9	329,3	124,7	219,2	3,5	42,9	94,4	35,7	62,8
	2021	156,9	342,6	130,5	228,4	3,9	40,4	88,3	33,6	58,8
	2022	175,3	373,0	145,8	250,0	3,8	45,7	97,1	38,0	65,1
República Dominicana	2014	2 354,1	4 611,6	2 281,2	3 944,7	43,5	54,1	105,9	52,4	90,6
	2019	2 791,2	5 096,9	2 704,0	4 402,9	51,3	54,4	99,4	52,7	85,8
	2020	2 967,1	5 327,2	2 874,4	4 613,3	56,5	52,5	94,3	50,9	81,6
	2021	3 255,6	5 788,3	3 153,8	5 019,7	57,2	56,9	101,2	55,1	87,7
	2022	3 607,5	6 346,9	3 494,9	5 513,2	55,1	65,4	115,1	63,4	100,0
Uruguay	2014	1 808,4	4 016,6	1 893,9	3 927,9	23,3	77,8	172,8	81,5	168,9
	2019	2 722,9	5 912,6	2 851,7	5 789,7	35,3	77,2	167,7	80,9	164,2
	2020	3 064,6	6 503,5	3 209,4	6 377,1	42,0	72,9	154,8	76,4	151,8
	2021	3 338,6	7 142,7	3 496,4	7 000,4	43,5	76,7	164,0	80,3	160,7
	2022	3 619,4	7 655,3	3 790,5	7 508,0	41,2	87,9	185,9	92,1	182,4
Venezuela (República Bolivariana de) ^b	2014	1 309,0	2 014,0	...	...	6,3	208,4	320,7	...	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo Monetario Internacional (FMI).

^a Tipo de cambio promedio anual.

^b Las líneas de pobreza extrema y de pobreza se aplican a nivel nacional.

Cuadro I.A1.5

América Latina (18 países): indicadores de distribución del ingreso de las personas, 2014-2022^a
(En unidades correspondientes a cada índice)

País	Año	Índice de Atkinson ^b					Población con ingresos inferiores al 50% de la mediana (En porcentajes)
		Índice de Gini ^c	Índice de Theil ^b	(e=0,5)	(e=1,0)	(e=1,5)	
Argentina ^d	2014	0,391	0,264	0,121	0,224	0,317	12,8
	2019	0,404	0,295	0,132	0,242	0,339	13,5
	2020	0,395	0,273	0,124	0,230	0,327	12,4
	2021	0,391	0,265	0,120	0,225	0,332	11,9
	2022	0,378	0,252	0,114	0,212	0,300	10,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2014	0,471	0,403	0,185	0,350	0,507	22,7
	2019	0,430	0,326	0,152	0,288	0,421	18,3
	2020	0,449	0,349	0,165	0,314	0,457	20,5
	2021	0,418	0,305	0,143	0,274	0,400	18,6
	2022	...	...	...	...	...	...
Brasil	2014 ^e	0,514	0,526	0,217	0,370	0,486	21,6
	2019	0,538	0,574	0,236	0,403	0,529	23,4
	2020	0,519	0,535	0,219	0,371	0,489	20,8
	2021	0,537	0,555	0,231	0,395	0,521	22,9
	2022	0,514	0,507	0,212	0,363	0,478	21,6
Chile	2013	0,476	0,441	0,185	0,316	0,420	14,5
	2015	0,462	0,427	0,177	0,304	0,404	14,5
	2017	0,462	0,427	0,177	0,303	0,404	14,5
	2020	0,488	0,460	0,192	0,339	0,476	16,9
	2022	0,445	0,371	0,160	0,284	0,393	14,6
Colombia	2014	0,534	0,571	0,236	0,405	0,539	22,6
	2019	0,529	0,552	0,231	0,399	0,532	22,7
	2020	0,552	0,588	0,245	0,424	0,569	23,9
	2021 ^f	0,569	0,648	0,267	0,452	0,591	23,3
	2022 ^f	0,563	0,629	0,260	0,441	0,578	22,9
Costa Rica	2014	0,498	0,440	0,197	0,356	0,488	21,1
	2019	0,495	0,443	0,196	0,350	0,475	20,4
	2020	0,490	0,424	0,190	0,342	0,468	20,0
	2021	0,501	0,437	0,196	0,352	0,479	20,7
	2022	0,484	0,417	0,187	0,336	0,459	19,9
Ecuador	2014	0,449	0,391	0,165	0,288	0,387	16,5
	2019	0,456	0,382	0,167	0,297	0,404	18,1
	2020	0,466	0,434	0,181	0,313	0,418	16,8
	2021 ^g	0,466	0,443	0,180	0,307	0,407	15,7
	2022 ^g	0,447	0,377	0,163	0,289	0,392	16,5
El Salvador	2014	0,434	0,340	0,151	0,273	0,373	17,6
	2019	0,406	0,298	0,134	0,245	0,338	16,1
	2020	0,421	0,305	0,141	0,267	0,391	17,5
	2021	0,406	0,284	0,135	0,262	0,396	18,6
	2022	0,402	0,281	0,133	0,257	0,387	18,3
Guatemala	2014	0,535	0,664	0,248	0,407	0,533	22,2
Honduras	2014	0,481	0,428	0,185	0,325	0,435	19,0
	2018	0,481	0,427	0,187	0,334	0,457	21,0
	2019	0,494	0,406	0,185	0,339	0,471	23,2
	2021	0,535	0,495	0,221	0,406	0,579	26,0

País	Año	Índice de Atkinson ^b					Población con ingresos inferiores al 50% de la mediana (En porcentajes)
		Índice de Gini ^c	Índice de Theil ^b	(e=0,5)	(e=1,0)	(e=1,5)	
México	2014 ^h	0,502	0,511	0,209	0,357	0,475	19,1
	2016	0,491	0,448	0,186	0,320	0,425	16,8
	2018	0,464	0,444	0,182	0,312	0,415	16,5
	2020	0,452	0,401	0,169	0,297	0,401	16,6
	2022	0,441	0,388	0,163	0,284	0,382	15,7
Nicaragua	2014	0,495	0,511	0,207	0,355	0,476	19,9
Panamá	2014	0,502	0,465	0,206	0,372	0,511	24,2
	2018	0,501	0,457	0,206	0,377	0,522	23,7
	2019	0,506	0,459	0,206	0,374	0,516	23,8
	2021	0,519	0,498	0,217	0,382	0,510	23,4
	2022	0,496	0,449	0,201	0,366	0,505	22,4
Paraguay	2014	0,522	0,542	0,219	0,372	0,493	21,5
	2019	0,473	0,412	0,180	0,320	0,432	20,3
	2020	0,452	0,371	0,165	0,298	0,411	19,6
	2021	0,447	0,372	0,163	0,291	0,397	18,6
	2022	0,471	0,427	0,183	0,322	0,437	18,6
Perú	2014	0,446	0,369	0,165	0,303	0,424	21,5
	2019	0,429	0,332	0,151	0,278	0,390	19,6
	2020	0,464	0,396	0,178	0,329	0,469	21,2
	2021	0,423	0,327	0,147	0,271	0,382	17,3
	2022	0,414	0,315	0,141	0,260	0,369	16,6
República Dominicana	2014 ⁱ	0,449	0,351	0,160	0,293	0,404	18,3
	2019	0,432	0,346	0,149	0,263	0,355	15,4
	2020	0,405	0,297	0,133	0,240	0,331	14,4
	2021	0,395	0,286	0,127	0,230	0,318	13,9
	2022	0,381	0,260	0,118	0,217	0,302	14,2
Uruguay	2014	0,392	0,271	0,124	0,229	0,319	16,3
	2019	0,392	0,270	0,123	0,226	0,314	16,2
	2020	0,397	0,277	0,127	0,233	0,323	16,7
	2021	0,402	0,286	0,129	0,235	0,323	16,4
	2022	0,401	0,285	0,129	0,236	0,326	16,8
Venezuela (República Bolivariana de)	2014	0,378	0,242	0,112	0,210	0,300	14,8

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

^a Calculados a partir de la distribución del ingreso per cápita de las personas del conjunto del país.

^b Los índices de Theil y Atkinson se calcularon sin incluir los valores cercanos a 0 ni los tres mayores ingresos per cápita (para atenuar el efecto de los valores extremos).

^c Incluye a las personas con ingreso igual a 0.

^d Total urbano.

^e Dato de 2014 basado en la Encuesta Nacional de Hogares (PNAD), no comparable con los de años posteriores, basados en la Encuesta Nacional de Hogares Continua (PNAD Continua).

^f Los datos de 2021 y 2022 corresponden a una nueva serie, con base en el marco muestral del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, y no son comparables con los datos de años anteriores.

^g Los datos de 2021 y 2022 corresponden al año entero (datos previos al mes de diciembre).

^h Dato de 2014 no comparable con los de años posteriores, basados en una nueva serie de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).

ⁱ Dato de 2014 basado en la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT), no comparable con los de años posteriores, basados en la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT).

CAPÍTULO



De la inserción a la inclusión laboral: claves para reducir la desigualdad y la informalidad

Introducción

A. Crisis del mercado laboral: profundización de las desigualdades

B. Informalidad laboral en América Latina y el Caribe: nuevos y antiguos obstáculos para la inclusión laboral

C. Estrategias para fomentar la inclusión laboral: implementación de políticas laborales para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo

D. Reflexiones finales

Bibliografía

Anexo II.A1

Anexo II.A2

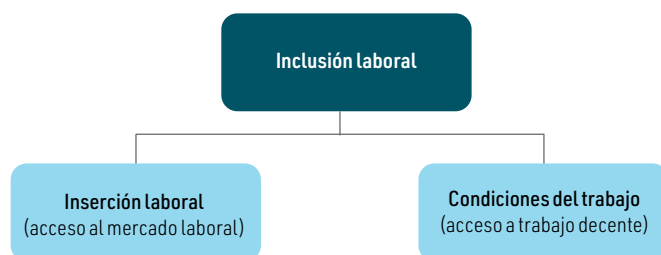
Introducción

América Latina y el Caribe vive una crisis del mercado laboral en cámara lenta, profundizada por las crisis en cascada que han golpeado a la región desde 2020, como la pandemia de COVID-19, la espiral inflacionaria y la desaceleración económica. Estas crisis se superpusieron a las tensiones ya existentes, relacionadas con importantes transformaciones tecnológicas y diversas tendencias ambientales y demográficas que exacerban brechas históricas y cuyos efectos acumulados tienen un impacto sin precedentes, en particular en las personas y la población más vulnerables (CEPAL, 2022a; OCDE y otros, 2022; Salazar- Xirinachs, 2016).

La inclusión laboral comprende la inserción laboral y las condiciones del trabajo al que se accede (Arenas de Mesa y Espejo, 2023) (véase el diagrama II.1). En este sentido, la inserción laboral por sí sola no basta para contribuir al desarrollo social inclusivo y al desarrollo sostenible, pues las condiciones en que se realiza el trabajo remunerado constituyen un aspecto central. La universalización del trabajo decente es fundamental para mantener niveles mínimos de calidad de vida y acceder a diversos servicios sociales (CEPAL, 2007; Cecchini y Martínez, 2011). No obstante, el mercado de trabajo en la región se ha caracterizado históricamente por una estructura productiva muy heterogénea y una gran proporción de personas ocupadas en sectores de baja productividad, que redundan en altos niveles de desigualdad en los ingresos de los hogares (CEPAL, 2016). En este contexto, teniendo en cuenta el impacto del empleo en los ingresos y la cobertura de la protección social, se considera que el fortalecimiento del empleo es la llave maestra para la reducción de las desigualdades en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010 y 2016).

Diagrama II.1

Inclusión laboral



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Entre 2002 y 2014, el dinamismo del mercado laboral constituyó un factor clave para reducir la pobreza y la desigualdad. En ese período, los avances en esta materia incluyeron la disminución del desempleo y el aumento de la ocupación, los ingresos laborales, la formalización de empleos y la participación de las mujeres en el mercado laboral, e incrementaron el número de hogares con ingresos provenientes del trabajo (CEPAL, 2014 y 2016). Estos fenómenos se explican por el análisis de los factores que influyen en la oferta y la demanda de trabajadores, que resultaron muy afectados por las políticas públicas, tanto laborales (salario mínimo, formalización, fortalecimiento de la inspección del trabajo) como no laborales (expansión de los sistemas de protección social, aumento de la cobertura de la educación) (CEPAL/OIT, 2014; CEPAL, 2014).

En contraposición, desde hace una década, los principales indicadores laborales muestran signos de deterioro, sin duda influenciados por la menor expansión económica y la crisis causada por la pandemia de COVID-19, que obstaculizan el desarrollo social inclusivo de la región. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2022a), el decenio de 2014 a 2023 fue el de menor crecimiento desde 1950, con una tasa promedio del 0,8%. Así, el bajo ritmo de crecimiento económico que caracterizó, en general, los años posteriores a la crisis financiera

internacional (2008-2009) se tradujo en una débil creación de puestos de trabajo (véase el gráfico II.1). Esta situación redundó en una tasa de crecimiento del número de personas ocupadas del 1,26% en el mismo período. Todo ello conformó un contexto de gran vulnerabilidad y fragilidad del mercado laboral antes de la pandemia y condujo a una histórica contracción del número de ocupados del 8,2% en 2020, la única reducción observada en los últimos 70 años (CEPAL, 2023a).

A la notable desaceleración en la creación de empleo entre 2014 y 2023 se suma el deterioro de la calidad de los puestos de trabajo generados. En efecto, a partir de 2014 se constata una mayor incidencia de la informalidad laboral, que aumentó del 48,1% ese año al 50,4% en 2020, dejando atrás la década de 2000, caracterizada por un significativo proceso de formalización en la región (Espejo, 2022; CEPAL, 2022b). Si bien la pandemia puso los principales desafíos y debilidades del mercado laboral de América Latina y el Caribe al centro del debate público y político, la evidencia muestra que no se trata de problemas nuevos, sino de retos que se han arrastrado durante los últimos diez años y que se agudizaron a partir de 2020. Es preocupante que esta tendencia vaya en dirección opuesta a las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 8, centrado en el trabajo decente y el crecimiento económico, y del segundo eje de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, que aborda las políticas de inclusión social y laboral (CEPAL, 2020).

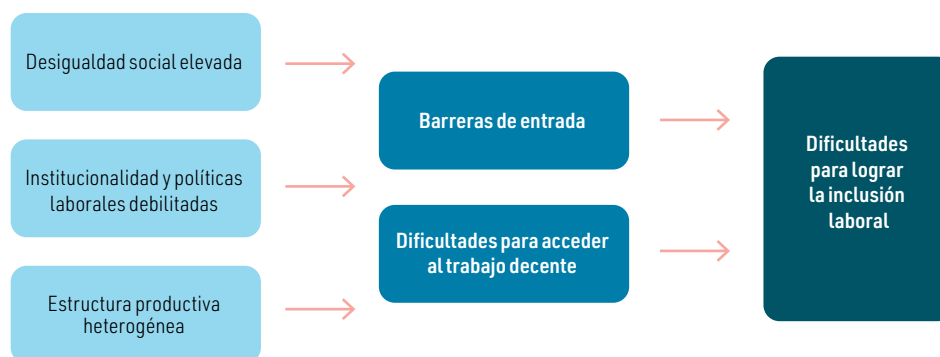
Las características del mercado laboral determinan que este constituya una fuente de desigualdades o, por el contrario, contribuya a la reducción de las profundas brechas que marcan a la región. De acuerdo con los datos, en América Latina y el Caribe persisten injustas diferencias en términos de oportunidades de inserción laboral y calidad del empleo según la condición étnico-racial, el área de residencia, el ciclo de vida y el género de las personas (Cecchini, Holz y Soto de la Rosa, 2021). La inserción laboral precaria afecta negativamente la trayectoria laboral y los ingresos de las personas y los hogares a mediano y largo plazo, así como el bienestar de las personas mayores, en función de sus aportes esporádicos o nulos al sistema previsional (Abramo y otros, 2021; CEPAL/OIT, 2019). En este sentido, como se constata a lo largo de este capítulo, si bien el trabajo remunerado es un pilar fundamental del ingreso de los hogares en la región (como se mencionó en el capítulo I, los ingresos de la ocupación representaban el 68,6% de los ingresos de los hogares en 2022), la inserción laboral *per se* no es suficiente para reducir la desigualdad (CEPAL, 2019). Las características de dicha inserción y las condiciones de trabajo son determinantes de la inclusión laboral. Para afrontar de manera decidida la desigualdad y avanzar hacia el desarrollo social inclusivo y sostenible no basta con consolidar amplios niveles de ocupación, sino que es preciso avanzar hacia mayores niveles de inclusión laboral.

El desarrollo social inclusivo vincula el concepto de desarrollo social —anclado históricamente en las nociones de bienestar y mejoramiento de las condiciones de vida de las personas— con la necesidad de abordar la desigualdad y la exclusión de forma sistemática y plantear el desarrollo social como una cuestión de derechos humanos. La inclusión laboral es un componente del desarrollo social inclusivo que busca que todos los integrantes de la fuerza laboral puedan acceder a trabajos decentes, que aseguren niveles adecuados de remuneración y cobertura de la protección social. No obstante, este fenómeno presenta una distribución desigual en los países de la región como consecuencia de las dificultades que surgen a partir de la matriz de la desigualdad social, la debilidad de la institucionalidad y las políticas laborales y la estructura productiva de la región (véase el diagrama II.2).

En primer lugar, como se señala en la sección A de este capítulo, las mujeres, los jóvenes, las personas con discapacidad, la población en situación de pobreza, los afrodescendientes, los Pueblos Indígenas y otros grupos de población que se encuentran en la intersección de los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social (CEPAL, 2016) enfrentan mayores obstáculos y barreras de inclusión laboral, tanto debido a las dificultades que experimentan para ingresar al mercado laboral como a los mayores niveles de precariedad de su trabajo, principalmente a causa de la informalidad (véase la sección B). Según el enfoque de la matriz de la desigualdad social, los problemas de inclusión laboral están estrechamente relacionados con los elevados niveles de desigualdad y la transmisión intergeneracional de la falta de acceso a diferentes tipos de recursos y oportunidades y la baja productividad de los trabajadores (Weller, 2023).

Diagrama II.2

América Latina y el Caribe: dificultades para lograr la inclusión laboral

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En segundo lugar, la institucionalidad y las políticas laborales condicionan en gran medida la inclusión laboral de las personas. Su diseño y aplicación tienen un impacto directo en las posibilidades de alcanzar la inclusión laboral de la población. Como se señala en la sección C de este capítulo y en el capítulo IV, la implementación de un marco institucional sólido y políticas laborales bien formuladas puede fomentar un entorno laboral propicio para reducir la desigualdad y la informalidad en la región.

El tercer elemento que condiciona la inclusión laboral es la estructura productiva que, como ya se mencionó, se caracteriza por ser sumamente heterogénea y producir y reproducir la profunda desigualdad de ingresos de América Latina y el Caribe, pues la mayor parte de las personas ocupadas se concentra en sectores de baja productividad (CEPAL, 2016).

La crisis de desarrollo que atraviesa la región y los importantes y complejos cambios tecnológicos, demográficos, ambientales, geopolíticos y en el ámbito del comercio internacional configuran un momento bisagra, en el que las políticas que se implementen hoy definirán la trayectoria de desarrollo de los países en el futuro (Salazar-Xirinachs, 2023). En este camino, la inclusión laboral —como parte central del desarrollo social inclusivo— permite vislumbrar una salida al momento actual, pues supone avanzar en el desarrollo económico de los países mediante el aumento de la productividad, la difusión tecnológica y la innovación en la economía, que permite reducir la heterogeneidad estructural y afecta positivamente la generación de empleos de calidad, los ingresos y la inclusión social de las personas (Amarante e Infante, 2016). Además, esta estrategia de desarrollo permite pensar las oportunidades de inclusión laboral en América Latina y el Caribe de manera integral, a fin de reducir el papel prominente que el empleo desempeñó en materia de inclusión social durante la segunda mitad del siglo XX. Así, el acceso a empleos que no solo proporcionen ingresos para que los hogares superen la pobreza y tengan acceso al bienestar, sino que además permitan evitar las actividades y tareas insalubres, con horarios excesivos e irregulares, y garanticen el acceso a la protección social, permite promover la inclusión laboral y, concomitantemente, la inclusión social, caracterizada por la participación social y el acceso a derechos sociales como educación, salud, pensiones y cuidado, servicios básicos de infraestructura y recursos materiales (CEPAL, 2016). De esta manera, la inclusión laboral posibilita la doble inclusión, al fomentar la reducción de las desigualdades y retomar la senda del desarrollo social inclusivo.

En un contexto de creciente incertidumbre y reconfiguración de los riesgos (Robles y Holz, 2023), es importante fortalecer la inclusión laboral como estrategia de desarrollo efectiva para avanzar hacia un futuro más productivo, inclusivo y sostenible. Para ello es necesario que, además de invertir en políticas laborales mediante la generación directa e indirecta de empleo, programas de capacitación y servicios de intermediación laboral, los Estados complementen esas acciones con otras políticas sectoriales y garanticen que se enmarquen en un pacto social y fiscal. Esto permitiría, por la vía del diálogo social,

avanzar en el fortalecimiento de la institucionalidad laboral, la mejora de las condiciones salariales y la reducción de la informalidad. En este sentido, la pandemia de COVID-19 fue una oportunidad para reconocer el papel de los Estados en las relaciones laborales del futuro, tanto desde la perspectiva de la elaboración de políticas sociales inclusivas como con respecto a la formación de habilidades específicas de cada sector. También se evidenció la centralidad de los Estados para el desarrollo social inclusivo y la formulación de políticas laborales con particular énfasis en la reducción de la informalidad. De esta manera, a siete años del plazo acordado para el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, urge contar con políticas laborales y de protección social innovadoras, a fin de enfrentar la coyuntura pospandémica actual.

El presente capítulo se centra en la inclusión laboral como estrategia clave para reducir la desigualdad y la informalidad en un contexto de múltiples crisis. El capítulo se divide en cuatro secciones además de esta introducción. En la sección A se analiza la evolución de los principales indicadores del mercado laboral desde 2019 hasta el primer trimestre de 2023, mediante el estudio de encuestas de empleo de la región¹, y se indican las poblaciones más afectadas en las distintas fases de esta cascada de crisis. En la sección B se examina la informalidad laboral en la región, que afecta aproximadamente al 50% de las trabajadoras y los trabajadores y determina su mayor vulnerabilidad a los efectos de las crisis y los cambios registrados en el mundo del trabajo debido, entre otros factores, a la cuarta revolución tecnológica. En la sección C se presentan las principales respuestas de los Estados para fomentar la inclusión laboral entre 2019 y 2023, con particular énfasis en la evolución, la adaptación y la flexibilidad de las políticas activas del mercado laboral dirigidas a grupos prioritarios de la población, el fortalecimiento de la institucionalidad laboral, la sostenibilidad financiera y las lecciones aprendidas. Por último, en la sección D, se presentan algunas reflexiones finales sobre la urgencia de fortalecer las políticas orientadas a la inclusión laboral para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo.

A. Crisis del mercado laboral: profundización de las desigualdades

Los mercados laborales de América Latina y el Caribe enfrentan una crisis en cámara lenta, caracterizada por bajas tasas de crecimiento del producto interno bruto (PIB) y la ocupación que se han mantenido en el tiempo. El profundo impacto de la pandemia de COVID-19 en la inclusión laboral, la mayor crisis laboral registrada en la región desde 1950, determinó importantes retrocesos en el mercado de trabajo que afectaron de manera desigual a la población. La recuperación progresiva del mercado de trabajo regional tras la pandemia ha sido insuficiente para generar empleos decentes y superar las desigualdades que afectan a las mujeres, las personas jóvenes, las personas mayores, las personas con discapacidad y la población afrodescendiente e indígena, entre otras. La persistencia de este fenómeno y la acumulación de sus efectos aumentan la urgencia de promover políticas de inclusión laboral que contribuyan a reducir la desigualdad y la informalidad e impulsar la productividad y las estrategias de desarrollo social inclusivo.

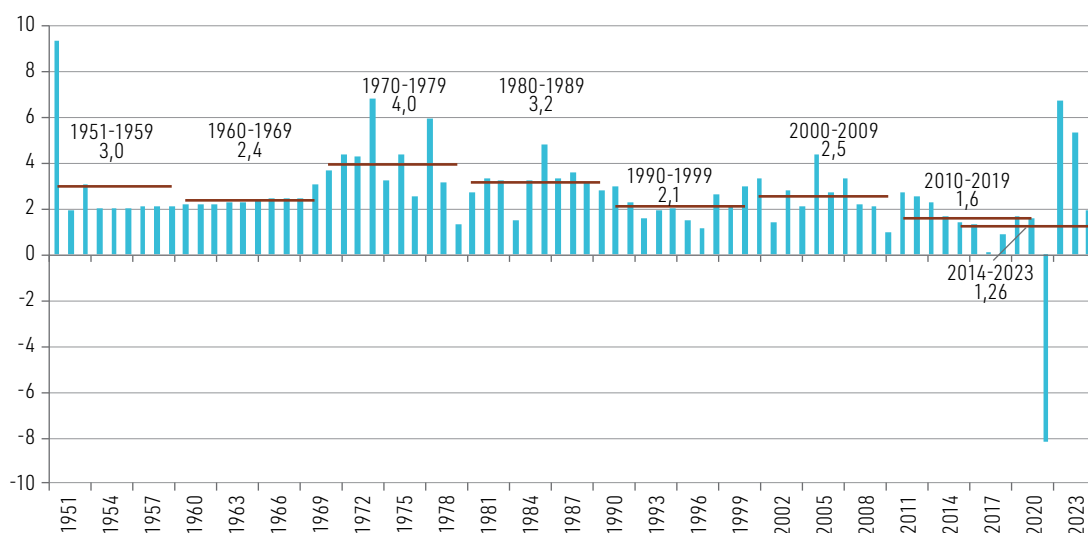
América Latina y el Caribe vive una crisis en cámara lenta, caracterizada por bajas tasas de crecimiento del PIB y la ocupación, que se han extendido por años. Sus efectos acumulativos hacen cada vez más urgente el diseño y la implementación de políticas de inclusión laboral para reducir la desigualdad y la informalidad e impulsar la productividad y las estrategias de desarrollo social inclusivo.

¹ Véase en el anexo II.A.1 el listado de encuestas de empleo utilizadas en este capítulo.

Como se mencionó en la introducción, la pandemia de COVID-19 desencadenó la mayor crisis que han experimentado los mercados laborales de América Latina y el Caribe desde 1950. En efecto, durante la crisis sanitaria de 2020, la creación de empleo disminuyó por primera vez en 70 años. Según las previsiones, la tasa de crecimiento del número de ocupados será del 1,26% entre 2014 y 2023, en comparación con un 3,2% en la llamada década perdida de 1980. El progreso observado en los mercados laborales entre 2020 y 2022 refleja una recuperación cíclica del crecimiento económico que no es sostenible en el tiempo (CEPAL/OIT, 2023). De hecho, la CEPAL (2023a) proyecta un crecimiento de la economía regional del 1,7% para 2023, que sin duda redundará también en un menor dinamismo de la generación de empleo, mientras el aumento estimado del número de ocupados será inferior al 2%, que contrasta con el crecimiento del 5,3% registrado en 2022 (véase el gráfico II.1).

Gráfico II.1

América Latina y el Caribe (21 países)^a: tasa de crecimiento del número de personas ocupadas, 1951-2023
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/11-P), Santiago, 2023; y datos oficiales de la Universidad de Groninga y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Nota: Las cifras de 2023 corresponden a estimaciones presentadas en CEPAL (2023b).

^a Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

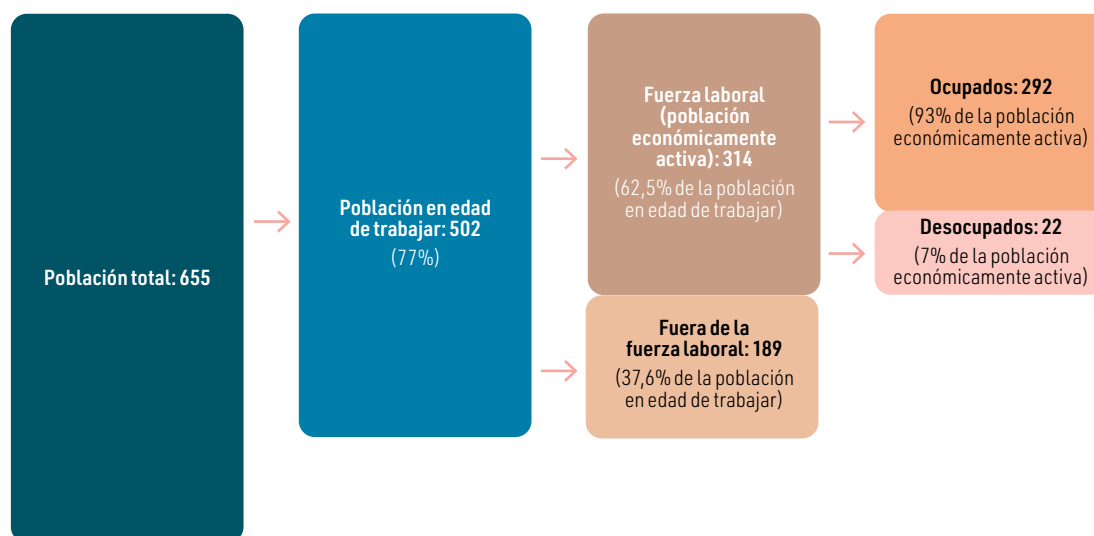
En este escenario, y a pesar de la rápida respuesta a la crisis sanitaria y la implementación de políticas económicas y sociolaborales que posibilitaron el proceso de recuperación pospandémica, este se revela aún insuficiente para la generación de empleos decentes y plantea incertidumbre en cuanto a la viabilidad de ulteriores mejoras en los indicadores laborales de la región, en particular, por los significativos efectos acumulados en los colectivos más vulnerables, como las mujeres y las personas jóvenes (CEPAL, 2023b). En 2022, las personas en edad de trabajar representaban el 77% de la población total de la región. Más del 37% de ese grupo (alrededor de 189 millones de personas) se encontraba fuera del mercado laboral (véase el diagrama II.3) y estaba compuesto mayoritariamente por jóvenes y mujeres (véase la sección II.A.2.a)). Ello deja en evidencia las importantes barreras de entrada que deben enfrentar estos grupos de la población para avanzar hacia la inclusión laboral. Por otra parte, la población económicamente activa asciende a 314 millones de personas. Si bien el 93% de ellas se encuentra ocupado, casi la mitad trabaja de manera informal, sin acceso a la protección social y, por lo tanto, sin acceso al empleo decente. Asimismo, del análisis de las encuestas de hogares y de

empleo de la región (alrededor de 2022) surge que el 17% de los ocupados se encuentra en situación de pobreza, el 36,8% percibe ingresos laborales inferiores al salario mínimo establecido en cada país (véase la sección II.A.2.f)) y cerca del 54% no cotiza en los sistemas de pensiones (Arenas de Mesa, Robles y Vila, 2023)². Esto revela que la inserción en un trabajo remunerado es necesaria pero no suficiente para la inclusión laboral.

Diagrama II.3

América Latina y el Caribe (29 países)^a: estructura de la población, 2022

(En millones de personas y porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), ILOSTAT [base de datos en línea] <https://ilostat.ilo.org/es/data/>.

Nota: La población en edad de trabajar corresponde a las personas de 15 años o más.

^a Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guayana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay, San Vicente y las Granadinas y Venezuela (República Bolivariana de).

El hecho de que los principales indicadores y la composición del mercado laboral vuelvan a los niveles prepandémicos no es suficiente, pues los problemas estructurales que caracterizan a los mercados laborales de la región siguen presentes, en particular las significativas brechas en función del género, el grupo etario, la condición étnico-racial y la situación de discapacidad de las personas, así como los altos niveles de informalidad, entre otros.

1. Retrocesos y brechas históricas en el mercado laboral tras la pandemia de COVID-19

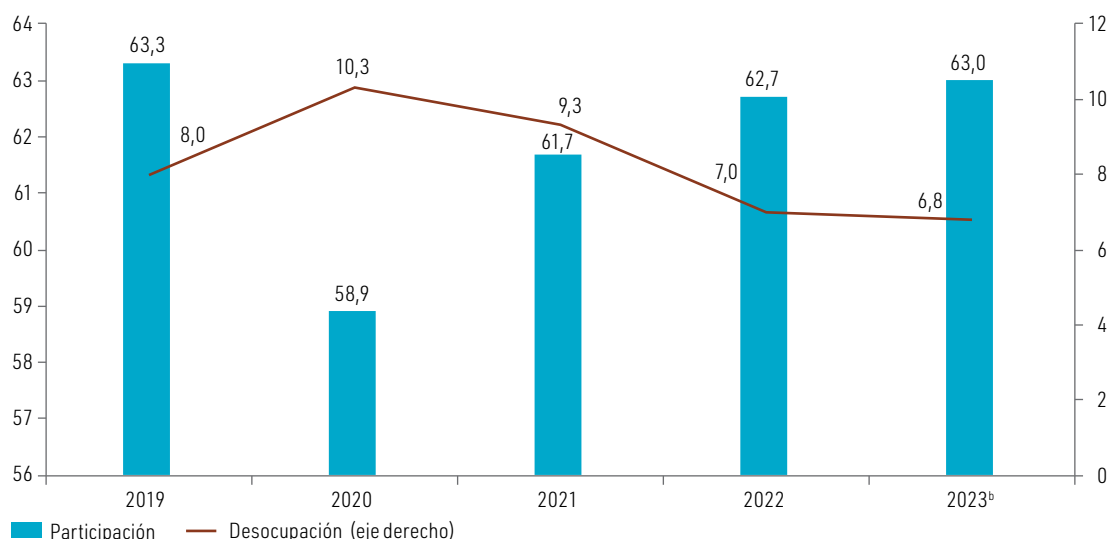
La pandemia de COVID-19 tuvo un impacto profundo e inmediato en los mercados de trabajo latinoamericanos. A partir del segundo trimestre de 2020, se observa una fuerte contracción de la oferta y la demanda de empleo, con la consecuente incidencia en el aumento de las tasas de desocupación, y la significativa reducción de las tasas de participación en todos los países de la región (OIT, 2021). Tras esta marcada contracción, desde 2021 se constata una recuperación progresiva del mercado laboral regional que, no obstante, es incompleta y desigual (CEPAL, 2021 y 2022a). En 2022, la tasa de participación laboral se incrementó por segundo año consecutivo, aunque se mantuvo por debajo de los niveles prepandémicos, y la tasa de desocupación disminuyó

² Información basada en datos de registros administrativos de 17 países de América Latina.

significativamente, reflejando el proceso de reincorporación de las personas a la fuerza de trabajo. Según las estimaciones para 2023, realizadas a partir de las encuestas de empleo de 20 países de la región, el ritmo de recuperación de estas variables ha tendido a estancarse y persisten las brechas estructurales (CEPAL, 2023b). En promedio, en 2023, la tasa de participación laboral se mantendrá levemente por debajo de los niveles prepandémicos (el 63% en 2023 en comparación con el 63,3% en 2019). Por otra parte, la tasa de desocupación se ha reducido a niveles inferiores a los registrados antes de la pandemia (véase el gráfico II.2). Las proyecciones para 2024 muestran un aumento de la desocupación, que crecería del 6,3% en 2023 al 7,1% en 2024 (CEPAL, 2023b).

Gráfico II.2

América Latina y el Caribe (20 países)^a: tasas de participación laboral y desocupación, 2019-2023
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/11-P), Santiago, 2023; encuestas de empleo de la región y proyecciones.

Nota: Los datos de 2020 y 2021 pueden presentar problemas de comparabilidad con los datos de 2019 debido a ajustes en los procesos estadísticos que los institutos de estadística y censos han implementado por la situación derivada de la pandemia de COVID-19.

^a Argentina, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.

^b Valores para 2023 estimados en CEPAL (2023b).

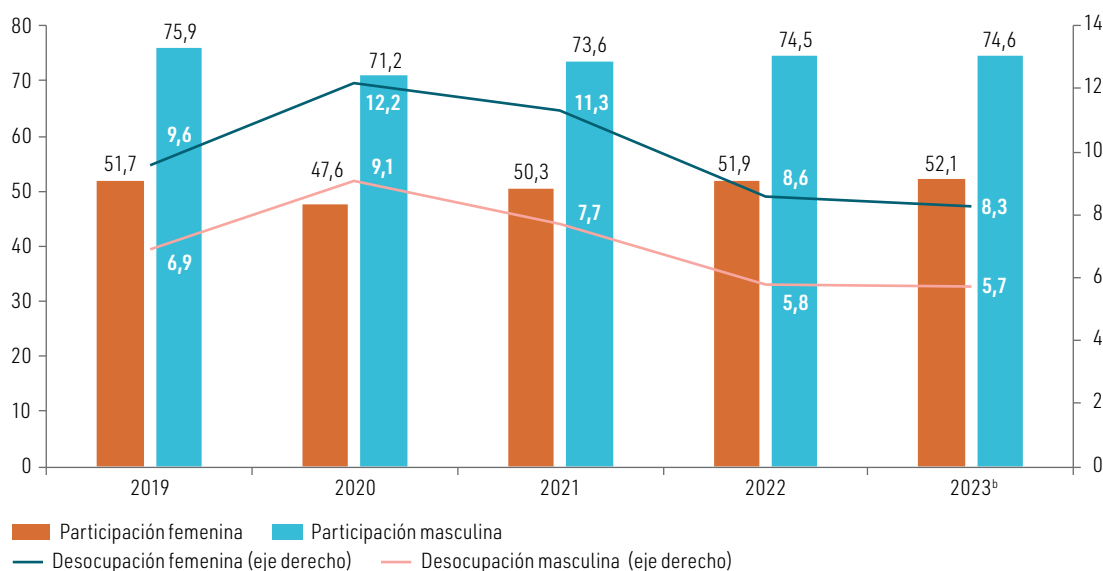
A nivel de países, cabe destacar que en el primer trimestre de 2023 se experimentó una reducción de la tasa de desocupación en 8 de los 9 países de los que se dispone de información con respecto al trimestre enero-marzo de 2022. Las mayores reducciones se observaron en Costa Rica, el Brasil y el Paraguay, donde superaron los 2 puntos porcentuales (el 2,9, el 2,3 y el 2,1, respectivamente). Entre los países de la región con datos disponibles, Chile fue el único donde la desocupación aumentó con respecto al mismo trimestre de 2022 (un 1%).

Por otra parte, como se ha documentado en diversos informes de la CEPAL (2022c, 2022d y 2023b), el proceso de recuperación de los mercados laborales no ha permitido cerrar las históricas brechas entre hombres y mujeres. Como puede constatare en el gráfico II.3, si bien la pandemia determinó una reducción de la tasa de participación de ambos sexos, la participación de las mujeres ha experimentado una recuperación más lenta. Además, la crisis generada por la pandemia de COVID-19 causó un retroceso de más de una década en los avances logrados en esta materia (CEPAL, 2021). A partir del cuarto trimestre de 2020, la mayor recuperación de la tasa de participación de las mujeres

(dado el rezago que presentaba) redujo paulatinamente la brecha en la tasa de participación, que no obstante se mantiene elevada. En el primer trimestre de 2023, esta brecha fue de 22,2 puntos porcentuales, un nivel similar al observado en el cuarto trimestre de 2019 (CEPAL, 2023b).

Gráfico II.3

América Latina y el Caribe (20 países)^a: tasas de participación laboral y desocupación, por sexo, 2019-2023
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/11-P), Santiago, 2023; encuestas de empleo de la región y proyecciones.

Nota: Los datos de 2020 y 2021 pueden presentar problemas de comparabilidad con los datos de 2019 debido a ajustes en los procesos estadísticos que los institutos de estadística y censos han implementado por la situación derivada de la pandemia de COVID-19.

^a Argentina, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.

^b Valores para 2023 estimados en CEPAL (2023b).

A nivel nacional, al comparar los primeros trimestres de 2022 y 2023 se observa que la desocupación entre los hombres aumentó solo en la Argentina y Chile (0,2 y 1,2 puntos porcentuales, respectivamente) y se redujo en Costa Rica y el Paraguay (2,6 y 2,7 puntos porcentuales, respectivamente). Entre las mujeres, la desocupación se redujo en mayor medida en el Brasil, del 13,7% registrado entre enero y marzo de 2022 al 10,7% en el mismo período de 2023. El desempleo femenino disminuyó 3 puntos porcentuales en Costa Rica y solo aumentó en Chile, del 8,7% en el primer trimestre de 2022 al 9,5% en el mismo período de 2023. Véase un breve análisis de la situación laboral en los países del Caribe en el recuadro II.1.

Recuadro II.1

El Caribe (5 países): indicadores laborales

En el Caribe, al igual que en el resto de la región, la intensidad de los efectos de la pandemia de COVID-19 en el empleo y su posterior recuperación varían de un país a otro. En Jamaica, la proporción de personas ocupadas se redujo 3 puntos porcentuales entre 2019 y 2020, pero en 2022 el nivel de las tasas de ocupación y desocupación había mejorado con respecto al período prepandémico. En Trinidad y Tabago y Barbados, que también presentaron una significativa reducción de la tasa de ocupación y un aumento del desempleo, la tasa de desempleo registrada en 2022 seguía siendo mayor con respecto a 2019. Por último, en Belice y

Santa Lucía, los últimos datos disponibles (2021) muestran que la ocupación y el desempleo se encontraban muy distantes de las cifras prepandémicas y que la tasa de desocupación de 2021 era incluso superior a la de 2020 (más del 20% de desocupados) y constituye un gran desafío para la recuperación laboral.

El Caribe (5 países): indicadores laborales, 2019-2022

(En porcentajes)

	2019		2020		2021		2022	
	Ocupados	Desocupados	Ocupados	Desocupados	Ocupados	Desocupados	Ocupados	Desocupados
Barbados	57,60	9,60	51,10	15,60	52,60	14,10	57,60	8,40
Belice	62,00	9,10	47,60	13,70	53,00	21,10		
Jamaica	59,70	5,00	56,60	6,60	57,90	5,20	60,40	3,90
Santa Lucía	59,00	16,80	53,90	21,70	53,70	23,10		
Trinidad y Tabago	54,90	4,30	53,90	4,70	51,90	5,40	55,00	4,90

Los indicadores laborales en los países del Caribe analizados también presentaron niveles particularmente elevados en algunos grupos de la población, entre los que se destacan las mujeres y los jóvenes. En efecto, antes de la pandemia de COVID-19, alrededor de una cuarta parte de los jóvenes caribeños estaba desempleada (una tasa tres veces mayor que la de los adultos), situación que se mantuvo y en algunos casos se intensificó debido a los efectos de la crisis sanitaria. Entre las mujeres, es posible que la pandemia haya tenido un efecto igualador involuntario en la brecha de género en el empleo. Si bien esta se redujo en Barbados, Jamaica y Trinidad y Tabago, ello se debe al aumento significativo de la tasa de desocupación de los hombres y, posiblemente, al aumento de las personas fuera del mercado laboral durante la pandemia (véase la sección II.A.2).

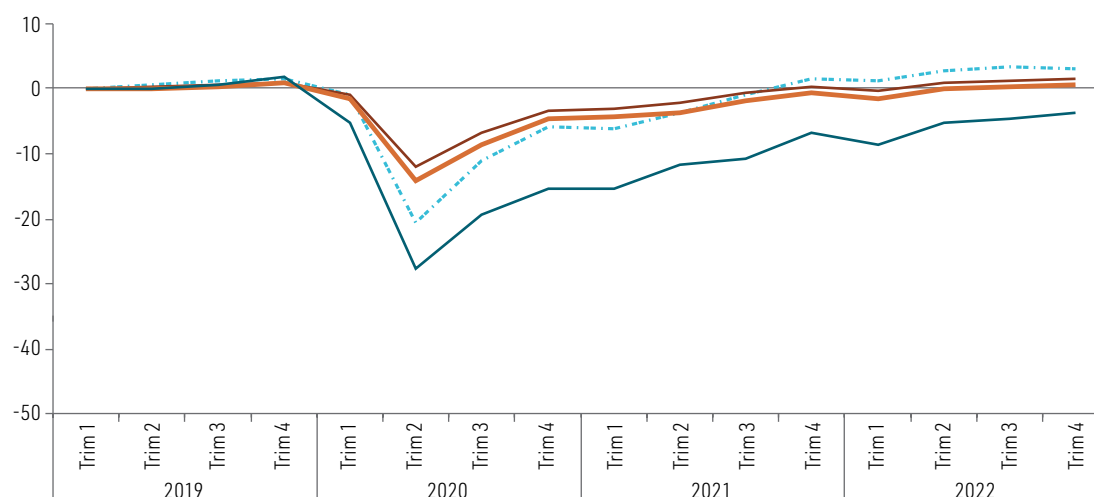
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, *The Caribbean Outlook. Summary. Recovery and resilience – repositioning the Caribbean post COVID-19* (LC/TS.2022/161), Santiago, 2022; Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo (CEPAL/OIT), "Hacia la creación de mejor empleo en la pospandemia", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 28 (LC/TS.2023/70), Santiago, 2023.

Al analizar la evolución de la tasa de ocupación a nivel trimestral entre 2019 y 2022 por grupo etario, se constata que los efectos de las crisis en la población no han sido homogéneos, pues resultan más significativos entre las mujeres, los jóvenes y las personas mayores. Como se observa en el gráfico II.4, a nivel general, la reducción de las tasas de ocupación en 2020 fue más acentuada en el caso de las mujeres que en el de los hombres y el ritmo de recuperación posterior siguió la misma tendencia. Al examinar este indicador en los distintos grupos etarios, se observa que los efectos más significativos corresponden a los jóvenes y las personas mayores. En el caso de los jóvenes de 15 a 29 años, en el segundo trimestre de 2020, la variación de la tasa de ocupación de los hombres se redujo un 20,5% con respecto al primer trimestre de 2019, mientras la de las mujeres sufrió una contracción del 22,2% en el mismo período. En el caso de las personas mayores (65 años o más), la reducción fue más significativa, pues entre 2020 y 2019 llegó al 27,6% en el caso de los hombres y al 31,3% en el de las mujeres. Por otra parte, la recuperación pospandémica también presenta diferencias por grupo etario y sexo, pues en el caso de los hombres y las mujeres jóvenes se observa una recuperación del empleo relativamente más rápida: los valores de los indicadores alcanzaron los niveles prepandémicos en el tercer trimestre de 2021 y los superaron significativamente a finales de 2022. En el caso de las personas mayores, se constata que tanto los hombres como las mujeres aún no alcanzan los valores registrados antes de la pandemia y presentan una reducción del 3,6% y el 5,8%, respectivamente, con respecto al primer trimestre de 2019.

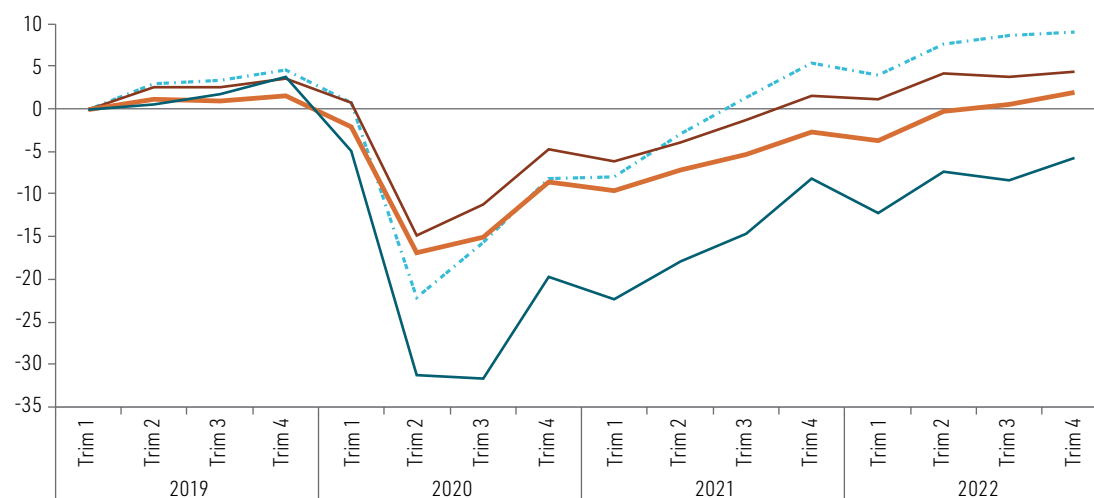
Gráfico II.4

América Latina y el Caribe (12 países)^a: variación de la tasa de ocupación, por sexo, grupo etario y trimestre, 2019-2023
(En porcentajes)

A. Hombres



B. Mujeres



--- 15 a 29 años — 30 a 44 años — 45 a 64 años — 65 años y más

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de empleo de la región.

Nota: Los datos de 2020 y 2021 pueden presentar problemas de comparabilidad con los datos de 2019 debido a ajustes en los procesos estadísticos que los institutos de estadística y censos han implementado por la situación derivada de la pandemia de COVID-19.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

2. Efecto diferenciado de las recientes crisis en la inclusión laboral: reproducción de las desigualdades

a) Profundización de las brechas laborales por sexo

En América Latina y el Caribe persisten diferentes barreras de entrada al trabajo remunerado. Las mujeres constituyen uno de los grupos más afectados, pues 1 de cada 2 continúa excluida del mercado laboral. Esta situación se agravó en gran medida durante la pandemia de COVID-19 debido a la mayor representación de las mujeres en las categorías ocupacionales afectadas por la crisis y porque sobre ellas recayó el grueso de las actividades relacionadas con el cuidado (CEPAL, 2022a).

En efecto, antes de la pandemia, las mujeres ya enfrentaban grandes desafíos en términos de participación y acceso al empleo y tenían una mayor presencia en ocupaciones con menor remuneración y estabilidad laboral (véase el capítulo III). En 2020, las mujeres experimentaron un impacto inicial más pronunciado en la participación laboral en comparación con los hombres, lo que provocó un retroceso de más de una década en los avances logrados en esta materia (CEPAL, 2021). Dado que en los primeros meses de la pandemia muchas mujeres dejaron de buscar empleo, la tasa de desocupación, el principal indicador del dinamismo del mercado laboral, perdió parte de su utilidad y el porcentaje de la población fuera del mercado laboral pasó a ser más relevante (CEPAL, 2022a).

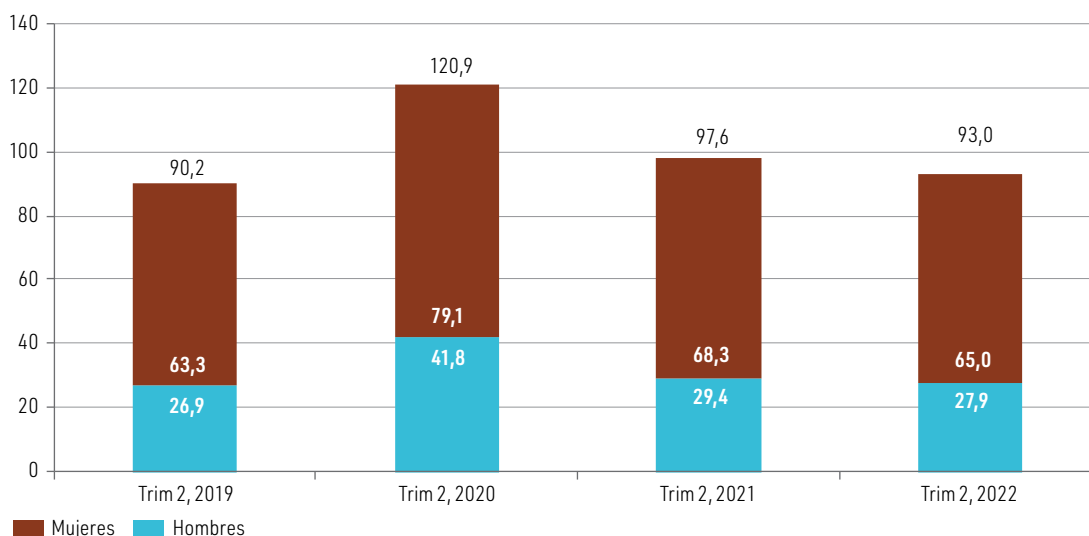
De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2023a), el no pertenecer a la población activa puede obedecer a factores positivos, pero también negativos. Por una parte, tanto entre las y los jóvenes como entre las personas mayores, esta situación puede considerarse deseable en la medida en que permite a los jóvenes dedicar la mayor parte de su tiempo a la educación y a las personas mayores gozar del derecho a una jubilación digna. No obstante, en la región, este indicador tiene un sesgo negativo, debido principalmente a la falta de oportunidades en el mercado laboral, el desaliento para buscar empleo, la discriminación de género y otras circunstancias que inhiben la participación en la fuerza de trabajo.

De acuerdo con datos de la CEPAL, sobre la base de encuestas de empleo de 11 países de la región, alrededor de 93 millones de personas (el 28,6% de la población de 15 a 59 años) se encontraban fuera del mercado laboral en el segundo trimestre de 2022. De estas, 65 millones, es decir el 70%, son mujeres, proporción que evidencia la feminización de la inactividad económica en la región (véanse más detalles sobre las barreras de inclusión laboral que enfrentan las mujeres en el capítulo III). Es importante mencionar que esta cifra se incrementó significativamente hasta llegar a 121 millones de personas de 15 a 59 años en el segundo trimestre de 2020. No obstante, la brecha de género disminuyó levemente en ese período debido al retiro masivo de personas del mercado laboral (véase el gráfico II.5).

La composición de la población que se encuentra fuera del mercado laboral está sumamente marcada por el sexo y la edad de las personas. Se observa que el 70% de las personas de 15 a 59 años que no forman parte de la población económicamente activa corresponde a mujeres distribuidas en tres grupos y que la mitad de ellas son jóvenes. En el caso de los hombres, es decir, el 30% de la población de 15 a 59 años que está fuera de la fuerza laboral en la región, la desocupación se concentra en el grupo juvenil (véase el gráfico II.6). En los 11 países considerados en el cuarto trimestre de 2022, más del 70% de los hombres de 15 a 29 años que están fuera de la fuerza laboral declara que no trabaja porque está estudiando, mientras esa proporción es del 50% en el caso de las mujeres.

Gráfico II.5

América Latina y el Caribe (11 países)^a: población de 15 a 59 años fuera del mercado laboral, por sexo, segundo trimestre de 2019 a segundo trimestre de 2022
(En millones de personas)



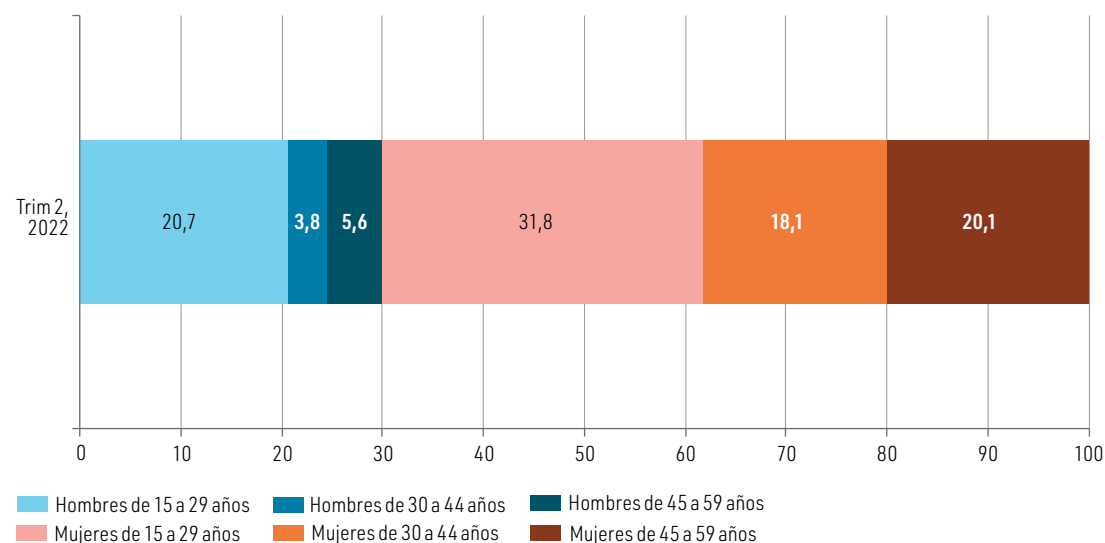
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de empleo de la región.

Nota: Los datos de 2020 y 2021 pueden presentar problemas de comparabilidad con los datos de 2019 debido a ajustes en los procesos estadísticos que los institutos de estadística y censos han implementado por la situación derivada de la pandemia de COVID-19.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Gráfico II.6

América Latina y el Caribe (11 países)^a: composición de la población de 15 a 59 años fuera del mercado laboral, por sexo y grupo de edad, segundo trimestre de 2022
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de empleo de la región.

Nota: Los datos de 2020 y 2021 pueden presentar problemas de comparabilidad con los datos de 2019 debido a ajustes en los procesos estadísticos que los institutos de estadística y censos han implementado por la situación derivada de la pandemia de COVID-19.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

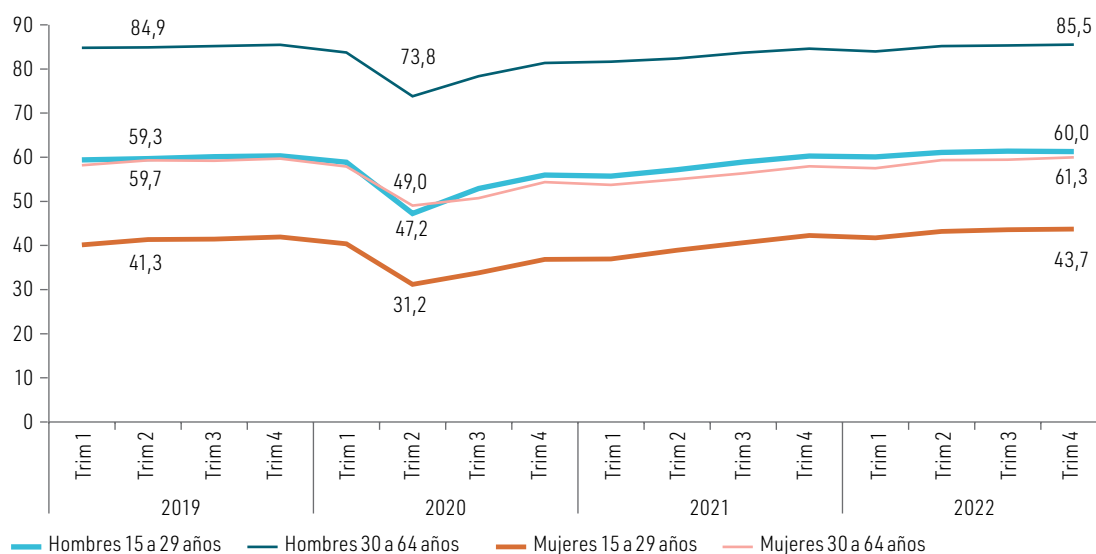
b) Mayores efectos de la crisis en las personas jóvenes

Las personas jóvenes de América Latina y el Caribe enfrentan contextos particularmente difíciles, tanto para su inserción e inclusión laboral como para la construcción de trayectorias exitosas (Gontero y Alborno, 2022). Estas dificultades se volvieron más visibles a partir de la pandemia de COVID-19, en particular con respecto al mercado laboral, en el que las y los jóvenes de 15 a 24 años de la región experimentaron una pérdida de empleo mayor en comparación con la población adulta (Espejo y otros, 2023a). En general, los jóvenes trabajadores suelen resultar más afectados en los momentos de crisis. Ante la disminución de la demanda y la necesidad de reducir el personal, las empresas suelen mantener a los empleados con más experiencia o capacitación y con mayores niveles de productividad y eliminar los puestos de los trabajadores con menos antigüedad, cuyos costos de despido son menores (CEPAL/OIT, 2019). En el caso de la crisis causada por la pandemia también incidieron otros factores, como la gran cantidad de jóvenes en el empleo informal y su sobrerrepresentación en ocupaciones muy afectadas por las medidas de confinamiento, como los sectores de servicios de restaurantes, hotelería y comercio (CEPAL, 2021; CEPAL/OIT, 2019).

De acuerdo con datos de la CEPAL basados en las encuestas de empleo de 12 países, al comparar el segundo trimestre de 2019 con el mismo período de 2020 se observa que la tasa de ocupación se redujo 11,3 puntos porcentuales entre las personas de 15 a 29 años y 10,6 puntos porcentuales en el caso del grupo 30 a 64 años (véase el gráfico II.7). Esto significa una pérdida de alrededor de 15 millones de puestos de trabajo juveniles en el período de mayor aplicación de las medidas sanitarias y de confinamiento. La evolución de este indicador también da cuenta de una importante brecha de género, que se produce en el mercado laboral regional desde temprana edad de los trabajadores. La tasa de ocupación de las mujeres jóvenes de 15 a 29 años se mantuvo unos 18 puntos porcentuales por debajo de la de sus pares hombres.

Gráfico II.7

América Latina (12 países)^a: tasa de ocupación de jóvenes (15 a 29 años) y adultos (30 a 64 años), por sexo, primer trimestre de 2019 al cuarto trimestre de 2022
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de empleo de la región.

Nota: Los datos de 2020 y 2021 pueden presentar problemas de comparabilidad con los datos de 2019 debido a ajustes en los procesos estadísticos que los institutos de estadística y censos han implementado por la situación derivada de la pandemia de COVID-19.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Si bien estas tendencias muestran una recuperación de los indicadores laborales, aún se desconocen los efectos de esta crisis en la inclusión laboral de las y los jóvenes a largo plazo. Como documentó la CEPAL en la edición anterior del *Panorama Social de América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2022d), en el período de 2020 a 2022 el acceso de las personas jóvenes a actividades de formación y al empleo se vio limitado, con el consiguiente aumento de la ya elevada población juvenil fuera del mercado laboral en un momento crucial de la vida. Si bien esta situación puede ser transitoria, es probable que el tiempo en que no se adquirieron habilidades ni se desarrolló una experiencia laboral incida negativamente en la futura inserción de los jóvenes en actividades remuneradas.

Este período de crisis ha puesto en evidencia la necesidad de determinar los elementos que modelan el acceso a oportunidades y los mecanismos de protección que permitan implementar acciones efectivas para una inclusión laboral productiva y satisfactoria para las personas jóvenes. Uno de estos aspectos es el fortalecimiento de los mecanismos para asegurar el acceso a empleos formales (véase la sección II.B.2). En general, los jóvenes de la región tienen una mayor participación en el empleo informal, que perpetúa su vulnerabilidad en términos de protección social, derechos laborales y condiciones de trabajo decente (Espejo y Espíndola, 2015).

c) Derecho al trabajo en la vejez: desafíos particulares de la inclusión laboral de las personas mayores

La inclusión laboral y la permanencia de las personas mayores en el mercado de trabajo presentan desafíos particulares con respecto a otros grupos de la población, como los jóvenes, las mujeres y las personas con discapacidad, entre otros. La mayoría de las personas mayores que trabaja en América Latina y el Caribe lo hace presionada por la necesidad de ingresos, sobre todo en el caso de las mujeres, debido a la falta o la insuficiencia de las pensiones y la carencia de otras fuentes de ingreso (CEPAL, 2022e y 2022f).

En 2022, el 21,7% de la población de 65 años y más estaba ocupado, con una significativa brecha por sexo, pues la tasa de ocupación de los hombres duplicaba con creces la de las mujeres. Los datos del primer y el segundo trimestre de 2020 indican que, a causa de la pandemia de COVID-19, la tasa de ocupación de la población de 65 y más años disminuyó considerablemente entre las personas de ambos sexos, aunque la reducción fue mayor para los hombres (9 puntos porcentuales) que para las mujeres (4,5 puntos porcentuales) (véase el gráfico II.8). A partir del tercer trimestre de 2021 las tasas de ocupación comenzaron a aumentar levemente, hasta alcanzar valores cercanos a los prepandémicos en el último trimestre de 2022 (véase el gráfico II.8).

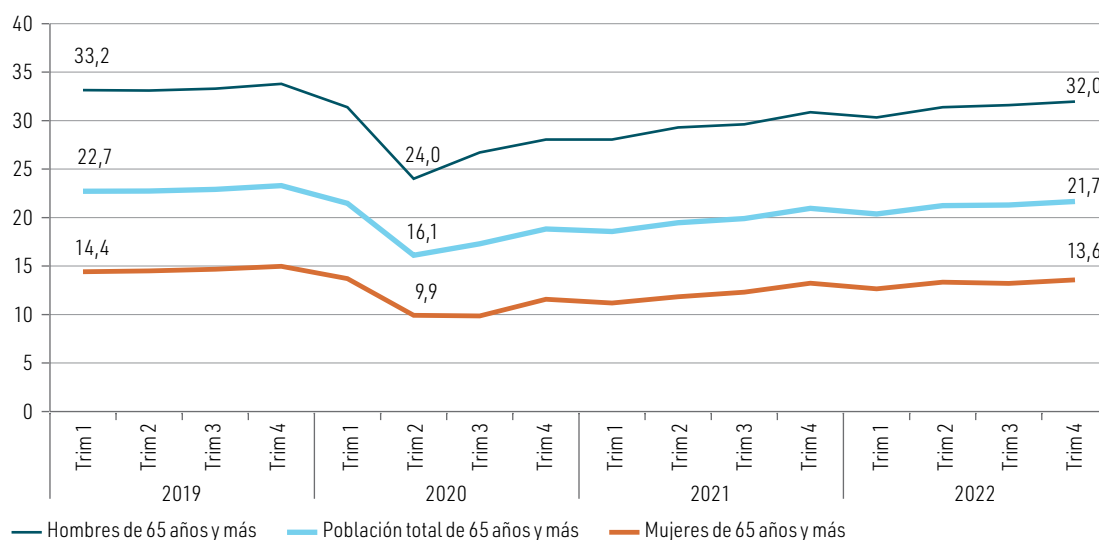
La seguridad económica en la vejez por medio de pensiones dignas y suficientes es un derecho, al igual que la participación de las personas mayores que desean permanecer en el mercado de trabajo. No obstante, el mercado laboral no ha sido suficientemente inclusivo para las personas mayores. A medida que las personas envejecen, aumenta la probabilidad de transitar hacia la desocupación o hacia empleos informales y muy precarios, a lo que se suman fenómenos como la estigmatización y la discriminación. Los datos muestran que, en el último trimestre de 2022, la tasa de informalidad de las personas ocupadas mayores de 65 años era del 72,7% (el 76,6% en el caso de los hombres y el 70,6% en el de las mujeres), en comparación con el 49% de la población ocupada de 15 años y más. Los mayores niveles de informalidad entre las personas mayores pueden deberse a que, a menudo, no es posible mantener una pensión e insertarse en trabajos formales y a que existe una marcada presencia de empleadores y trabajadores por cuenta propia, particularmente en el sector agropecuario (CEPAL, 2019).

En virtud de lo expuesto, el empleo debería ser una opción y no una obligación que afecte la calidad de vida de las personas mayores. Además, debe tratarse de empleo decente. En consecuencia, las políticas de inclusión laboral basadas en los derechos de las personas mayores deben considerar: i) el acelerado envejecimiento de la población; ii) los derechos humanos y la alta incidencia de la discriminación por edad; iii) la distinción entre la inserción laboral involuntaria y voluntaria para abordar los factores que determinan la primera y facilitar la segunda; iv) la ampliación y la consolidación de los regímenes de seguridad social y los pisos de protección social; v) los cambios en la participación

laboral de las mujeres mayores, que se dan en un contexto de incremento gradual de la inserción de las mujeres en los mercados de trabajo y, vi) las opciones de combinación de trabajo remunerado y pensión para la inserción laboral voluntaria (CEPAL/OIT, 2018).

Gráfico II.8

América Latina y el Caribe (12 países)^a: tasas de ocupación de la población de 65 años y más, por sexo, 2019-2022
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de empleo de la región.

Nota: Los datos de 2020 y 2021 pueden presentar problemas de comparabilidad con los datos de 2019 debido a ajustes en los procesos estadísticos que los institutos de estadística y censos han implementado por la situación derivada de la pandemia de COVID-19.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, México, Perú, Paraguay y Uruguay.

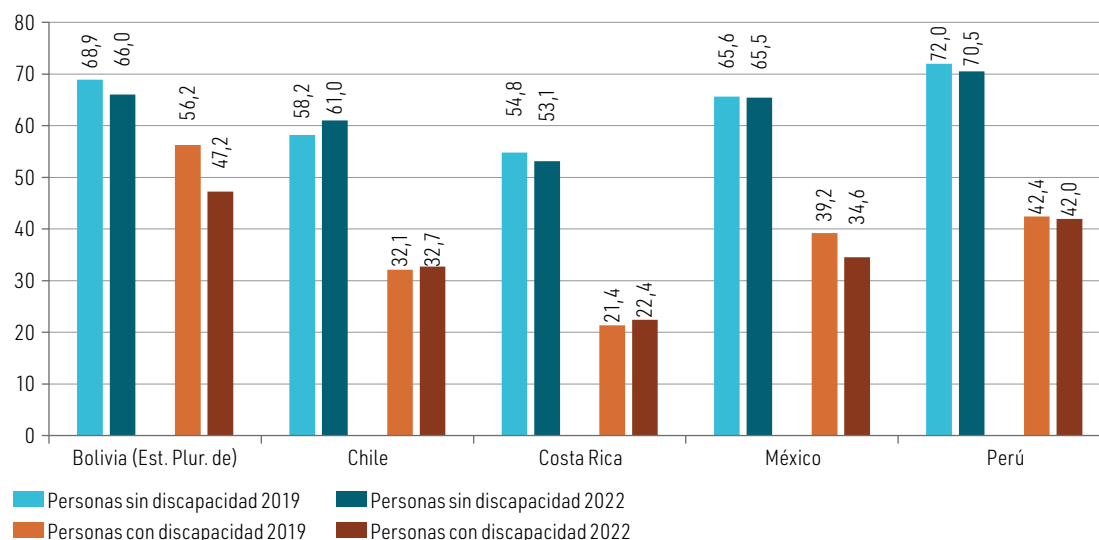
d) El desafío de la inclusión laboral de las personas con discapacidad

El derecho de las personas con discapacidad a trabajar en entornos laborales inclusivos y accesibles se ha ratificado mediante el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en el que los Estados Partes reconocen y promueven el derecho de las personas con discapacidad a trabajar en igualdad de condiciones con las demás (Naciones Unidas, 2007). En dicho instrumento jurídico también se explicita la necesidad de garantizar a esta población condiciones de trabajo justas, favorables, seguras y saludables, incluidos los derechos laborales y sindicales. De este modo, se aboga no solo por la inserción laboral de las personas con discapacidad, sino también por asegurar su inclusión laboral efectiva.

A pesar del compromiso asumido por los Estados Partes para garantizar el derecho al trabajo y al empleo de las personas con discapacidad, este grupo de la población todavía enfrenta múltiples barreras de diversa naturaleza para alcanzar la inclusión laboral en América Latina y el Caribe (Marinho y Espejo, 2023). Como se observa en el gráfico II.9, las personas con discapacidad presentan mayores tasas de inactividad laboral con respecto a las personas sin discapacidad. De hecho, en los cinco países sobre los que se dispone de información, más de la mitad de la población con discapacidad se encuentra fuera del mercado laboral. En algunos casos esta proporción supera incluso el 60% y revela una profunda realidad de exclusión. El análisis comparativo de los datos prepandémicos y actualizados a 2022 revela que solo en tres de los cinco países examinados la tasa de ocupación retomó a los niveles de 2019, mientras en los otros dos (Estado Plurinacional de Bolivia y México), las cifras dan cuenta de las dificultades para la inserción laboral de este grupo poblacional.

Gráfico II.9

América Latina (5 países): tasa de ocupación, por condición de discapacidad, 2019 y 2022
(En porcentajes)



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

Nota: Debido a las diferentes formas de medición de la discapacidad en los países, para construir una variable dicotómica comparable se sigue la recomendación del Grupo de Washington sobre Estadísticas de la Discapacidad para homologar las encuestas. Véase más información en Grupo de Washington sobre Estadísticas de la Discapacidad (2020).

Entre las barreras que enfrentan las personas con discapacidad para ingresar a la fuerza laboral se encuentran las brechas educativas relacionadas con la exclusión de la educación formal y la capacitación, la falta de accesibilidad y ajustes razonables en los lugares de trabajo y barreras actitudinales, que se reflejan en la discriminación y los prejuicios en los lugares de trabajo (Biatti, 2023; CEPAL, 2022d). A pesar de que en los países de América Latina se han adoptado diversas medidas para garantizar el derecho al trabajo de las personas con discapacidad, como el establecimiento de cuotas de reserva de puestos de trabajo e incentivos para los empleadores y la implementación de programas de aprendizaje técnico y profesional, los desafíos para su entrada al mercado laboral persisten (Biatti, 2023). Asimismo, cuando logran la inserción laboral, por lo general se trata de trabajos informales, inestables, precarios y mal remunerados (CEPAL, 2021). El hecho de que estos obstáculos sean más pronunciados en función del género, la condición étnico-racial, el lugar de residencia y la edad, entre otros factores, evidencia la interseccionalidad de la matriz de la desigualdad social de la región (CEPAL, 2016).

La pandemia de COVID-19 profundizó dichas barreras e impuso mayores obstáculos para ingresar al mercado laboral a las personas con discapacidad, incluidos sus efectos negativos en el mercado informal. Al considerar que un alto número de personas con discapacidad trabaja de manera informal, la crisis provocada por la pandemia perjudicó en gran medida a este sector de la población (RIADIS y otros, 2022). La vulnerabilidad de las personas con discapacidad en términos laborales frente a crisis de diversa índole evidencia la necesidad de asegurar su inserción laboral y, al mismo tiempo, fomentar su inclusión laboral, promoviendo no solo su ingreso al mercado del trabajo sino también garantizando su derecho al trabajo decente en igualdad de condiciones con el resto de la población. Garantizar la inclusión laboral de las personas con discapacidad es tanto un deber de los Estados Partes de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, como un elemento clave para el desarrollo social inclusivo.

e) Obstáculos a la inclusión laboral de la población afrodescendiente e indígena: “núcleos duros” de exclusión

En América Latina y el Caribe, la condición étnico-racial opera como un eje estructurante de la matriz de la desigualdad social, que se refleja en las características de la inclusión laboral de las personas afrodescendientes o pertenecientes a Pueblos Indígenas. Como resultado de las distintas formas de racismo, discriminación, prejuicios y estereotipos que han afrontado históricamente, ambas poblaciones enfrentan diversas desigualdades en el mercado laboral.

Aunque las personas afrodescendientes e indígenas no presentan tasas de participación laboral considerablemente distintas con respecto a las de sus pares no afrodescendientes ni indígenas, se observan diferencias en las características de esta participación, en particular, en la presencia o ausencia de obstáculos para acceder a empleos en condiciones de trabajo decente, es decir, a la inclusión laboral. Por una parte, las tasas de desocupación de las personas afrodescendientes son significativamente superiores a las de sus pares no indígenas ni afrodescendientes, mientras ocurre lo contrario entre las personas pertenecientes a Pueblos Indígenas (véase el cuadro II.1). El análisis de este indicador entre 2019 y 2022 revela situaciones heterogéneas en los países sobre los que se dispone de información, pero por lo general se constata que las variaciones registradas se explican más por dinámicas propias del mercado laboral que por un aumento o una reducción de las brechas raciales y étnicas.

Cuadro II.1

América Latina (9 países): tasa de desocupación^a, por condición étnico-racial, alrededor de 2019 y 2022
(En porcentajes)

		2019	2022
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Población no indígena	3,6	4,1
	Población indígena	1,4	2,2
Brasil	Población no afrodescendiente ni indígena	6,1	4,8
	Población indígena	7,5	7,5
	Población afrodescendiente	8,8	6,9
Chile	Población no indígena	5,1	6,1
	Población indígena	5,5	6,8
Colombia	Población no afrodescendiente ni indígena	7,1	8,7
	Población indígena	5,3	6,2
	Población afrodescendiente	8,4	10,7
Ecuador	Población no afrodescendiente ni indígena	2,2	2,7
	Población indígena	0,8	1,4
	Población afrodescendiente	5,8	4,7
México	Población no indígena	2,1	2,2
	Población indígena	1,5	1,6
Panamá	Población no afrodescendiente ni indígena	3,9	5,3
	Población indígena	3,1	4,2
	Población afrodescendiente	4,6	7,1
Perú	Población no afrodescendiente ni indígena	2,2	3,3
	Población indígena	1,6	2,0
	Población afrodescendiente	2,3	2,6
Uruguay	Población no afrodescendiente ni indígena	5,5	5,0
	Población indígena	6,0	6,9
	Población afrodescendiente	8,0	8,3

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

^a Personas de 15 o más años desocupadas.

Por otra parte, se evidencia que tanto las personas afrodescendientes como aquellas pertenecientes a Pueblos Indígenas presentan una desproporcionada inserción en empleos de baja productividad, mal remunerados y con mayores tasas de informalidad. En consecuencia, las tasas de afiliación y cotización en los sistemas de seguridad social de ambas poblaciones son menores con respecto a sus pares no afrodescendientes ni indígenas (véase el recuadro II.2) (Huepe, 2023; Pedrero, 2023). Como puede apreciarse en el gráfico II.10, las y los trabajadores indígenas están sobrerrepresentados en los quintiles más bajos de ingreso laboral en comparación con el resto de la población. La situación de la población afrodescendiente varía de un país a otro.

Recuadro II.2

Pueblos Indígenas y economías propias

El derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas supone que pueden buscar libremente su propio desarrollo económico y social. En virtud de ello, los Pueblos Indígenas han reivindicado en múltiples foros internacionales la consideración de sus economías propias como un componente central de un proyecto civilizatorio contrahegemónico, que tiene el potencial de enfrentar las causas estructurales de los grandes problemas que afectan a la humanidad en la actualidad.

Las economías propias de los Pueblos Indígenas tienen la meta de asegurar el buen “con-vivir” de todos los seres que comparten los territorios indígenas, según formas consuetudinarias de relacionamiento social, político, simbólico, residencial y productivo.

Aunque las economías propias de los Pueblos Indígenas se sustentan en los territorios ancestrales, su influencia se extiende más allá de sus límites por medio de mecanismos de intercambio, cooperación y reciprocidad con otras comunidades indígenas. También se insertan en los circuitos de comercialización locales, regionales o nacionales de manera más o menos regular y pueden nutrirse de la contribución material de quienes han emigrado a las ciudades al sostenimiento de los sistemas productivos de las comunidades de origen.

Algunos de los recursos que nutren de manera complementaria las economías propias pueden originarse a partir de la participación de integrantes de las comunidades en mercados laborales foráneos que se localizan u operan en los territorios indígenas, con o sin el consentimiento de las organizaciones indígenas de los territorios, y sobre los cuales no existe control comunitario.

Para asegurar la participación en circuitos de intercambio o de mercado, las economías propias de los Pueblos Indígenas incluyen la provisión de servicios concomitantes, como el transporte, el almacenamiento y la intermediación, que pueden proporcionarse internamente o mediante proveedores externos.

Uno de los mayores problemas que enfrentan los Pueblos Indígenas para el desarrollo de sus economías propias es la debilidad de los mecanismos de protección de sus derechos territoriales. Esto permite que diversos actores, tanto estatales como privados, disputen el control territorial a las comunidades, ya sea bajo la protección de las normas y políticas nacionales o, en muchos casos, violando intencionalmente las leyes, con la anuencia o la omisión de los gobiernos.

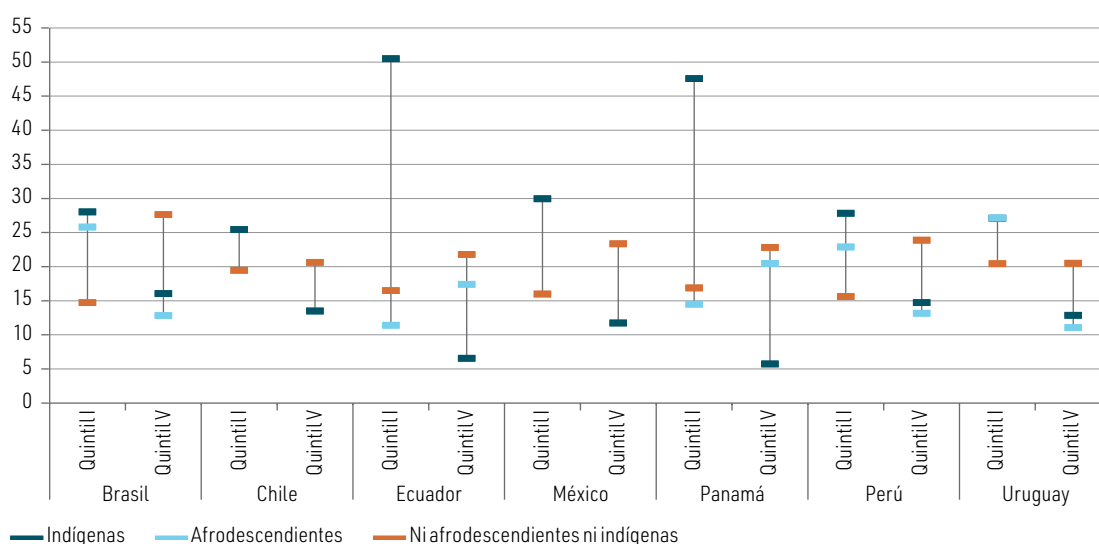
En este contexto, para el desarrollo de las economías propias, es imprescindible avanzar en dos procesos paralelos: por una parte, el reconocimiento, la protección, la titulación colectiva, la demarcación y el saneamiento de los territorios indígenas y, por otra, la creación de condiciones políticas e institucionales que permitan a los Pueblos Indígenas el ejercicio del derecho al autogobierno en sus territorios y la gestión de los recursos naturales disponibles en ellos.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M. Pedrero, “Hacia una recuperación económica transformadora de América Latina-Abya Yala: desafíos para garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/35), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023; y Fundación Ford.

Esto se explica, en parte, por la discriminación horizontal y vertical en los mercados laborales —que determina la concentración de las personas afrodescendientes e indígenas ocupadas en sectores y ocupaciones de la economía que ofrecen empleos de menor remuneración y calidad, y en niveles más bajos de la jerarquía organizativa, con respecto a sus pares no afrodescendientes ni indígenas— y por la menor jornada laboral promedio en el caso de los ocupados afrodescendientes (sobre todo en el caso de las mujeres) (Holz, Huepe y Rangel, 2022).

Gráfico II.10

América Latina (7 países)^a: distribución de las trabajadoras y los trabajadores, por condición étnico-racial y quintiles extremos de ingreso, 2022
(En porcentajes)



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

f) El papel del salario mínimo en la promoción de la inclusión laboral

La remuneración, junto con el tiempo de trabajo, es el aspecto de las condiciones de trabajo con consecuencias más directas y tangibles en la vida cotidiana de las trabajadoras y los trabajadores. En particular, el salario mínimo es esencial para proteger a las personas del pago de remuneraciones indebidamente bajas y, por lo tanto, garantizar que reciban un ingreso digno por su labor³. Sin esta regulación, existiría el riesgo de explotación laboral y de que las personas empleadas no puedan satisfacer sus necesidades básicas.

Los salarios mínimos deben concebirse y configurarse de manera que complementen y fortalezcan otras políticas sociales y laborales orientadas a establecer las condiciones adecuadas de empleo como, por ejemplo, las políticas que promueven la negociación colectiva. Asimismo, los salarios mínimos pueden constituir una parte esencial de las estrategias para combatir la pobreza y disminuir las brechas de desigualdad, abordando también las disparidades de ingresos por razón de género. Esta integración de políticas laborales y salariales se convierte en un pilar fundamental para crear un entorno laboral más justo y equitativo, promoviendo así la inclusión laboral y, por tanto, el desarrollo social inclusivo.

³ En la mayoría de los países existe un salario mínimo único. Sin embargo, en algunas economías este se diferencia según la rama de actividad u ocupación, en cuyo caso se toma como referencia el salario *minimum minimorum* de la industria (OIT, 2023b).

A pesar de su importancia, se estima que alrededor de 92 millones de trabajadores en 14 países de la región tenían un salario inferior al mínimo oficial en 2022, ya sea porque su ocupación carecía de la cobertura legal pertinente —como en el caso de los ocupados informales— o por el incumplimiento de la normativa. Es importante destacar que esta cifra creció con respecto a los niveles prepandémicos, al aumentar del 32,6% en 2019 al 36,8% en 2022 (un aumento equivalente a 13 millones de ocupados mayores de 15 años) (véase el cuadro II.2). Se constata que hay más mujeres que hombres que ganan menos del salario mínimo en la región (el 44,1% y el 31,4%, respectivamente, en 2022) y que esta situación afecta en particular a las y los jóvenes y las personas mayores.

Cuadro II.2

América Latina (14 países)^a: personas ocupadas mayores de 15 años cuyos ingresos laborales no superan el salario mínimo establecido en cada país, alrededor de 2019 y 2022
(En porcentajes)

Año	Total	Sexo		Grupo etario		
		Hombre	Mujer	15-29 años	30-64 años	65 años y más
2019	32,6	27,0	40,2	38,3	28,2	59,7
2022	36,8	31,4	44,1	43,2	32,4	63,2

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.

Existe una preocupante disparidad salarial entre las categorías ocupacionales que evidencia los sectores en los que predomina la inserción laboral precaria. En 2022, el 63,1% de los empleados domésticos, en su mayoría mujeres, percibía una remuneración inferior al salario mínimo establecido (véase el capítulo III). Le sigue la categoría de trabajadores por cuenta propia, con el 58,5% en la misma situación. Por último, se destaca que el 22,2% de los asalariados también se encontraba en esta situación, lo que refleja una problemática que trasciende las diferentes modalidades de empleo (véase el cuadro II.3).

Cuadro II.3

América Latina (14 países)^a: personas ocupadas mayores de 15 años cuyos ingresos laborales no superan el salario mínimo establecido en cada país, por categoría ocupacional y condición de formalidad, alrededor de 2019 y 2022
(En porcentajes)

Año	Trabajadores asalariados	Trabajadores por cuenta propia	Empleados domésticos	Condición de formalidad	
				Formal	Informal
2019	14,6	52,0	60,9	9,9	53,3
2022	22,2	58,5	63,1	14,9	59,6

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.

Por otra parte, también se constatan diferencias significativas al analizar el porcentaje de trabajadores que reciben menos del salario mínimo según la condición de formalidad del empleo. Los datos de 14 países de la región muestran que, en 2022, el 60% de los trabajadores del sector informal percibía ingresos inferiores al salario mínimo estipulado, en comparación con el 15% de las personas ocupadas en el sector formal (véase el cuadro II.3). Esta brecha pone de manifiesto la necesidad apremiante de implementar políticas de inclusión laboral que no solo promuevan la formalización del empleo, sino que también garanticen remuneraciones dignas y acordes con los estándares mínimos de bienestar para todas las trabajadoras y todos los trabajadores, independientemente de su condición laboral.

B. Informalidad laboral en América Latina y el Caribe: nuevos y antiguos obstáculos para la inclusión laboral

La informalidad laboral afecta a casi la mitad de las trabajadoras y los trabajadores de América Latina y el Caribe. Se trata de un fenómeno estructural y persistente de los mercados de trabajo de la región que dificulta la inclusión laboral al exponer a las personas trabajadoras a una grave vulnerabilidad en materia de ingresos, condiciones de trabajo, acceso a derechos laborales y protección social. El empleo informal afecta de manera más pronunciada a las personas jóvenes, las trabajadoras y los trabajadores menos calificados y a las mujeres, reproduciendo la desigualdad que existía antes de la crisis causada por la pandemia de COVID-19, según los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social de la región. Asimismo, las nuevas formas de empleo no convencionales relacionadas con los cambios en el mercado laboral y las transformaciones tecnológicas actuales se traducen en nuevos desafíos para reducir la informalidad y la desigualdad que obstaculizan la inclusión laboral.

La informalidad es una característica estructural y persistente de los mercados de trabajo de América Latina y el Caribe (Salazar-Xirinachs y Chacaltana, 2018). De acuerdo con estimaciones de la CEPAL basadas en las encuestas de empleo de 12 países de la región, el 49% de los trabajadores (121 millones de personas) se encontraba en esa condición en el cuarto trimestre de 2022 (véase el anexo II.A2).

Este fenómeno abarca todas las ocupaciones y formas de producción realizadas por las personas que no están cubiertas o reguladas por un marco legal, no cumplen con el pago de impuestos, no tienen cobertura de protección social y carecen de prestaciones relacionadas con el empleo (CEPAL, 2022b; OIT, 2021). Esa situación expone a las trabajadoras y los trabajadores a una grave vulnerabilidad en materia de ingresos, condiciones de trabajo, acceso a derechos laborales y protección social (Espejo, 2022; OIT, 2022a). Por lo general, la informalidad no es el resultado de una preferencia por el autoempleo ni de la racionalidad económica de las trabajadoras y los trabajadores, sino que en muchos casos constituye la única posibilidad de inserción laboral (CEPAL, 2008 y 2022b). La escasa capacidad de los sectores de mayor productividad de absorber fuerza de trabajo mediante la creación de empleos formales conlleva un acceso muy segmentado al empleo de calidad y la protección social, altos niveles de desigualdad de ingresos en los hogares y una histórica división sexual del trabajo (Abramo, 2021; Infante, 2011).

1. Impacto de la informalidad en los hogares

En la década de 2000, la región experimentó un proceso de formalización gradual en un contexto de mayor crecimiento económico y demanda de trabajo, así como de implementación de políticas públicas específicas en la materia (CEPAL/OIT, 2014). En la década pasada, este proceso se desaceleró e incluso se revirtió en algunos casos, en un nuevo contexto de estancamiento económico y deterioro de los indicadores laborales. La tasa de informalidad en la región, que en 2012 ascendía a casi la mitad de los trabajadores, se mantuvo en un nivel similar en el período 2017-2019, de manera que el panorama laboral ya se presentaba adverso antes de la crisis sanitaria causada por el COVID-19 (Maurizio, 2021; OIT, 2021).

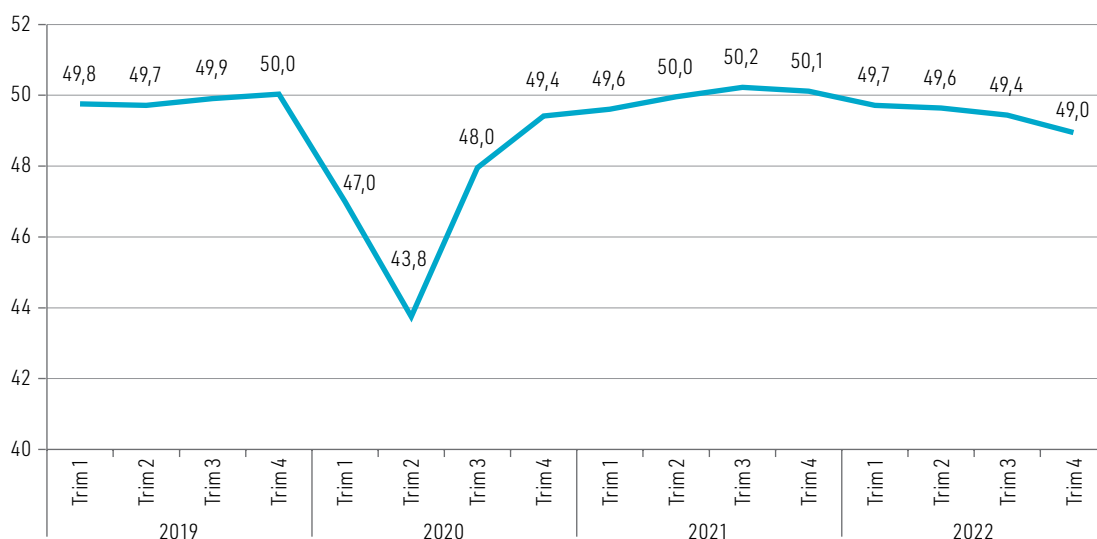
Si bien tanto el empleo informal como el formal se redujeron considerablemente al comienzo de la pandemia, la reducción del segundo fue menor que la del primero. En la Argentina, México y el Paraguay, por ejemplo, la reducción de los puestos informales constituyó más del 80% de la

reducción del empleo total en la primera mitad de 2020 (OIT, 2021). Al tener en cuenta que, por lo general, cuando el empleo formal se reduce el trabajo informal aumenta y pasa a desempeñar un papel anticíclico, se observa que, por primera vez en una crisis económica en la región, el empleo informal no sirvió como amortiguador o refugio de empleo para las personas que perdieron su empleo asalariado (Acevedo y otros, 2021; Maurizio, 2021; OIT, 2021). Esta reducción de los empleos informales afectó en mayor medida a los jóvenes, los trabajadores menos calificados y las mujeres.

De acuerdo con datos de la CEPAL basados en las encuestas de empleo de 12 países de la región, la tasa de ocupación informal promedio se mantuvo en torno al 50% entre 2019 y 2022 y experimentó una reducción de 1 punto porcentual, al pasar del 50,1% en el cuarto trimestre de 2021 al 49% en el mismo trimestre de 2022. En el gráfico II.11 se muestra la evolución de la tasa del empleo informal tomando como referencia 2019. Se constata una reducción inicial entre el primer y el segundo trimestre de 2020 y una posterior recuperación que iguala los niveles registrados antes de la pandemia hacia fines de 2021, para luego retroceder casi 1 punto porcentual en 2022.

Gráfico II.11

América Latina (12 países)^a: evolución de la tasa de ocupación informal, primer trimestre de 2019 a cuarto trimestre de 2022
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de empleo de la región.

Nota: Promedio ponderado.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Los problemas relacionados con la informalidad trascienden el ámbito individual y afectan negativamente a los hogares. En efecto, de acuerdo con la OIT y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2019; OCDE y otros, 2023), el carácter formal o informal del trabajo de los miembros de un hogar puede tener consecuencias en los miembros dependientes, pues los regímenes de seguridad social a menudo cubren al cónyuge o los hijos del cotizante y, por ende, los hogares en los que solo hay trabajadores informales son más vulnerables que aquellos en los que hay trabajadores formales e informales. Por lo tanto, los indicadores tradicionales basados en trabajadores o empresas individuales no bastan para captar la magnitud del impacto de la informalidad (OCDE/OIT, 2019).

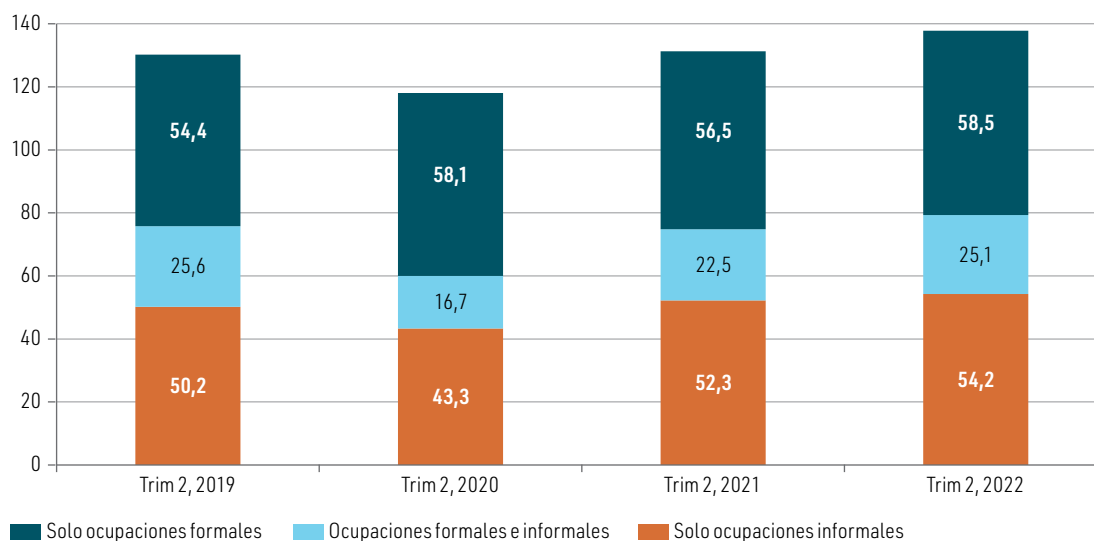
Según datos basados en las encuestas de empleo de la región, antes de la pandemia (segundo trimestre de 2019), 50,2 millones de hogares (el 39% del total) —17,8 millones de los cuales estaban encabezados por mujeres— dependían exclusivamente del empleo informal y 25,5 millones de

hogares (el 20% del total) tenían integrantes en ambos sectores. Esto significa que, en América Latina y el Caribe, 75,8 millones de hogares (el 58% del total) dependían total o parcialmente del empleo informal, mientras otros 54,4 millones de hogares (el 42% restante) dependían totalmente del empleo formal. Como se documentó previamente, la contracción del empleo informal en 2020 supuso una reducción del número de hogares total o parcialmente dependientes del empleo informal (disminución de alrededor de 16 millones hogares). Los datos de 2022 (segundo trimestre) evidencian un retorno a cifras y proporciones similares a las registradas antes de la pandemia (véase el gráfico II.12).

Gráfico II.12

América Latina (11 países)^a: número y composición de los hogares según el tipo de ocupación de sus miembros, segundo trimestre de 2019 a segundo trimestre de 2022

(En millones de hogares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de empleo de la región.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

El grado de informalidad de los hogares también varía de un país a otro. La proporción de hogares que dependen completamente del trabajo en el sector informal varía del 14,3% en el Uruguay al 74% en el Estado Plurinacional de Bolivia, mientras el porcentaje de hogares mixtos oscila entre el 13,9% en el Estado Plurinacional de Bolivia y el 28,5% en el Paraguay.

Por otra parte, al analizar la distribución de dependientes por tipo de hogar, se constatan las consecuencias adversas de la informalidad en el bienestar de la población que no trabaja⁴. La mayoría de las niñas y los niños (menores de 15 años) y de las personas de 65 años o más vive en hogares completamente informales o mixtos (61,2%), a diferencia de un 38,8% de esta misma población que vive en hogares completamente formales.

2. Cambios en la composición de la informalidad tras la pandemia de COVID-19 y persistencia de la distribución desigual

En la región, la informalidad se cruza con la desigualdad y se constatan notorias desigualdades de género, socioeconómicas, etarias, étnico-raciales y territoriales. Estos ejes estructurales de la matriz de la desigualdad se entrecruzan, potencian y encadenan a lo largo del ciclo de vida y terminan por condicionar otros ámbitos de bienestar y derechos además del acceso al trabajo decente (CEPAL, 2016).

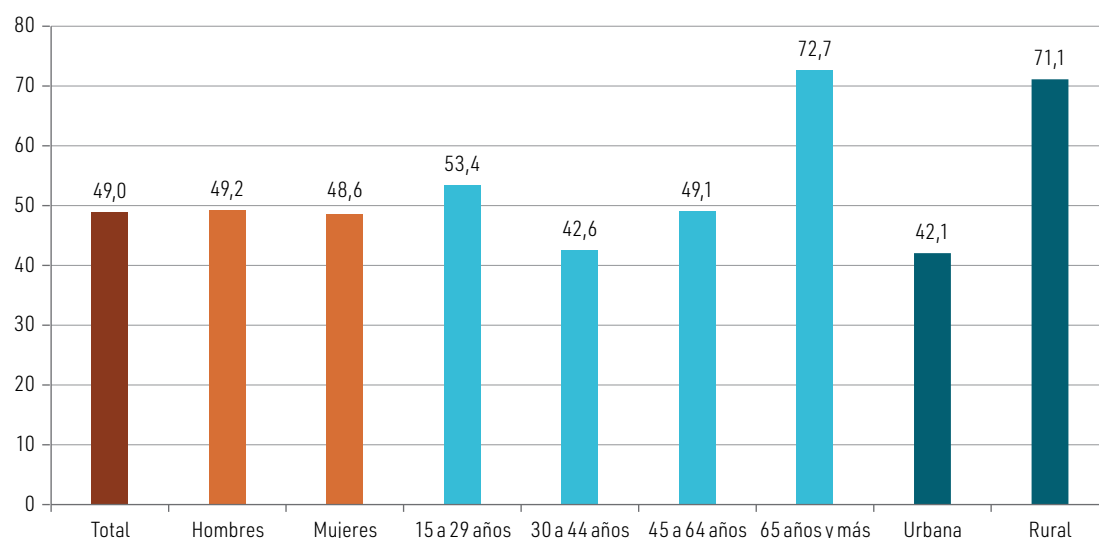
⁴ En edad de dependencia, es decir, personas menores de 15 años y personas de 65 años o más de edad.

Entre 2019 y 2022, las tasas de informalidad entre los hombres y en las zonas urbanas aumentaron, mientras las de las mujeres se redujeron. De acuerdo con la CEPAL (2023a), ello se explicaría por el aumento más acentuado del empleo asalariado de las mujeres en el sector privado, que tuvo como contrapartida una reducción significativa del empleo en el servicio doméstico y como trabajadores familiares auxiliares. No obstante, las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas en los trabajos más vulnerables de la economía informal, por ejemplo, como trabajadoras domésticas, trabajadoras familiares auxiliares o trabajadoras en plataformas digitales que prestan servicios en domicilios privados (véase el capítulo III) (OCDE/OIT, 2019; Berg, 2016). En efecto, a pesar de que en algunos países de la región se ha avanzado en la formalización de este tipo de empleos, todavía hay un gran número de trabajadores, en particular mujeres, que trabajan con arreglos privados fuera del alcance de la regulación estatal y la inspección laboral (OIT, 2016).

Por otra parte, las tasas de informalidad disminuyeron en las áreas rurales a nivel total, lo que se considera un efecto de la significativa reducción del indicador en el caso de las mujeres (3,1 puntos porcentuales) que superó con creces el aumento registrado en el caso de los hombres (0,8 puntos porcentuales). En cambio, las tasas de informalidad en las zonas urbanas se incrementaron ligeramente debido a que el aumento observado entre los hombres (1,1 puntos porcentuales) superó la reducción que se produjo en el caso de las mujeres (0,7 puntos porcentuales). A pesar del mayor aumento del empleo informal en las zonas urbanas, se mantienen las brechas en desventaja de las zonas rurales, con mayores niveles de empleo informal. De acuerdo con las estimaciones de la CEPAL para el cuarto trimestre de 2022, el porcentaje de personas ocupadas en empleos informales en América Latina era mayor en las zonas rurales que en las urbanas (del 71,1% en comparación con el 44,1%) (véase el gráfico II.13).

Gráfico II.13

América Latina (12 países)^a: tasa de informalidad laboral, por sexo, grupo de edad y zona geográfica, cuarto trimestre de 2022
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de empleo de la región.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

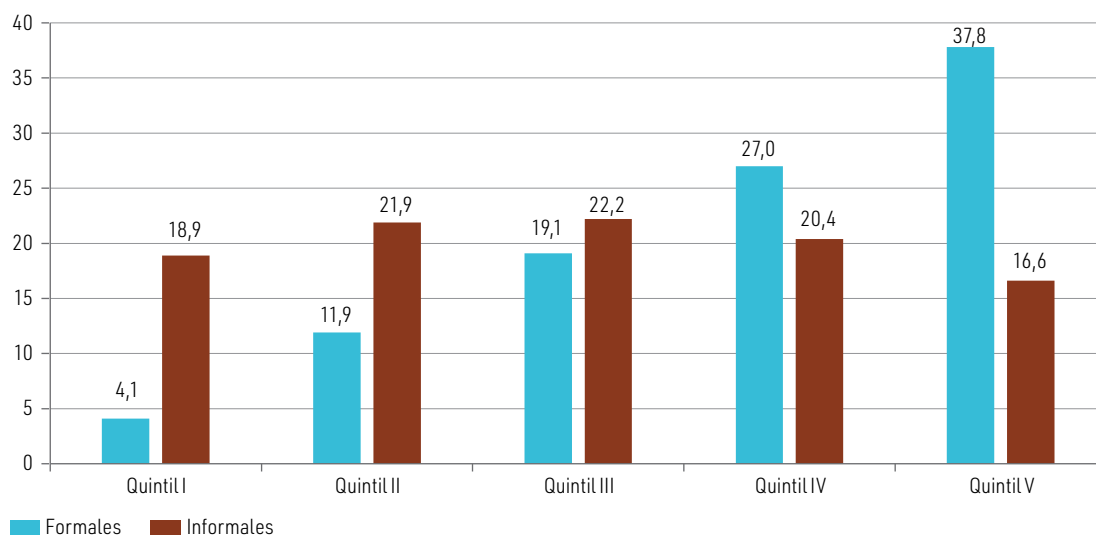
La magnitud del empleo informal varía a lo largo de las diferentes etapas del ciclo de vida y afecta de manera desproporcionada a los jóvenes y los trabajadores de mayor edad. Esto se traduce en un patrón que se asemeja a una curva en forma de U (Espejo, 2022). Así, mientras más del 50% de los jóvenes y del 70% los trabajadores mayores están insertos en empleos informales, el porcentaje de personas de 30 a 44 años en la misma situación es del 43% (véase el gráfico II.13). La informalidad en los países

de la región, en particular de los jóvenes y las personas mayores, obedece en gran medida al empleo por cuenta propia, que representa la mayor parte del empleo de este segmento y tiende a ofrecer oportunidades limitadas para la transición hacia la formalidad. Por otra parte, los trabajadores y los empleadores suelen tener más oportunidades de formalización, que aumenta progresivamente con la edad hasta la edad de jubilación y luego decrece con la edad (Chacaltana, Bonnet y Leung, 2021).

Los trabajadores informales tienen cuatro veces más probabilidades que los trabajadores formales de pertenecer a hogares de bajos ingresos. En promedio, en los seis países para los que se dispone de datos comparables en 2022 (Argentina, Brasil, Ecuador, El Salvador, Perú y República Dominicana), la proporción de trabajadores del quintil más pobre de ingreso se sitúa en torno al 4,1% para los trabajadores formales y el 18,9% para los trabajadores informales (véase el gráfico II.14).

Gráfico II.14

América Latina (6 países)^a: distribución de los trabajadores formales e informales por quintil de ingreso del hogar, 2022
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
^a Argentina, Brasil, Ecuador, El Salvador, Perú y República Dominicana.

La gran brecha salarial entre los trabajadores formales e informales ayuda a explicar la mayor proporción de ocupados informales en los primeros quintiles de ingresos. En promedio, en los seis países para los que se dispone de datos, el salario promedio de los trabajadores formales es entre 3 y 4 veces superior al salario medio de los informales (solo considerando sueldos y salarios), lo que indica una gran penalización salarial relacionada con la informalidad. Niveles de educación más bajos, menor cobertura de la protección social, productividad más baja y sobrerrepresentación en ocupaciones o sectores económicos con salarios más bajos son algunas de las características que diferencian a los trabajadores informales de los formales.

3. Informalidad del trabajo en las plataformas digitales: profundización de las desigualdades y creación de nuevas brechas

Los cambios en el mercado laboral y las transformaciones tecnológicas, entre otros factores, han generado nuevas formas de empleo no convencionales que modifican el escenario en el que se ha analizado la informalidad y su relación con la inclusión laboral y la protección social, al ampliar antiguas brechas de acceso y generar otras nuevas. Entre estos trabajos emergentes se destacan aquellos que en la literatura se denominan “empleos de plataformas digitales” (o economía del

trabajo esporádico). El incremento en el uso de tecnologías digitales (como computadoras portátiles, tabletas y teléfonos inteligentes) por la población —un proceso que se aceleró durante la pandemia de COVID-19— ha creado las condiciones para el crecimiento de una amplia gama de servicios que se ofrecen por medio de plataformas digitales, que conectan la oferta con la demanda (Huepe, 2023).

Estos entornos informáticos pueden clasificarse en plataformas de tareas de ejecución mundial, en las que los servicios se ejecutan de manera digital o en la nube, o de ejecución local, que ofrecen servicios a nivel local (CEPAL/OIT, 2019). Esta última categoría incluye los dos ejemplos más comunes de trabajos en servicios de ejecución local, como el reparto y la entrega de productos a domicilio y el transporte de pasajeros. Algunas de las características comunes a los distintos tipos de trabajo en las plataformas de ejecución local son que no se trabaja una jornada completa o parcial estándar, la jornada laboral es flexible y está compuesta de horas remuneradas y no remuneradas (o de espera) y los ingresos son variables.

Esta nueva forma de empleo se ha desarrollado gradualmente en todo el mundo. Según algunas estimaciones, representa alrededor del 10% de la fuerza laboral en los países europeos y aproximadamente el 9,4% en América Latina⁵ (Eurofound, 2020; Aibar, 2019; Álvarez y otros, 2020). En esta misma línea, según la OIT (2021), el número de plataformas digitales se quintuplicó entre 2010 y 2020, cifra que muestra el acelerado crecimiento de la demanda de estas nuevas ocupaciones y evidencia su rápido desarrollo hasta la fecha y el potencial que representan para el futuro del mercado laboral.

La información de diversas encuestas realizadas para caracterizar a este tipo de trabajadores muestra que, en general, son personas jóvenes (entre 35 y 40 años) y mayoritariamente hombres. Las mujeres representan, aproximadamente, entre el 10% y el 33% de los trabajadores de las plataformas (Berg y otros, 2019; OIT, 2021) (véase el capítulo III). En su mayoría, los trabajadores de las plataformas poseen estudios superiores (Berg y otros, 2019; Azuara, González y Keller, 2019; Álvarez y otros, 2020) y se ven enfrentados a horarios laborales flexibles y a una variabilidad importante de los ingresos, sobre todo al considerar el tiempo no remunerado. Por último, la información disponible con respecto a los trabajadores de las plataformas muestra un reducido acceso a la protección social. A partir de una encuesta internacional a 3.500 trabajadores realizada en 2017, Berg y otros (2019) señalan que el 39% no contaba con un seguro de salud y el 65% no tenía cobertura previsional (por discapacidad, vejez o muerte). En esta misma línea, en América Latina solo un tercio de los trabajadores que ofrecen servicios de transporte en las plataformas digitales contribuye a un sistema de pensiones y menos de la mitad aporta a un sistema de salud (Azuara, González y Keller, 2019).

La creciente difusión del trabajo en plataformas digitales plantea importantes desafíos para la consecución del trabajo decente y la inclusión laboral. Asimismo, esta modalidad ocupacional impone nuevos desafíos a los sistemas de protección social (Robles, Tenenbaum y Jacas, 2023). En primer lugar, la flexibilidad horaria conlleva inseguridad laboral e inestabilidad de ingresos, pues no se tiene certeza del total de horas remuneradas ni del monto de la remuneración (Forde y otros, 2017). En segundo lugar, la falta de consenso sobre la definición de la relación de trabajo entre la plataforma y el trabajador, en particular sobre la existencia o no de dependencia laboral, puede generar altos niveles de conflicto y desprotección de estos trabajadores (Berg, 2016; Forde y otros, 2017; OCDE, 2019; CEPAL/OIT, 2021a). En la gran mayoría de los casos, las trabajadoras y los trabajadores de las plataformas digitales se consideran independientes, a pesar de que su trabajo está supervisado y existe una relación de dependencia frente al cliente, ya sea por la recepción de los pagos y la evaluación como por la posibilidad de desvinculación unilateral por parte de la plataforma (OIT, 2016). En esta línea, una importante consecuencia del no reconocimiento de la relación laboral es que las plataformas no son responsables de la seguridad y la protección social de los trabajadores. Esto es aún más grave en la región pues, en gran parte de los países de América Latina de los que se tiene información, el trabajo en plataformas digitales representa el empleo principal de los trabajadores (CEPAL/OIT, 2021a).

⁵ De acuerdo con Álvarez y otros (2020), las encuestas realizadas en países de América Latina permiten estimar un 9,4% de trabajadores de plataformas activos. Asimismo, un 6,7% de los trabajadores estaba inscrito en las plataformas pero no prestaba servicios activamente. Con ello, los trabajadores de las plataformas digitales podrían llegar a representar un 16% de la fuerza laboral (Álvarez y otros, 2020).

C. Estrategias para fomentar la inclusión laboral: implementación de políticas laborales para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo

Los países cuentan con un conjunto de herramientas para responder a las crisis que afectan a los mercados de trabajo y dificultan la inclusión laboral. Por una parte, las políticas de inclusión laboral en América Latina y el Caribe se han orientado a incrementar la inserción laboral de los grupos más vulnerables de la población mediante medidas para reducir las barreras de acceso (como la formación y el desarrollo de las habilidades de las trabajadoras y los trabajadores), facilitar la búsqueda de empleo y garantizar el acceso a las oportunidades laborales. Por otra, esas políticas tienen el objetivo de garantizar la inclusión laboral de la población en situación de mayor vulnerabilidad mediante el acceso a condiciones de trabajo decente. Entre 2020 y 2022, a raíz de la crisis provocada por la pandemia de COVID-19, se implementaron, en primer lugar, políticas pasivas del mercado laboral centradas en la protección de los ingresos, para luego, en 2021, priorizar las políticas activas, que hacían hincapié en la creación de empleos. Por último, en 2022, se buscó proteger los ingresos de la inflación y fomentar la creación de empleo, incluso mediante programas públicos de empleo. La promoción de políticas de inclusión laboral, en un escenario todavía caracterizado por desafíos derivados de la crisis, requiere una institucionalidad laboral sólida que, junto con una normativa extensa y la capacidad necesaria para cumplirla, garantice su sostenibilidad financiera, a fin de fomentar la capacidad institucional de los gobiernos nacionales y subnacionales en términos de capacidad técnica, recursos y poder de decisión.

En respuesta a las múltiples crisis que históricamente han afectado a la región, en los países se ha implementado una serie de programas sociales con el objetivo de fomentar la inclusión laboral de las personas, en particular de aquellas que se encuentran en situación de pobreza, vulnerabilidad o exclusión social. En algunos casos, estos programas han buscado hacer frente a los efectos derivados de crisis económicas, como en el caso de los programas de empleo directo diseñados a partir de las repercusiones de la crisis de la deuda de los años ochenta (Abramo, Cecchini y Morales, 2019) o, más recientemente, de las medidas adoptadas frente a la pandemia de COVID-19 (Atuesta y Van Hemelryck, 2022; Velásquez, 2021a). En este contexto, debido a la crisis provocada por la pandemia, en algunos países de la región se implementaron estrategias de inclusión laboral diferenciadas e integrales para fortalecer la protección social de la población más vulnerable. Estas estrategias incluyeron el desarrollo de nuevas acciones, la adaptación y flexibilización de medidas existentes y el aumento de la cobertura de programas permanentes de inclusión laboral para enfrentar los cambios producidos por la cascada de crisis (Robles y otros, 2023).

La implementación de políticas laborales entre 2020 y 2022 se puede dividir en tres fases (CEPAL/OIT, 2021b y 2023; OIT, 2023b). La primera, en 2020, se centró en la adopción de políticas pasivas del mercado laboral, centradas en mantener el empleo formal y los ingresos mediante el alivio de los requisitos de los seguros de desempleo, y programas de seguridad económica para las familias y los trabajadores informales. La segunda fase, en 2021, corresponde a la aplicación de políticas activas, que hacían hincapié en la creación de empleos y la protección de los ingresos, prestando especial atención a los grupos más vulnerables, como las mujeres y los jóvenes. La tercera fase, en 2022, se caracterizó por una mayor planificación y se centró en proteger los ingresos de la inflación y fomentar la creación de empleo, incluso mediante programas públicos de empleo.

El diseño y la implementación de estas políticas de inclusión laboral se enmarcan en el cumplimiento de la meta 8.3 del octavo Objetivo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Dicho objetivo consiste en promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. Conforme a esa lógica, las políticas de inclusión laboral en la región han buscado la consecución de dos objetivos principales. El primero es incrementar la inserción laboral de los grupos más vulnerables de la población. Para ello, los programas buscan eliminar o reducir las barreras de acceso al mercado laboral mediante medidas que mejoren la formación y el desarrollo de las habilidades de las trabajadoras y los trabajadores, faciliten la búsqueda de empleo y garanticen el acceso a las oportunidades laborales. En última instancia, se procura contrarrestar los efectos de los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social y las transformaciones en curso en múltiples dimensiones.

El segundo objetivo de esos programas es garantizar la inclusión laboral de la población en situación de mayor vulnerabilidad mediante el acceso a condiciones de trabajo decente. Esto supone asegurar el acceso de las trabajadoras y los trabajadores a la protección social, la cobertura de salud y otras prestaciones que los protejan frente a los riesgos relacionados con el empleo. Se espera que la inserción laboral se realice en empleos productivos, es decir, que proporcionen un ingreso adecuado, que al menos supere la línea de la pobreza, y en los que se garantice la seguridad en el lugar de trabajo (protección de los trabajadores contra accidentes laborales, enfermedades ocupacionales y otras amenazas a la salud y la seguridad en el ambiente de trabajo).

Los ámbitos de acción de los programas de inclusión laboral implementados en los países pueden clasificarse según la tipología presentada en el diagrama II.4. En primer lugar, se encuentran las políticas activas del mercado de trabajo que, en general, procuran incrementar las posibilidades de acceder a un empleo, obtener ingresos laborales más altos, mejorar la calidad de los puestos de trabajo en términos de formalidad, horas trabajadas y duración del empleo, y promover el desarrollo y la actualización de las habilidades y competencias de los trabajadores (Espejo y otros, 2023b).

Diagrama II.4

Tipos de políticas y programas de inclusión laboral



Fuente: A. Espejo y otros, "Políticas activas de mercado de trabajo en América Latina: desafíos para la inclusión laboral con protección social", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023, en prensa; sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo (CEPAL/OIT), "Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N°10 (LC/L.3815), Santiago, 2014; y S. Ruesga y otros, *Economía del trabajo y política laboral*, Madrid, Ediciones Pirámide, 2014.

Este primer grupo de iniciativas puede subdividirse en políticas destinadas a la oferta, a la demanda o a la intermediación laboral. Entre los programas de mejoramiento de la oferta de trabajo se encuentran las intervenciones que proporcionan capacitación técnica y profesional a las personas, potenciando el aprendizaje y el desarrollo de habilidades y competencias transferibles. Este eje de acción también incluye programas que buscan la nivelación de los estudios formales y la retención escolar, desde el nivel primario al terciario. Entre los programas para ampliar la demanda laboral se encuentran los que fomentan el trabajo independiente mediante la asistencia para iniciar o expandir actividades autónomas o microempresas por medio de apoyo financiero, microcréditos y transferencias de activos. También hay programas de creación directa de empleo mediante planes de empleo público en diferentes niveles, generalmente de forma temporal o como parte de planes de desarrollo en las áreas de obras públicas o proyectos de infraestructura. Este eje comprende además los programas de creación indirecta de empleo, que proporcionan subvenciones económicas públicas para estimular la contratación de personas fuera de la fuerza laboral (Abramo, Cecchini y Morales, 2019) y permiten conectar la inserción laboral con el acceso a la seguridad social por medio de, por ejemplo, subsidios de empleo que cubren parte de las remuneraciones o las cotizaciones a la seguridad social. El tercer grupo de políticas activas del mercado de trabajo corresponde a los servicios de intermediación laboral, que proveen información tanto a quienes buscan empleo como a quienes buscan personal, así como a quienes ofrecen servicios de apoyo y orientación en la búsqueda de empleo (preparación para entrevistas laborales, elaboración del currículum, entre otros) y reclutamiento.

El segundo tipo de políticas corresponde a las medidas pasivas del mercado laboral, que proporcionan sustitución de ingresos, en particular a las personas desempleadas. Estas medidas constituyen una parte fundamental del sistema de protección social, pues permiten proteger a las trabajadoras y los trabajadores al reducir y contrarrestar los riesgos relacionados con la falta de inclusión laboral. Entre las principales medidas se encuentra el apoyo a los ingresos para personas desempleadas, por ejemplo mediante seguros de desempleo, cuentas de ahorro individual por desempleo, indemnización por despido y protección de ingresos en caso de despido centrados en los grupos más vulnerables.

Por último, es importante tener en cuenta las políticas que abordan la institucionalidad laboral, que suelen depender de los ministerios de trabajo y seguridad social y, específicamente, comprenden distintas disposiciones legales relativas a la garantía de derechos y las condiciones en las que se realiza el trabajo. Se destacan las políticas de salario mínimo, prestaciones obligatorias, seguridad social, seguridad e higiene en el trabajo, seguridad en el empleo, no discriminación, prohibición del trabajo infantil y regulación del trabajo adolescente, derecho de huelga y todo el cúmulo de aspectos normativos e institucionales que rigen en esta materia (Samaniego, 2002).

1. Fortalecimiento de las políticas laborales activas para pasar de la inserción a la inclusión laboral

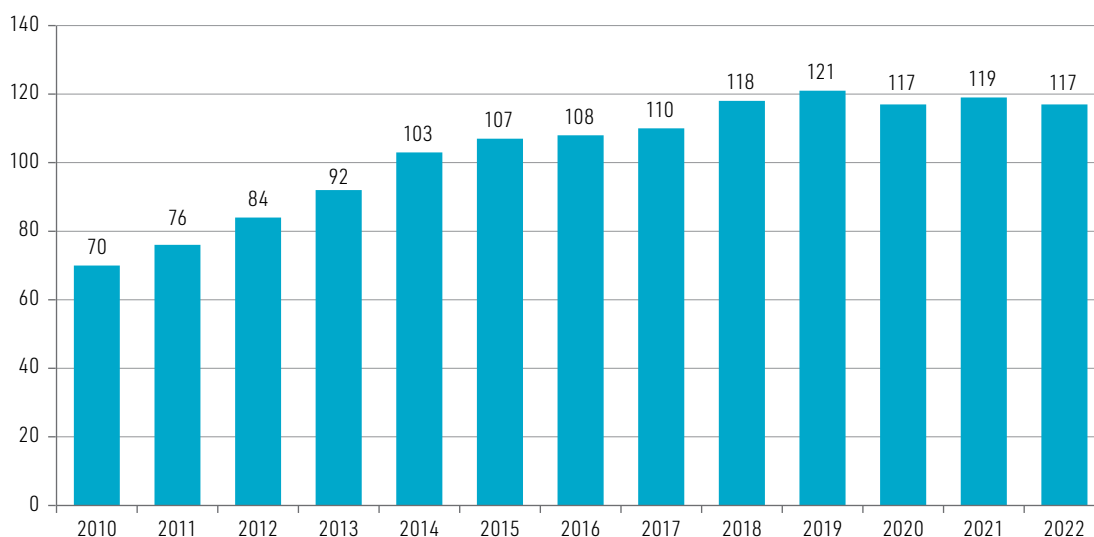
Las políticas activas del mercado de trabajo son intervenciones del Estado (en ocasiones en conjunción con el sector privado) que, en general, procuran incrementar las posibilidades de acceder a un empleo, obtener ingresos laborales más altos y mejorar la calidad de los puestos de trabajo en términos de formalidad, horas trabajadas y duración del empleo, promoviendo el desarrollo y la actualización de las habilidades y competencias de las trabajadoras y los trabajadores (Espejo y otros, 2023b). Según la información disponible en la Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe⁶, en la última década se ha registrado un notable incremento de los programas

⁶ La Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) reúne información sobre los programas de inclusión laboral implementados en los países de la región y dirigidos a las personas que se encuentran en situación de pobreza, vulnerabilidad o exclusión social. Véase [en línea] <http://dds.cepal.org/bpsnc/>. Los países considerados son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). En esta sección se incluye la información de los programas registrados hasta diciembre de 2022.

activos de inclusión laboral en 22 países, que dependen principalmente de los ministerios de trabajo y los ministerios de desarrollo social (véase más información en el capítulo IV). Entre 2010 y 2019, el número de estos programas se incrementó de 70 a un máximo de 121. Se verifica una leve disminución entre 2019 y 2022, caracterizada por el cierre de algunos programas, la creación de otros nuevos y la unificación de acciones mediante programas eje en el caso de la Argentina⁷ (véase el gráfico II.15).

Gráfico II.15

América Latina y el Caribe (22 países)^a: programas de inclusión laboral, 2010-2022
(En números)



Fuente: N. Figueroa y R. Holz, "Las persistentes brechas de protección social en la región", *El futuro de la protección social ante la crisis prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles*, serie Políticas Sociales, C. Robles y R. Holz (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023, en prensa; sobre la base de CEPAL, Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ilp>.

Nota: En la estimación se incluyen programas de transferencias condicionadas que permiten el acceso de los destinatarios a prestaciones de programas de inclusión laboral. En particular, se consideran Prospera de México (2014-2019), Progresando con Solidaridad de la República Dominicana (vigente desde 2012) y Comunidades Solidarias de El Salvador (2005-2016). La estimación no incluye las nuevas medidas de transferencias monetarias y en especie de emergencia ante la pandemia de COVID-19 con componentes de inclusión laboral.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

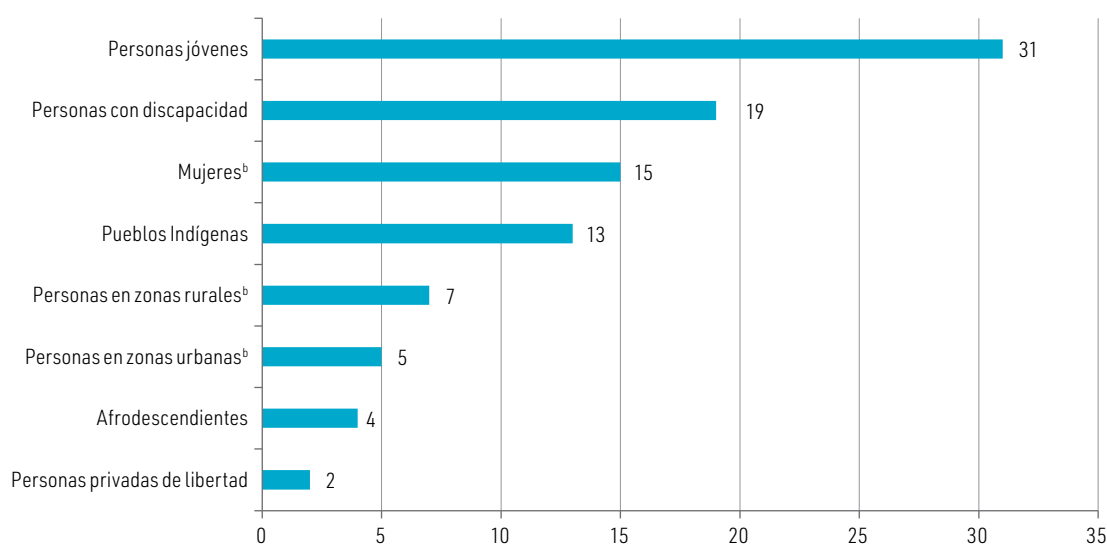
Las políticas de inclusión laboral en América Latina y el Caribe están dirigidas a personas que se encuentran en distintas etapas del ciclo de vida, en particular las personas desocupadas o con empleos informales. En 2022, 31 de los 120 programas registrados (es decir, la cuarta parte) se orientaban al fomento de la

⁷ Entre 2019 y 2020 finalizaron siete programas, a saber: el Programa de Inclusión Económica para Familias y Comunidades Rurales (ACCESOS) del Estado Plurinacional de Bolivia, Más Capaz de Chile, el Programa Jóvenes con Todo de El Salvador, Jóvenes con Prospera (ex Jóvenes con Oportunidades 2003-2014), el Programa de Empleo Temporal (PET) y el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural (PRONAFIM) de México y el Proyecto Emprende (Instituto Nacional de las Mujeres, INAMU) de Costa Rica. A su vez, en 2020 comenzaron a implementarse los cuatro programas siguientes: Potenciar Trabajo de la Argentina, el programa Empléate Sin Fronteras de Colombia, la Red Temporal de Seguridad Social y Competencia para los Jóvenes (Filet de Sécurité Sociale Temporaire et Compétence pour les Jeunes de Haití) y el programa Fomento a la Microempresa Juvenil (PRYME) de San Vicente y las Granadinas. Entre 2021 y 2022 finalizaron otros cinco programas (Mi Primer Empleo Digno y el Programa de Mejora de la Empleabilidad y los Ingresos Laborales de los Jóvenes (PMEIL) del Estado Plurinacional de Bolivia, el Programa Nacional para la Promoción de Oportunidades Laborales "Impulsa Perú" (ex Vamos Perú) y los programas Compromiso Educativo y Jóvenes en Red del Uruguay) y se crearon otros tres: el programa Fomentar Empleo de la Argentina, el Programa Emplea + Mulheres del Brasil y el programa Accesos del Uruguay. Asimismo, en la Argentina se ha avanzado en la creación de programas ejes, como el Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local "Potenciar Trabajo", que unifica los programas Hacemos Futuro y Salario Social Complementario en una única iniciativa, y la estrategia Fomentar Empleo, que comprende a los destinatarios del Seguro de Capacitación y Empleo y del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.

inclusión laboral de las personas jóvenes. A pesar de la magnitud de los programas destinados a este segmento de la población, es necesario intensificar las gestiones para promover la inclusión laboral de las personas jóvenes, vistas las significativas brechas que experimentan en el acceso al mercado laboral, como se señaló en la segunda sección de este capítulo (véase la sección II.2.b). Además, existen programas que responden a las necesidades de poblaciones específicas que enfrentan diversas barreras de acceso al mercado laboral. Como se observa en el gráfico II.16, 19 de los programas vigentes en 2022 promovían la inclusión laboral de las personas con discapacidad, seguidos por 15 programas con un enfoque prioritario o exclusivo en la inclusión laboral de las mujeres, 13 programas centrados en las personas pertenecientes a Pueblos Indígenas y 4 programas relativos a la inclusión de las personas afrodescendientes. Asimismo, se observa que 7 programas están destinados a las personas residentes en zonas rurales y 5 a aquellas residentes en zonas urbanas. Si bien esto pone en evidencia que los países consideran los ejes estructurantes de la desigualdad social en el diseño de las intervenciones, es necesario desarrollar un mayor número de acciones afirmativas dirigidas a romper las barreras de acceso para garantizar la inclusión en el mercado laboral de las poblaciones que experimentan diversos tipos de desigualdad, discriminación y exclusión (Espejo y otros, 2023b).

Gráfico II.16

América Latina y el Caribe (22 países)^a: programas de inclusión laboral por grupos de población, 2022
(En números)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ilp>.

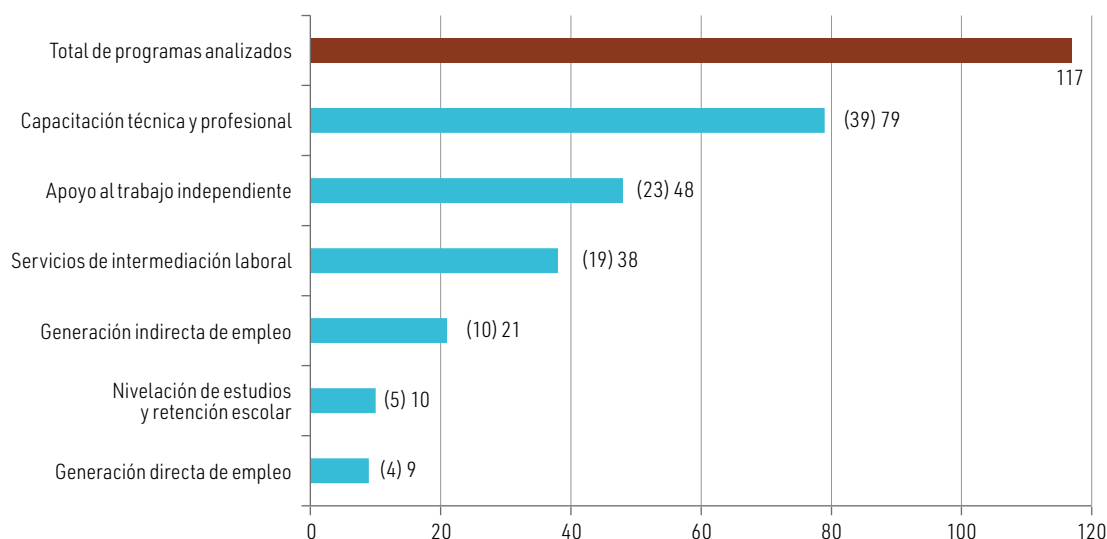
^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Los programas prevén acciones exclusivamente para la inclusión laboral femenina, para personas en zonas rurales y urbanas.

Las acciones de capacitación técnica y apoyo al trabajo independiente son las formas de intervención más comunes en la región. De los 117 programas de inclusión laboral registrados en 2022, 79 (39%) corresponden a capacitación técnica y profesional y 48 a medidas de apoyo al trabajo independiente (23%). Les siguen los programas de generación indirecta de empleo (21 programas, 10%), nivelación de estudios y retención escolar (10 programas, 5%) y generación directa de empleo (9 programas, 4%). Cabe destacar que 38 programas (equivalentes al 19%) incluyen un componente de intermediación laboral (véase el gráfico II.17). Esta distribución sugiere que, si bien la capacitación técnica y profesional es el enfoque predominante de los programas laborales para fomentar la inserción laboral y mejorar las condiciones de empleo, también se reconocen y valoran otras estrategias para incentivar la inclusión laboral.

Gráfico II.17

América Latina y el Caribe (21 países)^a: componentes de los programas de inclusión laboral, 2022
(En porcentajes y número de programas)



Fuente: N. Figueroa y R. Holz, "Las persistentes brechas de protección social en la región", *El futuro de la protección social ante la crisis prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles*, serie Políticas Sociales, C. Robles y R. Holz (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023, en prensa; sobre la base de CEPAL, Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ilp>.

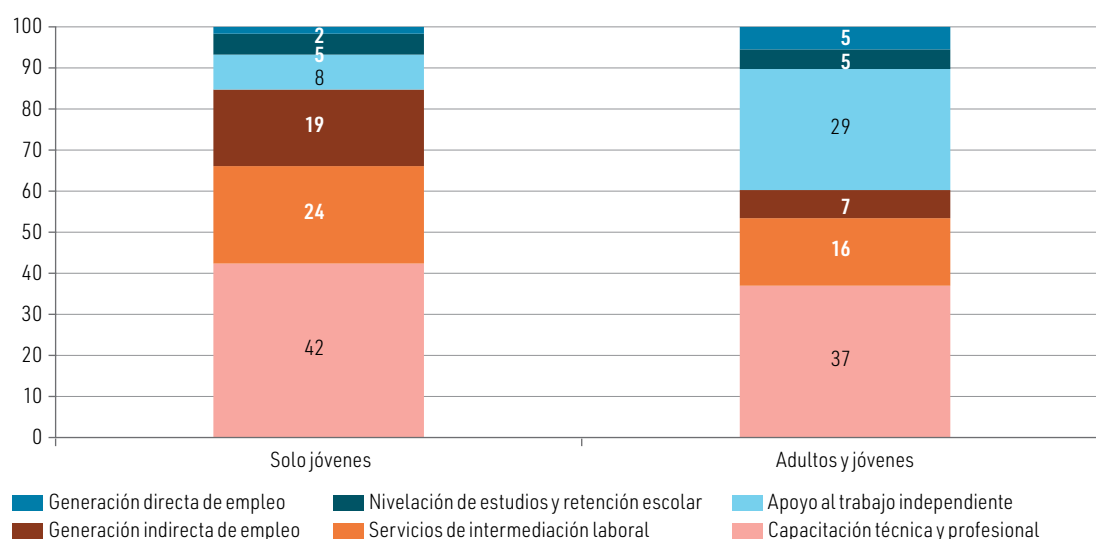
^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Los datos del gráfico II.18 muestran que el enfoque de los programas de inclusión laboral varía según el grupo de edad al que se dirigen (Espejo y otros, 2023b). El principal componente de los programas destinados solo a las personas jóvenes es la capacitación técnica y profesional, en la que se centra el 42% de los programas dirigidos a este segmento de la población. Le siguen los servicios de intermediación laboral (24%), los programas de generación indirecta de empleo (19%) y las iniciativas de apoyo al trabajo independiente (8%). Mientras la nivelación de estudios y la retención escolar se abordan en el 5% de los programas, la generación directa de empleo representa solo el 2%. En el caso de los programas destinados conjuntamente a adultos y jóvenes, la capacitación técnica y profesional también ocupa un lugar destacado, aunque con un porcentaje menor (37%). En este grupo de programas, las acciones de apoyo al trabajo independiente representan el 29%⁸, seguidas por los servicios de intermediación laboral, con el 16%. Mientras el componente de generación indirecta de empleo representa el 7%, la nivelación de estudios y la retención escolar y la generación directa de empleo representan un 5% cada uno. Estos datos sugieren que, a pesar de la diversidad de enfoques de los programas de inclusión laboral, la capacitación técnica y profesional es un componente clave para ambos grupos de edad. Esto evidencia la necesidad de adaptar las intervenciones a las habilidades demandadas por el mercado laboral, pero también de considerar la importancia de esas acciones a lo largo del ciclo de vida. En el diseño y la implementación de los programas también es fundamental tener en cuenta la demanda de competencias del sector productivo y las características futuras de la demanda laboral, a fin de determinar con anticipación los campos y las áreas de formación prioritarias, considerando transversalmente la perspectiva de género.

⁸ Aunque el fomento del trabajo independiente puede ser una solución inmediata para la inclusión laboral, no siempre garantiza un ingreso constante ni condiciones laborales óptimas (Abramo, Cecchini y Morales, 2019). A menudo se observan sesgos de género en la formación y no se aborda de manera suficiente el acceso a servicios financieros y al crédito. Este último es un obstáculo significativo para las poblaciones en situación de vulnerabilidad y requiere una atención prioritaria en los marcos de políticas públicas (Espejo y Espíndola, 2015).

Gráfico II.18

América Latina y el Caribe (21 países)^a: componentes de los programas de inclusión laboral según la población objetivo, programas vigentes en 2022
(Como porcentaje de los programas)



Fuente: N. Figueroa y R. Holz, "Las persistentes brechas de protección social en la región", *El futuro de la protección social ante la crisis prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles*, serie Políticas Sociales, C. Robles y R. Holz (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023, en prensa; sobre la base de CEPAL, Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ilp>.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

2. Papel de las políticas pasivas de empleo y desafíos para su articulación con las políticas activas y la cobertura de los trabajadores informales

Las políticas pasivas del mercado laboral son estrategias que buscan mantener el ingreso de las personas desempleadas. En la región, este tipo de medidas puede tomar varias formas: i) seguros de desempleo; ii) cuentas de ahorro individual para el desempleo; iii) indemnizaciones por despido, y iv) transferencias monetarias a los desempleados. Históricamente, estas medidas se han centrado en los trabajadores formales. Se considera que estos instrumentos son completos si logran garantizar una transferencia que compense la pérdida de ingresos durante un determinado período de cesantía y, en lo posible, apoyar al cesante en su reinserción laboral (Tromben, Villanueva y Caillaux, 2023). Además, tienen la función de prevenir que la situación de desempleo tenga efectos muy negativos para los empleados y su núcleo familiar, teniendo en cuenta que los ingresos provenientes del empleo constituyen una parte crucial del presupuesto de las familias (Velásquez, 2021a).

A pesar de su relevancia, solo 10 de los 33 países de América Latina y el Caribe cuentan con seguros de desempleo⁹. En términos de cobertura, existe una gran brecha entre los países de la OCDE, donde

⁹ Los países de la región considerados en este apartado son los que tienen un sistema obligatorio de seguro de desempleo o cuentas individuales de ahorro de los trabajadores, a saber: Argentina, Bahamas, Barbados, Brasil, Chile, Ecuador y Uruguay. Además de los anteriores, en Colombia existen seguros de desempleo privados y voluntarios. Estos también existen en la República Bolivariana de Venezuela, pero no se pudo acceder a la información sobre el seguro de desempleo. En el caso de Honduras, si bien no se dispone de información sobre los destinatarios desglosada por año, se estima que entre 2017 y 2022 el sistema benefició a 307.618 personas. Cabe mencionar que en el Paraguay se redactó un proyecto de ley para crear un seguro de desempleo, que en septiembre de 2020 ingresó al Parlamento para su discusión (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social del Paraguay, 2020).

los sistemas cubren al 61,3% de los desempleados, y los países de la región, cuyas estrategias solo cubren al 10,6% (Asenjo y Pignatti, 2019). Esta baja cobertura se explica tanto por el diseño de los sistemas de seguro de desempleo, que excluyen a determinados trabajadores por no cumplir con todos los requisitos (por ejemplo, no contar con un número mínimo de cotizaciones), como por la estructura de los mercados de trabajo, en los que la informalidad y el empleo por cuenta propia actúan como una restricción para cubrir a todos los desempleados (Weller y Gontero, 2016).

Es indudable que la presión sobre los sistemas de protección social en caso de desempleo aumentó considerablemente durante la emergencia provocada por la pandemia de COVID-19, especialmente en 2020. La respuesta de los siete países de la región que cuentan con sistemas de protección social obligatorios en caso de desempleo no solo se orientó a incrementar la cantidad de destinatarios, sino también a ampliar las prestaciones dirigidas a los desempleados. La cobertura de los sistemas de seguro de desempleo durante la pandemia se caracterizó por su ampliación en términos absolutos y relativos en todos los países analizados, excepto el Brasil (véase el cuadro II.4). Esto se tradujo en la cobertura de más de 8,3 millones de trabajadores, 600.000 más que en 2019, lo que supuso una expansión del 8% en la cantidad de prestaciones. Sin embargo, el incremento de la cantidad de destinatarios fue sumamente heterogéneo entre los países. Chile es el país donde se registró el mayor aumento en la cantidad de participantes, con 115.000 destinatarios extra en 2020. Por otra parte, en el Uruguay se registró un incremento de 66.000 usuarios, que representa un aumento del 147% con respecto a 2019, un valor similar al registrado en el Ecuador. En el caso de Barbados, el número de destinatarios aumentó un 370%, al pasar de 11.000 a 52.000 usuarios. La Argentina es el país de la región con la menor expansión (tanto absoluta como relativa) de los siete países analizados, mientras el Brasil es el único en el que la cantidad de participantes del sistema se redujo en 2020. En 2021 y 2022 se constata una disminución del número de destinatarios conforme han mejorado los indicadores laborales.

Cuadro II.4

América Latina y el Caribe (7 países): destinatarios de los sistemas de seguro de desempleo, 2019-2022
(En miles de personas)

País	Destinatarios			
	2019	2020	2021	2022
Argentina	110	125	138	47
Bahamas	16	-	-	-
Barbados ^a	11	52	20,3	8
Brasil	7 351	7 294	6 841	6 921
Chile	189	304	337	178
Ecuador	18	461	447	-
Uruguay	45	111	66	-
Total	7 741	8 347	7 849	7 154

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

^a El número corresponde a la cantidad de solicitudes en el año.

Por otra parte, los trabajadores informales que no cuentan con un seguro de desempleo conforman el denominado “segmento medio faltante”, pues no tienen un ingreso lo suficientemente bajo como para ser considerados pobres y acceder a programas sociales, pero tampoco están protegidos por la seguridad social formal, lo que los deja completamente expuestos en caso de crisis (Atuesta y Van Hemelryck, 2022)¹⁰. Frente a esto, la protección social de los trabajadores informales durante la

¹⁰ El término “segmento medio faltante” (*missing middle*) alude a la falta de protección de quienes se sitúan en el medio de la escala de ingresos y que, en su mayoría, no están protegidos por un sistema de seguro social o asistencia social contributivo o financiado con impuestos (OIT, 2017; Schlogl y Sumner, 2014).

pandemia se realizó mediante transferencias monetarias de emergencia con financiamiento público. Ello constituyó una innovación respecto del diseño de los programas tradicionales de protección social, pues se trataba de una población generalmente excluida, por no estar identificada en los registros sociales o por tener un vínculo limitado o inexistente con el sistema tributario y los sistemas de seguridad social (Velásquez, 2021b).

En general, gran parte de las medidas de emergencia dirigidas a los trabajadores informales apuntó a expandir los programas de protección social que ya operaban antes de la pandemia. Estas medidas consistieron en la realización de transferencias monetarias, condicionadas o no, con el apoyo de plataformas y tecnologías digitales para identificar a la población objetivo (Atuesta y Van Hemelryck, 2022). Si bien estas transferencias se concibieron inicialmente como prestaciones únicas o por un período de hasta tres meses, la gravedad de la crisis determinó su extensión en varios casos.

Entre los programas dirigidos a los trabajadores informales, los de Colombia y Guatemala fueron los únicos que combinaron transferencias en especie con transferencias monetarias. En Honduras también se realizaron transferencias en especie, pero sin combinarlas con transferencias monetarias, mientras en el resto de los países se adoptaron solo transferencias monetarias (véase el cuadro II.5) (Atuesta y Van Hemelryck, 2022).

Cuadro II.5

América Latina y el Caribe (13 países): medidas de emergencia dirigidas prioritariamente a los trabajadores informales para enfrentar el desempleo, 2020 y 2021

País	Descripción o nombre del programa	Población objetivo
Argentina	Ingreso Familiar de Emergencia	Hogares en los que todos los miembros estén desocupados o en la economía informal.
	Programa Registradas	Trabajadoras de casas particulares y empleadores que registren una nueva relación laboral.
Brasil	Auxilio Emergencial	Trabajadores de más de 18 años, sin un contrato formal, que no reciban prestaciones de la seguridad o asistencia social y tengan un ingreso mensual inferior al establecido como punto de corte.
Chile	Ingreso Familiar de Emergencia Universal	Registro Social de Hogares (RSH) que incluye trabajadores informales.
Colombia	Ingreso Solidario	Hogares más vulnerables, trabajadores informales, trabajadores con contratos suspendidos y 43.000 soldados y auxiliares de Policía Nacional.
Ecuador	Bono de Protección Familiar por Emergencia por la presencia del COVID-19 en Ecuador	Familias con miembros subempleados y que tengan ingresos inferiores a 400 dólares mensuales.
Granada	Apoyo a los ingresos para trabajadores del sector informal	Personas que trabajaban en un negocio del sector informal antes de la pandemia de COVID-19.
Guatemala	Apoyo al Comercio Popular	Comerciantes informales.
Haití	Transferencias a trabajadores informales	Población en situación de vulnerabilidad que trabaja en el sector informal.
Paraguay	Pytyvõ	Trabajadores informales por cuenta propia o dependientes de una microempresa, pequeña o mediana empresa.
Perú	Bono Independiente	Hogares vulnerables con trabajadores independientes e informales, sin integrantes que estén en planillas del sector público o privado.
San Vicente y las Granadinas	Beneficio de asistencia provisional para trabajadores del sector informal	Trabajadores informales.
Uruguay	Operativo Canasta	Trabajadores informales sin cobertura social.
Venezuela (República Bolivariana de)	Bono Disciplina y Solidaridad	Trabajadores de la economía informal.

Fuente: B. Atuesta y T. Van Hemelryck, "Protección social de emergencia frente a los impactos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe: evidencia y aprendizajes sobre sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/143), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

En síntesis, las medidas presentadas abren nuevas posibilidades para extender la protección social ante la pérdida del empleo a un sector de trabajadores tradicionalmente excluidos. Atendiendo a ello, es necesario analizar la experiencia acumulada sobre los mecanismos empleados para enfrentar situaciones de crisis con alto desempleo, con el objetivo de extraer lecciones que permitan orientar el diseño y la implementación de estos programas en el futuro inmediato (Velásquez, 2021b).

3. Institucionalidad social y sostenibilidad financiera de las políticas de inclusión laboral

El análisis de los programas de inclusión laboral implementados en los países de América Latina y el Caribe ilustra la diversidad de estrategias y la multiplicidad de responsabilidades con respecto a este tipo de intervenciones. Se destaca la relevancia de la capacitación técnica y profesional como estrategia predominante, a fin de ofrecer formación de alta calidad centrada en las habilidades con mayor demanda en el mercado laboral. Al mismo tiempo, se evidencia la importancia de otros enfoques que tengan en cuenta la estructura de riesgos que se amplía y reconfigura en la región. Para ello debe considerarse que, si bien la promoción del trabajo independiente puede ofrecer una ruta hacia la inclusión laboral a corto plazo, no siempre asegura ingresos sostenibles y condiciones de trabajo adecuadas. Estos programas deben incluir un acompañamiento continuo, que permita la generación de competencias y experiencias de las personas destinatarias (Abramo, Cecchini y Morales, 2019). En el caso de los programas de generación de empleo debe considerarse que, aunque pueden ser útiles en situaciones de baja demanda laboral, no constituyen una solución a mediano plazo para avanzar hacia la inclusión laboral (Velásquez, 2021b).

Con respecto a la población destinataria de la oferta de este tipo de programas, se subraya la necesidad de estrategias de inclusión laboral que tengan en cuenta las demandas que dependen del ciclo de vida de las personas. El diseño y la implementación de los programas de inclusión laboral deben considerar las características y las necesidades de la población destinataria. Esto supone adaptar los programas no solo en función de la perspectiva del ciclo de vida, sino también de un enfoque de universalismo sensible a las diferencias. La responsabilidad de la administración de estos programas recae en diversas entidades, que abarcan desde ministerios (como los de trabajo y desarrollo social) hasta fondos de inversión social y otros organismos. Al observar la implementación de estos programas, se pone de manifiesto que los ministerios de trabajo y desarrollo social asumen un papel fundamental, aunque también existen importantes contribuciones de otras entidades e instituciones a nivel subnacional. En ese sentido, la implementación de las políticas de inclusión laboral requiere la coordinación entre instituciones a un alto nivel y entre el sector público (gobiernos locales) y el sector privado.

Los antecedentes disponibles avalan la necesidad de promover políticas de inclusión laboral con el objetivo de hacer frente a la serie de desafíos en curso (véase el cuadro II.6). La experiencia acumulada en la región en el fomento de la inclusión laboral para atender a los desafíos de cobertura de la protección social antes de la pandemia demuestra la flexibilidad de los países en la elaboración de este tipo de políticas. A pesar de las diferencias en materia de enfoques y responsabilidades, todos estos programas tienen un objetivo común en el que deben centrarse las gestiones de los países, a saber: mejorar de manera conjunta las oportunidades laborales y las condiciones de trabajo de las poblaciones destinatarias. En ese sentido, estos programas comparten el compromiso de promover la inclusión laboral de las poblaciones más vulnerables de la región, compromiso que debe profundizarse en las próximas décadas en un contexto de importantes transformaciones. Teniendo en cuenta el panorama antes descrito, es posible formular un conjunto de recomendaciones de política pública para fortalecer la inclusión laboral.

Por otra parte, el desafío de la sostenibilidad financiera de las políticas de inclusión laboral se intensifica en el panorama regional actual, caracterizado por bajas tasas de crecimiento económico, inflación elevada y cambios frecuentes en las prioridades gubernamentales (Abramo, 2021; Mazzucato, 2023). La adopción de un enfoque más eficiente y eficaz por parte del Estado contribuirá a fomentar la confianza entre los diversos actores y, en consecuencia, fortalecer la sostenibilidad de las iniciativas de inclusión laboral (Huepe, 2023).

Cuadro II.6

Propuestas de política pública para fortalecer la inclusión laboral

Ámbito		Categoría de políticas	Política o instrumento	Objetivo
Políticas activas	Demanda	Incentivos para crear empleo	Subsidios a la contratación	Aumentar la incorporación al empleo
			Ayuda a la creación de empresas y al empleo por cuenta propia	
	Oferta de mano de obra	Incentivos para buscar y conservar un empleo	Prestaciones y subsidios vinculados al empleo	Aumentar la incorporación al empleo y reducir el abandono Aumentar la vinculación con el mercado de trabajo y ofrecer ayuda a los ingresos
			Activación y prestaciones condicionadas	Aumentar la incorporación al empleo
			Políticas de acción afirmativa para abordar específicamente las necesidades de poblaciones que enfrentan barreras y desigualdades estructurales	
			Capacitación y formación	Formación en el empleo
	Intermediación Laboral	Adecuación al mercado de trabajo	Asistencia en la búsqueda de empleo	Aumentar la incorporación al empleo, la eficiencia en la búsqueda de empleo y la adecuación
			Asesoramiento y supervisión	
Servicio de intermediación con el empleador				
Políticas pasivas	Seguridad económica para los desocupados	Seguros (contributivos) de desempleo o cesantía	Proporcionar un respaldo económico temporal a los trabajadores que pierden su empleo involuntariamente	
		Transferencias monetarias a los desempleados	Proporcionar una protección de ingresos temporal	
Institucionalidad laboral	Inspección laboral	Inspección y fiscalización laboral	Garantizar el cumplimiento de las normas laborales y de seguridad en el trabajo y proteger los derechos y las condiciones de los trabajadores	
	Condiciones laborales	Salario mínimo	Mejorar y garantizar un nivel de ingresos digno y suficiente para cubrir las necesidades básicas	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A. Brown y J. Koettl, "Active labor market programs - employment gain or fiscal drain?", *IZA Journal of Labor Economics*, N° 4, Berlín, Springer, 2015; A. Espejo y otros, "Políticas activas de mercado de trabajo en América Latina: desafíos para la inclusión laboral con protección social", Santiago, CEPAL, 2023, en prensa; Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2022*, Ginebra, 2022; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "Designing active labour market policies for the recovery", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, París, 2021 [en línea] <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/designing-active-labour-market-policies-for-the-recovery-79c833cf/>; C. Robles y R. Holz (coords.), "El futuro de la protección social ante la crisis prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles", *serie Políticas Sociales*, Santiago, CEPAL, 2023, en prensa.

La sostenibilidad del financiamiento es indispensable para que la institucionalidad sociolaboral esté a la altura de los desafíos que supone avanzar hacia un desarrollo social inclusivo. No alcanza con que las políticas de inclusión laboral sean sostenibles solo desde el punto de vista financiero, pues si existen déficits en las otras dos dimensiones (cobertura y suficiencia de las prestaciones), el sistema no será sostenible. En consecuencia, es necesario que las políticas de inclusión laboral se articulen de manera armónica con las demás dimensiones para la disponibilidad y la ejecución efectiva, eficaz, eficiente, progresiva, transparente y sostenible de los recursos financieros que exige la política pública (Arenas de Mesa, 2019 y 2023).

Todo esto no es factible sin la implementación de acciones concretas para fomentar la capacidad institucional de los gobiernos nacionales y subnacionales en términos de capacidad técnica, recursos y poder de decisión. En este sentido, el éxito de las políticas de inclusión laboral requiere el fortalecimiento de las capacidades de los ministerios, entre las que se destacan: i) las capacidades prospectivas para realizar previsiones, en particular sobre el futuro del trabajo; ii) las capacidades de planificación estratégica para establecer objetivos y planes de acción que apoyen la inclusión laboral; iii) las capacidades de diálogo, liderazgo y negociación para establecer acuerdos amplios, transversales y sostenibles; iv) las capacidades de gestión para articular distintos sectores y niveles de gobierno y asignar de manera eficiente los recursos disponibles, y v) las capacidades de evaluación y rendición de cuentas para alcanzar niveles de transparencia y asegurar el cumplimiento de los objetivos.

D. Reflexiones finales

La crisis en cámara lenta del mercado laboral que viven los países de América Latina y el Caribe se ha agravado por múltiples factores, como los efectos de la pandemia de COVID-19, los altos niveles de inflación y la desaceleración económica. Estos problemas se suman a las tensiones preexistentes, incluidos los cambios tecnológicos y las tendencias ambientales y demográficas que afectan especialmente a los grupos vulnerables y ponen en riesgo el cumplimiento de los compromisos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo.

En una región caracterizada por grandes brechas en el mercado laboral y por altos niveles de informalidad, la recuperación de los indicadores económicos y laborales será necesaria pero no garantizará la inclusión laboral. De hecho, como se señaló en este capítulo, de los 500 millones de personas que se encontraban en edad de trabajar en 2022, más del 37% (alrededor de 189 millones de personas, la mayoría mujeres y jóvenes) estaba fuera del mercado laboral. A su vez, si bien el 93% de los 314 millones de personas que se encontraban económicamente activas estaba ocupado, casi la mitad realizaba trabajos informales y un gran número recibía ingresos laborales inferiores al salario mínimo, estaba en situación de pobreza o no cotizaba a los sistemas de pensiones. Esta situación evidencia que la labor realizada por los países en materia de políticas laborales (que se aborda detalladamente en el capítulo IV), es insuficiente para abordar esta gran problemática. En promedio, los países de la región destinan el 0,34% del PIB a este tema.

En este capítulo se ha subrayado que la inclusión laboral es un componente central y constitutivo del desarrollo social inclusivo y que los empleos de calidad son uno de los principales medios de inclusión social, conformada por la participación social, el acceso a derechos sociales —como la educación, la salud y el cuidado— y servicios básicos de infraestructura y acceso al bienestar. Además de formar parte de una estrategia de desarrollo social inclusivo, la inclusión laboral permite reducir las desigualdades que marcan la realidad de América Latina y el Caribe. El acceso a empleos de calidad que proporcionan ingresos para que los hogares superen la pobreza y garantizan el acceso a la protección social contribuye de manera significativa a reducir la informalidad laboral y pasar de la inserción a la inclusión laboral, sin dejar a nadie atrás.

Es así como, a lo largo de este capítulo, se proporciona evidencia que confirma la urgente necesidad de invertir en políticas de inclusión laboral con el potencial de alcanzar al 77% de la población de la región, equivalente a la población en edad de trabajar. Es fundamental que los países de la región inviertan de manera significativa en la inclusión laboral, reconociendo su importancia para implementar con éxito estrategias de desarrollo social inclusivo que incidan en la desigualdad y la informalidad laboral, dos fenómenos estructurales que obstaculizan el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe. En síntesis, se hace un llamado a invertir en la inclusión laboral, que se traduce en una inversión en el desarrollo social inclusivo y en el activo más importante que tienen los países: las personas.

Bibliografía

- Abramo, L. (2021), “Políticas para enfrentar los desafíos de las antiguas y nuevas formas de informalidad en América Latina”, *serie Políticas Sociales*, N° 240 (LC/TS.2021/137), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Abramo, L., S. Cecchini y B. Morales (2019), *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 155 (LC/PUB.2019/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Abramo, L. y otros (2021), “Jóvenes y familias: políticas para apoyar trayectorias de inclusión”, *serie Políticas Sociales*, N° 241 (LC/TS.2021/138), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Acevedo, I. y otros (2021), “Informalidad en los tiempos del COVID-19 en América Latina: implicaciones y opciones de amortiguamiento”, *Documento de Trabajo del BID*, N° 1232, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Aibar, J. (2019), “El trabajo en las plataformas digitales: relación con los sistemas de seguridad social”, Bruselas, Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) [en línea] <https://www.issa.int/sites/default/files/documents/events/3-TGSS-TC-CCC-263219.pdf>.
- Álvarez, F. y otros (2020), *RED 2020: los sistemas de pensiones y salud en América Latina. Los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad*, Caracas, Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF).
- Amarante, V. y R. Infante (eds.) (2016), *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso del Uruguay* (LC/L.4219), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo (CEPAL/OIT).
- Arenas de Mesa, A. (2023), “Protección social universal, integral, sostenible y resiliente para erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y avanzar hacia un desarrollo social inclusivo”, *Revista CEPAL*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- (2019), *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 159 (LC/PUB.2019/19-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas de Mesa, A. y A. Espejo (2023), “La inclusión laboral en América Latina y el Caribe”, *Memoria del Tercer Seminario Regional de Desarrollo Social: Promover la inclusión laboral como una forma de superar las desigualdades y la informalidad en América Latina y el Caribe*, serie Seminarios y Conferencias, A. Espejo y V. Cortínez (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Arenas de Mesa, A., C. Robles y J. Vila (2023), “El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina”, *serie Políticas Sociales*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Asenjo, A. y C. Pignatti (2019), “Unemployment insurance schemes around the world: evidence and policy options”, *Research Department Working Paper*, N° 49, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Atuesta, B. y T. Van Hemelryck (2022), “Protección social de emergencia frente a los impactos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe: evidencia y aprendizajes sobre sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/143), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Azuara, O., S. González y L. Keller (2019), “¿Quiénes son los conductores que utilizan las plataformas de transporte en América Latina? Perfil de los conductores de Uber en Brasil, Chile, Colombia y México”, *Nota Técnica*, N° 1779, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Berg, J. (2016), “Income security in the on-demand economy: findings and policy lessons from a survey of crowdworkers”, *Conditions of Work and Employment Series*, N° 74, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Berg, J. y otros (2019), *Las plataformas digitales y el futuro del trabajo: cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Bietti, M. (2023), “Personas con discapacidad e inclusión laboral en América Latina y el Caribe: principales desafíos de los sistemas de protección social”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/23), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Brown, A. y J. Koettl (2015), “Active labor market programs - employment gain or fiscal drain?”, *IZA Journal of Labor Economics*, N° 4, Berlín, Springer.
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Cecchini, S., R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.) (2021), *Caja de herramientas. Promoviendo la igualdad: el aporte de las políticas sociales en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2021/55), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023a), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/18-P/Rev.1), Santiago.
- (2023b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/11-P), Santiago.
- (2022a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/9-P/Rev.1), Santiago.
- (2022b), *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad* (LC/SES.39/3-P), Santiago.
- (2022c), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- (2022d), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/15-P), Santiago.
- (2022e), *Envejecimiento en América Latina y el Caribe: inclusión y derechos de las personas mayores* (LC/CRE.5/3), Santiago.
- (2022f), *Los impactos sociodemográficos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe* (LC/CRPD.4/3), Santiago.
- (2021), “La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad”, *Informe Especial COVID-19*, N° 9, Santiago.
- (2020), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.
- (2019), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago.
- (2016), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L/4056(CDS.1/3)), Santiago.
- (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- (2008), *Panorama Social de América Latina, 2007* (LC/G.2351-P), Santiago.
- (2007), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335), Santiago.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2023), “Hacia la creación de mejor empleo en la pospandemia”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 28 (LC/TS.2023/70), Santiago.
- (2021a), “Trabajo decente para los trabajadores de plataformas en América Latina”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 24 (LC/TS.2021/71), Santiago.
- (2021b), “Políticas de protección de la relación laboral y de subsidios a la contratación durante la pandemia de COVID-19”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 25 (LC/TS.2021/163), Santiago.
- (2019), “El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: antiguas y nuevas formas de empleo y los desafíos para la regulación laboral”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 20 (LC/TS.2019/31), Santiago.
- (2018), “La inserción laboral de las personas mayores: necesidades y opciones”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 18 (LC/TS.2018/39), Santiago.
- (2014), “Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 10 (LC/L.3815), Santiago.
- Chacaltana, J., F. Bonnet y V. Leung (2021), “The youth transition to formality”, *Is the future ready for youth? Youth employment policies for evolving labour markets*, J. Chacaltana y S. Dasgupta (eds.), Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Espejo, A. (2022), “Informalidad laboral en América Latina: propuesta metodológica para su identificación a nivel subnacional”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/6), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Espejo, A. y E. Espíndola (2015), “La llave maestra de la inclusión social juvenil: educación y empleo”, *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 137 (LC/G.2647-P), D. Trucco y H. Ullmann (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Espejo, A. y otros (2023a), “Desafíos y recomendaciones para la inclusión laboral de jóvenes en América Latina”, *Desigualdades, inclusión y futuro del trabajo en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/63), M. Huepe (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2023b), “Políticas activas de mercado de trabajo en América Latina: desafíos para la inclusión laboral con protección social”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Eurofound (2020), *New Forms of Employment: 2020 Update*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Figueroa, N. y R. Holz (2023), “Las persistentes brechas de protección social en la región”, *El futuro de la protección social ante la crisis prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles*, serie Políticas Sociales, C. Robles y R. Holz (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.

- Forde, C. y otros (2017), *The Social Protection of Workers in the Platform Economy*, Bruselas, Parlamento Europeo.
- Gontero, S. y S. Albornoz (2022), “Desigualdades en la transición de la escuela al trabajo entre los jóvenes latinoamericanos”, *CCK Revista*, N° 16, Barcelona, Fundación Kreanta.
- Grupo de Washington sobre Estadísticas de la Discapacidad (2020), “Introducción a las listas de preguntas del Grupo de Washington sobre Estadísticas de la Discapacidad”, Hyattsville [en línea] https://www.washingtongroup-disability.com/fileadmin/uploads/wg/The_Washington_Group_Primer_-_Spanish.pdf.
- Holz, R., M. Huepe y M. Rangel (2022), “El futuro del trabajo y la población afrodescendiente en América Latina en el marco del COVID-19 y la recuperación transformadora con igualdad”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/81), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Huepe, M. (2023), “Desafíos y recomendaciones para la inclusión laboral de la población afrodescendiente”, *Desigualdades, inclusión y futuro del trabajo en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/63), M. Huepe (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Infante, R. (2011), “América Latina en el ‘umbral del desarrollo’: un ejercicio de convergencia productiva”, *Documento de Trabajo*, N° 14, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Marinho, M. y A. Espejo (2023), “La exclusión del sistema educativo y el mercado laboral de las personas con discapacidad en América Latina: barreras para el ejercicio del derecho a la educación y al trabajo decente”, *Pódium: Revista Iberoamericana de educación e innovación para la productividad*, N° 11, Madrid, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).
- Maurizio, R. (2021), “Empleo e informalidad en América Latina y el Caribe: una recuperación insuficiente y desigual”, *Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2021*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Mazzucato, M. (2023), *Cambio transformacional en América Latina y el Caribe: un enfoque de política orientada por misiones* (LC/TS.2022/150/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social del Paraguay (2020), “Exposición de motivos: proyecto de ley seguro de desempleo”, Asunción [en línea] https://www.mtess.gov.py/application/files/2116/2204/2021/Borrador_Proyecto_Desempleo_Consejo_Consumativo_v30_18_09.pdf.
- Naciones Unidas (2007), *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* (A/RES/61/106), Nueva York.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2021), “Designing active labour market policies for the recovery”, *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, París [en línea] <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/designing-active-labour-market-policies-for-the-recovery-79c833cf/>.
- (2019), *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work*, París.
- OCDE/OIT (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Organización Internacional del Trabajo) (2019), *Tackling Vulnerability in the Informal Economy*, París.
- OCDE y otros (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y otros) (2023), *Perspectivas económicas de América Latina 2022: hacia una transición verde y justa* (LC/PUB.2022/14), París, OECD Publishing.
- (2022), *Perspectivas económicas de América Latina 2021: avanzando juntos hacia una mejor recuperación* (LC/PUB.2021/12), París, OECD Publishing.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2023a), *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2023*, Ginebra.
- (2023b), *Panorama Laboral 2022 de América Latina y el Caribe*, Lima.
- (2022a), *Panorama Laboral 2021: América Latina y el Caribe*, Lima.
- (2022b), *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2022*, Ginebra.
- (2021), *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2021: El papel de las plataformas digitales en la transformación del mundo del trabajo*, Ginebra.
- (2017), *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Ginebra.
- (2016), *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*, Ginebra.
- Pedrero, M. (2023), “Los Pueblos Indígenas de América Latina-Abya Yala: la centralidad de los derechos colectivos para una recuperación económica transformadora”, *Desigualdades, inclusión y futuro del trabajo en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/63), M. Huepe (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- RIADIS y otros (Red Latinoamericana de Organizaciones No Gubernamentales de Personas con Discapacidad y sus Familias y otros) (2022), *Informe sobre el impacto de la pandemia de la COVID-19 en la vida de las personas con discapacidad de América Latina y el Caribe*, Quito.
- Robles, C. y R. Holz (coords.) (2023), “El futuro de la protección social ante la crisis prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles”, *serie Políticas Sociales*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.

- Robles, C. y otros (2023), “Un enfoque renovado de articulación entre las políticas de protección social e inclusión laboral”, *El futuro de la protección social ante la crisis prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles*, serie Políticas Sociales, C. Robles y R. Holz (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Robles, C., V. Tenenbaum e I. Jacas (2023), “Los desafíos para la protección social de los trabajadores de plataformas: reflexiones para América Latina”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/116), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ruesga, S. y otros (2014), *Economía del trabajo y política laboral*, Madrid, Ediciones Pirámide.
- Salazar-Xirinachs, J. (2023), “Prólogo”, *Desigualdades, inclusión y futuro del trabajo en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/63), M. Huepe (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2016), “Una crisis en cámara lenta”, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 17 de mayo [en línea] https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_482410/lang-es/index.htm.
- Salazar-Xirinachs, J. y J. Chacaltana (eds.) (2018), *Políticas de formalización en América Latina: avances y desafíos*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Samaniego, N. (2002), “Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 19 (LC/L.1836-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Tromben, V., F. Villanueva y E. Caillaux (2023), “Estimación del gasto público en políticas laborales en América Latina (2014-2021)”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/48), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Schlogl, L. y A. Sumner (2014), “How middle class are the ‘emerging middle’ or ‘scooter class’ in Indonesia? A household asset approach to social stratification”, *Working Papers in Economics and Development Studies*, N° 201407, Bandung, Universidad Padjadjaran.
- Velásquez, M. (2021a), “La protección ante el desempleo: medidas aplicadas durante la crisis del COVID-19”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/214), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2021b), “La protección social de los trabajadores informales ante los impactos del COVID-19”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/37), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Weller, J. (2023), “Principales tendencias globales y su impacto en la inclusión laboral”, *Desigualdades, inclusión y futuro del trabajo en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/63), M. Huepe (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Weller, J. y S. Gontero (2016), “Hacia sistemas nacionales de formación profesional y capacitación eficaces, eficientes e inclusivos en América Latina”, *Protección y formación: instituciones para mejorar la inserción laboral en América Latina y Asia*, Libros de la CEPAL, N° 140 (LC/G.2687-P), A. Isgut y J. Weller (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Anexo II.A1

Cuadro II.A1.1

América Latina (12 países): encuestas de empleo homologadas por la CEPAL y utilizadas para el análisis de los mercados laborales

País	Encuesta utilizada	2019				2020				2021				2022			
		Trim I	Trim II	Trim III	Trim IV	Trim I	Trim II	Trim III	Trim IV	Trim I	Trim II	Trim III	Trim IV	Trim I	Trim II	Trim III	Trim IV
Argentina ^a	Encuesta Permanente de Hogares (EPH)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Encuesta Continua de Empleo (ECE)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Brasil	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Chile	Encuesta Nacional de Empleo (ENE)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Colombia	Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Costa Rica	Encuesta Continua de Empleo (ECE)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Ecuador ^{b,c}	Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
México ^d	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Paraguay	Encuesta Permanente de Hogares Contínua (EPHC)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Perú	Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
República Dominicana	Encuesta Nacional Contínua de Fuerza de Trabajo (ENCFT)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Uruguay ^e	Encuesta Continua de Hogares (ECH)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de empleo de la región.

Nota: Los datos posteriores al inicio de la pandemia de COVID-19 pueden presentar problemas de comparabilidad con los datos de 2019 debido a ajustes en los procesos de muestreo y ponderación efectuados por los institutos de estadística.

^a Solo se considera la población urbana.

^b La información del segundo trimestre de 2020 corresponde a los meses de mayo y junio.

^c La información del tercer trimestre corresponde al mes de septiembre.

^d La información del segundo trimestre de 2020 corresponde al promedio simple de la Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE) para los meses de abril, mayo y junio.

^e Debido a cambios metodológicos en la encuesta, a partir de 2020 se utilizan los promedios simples mensuales para cada trimestre.

Anexo II.A2

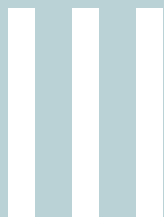
Cuadro II.A2.1

América Latina (12 países): definiciones de informalidad laboral

País	Definición
Argentina	Proporción de la población ocupada en las siguientes categorías: trabajadores por cuenta propia o empleadores o patrones que pertenecen al sector informal; empleados familiares no remunerados; asalariados que no reciben obra social.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Proporción de la población en las siguientes categorías: trabajadores del sector privado ocupados en empresas no registradas; asalariados privados sin contrato escrito; trabajadores familiares no remunerados o empleados domésticos.
Brasil	Proporción de la población ocupada en las siguientes categorías: trabajadores por cuenta propia o empleadores o patrones que pertenecen al sector informal; empleados familiares no remunerados; asalariados que no contribuyen a un instituto de previsión social.
Chile	Se considera que tienen una ocupación informal aquellos dependientes que no cuentan con cotizaciones de salud y previsión social por concepto de su vínculo laboral con un empleador. En el caso de los empleadores y trabajadores por cuenta propia, se estima que poseen una ocupación informal si la empresa, el negocio o la actividad que desarrollan pertenece al sector informal. En el caso de familiar no remunerado (del hogar), por definición todos tienen una ocupación informal dadas las condiciones de su vinculación con la unidad económica donde se desempeñan.
Colombia	Proporción de la población ocupada en las siguientes categorías: trabajadores por cuenta propia o empleadores o patrones que pertenecen al sector informal; empleados familiares no remunerados; asalariados que carecen de cobertura de seguridad social en salud.
Costa Rica	El empleo informal comprende el total de empleos que cumplen las siguientes características según la posición en el trabajo de la persona: i) Personas asalariadas que no están inscritas en la seguridad social a través de sus patrones, ii) Ayudantes no remunerados, iii) Trabajadores por cuenta propia y empleadores que tienen empresas no constituidas en sociedad (no están inscritas en el Registro Nacional de la Propiedad y no llevan una contabilidad formal).
Ecuador	Proporción de la población ocupada en las siguientes categorías: trabajadores por cuenta propia o empleadores o patrones que pertenecen al sector informal; empleados familiares no remunerados; asalariados que carecen de cobertura de seguro social o médico.
México	Proporción de la población ocupada que comprende la suma, sin duplicar, de los ocupados laboralmente vulnerables por la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan y aquellos cuyo vínculo de dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo.
Paraguay	Proporción de la población ocupada que pertenece al sector informal; no aporta a una caja de jubilación o no sabe si lo hace; no dispone de vacaciones anuales o no sabe si es su caso. El sector informal corresponde al sector privado que no se encuentra registrado.
Perú	Proporción de la población ocupada en las siguientes categorías: trabajadores por cuenta propia o empleadores o patrones que pertenecen al sector informal; empleados familiares no remunerados; asalariados que no están afiliados directamente al seguro social.
República Dominicana	Proporción de la población ocupada en las siguientes categorías: trabajadores por cuenta propia o empleadores o patrones que pertenecen al sector informal; empleados familiares no remunerados; asalariados que no están o no saben si se encuentran afiliados a un seguro de salud o plan de pensión.
Uruguay	Proporción de la población ocupada que no contribuye a una caja de jubilación ni tiene acceso a vacaciones anuales pagadas o pago por licencia.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de empleo de la región.

CAPÍTULO



La inclusión laboral frente a los desafíos de la igualdad de género en el trabajo de cuidados y las migraciones internacionales en la región

Introducción

A. La inclusión laboral y los cuidados: desafíos y oportunidades para la autonomía de las mujeres

B. La inclusión laboral y la migración internacional: potencialidades y desafíos

C. Síntesis

Bibliografía

Anexo III.A1

Introducción

América Latina y el Caribe se caracteriza por un nivel elevado de desigualdad estructural que se ha mantenido y reproducido incluso en períodos de crecimiento y prosperidad económica. La desigualdad atenta contra el desarrollo y es un obstáculo poderoso para la reducción de la pobreza, la ampliación de la ciudadanía y los derechos, la cohesión social y la gobernabilidad democrática. Históricamente, la matriz productiva de la región se ha caracterizado por una pronunciada heterogeneidad estructural que ha contribuido al alto grado de desigualdad social y de género. La falta de diversificación y la gran heterogeneidad de las estructuras de producción (con sectores poco productivos que proporcionan alrededor del 50% del empleo) son algunos de los principales factores que fomentan la desigualdad desde el sector económico. El mercado laboral, en particular, es un eslabón clave en el vínculo entre las estructuras productivas y la consiguiente desigualdad que hay en el ingreso de los hogares y el acceso estratificado a la protección social (CEPAL, 2010, 2012 y 2014).

La CEPAL ha propuesto que, para avanzar en estrategias de acción destinadas a reducir la desigualdad, es importante reconocer que es un fenómeno complejo y multidimensional que va mucho más allá de la desigualdad de medios (ingresos, propiedades, activos financieros y productivos) y que se centra en los conceptos de igualdad de derechos, capacidades, autonomía y reconocimiento (CEPAL, 2014 y 2017a). De esta manera, a la desigualdad de ingresos determinada por las oportunidades de inclusión laboral se suman otros factores relacionados con aspectos políticos, sociales y culturales, así como mecanismos discriminatorios que se repiten en diversos ámbitos socioeconómicos fuera del trabajo, como la salud, la educación, la cultura, y la participación política y cívica. Esas desigualdades son los determinantes de la pobreza y los principales obstáculos para superarla (CEPAL, 2016a).

Además del estrato socioeconómico, otros ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social en América Latina son las desigualdades de género, las desigualdades étnicas y raciales, las brechas asociadas con las diferentes etapas del ciclo de vida de las personas, las desigualdades territoriales o el estatus migratorio. Esos ejes son estructurantes por el peso que tienen sobre la reproducción de las desigualdades en distintos ámbitos del desarrollo y del ejercicio de los derechos (CEPAL, 2016a).

En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se propone abordar y reducir las desigualdades en las diferentes dimensiones del desarrollo y avanzar hacia sociedades más inclusivas, y se hace un llamado a no dejar a nadie atrás. Además, la región cuenta con la Agenda Regional de Género (CEPAL, 2022f), integrada por compromisos que los Estados miembros de la CEPAL han adoptado en los últimos 45 años en el marco de las reuniones de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. En esa Agenda se propone una hoja de ruta para superar los nudos estructurales de la desigualdad de género y transitar hacia un nuevo estilo de desarrollo y organización de la sociedad, a saber, la sociedad del cuidado. La Agenda Regional de Género es sinérgica con el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, que se aprobó hace diez años en la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, y que se orienta hacia la realización de los derechos de todos los grupos de población, incluidas las personas migrantes internacionales. Esos compromisos contribuyen al diseño y la implementación de políticas públicas integrales que transformen las desigualdades interseccionales en la región.

Como se describió en el capítulo II de este documento, las crisis recientes han tenido un impacto desigualador y han profundizado las brechas laborales. El análisis de este capítulo se centra en dos de esos ejes que son fundamentales y que es preciso visibilizar para avanzar en la inclusión laboral y el desarrollo social inclusivo. En primer lugar, se examina cómo la división sexual del trabajo y la organización social del cuidado siguen siendo uno de los nudos estructurales de la desigualdad de género en la región y una de las barreras principales para la inclusión laboral de las mujeres, a la vez que se analiza el sector ampliado de los cuidados y, en particular, el del trabajo doméstico remunerado, donde hay un nivel muy alto de informalidad. En la segunda sección se analizan los

crecientes procesos migratorios que ha habido en la región y los desafíos que las poblaciones migrantes enfrentan en lo que atañe a la inclusión laboral. Además, en el presente capítulo se analizan situaciones en que los distintos ejes de la matriz de la desigualdad social se encadenan a lo largo del ciclo de vida y se entrecruzan y potencian, lo que da lugar a una multiplicidad de factores de desigualdad o discriminación que pueden manifestarse en las personas o en determinados grupos de la población (CEPAL, 2016a). Tal es el caso de las mujeres migrantes que se dedican al trabajo doméstico remunerado. El capítulo se cierra con una síntesis de los principales hallazgos y con una serie de recomendaciones sobre cómo avanzar hacia la inclusión laboral de las mujeres y de las personas migrantes.

A. La inclusión laboral y los cuidados: desafíos y oportunidades para la autonomía de las mujeres

En la última década, el incremento de la participación laboral de las mujeres se ha desacelerado y persisten brechas en lo que atañe a la desigualdad de género. Al mismo tiempo, la presencia de las mujeres en el mercado laboral no ha significado que su participación disminuyera en el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, ni que la de los hombres aumentara de forma significativa. Esa situación constituye un obstáculo para la inclusión laboral de las mujeres, al que se suma el crecimiento de la demanda de cuidados agudizada por el envejecimiento poblacional, los cambios en las tendencias epidemiológicas y los efectos del cambio climático. Los efectos sin precedentes de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) pusieron de relieve el papel fundamental que el trabajo de cuidados remunerado y no remunerado desempeña para la sostenibilidad de la vida, así como la mayor exclusión laboral de las mujeres durante las emergencias y las crisis. El trabajo de cuidados es realizado principalmente por las mujeres, ya sea en los hogares, de manera no remunerada, o en condiciones de trabajo informal. A pesar de los avances normativos destinados a promover la inclusión laboral de las trabajadoras domésticas, ese sector todavía se caracteriza por un nivel de informalidad mayor y por la presencia de desafíos para la plena inclusión. A los efectos de abordar los desafíos que plantea la inclusión laboral de las mujeres, es fundamental diseñar políticas públicas de género y que respondan a la necesidad de cuidados presente y futura, de forma que se supere la actual división sexual del trabajo. La CEPAL ha propuesto trabajar en ámbitos que son particularmente promisorios para promover el cambio estructural, y entre ellos se encuentra la economía del cuidado como un sector económico central que permitiría potenciar, entre otros factores, la inclusión laboral de las mujeres (CEPAL, 2022b).

1. La centralidad del vínculo entre el trabajo remunerado y el no remunerado para la inclusión laboral de las mujeres

La inclusión laboral de las mujeres es un fenómeno estrechamente vinculado a la necesidad de alcanzar su autonomía y la igualdad de género en América Latina y el Caribe, lo que implica superar los nudos estructurales que perpetúan las desigualdades entre hombres y mujeres¹. Esos nudos se entrelazan, se refuerzan mutuamente e impiden que las mujeres gocen de todos los derechos,

¹ De acuerdo con lo que se establece en la Estrategia de Montevideo (CEPAL, 2017b), los nudos estructurales de la desigualdad son los siguientes: i) la desigualdad económica y la persistencia de la pobreza; ii) los patrones culturales patriarcales discriminatorios y violentos, y el predominio de la cultura del privilegio; iii) la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado, y iv) la concentración de poder y las jerarquías en el ámbito público.

y por eso hay que abordarlos desde la política pública con un enfoque integral e interseccional. Avanzar hacia la inclusión laboral de las mujeres, es decir, hacia el acceso a trabajos decentes que aseguren remuneraciones adecuadas y cobertura en protección social (Espejo y Cortínez, 2023) es fundamental para desatar estos nudos y lograr la autonomía económica de las mujeres.

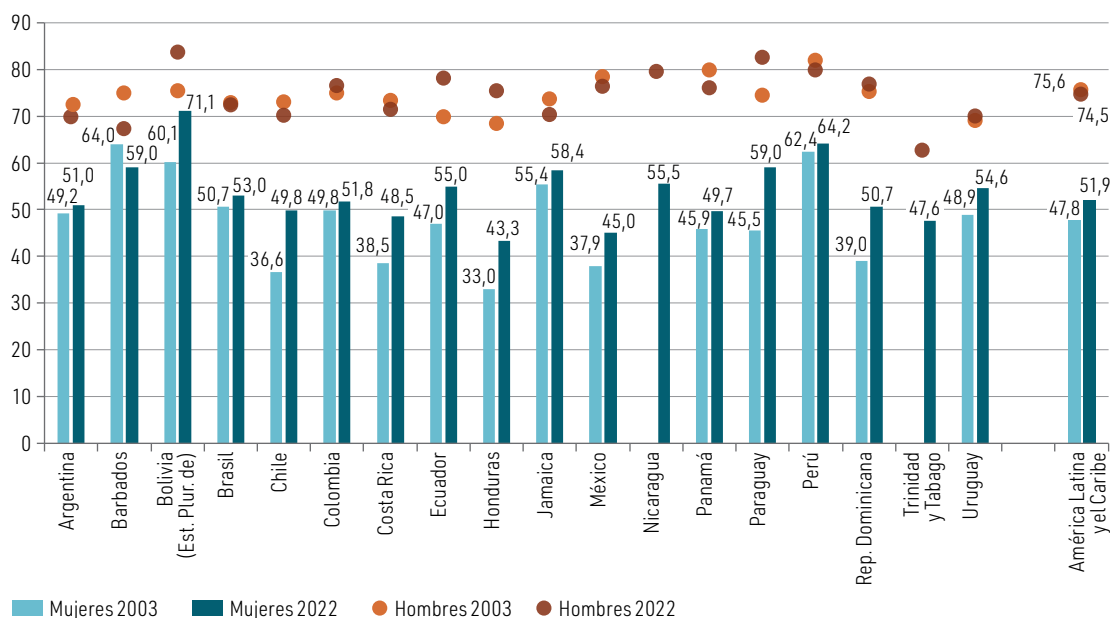
Tal como se señala en el capítulo II, las mujeres resultan particularmente afectadas por las barreras de entrada al mercado laboral.

Entre 2001 y 2019, la tasa de participación de las mujeres en el mercado laboral se incrementó lentamente; sin embargo, en 2020, como consecuencia de la crisis provocada por la pandemia de COVID-19, se registró una pérdida masiva de puestos de trabajo que afectó a las mujeres de forma desproporcionada y ocasionó un retroceso de 18 años en la tasa de participación (CEPAL, 2022d).

De este modo, entre 2001 y 2022 se observa que la participación laboral de las mujeres aumentó lentamente en casi todos los países de la región hasta alcanzar un promedio del 51,9% ese último año. Sin embargo, la brecha entre la participación de los hombres y las mujeres sigue siendo amplia: en 2022, una de cada dos mujeres no participaba en la fuerza laboral, mientras que, entre los hombres, uno de cada cuatro estaba en esa situación, cifras que no han variado significativamente en los últimos 20 años (véase el gráfico III.1).

Gráfico III.1

América Latina y el Caribe (18 países): tasa de participación laboral de las personas mayores de 14 años, por país y sexo, 2003 y 2022
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/11-P), Santiago, 2023 y CEPALSTAT.

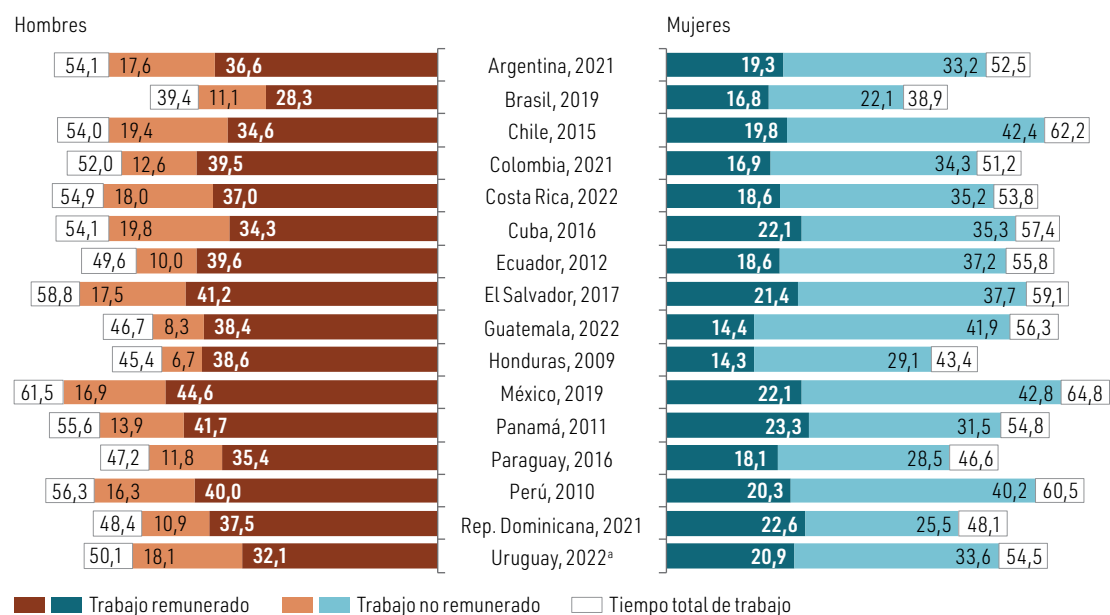
Nota: En el promedio ponderado de América Latina y el Caribe en su conjunto para 2003, se consideran los siguientes 24 países: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). En el promedio ponderado para 2022, se consideran los siguientes 20 países: Argentina, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.

Esas brechas en materia de inserción laboral contrastan con los logros que las mujeres de la región han alcanzado en cuanto a los años de educación, aspecto en que incluso han sobrepasado el promedio correspondiente a los hombres. En 2020, el 67,4% de las mujeres de entre 20 y 24 años en 18 países de América Latina contaban con estudios secundarios completos, frente al 60,9% de los hombres de la misma edad (CEPAL, 2022a). Asimismo, la proporción de mujeres que accede a la enseñanza superior y la culmina ha superado, en promedio, la de los hombres. A pesar de esos avances en materia educativa, no se ha logrado cerrar la brecha de género en la participación laboral: en 2022 se registraba una diferencia de 23,8 puntos porcentuales entre la tasa de participación de las mujeres y la de los hombres (CEPAL, 2022a). Lo anterior deja en evidencia que los obstáculos que enfrentan las mujeres para insertarse en el mercado laboral, así como para acceder a mejores empleos y salarios una vez que han ingresado, no responden a diferencias relacionadas con los años de escolaridad.

La distribución desigual del trabajo no remunerado es una de las posibles razones por las que persiste la brecha en cuanto a la participación laboral. La carga total de trabajo, expresada en horas promedio semanales de trabajo remunerado y no remunerado, es similar o superior entre las mujeres que entre los hombres. Si bien no es posible obtener un promedio regional debido a que los procesos de recopilación de la información de los países presentan características distintas, existe un patrón claro respecto a la proporción de tiempo que los hombres y las mujeres destinan a cada tipo de trabajo. Mientras que los hombres destinan más de la mitad de su tiempo de trabajo al mercado laboral, las mujeres destinan aproximadamente un tercio. En el caso del trabajo no remunerado la proporción se invierte, y las mujeres destinan más de la mitad de su tiempo de trabajo al no remunerado, mientras que en algunos países los hombres ni siquiera llegan a destinar un tercio (véase el gráfico III.2).

Gráfico III.2

América Latina (16 países): tiempo total que la población de 15 años de edad y más destina por semana al trabajo remunerado y no remunerado en promedio, por sexo, último año disponible
(En horas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Repositorio de información sobre uso del tiempo de América Latina y el Caribe.

^a Datos preliminares.

Esta disparidad refleja las desigualdades de género que persisten en la región en cuanto a la distribución de las tareas domésticas y de cuidado, y se erige como la principal barrera a la participación laboral de las mujeres (CEPAL, 2019a). Por consiguiente, es fundamental fortalecer los sistemas de cuidado para garantizar el derecho de las mujeres al trabajo.

2. El cuidado de las niñas y los niños: una barrera para la inclusión laboral de las mujeres

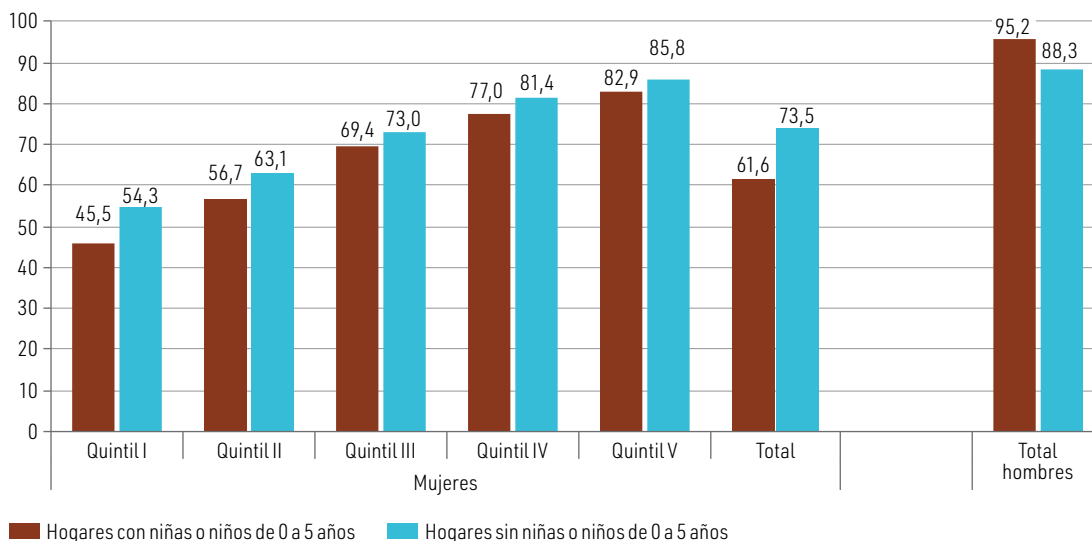
La división sexual del trabajo, que lleva a que las tareas asociadas con el cuidado de los demás (hijos, población con discapacidad y personas mayores dependientes, entre otros) recaigan en mayor medida sobre las mujeres, es una de las barreras principales para la inclusión laboral de estas y da lugar a brechas en cuanto a la inserción y a las oportunidades de acceder a trabajo decente a lo largo de la vida. Las barreras de inserción se hacen especialmente evidentes al examinar la participación laboral de las mujeres que tienen niñas y niños a su cuidado. El trabajo de cuidados asociados a la crianza de las niñas y los niños de entre 0 y 5 años demanda una gran cantidad de tiempo y se suele superponer con el momento de inicio y consolidación de la trayectoria educativa y laboral de las personas a cargo. La distribución social desigual de ese trabajo y la falta de sistemas integrales de cuidado se ve reflejada en las tasas de participación laboral de las mujeres, que frente a la maternidad o la crianza se ven empujadas a interrumpir o postergar sus carreras profesionales o a no avanzar en ellas.

El cuidado infantil conlleva, entre otros factores, dedicación de tiempo y recursos, lo que genera una tensión entre el cuidado y la potencial inclusión laboral de las mujeres. Ese conflicto con frecuencia se transforma en una barrera considerable para la inclusión laboral de estas y en una consecuente pérdida de autonomía y limitación de oportunidades.

Además, la situación mencionada se da en condiciones de desigualdad, ya que afecta más a las mujeres en situación de desventaja socioeconómica. La disparidad en cuanto a la participación laboral de las mujeres se acentúa en los quintiles más bajos de ingreso, en comparación con la participación de las mujeres que pertenecen a los quintiles más ricos. Esa diferencia es aún mayor en los hogares donde hay niñas y niños de 0 a 5 años. En el quintil de menores ingresos, la brecha entre la participación laboral de las mujeres de entre 20 y 44 años que pertenecen a hogares con y sin niñas o niños de entre 0 y 5 años llega a casi 9 puntos porcentuales (véase el gráfico III.3). En el quintil más alto de ingresos, por su parte, esa brecha es inferior a 3 puntos porcentuales. Lo anterior refleja, en parte, la posibilidad de las mujeres de ingresos más elevados de contratar servicios privados que aligeren la carga de trabajo doméstico y de cuidados, opción menos accesible para las mujeres que pertenecen a los quintiles de menores ingresos. Estas diferencias se mantienen al observar las tasas de ocupación de las mujeres del quintil más alto y del quintil de menores recursos: las tasas de las primeras duplican las de las segundas tanto cuando hay presencia de niñas y niños de entre 0 y 5 años (80,1% y 34,5%, respectivamente), como cuando no la hay (82,1% y 38,9%, respectivamente) (véase el gráfico III.4).

Gráfico III.3

América Latina (15 países)^a: tasa de participación laboral de las personas de entre 20 y 44 años, por sexo y según la presencia de niños o niñas de entre 0 y 5 años en el hogar, y por quintil de ingresos per cápita del hogar, 2022^b
(En porcentajes)



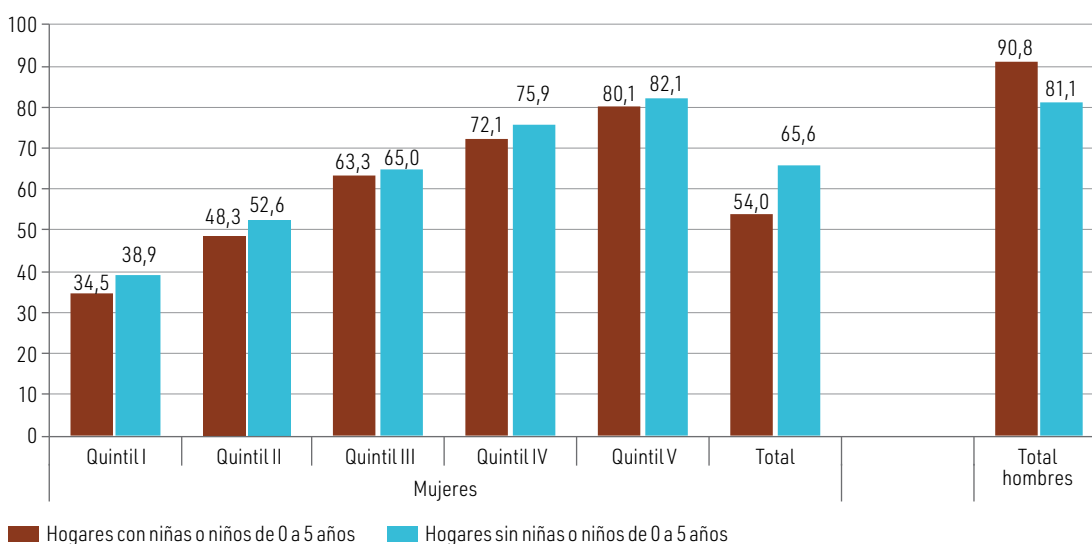
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

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

^b En el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y Honduras, los datos corresponden a 2021.

Gráfico III.4

América Latina (15 países)^a: tasa de ocupación de las personas de entre 20 y 44 años, por sexo y según la presencia de niños o niñas de entre 0 y 5 años en el hogar, y por quintil de ingresos per cápita del hogar, 2022^b
(En porcentajes)



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

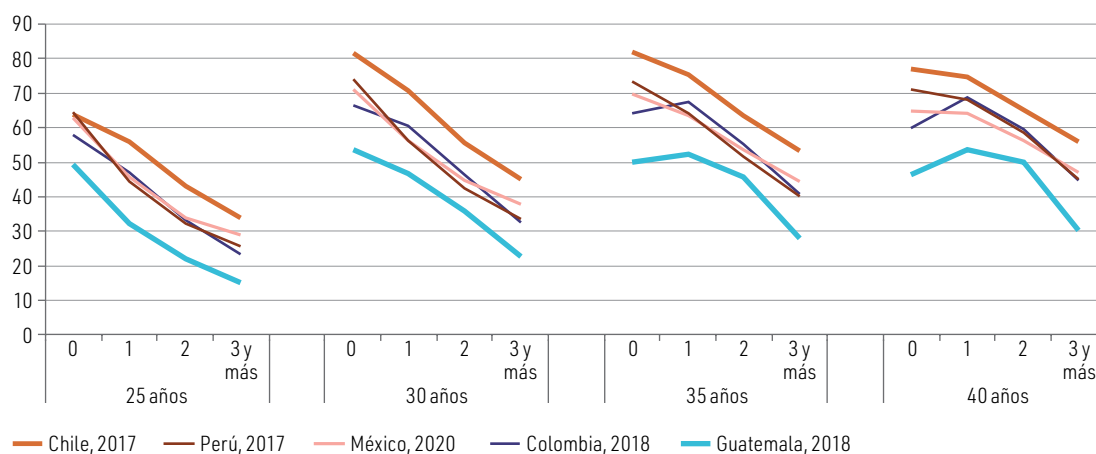
^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^b En el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y Honduras, los datos corresponden a 2021.

Por otra parte, mientras mayor es la cantidad de hijas e hijos, menor es la participación laboral de las mujeres. En efecto, con base en información censal sobre las hijas y los hijos en el hogar, el porcentaje de participación en el mercado laboral de las que tienen al menos una hija o un hijo es inferior al de las que no los tienen viviendo con ellas. En el caso de las mujeres que tienen tres hijas e hijos o más, la tasa de participación en el mercado laboral es un tercio o menos de la tasa de las que no tienen hijas o hijos. Esta relación inversa entre la cantidad de hijos o hijas y la participación laboral de las mujeres es más intensa en las edades más jóvenes (véase el gráfico III.5). Algunos estudios realizados en seis países de la región muestran que la participación de las mujeres que fueron madres antes de los 20 años en el mercado laboral es un 25% inferior a la de quienes lo fueron después de esa edad, efecto de exclusión que incluso podría perpetuarse en la vida adulta de las mujeres que fueron madres en la adolescencia (UNFPA, 2020).

Gráfico III.5

América Latina (5 países): mujeres que trabajan, por número de hijas e hijos y por edad en años o edades simples, último año disponible
(En porcentajes)



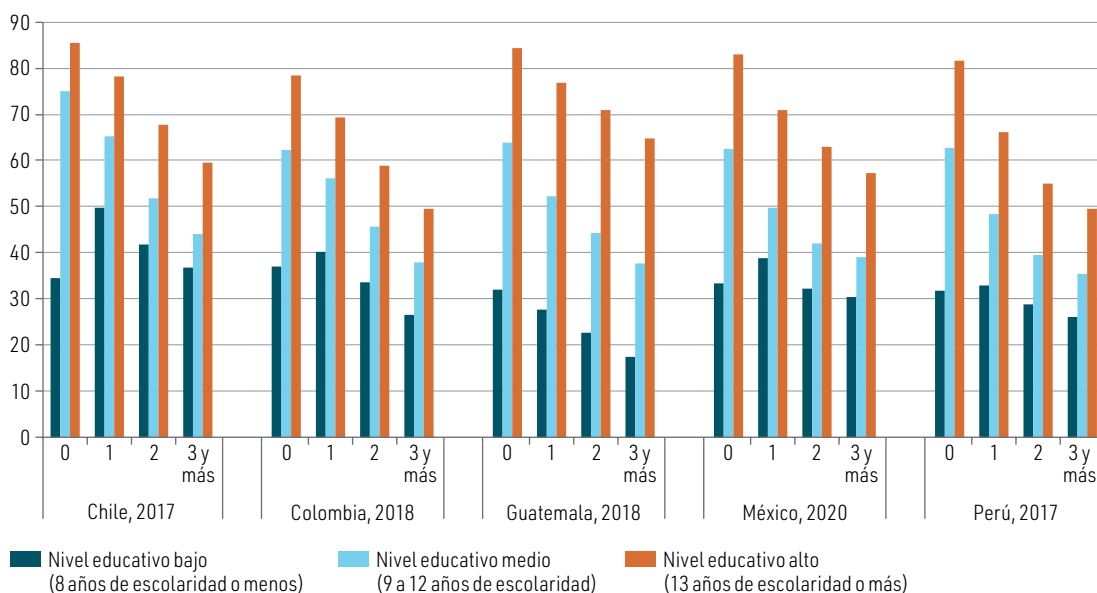
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de datos de censos de población y vivienda mediante REDATAM.

Al analizar la inserción laboral de las mujeres por número de hijas o hijos y por nivel educativo, se observa que, en las mujeres de todos los niveles educativos, el mayor número de hijas o hijos está asociado con una participación laboral sistemáticamente menor. No obstante, en algunos países, la participación laboral de las mujeres que solo tienen educación primaria o un menor nivel educativo y que tienen una hija o hijo es mayor que la de sus pares sin hijos o hijas, lo que puede deberse a la necesidad de contar con ingresos (véase el gráfico III.6).

Para analizar la asociación entre la maternidad y diferentes dimensiones vinculadas a la inclusión laboral de las mujeres, se ha desarrollado una serie de modelos de análisis multivariados sobre la base de encuestas de hogares de la región (véase el anexo III.A1). Los resultados muestran que la probabilidad de que las mujeres de entre 25 y 50 años trabajen de manera remunerada, independientemente de su edad, su escolaridad y la zona en que residan, se reduce significativamente cuanto mayor es la cantidad de hijas o hijos que tienen. En Guatemala, por ejemplo, la probabilidad de que las mujeres con un hijo o hija tengan un trabajo remunerado es la mitad de la que se observa entre las mujeres que no tienen hijas o hijos. Al aumentar el número de hijas e hijos se reducen aún más las probabilidades y, en todos los países analizados, la probabilidad de que las mujeres que tienen cinco hijas o hijos tengan un trabajo remunerado es 60% inferior a la de las que no tienen hijas o hijos (véase el cuadro III.A1.1 del anexo). Por otra parte, el análisis muestra una relación positiva entre el número de hijas o hijos y la dedicación al trabajo no remunerado (véase el cuadro III.A1.2 del anexo).

Gráfico III.6

América Latina (5 países): mujeres de 30 años que tienen un trabajo remunerado, por nivel educativo y número de hijas o hijos, último año disponible
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de datos de censos de población y vivienda mediante REDATAM.

También se exploraron modelos similares para estimar la relación entre el número de hijos e hijas y las condiciones laborales, en particular el nivel de ingresos laborales y la existencia de un contrato de trabajo. En todos los casos se observó una relación entre la cantidad de hijos e hijas y el deterioro de las condiciones laborales, sea porque los ingresos por hora o las probabilidades de estar trabajando con un contrato disminuyen significativamente con cada hijo o hija adicional².

Es esencial promover políticas de inclusión laboral que estén estrechamente articuladas con políticas de cuidado y sistemas integrales de cuidado, así como con otras áreas de la protección social, y que permitan lograr un equilibrio entre el trabajo remunerado y el no remunerado, ya que este factor constituye una de las principales barreras para la inserción laboral de las mujeres. Esas políticas, si se aplican de manera coordinada y con un enfoque basado en derechos, reducirán la sobrecarga de trabajo de cuidados que recae mayormente en las mujeres. Para lograr esa reducción se debe fomentar tanto la corresponsabilidad de género entre los hombres y las mujeres como la corresponsabilidad social entre el Estado, el mercado, las comunidades y las familias.

3. La inclusión laboral y la economía del cuidado

La economía del cuidado comprende todo el trabajo doméstico y de cuidados que se realiza de forma no remunerada, así como el trabajo de cuidados que se realiza de forma remunerada en el mercado laboral (CEPAL, 2019a). En un sentido amplio, el concepto abarca todos los trabajos relacionados con la salud, la educación y el trabajo doméstico y de cuidados realizados con o sin remuneración en el mercado, los hogares o el ámbito comunitario. Desde la perspectiva de los cuidados, existe un flujo de continuidad entre los servicios educativos y de salud y los cuidados que se proporcionan

² Se controló por edad, nivel de escolaridad y territorio, y, a los efectos de los ingresos laborales, se corrigió el sesgo de selección con el procedimiento de Heckman.

en el ámbito de los hogares, las familias o la comunidad. Esto debe tenerse en cuenta al diseñar políticas para la redistribución de las responsabilidades desde los hogares hacia el Estado y el sector privado.

La pandemia de COVID-19, entre otros factores, visibilizó la centralidad del cuidado en la vida de las personas y lo crucial de su organización a nivel social, así como la vulnerabilidad de la inclusión laboral de las mujeres ante situaciones de crisis y emergencias. Las medidas sanitarias destinadas a evitar la propagación del virus, sumadas a la saturación de los sistemas de salud, el cierre de los establecimientos educativos y las dificultades de las familias para contar con apoyo en tareas domésticas y de cuidados, mostraron hasta qué punto la sociedad y la economía dependían de la salud, la educación y el trabajo de cuidados, tanto remunerados como no remunerados (CEPAL, 2020). Cuando se trata del mercado laboral, si bien los trabajos del sector de la salud, la educación y el trabajo doméstico son muy disímiles en cuanto a tipo de tareas y condiciones laborales, comparten una característica importante: tienen un impacto directo en la carga de cuidados que deben asumir los hogares y en la autonomía de las mujeres en la medida en que ellas continúan siendo las principales responsables del trabajo de cuidados.

Ante la crisis de los cuidados, agudizada por el envejecimiento poblacional, los cambios en las tendencias epidemiológicas y los efectos del cambio climático, se espera un incremento sostenido de la demanda de trabajo en el sector de los cuidados y una reducción del tiempo y el número de personas disponibles para brindarlos (CEPAL, 2022b). En términos demográficos, la región enfrenta un doble desafío: atender el aumento de la demanda de cuidados de las personas mayores sin haber resuelto aún los cuidados infantiles. A diferencia de lo que sucede con otros sectores, aunque haya mejoras en la productividad gracias a la incorporación de nueva tecnología, se espera que la demanda total de empleo en el sector de los cuidados aumente (CEPAL, 2022b; OIT, 2019). Lo anterior puede representar una doble oportunidad en lo que atañe tanto a la creación de nuevos puestos de trabajo como a la reducción del tiempo de trabajo no remunerado en los hogares.

a) La feminización del sector ampliado de los cuidados

En 2021, el 26,7% de las mujeres de América Latina trabajaba de forma remunerada en los sectores vinculados al cuidado (7,6% en el sector de la salud, 9,2% en el sector de la educación y 9,9% en el sector del trabajo doméstico remunerado). Además, las mujeres representan el 69,9% de las personas ocupadas en el sector de la enseñanza, el 73,5% de las ocupadas en el sector de la salud y el 92,8% de las ocupadas en el sector del empleo doméstico (Baron y Scuro, 2023).

Las personas que trabajan en sectores y ocupaciones vinculados con los cuidados comparten algunas características: además de ser en su mayoría mujeres, realizan trabajos que requieren conocimientos y habilidades que no siempre se valoran. A menudo mantienen relaciones sostenidas en el tiempo con las personas que reciben los cuidados, lo que implica una carga afectiva difícil de medir, pero fundamental para el sostenimiento de la vida y el bienestar social (Vaca Trigo y Baron, 2022). Al mismo tiempo, se trata de un grupo muy heterogéneo, tanto desde el punto de vista de la categoría ocupacional, la remuneración y las condiciones laborales, como de la valoración y el estatus con que cuentan en la sociedad. Mientras que en el sector de la salud y de la educación persisten grandes brechas salariales y se manifiesta el fenómeno del techo de cristal, en el sector del trabajo doméstico remunerado persisten la falta de derechos laborales básicos e incluso los salarios que están por debajo de la línea de pobreza.

El sector de la salud se caracteriza por una gran heterogeneidad de la fuerza de trabajo y una marcada segregación ocupacional, que demuestran la existencia y la persistencia de las brechas de género: en 2020, en ese sector se registró una brecha salarial del 39,2% entre los hombres y las mujeres, brecha que fue la más alta entre los sectores remunerados de la economía del cuidado (CEPAL, 2022b).

El detalle por tipo de ocupación muestra que el 25,5% de los hombres empleados en el sector de la salud son profesionales del área de la medicina, mientras que en el caso de las mujeres ese porcentaje es de solo el 10,3%. La mayoría de las mujeres (30,1%) se concentra en las ocupaciones de nivel medio relacionadas con la enfermería y la partería, lo que da cuenta de la estratificación por género que hay en las ocupaciones del sector en cuanto a calificación, funciones e ingresos. En efecto, el salario por hora de quienes son profesionales de la medicina es en promedio 4,9 veces más alto que el de las personas ocupadas en el nivel medio de enfermería y partería (CEPAL, 2022b).

El sector de la educación, por su parte, está muy feminizado y segmentado. La segmentación ocupacional muestra que la mayor feminización del trabajo en la educación es una característica de los niveles preescolar y primario de la enseñanza, que justamente conllevan labores de cuidado directo más intensas. Mientras que el 83,4% del cuerpo docente de los niveles primario y preescolar está constituido por mujeres, esa proporción disminuye al 58,8% en el nivel secundario. En el nivel terciario de educación la composición se invierte: la mayor parte de la población docente está constituida por hombres, y las mujeres representan el 45,1% del empleo (CEPAL, 2022b).

El sistema educativo, además de garantizar el derecho a la educación formal, cumple una función clave en la prestación de cuidados a la población infantil y adolescente. Al igual que ocurre con el sistema de salud, existe un continuo compuesto por los cuidados que se brindan en los hogares y las instituciones educativas. Los servicios de alimentación, atención médica y dental, vacunación y otros que suelen prestarse en el ámbito educativo, así como el acompañamiento y el apoyo emocional y afectivo que se brinda a niñas, niños y adolescentes, son solo algunos de los motivos que explican que, cuando las niñas y los niños asisten a un establecimiento educativo o a un centro de cuidado, se reduce significativamente el tiempo que se dedica a su atención en el hogar. Al observar las diferencias respecto al tiempo de cuidado entre los hogares donde los niños y las niñas asisten a un establecimiento y los hogares donde no lo hacen, se evidencian las repercusiones que esto tiene en la autonomía de las mujeres. En el caso de los hombres, debido a los papeles de género tradicionales y a la escasa corresponsabilidad con respecto a los cuidados en el hogar, la reducción del tiempo es poco significativa (CEPAL, 2022b).

Entre los sectores remunerados de la economía del cuidado, el trabajo doméstico es el que presenta las peores condiciones laborales y el que, en muchos casos, debe atender la falta de servicios educativos y sanitarios. América Latina y el Caribe es la región del mundo donde el trabajo doméstico remunerado representa la proporción más alta del empleo para las mujeres: en promedio, una de cada diez mujeres ocupadas está empleada en el sector, y las mujeres representan el 92,8% de quienes trabajan en él. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2023), una de cada cinco de las mujeres que se dedican al trabajo doméstico en el mundo está en América Latina y el Caribe.

Dada la fragilidad de los ingresos que se perciben en el sector del trabajo doméstico, una de cada cuatro (23,5%) de las mujeres ocupadas en él vive en situación de pobreza. Tras la crisis derivada de la pandemia, el empleo en el sector parece haberse precarizado aún más y se ha recuperado más lentamente que en otros sectores del mercado laboral (CEPAL, 2022b; Baron y Scuro, 2023). Además, el del trabajo doméstico es uno de los sectores en que el nivel de informalidad es mayor, lo que se expresa en una escasa cobertura de la seguridad social y un bajo nivel de registro o firma de contrato (Valenzuela, Scuro y Vaca Trigo, 2020). A la feminización del trabajo doméstico y a los bajos ingresos que se obtienen por él se suman las desigualdades y discriminaciones étnico-raciales y las relacionadas con el estatus migratorio de las trabajadoras, como se describirá en mayor detalle en la sección B de este capítulo.

Históricamente, el trabajo doméstico remunerado se ha caracterizado por una proporción elevada de mujeres afrodescendientes, indígenas y migrantes rurales; además, en las últimas décadas, el origen nacional se ha sumado al conjunto de factores de desigualdad que hay en el sector de los hogares

como empleadores debido a la incorporación de mujeres provenientes de otros países (Valenzuela, Scuro y Vaca Trigo, 2020). En 2015, la OIT estimaba que en América Latina y el Caribe había 4,3 millones de personas trabajadoras migrantes, y que un 17,2% de ellas estaban ocupadas en el sector del trabajo doméstico remunerado. Hacia 2019, un 35,3% de las personas que se desempeñaban en esta modalidad eran migrantes (OIT, 2021b). Debido a la feminización de las migraciones a nivel mundial, se han establecido cadenas globales de cuidado (Ehrenreich y Russell, 2003; Salazar, 2001) y ha habido una transferencia transnacional de cuidados (CEPAL, 2020). Las estimaciones correspondientes a 2021 en tres países con alto flujo migratorio muestran el peso del trabajo doméstico remunerado en las trabajadoras migrantes. En la Argentina, el 19% del total de las ocupadas migrantes se dedicaba a ese trabajo; en Chile, el 10%, y en Costa Rica, el 18%. En contraposición, entre las mujeres ocupadas nacidas en el país, el trabajo doméstico remunerado representaba un 12% en la Argentina, un 5% en Chile y un 13% en Costa Rica (Gontero y Velásquez, 2023).

No se prevé que en los sectores de la economía del cuidado haya grandes riesgos de automatización y pérdida de empleos en el corto plazo, principalmente debido a la dimensión humana, física y corporal que esos trabajos requieren, que no se puede reemplazar por completo. A diferencia de lo que sucede en otros sectores, aunque la productividad laboral crezca, se espera que la demanda total de empleo en la economía del cuidado aumente de la mano de los cambios demográficos y la crisis ambiental (CEPAL, 2022b; OIT, 2019).

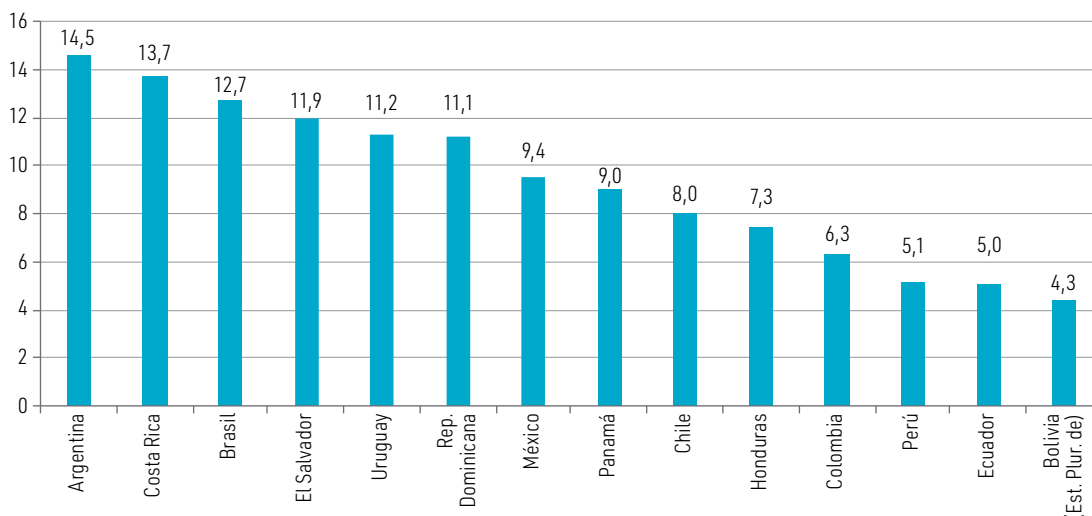
Como se ha resaltado, en América Latina y el Caribe hay una doble oportunidad tanto en lo que atañe a la creación de nuevos puestos de trabajo en la economía del cuidado (entre otros sectores) como en lo que respecta a la reducción del tiempo de trabajo no remunerado en los hogares. Sin embargo, si no se aplican las políticas adecuadas, en este escenario se podrían reproducir las desigualdades históricas de género y se podría profundizar la precariedad que ya afecta a algunas de las mujeres empleadas en el sector ampliado de los cuidados. El tiempo que se dedica al trabajo asociado al cuidado de las niñas, los niños, las personas mayores y las personas con discapacidad depende directamente del acceso a los servicios de salud, educativos y de trabajo doméstico, de la calidad de estos y del desarrollo de los cuidados profesionales domiciliarios y comunitarios, que aún es incipiente en la región. En América Latina y el Caribe, los hogares de ingresos medios y altos suelen compensar la falta de oferta pública de esos servicios o la debilidad de esta contratando servicios de mercado. Sin embargo, en los hogares de ingreso bajo, el acceso escaso a esos servicios conduce a una espiral de empobrecimiento, tanto en términos de ingreso como de tiempo. En los hogares de los deciles de ingreso más bajo es donde se observa el mayor número de integrantes y el mayor peso relativo de las niñas, niños y adolescentes, y de las personas con discapacidad. Debido a esa situación, las mujeres de esos hogares tienen menos tiempo y enfrentan barreras más grandes a la hora de incorporarse al mercado laboral. Se forma así un círculo vicioso entre pobreza monetaria y escasez de tiempo que se traduce en la necesidad urgente de aplicar políticas que promuevan la inclusión laboral de las mujeres y los servicios de cuidados de calidad a los efectos de quebrar esta espiral (CEPAL, 2016b).

b) El trabajo doméstico remunerado: el sector más informal

Si bien hay marcadas diferencias entre los países, el trabajo doméstico representa una de las principales salidas laborales para las mujeres de la región: el porcentaje de las mujeres empleadas que se dedica a ese trabajo va del 4,3% en el Estado Plurinacional de Bolivia al 14,5% en la Argentina (véase el gráfico III.7). La mejora de las condiciones laborales de ese sector constituye una deuda que las democracias tienen con las mujeres, en especial con las migrantes, afrodescendientes y de los Pueblos Indígenas, que son mayoría entre las trabajadoras domésticas remuneradas (Valenzuela, Scuro y Vaca Trigo, 2020).

Gráfico III.7

América Latina (14 países): proporción de mujeres ocupadas que trabaja en el sector de los hogares como empleadores, 2022
(En porcentajes)



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

Nota: En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia y de Colombia, los datos corresponden a 2021, y en el de Honduras, a 2019. "Hogares como empleadores" corresponde a la 20ª categoría de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU) revisión 4: actividades de los hogares como empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares como productores de bienes y servicios para uso propio.

En 2011, la OIT adoptó el Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189) y la publicación de la Recomendación sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 201), lo que marcó un hito significativo en la promoción de normas y políticas destinadas a mejorar las condiciones laborales de las trabajadoras domésticas³. En el Convenio núm. 189, a quienes se dedican al trabajo doméstico se les reconocen los mismos derechos y protecciones de que gozan otros trabajadores, independientemente del origen o el estatus migratorio, y se procura garantizar esos derechos y protecciones. Este marco normativo internacional insta a los Estados a garantizar un salario mínimo para las personas ocupadas en el trabajo doméstico, establecido de acuerdo con los sistemas nacionales y sin discriminación por sexo. En el Convenio se subraya la importancia de la transparencia relativa a las condiciones de empleo, las jornadas de trabajo, las horas de descanso, la compensación y la garantía de la seguridad y la salud en el trabajo. Además, se sugiere limitar los pagos en especie y, en caso de que existan, que estos no se deduzcan del salario mínimo. En el marco también se establece que las personas empleadas en el sector deben tener acceso a los sistemas de seguridad social del país en condiciones no menos favorables que el resto de las personas empleadas. Además de las condiciones laborales, en el Convenio núm. 189 se enfatiza la protección contra abusos, acoso y violencia. El Uruguay fue el primer país del mundo en ratificar este Convenio, y en la actualidad ya lo han hecho 18 países de la región. Este enfoque se refuerza con el Convenio sobre la Violencia y el Acoso, 2019 (núm. 190) de la OIT y su Recomendación sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 206), en que se señala que el trabajo doméstico es un sector particularmente vulnerable a situaciones de violencia y acoso, sobre todo cuando el alojamiento es proporcionado por el empleador.

³ Los países de América Latina y el Caribe que han ratificado el Convenio núm. 189 son los siguientes: Antigua y Barbuda (2021), Argentina (2014), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2013), Brasil (2018), Chile (2015), Colombia (2014), Costa Rica (2014), Ecuador (2013), Granada (2018), Guyana (2013), Jamaica (2016), México (2020), Nicaragua (2013), Panamá (2015), Paraguay (2013), Perú (2018), República Dominicana (2015) y Uruguay (2012).

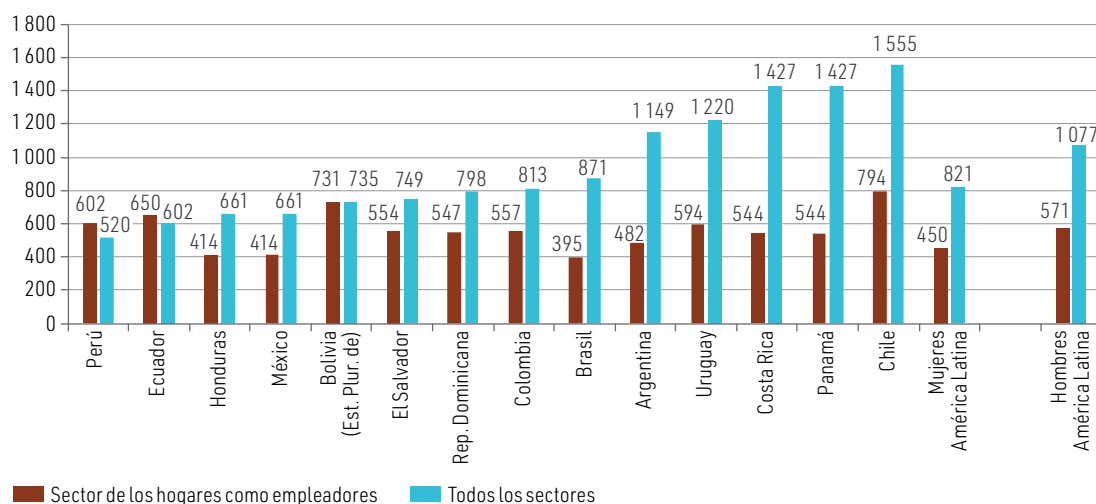
La Agenda Regional de Género se nutre del marco jurídico internacional y regional y contribuye a él para proteger, respetar y garantizar todos los derechos humanos de las mujeres, las adolescentes y las niñas en toda su diversidad, así como la no discriminación y el logro de la igualdad de género. En concreto, en el Compromiso de Buenos Aires, aprobado en la XV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, los países acordaron “adoptar medidas para promover y proteger de manera efectiva los derechos humanos de todas las trabajadoras domésticas, de conformidad con lo establecido en el Convenio núm. 189 de la Organización Internacional del Trabajo, y exhortar a los Gobiernos que aún no lo han hecho a ratificar y aplicar dicho Convenio” (CEPAL, 2023b, pág. 9).

En consonancia, en la mayoría de los países de la región ya se han establecido salarios mínimos para las trabajadoras domésticas de acuerdo con los sistemas nacionales, si bien hay algunas excepciones, como Honduras y El Salvador, donde el trabajo doméstico aún no está sujeto al salario mínimo nacional. Por otro lado, en países con sistemas de fijación de salarios múltiples, como Panamá y Costa Rica, el salario mínimo correspondiente al trabajo doméstico puede ser inferior al de otras categorías laborales. En contraste, las experiencias de los sistemas de negociación colectiva destinados a establecer salarios mínimos diferenciados, como los de la Argentina y el Uruguay, no implican desventajas en comparación con los salarios que se establecen para otras ocupaciones (OIT, 2021a)⁴.

A pesar de los avances, los ingresos de las trabajadoras domésticas remuneradas de América Latina son considerablemente más bajos que los del resto de las mujeres ocupadas: el ingreso promedio que perciben es la mitad del que percibe el resto. En algunos países, esa diferencia es incluso mayor (véase el gráfico III.8). En varios países se han impulsado reformas legales para reducir las brechas salariales o las situaciones de discriminación en la ley⁵.

Gráfico III.8

América Latina (14 países): ingreso laboral mensual promedio de las mujeres, por sector y país, 2022
(En dólares PPA)



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

Nota: En el promedio ponderado de América Latina se consideran los 14 países que se indican en el gráfico. En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia y de Colombia, los datos corresponden a 2021, y en el de Honduras, a 2019. En dólares PPA (paridad del poder adquisitivo) sobre la base del año correspondiente a los datos utilizados para cada país.

⁴ Tanto la Comisión Nacional de Trabajo en Casas Particulares (CNTCP) de la Argentina como el Grupo 21 del Consejo de Salarios del Uruguay cuentan con representación tripartita (representantes de las trabajadoras, de los empleadores y del Gobierno) para fijar un salario mínimo que se aplique en el sector, y se destaca la posibilidad del diálogo social.

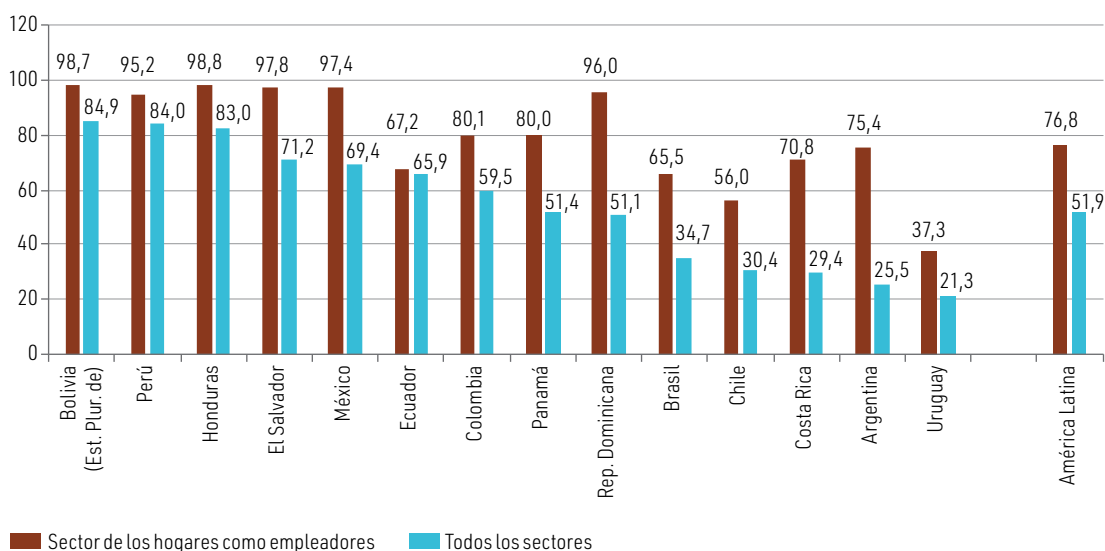
⁵ En Costa Rica, el decreto ejecutivo núm. 43849-MTSS del Consejo Nacional de Salarios (CNS) estableció en 2019 que se otorgaría un incremento salarial adicional del 2,33962% para el servicio doméstico durante los 15 años siguientes. En el Paraguay, la Ley núm. 5407 de 2015, en que se reconocía una remuneración para el trabajo doméstico equivalente al 60% del salario mínimo legal, se subsanó en 2019 mediante la Ley núm. 6338 que otorga el salario mínimo legal a los trabajadores y las trabajadoras que se dedican a actividades diversas no especificadas.

Por otra parte, a menudo las trabajadoras domésticas enfrentan jornadas que no se ajustan a los estándares acordados en el marco de la OIT. En 2019, solo el 39,9% de las trabajadoras domésticas de la región contaban con jornadas de entre 35 y 48 horas semanales, en contraste con el 63,9% del resto de las personas asalariadas. Aunque en algunos países se han implementado reformas normativas para abordar estas irregularidades, en países como Honduras, El Salvador, Nicaragua, el Perú y Guatemala aún persisten altos porcentajes de trabajadoras cuyas jornadas superan las 60 horas semanales (OIT, 2021a).

De manera similar a lo que ocurre con los ingresos, y a pesar de los recientes avances en materia de convenios internacionales y normativa, el sector de los hogares como empleadores continúa siendo uno de los sectores en que la tasa de informalidad es mayor. Si bien en los últimos 20 años hubo avances importantes en la formalización del trabajo doméstico en algunos países (Gontero y Velásquez, 2023)⁶, el porcentaje de mujeres que trabaja en casas particulares y no está afiliada a la seguridad social o no cotiza es superior al 60% en todos ellos, excepto en Chile y el Uruguay. El promedio de América Latina es del 76,8%, es decir, tres de cada cuatro mujeres empleadas en ese sector no cuentan con derechos laborales básicos (véase el gráfico III.9).

Gráfico III.9

América Latina (14 países): trabajadoras domésticas remuneradas que no cotizan o no están afiliadas al sistema de seguridad social, por sector y país, 2022
(En porcentajes)



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

Nota: En el promedio ponderado de América Latina se consideran los 14 países que se indican en el gráfico. En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia y de Colombia, los datos corresponden a 2021, y en el de Honduras, a 2019.

A las condiciones laborales desfavorables que caracterizan al sector y obstaculizan la inclusión laboral de las mujeres se suma la crisis causada por la pandemia de COVID-19, que tuvo un impacto pronunciado, tanto por la pérdida de puestos de trabajo como por la caída del salario. Los niveles de ocupación de las trabajadoras domésticas cayeron casi el 20% entre 2019 y 2020, y la proporción de esas mujeres en situación de pobreza pasó de un 20,7% en 2019 a un 23,5% en 2021 (Baron y Scuro, 2023). Esto, a su vez, deja en evidencia el nivel de precarización e inseguridad laboral de las trabajadoras domésticas remuneradas.

⁶ Por ejemplo, en la Argentina, el porcentaje de cotizantes a pensiones pasó del 6% en 2005 al 23,5% en 2021; en el Perú, el porcentaje de afiliados al sistema de pensiones pasó del 3% en 2001 al 17,5% en 2021, y en el Uruguay, el porcentaje de aportantes a la caja de jubilaciones pasó del 33% en 2006 al 68,4% en 2021 (Gontero y Velásquez, 2023).

El análisis del trabajo doméstico remunerado en la región es crucial, ya que es un sector relevante de empleo para las mujeres en situación de mayor vulnerabilidad. Como se observa en el cuadro III.1, casi el 60% de las trabajadoras domésticas tienen menos de diez años de escolaridad, mientras que en el total de las mujeres ocupadas ese porcentaje representa solo el 32,2%. Mientras que el 15,5% de todas las mujeres ocupadas pertenece a hogares monoparentales, ese porcentaje asciende al 19,4% entre las trabajadoras domésticas: una de cada cinco es el principal o único sostén económico y de cuidados de un hogar con al menos una hija o un hijo⁷.

Cuadro III.1

América Latina (14 países)^a: caracterización de las mujeres ocupadas, por sector de actividad económica, 2022

Sector de actividad	Mujeres que trabajan en el sector de los hogares como empleadores	Total de mujeres ocupadas
Edad promedio	43,5	40,0
Distribución porcentual de las ocupadas por tramo de escolaridad		
De 0 a 5 años	19,8	11,2
De 6 a 9 años	39,5	21,0
De 10 a 12 años	34,6	33,7
13 años o más	6,2	34,1
Total	100,0	100,0
Distribución porcentual de las ocupadas por tipo de hogar		
Biparental con hijos	30,4	36,8
Monoparental	19,4	15,5
Biparental sin hijos	9,7	10,8
Extenso	32,6	29,9
Otros ^b	7,8	6,9
Total	100,0	100,0

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

^a Los datos que se brindan representan el promedio ponderado de América Latina calculado sobre la base de 14 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay. En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia y de Colombia, los datos corresponden a 2021 y, en el de Honduras, a 2019.

^b Esta categoría incluye los hogares unipersonales (a los que pertenecen el 6,4% de las mujeres ocupadas en el sector de los hogares como empleadores y el 5,3% del total de mujeres ocupadas), compuestos (a los que pertenece el 1,2% de las mujeres en ambos casos) y sin núcleo (a los que pertenecen el 0,3% de las mujeres ocupadas en el sector de los hogares como empleadores y el 0,4% del total de mujeres ocupadas).

En los últimos años, el promedio de edad de las mujeres ocupadas en el sector del trabajo doméstico remunerado ha aumentado y se mantiene la alerta sobre la edad avanzada de las mujeres que no pueden dejar de trabajar de forma remunerada por no contar con sistemas previsionales que les permitan retirarse. También se mantiene la alerta sobre el trabajo de las niñas en ese sector. A esto se suma que en algunos estudios se da cuenta de que el estado de salud de las mujeres del sector se encuentra deteriorado debido a la exigencia física y mental (responsabilidad sobre las personas) que implican las tareas que llevan a cabo (MTEySS/OISS/SRT, 2020; Correa, 2021).

A los desafíos que plantean los bajos salarios y la escasa afiliación o cotización a sistemas de seguridad social se añade con frecuencia la diversidad de tareas que pueden entenderse como comprendidas en el trabajo doméstico. En el Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189) de la OIT, el trabajo doméstico se caracteriza como “el trabajo realizado en un hogar u hogares o para los mismos” (OIT, 2011, art. 1). Esto puede incluir actividades como limpiar, cocinar, lavar, planchar, cuidar a personas dependientes, hacer tareas de jardinería y vigilancia, conducir para una familia y cuidar animales domésticos.

⁷ Hogar monoparental es el que está conformado por una madre o un padre y al menos un hijo o hija.

En este contexto, en varios países de la región se han iniciado esfuerzos para aclarar y delimitar las responsabilidades de las trabajadoras, y así establecer sus derechos y garantías laborales con base en la distinción entre el trabajo estrictamente doméstico y el que se centra más en el cuidado, que a menudo tiene asociados más exigencia y responsabilidad. En Chile, por ejemplo, se establece que en los contratos de trabajo doméstico se deben precisar las labores que se han de ejecutar, y que se debe indicar si ellas incluyen el cuidado de personas dependientes⁸. Paralelamente, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile ha creado una plataforma para identificar a las personas cuidadoras y les brinda acceso prioritario a ciertos servicios. En la Argentina, la Comisión Nacional de Trabajo en Casas Particulares (CNTCP) ha establecido categorías salariales basadas en las tareas y modalidades registradas en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)⁹.

Es de suma importancia aclarar las tareas y responsabilidades, así como invertir en sistemas de información para diseñar políticas de inclusión laboral dirigidas específicamente a las personas trabajadoras domésticas remuneradas que se dedican principalmente al cuidado, facilitando, por ejemplo, su acceso preferencial a instituciones públicas, u ofreciendo instancias de formación continua, perfeccionamiento y certificaciones que les permitan adquirir competencias para ejercer el cuidado y mejorar las que ya tienen.

4. Las plataformas digitales de trabajo doméstico y de cuidados: desafíos para la inclusión laboral

La revolución digital está dando origen a una nueva era caracterizada por la transformación de los modelos de consumo, negocio y producción. Esa era surge como consecuencia de la adopción combinada de tecnologías digitales avanzadas, del despliegue de infraestructura digital y de la masificación de los dispositivos de acceso (CEPAL, 2022a). Tal como se describió en el capítulo II, en América Latina y el Caribe los trabajos en plataforma han aumentado de manera significativa en los últimos años, y esos trabajos suelen contribuir a la informalidad y se caracterizan por condiciones laborales precarias, lo que da lugar a nuevos desafíos para la inclusión laboral. Las plataformas digitales de trabajo doméstico y de cuidados han surgido como herramientas innovadoras para vincular la oferta de trabajo en tareas domésticas y de cuidado con las necesidades de los hogares. La difusión de tecnología y el acceso a dispositivos móviles y a Internet abre nuevas posibilidades para un sector que tradicionalmente se ha basado en relaciones personales de recomendación y confianza (Cebollada, 2021). Estas plataformas actúan como puentes entre las personas que necesitan servicios específicos, como limpieza del hogar, planchado y cuidado de personas, entre otras tareas, y las que realizan dichos trabajos. Las tecnologías emergentes facilitan los servicios de intermediación, que tradicionalmente brindaban las agencias de empleo, combinados con la economía de las plataformas digitales. A diferencia de otras plataformas de ese tipo que propician el trabajo remoto o deslocalizado, esas plataformas se centran en trabajos que son inherentemente situados, dado que requieren una interacción física y directa en el hogar o lugar de residencia de quien contrata el servicio (OIT, 2021c).

Además, esas plataformas han permitido que aparecieran nuevos servicios, como la gestión administrativa de las contrataciones de trabajadoras domésticas, en particular la formalización de contratos, la inscripción en sistemas de seguridad social, la administración de pagos y vacaciones, y herramientas para facilitar el pago electrónico. Esos avances incluso pueden facilitar a los hogares el cumplimiento de las responsabilidades que tienen como empleadores y eventualmente contribuir a la formalización de las relaciones laborales (Pereyra, Poblete y Tizziani, 2023).

⁸ Ley núm. 20786 de 2014.

⁹ Se establecen cinco categorías salariales: supervisor y supervisora; personal para tareas específicas; caseros y caseras; asistencia y cuidado de personas, y personal para tareas generales. Cada categoría cuenta con un salario mínimo legal por hora y mensual, y, en el caso de que se realicen actividades que correspondan a más de una categoría, se asigna el salario mínimo de la categoría mejor remunerada.

Si bien hay oportunidades para que las plataformas mejoren las condiciones laborales en el sector, resulta crucial prestar atención a las señales de cómo podrían profundizar la precarización del trabajo doméstico remunerado. Hacerlo es particularmente relevante considerando que este sector es una de las principales vías de empleo para las mujeres de la región. A diferencia del reparto a domicilio o de las opciones de transporte, los servicios domésticos y de cuidados no se consumían de manera extendida como servicios de consumo único (*on demand*) antes de que existieran las plataformas.

En el caso del trabajo doméstico y de cuidados, la proliferación de plataformas digitales coincidió con el cambio en los hábitos de consumo asociados a los servicios en línea y las entregas a domicilio que proliferaron durante la pandemia de COVID-19. Coincidió también con la crisis, descrita en la sección anterior, que la misma pandemia provocó en el sector del trabajo doméstico en cuanto a la destrucción de puestos de trabajo y a la caída del salario, que dejó a las trabajadoras con menos poder de negociación que el habitual.

Las características propias de la economía de las plataformas, donde se suelen desdibujar las relaciones laborales, los empleadores se convierten en clientes y el trabajo en un servicio de consumo único, merecen especial atención en el caso del sector de los servicios domésticos y de cuidados que ya enfrenta enormes desafíos en lo que atañe a disminuir la precarización laboral y garantizar ingresos dignos.

a) Cambios en el trabajo doméstico remunerado ante la irrupción de las plataformas digitales

Si bien aún no existen datos que permitan saber con precisión qué porcentaje de trabajadoras domésticas son contratadas por estas nuevas vías, se trata de una tendencia que va en aumento y, si se tiene en cuenta cómo ha evolucionado en otras regiones del mundo, es esperable que lo siga haciendo (Hunt y Machingura, 2016). En al menos 12 países de la región hay plataformas activas, y la mayor cantidad de iniciativas se encuentran en Colombia, Chile y el Brasil. Colombia es el país en que las plataformas que contratan a las trabajadoras aparecen con más frecuencia, mientras que en Chile y el Brasil predominan los servicios de selección y vinculación, que hacen tareas semejantes a las que antes hacían las agencias de empleo. En el caso de las primeras, estas son las que emplean a las trabajadoras, mientras que, en el caso de las segundas, la contratación es responsabilidad de quien solicita el servicio. Además, la mayoría de las plataformas ofrecen servicios de pago electrónico y, algunas, gestión digitalizada del personal contratado (Pereyra, Poblete y Tizziani, 2023)¹⁰.

También aparece como una novedad la oferta de servicios a demanda. En esos contextos, la relación laboral tiende a volverse ambigua. Algunos de los mensajes que pueden encontrarse como promoción de los servicios son los siguientes: “¿Para qué esperar? ¡Si puede ser YA!”; “Aseo YA”, y “¿Urgencia de último momento?”.

Aunque las condiciones laborales y los marcos normativos varían de un país a otro, en general las plataformas cobran una comisión, y se establecen tarifas por servicio sin delimitar horas de trabajo. Esas tarifas se publican en la plataforma, o los clientes y las trabajadoras las negocian en privado. Esta negociación se promociona como un beneficio para los clientes, utilizando frases como “el precio lo eliges tú”. Si bien no se detectaron plataformas que declararan aceptar ofertas por debajo del mínimo legal de forma explícita, se hallaron casos en que la empresa declara que intervendrá en la negociación cuando “el precio esté muy por encima o muy por debajo del mercado” (Blanchard, 2023). Algunos testimonios públicos en las plataformas indican que hay ocasiones en que las trabajadoras no reciben información adecuada sobre, por ejemplo, el tamaño de las viviendas que van a limpiar. La fijación de tarifas por servicio, junto con sistemas de evaluación generalmente unidireccionales, pueden exponer a las trabajadoras al riesgo de asumir compromisos sin disponer de información completa y, por ende, a recibir evaluaciones negativas o a trabajar más horas de las acordadas (Kalla, 2022).

¹⁰ Algunas empresas incluso se han enfocado principalmente en digitalizar la gestión, poniendo el foco en simplificar los trámites de formalización y afiliación a los sistemas de seguridad social. Un ejemplo de esas empresas es Symplifica, en Colombia y México.

Las nuevas formas de intermediación a través de plataformas pueden afectar también las condiciones laborales. Si bien algunas plataformas asumen responsabilidades como empleadoras, otras asumen un rol principalmente de intermediadoras tecnológicas. En las contrataciones de servicios, cuyo formato suele ser el de contratista independiente, se pueden incluir cláusulas de exclusividad con la empresa de plataforma, disposiciones sobre la aceptación o el rechazo de los trabajos, y protocolos de evaluación del rendimiento, entre otros¹¹. Esta modalidad contractual puede incidir en derechos laborales como la seguridad social, las protecciones laborales y el salario mínimo. A pesar de los avances que ha habido a nivel nacional e internacional en la adaptación de las regulaciones laborales para asegurar un trabajo decente, todavía existen desafíos significativos (OIT, 2021c).

El acceso a nuevas oportunidades de trabajo remunerado y la promesa de flexibilidad laboral que ofrecen las plataformas digitales han dado lugar a jornadas laborales irregulares, ingresos fluctuantes y escasa cobertura de los sistemas previsionales, además de la presunción de disponibilidad permanente. Por otra parte, los ingresos del trabajo se ven afectados por el pago de comisiones a las empresas de plataforma o por el posible rechazo de las asignaciones (OIT, 2021c).

A pesar de la promesa de ofrecer más autonomía, las plataformas digitales pueden limitar significativamente las oportunidades laborales de las trabajadoras a través de la gestión algorítmica de la asignación de tareas y los mecanismos de evaluación, entre otros factores. La gestión algorítmica del rendimiento redefine las relaciones laborales y la experiencia cotidiana de las personas que ofrecen su trabajo a través de la plataforma. Esos algoritmos, basados en datos generados por las propias trabajadoras, a menudo carecen de transparencia y pueden conducir a decisiones que no siempre reflejen adecuadamente el desempeño real de estas. Por ejemplo, una mala calificación de quien haya contratado un servicio y se sienta insatisfecho por factores ajenos al control de la trabajadora puede afectar negativamente la reputación de esta en la plataforma y, por ende, sus futuras oportunidades de trabajo. Eso deriva en un nivel de exposición mucho mayor que el de las referencias laborales utilizadas en las contrataciones tradicionales. Además, el diseño algorítmico puede exacerbar las fuentes de discriminación e introducir sesgos que reflejen desigualdades ya existentes (OIT, 2021c; CEPAL/OIT, 2019). La falta de control por parte de las trabajadoras sobre los mecanismos de asignación de los servicios, la exposición de sus perfiles y los sistemas unidireccionales de evaluación pueden limitar su autonomía y ser una expresión de la concentración de poder en las relaciones jerárquicas, tal como se plantea en el nudo estructural de la desigualdad de género (CEPAL, 2017b).

En cuanto a los servicios que se publican, las plataformas suelen establecer una mayor división entre las tareas de limpieza y las tareas de cuidado y, entre estas últimas, entre el cuidado de niñas y niños, y el de personas mayores. Algunas plataformas también ofrecen arreglos a domicilio y tareas de limpieza específicas (vidrios, pisos, sillones) y, como efecto de la pandemia de COVID-19, tareas especiales de desinfección. En este aspecto, las plataformas van por delante de las regulaciones de los países que, en su mayoría, no distinguen entre la diversidad de actividades que se llevan a cabo en los hogares y que se realizan en el sector del trabajo doméstico. Además, muchas plataformas proporcionan, a través de sus aplicaciones o sitios de Internet, formación y certificaciones pagas o gratuitas para las trabajadoras.

¹¹ "Se debate si en realidad las plataformas generan nuevas ocupaciones, cuáles son sus semejanzas o diferencias con otras formas tradicionales de empleo no estándar y, sobre todo, si quienes las realizan son trabajadores subordinados o independientes (también denominados autónomos o por cuenta propia)" (Bensusán, 2020, pág. 9).

Si bien la mayoría de las iniciativas que hay en este espacio son privadas y persiguen fines de lucro, se empiezan a ver esfuerzos incipientes por parte de las entidades públicas para conectar la demanda y la oferta de trabajo doméstico remunerado a través de plataformas digitales (véase el recuadro III.1). Por otra parte, si bien existen diversos proyectos ligados a cooperativas o sindicatos que realizan servicios de intermediación o creación de bolsas de empleo, no se han hallado iniciativas de plataformas (Cebollada, 2021).

Recuadro III.1

Mapa Federal del Cuidado en la Argentina

En la Argentina, el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (MMGyD) está aplicando, desde su creación, una estrategia amplia y profunda destinada a instalar un sistema integral de cuidados. Uno de los pilares de esa estrategia es el Mapa Federal del Cuidado.

En el tablero de control del Mapa Federal del Cuidado se integra información sobre la oferta de instituciones del sector público, privado y comunitario que brindan servicios de cuidado a diversas poblaciones en el territorio nacional, formación laboral a personas trabajadoras del sector y estimaciones de la demanda de cuidados en el territorio.

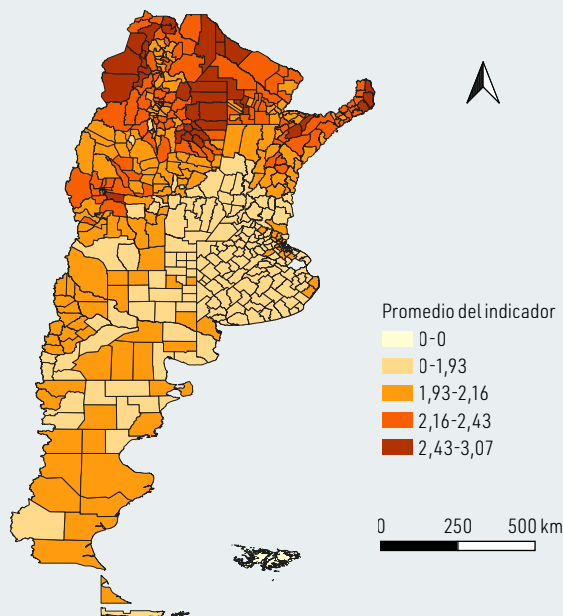
El mapa es producto de la estrecha colaboración entre el MMGyD y la oficina de la CEPAL en la Argentina, a través del programa Primera Infancia y Sistema Integral de Cuidados del Fondo para los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. El objetivo de esa colaboración era crear una plataforma y llevar a cabo estudios que contribuyeran a la definición de políticas públicas vinculadas a las dimensiones del cuidado en el país.

El mapa posee una fase externa de uso ciudadano integrada por un portal web y una aplicación para el celular, que brinda información georreferenciada de la oferta de servicios de cuidados. El mapa al que accede la ciudadanía informa sobre los siguientes aspectos: i) la oferta de servicios de cuidados que prestan las instituciones públicas y privadas, y las organizaciones sociales y comunitarias, y ii) la oferta de formación para cuidadores y su certificación. El Mapa Federal del Cuidado permite realizar búsquedas y aplicar diversos filtros, y pone en práctica un enfoque de derechos para asegurar la accesibilidad a las personas que tienen algún tipo de discapacidad y a las que solo disponen de equipos informáticos antiguos, teléfonos con funciones limitadas, y escasa o nula conectividad.

El mapa también posee una fase interna que aparece en un panel de visualización dirigido a la gestión de las políticas. En ese panel se brinda información acerca de la oferta y la demanda de los servicios de cuidados sobre la base de la visualización y el análisis de datos espaciales y estadísticos. Esta herramienta interactiva permite obtener información sobre la organización social de los cuidados en el territorio, la distribución de los espacios de cuidado y de formación en cuidados, la demanda potencial y las zonas en que la cobertura es satisfactoria o escasa, entre otros datos. El mapeo permitió además elaborar un catálogo de la oferta de espacios y servicios de cuidado en el territorio para definir zonas críticas o en las que no había suficientes instituciones de cuidados a nivel territorial, tarea que se llevó a cabo con el apoyo de la CEPAL. Esta información permitió estimar que, en seis de cada diez hogares con necesidades básicas insatisfechas, la intensidad de los cuidados era “alta y muy alta”, cifra que duplicaba el promedio del total de los hogares. Además, se concluyó que, de los más de 550.000 hogares monomarentales en los que habitaban niñas y niños menores de 15 años, el 47% presentaba una intensidad de cuidados “alta y muy alta” (véase el mapa).

La estructura existente también permitiría ofrecer información que conectar a quienes trabajan en el sector con posibles demandantes, así como datos sobre experiencias de formación en cuidados brindadas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social o por el Ministerio de Desarrollo Social asociadas a certificaciones de trabajadoras específicas. Esos datos podrían estar georreferenciados en distintos puntos del territorio e incluir información de contacto. Esa estrategia podría funcionar como un impulso para crear trabajo decente en el sector.

Argentina: promedio departamental de la intensidad de demanda de trabajo de cuidados en los hogares, ajustada por presencia de población potencialmente cuidadora^a, 2022



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Nota: Datos procesados con Redatam+SP y mapeados en QGIS.

Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

^a La intensidad de la demanda de trabajo de cuidados no remunerado de los hogares evalúa la necesidad de cuidados a nivel de los hogares, ponderando las horas de cuidado no remunerado que cada individuo requiere según el tramo etario al que pertenece, de acuerdo con la metodología de Durán (2012), ajustada según la información de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos de 2013. Al calcular el índice, se suma el puntaje de todas las horas ponderadas de los miembros del hogar y, posteriormente, se normaliza esta cifra por la cantidad de población potencialmente cuidadora (PPC) del hogar. Este índice permite definir áreas geográficas que presentan diferentes intensidades de demanda de cuidados.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC); Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Argentina (CEPAL/MMGyD), "Mapa Federal del Cuidado en la Argentina: construcciones conceptuales y usos", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/173-LC/BUE/TS.2022/18), Santiago, 2022; M. Á. Durán, *El trabajo no remunerado en la economía global*, Fundación BBVA, 2012; Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Argentina (MMGyD), "Mapa Federal del Cuidado" [en línea] <https://mapafederaldelcuidado.mingeneros.gob.ar/>.

b) La regulación del trabajo en plataformas para promover la inclusión laboral de las mujeres: el futuro del trabajo doméstico y de cuidados

La transformación digital ha abierto nuevas oportunidades para el sector del trabajo doméstico remunerado y de los cuidados, porque permite conectar a quienes ofrecen ese tipo de trabajo con quienes lo requieren. Sin embargo, la desigualdad estructural que hay en América Latina y el Caribe puede limitar el acceso a esas oportunidades y alerta sobre la posibilidad de que se acentúen las brechas existentes. En el caso de las plataformas digitales de trabajo doméstico y de cuidados, es importante proteger los derechos laborales de las trabajadoras y, al mismo tiempo, evitar que se cree un mercado segmentado donde quienes tengan acceso a la tecnología reciban servicios a los que se apliquen estándares y precios distintos de los que se aplican a los servicios que reciben quienes no tienen acceso. En ese sentido, las políticas públicas son cada vez más relevantes para lograr que la digitalización permita mejorar la vida de todas las personas y evitar que las brechas se amplíen en una región donde el nivel de desigualdad ya es alto (CEPAL, 2021b).

Se llevó a cabo una recopilación de la información pública de más de 70 plataformas digitales de 12 países de la región y se detectaron prácticas que podrían acentuar los nudos estructurales de la desigualdad de género. La desigualdad socioeconómica y la persistencia de la pobreza podrían agravarse debido a la precarización del empleo causada por las comisiones y las remuneraciones bajas, y por sistemas de calificación asimétricos que favorecen a los empleadores. En las representaciones de las tareas de cuidado y limpieza que aparecen en las páginas web se suelen mostrar mayoritariamente mujeres y se usan términos como “ayuda” o “colaboración”, lo que perpetúa la división sexual del trabajo, refuerza los patrones culturales patriarcales y los estereotipos de género, e invisibiliza la relación laboral. Por último, los sistemas unidireccionales de evaluación y la falta de control de las trabajadoras sobre la asignación de los servicios pueden limitar la autonomía de estas y reflejan la concentración de poder y las relaciones jerárquicas presentes en la desigualdad de género. Respecto a este último punto cobra importancia el hecho de que las trabajadoras estén representadas y, en particular, la evaluación que los sindicatos puedan aportar sobre el funcionamiento de las plataformas.

Sin una regulación adecuada, existe el riesgo de precarizar aún más el empleo (OIT, 2021a). Por ese motivo, es esencial consolidar marcos normativos que resguarden los derechos de las trabajadoras domésticas y de quienes trabajan en los sectores del cuidado. Las plataformas también tienen la responsabilidad ineludible de garantizar condiciones de trabajo justas y seguras como parte de la definición de corresponsabilidad social entre el Estado, el mercado o el sector privado, los hogares y las familias, y las comunidades. En ese contexto, el diálogo social emerge como una herramienta crucial que puede facilitar la creación de estrategias que garanticen los derechos de las trabajadoras y que reconozcan el trabajo doméstico y de cuidados como imprescindibles para la sostenibilidad de la vida.

La regulación de estas tecnologías por parte de los Estados de acuerdo con la normativa vigente en contra de la discriminación y en el marco del respeto de los derechos laborales, los derechos humanos y la participación ciudadana podría aumentar la eficiencia y la eficacia en los siguientes ámbitos: la creación de puestos de trabajo decente; la mejora del bienestar de quienes requieren trabajo doméstico y de cuidados; la profesionalización y las certificaciones de las trabajadoras, y la asignación de valor social a dichas tareas. En ese sentido, los sistemas nacionales de cuidado que se están debatiendo, diseñando e implementando en varios países de la región tienen a disposición una herramienta potente para avanzar en el reconocimiento, la redistribución y la reducción de las tareas domésticas y de cuidado, y para acelerar el crecimiento y la dinamización de un sector de la economía que reviste una importancia fundamental para la sostenibilidad de la vida (CEPAL, 2019a; OIT, 2019).

B. La inclusión laboral y la migración internacional: potencialidades y desafíos

La migración regional se ha intensificado y diversificado en las últimas décadas, y ha llegado a países que no tenían tradición migratoria previa. Esos cambios traen oportunidades e importantes contribuciones para los países y, al mismo tiempo, crean presiones y desafíos significativos en relación con las oportunidades de inclusión laboral. En particular, cuando estos procesos ocurren de manera masiva y en cortos períodos de tiempo, las dificultades de regularización se acrecientan para las personas migrantes, las hacen más vulnerables a los abusos, la discriminación y la desprotección, y las llevan a insertarse en condiciones laborales de informalidad, sobrecalificación o incluso explotación. La población migrante es heterogénea

y sus diferentes perfiles sociodemográficos (educativos, de género y étnico-raciales), sumados al grado de dinamismo de los mercados de trabajo, influyen en los procesos de inclusión laboral en los países receptores. A fin de asegurar la contribución de la fuerza de trabajo migrante es fundamental avanzar en políticas de inclusión laboral que promuevan, entre otros factores, el acceso a los derechos y a empleos formales que brinden protección social.

1. Los flujos migratorios se han intensificado y han forjado escenarios en que la inclusión laboral de las personas migrantes presenta dificultades

El escenario migratorio regional se ha tornado más diverso que en el pasado. Si bien la migración que se dirige a los países desarrollados, principalmente a los Estados Unidos y España, continúa siendo muy numerosa, en los últimos dos decenios se ha observado una notoria expansión cuantitativa y territorial de la migración intrarregional. Entre 2000 y 2020, la migración intrarregional aumentó un 72% en América Latina y el Caribe, lo que representa el mayor crecimiento relativo a nivel mundial (Naciones Unidas, 2020). En los últimos tiempos, la migración se ha expandido a países que no tenían tradición inmigratoria. La intensificación de los flujos intrarregionales, así como la mayor heterogeneidad en cuanto al origen, el destino y los factores determinantes de estos, se asocian a un aumento de la migración forzada (Cecchini y Martínez, 2023).

Estos cambios implican retos significativos para las sociedades latinoamericanas y caribeñas, que deben orientar los esfuerzos hacia la recuperación económica sostenible y facilitar el proceso de inclusión social y laboral de las personas migrantes (CEPAL, 2019a). Los desafíos se intensificaron con la pandemia, durante la cual las personas migrantes vieron alteradas no solo sus posibilidades de movilidad y retorno, sino también sus perspectivas laborales y de generación de ingresos. Las mujeres y los hombres migrantes, con su participación en actividades esenciales durante los períodos de confinamiento, contribuyeron a enfrentar la pandemia y aportaron al bienestar de las sociedades receptoras; pese a ello, igual fueron objeto de estigmatización y discriminación en muchos países (CEPAL, 2020).

Las personas migrantes contribuyen con su trabajo y sus emprendimientos creando actividades económicas, empleando mano de obra autóctona y transfiriendo capacidades humanas e innovaciones. En el análisis de la inclusión laboral de las personas migrantes y de sus contribuciones económicas a la sociedad de destino se debe considerar además el aporte que hacen esas personas al posible rejuvenecimiento de la fuerza de trabajo en los países en que se transita un rápido proceso de envejecimiento. En esos países, el incremento de la fuerza de trabajo a través de la migración es un hecho positivo para el crecimiento económico y para reducir los déficits estructurales de mano de obra, en particular si la incorporación de las mujeres y los hombres trabajadores migrantes se da respetando las leyes laborales y contribuyendo a la protección social.

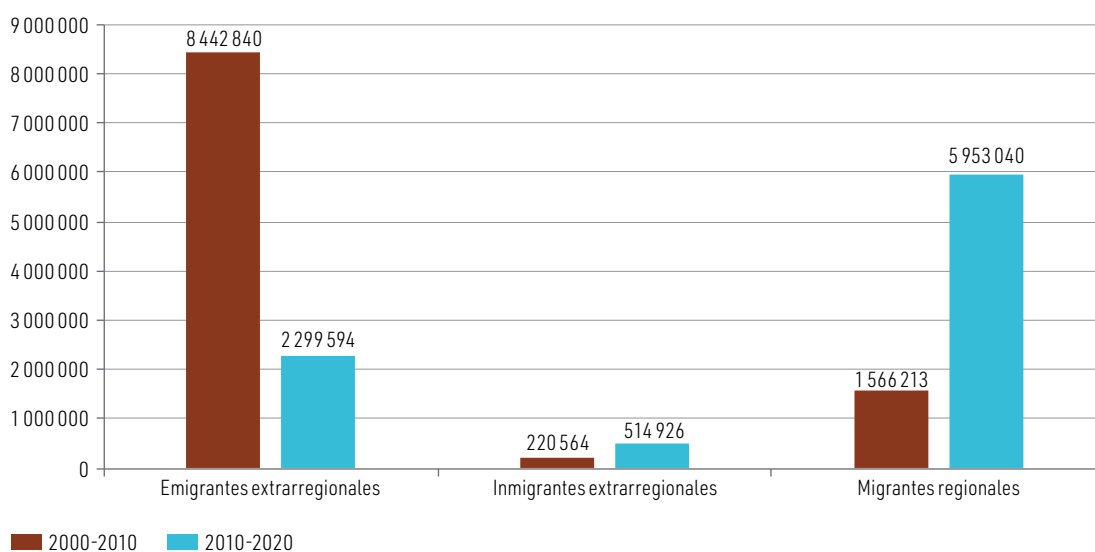
Las contribuciones de las personas migrantes, sin embargo, pueden verse menoscabadas cuando la migración ocurre de forma masiva y en un corto período de tiempo, y los países receptores no se han preparado para aprovechar el aporte de esos flujos, los procesos de regularización migratoria no funcionan de forma efectiva, y se carece de información para tomar decisiones e intervenir de manera adecuada y con prontitud. En esos contextos es más probable que se den situaciones de abuso hacia las personas migrantes, que estas trabajen en condiciones de informalidad, que estén sobrecalificadas para su ocupación o que sean objeto de discriminación lisa y llana. Son particularmente vulnerables las personas que provienen de países en que hay un menor desarrollo relativo, que son culturalmente diferentes, que se movilizan de manera forzada e irregular, y que tienen recursos escasos y un origen étnico o racial específico (CEPAL, 2020).

Durante siglos la región fue sobre todo destino de importantes contingentes demográficos, pero ello se modificó sustancialmente en la segunda mitad del siglo XX, cuando América Latina y el Caribe se convirtió en un importante origen de emigración, primero hacia los Estados Unidos y, después, hacia algunos países de Europa, como España¹². En tiempos recientes se agrega un importante auge de la movilidad intrarregional, que reconfigura el mapa migratorio del continente.

Según las estimaciones de las Naciones Unidas (2020), América Latina y el Caribe sigue siendo una región de emigración neta, aunque el saldo se ha reducido, más que nada debido al freno y la reducción de la emigración mexicana a los Estados Unidos (véase el gráfico III.10).

Gráfico III.10

América Latina y el Caribe (46 países y territorios): variación del número de migrantes, por origen y destino regional, 2000-2010 y 2010-2020
(En número)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, *International Migration 2020 Highlights* (ST/ESA/SER.A/452), Nueva York, 2020.

Nota: Las personas emigrantes extrarregionales son personas nacidas en alguno de los 46 países o territorios considerados en la elaboración del gráfico, pero que en el año en cuestión residen en un país o territorio que no se encuentra en América Latina o el Caribe. Las personas inmigrantes extrarregionales son personas nacidas en un país o territorio que no se encuentra en América Latina o el Caribe y que, en el momento en cuestión, residen en alguno de los 46 países o territorios considerados. Las personas migrantes regionales son personas nacidas en alguno de los 46 países o territorios de América Latina y el Caribe, pero que, en el momento considerado, residen en un país o territorio de la región que no es el de su nacimiento. En todos los casos, las cifras que se presentan en el gráfico corresponden al saldo o la variación del número entre el primer y el último año del período en cuestión.

El número de personas migrantes intrarregionales muestra una expansión importante: entre 2000 y 2010 aumentó en 1,57 millones, mientras que en la década siguiente aumentó en más de 5,9 millones. El factor más relevante que explica este aumento es la irrupción de la emigración venezolana, que en tan solo cinco años (de 2015 a 2020) estuvo integrada por más de 5,3 millones de personas, 80% de las cuales se dirigió a algún otro país latinoamericano. Ese flujo ha reconfigurado los patrones migratorios de la región y ha hecho que algunos países que durante el siglo XX habían exhibido un escaso atractivo migratorio hayan recibido flujos masivos de migración.

¹² De acuerdo con la Encuesta sobre la Comunidad Estadounidense (ACS), en 2021 residían en los Estados Unidos 22,7 millones de latinoamericanos y caribeños. A su vez, en el Padrón Municipal de Habitantes de España consta que en 2022 había 3,3 millones de latinoamericanos y caribeños que vivían en ese país.

2. Las personas migrantes contribuyen significativamente al desarrollo social inclusivo

a) La migración intrarregional en América Latina y el Caribe tiene un marcado carácter laboral

En América Latina y el Caribe, la migración intrarregional se caracteriza por personas que son principalmente trabajadores, esto es, población en edades activas que se desplazan en busca de un empleo que les permita mejorar su situación social y económica. En ese sentido, la migración implica una transferencia de fuerza de trabajo desde los países de origen hacia los de destino y ha concitado gran interés desde los sectores productivos (véase el recuadro III.2).

Recuadro III.2

El impacto positivo que los trabajadores y las trabajadoras migrantes tienen en las empresas del sector privado

La inclusión de los trabajadores y las trabajadoras migrantes en las empresas del sector privado concita un interés creciente en el mundo empresarial. En tres estudios recientes se documenta el impacto positivo de esta inclusión en Colombia y Chile.

En primer lugar, en un estudio realizado por la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), el gremio empresarial más importante del país, en colaboración con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) Colombia, Fundación Corona y ACDI/VOCA Colombia, se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas con algunas empresas socias y se detectaron siete beneficios: i) baja rotación en los puestos de trabajo; ii) altos niveles de formación y cualificación; iii) altos indicadores de efectividad y productividad; iv) alto sentido de pertenencia con la empresa; v) fortalecimiento de la cadena productiva y socios estratégicos; vi) cubrimiento de vacantes de difícil colocación, y vii) creatividad e innovación. Respecto del primer punto, en el informe se menciona que la menor rotación puede estar asociada a la frágil situación económica y social de los migrantes, lo que da lugar a un alto grado de compromiso y pertenencia con quienes les dan la oportunidad de trabajar. El alto nivel de formación se relaciona con el talento humano que ha llegado al país, principalmente de la República Bolivariana de Venezuela. En relación con la productividad, se menciona que la estrategia de empleo inclusivo que han aplicado las empresas supone brindar formación a las personas migrantes. Un aspecto que las empresas valoran mucho es el aporte que las personas migrantes realizan al cubrir puestos de trabajo que a los trabajadores colombianos no les interesa ocupar (ANDI y otros, 2022).

Un segundo estudio se refiere a los resultados de la Encuesta Nacional de Demanda Laboral (ENADEL), que la Red de Observatorios Laborales del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) del Ministerio del Trabajo y Previsión Social del Gobierno de Chile diseña y coordina en colaboración con un conjunto de universidades del país. La encuesta se viene llevando a cabo desde 2019 y tiene por objeto caracterizar la dotación de trabajadores, detectar preferencias en cuanto a la capacitación y anticipar la demanda de ocupaciones y competencias laborales de las empresas obteniendo datos representativos a nivel regional. Cada año se indaga en sectores distintos en los que se recopila información sobre las empresas pequeñas, medianas y grandes. Uno de los sectores encuestados en 2019 fue el del turismo. En la Región Metropolitana de Santiago, un 76% de las empresas de ese sector dijeron tener dificultades para llenar sus vacantes. En ese sentido, los empresarios destacan los aportes de los trabajadores extranjeros a la mejora de la calidad del servicio y la hospitalidad en el sector del turismo regional y nacional. Destacan también el dominio de idiomas, competencia que se necesita y valora en el sector (SENCE, 2019).

Un tercer estudio realizado en 2021 por la oficina de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en Chile tenía por objeto detectar oportunidades de inserción laboral para las personas migrantes en el país. Con ese fin se entrevistaron 61 empresas de diferentes sectores localizadas en cuatro regiones del país, 78% de las cuales pertenecían a la Región Metropolitana de Santiago. Al ser consultadas sobre los atributos que caracterizaban a los trabajadores y las trabajadoras migrantes que se desempeñaban en ellas

se obtuvieron, entre otros, los siguientes resultados: un 37,7% de las empresas señalaron que esas personas eran más productivas, un 27,7% que tenían más iniciativa, y un 13,3% que tenían un mayor dominio de las habilidades socioemocionales. Además, se consultó a las empresas sobre los efectos que los trabajadores y las trabajadoras migrantes habían tenido en ellas, y se destacaron las siguientes categorías de respuesta: un 31,9% dijo que había mejorado el clima laboral, un 26,4% que había aumentado la productividad, un 11,1% que habían mejorado los indicadores de satisfacción, y un 9,7% que había mejorado la relación con los clientes. El reconocimiento de que estas personas dominan las habilidades socioemocionales no es un dato menor, puesto que, en esa misma encuesta, que se llevó a cabo entre julio y septiembre de 2021, en pleno período de recuperación y reactivación económica después del impacto de la pandemia de COVID-19, se consultó a los empresarios sobre qué habilidades de los trabajadores consideraban necesarias para superar la crisis, y siete de cada diez respondieron que se necesitaba ese tipo de habilidades. Esa proporción fue muy superior a la de los empresarios que respondieron que las habilidades necesarias eran las técnicas, que solo ascendió al 22% (Dehays, 2021).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) y otros, *Inclusión laboral de migrantes, una apuesta del sector privado*, Bogotá, 2022; Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), Encuesta Nacional de Demanda Laboral (ENADEL) 2019, Santiago, 2019; J. Dehays, "Oportunidades de inserción laboral para la población migrante y refugiada en Chile", *Cuadernos Migratorios*, N° 13, Santiago, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2021.

El porcentaje de migrantes internacionales en la fuerza de trabajo de siete países de la región ha alcanzado niveles considerables, pero su peso relativo varía sustancialmente y va del 2,6% en el Ecuador al 12,2% en Costa Rica (véase el gráfico III.11). Tanto en Chile y Costa Rica —que son importantes países de destino de mujeres migrantes que desempeñan trabajos de cuidado (véanse la sección III.A de este documento y CEPAL, 2019a)— como en Panamá, el peso de las personas migrantes es mayor en la población femenina que en la masculina, mientras que en la República Dominicana se observa una situación opuesta.

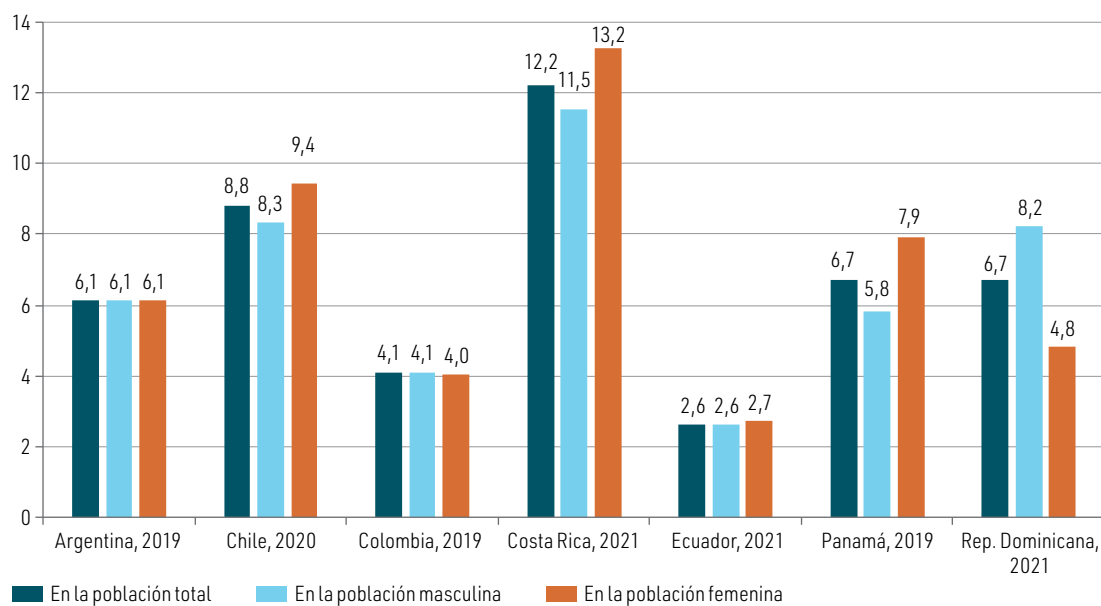
Sobre la base de los datos censales es posible apreciar el crecimiento de la fuerza laboral migrante en algunos países. En Chile, el porcentaje de migrantes en la fuerza de trabajo pasó del 1,6% en 2002 al 6,5% en 2017, y, en Colombia, entre 2005 y 2018 el peso de los extranjeros en la fuerza de trabajo aumentó del 0,3% al 2,5%. La proporción de migrantes en la fuerza de trabajo continuó aumentando luego del último censo en ambos países, y lo mismo ocurrió en el Perú, donde creció del 0,3% en 2007 al 1,4% en 2017. Los datos provenientes de las encuestas de hogares, a su vez, muestran que en la República Dominicana el porcentaje de trabajadores migrantes en la fuerza de trabajo pasó del 4,5% al 6,7% de 2016 a 2021, y, en la Argentina, del 5,3% al 6,1% de 2014 a 2019.

El aporte de la población migrante a la fuerza de trabajo es más notable en las edades jóvenes, particularmente en los países con grandes contingentes de inmigrantes recientes¹³. Como se puede calcular a partir de los datos del gráfico III.12, en el caso de Chile, las personas migrantes representan el 12% de la fuerza de trabajo de entre 20 y 29 años, y el 13% de la correspondiente al grupo de 30 a 39 años. En Colombia, el mayor peso de los migrantes (casi el 7%) se aprecia en los dos grupos de edades más jóvenes (hasta los 29 años). En el caso de los países cuya tradición migratoria es más larga, como la Argentina y Costa Rica, el aporte de las personas migrantes a la fuerza de trabajo local se extiende también hacia los grupos de edades más avanzadas. En la República Dominicana, la fuerza de trabajo extranjera representa el 10% de la correspondiente al grupo etario de 30 a 39 años.

¹³ Se entiende por migrante reciente a la persona nacida en el exterior que arribó al país de destino en el transcurso de los cinco años previos al censo o la encuesta.

Gráfico III.11

América Latina (7 países): proporción de inmigrantes en la fuerza de trabajo, por sexo, último año disponible
(En porcentajes)

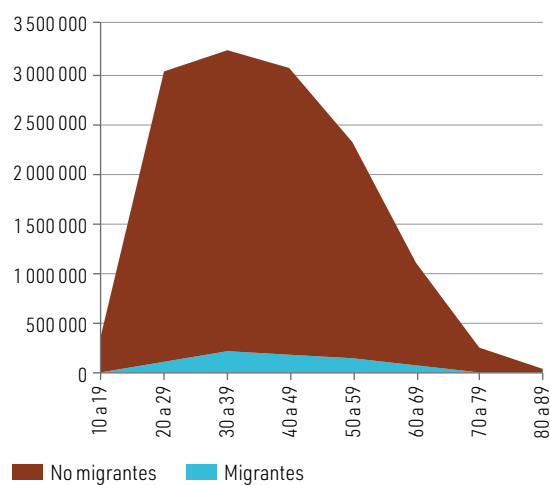


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

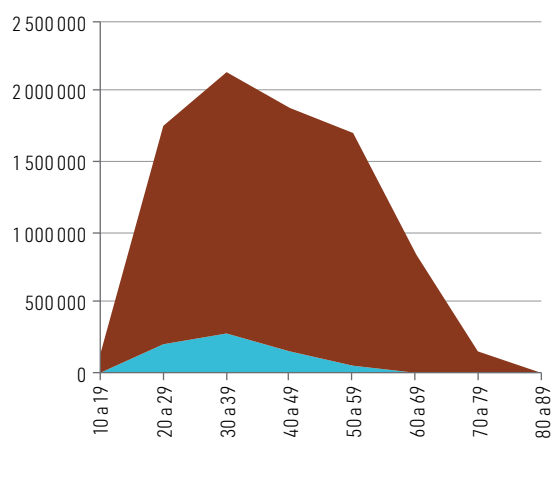
Gráfico III.12

América Latina (7 países): distribución de la fuerza de trabajo, por edad y condición migratoria, último año disponible
(En número de trabajadores)

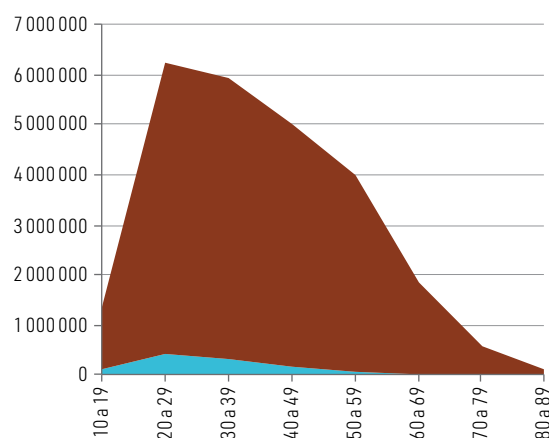
A. Argentina



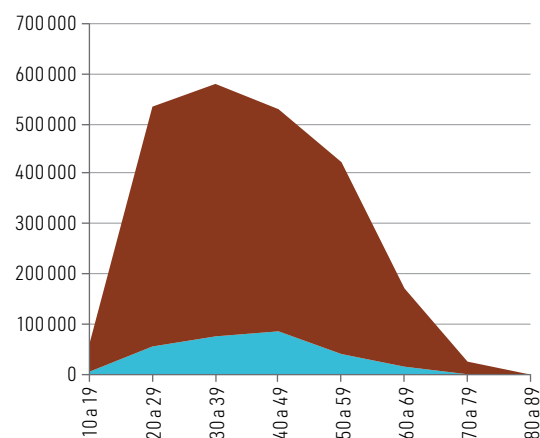
B. Chile



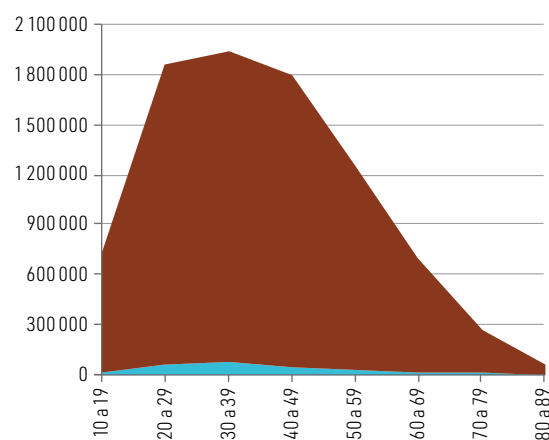
C. Colombia



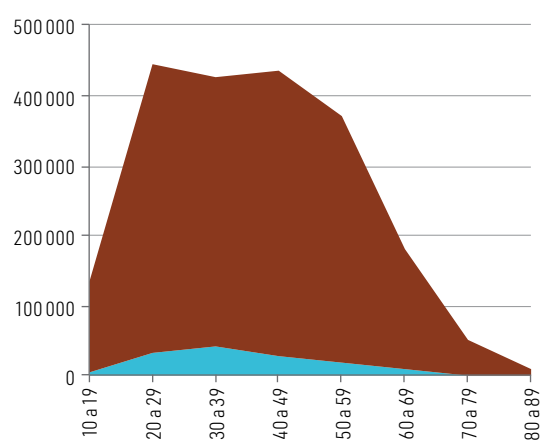
D. Costa Rica



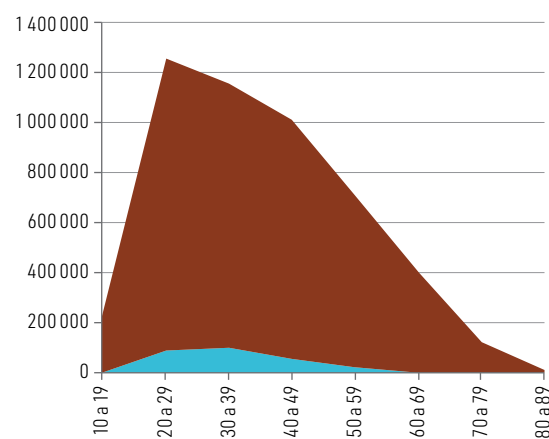
E. Ecuador



F. Panamá



G. República Dominicana



■ No migrantes ■ Migrantes

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

Nota: Los datos corresponden a 2019 en el caso de la Argentina, Colombia y Panamá; a 2020 en el de Chile, y a 2021 en el de Costa Rica, el Ecuador y la República Dominicana.

b) Tiempo de residencia y nacionalidad de origen

Debido al reducido tamaño muestral de migrantes internacionales en la mayoría de las encuestas de hogares (Gutiérrez y otros, 2020), los datos que se presentan aquí no se han podido desagregar en función de dos variables clave, a saber, el país de origen y el tiempo de residencia en el país de destino. Sin embargo, los datos disponibles de los últimos censos de población realizados en Colombia, Chile y el Perú, tres países de inmigración reciente, permiten acercarse a ambos aspectos. En Colombia, por ejemplo, la fuerza de trabajo migrante arribó al país hace muy poco. En 2018, el 85% había llegado al país en el transcurso de los cinco años previos al censo, y la mayoría (el 94% de las personas migrantes recientes) provenía de la República Bolivariana de Venezuela.

En el Perú, el último censo se llevó a cabo en 2017, cuando la migración venezolana recién comenzaba. A pesar de que el número de inmigrantes se incrementó de manera significativa luego de esa fecha (véase el recuadro III.3), el 54% de la fuerza de trabajo migrante que había entonces también había arribado hacía poco, y el 44% era oriunda de la República Bolivariana de Venezuela.

Recuadro III.3

La migración venezolana en el Perú

De acuerdo con la información de la Superintendencia Nacional de Migraciones, en 2021 el número de extranjeros residentes en el Perú ascendía a 1.347.000, y el 87% de ellos eran de nacionalidad venezolana. Para conocer en mayor profundidad sus características, en 2018 el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) llevó a cabo la Primera Encuesta Dirigida a la Población Venezolana que Reside en el País (ENPOVE I) y, más recientemente, en 2022, la ENPOVE II.

De acuerdo con la información de la segunda encuesta, se constata que el perfil etario de las personas migrantes venezolanas es joven: el 57,4% tiene entre 20 y 49 años, el 28,3% entre 0 y 14 años, el 6,4% entre 15 y 19 años, y el 7,7% entre 50 y 79 años. También se constata que hay un equilibrio entre ambos sexos, ya que, de esa población, el 50,6% son mujeres y el 49,4% hombres. Entre quienes tienen 18 años y más, el 43,9% tiene educación media diversificada, el 31,0% superior universitaria, el 14,4% técnico superior, el 9,6% básica, el 1% maestría o doctorado, y el 0,1% no tiene nivel educativo. Entre quienes cuentan con estudios universitarios, el 22,9% estudió ingeniería, industria y construcción, el 19,0% educación, el 16,7% administración, el 5,9% derecho, el 5,9% contabilidad y finanzas, el 5,0% enfermería y el 3,1% medicina.

Un dato significativo para la inserción laboral de las personas migrantes de origen venezolano es que el 35,3% no tiene permiso migratorio. Sin embargo, se aprecia que el 82,0% participa en la fuerza de trabajo y, de esa población, el 97,9% cuenta con un empleo. Esa participación alcanza el 92,5% entre los hombres y el 71,8% entre las mujeres.

La ENPOVE II pone en evidencia asimismo que, entre la población ocupada refugiada y migrante de origen venezolano que vive en el Perú, solo una minoría tiene contrato laboral (19,2%). En cuanto a los sectores de actividad en los que se desempeñan, el 55,0% lo hace en los servicios y el 24,3% en el comercio. La inserción es menor en la industria manufacturera (12,7%) y en la construcción (7,2%).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), "Segunda Encuesta Dirigida a la Población Venezolana que Reside en el País II ENPOVE 2022: informe", Lima, 18 de enero [en línea] <https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/3352206-segunda-encuesta-dirigida-a-la-poblacion-venezolana-que-reside-en-el-pais-ii-enpove-2022>.

En Chile, por su parte, el 58% de la fuerza de trabajo extranjera que había en 2017 eran migrantes recientes. Ya en esa fecha habían comenzado a arribar personas de origen venezolano, pero los orígenes más frecuentes de las personas migrantes que residían en el país eran el Perú (25%), el Estado Plurinacional de Bolivia (19%), Colombia (14%), la Argentina (9%) y Haití (8%). Entre las personas migrantes que habían llegado en el transcurso de los cinco años previos al censo sobresalían los provenientes de Colombia (17%), la República Bolivariana de Venezuela (17%) y Haití (13%).

Si bien no se cuenta aún con datos censales recientes correspondientes a los países restantes, todos ellos, en particular la Argentina y Costa Rica, tienen una larga historia de inmigración, por lo que con certeza el porcentaje de migrantes recientes es bastante inferior al de los países mencionados.

c) Contribución de las personas migrantes al PIB

La presencia de inmigrantes en la fuerza de trabajo de las sociedades receptoras tiene un impacto positivo en el producto interno bruto (PIB) y en su evolución, impacto que depende de la productividad de los sectores específicos en los que se insertan esas personas. Para determinar el impacto de las personas migrantes en la economía se ha aplicado un modelo que mide el PIB según el origen migratorio de la fuerza de trabajo en seis países en que hay inmigración: la Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador y la República Dominicana. En el recuadro III.4 se presenta el modelo y en el cuadro III.2 se exponen los resultados.

Recuadro III.4

Método para estimar la contribución de la migración al PIB

La estimación de cuánto contribuyen las personas migrantes al PIB se basa en un modelo matemático que permite descomponer el PIB de cada año según la condición migratoria de la fuerza de trabajo ocupada (migrantes y nativos). Se usa la siguiente ecuación:

$$PIBLi = \sum_{j=1}^n PMeLj * Lij$$

donde: *PIBLi* es el PIB generado por la categoría migratoria *i* de la fuerza de trabajo, que está constituida por las personas nativas y, en este análisis, las personas migrantes;

PMeLj es el producto medio por trabajador en el sector económico *j*, y

Lij es el volumen de trabajadores ocupados de la categoría migratoria *i* de la fuerza de trabajo en el sector de actividad *j*.

Para realizar este cálculo, es preciso llevar a cabo un proceso metodológico mediante el cual la clasificación de la población ocupada por origen migratorio y sectores de actividad económica que se registra en los censos de población y las encuestas de hogares de cada país se homologa con la clasificación de las actividades económicas que los bancos centrales usan para desagregar el PIB de cada país en sectores. Con ese fin nos basamos en la clasificación de las actividades económicas que se utiliza en cada país, que, en general, se adapta a los criterios internacionales de clasificación. Para obtener más información véase el estudio reciente de Canales (2022), quien aplica este método para estimar el aporte de las personas migrantes en el caso de Chile, el Perú y Costa Rica.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A. Canales, "Evaluación cuantitativa de las contribuciones de las migraciones recientes al desarrollo sostenible: el caso de Chile", *Sobre las contribuciones de la migración al desarrollo sostenible: estudios en países seleccionados*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/195), J. Martínez y M. Cano (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

Cuadro III.2

América Latina (6 países): producto interno bruto por origen migratorio de la fuerza de trabajo, 2009-2022

A. Volumen*(En millones de dólares a precios constantes de 2018)*

	Chile			Costa Rica			República Dominicana			Colombia			Ecuador			Argentina		
	PIB total	Nativos	Migrantes	PIB total	Nativos	Migrantes	PIB total	Nativos	Migrantes	PIB total	Nativos	Migrantes	PIB total	Nativos	Migrantes	PIB total	Nativos	Migrantes
2009	215 172	211 376	3 796	44 175			51 980			239 769			81 652			435 081		
2010	227 763			46 543			56 315	53 202	3 112	250 546	249 505	1 041	84 530			473 736	452 272	21 463
2011	241 939	237 066	4 873	48 592	43 583	5 009	58 079			267 953			91 181			505 089	483 936	21 153
2012	256 831			50 965	45 208	5 757	59 657			278 437			96 325			502 639	484 135	18 504
2013	265 328	257 408	7 921	52 236	46 949	5 287	62 566			292 732			101 090			512 316	490 328	21 987
2014	270 085			54 087	47 812	6 275	66 977			305 902			104 920			497 337	478 308	19 029
2015	275 897	265 080	10 817	56 062	50 323	5 739	71 616	68 162	3 455	314 945			105 024	103 826	1 198	509 686		
2016	280 733			58 419	51 804	6 615	76 386			321 519			103 736	102 602	1 134	498 435	477 997	20 438
2017	284 545	267 141	17 404	60 848	54 477	6 370	79 950	74 648	5 303	325 889			106 193	105 041	1 152	512 465	492 184	20 281
2018	295 898			62 439	55 583	6 857	85 533			334 246	325 284	8 962	107 562	105 630	1 932	502 284	480 615	21 669
2019	298 097			63 949	56 907	7 042	89 854			344 898	331 994	12 904	107 575	105 513	2 062	484 550	461 724	22 826
2020	279 778	251 077	28 701	61 216	54 477	6 739	83 816			319 885	308 387	11 498	99 198	97 123	2 075	433 674	416 774	16 900
2021	312 617	276 199	36 418	65 979	59 310	6 669	94 101			355 124	338 181	16 943	103 399	100 681	2 718	483 331	464 275	19 056
2022	320 246	283 359	36 887	68 882	62 765	6 117	98 673	90 107	8 567	380 894	362 613	18 281	106 447	103 750	2 697	512 995	489 751	23 245

B. Valores relativos*(En porcentajes del PIB total)*

	Chile			Costa Rica			República Dominicana			Colombia			Ecuador			Argentina		
	PIB total	Nativos	Migrantes	PIB total	Nativos	Migrantes	PIB total	Nativos	Migrantes	PIB total	Nativos	Migrantes	PIB total	Nativos	Migrantes	PIB total	Nativos	Migrantes
2009	100	98,2	1,8	100			100			100			100			100		
2010	100			100			100	94,5	5,5	100	99,6	0,4	100			100	95,7	4,3
2011	100	98,0	2,0	100	89,7	10,3	100			100			100			100	95,7	4,3
2012	100			100	88,7	11,3	100			100			100			100	95,7	4,3
2013	100	97,0	3,0	100	89,9	10,1	100			100			100			100	95,7	4,3
2014	100			100	88,4	11,6	100			100			100			100	96,2	3,8
2015	100	96,1	3,9	100	89,8	10,2	100	95,2	4,8	100			100	98,9	1,1	100		
2016	100			100	88,7	11,3	100			100			100	98,9	1,1	100	95,9	4,1
2017	100	93,9	6,1	100	89,5	10,5	100	93,4	6,6	100			100	98,9	1,1	100	96,0	4,0
2018	100			100	89,0	11,0	100			100	97,3	2,7	100	98,2	1,8	100	95,7	4,3
2019	100			100	89,0	11,0	100			100	96,3	3,7	100	98,1	1,9	100	95,3	4,7
2020	100	89,7	10,3	100	89,0	11,0	100			100	96,4	3,6	100	97,9	2,1	100	96,1	3,9
2021	100	88,4	11,6	100	89,9	10,1	100			100	95,2	4,8	100	97,4	2,6	100	96,1	3,9
2022	100	88,5	11,5	100	91,1	8,9	100	91,3	8,7	100	95,2	4,8	100	97,5	2,5	100	95,5	4,5

Fuente: Comisión Económica de América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), 2009-2020; Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE), Nueva Encuesta Nacional de Empleo (NENE), 2020-2022; Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica (INEC), Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOGAR), 2011-2022; Oficina Nacional de Estadística de la República Dominicana (ONE), IX Censo Nacional de Población y Vivienda, 2010; Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENHOGAR), 2015, 2017 y 2022; Instituto Nacional de Estadística y Censos de la Argentina (INDEC), Encuesta Permanente de Hogares (EPH), 2010-2022; Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia (DANE), Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV), 2010 y 2018-2022; Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador (INEC), Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), 2015-2022; Comisión Económica de América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>; e información oficial de los bancos centrales de los respectivos países.

Estos datos permiten hacer un análisis de las contribuciones de las personas migrantes a la dinámica económica en términos del aporte que hacen a la creación y el crecimiento del PIB, tanto en contextos de expansión como de crisis y recuperación económica.

En cuanto al aporte de las personas migrantes al PIB de cada país, se observan tres situaciones: la situación de los países donde ese aporte es significativo y aumenta de forma continua; la de los países donde el aporte es menos significativo pero también aumenta de forma continua, y la de los países donde el aporte de las personas migrantes se ha mantenido estable.

Al primer grupo corresponden los casos de Chile y la República Dominicana, donde, en 2022, las personas migrantes contribuyeron con un 11,5% y un 8,7% del PIB, respectivamente. En Chile ese aporte había sido inferior al 2% hasta 2011 y un 6,1% en 2017; en la República Dominicana, por su parte, había sido del 5,5% en 2010.

En el Ecuador y Colombia también se observa que la contribución tiende a crecer, pero en un grado menor que en los países anteriores. En 2010 había muy poca inmigración en Colombia, y la población migrante generaba el 0,4% del PIB nacional. Desde la segunda mitad de la década de 2010, sin embargo, con la creciente llegada de venezolanos, el aporte de las personas migrantes al PIB se incrementó hasta alcanzar el 2,1% en 2018 y el 4,8% en 2022. En el Ecuador, por su parte, las personas migrantes pasaron de aportar solo el 1,1% del PIB en 2015 a aportar el 2,1% en 2020 y el 2,5% en 2022.

El aumento del aporte económico de las personas migrantes en Chile, la República Dominicana, el Ecuador y Colombia se asocia sobre todo con una tendencia igualmente creciente de la inmigración laboral hacia esos países. Esa situación contrasta con los casos de la Argentina y Costa Rica: aunque tienen una importante tradición migratoria, en el último decenio la inmigración se ha mantenido relativamente estable en esos países o ha exhibido un crecimiento muy lento. Eso podría explicar que el aporte de las personas migrantes al PIB se haya mantenido también relativamente estable, aunque el nivel relativo sea diferente en cada caso.

En Costa Rica, en la década de 2010 y hasta inicios de la pandemia de COVID-19, el aporte de las personas migrantes al PIB fluctuó entre el 10% y 11%, y cayó al 8,9% en 2022. En la Argentina, por su parte, la situación es similar, pero el nivel es menor: entre 2013 y 2022, el aporte de las personas migrantes al PIB ha fluctuado entre el 3,9% y 4,7%.

Finalmente, cabe destacar que, entre muchas otras contribuciones, las personas migrantes aportan a las economías de sus países de origen transfiriendo ingresos a través de las remesas, que en varios casos llegan a representar un porcentaje muy elevado del PIB (véase el recuadro III.5).

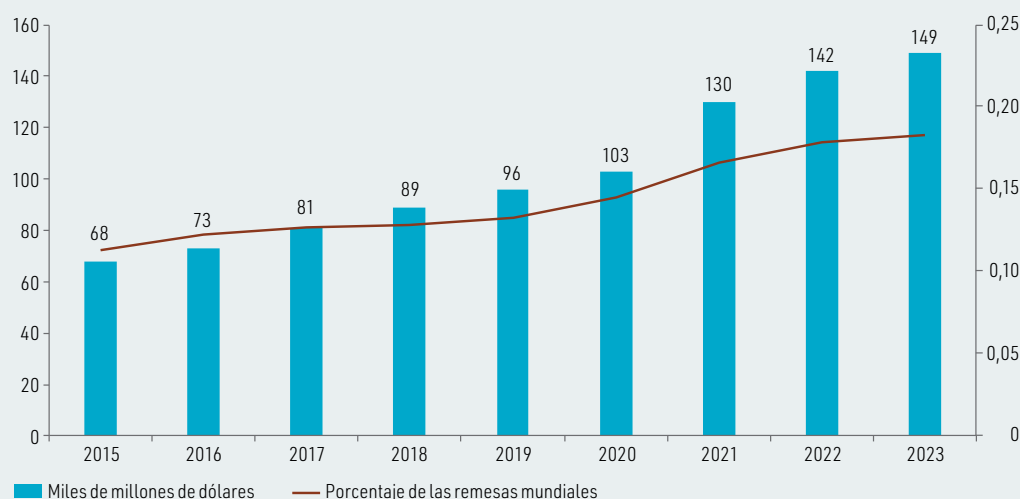
Recuadro III.5

El aporte de las remesas y su crecimiento

Las personas migrantes aportan a sus países, comunidades y familias de origen transfiriendo ingresos desde el exterior que contribuyen a satisfacer las necesidades básicas de los hogares perceptores (CEPAL, 2019b). En la región, México sigue siendo el principal país receptor de remesas (recibe un 42% del total). Sin embargo, en relación con el PIB las remesas tienen un mayor peso en otros países, donde representan alrededor de una quinta parte de este o más: en El Salvador representan un 23,8%, en Guatemala, un 19,8%, en Haití, un 22,5%, en Jamaica, un 21,2%, y en Nicaragua, un 19,9% (Banco Mundial, 2022; Cecchini y Martínez, 2023).

Los datos del Banco Mundial (2022) muestran que tanto el monto total de las remesas recibidas en los países de América Latina y el Caribe como el porcentaje del total mundial de remesas que estas representan han aumentado de manera constante en el último decenio. De hecho, en el contexto de la pandemia de COVID-19 las remesas exhibieron un comportamiento resiliente y aumentaron un 26% entre 2020 y 2021, y un 9,3% entre 2021 y 2022. Se prevé que en 2023 las remesas recibidas en la región representarán el 18% del total de las remesas a nivel mundial.

América Latina y el Caribe: flujos de remesas recibidas, 2015-2023
(En miles de millones de dólares y en porcentaje de las remesas mundiales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, "Remittances brave global headwinds. Special focus: climate migration", *Migration and Development Brief*, N° 37, Washington, D.C., 2022.

Nota: Los valores correspondientes a 2022 constituyen una estimación, y los de 2023, una proyección.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, "Remittances brave global headwinds. Special focus: climate migration", *Migration and Development Brief*, N° 37, Washington, D.C., 2022; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago, 2019; S. Cecchini y J. Martínez, "Migración internacional en América Latina y el Caribe: una mirada de desarrollo y derechos", *Revista CEPAL*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023, en prensa.

3. La inclusión laboral de las personas migrantes: obstáculos, aprovechamiento de sus capacidades y defensa de sus derechos laborales

El análisis de los procesos de inclusión laboral de las poblaciones migrantes en los países receptores de la región es complejo, porque, si bien esas poblaciones comparten rasgos de mayor vulnerabilidad por su condición de migrantes, también exhiben una elevada heterogeneidad en cuanto a sus orígenes sociodemográficos. Las personas migrantes se diferencian por sus perfiles educativos, la composición por género y la condición étnico-racial, que influyen en los procesos de integración económica. Además de estos factores vinculados a los perfiles de las personas migrantes, hay dos aspectos que no se pueden soslayar por ser clave para su inclusión laboral: por un lado, el acceso a los derechos como condición de acceso a empleos formales que ofrezcan protección y, por el otro, las características y el dinamismo de los mercados de trabajo en los países receptores.

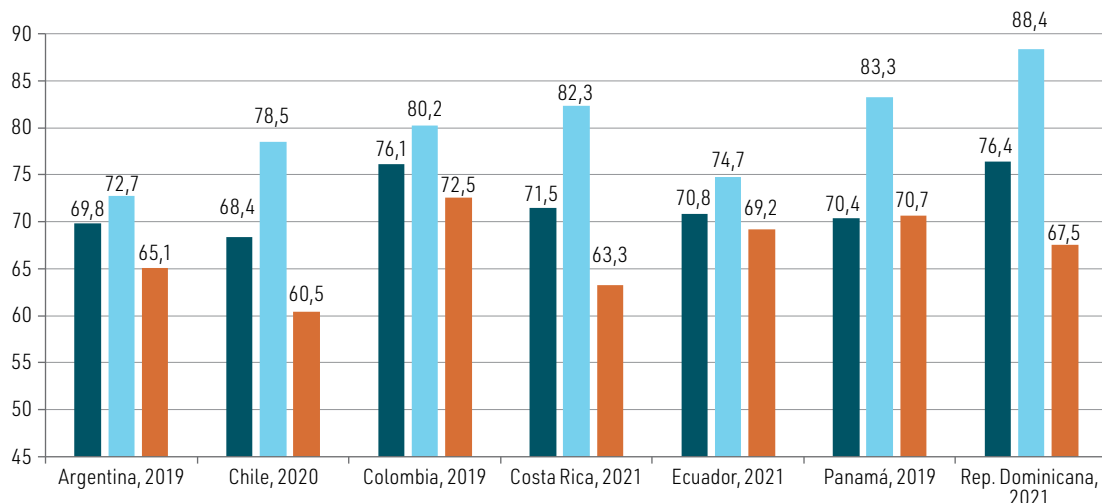
a) Las personas migrantes son más propensas a participar en la fuerza de trabajo

Las personas migrantes, cuya motivación migratoria principal es mejorar sus estándares y calidad de vida, exhiben por lo general una mayor propensión a participar en la fuerza de trabajo que la población nativa. Como se puede observar en el gráfico III.13, en los países seleccionados las tasas de actividad económica son sistemáticamente más elevadas entre las personas migrantes que entre las no migrantes, tanto en el caso de los hombres como en el de las mujeres, situación que es muy notoria en la República Dominicana, Costa Rica, Chile y Panamá.

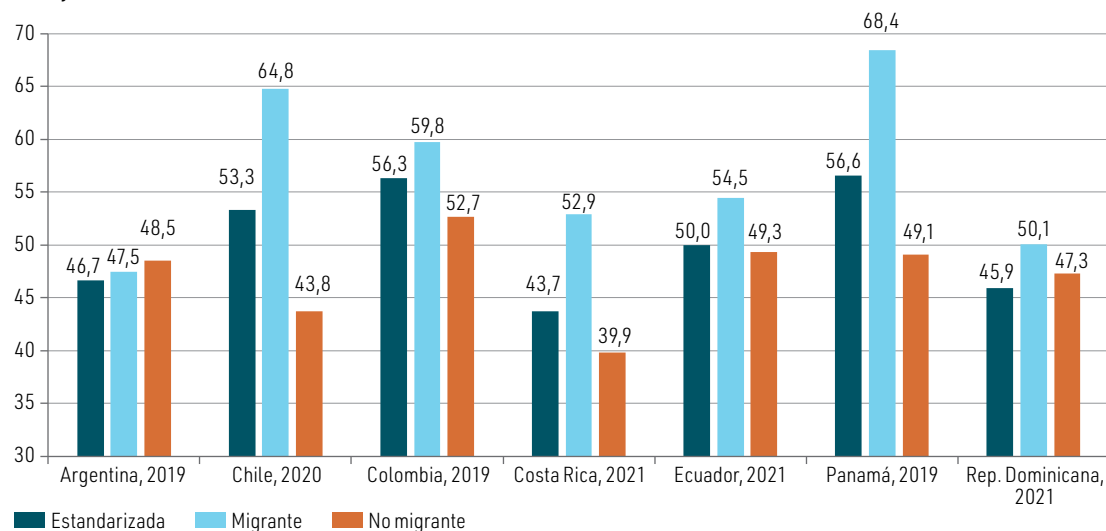
Gráfico III.13

América Latina (7 países): tasa de participación laboral y tasa de participación laboral estandarizada de la población de diez años y más, por condición migratoria y sexo, último dato disponible
(En porcentajes)

A. Hombres



B. Mujeres



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

Nota: La tasa estandarizada resulta de la sumatoria de los valores que se obtienen al multiplicar las tasas de participación laboral específicas de cada grupo de edad de la población migrante por la proporción de población de los mismos grupos de edades en la población nativa.

Ahora bien, el perfil etario de la población nativa que participa en la fuerza de trabajo es algo más envejecido, por lo que podría argumentarse que las brechas son producto de diferencias en las estructuras por edad. Al reestimar las tasas de participación de la población migrante como si esta tuviera la misma estructura de edad que la población nativa, se observa que las diferencias señaladas son robustas, aunque matizadas, y que varían de acuerdo con el sexo. En el caso de los hombres, en la Argentina, Chile, Costa Rica, Colombia y la República Dominicana las personas migrantes exhiben

tasas estandarizadas de participación en la fuerza de trabajo que son más elevadas, aunque se estrechan las diferencias. En el caso del Ecuador y Panamá, en cambio, las diferencias prácticamente desaparecen al estandarizar. Entre las mujeres, las migrantes tienen una mayor propensión a participar en la fuerza de trabajo que las no migrantes en Chile, Panamá y Costa Rica, pero, al estandarizar las tasas, las diferencias no son significativas en el Ecuador, la República Dominicana y la Argentina.

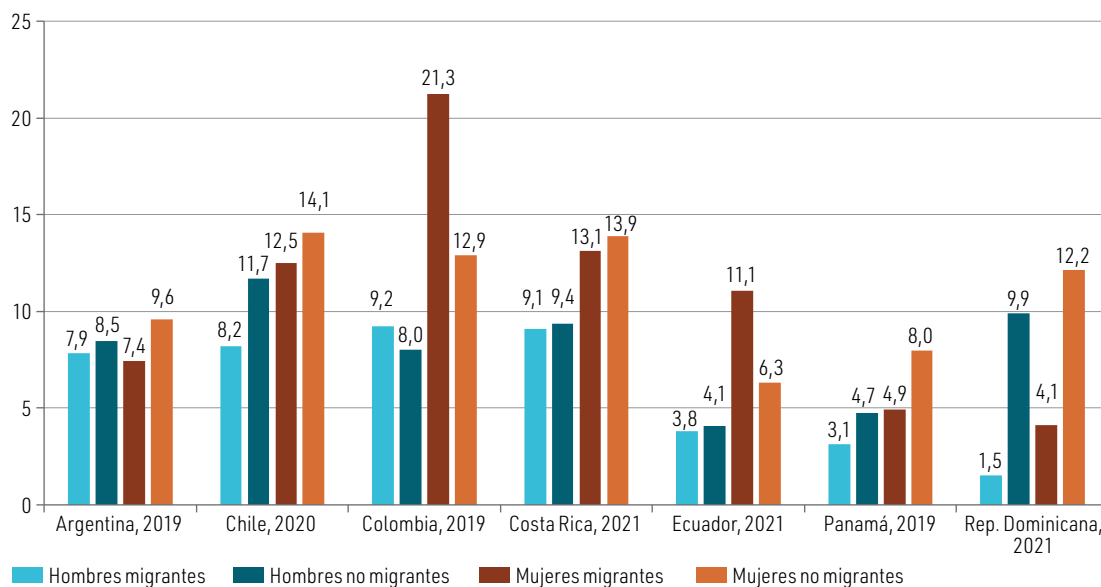
En suma, el ejercicio indica que, aun imponiendo una estructura etaria similar a la de la población nativa, y con algunas excepciones, las personas migrantes participan más que las nativas en la fuerza de trabajo.

b) Los niveles de desocupación de la población migrante tienden a ser menores

En los siete países analizados, las tasas de desocupación son inferiores entre las personas migrantes (véase el gráfico III.14). Este fenómeno puede deberse a varias causas, como la mayor empleabilidad, calificaciones y competencias de los inmigrantes, aunque también podría ser resultado de una menor protección frente al desempleo o una mayor disposición a sacrificar condiciones laborales decentes, dada la mayor urgencia por contar con un empleo o actividad remunerada (CEPAL/OIT, 2017). En la Argentina, por ejemplo, esto último se observó tanto en tiempos de expansión económica como en períodos recesivos, y se vinculó con la mayor flexibilidad de las personas migrantes a adaptarse a los vaivenes de la demanda y a aceptar condiciones de empleo más precarias (Cerrutti y Maguid, 2007).

Gráfico III.14

América Latina (7 países): tasas de desocupación, por condición migratoria y género, último año disponible (En porcentajes)



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

Si bien en general se observa que las tasas de desocupación entre las personas migrantes son inferiores a las de personas no migrantes, los casos de Colombia y el Ecuador no se adecuan a este patrón, lo que podría deberse a la cuantiosa y acelerada llegada de inmigrantes en ambos países y a que las personas inmigrantes recientes, en particular las mujeres, hayan tenido dificultades para obtener empleos o generarlos por sí mismas, incluso en actividades informales.

c) Perfiles educativos de las personas trabajadoras migrantes y su inclusión laboral

Los perfiles educativos de las poblaciones trabajadoras migrantes son clave a la hora de alcanzar una inclusión laboral más plena, particularmente en lo que respecta a la calificación de la ocupación y los ingresos. La perspectiva del capital humano, que ha sido muy influyente en la literatura sobre la inserción diferenciada y la brecha de ingresos de las poblaciones migrantes, se basa en una concepción meritocrática para explicar las desigualdades. En ella se plantea que son las diferencias en la productividad de los trabajadores (determinadas por sus distintas dotaciones de capital humano) las que explican las desigualdades (Becker, 1964; Mincer, 1974). Sin embargo, el indicador de nivel educativo alcanzado resulta insuficiente para explicar las diferencias en la inclusión laboral entre los trabajadores nativos y migrantes, por lo que se han propuesto otros aspectos de relevancia, entre estos, el lugar donde se adquirió la educación (en el país de origen o en el de destino) y el tiempo de residencia en el país (que se refiere a la acumulación de experiencia en el mercado de trabajo y a un incremento del capital social en el país de recepción).

Con frecuencia las personas migrantes encuentran barreras de distinto tipo para transferir sus competencias de forma adecuada, ya sea porque no es sencillo trasladar la experiencia previa a un mercado de trabajo que tiene una lógica y una dinámica propia, o porque es difícil lograr que los títulos o credenciales educativas sean reconocidos oficialmente. Estas barreras pueden marginalizar a la fuerza de trabajo migrante que cuenta con calificaciones adecuadas. A estos factores se suman la irregularidad migratoria, que inhabilita el acceso a empleos formales, y la discriminación abierta. Claramente, la subocupación de las personas migrantes por esos motivos representa una pérdida para el país de destino, que no aprovecha a pleno las competencias y calificaciones de esa fuerza de trabajo (Martínez y Cano, 2022).

La información que se obtiene de las encuestas de hogares permite lograr un acercamiento parcial a este tema mediante el análisis del nivel educativo de los trabajadores migrantes¹⁴. Una primera observación es la marcada heterogeneidad entre las poblaciones inmigrantes, lo que denota fundamentalmente variaciones derivadas de sus orígenes nacionales. Los países que no tienen tradición como receptores de inmigración acogen una población migrante con perfiles educativos frecuentemente más elevados que la población nativa. Es lo que ocurre en Colombia y el Ecuador con la llegada de la población venezolana. En el caso de Chile ocurre algo similar: ocho de cada diez personas migrantes que habían llegado a dicho país entre 2010 y 2015 contaban con educación terciaria (Carrasco y Suárez, 2018). En Costa Rica, en cambio, que tradicionalmente ha recibido población de Nicaragua, los perfiles educativos de la población migrante son inferiores a los de la población no migrante.

En la Argentina, la población inmigrante proviene de distintos países y posee perfiles educativos muy diferenciados¹⁵. Por un lado, las personas oriundas del Estado Plurinacional de Bolivia y el Paraguay poseen niveles educativos inferiores a los de la sociedad receptora y, por el otro, las personas migrantes del Perú, Colombia, la República Bolivariana de Venezuela y otros orígenes extrarregionales tienen niveles superiores (Cerrutti, 2018)¹⁶. Panamá y la República Dominicana se encuentran en situaciones completamente opuestas. En el primer caso, la fuerza de trabajo migrante exhibe los perfiles educativos más altos. En la República Dominicana, en cambio, los niveles educativos de la población inmigrante, que en su mayoría proviene de Haití, son significativamente más bajos que los de la población autóctona (véase el gráfico III.15).

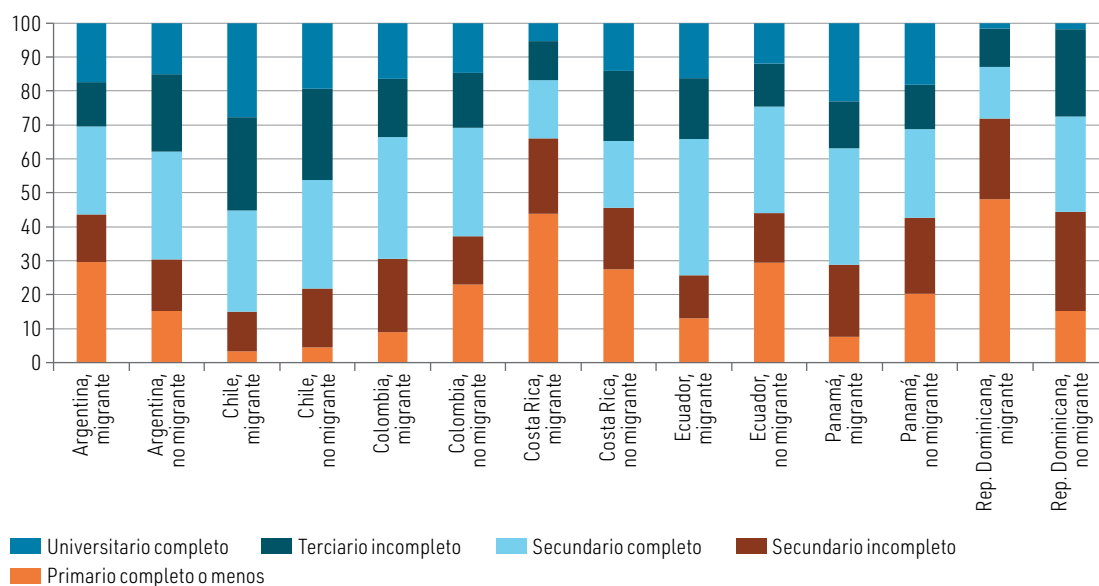
¹⁴ Si bien la mayoría de las encuestas permiten distinguir a las personas migrantes mediante alguna variable relativa al tiempo de residencia, por lo general el número de casos es muy pequeño como para hacer afirmaciones que no tengan un margen de error considerable.

¹⁵ Los países de los que proviene la población inmigrante de la Argentina son, por ejemplo, el Paraguay, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Perú, Chile, el Uruguay, Colombia y la República Bolivariana de Venezuela, entre otros. Asimismo, persiste una población envejecida de inmigrantes de origen transatlántico.

¹⁶ En un estudio realizado en 2022 por la Dirección Nacional de Población (DNP, 2022) a partir de datos administrativos, el número de residentes extranjeros en la Argentina con Documento Nacional de Identidad (DNI) ascendía a 3.033.786 personas, de las cuales el 30% había nacido en el Paraguay, el 22% en el Estado Plurinacional de Bolivia, el 10% en el Perú, el 7% en la República Bolivariana de Venezuela y el 7% en Chile.

Gráfico III.15

América Latina (7 países): distribución porcentual de la fuerza de trabajo, por nivel educativo y condición migratoria, último año disponible



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

Nota: Los datos corresponden a 2019 en el caso de la Argentina, Colombia y Panamá; a 2020 en el de Chile, y a 2021 en el de Costa Rica, el Ecuador y la República Dominicana.

La llegada reciente de migrantes, particularmente de la República Bolivariana de Venezuela, tuvo un impacto positivo en el perfil educativo de las personas migrantes en varios países de destino. Esto ocurrió en Chile, donde el porcentaje de personas migrantes con alguna educación de nivel terciario (incluidos los graduados universitarios) pasó del 39% en 2013 al 55% en 2020, pero también en la Argentina, donde pasó del 24% en 2014 al 30% en 2019, y en la República Dominicana, donde pasó del 10% en 2016 al 13% en 2021. En Panamá, por el contrario, la población de migrantes con un nivel elevado de educación se redujo del 45% al 37% entre 2017 y 2019, y, en Costa Rica, el perfil educativo de esa población se mantuvo prácticamente constante de 2014 a 2021.

d) Inclusión laboral: informalidad e intensidad de las jornadas laborales

Conectado con lo anterior, cabe destacar que la población trabajadora migrante se encuentra con mayor frecuencia en condiciones de informalidad laboral, tema central para las políticas de inclusión laboral (CEPAL/OIT, 2017; véase el capítulo II). Esta desventaja se relaciona, por un lado, con la concentración de las trabajadoras y los trabajadores migrantes en ocupaciones y sectores en que la incidencia de condiciones de trabajo informales es mayor (comercio, servicios personales, construcción o pequeños talleres en la industria de la alimentación o de la confección) y, por el otro, con la mayor vulnerabilidad debida a la propia condición de migrantes. A pesar de los compromisos internacionales relacionados con la protección de los trabajadores migrantes (véase el recuadro III.6), las actividades informales presentan en general una mayor facilidad de entrada y, si media una relación de dependencia asalariada, esta se da por fuera del marco regulatorio laboral. A los sectores clásicos en que las condiciones de trabajo informales son más frecuentes se les vienen sumando otros, como el trabajo en plataformas digitales, en particular las plataformas de transporte y de trabajadores de reparto (como se describió en el caso de las plataformas de trabajo doméstico en la sección A de este capítulo).

Recuadro III.6**Compromisos internacionales relacionados con la protección de los trabajadores migrantes**

Para orientar las políticas públicas de inclusión laboral de las personas migrantes, es importante tomar en cuenta los compromisos establecidos en los acuerdos internacionales, como el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (2013) y el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (2018), además de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares (1990), y los convenios laborales específicos de la OIT, a saber, el Convenio sobre la Conservación de los Derechos de Pensión de los Migrantes, 1935 (núm. 48), el Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (Revisado), 1949 (núm. 97), y el Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (Disposiciones Complementarias), 1975 (núm. 143).

El objetivo de estos instrumentos es facilitar la movilidad laboral, evitar la irregularidad, proteger el derecho al trabajo decente y la protección social, y evitar la discriminación. Mientras que la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares constituye un instrumento vinculante en el marco del derecho internacional de los derechos humanos de las Naciones Unidas cuyo objeto es la protección de todas las personas migrantes (trabajadores y sus familias), los Convenios son instrumentos con focos más específicos destinados a conservar los derechos de pensión de los migrantes (núm. 48), a promover la igualdad de tratamiento entre los trabajadores nacionales y extranjeros en situación regular (núm. 97), y a promover la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes (núm. 143).

En el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, ratificado por la enorme mayoría de los países de la región, se asumen los siguientes compromisos: minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen (objetivo 2); aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular (objetivo 5); facilitar la contratación equitativa y ética y salvaguardar las condiciones que garantizan el trabajo decente (objetivo 6); empoderar a los migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social (objetivo 16); invertir en el desarrollo de aptitudes y facilitar el reconocimiento mutuo de aptitudes, cualificaciones y competencias (objetivo 18), y colaborar para facilitar el regreso y la readmisión en condiciones de seguridad y dignidad, así como la reintegración sostenible (objetivo 21).

Por otra parte, en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo se reconoce que las personas migrantes realizan importantes contribuciones a los países de origen y de destino, y se manifiesta preocupación por el impacto de la crisis económica en las condiciones de vida de las personas migrantes y por la creciente complejidad de la migración. Se destaca que el proceso de desarrollo económico a escala mundial genera desigualdades y asimetrías que producen, a la vez, la disponibilidad de mano de obra dispuesta a trabajar por salarios mínimos y en condiciones precarias, y la demanda de condiciones altamente flexibles para extraer su fuerza productiva sin respetar sus derechos humanos, en particular, cuando se trata de personas provenientes de economías menos desarrolladas o en situación de mayor pobreza. En el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, los países acordaron diez medidas prioritarias, entre ellas: elaborar estrategias integrales globales y regionales para erradicar la vulneración de los derechos humanos de las personas migrantes, así como aprovechar los beneficios y enfrentar los desafíos que plantea la migración, entre ellos, aquellos derivados de las remesas y de la migración calificada en sectores de alta demanda, así como la participación diferenciada de hombres y mujeres y la transnacionalización del cuidado (medida prioritaria 68); promover la suscripción de convenios bilaterales y multilaterales de seguridad social que permitan acumular años de trabajo a los trabajadores migrantes (medida prioritaria 69), y dar prioridad, en cada país, al fortalecimiento de los canales de coordinación intersectorial y, entre los países, al reforzamiento de los mecanismos de cooperación intergubernamental, para garantizar el ejercicio de los derechos humanos de todas las personas migrantes, independientemente de su condición migratoria, con una perspectiva de género (medida prioritaria 73).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

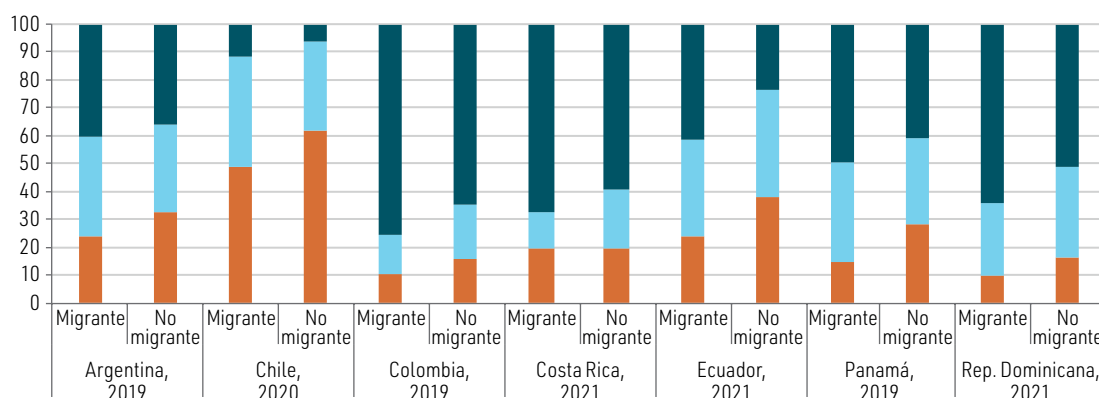
Un aspecto relativamente poco explorado de las condiciones laborales de la fuerza de trabajo migrante se refiere a la intensidad de su jornada laboral, es decir, al número de horas trabajadas. La información indica que el número de horas semanales que las personas migrantes trabajan es superior al de las no migrantes. A pesar de la variación entre países respecto a la cantidad de horas semanales trabajadas, en todos ellos las personas migrantes tienen jornadas de trabajo más intensas que las no migrantes.

No sorprende que las jornadas laborales de los hombres sean más extensas que las de las mujeres, dado que, a pesar de la mayor participación laboral femenina, son las mujeres las que continúan siendo las principales responsables de ejercer las tareas de cuidado (véase la sección A de este capítulo). Sin embargo, las brechas entre las horas trabajadas que se observan según la condición migratoria ocurren tanto entre los hombres como entre las mujeres (véase el gráfico III.16). Esas diferencias merecen ser estudiadas en mayor profundidad, dado que pueden indicar diversas circunstancias: la existencia de una mayor dedicación derivada de necesidades económicas más acuciantes (incluida la necesidad de transferir remesas); una mayor disposición a trabajar jornadas largas como una estrategia para aumentar la estabilidad laboral, y la imposición de los empleadores, sobre todo en contextos de elevada informalidad.

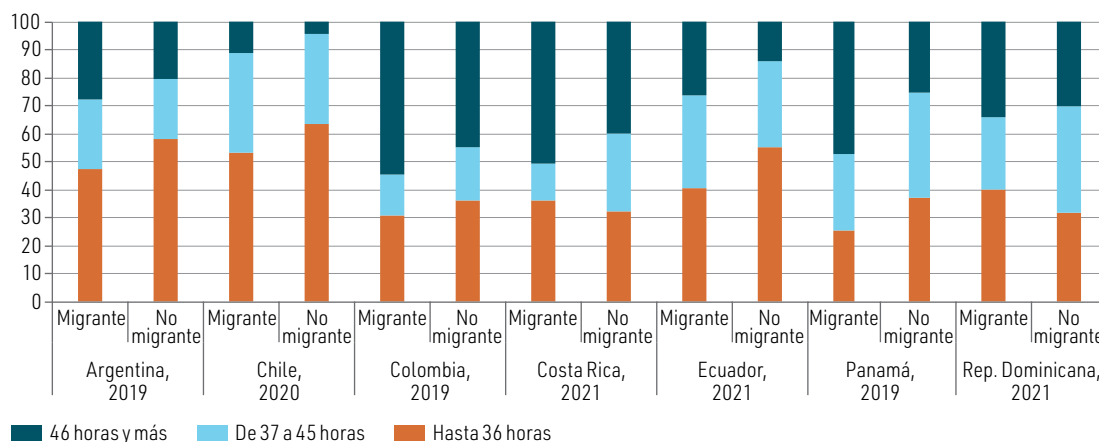
Gráfico III.16

América Latina (7 países): distribución de las personas ocupadas, por cantidad de horas semanales trabajadas, condición migratoria y sexo, último año disponible
(En porcentajes)

A. Hombres



B. Mujeres



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

e) Rasgos salientes de la participación de la fuerza de trabajo migrante en el mercado laboral

La categoría ocupacional alude al tipo de relación que mantienen las trabajadoras y los trabajadores en el mercado de trabajo; es decir, si se trata de una ocupación que se lleva a cabo de forma autónoma en su propio negocio, empresa o sociedad, como obreros o empleados, o como trabajadores familiares. Esas categorías en sí mismas no son indicativas de la calidad o las condiciones de trabajo, aunque su evolución en el transcurso de los procesos de desarrollo ha dado lugar a debates en torno al dinamismo de los mercados laborales y a su capacidad para absorber trabajadores en condiciones de formalidad en la región. En efecto, en la literatura de América Latina se han vinculado estrechamente ciertas actividades que se desempeñan por cuenta propia con el sector informal urbano (OIT, 1987; Mezzera, 1987; Portes, 1990), así como con el funcionamiento de mercados de trabajo duales o segmentados. Sin embargo, el trabajo por cuenta propia y el de los patrones microempresarios evoca una multiplicidad de actividades, desde profesionales independientes hasta vendedores ambulantes. Es por ello que es preciso complementar esta información con otras características que den cuenta del tipo de actividad y las condiciones laborales.

Tal como se mencionaba al inicio de este capítulo, los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad se combinan y entrecruzan, y crean núcleos de exclusión que inciden en las oportunidades de inclusión social y laboral de algunos grupos poblacionales. En este caso, se puede ver cómo las barreras de inclusión pueden ser mayores para las mujeres migrantes. El cuadro III.3 muestra que la extensión del trabajo asalariado es más baja entre las mujeres migrantes que entre las no migrantes, algo que no se observa de modo sistemático entre los hombres. En la Argentina, Costa Rica y Panamá hay una fuerte presencia de mujeres inmigrantes en el servicio doméstico (tal como se describió en la sección anterior). En la República Dominicana hay una gran presencia de trabajadores por cuenta propia y de empleadas domésticas. Entre los hombres destaca la mayor presencia de las personas migrantes como empleadoras en Panamá y como trabajadoras por cuenta propia en la Argentina.

Las trabajadoras migrantes se insertan en ocupaciones de menor calificación y jerarquía respecto a las no migrantes (véase el cuadro III.4). Con excepción del Ecuador, el porcentaje de mujeres migrantes en ocupaciones no calificadas supera el de las no migrantes; si a estas se suman las ocupadas en servicios o como vendedoras, el porcentaje de mujeres migrantes asciende a cerca del 70%. Solo en el Ecuador y Panamá las mujeres migrantes logran acceder a ocupaciones de elevada calificación en proporciones similares a las nativas. En tal sentido, las mujeres migrantes pueden concebirse como doblemente segregadas en términos ocupacionales: por ser mujeres y por ser migrantes. Además de la concentración en el servicio doméstico y de cuidado (véase la sección A), las pocas opciones ocupacionales disponibles se ofrecen en el sector del comercio y la hotelería¹⁷.

¹⁷ En Colombia, por ejemplo, el 50% de las trabajadoras migrantes se inserta en ese sector, y, en el Ecuador, el 46%.

Cuadro III.3

América Latina (7 países): población ocupada, por condición migratoria, categoría ocupacional y sexo, último año disponible
(En porcentajes)

Sexo y categoría ocupacional	Argentina, 2019		Chile, 2020		Colombia, 2019		Costa Rica, 2021		Ecuador, 2021		Panamá, 2019		República Dominicana, 2021	
	Migrantes	No migrantes	Migrantes	No migrantes	Migrantes	No migrantes	Migrantes	No migrantes	Migrantes	No migrantes	Migrantes	No migrantes	Migrantes	No migrantes
Hombres	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Asalariados	63,5	70,5	76,1	69,1	50,3	48,4	73,1	71,4	56,9	51,4	56,1	60,9	29,4	49,0
Cuenta propia	36,5	29,5	23,9	30,9	49,7	51,6	26,9	28,6	43,1	48,6	43,9	39,1	70,6	51,0
Mujeres	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Asalariadas	34,9	61,3	66,8	67,5	40,8	43,9	49,7	66,9	43,3	31,2	42,4	55,5	27,5	57,0
Cuenta propia	31,4	24,1	22,8	27,9	50,4	49,2	18,8	20,7	49,3	64,2	37,0	36,3	55,7	30,9
Empleada doméstica	33,7	14,6	10,3	4,7	8,8	6,9	31,5	12,5	7,4	4,7	20,6	8,1	16,8	12,1

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

Cuadro III.4

América Latina (6 países): población ocupada, por condición migratoria, grupo ocupacional y sexo, último año disponible
(En porcentajes)

Sexo y grupo ocupacional	Argentina, 2019		Chile, 2020		Costa Rica, 2021		Ecuador, 2021		Panamá, 2019		República Dominicana, 2021	
	Migrantes	No migrantes	Migrantes	No migrantes	Migrantes	No migrantes	Migrantes	No migrantes	Migrantes	No migrantes	Migrantes	No migrantes
Hombres												
Directivos, profesionales y técnicos	20,8	27,1	28,1	28,7	9,4	23,6	11,9	9,9	31,7	17,8	7,0	11,3
Empleados de oficina	5,3	7,7	7,0	4,6	3,7	6,5	2,1	2,4	2,3	3,3	2,1	5,2
Oficiales, operarios, operadores y artesanos	45,7	32,0	29,5	32,2	26,9	25,0	25,4	25,0	30,7	32,5	37,5	39,6
Trabajadores de los servicios y vendedores	19,0	18,8	18,3	15,7	13,7	15,7	21,8	13,8	20,3	13,0	9,4	20,4
Trabajadores no calificados	9,0	13,8	16,4	16,0	42,7	24,2	26,7	23,7	13,1	20,1	39,1	13,7
Otras ocupaciones	0,2	0,6	0,7	2,9	3,5	5,1	12,2	25,1	1,9	13,3	4,8	9,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Mujeres												
Directivos, profesionales y técnicos	16,4	34,6	26,5	39,2	11,6	33,2	17,6	15,0	24,6	30,5	10,7	22,1
Empleados de oficina	7,0	12,9	6,9	7,6	3,9	11,7	2,8	3,4	5,4	11,0	3,2	13,3
Oficiales, operarios, operadores y artesanos	5,5	6,1	4,9	6,4	6,8	7,4	6,5	6,1	4,8	8,0	2,2	6,2
Trabajadores de los servicios y vendedores	37,9	28,0	35,6	27,8	29,7	25,5	39,1	27,8	39,1	26,5	45,2	34,1
Trabajadores no calificados	33,1	18,2	25,9	18,5	47,2	21,3	29,8	33,7	25,9	16,0	37,3	23,6
Otras ocupaciones	0,0	0,1	0,3	0,5	0,8	0,8	4,2	14,0	0,3	8,0	1,4	0,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

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

En el caso de los hombres, si bien el acceso de las personas migrantes a ocupaciones que suponen una mayor calificación también es menor que el de las personas nativas, hay excepciones. En Panamá, los trabajadores migrantes acceden con mayor frecuencia a dichas ocupaciones y, en Chile, se insertan en similar proporción en ocupaciones directivas, gerenciales y técnicas. En el Ecuador los perfiles ocupacionales no difieren significativamente, salvo que hay una mayor presencia de nativos como trabajadores calificados agrarios, y una mayor presencia de migrantes como trabajadores de los servicios y vendedores.

En los casos de la Argentina, Costa Rica y la República Dominicana, las personas migrantes en general llevan a cabo con más frecuencia actividades de escasa calificación o de calificación operativa, lo que se vincula tanto con sus perfiles de calificación como con su concentración en sectores específicos de la economía¹⁸. En la República Dominicana, casi el 40% son trabajadores no calificados y más de un 30% adicional son oficiales y operarios.

f) Diferencias de ingresos entre las personas migrantes y las no migrantes

El examen de las brechas de ingresos, es decir, la razón entre el ingreso promedio que las personas no migrantes y las migrantes obtienen de su ocupación principal, contemplando el nivel educativo y el sexo, indica tres fenómenos destacables. El primero es que no se detecta una pauta generalizada de penalidad en los ingresos de las personas migrantes (véase el cuadro III.5). La situación varía de forma significativa entre los países, los hombres y las mujeres, y de acuerdo con el nivel educativo de los trabajadores, lo que sugiere la necesidad de estimar diferencias de ingresos controlando por un mayor número de características que los afectan. Un aspecto que se debe destacar es que, cuanto mayor es el nivel educativo de las personas ocupadas, mayor es la brecha entre las personas nativas y las personas migrantes a favor de las primeras. Es decir, la penalidad en los ingresos por condición migratoria es mayor entre las personas ocupadas con niveles educativos más altos. Este patrón se observa en cinco de los siete países analizados, con la excepción de Panamá (país en que sistemáticamente las personas migrantes obtienen mayores ingresos que las nativas) y el Ecuador. Entre los trabajadores con bajos niveles de educación, por el contrario, las diferencias son menos pronunciadas o son en favor de las poblaciones migrantes (claramente es el caso de Chile y el de las mujeres en Costa Rica)¹⁹.

Existe un vasto número de factores que pueden intervenir en estas diferencias y que se deberían tener en cuenta, como la cantidad de horas trabajadas, el tiempo de residencia en el país, la condición migratoria y las características de la inclusión laboral. Con el propósito de indagar en la existencia de una penalidad en los ingresos debido a la condición migratoria, pero manteniendo constantes algunos de los factores mencionados, se estimaron modelos de regresión lineal múltiple (OLS) que predicen el logaritmo de ingresos mensuales obtenidos en la ocupación principal de forma separada entre los hombres y las mujeres. En un primer modelo se incluye la condición migratoria y se controla por la edad, los años de educación formal completos y las horas trabajadas, mientras que en un segundo modelo se agregan las siguientes variables: asalariados que no están afiliados al sistema de pensiones, y trabajadores independientes cuyo nivel educativo completo máximo es la primaria (véase el cuadro III.6).

¹⁸ En la Argentina, tres de cada diez trabajadores migrantes se desempeñan laboralmente en el sector de la construcción, mientras que, en Costa Rica, el sector agropecuario, el de la construcción y el del comercio y la hotelería emplean a seis de cada diez.

¹⁹ Las brechas por condición migratoria y sexo indican que, sistemáticamente y con independencia del nivel educativo, las mujeres obtienen ingresos promedio inferiores a los hombres. A igualdad de nivel educativo, los hombres no migrantes obtienen ingresos que superan entre un 60% y un 140% el de las mujeres migrantes.

Cuadro III.5

América Latina (7 países): razón entre el ingreso promedio que las personas no migrantes y las migrantes obtienen de su ocupación principal, por nivel educativo y sexo, último año disponible
(En porcentajes)

País y sexo		Primario completo o incompleto	Secundario incompleto	Secundario completo	Terciario incompleto	Terciario completo
Argentina, 2019	Hombres	100	125	103	123	120
	Mujeres	91	106	119	144	136
Chile, 2020	Hombres	80	91	109	127	172
	Mujeres	58	62	97	120	123
Colombia, 2019	Hombres	104	118	135	137	112
	Mujeres	101	113	129	146	186
Costa Rica, 2021	Hombres	109	114	106	139	121
	Mujeres	82	105	106	129	127
Ecuador, 2021	Hombres	99	101	112	131	97
	Mujeres	97	97	114	116	111
Panamá, 2019	Hombres	41	63	91	52	67
	Mujeres	56	63	94	90	95
República Dominicana, 2021	Hombres	102	108	98	95	125
	Mujeres	121	88	121	111	140

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

Nota: Los valores iguales a 100 implican igualdad de ingresos entre las personas migrantes y las no migrantes, los superiores a 100, ingresos superiores entre las no migrantes, y los inferiores a 100, ingresos superiores entre las personas migrantes (por ejemplo, un valor de 90 implica que el ingreso promedio de las personas no migrantes es el 90% del de las personas migrantes). Los valores resaltados en negritas indican que la estimación es estadísticamente significativa.

Cuadro III.6

América Latina (7 países): coeficientes relativos a la variable condición de migración en modelos de regresión lineal múltiple (OLS) que predicen el logaritmo natural (Ln) de ingresos en la ocupación principal de hombres y mujeres, último año disponible

País	Hombres		Mujeres	
	Modelo 1*	Modelo 2**	Modelo 1*	Modelo 2**
Argentina, 2019	-0,0659	-0,00513	-0,145**	-0,118**
	(0,0417)	(0,0410)	(0,0572)	(0,0559)
Número de casos	13,333	13,333	10,344	10,344
R cuadrado	0,248	0,308	0,349	0,411
Chile, 2020	-0,176***	-0,172***	-0,0969**	-0,0951**
	(0,0612)	(0,0594)	(0,0443)	(0,0441)
Número de casos	34,767	34,767	28,272	28,272
R cuadrado	0,311	0,314	0,352	0,354
República Dominicana, 2021	0,0225	0,0335	0,0602	0,132***
	(0,0255)	(0,0261)	(0,0440)	(0,0437)
Número de casos	19,692	19,692	12,020	12,020
R cuadrado	0,212	0,217	0,346	0,372
Colombia, 2019	-0,281***	-0,205***	-0,407***	-0,352***
	(0,0137)	(0,0139)	(0,0200)	(0,0202)
Número de casos	177,762	177,762	139,506	139,506
R cuadrado	0,350	0,370	0,466	0,473

País	Hombres		Mujeres	
	Modelo 1*	Modelo 2**	Modelo 1*	Modelo 2**
Costa Rica, 2021	-0,0764***	-0,0578**	-0,0592*	-0,0480
	(0,0262)	(0,0260)	(0,0330)	(0,0312)
Número de casos	7,556	7,556	4,696	4,696
R cuadrado	0,419	0,451	0,570	0,600
Ecuador, 2021	-0,150***	-0,0953***	-0,132***	-0,0858***
	(0,0239)	(0,0243)	(0,0308)	(0,0297)
Número de casos	85,477	85,477	57,228	57,228
R cuadrado	0,336	0,354	0,475	0,482
Panamá, 2019	0,138***	0,237***	0,0679	0,171***
	(0,0377)	(0,0388)	(0,0414)	(0,0415)
Número de casos	11,083	11,083	6,978	6,978
R cuadrado	0,459	0,496	0,559	0,586

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

Nota: En el modelo 1, se controla por las siguientes variables: edad y edad² (edad al cuadrado), años de educación y horas trabajadas. En el modelo 2, se añade la variable de trabajo informal (Sí/No). ***: $p < 0,01$.

En el caso de los hombres, los resultados indican que, en Costa Rica, Chile, el Ecuador y Colombia, la penalidad de ingresos de los trabajadores migrantes se mantiene incluso con los controles. Esos trabajadores perciben entre un 7% y un 28% menos que sus pares nativos y, con la excepción de Chile, al introducir las variables del segundo modelo el efecto de la condición migratoria disminuye levemente. En la Argentina y la República Dominicana la penalidad de ingresos de los trabajadores migrantes desaparece con los controles, y en Panamá las personas migrantes obtienen ingresos superiores a las nativas.

En el caso de las mujeres también ocurre que las migrantes reciben ingresos inferiores a las no migrantes, y se destacan Colombia, donde las primeras perciben ingresos que son en promedio un 40% inferiores a los de las segundas, y la Argentina, donde, al contrario de lo que ocurre con los hombres, se observa penalidad de ingresos de las migrantes frente a las no migrantes. Panamá y la República Dominicana son casos anómalos, ya que en ambos los ingresos promedio de las migrantes son superiores a los de las nativas.

En suma, si bien los resultados obtenidos corroboran en gran parte que las personas migrantes perciben ingresos inferiores a las no migrantes, la diferencia en cuanto a la intensidad de los coeficientes y los datos que indican casos anómalos abren interrogantes sobre cómo pueden incidir las estructuras de los mercados de trabajo y las características específicas de la demanda de trabajadores migrantes. Sin duda, el tiempo de residencia y el origen nacional también desempeñan un papel relevante, pero lamentablemente no pueden examinarse debido al reducido tamaño muestral.

C. Síntesis

Tal como se señaló en el capítulo II, la inclusión laboral es una parte del desarrollo social inclusivo que tiene por objeto garantizar que todas las personas ocupadas en la fuerza laboral tengan acceso a un trabajo decente que proporcione niveles de ingreso adecuados y acceso a la protección social. De esta manera, la inclusión laboral se caracteriza no solo por la inserción en el mercado laboral, sino también por las condiciones del trabajo al que se accede. En este *Panorama Social* se ha planteado que hay grupos poblacionales que, en los procesos de inclusión laboral, enfrentan mayores obstáculos

marcados por los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social (CEPAL, 2016a). En este capítulo se realizó un análisis enfocado en las desigualdades de género y la división sexual del trabajo, como condicionantes de los procesos de inclusión laboral de las mujeres. También se puso un énfasis especial en quienes se dedican al trabajo doméstico, que en su mayoría son mujeres. Se trata de un sector que avanza en cuanto a la normativa destinada a garantizar derechos, pero que aún presenta grandes obstáculos para la inclusión laboral. El capítulo también se enfocó en las personas migrantes internacionales y, en particular, las mujeres migrantes, en un contexto regional en que la migración se ha expandido de manera muy importante y en poco tiempo.

En la sección A de este capítulo se ilustró cómo la división sexual del trabajo y la organización social del cuidado continúan siendo uno de los nudos estructurales de la desigualdad de género en la región. Estas también son una de las barreras principales para la inclusión laboral de las mujeres, y atentan contra su autonomía y contra el ejercicio de los derechos (CEPAL, 2021a). Por ese motivo, en la región se enfrenta el desafío importante de, en algunos países, crear, y en otros, consolidar políticas y sistemas integrales de cuidados que permitan avanzar en la inclusión laboral, sobre todo de las mujeres. En ese contexto, los Gobiernos de la región han aprobado una serie de acuerdos fundamentales sobre el diseño y la aplicación de políticas de cuidados, acuerdos que tienen por objeto promover la corresponsabilidad entre los hombres y las mujeres, y entre el Estado, el mercado, las comunidades y las familias (CEPAL, 2022b). En esas políticas se abordan las necesidades de las personas que necesitan cuidados —niñas y niños, personas mayores y personas con discapacidad que requieren de asistencia personal—, así como las necesidades de quienes los proporcionan.

Ello implica que estas políticas, que constituyen uno de los componentes de los sistemas de protección social, sean accesibles para quienes las necesitan y fortalezcan el rol del Estado en la prestación de los servicios que se brindan y el acceso a ellos. Eso supone, entre otras acciones, ampliar la oferta de los servicios de cuidado, fortalecer la regulación de los servicios y de las condiciones laborales de quienes trabajan en el sector, e implementar programas de formación (CEPAL/ONU-Mujeres, 2022). Se considera también indispensable que se contemplen políticas en que se establezcan licencias y otras regulaciones vinculadas a los tiempos que se dedican al cuidado, y que se destinen recursos a la población que necesita cuidados y que los brinda, especialmente a la que lo hace de manera no remunerada. Un aspecto clave que se debe considerar al diseñar estas políticas es la articulación y la armonización que debe haber entre las políticas integrales de cuidado, sus marcos normativos y sus principios, y el diseño general de las prestaciones de los sistemas de protección social.

Las transformaciones demográficas y los cambios en cuanto a la necesidad de cuidados del conjunto de la población obligan a poner atención, entre otros factores, a las condiciones en que trabajan las personas que cuidan. El aumento de la demanda y del trabajo de cuidados, en un contexto en que este se encuentra feminizado y poco valorado, alerta sobre el impacto que tendrá en el conjunto del mercado laboral (CEPAL, 2022b). Promover la inclusión laboral de las trabajadoras domésticas incide en gran medida en el empleo femenino en general y en el cierre de las brechas de género, en particular debido al peso que ese trabajo tiene en el total del trabajo remunerado que realizan las mujeres. Las políticas laborales son importantes para modificar la rígida división sexual del trabajo, no solo a través de mecanismos de incentivo para que las mujeres ingresen en sectores masculinizados con mayores grados de formalización y salarios más altos, sino también mediante medidas que promuevan la incorporación de los hombres en tareas históricamente feminizadas por su asociación al cuidado. Esta propuesta adquiere especial importancia en el marco de la creación de sistemas integrales de cuidados, a partir de los que se debería avanzar en la inclusión laboral, en especial en la de las mujeres.

En la sección B de este capítulo se describió en mayor profundidad la situación de la población migrante en la región y sus desafíos en lo que atañe a la inclusión laboral. El número de personas migrantes intrarregionales se ha incrementado de manera notable en América Latina y el Caribe, y esas personas se han establecido tanto en países que tenían larga tradición inmigratoria como en otros

que hasta hace pocos años eran países de emigración. Esta situación da lugar a retos significativos en los países de origen, tránsito, destino y retorno, donde hay que procurar la inclusión laboral de las personas migrantes, y encarar la discriminación y los prejuicios. La migración puede contribuir de diversas maneras al desarrollo social inclusivo de los países receptores, sobre todo si ocurre por las vías regulares, como opción informada y con protección de derechos, de conformidad con los instrumentos internacionales. Junto con el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, la Agenda 2030 y el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, es imprescindible consignar el compromiso de los países con la protección de las personas migrantes, cualquiera sea su condición administrativa.

Sobre la base de datos provenientes de las encuestas de hogares de la Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, la República Dominicana y Panamá, se ha estimado el impacto de las personas migrantes en la demografía y la fuerza de trabajo, sus formas específicas de incorporación en el mercado laboral y su contribución al PIB (esa última estimación no se hizo en el caso de Panamá). El aporte demográfico se materializa a través de dos mecanismos: la propensión a migrar en edades adultas jóvenes, y la mayor propensión de las personas migrantes a participar en la fuerza de trabajo. Se trata de personas que en su mayoría se han formado en sus países de origen, por lo que el costo fiscal que suponen es inferior al de la población nativa. Obviamente, el beneficio es mayor cuanto más elevado es el perfil educativo de las personas migrantes. Con su trabajo, esas personas hacen asimismo una contribución considerable al PIB. Ese aporte varía en función del ciclo económico, del nivel de productividad, del dinamismo de los sectores económicos y de si las personas migrantes tienen acceso a la inserción o inclusión laboral.

Sin embargo, hay una marcada heterogeneidad en las características y los perfiles de las trabajadoras y los trabajadores migrantes de la región, sobre todo en lo que respecta al perfil educativo; asimismo, varían las estructuras de los mercados de trabajo en los que participan. Los contextos de recepción condicionan en gran medida las oportunidades ocupacionales de las personas migrantes, aunque su posicionamiento relativo con respecto a los trabajadores y las trabajadoras locales depende de otros factores, como la condición de irregularidad. Las oportunidades ocupacionales a las que acceden las personas migrantes son más restringidas, y están muy segmentadas en el caso de las mujeres, que trabajan en promedio un número mayor de horas y que, con mucha más frecuencia que sus pares no migrantes, lo hacen en condiciones de informalidad. Esas condiciones redundan en que el ingreso promedio de la ocupación principal de las personas migrantes sea inferior, y en que las mujeres migrantes sean las que se encuentran en la situación más desventajosa.

En todos estos análisis, la regularidad migratoria es condición fundamental (aunque no suficiente) para que las personas migrantes puedan acceder al empleo formal y a la inclusión laboral. Sin ella, las personas migrantes se ven impedidas de cotizar en la seguridad social y de obtener los beneficios asociados al empleo formal, como la protección contra el despido injustificado, las vacaciones pagas y todas las protecciones complementarias que las legislaciones laborales nacionales aseguran. Además de la regularidad migratoria, existen mecanismos a través de los cuales se podría favorecer el proceso de inclusión laboral de las personas migrantes y, a su vez, maximizar la contribución de estas a la sociedad de recepción. Un aspecto clave para llevar a cabo cualquier iniciativa de promoción de la empleabilidad es llegar a conocer antes en profundidad las características y las necesidades de las comunidades a las que se pretende promover. Un desafío es que la fuerza laboral migrante pueda hacer valer sus conocimientos y credenciales educativas adquiridas antes del proceso migratorio. Cuando se trata de títulos habilitantes, la recomendación evidente es acelerar los procesos de acreditación, pero también promover avales de competencias. Otro aspecto se refiere al manejo de información adecuada: promover la inclusión laboral de las personas migrantes requiere formular políticas laborales que permitan a esas personas contar con información relevante sobre las características específicas que tienen los procesos de búsqueda laboral en los distintos países, sus derechos laborales y las formas de proceder para acceder a la

justicia en caso de ser necesario. En ese sentido, se deben examinar las barreras que obstaculizan la inclusión laboral debido a la condición migratoria, y en las políticas de inclusión laboral se debería promover el acceso de las personas migrantes a programas de empleo nacionales o locales, así como a los planes de fomento al emprendimiento. Algo similar ocurre con la formación profesional y la certificación de competencias. La capacitación en competencias específicas puede hacer una diferencia a la hora de acercar la oferta laboral migrante a la demanda. Otra medida sería crear mecanismos adecuados y eficaces de intermediación laboral, es decir, mecanismos que articulen la demanda y la oferta de trabajo de los actores públicos o privados optimizando la colocación de la fuerza laboral y reduciendo los costos de búsqueda. En suma, las políticas de inclusión laboral pueden dar lugar a grandes diferencias en lo que respecta a los derechos y al bienestar de las personas migrantes, así como a las contribuciones que ellas hacen al desarrollo social inclusivo y sostenible de los países.

Los retos son considerables en sociedades en que a lo largo del tiempo ha habido dificultades persistentes relativas a la inclusión social y laboral de las personas. Un mecanismo eficaz para lograr el desarrollo social inclusivo y sostenible a nivel regional es aplicar políticas públicas basadas en la protección de los derechos y la igualdad de género, que estén orientadas a promover la inclusión de todas las personas, sin distinción de origen nacional, que contengan acciones afirmativas destinadas a lograr la igualdad sustantiva, y que promuevan los sistemas integrales de cuidado, el trabajo decente y la participación plena, significativa e igualitaria de las mujeres en sectores estratégicos de la economía.

Esta es una oportunidad muy valiosa para lograr que los compromisos de la Agenda Regional de Género, especialmente el reciente Compromiso de Buenos Aires, y del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo se reflejen en políticas públicas que mejoren la vida de las personas y favorezcan la inclusión laboral sin dejar a nadie atrás.

Bibliografía

- Arias, K., P. Carrillo y J. Torres (2020), “Análisis del sector informal y discusiones sobre la regulación del trabajo en plataformas digitales en el Ecuador”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/75), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Banco Mundial (2022), “Remittances brave global headwinds. Special focus: climate migration”, *Migration and Development Brief*, N° 37, Washington, D.C.
- Baron, C. y L. Scuro (2023), “Los nudos estructurales de la desigualdad de género y los desafíos para la autonomía de las mujeres en el futuro del trabajo”, *Desigualdades, inclusión laboral y futuro del trabajo en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/63), M. Huepe (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Becker, G. (1964), *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, Chicago, University of Chicago Press.
- Benencia, R. y A. Gazzotti (1995), “Migración limítrofe y empleo: precisiones e interrogantes”, *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, vol. 10, N° 31, Buenos Aires, Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA).
- Bensusán, G. (2020), “Ocupaciones emergentes en la economía digital y su regulación en México”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 203 (LC/TS.2020/28), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Blanchard, O. (2023), *Las plataformas digitales de cuidados y sus servicios workertech en América Latina y el Caribe: análisis de un sector incipiente*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Canales, A. (2022), “Evaluación cuantitativa de las contribuciones de las migraciones recientes al desarrollo sostenible: el caso de Chile”, *Sobre las contribuciones de la migración al desarrollo sostenible: estudios en países seleccionados*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/195), J. Martínez y M. Cano (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Canales, A. y otros (2013), *Vidas vulnerables: migración, derechos humanos y políticas públicas en cinco zonas fronterizas de América Latina*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.

- Carrasco, I. y J. Suárez (2018), “Migración internacional e inclusión en América Latina: análisis en los países de destino mediante encuestas de hogares”, *serie Políticas Sociales*, N° 231 (LC/TS.2018/57), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cebollada, M. (2021), *Mecanismos de intermediación laboral en el trabajo del hogar remunerado en la Ciudad de México*, Ciudad de México, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Cecchini, S. y J. Martínez (2023), “Migración internacional en América Latina y el Caribe: una mirada de desarrollo y derechos”, *Revista CEPAL*, N° 141, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023a), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>.
- (2023b), *Compromiso de Buenos Aires* (LC/CRM.15/6/Rev.1), Santiago.
- (2022a), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/15-P), Santiago.
- (2022b), *La sociedad del cuidado: horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género* (LC/CRM.15/3), Santiago.
- (2022c), *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad* (LC/SES.39/3-P), Santiago.
- (2022d), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- (2022e), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/9-P/Rev.1), Santiago.
- (2022f), *45 años de Agenda Regional de Género* (LC/MDM-E.2022/4), Santiago.
- (2021a), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
- (2021b), *Tecnologías digitales para un nuevo futuro* (LC/TS.2021/43), Santiago.
- (2020), “Los efectos del COVID-19: una oportunidad para reafirmar la centralidad de los derechos humanos de las personas migrantes en el desarrollo sostenible”, *Informe COVID-19*, Santiago.
- (2019a), *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (LC/CRM.14/3), Santiago.
- (2019b), *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago.
- (2017a), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago.
- (2017b), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago.
- (2016a), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- (2016b), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago.
- (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- CEPAL/MMGYD (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Argentina) (2022), “Mapa Federal del Cuidado en la Argentina: construcciones conceptuales y usos”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/173-LC/BUE/TS.2022/18), Santiago.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2023), “Hacia la creación de mejor empleo en la pospandemia”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 28 (LC/TS.2023/70), Santiago.
- (2019), “El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: antiguas y nuevas formas de empleo y los desafíos para la regulación laboral”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 20 (LC/TS.2019/31), Santiago.
- (2017), “La inmigración laboral en América Latina”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 16 (LC/TS.2017/30), Santiago.
- CEPAL/ONU-Mujeres (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) (2022), *Hacia la construcción de sistemas integrales de cuidados en América Latina y el Caribe: elementos para su implementación* (LC/TS.2022/26), Santiago.
- Cerrutti, M. (2018) “Migrantes y migraciones: nuevas tendencias y dinámicas”, *La Argentina en el siglo XXI: cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual. Encuesta Nacional sobre la Estructura Social*, J. Piovani y A. Salvia (coords.), Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Cerrutti, M. y A. Maguid (2007), “Inserción laboral e ingresos de migrantes limítrofes y peruanos en el gran Buenos Aires”, *Notas de Población*, N° 83 (LC/G.2340-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Correa, M. (2021), “Los riesgos psicosociales en el trabajo doméstico y de cuidados”, *Lex Social: Revista de los Derechos Sociales*, vol. 11, N° 1, Sevilla, Universidad Pablo de Olavide (UPO).
- Damas de Matos, A. (2021), “The fiscal impact of immigration in OECD countries since the mid-2000s”, *International Migration Outlook 2021*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

- DNP (Dirección Nacional de Población) (2022), “Caracterización de la migración internacional en Argentina a partir de los registros administrativos del RENAPER”, Buenos Aires [en línea] https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/12/caracterizacion_de_la_migracion_internacional_en_argentina_a_partir_de_los_registros_administrativos_del_renaper_dnp.pdf.
- Ehrenreich, B. y A. Russell (eds.) (2003), *Global Woman: Nannies, Maids, and Sex Workers in the New Economy*, Nueva York, Henry Holt & Company.
- Espejo, A. y V. Cortínez (2023), “Memoria del Tercer Seminario Regional de Desarrollo Social: promover la inclusión laboral como una forma de superar las desigualdades y la informalidad en América Latina y el Caribe”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Gontero, S. y M. Velásquez (2023), “Trabajo doméstico remunerado en América Latina: claves para una ruta de formalización”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/82), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gutiérrez, A. y otros (2020), “Criterios de calidad en la estimación de indicadores a partir de encuestas de hogares: una aplicación a la migración internacional”, *serie Estudios Estadísticos*, N° 101, (LC/TS.2020/52), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Huepe, M. (ed.) (2023), “Desigualdades, inclusión laboral y futuro del trabajo en América Latina”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/63), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Hunt, A. y F. Machingura (2016), “A good gig? The rise of on-demand domestic work”, *Working Paper*, N° 7, Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- Kalla, S. (2022), “Hacking platform capitalism: the case of domestic workers on South Africa’s SweepSouth platform”, *Gender & Development*, vol. 30, N° 3, Milton Park, Taylor & Francis.
- Mármora, L. (1977), “Política e investigación en el proceso de planificación migratoria”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa de Investigaciones Sociales sobre Población en América Latina (CEPAL/PISPAL).
- Marshall, A. (1977), “Inmigración, demanda de fuerza de trabajo y estructura ocupacional en el área metropolitana argentina”, *Desarrollo Económico*, vol. 17, N° 65, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
- Martínez, J. y M. Cano (eds.) (2022), “Sobre las contribuciones de la migración al desarrollo sostenible: estudios en países seleccionados”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/195), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mezzer, J. (1987), “Notas sobre la segmentación de los mercados laborales urbanos”, *Documentos de Trabajo*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Mincer, J. (1974), *Schooling, Experience and Earnings*, Nueva York, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).
- Ministerio del Interior de la Argentina (2022), *Caracterización de la migración internacional en Argentina a partir de los registros administrativos del RENAPER*, Buenos Aires.
- Morales, A., G. Acuña y K. Li Wing-Ching (2010), “Migración y salud en zonas fronterizas: Colombia y el Ecuador”, *serie Población y Desarrollo*, N° 92 (LC/L.3247-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- MTEySS/OISS/SRT (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social/Organización Iberoamericana de Seguridad Social/Superintendencia de Riesgos del Trabajo) (2020), “Condiciones de empleo, trabajo y salud de trabajadoras domésticas de casas particulares: resultados de la [ECETSS] 2018”, Buenos Aires [en línea] https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_tdc_p_-_ecetss_2018_0.pdf.
- Naciones Unidas (2020), *International Migration 2020 Highlights* (ST/ESA/SER.A/452), Nueva York.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2023), “Quiénes son los trabajadores domésticos” [en línea] <https://www.ilo.org/global/topics/domestic-workers/who/lang-es/index.htm>.
- (2021a), *El trabajo doméstico remunerado en América Latina y el Caribe, a diez años del Convenio núm. 189*, Ginebra.
- (2021b), *ILO Global Estimates on International Migrant Workers: Results and Methodology*, Ginebra.
- (2021c), *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2021: el papel de las plataformas digitales en la transformación del mundo del trabajo*, Ginebra.
- (2020), “La COVID-19 y los trabajadores de los cuidados a domicilio y en instituciones”, *Nota Informativa Sectorial de la OIT*, Ginebra.
- (2019), *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*, Ginebra.
- (2011), *Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189)*, Ginebra.
- (1987), *Adjustment and Social Debt: A Structural Approach*, Santiago.
- Pereyra, F., L. Poblete y A. Tizziani (2023), *Plataformas digitales de servicio doméstico y condiciones laborales: el caso de Argentina*, Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

- Portes, A. (1990), *La economía informal en los países desarrollados y en los menos avanzados*, Buenos Aires, Editorial Planeta.
- Salazar, R. (2001), *Servants of Globalization: Women, Migration and Domestic Work*, Stanford, Stanford University Press.
- UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2020), *Consecuencias socioeconómicas del embarazo en la adolescencia en seis países de América Latina: implementación de la metodología para estimar el impacto socioeconómico del embarazo y la maternidad en adolescentes (Milena) en Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Paraguay*, Panamá.
- Vaca Trigo, I. y C. Baron (2022), “Descentrar el producto interno bruto (PIB): bienestar, cuidados y tiempo”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/80), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Valenzuela, M., L. Scuro e I. Vaca Trigo (2020), “Desigualdad, crisis de los cuidados y migración del trabajo doméstico remunerado en América Latina”, *serie Asuntos de Género*, N° 158 (LC/TS.2020/179), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Anexo III.A1

Cuadro III.A1.1

América Latina (5 países): razón de posibilidades de regresión logística sobre la variable dependiente “dedicación al trabajo remunerado” en mujeres de 25 a 50 años, último año disponible

Variables	Países y años				
	Bolivia (Estado Plurinacional de), 2021	Chile, 2017	Guatemala, 2014	México, 2020	Uruguay, 2021
1 hijo	0,714***	1,028	0,577***	0,819***	1,058
2 hijo	0,605***	0,729***	0,591***	0,577***	0,971
3 hijos	0,550***	0,665***	0,598***	0,559***	0,721**
4 hijos	0,605***	0,597***	0,480***	0,584***	0,572***
5 hijos y más	0,405***	0,532***	0,394***	0,636***	0,561***
Edad	1,046***	1,017***	1,026***	1,016***	1,040***
Área rural	2,011***	0,538***	0,475***	0,964	0,906
Educación secundaria	1,116	1,926***	1,688***	1,244***	2,417***
Educación terciaria	2,084***	5,355***	2,806***	2,505***	9,419***
Constante	0,442***	0,654***	0,894	1,081	0,413***
Casos (En número)	7 736	37 828	8 260	58 357	4 845

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

Nota: *** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$. Los errores estándares estimados son robustos y en ellos se considera el efecto del diseño muestral, salvo en el caso de Guatemala.

Cuadro III.A1.2

América Latina (5 países): razón de posibilidades de regresión logística sobre la variable “dedicación al trabajo no remunerado en quehaceres domésticos” en mujeres de 25 a 50 años, último año disponible

Variables	Países y años				
	Bolivia (Estado Plurinacional de), 2021	Chile, 2017	Guatemala, 2014	México, 2020	Uruguay, 2021
1 hijo	5,152***	4,313***	1,871***	2,103***	2,620***
2 hijo	6,798***	7,746***	2,145***	3,182***	3,307***
3 hijos	8,140***	9,083***	2,157***	3,407***	4,292***
4 hijos	7,455***	10,30***	2,614***	3,223***	3,765***
5 hijos y más	10,38***	9,303***	3,064***	3,082***	5,478***
Edad	0,961***	0,986***	0,972***	0,986***	0,980***
Área rural	0,595***	2,258***	2,233***	1,152***	1,319
Educación secundaria	0,939	0,738***	0,526***	0,877***	0,461***
Educación terciaria	0,360***	0,208***	0,262***	0,401***	0,0902***
Constante	0,327***	0,103***	0,853	0,384***	0,210***
Casos (En número)	7 736	37 828	8 260	58 357	4 845

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

Nota: *** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$. Los errores estándares estimados son robustos y en ellos se considera el efecto del diseño muestral, salvo en el caso de Guatemala.

CAPÍTULO

IV

Institucionalidad y gasto social: desafíos para la inclusión laboral

Introducción

A. Una institucionalidad social en construcción con desafíos
para la inclusión laboral

B. Evolución del gasto público social en el período 2000-2022

C. Inversión pública en políticas de inclusión laboral en América Latina

D. Comentarios finales

Bibliografía

Anexo IV.A1

Introducción

La capacidad transformadora de las políticas sociales, entre otros factores, depende de sus bases institucionales, es decir, de la pertinencia y la legitimidad de sus mandatos legales, la coherencia de estos con su estructura organizacional y su nivel de coordinación, así como de sus capacidades humanas, técnicas y financieras. Atendiendo a estos elementos, para el análisis de la institucionalidad social, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha destacado cuatro dimensiones analíticas: i) jurídico-normativa; ii) organizacional; iii) técnico-operativa, y iv) financiera, con el objeto de dar seguimiento a los requerimientos y desafíos de los países para lograr un desarrollo social inclusivo (CEPAL, 2015, 2016 y 2023a; Martínez, 2019). La consolidación de estas cuatro dimensiones conforma un marco institucional central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo. Por esa razón, la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo aprobada por los países de la región en 2019 tiene a la institucionalidad social como uno de sus cuatro ejes de acción, un eje que se destaca como medio de implementación clave de la Agenda 2030. El desarrollo social inclusivo solo podrá alcanzarse mediante compromisos de Estado, de la mano de una institucionalidad sólida que dé continuidad, coherencia y legitimidad a las políticas y programas sociales (CEPAL, 2020).

El panorama actual de la institucionalidad social en América Latina y el Caribe muestra varios desafíos pendientes. Entre otras orientaciones encaminadas a enfrentarlos cabe destacar la necesidad de consolidar las bases jurídico-normativas para avanzar en un enfoque de derechos, en un universalismo sensible a las diferencias y en el fortalecimiento de la coherencia de los objetivos y mandatos normativos con la capacidad de la institucionalidad social. En materia organizacional, es preciso invertir en recursos humanos y tecnológicos para asegurar resultados, así como mejorar la eficiencia mediante la coordinación, la descentralización y la participación. Por su parte, el fortalecimiento de la dimensión técnico-operativa pasa por una mayor inversión en sistemas de información, la ampliación de los datos y la difusión de la información social a nivel intersectorial y poblacional para reafirmar y consolidar la centralidad del desarrollo social inclusivo. Hay que añadir a esto la consolidación de los sistemas de seguimiento y evaluación de las políticas y programas sociales. Por último, resulta prioritario avanzar en la sostenibilidad financiera para fortalecer la institucionalidad social y con ello poder erradicar la pobreza y reducir la desigualdad (CEPAL, 2023a).

La función que deben cumplir las políticas públicas en materia social pasa en parte por las acciones de inclusión laboral, tanto con el fin de fomentar el acceso de las personas al empleo como de asegurar que lo hagan en condiciones de trabajo decente. La acción pública en este ámbito no puede recaer exclusivamente en los ministerios de desarrollo social (o sus equivalentes) en la región. Participan también otras instancias, entre las que merecen mención especial los ministerios del trabajo y otros organismos del Estado, así como los encargados de la seguridad social cuando no son parte de los dos anteriores. En ese sentido la construcción de una institucionalidad social sólida y eficiente también requiere que se garantice una coordinación eficaz en las distintas entidades estatales abocadas a la protección social y la inclusión laboral y entre ellas.

Considerando lo anterior, en el presente capítulo se exponen elementos del panorama actual de la institucionalidad social de América Latina y el Caribe, con énfasis en las políticas de inclusión laboral, así como en la dimensión financiera mediante el análisis de la evolución y las características del gasto social. En el primer apartado se hace una breve revisión del estado de la aprobación o la ratificación de diversos instrumentos y convenios importantes, así como de la rectoría del sector social, la correspondencia entre los mandatos de los ministerios de desarrollo social de la región y su estructura organizacional, incluido su nivel de coordinación para asegurar una atención integral a la población objetivo mediante modalidades de acceso como la ventanilla única. También se abordan los sistemas de información y las entidades ejecutoras y responsables de los programas de inclusión laboral. El segundo apartado se centra en la dimensión financiera de la institucionalidad social. Se ofrece un análisis detallado del gasto social del gobierno central por funciones de gobierno, así como de la inversión que hacen los países en políticas de mercado laboral.

A. Una institucionalidad social en construcción con desafíos para la inclusión laboral

1. Avances en la ratificación o adhesión de tratados internacionales de alta relevancia para el desarrollo social inclusivo

Desde el punto de vista jurídico-normativo, en América Latina y el Caribe se observa un alto nivel de ratificación o adhesión de los tratados internacionales que tienen relevancia para el desarrollo social inclusivo. De los 33 países de la región, los principales tratados de protección sobre derechos económicos, sociales, culturales y ambientales que han sido objeto de ratificación o adhesión son el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (sistema universal), supervisado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (30 países), o la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ratificada por 33 países. En el sistema interamericano, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (25 países) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador (18 países), son los acuerdos con mayor ratificación o adhesión (CEPAL, 2023a).

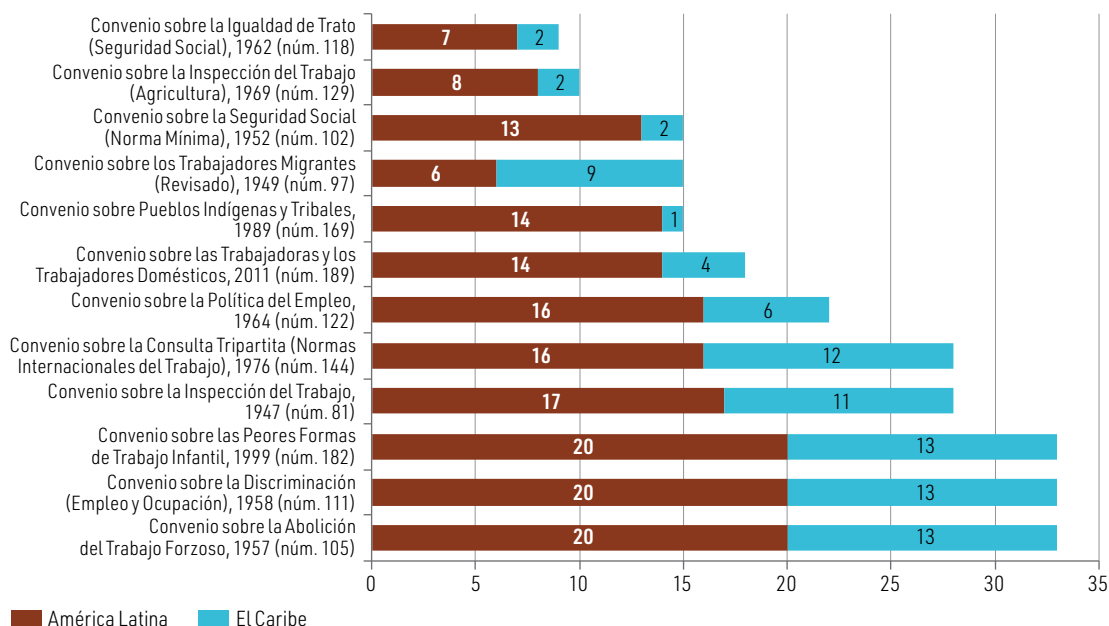
Al considerar la normativa interna de los países, los derechos más reconocidos a nivel constitucional corresponden a la seguridad social (33 países) y al trabajo (32 países). Sin embargo, esta cifra disminuye al analizar las normas que crean o modifican los ministerios de desarrollo social o sus entidades equivalentes. Solo 4 de 20 países de América Latina incorporan el trabajo y el derecho a la seguridad social dentro de la normativa señalada (CEPAL, 2023a). Lo anterior ocurre a pesar del reconocimiento constitucional y de su relevancia para la protección y el desarrollo social en la región.

Como aspecto esencial del desarrollo social inclusivo, los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), creados sobre la base de acuerdos tripartitos, contribuyen al diálogo social y a la protección de las condiciones laborales y de seguridad para los trabajadores a nivel mundial. En el caso de América Latina y el Caribe existe un alto nivel de ratificación por parte de los países. Entre estos convenios cabe destacar aquellos con mayor alcance, como el Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (núm. 111), el Convenio sobre la Abolición del Trabajo Forzoso, 1957 (núm. 105) y el Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, 1999 (núm. 182), que han sido ratificados por todos los países de la región (33 países). Les siguen los convenios en materia de gobernanza: el Convenio sobre la Inspección del Trabajo, 1947 (núm. 81), el Convenio sobre la Consulta Tripartita (Normas Internacionales del Trabajo), 1976 (núm. 144) (ambos con 28 países) y el Convenio sobre la Política del Empleo, 1964 (núm. 122) (22 países), además del Convenio sobre las Trabajadoras y Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189) (18 países) (véase el gráfico IV.1).

El análisis de convenios especialmente relevantes para la inclusión laboral y el trabajo decente revela el compromiso que han asumido los países con los principios y derechos fundamentales relacionados con el trabajo decente. Entre ellos cabe mencionar el reconocimiento de la negociación colectiva, la eliminación del trabajo forzoso e infantil, y la prohibición de la discriminación en materia de empleo y ocupación. A estos puede añadirse el compromiso con la creación y fortalecimiento de entidades encargadas de supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las normas de trabajo y las condiciones en que este se realiza, tal como lo promueven los convenios sobre gobernanza, que presentan un alto grado de ratificación en la región. Aunque son necesarios por sus implicancias prácticas sobre la inclusión laboral, estos avances normativos no son suficientes. Su implementación plena requiere una inspección laboral eficaz y la atención a los desafíos de la informalidad y las modalidades emergentes de trabajo que surgen con la cuarta revolución industrial en curso.

Gráfico IV.1

América Latina y el Caribe (33 países): ratificación o adhesión de convenios de la OIT relacionados con el desarrollo social inclusivo
(En número de países)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe: eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo y sostenible* (LC/CDS.5/3), Santiago, 2023.

Nota: Actualizado a julio de 2023.

2. Rectoría y coordinación del sector social: el papel de los ministerios de desarrollo social y su articulación con miras a la inclusión laboral

En América Latina y el Caribe existen numerosas instancias de coordinación intersectorial dedicadas al desarrollo social. Las instituciones correspondientes son de origen variado, desde la propia Presidencia de la República hasta entidades del sector privado y la sociedad civil. Muchos de estos participantes pertenecen también al área social, es decir, entre sus objetivos está el cumplimiento de los derechos sociales para garantizar un desarrollo social inclusivo. Entre otros ejemplos pueden citarse los ministerios sociales sectoriales (de desarrollo social, educación, salud, vivienda y otros), otras entidades ministeriales o equivalentes importantes como los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres¹, los sindicatos y el sector privado. Al analizar las instituciones participantes de las instancias de coordinación intersectorial en 15 países de la región, se observa que en 13 de ellas participan los ministerios de desarrollo social y de educación, en 12 el de salud, en 11 el de trabajo, en 8 el de vivienda y en 6 el de seguridad social. Asimismo, en 3 de ellas participa el Vicepresidente de la República y en 2 lo hace el propio Presidente de la República. Los sindicatos y el sector privado solo participan en una instancia cada uno. Lo mismo sucede en el caso de los gremios y las entidades religiosas, cada uno de los cuales participa solo en una instancia, respectivamente (véase el gráfico IV.2).

Entre los actores centrales de la institucionalidad social y con un papel de primer orden en su rectoría se encuentran los ministerios de desarrollo social. Desde finales del siglo XX se ha creado en la región un gran número de ministerios de desarrollo social o entidades equivalentes. Según los datos oficiales

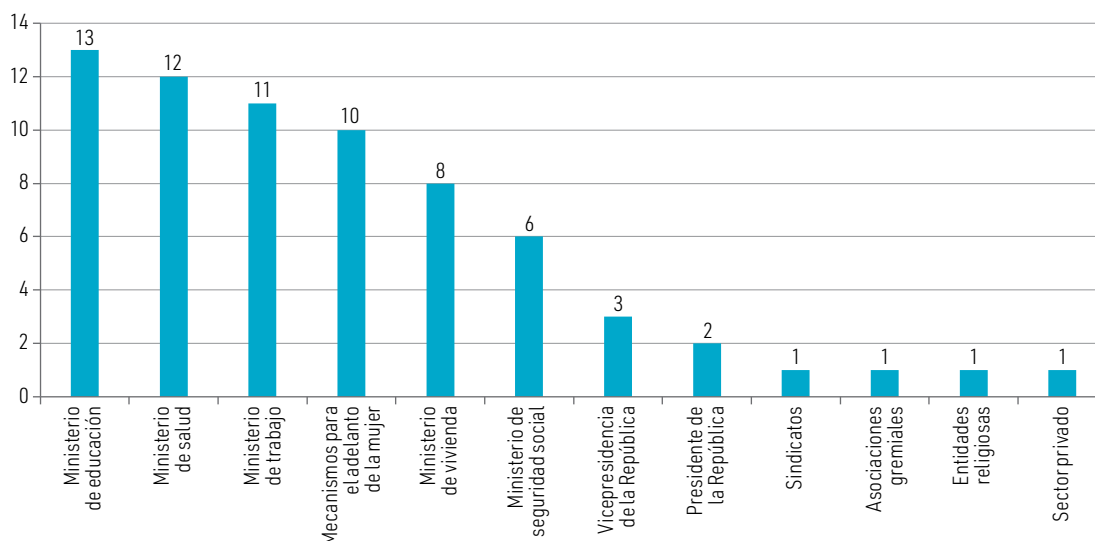
¹ Ministerios, secretarías nacionales e institutos que tratan temas relacionados con las mujeres o para la igualdad de género.

disponibles, entre 1980 y 2023 han existido por lo menos 70 instituciones de desarrollo social en 26 países. Al desagregar este número, se observa que 59 de esas instituciones son ministerios de desarrollo social o sus equivalentes, y que 11 corresponden a otro tipo de instancias, generalmente de rango inferior al de ministerio (CEPAL, 2023a).

Gráfico IV.2

América Latina y el Caribe (15 países)^a: participantes de las instancias de coordinación intersectorial dedicadas al desarrollo social

(En número de países)



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

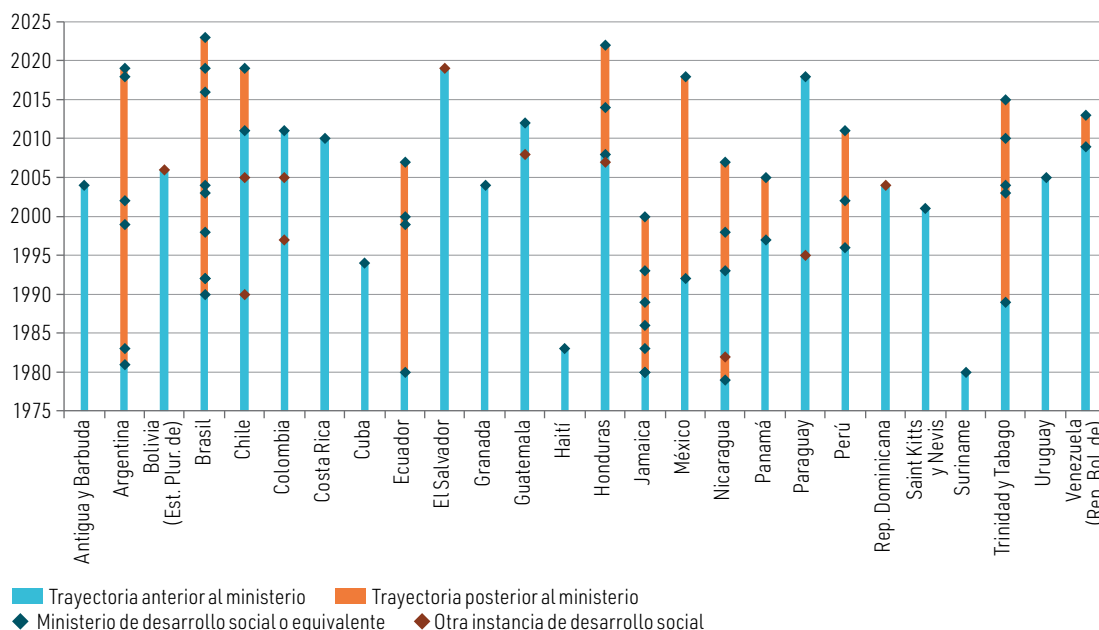
^a Antigua y Barbuda, Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Lo anterior pone de relieve dos características principales de los ministerios de desarrollo social en la región. En primer lugar, revela su juventud, sobre todo si se comparan con otros ministerios sociales de más larga data, como los de salud, educación, trabajo o vivienda. En segundo lugar, revela la inestabilidad organizacional de los ministerios de desarrollo social en América Latina y el Caribe. Las trayectorias históricas muestran un promedio de más de dos modificaciones por país, siendo los casos más llamativos los de la Argentina, el Brasil y Jamaica. En América Latina, el Brasil ha tenido ocho ministerios dedicados a estos temas, seguido de la Argentina, mientras que en el Caribe, destaca Jamaica con siete ministerios en su historia, dos en un mismo año (1980) (véase el gráfico IV.3). Esta debilidad socava a los organismos a cargo del sector social, sobre todo su capacidad de cumplir con los mandatos que la ley les confiere, y crea un escenario de incertidumbre frente a la posibilidad real de generar cambios sociales sostenibles a largo plazo.

Una forma de aproximarse a la capacidad de cumplimiento efectivo de los mandatos legales que crean los ministerios de desarrollo social es analizar su correspondencia con la estructura organizacional, es decir, comprobar si las funciones asignadas o los segmentos de población prioritarios se condicen con sus unidades organizacionales. Desde el punto de vista de derechos humanos específicos, puede observarse que la mayor correspondencia se da en el caso del derecho a la alimentación. De cinco países de la región que tienen mandato en la materia, cuatro tienen unidades formales relacionadas con ella. Esto ocurre en dos ministerios en el caso del derecho a la seguridad social y en uno en lo que se refiere a los derechos a la educación, la vivienda, el trabajo y la salud, respectivamente. En contrapartida, hay países que cuentan con unidades especializadas en el trabajo sobre estos derechos, aun cuando no tienen un mandato específico al respecto (véase el gráfico IV.4).

Gráfico IV.3

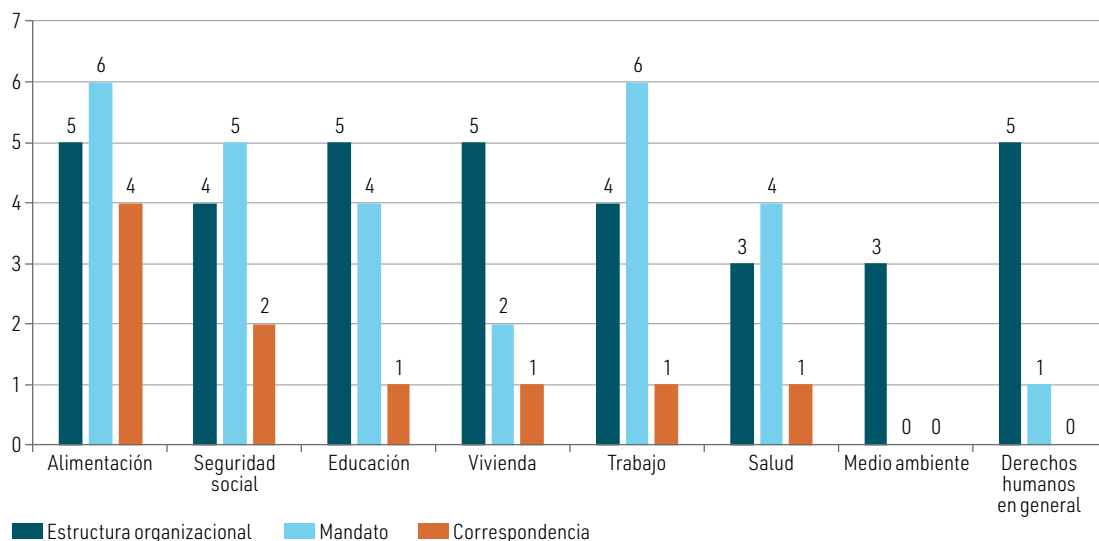
América Latina y el Caribe (26 países): evolución de los ministerios de desarrollo social y entidades equivalentes, 1980-2023



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe: eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo y sostenible* (LC/CDS.5/3), Santiago, 2023.

Gráfico IV.4

América Latina (20 países)^a: correspondencia entre mandatos legales y estructura organizacional de los ministerios de desarrollo social para derechos humanos, 2023
(En número de países)



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

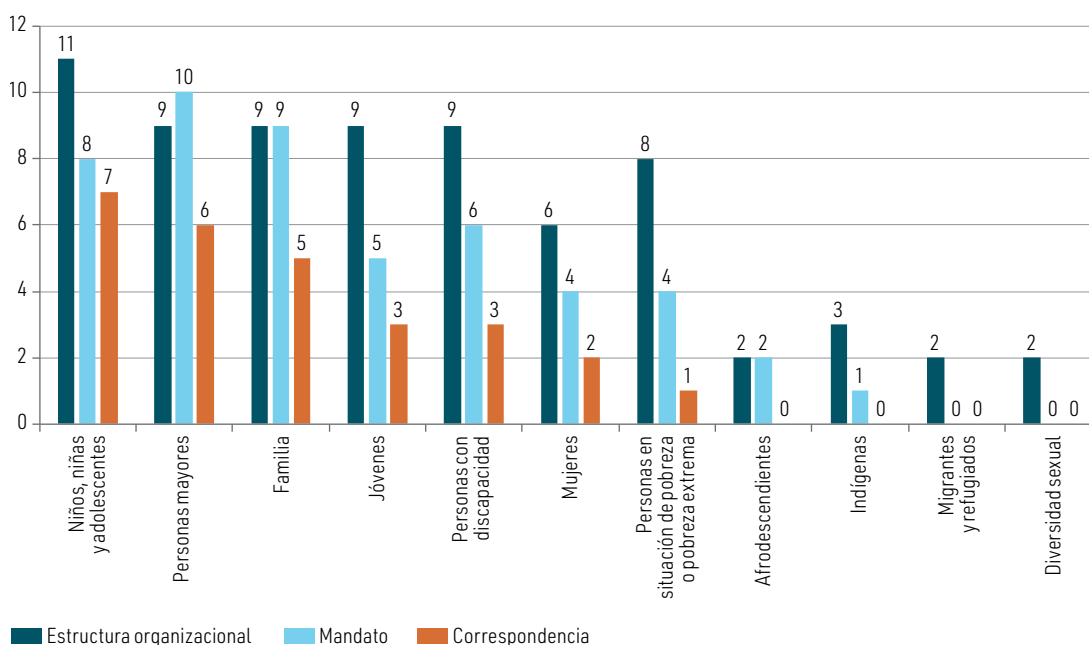
Nota: La estructura organizacional se aproxima a partir de los organigramas oficiales de los ministerios de desarrollo social o entidades equivalentes de los países.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Al examinar también la correspondencia organizacional con respecto a grupos de protección se observa que esta se da con mayor frecuencia en los casos de las niñas, niños y adolescentes (siete países), las personas mayores (seis países) y la familia (cinco países). En tanto, esto ocurre en tres países en el caso de los jóvenes y las personas con discapacidad, en dos en el caso de las mujeres, y en uno en el de las personas en situación de pobreza o pobreza extrema. Se destaca, a su vez, que otros grupos mencionados en los mandatos no ven reflejada la prioridad en una unidad a cargo, mientras que hay países que sí tienen unidades temáticas sin contar con el mandato que las obliga (véase el gráfico IV.5). No obstante, cabe mencionar que esta correspondencia entre mandato y organización solo da indicios formales de la ocupación en los temas, pero no permite concluir nada respecto a la mayor o menor calidad de la gestión ni al impacto que cada uno de los ministerios tiene en las distintas temáticas y grupos sociales priorizados.

Gráfico IV.5

América Latina (20 países)^a: correspondencia entre mandatos legales y estructura organizacional de los ministerios de desarrollo social para segmentos determinados de población, 2023
(En número de países)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe: eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo y sostenible* (LC/CDS.5/3), Santiago, 2023.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

3. Coordinación e integralidad: ventanilla única y sistemas de información para la toma de decisiones

El avance hacia la integralidad de la oferta social en el territorio es uno de los principales desafíos para la política social. Con ese fin se deben procurar los más altos niveles posibles de coordinación horizontal y vertical entre los distintos organismos del Estado y los cooperantes que ofrecen bienes y servicios a la población (Cecchini y Martínez, 2011; Cunill-Grau, Repetto y Bronzo, 2015). A su vez, es preciso contar con espacios de intercambio de las acciones de cada uno y buscar la armonización de objetivos y procesos, de manera de facilitar el acceso al ejercicio universal de los derechos de la población, dando cuenta de las diferencias existentes entre distintos grupos poblacionales (enfoque transversal) o a lo largo del ciclo de vida (enfoque longitudinal) (Cecchini y Martínez, 2011).

Un ejemplo de lo anterior es la ventanilla única, que ofrece a la población acceso a los programas y servicios públicos, integrados en un solo lugar, ya sea físico o virtual. Este mecanismo resulta muy útil porque la gran cantidad de programas sociales y de inclusión laboral que existen, tanto a nivel sectorial como entre niveles de gobierno, exigen una acción articulada que haga más fácil el conocimiento y la participación por parte de la población. Las funciones de la ventanilla única son variadas. Entre ellas cabe mencionar las siguientes: i) informar de la oferta existente; ii) evaluar y determinar la elegibilidad de los postulantes; iii) ayudar a recolectar la documentación requerida; iv) orientar a los postulantes y hacer el seguimiento de las postulaciones; v) hacer la inscripción de las personas en los programas, y vi) proporcionar directamente el servicio o prestación social (GIZ, 2017). Existen al menos tres formatos principales de ventanilla única. El primero es el físico, en que la oferta social se concentra en un establecimiento público para la atención en persona. En segundo lugar, existe el formato virtual, por medio de páginas de Internet o aplicaciones móviles. Finalmente, la ventanilla única puede expresarse también en el territorio. Por ejemplo, puede aplicarse la figura del acompañamiento familiar, en visita a las comunidades para informar a la población local sobre cómo acceder a los programas y servicios. Este último formato es una ventanilla única más personalizada, en que la oferta es la que va en busca de la demanda (CEPAL, 2023a).

Además, una gestión efectiva y eficiente que facilite una toma de decisiones fundada en datos requiere contar con información confiable y oportuna sobre los programas que componen la política social, sus resultados y las características y necesidades de la población. Así, un componente central de la dimensión técnico-operativa de la institucionalidad son los sistemas de información social, pues son indispensables para alcanzar la integralidad de las políticas sociales, sustentar las decisiones en datos y ampliar su transparencia. En todas las fases de la política social (diagnóstico, diseño, aprobación, implementación y evaluación), los sistemas de información juegan un papel decisivo. A su vez, el uso de las tecnologías digitales ofrece grandes oportunidades para mejorar estos sistemas, hacerlos más eficientes y permitir su actualización de manera regular y confiable. Sin embargo, también plantean un desafío en términos de la gestión pública de la protección de datos y de las dificultades de acceso para ciertos sectores de la población, lo que revela las profundas desigualdades que persisten en la región. Además, los sistemas de información social pueden ser un instrumento de enorme utilidad para hacer el seguimiento y la evaluación de la política social.

En efecto, es importante que en la estructura organizacional de los ministerios de desarrollo social existan entidades dedicadas al seguimiento y la evaluación, y que actúen de manera coordinada, pues ambas fases se alimentan entre sí. La integración e interoperabilidad entre entidades y sistemas dedicados a la evaluación y el seguimiento es también clave para avanzar en este ámbito. Según CEPAL (2023a), se han identificado 14 ministerios de desarrollo social en la región que cuentan con una unidad o departamento a cargo del seguimiento y la evaluación. A su vez, 12 de estos ministerios cuentan con entidades encargadas de ambas funciones, mientras que en el caso de Costa Rica solo se cuenta con una unidad de evaluación y en Suriname, de seguimiento.

Como es natural, existen diversos enfoques en la región para implementar los sistemas de seguimiento y evaluación. Junto con la necesidad de rigurosidad y capacidad técnica, un aspecto clave es su independencia y autonomía para facilitar la transparencia en la toma de decisiones. Un ejemplo de esto es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), de México, que cuenta con autonomía y amplias competencias. En él participan, además de instituciones públicas, actores de la sociedad civil (ONG, grupos religiosos, gremios, entre otros).

Los aspectos antes descritos arrojan luz sobre algunos de los elementos clave de la institucionalidad social. No obstante, si bien son necesarios, no son suficientes para garantizar el logro de avances sustantivos hacia un desarrollo social inclusivo. Se requiere también avanzar en cuanto a la calidad de la oferta, las características del modelo de gestión, las capacidades y recursos humanos disponibles, entre otros aspectos.

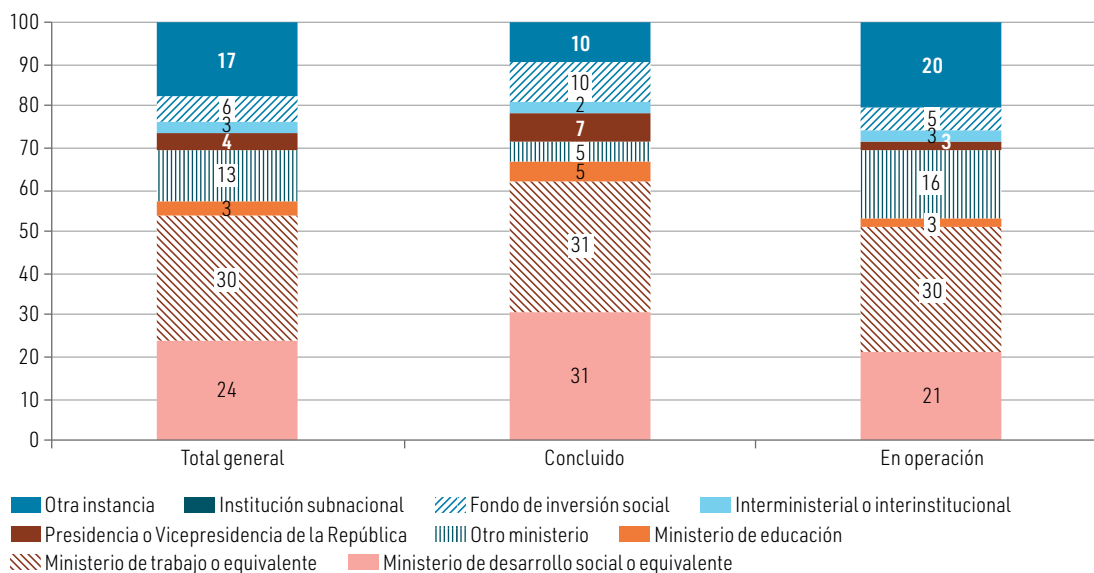
4. Las entidades ejecutoras y responsables de los programas de inclusión laboral²

Junto con las exigencias de la institucionalidad social sólida antes indicadas, las políticas de inclusión laboral requieren una institucionalidad que coordine las acciones de las distintas reparticiones del Estado a cargo de gestionar las políticas correspondientes. Las entidades responsables y ejecutoras de los programas de inclusión laboral son, principalmente, los ministerios de trabajo y también los ministerios de desarrollo social. En cifras generales, los ministerios de trabajo o equivalentes son responsables de la implementación de un 30% del total de programas de inclusión laboral, en tanto que los ministerios de desarrollo social o equivalentes se encargan del 24% de los programas. Cabe destacar que un 6% de los programas están a cargo de los fondos de inversión social y un 4% a cargo de la Presidencia o Vicepresidencia de la República³. Al analizar las diferencias entre los programas que se encuentran en operación y los que ya se han concluido, se observa un aumento de la participación de los ministerios de trabajo como entidades responsables de los programas en operación (el 16% en estos programas en comparación con el 5% de los programas concluidos) (véase el gráfico IV.6A). Los ministerios de trabajo y de desarrollo social también ocupan un lugar central en los procesos de implementación de los programas de inclusión laboral, dado que un 43% de estos programas son ejecutados por esos ministerios. En la ejecución de los programas destacan las instituciones que corresponden a otras instancias, que acumulan un 31% de los programas. Cabe mencionar que un 8% de los programas son ejecutados de manera interministerial o interinstitucional, y se encuentran enfocados principalmente en la población joven y abordados en conjunto con ministerios de educación, lo que destaca la importancia de la articulación interinstitucional para la realización de acciones en poblaciones particulares (véase el gráfico IV.6B).

Gráfico IV.6

América Latina y el Caribe (22 países)^a: institucionalidad de los programas de inclusión laboral, según entidades responsables y ejecutoras, 2000-2022
(En porcentajes)

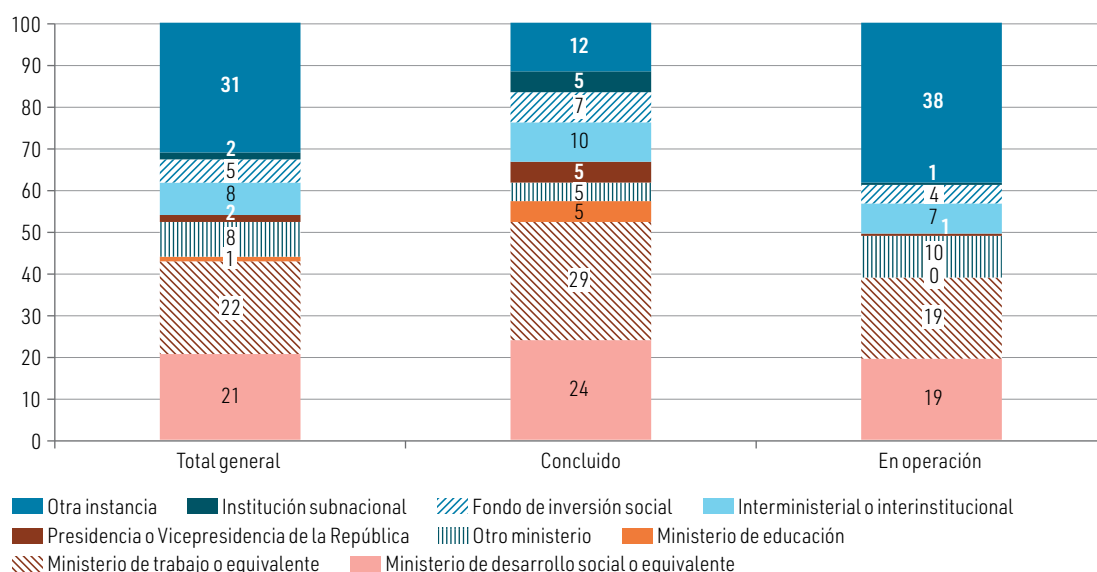
A. Entidad responsable



² Para conocer más detalles sobre los programas laborales, véase el capítulo II.

³ Cabe mencionar que, a su vez, los fondos de inversión social pueden estar sectorizados en los ministerios de desarrollo social como entidades autónomas.

B. Entidad ejecutora



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ilp>.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y Las Granadinas, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

5. Institucionalidad laboral: la normativa y el papel de la inspección laboral ante los cambios en el mundo del trabajo

Como se señala en el capítulo II, uno de los aspectos clave de las políticas de inclusión laboral es velar por el ejercicio de los derechos de los trabajadores, mediante la aplicación de normas y el reconocimiento de los tratados internacionales (véase la sección A.1), pero creando también la capacidad de supervisión para su ejercicio. Si bien esto es válido para todo tipo de trabajo y sectores productivos, cobra particular relevancia ante un momento de transformaciones y sus efectos en la inclusión laboral.

La institucionalidad laboral abarca las normas que regulan la interacción entre empleadores y trabajadores. En líneas generales, en la región hay una amplia variedad de normas diseñadas para asegurar condiciones laborales adecuadas que permitan hacer frente a los riesgos de inestabilidad y desamparo (Velásquez, 2016). Estas incluyen la legislación laboral, la fijación de salarios mínimos, las prestaciones obligatorias, la seguridad social, la seguridad e higiene en el trabajo, la seguridad en el empleo, la no discriminación, la prohibición del trabajo infantil y la regulación del trabajo adolescente, el derecho de huelga y todo el cúmulo de aspectos normativos e institucionales que rigen en esta materia (Samaniego, 2002). La inspección laboral juega un rol clave, ya que permite contar con una institucionalidad que viabilice una relación laboral de mayor calidad para los actores y que vele por los derechos de los trabajadores y el cumplimiento de sus compromisos con el empleador (Martínez, 2023).

Al analizar las nuevas formas de trabajo que surgen a raíz de la automatización laboral, en particular, respecto a los trabajadores de plataformas digitales, salvo algunos casos específicos⁴,

⁴ Como ejemplos se pueden citar el de México, respecto a las modificaciones a la Ley Federal del Trabajo y el de la Argentina, que regula el teletrabajo mediante la Ley núm. 27.555. Para obtener información más detallada, véase Martínez (2023).

en América Latina, existe una ausencia de normativa que proteja a estos trabajadores. Actualmente, Chile es el único país de la región que cuenta con una norma que regula la contratación de trabajadores de plataformas digitales. También es posible inferir que respecto de otros países existe una intención de legislar los vacíos normativos, como es el caso de la Argentina con el proyecto de ley núm. 5045-D-2022 y del Uruguay, con el proyecto de ley asunto núm. 156520, entre otros ejemplos. Sin embargo, muchos de estos proyectos son archivados o tardan en materializarse (Contreras, 2023).

Integrar las regulaciones del mercado laboral en el sistema de protección social permite salvaguardar los derechos tanto individuales como colectivos de los trabajadores. Este es un factor esencial para disminuir y mitigar los riesgos vinculados con la falta de inclusión laboral en la región (Barrientos y Hulme, 2008). No obstante, es importante considerar también que las regulaciones laborales en América Latina se aplican únicamente a una parte de la población en edad de trabajar, dado que aproximadamente el 50% de los trabajadores están empleados en condiciones informales (Espejo, 2022).

En la institucionalidad laboral, se encuentran medidas destinadas a equilibrar el poder de negociación entre empleadores y trabajadores. Estas acciones, en general, están encaminadas a mejorar la calidad del empleo, pero también pueden influir en el funcionamiento del mercado laboral y en las condiciones de trabajo debido a las decisiones relacionadas con la innovación y la adopción de tecnología (Huepe, 2023). Las nuevas modalidades de trabajo surgidas tras la irrupción en el mercado laboral de las plataformas digitales han tenido el efecto de revitalizar y desafiar el rol de las inspecciones laborales. Para esto, se requerirán cambios legislativos con el fin de asegurar la libertad sindical y de asociación de los trabajadores de estos empleos atípicos de plataformas que a menudo se encuentran en zonas grises, es decir, entre el autoempleo y el trabajo asalariado (Egaña del Sol y otros, 2022) (véase el capítulo II).

La inspección laboral suele estar a cargo del Ministerio de Trabajo de cada país, bajo una dirección o departamento específico (véase el cuadro IV.1), y su función principal es supervisar el comportamiento de los empleadores, por lo que es esencial para garantizar la efectividad de las normas laborales vigentes (Vega, 2009). La inspección del trabajo tiene una estructura combinada, ya que, por un lado, se encarga de supervisar y hacer cumplir la ley y, por otro, brinda servicios de información, capacitación y asesoramiento. Se trata de una entidad pública especializada que vincula la realidad laboral con la administración del trabajo (Velásquez, 2016).

El número de inspecciones anuales realizadas por estas entidades varía de forma significativa. Esto se relaciona con la capacidad instalada, en términos de la cantidad de inspectores disponibles y la cantidad de visitas que realiza cada inspector, y con el tamaño de las empresas sujetas a inspección y el alcance de la fiscalización. Como puede verse en el cuadro IV.1, estas variables presentan una amplia dispersión en la región.

En un contexto de alta informalidad y precariedad laboral en la región, y junto con el crecimiento de la economía basada en plataformas digitales, se plantea la necesidad de disponer de un conjunto de leyes sociales y laborales que permitan garantizar niveles básicos de protección y bienestar para los trabajadores. En este sentido, en línea con lo indicado en el capítulo II, las regulaciones y la inspección laboral deberán dedicar especial atención a dos prioridades: i) reducir el tamaño de la zona gris entre autoempleo y trabajo asalariado (como es el caso, por ejemplo, de los trabajadores a honorarios), y ii) extender la protección a los trabajadores cuya situación de empleo sea genuinamente ambigua (Egaña del Sol y otros, 2022).

Cuadro IV.1

América Latina y Caribe (14 países): institucionalidad de la inspección laboral

País	Institución	Cantidad de inspectores por 10.000 personas ocupadas	Visitas anuales promedio de inspección del trabajo por inspector	Año de la información
Argentina	Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT)	0,18	88	2021
Belice	Departamento de Trabajo	1,44	4	2021
Brasil	Secretaría de Inspección del Trabajo (SIT)	0,31	100	2013
Chile	Dirección del Trabajo	0,93	101	2020
Colombia	Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial	0,41	17	2017
Costa Rica	Dirección Nacional de Inspección del Trabajo	0,61	38	2020
Guatemala	Servicios de inspección laboral	0,25	155	2021
México	Dirección General de Inspección Federal del Trabajo	0,13	170	2018
Panamá	Departamento de Inspección General de Trabajo	0,58	131	2021
Perú	Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL)	0,25	91	2012
Paraguay	Dirección General de Inspección y Fiscalización	0,10	10	2015
El Salvador	Dirección General de Inspección de Trabajo	0,48	156	2020
Trinidad y Tabago	Labour Inspectorate Unit (LIU)	0,19	71	2014
Uruguay	Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social	0,63	162	2018

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), ILOSTAT [base de datos en línea] <https://ilostat.ilo.org/es/>.

B. Evolución del gasto público social en el período 2000-2022

En 2022, se registró un nivel de gasto social del gobierno central equivalente en promedio al 11,5% del PIB, lo que supone un segundo año de disminución en las erogaciones, con 2,2 puntos porcentuales menos que el máximo alcanzado en 2020 en los países latinoamericanos. Si bien el nivel de gasto se mantiene por encima del valor registrado antes de la pandemia, esta disminución representa una caída de un -5,1% promedio real (en dólares constantes de 2018). En el caso de los cinco países del Caribe sobre los que se cuenta con información, el nivel de gasto público social promedio del gobierno central también llegó al 11,5% del PIB en 2022, lo que representa una situación de ajuste respecto a la tendencia reciente, que alcanzó su nivel más alto en 2021 (13,8% del PIB). La distribución de los recursos entre las funciones mantiene el perfil observado en las últimas dos décadas. La heterogeneidad del gasto público social del gobierno central sigue siendo una característica en la región, con tres países que superaron el 14,5% del PIB, mientras que otros cinco se mantienen por debajo del 10% del PIB. De modo similar, hay cuatro países que gastan entre 2.560 dólares y 3.110 dólares de 2018 per cápita al año, mientras que otros seis disponen de menos de 600 dólares anuales por persona.

Considerando la centralidad del gasto social en la conformación de la institucionalidad social y en el mejoramiento de la calidad de las políticas y programas que se implementan, a continuación se analiza la información disponible sobre el gasto público social de los países de la región por funciones de gobierno, según lo planteado en el *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001* y el *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014* del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2001 y 2014). Para ello, se comparan los datos oficiales del período comprendido entre 2000 y 2022 correspondientes a la cobertura del gobierno central. En los casos en que se dispone de la información necesaria, este análisis se complementa con coberturas institucionales mayores (gobierno general, sector público no financiero y sector público). Junto con la información de los 20 países de América Latina, se incluyen datos de 5 países del Caribe de habla inglesa (véase el recuadro IV.1).

Recuadro IV.1

Información estadística sobre el gasto público social

Los datos utilizados para el análisis del gasto público social en América Latina y el Caribe corresponden a la información oficial sobre gasto público facilitada por cada uno de los países de la región, compilada anualmente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y disponible en la base de datos CEPALSTAT y en la Base de datos de inversión social en América Latina y el Caribe de la CEPAL. Se presentan tres indicadores: i) en moneda nacional a precios corrientes; ii) en porcentajes del PIB, y iii) en dólares a precios constantes de 2018 (estos últimos elaborados por la CEPAL, sobre la base de la información oficial de los países). En esta edición del *Panorama Social de América Latina y el Caribe* se ha actualizado el año de base de 2010 a 2018 y, por tanto, esa es la serie utilizada del deflactor implícito del PIB. Como resultado, las estimaciones del gasto social per cápita en dólares a precios constantes varían respecto de las presentadas en ediciones anteriores del *Panorama Social*.

En el siguiente cuadro se presentan las series de datos disponibles sobre cada uno de los países según el nivel de cobertura institucional. El sector público de un país se analiza por subsectores o coberturas institucionales: i) gobierno central, que se compone de los ministerios, secretarías e instituciones públicas que ejercen su autoridad sobre todo el territorio nacional (independientemente de que algunas reparticiones tengan autoridad jurídica propia y autonomía); ii) gobierno general, que se compone del gobierno central y de los gobiernos subnacionales (primera subdivisión territorial y gobiernos locales), así como de las instituciones de seguridad social; iii) sector público no financiero, que se compone del gobierno general y las corporaciones públicas no financieras, y iv) sector público, que se compone del sector público no financiero y las corporaciones públicas financieras. El análisis comparativo es más completo cuando se contrastan las coberturas del gobierno general, ya que hay países federales o con altos niveles de autonomía de recaudación y gestión por los gobiernos intermedios, donde gran parte del gasto social también es responsabilidad de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, la información a nivel de esta cobertura institucional no está disponible en todos los países de la región, por lo que es adecuado analizar de manera comparativa los datos del gobierno central, que están ampliamente disponibles y están vinculados a los procesos presupuestarios nacionales.

América Latina y el Caribe (25 países): disponibilidad de información sobre gasto público social, según clasificador funcional, cobertura institucional y años disponibles

País	Gobierno central	Otras coberturas existentes		
		Gobierno general	Sector público no financiero	Sector público
América Latina				
Argentina	1993-2022	...	...	1990-2021
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1990-2021 ^a	1997-2020	...	...
Brasil	1995-2022	2000-2022	...	
Chile	1990-2022	...	...	...

País	Gobierno central	Otras coberturas existentes		
		Gobierno general	Sector público no financiero	Sector público
Colombia	1990-2022	2009-2021	...	...
Costa Rica	1993-2022	1990-2016 2019-2021	...	...
Cuba	2002-2020	1996-2020	...	...
Ecuador	2000-2022	...	...	...
El Salvador	1990-2022	...	...	2002-2021 ^b
Guatemala	1995-2022	2014-2022	...	...
Haití	2012-2014	...	...	...
Honduras	2000-2022	...	...	...
México	1999-2022	...	2013-2022 ^b	...
Nicaragua	1998-2022	...	...	...
Panamá	2000-2021	...	...	...
Paraguay	2000-2022	2003-2022	...	...
Perú	...	1999-2022	...	...
República Dominicana	1990-2022	2017-2022	...	...
Uruguay	1990-2022	...	...	...
Venezuela (República Bolivariana de)	1997-2014	...	...	...
El Caribe				
Bahamas	1990-2022	...	...	...
Barbados	2006-2022	...	...	...
Guyana	2004-2022	...	...	...
Jamaica	1992-2022	...	...	...
Trinidad y Tabago	2008-2022	...	...	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://estadisticas.cepal.org>; Base de datos de inversión social en América Latina y el Caribe [en línea] <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es>; *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago, 2017; Fondo Monetario Internacional (FMI), *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014*, Washington, D.C., 2014.

^a Administración central.

^b No se consolidan los gobiernos subnacionales.

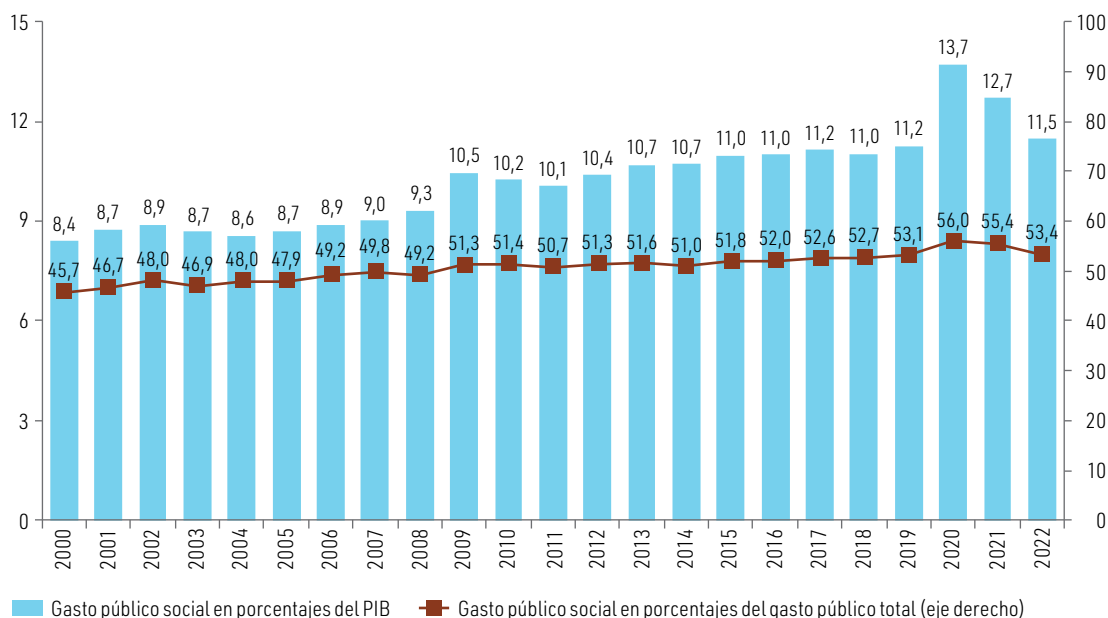
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

1. Tendencias del gasto social del gobierno central en la región

Entre 2000 y 2019, el promedio del gasto público social del gobierno central en América Latina se caracterizó por mostrar una tendencia de crecimiento relativamente estable en relación con el PIB. Se aprecian dos alzas importantes ante crisis económicas, seguidas de períodos en que el incremento se revirtió parcialmente. Con la llegada de la pandemia de COVID-19 se generó un nuevo hito en el nivel del gasto en 2020, que alcanzó niveles históricos en la región (CEPAL, 2022a y 2022b). Los datos del trienio 2020-2022 muestran un quiebre importante en la tendencia, con una disminución que acumula en promedio 2,2 puntos porcentuales del PIB en el período. Si bien no se ha llegado a los niveles de 2019, el gasto promedio respecto al PIB es solo 0,3 puntos porcentuales superior a dicho año (véase el gráfico IV.7).

Gráfico IV.7

América Latina (17 países): gasto social del gobierno central, 2000-2022
(En porcentajes del PIB y del gasto público total)



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

Nota: Los promedios corresponden a la media aritmética de los valores de los siguientes 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 la administración central y la del Perú, al gobierno general. Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Panamá corresponden a 2021.

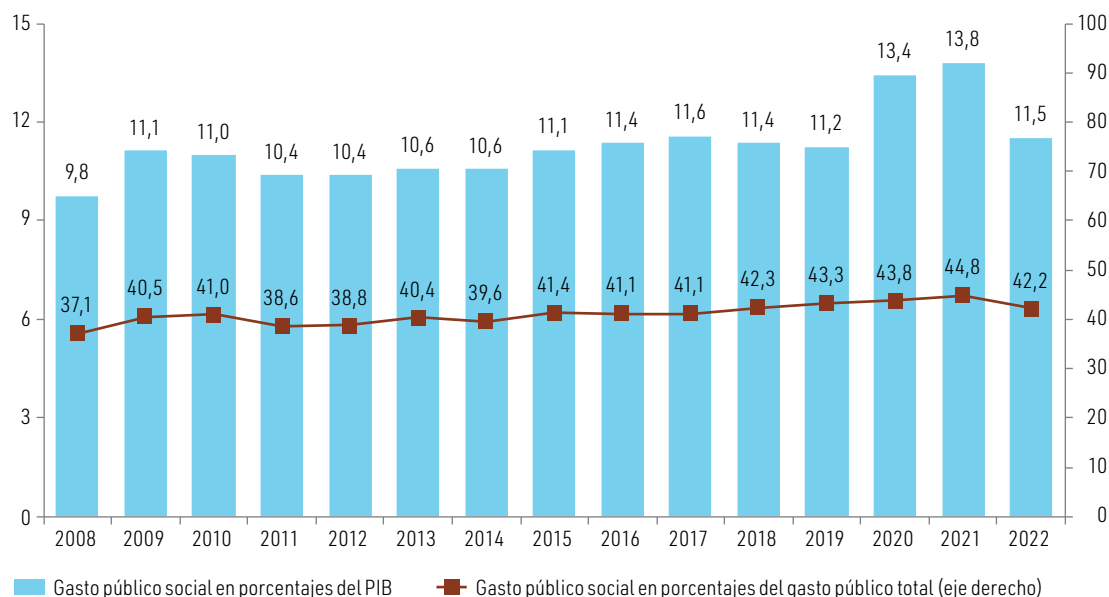
El histórico valor promedio del gasto público social del gobierno central de los países latinoamericanos registrado en 2020 ocurrió en un momento en que las economías de la región presentaron una contracción también histórica del 6,8% del PIB (CEPAL, 2023b). Así, el crecimiento del gasto social se dio como respuesta a los efectos socioeconómicos de la pandemia de COVID-19. En 2021, el nivel de gasto social disminuyó respecto del PIB, pero las economías también crecieron un 6,8%, con lo que se mantiene cierta alza en valores absolutos. En cambio, como se verá más adelante, la caída que presenta el gasto público social del gobierno central respecto del PIB en 2022 refleja una contracción en valores absolutos. Esta es una señal de alerta en cuanto a la sostenibilidad financiera de las políticas sociales en los países de la región.

En 2022, la tendencia de la participación del gasto público social en el gasto público total del gobierno central tuvo una disminución de 2 puntos porcentuales, en promedio, que se sumaron a los 0,6 puntos porcentuales registrados el año anterior. A pesar de lo anterior, el gasto público social se mantuvo como principal componente del gasto público total, con una participación del 53,4%.

En el caso de los cinco países del Caribe de habla inglesa sobre los que se cuenta con datos comparables (Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago), entre 2008 y 2020 se observó una tendencia relativamente similar a la de los países latinoamericanos. En 2021, como destacó la CEPAL (2022e), la tendencia al alza continuó y alcanzó un promedio de gasto público social del gobierno central equivalente al 13,8% del PIB. Sin embargo, en 2022 se rompió la tendencia, al reducirse a un monto equivalente al 11,5% del PIB, en promedio, un valor levemente superior al de 2019 y del promedio de los últimos años de la década pasada. Esto sería resultado tanto de una disminución de los montos reales de gasto como de una recuperación de la tasa de crecimiento del PIB de los países (véase el gráfico IV.8).

Gráfico IV.8

El Caribe (5 países): gasto social del gobierno central, 2008-2022
(En porcentajes del PIB y del gasto público total)



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

Nota: Los promedios corresponden a la media aritmética de los valores de los siguientes países del Caribe: Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

El calendario fiscal de algunos países del Caribe es distinto al de los países de América Latina: en Bahamas (julio-junio); Barbados, Jamaica (abril-marzo), y Trinidad y Tabago (octubre-septiembre). El período de referencia publicado corresponde al año calendario del mes de cierre.

La participación promedio del gasto público social en el total del gasto público del gobierno central en los cinco países del Caribe volvió a los niveles observados en 2018⁵. En ese grupo se registró una caída de 2,6 puntos porcentuales respecto a 2021, lo que refleja un nuevo distanciamiento de los valores promedio registrados entre los países latinoamericanos (de 11,1 puntos porcentuales)⁶.

Al comparar la situación entre ambas subregiones en 2022, se aprecia que el promedio del gasto público social total como porcentaje del PIB de los países caribeños retrocedió significativamente más que en el conjunto de los países latinoamericanos. Mientras que los primeros registraron un gasto social mayor en punto porcentual en 2021, en 2022 no se observaron diferencias.

Como se muestra en el gráfico IV.9, entre los países de América del Sur el promedio alcanza un 13,2% del PIB. Esto representa una disminución de 2,3 puntos porcentuales del PIB respecto a 2021 y de 3,1 puntos porcentuales en comparación con 2020. No obstante, la subregión continúa siendo la que registra un mayor nivel de gasto social promedio respecto del PIB. Si bien se mantiene la heterogeneidad entre los distintos países de la subregión y Chile sigue siendo el país con mayor gasto social del gobierno central respecto del PIB en la región, la disminución de 6,9 puntos porcentuales registrada por este país supuso una caída también de la heterogeneidad en la subregión, que pasó de tener un rango de 14,6 puntos porcentuales entre los países de mayor y menor nivel de gasto social en 2021 a 8,2 puntos porcentuales en 2022. El Paraguay se mantuvo como el país con menor

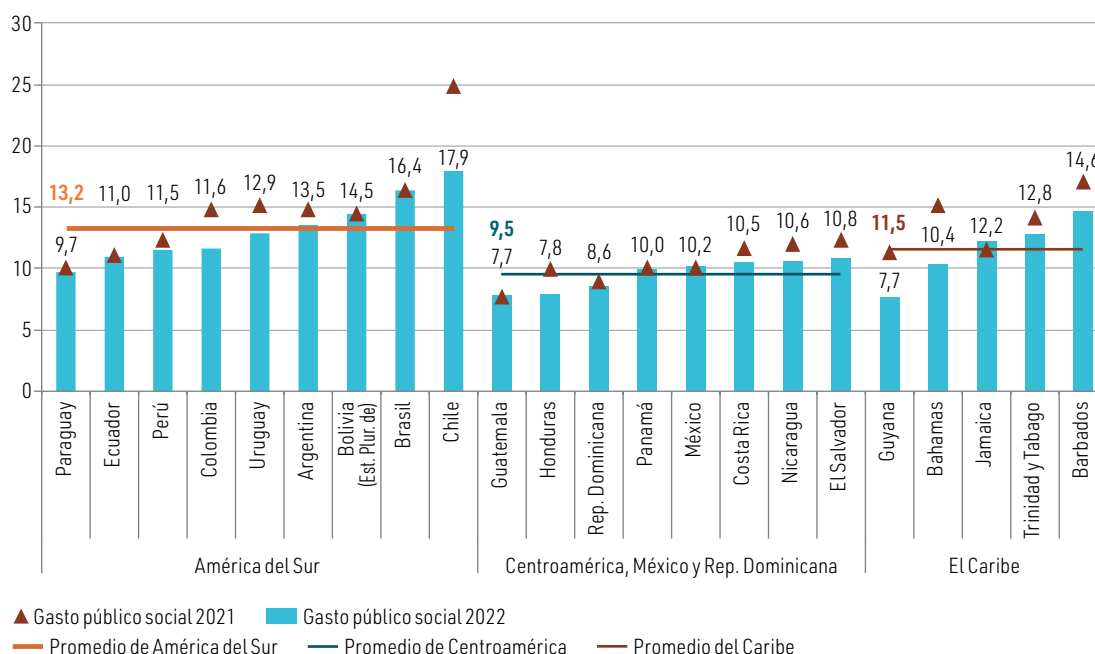
⁵ Esto se refiere a los cinco países del Caribe sobre los que se cuenta con información del gasto funcional. Por otra parte, en el gasto total del gobierno central publicado en el *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2023* (CEPAL, 2023b) se consideran 12 países caribeños.

⁶ En algunos países, esta situación se explica por el gran peso que tienen los pagos de intereses. Esta situación resulta particularmente evidente en el caso de Jamaica.

nivel de gasto público social del gobierno central (9,7% del PIB) y Chile alcanzó el 17,9% del PIB. Colombia y el Uruguay son otros dos países que en la subregión muestran caídas importantes en este indicador (3,2 y 2,2 puntos porcentuales, respectivamente).

Gráfico IV.9

América Latina y el Caribe (22 países): gasto social del gobierno central, por países y subregiones, 2021 y 2022
(En porcentajes del PIB)



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

Nota: La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a la administración central y la del Perú, al gobierno general. Los datos del Uruguay no incluyen el Banco de Previsión Social (BPS). Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Panamá corresponden a 2021.

A efectos de comparación, se incluyen como referencia los niveles de gasto público social de 2021.

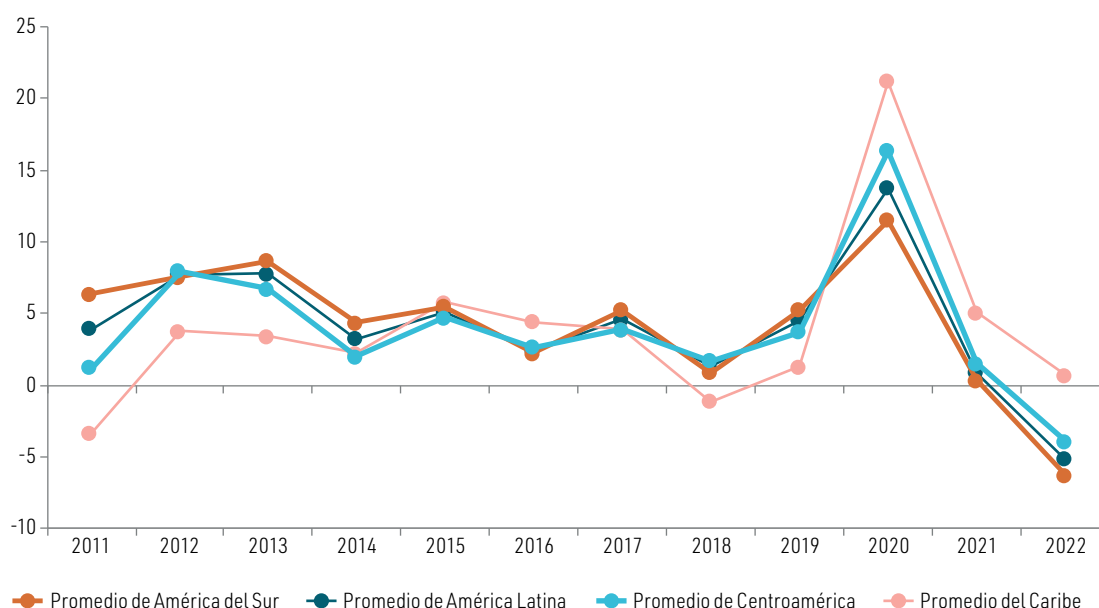
En el grupo formado por los seis países de Centroamérica, México y la República Dominicana, el gasto público social del gobierno central en 2022 registró un promedio del 9,5% del PIB, 0,8 puntos porcentuales menos que en 2021, similar disminución que en 2020. La heterogeneidad entre estos países también disminuyó, al alcanzar un rango de 3,1 puntos porcentuales. En 2022 tres países tuvieron un nivel de gasto público social del gobierno central inferior al 10% del PIB, a saber: Guatemala, Honduras y República Dominicana.

Entre los cinco países del Caribe de los que se informa, el promedio del 11,5% del PIB registrado en el gasto público social en 2022 incluye una heterogeneidad similar al año anterior, con un rango de 6,9 puntos porcentuales entre los países que registran el mayor y el menor gasto social, es decir, Guyana y Barbados. Solo Jamaica registra incrementos en el gasto público social respecto del PIB (de 11,5% a 12,2%), mientras que los demás países muestran caídas que alcanzan entre 1,3 y 4,7 puntos porcentuales. Cabe tener presente el enorme crecimiento del PIB que ha experimentado Guyana desde finales de 2019 al comenzar a producir petróleo crudo. Para 2022 se estima un crecimiento a precios constantes del 52% en ese país (CEPAL, 2023b).

Como complemento de lo indicado, en 2022, la región siguió teniendo una tasa negativa en el crecimiento del gasto social del gobierno central. Los países latinoamericanos presentaron una reducción de un 5,1% en dólares constantes de 2018. Entre estos, los países de América del Sur son los que en promedio experimentaron una mayor contracción en su tasa de crecimiento (-6,3%), mientras que los países de Centroamérica, México y la República Dominicana tuvieron una tasa del -3,9%. Como se observa en el gráfico IV.10, 2022 fue el único año en que estas subregiones tuvieron crecimiento negativo. Por su parte, en los cinco países del Caribe analizados, el promedio de crecimiento se mantuvo en valores positivos, pero fue inferior al del año anterior (0,7%).

Gráfico IV.10

América Latina y el Caribe (22 países): tasas de crecimiento real anual promedio del gasto social del gobierno central, por subregiones, 2011-2022
(En porcentajes)



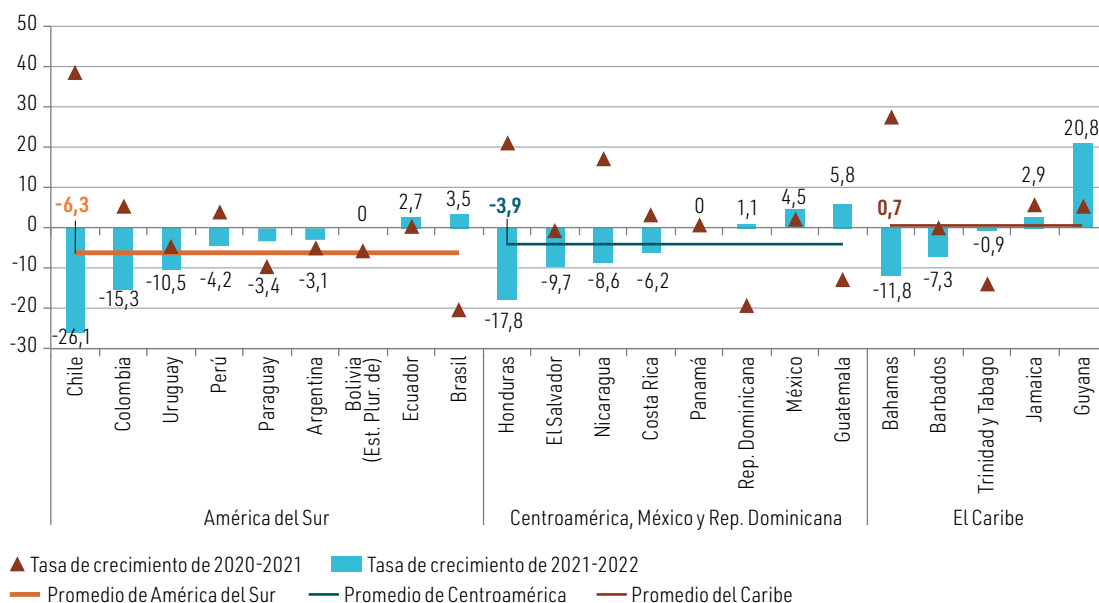
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Nota: Los promedios de América Latina corresponden a la media aritmética de los valores de 17 países, que se dividen en dos grupos: nueve de América del Sur (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) y ocho del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), México y la República Dominicana. En el caso del Caribe se incluyen cinco países (Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago). La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a la administración central y la del Perú, al gobierno general. Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Panamá corresponden a 2021.

La situación particular respecto al crecimiento anual del gasto social del gobierno central de los distintos países es bastante heterogénea y, en varios casos, opuesta a lo observado en 2021 (véase el gráfico IV.11). En América del Sur, destaca el caso de Chile, que tuvo una contracción del 26,1% en 2022, en contraste con el crecimiento del 38,4% registrado en 2021, con lo que en los dos años acumuló un crecimiento del 2,3% respecto a 2020. Con una tendencia similar, en el último año Colombia registró una caída del 15,3% en 2022, luego del crecimiento del 5,4% reportado en 2021, al igual que el Perú, cuyas tasas de crecimiento fueron del 4,2% y el 3,9%, respectivamente. El Brasil, por su parte, presenta la situación inversa, pues registró un crecimiento del 3,5% en 2022, en oposición a la caída del -20,3% registrada en 2021. En cambio, la Argentina, el Paraguay y el Uruguay registraron dos años consecutivos de reducciones, con una caída acumulativa del 14,7% en el bienio en el caso del Uruguay.

Gráfico IV.11

América Latina y el Caribe (22 países): tasas de crecimiento anual del gasto social del gobierno central, por países y subregiones, 2020 y 2022
(En porcentajes)



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

Nota: Las barras representan las tasas de crecimiento entre 2021 y 2022, calculadas como la variación del gasto en dólares constantes. Los promedios de América Latina corresponden a la media aritmética de los valores de 17 países, que se dividen en dos grupos: nueve de América del Sur (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) y ocho del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), México y la República Dominicana. En el caso del Caribe se incluyen cinco países (Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago). La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a la administración central y la del Perú, al gobierno general. Los datos del Uruguay no incluyen el Banco de Previsión Social (BPS). Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Panamá corresponden a 2021.

En el caso de los países de Centroamérica, Honduras presentó la mayor disminución en la tasa de crecimiento del gasto social del gobierno central en 2022 (-17,8%), que contrasta con el crecimiento del 21,2% registrado en 2021, lo que supone un crecimiento acumulado del 7,1% entre ambos años. Una situación similar, aunque menos acentuada y con saldo acumulado negativo, se observa en Nicaragua, con valores del -8,6% y el 17,2% en 2022 y 2021, respectivamente, y en Costa Rica, cuyas tasas de crecimiento anual alcanzaron el -6,2% en 2022 y el 3,3% en 2021. En contraposición, Guatemala presenta la situación opuesta, con un crecimiento del 5,8% en 2022, después de una disminución del 12,6% en 2021, al igual que la República Dominicana, que creció un 1,1% en 2022, luego de contraerse un 19,2% en 2021.

Por su parte, entre los cinco países del Caribe, destaca la situación de Guyana que, si bien registró un menor gasto social respecto del PIB, tuvo un crecimiento del 20,8% en 2022, que se suma al 5,5% reportado en 2021. Estos valores se asocian a la gran expansión que ha registrado su economía en los últimos años de la mano del petróleo. La disminución de crecimiento más acentuada entre estos países fue la de las Bahamas (-11,8%). Este país registró en 2021 un crecimiento del 27,1%, con un acumulado del 12,1% en el bienio. Le sigue Barbados, que tuvo una caída del 7,3% en 2022.

2. Evolución del gasto social por persona

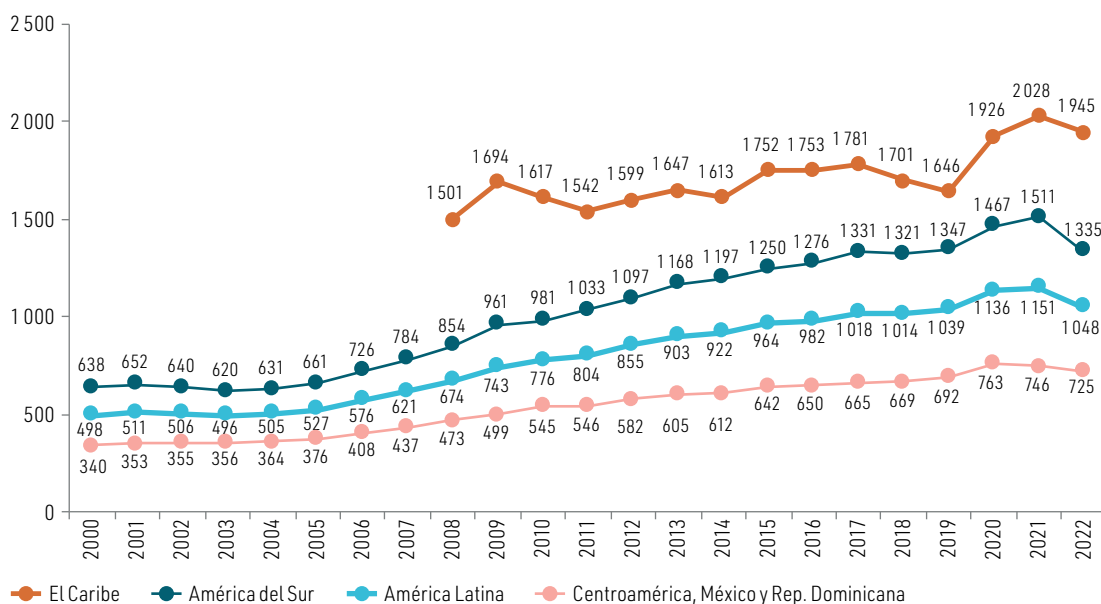
El monto por persona del gasto público social del gobierno central, en valores constantes en dólares de 2018, registró en 2022 un promedio simple de 1.251 dólares entre los 22 países de la región, 99 dólares menos que en 2021. Esto representa, en promedio, una caída del 7,3% respecto de 2021.

Entre los 17 países de América Latina, el valor promedio del gasto social del gobierno central en 2022 llegó a 1.048 dólares por persona, 104 dólares menos que en el año anterior, disminución explicada principalmente por los países de América del Sur. Mientras que la media de esta subregión disminuyó 177 dólares (-11,7%), en el grupo formado por los países de Centroamérica, México y la República Dominicana esta disminuyó en 21 dólares, en promedio (-2,8%). De esta manera, los países sudamericanos erogaron un monto promedio per cápita 12 dólares inferior al año previo a la pandemia de COVID-19, en tanto los centroamericanos promediaron 34 dólares más (véase el gráfico IV.12).

Gráfico IV.12

América Latina y el Caribe (22 países): gasto social per cápita del gobierno central, por subregiones, 2000-2022

(En dólares de 2018 a precios constantes)



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

Nota: Los promedios de América Latina corresponden a la media aritmética de los valores de 17 países, que se dividen en dos grupos: nueve de América del Sur (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) y ocho del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), México y la República Dominicana. En el caso del Caribe se incluyen cinco países (Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago). La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a la administración central y la del Perú, al gobierno general. Los datos del Uruguay no incluyen el Banco de Previsión Social (BPS). Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Panamá corresponden a 2021.

En el Caribe de habla inglesa, los cinco países analizados también tuvieron recortes del gasto público social per cápita del gobierno central en 2022, con una disminución promedio de 83 dólares (-4,1% respecto al año anterior). En comparación con el promedio de los países latinoamericanos, este efecto amplía la brecha entre ambas regiones, que llega a ser un 86% superior.

Al hacer el análisis por países, se observa que en 2022 las Bahamas son el país cuyo gobierno central destinó más recursos por persona al gasto social en el último año, con 3.113 dólares, seguido de Chile,

con 2.924 dólares. Un segundo grupo de países lo conformaron el Uruguay, Barbados y Trinidad y Tabago, con 1.961 a 2.597 dólares, seguidos, a su vez, por la Argentina, el Brasil, Costa Rica y Guyana (entre 1.390 y 1.606 dólares). Por su parte, un grupo de ocho países, conformado por Colombia, el Ecuador, El Salvador, Jamaica, México, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana, destinó montos per cápita de entre 478 y 966 dólares. Por último, tres países latinoamericanos (Guatemala, Honduras y Nicaragua) destinaron entre 198 y 365 dólares por persona (véase el cuadro IV.A1.1 del anexo).

Como complemento de lo señalado, y en línea con lo destacado en la sección anterior, Guyana fue el país que presentó la más alta variación interanual en este indicador, con un aumento del 20,2%. Le siguen a una distancia importante Guatemala (4,4%), México (3,8%), el Brasil (3%) y Jamaica (2,9%). Por su parte, las principales disminuciones en el promedio por persona se observaron en Chile (-26,5%), Honduras (-19%) y Colombia (-15,9%). Preocupan las importantes caídas de Honduras y Nicaragua (-9,9%), países agrupados anteriormente como los de menor gasto social del gobierno central.

Cabe destacar que las erogaciones del gasto social del gobierno central mantienen dos elementos que caracterizan la situación en la región. Por un lado, los países que tienen mayores desafíos para alcanzar las metas sociales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en relación con la pobreza, la salud, la educación, la protección social y el acceso a agua potable, electricidad y saneamiento, destinan menos recursos al gasto social, tanto en términos absolutos como en relación con la población y el PIB. Por otro, en estos tres indicadores los países de la región mantienen una distancia considerable respecto de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Unión Europea⁷. Por esto se reafirma la necesidad de avanzar hacia un nuevo pacto fiscal que permita fortalecer y garantizar la sostenibilidad financiera de las políticas sociales a fin de avanzar en la creación de Estados de bienestar centrados en el enfoque de derechos y que erradiquen la pobreza y reduzcan las desigualdades en la región.

3. Gasto social según funciones de gobierno

La distribución del gasto social del gobierno central entre las seis funciones sociales de gobierno no presenta cambios respecto a lo observado en las dos décadas previas. Así, en América Latina se mantiene la tendencia de que la protección social y la educación son las funciones de mayor nivel de gasto social, tanto en sus montos en dólares como en porcentajes del PIB, con promedios equivalentes al 4,3% y el 3,7% del PIB, respectivamente (véase el gráfico IV.13). Estas dos funciones presentaron una contracción de recursos en 2022: 0,7 puntos porcentuales de PIB en protección social y 0,2 puntos del PIB en educación. La función de salud, por su parte, se mantiene como la tercera prioridad del gasto respecto del PIB (2,6% en promedio), también con una caída (0,4 puntos porcentuales del PIB), pero con un valor que todavía es superior al nivel histórico.

Entre los países de América del Sur, la tendencia es equivalente a la indicada para el conjunto de América Latina, aunque con mayores niveles de disminución en la función de protección social. En consecuencia, esta es la subregión que presenta la mayor caída en relación con el PIB, con un gasto social del gobierno central equivalente al registrado en 2019. Mientras tanto, entre los países de Centroamérica, México y la República Dominicana, la caída fue más leve y se mantuvo un nivel de gasto social por encima de los niveles de prepandemia.

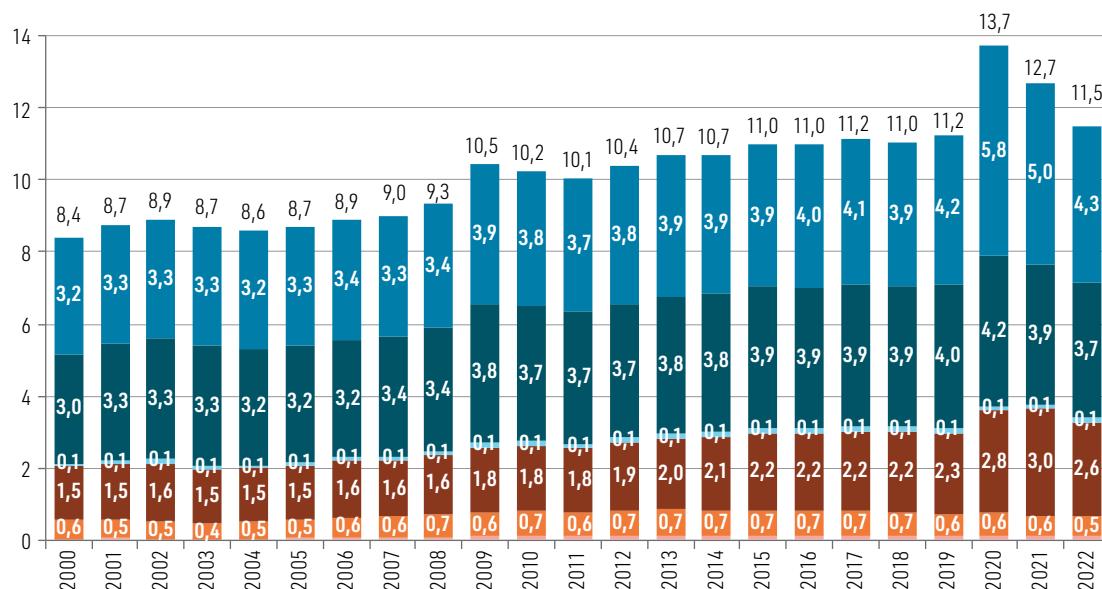
Como ha sido característico desde el inicio de la serie de datos analizada, el peso de la función de protección social marca la diferencia entre ambas subregiones latinoamericanas. En 2022, el promedio de gasto del gobierno central en protección social respecto del PIB en los países de América del Sur (6,3%) equivale a casi tres veces el registrado en promedio en Centroamérica, México y la República Dominicana (2,2%).

⁷ En la sección B.4 se trata la magnitud del gasto público social de los países de la OCDE. Véase más información en Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD.Stat [base de datos en línea] <https://stats.oecd.org/>.

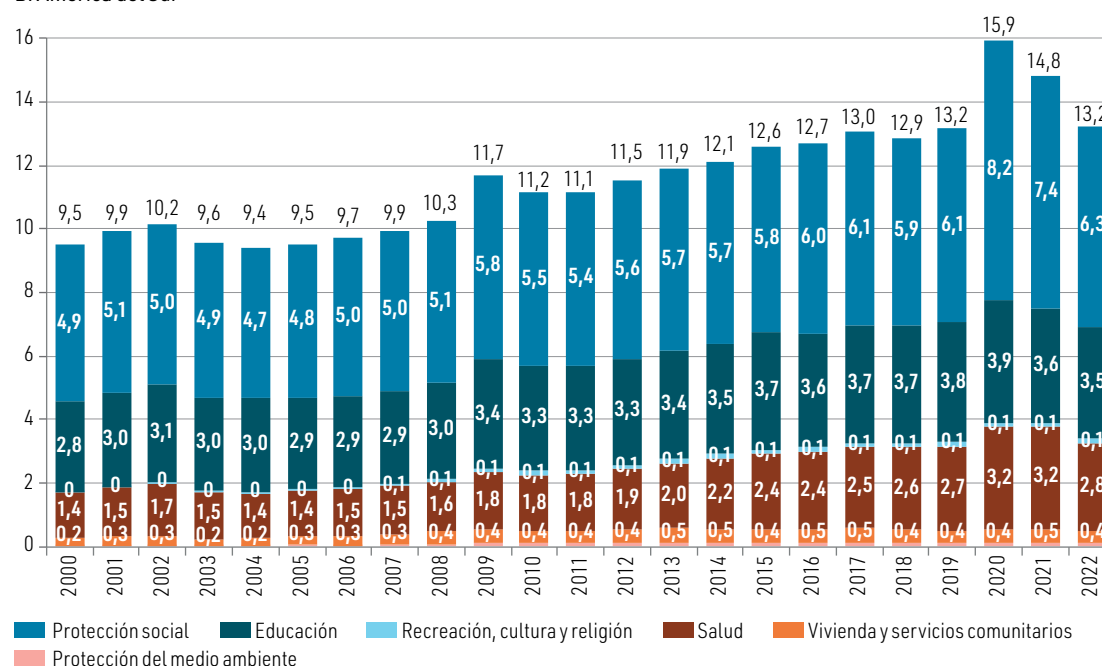
Gráfico IV.13

América Latina y el Caribe (22 países): gasto social del gobierno central, por funciones, 2000-2022
(En porcentajes del PIB)

A. América Latina

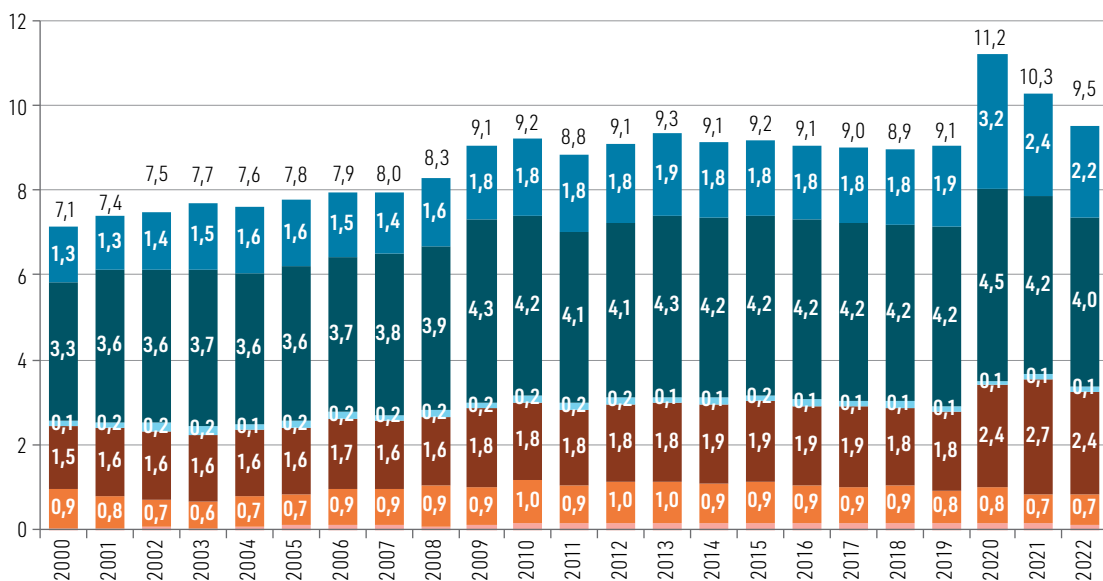


B. América del Sur

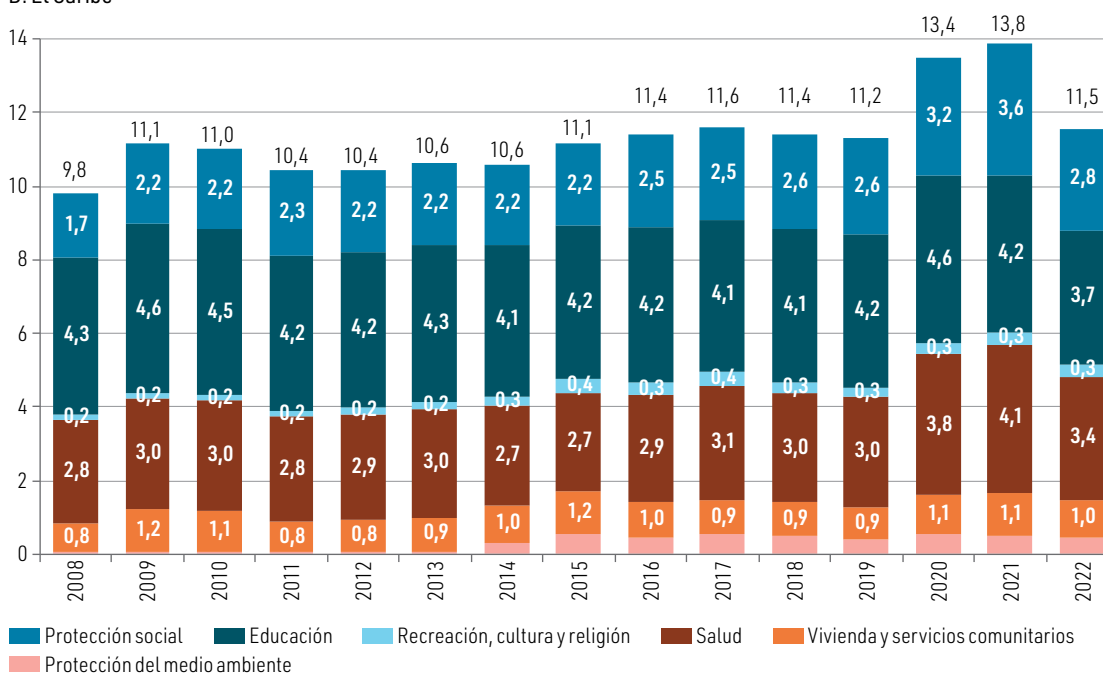


Protección social Educación Recreación, cultura y religión Salud Vivienda y servicios comunitarios
Protección del medio ambiente

C. Centroamérica, México y República Dominicana



D. El Caribe



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

Nota: Los promedios de América Latina corresponden a la media aritmética de los valores de 17 países, que se dividen en dos grupos: nueve países de América del Sur (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) y ocho países del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), México y la República Dominicana. En el caso del Caribe se incluyen cinco países (Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago). La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a la administración central y la del Perú, al gobierno general. Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Panamá corresponden a 2021.

La función de educación ocupa el segundo lugar en términos de proporción de gasto social del gobierno central entre los países de América Latina, pero históricamente ha ocupado el primer lugar en la subregión de Centroamérica, México y la República Dominicana, y con mayor peso que en América del Sur. En 2022 se mantuvo la tendencia, con promedios del 4,0% del PIB y el 3,5% del PIB, respectivamente. Sin embargo, es clave alertar que en ambos casos los niveles se encuentran por debajo de lo registrado antes de la pandemia de COVID-19 en 2019.

El nivel de gasto promedio en la función de salud en 2022 disminuyó en ambas subregiones. En América del Sur bajó al 2,8% del PIB y en los países de Centroamérica, México y la República Dominicana llegó al 2,4% del PIB. Sin embargo, en ambos casos, los valores indicados superan los registrados en 2019, sobre todo en este segundo grupo de países, cuyo promedio respecto del PIB es un tercio superior en 2021.

En el rubro de vivienda y servicios comunitarios los promedios de gasto se mantuvieron estables en torno al 0,5% del PIB y, conforme a la tendencia establecida, los países de Centroamérica, México y la República Dominicana destinaron a esta función, en promedio, más que los de América del Sur (0,7% y 0,4% del PIB, respectivamente).

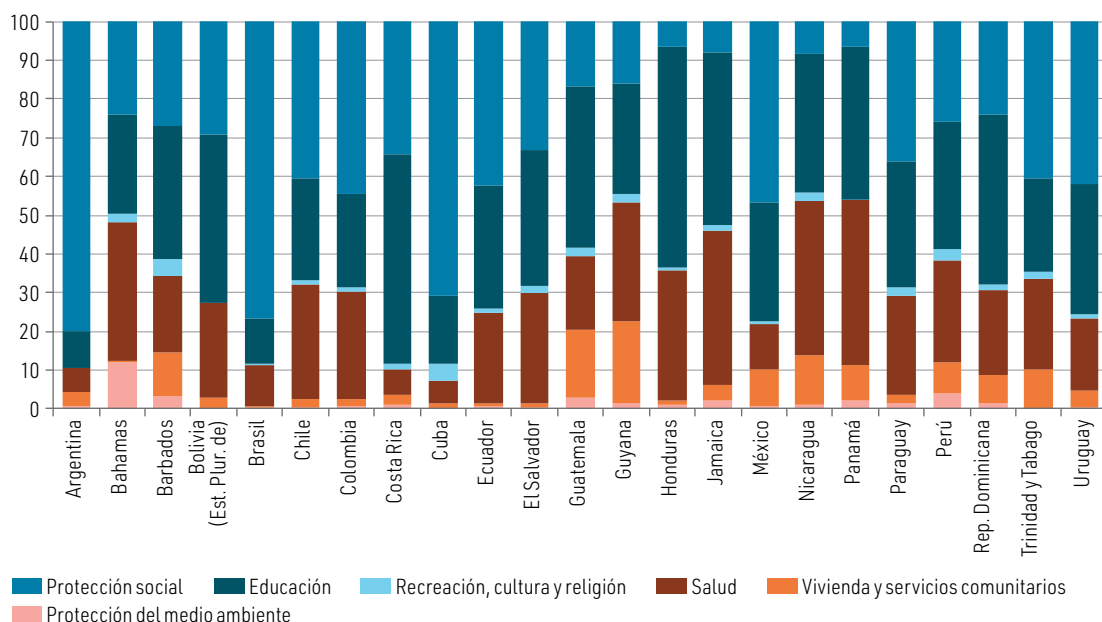
El análisis de la distribución funcional en los cinco países del Caribe de habla inglesa analizados revela que, en 2022, la disminución promedio es un reflejo de caídas en cada una de las funciones sociales. La función de protección social del gobierno central tuvo la mayor caída, de 0,8 puntos porcentuales del PIB, en tanto la función de salud cayó en similar magnitud (0,7 puntos porcentuales del PIB). La función de educación, por su parte, disminuyó algo menos (0,6 puntos porcentuales del PIB), pero llegó al nivel más bajo en toda la serie desde 2008, hasta acumular dos años con caídas relevantes.

En promedio, en las distintas subregiones, las funciones de protección del medio ambiente y actividades recreativas, cultura y religión mantuvieron los niveles informados en 2022 como proporción del PIB. En estas funciones los países del Caribe destinan, en promedio, más recursos que los de América Latina. En la primera subregión, el gasto es más del triple en términos del PIB (0,42% y 0,11% del PIB, respectivamente), mientras que en la segunda destinan, en promedio, más del doble en términos del PIB (0,3% y 0,13% del PIB, respectivamente).

El análisis anterior se complementa con la distribución proporcional del gasto público social del gobierno central entre las diversas funciones sociales de gobierno de cada país, a partir de las que pueden estimarse sus prioridades en la asignación de los recursos públicos. De manera coincidente con lo indicado a nivel regional y lo mencionado en ediciones anteriores del *Panorama Social* (CEPAL, 2017, 2019a, 2019b, 2021b y 2022a), en la mayoría de los países las funciones de protección social, educación y salud concentran una alta proporción de los recursos erogados en 2022. Hay que destacar también que persisten importantes diferencias en la distribución (véanse el gráfico IV.14 y el cuadro IV.A1.1 del anexo). Cabe tener presente que las distribuciones aquí analizadas se refieren a datos oficiales del gobierno central en 2022. Los montos y la distribución de las erogaciones pueden variar de manera significativa cuando se consideran coberturas institucionales más amplias, como las del gobierno general o el sector público no financiero. Esto es particularmente importante de considerar en países de estructura federativa o con gobiernos subnacionales que tienen altos niveles de autonomía, como la Argentina, el Brasil, Colombia y México, así como en aquellos países en que al menos una parte de los recursos de la seguridad social, si no todos, no se registran en el gobierno central, como ocurre en Costa Rica, el Ecuador y el Uruguay, entre otros (véase la sección B.4).

Gráfico IV.14

América Latina y el Caribe (23 países): distribución del gasto social del gobierno central, por funciones, 2022
(En porcentajes)



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

Nota: La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a la administración central y la del Perú, al gobierno general. Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Panamá corresponden a 2021; los de Cuba corresponden a 2020.

A continuación, se presenta una breve descripción del gasto social del gobierno central en cada función social en los países de América Latina y el Caribe sobre los que se cuenta con información correspondiente a 2022⁸.

a) Protección social

Para analizar el gasto en políticas de protección social se consideran las erogaciones correspondientes a servicios y transferencias a personas y familias, relacionados con enfermedad e incapacidad, edad avanzada, supérstites, familia e hijos, desempleo, vivienda y exclusión social^{9,10}. Se considera el sector de la protección social tanto contributiva como no contributiva. Esta función incluye políticas y programas orientados a cubrir los riesgos de pérdida de ingresos o el incremento de gastos que pueden afectar a una parte o a la totalidad de la población (relacionados con enfermedad, edad avanzada, cuidados, desastres, crisis económicas y sociales¹¹ y desempleo), así como aquellos

⁸ No se incluyen Haití ni Venezuela (República Bolivariana de) debido a la falta de información.

⁹ El gasto asociado a supérstites corresponde a la protección social en forma de prestaciones en efectivo y en especie a los supérstites (es decir, los sobrevivientes) de una persona fallecida (como el cónyuge, el excónyuge, los hijos, los nietos, los padres y otros familiares).

¹⁰ El gasto asociado a la vivienda correspondiente a esta función se refiere al apoyo con recursos para facilitar el acceso a la vivienda e incluye: "Prestación de protección social en forma de prestaciones en especie para ayudar a las familias a sufragar el costo de una vivienda (previa comprobación de los ingresos de los beneficiarios); Administración, gestión o apoyo de estos planes de protección social; Prestaciones en especie, como los pagos a corto o a largo plazo para ayudar a los inquilinos a pagar sus alquileres, los pagos para ayudar a los dueños u ocupantes actuales de una vivienda a sufragar los costos de esta (es decir, para ayudar en el pago de hipotecas o intereses), la construcción de viviendas sociales o de costo reducido" (FMI, 2014, pág. 188).

¹¹ Como la crisis económica y social ocasionada por la pandemia de COVID-19. Véase un análisis detallado en CEPAL (2022a), capítulo III, sección B.

orientados a facilitar la inclusión y proteger a la población de las consecuencias de la pobreza y la desigualdad (como los programas de transferencias de ingresos o en especie y los sistemas de pensiones no contributivos).

Los países de la región que en 2022 destinaron una mayor proporción del PIB a la función de protección social en el gobierno central son el Brasil (12,6%) y la Argentina (10,8%), seguidos de Chile (7,3%), el Uruguay (5,4%), Trinidad y Tabago y Colombia (ambos con 5,2%). En contrapartida, Nicaragua destinó menos del 1% del PIB.

A pesar de la tendencia a la baja, 12 países mantuvieron niveles de gasto superior a los valores previos a la pandemia en esta función. Entre los países que destacan por tener mayores aumentos del gasto respecto del PIB en relación con lo erogado en 2019, antes de la pandemia de COVID-19, se encuentra el Ecuador (1,8 puntos porcentuales), las Bahamas (1,3 puntos porcentuales), El Salvador (1,2 puntos porcentuales) y Chile (1,1 puntos porcentuales). En contrapartida, los países con mayores disminuciones respecto del PIB en el período son el Uruguay (1,8 puntos porcentuales), Guyana (0,7 puntos porcentuales), Costa Rica (0,5 puntos porcentuales) y Colombia (0,4 puntos porcentuales). Cabe tener presente que estas variaciones incluyen tanto incrementos reales del gasto como grandes cambios en el crecimiento del PIB de los distintos países entre los años citados.

El contraste entre el gasto en protección social y el total del gasto público social del gobierno central muestra que en 2022 disminuyó de 12 a 10 el número de países que asignaron la mayor proporción de sus recursos a esta función. La Argentina y el Brasil son los países que destinaron una mayor proporción a esta función (80% y 76%, respectivamente), seguidos de Cuba (71%)¹² y México (47%). Otros cinco países muestran participaciones de entre el 40% y el 44% en esta función: Colombia, Ecuador, Uruguay, Chile y Trinidad y Tabago. En contrapartida, Honduras, Jamaica, Nicaragua y Panamá destinaron menos del 10% del gasto social al financiamiento de la protección social (véanse el gráfico IV.14 y el cuadro A1.1).

El análisis de los montos per cápita destinados al financiamiento de la función de protección social permite observar que el grupo con mayor erogación está conformado por cuatro países (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay), con cifras entre 1.073 y 1.282 dólares en 2022. En cambio, el gasto por persona para esta función en Jamaica, Guatemala, Honduras y Nicaragua fue inferior a 62 dólares. En términos relativos, las variaciones interanuales revelan algunas alzas positivas a pesar de la tendencia del gasto social. El Ecuador, México y Guyana aumentaron sus recursos en protección social entre un 8,4% y un 14%, seguidos del Brasil y la Argentina (5,3% y 3,5%, respectivamente). En contrapartida, tres países registraron importantes caídas, a saber, Honduras (63%), Chile (46%) y las Bahamas (32%), que habían registrado aumentos significativos durante 2021. Por ese motivo, a pesar de esta disminución, sus valores en 2022 siguen estando por encima de los valores de 2019, anteriores a la pandemia (véase el gráfico IV.15).

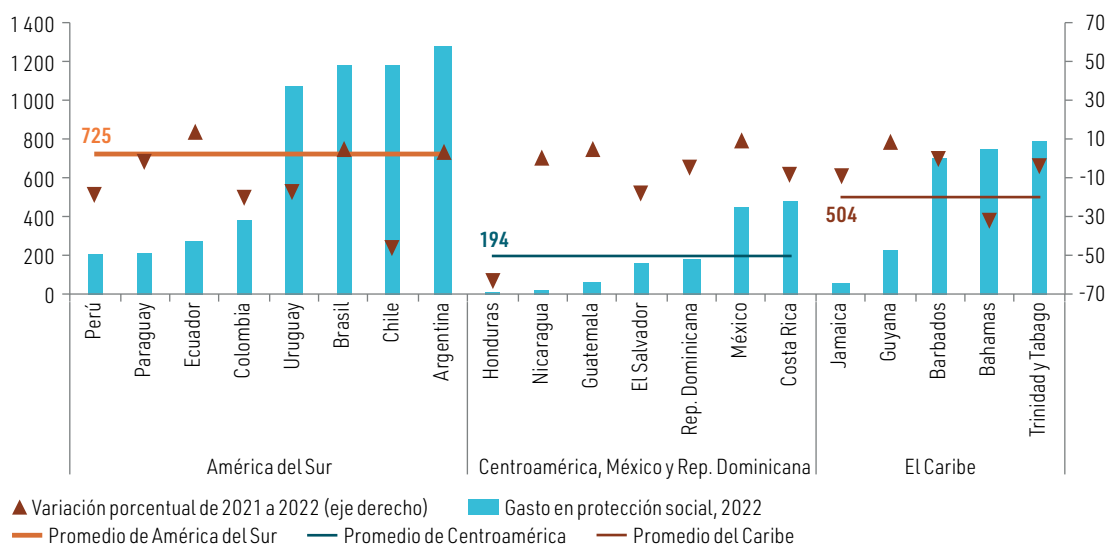
Cabe recordar que en varios países los datos de los institutos de seguridad social pueden incrementar el gasto en protección social indicado y modificar las tendencias descritas. Ello responde a los diversos modelos institucionales y formas de administración de los recursos, pues algunos países cuentan con autonomía de gestión y contabilidad o favorecen la administración privada. Parte de estos efectos pueden verse en el análisis sobre coberturas institucionales más amplias que se presenta en la sección C.

¹² Información correspondiente a 2020.

Gráfico IV.15

América Latina y el Caribe (20 países): gasto en la función de protección social per cápita del gobierno central, por país y subregiones, 2022

(En dólares de 2018 a precios constantes y en porcentajes de variación interanual)



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

Nota: Las barras representan el gasto en dólares de 2018 a precios constantes. Se indican las variaciones positivas con triángulos hacia arriba y las variaciones negativas, con triángulos hacia abajo. La cobertura del Perú corresponde al gobierno general. Los datos del Uruguay no incluyen el Banco de Previsión Social (BPS).

b) Educación

Para el análisis del gasto en educación se consideran todos los recursos destinados a financiar las políticas educativas en los tres niveles de enseñanza (desde el preescolar hasta el terciario), los servicios auxiliares y las actividades de investigación y desarrollo. Con esta finalidad, en el Marco de Acción Educación 2030 se insta a los gobiernos a asignar a la educación como mínimo entre el 4% y el 6% del PIB o, por lo menos, entre el 15% y el 20% del gasto público (UNESCO y otros, 2016).

En línea con lo observado en años anteriores, el país que en 2022 destinó más recursos del gobierno central a la educación, en relación con el PIB, fue Costa Rica (5,7%), seguida de Jamaica (5,4%)¹³. Un segundo grupo lo conforman Barbados, Honduras y Chile, con montos de entre el 4,5% y el 5,0% del PIB, y a estos les siguen El Salvador, Nicaragua, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay, que asignan a este rubro entre el 3,7% y el 4,3% del PIB.

Como se indicó anteriormente, los niveles de gasto en educación de 2022, en promedio, son menores a los de 2019, antes de la pandemia de COVID-19. Solo seis países tuvieron leves incrementos como porcentaje del PIB en esta función: Argentina, Bahamas, Brasil, El Salvador, Jamaica y Perú (entre 0,07 y 0,2 puntos porcentuales cada uno).

Si se considera únicamente el gasto del gobierno central, solo 8 países de la región destinan una proporción igual o superior del PIB al cumplimiento de la recomendación propuesta por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), mientras que en 2019 esta cifra ascendía a 11 países. Países como la Argentina y el Brasil ven subestimada

¹³ Costa Rica establece en el artículo 78 de su Constitución Política que "En la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al ocho por ciento (8%) anual del producto interno bruto, de acuerdo con la ley, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 84 y 85 de esta Constitución" (Gobierno de Costa Rica, 2017, pág. 21).

sus cifras de educación en la cobertura del gobierno central, por lo que se sumarían a la lista si se considera una cobertura mayor que la del gobierno central. Por su parte, 16 países cumplen con la meta de destinar más del 15% del gasto total a la función de educación.

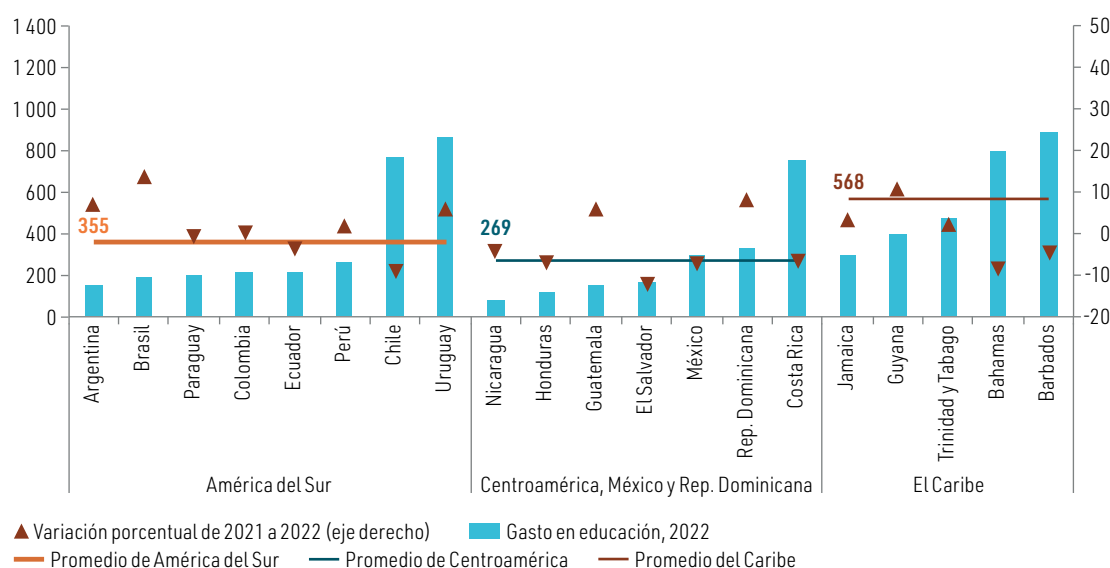
Los países que en 2022 destinaron una mayor proporción del gasto social del gobierno central a esta función fueron Honduras y Costa Rica, que asignaron un 57% y un 54%, respectivamente. Les siguen Jamaica (45%), la República Dominicana (44%) y Guatemala (41%).

En términos de dólares per cápita destinados al financiamiento de la función de educación, hubo cinco países que erogaron entre 755 y 885 dólares en 2022, a saber, las Bahamas, Barbados, Chile, Costa Rica y el Uruguay. Por otro lado, Guatemala, Honduras y Nicaragua destinaron menos de 151 dólares. En el gráfico IV.16 se muestran las variaciones interanuales reales entre 2021 y 2022. A pesar de la disminución promedio, un grupo importante de países muestra una variación positiva. Entre ellos destacan la Argentina, el Brasil, Guatemala, Guyana, la República Dominicana y el Uruguay (entre el 5,8% y el 13,5% cada uno). En el grupo de países que tuvieron una variación del gasto negativo se encuentran las Bahamas, Colombia, Costa Rica, El Salvador y Honduras (entre el 6,6% y el 12,2%).

Gráfico IV.16

América Latina y el Caribe (20 países): gasto en la función de educación per cápita del gobierno central, por país y subregiones, 2022

(En dólares de 2018 a precios constantes y en porcentajes de variación interanual)



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

Nota: Las barras representan el gasto en dólares de 2018 a precios constantes. Se indican las variaciones positivas con triángulos hacia arriba y las variaciones negativas, con triángulos hacia abajo. La cobertura del Perú corresponde al gobierno general. Los datos del Uruguay no incluyen el Banco de Previsión Social (BPS).

c) Salud

Para avanzar hacia la salud universal es fundamental destinar un gasto público de por lo menos un 6% del PIB a esta función (OPS, 2014). Esta cantidad se considera una referencia para la actuación de los países en materia de sostenibilidad financiera del sistema sanitario. En este marco, al analizar el gasto relacionado con la función de salud se consideran todas las erogaciones en servicios prestados a particulares y a colectivos en los distintos niveles de atención sanitaria, en programas tanto de tipo preventivo como curativo.

Si bien en 2022 se registró una caída promedio del gasto en la función de salud, este se ha mantenido por encima de los niveles de prepandemia de 2019. De acuerdo con el *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2022*, en 2021, debido a la pandemia se produjo un efecto de desplazamiento al interrumpirse los servicios de salud que normalmente se demandaban. En 2022, el grupo de países que destinó mayor gasto como porcentaje del PIB a esta función estuvo compuesto por las Bahamas, Chile, Jamaica y Nicaragua (entre 3,8% y 5,3% del PIB cada uno). Ninguno de ellos alcanzó la meta de al menos un 6% del PIB acordada por los países miembros de la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Solo Jamaica presentó un aumento en términos de PIB, en 0,4 puntos porcentuales.

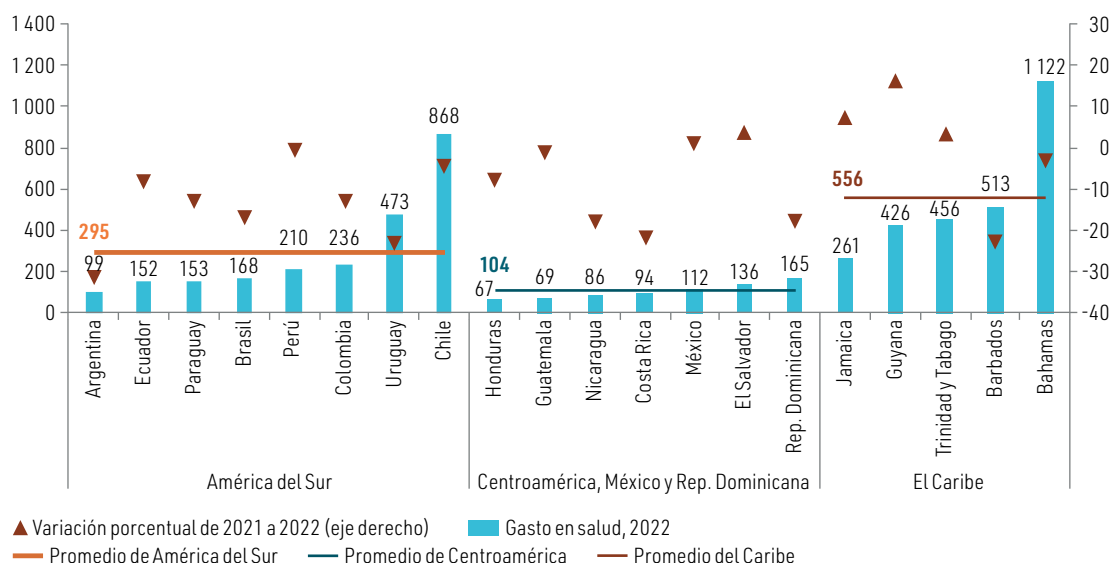
El análisis de estos valores en relación con el conjunto de las funciones sociales revela que seis países destinaron un 30% o más del gasto social del gobierno central a la función de salud, con las mayores proporciones en Nicaragua y Jamaica (ambas con 40%), las Bahamas (36%), Honduras (34%), Guyana (31%) y Chile (30%). Otros cuatro países destinaron entre el 25% y el 30% del gasto social a esta función, a saber, El Salvador y Colombia (ambos 28%), y el Perú y el Paraguay (ambos 26%). En contraste, la Argentina y Costa Rica destinaron menos del 10% del gasto social del gobierno central. Cabe mencionar que estos datos no incluyen la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) en el gobierno central y que la contabilización de acciones de salud en el sector público no financiero de la Argentina también da cuenta de una menor participación de esta función en el gobierno central.

En cuanto a la cantidad per cápita de recursos del gobierno central destinados al financiamiento de la salud, los países que destinaron mayor gasto fueron las Bahamas (1.122 dólares), Chile (868 dólares), Barbados (513 dólares), el Uruguay (473 dólares), Trinidad y Tabago (456 dólares) y Guyana (426 dólares) (véase el gráfico IV.17).

Gráfico IV.17

América Latina y el Caribe (20 países): gasto en la función de salud per cápita del gobierno central, por países y subregiones, 2022

(En dólares de 2018 a precios constantes y en porcentajes de variación interanual)



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

Nota: Las barras representan el gasto en dólares de 2018 a precios constantes. Se indican las variaciones positivas con triángulos hacia arriba y las variaciones negativas, con triángulos hacia abajo. La cobertura del Perú corresponde al gobierno general. Los datos del Uruguay no incluyen el Banco de Previsión Social (BPS).

Gran parte de los países analizados experimentaron una disminución en sus erogaciones en la función de salud. Solo hubo un aumento del gasto en comparación con el año 2021 en Guyana (15,2%), Jamaica (6,5%) y, en menor magnitud, en El Salvador y Trinidad y Tabago (2,6% y 2,4%, respectivamente).

Como se mencionó anteriormente, estas estimaciones podrían variar al considerar coberturas institucionales más amplias e incluir otras entidades, como las cajas e institutos de seguridad social o los bancos de previsión social, que en algunos países desempeñan un rol importante en el gasto en salud del sistema contributivo. Por ejemplo, de acuerdo a los datos oficiales del Brasil, mientras que el gasto per cápita en salud del gobierno central fue de 168 dólares, a nivel del gobierno general el monto alcanzó los 512 dólares en 2022.

d) Vivienda y servicios comunitarios

El gasto público en vivienda y servicios comunitarios incluye los recursos estatales destinados a urbanización (incluidas tanto la administración de asuntos de urbanización como la eliminación de tugurios relacionada con la construcción y remodelación de viviendas, además de la adquisición de terrenos necesarios para dicha construcción), desarrollo comunitario, abastecimiento de agua y alumbrado público.

En 2022, los países de la región que destinaron un mayor nivel de gasto social del gobierno central a esta función fueron Guyana y Barbados (ambos 1,6% del PIB), seguidos de Guatemala y Nicaragua (ambos 1,4% del PIB) y Trinidad y Tabago (1,3% del PIB).

En términos de proporción del gasto social del gobierno central, destacan países como Guyana (21%), Guatemala (18%), Nicaragua (13%) y Barbados (11%). Mientras tanto, en términos de dólares constantes de 2018 per cápita, tres países del Caribe reportan el nivel más alto: Guyana, Barbados y Trinidad y Tabago (entre 201 y 297 dólares cada uno). Les siguen a distancia el Uruguay y México (110 y 92 dólares, respectivamente).

e) Actividades recreativas, cultura y religión

En esta función se incluyen los recursos dirigidos a financiar actividades recreativas, culturales y religiosas, incluidas las actividades deportivas y culturales, de radio y televisión y los servicios religiosos.

En la Décima Conferencia Iberoamericana de Cultura, celebrada en Valparaíso (Chile) en julio de 2007, los ministros y altas autoridades de cultura propusieron “destinar al fomento de la cultura, de forma progresiva, un mínimo del 1% del presupuesto general de cada Estado” (CEPAL/OEI, 2014, pág. 311).

En 2022, Barbados fue el país con mayor nivel de gasto asignado a esta función (0,7% del PIB), seguido del Perú (0,3% del PIB), Trinidad y Tabago y El Salvador (ambos con 0,24% del PIB). A su vez, Barbados y el Perú destacan como los países que más recursos públicos destinan a esta función respecto del total del gasto público del gobierno central, con montos que sobrepasan la meta indicada (2,4% y 1,5%, respectivamente). El Paraguay, Guatemala, Nicaragua y El Salvador, por su parte, destinaron a este rubro un 1% o más del gasto público total del gobierno central (entre 1,1% y 1,2%)¹⁴.

Al observar los montos en dólares per cápita de 2018, nuevamente Barbados destina el mayor importe, equivalente a 121 dólares, seguido por otros tres países del Caribe: Bahamas, Trinidad y Tabago y Guyana (con 67, 37 y 34 dólares, respectivamente).

Cabe consignar que, al igual que en años anteriores, la Argentina y Bolivia (Estado Plurinacional de) no informaron acerca del gasto público del gobierno central asignado a esta función.

¹⁴ Los países indicados cumplen la meta cuando se considera el gasto público total del gobierno central. Esto no excluye a otros países que puedan alcanzar la meta al considerar la distribución del gasto total del gobierno general.

f) Protección del medio ambiente

Como parte de las funciones sociales, el gasto destinado a la protección del medio ambiente incluye los desembolsos efectuados para el manejo de desechos y aguas residuales, la reducción de la contaminación, la protección de la biodiversidad y del paisaje, y la investigación relacionada con la protección del medio ambiente.

Las Bahamas son el país que en 2022 reportó un mayor nivel de gasto en esta función (1,2%, del PIB), seguido por Barbados y el Perú (0,5% y 0,4% del PIB, respectivamente). Los demás países no alcanzaron el 0,3% del PIB.

El análisis per cápita, en dólares constantes de 2018, muestra que las Bahamas y Barbados son los países que concentran la mayor cantidad de recursos, con 372 y 88 dólares, respectivamente. Los demás países no alcanzan los 35 dólares por persona.

Cabe tener presente que respecto a esta función existen variaciones significativas al examinar coberturas institucionales mayores, incluidos los niveles de gobierno subnacionales (dado su rol en el manejo de desechos) y las empresas públicas dedicadas al tratamiento de aguas residuales. Para contar con información más detallada en este ámbito, se sugiere analizar los trabajos de consolidación de datos contenidos en las correspondientes cuentas satélite. Este tipo de cuentas, además de ofrecer una visión más completa de los recursos destinados, registran las acciones realizadas por distintos actores en el marco de las políticas de protección del medio ambiente en los distintos países¹⁵.

4. Gasto público social en coberturas institucionales más amplias que la del gobierno central: países seleccionados

Como se ha indicado, la única cobertura institucional en que la información disponible permite realizar comparaciones entre todos los países de la región es la del gobierno central. Sin embargo, como se desprende de la información del recuadro IV.1, algunos países de América Latina generan informes agregados sobre gasto público social correspondiente a coberturas institucionales más amplias que el gobierno central (gobierno general, sector público no financiero o sector público). En esta sección se complementa el análisis a partir de información disponible de seis países que cuentan con informes correspondientes a 2022 (Brasil, Guatemala, México, Paraguay, Perú y República Dominicana) y otros cuatro, la Argentina, Colombia, Costa Rica y El Salvador con datos disponibles hasta 2021 (véase el cuadro IV.A1.2 del anexo)¹⁶.

Como se muestra en el gráfico IV.18, el gasto público social es bastante mayor cuando se consideran coberturas institucionales más amplias que las del gobierno central¹⁷. En promedio, entre los nueve países (excluido Perú) que informaron de datos sobre ambas coberturas en 2021 o 2022, la diferencia llega a 6,5 puntos del PIB. En términos relativos, la diferencia alcanza entre el 18% y el 96% del monto erogado en el gobierno central.

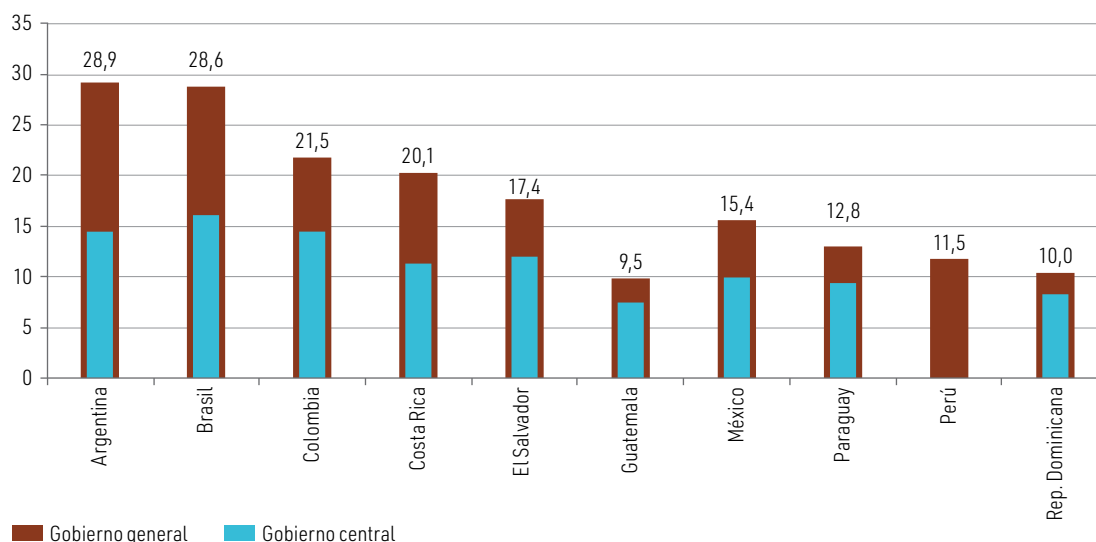
¹⁵ Véanse más detalles sobre este tema en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Red Regional de Estadísticas Ambientales" [en línea] <https://comunidades.cepal.org/estadisticas-ambientales/es>.

¹⁶ Además de los países mencionados, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Cuba tienen datos hasta 2020. Para disponer de series de datos referentes a una cobertura mayor que la del gobierno central se necesita un gran esfuerzo de consolidación de las finanzas públicas entre distintos niveles de gobierno. Por ello, no se cuenta con información de todos los países y, en algunos casos, difiere el año de análisis. En el caso del Perú, la serie es la misma que la mencionada anteriormente, pues solo se dispone de datos referentes a la cobertura del gobierno general.

¹⁷ Los datos del gobierno central pueden incluir transferencias hacia entidades subnacionales que después estas ejecutan en políticas públicas. Por ese motivo, al consolidar el total del gasto en las coberturas más amplias, estas partidas no implican un mayor gasto. Así, las diferencias de montos entre ambas coberturas no reflejan necesariamente todo el gasto ejecutado por los gobiernos subnacionales, las empresas públicas u otras entidades, sino que solo indican el monto agregado.

Gráfico IV.18

América Latina (10 países): gasto público social según cobertura institucional, 2021-2022
(En porcentajes del PIB)



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

Nota: La cobertura ampliada de la Argentina y El Salvador corresponde al sector público, en tanto que la de México corresponde al sector público no financiero (federal). La cobertura institucional de México incluye el gobierno central, las instituciones de seguridad social y las empresas del Estado, pero no incluye los gastos incrementales producidos en los gobiernos subnacionales. Para el Perú solo se dispone de datos referentes a la cobertura del gobierno general. Los datos de la Argentina, Colombia, Costa Rica y El Salvador se refieren a 2021, los del Brasil, Guatemala, México, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana corresponden a 2022.

La distribución del gasto público social por funciones también cambia de manera significativa en algunos países al considerar coberturas institucionales más amplias, en comparación con la referida al gobierno central¹⁸. A continuación, se presentan datos de los cinco países que reportan información correspondiente a 2022 para coberturas más amplias que la del gobierno central.

- En el Brasil, los datos de 2022 muestran que el gasto público social del gobierno general consolidado alcanzó un monto equivalente al 28,6% del PIB, lo que representa un incremento de 0,9 puntos respecto de 2021. Así, el país en su conjunto destinó 12,1 puntos porcentuales del PIB más que lo indicado en el informe del gobierno central. En términos de dólares per cápita constantes de 2018, el gasto social del gobierno general del Brasil alcanzó los 2.690 dólares, un 74% más que los 1.546 dólares reportados en gobierno central, uno de los niveles más altos en la región. La estructura del gasto con la cobertura más amplia permite dar cuenta del aumento de los recursos disponibles para la función de salud y educación. En términos proporcionales al gasto social de gobierno general, estas dos funciones alcanzan un 19% y un 20%, respectivamente, en contraste con el 11% y el 12% del gobierno central. Así, con los datos de gobierno general, la cantidad de recursos destinados al financiamiento de las funciones de educación ubica al Brasil entre los países que alcanzan la meta propuesta para la región, con un 5,6%. En salud, si bien el Brasil no logra la meta propuesta por la OPS, se acerca bastante y queda como uno de los países con mayor gasto en salud en la región, con un 5,4% del PIB.

¹⁸ El Perú solo proporciona información a nivel del gobierno general y dicha información ya ha sido considerada en los análisis previos, por lo que no se incluye una descripción nueva en esta sección.

- Guatemala, a nivel del gobierno general, alcanzó un nivel de gasto social equivalente al 9,5% del PIB en 2022, 1,8 puntos porcentuales más que en la cobertura del gobierno central. Este valor muestra un ligero aumento de 0,1 puntos porcentuales del PIB respecto a 2021. Mientras tanto, en términos de dólares per cápita a precios de 2018 alcanza un gasto social de 450 dólares en 2022, lo que representa un 23% más que los 365 dólares registrados para el gobierno central.

La cobertura ampliada da cuenta de los recursos disponibles para las funciones de protección social y salud. Así, en 2022 la protección social representó un 27% del gasto social del gobierno general a diferencia del valor alcanzando en gobierno central, que es de un 17%. Por su parte, la función de salud alcanzó un 25% del gasto del gobierno general, en contraste con el 19% registrado para el gobierno central.

- En el caso de México, en 2022, el gasto social del sector público no financiero (federal) alcanzó un nivel equivalente al 15,4% del PIB, 5,2 puntos porcentuales más que en la cobertura del gobierno central¹⁹. Dicho valor significó 1.459 dólares per cápita a precios constantes de 2018, es decir, 2,96 veces los 493 dólares reportados en la cobertura de gobierno central.

La distribución de recursos por función es similar entre ambas coberturas institucionales. Se destaca que, en la cobertura ampliada, las funciones de salud y protección social presentan más recursos que los disponibles en la cobertura de gobierno central. Mientras que el gobierno central reportó niveles de gasto en proporción del gasto social del 12% y el 47% en las funciones de salud y protección social, la proporción es mayor con la cobertura ampliada, donde las mismas funciones reportan un 18% y un 55%.

- En el Paraguay, el gasto social del gobierno general consolidado de 2022 alcanzó un 12,8% del PIB, 3,1 puntos porcentuales más que el valor correspondiente al gobierno central. Los montos en dólares constantes de 2018 muestran que el gasto social en 2022 fue de 779 dólares per cápita, un 32% más que los 592 dólares registrados a nivel del gobierno central.

La distribución entre las distintas funciones es similar en ambas coberturas institucionales, y de igual manera que en Guatemala y México, la cobertura ampliada permite dar cuenta de una mayor proporción disponible para la función de protección social y salud. Estas funciones alcanzaron un 39% y un 32% del gasto, respectivamente, a nivel de gobierno general. Esto equivale a 3,1 y 5,7 puntos porcentuales, respectivamente, en comparación con lo registrado en gobierno central para 2022.

- La República Dominicana, en 2022, tuvo un gasto social del gobierno general consolidado del 10% del PIB, lo que representa 1,5 puntos porcentuales más que el gasto del gobierno central y una disminución de -0,4 puntos porcentuales del PIB respecto al año anterior. En dólares per cápita constantes de 2018, el valor del gasto social alcanzó los 883 dólares en 2022.

Al igual que en los demás países, ambas coberturas tienen una distribución similar entre las distintas funciones. Sin embargo, en términos de proporción del gasto social en salud del gobierno general representó el 30%, en contraste con el 22% en el gobierno central.

¹⁹ La cobertura institucional de México incluye el gobierno central, las instituciones de seguridad social y las empresas del Estado. No incluye los gastos incrementales producidos en los gobiernos subnacionales.

C. Inversión pública en políticas de inclusión laboral en América Latina

Las bajas tasas de crecimiento y las altas tasas de inflación han seguido teniendo un gran impacto en los mercados laborales de América Latina y el Caribe, como parte de las crisis en cascada que han sobrevenido a nivel mundial. En este contexto, los niveles de gasto público en políticas laborales se han contraído: alcanzaron un 0,42% del PIB en promedio en 2022. En cuanto a la distribución de estos recursos según las categorías del estudio, estos aún se caracterizan por poseer una gran heterogeneidad en lo referente al nivel de gasto. Se aprecia una marcada caída en el gasto en políticas de apoyo a las personas en situación de desempleo. En este rubro se ha vuelto a niveles previos a la pandemia, lo que se explica principalmente por el cierre de diversos programas de emergencia implementados entre 2020 y 2021. Los desafíos aún se mantienen en la región, entre ellos, la necesidad de fortalecer el desarrollo de políticas activas del mercado laboral para mejorar la inclusión laboral y el trabajo decente, con mayor participación femenina y mayor formalización laboral, y para mitigar los efectos de la crisis actual, con énfasis en los grupos especialmente impactados. Además, se plantea la necesidad de mejorar la disponibilidad de información por parte de los Estados o los responsables de las políticas en lo referente al gasto, la evaluación de impacto y la aplicación de herramientas que mejoren la toma de decisiones.

La desaceleración económica y la crisis mundial han generado, entre otras consecuencias, un impacto importante en los mercados laborales de la región. En este contexto, las políticas laborales toman relevancia como herramientas para la reactivación económica y, en especial, para la inclusión laboral. Con las políticas de inclusión laboral, entre otros factores, se busca disminuir la desocupación y la salida de la fuerza del trabajo. También se intenta articular respuestas a problemáticas más amplias, como la participación laboral de las mujeres, la movilidad profesional, la protección del empleo y el acompañamiento necesario para hacer frente a las transformaciones tecnológicas (CEPAL, 2021a).

En la presente sección se retoma el trabajo realizado y presentado en ediciones anteriores del *Panorama Social* CEPAL, 2019a y 2022a) sobre el gasto público en políticas y programas del mercado de trabajo en 15 países de la región sobre los que se cuenta con datos comparables a nivel del gobierno central²⁰. En estos países, se estima que en 2022 el gasto público en políticas del mercado laboral alcanzó en promedio un 0,42% del PIB, lo que representa una disminución de -0,06 puntos porcentuales respecto a 2021 y una caída acumulada de -0,55 puntos porcentuales respecto de 2020.

A nivel de países, la tendencia general de los últimos años muestra que el gasto de las políticas del mercado laboral volvió a sus niveles previos a la pandemia, con la excepción de la Argentina, Chile, el Ecuador y Costa Rica, cuyo nivel de gasto aún se ha mantenido más alto que en 2019. En este marco, los países que concentran una mayor proporción del gasto como porcentaje del PIB en 2022 fueron el Brasil, Chile y el Ecuador, con montos que superaron el 0,7% del PIB.

A continuación, la información disponible se analiza desde la mirada institucional, clasificando los programas del mercado de trabajo según quién ejecuta los recursos: ministerios, otras entidades estatales del nivel central o instituciones descentralizadas. El análisis se complementa con base en el destino del gasto, a partir de la clasificación de la Comisión Europea (2018), que se utilizó en la edición del *Panorama Social de América Latina, 2021* (CEPAL, 2022a).

²⁰ Los países que se incluyen son la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay.

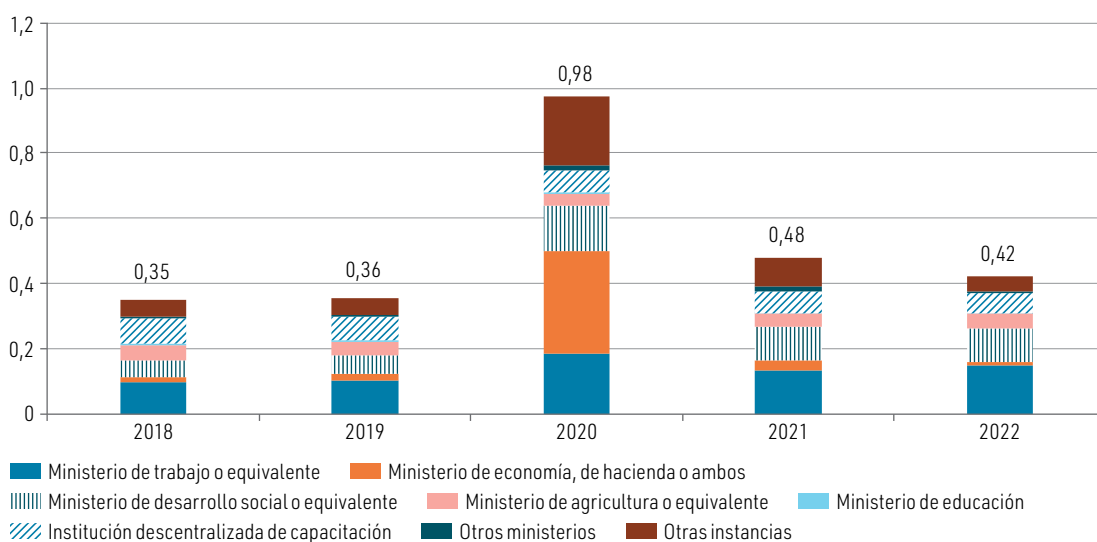
1. Gasto público en políticas de inclusión laboral: una mirada institucional

El estudio de las entidades que ejecutaron el gasto en políticas de inclusión laboral en la región en 2022 muestra que la mayor proporción de recursos fue erogada por los ministerios de trabajo y de desarrollo social, además de las instituciones descentralizadas de capacitación. Estas tres instituciones ejecutaron el 73% del gasto en políticas laborales de los países (0,15%, 0,10% y 0,06% del PIB, respectivamente), de modo que en conjunto se mantuvieron niveles similares a los registrados en años anteriores, con excepción del año 2020 (véase el gráfico IV.19).

Gráfico IV.19

América Latina (15 países): gasto público en políticas de inclusión laboral según entidad ejecutora, 2018-2022

(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: Los valores corresponden al promedio simple de los siguientes países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

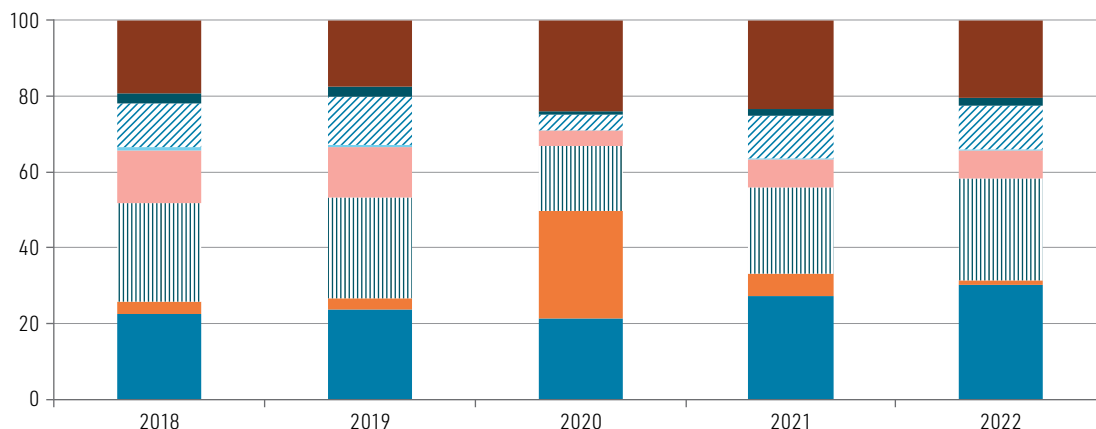
Los ministerios de economía o de hacienda, que en respuesta a las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en el mercado de trabajo tuvieron un rol preponderante en la ejecución de recursos en políticas laborales, muestran una gran reducción en los últimos dos años, al pasar de un promedio del 0,32% del PIB en 2020 a un 0,01% del PIB en 2022.

La distribución del gasto muestra características distintas cuando se analiza la situación por subregiones. Entre los países de América del Sur, la mayor proporción del gasto es ejecutada por los ministerios de trabajo y de desarrollo social, que concentran un 57% de estos recursos en 2022. El gasto restante se distribuye de forma heterogénea, principalmente entre los ministerios de agricultura, las instituciones descentralizadas de capacitación y otras instancias gubernamentales, por ejemplo, los gabinetes presidenciales. En cambio, en el caso del grupo de países de Centroamérica, México y la República Dominicana, la mayor proporción del gasto fue ejecutada por las instituciones descentralizadas de capacitación, que en 2022 alcanzaron un 37% del gasto total, seguidas por los ministerios de agricultura, que representaron un 22% del gasto. En tercer lugar, en términos de proporción, se ubican los ministerios de trabajo, que alcanzaron en promedio un 21% del gasto total (véase el gráfico IV.20).

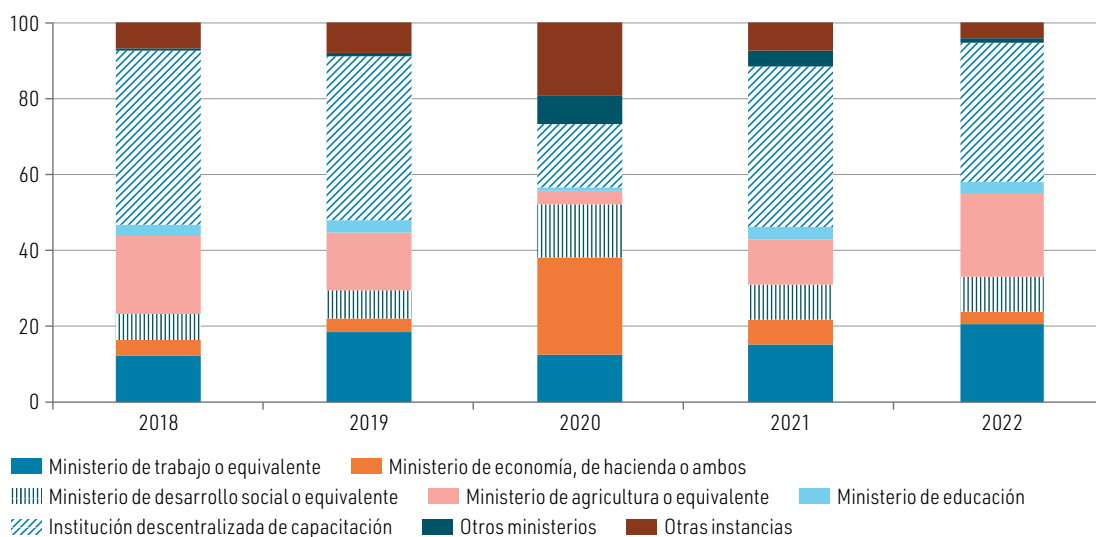
Gráfico IV.20

América Latina (15 países): gasto público en políticas de inclusión laboral por ministerios, 2018-2022
(En porcentajes del total)

A. América del Sur



B. Centroamérica, México y República Dominicana



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

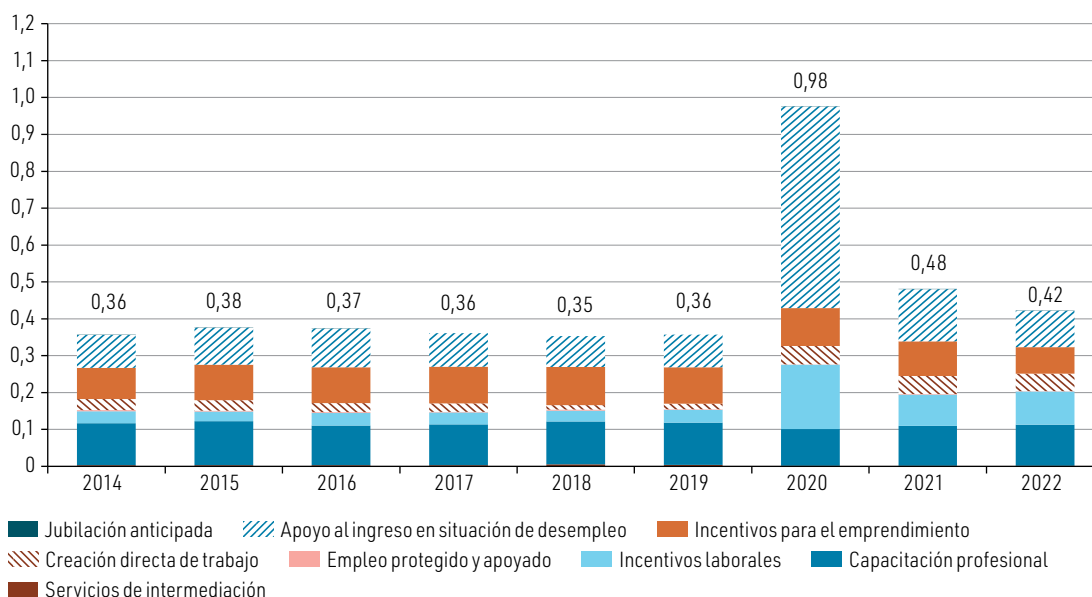
Nota: América del Sur incluye: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. Centroamérica incluye: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y República Dominicana.

2. El gasto público en los distintos tipos de políticas de inclusión laboral

Entre los 15 países analizados se observa una distribución relativamente estable del gasto público al considerar la clasificación de ocho tipos de programas de inclusión laboral a los que se destinan los recursos, a saber: i) servicios de intermediación; ii) capacitación profesional; iii) incentivos laborales; iv) empleo protegido y apoyado; v) creación directa de trabajo; vi) incentivos para el emprendimiento; vii) apoyo al ingreso en situación de desempleo, y viii) jubilación anticipada. En 2022, la mayor proporción de recursos se destinó a programas de capacitación profesional, que recibieron en promedio un 0,11% del PIB, seguidos muy cercanamente por los de apoyo al ingreso en situación de desempleo, que recibieron un 0,10% del PIB (véase el gráfico IV.21).

Gráfico IV.21

América Latina (15 países): gasto público en políticas de inclusión laboral según tipo de programa, 2014-2022
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: Los promedios corresponden a la media aritmética de los valores de los siguientes países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

En un segundo nivel de gasto respecto del PIB se encuentran los programas de incentivos laborales (0,09%), los de incentivos para el emprendimiento (0,07%) y los de creación directa de trabajo (0,05%). Destacan los programas de incentivos laborales y creación directa de trabajo, por mostrar una diferencia en cuanto a su participación en el gasto previo a la pandemia de COVID-19, que en ambos casos se ubicaba en torno al 0,01% del PIB.

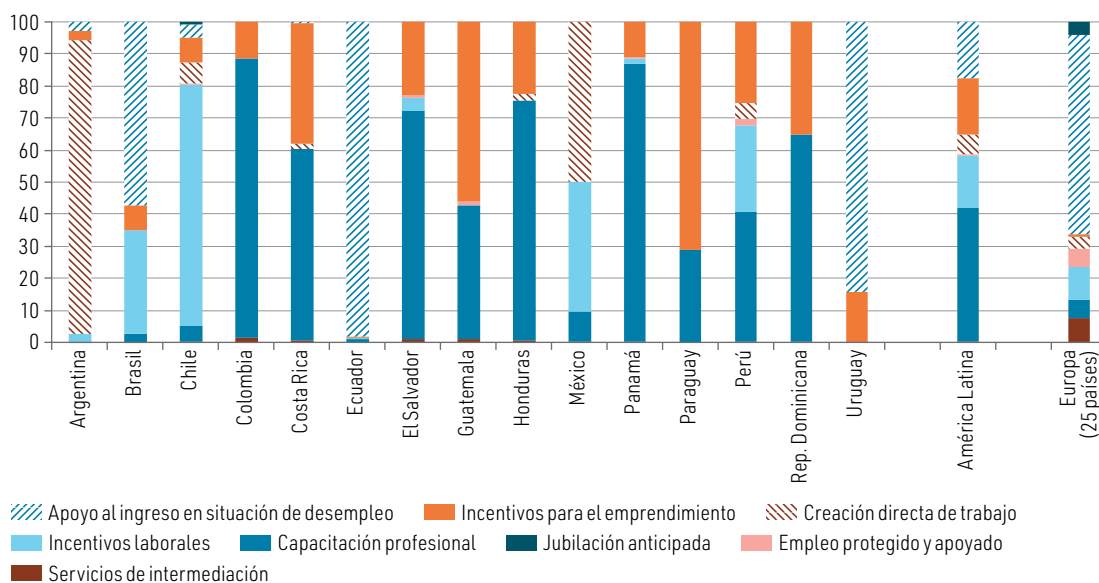
Al ver la situación entre los distintos países, se observa que persiste una gran heterogeneidad en la distribución entre las categorías. Así, se pueden distinguir dos grupos importantes de países: los que centran la mayoría de su gasto en programas de capacitación e incentivos al emprendimiento, como Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, el Paraguay y la República Dominicana, y los que enfocan la mayor parte de su gasto en incentivos laborales o en apoyos al ingreso por desempleo, como la Argentina, el Brasil, Chile, el Ecuador y el Uruguay (véase el gráfico IV.22).

Un caso a destacar es el de México, que en los últimos años ha pasado de concentrar su gasto en incentivos al emprendimiento a dividirlo entre creación directa de trabajo e incentivos laborales. Los efectos principales han sido el aumento del gasto en el programa Sembrando Vida y la creación en 2019 del programa Jóvenes Construyendo el Futuro, así como el cierre de iniciativas como el Programa de Apoyos a Pequeños Productores y la disminución del gasto del Fondo Nacional Emprendedor.

Otro país cuya distribución del gasto en políticas de mercado laboral ha cambiado de manera importante es la Argentina, que muestra una gran variabilidad a lo largo de los años. En 2022, destaca el aumento del gasto en creación directa de trabajo, asociado a la gran expansión registrada en el programa Potenciar Trabajo.

Gráfico IV.22

América Latina (15 países) y Europa (25 países)^a: distribución del gasto público en políticas de inclusión laboral según tipo de programa, 2022
(En porcentajes del total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Europa (25 países) incluye: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Países Bajos (Reino de los), Polonia, Portugal, Chequia y Suecia. Los datos de países de Europa corresponden a 2021.

El Perú también ha mostrado cambios en los últimos años. Antes centraba su gasto en programas de incentivos al emprendimiento y de capacitación profesional. Ahora se enfoca en disminuir el gasto de los primeros y aumentarlo en la categoría de incentivos laborales, a través de su programa llamado Recuperemos el Empleo Formal.

Al contrastar la situación de estos 15 países de América Latina con los 25 de Europa, se aprecian diferencias importantes entre ambas regiones en la distribución del gasto de las políticas del mercado de trabajo. Mientras que entre los países europeos los programas de apoyo al ingreso en situación de desempleo conforman la categoría principal, seguida por los servicios de intermediación, estas categorías son relativamente marginales en la mayor parte de los países latinoamericanos.

D. Comentarios finales

Las consecuencias de la pandemia de COVID-19 y la desaceleración económica tuvieron un gran impacto en los mercados laborales y en el trabajo (remunerado y no remunerado) en América Latina y el Caribe. La crisis ha provocado un deterioro de gran parte de los indicadores económicos, con niveles de crecimiento regional del 3,8% en 2022 y el 1,7% en 2023 y estimaciones en torno al 1,5% en 2024 (CEPAL, 2023b). Si bien ha existido una recuperación de los mercados del trabajo después de la pandemia, la constante inestabilidad mundial y las fuerzas inflacionarias del último período han seguido teniendo una gran repercusión en la población trabajadora de la región. Se han visto especialmente afectadas las personas que se encuentran en situaciones de riesgo o las poblaciones históricamente marginadas.

La información analizada en el presente capítulo permite ver que, para hacer frente a los impactos y vulnerabilidades que se presentan en este contexto de crisis en cascada, los países de América Latina y el Caribe presentan avances y también importantes desafíos en relación con la institucionalidad social. Entre estos elementos se destaca positivamente el alto nivel de ratificación o adhesión, existente en los países, de los tratados internacionales y acuerdos regionales más relevantes para el desarrollo social inclusivo, en particular los principales tratados de protección sobre derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, tanto los de alcance mundial como regional. Con todo, persisten desafíos en cuanto a la forma en que dichos instrumentos se reflejan en las legislaciones nacionales y su implementación exhaustiva. Asimismo, se releva el creciente rol que han asumido los ministerios de desarrollo social como autoridad social, a pesar de su juventud y de cierta inestabilidad institucional que ha habido en algunos países. También se señala como desafío la necesidad de avanzar en la armonización de sus mandatos. Estos son centrales para el desarrollo social inclusivo, pero contienen múltiples funciones por asumir y grupos priorizados que atender, y no siempre cuentan con capacidades organizacionales y recursos tecnológicos, de personal y financieros suficientes para su implementación.

Se suman a lo anterior los desafíos y oportunidades en materia de coordinación y articulación desde el nivel central hasta el territorial. En este sentido, hay diversas modalidades de ventanilla única en desarrollo en los distintos países, acompañadas de un creciente fortalecimiento de los sistemas de información para la toma de decisiones, los registros sociales y administrativos, y los sistemas de seguimiento y evaluación. En estos ámbitos, los distintos ministerios presentan diversos niveles de desarrollo tecnológico e interoperabilidad de datos, así como de institucionalización en unidades organizacionales especializadas. Así, persisten importantes desafíos, pero también surgen amplias oportunidades de la mano de la actual revolución tecnológica, la capacidad de gestionar grandes bases de datos y la automatización de procesos.

Se destaca también el rol de los ministerios de desarrollo social en relación con la inclusión laboral. Junto con los ministerios de trabajo, son las principales entidades responsables y ejecutoras de programas en esta materia, lo que pone de relieve la expresión institucional del vínculo entre inclusión social y laboral en la región. Por su parte, la institucionalidad de la inspección laboral se destaca como componente central de las políticas de inclusión laboral, sobre todo ante los cambios que vienen dándose en el mundo del trabajo, de la mano de las nuevas tecnologías y la automatización. En este ámbito se pone acento en la necesidad de avanzar en materia legislativa y en el desafío de ampliar la articulación de estas entidades con los sistemas de protección social, a fin de incrementar las sinergias en pos del trabajo decente, garantizando niveles básicos de protección social y bienestar para los trabajadores, disminuir la informalidad y aumentar la participación femenina en el mercado de trabajo.

En relación con el gasto social, la información disponible en la región da cuenta de una reversión de la expansión del gasto social del gobierno central observada a partir de 2020. Tanto en los países latinoamericanos como en los cinco del Caribe sobre los que se cuenta con datos comparables, se ha retrocedido en gran parte del crecimiento del gasto destinado a atender las consecuencias sociales de la pandemia de COVID-19. Ha habido tasas de crecimiento negativas en la mayoría de los países y, por tanto, una menor disponibilidad de recursos por persona para financiar las políticas sociales. Esta situación se da sobre todo en relación con las políticas de protección social y educación. Si bien estas mantienen su lugar como las funciones con mayor nivel de gasto, han vuelto a niveles similares a los de 2019, tanto en relación con el PIB como en valores absolutos. Por su parte, se mantiene la alta heterogeneidad en los niveles de gasto entre los distintos países. Estas diferencias son particularmente importantes en países que, a la par de mayores desafíos en materia de pobreza e inclusión social, disponen de una menor cantidad de recursos para financiar sus políticas sociales.

Los datos presentados en este capítulo también permiten observar que los países han disminuido su gasto en políticas laborales y han retrocedido a los niveles previos a la pandemia, al dejar atrás programas de emergencia de gran magnitud. En este marco, se destaca un cambio en cuanto a los mayores recursos que hoy se destinan a los programas de incentivos laborales y los de creación directa de trabajo, cuyos resultados cabrá evaluar en los próximos años.

El trabajo es la principal fuente de ingresos de los hogares en condición de pobreza y vulnerabilidad, por lo que avanzar en los sistemas de protección social y en las políticas de inclusión laboral es un desafío prioritario para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), sin dejar a nadie atrás. Las características de la matriz de la desigualdad social en la región y los nudos críticos emergentes para la inclusión social, como los surgidos con el cambio climático, las migraciones, el envejecimiento, las crisis derivadas de conflictos de alcance global (como la guerra en Ucrania) y un elevado nivel de endeudamiento público en numerosos países de la región hacen aún más importante avanzar en este sentido. Como ha planteado la CEPAL en anteriores ediciones del *Panorama Social*, para ello es importante fortalecer la institucionalidad social con legislaciones adecuadas, capacidades organizacionales consolidadas, modelos de gestión efectivos y eficientes, sistemas de información integrados y capacidad financiera para viabilizar el diseño y la implementación de las políticas sociales. En especial, subsiste la necesidad de seguir buscando niveles de suficiencia y sostenibilidad financiera que posibiliten dar nuevos saltos sustantivos en la región y retomar así el camino trazado a nivel de todo el mundo en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, reafirmada por los países de la región en la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (CEPAL, 2019a).

Bibliografía

- Barrientos, A. y D. Hulme (eds.) (2008), *Social Protection for the Poor and Poorest: Concepts, Policies and Politics*, Oxford, Palgrave Macmillan.
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023a), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe: eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo y sostenible* (LC/CDS.5/3), Santiago.
- (2023b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/11-P), Santiago.
- (2022a), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- (2022b), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2022/1-P), Santiago.
- (2022c), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/7-P), Santiago.
- (2022d), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/9-P), Santiago.
- (2022e), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/15-P), Santiago.
- (2021a), *Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe* (LC/CDS.4/3), Santiago.
- (2021b), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
- (2021c), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/10-P/Rev.1), Santiago.
- (2020), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.
- (2019a), *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago.
- (2019b), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago.
- (2017), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.
- (2016), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago.
- (2015), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L/4056(CDS.1/3)), Santiago.
- CEPAL/OEI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2014), *Cultura y desarrollo económico en Iberoamérica*, E. Espíndola (coord.), Madrid.

- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2021), “Trabajo decente para los trabajadores de plataformas en América Latina”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 24 (LC/TS.2021/71), Santiago.
- (2020), “El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 22 (LC/TS.2020/46), Santiago.
- (2014), “Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 10 (LC/L.3815), Santiago.
- Comisión Europea (2018), *Labour Market Policy Statistics: Methodology 2018*, Bruselas.
- Contreras, M. (2023), “Nuevas formas de trabajo e institucionalidad laboral en América Latina”, *Automatización e inclusión laboral en América Latina: Impactos potenciales, vulnerabilidades y propuestas de política pública*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/112), R. Martínez (coord.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Costa Rica, Gobierno de (2017), *Constitución Política de la República de Costa Rica*, San José, Imprenta Nacional.
- Cunill-Grau, N., F. Repetto y C. Bronzo (2015), “Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social”, *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), S. Cecchini y otros (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Egaña del Sol, P. y otros (2022), “Futuro del trabajo: desafíos para el futuro del trabajo en Chile”, *Chile tiene futuro desde sus territorios*, G. Girardi y otros (eds.), Santiago, Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Espejo, A. (2022), “Informalidad laboral en América Latina: propuesta metodológica para su identificación a nivel subnacional”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/6), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2014), *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014*, Washington, D.C.
- (2001), *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001*, Washington, D.C.
- Gajardo, M. (2020), “Desarrollo educativo en América Latina. Tendencias globales. Desafíos regionales”, *Documento de Trabajo*, Santiago, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) (2017), *Ventanilla Única de Servicios para la Protección Social*, Bonn.
- Huepe, M. (ed.) (2023), *Desigualdades, inclusión laboral y futuro del trabajo en América Latina* (LC/TS.2023/63), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Huepe, M., A. Palma y D. Trucco (2022), “Educación en tiempos de pandemia: una oportunidad para transformar los sistemas educativos en América Latina y el Caribe”, *serie Políticas Sociales*, N° 243 (LC/TS.2022/149), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Infante, R. (2018), “Crecimiento, cambio estructural y formalización”, *Políticas de formalización en América Latina: avances y desafíos*, J. Salazar-Xirinachs y J. Chacaltana (eds.), Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Izquierdo, A., C. Pessino y G. Vuletin (eds.) (2018), “El gasto en educación: cuando cada centavo cuenta”, *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Martínez, R. (coord.) (2023), “Automatización e inclusión laboral en América Latina: impactos potenciales, vulnerabilidades y propuestas de política pública”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/112), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (ed.) (2019), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R. y C. Maldonado (2019), “Institucionalidad y desarrollo social”, *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), R. Martínez (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R. y otros (2022), “Estratificación y clases sociales en América Latina: dinámicas y características en las dos primeras décadas del siglo XXI”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/214), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2021), “Informe Ingreso Familiar de Emergencia”, Santiago, noviembre [en línea] <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/informacion-social/informe-ingreso-familiar-de-emergencia/descargar-informes-de-ingreso-familiar-de-emergencia>.
- Naciones Unidas (2001), “Clasificaciones de gastos por finalidades”, *Informes Estadísticos*, serie M, N° 84 (ST/ESA/STAT/SER.M/84), Nueva York.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2021), *OECD Employment Outlook 2021: Navigating the COVID-19 Crisis and Recovery*, París.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2019), *Trabajar para un futuro más prometedor*, Ginebra.

- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2014), *Estrategias para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud*, Washington, D.C.
- Rivas, F. (2021), *El financiamiento de la educación en América Latina: investigaciones y estudios 2013-2019*, Buenos Aires, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Samaniego, N. (2002), “Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 19 (LC/L.1836-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2021), *The RewirEd Global Declaration on Connectivity for Education*, París.
- _____(2020), “Medidas urgentes: cómo atenuar el impacto de la COVID-19 en el gasto necesario para lograr el ODS 4”, *Documento de Política*, N° 42, París.
- UNESCO y otros (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y otros) (2016), *Educación 2030. Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4: Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos*, París.
- Velásquez, M. (2016), “Regulación del mercado de trabajo y protección social en países de América Latina”, *serie Políticas Sociales*, N° 218 (LC/L.4244), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Anexo IV.A1

Cuadro IV.A1.1

América Latina y el Caribe (24 países): gasto público social del gobierno central, por funciones, 2021-2022

País	Gasto social				Distribución del gasto social por funciones, 2022 (En porcentajes)						
	(En porcentajes del PIB)		(En dólares constantes de 2018 per cápita)		Protección social	Educación	Salud	Vivienda y servicios comunitarios	Recreación, cultura y religión	Protección del medio ambiente ^a	Total
	2021	2022	2021	2022							
Argentina	14,7	13,5	1 666	1 606	79,8	9,5	6,2	3,8	0,0	0,6	100
Bahamas	15,1	10,4	3 549	3 113	24,0	25,5	36,0	0,4	2,2	12,0	100
Barbados	17,1	14,6	2 806	2 597	27,1	34,1	19,7	11,0	4,7	3,4	100
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^b	14,5	...	478	...	29,3	43,5	24,3	2,9	0,0	0,0	100
Brasil	16,3	16,4	1 501	1 546	76,5	12,0	10,8	0,3	0,1	0,2	100
Chile	24,8	17,9	3 977	2 924	40,6	26,2	29,7	1,9	1,1	0,5	100
Colombia	14,8	11,6	1 018	856	44,4	24,2	27,5	2,0	1,2	0,7	100
Costa Rica	11,6	10,5	1 489	1 390	34,2	54,3	6,8	2,6	1,1	1,0	100
Cuba	10,1	...	1 000	...	70,9	17,4	5,9	1,4	4,3	0,0	100
Ecuador	11,0	11,0	639	649	42,3	32,0	23,4	0,8	0,9	0,6	100
El Salvador	12,3	10,8	531	478	33,0	35,1	28,4	0,9	2,2	0,4	100
Guatemala	7,6	7,7	350	365	16,9	41,4	19,0	17,8	2,1	2,8	100
Guyana	11,3	7,7	1 159	1 394	16,0	28,3	30,6	21,3	2,4	1,3	100
Haiti ^c	3,0	...	42	...	11,0	56,8	16,1	0,9	8,7	6,4	100
Honduras	9,9	7,8	244	198	6,5	57,1	33,8	0,9	0,6	1,1	100
Jamaica	11,5	12,2	641	659	8,0	44,5	39,7	4,1	1,5	2,1	100
México	10,0	10,2	930	966	46,9	30,4	11,6	9,6	0,8	0,7	100
Nicaragua	12,0	10,6	240	216	8,2	35,9	39,9	12,8	2,1	1,1	100
Panamá	11,4	...	1 441	...	8,1	38,1	31,9	18,0	1,6	2,3	100
Paraguay	10,1	9,7	620	592	36,1	32,4	25,9	2,2	2,1	1,3	100
Perú ^d	12,2	11,5	844	801	25,9	33,1	26,2	8,2	2,9	3,8	100
República Dominicana	8,9	8,6	751	752	24,1	43,6	21,9	7,3	1,6	1,4	100
Trinidad y Tabago	14,1	12,8	1 986	1 961	40,5	24,1	23,3	10,3	1,9	0,0	100
Uruguay ^e	15,1	12,9	2 860	2 561	41,9	33,7	18,5	4,3	1,2	0,5	100

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

^a Los datos sobre la protección del medio ambiente pueden no coincidir con las estimaciones de las cuentas satélite de medio ambiente.

^b La cobertura corresponde a la administración central.

^c Los datos corresponden a 2014.

^d La cobertura corresponde al gobierno general.

^e Los datos no incluyen las erogaciones del Banco de Previsión Social (BPS).

Cuadro IV.A1.2

América Latina (12 países): gasto social según coberturas institucionales más amplias que la del gobierno central, por funciones, 2022

País	Cobertura	Gasto público social		Distribución del gasto público social por funciones, 2022 (En porcentajes)						
		(En porcentajes del PIB)	(En dólares constantes de 2018 per cápita)	Protección social	Educación	Salud	Vivienda y servicios comunitarios	Recreación, cultura y religión	Protección del medio ambiente ^a	Total
Argentina ^b	Sector público	32,1	3 328	54,2	16,3	21,9	7,1	0,6	0,0	100
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^c	Gobierno general	19,6	697	22,8	41,7	25,7	3,9	1,8	4,1	100
Brasil	Gobierno general	28,3	2 583	54,5	18,1	21,4	3,8	0,6	1,6	100
Colombia	Gobierno general	21,8	1 507	45,5	18,2	28,3	2,6	2,8	2,5	100
Costa Rica	Gobierno general	20,2	2 588	39,8	27,1	27,3	1,9	0,8	3,1	100
Cuba ^b	Gobierno general	36,3	2 850	24,8	31,8	33,5	3,2	6,7	0,0	100
El Salvador	Sector público	17,8	738	32,5	26,1	20,5	19,7	0,9	0,3	100
Guatemala	Gobierno general	9,5	420	26,5	34,7	25,9	6,2	2,9	3,8	...
México	Sector público no financiero (federal)	15,0	1 347	53,5	21,3	17,7	6,5	0,6	0,4	100
Paraguay	Gobierno general	14,8	839	38,2	27,7	30,4	1,9	0,6	1,3	100
Perú	Gobierno general	12,3	854	30,1	30,9	25,3	3,8	1,7	8,3	100
República Dominicana ^d	Gobierno general	7,8	654	20,8	51,7	19,4	2,8	2,3	3,0	100

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

^a Los datos sobre la protección del medio ambiente pueden no coincidir con las estimaciones de las cuentas satélite de medio ambiente.^b Los datos corresponden a 2020.^c Los datos corresponden a 2018.^d Los datos corresponden a 2019.

Publicaciones recientes de la CEPAL

ECLAC recent publications

www.cepal.org/publicaciones

Informes Anuales/*Annual Reports*

También disponibles para años anteriores/*Issues for previous years also available*

Perspectivas del
Comercio Internacional
de América Latina
y el Caribe **2023**

Perspectivas del Comercio Internacional
de América Latina y el Caribe 2023
*International Trade Outlook for Latin America
and the Caribbean 2023*

Estudio Económico
de América Latina
y el Caribe **2023**

Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2023
*Economic Survey of Latin America
and the Caribbean 2023*

La Inversión
Extranjera Directa
en América Latina
y el Caribe **2023**

La Inversión Extranjera Directa en América Latina
y el Caribe 2023
*Foreign Direct Investment in Latin America
and the Caribbean 2023*

2022
Balance Preliminar de las Economías
de América Latina y el Caribe

Balance Preliminar de las Economías de América Latina
y el Caribe 2022
*Preliminary Overview of the Economies of Latin America
and the Caribbean 2022*

2022
Anuario Estadístico
de América Latina y el Caribe
*Statistical Yearbook
for Latin America and the Caribbean*

Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2022
*Statistical Yearbook for Latin America
and the Caribbean 2022*

2022
Panorama Social
de América Latina y el Caribe

Panorama Social de América Latina y el Caribe 2022
Social Panorama of Latin America and the Caribbean 2022

El Pensamiento de la CEPAL/ECLAC Thinking

Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad

Towards transformation of the development model in Latin America and the Caribbean: Production, inclusion and sustainability

Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad

Building a New Future: Transformative Recovery with Equality and Sustainability

La ineficiencia de la desigualdad

The Inefficiency of Inequality



Libros y Documentos Institucionales/Institutional Books and Documents

Población, desarrollo y derechos en América Latina y el Caribe: propuesta de segundo informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo

Population, Development and Rights in Latin America and the Caribbean: draft second regional report on the implementation of the Montevideo Consensus on Population and Development

Prospectiva para el desarrollo: aportes para una gobernanza territorial con mirada de futuro

Foresight for Development: contributions to Forward-looking Territorial Governance

Informe de actividades de la Comisión, 2022

Report on the activities of the Commission, 2022



Libros de la CEPAL/ECLAC Books

La tragedia ambiental de América Latina y el Caribe

La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe: ¿seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción?

The climate emergency in Latin America and the Caribbean:

The path ahead – resignation or action?

Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina



Páginas Selectas de la CEPAL/ECLAC Select Pages

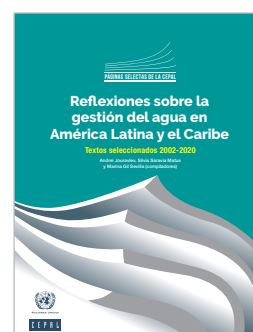
Reflexiones sobre la gestión del agua en América Latina y el Caribe.

Textos seleccionados 2002-2020

Las dimensiones del envejecimiento y los derechos de las personas mayores en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2009-2020

Protección social universal en América Latina y el Caribe.

Textos seleccionados 2006-2019



Revista CEPAL/CEPAL Review



Series de la CEPAL/ECLAC Series



Notas de Población



Observatorio Demográfico Demographic Observatory



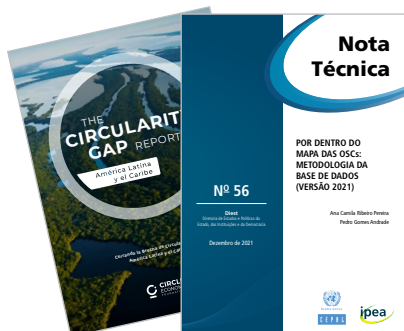
Documentos de Proyectos Project Documents



Metodologías de la CEPAL ECLAC Methodologies



Coediciones/Co-editions



Copublicaciones/Co-publications



**Suscríbase y reciba información oportuna
sobre las publicaciones de la CEPAL**

**Subscribe to receive up-to-the-minute
information on ECLAC publications**



www.cepal.org/es/suscripciones

www.cepal.org/en/subscriptions



Trabajando por
un futuro productivo,
inclusivo y sostenible
Working for
a productive, inclusive
and sustainable future

www.cepal.org/publicaciones



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal

**Las publicaciones de la CEPAL también se pueden adquirir a través de:
ECLAC publications also available at:**

shop.un.org

United Nations Publications
PO Box 960
Herndon, VA 20172
USA

Tel. (1-888)254-4286
Fax (1-800)338-4550
Contacto/Contact: publications@un.org
Pedidos/Orders: order@un.org



**Cueva de las Manos, cañadón
del Alto Río Pinturas (Argentina).**

Arte rupestre prehistórico
testimonio de la cultura de antiguos
grupos humanos de la región.

Bajorrelieve en el caracol del edificio
de la sede de la CEPAL en Santiago.

www.cepal.org

En esta edición del *Panorama Social de América Latina y el Caribe* se abordan los desafíos de la inclusión laboral como eje central para el desarrollo social inclusivo. A pesar de una recuperación en 2022 de los indicadores sociales (reducción de la pobreza y la desigualdad, recuperación del empleo), se enfrenta una doble trampa de bajo crecimiento y altos niveles de pobreza y desigualdad. La inclusión laboral es clave para combatir la pobreza, reducir la informalidad y la desigualdad y avanzar hacia el desarrollo social inclusivo. Las brechas de género en la inclusión laboral están determinadas por la desigual distribución de la carga de trabajo de cuidados que recae sobre las mujeres. En el caso de las personas migrantes, la sobrecalificación y la discriminación también afectan su inclusión laboral. Los esfuerzos realizados por los países respecto de la inversión en políticas laborales, que en promedio llegan al 0,34% del PIB, resultan insuficientes. Es necesario transitar de la inserción laboral a la inclusión laboral, garantizando el acceso a empleos de calidad, ingresos laborales mayores al salario mínimo y acceso a la protección social, en particular para las mujeres y las personas jóvenes.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org

