Resumen ejecutivo

Versión accesible

Panorama Social de América Latina y el Caribe 2023

La inclusión laboral como eje central para el desarrollo social inclusivo

NACIONES UNIDAS
CEPAL
75 años
Trabajando por un futuro productivo, inclusivo y sostenible

Resumen ejecutivo

Versión accesible

Panorama Social de América Latina y el Caribe 2023

La inclusión laboral como eje central para el desarrollo social inclusivo

NACIONES UNIDAS
CEPAL
75 años
Trabajando por un futuro productivo, inclusivo y sostenible

José Manuel Salazar-Xirinachs
Secretario Ejecutivo

Javier Medina Vásquez
Secretario Ejecutivo Adjunto Interino

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 Güezmes 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 Güezmes 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 Espíndola, Álvaro Fuentes, Pablo Herrera, Carlos Howes, Isabel Jacas, Rocío 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 Espíndola, Daniela González, Ana Güezmes, Daniela Huneeus, Marco Llinás, Diego Olivares, Amalia Palma, Javiera Ravest, Raquel Santos Garcia 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
LC/A.2023/4
LC/PUB.2023/19
Distribución: G
Copyright © Naciones Unidas,2024
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.2301228[S]

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. Versión accesible* (LC/A.2023/4 LC/PUB.2023/19), Santiago, 2024. 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.

Índice

A. De la inserción laboral a la inclusión laboral: un desafío de alta prioridad para la región **7**

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 **10**

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 **14**

D. El diseño de las políticas de inclusión laboral debe enfocarse en reducir la desigualdad social **19**

E. Erradicar las desigualdades de género para la inclusión laboral exige estrategias integrales **23**

F. Las políticas de inclusión laboral están condicionadas por el envejecimiento poblacional **28**

G. El gasto social como porcentaje del PIB disminuye, pero se mantiene por encima del nivel registrado antes de la pandemia **33**

H. Urge aumentar la inversión en políticas de inclusión laboral con foco en el ciclo de vida **36**

I. Las políticas de inclusión laboral como eje central para el desarrollo social inclusivo **38**

J. La inclusión laboral está estrechamente ligada a los sistemas de protección social y demanda acciones integrales **41**

K. Presentación y resumen de los principales mensajes de los capítulos **45**

Bibliografía **49**

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.

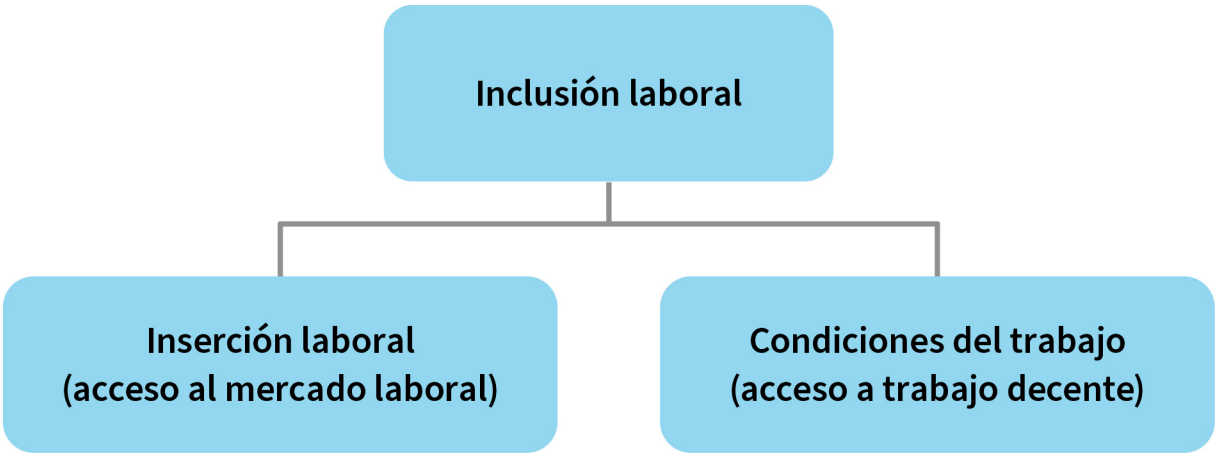
En virtud del papel que cumplen el empleo y los mercados de trabajo en el bienestar de los hogares y las personas, esta edición del *Panorama Social de América Latina y el Caribe* está dedicada a los retos y oportunidades de la inclusión laboral. Se trata de un ámbito prioritario para avanzar con estrategias 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.

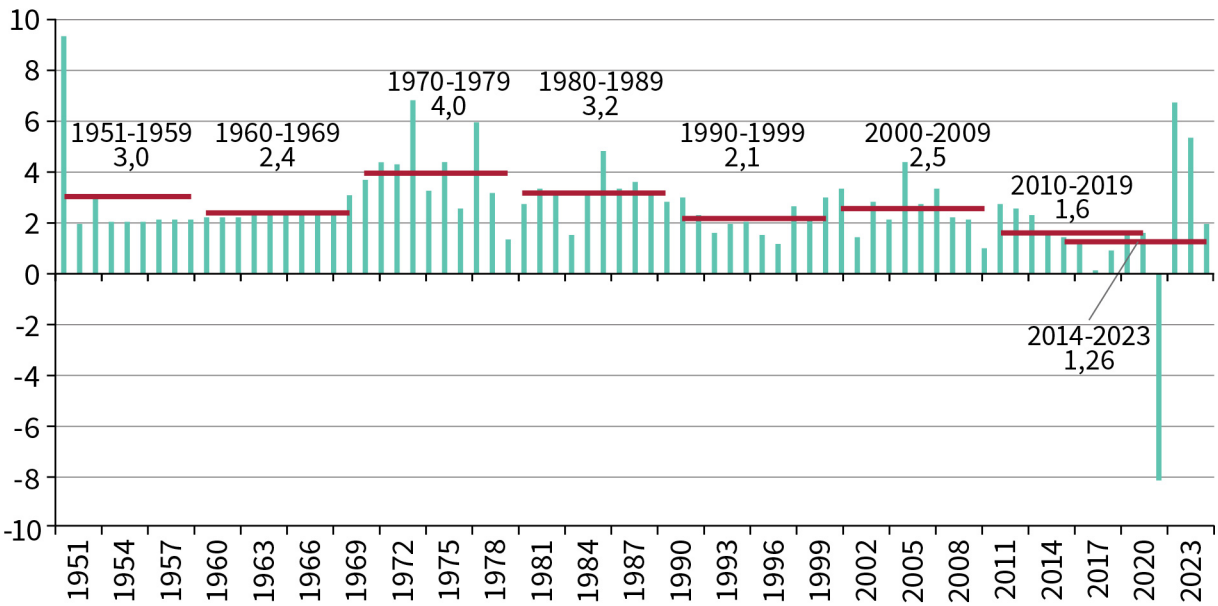
B. Una crisis en cámara lenta en materia de inclusión laboral: el crecimiento de la ocupación cae a mínimos históricos, con altos niveles de informalidad

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] Los países incluidos son: 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.

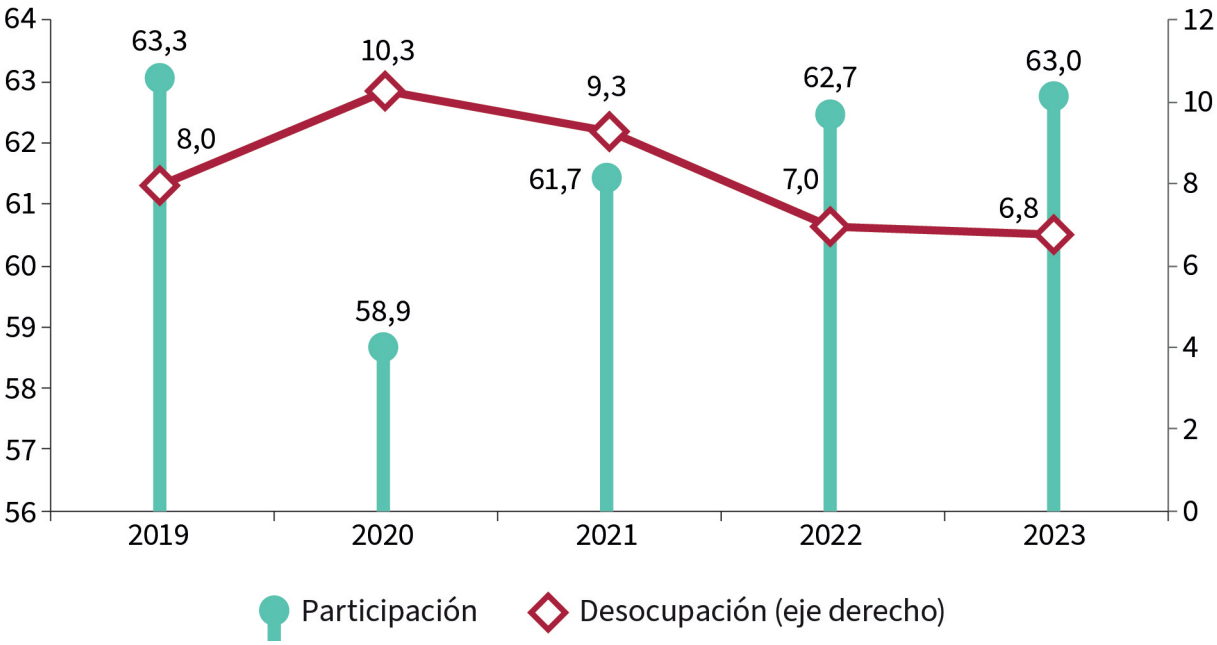
Los datos proyectados para 2023 muestran que el ritmo de recuperación de estas variables ha tendido a estancarse (CEPAL, 2023b). En promedio, en 2023 se estima que la tasa de participación laboral se mantendrá levemente por debajo de los niveles previos a la pandemia (un 63% en 2023 frente a un 63,3% 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. Los valores de 2023 son los estimados en CEPAL (2023b).

[a] Los países incluidos son: 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.

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, 2024). 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 milmillonarios (es decir de las personas cuyo patrimonio excede los 1.000 millones de dólares) en la región ha experimentado grandes fluctuaciones en los últimos años, en línea con las turbulencias económicas. La riqueza total de los 105 milmillonarios 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 milmillonarios latinoamericanos y caribeños cayera un 6,5% en 2022 en comparación con 2021.

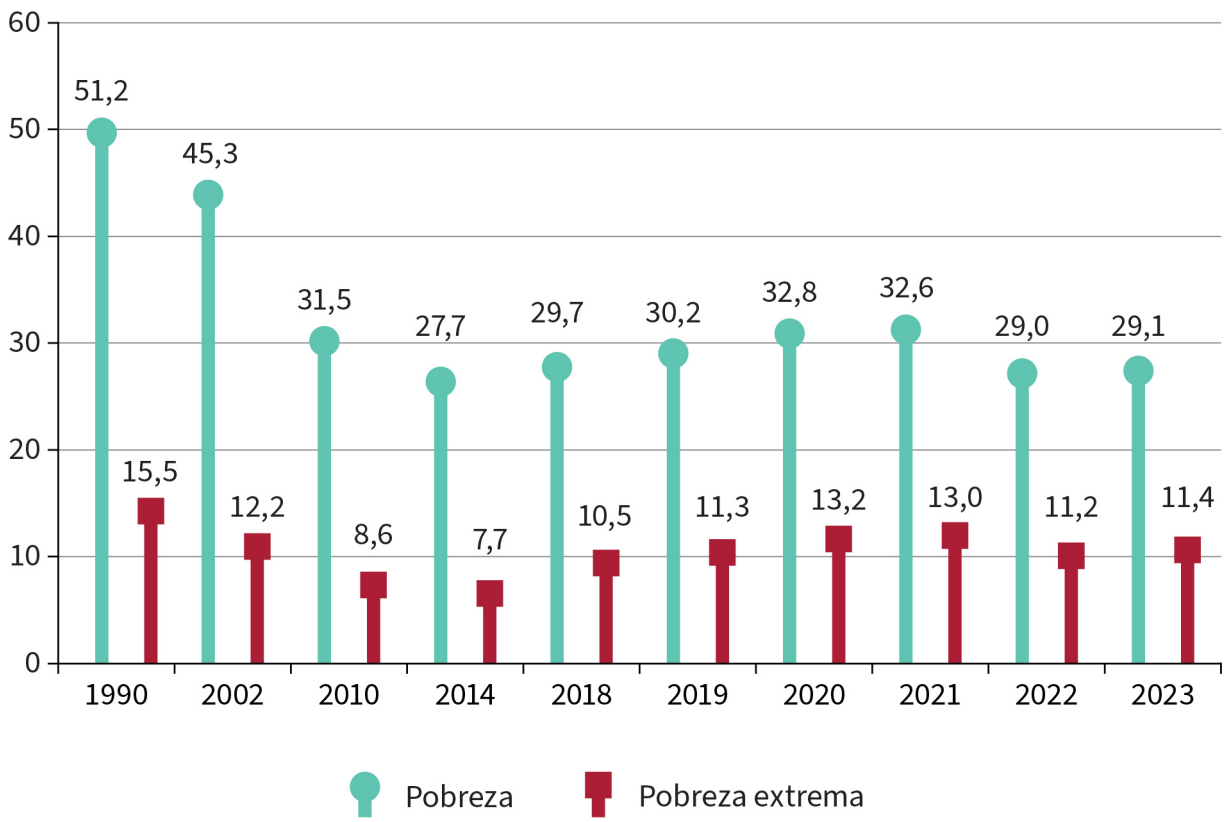
Con todo, en 2021, el patrimonio de los milmillonarios latinoamericanos representó un 3,6% de la riqueza de toda la población de América Latina y Caribe y, además, entre 2020 y 2021, la riqueza total de los milmillonarios latinoamericanos creció con una intensidad relativa mucho mayor que el patrimonio del resto de la población de sus países. La influencia de la herencia en la riqueza de los milmillonarios 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).

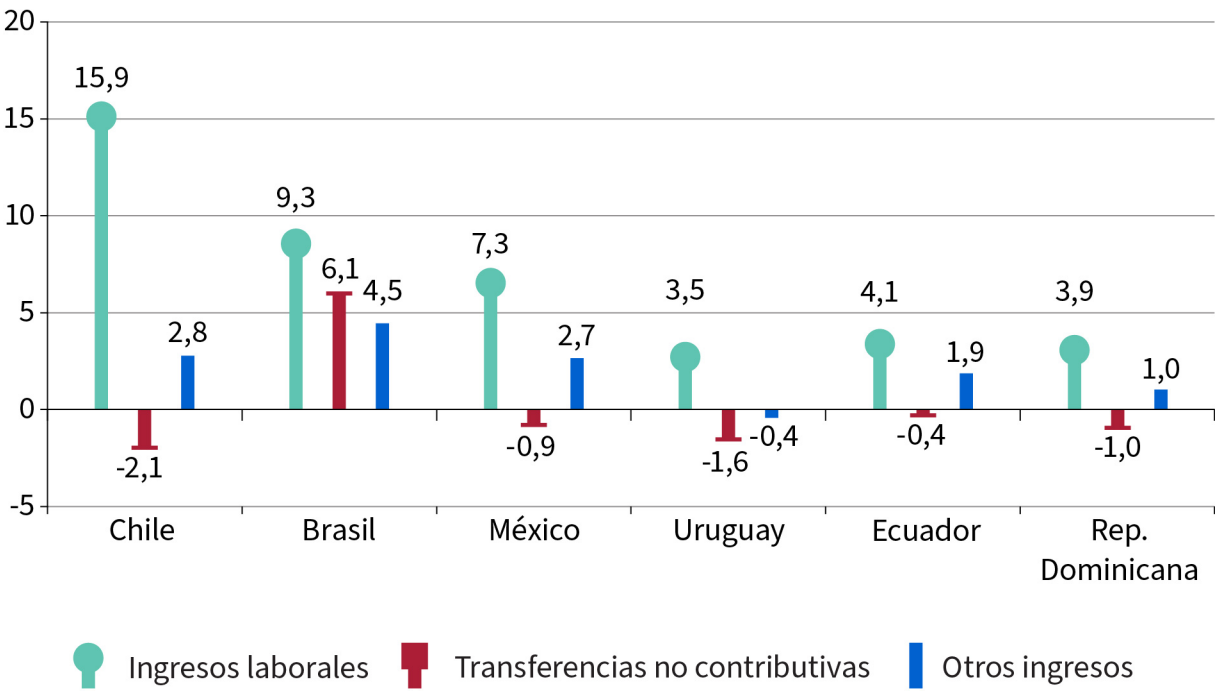
[a] Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

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 a continuación: Brasil (29%), Chile (19%), Ecuador (34%), México (42%), República Dominicana (28%) y Uruguay (10%). 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 estructurales[1] que perpetúan estas desigualdades. Estos nudos estructurales, que 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

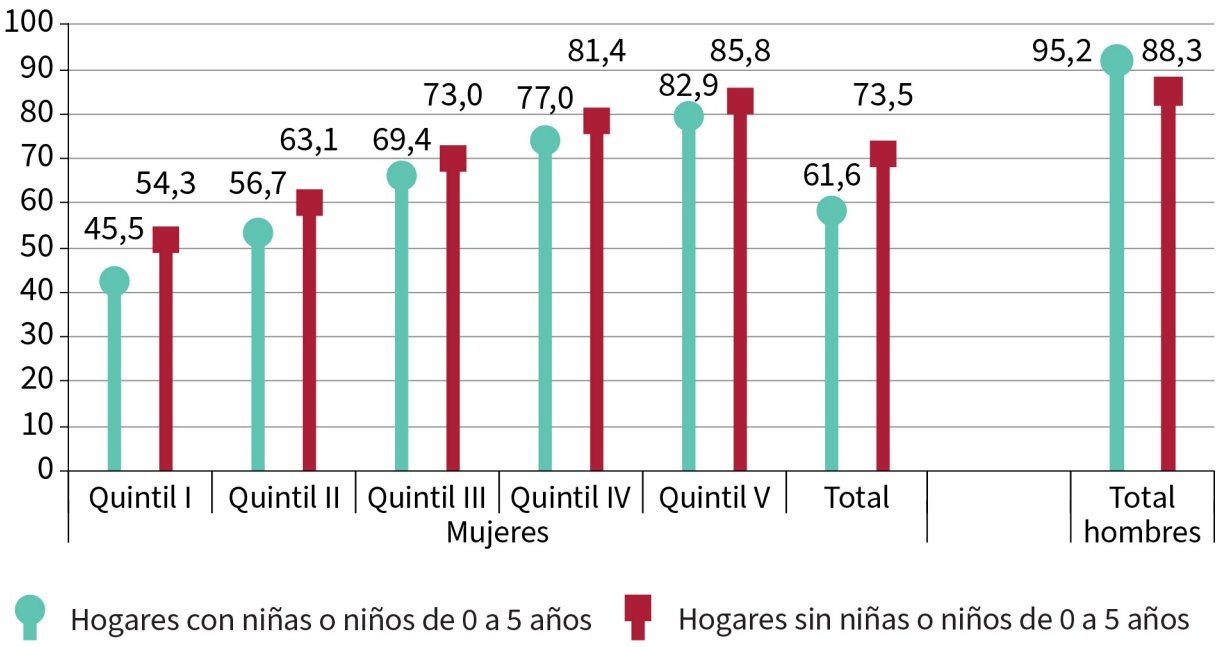
1 De acuerdo con lo que se establece en la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (CEPAL, 2017), los nudos estructurales refieren a: i) la desigualdad socioeconómica y la persistencia de la pobreza; ii) los patrones 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.

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.

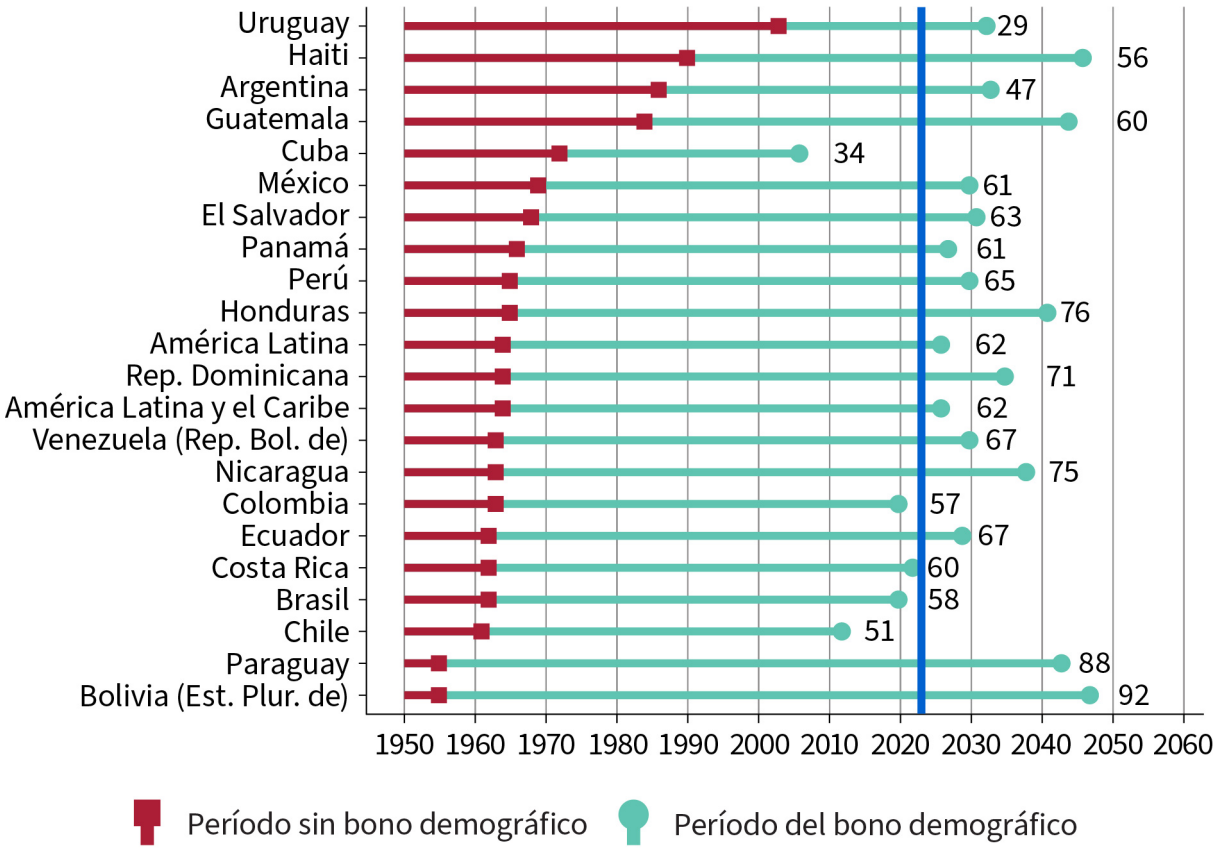
La duración del bono demográfico presenta grandes variaciones entre los países de América Latina y el Caribe: si bien la región como un todo finalizaría su oportunidad demográfica hacia 2027, 13 países ya han finalizado esta etapa en 2022 (véase el gráfico 6). Para aprovechar el bono, es clave avanzar 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

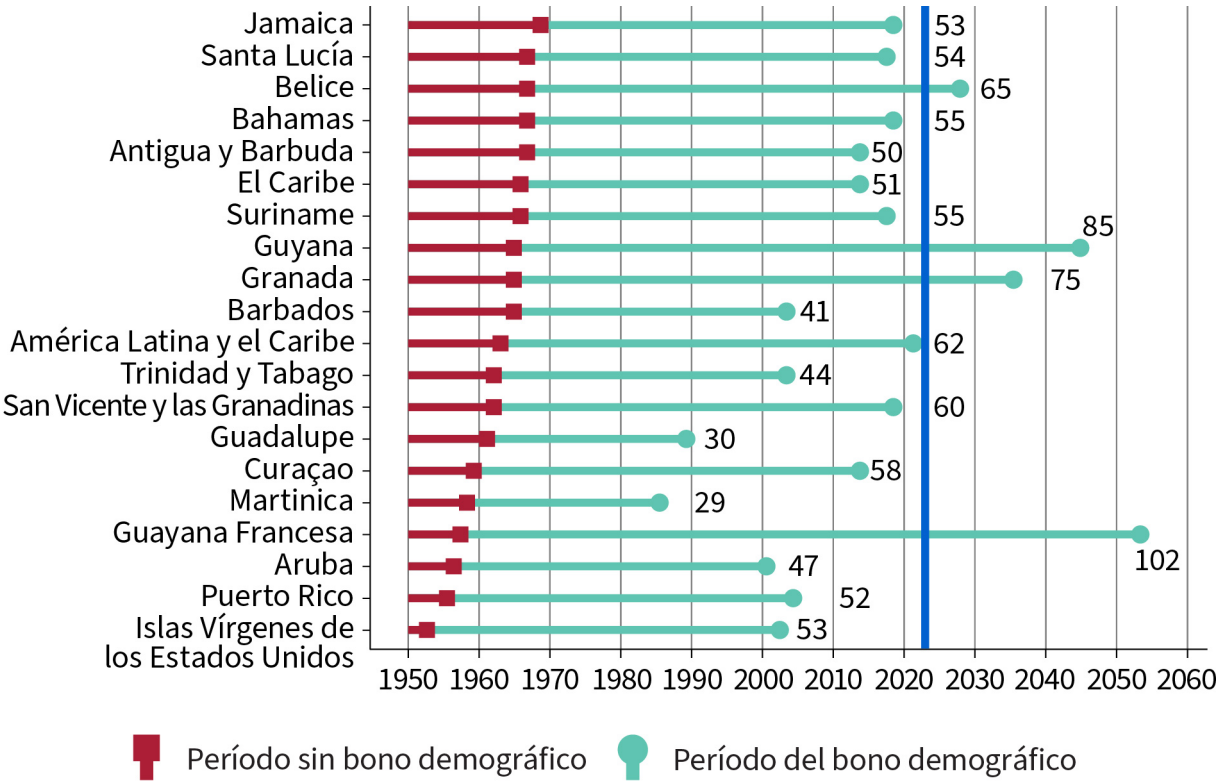
América Latina y el Caribe (38 países y territorios): año de inicio, año de término y duración del bono demográfico, 1950-2060

(En años)

A. América Latina



B. El Caribe



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: Online Edition*, 2022.

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

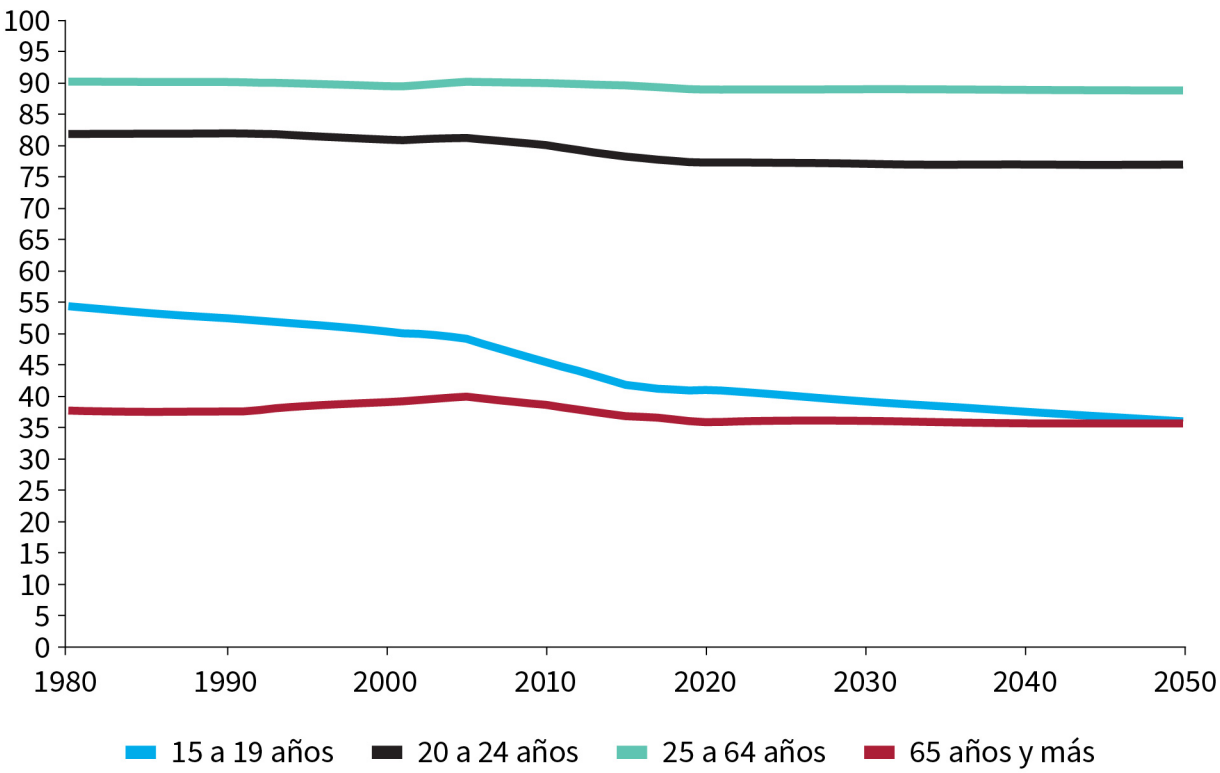
las mujeres de 25 a 64 años seguirá en aumento, de mantenerse las condiciones históricas, esta llegaría al 73% en 2050, casi 20 puntos menos que la de los hombres. Este escenario nuevamente refuerza la necesidad de impulsar políticas de inclusión laboral que se anticipen a las implicancias de esta transición y puedan, entre otras cosas, enfrentar las desigualdades de género en el mercado de trabajo.

Gráfico 7

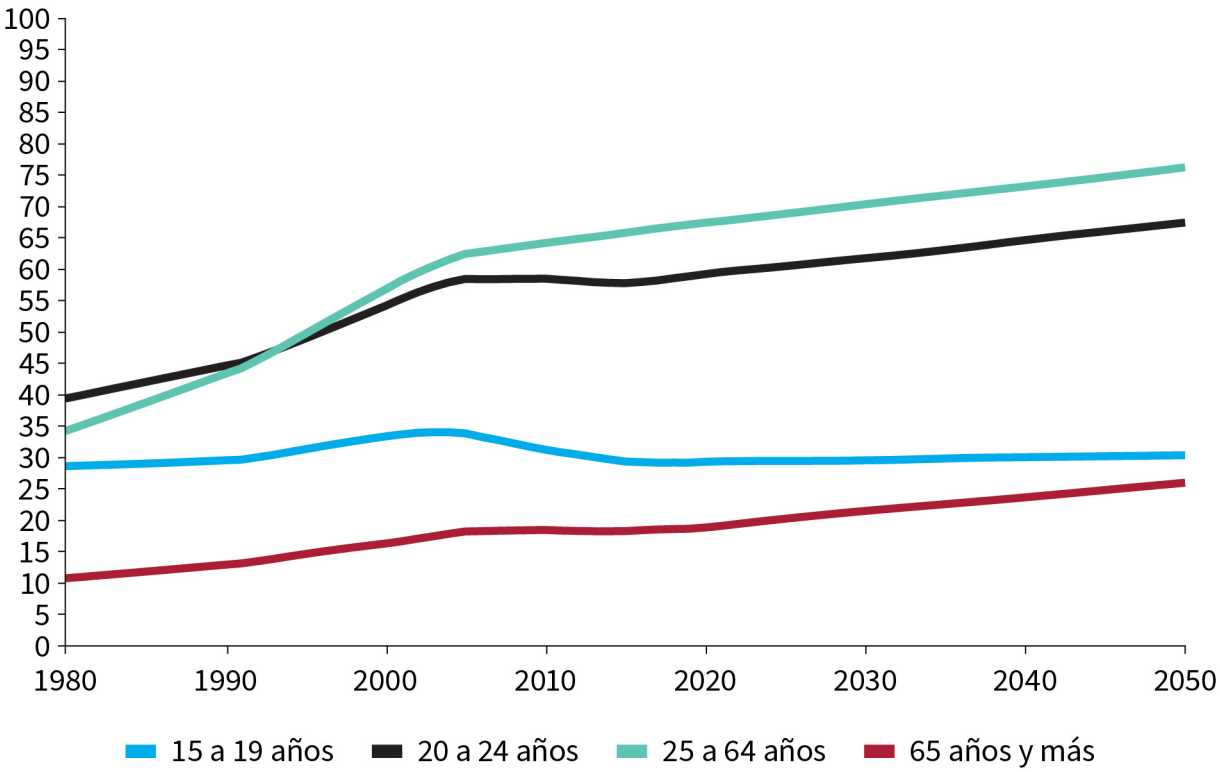
América Latina y el Caribe: participación laboral por sexo y grupos de edad, 1980-2050

(En porcentajes de la población total de cada grupo de edad)

A. Hombres



B. Mujeres



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: Online Edition*, 2022.

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

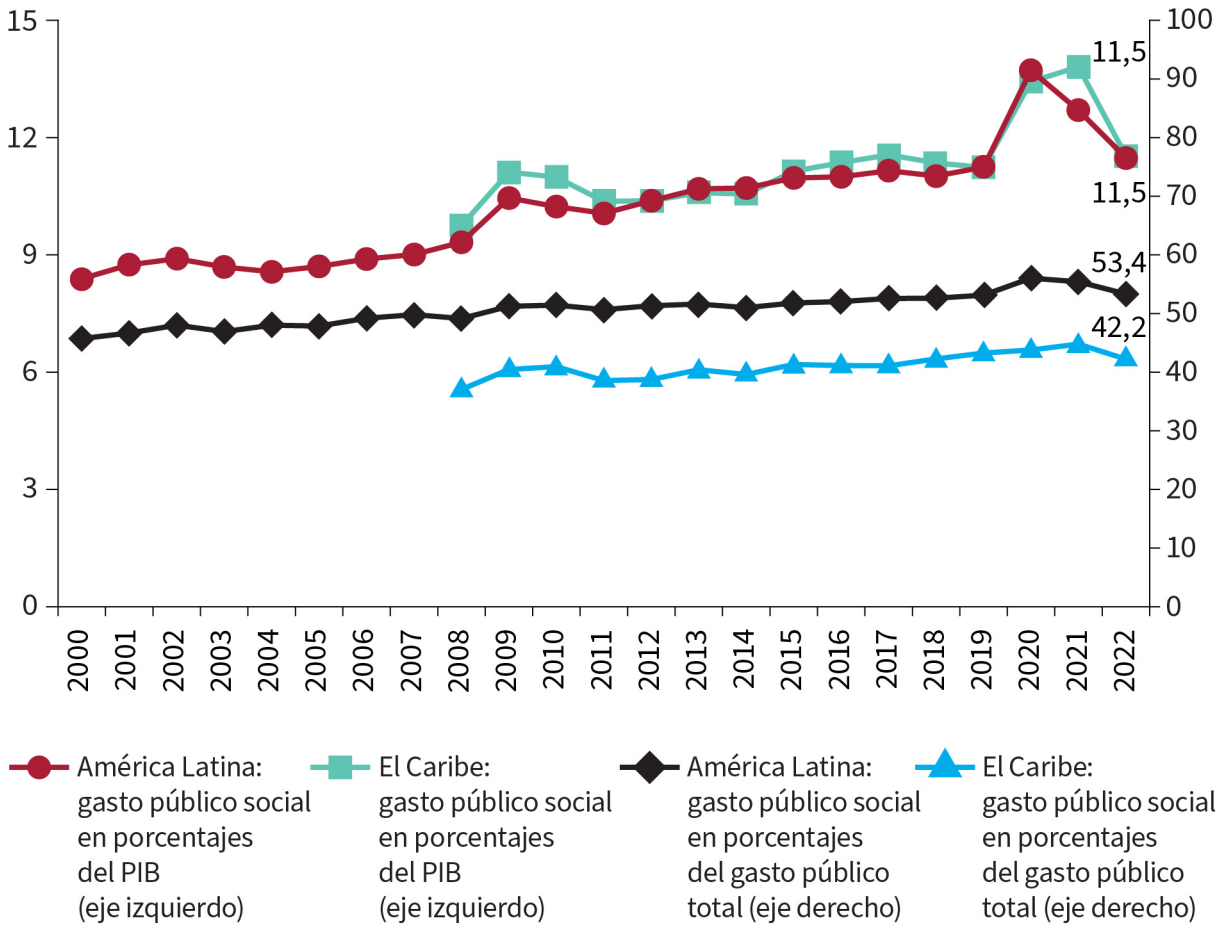
la región incrementan dichas presiones, que será necesario anticipar con miras a avanzar en un pacto social y fiscal.

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.

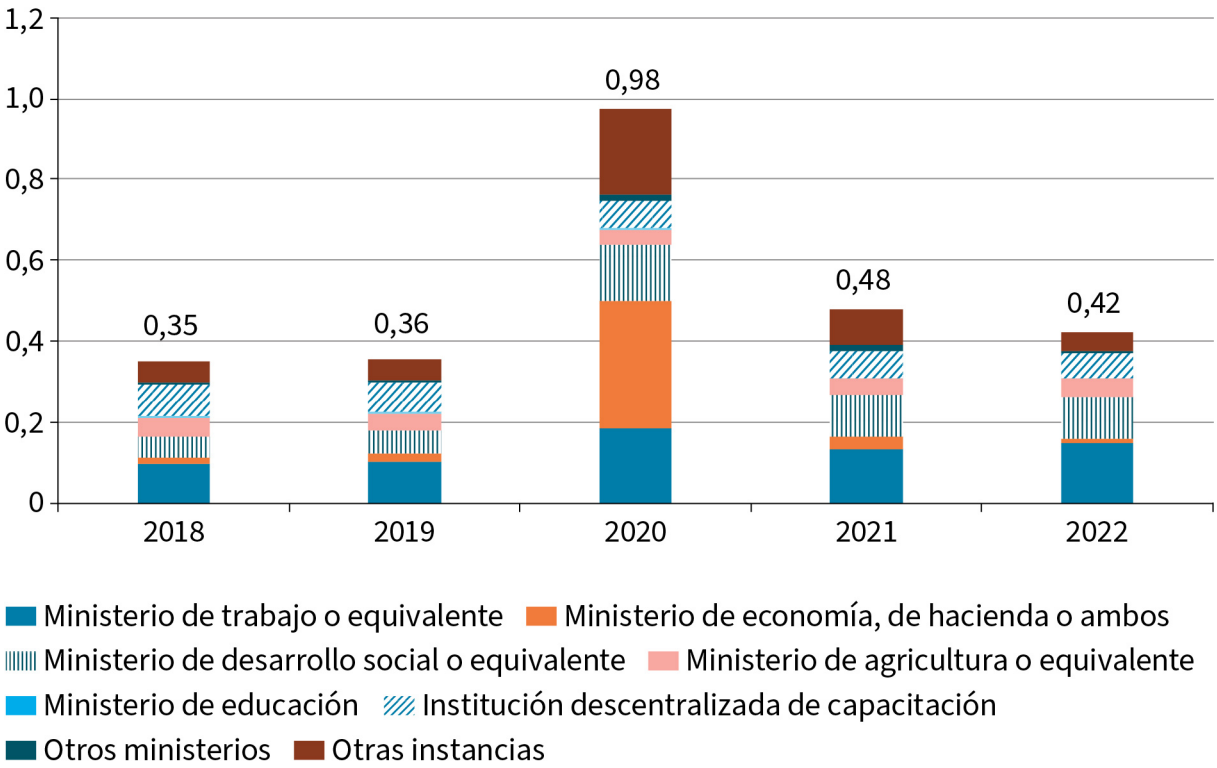
H. Urge aumentar la inversión en políticas de inclusión laboral con foco en el ciclo de vida

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] Los países incluidos son: 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*, Nº 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, Nº 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*, Nº 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*, Nº 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, Nº 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*, Nº 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 continua", Noticias ONU, 5 de mayo.

___(2022), *World Population Prospects 2022: Online Edition*.

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 para afrontar los desafíos del futuro de la protección social", *El futuro de la protección social ante la crisis social prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes*, serie Políticas Sociales, Nº 246 (LC/TS.2023/163), C. Robles y R. Holz (eds.), 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,* Nº 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.

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.

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org

LC/A.2023/4