



# Desigualdades, inclusión laboral y futuro del trabajo en América Latina

Mariana Huepe  
Editora



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Trabajando por  
un futuro productivo,  
inclusivo y sostenible



FORDFOUNDATION

# Desigualdades, inclusión laboral y futuro del trabajo en América Latina

Mariana Huepe

Editora



FORDFOUNDATION

**José Manuel Salazar-Xirinachs**

Secretario Ejecutivo

**Javier Medina**

Secretario Ejecutivo Adjunto Interino

**Raúl García-Buchaca**

Secretario Ejecutivo Adjunto  
para Administración y Análisis de Programas

**Alberto Arenas de Mesa**

Director de la División de Desarrollo Social

**Sally Shaw**

Directora de la División de Documentos y Publicaciones

Esta publicación fue editada por Mariana Huepe, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bajo la supervisión de Daniela Trucco, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la misma División, en el marco del convenio de colaboración entre la CEPAL y la Fundación Ford: “*Social inequality and the future of workers in Latin America in the context of post-pandemic recovery*” (Desigualdad social y el futuro de los trabajadores en América Latina en el contexto de la recuperación pospandémica).

Se agradece a Mariana Huepe, Oficial de Asuntos Sociales, Andrés Espejo, Asistente Superior de Investigación, y Denisse Gelber, Consultora, de la División de Desarrollo Social; Sonia Gontero, Oficial de Asuntos Económicos, y Javiera Ravest y Jürgen Weller, Consultores, de la División de Desarrollo Económico; Lucía Scuro, Oficial Superior de Asuntos Sociales, y Camila Barón, Consultora, de la División de Asuntos de Género; Fabiana Del Popolo, Jefa del Área de Demografía e Información sobre Población, y Malva-marina Pedrero, Consultora, del CELADE-División de Población, todos ellos de la CEPAL, quienes elaboraron los capítulos de esta publicación.

Contribuyeron mediante labores de recopilación, sistematización de datos y procesamiento estadístico Mario Acuña, Catalina Alviz, Paula Campillay, Andrés Espejo, Vivian Milosavljevic, Javiera Ravest y Paula Sivori.

Los autores agradecen los valiosos comentarios de José Manuel Salazar-Xirinachs, Secretario Ejecutivo de la CEPAL; Alberto Arenas de Mesa, Director de la División de Desarrollo Social; Ana Gúezmes García, Directora de la División de Asuntos de Género; Daniela Huneeus, Asistente de Investigación, y Daniela Trucco, Oficial Superior de Asuntos Sociales, ambas de la División de Desarrollo Social. También se agradecen los importantes aportes de Ximena Andión, Directora Regional Adjunta de la oficina para México y Centroamérica de la Fundación Ford.

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

No deberá entenderse que existe adhesión de las Naciones Unidas o los países que representan a empresas, productos o servicios comerciales mencionados en esta publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/TS.2023/63/Rev.1

Distribución: L

Copyright © Naciones Unidas, 2023

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.23-01059

Esta publicación debe citarse como: M. Huepe (ed.), “Desigualdades, inclusión laboral y futuro del trabajo en América Latina”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/63/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

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

# Índice

Prólogo .....	13
Introducción	
Inclusión laboral en el contexto del futuro del trabajo	
<i>Mariana Huepe</i> .....	17
Capítulo I	
Principales tendencias globales y su impacto en la inclusión laboral	
<i>Jürgen Weller</i> .....	23
A. Agotamiento y reversión parcial de la globalización económica.....	24
1. El auge de la globalización y sus pautas en América Latina y el Caribe.....	24
2. La globalización y su impacto en los mercados laborales.....	25
3. La pérdida del dinamismo de la globalización económica.....	27
4. Las nuevas características de la globalización y las perspectivas para el empleo.....	28
B. Las tendencias demográficas y su impacto en los mercados laborales .....	30
1. El envejecimiento poblacional .....	30
2. Los movimientos internacionales de personas .....	32
C. La revolución tecnológica y la transformación de los mercados laborales .....	33
1. Cuatro décadas de cambio tecnológico y transformaciones laborales .....	33
2. El impacto de las transformaciones tecnológicas recientes en los mercados laborales latinoamericanos.....	35

3.	Transformaciones tecnológicas y empleo: las perspectivas para América Latina.....	37
D.	El cambio climático y la transición a economías ambientalmente sostenibles.....	42
1.	El impacto del cambio climático.....	43
2.	Políticas de transición y la destrucción y generación de empleo.....	43
E.	La necesidad de políticas integrales para fomentar la inclusión laboral en el contexto de las grandes tendencias globales .....	47
1.	Políticas para la reestructuración productiva inclusiva.....	48
2.	Educación, formación y capacitación para la transformación productiva y la inclusión laboral.....	50
3.	Políticas para fortalecer los recursos de grupos en situación de vulnerabilidad .....	53
4.	Los desafíos de la regulación para la inclusión laboral .....	55
	Bibliografía.....	57
 Capítulo II		
Los nudos estructurales de la desigualdad de género y los desafíos para la autonomía de las mujeres en el futuro del trabajo		
	<i>Camila Baron y Lucía Scuro</i> .....	65
	Introducción .....	65
A.	La situación de las mujeres en el mercado laboral .....	68
1.	Retroceso histórico y estancamiento en la participación .....	68
2.	Segmentación horizontal de género y sobrerrepresentación en empleos informales.....	70
B.	Expresión de los nudos estructurales de la desigualdad de género en la economía del cuidado.....	74
1.	La distribución de las tareas domésticas y de cuidados no remunerados .....	74
2.	Los sectores de la economía del cuidado .....	77
C.	Riesgos, desafíos y oportunidades en el futuro del trabajo .....	79
1.	Desigualdades de género en la recuperación .....	79
2.	Los cambios demográficos y su impacto en el trabajo .....	81
3.	La transformación digital como desafío.....	82
D.	Políticas públicas con igualdad para el futuro del trabajo.....	85
1.	Hacia un cambio de paradigma: la sociedad del cuidado .....	86
2.	Promover una recuperación con igualdad de género .....	86
3.	Priorizar la inversión y mejorar las condiciones laborales en la economía del cuidado.....	87
4.	Un mercado laboral que promueva la igualdad de género.....	88
5.	Digitalización inclusiva para el desarrollo sostenible con igualdad de género .....	88

Bibliografía .....	90
<b>Capítulo III</b>	
Desafíos y recomendaciones para la inclusión laboral de jóvenes en América Latina..... 93	
<i>Andrés Espejo, Sonia Gontero, Denisse Gelber y Javiera Ravest</i> .....	93
A. Dinámica de la inclusión laboral de la juventud en América Latina en la pospandemia.....	94
B. Desafíos de la transición escuela-trabajo para las y los jóvenes de la región.....	101
C. Adquisición de competencias para el futuro del trabajo.....	104
D. Programas de inclusión laboral juvenil: desafíos y oportunidades .....	107
Bibliografía.....	111
<b>Capítulo IV</b>	
Desafíos y recomendaciones para la inclusión laboral de la población afrodescendiente	
<i>Mariana Huepe</i> .....	115
Introducción .....	115
A. Desigualdades étnico-raciales en la inclusión laboral de la población afrodescendiente.....	117
1. Algunos indicadores de desigualdades en la inserción al mercado laboral .....	119
2. Algunos indicadores de desigualdades en términos de la calidad del empleo.....	120
B. Cambio tecnológico y futuro del trabajo de las personas afrodescendientes.....	125
1. Nuevas competencias demandadas en el mercado laboral y brechas educativas que aumentan la exclusión de la población afrodescendiente.....	125
2. Riesgo de automatización o sustitución tecnológica.....	127
3. Digitalización y nuevas formas de informalidad .....	129
C. Algunas recomendaciones de políticas públicas para reducir las desigualdades étnico-raciales en el mercado laboral.....	136
1. Contar con más y mejores datos desagregados según condición étnico-racial .....	136
2. Implementar acciones afirmativas en educación y trabajo.....	137
3. Fomentar el desarrollo productivo de los distintos territorios y la creación de empleos de calidad .....	140
4. Fortalecer los sistemas de protección social para abordar los nuevos desafíos de informalidad y las carencias en otras áreas del bienestar .....	141
Bibliografía.....	142

Capítulo V

Los Pueblos Indígenas de América Latina-Abya Yala: la centralidad de los derechos colectivos para una recuperación económica transformadora

*Malva-marina Pedrero* ..... 147

Introducción ..... 147

A. Consideraciones respecto del impacto de la pandemia sobre los derechos de los Pueblos Indígenas y su situación socioeconómica ..... 150

1. Debilitamiento de la protección de los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas e incremento de las situaciones de violencia en el contexto pandémico ..... 154

2. Medidas estatales para mitigar el impacto socioeconómico de la pandemia entre los Pueblos Indígenas..... 157

B. La gobernanza autónoma de los territorios de los Pueblos Indígenas como factor clave para una recuperación sostenible ..... 159

1. La contribución de los Pueblos Indígenas a la mitigación de los efectos del cambio climático ..... 159

2. El acceso de los Pueblos Indígenas al financiamiento climático ..... 163

3. La transición energética y derechos de los Pueblos Indígenas ..... 164

C. Una mirada sintética de la participación de los Pueblos Indígenas en el mundo del trabajo..... 165

1. Un ingreso prematuro y una permanencia más prolongada en el mundo laboral..... 169

2. Una alta incidencia del empleo informal entre trabajadores y trabajadoras pertenecientes a Pueblos Indígenas..... 175

3. Un mercado laboral diversificado donde las actividades agropecuarias van en retroceso, pero continúan siendo relevantes en los territorios indígenas de ocupación histórica ..... 180

4. Discriminación salarial ..... 182

D. Conclusiones y recomendaciones ..... 184

1. Aprender de la experiencia, responder a la etapa actual de la pandemia y prepararse para nuevas crisis del mismo tipo ..... 186

2. Generar condiciones políticas, normativas, institucionales y financieras habilitantes para la efectivización de los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas..... 188

3. Poner al centro de los objetivos y metas de recuperación económica los derechos de los Pueblos Indígenas y sus aportes a la mitigación de los efectos del cambio climático.....	189
4. Ampliar las medidas para efectivizar los derechos de los Pueblos Indígenas en materia de información.....	190
5. Garantizar los derechos de los trabajadores indígenas en materia de contratación y condiciones de empleo.....	191
Bibliografía.....	192

## Conclusiones

Políticas de inclusión laboral: una estrategia integrada, sostenible y con enfoque territorial

<i>Mariana Huepe</i> .....	199
A. Políticas de desarrollo productivo y macroeconómicas: abordar un cuello de botella estructural para la creación de empleos de calidad .....	202
B. Institucionalidad laboral: crear un marco institucional que fomenta la inclusión laboral.....	208
C. Políticas de mercado laboral: implementar acciones específicas enfocadas en poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad.....	209
D. Políticas de protección social: fortalecer la articulación entre los sistemas contributivos y no contributivos.....	212
E. Políticas de educación y formación profesional .....	214
F. Desafíos de gobernanza y sostenibilidad financiera .....	216
Bibliografía.....	218

## Cuadros

1 América Latina (9 países): características laborales de sectores de la economía del cuidado, promedio ponderado, alrededor de 2019-2021 .....	78
2 Características de los programas laborales con perspectiva inclusiva en América Latina y recomendaciones para su implementación y/o diseño.....	109
3 América Latina (20 países): población afrodescendiente e indígena, según último censo y estimaciones a 2020.....	118
4 América Latina (6 países): población ocupada de 15 años y más que está afiliada o cotiza en un sistema de pensiones, por condición étnico-racial y sexo, 2021 .....	124
5 América Latina-Abya Yala (7 países): proporción de población indígena y no indígena en situación de pobreza, según sexo .....	152

6	América Latina-Abya Yala (6 países): número de proyectos vinculados a industrias extractivas que vulneran los derechos de los Pueblos Indígenas y comunidades locales y número de comunidades afectadas, 2020-2021 .....	156
7	América Latina-Abya Yala (4 países): objetivos de reducción de las NDC para 2030 y emisiones netas de las tierras de los Pueblos Indígenas y comunidades locales .....	160
8	América Latina-Abya Yala (5 países): tasa de participación laboral en población indígena y no indígena por sexo y área de residencia, población de 15 y más años.....	166
9	América Latina-Abya Yala (9 países): tasa de participación laboral en población indígena y no indígena de 15-29 años por sexo.....	170
10	América Latina-Abya Yala (7 países): tasa de desocupación en población indígena y no indígena de 15 a 29 años por sexo, alrededor de 2019 y 2020 .....	172
11	América Latina-Abya Yala (9 países): tasa de participación laboral de la población indígena y no indígena de 65 años y más .....	174
12	América Latina-Abya Yala (9 países): participación en el empleo informal de trabajadores indígenas y no indígenas según sexo.....	176
13	América Latina-Abya Yala (9 países): población indígena y no indígena de 65 años y más que recibe pensiones contributivas .....	179
14	América Latina-Abya Yala (4 países): población indígena ocupada en actividades agropecuarias por municipios agrupados según proporción de población indígena.....	181
15	Áreas clave de políticas para la inclusión laboral.....	201
16	Lineamientos de política pública para fomentar el desarrollo productivo con foco en la inclusión laboral de poblaciones en situación de vulnerabilidad .....	207
17	Lineamientos de institucionalidad laboral con foco en la inclusión laboral de poblaciones en situación de vulnerabilidad.....	209
18	Lineamientos de políticas de mercado laboral con foco en la inclusión laboral de poblaciones en situación de vulnerabilidad.....	211
19	Lineamientos de políticas de protección social con foco en la inclusión laboral de poblaciones en situación de vulnerabilidad.....	214
20	Lineamientos de políticas educativas con foco en la inclusión laboral de poblaciones en situación de vulnerabilidad.....	215
21	Lineamientos de políticas públicas en temas de gobernanza y sostenibilidad financiera con foco en la inclusión laboral de poblaciones en situación de vulnerabilidad .....	217

**Gráficos**

1	América Latina y el Caribe (24 países, promedio ponderado): evolución de la tasa de participación y la tasa de desocupación, según sexo, 2001-2023 .....	69
2	América Latina (14 países): distribución de la población ocupada por sectores de actividad económica y personas trabajadoras que cotizan o están afiliadas al sistema de seguridad social por sector y sexo, alrededor de 2021 .....	71
3	América Latina (14 países): salario promedio por sector de actividad económica y sexo, alrededor de 2021 .....	72
4	América Latina (15 países): evolución de la tasa de afiliación al sistema de seguridad social de las mujeres ocupadas, alrededor de 2005, 2010, 2015 y 2021 .....	73
5	América Latina (16 países): tiempo promedio destinado al trabajo remunerado y no remunerado de la población de 15 años y más, por sexo, según país, último período disponible .....	75
6	América Latina (8 países): evolución del nivel de ocupación en el sector de la construcción y en hogares particulares, 2019 a 2021 (Índice 2019=100) .....	80
7	América Latina y el Caribe (12 países): porcentaje de hogares encabezados por mujeres que tienen conectividad efectiva por quintil, último año disponible .....	84
8	América Latina (13 países): tasa de ocupación de jóvenes (15 a 24 años) y adultos (25 a 59 años), primer trimestre 2019 a tercer trimestre 2022 .....	95
9	América Latina (13 países): tasa de ocupación de jóvenes (15 a 24 años) y adultos (25 a 59 años), por sexo, primer trimestre 2019 a tercer trimestre 2022 .....	96
10	América Latina (13 países): tasa de participación de jóvenes (15 a 24 años) y adultos (25 a 59 años) por sexo, primer trimestre 2019 a tercer trimestre 2022 .....	97
11	América Latina (13 países): tasa de desocupación de jóvenes (15 a 24 años) y adultos (25 a 54 años) por sexo, primer trimestre 2019 a tercer trimestre 2022 .....	98
12	América Latina (7 países): jóvenes (15-24 años) que no están estudiando ni ocupados en el mercado laboral, por sexo, primer trimestre 2019 a segundo trimestre 2022 .....	99
13	América Latina (8 países): tasa de empleo informal de jóvenes y adultos, por sexo primer trimestre 2019 a segundo trimestre 2022 .....	101
14	América Latina y el Caribe (10 países): distribución de la población joven de 15 a 29 años según etapa de transición (distintos años) .....	103

15	América Latina (10 países) y promedio OCDE: estudiantes de 15 años que no alcanzan el nivel mínimo de conocimientos en matemáticas, lectura y ciencias en América Latina (PISA, 2018) .....	105
16	América Latina (14 países): proporción de trabajadores con un nivel educativo adecuado, subcalificado o sobrecalificado, cerca de 2019 .....	106
17	América Latina (6 países): tasas de participación en población de 15 a 64 años, por condición étnico-racial y sexo, alrededor de 2019 .....	119
18	América Latina (6 países): tasa de desocupación en población de 15 a 64 años, por condición étnico-racial y sexo, alrededor de 2019 .....	120
19	América Latina (6 países): ocupados (15 años y más) en empleos de baja productividad, según condición étnico-racial y sexo, alrededor de 2019 .....	121
20	América Latina (6 países): promedio de ingresos laborales por hora de la población ocupada de 15 años y más, según condición étnico-racial, sexo y escolaridad, 2021 .....	123
21	América Latina (6 países): jóvenes de 20 a 24 años que concluyeron la secundaria alta según condición étnico-racial, 2021 .....	126
22	América Latina (6 países): ocupados de 15 años y más según el riesgo de automatización de sus puestos de trabajo, por condición étnico-racial, alrededor de 2019 .....	129
23	América Latina (5 países): proporción de población de 15 años y más con acceso a Internet en el hogar por condición étnico-racial, alrededor de 2018 .....	131
24	América Latina (8 países): personas que han usado alguna plataforma digital para generar ingresos, por condición étnico-racial, 2018 .....	132
25	Región amazónica (9 países): estado actual de la superficie boscosa por regímenes de gestión territorial .....	162
26	América Latina-Abya Yala (5 países): tasa de participación laboral en población indígena y no indígena de 15 años y más por municipios agrupados según proporción de población indígena .....	167
27	América Latina-Abya Yala (9 países): participación de la población indígena y no indígena de 15 a 24 años en empleos de baja productividad por sexo .....	171
28	América Latina-Abya Yala (8 países): participación de la población indígena y no indígena de 65 años y más en empleos de baja productividad por sexo .....	175
29	América Latina-Abya Yala (9 países): población ocupada indígena y no indígena no afiliada o no cotiza en sistema previsional .....	178

30	América Latina-Abya Yala (8 países): relación entre los ingresos de los hombres no indígenas por concepto de pensiones contributivas y los ingresos por este mismo concepto percibidos por los hombres y las mujeres indígenas y no indígenas (población de 65 años y más) .....	180
31	América Latina-Abya Yala (9 países): población ocupada indígena y no indígena por rama de actividad económica (3 categorías).....	181
32	América Latina-Abya Yala (9 países): relación entre los ingresos laborales mensuales percibidos por los hombres no indígenas y los percibidos por los hombres indígenas y las mujeres indígenas y no indígenas .....	184

### Recuadros

1	¿Son neutras en términos raciales las plataformas digitales? .....	134
2	Economías propias de los Pueblos Indígenas: artículos relevantes de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas .....	148
3	Limitaciones de los indicadores convencionales para aproximarse al panorama laboral de los Pueblos Indígenas .....	168
4	Una fuerza laboral cualificada y el desarrollo del sector de dispositivos médicos en Costa Rica.....	203
5	Cooperación público-privada para resolver problemas de coordinación en el desarrollo de la industria vitivinícola en Chile.....	205

### Diagrama

1	América Latina-Abya Yala (3 países): emisiones de CO <sub>2</sub> evitadas anualmente mediante la seguridad de la tenencia de tierras boscosas indígenas .....	161
---	--	-----



## Prólogo

América Latina está viviendo una crisis del desarrollo que no solo es causada por la cascada de choques que han golpeado la región desde 2020, como la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), el aumento de la inflación, el incremento de las tasas de interés internacionales y la desaceleración económica, sino también por una serie de tendencias y brechas que venían acumulándose en lo que podría llamarse una “crisis en cámara lenta”, que afectaba a la población más pobre y vulnerable y también a la clase media. La desigualdad de ingresos y el debilitamiento de los mecanismos de movilidad social y de cohesión social eran, y continúan siendo, elementos esenciales del descontento y de las fracturas en los pactos sociales que se han observado en varios países de la región.

Más allá de los daños y la ampliación de numerosas brechas causadas por la cascada de crisis recientes procedentes de la economía y la geopolítica internacional, la región se caracteriza por encontrarse en una doble trampa de bajo crecimiento y de alta desigualdad. Durante la década perdida de los años ochenta, el crecimiento promedio de la región fue del 2% anual; en el período 2014-2023, el crecimiento promedio de la región será de solo un 0,9%. Puede decirse entonces que estamos terminando una década más perdida aún en términos de crecimiento. La pregunta que surge es cómo evitar una tercera década perdida.

Aunque el crecimiento económico no es un fin en sí mismo y lo importante es que ese crecimiento sea socialmente inclusivo y ambientalmente sostenible, lo cierto es que también es importante que sea relativamente alto y sostenido. Un crecimiento mediocre del 1% o menos, en parte por una volatilidad en la que se pierde en unos años lo que se ha

ganado en otros, no permite crear empleos formales y de calidad a una tasa suficiente ni reducir la pobreza y la informalidad, no ofrece mucho margen para mejorar la distribución del ingreso ni permite obtener los ingresos tributarios necesarios para aplicar una política fiscal que financie los gastos sociales en materia de educación, salud y seguridad social de manera que se mejoren la movilidad y la cohesión sociales.

En este diagnóstico general sobre la relación entre crecimiento, desigualdad, inclusión laboral y futuro del trabajo, es importante enfatizar el papel fundamental de los mercados laborales, que pueden ser transmisores y reproductores de desigualdad, inequidad y discriminación y, con ello, deteriorar la cohesión social, o bien pueden funcionar como grandes motores de movilidad social y permitir el incremento de los ingresos, el cumplimiento de los derechos laborales y la mejora de los niveles de vida, y, así, contribuir a la cohesión social. Es por esto que la inclusión laboral y la promoción de mercados laborales dinámicos son un componente esencial de cualquier estrategia para reducir la desigualdad y crear un mejor futuro del trabajo.

Es esencial comprender que un mercado laboral dinámico necesita dos componentes fundamentales: por el lado de la oferta, son indispensables las inversiones en educación y formación profesional que preparen a la fuerza de trabajo para las condiciones del mundo del trabajo del siglo XXI, caracterizadas por la revolución digital y la correspondiente demanda de habilidades en sectores dinámicos, ya sea industriales, de servicios o agrícolas; por el lado de la demanda, es indispensable la existencia de políticas de desarrollo productivo que dinamicen el crecimiento y orienten el cambio estructural hacia sectores modernos de alta productividad en los que se creen trabajos decentes y bien remunerados. Estos dos elementos son esenciales para que los mercados laborales funcionen como motores de movilidad social y reducción de desigualdades.

Para enfrentar enérgicamente el problema de la desigualdad de ingresos y oportunidades en la región, es necesaria una combinación de políticas de crecimiento, impositivas, de transferencias sociales, institucionales, de mercado de trabajo, educativas y de formación profesional, además de políticas de desarrollo productivo que permitan sostener el crecimiento y reducir la heterogeneidad estructural entre sectores y territorios para la creación de más y mejores empleos. Todo ello es clave para mejorar la cohesión social y evitar la polarización y fragmentación de los pactos sociales.

La inclusión laboral es, entonces, un objetivo fundamental del desarrollo económico y social. El análisis de los procesos de inclusión laboral permite identificar y visibilizar los obstáculos que enfrentan las personas en situación de vulnerabilidad para acceder a un trabajo decente,

con el fin de desarrollar políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad. Este análisis ayuda a comprender más claramente que no es posible crear un mejor futuro del trabajo sin crear, a la vez, un mejor futuro de la producción: son las dos caras de una misma moneda.

Esta publicación se enfoca en los desafíos de la inclusión laboral en el contexto del futuro del trabajo de mujeres, jóvenes, afrodescendientes y Pueblos Indígenas. En general, estos grupos de población enfrentan importantes barreras para beneficiarse equitativamente de los beneficios del desarrollo y se encuentran sobrerrepresentados en sectores y empresas de baja productividad y poca valoración social, que crean, en su mayoría, empleos informales que limitan su acceso a la protección social y a ingresos suficientes para superar la condición de pobreza.

El objetivo de este trabajo, en el que participaron distintas divisiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe con apoyo de la Fundación Ford, es contribuir con lineamientos de política pública para apoyar la recuperación con transformación de la región, sin dejar a nadie atrás. En particular, el documento propone una estrategia integral con enfoque territorial para abordar el desafío de inclusión laboral, que articule esfuerzos macroeconómicos, de desarrollo productivo, políticas laborales, de mercado laboral y políticas de protección social contributivas y no contributivas.

Esta estrategia requiere la labor coordinada de distintas instituciones y actores del mundo público, privado, académico y de la sociedad civil en torno a objetivos específicos, e implica importantes desafíos de gobernanza para los Estados de la región. Son precisos acuerdos amplios que posicionen la inclusión laboral en el centro del desarrollo económico y social, entendiendo que los mercados laborales son un elemento central de la movilidad y la cohesión social de nuestras sociedades.

Esperamos que esta publicación sea un aporte útil para colocar las relaciones entre crecimiento económico, inclusión laboral, políticas educativas y políticas sociales en una perspectiva adecuada que ayude a promover las transformaciones tan necesarias en estos aspectos interrelacionados de los modelos de desarrollo en la región.

**José Manuel Salazar-Xirinachs**

Secretario Ejecutivo  
Comisión Económica para  
América Latina y el Caribe



Introducción

## **Inclusión laboral en el contexto del futuro del trabajo**

*Mariana Huepe*

La inclusión laboral es un objetivo de desarrollo social que se caracteriza por dos fases sucesivas y recurrentes. La primera se refiere a la inserción en el mercado laboral, que está facilitada u obstaculizada por la presencia o ausencia de barreras de entrada; y la segunda fase, a las características de la participación en el trabajo remunerado, limitada por distintas dificultades para acceder a un trabajo decente que asegure que los ingresos laborales y de las pensiones contributivas superen la línea de pobreza. En el contexto laboral de América Latina y el Caribe, en donde la mayoría de los trabajadores se concentran en empresas y sectores de baja productividad que, en general, se caracterizan por generar empleos informales, el concepto de inclusión laboral permite estudiar los procesos individuales y estructurales que intervienen en la inserción y las características de la participación en el mercado laboral de poblaciones en situación de vulnerabilidad, con el objetivo de desarrollar políticas públicas que permitan enfrentar la pobreza y desigualdad en la región (Espejo y Huepe, 2023).

El concepto de trabajo decente fue inicialmente propuesto por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1999 y hace referencia a la igualdad de oportunidades para acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo y otorgue seguridad en el lugar de trabajo, protección social, igualdad de trato y perspectivas de desarrollo personal e integración social. Además, el trabajo decente alude la necesidad de contar

con mecanismos de negociación colectiva, es decir, a un empleo en que los individuos sean libres de expresar sus opiniones, y puedan organizarse y participar en las decisiones que afectan sus vidas.

Reconociendo su importancia para el desarrollo social y económico inclusivo y sostenible, el objetivo de trabajo decente se incorporó, junto con el crecimiento económico, en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 8 de la Agenda 2030. La meta 8.5 de dicho objetivo pone énfasis en la inclusión laboral de determinados colectivos al establecer el fin de “lograr el empleo pleno y productivo y garantizar un trabajo decente para todos los hombres y mujeres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, y la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor”.

América Latina y el Caribe es una de las regiones más desiguales en el mundo. La desigualdad en la región se configura con base en distintos ejes (como el ciclo de vida, género, nivel socioeconómico, condición étnico-racial y territorio, entre otros) que se interconectan y refuerzan entre sí, potenciando u obstaculizando el acceso a la estructura de oportunidades, y al ejercicio pleno de los derechos sociales, culturales y económicos, así como al bienestar y a la autonomía (CEPAL, 2017). El trabajo es considerado la llave maestra para avanzar hacia la igualdad (CEPAL, 2010). Sin embargo, el mundo del trabajo no solo puede disminuir o mitigar las desigualdades existentes, si no también, a través de la distribución de los ingresos del trabajo y los procesos de exclusión e inclusión que sustentan el funcionamiento de los mercados laborales, puede llegar a reproducirlas o exacerbarlas. En otras palabras, la inserción laboral per se no contribuye a reducir la desigualdad, sino que se requiere que esta sea en condiciones de trabajo decente (CEPAL, 2019).

La presente publicación analiza los desafíos de inclusión laboral en algunos colectivos de la región que enfrentan mayores obstáculos en el mercado del trabajo, en particular, en la situación de las mujeres, jóvenes, afrodescendientes y Pueblos Indígenas. En general, estas poblaciones no solo exhiben mayores dificultades para ingresar al mercado del trabajo, lo que se refleja en menores tasas de participación laboral y/o mayores tasas de desempleo, sino también, los trabajos a los que acceden se encuentran sobrerrepresentados en los sectores y empresas de baja productividad, y cuentan con características más precarias: menores ingresos, mayor inestabilidad laboral y mayores tasas de informalidad.

Es importante analizar cómo los cambios tecnológicos, económicos, políticos y demográficos que caracterizan el mundo contemporáneo afectan y afectarán la disponibilidad y las características de los empleos en América Latina. Y, en particular, cómo estos cambios influirán en la inclusión laboral de las distintas poblaciones que hoy se encuentran en situación de mayor desventaja o vulnerabilidad. En el capítulo I se describen, desde esta perspectiva, algunas de las principales tendencias

globales que posiblemente tendrán un impacto creciente sobre las economías y los mercados laborales de la región. En particular, se enfoca en analizar la **reversión parcial de la globalización**, que se ha visto profundizada tras la pandemia de COVID-19; la **evolución demográfica**, relacionada con el envejecimiento poblacional y los desplazamientos migratorios; la digitalización de la economía y los procesos de automatización asociados con la actual **revolución tecnológica**; y en el **cambio climático y los desafíos de la transición justa**. Todas estas tendencias se traslapan e interactúan entre sí, configurando escenarios económicos y laborales complejos y de alta incertidumbre.

Los siguientes cuatro capítulos caracterizan la situación laboral de distintas poblaciones, enfocándose en el impacto de algunas de estas tendencias en su inclusión laboral. El capítulo II se enfoca en la situación de las **mujeres** y destaca las desventajas que enfrentan en el mercado laboral, como sus mayores tasas de desocupación y la sobrerrepresentación en sectores económicos con menores salarios y mayor propensión a la informalidad. Los factores que obstaculizan las trayectorias laborales de las mujeres no solo se relacionan con la actual división sexual del trabajo que les atribuye las responsabilidades domésticas y de cuidados, dedicando estas más del doble del tiempo al trabajo doméstico y de cuidados (CEPAL, 2022), sino también con la desvalorización social de dichas tareas y la insuficiencia de acciones concretas del Estado para avanzar hacia una distribución igualitaria. El capítulo argumenta que los cambios demográficos y el proceso de digitalización de la economía podría generar nuevas formas de exclusión e inclusión laboral adversa a los procesos de desarrollo y profundizar las existentes si no se toman medidas que promuevan el fortalecimiento de los sistemas de cuidados, así como el acceso a la digitalización incluyente y al desarrollo de las habilidades que serán crecientemente demandadas en el mercado laboral.

El capítulo III centra el análisis en los principales desafíos y obstáculos para la inclusión laboral de la **población joven** en América Latina, en el contexto de crisis en cascada y el cambio tecnológico acelerado. La evidencia presentada refleja la deuda de la región con la inclusión laboral de la juventud, ya que los jóvenes no solo enfrentan dificultades para insertarse en el mercado laboral (exhibiendo altas tasas de desocupación), sino que, en comparación con la población adulta, participan de empleos de baja calidad e informales. En el capítulo se destaca que es fundamental abordar los desafíos de inclusión laboral en la población de jóvenes mediante esfuerzos que combinen un foco en la demanda y oferta laboral. Por el lado de la demanda, se requiere promover la generación directa e indirecta de empleo en condiciones de trabajo decente entre la población juvenil (lo que incluye implementar incentivos a la contratación del primer empleo, promover políticas laborales que regulen la creación de trabajos protegidos y fortalecer los servicios de intermediación

laboral, entre otras acciones). Por el lado de la oferta, la tarea es transformar los sistemas educativos de la región para ofrecer una educación de calidad que sea pertinente a las demandas y necesidades de los mercados laborales en constante transformación (esto incluye acciones como implementar programas de formación dual y fortalecer el desarrollo de competencias en los espacios educativos, especialmente, de competencias digitales y socioemocionales). Invertir en la recuperación y transformación económica, laboral y educativa, con un foco en las desigualdades de género, es fundamental para fortalecer las trayectorias laborales de las nuevas generaciones en un contexto de cambio e incertidumbre.

El capítulo IV se enfoca en los desafíos de inclusión laboral que enfrenta la **población afrodescendiente** en el contexto de cambio tecnológico. En él se destacan las desventajas de la población afrodescendiente en los sistemas educativos de la región (que, en parte, se relacionan con su sobrerrepresentación en situaciones de pobreza y vulnerabilidad), las que se cristalizan en obstáculos para su inclusión laboral que, en el contexto del futuro del trabajo y las nuevas demandas de competencias, amenazan con profundizarse. Si bien la población afrodescendiente de la región no presenta riesgos de sustitución tecnológica necesariamente superiores a la población no indígena ni afrodescendiente, en el capítulo se argumenta que las nuevas formas de informalidad producto de la digitalización de la economía tienen el potencial de exacerbar las brechas laborales presentes. Si bien la proliferación de los empleos de plataformas implica un mayor acceso al mercado laboral para grupos históricamente excluidos como la población afrodescendiente, estos empleos se caracterizan por ser informales y de baja remuneración, lo que no contribuye a disminuir las desigualdades estructurales de la región.

En el capítulo V se enfatiza que la discriminación estructural que afecta a los **Pueblos Indígenas** en América Latina se ha visto exacerbada producto de la pandemia y hace un llamado a que estos pueblos sean considerados actores estratégicos durante la reactivación y transformación económica, particularmente, en el contexto del cambio climático y la transición justa. Por un lado, debido a las exclusiones históricas, los Pueblos Indígenas de la región se encontraron en una posición desventajada para enfrentar la crisis sanitaria; más aún, si se considera que las medidas de mitigación adoptadas por los gobiernos para atender a sus necesidades fueron escasas y fragmentadas, observándose una tendencia decreciente del gasto fiscal en aquellas áreas relacionadas con los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas. Por otro lado, debido a las limitaciones para la implementación de consultas previas en un contexto de confinamientos y restricciones de movilidad, se promulgaron múltiples normas que afectaron los derechos de los Pueblos Indígenas, principalmente en materia de derechos territoriales. En este ámbito, además, la pandemia

repercutió en un estancamiento de los procesos de demarcación, titulación y saneamiento de las tierras indígenas. El capítulo argumenta que la reactivación y transformación de las economías de la región tras la pandemia no solo debe garantizar los derechos individuales y colectivos de los Pueblos Indígenas, sino que también debe valorizar y fomentar los aportes que estos realizan en términos de mitigación climática y conservación de la biodiversidad, más aún al considerar que la agenda de transición energética impone riesgos en su hábitat y modos de vida.

Reconociendo los determinantes individuales, colectivos y estructurales de la inclusión de las poblaciones en situación de vulnerabilidad, la publicación finaliza con una mirada integral respecto de los caminos para reducir las desigualdades que caracterizan el funcionamiento de los mercados laborales en el contexto de las distintas tendencias que configuran el futuro del trabajo. En particular, propone como áreas clave de políticas públicas para la inclusión laboral: i) las **políticas macroeconómicas** que incentivan el crecimiento económico; ii) las **políticas de desarrollo productivo**, en particular, aquellas que incentivan la elasticidad producto-empleo de calidad; iii) la **institucionalidad laboral**, es decir, aquellas reglas que rigen la relación entre empleadores y empleados, y definen el marco general de las condiciones de trabajo; iv) las **políticas de mercado laboral**, es decir, aquellas intervenciones específicas para grupos en situación de vulnerabilidad; y v) las **políticas de protección social**, tanto contributivas como no contributivas. El capítulo finaliza destacando la importancia del acceso a una **educación de calidad a lo largo del ciclo de vida** para asegurar la inclusión laboral de poblaciones en desventaja, así como la necesidad de **fortalecer las capacidades políticas y técnicas de los gobiernos** para implementar una **estrategia integrada y con enfoque territorial para la inclusión laboral**, así como un acuerdo social y político transversal que permita asegurar los recursos para que tal **estrategia sea social y económicamente sostenible en el tiempo**.

## Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022), *La sociedad del cuidado: horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género* (LC/CRM.15/3), Santiago.
- (2019), *Panorama Social de América Latina 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago.
- (2017), “Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y productivo” (LC/CDS.2/3/), Santiago.
- (2010), “Hoja informativa: El empleo es la llave maestra para resolver la desigualdad”, , Santiago. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/hojasinformativas/empleo-es-la-llave-maestra-resolver-la-desigualdad>.
- Espejo, A. y M. Huepe (eds.) (2023), *Inclusión laboral en América Latina y el Caribe*, en prensa.



## Capítulo I

# **Principales tendencias globales y su impacto en la inclusión laboral**

*Jürgen Weller*

Los mercados de trabajo de América Latina y el Caribe enfrentan grandes transformaciones tecnológicas, económicas, políticas y demográficas que afectan la generación de empleo y sus características. En este contexto existen grandes riesgos de que se profundicen aún más las marcadas brechas que ya caracterizan los mercados laborales en la región y que afectan en especial a las poblaciones en situación de vulnerabilidad, sobre todo a las personas de bajo nivel educativo y entre ellas, principalmente, a mujeres, jóvenes, afrodescendientes, miembros de pueblos indígenas y personas migrantes, quienes enfrentan grandes obstáculos para acceder a empleos en condiciones de trabajo decente. Esta vulnerabilidad laboral tiende a dificultar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, específicamente del ODS 8 relacionado con garantizar acceso a un trabajo decente a todos y todas, pero también aquellos vinculados con la reducción de la pobreza (ODS 1), el hambre (ODS 2), la desigualdad (ODS 10) y las inequidades de género (ODS 5).

La vulnerabilidad social se caracteriza por la escasez de recursos de diferente índole para que las personas, hogares y poblaciones enfrenten *shocks* económicos y sociales, y puedan aprovechar las oportunidades existentes (Kaztman y Filgueira, 1999). La pandemia de COVID-19 ha destacado la situación de vulnerabilidad de grandes segmentos de la población de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2022a). En vista del papel

clave que juegan en este contexto los ingresos laborales para la gran mayoría de los hogares, los obstáculos para la inclusión social que se relacionan con el trabajo destacan como un aspecto clave de dicha escasez de recursos, reflejándose en diferentes tipos de exclusión, específicamente, en barreras de entrada al mercado laboral y en obstáculos para la participación en empleos en condiciones de trabajo decente (Weller, 2009). Así, en la región, los problemas de inclusión social y laboral están estrechamente relacionados con los elevados niveles de desigualdad y la transmisión intergeneracional de la falta de acceso a diferentes tipos de recursos y oportunidades.

En este capítulo se revisan tendencias de alcance global que hoy en día influyen en los mercados laborales latinoamericanos y caribeños y que posiblemente tendrán un impacto creciente en el futuro, sobre todo en las poblaciones en situación de vulnerabilidad. Estas tendencias son la globalización y su reversión parcial, la evolución demográfica, la revolución tecnológica en curso, y el cambio climático y los desafíos de una transición justa. Las cuatro secciones siguientes profundizan en cada una de estas tendencias. El capítulo cierra con algunas reflexiones sobre políticas para enfrentar los desafíos que emergen en este contexto en relación con la generación de empleo y el fomento de la inclusión laboral de poblaciones en situación de vulnerabilidad.

## **A. Agotamiento y reversión parcial de la globalización económica**

### **1. El auge de la globalización y sus pautas en América Latina y el Caribe**

A partir de los años noventa, los avances tecnológicos y la incorporación al mercado mundial de China y de otros países asiáticos propiciaron un incremento de la inversión extranjera directa y del comercio internacional de bienes y servicios, estimulando el crecimiento económico mundial<sup>1</sup>. Este proceso fue impulsado políticamente por la profundización de la institucionalidad global y la ampliación de su membresía. En este contexto, entre 1990 y 2001, América Latina y el Caribe exhibió una de las mayores tasas de crecimiento del comercio internacional de bienes, con un promedio anual de 8,4% en volumen y 8,9% en valor; mientras que las importaciones crecieron a tasas aún más elevadas (11,7% en volumen y 11,6% en valor) y la inversión extranjera directa hacia la región registró marcados aumentos, si bien objeto de los vaivenes de la economía mundial (CEPAL, 2002).

---

<sup>1</sup> En los años noventa, el crecimiento de las exportaciones de bienes a nivel mundial duplicó la tasa de crecimiento económico mundial (CEPAL, 2002), y se estima que el valor agregado generado por las cadenas globales aumentó su contribución al PIB mundial de 9,5% en 1995 a 14% en 2008 (CEPAL, 2020b, pág. 97).

Las subregiones de América Latina se especializaron en patrones de integración al comercio internacional diferenciados. En los años sesenta y setenta varios países de la subregión norte (México y algunos países de Centroamérica y del Caribe) se habían incorporado en las fases de ensamblaje (maquila) a cadenas regionales de valor manufactureras que se inician y terminan en los Estados Unidos. Este proceso fue fortalecido políticamente con la aprobación de tratados de libre comercio que incluyeron componentes laborales orientados a reforzar el cumplimiento de las normas nacionales de trabajo. A partir de los años noventa, en el mencionado contexto de la incorporación de China y otros países asiáticos al mercado mundial, la industria maquiladora pasó por un proceso de diferenciación, de manera que dejó de caracterizarse como un modelo único de procesos productivos y relaciones laborales. En efecto, se amplió la gama de productos ensamblados (CEPAL, 2018b) y varios países (sobre todo Costa Rica y México, véase capítulo final) lograron desarrollar sectores y clústeres de manufactura más sofisticada en términos de productos y procesos productivos<sup>2</sup>.

En contraste, América del Sur intensificó su incorporación a los mercados mundiales, sobre todo a través de la apertura de sus mercados, generalmente en el marco de acuerdos de libre comercio, y respondiendo a la creciente demanda de recursos naturales.

También las exportaciones regionales de servicios se dinamizaron con la globalización. Entre ellos destacan, por un lado, servicios como *call centers* y servicios digitales (Hernández y otros, 2014). Por otro lado, se expandió el turismo internacional que, en algunos países, sobre todo del Caribe y América Central, alcanzó a representar una proporción significativa en el PIB y la generación de divisas.

## **2. La globalización y su impacto en los mercados laborales**

El impacto de la globalización en los mercados laborales de la zona norte de la región ha sido objeto de controversia. En una primera fase, por un lado, se consideró que la apertura comercial y la inversión extranjera directa generaron empleos de calidad aceptable, en comparación con otros empleos disponibles en la región (IDB, 2003) y se destacó que fueron sobre todo mujeres jóvenes de cualificación baja o media que se emplearon en estos procesos productivos relativamente sencillos para quienes existían pocas otras oportunidades de trabajo formal (Fernández Pacheco, 2006). Por el otro lado, se argumentó que las políticas de ajuste estructural implementadas en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe

---

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, Salazar-Xirinachs (2022) sobre la evolución de la producción de dispositivos médicos en Costa Rica (recuadro 4 en capítulo final).

a partir de los años ochenta o noventa, para las cuales la inserción en los mercados financieros y de bienes y servicio globales fue un componente clave, tuvieron un impacto desfavorable en el empleo, ya que fomentaron, al menos inicialmente, un crecimiento económico de menor intensidad laboral (Weller, 2000)<sup>3</sup>. Más aún, respecto a los empleos emergentes en estas industrias, se subrayó que frecuentemente se caracterizaron por su precariedad y una falta de derechos laborales individuales y colectivos (Alvarenga Jule, 2001).

Con la mencionada diversificación de la inserción productiva mediante los nuevos *clusters* surgió una tendencia parcial (no generalizada) a una demanda de mayores niveles de cualificación de los trabajadores, mejores condiciones de trabajo y cambios en las relaciones laborales (CEPAL, 2007). De todas maneras, la mayor intensidad de trabajo de las exportaciones en la subregión norte ha generado una considerable cantidad de empleos, tanto para hombres como para mujeres (CEPAL, 2022b). En algunos países, sobre todo de América Central y el Caribe, también la exportación de servicios, sobre todo el turismo, llegó a jugar un papel importante para la generación de empleo<sup>4</sup>.

En la subregión sur la creciente demanda de los recursos naturales contribuyó a la generación (directa, indirecta e inducida) de muchos nuevos empleos lo que, en conjunto con aumentos de los ingresos laborales, ha permitido un mayor acceso a bienes de consumo, incluso para gran parte de las poblaciones en situación de vulnerabilidad. A ello contribuyó que el establecimiento de cadenas de valor que incorporaron importantes segmentos cuyo dinamismo se basó en gran parte en los exiguos salarios de muchos países asiáticos incidiera en precios relativamente bajos de muchos bienes de consumo importados (Alaimo y otros, 2015).

En general, mientras que durante los años noventa la creación de nuevos puestos de trabajo en la región fue modesta y se observaron tendencias de precarización, en la década siguiente, facilitado por el favorable entorno externo, se registró una dinámica generación de empleo, centrada en empleos formales y acompañada por aumentos de la productividad relativamente fuertes (Weller y Kaldewei, 2014).

Pese a los avances obtenidos y al progreso logrado en algunos países y actividades productivas (más información en capítulo final), durante el auge de la globalización la región no ha modificado sustancialmente sus

---

<sup>3</sup> A la vez, reformas laborales que pretendían darle más competitividad a las empresas de la región a través de una mayor flexibilidad contractual aumentaron la heterogeneidad de las relaciones laborales y, frecuentemente, incidieron en mayores niveles de precariedad (CEPAL, 2002; Weller, 2022: cap. V).

<sup>4</sup> Específicamente, el empleo en el Caribe depende en gran medida del turismo; en ocho de los países, su contribución supera el 30% del empleo total. Cabe destacar los casos de Antigua y Barbuda con 90,7%, Santa Lucía con 78,1%, San Cristóbal y Nieves con 59,1% y Bahamas con 52,2% (CEPAL, 2020c).

ventajas comparativas ni ha avanzado en la transformación productiva basada en la generación y progreso técnico a lo largo de todo el sistema productivo y respecto al crecimiento correspondiente de la productividad. Tampoco ha logrado disminuir significativamente los elevados niveles de heterogeneidad estructural que se expresa en un mercado laboral segmentado con elevados niveles de desigualdad.

### **3. La pérdida del dinamismo de la globalización económica**

Desde fines de la década del 2000, las tendencias que caracterizaron la globalización económica perdieron dinamismo, lo que se refleja, entre otras cosas, en menores tasas de crecimiento del comercio internacional, sobre todo después de la crisis económica financiera de 2008/2009. Así, en América Latina y el Caribe entre 2011 y 2019, el volumen de las exportaciones creció magramente con un promedio anual de 1,5%<sup>5</sup>. Además de una caída tendencial de la tasa de crecimiento económico mundial y su impacto en la demanda de los bienes correspondientes (CEPAL, 2020a, pág. 25), varios factores estructurales han contribuido a la desaceleración del comercio mundial. Entre estos se encuentran: las transformaciones tecnológicas que han reducido la importancia relativa de los salarios para la competitividad económica de un territorio; el fortalecimiento de la capacidad productiva nacional en China que redujo la necesidad de importar bienes intermedios; el debilitamiento del multilateralismo en el contexto de tensiones entre algunas de las principales economías; diversas políticas nacionales enfocadas a estimular la producción local frente a las importaciones (por ejemplo, la política tributaria); y las consideraciones ambientales que favorecen cadenas geográficamente más cortas (CEPAL, 2023; CEPAL, 2018a; CEPAL, 2020b).

En este contexto, se han identificado cuatro estrategias que transforman las cadenas de valor globales: la relocalización (*reshoring*) de actividades ubicadas en otras localidades al país base de la cadena; la regionalización de las cadenas, lo que implica la ubicación de sus diferentes componentes en países geográficamente cercanos (*nearshoring*); la diversificación de los proveedores externos en diferentes zonas geográficas, y la replicación o clonación de elementos productivos de la cadena en diferentes lugares, bajo control de la empresa líder (McKinsey Global Institute, 2020; CEPAL, 2020b, pág.127 y siguientes). Mientras que estas estrategias buscan enfrentar riesgos como cortes al interior de o entre eslabones de las cadenas, tanto en algún lugar de producción como en el transporte, implican un aumento de los costos de producción y, por tanto, del precio de los productos finales.

---

<sup>5</sup> Cálculo propio basado en datos de la CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe, varios volúmenes.

Las tendencias que incidieron en estas reorientaciones estratégicas se profundizaron a partir de la pandemia de COVID-19, durante la cual muchas cadenas globales de valor se interrumpieron y generaron escasez de diversos productos en los mercados mundiales. Las exportaciones de servicios se contrajeron aún más que las de bienes, principalmente debido a la fuerte contracción del turismo, sobre todo en Centroamérica y el Caribe<sup>6</sup>. Con el gradual levantamiento de las restricciones implementadas a raíz de la pandemia, el turismo empezó a recuperarse, pero en el primer semestre de 2022 las exportaciones de viajes todavía se ubicaron un 18% por debajo del mismo nivel de 2019. Por otra parte, las exportaciones de telecomunicaciones, informática e información se beneficiaron de la reactivación de la economía mundial y la ampliación de la aplicación de nuevas tecnologías y tuvieron una recuperación mucho más dinámica, de manera que superaron el nivel de 2019 en 39%. El valor del conjunto de las exportaciones regionales de servicios era un 5% inferior al registrado en 2019, mientras que las exportaciones superaron con creces el nivel el primer semestre de 2019 (CEPAL, 2023).

El conflicto entre la Federación de Rusia y Ucrania fue otro factor que subrayó la fragilidad de ciertas relaciones comerciales. En este contexto, se ha registrado una tendencia a fortalecer la relocalización de la producción a lugares considerados más confiables en un contexto de crisis (*friendshoring*) y se aceleraron los procesos de diversificación de los proveedores (White y otros, 2022).

La creciente incertidumbre sobre la evolución de la economía mundial, tanto por signos de una desaceleración de las tasas de crecimiento y una potencial recesión económica como por persistentes crisis de diferente índole, amenaza con frenar la recuperación de la inversión global y poner en riesgo muchos empleos a lo largo de las cadenas de valor.

#### **4. Las nuevas características de la globalización y las perspectivas para el empleo**

En el caso de los países de América del Sur, integrados al mercado mundial principalmente como proveedores de recursos naturales en los inicios de las cadenas de valor, un exiguo crecimiento económico mundial afectaría la demanda de estos productos, mientras que se vería un impacto acotado de una reestructuración de estas cadenas. Las políticas de diversificación de proveedores incluso podría beneficiarlos, si pueden responder al interés de los compradores de ampliar el rango de proveedores de recursos naturales. Por otra parte, la transición hacia economías más sostenibles,

---

<sup>6</sup> Entre el primer semestre de 2019 y el mismo período de 2020 las exportaciones regionales de bienes cayeron un 16%, mientras que las de servicios se contrajeron un 31% (CEPAL, 2023).

discutida más adelante en este capítulo, tendería a reducir la demanda de algunos recursos naturales (por ejemplo, combustibles fósiles) y a aumentar la de otros (por ejemplo, litio o hidrógeno verde).

Los países del norte de la región —por ejemplo, México, Costa Rica y la República Dominicana— podrían verse beneficiados mediante procesos de una regionalización aún mayor de las cadenas en las que están inmersos debido al peso creciente que la cercanía a los mercados finales —en este caso, de los Estados Unidos— tiende a adquirir, por razones de la estabilidad de las cadenas y menores costos de transporte. Esto, sin embargo, no necesariamente implica un significativo incremento de la demanda laboral, dado que con el cambio tecnológico en curso esta producción podría hacerse menos intensiva en trabajo.

Por otra parte, también podrían surgir nuevas cadenas regionales, con mayores niveles de sofisticación tecnológica y de cualificación de la fuerza de trabajo, pero para aprovechar estas oportunidades se requieren políticas públicas de desarrollo productivo en áreas estratégicas, por ejemplo, energía y digitalización (Schatan, 2022; CEPAL, 2020b, pág. 112). A la vez, en la región se podría aprovechar esta reversión parcial de algunas tendencias de la globalización para fortalecer la integración regional y transformar los modelos de desarrollo involucrando a los distintos actores relevantes: gobierno, sector privado, sociedad civil y sector académico (CEPAL, 2022c y 2021d).

Más allá de estos posibles cambios estructurales cabe señalar que el contexto global actual no es muy auspicioso para el crecimiento económico de la región cuyos mercados laborales, y especialmente, las opciones de empleo de poblaciones en situación de vulnerabilidad ya fueron golpeados por un bajo dinamismo económico desde mediados de la década pasada y por el más reciente impacto de la pandemia de COVID-19<sup>7</sup>. En efecto, en este contexto, en la segunda década del presente siglo y a inicios de la tercera, un magro crecimiento económico ha afectado negativamente, sobre todo, la generación de empleo asalariado y ha obligado a muchas personas pertenecientes a contextos vulnerables a insertarse en actividades informales con condiciones laborales precarias.

Al mismo tiempo, el contexto global ha incidido en una aceleración de la inflación en la región. Durante los últimos veinte años las cadenas de valor internacionales han jugado un papel muy importante para la estabilidad del nivel de precios al hacer muchos productos accesibles a precios reducidos. Sin embargo, la reestructuración de estas cadenas debilitaría este impacto al tender a encarecer los productos finales (Rajan, 2022). Es poco probable

---

<sup>7</sup> Véanse al respecto, por ejemplo, los números correspondientes a la evolución del mercado regional en 2020 y 2021 del informe *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe de CEPAL y OIT*.

que se vuelva pronto a un escenario de precios estables, lo que tiende a golpear con más fuerza a las poblaciones de bajos ingresos generalmente más afectadas por una alta inflación. Además, las autoridades monetarias toman medidas para enfriar la demanda interna para evitar que los diferentes factores que inciden en los procesos inflacionarios se refuercen unos con otros, lo que debilita adicionalmente al crecimiento económico y, por lo tanto, la demanda laboral.

## **B. Las tendencias demográficas y su impacto en los mercados laborales**

Los países de América Latina están pasando por acelerados procesos de transición demográfica, entre los que se destacan la reducción de la natalidad y el aumento de la expectativa de vida, que aceleran el envejecimiento poblacional en los países de la región, y de movimientos internacionales de personas.

### **1. El envejecimiento poblacional**

Respecto a los cambios en la natalidad, mientras que en el quinquenio 1995-2000 la tasa global de fecundidad todavía era 2,8 nacidos vivos por mujer, con lo cual ya había caído en un 50% desde los años sesenta, en el quinquenio 2020-2025 esta tasa se ubica en 2,0. Se proyecta que esta reducción continúe, de manera que a partir del quinquenio 2030-2035 llegaría a 1,8 y en la segunda mitad del siglo a 1,7<sup>8</sup>. Al mismo tiempo, la esperanza de vida al nacer aumentó de 70,6 años en el quinquenio 1995-2000 a 76,1 años en 2020-2025 y se proyecta que supere los 80 años en el quinquenio 2045-2050<sup>9</sup>. En este contexto, a nivel regional se mantiene el “bono demográfico”, ya que la relación de dependencia que había caído por debajo de 60% a inicios del siglo y por debajo de 50% en 2016, se mantendría relativamente estable (alrededor del 50%) hasta 2037, y un gradual incremento la llevaría de nuevo a 60% en 2056<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Datos de la División de Población y Desarrollo (CELADE)/CEPAL, Véase [en línea] <https://www.cepal.org/es/subtemas/proyecciones-demograficas/america-latina-caribe-estimaciones-proyecciones-poblacion>.

<sup>9</sup> Cabe señalar que las proyecciones demográficas necesariamente se modificarán cuando se pueda evaluar el impacto de la pandemia de COVID-19. Por mientras, se presentan las proyecciones elaboradas previamente.

<sup>10</sup> El bono demográfico se refiere a una relación favorable al desarrollo socioeconómico de la relación de dependencia la cual compara el conjunto de la población joven (menos de 15 años) y mayor (de 65 años y más) con la población en edad de trabajar (de 15 a 64 años). Por lo tanto, una relación de 50% implica que, en promedio, dos personas en edad de trabajar tendrían que mantener a una persona dependiente (joven o mayor). Sin embargo, una relación favorable (baja) representa solo el potencial del bono demográfico, cuyo aprovechamiento depende, sobre todo, de la disponibilidad de empleos productivos.

Como resultado de la simultánea reducción de la natalidad y el aumento de la expectativa de vida, la región pasa por un proceso de acelerado envejecimiento. Este se refleja no solo en un aumento de la proporción de la población en edad de jubilación en la población total, sino también en la recomposición de la población en edad de trabajar, donde aumenta la proporción de las personas de más años. En efecto, entre las personas en edad de trabajar, las personas de 40 a 64 años representaron sólo un 29,4% en 1984 (el mínimo en la serie), mientras que esta proporción aumentó a un 41,4% en 2022 y se proyecta a un 50,2% para 2050.

Un aspecto positivo de esta transición demográfica es que la reducción del tamaño de la cohorte etaria que entra anualmente al mercado laboral podría reducir la presión para la generación de nuevos empleos. Sin embargo, para que se pueda aprovechar esta ventana de oportunidad se requieren mejoras en la calidad y pertinencia de la educación y de la formación profesional, así como el fortalecimiento de los sistemas de intermediación laboral para contribuir a reducir el período de transición de la escuela al mundo laboral que, en general, todavía es excesivamente largo en la región (Gontero y Albornoz, 2022). Asimismo, es importante que estas intervenciones no dejen a nadie atrás, en particular, a los jóvenes en situación de vulnerabilidad.

Existen otros dos aspectos relacionados con el envejecimiento poblacional que implican grandes desafíos para las políticas laborales y sociales. En primer lugar, el aumento de la proporción de las personas mayores, en conjunto con un aumento del promedio de los años de vida, complejiza los retos para la transición del mundo laboral a un retiro digno. Esto es, sobre todo, relevante en un contexto de elevada informalidad laboral que implica que altos porcentajes de la fuerza de trabajo no están cubiertos por sistemas contributivos de protección social y, por lo tanto, enfrentan restricciones importantes de ingresos al llegar a la edad oficial de jubilación<sup>11</sup>. Esto, por un lado, puede obligar a muchas personas a seguir trabajando a pesar de que ya hayan alcanzado esta edad<sup>12</sup>, lo que implicaría una extensión de un aspecto relacionado con la vulnerabilidad laboral (específicamente, la informalidad) desde la población en edad de trabajar hacia la tercera edad. Por el otro, implica un aumento de la demanda de

---

<sup>11</sup> Para 2016, la OIT (2018b) ha estimado que en América Latina y el Caribe un 53,1% de los ocupados son informales. De esta proporción, un 41,5% corresponde a los sectores informal y de hogares, mientras que otros 11,6% son trabajadores informales que se desempeñan en el sector formal.

<sup>12</sup> La tasa de ocupación de personas mayores se determina en gran parte por el (no) acceso a una jubilación otorgada por un sistema contributivo de protección social. Sin embargo, también hay personas mayores que siguen activas en el mercado laboral a pesar de que perciben ingresos de un sistema contributivo, lo que, en muchos casos, responde a montos demasiado bajos de jubilación, y en otros se basa en preferencias personales. Lo anterior se expresa en el hecho de que entre las personas mayores la tasa de ocupación es más alta entre aquellos que alcanzaron mayores niveles educativos, independientemente de si perciben una pensión o no (CEPAL/OIT, 2018a).

cuidados, tanto remunerados como no remunerados, lo que subraya los desafíos para una reestructuración de la división sexual del trabajo y la implementación de un sistema público de cuidados (véase el capítulo II).

En segundo lugar, en el contexto actual de cambio tecnológico acelerado, la experiencia laboral tiende a devaluarse lo que afecta, sobre todo, a los grupos etarios más altos de la población en edad de trabajar. El capital humano de una persona se basa en los conocimientos y habilidades adquiridos antes de entrar al mundo laboral como en aquellos adquiridos posteriormente, tanto a través de estudios y procesos de formación y capacitación adicionales como a través de la práctica en los puestos de trabajo. Los conocimientos y habilidades adquiridos a través de la educación, formación y capacitación y de la experiencia laboral influyen en los niveles salariales. En términos generales, a medida que aumenta la edad del trabajador, la experiencia laboral tiende a pesar más en los salarios y los aprendizajes adquiridos en los sistemas educativos y de formación profesional, menos. Sin embargo, desde inicios de este siglo, en América Latina se observa una caída del premio salarial a la experiencia. Por ejemplo, el premio para las personas ocupadas con 21 a 30 años de experiencia laboral potencial, en comparación con las personas ocupadas con 0 a 5 años de experiencia potencial bajó levemente de 56% en 1993 a 50% en 2004, acelerándose esta caída a 33% en 2013 (Messina y Silva, 2018, pág. 21-22). Esta reducción reflejaría, por un lado, la devaluación de ciertos conocimientos y habilidades adquiridas por estas personas a lo largo de su vida laboral, a lo cual puede haber contribuido el cambio tecnológico que ha vuelto obsoletas ciertas habilidades. Por otro lado, las transformaciones demográficas pueden haber contribuido a que cayera el premio salarial a la experiencia debido al aumento de la oferta de personas de más edad con experiencias similares.

## **2. Los movimientos internacionales de personas**

Otro aspecto demográfico clave para el mundo del trabajo es el movimiento internacional de personas. América Latina y el Caribe se caracterizó por un saldo migratorio positivo hasta mediados del siglo pasado. Durante la segunda mitad de ese siglo y comienzos del presente, la emigración extrarregional ganó cada vez más dinamismo: entre 1990 y 2010 el número de personas de origen latinoamericano o caribeño radicadas fuera de la región aumentó anualmente entre 800 mil y un millón de personas, y en 2010 había 29,3 millones de personas de estas características (mientras que 3 millones de personas de origen extrarregional vivían en América Latina y el Caribe)<sup>13</sup>. Sin embargo, desde inicios del presente siglo ganó peso la

---

<sup>13</sup> Los datos citados en estos párrafos provienen del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y se refieren a la revisión 2020. Véase en línea <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>.

migración intrarregional. El *stock* de migrantes de origen latinoamericano que se trasladaron a otros países de la región aumentó de 3,8 millones en 2000 a 11,3 millones en 2020, con un incremento muy marcado en el quinquenio 2015-2020, a causa principalmente de la emigración desde la República Bolivariana de Venezuela. De esta manera, la proporción de inmigrantes intrarregionales como porcentaje del total de personas de origen extranjero que residen en la región aumentó de 55,8% en 1990 a 76,4% en 2020.

La migración internacional frecuentemente se relaciona con aspectos que inciden en una alta vulnerabilidad en el tránsito hacia y en el país de destino; entre otros, la ausencia o debilidad de redes sociales y los obstáculos para acceder a empleos formales, con las consecuencias correspondientes para el disfrute de los derechos laborales y sociales, la falta de reconocimiento de títulos académicos, la dificultad de acceder a una vivienda digna y, en general, el sufrimiento de prácticas discriminatorias (Mallett, 2018). Las urgencias de muchos migrantes se expresan habitualmente en tasas de participación laboral más elevadas y tasas de desocupación más reducidas que en el caso de la población nativa (CEPAL/OIT, 2017a), indicadores que, en este contexto, no pueden interpretarse como reflejo de una inclusión laboral más favorable de los migrantes. Sin embargo, hay diferencias importantes entre las características de su inserción laboral inmediata y la perspectiva de trayectorias laborales que permitirían superar dichos aspectos de vulnerabilidad, relacionadas con aspectos como su capital humano, el apoyo informal que reciben (por ejemplo, de connacionales), y la institucionalidad y el dinamismo económico y laboral en el país de destino.

Durante la pandemia, el cierre de fronteras atenuó los movimientos internacionales de personas. Sin embargo, entre los que ya se habían desplazado se observó un mayor impacto negativo en términos laborales y económicos (Carella, Frea y Velasco, 2021). Esta situación se relacionaría con la sobrerrepresentación de la población migrante en el sector informal, el que estuvo fuertemente golpeado por las medidas de confinamiento y el cierre obligatorio de actividades, y con la exclusión en las medidas de protección, a veces relacionada con un estatus migratorio no regularizado.

## **C. La revolución tecnológica y la transformación de los mercados laborales**

### **1. Cuatro décadas de cambio tecnológico y transformaciones laborales**

Los cambios tecnológicos asociados a la cuarta revolución tecnológica tienen y tendrán un profundo impacto en los mercados laborales de la región a través de la destrucción, transformación y generación de empleos, procesos

que afectan de manera diferenciada a los distintos integrantes de la fuerza laboral. Igual que en revoluciones tecnológicas previas, el alcance y las características de estos impactos son resultado, por una parte, del cambio tecnológico mismo (que para la región es un factor exógeno) y, por otra parte, de las estrategias empresariales, las políticas públicas, las acciones de los trabajadores y el entorno institucional en pie en el ámbito nacional y local.

Durante las últimas cuatro décadas, en los países tecnológicamente avanzados se observaron, con diferente peso en diferentes períodos, tres tendencias que generaron diferentes hipótesis sobre el impacto del cambio tecnológico en los mercados laborales (Autor, 2022). En primer lugar, se registró una creciente brecha salarial entre personas de diferentes niveles de cualificación, lo que se explicaría porque las nuevas tecnologías fomentan principalmente la demanda laboral de personas altamente cualificadas que, al menos en el corto plazo, constituyen un recurso relativamente escaso<sup>14</sup>.

Segundo, se encontró que los avances tecnológicos fomentan la polarización de la estructura ocupacional. Esto se explicaría por la idea de que las nuevas tecnologías serían sustitutivas de tareas manuales rutinarias (desempeñadas sobre todo por personas en la mitad de la distribución de cualificaciones) y complementarias con tareas cognitivas. A la vez, muchas ocupaciones manuales no rutinarias no se verían afectadas por estas tecnologías, por lo cual su proporción aumentaría estimulada por las ganancias de productividad y otros factores.

Y, en tercer lugar, se observó que la sustitución tecnológica del trabajo no conllevó un aumento significativo de las tasas de desocupación. A ello habría contribuido el hecho de que las pérdidas tecnológicas de empleo se compensan con la creación de nuevos empleos vinculados a esta misma revolución tecnológica. Por un lado, las empresas existentes requieren contratar personal que domine las nuevas tecnologías para enfrentar los desafíos de los mercados en transformación, y se crean nuevas empresas y empleos basados en el desarrollo y la aplicación de estas tecnologías. Y, por otro, las ganancias de productividad asociadas a la transformación tecnológica estimularían la creación de nuevos empleos a partir de un aumento de la demanda agregada y el surgimiento de nuevas pautas de consumo. En todos estos contextos, una proporción no menor de los nuevos empleos correspondería a ocupaciones nuevas<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Cabe señalar que en la literatura se identificaron otros factores que también contribuyeron a la ampliación de la brecha salarial, como el comercio internacional, el debilitamiento de los sindicatos, la caída del salario mínimo real y la inmigración.

<sup>15</sup> Se ha estimado que en los Estados Unidos en 2018 más de 60% del empleo se concentró en ocupaciones para los cuales en 1940 no existían nombres en las estadísticas laborales (Autor, 2022).

A la vez, muchos empleos existentes se transforman. Específicamente, la comprensión de que todas las ocupaciones consisten en un conjunto de tareas que requieren diferentes habilidades (Autor, 2013), contribuyó a estimar con más precisión los procesos de sustitución tecnológica de empleos y ayudó a entender que la mayoría de ellos se transformaría. En muchos trabajos, solo la ejecución de algunas tareas se sustituiría por los avances tecnológicos, y los trabajadores continuarían realizando tareas/habilidades no sustituibles mientras que se harían más productivos al aprovechar el potencial de las nuevas tecnologías.

## **2. El impacto de las transformaciones tecnológicas recientes en los mercados laborales latinoamericanos**

Si bien en los años ochenta y noventa se esperaba que la apertura comercial incidiría en una menor desigualdad salarial, también en esta región se registró un aumento de la brecha salarial. Para explicar este fenómeno se argumentó que hubo un cambio tecnológico sesgado en favor del trabajo más calificado, favorecido por las políticas de apertura y algunos aspectos de la política macroeconómica que incentivaron la importación de nuevas tecnologías caracterizadas por este sesgo<sup>16</sup>.

Sin embargo, a partir de inicios del siglo XXI esta brecha empezó a achicarse, y se argumentó que el impacto de un cambio tecnológico sesgado en favor de las altas cualificaciones se atenuó en el contexto de un continuo aumento del nivel educativo y una distribución más equitativa de sus logros (López-Calva y Lustig, 2010)<sup>17</sup>. Como se subrayó en la sección anterior, en este período se constató una fuerte reducción del premio a la experiencia que puede haber sido un efecto indirecto del cambio tecnológico al hacer obsoleta ciertas habilidades adquiridas por trabajadores adultos a lo largo de su vida laboral (Messina y Silva, 2019).

Igual que en los países tecnológicamente avanzados, también en América Latina hace poco se detectó un impacto sustitutivo del trabajo que afectó a trabajadores que ejecutaban principalmente tareas rutinarias (Gasparini y otros, 2021; Brambilla y otros, 2022). Sin embargo, también se ha argumentado que el impacto de los cambios tecnológicos asociados a

---

<sup>16</sup> También en este caso otros factores habrían incidido en el aumento de la brecha salarial, como las reducciones del salario mínimo, el debilitamiento de los sindicatos y la informalización del empleo. Algunos de estos factores tuvieron su origen en las reformas de liberación de los mercados implementadas en la región en esa época.

<sup>17</sup> A la vez, en varios países se reversionaron algunas políticas desigualizadoras de las décadas previas y, por ejemplo, aumentos de los salarios mínimo y la formalización de trabajadores de bajo nivel educativo contribuyeron a mejorar los ingresos de los menos calificados.

la cuarta revolución industrial en los mercados laborales latinoamericanos ha sido y será moderado en comparación con el impacto de otros factores o tendencias (Grigera y Nava, 2021).

A ello contribuye que en la región las transformaciones tecnológicas se están implementando de manera más restringida. Primero, las estructuras productivas y los mercados laborales de América Latina y el Caribe se caracterizan por un gran segmento de baja productividad, impulsado principalmente por las necesidades de los hogares de bajos ingresos y, de esta manera, por las dinámicas de la oferta laboral. Este segmento se ubica lejos de la frontera tecnológica, por lo que el empleo que generan no se ve afectado por las nuevas innovaciones que expanden esta frontera (Weller, Gontero y Campbell, 2019). Segundo, una serie de factores desincentiva, en comparación con los países avanzados, la introducción de las nuevas tecnologías incluso en segmentos que se ubican en un entorno competitivo y para los que los movimientos de la frontera tecnológica sí son relevantes, entre ellos una menor reducción de los costos de producción (debido a salarios más bajos) y los rezagos en la infraestructura digital y respecto a las habilidades digitales tanto a nivel gerencial como en el ámbito de la producción<sup>18</sup>.

Tercero, hay que tomar en cuenta el posicionamiento de la región en la división internacional del trabajo y que, en el contexto de los procesos de globalización, una serie de otros factores incentivan la demanda de cualificaciones relativamente bajas y limitan el impacto del cambio tecnológico en la generación de empleos calificados en países en desarrollo (Maloney y Molina, 2016; Martins-Neto y otros, 2021). Así, en algunas cadenas de valor de productos manufactureros de países del norte de la región los sectores exportadores, si bien incorporaron nuevas tecnologías, basan su modelo de negocio en la disponibilidad de mano de obra de cualificación intermedia y baja.

Como consecuencia de esta diseminación más acotada del cambio tecnológico en la región se ha encontrado que, si bien también ha habido tendencias de polarización de la estructura laboral, estas han sido menos marcadas que en los países tecnológicamente más avanzados (Banco Mundial, 2016) y que, más aún, dado el impacto de otros factores, el incipiente impacto polarizador del cambio tecnológico no necesariamente se observa en los datos agregados.

---

<sup>18</sup> Véase, por ejemplo, CEPAL (2021a) sobre rezagos digitales en las economías de la región respecto a los países más avanzados.

### **3. Transformaciones tecnológicas y empleo: las perspectivas para América Latina**

#### **a) Las transformaciones tecnológicas y las brechas en los mercados laborales**

Mientras las innovaciones tecnológicas que predominaron durante las últimas décadas siguen incidiendo crecientemente en la región, sobre todo en vista de los rezagos en su implementación, una nueva ola de innovaciones está en sus inicios y tiene el potencial de irrumpir significativamente en los mercados laborales. Entre las tendencias tecnológicas que podrían tener un mayor impacto en los procesos productivos de los países avanzados se encuentran, entre otros, un salto cualitativo en procesos de automatización y virtualización, fuertes mejoras en la conectividad (redes 5G), el manejo de datos y la computación (computación cuántica), servicios automatizados, cadenas de bloques (*blockchain*) y tecnologías limpias, por ejemplo, en la generación y el almacenamiento de energía (McKinsey & Company, 2021). Varios de estas tendencias aprovechan los avances en el desarrollo y la aplicación de la inteligencia artificial.

La inteligencia artificial potencialmente transformará el impacto polarizador de la revolución tecnológica en curso principalmente en países avanzados debido a que el aprendizaje autónomo tiene el potencial de sustituir el trabajo humano en la ejecución de tareas no rutinarias que hasta ahora no eran posible de automatizar (Autor, 2022; Benhamou, 2022). Esto implica que los nuevos avances tecnológicos afectarían de mayor grado que hasta ahora a personas altamente calificadas (aunque es posible que estas tengan más capacidad de adaptación). Sin embargo, a la vez, se proyecta que en el futuro también se pueden sustituir muchos empleos manuales no rutinarios que ofrecen oportunidades laborales para personas con niveles educativos relativamente bajos, como, por ejemplo, en el sector de transporte (PwC, 2018; McKinsey Global Institute, 2021).

De todas maneras, es de suponer que, al igual que en el caso de otras transformaciones tecnológicas recientes, en la mayoría de las ocupaciones afectadas la aplicación de la inteligencia artificial sustituya solo algunas de las tareas ejecutadas, por lo que estas ocupaciones se transformarían en lugar de desaparecer. Al igual que con otras tecnologías, el impacto de la inteligencia artificial en los procesos productivos y en las condiciones de trabajo dependen de la forma que se aplique. En algunos casos, las nuevas tecnologías pueden enriquecer las tareas y empoderar a los trabajadores, mientras que en otros casos los conocimientos se transfieren a las máquinas, con el riesgo de desvalorizar ciertas competencias cognitivas de las personas y deteriorar sus condiciones laborales (Benhamou, 2022, pág. 44).

Para América Latina y el Caribe se puede esperar que continuará la incorporación gradual de las tecnologías digitales que sustituyen, principalmente, a tareas rutinarias, mientras que en el corto y mediano plazo la inteligencia artificial probablemente no tenga un impacto muy fuerte en los mercados laborales. Además, las personas que trabajan en los segmentos de baja productividad no se verían afectadas de forma directa por estas transformaciones tecnológicas, de manera que estos trabajos, generalmente de mala calidad, no se sustituirían. En consecuencia, en esta región, la proporción de trabajadores con alto riesgo de sustitución es marcadamente menor que la encontrada en estudios que no aplican un ajuste metodológico por probabilidad de adopción de nuevas tecnologías, pero los empleos fuera de riesgo son los de peor calidad. Además, en la comparación entre los países, el riesgo de sustitución medio estaría correlacionado positivamente con el PIB per cápita (Weller, Gontero y Campbell, 2019)<sup>19</sup>.

Debido a que la demanda de cualificaciones relacionada con los empleos que surgen en el contexto de la cuarta revolución industrial continúa siendo sesgada en favor de cualificaciones altas, no necesariamente surgen empleos formales en cantidades suficientes para las personas que sufren una sustitución tecnológica (sobre todo de cualificación baja o media)<sup>20</sup>. De esta manera, en comparación con los países más avanzados, el riesgo correspondiente de una polarización en los mercados laborales de la región tomaría una forma diferente, con una expansión de empleos de altos niveles de cualificaciones por un lado y un aumento del empleo en los segmentos de baja productividad, generalmente en la economía informal<sup>21</sup>.

En este contexto, surgen nuevos riesgos de exclusión, ya que las cualificaciones generales y las habilidades digitales influyen tanto en el riesgo de sustitución como en la posibilidad de aprovechar oportunidades laborales emergentes. Entre los trabajadores con bajos niveles de cualificación se concentran personas pertenecientes a poblaciones en situación de vulnerabilidad. Esto se refleja también en las brechas respecto a las habilidades digitales y el acceso a la infraestructura correspondiente. Por ejemplo, existen grandes brechas respecto al acceso a Internet según

---

<sup>19</sup> En general, los estudios que aplican metodologías elaboradas para los países desarrollados ya países en desarrollo suelen llegar al resultado de que los países de menor PIB per cápita tienen mayores niveles de riesgo de sustitución que los países más ricos. Véase, por ejemplo, Chui, Manyika y Miremadi (2017), BID (2018), Ripani y otros (2020) y Beylis y otros (2020).

<sup>20</sup> Hay que tomar en cuenta que no sólo la introducción de nuevas tecnologías en los procesos productivos de los mismos países de la región puede generar una sustitución tecnológica del trabajo. En el contexto de economías abiertas y mercados competitivos, la reestructuración tecnológica en otros países puede amenazar la competitividad y, por lo tanto, los empleos en países en desarrollo.

<sup>21</sup> Sin embargo, hay que recordar que además del cambio tecnológico existen otras tendencias que influyen en la demanda laboral y su composición que incidirían en las oportunidades laborales disponibles.

las características del hogar. En 2018, en Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, el Paraguay y el Perú, más de 90% de los niños y las niñas pertenecientes al primer quintil de ingresos vivían en hogares que no contaban con conexión a Internet, mientras que en el quintil más alto este porcentaje variaba entre 20% y 52% (CEPAL, 2021a).

También, respecto a las habilidades digitales, se observan grandes brechas en los países de la región, por ejemplo, entre los adultos jóvenes y los adultos de más edad, y entre aquellos con distintos niveles educativos. Resultados de la encuesta PIAAC muestran que entre los adultos que no cuentan con educación secundaria completa prácticamente no existe la capacidad de resolver problemas en ambientes digitales, mientras que entre los adultos con educación terciaria esta proporción fue de 11,8% en el Ecuador y 30,2% en Chile. Estas brechas reflejan las dificultades que muchas personas enfrentan para participar del mercado laboral en ocupaciones que requieren habilidades digitales. En el caso de la comparación entre hombres y mujeres, las brechas son menos marcadas, aunque en todos los países de la región son más favorables para los primeros (CEPAL, 2021e). Estas menores brechas se relacionan con el acceso a las tecnologías digitales (específicamente, el Internet y la telefonía móvil), donde las diferencias entre hombres y mujeres suelen ser más atenuadas (Vaca-Trigo y Valenzuela, 2022).

De todas maneras, se estima que el impacto de los cambios tecnológicos sobre la automatización o sustitución tecnológica de los trabajadores no sería neutral según sexo, aunque las estimaciones sobre el riesgo diferenciado varían en América Latina y el Caribe. Por ejemplo, según Gasparini y otros (2021), la OIT (2021b) y Egaña-del Sol y otros (2022), las mujeres tienen mayores riesgos de sustitución que sus pares masculinos por una mayor concentración en ocupaciones mayormente rutinarias; mientras que Brambilla y otros (2022) encuentran que la introducción de robots en la Argentina, el Brasil y México ha afectado más el empleo de los hombres que el de las mujeres. Del mismo modo, los resultados de Espíndola y Suárez (en prensa) muestran un mayor riesgo de automatización por parte de los hombres respecto a las mujeres, algo que también ocurre para los trabajadores con nivel educacional bajo y medio, que obtienen un mayor riesgo en comparación con los de nivel educacional alto. Cuando se considera que los empleos en los segmentos de baja productividad no están en riesgo de sustitución, Weller, Gontero y Campbell (2019) también encuentran que la proporción de mujeres con alto riesgo de sustitución es menor que la de los hombres. Esto se debe a que la proporción de mujeres en segmentos de baja productividad es más alta que la de los hombres y a que, además, están altamente representadas en actividades que requieren interacción humana, como educación, salud y cuidados.

Por último, al estimar los riesgos de automatización hay que considerar que la pandemia de COVID-19 tuvo un impacto acelerador múltiple en las tendencias de la digitalización, por ejemplo, en los ámbitos de la educación, salud, finanzas, compras y administración pública, en donde se ampliaron las interacciones en línea con tal de reducir la proximidad física. También se aceleraron varias tendencias ya observadas en el mercado laboral, como la sustitución de ciertos empleos, sobre todo en el comercio (Weller, 2020a; McKinsey Global Institute, 2021). A la vez, en este contexto, por lo menos las empresas de mayor tamaño aceleraron los procesos de automatización (Foro Económico Mundial, 2020; McKinsey Global Institute, 2021), lo que implica una demanda creciente por trabajadores altamente cualificados. Esta evolución opuesta en los extremos de la jerarquía de calificaciones (eliminación de empleos en ciertos sectores de menor demanda de calificaciones, aumento de la demanda de personal altamente cualificado en relación con las nuevas tecnologías) podría profundizar el sesgo en contra de la inserción laboral igualitaria de las mujeres (Vaca-Trigo y Valenzuela, 2022).

### **b) El empleo de las plataformas digitales y el teletrabajo**

Entre las tendencias laborales que se aceleraron durante la pandemia destacan, además, el trabajo vinculado a plataformas digitales y el teletrabajo. Entre las plataformas más relevantes en términos de empleo destacan las especializadas en el trabajo de servicios. Entre ellas se puede distinguir aquellas donde el trabajo se ejecuta de manera remota, potencialmente para un mercado global, y las que cubren el trabajo de ejecución local<sup>22</sup>. Aunque ambas formas de trabajo existen en la región, en términos del volumen de trabajadores, las plataformas de transporte y las de entrega a domicilio, ambas de ejecución local, son las más importantes (CEPAL/OIT, 2021).

El crecimiento del trabajo de servicio de plataformas digitales que se ejecuta de manera remota respondió a la reorientación de muchas empresas a un menor uso del trabajo presencial como respuesta a las medidas de distanciamiento implementadas para controlar la propagación del virus, la incertidumbre respecto a la superación de las diferentes olas de la pandemia y las perspectivas de crecimiento de esta modalidad a nivel global. Mundialmente, la demanda por este tipo de trabajo ha tendido a aumentar durante los últimos años, si bien con oscilaciones (CEPAL, 2021b, pág. 195-196).

Entre las plataformas de ejecución local, durante la pandemia se registró una gran discrepancia en las tendencias de crecimiento de aquellas actividades que implican cercanía física, como el transporte

---

<sup>22</sup> Para una sistematización de los diferentes tipos de plataforma, véase CEPAL/OIT (2021).

de personas, que se redujeron marcadamente, y de otras que más bien sustituyeron la proximidad física, como el reparto de diferentes tipos de bienes, que se expandieron fuertemente. En particular, los trabajadores de reparto (en muchos países, sobre todo, migrantes) jugaron un papel clave para el abastecimiento seguro de muchos hogares, en tanto corrieron elevados riesgos de contagio, sobre todo porque no siempre contaron con los adecuados implementos de protección.

Si bien el desarrollo de la economía de las plataformas permite ampliar las oportunidades de empleo, sobre todo en aquellos grupos de la población que enfrentan mayores problemas de inclusión laboral, al mismo tiempo, estas nuevas formas de trabajo tienen características que generalmente difieren de los criterios de trabajo decente. Entre sus características se encuentran bajas remuneraciones, inestabilidad laboral, nulo o limitado acceso a la protección social y laboral y falta de opciones de diálogo y negociación colectiva. La economía de plataforma tiende a contribuir a la precarización de los mercados laborales y a que ciertos segmentos de la población, entre los cuales destacan jóvenes y población migrante (quienes están sobrerrepresentados entre los trabajadores de plataformas de tareas de ejecución local), acepten condiciones laborales precarias como una característica normal de los mercados laborales en la región (CEPAL/OIT, 2021).

Se ha argumentado que la flexibilidad que ofrecen las tecnologías digitales en torno a dónde, cuándo y cómo trabajar puede reducir las barreras de entrada al mercado laboral y resultar atractiva, específicamente, para muchas mujeres que combinan el trabajo remunerado con el trabajo doméstico no remunerado y de cuidados (PNUD, 2015). Sin embargo, la evidencia muestra que, con excepción de las plataformas que ofrecen trabajo en el sector de servicios domésticos, la participación laboral femenina en las plataformas digitales de ejecución local es minoritaria en América Latina. Además, la flexibilidad asociada a este tipo de trabajos es puesta en duda al considerar, por un lado, que muchas plataformas cuentan con un sistema de incentivos y castigos que fomentan la disponibilidad de las y los trabajadores en horarios específicos y, por otro, que para muchos trabajadores este empleo es su única fuente de ingresos (CEPAL/OIT, 2021). De todas maneras, se ha registrado una heterogeneidad considerable de las características laborales en las plataformas digitales, tanto entre países como al interior de éstos (Weller, 2022, pág. 48 y siguientes).

Por otra parte, el teletrabajo surgió como una modalidad aplicada de manera creciente, en general durante parte de la semana laboral, sobre todo en países desarrollados. Durante la pandemia fue uno de los principales instrumentos aplicados por empresas e instituciones para mantener sus actividades y, en los países de la región, la proporción de trabajadores en esta modalidad laboral aumentó marcadamente (CEPAL, 2021b,

pág. 197-204). El acceso a esta forma de trabajo fue sesgado, tanto entre empresas —según sector y tamaño— como respecto a las características de los trabajadores, los que, para poder aprovechar esta modalidad requieren el acceso a la infraestructura y las habilidades digitales correspondientes. Específicamente, trabajadores del sector informal y de menor nivel educativo y socioeconómico tuvieron menos oportunidades para trasladar sus actividades al mundo digital, profundizándose las brechas sociolaborales (CEPAL, 2021b; OIT, 2021b)<sup>23</sup>.

Para el futuro, las experiencias adquiridas durante la pandemia e inmediatamente después hacen suponer que las características específicas de los procesos de trabajo y las estrategias productivas y de recursos humanos de las empresas incidan en una gran variedad de formas de aplicar el teletrabajo. Probablemente, muchas empresas aplicarán modalidades mixtas de teletrabajo y trabajo presencial, mientras que otras volverán a la modalidad presencial y aplicarán el teletrabajo solo en casos puntuales (CEPAL, 2021b).

## **D. El cambio climático y la transición a economías ambientalmente sostenibles**

El cambio climático y sus consecuencias tendrán un fuerte impacto económico y social en el mediano y largo plazo, y algunas de sus consecuencias ya se están constatando en la actualidad, como una mayor frecuencia de huracanes, sequías y el derretimiento de glaciares. El alcance de este cambio y las características de su impacto dependen en parte de las políticas de contención y de adaptación que se adopten a nivel global, regional, nacional y local. En lo laboral, este conjunto de factores incidirá en la destrucción, transformación y generación de empleos.

En este contexto, hay casos de destrucción de empleo que son consecuencia directa del cambio de las condiciones climáticas u otros factores ambientales, como la pérdida de empleos agropecuarios a causa de la sequía y desertificación, resultado de políticas que fomentan un modelo económico sostenible, como en el caso de los puestos de trabajo asociados a la extracción y comercialización de combustibles fósiles e industrias contaminantes, y consecuencias de cambios en las pautas de consumo que bajan la demanda de ciertos productos, como por ejemplo la carne.

---

<sup>23</sup> Por ejemplo, en el Brasil en el mes de mayo de 2020, un 38,3% de los ocupados con estudios terciarios completos y solo un 0,6% de los ocupados sin educación primaria completa trabajaron de manera remota (CEPAL, 2021b).

## 1. El impacto del cambio climático

Mientras que es difícil calcular con precisión la destrucción de empleo en este contexto, se ha estimado, por ejemplo, el efecto de desastres causados o acentuados por la actividad humana<sup>24</sup>. Para las Américas en su conjunto (incluyendo América del Norte), se estima una pérdida anual media de 11,3 años de vida laboral por cada 1.000 personas en el período 2000-2007 y 19,0 años para el período 2008-2015; es decir el 1,13% y el 1,90% del trabajo potencialmente realizado en cada año de ambos períodos, respectivamente (CEPAL/OIT, 2018b). Debido en particular a los huracanes, los países caribeños en general muestran mayores pérdidas que los latinoamericanos y, además, son vulnerables frente al cambio climático por la amenaza que representa el aumento del nivel del mar y marejadas más fuertes que podrían afectar a napas subterráneas y salinizar tierras agrícolas (CEPAL/OIT, 2018b).

El cambio climático afecta el trabajo también a través del aumento de las temperaturas, lo que incide en las horas de trabajo productivas y en la productividad laboral, aun cuando no elimina directamente empleos. Las altas temperaturas de por sí afectan la calidad del trabajo y potencialmente la salud de los trabajadores en rubros como la agricultura, la construcción, el manejo de residuos y el comercio ambulante y el cambio climático profundiza este problema (OIT, 2019b). Se ha estimado que Asia del Sur y África Occidental serían las regiones más afectadas por el aumento de la temperatura global en términos de pérdidas de empleo. El impacto sería menor en América Central (pérdida de 0,9% de las horas de trabajo en 2030), América del Sur (-0,8%) y el Caribe (-0,6%), aunque este impacto sería aún mucho más marcado que en Europa, Asia Central y Occidental, y América del Norte (OIT, 2019b).

## 2. Políticas de transición y la destrucción y generación de empleo

Respecto a la pérdida de empleo como consecuencia de las necesarias estrategias de mitigación de su impacto y la transición hacia sistemas productivos ambientalmente sostenibles, a nivel global los países de menor ingreso se verían más afectados por esta transformación, entre otros factores porque una mayor proporción de su empleo se concentra en rubros que son intensivos en emisiones o con un elevado uso de energía fósil (McKinsey & Company, 2022). Específicamente para América Latina

---

<sup>24</sup> Se refiere a “las muertes, las personas afectadas y los daños ocasionados por eventos meteorológicos (tormentas, niebla, temperaturas extremas), hidrológicos (inundaciones, aluviones, oleaje), climatológicos (sequía, incendios forestales) y biológicos (infestaciones de insectos) y ciertas amenazas tecnológicas (accidentes industriales o de otra índole)” (CEPAL/OIT, 2018b, pág. 21).

y el Caribe, Saget, Vogt-Schilb y Luu (2020) estiman que una estrategia que aspira a transformar el sistema productivo a uno libre de emisiones costaría 7,5 millones de empleos hasta 2030, sobre todo en el sector de energía, la extracción de combustibles fósiles y la ganadería.

Respecto a la creación de nuevos empleos, existen algunos que contribuyen a una transformación hacia modos de producir y consumir sostenibles. En los casos más favorables, estos “empleos verdes” no generan emisiones o contaminaciones y, a la vez, las actividades en que se ubican contribuyen a mejorar la sostenibilidad ambiental de la economía. Esto puede darse al mitigar el impacto ambiental de la actividad, contribuir a preservar o restaurar el medio ambiente y/o hacer frente al cambio climático, por ejemplo, con una reducción del consumo energético, un mayor uso de fuentes renovables y acciones de mitigación de su impacto<sup>25</sup>. Además, existe un consenso amplio de que, para calificar como “empleos verdes”, tienen que cumplir con los criterios del trabajo decente.

Por ejemplo, Ernst, Rojo Brizuela y Epifanio (2019) analizan para la Argentina cuántos de los empleos asalariados registrados (que se interpretan como los que cumplen con los criterios del trabajo decente) contribuyeron en 2015 a la sostenibilidad ambiental, para lo cual toman en cuenta las actividades consideradas como verdes a nivel de los sectores económicos. Estiman que entre un 5% y un 7% del empleo asalariado registrado se puede considerar como verde.

Cabe señalar que cualquier actividad económica, además del empleo directo, genera empleo indirecto (a través de sus encadenamientos productivos) y empleo inducido (a través de la demanda generada por los ingresos de la actividad). Por ejemplo, se ha estimado para la provincia argentina de Santa Fe que las diferentes formas de bioenergía generan 829 empleos directos, 3617 empleos indirectos y 1731 empleos inducidos (FAO/OIT, 2020).

Para fomentar la sostenibilidad ambiental y, específicamente, hacer frente al cambio climático se requieren varias líneas de acción que tienen como objetivos la reducción del uso de insumos de los procesos productivos y su transición hacia la sostenibilidad. Para ello, la CEPAL (2020a) ha destacado el papel de la transición energética, la movilidad y construcción sostenibles, la revolución digital, la bioeconomía y la economía circular, entre otros. Además, la reutilización, la reparación y el reciclaje de productos y materiales deben jugar un creciente papel. Todas estas líneas de acción abren nuevas oportunidades de trabajo. En algunos

---

<sup>25</sup> Una definición más laxa se limita a constatar la actividad correspondiente que contribuye a un desarrollo ambientalmente sostenible, sin tomar en cuenta las características ambientales propias de las ocupaciones.

casos, estas surgen con el fortalecimiento de rubros y la aplicación más amplia de técnicas ya existentes, mientras que en otros se trata de generar nuevas actividades o de transformar actividades existentes por medio de cambios tecnológicos y operacionales. Cuatro conceptos, relacionados entre ellos, pueden destacarse en el contexto de una transición hacia modos de producción sostenibles, la estrategia de emisiones cero, la economía circular, la bioeconomía y la ecoinnovación.

En su análisis sobre el impacto laboral de una transición exitosa hacia una economía sin las emisiones que inciden en el cambio climático, Sagnet, Vogt-Schilb y Luu (2020) estiman para América Latina y el Caribe una generación de 22,5 millones de puestos de trabajo hasta 2030, como consecuencia de las transformaciones de la agricultura, las energías renovables, la silvicultura, la construcción y la industria manufacturera. Tomando en cuenta la simultánea pérdida de 7,5 millones empleos mencionada arriba, quedaría un saldo favorable de 15 millones de empleos.

La economía circular “busca, en última instancia, desacoplar el desarrollo económico global del consumo de recursos finitos” (Van Hoof, Núñez y de Miguel, 2022, pág. 15). En el centro de este enfoque se ubica la reducción del uso de estos recursos, así como su reutilización y reciclaje. Esto se refiere tanto a residuos domiciliarios (orgánicos, plásticos, cartón y papel, vidrio) como a productos como aparatos eléctricos y electrónicos, baterías y neumáticos. De Miguel y otros (2021) estiman para América Latina y el Caribe, según el escenario, que con esta transformación se generarían entre 85 mil y 456 mil nuevos empleos.

Como se ha mencionado previamente, en América Latina y el Caribe el sector agropecuario tendría que hacer una gran contribución a la transición hacia una estructura productiva de emisiones cero, sobre todo por medio de un cambio en la utilización de las tierras y en las técnicas de producción. Esto tiene que acompañarse de una profunda transformación en las pautas de consumo de alimentos. En este contexto se ha desarrollado el concepto de la bioeconomía, la cual se caracteriza, entre otros, como “una economía basada en el consumo y la producción de bienes y servicios derivados del uso directo y la transformación sostenibles de recursos biológicos, incluyendo los desechos biogénicos generados en los procesos de transformación, producción y consumo” (Rodríguez, Mondaini y Hitschfeld 2017, pág. 10). Cabe señalar que la bioeconomía no solo abarca el sector agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, sino también una gran cantidad de actividades que trabajan con insumos procedentes de este sector. La OIT (2021a) identificó en Colombia, en las actividades específicas que pueden considerarse como parte de la bioeconomía, la existencia de 161 mil empleos.

Finalmente, un factor que es clave para la transformación del mundo productivo hacia la sostenibilidad ambiental es la ecoinnovación (CEPAL, 2021c: sección 4.C). Si bien hasta ahora los avances regionales son limitados, por ejemplo, en términos de recursos dedicados a la investigación en temas ambientales y respecto a patentes obtenidas, en este campo hay muchas opciones para un desarrollo tecnológico autóctono que responde a las necesidades de transformación sostenible de la región.

La población en situación de vulnerabilidad suele ser más afectada por las consecuencias del cambio climático, debido a factores como la fragilidad de su situación habitacional, el deterioro de los ecosistemas de los cuales dependen, la escasez de recursos propios para hacer frente a estos impactos y el menor acceso a instrumentos de mitigación y compensación (Hoffman, 2020; OECD, 2021). Esta situación tiende a afectar fuertemente a mujeres por el habitual sesgo en la división de las responsabilidades al nivel del hogar (mujeres a cargo de recursos como agua, leña y otros) y porque debido a la desigualdad de activos tienen menos posibilidad de enfrentar el impacto del cambio climático.

En términos del empleo y las condiciones de trabajo, ya se ha hecho referencia al impacto desigual del aumento de las temperaturas que afectarían, sobre todo, a actividades con una elevada proporción de trabajadores en situación de vulnerabilidad. En consecuencia, los cambios en las precipitaciones y su impacto en la agricultura pueden generar nuevos movimientos migratorios, sobre todo internos (OIT, 2019b).

La transición hacia procesos productivos sostenibles abre opciones laborales para personas de diferentes niveles educativos. Por ejemplo, Saget, Vogt-Schilb y Luu (2020) estiman que de los 22,5 millones de empleos que se generarían en la región hasta 2030 como resultado de una estrategia orientada a la transición hacia una producción de cero emisiones, 13,5 millones corresponderían a personas de cualificación intermedia, 8 millones a personas de cualificación baja y un millón a las de cualificación alta lo que, en muchos casos, requiere procesos de capacitación de diferente grado de complejidad. En vista de que persiste la escasez de competencias tanto técnicas como básicas para la transformación verde de muchos empleos (OIT, 2019a), es clave fortalecer estos procesos de aprendizaje.

Por otra parte, también existe una gama bastante amplia de oportunidades potenciales de empleo sostenible que requieren habilidades no necesariamente adquiridas en el marco de instituciones formales y que también pueden ofrecer ingresos laborales sostenibles, por ejemplo, en la bioeconomía y la economía circular, a poblaciones en situación de vulnerabilidad. Específicamente, en el caso de la bioeconomía destacan en

este contexto los conocimientos de los Pueblos Indígenas. Sin embargo, es importante que estos nuevos empleos sean de calidad adecuada, para que puedan considerarse como verdes.

Esta reestructuración del empleo podría tener un sesgo en contra de las mujeres, ya que se ha estimado que un 80% de los empleos emergentes a partir de los programas de descarbonización se ubicarían en sectores donde predomina el empleo masculino (industria manufacturera, construcción y energías renovables) (Saget, Vogt-Schilb y Luu, 2020; OIT, 2018a). De allí surge la necesidad de fortalecer políticas para ampliar el acceso de mujeres a sectores tradicionalmente asociados al empleo masculino.

## **E. La necesidad de políticas integrales para fomentar la inclusión laboral en el contexto de las grandes tendencias globales**

Muchas de las tendencias globales revisadas en este documento interactúan y afectan la inserción laboral de los diferentes grupos de trabajadores, entre ellos los pertenecientes a poblaciones en situación de vulnerabilidad. Por ejemplo, el cambio tecnológico se relaciona con las dinámicas contradictorias de la globalización, el envejecimiento afecta la composición etaria de la fuerza de trabajo e incide en los desafíos de capacitación, las innovaciones tecnológicas son un componente clave para enfrentar los retos del cambio climático y estimulan nuevos modelos de negocios y nuevas modalidades de trabajo, y una adecuada regulación sociolaboral es indispensable para que los empleos ambientalmente sostenibles pueden considerarse como “verdes”. De allí surgen grandes desafíos de políticas para fomentar el aprovechamiento de las oportunidades laborales emergentes y fortalecer y ampliar la gama de recursos disponibles para poblaciones en situación de vulnerabilidad de manera que se contengan los riesgos de exclusión y se puedan aprovechar dichas oportunidades (Kaztman y Filgueira, 1999).

Para ello es clave que la región se beneficie de los cambios en el orden global y aproveche la oportunidad no solo para aumentar la tasa de crecimiento, sino también para orientar su dirección, abordando los desafíos contemporáneos (como la transición justa y la transformación tecnológica) y convertirlos en oportunidades para el crecimiento económico, el aumento de la productividad y una mayor capacidad para generar empleos en condiciones de trabajo decente (Mazzucato, 2023).

La creación de nuevas oportunidades laborales relacionadas tanto con los cambios tecnológicos transversales como con la transición justa hacia modos de producción y consumo sostenibles depende en

buena parte de la elaboración y aplicación de estrategias de desarrollo correspondientes. Para ello habría que fortalecer, diseñar e implementar políticas tanto por el lado de la demanda como de la oferta laboral. A continuación, entre los primeros se revisan brevemente las políticas para fomentar una reestructuración productiva que enfrente los desafíos del nuevo contexto global, las transformaciones tecnológicas y la transición justa. Por el lado de la oferta, se hace énfasis en los retos para las políticas de educación, formación y capacitación. Se complementa esta revisión con la discusión de políticas necesarias para enfrentar los retos relacionados con el envejecimiento y los movimientos internacionales de personas y con la creciente heterogeneidad de las relaciones laborales la cual hace imperiosa una renovación de la regulación laboral<sup>26</sup>.

## **1. Políticas para la reestructuración productiva inclusiva**

### **a) Políticas para el nuevo contexto global: desarrollo productivo y una nueva relación público-privada para un crecimiento económico inclusivo y sostenible**

Para fomentar la demanda laboral se requiere una estrategia de desarrollo productivo que fomente la capacidad local, nacional y regional para generar empleos de calidad, fomentando innovaciones que enfrenten los desafíos mencionados e incentivando su aplicación en el mundo productivo y laboral. Específicamente, para poder aprovechar las oportunidades externas, impulsar los vínculos de la estructura productiva local con las cadenas de valor internacionales e intensificar el comercio intrarregional se requiere fortalecer la competitividad de las economías de la región a través de “la conformación o consolidación de sistemas económico-institucionales caracterizados por la presencia de redes de suministro especializadas, recursos humanos calificados y una institucionalidad estable y de fácil acceso” (CEPAL, 2020b, pág. 134).

Para ello es importante apoyar el desarrollo de aquellos sectores y empresas estratégicas orientadas al mercado global y promover eslabonamientos entre las grandes empresas exportadoras y las empresas pequeñas y medianas con alto potencial de crecimiento y generación de empleo, así como fomentar los eslabonamientos de estas con los mercados locales (Rodrik, 2022). A su vez, para apoyar el desarrollo de empresas pequeñas y medianas innovadoras y con alto potencial de crecimiento y generación de empleo, se requiere fomentar el desarrollo de la industria de capital de riesgo, implementar incentivos a empresas incubadoras,

---

<sup>26</sup> En esta sección se hace referencia a los desafíos de políticas que se desprenden de las tendencias analizadas en este capítulo. Para una versión integral de las políticas requeridas, véase el capítulo final de esta publicación.

solucionar problemas de coordinación y fortalecer políticas educativas y de capacitación que minimicen el descalce de competencias entre la oferta y la demanda laboral, entre otras medidas.

Si bien existe un amplio consenso acerca de la necesidad de un mayor involucramiento del Estado en el fomento del crecimiento económico y la creación de empleos productivos, no hay claridad respecto a cómo hacerlo. Una alternativa es aprender de las experiencias regionales que han sido exitosas en implementar colaboraciones público-privadas para identificar los obstáculos más importantes al emprendimiento de empresas y sectores estratégicos, así como en desarrollar mecanismos para aliviarlos (Crespi y otros, 2014; Cornick, 2016; Rodrik, 2019). En este contexto, la experiencia de Costa Rica con el desarrollo de la industria de dispositivos médicos (véase capítulo de conclusiones), del Brasil con el desarrollo de la industria aeronáutica y de Chile con el crecimiento y consolidación de la industria vitivinícola (véase capítulo de conclusiones), entre otros, resultan ejemplos regionales interesantes de los que sacar lecciones para el futuro.

### **b) Políticas de apoyo a la transformación digital de las empresas**

Para la transformación digital del sector productivo de la región, la CEPAL (2021c) propone fomentar la incorporación de las tecnologías digitales avanzadas en los procesos de producción y en los canales de distribución; fortalecer las redes de comunicación (tecnología 5G); estimular la creación de empresas digitales y de base tecnológica, con mecanismos de financiamiento adecuados; elaborar programas de fomento que respondan a las necesidades territoriales y sectoriales y a las características tecnológicas específicas, y transformar los servicios públicos para crear sinergias entre los sectores público y privado.

Especial apoyo habría que dar a la transformación de la pequeña y mediana empresa, las que enfrentan limitaciones de recursos en un contexto de alta incertidumbre debido, entre otros factores, a que las transformaciones tecnológicas generan elevados riesgos tanto para aquellas que asumen una actitud transformadora como para las que adoptan una actitud inercial. Para evitar una ampliación de las brechas de productividad interna es indispensable apoyar y acompañar la transformación digital de la PyME considerando sus necesidades y características específicas.

### **c) Políticas para la transición justa**

Para alcanzar una economía sin carbono se han destacado cinco pilares: generar electricidad a partir de fuentes renovables, en vez de energías fósiles; sustituir los combustibles fósiles por electricidad en el transporte, la preparación de alimentos y la calefacción; expandir el transporte público y no motorizado; detener la deforestación y fomentar la

reforestación, vinculado a cambios en las pautas nutricionales; y reducir y reciclar los residuos (Saget, Vogt-Schilb y Luu, 2020). Todos estos campos deben fortalecerse con el fomento a la ecoinnovación.

Los aportes de las políticas públicas para fomentar estas transformaciones son múltiples y a nivel sectorial, y van desde medidas de apoyo a instrumentos de motivación, premios o castigos, con diferentes grados de “dureza” o “suavidad”. Entre estas medidas, destacan los subsidios e impuestos, normas y estándares, el etiquetado ambiental, los estándares industriales, las compras públicas verdes, la definición de las responsabilidades del productor, campañas de concientización y capacitación, el fomento de acuerdos voluntarios, el apoyo de financiamiento, la investigación y el desarrollo, y la información y difusión tecnológica, entre otros (CEPAL, 2021c).

Como en el caso de las transformaciones tecnológicas, la revisión de las oportunidades laborales emergentes en este contexto también subraya la necesidad de políticas que fomenten esta demanda laboral y a la vez amplíen el acceso de mujeres a sectores tradicionalmente sesgados hacia el empleo masculino.

## **2. Educación, formación y capacitación para la transformación productiva y la inclusión laboral**

Aun con avances relevantes en la transición productiva, el potencial que conlleva para el crecimiento económico y la generación de empleo quedaría subutilizado si se mantienen los desajustes entre la demanda y la oferta de cualificaciones (Gontero y Novella, 2021). Por lo tanto, por el lado de la oferta laboral hay que hacer un esfuerzo para reducir las brechas externas e internas respecto a las habilidades digitales, tanto para que la fuerza laboral de la región pueda aprovechar al máximo el potencial productivo de las nuevas tecnologías y beneficiarse laboralmente de su impacto como para mejorar el acceso de las poblaciones en situación de vulnerabilidad a las nuevas oportunidades. Para ello, como primer paso, hay que generalizar el acceso a las nuevas tecnologías y enfatizar en el cierre de las brechas digitales.

Preparar a las personas para que puedan aprovechar las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías implica grandes retos tanto para el sistema educativo como para el sistema de formación profesional y capacitación. En este contexto, generalmente se reconoce que carreras como ciencias, tecnologías, ingeniería y matemáticas (CTIM), y sus respectivas bases en los niveles educativos primario y secundario, son clave para el manejo de las nuevas tecnologías y se requiere mejorar la formación en estas áreas. Especial énfasis habría que dar a la eliminación

de sesgos de género en estas disciplinas. Específicamente, en vista del papel clave que juegan las carreras CTIM para la adquisición de conocimientos y habilidades claves para el acceso a aquellas ocupaciones que serán cada vez más valoradas en el mercado laboral, superar la subrepresentación de mujeres en estas carreras es una importante tarea para que la aplicación de las nuevas tecnologías no profundice las brechas de género existentes (Muñoz Rojas, 2021). Esto no solo se refiere a la implementación de políticas con enfoque de género en la educación terciaria, sino también en la educación primaria y secundaria (sobre todo en su modalidad técnico-profesional) (Sevilla, 2021).

Un aspecto clave en este contexto son los cambios en la demanda de cualificaciones que las transformaciones tecnológicas conllevan. En primer lugar, se ubica la habilidad del manejo de las nuevas tecnologías, tanto del *hardware* como del *software*. Sin embargo, se ha constatado que las habilidades claves para los mercados laborales del futuro son mucho más amplias. Así, CEPAL y OEI (2020) resumieron los resultados de una serie de encuestas a nivel global, identificando diez de estas habilidades: capacidad de aprendizaje, adaptabilidad, colaboración, comunicación verbal y escrita, creatividad e innovación, solución de problemas y toma de decisiones, pensamiento crítico, manejo de información y datos, liderazgo y, finalmente, tecnología y pensamiento computacional.

En efecto, en los mercados laborales es cada vez más importante la complementariedad de habilidades interpersonales y habilidades cognitivas, así como también la formación técnico-profesional que puede ser un canal de inserción calificada al mercado laboral para muchas personas provenientes de hogares en situación de vulnerabilidad (Girsberger, Rinawi y Krapf, 2018).

La inclusión laboral de personas en situación de vulnerabilidad es un importante reto, dado que muchas de las oportunidades de empleo digno requieren habilidades que están distribuidas de manera muy desigual en la población, como reflejo de las desigualdades socioeconómicas que caracterizan a la región. Si no se logra extender la alfabetización digital y generalizar el acceso a las oportunidades para desarrollar las habilidades que son y serán más demandadas y valoradas en el contexto de las transformaciones productivas en curso, existe el riesgo de una nueva segmentación, en donde una parte de la población tendrá acceso a empleos tecnológicos de calidad aceptable, mientras que otras personas solo participarán ejecutando tareas menos calificadas. Por lo tanto, habría que fortalecer medidas de acción afirmativa para el acceso de poblaciones en situación de vulnerabilidad a los mecanismos para adquirir las habilidades y competencias demandadas.

En vista de las tendencias demográficas, tecnológicas y climáticas destacadas, también es importante que se fortalezcan los instrumentos de (re)capacitación de la fuerza de trabajo para que los adultos puedan adquirir las habilidades necesarias para dichas transformaciones en el marco de un enfoque de “aprendizaje a lo largo del ciclo de vida”. En muchos casos, las capacitaciones podrían y deberían realizarse en la misma empresa, lo que facilitaría la adquisición de nuevas habilidades y competencias demandadas en el mercado laboral. Para ello, las empresas deben poder contar con adecuados mecanismos de enseñanza para lo cual, en muchas ocasiones, requerirían apoyo institucional de parte de instituciones públicas o mixtas, o de gremios sectoriales. La participación de las organizaciones de los trabajadores en la identificación de la demanda y los mecanismos de capacitación puede contribuir a mejorar la efectividad de los procesos de capacitación, como se observa, por ejemplo, en los sistemas de certificación de competencias. En este contexto, es importante evitar que las oportunidades de (re)capacitación se distribuyan de manera desigual, como se ha constatado respecto a beneficiarios de diferentes niveles de cualificación, hombres contra mujeres y personas mayores (Flores-Lima, González-Velosa y Rosas-Shady, 2014; Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral 2011; Chacaltana, 2005).

También se requieren mecanismos para recapacitar a personas que perdieron su empleo a partir de las transformaciones tecnológicas y las medidas para una transición justa. Para ello se puede, por ejemplo, identificar ocupaciones que tienen una estructura de tareas similares a la de los empleos destruidos, ya que eso facilitaría la capacitación que se concentraría en las tareas nuevas (Foro Económico Mundial, 2018; Velardez, 2021). En muchos casos, sobre todo de personas en situación de vulnerabilidad, esto requeriría apoyos financieros para que puedan participar en procesos de (re)capacitación y reinserción y también para asegurar la aceptación social, específicamente, de medidas para la transición justa que eliminan puestos de trabajo no sostenibles (CEPAL/OIT, 2018b). También es importante tomar en cuenta que las pérdidas suelen concentrarse sectorial y/o territorialmente y que los nuevos empleos pueden surgir no solo en otros sectores sino también en otros territorios (McKinsey & Company, 2022; OECD, 2021). Esto implica que las políticas para financiar y organizar la transición deben tener flexibilidad para poder adaptarse y responder a las necesidades específicas de aquellos trabajadores con riesgo de perder el trabajo, asegurándoles oportunidades de reinserción.

Esto también puede ser relevante para trabajadores que, sin perder su trabajo, necesitan adquirir nuevas capacidades en el marco de la transición a nuevas tecnologías, especialmente en el marco de procesos de trabajo

sostenibles<sup>27</sup>. Todos estos desafíos subrayan la necesidad de un ajuste de la oferta de los sistemas de educación y formación profesional para responder a las necesidades de trabajadores con diferentes niveles de competencias laborales (OIT, 2019b). Para ello se requieren inversiones adicionales, revisiones curriculares y recapitación del personal docente. Un aspecto que tiende a ganar importancia en el contexto de rápidos cambios de la demanda de cualificación es un enfoque modular con el cual, dentro de un sistema integrado de educación y formación profesional, nuevas habilidades y competencias pueden adquirirse en cualquier momento, fomentando una trayectoria laboral ascendente. En vista de que la demanda de cualificaciones se encuentra en continuos procesos de cambio, además se requieren sistemas ágiles y efectivos de identificación de esta demanda, tanto actual como en el futuro próximo (Gontero y Albornoz, 2019).

### **3. Políticas para fortalecer los recursos de grupos en situación de vulnerabilidad**

Las tendencias revisadas en este capítulo suelen generar desafíos especiales para poblaciones en situación de vulnerabilidad, ya sea porque tienen mayores probabilidades de perder fuentes de ingreso (por ejemplo, por el cambio climático) o porque no tienen recursos para aprovechar oportunidades emergentes (por ejemplo, habilidades digitales). Con el fin de que en estas transformaciones no se deje a nadie atrás, se requieren acciones concretas de política pública.

Específicamente, una transición justa hacia economías sostenibles también implica que sus costos no caigan en su mayoría sobre las poblaciones en situación de vulnerabilidad quienes, más bien, deben recibir apoyo para aumentar su resiliencia y capacidad de adaptación. Esto no solo se refiere a las personas que perderán sus empleos sino también a hogares en situación de vulnerabilidad que, por ejemplo, podrían sufrir por aumentos de los precios de bienes y servicios de primera necesidad.

Otros retos surgen en los contextos del envejecimiento de la población de la región y la migración internacional.

#### **a) Fortalecer los mecanismos de protección social, salud y cuidados**

Con el envejecimiento de la población de América Latina y el Caribe, en un contexto de persistente informalidad laboral, es probable que se expanda el número de personas mayores que se vean obligadas a seguir activas en el mercado laboral luego de cumplir la edad oficial de jubilación

---

<sup>27</sup> La OIT (2019a) ha estimado cuáles son las principales competencias necesarias en ocupaciones de diferentes niveles de cualificación en dos escenarios, de sostenibilidad energética y de economía circular.

con el fin de generar ingresos para subsistir. Esta situación conlleva importantes desafíos de protección social, los que podrían enfrentarse a través de las siguientes políticas:

- Incrementar la formalidad laboral para favorecer el acceso a la protección social contributiva,
- Reformar los sistemas de pensiones, con una cobertura y suficiencia adecuadas y sostenibilidad financiera (Arenas de Mesa, 2019),
- Enfrentar las desigualdades de género que caracterizan los sistemas de pensiones que provienen de la división sexual de trabajo predominante,
- Adaptar los esquemas de jubilación para que faciliten la permanencia voluntaria en el mercado laboral para personas mayores, aún si perciben una jubilación, y
- Fortalecer los sistemas de pensiones no contributivos, y en términos generales, las políticas no contributivas de los sistemas de protección social, para las personas que no hayan acumulado derechos (suficientes) dentro de un sistema contributivo.

El envejecimiento no solo genera fuertes retos para los sistemas de pensiones, sino también para otras áreas de política en el ámbito social y fiscal. En vista de que la demanda de servicios de salud suele ser mayor para personas mayores, el aumento de la proporción de este grupo etario en la población total incrementaría la necesidad de expandir y fortalecer la infraestructura física y de recursos humanos de los sistemas de salud. Además, por la reducción del tamaño de las familias y la creciente movilidad geográfica de las personas en edad de trabajar, el modelo de hogares multigeneracionales pierde cada vez más relevancia, de manera que se requiere un fortalecimiento de los servicios de cuidado (es decir, mayor inversión en infraestructura, recursos humanos y para la implementación de sistemas de salud universales) con perspectiva de género y, dentro de estos, de los servicios de cuidado de largo plazo para personas mayores en situación de dependencia o parcialmente autovalentes, entre otras políticas.

#### **b) Políticas para fomentar una migración segura, informada y ordenada**

El Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo llama a proteger los derechos humanos de todas las personas migrantes, evitar toda forma de criminalización y garantizar el acceso a servicios sociales básicos, prestando particular atención a los grupos en condición de mayor vulnerabilidad (Martínez y Cano, 2022).

Para lo anterior es necesario implementar políticas para fomentar una migración segura, informada, ordenada y regular, que responda a una mirada global en términos de gestión y gobernanza. Entre otras acciones, más allá de facilitar su inserción laboral, se requiere agilizar los mecanismos de regularización del estatus migratorio, intensificar la integración de los sistemas educativos (reconocimiento de títulos y competencias) y de seguridad social (portabilidad de derechos adquiridos), abaratar los mecanismos de transferencia de las remesas a los hogares de los migrantes y, en general, garantizar el acceso a los derechos básicos independientemente del estatus migratorio actual.

En general, es necesario combatir la xenofobia y el racismo, ya que en muchas ocasiones la condición étnico-racial se cruza con la condición migrante. Esto conlleva implementar acciones para visibilizar las contribuciones culturales, sociales, económicas y demográficas de la migración en la sociedad, y generar espacios para el encuentro genuino entre migrantes y nativos en barrios, escuelas y lugares de trabajo, fomentando la interculturalidad en espacios educativos y a través del discurso público y los medios de comunicación (Martínez y Cano, 2022; Rangel, 2020).

#### **4. Los desafíos de la regulación para la inclusión laboral**

La falta de acceso a derechos laborales y sociales para la fuerza laboral se relacionó históricamente con la informalidad laboral centrada en el sector informal. Sin embargo, se ha reconocido crecientemente que la informalidad laboral tiene orígenes múltiples, que también se encuentra en el sector formal y que la heterogeneidad de este fenómeno requiere un amplio rango de instrumentos, focalizados según las características específicas de la situación de informalidad, para fomentar la transición hacia la formalidad (Salazar-Xirinachs y Chacaltana, 2018).

El desarrollo y la adopción de nuevas tecnologías ha hecho emerger nuevas modalidades de relaciones laborales que implican nuevos desafíos para una regulación del trabajo que asegure el acceso a estos derechos. Los nuevos modelos de negocios, sobre todo las plataformas digitales, son los casos más llamativos que subrayan la necesidad de revisar la legislación social y laboral en este contexto, ya que, si bien incluyen algunas pautas que los hacen atractivas para muchos trabajadores que los utilizan, evidencian claros aspectos de precariedad laboral (CEPAL/OIT, 2021).

En América Latina, varios países han tomado medidas para que los trabajadores de plataforma sean cubiertos por la seguridad social y otros beneficios sociales (OIT, 2021b). Sin embargo, cualquier regulación de este tipo de trabajo enfrenta el problema de que no solo existen marcadas

diferencias entre las plataformas digitales que ofrecen servicios digitales a un mercado global y las que manejan servicios de ejecución local (lo que implica que el “territorio” de la regulación necesariamente es diferente), sino también por la heterogeneidad que existe en ambos tipos de plataformas y respecto a los intereses y preferencias de sus trabajadores. Por otra parte, se han observado grandes diferencias en la calidad de empleo de estos trabajos, no solo entre países sino también dentro de un mismo país, lo que indica, por una parte, que existen opciones de regulación que contrarrestan la precariedad de estos trabajos y que no necesariamente imposibilitan estos modelos de negocios y, por otra parte, que incluso en un marco regulatorio común hay espacios para decisiones empresariales que mejoran la calidad del empleo en plataformas digitales<sup>28</sup>.

En este sentido, es importante otorgar espacio de organización y negociación a los trabajadores de plataforma para que estos puedan ser actores relevantes en aquellas decisiones que impactan sus condiciones laborales. Por ejemplo, existen distintas iniciativas que fomentan la creación de cooperativas de trabajadores de plataforma para que estos tengan mayor injerencia al definir las características de la relación entre la plataforma como mecanismo de asignación de tareas y los trabajadores que las ejecutan (Carnegie, 2022).

Respecto a las condiciones laborales en empresas formales con relaciones de trabajo “estándar”, se ha encontrado que el impacto de la introducción y aplicación de las nuevas tecnologías depende, además del marco institucional del mercado laboral, de decisiones estratégicas de las empresas respecto a aspectos como visiones de largo o corto plazo, estabilidad laboral o alta rotación y enfoques centrados en altas o bajas cualificaciones (Waldman-Brown, 2022).

Esto subraya que las transformaciones del mercado laboral no siguen un determinismo tecnológico. Más bien, tanto en el desarrollo de las tecnologías mismas como en la manera en que estas se implementan y utilizan en el ámbito empresarial, influyen instituciones, regulaciones, negociaciones y políticas, aunque el espacio para este tipo de intervenciones puede verse limitado por algunas características de las tecnologías<sup>29</sup>.

En muchos casos se requieren procesos de aprendizaje para encontrar la modalidad de aprovechamiento del potencial de las nuevas tecnologías de manera justa; es decir, satisfaciendo las necesidades tanto de las empresas como de los trabajadores, con la posibilidad de cometer errores y aprender de ellos. En estos procesos de aprendizaje es

---

<sup>28</sup> Los estudios de Fairwork (2021) sobre la calidad del trabajo de plataforma indican grandes diferencias entre países y al interior de estos.

<sup>29</sup> Véanse al respecto, por ejemplo, Aghion, Antonin y Bunel (2019), Acemoglu (2021) y Weller (2020b).

indispensable ampliar el espacio de participación de los trabajadores para asegurar el aprovechamiento óptimo del potencial de estas tecnologías en un marco de procesos que reconocen la importancia de todos los actores involucrados (Villa Fombuena, 2021). Específicamente, el trabajo remoto es un aspecto que requiere, además de un marco legal adecuado, procesos participativos para llegar a modalidades beneficiosas tanto para las empresas como para los trabajadores (Villasmil, Bueno y Montt, 2021). Un aspecto clave es evitar que esta modalidad profundice la desigual división sexual del trabajo, asignando a las mujeres la combinación del trabajo flexible con el trabajo del cuidado.

Por lo tanto, el desafío clave es que la institucionalidad laboral se desarrolle para que en este contexto cambiante pueda cumplir con su triple objetivo: fomentar el funcionamiento eficiente del mercado laboral, equilibrar el poder de negociación de los principales actores y fomentar la inclusión laboral digna de las poblaciones en situación de vulnerabilidad (Eichhorst y otros, 2019). En este contexto, es imperativo que las políticas de empleo, laborales y del mercado de trabajo interactúen y se coordinen con otras políticas públicas, especialmente en las áreas de desarrollo productivo, educación y protección social.

## Bibliografía

- Acemoglu, D. (2021), "Harms of AI", *NBER Working Paper* No.29247, Cambridge, MA.
- Aghion, P., C. Antonin y S. Bunel (2019), "Artificial Intelligence, Growth and Employment: The Role of Policy", *Economie et Statistique*, No.510-511-512.
- Alaimo, V. y otros (2015), *Empleos para crecer*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Alvarenga Jule, L. E. (2001), "La situación económico-laboral de la maquila en El Salvador: un análisis de género", *serie Mujer y desarrollo*, N° 34 (LC/L.1541-P). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas de Mesa, A. (2019), *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 159 (LC/PUB.2019/19-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Autor, D. (2022), "The Labor Market Impacts of Technological Change: From Unbridled Enthusiasm to Qualified Optimism to Vast Uncertainty", *NBER Working Paper* No. 30074, Cambridge, MA.
- (2013), "The 'Task Approach' in Labor Markets: An Overview", *NBER Working Paper* No.18711, Cambridge, MA.
- Banco Mundial (2016), *World Development Report 2016: Digital Dividends*, Washington, D.C.
- Benhamou, S. (2022), "La transformación del trabajo y el empleo en la era de la inteligencia artificial: análisis, ejemplos e interrogantes", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/85), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Beylis, G. y otros (2020), *Efecto viral: COVID-19 y la transformación acelerada del empleo en América Latina y el Caribe*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Banco Mundial Washington, D.C.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2018), “El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe”, African Development Bank Group y otros, *El futuro del trabajo: perspectivas regionales*, Washington D.C.
- Brambilla, I. y otros (2022), “The impact of robots in Latin America: Evidence from local labor markets”, CEDLAS/ UNLP.
- Carella, F., S. Frean y J.J. Velasco (2021), “Migración laboral, movilidad en el mundo del trabajo ante la pandemia de la COVID-19 en América latina y el Caribe”, Nota técnica, OIT, Lima.
- Carnegie, M. (2022), “Worker-Owned Apps Are Redefining the Sharing Economy”, *Wired*, Disponible [en línea] [https://www.wired.com/story/gig-economy-worker-owned-apps/?bxdid=5cc9e1292ddf9c1a7ade2919&cnidid=56243569&esrc=bounceX&source=EDT\\_WIR\\_NEWSLETTER\\_0\\_DAILY\\_ZZ&utm\\_brand=wired&utm\\_campaign=aud-dev&utm\\_content=WIR\\_Daily\\_063022&utm\\_mailing=WIR\\_Daily\\_063022&utm\\_medium=email&utm\\_source=nl&utm\\_term=P2](https://www.wired.com/story/gig-economy-worker-owned-apps/?bxdid=5cc9e1292ddf9c1a7ade2919&cnidid=56243569&esrc=bounceX&source=EDT_WIR_NEWSLETTER_0_DAILY_ZZ&utm_brand=wired&utm_campaign=aud-dev&utm_content=WIR_Daily_063022&utm_mailing=WIR_Daily_063022&utm_medium=email&utm_source=nl&utm_term=P2).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/23-P), Santiago, 2023.
- \_\_\_\_\_(2022a), *Los impactos sociodemográficos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe* (LC/CRPD.4/3), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2022b), *La sociedad del cuidado: horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género* (LC/CRM.15/3), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2022c), *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad* (LC/SES.39/3-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2021a), “Datos y hechos sobre la transformación digital”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/20), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2021b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/10-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2021c), *Innovación para el desarrollo: la clave para una recuperación transformadora en América Latina y el Caribe* (LC/CCITIC.3/3), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2021d), “La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad”, *Informe especial COVID-19*, No.11, Santiago.
- \_\_\_\_\_(2021e), *Tecnologías digitales para un nuevo futuro* (LC/TS.2021/43), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2020a), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2020b), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/15-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2020c), “Evaluación de los efectos e impactos de la pandemia de COVID-19 sobre el turismo en América Latina y el Caribe: aplicación de la metodología para la evaluación de desastres (DaLA)”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/162), Santiago, 2020.
- \_\_\_\_\_(2018a), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2018b), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 2018* (LC/PUB.2018/13-P), Santiago.

- (2007), *Evolución reciente y retos de la industria manufacturera de exportación en Centroamérica, México y República Dominicana: una perspectiva regional y sectorial*, (LC/MEX/L.839), CEPAL, México.
- (2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G2157(SES29/3)), Santiago.
- *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, Santiago (varios años).
- 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) (2021), “Trabajo decente para los trabajadores de plataformas en América Latina”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, No. 24 (LC/TS.2021/71), Santiago.
- (2018a), “La inserción laboral de las personas mayores: necesidades y opciones”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, No. 18 (LC/TS.2018/39), Santiago.
- (2018b), “Sostenibilidad medioambiental con empleo en América Latina y el Caribe”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, No. 19 (LC/TS.2018/85), Santiago.
- (2017a), “La inmigración laboral en América Latina”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, No. 16 (LC/TS.2017/30), Santiago.
- Chacaltana, J. (2005), *Capacitación laboral proporcionada por las empresas: El caso peruano*, Informe final, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación, Lima.
- Chui, M., J. Manyika y M. Miremadi (2017), “The Countries Most (and Least) Likely to be Affected by Automatization”, *Harvard Business Review*, Abril, Cambridge, MA.
- Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral (2011), *Informe final*, PNUD, Santiago de Chile.
- Cornick, J. (2016), “Políticas de desarrollo productivo en América Latina. Discusiones recientes, creación de empleo y la OIT”, *Informes Técnicos* 2016/5, OIT, Lima.
- Crespi, G., E. Fernández-Arias y E. Stein y (2014), *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- De Miguel, C. y otros (2021), “Economía circular en América Latina y el Caribe: oportunidad para una recuperación transformadora”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/120), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- Egana-del Sol, P. y otros (2022), “Automation in Latin America: Are Women at Higher Risk of Losing Their Jobs?” *Technological Forecasting & Social Change*, 175.
- Eichhorst, W. y otros (2019), “Designing Good Labour Market Institutions: How to Reconcile Flexibility, Productivity and Security?”, IZA Discussion Paper No. 12482, Institute of Labor Economics, Bonn.
- Ernst, C., A. Rojo Brizuela y D. Epifanio (2019), “Empleos verdes en la Argentina: oportunidades para avanzar en la agenda ambiental y social”, *Revista de la CEPAL* No.129, pp.55-77.
- Espíndola, E. y J. Suárez (2023), “Automatización laboral y desafíos para la inclusión laboral en los mercados latinoamericanos. Estimaciones de riesgo mediante Machine Learning ajustadas a la región”, (en prensa).

- Fairwork (2021), *Fairwork 2021 Annual Report*, Oxford.
- FAO/OIT (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Organización internacional del Trabajo) (2020), *A handbook on a methodology for estimating green jobs in bioenergy*. Tools for investigating the effects of bioenergy production on employment at provincial level, Buenos Aires.
- Fernández-Pacheco, J. (2006), “Un nicho para el empleo de las mujeres pobres en Centroamérica y República Dominicana: La maquila de vestuario”, en L. Abramo (ed.) *Trabajo decente y equidad de género en América Latina*, OIT, Lima.
- Flores-Lima, R., C. González-Velosa y D. Rosas-Shady (2014), *Cinco hechos sobre la capacitación en firma en América Latina y el Caribe*, BID, Washington, D.C.
- Foro Económico Mundial (2020), *The Future of Jobs Report 2020*, Ginebra.
- \_\_\_\_\_(2018), *Towards a Reskilling Revolution: A Future of Jobs for All*, Colonia/Ginebra.
- Gasparini, Leonardo, Irene Brambilla, Guillermo Falcone, Carlo Lombardo y Andrés César (2021), “Routinization and Employment: Evidence for Latin America”, *Documento de Trabajo* No. 276, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata. Disponible [en línea] [https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/doc\\_cedlas276.pdf](https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/doc_cedlas276.pdf).
- Girsberger, E.M., M. Rinawi y M. Krapf (2018), “Wages and employment: The role of occupational skills”, *IZA Discussion Paper* No. 11586, Institute of Labor Economics, Bonn. Disponible [en línea] <https://www.iza.org/publications/dp/11586/wages-and-employment-the-role-of-occupational-skills>.
- Gontero, S. y S. Albornoz (2022), “Desigualdades en la transición de la escuela al trabajo entre los jóvenes latinoamericanos”, *CCK Revista*, No.16, Fundación Kreanta. Disponible [en línea] [http://kreantaeditorial.org/wp-content/uploads/2022/05/REVISTA-CCK\\_N16\\_def.pdf](http://kreantaeditorial.org/wp-content/uploads/2022/05/REVISTA-CCK_N16_def.pdf).
- \_\_\_\_\_(2019), “La identificación y anticipación de brechas de habilidades laborales en América Latina: experiencias y lecciones”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 199, CEPAL, Santiago. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44437-la-identificacion-anticipacion-brechas-habilidades-laborales-america-latina>.
- Gontero, S. y R. Novella (2021), “El futuro del trabajo y los desajustes de habilidades en América Latina”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/206). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47651-futuro-trabajo-desajustes-habilidades-america-latina>.
- Grigera, J. y A. Nava (2021), “El futuro del trabajo en América Latina: crisis, cambio tecnológico y control”, *El Trimestre Económico*, vol. LXXXVIII (4), No. 352. Disponible [en línea] [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2448-718X2021000401011](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-718X2021000401011).
- Hernández, R. y otros (eds.) (2014), *Latin America’s emergence in global services. A new driver of structural change in the region?*, ECLAC Book N° 121 (LC/G.2599-P). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Hoffmann, B. (2020), “Cambio climático y desastres naturales: Exposición desigual, impactos y capacidad para hacerles frente”, en M. Busso y J. Medina (eds.), *La crisis de la desigualdad. América Latina y el Caribe en la encrucijada*, BID, Washington, D.C.
- IDB (Inter-American Development Bank) (2003), *Good Jobs Wanted. Labor Markets in Latin America*, Economic and Social Progress in Latin America. 2004 Report, Washington, D.C.

- Kaztman, R. y C. Filgueira (1999), “Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades”, (LC/MVD/R.176.Rev.1), CEPAL, Oficina de Montevideo.
- López-Calva, L. F. y N. Lustig (eds.) (2010), *Declining Inequality in Latin America. A Decade of Progress?*, UNDP/ Brookings, New York and Washington.
- D.C. Mallett, R. (2018), “Decent work, migration and the 2030 Agenda for Sustainable Development”, Briefing note, Swiss Agency for Development and Cooperation.
- Maloney, W. F. y C. Molina (2016), “Are Automation and Trade Polarizing Developing Country Labor Markets, Too?” *Policy Research Working Paper* No. 7922, World Bank, Washington, D.C.
- Martínez, 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.
- Martins-Neto, A. y otros (2021), “Is there job polarization in developing economies? A review and outlook”, MERIT Working Papers 2021-045, United Nations University - Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (MERIT).
- 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.
- McKinsey & Company (2022), *The net-zero transition. What it would cost, what it could bring*.
- (2021), *The top trends in tech – executive summary*. Disponible [en línea] <https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Business%20Functions/McKinsey%20Digital/Our%20Insights/The%20top%20trends%20in%20tech%20final/Tech-Trends-Exec-Summary>.
- McKinsey Global Institute (2021), *The future of work after COVID-19*.
- (2020), *Risk, resilience, and rebalancing in global value chains*. Disponible [en línea] <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/business%20functions/operations/our%20insights/risk%20resilience%20and%20rebalancing%20in%20global%20value%20chains/risk-resilience-and-rebalancing-in-global-value-chains-full-report-vh.pdf?shouldIndex=false>.
- Messina, J. y J. Silva (2019), “Twenty Years of Wage Inequality in Latin America”, *IDB Working Paper Series* No. IDB-WP-1041.
- (2018), *Wage Inequality in Latin America. Understanding the Past to Prepare for the Future*, Latin American Development Forum, World Bank, Washington, D.C.
- Muñoz Rojas, C. (2021), “Políticas públicas para la igualdad de género en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM): desafíos para la autonomía económica de las mujeres y la recuperación transformadora en América Latina”, *serie Asuntos de Género*, N° 161 (LC/TS.2021/158), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- OECD (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2021), “The Inequality-Environment Nexus: Towards a people-centred green transition”, *OECD Green Growth Papers*, 2021-01, OECD Publishing, Paris.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2021a), *La bioeconomía y los empleos verdes en Colombia*, Oficina de la OIT para los Países Andinos, Lima.

- \_\_\_\_\_(2021b), *Panorama Laboral 2021*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima.
- \_\_\_\_\_(2019a), *Competencias profesionales para un futuro más ecológico: Conclusiones principales*, Ginebra.
- \_\_\_\_\_(2019b), *Working on a warmer planet: The impact of heat stress on labour productivity and decent work*, Geneva.
- \_\_\_\_\_(2018a), *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2018: Sostenibilidad medioambiental con empleo*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- \_\_\_\_\_(2018b), *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*, third edition. Geneva.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2015), *Informe sobre Desarrollo Humano 2015: Trabajo al servicio del desarrollo humano*.
- PwC (2018), *Will Robots Really Steal our Jobs? An International Analysis of the Potential Long Term Impact of Automation*, Londres.
- Rajan, R. G. (2022), “Just Say No to ‘Friend-Shoring’”, Project Syndicate. Disponible [en línea] <https://www.jordantimes.com/opinion/raghuram-g-rajan/just-say-no-%E2%80%98friend-shoring%E2%80%9999>.
- Rangel, M. (2020), “Protección social y migración: el desafío de la inclusión sin racismo ni xenofobia”, *serie Políticas Sociales*, N° 232 (LC/TS.2019/127). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Ripani, L. y otros (2020), *El futuro del trabajo e América Latina y el Caribe: ¿Cuál es el impacto de la automatización en el empleo y los salarios?*, BID, Washington, D.C. Disponible [en línea] <https://publications.iadb.org/es/el-futuro-del-trabajo-en-america-latina-y-el-caribe-cual-es-el-impacto-de-la-automatizacion-en-el>.
- Rodríguez, A.G., A.O. Mondaini y M.A. Hitschfeld (2017), “Bioeconomía en América Latina y el Caribe. Contexto global y regional y perspectivas”, *serie Desarrollo Productivo*, N° 215 (LC/TS.2017/96). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42427-bioeconomia-america-latina-caribe-contexto-global-regional-perspectivas>.
- Rodrik, D. (2022), *An industrial Policy for Good Jobs*, The Hamilton Project, Policy Proposal, September.
- \_\_\_\_\_(2019), “Where Are We in the Economics of Industrial Policies?” *Frontiers of Economics in China*, 14(3).
- Saget, C., A. Vogt-Schilb y T. Luu (2020), *El empleo en el futuro de cero emisiones netas en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo y Organización. Disponible [en línea] <https://publications.iadb.org/es/el-empleo-en-un-futuro-de-cero-emisiones-netas-en-america-latina-y-el-caribe>.
- Salazar Xirinachs, J.M. (2022), “El sector/clúster de dispositivos médicos de Costa Rica. Estudio de caso”, Nota Técnica No IDB-TN- 02627, Sector de Integración y Comercio, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Salazar-Xirinachs, J. M. y J. Chacaltana (eds.) (2018), *Políticas de formalización en América Latina. Avances y desafíos*, OIT, Lima. Disponible [en línea] [https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_645159/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_645159/lang-es/index.htm).
- Schatan, C. (2022), “Nearshoring: No es automático, hay que trabajarlo”, *Voces México*. Disponible [en línea] <https://vocesmexico.com/opinion/nearshoring-no-es-automatico-hay-que-trabajarlo>.

- Sevilla, M. P. (2021), "La educación técnico-profesional y su potencial para mejorar la trayectoria educativa y laboral de las mujeres en las áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas: una revisión regional", *serie Asuntos de Género*, N° 160 (LC/TS.2021/155), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47563-la-educacion-tecnico-profesional-su-potencial-mejorar-la-trayectoria-educativa>.
- Vaca-Trigo, I. y M. E. Valenzuela (2022), "Digitalización de las mujeres en América Latina y el Caribe: acción urgente para una recuperación transformadora y con igualdad", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/79). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47940-digitalizacion-mujeres-america-latina-caribe-accion-urgente-recuperacion>.
- Van Hoof, B., G. Núñez y C. de Miguel (2022), "Metodología para la evaluación de avances en la economía circular en los sectores productivos de América Latina y el Caribe", *serie Desarrollo Productivo*, N° 229 (LC/TS.2022/83). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Velardez, M. O. (2021), "Análisis de distancias ocupacionales y familias de ocupaciones en el Uruguay", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/36). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46767-analisis-distancias-ocupacionales-familias-ocupaciones-uruguay>.
- Villa Fombuena, M. (2021), "El impacto de las tecnologías digitales sobre la organización del trabajo", *e-Revista Internacional de la Protección Social*, Vol.VI, No.1.
- Villasmil, H., C. Bueno y G. Montt (2022), "Lineamientos para la regulación del trabajo a distancia y el teletrabajo", en Fabio Bertranou (editor), *Reflexiones sobre el trabajo. Visiones durante la pandemia desde el Cono Sur de América Latina*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo.
- Waldman-Brown, A. (2022), "Automation Isn't the Biggest Threat to US Factory Jobs", *Wired*. Disponible [en línea] [https://www.wired.com/story/robots-automation-jobs-manufacturing-labor-germany-us/?bxiid=5cc9e1292ddf9c1a7ade2919&cnid=56243569&esrc=bounceX&source=EDT\\_WIR\\_NEWSLETTER\\_0\\_DAILY\\_ZZ&utm\\_brand=wired&utm\\_campaign=aud-dev&utm\\_content=WIR\\_Daily\\_050222&utm\\_mailing=WIR\\_Daily\\_050222&utm\\_medium=email&utm\\_source=nl&utm\\_term=P6](https://www.wired.com/story/robots-automation-jobs-manufacturing-labor-germany-us/?bxiid=5cc9e1292ddf9c1a7ade2919&cnid=56243569&esrc=bounceX&source=EDT_WIR_NEWSLETTER_0_DAILY_ZZ&utm_brand=wired&utm_campaign=aud-dev&utm_content=WIR_Daily_050222&utm_mailing=WIR_Daily_050222&utm_medium=email&utm_source=nl&utm_term=P6).
- Weller, Jürgen (2022), "Tendencias mundiales, pandemia de COVID-19 y desafíos de la inclusión laboral en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/211). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2020a), "La pandemia del COVID-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/67). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45759-la-pandemia-covid-19-su-efecto-tendencias-mercados-laborales>.
- (2020b), "Las transformaciones tecnológicas y el empleo en América Latina: oportunidades y desafíos", *Revista de la CEPAL*, No.130.
- (2009), "El fomento de la inserción laboral de grupos vulnerables. Consideraciones a partir de cinco estudios de caso nacionales", *Documentos de Proyectos* (LC/W.306), CEPAL, Santiago.

- \_\_\_\_\_(2000), *Reformas económicas, crecimiento y empleo. Los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*, Fondo de Cultura Económica/CEPAL, Santiago.
- Weller, J., S. Gontero y S. Campbell (2019), "Cambio tecnológico y empleo: una perspectiva latinoamericana. Riesgos de la sustitución tecnológica del trabajo humano y desafíos de la generación de nuevos puestos de trabajo", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 201 (LC/TS.2019/37), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- Weller, J. y C. Kaldewei (2014), "Crecimiento económico, empleo, productividad e igualdad", Juan Alberto Fuentes Knight (editor), *Inestabilidad y desigualdad. La vulnerabilidad del crecimiento en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 128 (LC/G.2618-P). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),
- White, O. y otros (2022), "War in Ukraine: Twelve disruptions changing the world", McKinsey & Company.

## Capítulo II

# Los nudos estructurales de la desigualdad de género y los desafíos para la autonomía de las mujeres en el futuro del trabajo

*Camila Baron  
Lucía Scuro*

## Introducción

América Latina y el Caribe enfrenta una serie de crisis en cascada (CEPAL, 2022c). El agravamiento de la situación económica, social y ambiental es consecuencia de las crisis múltiples e interrelacionadas a nivel internacional en los sectores de la salud, los cuidados, la energía, la alimentación y las finanzas que impactan en el crecimiento económico y en la generación de empleos de calidad, al tiempo que dificultan la lucha contra la pobreza y la desigualdad (CEPAL/ONU-Mujeres, 2023). Estos procesos demuestran la insostenibilidad del modelo de desarrollo prevalente, que por sus estructuras económicas y sociales no logra responder a los distintos desafíos que estas crisis suponen, afectando al conjunto de la población.

El cambio climático mundial, la pérdida de la biodiversidad, la desertificación y el elevado nivel de endeudamiento público que presentan numerosos países de la región, son escenarios que intensifican

la crisis de los cuidados, con particular impacto en la igualdad de género, la garantía de los derechos de las mujeres, las adolescentes y las niñas en toda su diversidad y el ejercicio de su autonomía. La crisis de los cuidados hace referencia a la imposibilidad de las personas de ejercer el derecho a cuidar, a ser cuidadas y a ejercer el autocuidado debido al impacto negativo de las transformaciones en los mercados laborales, a la escasez en la provisión de servicios e infraestructura de cuidado y a la creciente demanda de cuidado debido a los cambios en las tendencias demográficas y epidemiológicas. El actual sistema productivo, basado en patrones culturales patriarcales y extractivistas (CEPAL, 2022c), supone la existencia de un trabajador o trabajadora a tiempo completo sin reconocer las necesidades de cuidado propio y del trabajo de cuidado de otros miembros de su hogar. La institucionalidad laboral se ha estructurado privilegiando jornadas laborales largas y trayectorias lineales sin interrupciones que, en general, dejan poco tiempo para el cuidado y el autocuidado de hombres y mujeres.

Con la pandemia, las mujeres sufrieron una salida inédita del mercado laboral, equivalente en 2020 a un retroceso de 18 años. Los sectores que componen la economía del cuidado (salud, educación y el trabajo doméstico remunerado) fueron particularmente afectados durante la pandemia. En el caso de la salud (que registra más de un 70% de mujeres entre las personas ocupadas en el sector), el hecho de estar en la primera línea de respuesta a la pandemia dejó consecuencias agudas de sobrecarga y estrés. En el caso de la educación, donde también las mujeres son amplia mayoría, hubo un cambio profundo en la forma del ejercicio de la profesión si bien no fue un sector de gran impacto en el incremento de la desocupación. Las mujeres empleadas en el sector del trabajo doméstico remunerado fueron particularmente afectadas por la pérdida de puestos de trabajo, llegando en algunos países a reducirse a la mitad la ocupación en este sector. Si bien durante los últimos dos años hubo una recuperación del empleo, esta ha sido lenta y desigual, y no ha beneficiado a las mujeres tanto como a los hombres, además de ser una recuperación liderada por la contribución de empleos informales (CEPAL, 2021b).

A las crisis de carácter estructural se suman las consecuencias de la guerra en Ucrania y el aumento de precios de los alimentos y la energía, que ya tienen un impacto negativo para la región. Los importantes aumentos inflacionarios y el ajuste de las expectativas de crecimiento económico a la baja, genera condiciones que propician aumentos en la tasa de informalidad, deterioros en las tasas de participación en el mercado laboral e incrementos en la tasa de desocupación que afectan a las mujeres de forma desproporcionada.

Los cuatro nudos estructurales constitutivos de la desigualdad de género se expresan en el mercado laboral con impactos graves para la autonomía de las mujeres. Estos nudos son: la desigualdad socioeconómica y la persistencia de la pobreza, en tanto las mujeres participan menos que los hombres en el mercado laboral, experimentan brechas salariales con respecto a sus pares masculinos y están sobrerrepresentadas en hogares pobres; los patrones culturales patriarcales discriminatorios y violentos; la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado; y la concentración del poder y las relaciones de jerarquía en el ámbito público, en cuanto las mujeres están subrepresentadas en distintos ámbitos de toma de decisión, tales como cargos directivos y de representación política y económica (CEPAL, 2022c).

Para comprender cómo se expresan estos nudos estructurales en el presente y el futuro del trabajo es preciso referirse al trabajo no solo para nombrar las actividades remuneradas dentro del mercado laboral sino también al trabajo no remunerado y de cuidados que se realiza principalmente al interior de los hogares, procesos que se articulan y complementan entre sí. La división sexual del trabajo, que asigna principalmente a las mujeres el trabajo doméstico y de cuidados, impacta de manera directa en sus posibilidades de participar en el mercado laboral, en la educación y en el avance de sus trayectorias ocupacionales, con implicancias para el acceso a la seguridad social y la obtención de ingresos propios. Además, el mercado laboral tiende a reproducir la división sexual del trabajo presente en los hogares y comunidades, ya que las mujeres se emplean en su mayoría en los sectores relacionados con el cuidado. Por otro lado, la normativa que protege a aquellas mujeres que cuentan con un empleo formal ha tendido a enfocar los derechos y obligaciones en quienes son madres dejando de lado otras responsabilidades del cuidado y la necesidad de impulsar la corresponsabilidad.

En la sección A se describen las principales características del mercado laboral para las mujeres: el retroceso histórico y el estancamiento en la participación laboral, por un lado, y la segmentación horizontal y la sobrerrepresentación en empleos informales, por otro. En la sección B se muestra cómo los cuatro nudos estructurales de la desigualdad de género se ven reflejados con particular énfasis en los sectores de la economía del cuidado, es decir, en educación, salud y hogares como empleadores. En la sección C se presentan algunos de los riesgos, desafíos y oportunidades para el futuro del trabajo. Por último, en la sección D, se describen algunas propuestas de políticas públicas para cerrar las brechas de género y avanzar en la plena participación laboral de las mujeres en un contexto de cambios acelerados.

## **A. La situación de las mujeres en el mercado laboral**

El incremento en la participación laboral de las mujeres en América Latina y el Caribe es una de las transformaciones más importantes en las últimas décadas. El crecimiento económico de la región entre 2002 y 2012 estuvo acompañado de una disminución de la tasa de pobreza y, al mismo tiempo, por un avance en la autonomía económica de las mujeres. Sin embargo, esas tendencias ocultan la precariedad en la que se ha dado la inserción y participación laboral de las mujeres, destacando los importantes desafíos de inclusión laboral en esta población. Las mujeres no solo se han concentrado en sectores con bajos salarios, sino que también han experimentado un fuerte impacto en su jornada total de trabajo, remunerado y no remunerado. Además, incluso en los períodos de crecimiento económico, la proporción de mujeres en hogares pobres<sup>1</sup> se ha mantenido superior a la de los hombres en todos los países de la región (CEPAL, 2022c).

La crisis del COVID-19 implicó un quiebre en la tendencia al aumento de la participación laboral de las mujeres y una continuidad con respecto a la brecha de desempleo: la desocupación de las mujeres siempre fue más alta que la de los hombres y en 2020 esta brecha se amplió. Las estimaciones para el año 2022 arrojan una desocupación de 6,1% para los hombres y de 9,0% para las mujeres. Según las proyecciones, la brecha, de 2,9 puntos porcentuales se mantendría durante 2023. En cuanto a la tasa de participación, para las mujeres se habría recuperado de 47,9% en 2021 a 51,0% en 2022, con proyecciones de alcanzar el 51,5% en 2023. Sin embargo, se trata de cifras aun levemente por debajo de la participación prepandemia, 51,8%, lo que implica que persiste la brecha con respecto a los hombres cuya participación según estimaciones para 2022 alcanzaría un 74,8% (CEPAL, 2022c). El carácter estructural de estas desigualdades tiene sus raíces en la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado.

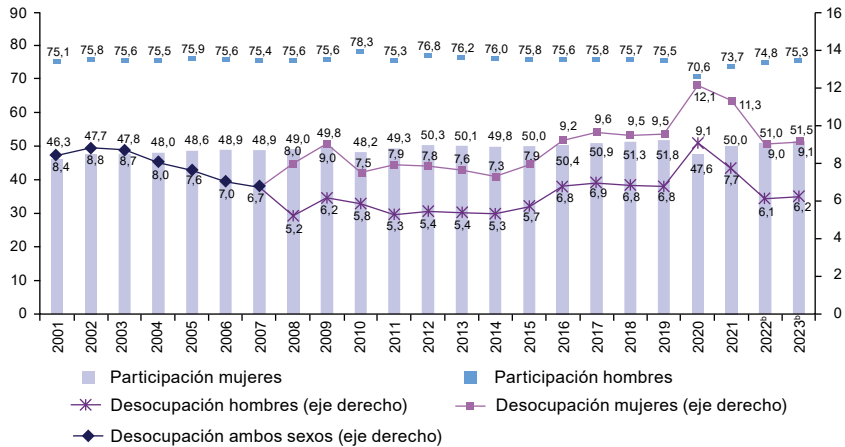
### **1. Retroceso histórico y estancamiento en la participación**

Al examinar la tasa de participación de las mujeres en el mercado laboral en los últimos 20 años, se observa un leve y relativamente constante incremento, aunque con una desaceleración en la última década. La participación laboral femenina históricamente más alta en la región se dio en 2019, cuando alcanzó un 51,8%, que, como se mencionó con anterioridad, se trata de una cifra aún muy lejana a la participación laboral de los hombres (75,5% en el mismo año) (véase el gráfico 1).

---

<sup>1</sup> Véase [en línea] <https://oig.cepal.org/es/indicadores/indice-feminidad-hogares-pobres>.

**Gráfico 1**  
**América Latina y el Caribe (24 países, promedio ponderado)<sup>a</sup>: evolución de la tasa de participación y la tasa de desocupación, según sexo, 2001-2023<sup>b</sup>**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países y proyecciones.

<sup>a</sup> Países considerados: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Las cifras de 2019 no incluyen a la República Bolivariana de Venezuela.

<sup>b</sup> Las cifras para 2022 corresponden a estimaciones del Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe de la CEPAL para ese año. Las cifras 2023 son proyecciones del Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, CEPAL 2022.

La crisis causada por la pandemia de COVID-19 redundó en una contundente salida del mercado laboral para las mujeres. En 2020 el retroceso fue histórico, volviendo a los mismos niveles de participación de 18 años atrás. Aunque 2021 muestra señales de recuperación tras aumentos de participación tanto para los hombres como para las mujeres, esta sigue lenta y desigual (véase sección C.1). Estas limitaciones de la recuperación podrían remitir a un nuevo equilibrio del mercado laboral “en el que persisten restricciones por las que menos personas, en especial mujeres, deciden participar en el mercado del trabajo” (CEPAL, 2022c, pág. 81).

Por otra parte, la caída en los niveles de ocupación ha sido particularmente grave para los hogares de menores ingresos. Al comparar la tasa de ocupación por quintil de ingresos en 2020, existe una brecha significativa entre las mujeres del quinto quintil comparado con las del primer quintil de ingresos: mientras las primeras tuvieron una tasa de ocupación del 58,0%, para las segundas fue del 29,1% (CEPAL, 2022e). Asimismo, las mujeres de menor nivel educativo se han visto

particularmente afectadas por la pérdida de empleo; más que los hombres con el mismo nivel de educación y más también que otras mujeres con mayor nivel de formación (CEPAL, 2022f).

Las brechas en la tasa de participación laboral y en los niveles de desempleo no son solo causa de las dinámicas del mercado. Para comprenderlas es preciso analizar la división de tareas al interior de los hogares: la carga del trabajo no remunerado y de cuidados, y su desigual distribución, que además ha sido exacerbada por las crisis asociadas al COVID-19.

Al cierre del primer trimestre de 2022 las tasas de participación, tanto de los hombres como de las mujeres, aún no alcanzaban los niveles previos a la pandemia, y estas últimas tienen una recuperación más rezagada que la de los hombres. La brecha de género en la participación disminuyó durante la etapa de mayores restricciones de movilidad, pero tras el periodo de recuperación de 2021, esta brecha volvió a aumentar. Al comparar el promedio regional de América Latina y Caribe en el cuarto trimestre de 2019 la brecha es de 22,3%, mientras que en el primer trimestre de 2022 fue del 22,8%. Este panorama se repite al comparar la tasa de ocupación, que muestra un rezago en el primer trimestre de 2022 (respecto al último trimestre de 2019) mayor para las mujeres (CEPAL, 2022c) (véase el gráfico 1).

## **2. Segmentación horizontal de género y sobrerrepresentación en empleos informales**

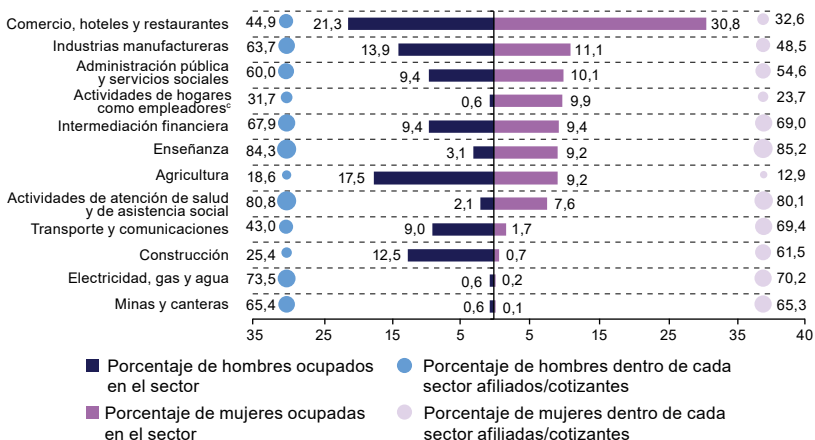
Las mujeres se concentran en algunos sectores de la economía, muchos de ellos caracterizados por una alta incidencia de trabajo a tiempo parcial y salarios relativamente bajos. Predominan en profesiones y oficios que requieren menor cualificación al mismo tiempo que las remuneraciones más bajas se otorgan a las ocupaciones que concentran una mayor proporción de mujeres. A este fenómeno se lo conoce como segmentación horizontal de género.

Casi una de cada tres mujeres de la región está empleada en el sector de comercio, hoteles y restaurantes comparado con uno de cada cinco hombres. Este es uno de los sectores con los salarios más bajos junto con la agricultura y el sector de hogares como empleadores (trabajo doméstico remunerado donde 9 de cada 10 personas ocupadas en el sector son mujeres). Es al mismo tiempo uno de los sectores que más sufrió por las medidas de aislamiento y distanciamiento social durante la pandemia.

Por otra parte, las mujeres están sobrerrepresentadas en los sectores de actividad que tienen mayor incidencia del empleo informal. En el sector de comercio, hoteles y restaurantes, el cual representa la mayor fuente de empleo para las mujeres, solamente una de cada tres mujeres

empleadas cotiza o está afiliada al sistema de seguridad social. En el sector manufacturero, que representa la segunda fuente de empleo más importante para las mujeres de la región, menos de la mitad de las mujeres cotizan o están afiliadas al sistema de seguridad social mientras que para los hombres ese porcentaje asciende al 63,7%. Cabe destacar que, en casi todos los sectores, existen importantes diferencias entre las mujeres y hombres que cotizan o están afiliados al sistema de seguridad social (véase el gráfico 2).

**Gráfico 2**  
**América Latina (14 países)<sup>a</sup>: distribución de la población ocupada por sectores de actividad económica<sup>b</sup> y personas trabajadoras que cotizan o están afiliadas al sistema de seguridad social por sector y sexo, alrededor de 2021**  
(En porcentajes)



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

<sup>a</sup> Promedio ponderado de Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Perú, Panamá, República Dominicana y Uruguay. Los datos corresponden a 2021, excepto para Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, México y El Salvador que corresponden a 2020, y a Honduras que corresponden a 2019.

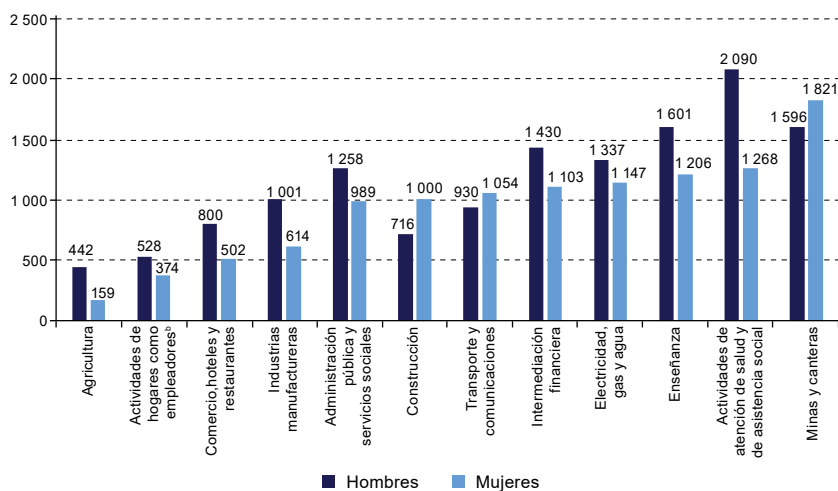
<sup>b</sup> Se utilizó la agrupación de las ramas de actividad clasificadas por CIU-4, agrupadas en 12 sectores diferentes. El sector de Intermediación financiera posee la agrupación de las ramas CIU-4 de Actividades financieras y de seguros, Actividades inmobiliarias, Actividades profesionales, científicas y Servicio administrativo.

<sup>c</sup> Actividades no diferenciadas de los hogares como productores de bienes y servicios para uso propio.

Las desigualdades de género también se reflejan en los ingresos. Los sectores que representan la mayor fuente de empleo para las mujeres se caracterizan por tener salarios más bajos, como el sector de comercio, hoteles y restaurantes, de industrias manufactureras o de trabajo doméstico remunerado. Otros sectores históricamente feminizados como la enseñanza o el sector de la salud y asistencia social presentan importantes brechas salariales a favor de los hombres. Por ejemplo, en el sector vinculado a actividades de atención de salud y de asistencia

social las mujeres reciben apenas 60% del salario que reciben los hombres (véase el gráfico 3). En nueve de los doce sectores estudiados existe una brecha salarial que favorece a los hombres, mientras los tres sectores donde la brecha está a favor de las mujeres son precisamente los sectores donde están menos representadas; ello se debe en parte a que el patrón de inserción de las mujeres en dichos sectores está relacionado con ocupaciones de mayor nivel de calificación (véase el gráfico 3) (Vaca-Trigo, 2019). En algunos países esta brecha se agudiza ante la presencia en el hogar de niños y niñas de hasta 5 años de edad (CEPAL, 2021c) indicando el impacto de la desigual distribución de cuidado sobre la participación laboral de las mujeres, sus ingresos y su autonomía económica.

**Gráfico 3**  
**América Latina (14 países)<sup>a</sup>: salario promedio por sector**  
**de actividad económica y sexo, alrededor de 2021**  
*(En dólares a paridad del poder adquisitivo)*



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

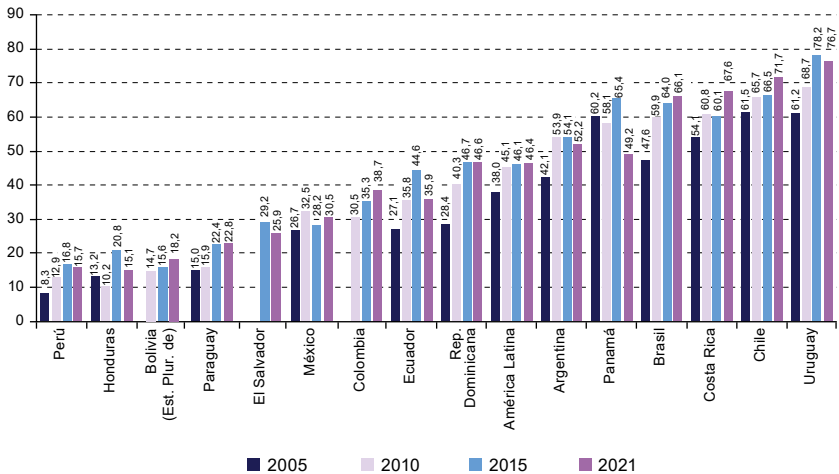
<sup>a</sup> Promedio ponderado de Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Perú, Panamá, República Dominicana y Uruguay. Los datos corresponden a 2021, excepto para Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, México y El Salvador que corresponden a 2020, y a Honduras que corresponden a 2019.

<sup>b</sup> Actividades no diferenciadas de los hogares como productores de bienes y servicios para uso propio.

Las diferencias significativas en la inclusión laboral de las mujeres en comparación con los hombres no pueden explicarse sin analizar la necesidad de conciliar la vida laboral con las responsabilidades de cuidado. En ausencia de sistemas de cuidado apropiados a las necesidades de las diversas poblaciones y de corresponsabilidad al interior de los hogares, opera la división sexual del trabajo que, al ubicar a las mujeres como

principales responsables de las tareas domésticas y de cuidados, limita la posibilidad de buscar empleos a tiempo completo. Ello redundando en menores probabilidades de acceder a empleos de calidad y de consolidar derechos jubilatorios en el régimen contributivo de pensiones, con implicaciones negativas para su autonomía económica en la vejez. En la región, menos del 47% de las mujeres empleadas están afiliadas al sistema de seguridad social, y este promedio prácticamente no ha cambiado en más de una década. Aunque existe una gran disparidad entre países, en la mayoría la afiliación no alcanza ni siquiera a la mitad de las trabajadoras (véase el gráfico 4).

**Gráfico 4**  
**América Latina (15 países): evolución de la tasa de afiliación al sistema de seguridad social de las mujeres ocupadas, alrededor de 2005, 2010, 2015 y 2021**



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

**Nota:** Los promedios ponderados de América Latina se realizan en torno al año que disponible. Para el promedio ponderado de América Latina en 2005 se consideraban 12 países: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México (2006), Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. En el caso del año 2015 y 2021 se consideran 15 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) (2020), Brasil, Chile (2020), Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras (2019), México (2020), Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, El Salvador (2020) y Uruguay.

Esta situación se convierte en un círculo vicioso y alarmante entre pobreza de tiempo y pobreza monetaria, precisamente por la forma en que las mujeres se insertan y participan en el mercado laboral. En un modelo económico que prioriza la productividad y no valora económicamente el cuidado, las condiciones en que las mujeres participan en el mercado laboral no necesariamente les permite trayectorias de superación de la pobreza de mediano y largo plazo.

El mercado laboral reproduce estereotipos que explican tanto la sobrerrepresentación de las mujeres en el sector del cuidado (enseñanza, salud, asistencia social y empleo doméstico), como una extensión en el mercado laboral de la prevalente división sexual de trabajo y su rol asignado como cuidadoras, como también la falta de mujeres en sectores como el vinculado a las energías, la información y las comunicaciones, suministro de agua, explotación de minas y canteras. Estos sectores altamente masculinizados, son los que tienen más alta incidencia de trabajo formal y altos salarios, además de ser sectores con mucha proyección de crecimiento para los próximos años. La dimensión normativa también puede reproducir estas desigualdades. La legislación relativa a los derechos y obligaciones sobre cuidado de los hijos e hijas se ha enfocado en las mujeres sin promover la corresponsabilidad. De particular preocupación es la ausencia de derechos laborales vinculados a la maternidad para las mujeres en situación de informalidad y trabajadoras domésticas (CEPAL, 2022c).

## **B. Expresión de los nudos estructurales de la desigualdad de género en la economía del cuidado**

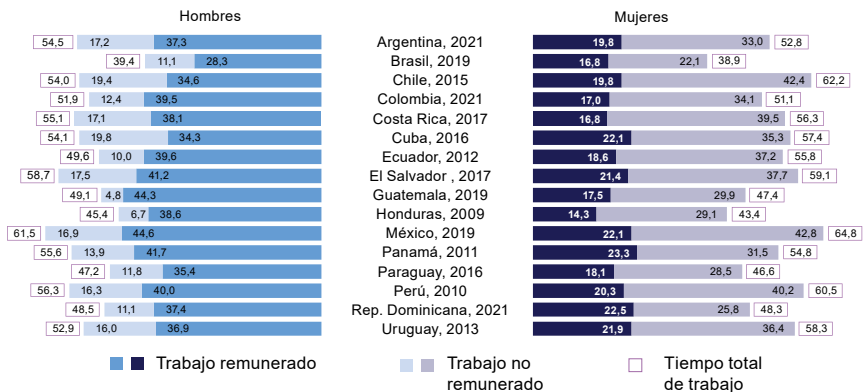
Los cuatro nudos estructurales de la desigualdad de género se ven reflejados con particular énfasis en los sectores de la economía del cuidado: educación, salud y hogares como empleadores. En primer lugar, porque expresan la persistencia de la división sexual del trabajo y la asignación de tareas domésticas y de cuidados a las mujeres aun cuando se trata de trabajo remunerado. En segundo lugar, por la persistencia de patrones culturales patriarcales, la concentración del poder en mano de los hombres y la limitación para ocupar espacios de decisión a pesar de ser sectores altamente feminizados. Al mismo tiempo la insuficiencia de las políticas públicas de cuidados profundiza estos nudos de la desigualdad.

### **1. La distribución de las tareas domésticas y de cuidados no remunerados**

Históricamente, el aumento en la participación laboral de las mujeres no ha sido acompañado por un aumento en la participación de los hombres en el trabajo de cuidados no remunerado, en parte a causa del prevalente modelo económico que no valora actividades esenciales para el sostenimiento de la vida, en particular, el cuidado. Como resultado, las mujeres se ven afectadas por la sobrecarga del tiempo total de trabajo, contribuyendo asimismo a la segregación ocupacional y la brecha salarial (Vaca-Trigo, 2019).

En América Latina, las mujeres dedican entre 22 y 43 horas semanales al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, más del doble que el tiempo que dedican los hombres (entre 10 y casi 20 horas semanales) (véase el gráfico 5). En la mitad de los países que cuentan con datos de uso del tiempo (8 de los 16) esto resulta en una carga total de trabajo de las mujeres superior a la de los hombres. Cuando el cálculo se restringe a la población ocupada entre 20 y 69 años, en todos los países, la carga total de trabajo es superior para las mujeres, con diferencias que varían entre 2,4 y 20,8 horas semanales (CEPAL, 2022c).

**Gráfico 5**  
**América Latina (16 países): tiempo promedio destinado al trabajo remunerado y no remunerado de la población de 15 años y más, por sexo, según país, último período disponible**  
*(Promedio de horas semanales)*



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

Esta sobrecarga del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado es una de las principales barreras para la plena participación de las mujeres en el mercado laboral. Las encuestas de uso de tiempo demuestran la relación inversa entre hombres y mujeres cuando se trata del tiempo dedicado al trabajo remunerado y el trabajo no remunerado. La población en edad de trabajar en el mercado laboral coincide en gran parte con la población cuidadora. En hogares con presencia de niños y niñas menores de 15 años, aproximadamente un 60% de las mujeres declara no participar en el mercado laboral por atender responsabilidades familiares. En hogares sin presencia de niños y niñas del mismo tramo de edad esta cifra se ubica en el 18% (CEPAL, 2021c).

La desigual distribución de las tareas domésticas y de cuidado también alimenta un círculo vicioso entre pobreza de tiempo y de ingresos. Frente a la deficiencia de provisiones estatales para cubrir

necesidades de cuidado de la población, los hogares que cuentan con recursos pueden acceder a servicios de cuidado en el mercado, mientras que hogares con menores ingresos se apoyan en el trabajo no remunerado de las mujeres, con impacto en su acceso al mercado laboral contribuyendo así a profundizar las desigualdades socioeconómicas.

Al analizar las estadísticas de uso del tiempo por rango etario es posible ver cómo se produce una brecha entre niños y niñas desde temprana edad. Información proveniente de 9 países de la región muestra tendencias parecidas: los niños presentan mayores tasas de participación en el trabajo remunerado mientras que el tiempo destinado al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado es ampliamente superior en las niñas. Los matrimonios y uniones infantiles, tempranas y forzadas también aumentan las horas de trabajo no remunerado y de cuidados para las niñas y adolescentes. En algunos países como Guatemala, México y Colombia el tiempo dedicado al trabajo no remunerado de las niñas y adolescentes casadas o en convivencia es equivalente a los límites de horas semanales de trabajo establecidas por ley (CEPAL, 2021a).

Esta división sexual del trabajo que comienza en edades tempranas continúa luego en la etapa adulta (CEPAL, 2022c). Las encuestas del uso del tiempo muestran la sobrecarga del trabajo no remunerado de las mujeres y revelan el alto número de horas que hombres y mujeres dedican al trabajo remunerado. La organización y duración de la jornada laboral, sumado a los altos tiempos de traslados, implica una situación muy compleja para las mujeres como las principales encargadas de los cuidados, especialmente en hogares de menores ingresos que no pueden externalizar el costo del cuidado adquiriendo servicios en el mercado.

Aunque la crisis de los cuidados precede las múltiples crisis desencadenadas por la pandemia de COVID-19, la conjunción de estos procesos ha redundado en una sobrecarga del trabajo no remunerado sin precedentes para las mujeres. Por un lado, aumentó drásticamente la carga del trabajo no remunerado con el traslado de muchos servicios a los hogares, y principalmente a las mujeres dentro de ellos. Asimismo, aumentó la carga laboral y empeoraron las condiciones laborales en los sectores del mercado laboral vinculados al cuidado, como la salud y la educación, en los cuales las mujeres se ven sobrerrepresentadas (ver sección B.2). Los impactos más dramáticos se vieron en los periodos iniciales de la pandemia con los cierres de establecimientos educativos y la presión sobre los sistemas sanitarios.

Datos provenientes de encuestas rápidas de género levantadas por ONU-Mujeres en Chile, Colombia y México en el segundo semestre de 2020 demuestran que el tiempo dedicado a la alimentación, la limpieza y

el juego con niñas y niños se incrementó en una mayor proporción entre las mujeres respecto de los hombres. La Encuesta del Uso del Tiempo en Colombia compara los períodos de enero a abril de 2017, de septiembre a diciembre de 2020 y de enero a abril de 2021, y revela que las mujeres vieron incrementado el tiempo diario dedicado a trabajo no remunerado y que subió el porcentaje de mujeres que participaba en actividades relacionadas con el suministro de alimentos y en las actividades vinculadas a limpieza y mantenimiento. En la Encuesta Rápida COVID-19 implementada por UNICEF en la Argentina entre abril y mayo de 2021, el 54% de las mujeres respondió que sentía mayor sobrecarga de tareas desde el inicio de la pandemia (CEPAL, 2022e).

Es importante destacar que las mujeres de entre 20 y 59 años en hogares con presencia de niños o niñas menores de 5 años, quienes presentaban las menores tasas de ocupación antes de la pandemia, registran también los mayores descensos en los niveles de ocupación como consecuencia de la crisis (CEPAL, 2022c). A los sesgos históricos y persistentes respecto de la economía del cuidado se suma el retroceso histórico en la participación laboral y calidad del empleo para las mujeres. Esto muestra la importancia de políticas de recuperación que reviertan estas tendencias. Sin un enfoque de género, dependiendo de los sectores priorizados, se corre el peligro de que las políticas de recuperación refuercen las brechas de desigualdad.

## **2. Los sectores de la economía del cuidado**

Los sectores de la enseñanza, la salud y el trabajo doméstico remunerado se consideran sectores de la economía del cuidado no sólo por las tareas que cumplen quienes trabajan allí sino también por el impacto que tienen en la carga de cuidado de los hogares. Así como las principales personas que cuidan en los hogares son las mujeres, también lo son en el mercado laboral. La división sexual de trabajo que se evidencia dentro de los hogares se reproduce en el mercado.

En América Latina, las mujeres son el 70,0% de las personas ocupadas en el sector de enseñanza, el 73,5% de aquellas ocupadas en el sector de la salud y el 92,8% del empleo doméstico. A pesar de ello, están por lo general ausentes en los cargos directivos, lo que se define como segregación vertical y se entiende como las “dificultades que experimentan las mujeres para poder desarrollarse profesionalmente, y acceder a puestos con mayor poder de decisión y mejores remuneraciones” (Vaca-Trigo, 2019, pág. 25). Una mirada interseccional revela además que las mujeres afrodescendientes e indígenas son las que tienen los salarios más bajos en los tres sectores de la economía del cuidado (CEPAL, 2022c).

Al inicio de la pandemia de COVID-19 las personas ocupadas en los sectores de la economía del cuidado estuvieron en la primera línea de respuesta enfrentando horas de trabajo excesivas o imprevisibles, alta exposición al contagio e intensificación de niveles de tensión y cansancio a causa de las difíciles condiciones en las que desempeñaban sus tareas.

El impacto más dramático en términos de niveles de ocupación ha sido para las mujeres que trabajan en hogares particulares con una caída de casi el 20,0% entre 2019 y 2020 (CEPAL, 2022e). El impacto no ha sido solamente en el empleo sino también en las condiciones laborales, con reducciones en la masa salarial que alcanzaron un 22,4% para las trabajadoras domésticas entre 2019 y 2021. El sector de salud ha visto una variación positiva, aunque muy leve, en los niveles de ocupación (véase el cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**América Latina (9 países)<sup>a</sup>: características laborales de sectores de la economía del cuidado, promedio ponderado, alrededor de 2019-2021**  
(En porcentajes)

Sector de actividad económica	2021		2019	Variación 2019-2021	
	Proporción de mujeres en el sector	Proporción de ocupadas en situación de pobreza	Proporción de ocupadas en situación de pobreza	Niveles de ocupación de las mujeres	Masa salarial de las mujeres
Enseñanza	69,9	4,4	3,0	-9,34	-6,45
Salud	73,5	4,3	3,2	2,50	1,41
Hogares particulares	92,8	23,5	20,7	-16,42	-22,37
Todos <sup>b</sup>	41,9	13,7	11,9	-6,28	-6,98

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

<sup>a</sup> Promedio ponderado para Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.

<sup>b</sup> 21 sectores de actividad económica según la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU-4).

Entre las secuelas profundas que ha dejado las crisis se destaca el empobrecimiento de las trabajadoras de la economía de cuidado. La proporción de las mujeres ocupadas en situación de pobreza entre 2019 y 2021 aumentó en todos los sectores, pero es particularmente alarmante la situación de las trabajadoras domésticas. Ya en 2019, el 20,7% de las mujeres de este sector se encontraba en situación de pobreza; en el año 2021 esta proporción subió a 23,5% (véase el cuadro 1). Se trata de uno de los sectores con los niveles más altos de informalidad (solamente 24,6% de las trabajadoras están afiliadas a la seguridad social), y cuenta con altas proporciones de mujeres afrodescendientes y mujeres migrantes (CEPAL, 2019).

La inclusión laboral en un mercado que desconoce lo imprescindible de los cuidados es particularmente nocivo para las

mujeres en edad de trabajar, ya que ellas son la principal población cuidadora y deben afrontar largas jornadas. También afecta a las mujeres mayores de 65 años para quienes las responsabilidades de cuidado en muchos casos se combinan con la falta de ingresos propios. El déficit de políticas integrales de cuidado y la todavía escasa normativa laboral que lo reconozca y lo garantice como un derecho para todas las trabajadoras y trabajadores desafía la sostenibilidad de la vida en igualdad en el corto, mediano y largo plazo.

### **C. Riesgos, desafíos y oportunidades en el futuro del trabajo**

La crisis del COVID-19 ha hecho más visibles los riesgos y desafíos que enfrentan las mujeres en el mercado laboral. La recuperación desigual del empleo femenino puso en evidencia la crisis de los cuidados, la relación entre división sexual del trabajo al interior de los hogares y las posibilidades de acceder a un empleo. Dicha crisis se agudiza ante los cambios demográficos que, se estima, producirán un aumento de la demanda de cuidados directos y al mismo tiempo, una menor disponibilidad de personas para cuidar ante la expansión de la población económicamente activa (CEPAL, 2022b). Para revertir dicha situación se requiere una transformación tanto en la jornada de trabajo remunerado como no remunerado, además de impulsar inversiones que atiendan a las oportunidades de creación de nuevos empleos asociados a los cuidados.

Por otro lado, la rápida transformación digital que propició la pandemia trae desafíos para la inclusión laboral de las mujeres desde varios puntos de vista: los efectos de la automatización y la pérdida de puestos de trabajo, la creación de nuevas formas de empleo mayoritariamente sin protección como es el caso de la economía *gig* y la persistencia de las brechas digitales que excluyen a gran parte de la población de empleos en sectores innovadores. Según datos de la CEPAL (2022a), el 26,7% de los empleos que desempeñan las mujeres tienen un riesgo medio o alto de sustitución; mientras que un 13,7% de los empleos, un riesgo bajo.

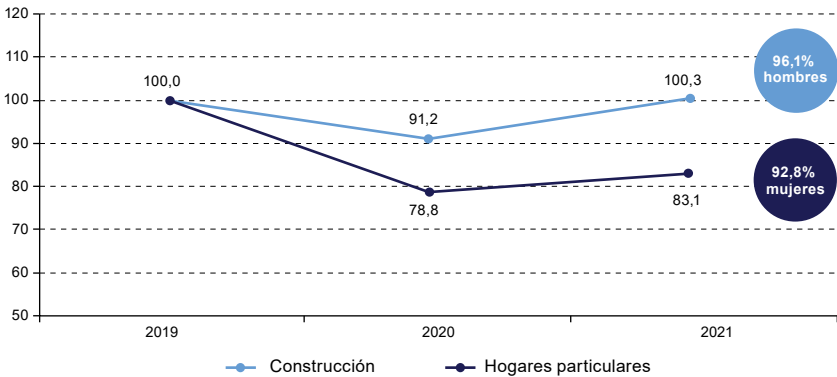
#### **1. Desigualdades de género en la recuperación**

Al igual que los impactos de las crisis, la recuperación y sus beneficios no se distribuyen de manera equitativa entre países, sectores económicos, ni entre hombres y mujeres. La recuperación económica está siendo más lenta para los sectores de actividad feminizados. Existe un componente intersectorial en las diferencias de recuperación de los indicadores

laborales, donde sectores que concentran mayor cantidad de mujeres, como hogares como empleadores, servicios, turismo y comercio, se han recuperado con menor velocidad (CEPAL, 2022c). Además, existe un sesgo de género en la recuperación dentro de los mismos sectores, donde el empleo de las mujeres se está recuperando más lentamente que el de los hombres (OIT, 2022).

Esta desigualdad se puede observar, por ejemplo, en la rápida recuperación del sector de la construcción, altamente masculinizado y con salarios promedios más altos, en contraposición con el sector del trabajo doméstico, altamente feminizado y con condiciones precarias, salarios entre los más bajos de la escala salarial y con una alta proporción de trabajadoras sin protección social. Para el año 2021, la construcción presentó niveles más altos que en 2019, mientras que el sector de hogares particulares apenas alcanzó un 83,1% de su nivel previo a la pandemia (véase el gráfico 6).

**Gráfico 6**  
**América Latina (8 países): evolución del nivel de ocupación en el sector de la construcción y en hogares particulares, 2019 a 2021**  
*(Índice 2019=100)*



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

**Nota:** Promedio ponderado para Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú, República Dominicana y Uruguay. Los círculos muestran la proporción de hombres y mujeres en cada sector el año 2021.

Otro sector fuertemente afectado por la pandemia de COVID-19, sobre todo en los países del Caribe, es el sector del turismo donde las mujeres representan una alta proporción del empleo. Por ello, a pesar de una recuperación alentadora del comercio internacional, el sector del turismo está demorando más para volver a la situación previa a la pandemia y allí las mujeres tienen una importante fuente de empleo directa e indirecta (CEPAL, 2021c). Al mismo tiempo se pronostica

aumento del empleo en algunos sectores de servicios de alta cualificación con una menor representación de las mujeres (CEPAL, 2022e).

Una particularidad de esta crisis en comparación con crisis anteriores es que el retroceso histórico en la participación laboral de las mujeres ha ido de la mano con un aumento de la sobrecarga del trabajo no remunerado y de cuidados, lo que presenta un obstáculo adicional para el regreso de las mujeres a empleos de calidad. Es probable que sin políticas laborales activas enfocadas en revertir las brechas que enfrentan las mujeres desde una perspectiva interseccional, las diferencias estructurales que se han visto exacerbadas por la crisis aumenten las desigualdades de género que caracterizan al mercado laboral en la región. Cabe recordar que la disminución en los niveles de ocupación de las mujeres afectó particularmente a los hogares de menores ingresos.

Si bien la crisis más aguda producto de la pandemia por COVID-19 se aleja, aún persisten sus impactos socioeconómicos, complejizados por los nuevos desafíos que surgen desde la guerra entre la Federación de Rusia y Ucrania y sus consecuencias globales. El aumento de la incertidumbre y sus impactos sobre la inversión y el incremento de los precios de la energía y de los alimentos, en un contexto de desaceleración de la actividad económica, tienen un fuerte impacto en el aumento de la desigualdad y en particular, en la desigualdad de género (CEPAL, 2022d), dando como resultado la persistencia y en algunos casos la exacerbación de los nudos estructurales.

Las desigualdades de género no se revelan solamente en la recuperación sino también frente a los nuevos desafíos. El aumento del costo de vida a causa de la inflación trae una compleja dinámica global con un impacto desproporcionado sobre las mujeres, quienes están sobrerrepresentadas entre las personas en situación de pobreza, desempleadas y con menores ingresos. Especial atención requieren para la política pública, los hogares monoparentales encabezados por mujeres (donde ellas son proveedoras económicas y del cuidado), en los cuales el aumento de precios de alimentos tiene un fuerte impacto dado su peso en los gastos totales del hogar.

## **2. Los cambios demográficos y su impacto en el trabajo**

Dos de las características más notables de la transición demográfica en América Latina y el Caribe son la reducción acelerada de la fecundidad y, por lo menos hasta 2030, la alta concentración de la población en la franja etaria en edad de trabajar (de 15 a 64 años). Al mismo tiempo, y como se menciona en el capítulo I, todos los países, a distinta velocidad, transitan hacia sociedades más envejecidas (CEPAL, 2019).

Desde el punto de vista del bono demográfico, suele señalarse la ventana de oportunidad que representa para los países de envejecimiento leve contar con un gran número de personas en edad de trabajar. Sin embargo, es preciso prever que, por un lado, una generación de adolescentes y jóvenes ingresará al mercado laboral y a las edades reproductivas en un contexto marcado por elevados niveles de pobreza, desocupación (Schiel, Leibbrandt y Lam, 2014 citado en CEPAL, 2022b) y profundas brechas de género. Y, por otro lado, que la población en edad de trabajar es, al mismo tiempo, población potencialmente cuidadora. Por ese motivo, al analizar los procesos de transición demográfica, se debe considerar la reducción del tiempo disponible para el trabajo doméstico y de cuidados y el aumento de la intensidad y los costos del cuidado cuando este se concentra en las edades más avanzadas. El modelo de mercado de trabajo actual, organizado en función de una jornada de trabajo a tiempo completo, desconoce la presión sobre la demanda general de cuidados y las consecuencias de la doble carga de trabajo, que recae mayoritariamente en las mujeres (CEPAL, 2022c).

Las bases de los sistemas de protección social y del derecho laboral fueron diseñados cuando el modelo predominante de hogar era el de un solo proveedor y la demanda de cuidados se concentraba en niños y niñas. En pocos años, habrá países para los que la demanda de cuidados de personas mayores superará a la demanda de cuidados de niños y niñas. Para el resto, ese cambio ocurrirá a lo largo del siglo XXI (CEPAL, 2022c). Es indispensable que la regulación de las jornadas laborales tanto de hombres como de mujeres contemple la carga de cuidados de las y los trabajadores y que contemple no sólo cuidado de niños sino también de personas mayores y vínculos no familiares. Por otro lado, si bien el aumento de la demanda de cuidados generará nuevos empleos, se requiere previsión e inversiones para que esos nuevos puestos estén protegidos y no se creen en el marco de la precarización laboral.

### **3. La transformación digital como desafío**

La transformación digital ha sido acelerada por la crisis, no solamente en el ámbito laboral sino en todas las esferas de la vida. Sin embargo, sus beneficios no se distribuyen equitativamente y, sin políticas que promuevan el acceso, la digitalización incluyente y el desarrollo de habilidades, se corre el riesgo de generar nuevas formas de exclusión y de profundizar las existentes.

En las últimas décadas, y con especial énfasis en el contexto de las restricciones de movilidad, la conectividad y las habilidades digitales se transformaron en elementos fundamentales para el desarrollo de la autonomía de las personas tanto en el marco del trabajo remunerado, como lo son la automatización de procesos, el trabajo remoto o la

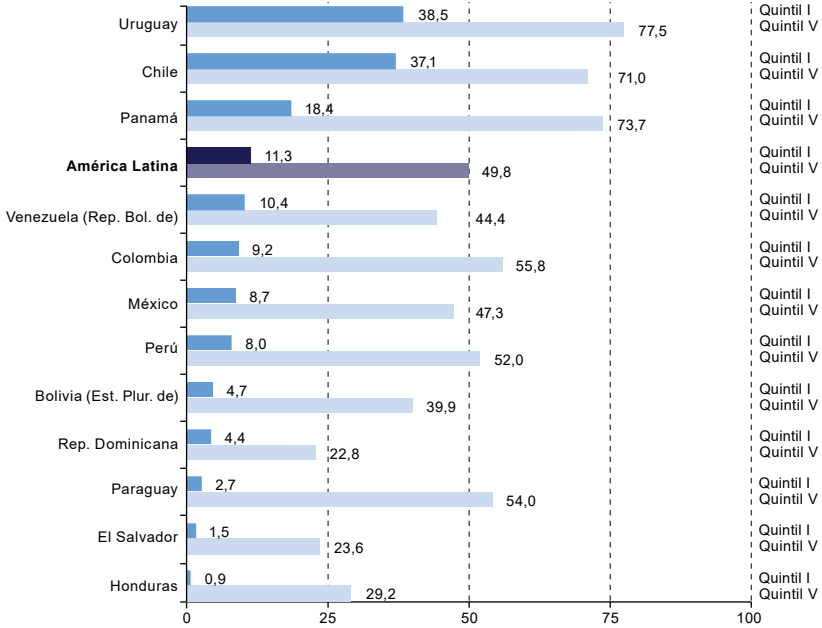
externalización y el trabajo en plataformas, como en el trabajo no remunerado y de cuidados, por ejemplo en el acompañamiento escolar de niños y niñas, en el apoyo a la atención médica a distancia de personas adultas mayores o en la realización de trámites y gestiones propias de la administración del hogar que pasaron a realizarse en línea. Estas transformaciones afectan en forma diferenciada a distintos grupos sociales, muchas veces reforzando formas de exclusión y sesgos de género subyacentes. En los países para los que se dispone de información, menos de la mitad de la población cuenta con habilidades digitales. La proporción de personas que declaran ser competentes es aún menor cuando se trata de actividades más complejas como programar, configurar un *software* o dispositivos, o utilizar fórmulas en hojas de cálculo (menos del 9%). Para estas habilidades, la brecha de género se refuerza y se retroalimenta por la escasa autopercepción de eficiencia de las mujeres en ciencias y matemáticas (Muñoz Rojas, 2019).

En América Latina y el Caribe, 1 de cada 2 hogares no cuentan con acceso a Internet, y 7 de cada 10 hogares no cuentan con acceso a computador. En esos hogares están sobrerrepresentadas las mujeres. La brecha digital de género, entendida como la brecha en conectividad efectiva y habilidades digitales, se intersecta con otras desigualdades y formas de discriminación, ya que el acceso a las tecnologías y a las habilidades necesarias para poder utilizarlas se distribuyen como un reflejo de los nudos estructurales de la desigualdad de género en la sociedad (Vaca-Trigo y Valenzuela, 2022) y, por ende, afecta más a las mujeres de hogares pobres, indígenas, afrodescendientes y rurales.

Una mirada a los hogares encabezados por mujeres por quintil de ingresos muestra brechas alarmantes. Si en el quinto quintil uno de cada dos hogares encabezados por mujeres tiene conectividad efectiva (acceso a computador y conexión a Internet), ello ocurre solamente en uno de cada diez hogares del primer quintil. Existen también disparidades importantes entre los países. Mientras en países como el Uruguay, en el quintil de ingresos más bajos el 38,5% de los hogares encabezados por mujeres cuentan con acceso efectivo, este acceso solo lo tienen el 0,9% de los hogares encabezados por mujeres en Honduras y solo el 1,5% en El Salvador (véase el gráfico 7).

En términos de empleo, la expansión de la economía digital ofrece nuevas posibilidades a la vez que puede convertirse en una nueva barrera de entrada al mercado laboral. Si bien crecen las necesidades de personal con habilidades en las áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM) y de profesionales en tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), todavía son bajos los niveles de participación de las mujeres en actividades, carreras y sectores tecnológicos hoy en auge (Bércovich y Muñoz, 2022).

**Gráfico 7**  
**América Latina y el Caribe (12 países): porcentaje de hogares encabezados por mujeres que tienen conectividad efectiva por quintil, último año disponible**  
*(En porcentajes)*



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

**Nota:** El último año disponible para Colombia, República Dominicana, Panamá, Perú, Paraguay y Uruguay es 2021; para Bolivia (Estado Plurinacional de) y México es 2020; para Honduras y El Salvador, 2019; para Chile, 2017 para Venezuela (República Bolivariana de) es 2014.

Las nuevas formas de trabajo, especialmente el trabajo flexible en las economías de plataformas o el teletrabajo, son otro fenómeno exacerbado por la pandemia y la digitalización. Estas modalidades parecen ofrecer la posibilidad de conciliar el empleo con otras actividades, como las de cuidado. Sin embargo, se debe evitar analizarlo únicamente como beneficioso para las mujeres, cuando en la realidad estas pueden enfrentar mayores barreras de acceso a ciertos tipos de trabajo, y, cuando acceden, los trabajos pueden estar solapando situaciones de superposición de la jornada remunerada y no remunerada, y provocar una mayor tensión y desgaste acompañado de la limitación de redes y vínculos por fuera del ámbito del hogar. En un estudio realizado en la Argentina, la evidencia muestra que los hombres que teletrabajaron declararon disponer de mayor margen para ocuparse de asuntos personales o familiares en relación con quienes desarrollaron sus actividades presencialmente. En contraste, las mujeres que ocuparon esta modalidad no observaron ventajas relativas en este punto (Ottaviano, 2020).

En cuanto a las economías de plataformas, como se menciona en el capítulo I, si bien han cumplido un rol de contención social frente al desempleo y la subocupación, también generan desafíos en términos de las normas laborales, fiscales y de la protección del empleo. Algunos estudios recientes muestran la precariedad, la volatilidad laboral y la poca capacidad de acumulación de capacidades como problemas asociados a estas nuevas formas de empleo (Madariaga y otros, 2019). La mayoría de las plataformas se conciben a sí mismas como intermediarias entre la oferta y la demanda, y, por ende, niegan la relación laboral. Así, buena parte de los trabajos en plataformas digitales no están protegidos por el derecho a la organización sindical, el derecho a huelga o el derecho a la negociación colectiva, ni garantizan el derecho a vacaciones, licencias por enfermedad, seguros de salud, protección a la maternidad o seguro de desempleo. Además, por su naturaleza, este tipo de empleos tampoco aseguran un ingreso fijo periódico, ni las posibilidades de capacitación o promociones en el marco de una carrera (Vaca-Trigo, 2019).

El aprovechamiento de estas nuevas formas de trabajo para un desarrollo sostenible y con igualdad tiene el gran desafío de estar acompañado de políticas de corresponsabilidad que distribuyan las labores, tanto dentro como fuera de los hogares. Asimismo, alerta sobre los procesos de automatización que implica la transformación digital. Si bien algunos estudios muestran que podría afectar particularmente a las mujeres por estar sobrerrepresentadas en ocupaciones manuales, con tareas repetitivas y bajo valor agregado (Vaca-Trigo y Valenzuela, 2022), también son mayoría en otros sectores de servicios que requieren interacción humana. Actividades como la educación, la salud y los cuidados remunerados también están atravesadas por la digitalización y podrían modificarse; sin embargo, aún no parece posible que sean automatizados por completo. Existe la hipótesis de que, por el contrario, sean mejor valoradas en el futuro si es que se realizan esfuerzos para profesionalizar estas actividades y mejorar las condiciones laborales.

## **D. Políticas públicas con igualdad para el futuro del trabajo**

Los mercados laborales en América Latina y el Caribe se apoyan en la rígida división sexual del trabajo al mismo tiempo que la reproducen. Frente a las desigualdades en la inclusión laboral y en la distribución del trabajo no remunerado, las crisis en cascada afectan a las mujeres desproporcionadamente. La recuperación del empleo pospandemia está siendo más lenta para ellas, y la desaceleración del crecimiento y las restricciones fiscales imponen desafíos para evitar que se profundice el retroceso en su autonomía económica.

En este contexto, el beneficio para las mujeres en términos de su autonomía económica dependerá de políticas activas que eviten que se reproduzcan desigualdades de género históricas. Medidas tendientes a modificar la cantidad y rigidez de las jornadas laborales pueden producir cambios en esta dirección. A continuación, se presentan cinco puntos orientadores para desarmar los nudos estructurales de la desigualdad de género en el contexto del futuro del trabajo.

## **1. Hacia un cambio de paradigma: la sociedad del cuidado**

La desvalorización social y económica del trabajo doméstico y de cuidados desempeñado principalmente por las mujeres, tanto en los hogares como en el mercado laboral, tiene implicancias profundas para sus vidas, sus ingresos y su autonomía.

Desde la Agenda Regional de Género, y más precisamente con la adopción del Compromiso de Buenos Aires (CEPAL, 2022a), se propone un cambio de paradigma: esto alude a un estilo de producción y organización social que sitúe la sostenibilidad de la vida de las personas y del planeta en el centro para avanzar hacia una sociedad del cuidado en el marco del desarrollo sostenible con igualdad de género. Esto supone reconocer el enlace entre el mercado laboral y el trabajo no remunerado y de cuidados que sostiene la vida y las economías (CEPAL, 2022c). Desde la estructura productiva esto significa orientarse hacia sectores intensivos en conocimiento, en empleos de calidad y oportunidades económicas para las mujeres, y bajos en emisiones de carbono que contribuyan también al cuidado del planeta.

## **2. Promover una recuperación con igualdad de género**

Algunos de los sectores más rezagados en términos de la recuperación son los que concentran una mayor tasa de feminización. En el actual contexto inflacionario y de ajuste a la baja de las perspectivas económicas, es importante buscar estrategias de recuperación, desarrollo productivo y fomento del empleo con perspectiva de género, que tengan en consideración no replicar los sesgos androcéntricos. Al mismo tiempo, el trabajo a distancia y el aumento de la tercerización imponen nuevos desafíos. Si bien la informalidad en la región no es mayor que lo observado antes de la pandemia, las cifras actuales dan cuenta de una precarización significativa del trabajo en América Latina y el Caribe, con especial énfasis entre las mujeres de menores ingresos y con bajo nivel educativo. Es importante crear directrices para orientar la generación y el acceso de trabajo decente, enfocadas en incentivos hacia la formalización de los y las trabajadoras.

El acceso a mejores condiciones laborales es también uno de los componentes clave para lograr un sistema de protección social más robusto, en que la fuerza laboral pueda estar protegida ante futuras crisis.

Esto cobra especial relevancia en el contexto de la recuperación económica, donde se observa un rezago importante de las áreas que tienen mayor informalidad. Ante la persistencia de la situación de crisis, es importante poner foco en la ampliación de los seguros de desempleo para personas que se desempeñan como cuentapropistas o de forma independiente, otro sector donde las mujeres están sobrerrepresentadas.

### **3. Priorizar la inversión y mejorar las condiciones laborales en la economía del cuidado**

A la luz de la transición demográfica y epidemiológica que atraviesa la región se prevé un importante aumento de la demanda de cuidados. Sin políticas de acción afirmativa en el ámbito laboral aunado con políticas y sistemas integrales de cuidado esta situación corre el riesgo de perjudicar aún más la participación laboral de las mujeres, no sólo en la economía del cuidado sino en el mercado laboral en su conjunto. Actualmente, los sectores de la economía del cuidado son altamente feminizados y poco valorados en términos económicos y sociales, además han sido particularmente golpeados por la pandemia, en especial, el trabajo doméstico remunerado. Se requiere avanzar en el reconocimiento social y monetario de estos trabajos, lo que implica incrementar “las habilidades, profesionalización, certificación, formalización y valorización de quienes se emplean en la economía del cuidado” (CEPAL, 2022c, pág. 174). De especial atención es el sector de trabajo doméstico remunerado donde se vuelve imprescindible ampliar mecanismos de formalización, perfeccionamiento y certificación con el objetivo de asegurar el acceso de las trabajadoras a la protección social de la mano con el fortalecimiento de marcos normativos de protección social y laboral.

Priorizar la inversión en la economía del cuidado es fundamental para la creación y protección del empleo, y tiene impactos positivos tanto para quienes allí se emplean como para el conjunto de la población que se beneficia de sus servicios. Además de ser esencial para la sostenibilidad de la vida, la inversión en la economía del cuidado tiene un gran potencial para mejorar los ingresos de los hogares y para contribuir al cierre de brechas de género.

Un cálculo realizado por ONU-Mujeres y la CEPAL muestra que la configuración de un sistema de cuidados infantil en México conllevaría un aumento total del valor bruto de la producción promedio anual de 1,77% y un aumento total del empleo promedio anual de 3,9% con respecto a la población ocupada del año 2019. La inversión equivaldría a un 1,16% del PIB, inversión que generaría una recaudación fiscal adicional, a través de impuestos y cotizaciones sociales de 0,29% del PIB. Considerando que el actual sistema de cuidados infantiles en México tiene un costo fiscal aproximado de 0,45% del PIB, el financiamiento adicional necesario promedio en 5 años sería de 0,58% del PIB. Este ejemplo muestra el potencial dinamizador que tiene la inversión en cuidados (CEPAL, 2022b).

En el contexto actual de restricción fiscal con altas tasas de inflación, bajo crecimiento económico e importante incremento de la deuda es crucial abordar el financiamiento de las políticas y programas de cuidados desde una perspectiva innovadora y responsable, integrando diversas fuentes que aseguren su progresividad y sostenibilidad. Para diseñar los modelos de financiamiento de los sistemas de cuidados en los países de la región es imprescindible analizar diferentes alternativas que habiliten la diversificación de las fuentes de recursos, procurando una adecuada combinación entre el aseguramiento social, los recursos presupuestales provenientes de rentas generales, impuestos específicos y pagos directos desde las familias (CEPAL, 2022b).

#### **4. Un mercado laboral que promueva la igualdad de género**

Las políticas de inclusión laboral pueden modificar la persistente y desigual división sexual de trabajo y contribuir en el cambio de patrones culturales que asocian a hombres y mujeres a ciertas tareas y sectores. Esto requiere implementar incentivos para influir en el funcionamiento del mercado laboral, tales como beneficios para quienes contraten mujeres en sectores tradicionalmente masculinizados al mismo tiempo que se promueve la incorporación de los hombres en tareas históricamente feminizadas (CEPAL, 2022c). Esto último toma particular importancia en el contexto de aumento de la demanda en los sectores de la economía de cuidado.

Las licencias por maternidad y paternidad y parentales presentan otra oportunidad para contribuir a revertir patrones discriminatorios y desiguales. Elementos claves en este sentido son la introducción de días obligatorios de licencia por paternidad y generación de incentivos para su uso, como también implementación de campañas de información sobre el papel de los hombres como cuidadores y la protección explícita de los padres que toman la licencia de paternidad. A esto se suman medidas para regular el máximo de horas de las jornadas de trabajo y la protección del empleo de todos quienes tienen personas dependientes a su cargo. En todos estos procesos se hace imprescindible continuar fortaleciendo las estadísticas laborales con perspectiva de género, lo que permite monitorear los avances.

#### **5. Digitalización inclusiva para el desarrollo sostenible con igualdad de género**

La digitalización inclusiva desde una perspectiva de género requiere avanzar en las dimensiones del acceso, el uso y la apropiación de tecnologías digitales, así como también en su creación y desarrollo. En

primer lugar, mejorar el acceso por parte de las mujeres a una conectividad efectiva y a dispositivos digitales asequibles es condición necesaria, pero no suficiente. La conectividad efectiva implica el acceso a Internet y al uso de las tecnologías digitales que permitan el desarrollo de habilidades, tanto aquellas consideradas como habilidades digitales genéricas (que incluyen la alfabetización digital y gestión de información, la comunicación y la colaboración digital, la creación de contenido digital, la seguridad y privacidad digital, y la gestión y el conocimiento de derechos humanos digitales), como las habilidades de nivel superior (habilidades especializadas que constituyen la base de las ocupaciones y profesiones especializadas en TIC) (Bércovich y Muñoz, 2022). Al mismo tiempo que se garantiza la conexión efectiva, se debe promover la educación y capacitación de las mujeres en CTIM y TIC para eliminar las barreras de ingreso a estos sectores productivos.

También es necesario fomentar la apropiación de las tecnologías para generar vínculos de confianza y mejorar la calidad de su uso en distintas áreas de la vida. Finalmente, la plena participación de las mujeres en la creación y desarrollo de ciencia y tecnología requiere impulsar trayectorias educativas y laborales en las áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas. Para ello es necesario eliminar los factores condicionantes de oportunidades, tanto de acceso y conexión efectiva como de habilidades digitales (Bércovich y Muñoz, 2022; Vaca-Trigo y Valenzuela, 2022). En la actualidad, la falta de conexión efectiva impacta no sólo en las habilidades laborales sino también en el acceso a derechos básicos como el acceso a la información.

La CEPAL ha propuesto la promoción de procesos de transformación digital incluyentes que involucran iniciativas como la Canasta Básica Digital<sup>2</sup> para los hogares de la región, asegurando conectividad efectiva y las habilidades necesarias para utilizar dichas tecnologías y la Alianza Regional para la Digitalización de las Mujeres de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2021c). Aumentar la cobertura y la calidad de la red, especialmente en las zonas desatendidas, promover la confianza y la seguridad digitales para las mujeres y las niñas y garantizar los derechos humanos digitales, producir información para visibilizar la situación de las mujeres en su diversidad en el marco de los procesos de innovación y transformación digital son algunas de las recomendaciones para evitar que las nuevas tecnologías digitales profundicen desigualdades preexistentes (CEPAL/ONU-Mujeres/UNESCO, 2023).

---

<sup>2</sup> La propuesta de Canasta Básica Digital incluye una computadora portátil, un teléfono inteligente y una tableta, así como medidas de apoyo que operen simultáneamente para garantizar la conectividad efectiva.

## Bibliografía

- Bércovich, N. y M. Muñoz (2022), “Rutas y desafíos para cerrar las brechas de género en materia de habilidades digitales”, *Documentos de Proyectos*, (LC/TS.2022/73). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022a), *Un camino digital para el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe* (LC/CMSI.8/3), Santiago, noviembre.
- \_\_\_\_ (2022b), *El financiamiento de los sistemas y políticas de cuidados en América Latina y el Caribe: aportes para una recuperación sostenible con igualdad de género* (LC/TS.2022/134). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres).
- \_\_\_\_ (2022c), *La sociedad del cuidado: horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género* (LC/CRM.15/3), Santiago.
- \_\_\_\_ (2022d), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2022: dinámica y desafíos de la inversión para impulsar una recuperación sostenible e inclusiva* (LC/PUB.2022/9-P), Santiago.
- \_\_\_\_ (2022e), “Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿cómo enfrentar esta nueva crisis?”, junio.
- \_\_\_\_ (2022f), *Panorama Social de América Latina 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- \_\_\_\_ (2021a), “Los matrimonios y uniones infantiles, tempranos y forzados: prácticas nocivas profundizadoras de la desigualdad de género en América Latina y el Caribe”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/186). Santiago.
- \_\_\_\_ (2021b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2021: dinámica laboral y políticas de empleo para una recuperación sostenible e inclusiva más allá de la crisis del COVID-19* (LC/PUB.2021/10-P/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_\_ (2021c), “La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad”, *Informe Especial COVID-19*, N° 9, Santiago, febrero.
- \_\_\_\_ (2019), *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (LC/CRM.14/3), Santiago.
- CEPAL/ONU-Mujeres (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer) (2023), “Declaración de las ministras y altas autoridades de los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres de América Latina y el Caribe para el 67° período de sesiones de la Condición Jurídica y Social de la Mujer”, Santiago.
- CEPAL/ONU-Mujeres/UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2023), “La igualdad de género y la autonomía económica de las mujeres y las niñas en la era digital: aportes de la educación y la transformación digital en América Latina y Caribe” (LC/MDM.64/DDR/1), Santiago.
- Madariaga, J. y otros (2019), “Economía de plataformas y empleo: ¿Cómo es trabajar para una app en Argentina?”, mayo.
- Muñoz Rojas, C. (2019), “Educación técnico-profesional y autonomía económica de las mujeres jóvenes en América Latina y el Caribe”, *serie Asuntos de Género*, N° 155 (LC/TS.2019/26). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2022), “Un crecimiento débil y crisis global frenan la recuperación del empleo en América Latina y el Caribe”, serie Panorama Laboral 2022, septiembre.
- Ottaviano, J. M. (2020), “Teletrabajo y cuidados” en “Cuidados y mujeres en tiempos de COVID-19: la experiencia en la Argentina”, *Documentos de Proyectos*, (LC/TS.2020/153). Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Vaca-Trigo, I. (2019), “Oportunidades y desafíos para la autonomía de las mujeres en el futuro escenario del trabajo”, serie *Asuntos de Género*, N° 154 (LC/TS.2019/3). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Vaca-Trigo, I. y M. E. Valenzuela (2022), “Digitalización de las mujeres en América Latina y el Caribe: acción urgente para una recuperación transformadora y con igualdad”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/79), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



### Capítulo III

## **Desafíos y recomendaciones para la inclusión laboral de jóvenes en América Latina**

*Andrés Espejo  
Sonia Gontero  
Denisse Gelber  
Javiera Ravest*

La juventud es una fase trascendental del ciclo de vida, determinando aspectos que afectarán la vida adulta, como la inclusión en el mercado de trabajo. La inclusión laboral, caracterizada por el acceso a un empleo en condiciones de trabajo decente, es imprescindible para la inclusión social y lograr una sociedad más equitativa (CEPAL, 2017). No en vano se considera al empleo como “la llave maestra de la igualdad” porque, junto con la educación, son los principales mecanismos de promoción de la inclusión social, superación de la pobreza, acceso a la protección social y para vivir de manera autónoma, en especial para quienes se encuentran en una situación de desventaja (CEPAL, 2016).

Así, la transición del sistema educativo al mercado laboral define en buena medida la trayectoria laboral futura (en términos de ingresos, calidad del empleo y posibilidades de desarrollo profesional), siendo un punto clave en el paso hacia la adultez y en la reproducción de las (des)ventajas de origen (Abramo y Ullmann, 2017; Miranda y Corica, 2018; CEPAL, 2017, 2019, 2016; Cavero y Ruiz, 2016). Esto representa un hito fundamental dentro del ciclo de vida y contribuye, en gran medida, a los procesos de emancipación y autonomía de las juventudes (Filgueira, 1998).

La juventud de América Latina y el Caribe presenta una serie de ventajas respecto de generaciones anteriores, como su nivel de calificación y manejo de las tecnologías, lo cual es un recurso valioso para el desarrollo de los países, además de representar un potencial para aprovechar el dividendo demográfico y mejorar la productividad (Gontero, 2023). Sin embargo, debido a los problemas estructurales de desigualdad y pobreza, y a las consecuencias de las sucesivas crisis enfrentadas en los últimos años, la inclusión laboral de jóvenes está en peligro, especialmente para las mujeres (Morales y Van Hemelryck, 2022). Considerando que la recuperación ha sido lenta y concentrada en empleos de baja calidad e informales (CEPAL, 2022b), América Latina se ha alejado del cumplimiento de las metas planteadas para 2030 que buscan garantizar la inclusión laboral a través del trabajo decente para todas las personas y, en especial, la juventud.

Teniendo en cuenta este contexto, el presente capítulo busca entregar un análisis de los principales desafíos y obstáculos para la inclusión laboral de la población joven en América Latina, en el contexto de la recuperación pospandemia y de algunas de las principales tendencias que moldean el futuro del trabajo en la región. El capítulo se subdivide en cuatro secciones. En la primera, se entrega un diagnóstico de la inclusión laboral de la juventud en América Latina, dando cuenta de los principales indicadores emanados de las encuestas de hogares y empleo de la región. La segunda sección analiza el proceso de las transiciones del sistema educativo al mercado laboral, clave en la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. La tercera sección centra la mirada en la creciente brecha entre las competencias y habilidades requeridas por el mercado laboral enmarcadas en la cuarta revolución digital. Finalmente, se realizan propuestas de políticas para facilitar y lograr una inclusión laboral de las juventudes de América Latina y el Caribe.

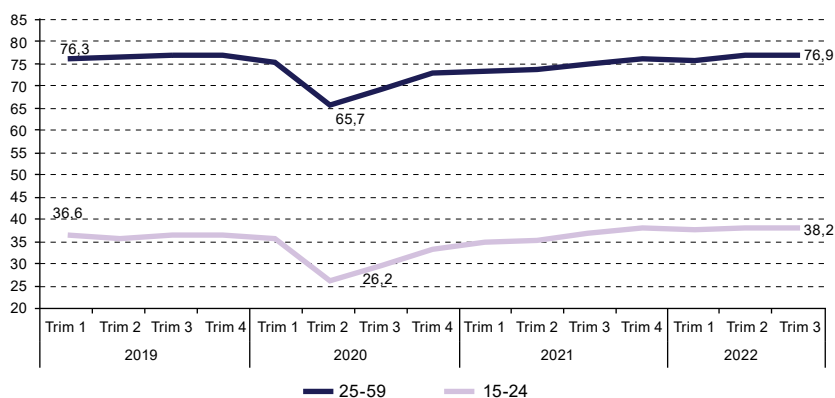
## **A. Dinámica de la inclusión laboral de la juventud en América Latina en la pospandemia**

Las personas jóvenes de América Latina enfrentan contextos particularmente desafiantes para su inclusión laboral y la construcción de trayectorias exitosas (Gontero y Albornoz, 2022; Chacaltana y Dasgupta, 2021; CEPAL, 2021; CEPAL/OIT, 2017; Gontero y Weller 2015, Weller 2007). Estas dificultades se hicieron más evidentes durante la pandemia de COVID-19 y la consecuente crisis socio sanitaria desde principios de 2020 (CEPAL, 2021). Las medidas de restricción a la movilidad aplicadas durante los primeros meses de pandemia hicieron que muchos jóvenes se vieran privados de espacios de socialización y no pudieran ejercer su derecho a la educación y formación. Entre los jóvenes que se estaban incorporando al mercado laboral por primera vez, la falta de vacantes de empleo redujo las opciones disponibles incrementando las dificultades en los primeros pasos en el mundo laboral y

afectando negativamente los anhelos y expectativas de muchos de ellos. Una encuesta realizada recientemente entre jóvenes latinoamericanos muestra que sus principales preocupaciones son la situación financiera, personal o familiar, encontrar un trabajo tras la pandemia y poder dar continuidad a sus estudios (Grupo de trabajo sobre juventud, 2022).

Asimismo, entre los jóvenes que ya estaban trabajando se verificaron reducciones de horas trabajadas, despidos y pérdidas de empleo, situaciones que aumentaron su vulnerabilidad económica (OIT, 2022). En efecto, durante este periodo, las y los jóvenes entre 15 y 24 años de América Latina experimentaron proporcionalmente una pérdida de empleo mayor que los adultos. Al comparar el segundo trimestre de 2019 y 2020, la caída en la tasa de ocupación entre las personas de 15 a 24 años fue de 26% y la del grupo 25 a 59 años de 13,6% (véase el gráfico 8). Esto implica una pérdida de alrededor de 9,8 millones de puestos de empleo juvenil en el periodo de mayores medidas sanitarias y confinamiento. En general, en momentos de crisis, los jóvenes trabajadores suelen verse más fuertemente afectados. Ante la disminución de la demanda y la necesidad de reducir su personal, las empresas suelen responder manteniendo a los empleados con más experiencia o capacitación o con mayores niveles de productividad y eliminando los puestos de trabajadores con menos antigüedad, cuyos costos asociados al despido son menores (OIT, 2020). En el caso de la crisis causada por la pandemia también incidieron otros factores como la alta presencia de jóvenes en el empleo informal y la sobrerrepresentación en ocupaciones que se vieron muy afectadas por las medidas de confinamiento, como los sectores de servicios de restaurantes, hotelería y comercio (CEPAL, 2021; OIT, 2020).

**Gráfico 8**  
**América Latina (13 países): tasa de ocupación de jóvenes (15 a 24 años)**  
**y adultos (25 a 59 años), primer trimestre 2019 a tercer trimestre 2022**  
(En porcentajes)

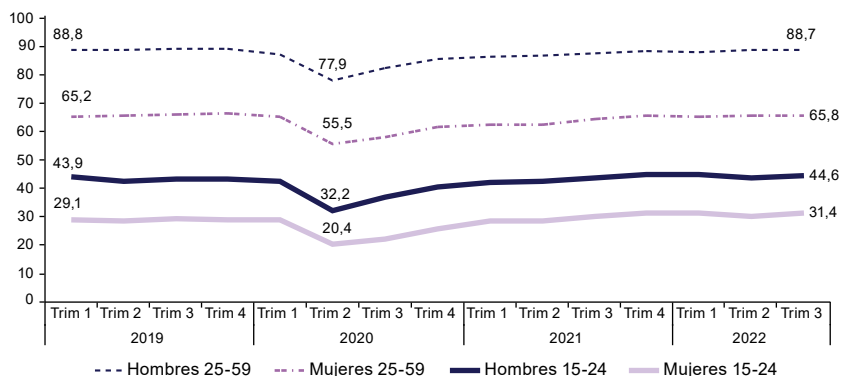


**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de estadísticas oficiales de los países.

**Nota:** Los países considerados son Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

En la ocupación se observan los mayores impactos para el segundo semestre de 2020: en el caso de las mujeres jóvenes su tasa de ocupación alcanzó 20,4%, los niveles más bajos para este grupo de edad; mientras que en los hombres jóvenes la tasa de ocupación llegó al 32,2% (véase el gráfico 9). La evolución de este indicador muestra claramente una de las brechas de género de los mercados laborales regionales desde temprana edad. La tasa de ocupación de las mujeres jóvenes de 15 a 24 años se mantiene más de 13 puntos porcentuales por debajo de la de sus pares hombres. Esta brecha alcanza los 23 puntos porcentuales entre los adultos de 25 a 59 años.

**Gráfico 9**  
**América Latina (13 países): tasa de ocupación de jóvenes (15 a 24 años)**  
**y adultos (25 a 59 años), por sexo, primer trimestre 2019 a tercer trimestre 2022**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de estadísticas oficiales de los países.

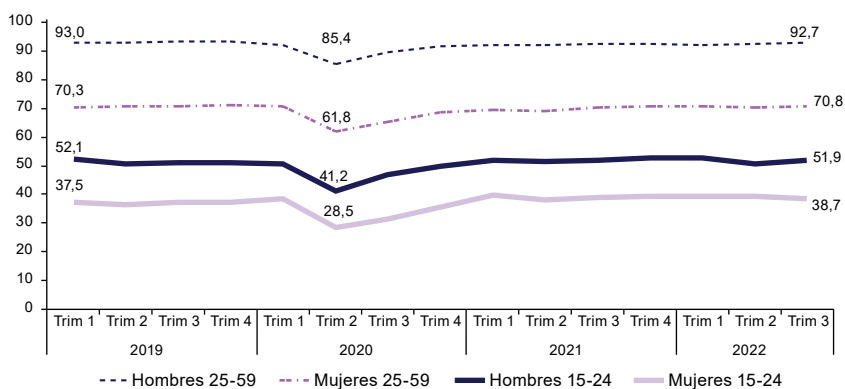
**Nota:** Los países considerados son Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Esta fuerte contracción de la tasa de ocupación juvenil se vio acompañada por una caída en la tasa de participación laboral tanto entre los jóvenes como entre los adultos. Algunos trabajadores que perdieron su empleo siguieron económicamente activos (buscando trabajo), pero otro grupo de trabajadores se retiró del mercado laboral, ya fuera debido a la amenaza sociosanitaria, el desaliento tras el cierre de recintos, o para hacer frente al incremento de las actividades domésticas y de cuidados debido a los confinamientos.

Mientras que, en términos absolutos, durante los peores meses de la pandemia, el cambio en las tasas de participación de jóvenes y adultos fue relativamente similar, la contracción de la oferta laboral fue proporcionalmente mucho más marcada entre los jóvenes y principalmente entre las mujeres (véase el gráfico 10). Los adultos pasaron de una

participación promedio de 82% en el segundo trimestre de 2019 a 73% en el segundo trimestre de 2020, mientras que, en el mismo periodo, jóvenes de 15 a 24 años bajaban de 44% a 35%. Por otra parte, en este periodo, la tasa de participación laboral de las mujeres jóvenes fue más de 10 puntos porcentuales menor que la de sus pares varones.

**Gráfico 10**  
**América Latina (13 países): tasa de participación de jóvenes (15 a 24 años) y adultos (25 a 59 años) por sexo, primer trimestre 2019 a tercer trimestre 2022**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de estadísticas oficiales de los países.

**Nota:** Los países considerados son Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

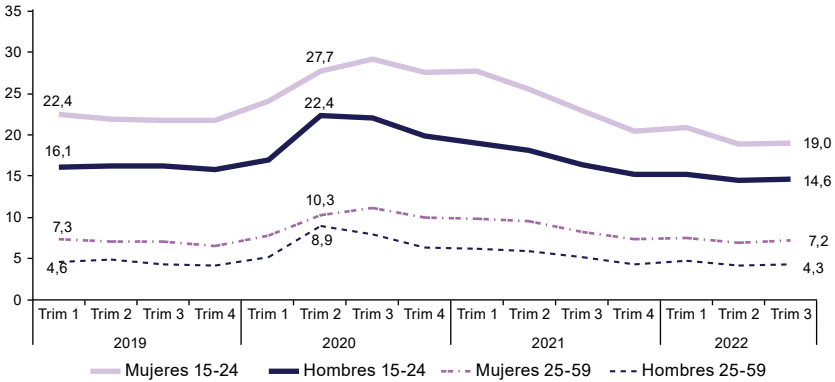
Así, al igual que en el indicador de ocupación, la participación laboral también da cuenta de una importante brecha de género. Varios factores inciden en esta relativamente baja implicación en el trabajo remunerado de las mujeres jóvenes y adultas, tales como el nivel de estudios, el estado civil, la presencia de hijos e hijas dependientes en el hogar y la organización de las tareas domésticas y de cuidado al interior de los hogares (Marshall, 2011; Yeung y Yang, 2020; CEPAL/OIT, 2019).

Un indicador que muestra las dificultades de acceso al mercado laboral de los jóvenes latinoamericanos es la tasa de desocupación, indicador que mide la proporción de jóvenes que están disponibles para trabajar y buscan activamente un empleo. En la mayoría de los países de la región, este indicador es hasta tres veces más elevado que el de los adultos. En 2019, en promedio para 13 países de América Latina, la proporción de jóvenes desocupados de 15 a 24 años alcanzó 18,7% mientras que la proporción de adultos en esta situación era de 5,9%. Las desigualdades por sexo también se evidencian en este indicador, en el mismo año y para el mismo grupo de países la tasa de desocupación de las mujeres jóvenes alcanzó 22,4% y la de hombres jóvenes de 16,1%, una

diferencia de casi 6 puntos porcentuales. Para el mismo año 2019, y en el caso de adultos, la desocupación de hombres fue de 4,6%, mientras que en mujeres alcanzaba 7,3%.

Durante la pandemia, la tasa de desocupación se incrementó tanto para jóvenes como para adultos. A pesar de que la contracción en la participación laboral antes mencionada atenuó parcialmente la caída en la tasa de ocupación, la tasa de desocupación se incrementó marcadamente para los jóvenes (véase el gráfico 11). En los peores meses de la pandemia, cerca de una de cada tres jóvenes mujeres que participaba en el mercado laboral estaba desempleada.

**Gráfico 11**  
**América Latina (13 países): tasa de desocupación de jóvenes (15 a 24 años) y adultos (25 a 54 años) por sexo, primer trimestre 2019 a tercer trimestre 2022**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de estadísticas oficiales de los países.  
**Nota:** Los países considerados son Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

A medida que las restricciones a la movilidad se fueron levantando, los trabajadores fueron regresando al mercado laboral por lo que la tasa de participación aumentó gradualmente a partir del tercer trimestre del año 2020. Del mismo modo, la tasa de ocupación se fue incrementando y por lo tanto se redujeron las tasas de desocupación. A finales de 2022, los principales indicadores laborales parecen haber alcanzado niveles previos a la crisis, estando incluso la tasa de desocupación de jóvenes aproximadamente 2 puntos porcentuales bajo los niveles prepandemia.

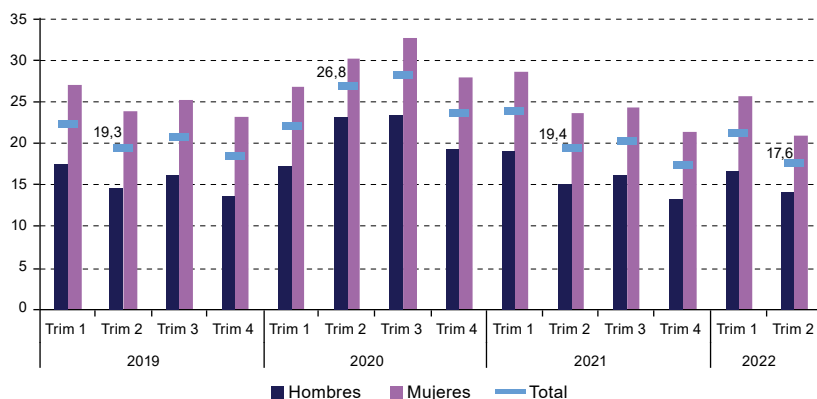
Si bien estas tendencias muestran una recuperación de los indicadores laborales, aún se desconocen los impactos de largo plazo de esta crisis en la inclusión laboral de los jóvenes. Como se mencionó con

anterioridad, en este periodo tanto su acceso a actividades de formación como de empleo se vieron limitados, aumentando la ya elevada inactividad laboral juvenil en un momento crucial de la vida. Cabe destacar que el confinamiento y la consecuente mayor presencia de las personas en los hogares aumentó las tareas necesarias para su reproducción y funcionamiento, por lo que una proporción importante de este grupo se dedicó exclusivamente a los cuidados y tareas domésticas.

En efecto, América Latina se caracteriza por una incidencia relativamente alta de la proporción de jóvenes que no están estudiando ni ocupados en el mercado laboral. En 2019, aproximadamente 21% de los jóvenes de 15 a 24 años no estaba inserto en el sistema educativo ni trabajando remuneradamente en el mercado laboral. Durante el año 2020 se observó un aumento importante de jóvenes en esta situación, alcanzando el 30% de las mujeres y el 23% de los hombres (véase el gráfico 12). Esta situación también se verificó entre los jóvenes a nivel mundial, estimándose que la proporción de jóvenes fuera del sistema educativo y del mercado laboral alcanzó el 23,3%, situándose en su nivel más alto en quince años (OIT, 2022). La proporción de jóvenes fuera de la educación y del trabajo remunerado se fue reduciendo gradualmente en los trimestres siguientes, regresando a los ya elevados niveles precrisis.

Gráfico 12

**América Latina (7 países): jóvenes (15-24 años) que no están estudiando ni ocupados en el mercado laboral, por sexo, primer trimestre 2019 a segundo trimestre 2022**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de ILOStat. Disponible [en línea] <https://ilostat.ilo.org/>.  
**Nota:** Los países considerados son Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Perú y República Dominicana.

Esta proporción es mucho más alta entre las mujeres y entre las principales razones se encuentra la división sexual inequitativa de las tareas domésticas y de cuidado al interior de los hogares y comunidades.

En una encuesta realizada entre jóvenes de la región, se da cuenta de la percepción que el número de horas dedicado al trabajo doméstico y de cuidados aumentó durante la pandemia principalmente entre las mujeres, quienes señalan que el COVID-19 tuvo un claro impacto diferenciado por sexo (Grupo de trabajo sobre juventud, 2022).

Si bien esto puede ser una situación transitoria, es probable que este tiempo en el que no se está adquiriendo habilidades o desarrollando una experiencia laboral incida negativamente en la futura inserción de los jóvenes en actividades remuneradas. Desde el punto de vista de las políticas, es importante establecer mecanismos que ayuden a conciliar actividades de cuidado, estudio y trabajo para que los jóvenes puedan mantener una relación con el mercado laboral que sea orgánica y articulada.

Este periodo de crisis ha puesto en evidencia la necesidad de identificar los elementos que modelan el acceso a oportunidades y los mecanismos de protección que permitan implementar acciones efectivas para una inclusión laboral y social, productiva y satisfactoria para las personas jóvenes. Uno de estos aspectos es el fortalecimiento de los mecanismos para asegurar el acceso a empleos formales. En general, los jóvenes de la región tienen mayor participación en el empleo informal, lo que perpetúa su vulnerabilidad en términos de protección social, derechos laborales y condiciones de trabajo decente (Espejo y Espíndola, 2015; Hlasny y AlAzzawi, 2022; Sánchez, Robles y Vargas, 2022).

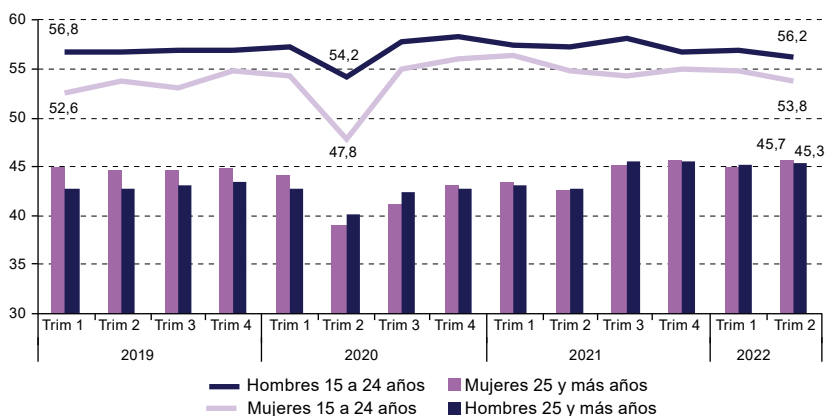
Según las últimas estadísticas disponibles, la tasa de informalidad alcanza aproximadamente al 55% de los jóvenes de 15 a 24 años y está en torno al 45% de los adultos de 25 a 59 años (CEPAL, 2022b). Asimismo, mientras que en el caso de los jóvenes se observa una mayor participación de los hombres en el empleo informal, entre las personas adultas, la tasa de informalidad es relativamente mayor para las mujeres (véase el gráfico 13).

En relación con la evolución de la informalidad, se observa que, durante la pandemia, estos trabajadores fueron fuertemente afectados y muchos debieron retirarse del mercado laboral (CEPAL, 2022a). De esta manera, la tasa de informalidad disminuyó en este periodo, aunque no por buenas razones. En promedio, fueron las mujeres informales las más afectadas, por lo que las tasas de informalidad se redujeron marcadamente durante 2020 en mujeres jóvenes y adultas. Sin embargo, con el regreso de los trabajadores al mercado laboral, las tasas de informalidad comenzaron a incrementarse, alcanzando niveles similares a los registrados previos a la pandemia (véase el gráfico 13).

En definitiva, la recuperación que se está observando tanto en términos de crecimiento económico como de generación de empleo parece ser todavía particularmente frágil e incierta para los jóvenes. El apoyo a este grupo continúa siendo de especial importancia ante la incertidumbre sobre los riesgos de que se produzcan efectos negativos a largo plazo

en esta generación de jóvenes (la “generación del confinamiento”), lo que podría poner en peligro sus trayectorias laborales futuras y sus perspectivas de vida personal (Chacaltana y otros, 2022).

**Gráfico 13**  
**América Latina (8 países): tasa de empleo informal de jóvenes y adultos,**  
**por sexo primer trimestre 2019 a segundo trimestre 2022**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de ILOStat. Disponible [en línea] <https://ilostat.ilo.org/>.

**Nota:** Los países considerados son Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Perú, República Dominicana y Uruguay.

## B. Desafíos de la transición escuela-trabajo para las y los jóvenes de la región

La transición desde el sistema educativo al mercado laboral representa un hito fundamental del ciclo de vida y contribuye, en gran medida, a los procesos de emancipación y autonomía de las juventudes (Espejo y Espíndola, 2015; Filgueira, 1998). Asimismo, los procesos de transición y los acontecimientos que marcan el paso de una etapa a la siguiente tienen un rol clave en la construcción de identidad de las personas, contribuyendo a la adquisición de nuevas habilidades, modificaciones en las representaciones de sí mismos y en sus relaciones con el entorno, así como en nuevas formas de posicionamiento en el orden social (Sepúlveda, 2017).

En América Latina, la noción de las transiciones como un trayecto que tiene un inicio y un punto de llegada no logra abarcar la complejidad del fenómeno. Por una parte, debido a que el estudio y el trabajo no necesariamente son etapas sucesivas ni excluyentes en las trayectorias de vida, sino que pueden superponerse y adoptar múltiples combinaciones (Abramo y otros, 2021). Y, por otra parte, debido a la diversidad de aspectos que inciden en las transiciones y las múltiples formas en que las

distintas juventudes se encuentran restringidas por su contexto debido a su condición étnico-racial, género, condición migrante o situación de discapacidad, entre otras.

La duración de la transición varía de acuerdo con el punto de llegada que se considere (inserción laboral o inclusión laboral)<sup>1</sup>. Los estudios para América Latina revelan que la transición es más larga que en los países desarrollados, en parte porque los jóvenes dejan de asistir, al menos en forma exclusiva a un establecimiento educativo a edades más tempranas. Aunque esto podría ser reflejo del contexto particular de la región y las dificultades que enfrentan las juventudes para insertarse en el mercado laboral, resulta relevante analizar en qué medida la duración de la transición sea lo más corta posible para evitar largos periodos de inactividad que afecten negativamente la inclusión laboral futura. También hay que considerar que el retraso en la inserción laboral puede ser voluntario, por ejemplo, cuando la persona está a la espera de un trabajo satisfactorio o acorde a sus expectativas o formación (Gontero, 2023; CEPAL/OIT 2017).

En este sentido, transiciones prolongadas pueden tener una serie de costos para los individuos que podrían afectar sus oportunidades laborales a futuro, debido a que largos períodos de desocupación, menores remuneraciones o acceso a empleos de baja calidad pueden mermar los conocimientos y competencias adquiridas durante la etapa educativa, así como sus expectativas laborales. A su vez, transiciones largas asociadas al desaliento, las necesidades de cuidado u otros factores involuntarios, pueden también exponer a las personas a situaciones de riesgo (CEPAL/OIT, 2017; Gontero, 2023; Viollaz, 2014). Sin embargo, no todas las transiciones cortas son deseables, como cuando es el resultado de una necesidad inmediata de generar ingresos. Transiciones extremadamente cortas pueden estar relacionadas con dificultades para encontrar empleos en condiciones de trabajo decente, lo que estaría asociado a mayor precariedad, inestabilidad laboral y periodos de desocupación en el futuro y en el largo plazo (Manacorda y otros, 2017).

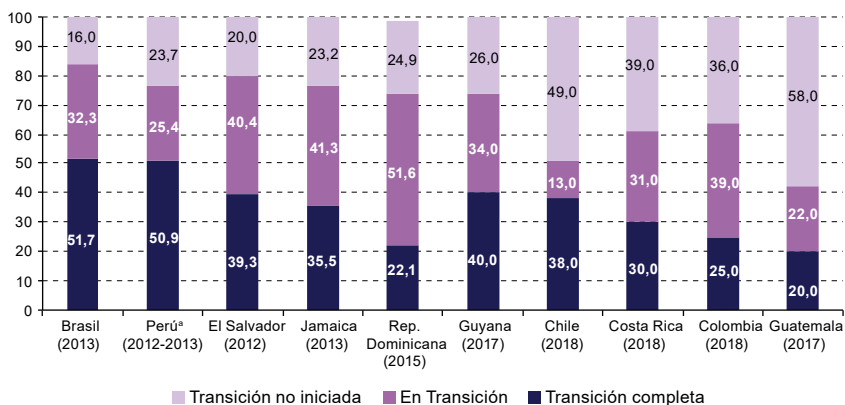
Una encuesta longitudinal especialmente diseñada con el fin de ampliar el conocimiento y análisis durante esta etapa es la Encuesta sobre la Transición de la Escuela al Trabajo (ETET), desarrollada por la OIT<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Si se considera como punto de llegada el acceso al primer empleo (independiente de sus características), la duración de la transición es menor que si se considera el acceso al primer empleo en condiciones de trabajo decente (CEPAL/OIT, 2017; Manacorda, y otros, 2017).

<sup>2</sup> En América Latina y el Caribe se ha realizado en diez países: el Brasil (2013), Chile (2018), Colombia (2015 y 2018), Costa Rica (2018), El Salvador (2012), Guatemala (2017), Guayana (2017), Jamaica (2013), el Perú (áreas urbanas, 2012-2013) y la República Dominicana (2015). En esta encuesta se identifican tres gradientes de la transición del sistema educativo al mercado laboral. En primer lugar, quienes aún no inician su transición: estudian y no son económicamente activos; económicamente inactivos que no estudian ni tienen intención de buscar un empleo. En segundo lugar, se encuentran en transición quienes están buscando un empleo; trabajan por cuenta propia o están empleados en un trabajo temporal que no les satisface; o son económicamente inactivos, no estudian, pero tienen intención de buscar un empleo en algún momento. Por último, quienes completaron su transición, son quienes cuentan con un contrato escrito, se encuentran satisfechos en un empleo estable/temporal o por cuenta propia.

Esta da cuenta de la heterogeneidad de realidades que se aprecian en la región. Los resultados muestran que a la edad de 30 años solo la mitad de los jóvenes había finalizado la transición en el Brasil y el Perú (véase el gráfico 14). En los otros 8 países para los que se dispone de información, esta proporción era inferior al 40%, incluso llegando al 20% del total de jóvenes en Guatemala y la República Dominicana. La variedad de realidades también se repite al constatar la categoría de jóvenes que aún no ha iniciado la transición; en estos casos, destacan Chile y Guatemala donde la mitad de los jóvenes de 15 a 30 años se encontraba en esta situación.

**Gráfico 14**  
**América Latina y el Caribe (10 países): distribución de la población joven de 15 a 29 años según etapa de transición (distintos años)**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Gontero (2023) sobre la base de datos de la Encuesta sobre la Transición de la Escuela al Trabajo (ETET) de la OIT.

<sup>a</sup> Datos urbanos.

La Encuesta ETET de la OIT también entregó evidencia de las desigualdades de género en las transiciones escuela-trabajo. Se constata cómo la paternidad y la maternidad aumentan las brechas de género, empujando a los hombres hacia el mercado de trabajo y a las mujeres hacia el trabajo doméstico y de cuidados no remunerados al interior de los hogares. Los resultados también evidencian que la transición para las mujeres es más larga e incierta. En todos los países incluidos en la encuesta se destaca la mayor proporción de hombres que concluyeron la transición, en comparación con las mujeres, con brechas que van desde los 11,8 puntos porcentuales en Colombia hasta 28,6 puntos porcentuales en El Salvador. Esas diferencias están relacionadas con el mayor porcentaje de mujeres jóvenes en comparación con hombres jóvenes que están buscando empleo o fuera del mercado laboral (Abramo y otros, 2021).

En síntesis, los análisis presentados dan cuenta que, a pesar de las particularidades de los distintos países, las transiciones del sistema educativo al mercado laboral continúan siendo fundamentales en la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad, por lo que se requieren acciones urgentes. Para lograr una transición exitosa entre la escuela y el trabajo es necesario reducir la incertidumbre que caracteriza este período y apoyar a los jóvenes a adquirir experiencias relevantes para construir trayectorias laborales ascendentes de manera más rápida (CEPAL/OIT, 2017).

En este sentido, el análisis de las transiciones educativo-laborales debe considerar cuatro aspectos clave (Abramo y otros, 2021). En primer lugar, las transiciones en América Latina deben concebirse de manera no lineal e integrada, esto implica que se deben considerar no solamente aspectos como la educación y el empleo, sino que también la incidencia de la vida familiar. En segundo lugar, las transiciones se encuentran condicionadas por la matriz de la desigualdad social (cuyos ejes estructurantes son género, condición étnico-racial, territorio, nivel socioeconómico y edad, entre otros). En tercer lugar, es necesario considerar a las personas jóvenes como sujetos de derechos, es decir, como titulares del derecho a la educación y al trabajo decente, pero además de derechos como la salud, protección social y participación en la sociedad, entre otros aspectos. Por último, es necesario considerar elementos institucionales como los apoyos familiares, su vínculo con las políticas públicas y, en especial, con los modelos de protección social.

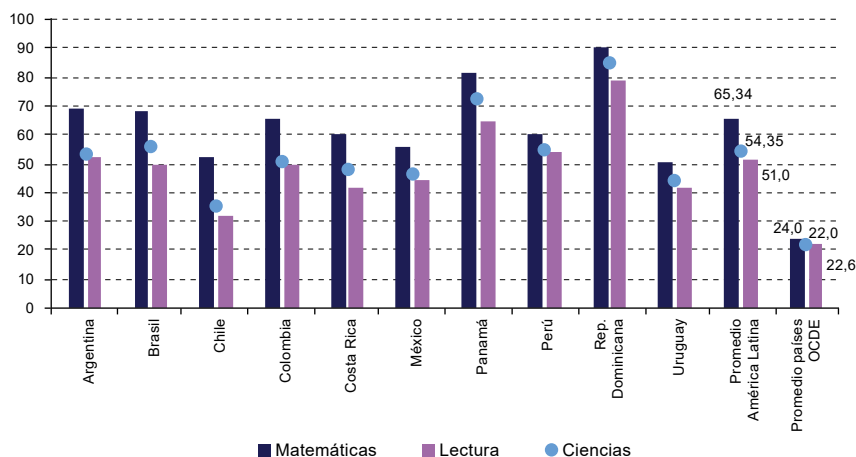
### **C. Adquisición de competencias para el futuro del trabajo**

En el marco de la transformación digital y el modelo de desarrollo sostenible, se observa una creciente brecha entre las competencias y habilidades requeridas por el mercado laboral del presente y futuro, respecto a las que ofrecen los trabajadores. Por cierto, esta situación es principalmente relevante para la juventud, que enfrenta mayores obstáculos que los adultos en sus procesos de inclusión laboral.

En efecto, de acuerdo con la CEPAL y OEI (2020), la educación actual no está formando para el mercado laboral del mañana. Esta situación se comprueba al revisar las distintas evaluaciones internacionales estandarizadas que dan cuenta que la juventud latinoamericana no cuenta con las competencias cognitivas en matemáticas, lenguaje y ciencias para desempeñarse adecuadamente en un mercado laboral en constante transformación (CEPAL, 2022a; CEPAL/ OEI, 2020; OECD, 2019; UNESCO, 2021; Huepe y otros, 2022). Esto evidencia fallas importantes en los sistemas educativos y formativos, en particular, en relación con la pertinencia y relevancia de los conocimientos y competencias enseñados.

Al considerar los aprendizajes de los estudiantes de 15 años, las pruebas de Matemáticas y Lectura de PISA<sup>3</sup> 2018 dan cuenta del bajo nivel de desempeño de los estudiantes de América Latina en comparación a los países de la OCDE. Los resultados de PISA de 2018 muestran que, en promedio, menos del 25% de los estudiantes de 15 años de países de la OCDE no cuenta con las competencias mínimas en Matemática, Lectura y Ciencias, mientras que, en América Latina, el 65% del estudiantado no alcanza un nivel mínimo en Matemáticas, y poco más de la mitad no alcanza un nivel mínimo ni en Lectura ni en Ciencias (véase el gráfico 15).

**Gráfico 15**  
**América Latina (10 países) y promedio OCDE: estudiantes de 15 años**  
**que no alcanzan el nivel mínimo de conocimientos en matemáticas,**  
**lectura y ciencias en América Latina (PISA, 2018)**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de OCDE, PISA (2018) en CEPAL/OEI, 2020.

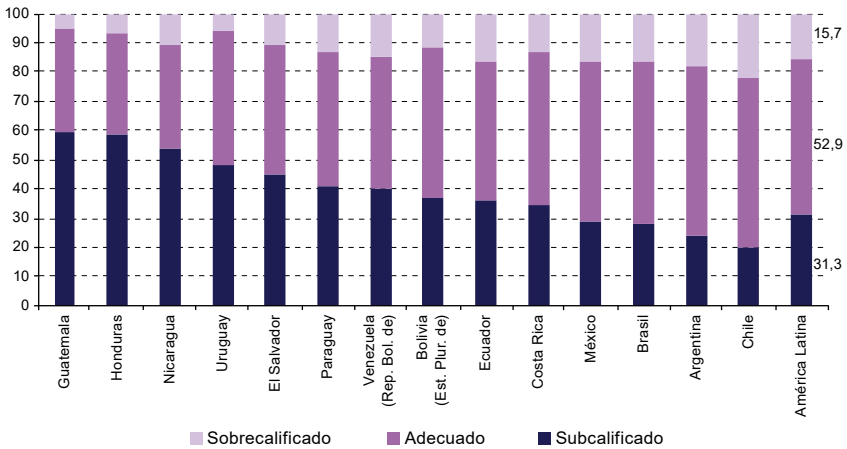
En relación con las competencias digitales, la pandemia evidenció que los jóvenes de la región no contaban con habilidades para la educación a distancia y/o para desarrollar un trabajo a distancia mediado por tecnologías, a lo que se suman los bajos niveles de conectividad efectiva (es decir, acceso a Internet y dispositivos adecuados para su uso) (CEPAL, 2022a; CEPAL/OEI, 2020; Huepe y otros, 2022; Rieble-Ausbourg y Viteri, 2020). A pesar de la creencia que los niños, niñas y adolescentes son “nativos digitales” (Prensky, 2001), es decir, que son innatamente expertos en tecnologías digitales y que pueden realizar diferentes actividades a la

<sup>3</sup> Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA, por su acrónimo en inglés “Programme for International Student Assessment”) mide la capacidad de los jóvenes de 15 años para utilizar sus conocimientos y habilidades en lectura, matemáticas y ciencias para enfrentar desafíos de la vida real.

vez (multitareas) (Kirschner y De Bruyckere, 2017), estudios recientes dan cuenta de la asociación entre las (des)ventajas de origen, y acceso a Internet y a competencias digitales, relevando la centralidad de los sistemas educativos para promover su desarrollo y compensar estas brechas (Livingstone y otros, 2017; PISA, 2018: CEPAL/ OEI, 2020).

A raíz de lo planteado, no resulta llamativo que, en América Latina, poco más de la mitad de los trabajadores no cuenten con el nivel educativo acorde a lo que el empleo exige (según la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones), con diferencias relevantes entre los países. A modo de ejemplo, en Honduras y Guatemala, casi 60% de los trabajadores tienen menor nivel educativo del requerido para el empleo que están ejerciendo, en Nicaragua, Uruguay, El Salvador y Paraguay también presentan niveles elevados de trabajadores subcalificados. Por su parte, en Chile y Argentina, uno de cada cinco trabajadores tiene un nivel educativo superior o inferior al requerido para su empleo (gráfico 16).

**Gráfico 16**  
**América Latina (14 países): proporción de trabajadores con un nivel educativo adecuado, subcalificado o sobrecalificado, cerca de 2019**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Gontero y Novella, 2021.

La inequidad en la calidad del sistema educativo no solo se refleja en el desigual desarrollo de competencias cognitivas y digitales, sino que también en las competencias socioemocionales que serán cada vez más demandadas en el futuro en un contexto de automatización y sustitución tecnológica. Un estudio a empleadores dio cuenta que estos consideran que los jóvenes no cuentan con las habilidades socioemocionales que se requieren como complemento de las habilidades cognitivas, en los puestos

de trabajo (como perseverancia, autorregulación, liderazgo, trabajo en equipo, responsabilidad, estabilidad emocional, empatía y capacidad para tomar decisiones) (Franco y Ñopo, 2018; Novella y otros, 2018).

Finalmente, el acceso a una educación de calidad y la completitud de, al menos, el nivel secundario resulta central para la inserción laboral, aunque no asegura un empleo en condiciones de trabajo decente. Esto se debe no solo a que las juventudes no necesariamente adquieren las competencias mínimas ni las habilidades suficientes, sino también a que las competencias desarrolladas no coinciden con las requeridas por el mercado laboral contemporáneo en el contexto de la cuarta revolución tecnológica (CEPAL/OEI, 2020; Gontero y Novella, 2021). El desajuste entre las expectativas de los jóvenes y las oportunidades que el mercado laboral les ofrece pueden generar frustración y desánimo, afectando la salud mental, el bienestar y el desarrollo a través de la educación y el empleo.

#### **D. Programas de inclusión laboral juvenil: desafíos y oportunidades**

La evidencia presentada refleja la deuda de la región con la inclusión laboral de la juventud, que no solo enfrenta dificultades para insertarse al mercado laboral (bajas tasas de participación laboral y altas tasas de desempleo), sino que, además, cuando lo hace, accede a empleos de baja calidad e informales en comparación con la población adulta. Considerando la intersección con ejes estructurantes de la desigualdad, se observa que quienes se encuentran en mayor desventaja son las mujeres jóvenes, así como la juventud rural, la de menor nivel socioeconómico, los y las integrantes de Pueblos Indígenas y de poblaciones afrodescendientes (Gontero y Albornoz, 2022; Holz y otros, 2022).

En América Latina, los programas públicos de empleo para jóvenes tienen una larga historia, con esfuerzos en el ámbito de la oferta (capacitaciones, nivelación de estudios), de la demanda (promoción del trabajo independiente, contrato de aprendizaje, generación directa e indirecta de empleo), así como servicios de intermediación laboral (CEPAL/OIT, 2014). Por lo general, las prestaciones se han centrado en la formación y capacitación laboral, seguidas por los servicios de intermediación y, en menor medida, subsidios al empleo y programas de apoyo a emprendimientos (Gontero y Weller 2015). En el primer tipo (capacitación y experiencia laboral), destacan los programas de formación dual que entregan formación profesional a jóvenes en el mismo lugar de trabajo (Soto, 2021). Vale destacar que el éxito de estos programas dependerá de aspectos endógenos (referidos al diseño e implementación), así como exógenos (contexto económico nacional y local, características de

la estructura productiva y del mercado laboral nacional y local, entre otros) (Gontero, 2023 y Gontero y Weller, 2015). Por tanto, a fin de tener éxito, los programas de inclusión laboral requieren de un entorno económico favorable (Romero-Abreu y Weller, 2006).

El segundo tipo de prestaciones realizados de gran utilidad para jóvenes, son los servicios de intermediación laboral. Estas intervenciones se encuentran disponibles en todos los países y su propósito principal es mejorar la conexión entre la oferta de empleo, el sistema de formación técnica y profesional y los programas que fomentan el emprendimiento. Además de ayudar a las personas a encontrar empleo, estos servicios también pueden servir como una entrada a todos los programas laborales disponibles. Por lo general, este tipo de programas suelen dividirse en dos categorías principales: los servicios de intermediación presenciales, que son operados por los gobiernos locales, y los sistemas en línea que son desarrollados o financiados por los Ministerios de Trabajo de los países.

En tercer lugar, destacan los programas de incentivos laborales o subsidio al empleo de jóvenes, orientados principalmente a personas que hayan cumplido los 18 años y que cuenten con educación secundaria, sea esta completa o incompleta. El objetivo principal de estos subsidios es proporcionar incentivos para la contratación de jóvenes, para que ellos puedan combinar el trabajo con la formación. En este tipo de iniciativas, la habilitación de cargos y los procesos de contratación están a cargo del sector privado (empresas) y el costo de contratación es compartido entre el sector privado y el Estado. Por lo general, los programas de subsidios al empleo pueden darse como una transferencia monetaria directa a la empresa o trabajador, o bien, como en forma de rebaja en la carga tributaria para la contratación de jóvenes.

Finalmente, y aunque con menor presencia en los países, destacan los programas de incentivos para el emprendimiento dirigidos a jóvenes desocupados o en situación de vulnerabilidad. En la región se constatan programas de incentivos en la creación de microempresas (como programas que incluyen capital semilla, asistencia técnica y capacitación) y también programas dirigidos a trabajadores agrícolas (otorgamiento y legalización de tierras, financiamiento de la producción y de capital, entre otros) (Tromben y otros, 2023).

A pesar de estos importantes esfuerzos, estas medidas no serán suficientes para incentivar la participación laboral si no están acompañadas por un sistema de cuidados con perspectiva de género, en que, asumiendo los cuidados como un derecho, los Estados garanticen la oferta de servicios de calidad para apoyar a las familias (INMujeres/ONU-Mujeres, 2021). Este capítulo expuso importantes brechas de género en la participación laboral de jóvenes; por lo tanto, para contribuir a trayectorias laborales exitosas en condiciones de igualdad, las políticas que promuevan la inclusión laboral juvenil deben ir acompañadas de políticas que redistribuyan los cuidados del hogar.

Debido a la variedad de factores que inciden en los problemas de inclusión laboral juvenil, se requieren políticas integrales que aborden: aspectos culturales (estereotipos de género y discriminación racial), educativos (promoción de competencias y habilidades pertinentes a la cuarta revolución industrial y al mercado laboral del futuro), laborales (medidas afirmativas, promoción de incentivos para contratación de jóvenes, con cupos específicos para mujeres y jóvenes en situación de vulnerabilidad; subsidios para contratar jóvenes con cotizaciones a la seguridad social) y económicos (apoyos monetarios para promover capacitaciones, alimentos o transporte). Basándose en el análisis de 95 programas laborales en la región, Morales y Van Hemelryck (2022) concluyen que por la heterogeneidad de factores que afectan la inclusión laboral juvenil, se requiere “avanzar hacia el universalismo de programas sensibles a las diferencias de cada grupo y las necesidades de apoyo específicas” (véase el cuadro 2). Actualmente, la mayoría de los países de la región cuenta con programas de empleo juvenil y en los próximos años será crucial seguir avanzando en el desarrollo de mecanismos de evaluación de impacto de los distintos tipos de intervención (Gontero, 2023).

Cuadro 2

**Características de los programas laborales con perspectiva inclusiva en América Latina y recomendaciones para su implementación y/o diseño**

Programas laborales inclusivos	Recomendaciones
<p><b>Programas de inclusión laboral con enfoque de género</b></p> <p>Promueven la autonomía económica y participación de las mujeres; garantizan el derecho al cuidado de las personas y universalizan la cobertura de los servicios de cuidado.</p>	<p>Crear programas dirigidos especialmente hacia mujeres jóvenes que incorporen estrategias para compatibilizar el trabajo no remunerado (doméstico y de cuidado) con las horas que tendrán que destinar al programa, ya sea en capacitación o trabajo.</p> <p>Promover el intercambio de experiencias con aquellos programas que proporcionan servicios de guarderías, así como subsidios para cubrir el costo de externalizar esta tarea.</p> <p>Fortalecer medidas para contrarrestar la precarización de los empleos relacionados con la economía del cuidado, mejorar sus condiciones laborales y su formalización.</p> <p>Promover empleos que cuenten con igualdad de condiciones, ambientes libres de discriminación, violencia y acoso.</p>
<p><b>Programas de inclusión laboral sensibles a las diferencias</b></p> <p>Enfatizan la atención a las poblaciones de jóvenes rurales, indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad y migrantes.</p>	<p>Fortalecer e instalar una perspectiva inclusiva en los servicios de formación y capacitación para evitar la pérdida de capital humano.</p> <p>Reforzar los servicios de intermediación laboral destinados a mejorar las posibilidades de inserción laboral y las acciones de apoyo a la oferta de trabajo, mediante convocatorias dirigidas especialmente a estos grupos y/o cuotas.</p> <p>Promover el diálogo entre las partes involucradas en la relación laboral, generar y difundir información sobre los beneficios de la inclusión laboral y la diversidad.</p>

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Morales y Van Hemelryck (2022).

Este capítulo expuso las dinámicas recientes del empleo juvenil en América Latina, junto con los principales desafíos para la empleabilidad y formación de las y los jóvenes de la región en un contexto de múltiples crisis (socio sanitaria, de cuidados, climática y económica, entre otras). Se alienta a la participación y coordinación de los Estados y el sector privado para la creación de empleo decente y formación continua que permita que jóvenes desarrollen sus talentos y desplieguen sus capacidades en un mundo en acelerada transformación. Así, uno de los principales aprendizajes es la importancia de potenciar la relación de la juventud con las tecnologías digitales.

Por un lado, se vuelve necesario fortalecer el rol de la tecnología en los procesos educativos, mediante la incorporación de dispositivos y plataformas para la educación a distancia, como la capacitación en habilidades y recursos tecnológicos específicos de cada sector productivo. A su vez, la formación tecnológica y técnica no debe desatender las brechas de género respecto de la subrepresentación de mujeres en las áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, dada la importancia de estas áreas para abordar las crisis y el desarrollo de los países (ONU-Mujeres, 2020). Las intervenciones en este ámbito deben comenzar a temprana edad erradicando sesgos y estereotipos en la escuela y el hogar y continuar a lo largo de todo el ciclo profesional (apoyando y capacitando constantemente a las mujeres). Como se reforzó en este capítulo, todas estas acciones deben ir acompañadas de medidas contra la violencia, de conciliación familiar y apoyo a los cuidados para que las mujeres jóvenes puedan (re)insertarse en el mercado laboral de forma armónica.

Por otro lado, esta incorporación de nuevas tecnologías también permitiría la estimulación del sector productivo para la digitalización y la innovación. En particular, es fundamental incluir a las y los jóvenes en la creación de soluciones, diseño, desarrollo de plataformas y sistemas, reestructuración de procesos, y generación de emprendimientos de base científico-tecnológica. No obstante, no deben dejarse de lado las brechas digitales que afectan a jóvenes en situación de vulnerabilidad, de bajos recursos o zonas con cobertura insuficiente. Para una recuperación inclusiva y en miras a un futuro del trabajo sostenible se requiere la creación de oportunidades de empleo decente con perspectiva de cuidados; el fortalecimiento de la formación para el trabajo; y, la inversión en tecnologías adaptativas e infraestructura digital en zonas con baja conectividad.

## Bibliografía

- Abramo, L. y H. Ullmann (2017), “La juventud y el futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: el reto de la desigualdad”, en OIT, *El futuro del trabajo que queremos. La voz de los jóvenes y diferentes miradas desde América Latina y el Caribe*. Lima, Perú: OIT.
- Abramo, L. y otros (2021), “Jóvenes y familias. Políticas para apoyar trayectorias de inclusión”, *serie Políticas Sociales*, N° 241 (LC/TS.2021/138). Santiago, Comisión Económica de América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cavero, D. y C. Ruiz (2016), “Do working conditions in young people’s first jobs affect their employment trajectories? The case of Peru”. 33. Geneva: ILO.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022a), *Panorama Social de América Latina 2021* (LC/PUB.2021/17-P). Santiago. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/en/publications/47719-social-panorama-latin-america-202>.
- (2022b), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2022*, (LC/PUB.2022/18-P/Rev.1). Santiago. Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48574/S2201169\\_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48574/S2201169_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y).
- (2021), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2021: dinámica laboral y políticas de empleo para una recuperación sostenible e inclusiva más allá de la crisis del COVID-19* (LC/PUB.2021/10-P/Rev.1). Santiago. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47192-estudio-economico-america-latina-caribe-2021-dinamica-laboral-politicas-empleo>.
- (2019), *Panorama Social de América Latina 2018* (LC/PUB.2019/3-P). Santiago.
- (2017), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y productivo* (LC/CDS.2/3/). Santiago. Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42209/1/S1700769\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42209/1/S1700769_es.pdf).
- (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)). Santiago. Disponible [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz\\_de\\_la\\_desigualdad.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf).
- CEPAL/OEI (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) (2019), “Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: evolución y perspectivas de la participación laboral femenina en América Latina” (LC/TS.2019/66). Santiago. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/taxonomy/term/8143/50267>.
- (2017), “Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: la transición de los jóvenes de la escuela al mercado laboral” (LC/TS.2017/86). Santiago. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42250-coyuntura-laboral-america-latina-caribe-la-transicion-jovenes-la-escuela-al>.
- (2014) “Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral”, Num. 10, Mayo, [En línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36896/1/S2014311\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36896/1/S2014311_es.pdf).

- Chacaltana, J. y S. Dasgupta (Eds.) (2021), "Is the future ready for youth? Youth employment policies for evolving labour markets", International Labour Office. Disponible [en línea] [https://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS\\_776024/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_776024/lang--en/index.htm).
- Chacaltana, J. y otros (2022), "Youth labour market resilience during the COVID-19 crisis in three middle-income countries". International Labour Office. Disponible [en línea] [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/documents/publication/wcms\\_838505.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_838505.pdf).
- Espejo, A. y E. Espíndola (2015), "La llave maestra de la inclusión social juvenil: educación y empleo", en D. Trucco y H. Ullmann (eds.), *Juventud: realidades y retos para el desarrollo con igualdad* (LC/G.2647-P). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Figueira, C. (1998), "Emancipación juvenil: Trayectorias y destinos", *Documentos de Proyectos* (LC/MVD/R.154/REV.2). Montevideo, CEPAL, Oficina de Montevideo.
- Franco, A.P. y H. Ñopo (2018), "Ser joven en el Perú", *Educación y trabajo*. 37. Lima, Perú: GRADE.
- Gontero, S. (2023), "¿Un buen comienzo? Desigualdades y opciones de política para facilitar la transición de la escuela al mercado laboral de los jóvenes", (en prensa).
- Gontero, S. y S. Albornoz (2022), "Desigualdades en la transición de la escuela al trabajo entre los jóvenes latinoamericanos". Disponible [en línea] [http://kreantaeditorial.org/wp-content/uploads/2022/05/REVISTA-CCK\\_N16\\_def.pdf](http://kreantaeditorial.org/wp-content/uploads/2022/05/REVISTA-CCK_N16_def.pdf).
- Gontero, S. y R. Novella (2021), "El futuro del trabajo y los desajustes de habilidades en América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS 2021/206). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47651-futuro-trabajo-desajustes-habilidades-america-latina>.
- Gontero, S. y J. Weller (2015), "¿Estudias o trabajas? El largo camino hacia la independencia económica de los jóvenes de América Latina", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 169 (LC/L.4103), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39486-estudias-o-trabajas-largo-camino-la-independencia-economica-jovenes-america>.
- Grupo de trabajo sobre juventud de la Plataforma de Colaboración Regional para América Latina y el Caribe (2022) "Segunda Encuesta de las Naciones Unidas sobre Juventudes de América Latina y el Caribe dentro del Contexto de la Pandemia del COVID-19: informe de resultados" (LC/TS.2022/138), Santiago, Naciones Unidas, 2022. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48203-segunda-encuesta-naciones-unidas-juventudes-america-latina-caribe-dentro>.
- Hlasny, V. y S. AlAzzawi (2022), "Last in After COVID-19: Employment Prospects of Youths during a Pandemic Recovery. Forum for Social Economics". Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1080/07360932.2022.2052738>.
- Holz, R., M. Huepe y M. Rangel (2022), "El futuro de las trabajadoras y los trabajadores afrodescendientes en América Latina en el marco del COVID-19 y la reconstrucción", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/81). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47967-futuro-trabajo-lapoblacion-afrodescendiente-america-latina-marco-covid-19-la>.

- Huepe, M., A. Palma y D. Trucco (2022), "Educación en tiempos de pandemia: una oportunidad para transformar los sistemas educativos en América Latina y el Caribe", *serie Políticas Sociales*, N° 243 (LC/TS.2022/149), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- INMujeres, y ONU Mujeres (2021) Alianza global por los cuidados: un llamado urgente a la acción. ONU Mujeres.
- Kirschner, P. A. y P. De Bruyckere (2017), "The myths of the digital native and the multitasker", *Teaching and Teacher Education* 67 (1).
- Livingstone, S., Ólafsson, K., Helsper, E. J., Lupiáñez-Villanueva, F., Veltri, G. A., & Folkvord, F. (2017), Maximizing Opportunities and Minimizing Risks for Children Online: The Role of Digital Skills in Emerging Strategies of Parental Mediation, *Journal of Communication*, 67(1), 82–105.
- Manacorda, M. y otros (2017), "Pathways from school to work in the developing world", *IZA Journal of Labor and Development*, 6(1). Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1186/s40175-016-0067-5>.
- Marshall, K. (2011) "Paid and unpaid work over three generations", *Perspectives on Labour and Income*. Disponible [en línea] <https://www.safec.ca/userfiles/file/%C3%89conomie/EN/04%20Studies/43%20Work-Revenue-Workforce/431%20Employment%20and%20revenue/2011-PerspectivesLabourIncomePaid%20and%20unpaid%20work.PDF>.
- Miranda, A. y A. M. Corica (2018), "Gramáticas de la juventud. Reflexiones conceptuales a partir de estudios longitudinales en Argentina", en A.M. Corica, A. Freytes y A. Miranda (eds.), *Entre la educación y el trabajo. La construcción cotidiana de las desigualdades juveniles en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Morales, B. y T. Van Hemelryck (2022), "Inclusión laboral de las personas jóvenes en América Latina y el Caribe en tiempos de crisis: desafíos de igualdad para las políticas públicas", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/34). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47893-inclusion-laboral-personas-jovenes-america-latina-caribe-tiempos-crisis-desafios>.
- Novella, R. y otros (2018), "Millennials en América Latina y el Caribe: ¿trabajar o estudiar? Una mirada regional", en *Millennials en América Latina y el Caribe: ¿trabajar o estudiar?* BID.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2019), PISA 2018 Results. What students know and can do. Paris, France: OECD Publishing. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1787/5f07c754-en>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2022) "Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2022: Invertir en la transformación de futuros para los jóvenes". Disponible [en línea] [https://www.ilo.org/global/publications/WCMS\\_853332/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/WCMS_853332/lang-es/index.htm).
- (2020), "Preventing exclusion from the labour market: Tackling the COVID-19 youth employment crisis". Disponible [en línea] [https://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS\\_746031/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_746031/lang-en/index.htm).
- ONU-Mujeres (2020), *Women in Science, Technology, Engineering and Mathematics (STEM) in the Latin America and the Caribbean Region*. Disponible [en línea] <https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documentos/Publicaciones/2020/09/Women%20in%20STEM%20UN%20Women%20Unesco%20EN32921.pdf>.
- Prensky, M. (2001), "Digital natives, digital immigrants", *On the Horizon*, 9(5).

- Rieble-Ausbourg, S. y A. Viteri (2020), "COVID-19: ¿Estamos preparados para el aprendizaje en línea?", Nota 20. BID- CIMA. Disponible [en línea] <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Nota-CIMA--20-COVID-19-Estamos-preparados-para-el-aprendizaje-en-linea.pdf>.
- Romero-Abreu, P. y J. Weller (2006), "Políticas de fomento de la inserción laboral de los jóvenes", en Weller, J. (Ed.) (2006) *Los jóvenes y el empleo en América Latina. Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, CEPAL en coedición con Mayol Ediciones S.A.
- Sánchez, H., D. Robles y D. Vargas (2022), "Youth Informal Employment in Mexico. A data panel analysis, 2005-2019" *Análisis Económico*. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.24275/uam/azc/dcsh/ae/2022v37n95/Sanchez>.
- Sepúlveda, L. (2017), "Aspiraciones y proyectos de futuro de jóvenes estudiantes secundarios en Chile: el soporte familiar y su influencia en las decisiones educativo-laborales", *EDUR Educação em Revista*, (33). Disponible [en línea] <http://dx.doi.org/10.1590/0102-4698158258>.
- Soto, H. (2021), "Juventud", en S. Cecchini, R. Holz y H. Soto (coords.), *Promoviendo la igualdad. El aporte de las políticas sociales en América Latina y el Caribe*, (LC/TS.2021/55), CEPAL, Santiago. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47122-promoviendo-la-igualdad-aporte-politicas-sociales-america-latina-caribe>.
- Tromben, V., F. Villanueva y E. Caillaux (2023) "Estimación del gasto público en políticas laborales en América Latina (2014-2021)", *Documentos de Proyectos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2021), *Reimagining our future together. A new social contract for education*. Paris, France: UNESCO.
- Viollaz, M. (2014), "Transición de la escuela al trabajo. Tres décadas de evidencia para América Latina", *Revista de la CEPAL* N° 112 (LC/G.2601-P). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36643>.
- Weller, J. (2007), "La inserción laboral de los jóvenes: características, tensiones y desafíos". *Revista de la CEPAL* N° 92 (LC/G.2339-P). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11192>.
- Yeung, W. e Y. Yang (2020), "Labor Market Uncertainties for Youth and Young Adults: An International Perspective", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 688(1). Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1177/0002716220913487>.

## Capítulo IV

# Desafíos y recomendaciones para la inclusión laboral de la población afrodescendiente

*Mariana Huepe*

### Introducción

La población afrodescendiente en América Latina, que representa más de un quinto de la población regional<sup>1</sup>, enfrenta distintas formas de racismo, discriminaciones, prejuicios y estereotipos que han obstaculizado históricamente su inclusión laboral. La CEPAL identifica la condición étnico-racial como uno de los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social en América Latina<sup>2</sup>, el que se entrecruza con otros ejes, como la situación socioeconómica, el género, la edad y el área geográfica, para configurar núcleos duros de exclusión y vulnerabilidad (CEPAL, 2016).

---

<sup>1</sup> Es importante destacar que esta cifra es una estimación moderada, en tanto todavía hay países en la región que no cuentan con cifras respecto al peso poblacional de las y los afrodescendientes en sus territorios (CEPAL/UNFPA, 2020).

<sup>2</sup> Si bien se entiende que los conceptos de raza y etnia son construcciones sociales que no cuentan con un correlato biológico, estos conceptos sí existen en el mundo real, ya que estructuran las relaciones sociales, económicas y de poder en las distintas sociedades. De esta manera, en concordancia con lo planteado en CEPAL/UNFPA (2020), el presente estudio utiliza la expresión “étnico-racial” para abarcar la realidad de las personas y comunidades afrodescendientes en América Latina, considerando tanto los rasgos fenotípicos como aquellos identitarios, culturales y territoriales.

Los orígenes de las desigualdades étnico-raciales en la región se remontan al proceso de conquista y colonización que ejercieron algunas naciones europeas en el continente americano desde su descubrimiento en 1492. Los conquistadores europeos impusieron la idea de raza y crearon categorías como “indio”, “negro”, “blanco” o “mestizo”, definiendo identidades que contribuyeron a la construcción de una jerarquía social que fue funcional al sometimiento de los pueblos y a la dominación colonial. Así, las personas esclavizadas de origen africano y sus descendientes fueron incorporadas a la estructura social de la región en posiciones inferiores, y en la actualidad todavía enfrentan múltiples barreras y profundas desigualdades que les impiden superar esta situación. Con todo, el racismo estructural es un dispositivo de dominación que “justifica la desigualdad y la exclusión de determinados grupos y los privilegios de otros” (CEPAL/UNFPA, 2020, pág. 26).

El carácter estructurante de los diferentes ejes de la matriz de desigualdad social se deriva del peso constitutivo y determinante que cada uno tiene en el proceso de producción (CEPAL, 2016). En este sentido, la desigualdad social y económica está fuertemente vinculada con la matriz productiva y la heterogeneidad estructural de la región, es decir, con la presencia simultánea de empleos de alta y baja productividad en los países, territorios, sectores económicos y empresas.

La irrupción del COVID-19 y las diferentes medidas para controlar la propagación del virus profundizaron algunas de las brechas y desigualdades que caracterizan el funcionamiento de los mercados laborales y, a la vez, aceleraron los procesos de digitalización asociados con la cuarta revolución tecnológica. Este capítulo analiza y discute acerca del impacto de la pandemia y de las transformaciones tecnológicas en las condiciones de empleo de los trabajadores afrodescendientes, con el fin de contribuir al diseño e implementación de estrategias que permitan, por un lado, subsanar los impactos negativos y, por otro, aprovechar las nuevas oportunidades para aumentar el bienestar general de la población, superando desigualdades y exclusiones históricas.

Luego de esta introducción, el capítulo se organiza como sigue. La primera sección presenta algunas de las desigualdades étnico-raciales que afectan la inclusión laboral de la población afrodescendiente en la región, mientras que la segunda sección analiza el potencial impacto del cambio tecnológico asociado a la cuarta revolución tecnológica (en particular, los efectos de los procesos de automatización y la digitalización de la economía) en la inclusión laboral, es decir, en la inserción en el mercado laboral y en las condiciones de trabajo de la población afrodescendiente. Por último, la tercera sección concluye con algunos lineamientos de políticas públicas que podrían ser implementadas.

## **A. Desigualdades étnico-raciales en la inclusión laboral de la población afrodescendiente**

Esta sección presenta algunos datos que ilustran las desigualdades étnico-raciales que afectan a la población afrodescendiente en la región. La principal fuente de información utilizada son las encuestas de hogares que cuentan con una o más preguntas de autoidentificación étnico-racial y que se encuentran disponibles en el Banco de Datos de Encuestas de Hogares de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (BADEHOG). En específico, esta sección presenta algunos indicadores de acceso y de calidad laboral según condición étnico-racial y sexo en el periodo 2019-2021 en seis países de la región: Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay (véase el cuadro 3 para más información acerca de la participación de la población afrodescendiente respecto de la población total en estos y otros países de la región).

Lamentablemente, la población afrodescendiente en América Latina sufre de una invisibilidad estadística que es en sí un resultado del racismo estructural e institucional que la afecta, y que sólo ha comenzado a revertirse recientemente mediante la incorporación de la autoidentificación en algunos censos y encuestas (CEPAL/UNFPA, 2020). Los datos que se presentan en este capítulo deben tomarse con cautela, ya que la población afrodescendiente no necesariamente cuenta con representación estadística en las encuestas de hogares de la región. Si bien la magnitud y el peso de la población afrodescendiente en el Brasil sí resulta en una buena representación muestral de esta población en su encuesta de hogares, esto no necesariamente ocurre en el resto de los países, los que en general enfrentan mayores limitaciones relacionadas con los tamaños muestrales de sus encuestas.

Sin embargo, aun cuando existen problemas de representatividad estadística que limitan el análisis desagregado y el diagnóstico de esta sección se basa en la experiencia de solo seis países, es importante destacar que el panorama presentado coincide con diagnósticos previos que han incorporado otras fuentes de datos y un mayor número de países (véase, por ejemplo, CEPAL/UNFPA, 2020; CEPAL, 2017, 2018a)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Es importante destacar que, debido a que los Pueblos Indígenas también son víctimas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, en este documento, el análisis comparativo de la situación de la población afrodescendiente siempre se realiza en relación con la población no afrodescendiente ni indígena. Sin embargo, para facilitar la fluidez en la lectura, al mencionar el grupo de control en el texto no siempre se hace referencia a la población no afrodescendiente ni indígena.

**Cuadro 3**  
**América Latina (20 países): población afrodescendiente e indígena,**  
**según último censo y estimaciones a 2020**  
*(En miles de personas y porcentajes)*

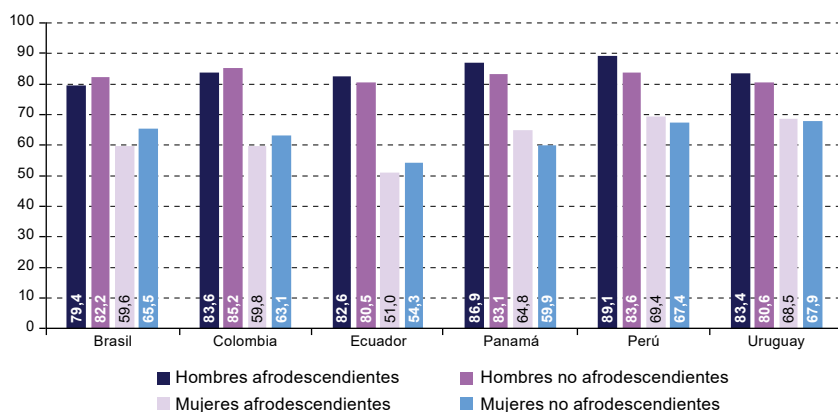
País y año de censo	Población afrodescendiente censada	Población indígena censada	Porcentaje de población afrodescendiente	Porcentaje de población indígena	Población total estimada a 2020	Población afrodescendiente estimada a 2020	Población indígena estimada a 2020
Argentina, 2010	149,6	955,0	0,4	2,4	45 195,8	168,5	1 084,7
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2012	23,3	4 176,6	0,2	41,5	11 673,0	27,1	4 844,3
Brasil, 2010	971 711,6	896,9	50,9	0,5	212 559,4	108 278,4	1 062,8
Chile, 2017	9,9	2 175,9	0,1	12,4	19 116,2	11,5	2 370,4
Colombia, 2018	4 671,2	1 905,6	9,3	4,4	50 882,9	4 752,5	2 238,8
Costa Rica, 2011	334,4	104,1	7,8	2,4	5 094,1	396,0	122,3
Cuba, 2012	4 006,9	-	35,9	-	11 326,6	4 064,1	-
Ecuador, 2010	1 041,6	1 018,2	7,2	7,0	17 643,1	1 268,8	1 235,0
El Salvador, 2007	7,4	13,3	0,1	0,2	6 486,2	8,4	13,0
Guatemala, 2018	47,2	6 491,2	0,3	43,6	17 915,6	57,3	7 811,2
Honduras, 2013	115,8	646,2	1,4	7,8	9 904,6	138,1	772,6
México, 2015	1 381,9	25 694,9	1,2	21,5	128 932,8	1 490,5	27 720,6
Nicaragua, 2005	23,9	321,8	0,5	6,3	6 624,6	30,8	417,3
Panamá, 2010	300,6	417,6	8,8	12,3	4 314,8	380,8	530,7
Paraguay, 2012	3,9	117,2	0,1	1,8	7 132,5	4,3	128,4
Perú, 2017	1 049,9	7 628,3	3,6	26,0	32 971,8	1 178,1	8 572,7
Uruguay, 2011	149,7	76,5	4,6	2,4	3 473,7	159,9	83,4
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	936,8	724,6	3,4	2,7	28 435,9	978,3	767,8
<b>Estimaciones a partir de otras fuentes</b>							
Haití	-	-	95,5	-	11 402,5	10 889,4	-
República Dominicana	-	-	8,6	-	10 847,9	932,9	-
<b>Total</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>21,1</b>	<b>9,8</b>	<b>641 934,0</b>	<b>135 635,2</b>	<b>59 775,9</b>

Fuente: Holz, Huepe y Rangel (2022).

## 1. Algunos indicadores de desigualdades en la inserción al mercado laboral

En general, previo a la pandemia, la población afrodescendiente de los seis países analizados presentaba tasas participación laboral relativamente similares a las de sus pares no afrodescendientes, destacando más las brechas de género que las étnico-raciales (véase el gráfico 17). Sin embargo, habiendo dicho esto, es importante mencionar que, en el caso de la participación laboral masculina, destaca la situación del Perú y Panamá, en donde los hombres afrodescendientes exhiben tasas de participación considerablemente superiores a sus pares no afrodescendientes ni indígenas, siendo la brecha de 5,5 y 3,8 puntos porcentuales, respectivamente. En el caso de la participación laboral femenina, destaca la situación de Panamá, en donde la participación laboral de las mujeres afrodescendientes supera a la de las mujeres no afrodescendientes ni indígenas en 4,9 puntos porcentuales.

**Gráfico 17**  
**América Latina (6 países): tasas de participación en población de 15 a 64 años,**  
**por condición étnico-racial y sexo, alrededor de 2019**  
*(En porcentajes)*



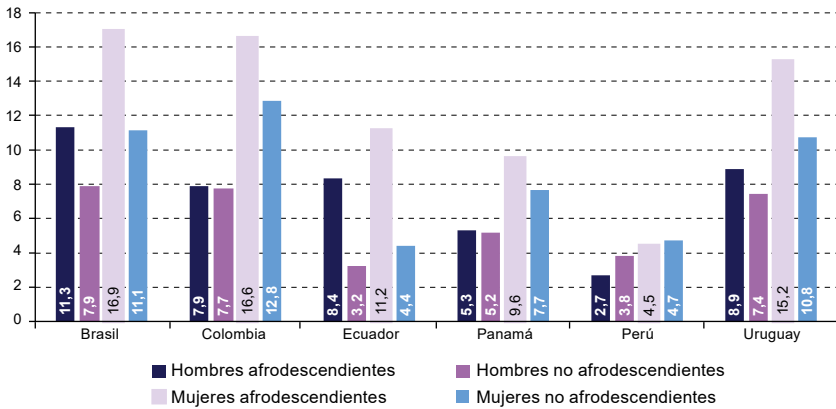
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

**Nota:** En la población no afrodescendiente no se incluye a quienes se autoidentifican como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial. Colombia cuenta con información para el año 2018 en vez de 2019.

Cuando se comparan las tasas de desocupación entre ambos grupos poblacionales queda en evidencia que la población afrodescendiente enfrenta mayores obstáculos en relación con la no afrodescendiente ni indígena a la hora de encontrar un empleo, en especial la población afrodescendiente femenina (véase el gráfico 18), evidenciando cómo los ejes de la matriz de la desigualdad social (en

este caso género y condición étnico-racial) se combinan para generar círculos más duros de exclusión. En efecto, en todos los países (con excepción del Perú, que puede responder a problemas de representación muestral), las mujeres afrodescendientes exhiben mayores tasas de desocupación que sus pares masculinos y que las mujeres no afrodescendientes. Destaca la situación del Ecuador y el Brasil, en donde la tasa de desocupación de las mujeres afrodescendientes es 6,0 y 5,9 puntos porcentuales, respectivamente, mayor que la tasa de las mujeres no afrodescendiente ni indígenas.

**Gráfico 18**  
**América Latina (6 países): tasa de desocupación en población de 15 a 64 años,**  
**por condición étnico-racial y sexo, alrededor de 2019**  
*(En porcentajes)*



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

**Nota:** En la población no afrodescendiente no se incluye a quienes se autoidentifican como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial. Colombia cuenta con información para el año 2018 en vez de 2019.

## 2. Algunos indicadores de desigualdades en términos de la calidad del empleo

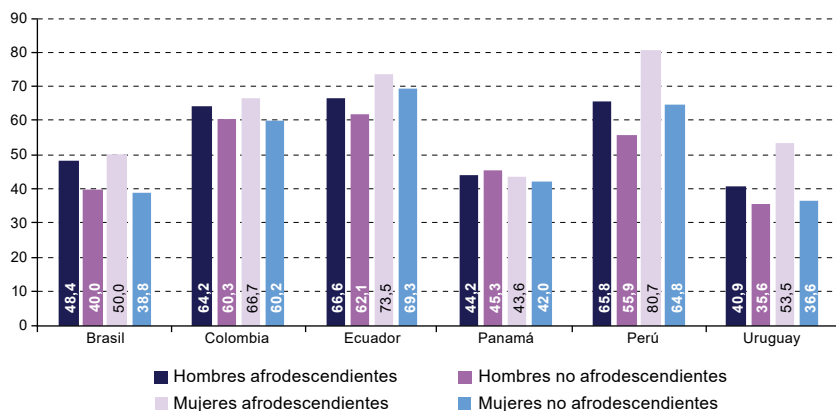
Con el fin de analizar las características de la inclusión laboral de la población afrodescendiente en la región, es importante complementar el análisis de las desigualdades de acceso al mercado laboral con indicadores relativos a la calidad del empleo al que se logra acceder. Esta sección se enfoca en tres indicadores de calidad: i) posición en la estructura ocupacional, ii) nivel de ingresos, y iii) cotización/afiliación al sistema de pensiones (como *proxy* de acceso a la seguridad social).

### a) Posición en la estructura ocupacional

Distintos estudios han mostrado que, en la región, los trabajadores afrodescendientes tienen una presencia desproporcionada en empleos de baja productividad (véase el gráfico 19); es decir, en empleos que requieren un bajo nivel de cualificación, lo que no se condice necesariamente con sus niveles educacionales.

La CEPAL clasifica como empleos de baja productividad a los empleadores de empresas de máximo 5 trabajadores, a los trabajadores por cuenta propia (o autoempleados) sin calificación profesional o técnica, a los trabajadores en el sector de empleo doméstico y a los asalariados en microempresas. El gráfico 19 muestra el porcentaje de ocupados afrodescendientes y no afrodescendientes en empleos de baja productividad según sexo, en los seis países para los cuales se cuenta con información en 2019. En él se observa que, con excepción de Panamá, en todos los países los trabajadores afrodescendientes tienen una mayor concentración que los no afrodescendientes en este tipo de empleos, siendo la brecha según condición étnico-racial más pronunciada en el Brasil, el Perú y el Uruguay, en especial, entre las mujeres. Ello evidencia, nuevamente, cómo el cruce de los distintos ejes de desigualdad configura núcleos duros de exclusión y vulnerabilidad.

**Gráfico 19**  
**América Latina (6 países): ocupados (15 años y más) en empleos de baja productividad, según condición étnico-racial y sexo, alrededor de 2019**  
*(En porcentajes)*



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

**Nota:** En la población no afrodescendiente no se incluye a quienes se autoidentifican como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial. Colombia cuenta con información para el año 2018 en vez de 2019.

Si bien la mayoría de los países cuenta con una sobrerrepresentación de la población afrodescendiente en empleos de baja productividad, el tipo de empleos en los que se concentran difiere en cada país. Por ejemplo, en el Ecuador y el Uruguay, la sobrerrepresentación de los hombres ocupados afrodescendientes en los empleos de baja productividad respecto a sus pares no afrodescendientes se explica principalmente por su mayor peso relativo en empleos asalariados sin calificación profesional en microempresas; mientras que, en el Perú, esta sobrerrepresentación se explica por el mayor peso de los hombres ocupados afrodescendientes en empleos por cuenta propia sin requerimientos profesionales en el sector agricultura, ganadería u otros relacionados. Así mismo, en el Brasil, al comparar la distribución de los hombres ocupados afrodescendientes y no afrodescendientes en los distintos empleos de baja productividad, se observa que los empleos no profesionales como asalariados en microempresas y por cuenta propia en el sector industria y construcción tienen un mayor peso en los primeros respecto a los segundos.

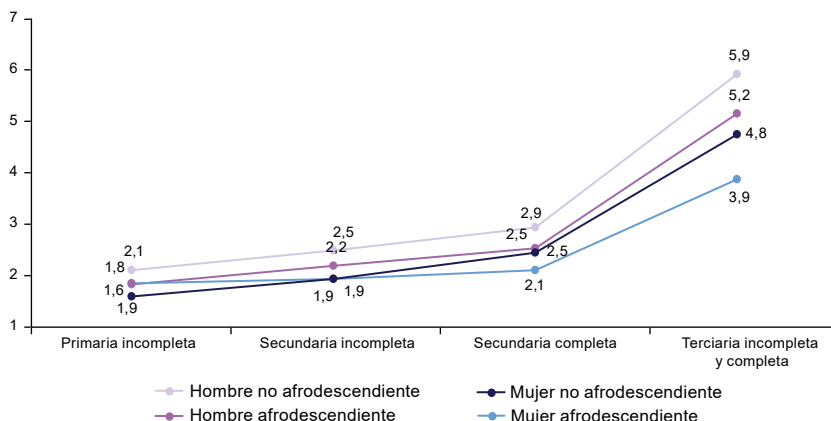
Por otra parte, en el Brasil, la sobrerrepresentación de las trabajadoras afrodescendientes en relación con las no afrodescendientes en empleos de baja productividad se explica principalmente por el mayor peso que tienen las primeras en trabajos de servicio doméstico; mientras que, en el Perú, por la mayor concentración de las mujeres afrodescendientes respecto a las no afrodescendientes en los empleos por cuenta propia en los sectores de agricultura y ganadería (situación similar a la de los hombres afroperuanos). En el caso del Uruguay, esto se explica por la mayor concentración de las mujeres afrodescendientes en los empleos por cuenta propia en el sector comercio y servicios, además del sector de servicios domésticos.

## **b) Nivel de ingresos**

En general, en todos los países para los que se cuenta con información, el promedio de los ingresos laborales de la población ocupada afrodescendiente es menor que el promedio de los ingresos de la población ocupada no afrodescendiente ni indígena, incluso cuando se controla por nivel educativo (véase el gráfico 20). Entre las razones que ayudan a explicar la brecha de ingresos en desmedro de la población afrodescendiente se encuentran las distintas características de los trabajos que desempeñan en la estructura ocupacional, la menor jornada laboral promedio de los ocupados afrodescendientes (sobre todo en el caso de las mujeres) (Holz, Huepe y Rangel, 2022: gráfico 11), y la presencia de normas sociales, discriminaciones y barreras que limitan el acceso de las y los afrodescendientes a puestos de mayor jerarquía y remuneración (discriminación horizontal y vertical). El gráfico 20 evidencia también cómo las mujeres y, en particular, las mujeres afrodescendientes obtienen menor nivel de ingresos a un mismo nivel educativo, brecha que se amplía en la medida que aumentan los años de educación, como también lo hace la brecha entre las mujeres afrodescendientes y las no afrodescendientes.

Gráfico 20

**América Latina (6 países): promedio de ingresos laborales por hora de la población ocupada de 15 años y más, según condición étnico-racial, sexo y escolaridad, 2021**  
(Ingresos expresados como múltiplos de la línea de pobreza)



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

**Nota:** En la población no afrodescendiente no se incluye a quienes se autoidentifican como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

### c) Acceso a la seguridad social y otras prestaciones garantizadas por el empleo

En promedio, los ocupados afrodescendientes exhiben menores tasas de afiliación y cotización en los sistemas de seguridad social que sus pares no afrodescendientes, es decir, se encuentran sobrerrepresentados en la economía informal (sectores y empresas). Por lo tanto, cuentan con un menor acceso a derechos laborales fundamentales (como el derecho a la integridad física en el espacio laboral, licencias maternales y a la libertad sindical, entre otros) y a prestaciones contributivas como seguros de salud, seguros de desempleo y pensiones de vejez, entre otras garantías asociadas a la formalidad.

Debido a que la población afrodescendiente en la región vive situaciones sistemáticas de exclusión y discriminación que afectan las características de su inclusión laboral, es de esperar que presenten mayores obstáculos para acceder a la seguridad social. Durante la última década y hasta antes de la pandemia de COVID-19, en la región, se observaban avances positivos en las tasas de afiliación y en la proporción de personas de 65 años y más con acceso a pensiones. Esto se debe, en parte, a la mejora de ciertos indicadores laborales (como la disminución del desempleo y el aumento de la formalización y de la proporción de trabajadores asalariados en los mercados laborales nacionales), la extensión de la cobertura del sistema contributivo a sectores antes excluidos (trabajadoras domésticas y cuentapropistas) y al aumento de la cobertura de las

pensiones no contributivas (Abramo, Cecchini y Morales, 2019; Arenas, 2019; CEPAL, 2018b). Sin embargo, muchos de estos avances esconden diversas desigualdades y se han revertido producto de la pandemia.

En todos los países para los que se cuenta con información (con excepción de los ocupados hombres en Panamá), las personas afrodescendientes presentan menores niveles de afiliación o cotización que las no afrodescendientes. En puntos porcentuales, las mayores brechas según condición étnico-racial se encuentran en el Perú (en donde la brecha alcanza los 15 puntos porcentuales), y en el Brasil y el Uruguay (en donde las brechas son cercanas a los 13 puntos porcentuales). La situación de desprotección de los ocupados afrodescendientes en el Perú es particularmente preocupante no sólo por la magnitud de la brecha étnico-racial, sino también porque los niveles de cotización son significativamente bajos: en 2021, el 26% de los ocupados afrodescendientes se encontraba afiliado o cotizando en un sistema de pensiones (contra el 40% de los no afrodescendientes), siendo este porcentaje inferior al 20% entre las mujeres ocupadas afrodescendientes (véase el cuadro 4).

**Cuadro 4**  
**América Latina (6 países): población ocupada de 15 años y más que está afiliada o cotiza en un sistema de pensiones, por condición étnico-racial y sexo, 2021**  
(En porcentajes)

Pais		Población	Porcentaje de cotización/afiliación
Brasil	Todos	Afrodescendientes	57,9
		No afrodescendientes	71,7
	Hombres	Afrodescendientes	56,6
		No afrodescendientes	70,8
	Mujeres	Afrodescendientes	59,8
		No afrodescendientes	72,9
Colombia	Todos	Afrodescendientes	29,3
		No afrodescendientes	38,2
	Hombres	Afrodescendientes	28,7
		No afrodescendientes	36,9
	Mujeres	Afrodescendientes	30,1
		No afrodescendientes	40,1
Ecuador	Todos	Afrodescendientes	32,1
		No afrodescendientes	38,2
	Hombres	Afrodescendientes	31,2
		No afrodescendientes	38,3
	Mujeres	Afrodescendientes	33,3
		No afrodescendientes	38,2
Panamá	Todos	Afrodescendientes	49,4
		No afrodescendientes	46,4
	Hombres	Afrodescendientes	46,7
		No afrodescendientes	42,2
	Mujeres	Afrodescendientes	53,4
		No afrodescendientes	52,6

País		Población	Porcentaje de cotización/afiliación
Perú	Todos	Afrodescendientes	26,0
		No afrodescendientes	40,3
	Hombres	Afrodescendientes	31,3
		No afrodescendientes	45,1
	Mujeres	Afrodescendientes	19,5
		No afrodescendientes	34,5
Uruguay	Todos	Afrodescendientes	65,0
		No afrodescendientes	76,6
	Hombres	Afrodescendientes	69,0
		No afrodescendientes	75,6
	Mujeres	Afrodescendientes	60,0
		No afrodescendientes	77,7

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

**Nota:** En la población no afrodescendiente no se incluye a quienes se autoidentifican como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial. Colombia cuenta con información para el año 2018 en vez de 2019.

## B. Cambio tecnológico y futuro del trabajo de las personas afrodescendientes

Como se mencionó en el capítulo I, los mercados laborales de la región se encuentran enfrentando importantes transformaciones, relacionadas principalmente con los cambios tecnológicos, macroeconómicos y de organización del comercio internacional, así como con la crisis climática y de biodiversidad, y las diversas tendencias demográficas, entre las que se encuentra el envejecimiento poblacional y el marcado aumento de los flujos migratorios. En esta sección se analiza el impacto de los cambios tecnológicos relacionados con la llamada cuarta revolución tecnológica en la inclusión laboral de la población afrodescendiente en América Latina.

La presente sección pone el foco, en particular, en las nuevas competencias que serán crecientemente demandadas en el mercado del trabajo, en los procesos de sustitución o automatización tecnológica y en la expansión de empleos atípicos asociados a la digitalización de la economía.

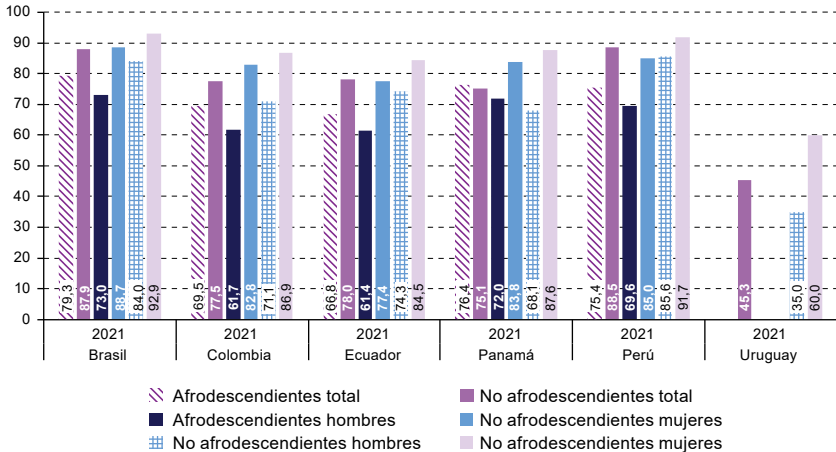
### 1. Nuevas competencias demandadas en el mercado laboral y brechas educativas que aumentan la exclusión de la población afrodescendiente

En las últimas décadas los sistemas educacionales en América Latina han realizado importantes avances para extender la garantía del derecho a la educación en la población afrodescendiente, en particular en lo que se refiere a la ampliación de la cobertura del nivel primario (CEPAL, 2022). Sin

embargo, ya en la secundaria y a medida que aumenta el nivel educativo, comienzan a percibirse de manera más sistemática rezagos y brechas de acceso y calidad que favorecen la reproducción de las desigualdades estructurales de la región que afectan, en particular, a la población afrodescendiente (CEPAL, 2022; CEPAL/FILAC, 2020; CEPAL/UNFPA, 2020; Corbetta y otros, 2018).

En 2021, el porcentaje de jóvenes afrodescendientes de 20 a 24 años que concluyó la secundaria alta era, con excepción de Panamá, considerablemente menor que el porcentaje de sus pares no indígenas ni afrodescendientes, siendo el desafío de igualdad particularmente relevante en el Perú y el Ecuador, con brechas de 13,1 puntos porcentuales y 11,2 puntos porcentuales, respectivamente (véase el gráfico 21). Al analizar las brechas según sexo, ambos países también presentan las mayores diferencias en puntos porcentuales, en desmedro de hombres y mujeres afrodescendientes. Sin embargo, la diferencia en puntos porcentuales entre mujeres afrodescendientes y no afrodescendiente ni indígenas es menor en términos absolutos que la diferencia que se observa en la población masculina.

**Gráfico 21**  
**América Latina (6 países): jóvenes de 20 a 24 años que concluyeron la secundaria alta según condición étnico-racial, 2021**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Adaptado de CEPAL (2022), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).  
**Nota:** En la población no afrodescendiente no se incluye a quienes se autoidentifican como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial. En el Uruguay no se muestran los porcentajes de aquellas poblaciones en las que no hay una muestra de tamaño suficiente.

A las desigualdades de acceso y finalización en los niveles secundario y superior, se suman las brechas de aprendizaje en desventaja de los Pueblos Indígenas y comunidades afrodescendientes. Estas brechas se relacionan, entre otros aspectos, con la falta de pertinencia cultural de los contenidos y metodologías educativas y los déficits en la formación de docentes, dotación de insumos e infraestructura que enfrentan los estudiantes afrodescendientes por concentrarse en entornos más vulnerables, lo que también influye en la falta de conectividad digital y de equipamiento de las escuelas en las que se desarrollan sus procesos de aprendizaje (CEPAL, 2022).

La pandemia derivada del COVID-19 develó y profundizó estas desigualdades, al evidenciar que no todos los estudiantes contaron con los recursos y competencias para sobrellevar los procesos de aprendizaje a distancia de la misma manera. La profundización de las brechas educativas como resultado de la pandemia dejó a la población afrodescendiente en una situación de mayor desventaja respecto a la población no indígena ni afrodescendiente, dada la sobrerrepresentación de la primera en situaciones de pobreza y vulnerabilidad que impidieron a muchos contar con las condiciones necesarias para la escolarización a distancia.

Si no se incorporan medidas que reconozcan e intenten subsanar los mayores obstáculos que enfrenta la población afrodescendiente para acceder a una educación de calidad a lo largo de sus vidas, así como el impacto desigualador que tuvo la irrupción del virus COVID-19 sobre los sistemas educativos, la pandemia dejará una cicatriz permanente sobre las trayectorias educativas y laborales de toda una generación de niños, niñas y adolescentes que, en particular, considerando las demandas laborales asociadas al cambio tecnológico, contribuirá a profundizar las brechas del presente y futuro (Huepe, Palma y Trucco, 2022). A esto se suma el desafío más amplio de los sistemas educativos de la región en términos de pertinencia y de sus falencias para responder adecuadamente a la demanda de competencias de los mercados laborales.

Hoy más que nunca es urgente invertir en una educación inclusiva, de calidad y pertinente, que permita desarrollar las competencias que serán cada vez más demandadas en el mercado laboral y desplegar el potencial de todos y todas a lo largo de sus vidas, sin dejar a nadie atrás.

## **2. Riesgo de automatización o sustitución tecnológica**

Esta sección profundiza las estimaciones del estudio CEPAL/OEI (2020), segmentando el riesgo de automatización por condición étnico-racial. El enfoque estima las probabilidades de automatización de las ocupaciones de acuerdo con las habilidades que estas requieren. Es decir, se califica si un puesto es sustituible tecnológicamente según las habilidades que se

precisan para ejecutar sus tareas y, luego, el riesgo de sustitución de las tareas se combina con el riesgo de sustitución de ocupaciones según el marco de Frey y Osborne (2017) para computar el riesgo de automatización de los puestos de trabajo en la región. Bajo el supuesto que los sectores de baja productividad tienen más restricciones para adoptar innovaciones tecnológicas, la metodología califica como ocupaciones con baja probabilidad de automatización a los puestos de trabajo que se concentran en estos sectores<sup>4</sup>.

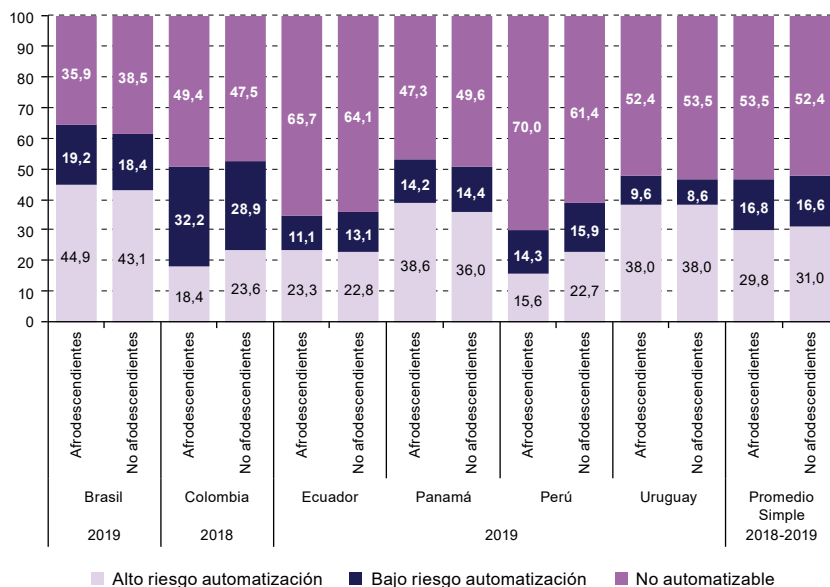
Una primera mirada para los países donde es posible realizar un análisis segmentado por grupos étnico-raciales señala probabilidades de automatización bastante similares entre ocupados afrodescendientes y no afrodescendientes. Considerando el promedio simple de los países, los resultados muestran que un 46,6% de los trabajadores afrodescendientes y un 47,6% de los no afrodescendientes se encontrarían en ocupaciones potencialmente automatizables (incluyendo alto y bajo riesgo de automatización). Más aun, cuando se comparan sólo los porcentajes de ocupados con alto riesgo de automatización, la situación es bastante similar entre grupos étnico-raciales: mientras las estimaciones señalan un riesgo alto de automatización del 28,8% en los ocupados afrodescendientes, este porcentaje corresponde a un 31,05% en los ocupados no afrodescendientes (véase el gráfico 22). En otras palabras, aunque la población afrodescendiente está, en general, sobrerrepresentada en las categorías ocupacionales consideradas de baja productividad (es decir, aquellas que demandan menores calificaciones y reportan menores ingresos, y que se asume cuentan con menor probabilidad de automatización), no necesariamente enfrentan riesgos considerablemente menores en las ocupaciones de alto riesgo de automatización.

Los resultados que se ilustran en el gráfico 22 muestran que el riesgo estimado de automatización varía más entre países que entre trabajadores afrodescendientes y no afrodescendientes al interior de un mismo país. Por ejemplo, en el Brasil, un 44,9% de los ocupados afrodescendientes y un 43,1% de los ocupados no afrodescendientes ni indígenas presentan alto riesgo de automatización; mientras que, en Colombia, el Ecuador y el Perú, estos porcentajes son significativamente más bajos para ambos grupos poblacionales. Habiendo dicho lo anterior, cuando se considera también los ocupados con bajo riesgo de automatización, el Brasil, Panamá y Colombia exhiben los mayores porcentajes de sustitución tecnológica tanto para afrodescendientes como para no afrodescendientes.

---

<sup>4</sup> Para mayor detalle, se recomienda ver el anexo metodológico de CEPAL/OEI (2020), "Educación, juventud y trabajo: habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante". Disponible [en línea] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46066/4/S2000522\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46066/4/S2000522_es.pdf).

**Gráfico 22**  
**América Latina (6 países): ocupados de 15 años y más según el riesgo de automatización de sus puestos de trabajo, por condición étnico-racial, alrededor de 2019**  
 (En porcentajes)



**Fuente:** Datos originales publicados en Holz, Huepe y Rangel (2022) (gráfico 17), con datos del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) y encuesta PIAAC.

**Nota:** En la población no afrodescendiente no se incluye a quienes se autoidentifican como indígenas ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

Finalmente, al controlar por sexo, edad y situación de ingresos de los trabajadores, las estimaciones también sugieren que estas variables son más importantes para explicar el riesgo de automatización de un determinado trabajador que su condición étnico-racial (para más información acerca de estas estimaciones, véase Holz, Huepe y Rangel, 2022).

### 3. Digitalización y nuevas formas de informalidad

Los cambios en el mercado del trabajo asociados a la cuarta revolución tecnológica han generado nuevas formas de empleo no tradicional. Entre los trabajos emergentes que resultan de la expansión de las nuevas tecnologías, destacan aquellos empleos que constituyen lo que se conoce en la literatura como economía *gig* o 'empleos de plataformas'. El aumento del uso de tecnologías digitales en la población (como computadores portátiles, *tablets* y teléfonos inteligentes), proceso que se aceleró durante la pandemia, ha creado las condiciones para la proliferación de una amplia gama de servicios que se entregan a través de plataformas digitales que

conectan la oferta con la demanda, y que incluyen desde el envío de alimentos a domicilio y servicios de conducción, hasta labores que se pueden realizar a distancia, como servicios de contabilidad, ingeniería y consultorías de distinto tipo.

En CEPAL/OIT (2021) se clasifica a los empleos generados en la economía de plataformas en aquellos que producen para un mercado global y aquellos que lo hacen para un mercado local, estando los primeros asociados a mejores condiciones laborales. En general, los trabajos realizados para mercados globales requieren de competencias especializadas y cuentan con una mayor remuneración que los trabajos en plataformas que producen para un mercado local (CEPAL/OIT, 2019, 2021)<sup>5</sup>.

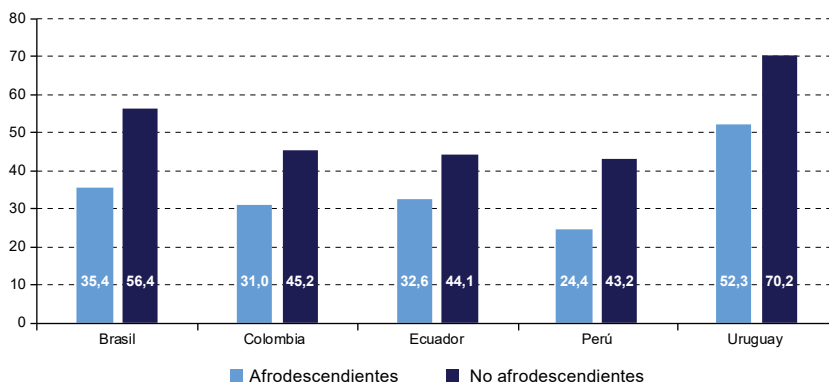
La conectividad efectiva (acceso a Internet de banda ancha y dispositivos adecuados para su uso efectivo) y las competencias digitales son fundamentales para participar exitosamente de los beneficios de la revolución tecnológica y, en particular, del auge de la economía de plataformas. Si bien América Latina ha avanzado durante las dos últimas décadas en términos de acceso a Internet y a equipamientos digitales, tanto los niveles de conectividad de los hogares como las competencias digitales de las personas están caracterizados por la presencia de importantes brechas y desigualdades. En conjunto con el resto de los ejes estructurantes de la matriz de desigualdad social en América Latina (CEPAL, 2016), la condición étnico-racial es una variable importante para explicar las brechas digitales en la región.

En el año 2018, en los seis países en los que fue posible levantar esta información, el porcentaje de la población afrodescendiente de 15 años y más que contaba con acceso a Internet en su hogar era considerablemente menor que en la población no afrodescendiente ni indígena (véase el gráfico 23). En todos los países, las brechas étnico-raciales de acceso superan los 10 puntos porcentuales, destacando la situación del Brasil, donde la brecha supera los 20 puntos porcentuales, y el Perú, donde solo cerca de un cuarto de la población afrodescendiente cuenta con acceso a Internet de calidad en su hogar (los datos no incluyen acceso a Internet a través del celular). Con todo, el acceso desigual a la conectividad efectiva (esto es, acceso a Internet de banda ancha y a dispositivos adecuados para su uso efectivo) perjudica a la población afrodescendiente en la región y repercute en menores oportunidades para beneficiarse de la revolución tecnológica.

---

<sup>5</sup> A pesar de la diversidad de estas nuevas formas de trabajo, todas tienen en común un nivel elevado de inseguridad laboral, además de la privación de ciertos derechos básicos al no estar o estar parcialmente cubiertos por la seguridad social (Goldin, 2020; OIT, 2016). Además, en general, los trabajadores tienen un menor acceso a procesos de capacitación y formación en el trabajo, y enfrentan mayores obstáculos para participar de organizaciones sindicales y desarrollar sus carreras profesionales.

**Gráfico 23**  
**América Latina (5 países): proporción de población de 15 años y más con acceso a Internet en el hogar por condición étnico-racial, alrededor de 2018**  
*(En porcentajes)*



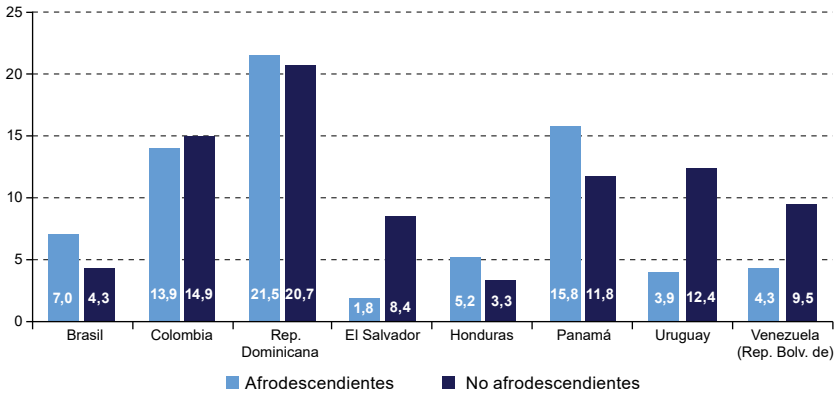
**Fuente:** Holz, Huepe y Rangel (2022), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).  
**Nota:** En la población afrodescendiente no se incluye la población que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial. Los datos del Brasil, Colombia, el Perú y el Uruguay corresponden a 2018 y los del Ecuador a 2017. En el Ecuador la pregunta sobre autoidentificación étnico-racial solo se aplica a los entrevistados desde los 5 años y en el Perú, desde los 14 años.

Los empleos creados en las plataformas que producen para mercados locales no requieren de competencias digitales avanzadas ni de dispositivos adecuados para realizar tareas más complejas (como tablets o computadores), si no tan solo de telefonía celular, dispositivo que ha sustentado el aumento del acceso a Internet en la región. En este sentido, los empleos generados en las plataformas de ejecución local disminuyen las barreras de entrada al mercado laboral al demandar principalmente a trabajadores de baja calificación y no exigir acceso a Internet de banda ancha; y pueden ser alternativas atractivas para la población que enfrenta mayores problemas de acceso a los mercados del trabajo, como la población afrodescendiente. Lamentablemente, las encuestas de hogares no permiten identificar los trabajos que se generan en la economía *gig*, por lo tanto, es difícil estimar su relevancia en términos de empleo y, menos aún, entre la población afrodescendiente de América Latina (CEPAL/OIT, 2021).

Sin embargo, es posible encontrar cierta información para la región y a nivel nacional en fuentes de datos alternativas. En particular, la encuesta Latinobarómetro (2018) indaga acerca de la utilización de plataformas digitales, como por ejemplo Uber o Cabify, como medios para generar ingresos en la región. Los datos muestran una alta heterogeneidad entre los países y no es posible sacar conclusiones generales respecto a la

proporción de ocupados afrodescendientes que utilizan estas plataformas en relación con los no afrodescendientes ni indígenas. En algunos países las personas afrodescendientes reportan un uso mayor de las plataformas para obtener ingresos, como en el Brasil, la República Dominicana, Honduras y Panamá, mientras en otros, el uso por parte de las personas no afrodescendientes ni indígenas es más importante, como en Colombia, El Salvador, el Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela (véase el gráfico 24).

**Gráfico 24**  
**América Latina (8 países): personas que han usado alguna plataforma digital para generar ingresos, por condición étnico-racial, 2018**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Holz, Huepe y Rangel (2022), sobre la base de la encuesta Latinobarómetro.  
**Nota:** Los afrodescendientes se codificaron como quienes se declararon mulato o negro y los no afrodescendientes no incluyen a las personas indígenas.

A nivel nacional, el Brasil es el país que cuenta con mayores y mejores datos respecto a la situación de la población afrodescendiente en relación con otros países de la región, debido principalmente a la incorporación de preguntas de autoidentificación en encuestas y registros administrativos, así como a la importante participación que esta población tiene en la población total del país (lo que permite una mejor representatividad muestral) (véase el cuadro 3). Los resultados de la encuesta Latinobarómetro presentados en el gráfico 24 están en línea con datos recolectados a nivel nacional. La encuesta de la Associação Aliança Bike<sup>6</sup> indaga acerca de la situación laboral de los repartidores en bicicleta durante el año 2019, y muestra que la mayoría de los repartidores son varones, afrodescendientes y jóvenes entre 18 y 22 años. El 57% de los

<sup>6</sup> Véase [en línea] [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/06/politica/1565115205\\_330204.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/06/politica/1565115205_330204.html).

repartidores afirmó que trabajan todos los días de la semana y un 75% señaló que permanecen conectados a la aplicación hasta 12 horas seguidas, recibiendo un ingreso promedio mensual de 992 reales (198 dólares)<sup>7</sup>, un poco menos que el salario mínimo del Brasil en 2019<sup>8</sup>.

De manera similar, un estudio de la Central Única dos Trabalhadores y de la Organización Internacional del Trabajo en el Brasil caracteriza a los repartidores de aplicaciones en Brasilia y Recife y plantea que, en estas dos ciudades, el 68% de los repartidores que trabajan en estas plataformas son afrodescendientes. El estudio muestra que los tiempos de trabajo son casi siempre excesivos, llegando a seis o siete días a la semana, y a menudo invaden los tiempos dedicados al descanso u otras actividades, debido a la penalización de la desconexión por parte de las empresas (CUT/IOS/OIT, 2021). En ambas ciudades, el ingreso mediano por hora de los repartidores en motocicleta y bicicleta fue menor al salario mínimo (muy por debajo de este valor en Recife). En promedio, los repartidores reciben 1.172 reales mensuales (234 dólares aproximadamente), lo que equivale a una ganancia neta de 5 reales por hora trabajada (1 dólar). Más aún, la dificultad que tienen algunos trabajadores para identificar los distintos costos laborales (gasolina, Internet y gastos de alimentación fuera de casa, entre otros) y diferenciar las ganancias brutas de las netas, lleva a situaciones en que los ingresos netos del trabajo resultan ser negativos. Para complementar ingresos, algunos repartidores tienen otros trabajos o actividades, como ser repartidores freelance para restaurantes, o desempeñarse como jardineros o carpinteros durante los fines de semana.

Si bien los entrevistados valoran la flexibilidad y la autonomía otorgada por el trabajo en plataformas, reconocen que las condiciones laborales son duras. Además de estar expuestos al sol y las lluvias, los repartidores deben enfrentarse cotidianamente a un tránsito caótico y violento, bajo la presión por disminuir sus tiempos de entrega. Además, los trabajadores no cuentan con lugares de descanso ni de espera adecuados (no cuentan con acceso garantizado a baños, agua, ni lugares donde ingerir sus alimentos, por ejemplo) y muchos reportan enfrentar diariamente malos tratos, humillaciones y discriminaciones (por ejemplo, por parte de guardias que les prohíben el acceso a determinados espacios, como ascensores y zonas comerciales) (véase el recuadro 1). A esto se suman los riesgos relacionados con problemas de seguridad (asaltos), la falta de derechos laborales (salario mínimo, período de descanso retribuido o por enfermedad y acceso a la seguridad social) y las ofensas que enfrentan en su trabajo cuando se atrasan con alguna entrega o por otras razones.

---

<sup>7</sup> El tipo de cambio utilizado entre reales y dólares es 5 reales=1 dólar.

<sup>8</sup> Salario mínimo en el Brasil para el año 2019 fue de 998 reales (200 dólares aproximadamente).

**Recuadro 1****¿Son neutras en términos raciales las plataformas digitales?**

Distintos estudios internacionales plantean que las plataformas de transporte pueden amplificar las injusticias étnico-raciales y cuestionan la neutralidad de la economía *gig* en este ámbito.

En los Estados Unidos, 16% de los adultos han recibido alguna vez ingresos a través de una plataforma digital y, dentro de este grupo, se estima que 30% son de origen hispánico, 20% afrodescendientes y 19% asiáticos, aproximadamente (PRC, 2021). Estas poblaciones reportan un mayor porcentaje que la población blanca de experimentar situaciones problemáticas en estos trabajos, en particular, de sentirse inseguros o experimentar situaciones de acoso sexual.

Más aun, un estudio del Asian Law Caucus y el grupo Rideshare Drivers United (2023) en California, concluye que existe una dinámica de poder desigual entre conductores y pasajeros que lleva a una mayor desactivación de conductores no blancos: cuando los conductores experimentan situaciones de discriminación, prejuicios y acoso, las empresas de transporte (Uber y Lyft) tienden a ponerse de lado del supuesto acosador, ignorando las quejas de los conductores e incluso desactivándolos de la aplicación.

De manera similar, en Londres, Inglaterra, se pide a los conductores escanear su rostro, en intervalos aleatorios, para acceder a la plataforma Uber, y si no pueden ingresar, corren el riesgo de que sus contratos sean suspendidos. Un 20% de los rostros femeninos de piel más oscura y un 5% de los hombres de piel más oscura fallan al usar el algoritmo, enfrentando mayores riesgos de ser despedidos de la plataforma. Esto representa un problema particularmente relevante al considerar que cerca del 95% de los conductores en esa ciudad son afrodescendientes o pertenecen a minorías étnicas (Independent, 2021).

Lo anterior está en línea con lo reportado en un informe de una experta de la ONU en derechos humanos, el que afirma que los algoritmos de reconocimiento facial fallan más con afrodescendientes y asiáticos. Aun cuando los desarrolladores y usuarios de tecnología no necesariamente pretenden que la tecnología discrimine, a menudo esta “no es neutral ni objetiva”, sino que reproduce, y en ciertos casos exagera, las desigualdades étnico-raciales, de género y de otro tipo que prevalecen en la sociedad (ONU, 2020).

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Asian Law Caucus y Rideshare Drivers United (2023), *Fired by an app: the toll of secret algorithms and unchecked discrimination on California rideshare drivers*. Disponible [en línea] <https://www.advancingjustice-alc.org/media/Fired-by-an-App-February-2023.pdf>; Independent (2021), *Uber demandada por algoritmo de reconocimiento facial 'racista' que bloquea trabajadores*. Disponible [en línea] <https://www.independentespanol.com/noticias/negocios/uber-trabajadores-demanda-algoritmo-racista-b1936535.html>; Naciones Unidas (ONU) (2020), “Las compañías tecnológicas y de redes sociales se lucran a costa de información errónea y discriminación, afirma experta”, *Noticias ONU*. Disponible [en línea] <https://news.un.org/es/story/2020/07/1477531>; Pew Research Center (2021), “Racial and ethnic differences stand out in the U.S. gig workforce, Gig and sharing economies”. Disponible [en línea] <https://www.pewresearch.org/topic/economy-work/business-workplace/future-of-work/gig-sharing-economies-2/>.

Distintas encuestas e investigaciones en la región destacan que la economía de plataformas impone importantes desafíos relacionados con la precarización laboral, la desregulación y la desprotección laboral (Madariaga y otros, 2019), así como con la desprotección social (Abramo, 2021; Robles y Tenenbaum, 2023). Los trabajadores de plataformas ejercen una actividad relativamente nueva que hasta el momento no ha sido regulada en la mayoría de los países de la región. A esto se suma el hecho de que las plataformas no utilizan contratos de trabajo, sino que “términos de condiciones de uso” que desvinculan a las empresas de la responsabilidad de reconocer la relación laboral y de proveer seguridad, protección social, capacitaciones u otros derechos asociados a la dependencia laboral (CISS, 2020; Goldin, 2020). A pesar de que las empresas utilizan términos como “colaboradores” o “socios” al referirse a sus trabajadores, en la práctica existe una relación de dependencia encubierta entre la plataforma y el trabajador, en la que este último es quien debe asumir los costos asociados al trabajo, desde el equipo y las herramientas (vehículos, bencina y planes de telefonía móvil, entre otros), hasta los relacionadas a accidentes, robos, hurtos y salud (Gondim, 2020).

Sumado a lo anterior, los trabajadores de las empresas de plataforma de ejecución local están sujetos a control tanto por los consumidores/usuarios como por las plataformas, y su estabilidad laboral depende de valoraciones y puntuaciones de determinados parámetros que, en el caso de incumplirlos, implican riesgos de ser sancionados, bloqueados o ser imposibilitados de tener más pedidos e ingresos (CEPAL/OIT, 2019). Asimismo, los trabajadores de estas aplicaciones critican la ausencia de transparencia de la información y métodos aplicados por las empresas para determinar las rutas, identificar usuarios, calcular pagos y aplicar sanciones y bloqueos, decisiones que serían tomadas de forma unilateral cuestionando la independencia laboral de los trabajadores (CEPAL/OIT, 2019; OIT, 2020).

Con todo, si bien la economía *gig* puede derribar barreras de entrada a grupos que históricamente han enfrentado mayores obstáculos en su inclusión laboral, las plataformas no son necesariamente neutrales en términos de género ni en relación con la condición étnico-racial de los trabajadores (véase el recuadro 1). Además, las características de los empleos de plataformas se alejan de los requisitos asociados a un trabajo decente y amenazan con reproducir y amplificar las desigualdades estructurales de la región, afectando especialmente a ciertos grupos de la población como los afrodescendientes.

## **C. Algunas recomendaciones de políticas públicas para reducir las desigualdades étnico-raciales en el mercado laboral**

Los cambios tecnológicos y organizacionales asociados a la cuarta revolución tecnológica tienen y tendrán un impacto significativo en el funcionamiento de los mercados laborales de la región y, si no se actualiza la institucionalidad laboral y de protección social, amenazan con exacerbar desigualdades estructurales, en particular, aquellas que afectan la inclusión laboral de la población afrodescendiente. A esto se suman los impactos de la pandemia, que imponen desafíos adicionales en términos de igualdad e inclusión.

La población afrodescendiente de la región se encuentra en una situación particularmente vulnerable al considerar el impacto del cambio tecnológico en los mercados laborales. Aun cuando los afrodescendientes se concentran en empleos de baja productividad y no enfrentan riesgos de sustitución tecnológica significativamente mayores que la población no afrodescendiente en el mediano plazo; es probable que la digitalización de la economía y la subsecuente precarización del empleo los afecte de manera desproporcionada. De esta manera, es imperativo implementar cambios sustantivos en términos legislativos y de política pública (laborales, educacionales y de protección social, entre otras) con el fin de abordar activamente las desigualdades estructurales presentes en los mercados laborales de los distintos países de la región.

América Latina se encuentra en un momento con potencial transformador, es decir, las acciones de política que se implementen hoy pueden cambiar las trayectorias futuras de desarrollo, al moldear la manera en que se anticipan y aprovechan los cambios tecnológicos para mejorar la inclusión laboral de grupos en situación de vulnerabilidad, aumentar la productividad de las economías y avanzar hacia un desarrollo igualador, inclusivo y sostenible.

Esta sección presenta algunas recomendaciones de política pública enfocadas en la inclusión laboral de la población afrodescendiente en el actual contexto de cambio tecnológico.

### **1. Contar con más y mejores datos desagregados según condición étnico-racial**

La invisibilidad estadística que enfrentan la población afrodescendiente y los Pueblos Indígenas<sup>9</sup> en la región es una forma grave de discriminación y un resultado del racismo estructural que permea el funcionamiento de las

---

<sup>9</sup> Ver capítulo V para más información acerca de la invisibilidad estadística de los Pueblos Indígenas.

instituciones estatales. Se requieren más y mejores datos desagregados por condición étnico-racial con el fin de identificar las principales carencias que, en particular, afectan la vida de las personas afrodescendientes y orientar acciones para remediarlas. Tal como lo plantea la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (ARDSI) en su línea de acción 2.8, es urgente “desarrollar procesos para visibilizar el racismo y la desigualdad étnico-racial, incluida la incorporación de preguntas relacionadas con la autoidentificación étnico-racial en los sistemas estadísticos nacionales y en los registros administrativos de todos los programas en el área social” (CEPAL, 2020, pág. 37). Además, considerando las transformaciones que experimenta el mundo del trabajo en la región, también es importante contar con mejores sistemas de información que permitan monitorear los cambios en los mercados laborales y realizar mejores estimaciones acerca del impacto de las distintas tendencias en hombres y mujeres afrodescendientes en los distintos países y territorios subnacionales.

Estas necesidades estadísticas requieren que las instituciones públicas cuenten con las capacidades para producir, sistematizar y difundir información con todas las desagregaciones necesarias de manera más frecuente y extendida (a distintos públicos), así como también con la capacidad de utilizar esta información para diseñar e implementar políticas que permitan a los países avanzar en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

## **2. Implementar acciones afirmativas en educación y trabajo**

Al pensar en los caminos hacia una mayor igualdad según condición étnico-racial, es clave destacar que el racismo, en tanto condición estructural de las sociedades latinoamericanas, tiene consecuencias sobre los arreglos institucionales que sustentan el diseño e implementación de las distintas políticas públicas. En una sociedad permeada por el racismo estructural, las políticas y programas que atienden a la población discriminada, entre ellas, la población afrodescendiente, pueden verse obstaculizadas por los prejuicios y estereotipos que permean el funcionamiento de las instituciones estatales. Al respecto, la CEPAL llama a implementar un universalismo sensible a las diferencias y orientar acciones afirmativas dirigidas a romper las barreras de acceso que afectan a las personas afrodescendientes, con el fin de garantizar un acceso universal a ingresos, activos, capacidades y servicios sociales fundamentales para la garantía de los derechos (CEPAL, 2014, 2020).

### **a) Acciones afirmativas en educación**

El desafío de inclusión laboral requiere de políticas que garanticen que la educación pública y de calidad se distribuya equitativamente entre los distintos territorios y grupos de la población. Además de fortalecer la enseñanza de competencias digitales y de aquellas específicas a los sectores

y empresas estratégicos para el desarrollo local y nacional, el sistema educativo y de formación profesional requiere reforzar el desarrollo de competencias cognitivas básicas (lectura, escritura y matemáticas) y avanzadas (resolución de problemas complejos, pensamiento crítico, creatividad y manejo de datos, entre otras), así como las habilidades socioemocionales y digitales que son y serán crecientemente valoradas en el contexto de la cuarta revolución tecnológica (CEPAL/OEI, 2020).

Dadas las desigualdades y las situaciones de exclusión y vulnerabilidad que ha afrontado históricamente la población afrodescendiente en la región, es necesario que los distintos esfuerzos por mejorar la calidad y la inclusión educativa se complementen con acciones explícitamente enfocadas en cerrar las brechas étnico-raciales en el acceso a las oportunidades educativas, ya sea a través de la reserva de cupos o cuotas en las instituciones públicas y/o la asignación de becas en las instituciones privadas (Corbetta y otros, 2018; Valenzuela y Yañez, 2022).

La región cuenta con diversas iniciativas de acción afirmativa enfocadas en la población afrodescendiente que han resultado exitosas para ampliar el acceso a la educación terciaria<sup>10</sup>. En el Brasil las acciones afirmativas para personas afrodescendientes empezaron a principios de los años 2000 con la implementación de distintas iniciativas, entre ellas, reservas de cupos en organismos públicos para personas afrodescendientes, establecimiento de que empresas proveedoras del Estado reserven un determinado porcentaje de sus vacantes para las personas afrodescendientes y entrega de becas con el objetivo de promover inclusión en la carrera diplomática.

En la actualidad, los dos principales instrumentos legales para promover acciones afirmativas en los sistemas educativos brasileños son el Programa Universidad para Todos (ProUni, creado mediante la Ley N°11.096 de 2005) y la Ley de Cuotas del Brasil (Ley N°12.711 de 2012). ProUni establece becas totales y parciales (del 50% y 25%) en cursos de pregrado en instituciones privadas de educación superior para estudiantes de familias de bajos recursos, considerando cuotas para afrodescendientes, indígenas y personas con discapacidad. El total de becas entregadas a estudiantes afrodescendientes se ha mantenido estable a lo largo de los años, con un porcentaje cercano al 13% del total de becas entregadas por el programa (13,1% en 2014 y 12,7% en 2020) (MEC, 2021). Por medio de la asignación de plazas, las universidades privadas se ven exentas de impuestos, siendo la exención cercana al 10% del presupuesto anual del Fondo de Financiamiento Estudiantil (FIES). En 2022, la exención correspondió a aproximadamente a 110,6 millones de dólares, correspondiente a un 0,06% del PIB nacional del mismo año (MEC, 2021).

<sup>10</sup> Para más información, véase el recuadro 5 en Holz, Huepe y Rangel, 2022.

A su vez, la Ley de Cuotas del Brasil garantiza la reserva del 50% de las matrículas en las universidades e instituciones federales de enseñanza técnica de nivel medio para estudiantes que hayan cursado el bachillerato completo en escuelas públicas, incluidos cursos de educación técnica profesional. En ese porcentaje, se consideran cupos para “negros”, “mulatos” e indígenas proporcionales a la composición de la población en cada estado del país.

Aun cuando estas acciones afirmativas han sido importantes para mejorar el acceso de la población afrodescendiente a la educación superior, hasta el momento no necesariamente han facilitado su inserción y participación laboral en trabajos decentes; sus efectos podrán evaluarse en el largo plazo (Heringer, 2015). La evidencia muestra que, en relación con la situación de la población no afrodescendiente ni indígena en la región, los afrodescendientes todavía enfrentan barreras importantes para encontrar empleos en condiciones de trabajo decente. Por ejemplo, en el Brasil, además de las discriminaciones y prejuicios que limitan la inclusión laboral de la población afrodescendiente, hay otros factores que restringen el potencial alcance e impacto de la Ley de Cuotas, entre los que se encuentran: i) el rechazo a la legislación por parte de distintos grupos, en su mayoría blancos y de mayores ingresos, quienes han utilizado su poder político y mediático para influir sobre la opinión pública (Lloyd, 2016); ii) la dependencia de la ley con relación a la situación presupuestaria del país; y iii) las desigualdades con las que aún viven la mayoría de los afrodescendientes favorecidos por la ley que restringen el impacto de un mayor acceso a la educación superior sobre sus trayectorias laborales futuras (como, por ejemplo, el contar con menores niveles de inglés y con redes de contacto más acotadas, entre otras).

De esta manera, si bien las acciones afirmativas en educación son un paso importante para democratizar el acceso a la educación superior, resulta “necesario aplicar políticas públicas transversales (...) para promover la igualdad social y combatir la discriminación y los prejuicios” en todos los ámbitos del bienestar (Nunes y Oliveira Silva Fernández, 2021). Por ejemplo, las políticas de acceso a la educación superior podrían complementarse con acciones orientadas a fomentar la permanencia del estudiantado en la educación, como tutorías y políticas de cuidado, y con acciones afirmativas en el mercado laboral (Valenzuela y Yañez, 2022).

### **b) Acciones afirmativas en el mercado laboral**

La región cuenta con diversas iniciativas de acción afirmativa en el ámbito laboral, principalmente enfocadas en asegurar cuotas de contratación de la población afrodescendiente en empleos públicos. Por ejemplo, en el año 2014, en el Brasil se implementó una cuota del 20% para personas que se declaren afrodescendientes en los concursos de ingreso a

cargos públicos federales (Ley N° 12.990) y, en el Uruguay, existe una cuota del 8% para personas que se declaren afrodescendientes en los concursos de ingreso a cargos públicos (Ley N° 19.122 de 2013)<sup>11</sup>.

En el caso de Colombia, a partir de la Ley N°2039 de 2015, se ha buscado aumentar la productividad del sector agropecuario por medio de Líneas Especiales de Crédito (LEC) destinadas a pequeños, medianos y grandes productores. La tasa de interés de las LEC es subsidiada por el Gobierno Nacional y el programa cuenta con programas especialmente dirigidos a miembros de las comunidades Negras, Afrocolombianas Raizales y Palanqueras (NARP) (Decreto 1071, 2015; Decreto 20, 2019). En el año 2021, el presupuesto aprobado para la ejecución de las LEC fue de 137.361 millones de pesos colombianos (29 millones de dólares, aproximadamente)<sup>12</sup>, de los cuales 3.250 millones<sup>13</sup> de pesos colombianos (682 mil dólares, aproximadamente) fueron destinados a las LEC NARP, contribuyendo a beneficiar a 1.099 personas pertenecientes a distintos grupos étnico-raciales del país (CNCA, 2021).

### **3. Fomentar el desarrollo productivo de los distintos territorios y la creación de empleos de calidad**

Las políticas de fomento de la actividad económica constituyen un componente central en las estrategias para contribuir a la construcción de trayectorias de trabajo decente en la población afrodescendiente. Estas políticas contribuyen a diversificar la estructura productiva, incentivar la inversión y los encadenamientos productivos, y generar empleos de mejor calidad en los distintos territorios. El fomento productivo requiere avanzar en la integración y complementariedad de intervenciones de distintos sectores de política pública, incluyendo políticas macroeconómicas, comerciales, tributarias, de infraestructura, de protección social y educativas, entre otras (Martínez, 2017)<sup>14</sup>. Todas estas intervenciones deben actuar complementariamente para fomentar el empleo, elevar la productividad y facilitar los procesos de transformación estructural en la región (OIT, 2015).

Dada la concentración de la población afrodescendiente en territorios rezagados y en sectores y empresas de baja productividad, es importante desde un punto de vista de equidad étnico-racial que el objetivo de desarrollo productivo considere la reducción de las brechas territoriales y sus necesidades y potencialidades particulares. Entre las medidas enfocadas para este fin y en el contexto de la actual revolución

---

<sup>11</sup> Para más experiencias de acciones afirmativas en el mundo del trabajo en la región, véase Holz, Huepe y Rangel (2022).

<sup>12</sup> Tipo de cambio utilizado 1 dólar=4762 pesos colombianos.

<sup>13</sup> Lo que corresponde a 0.0002% del PIB de Colombia del año 2021.

<sup>14</sup> Para más información ver capítulo de conclusiones.

tecnológica, adquiere especial importancia una mayor inversión en infraestructura digital enfocada en ampliar la cobertura y operatividad del servicio de Internet en aquellas localidades con mayor concentración de población afrodescendiente y otras poblaciones en situación de vulnerabilidad. Los planes nacionales y territoriales de desarrollo han sido instrumentos importantes en América Latina para fomentar la inclusión social y laboral de las personas afrodescendientes desde hace décadas, ya que combinan distintas herramientas que abordan las desigualdades económicas y étnico-raciales presentes en los territorios (CEPAL, 2017). Para más detalles acerca de experiencias de incorporación de la población afrodescendiente en los planes nacionales de desarrollo en la región, véase Holz, Huepe y Rangel, 2022.

#### **4. Fortalecer los sistemas de protección social para abordar los nuevos desafíos de informalidad y las carencias en otras áreas del bienestar**

Los antiguos y nuevos desafíos relacionados con la protección social de los trabajadores informales, entre los cuales está sobrerrepresentada la población afrodescendiente, entre otros factores, requieren articular los componentes contributivos y no contributivos de la protección social, fortalecer los mecanismos para expandir la cobertura de la protección social contributiva y avanzar en la articulación de estos sistemas con la protección en otras esferas del bienestar, como la salud, la educación y la infraestructura básica, entre otras (Robles y Tenenbaum, 2023).

La expansión de la cobertura contributiva de la seguridad social puede beneficiarse de instrumentos que ya existen en América Latina, como los mecanismos que incentivan o facilitan a los trabajadores independientes contribuir al sistema de pensiones y regímenes simplificados de contribución y tributación como el monotributo en la Argentina y el Uruguay, y el sistema de Microempendedor Individual (MEI) del Brasil (ver sección D en capítulo de conclusiones). Sin embargo, es importante asegurar que este tipo de mecanismos no sea aplicado como una estrategia de precarización del trabajo. En este sentido, se requiere que aquellos regímenes especiales de protección tengan una transición gradual al régimen general de seguridad social. De lo contrario, los mercados laborales de la región corren el riesgo de institucionalizar situaciones de precarización y segmentación de los trabajadores en distintas “clases” en términos del acceso a derechos laborales y de protección social (Abramo, 2021; Salazar-Xirinachs y Chacaltana, 2018; CEPAL/OIT, 2015; OIT, 2014).

La población afrodescendiente experimenta distintas desigualdades que interactúan y se potencian entre sí, por lo que, para promover su acceso a empleos productivos y en condiciones de trabajo decente, es indispensable

abordar la diversidad de carencias que afectan sus vidas. En otras palabras, para enfrentar el desafío de inclusión laboral en la población afrodescendiente, se requiere afrontar conjuntamente los desafíos de protección social. De acuerdo con lo acordado en la ARDSI, “[l]a protección social se orienta a garantizar el acceso a ingresos adecuados para un nivel de bienestar suficiente de manera universal, servicios sociales (como salud, educación, agua y saneamiento), vivienda, políticas de inclusión laboral y trabajo decente” (CEPAL, 2020: p. 20). En concreto, para facilitar la inclusión laboral de poblaciones históricamente discriminadas como la población afrodescendiente, se requiere equiparar oportunidades en la primera infancia e infancia, cuando comienzan a evidenciarse las primeras brechas de desigualdad; implementar medidas para incorporar a niñas, niños y adolescentes al sistema escolar; fortalecer el desarrollo de competencias demandadas por el mercado laboral; disminuir las barreras que enfrenta la población afrodescendiente para acceder a una salud de calidad; promover el acceso a políticas y programas de vivienda; disminuir la brecha digital en escuelas, hogares y territorios; e implementar sistemas de cuidados que alivien la carga de trabajo de las mujeres, en particular, de las mujeres afrodescendientes.

Por último, considerando el racismo presente en la región, todas estas acciones deben complementarse con iniciativas de sensibilización en escuelas, lugares de trabajo, instituciones públicas y en la población en general para combatir prejuicios y estereotipos que afectan la vida de distintos grupos étnico-raciales.

## Bibliografía

- Abramo, L. (2021), “Políticas para enfrentar los desafíos de las antiguas y nuevas formas de informalidad en América Latina”, I, N°240 (LC/TS.2021/137). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Abramo, L. S. Cecchini y B. Morales (2019), *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N°155 (LC/PUB.2019/5-P). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas, A. (2019), *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, Libros de la CEPAL, N°159 (LC/PUB.2019/19-P). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/15-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2020), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5). Santiago. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45324-agenda-regional-desarrollo-social-inclusivo>.
- \_\_\_\_\_(2018a), “Mujeres afrodescendientes en América Latina y el Caribe: deudas de igualdad”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/33), Santiago. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43746-mujeres-afrodescendientes-america-latina-caribe-deudas-igualdad>.

- (2018b), *Panorama Social de América Latina 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42716-panorama-social-america-latina-2017>.
- (2017), “Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/121), Santiago. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42654-situacion-personas-afrodescendientes-americalatina-desafios-politicas-la>.
- (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40668-la-matriz-la-desigualdad-socialamerica-latina>.
- (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3), Santiago. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37863-pactos-la-igualdad-un-futuro-sostenible>.
- CEPAL/FILAC (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe) (2020), “Los pueblos indígenas de América Latina - Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/47), Santiago. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45664-pueblos-indigenas-america-latina-abya-yala-la-agenda-2030-desarrollo-sostenible>.
- 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. Disponible [en línea] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46066/4/S2000522\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46066/4/S2000522_es.pdf).
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2021), “Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe: Trabajo decente para los trabajadores de plataformas en América Latina”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 24 (LC/TS.2021/71), Santiago. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46955-coyuntura-laboralamerica-latina-caribe-trabajo-decente-trabajadores-plataformas>.
- (2019), “El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: antiguas y nuevas formas de empleo y los desafíos para la regulación laboral”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 20 (LC/TS.2019/31), Santiago. Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44604/1/S1900309\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44604/1/S1900309_es.pdf).
- (2015), “Protección social universal en mercados laborales con informalidad”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N°15 (LC/L.3998), Santiago. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38051-coyuntura-laboral-america-latina-caribe-proteccion-social-universal-mercados>.
- CEPAL/UNFPA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2020), *Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: retos para la inclusión*, (LC/PUB.2020/14), Santiago. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46191-afrodescendientes-la-matriz-la-desigualdad-social-america-latina-retos-la>.
- CISS (Conferencia Interamericana de Seguridad Social) (2020), *Trabajos Precarios y el COVID-19: repartidores de plataformas digitales. Seguridad Social para el Bienestar*.

- CNA (Comisión Nacional de Crédito Agropecuario) (2021), Propuesta para la Definición del Plan de Incentivos para el año 2022. Disponible en [https://www.finagro.com.co/sites/default/files/jt\\_icr\\_-\\_lec\\_2022\\_30\\_nov.pdf](https://www.finagro.com.co/sites/default/files/jt_icr_-_lec_2022_30_nov.pdf).
- Corbetta y otros, 2018; "Educación intercultural bilingüe y enfoque de interculturalidad en los sistemas educativos latinoamericanos. Avances y Desafíos", *Documento de Proyecto* (LC/TS.2018/98), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44269-educacion-intercultural-bilingue-enfoque-interculturalidad-sistemas-educativos>.
- CUT/IOS/OIT (Central Única dos Trabalhadores/Instituto Observatório Social/Organización Internacional del Trabajo), (2021), "Condições de trabalho, direitos e diálogo social para trabalhadoras e trabalhadores do setor de entrega por aplicativo em Brasília e Recife", São Paulo.
- Frey, C. y M. Osborne (2017), "The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation?", *Technological Forecasting and Social Change*, 114. Disponible [en línea] <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0040162516302244>.
- Goldin, A. (2020), "Los trabajadores de plataforma y su regulación en la Argentina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/44). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45614-trabajadores-plataforma-su-regulacion-la-argentina>.
- Heringer, R. (2015), "Affirmative Action and the Expansion of Higher Education in Brazil", en O.A. Johnson, O.A y R. Heringer (eds) *Race, Politics, and Education in Brazil: Affirmative Action in Higher Education*, New York: Palgrave Macmillan US.
- 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., Palma, A. y Trucco, D. (2022), "Educación en tiempos de pandemia: una oportunidad para transformar los sistemas educativos en América Latina y el Caribe", *serie Políticas Sociales*, N° 243 (LC/TS.2022/149), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lloyd, M. (2016), "Una década de políticas de acción afirmativa en la educación superior brasileña: impactos, alcances y futuro", *Revista de la Educación Superior*, 45(178).
- Madariaga, J. y otros (2019), "Economía de Plataformas y Empleo: ¿cómo es trabajar para una app en Argentina?", en CIPPEC, BID Lab y OIT. Buenos Aires, 2019.
- Martínez, R. (ed.) (2017), *Institucionalidad social en América latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL N°146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42061-institucionalidad-social-america-latina-caribe>.
- MEC (Ministério da Educação) (2021), 2020-Bolsas Concedidas e Perfil dos Beneficiários do Prouni, Portal de Dados Abertos. Disponible [en línea] <http://dadosabertos.mec.gov.br/prouni/item/124-bolsas-e-perfil-2020>.
- Nunes, A.P. y A.P. Oliveira Silva Fernández (2021), "Políticas públicas de acción afirmativa en la educación superior en Brasil: una experiencia sobre la cuota racial en la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (unila)", *DIDAC*, 77(1).

- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2020), “Panorama Laboral 2020: América Latina y el Caribe. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe”. 204 p.
- (2015), *Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal*. Ginebra.
- (2016), *El empleo atípico en el mundo, retos y perspectivas*, Ginebra.
- (2014), “Experiencias recientes de formalización en países de América Latina y el Caribe”, Notas sobre Formalización. Disponible [en línea] [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---rolima/documents/publication/wcms\\_245613.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---rolima/documents/publication/wcms_245613.pdf).
- Robles, C. y V. Tenenbaum, V. (2023) “Los desafíos para la protección social de los trabajadores de plataformas: reflexiones iniciales para América Latina”, (en prensa).
- Salazar-Xirinachs, J.M. y J. Chacaltana (2018), “La informalidad en América Latina y el Caribe: ¿por qué persiste y como superarla?”, en J.M. Salazar-Xirinachs y J. Chacaltana (ed.) *Políticas de formalización en América Latina: Avances y Desafíos*. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FORLAC.
- Valenzuela, J.P. y N. Yañez (2022), “Trayectoria y políticas de inclusión en educación superior en América Latina y el Caribe en el contexto de la pandemia: dos décadas de avances y desafíos”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/50). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47877-trayectoria-politicas-inclusioneducacion-superior-america-latina-caribe>.



## Capítulo V

# **Los Pueblos Indígenas de América Latina-Abya Yala: la centralidad de los derechos colectivos para una recuperación económica transformadora**

*Malva-marina Pedrero*

### **Introducción**

Los Pueblos Indígenas tienen derecho a la libre determinación y, en virtud de ese derecho, persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural, según señala la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en su artículo 3. Para su materialización no solo resulta imprescindible el reconocimiento, protección, demarcación, titulación colectiva y saneamientos de los territorios indígenas, en tanto base de su existencia, sino también el ejercicio de su derecho al autogobierno dentro de ellos; así como una serie de otros derechos consagrados en los tratados internacionales (véase el recuadro 2). Son precisamente estos los argumentos de los Pueblos Indígenas para reivindicar sus economías propias como un componente de un proyecto civilizatorio contrahegemónico que tiene la potencialidad de enfrentar las causas estructurales de la gran crisis climática y ambiental que afecta hoy a la humanidad. Es decir, se trata de una reivindicación que se inscribe dentro de una economía política propia que tiene su centralidad en los territorios tradicionales.

**Recuadro 2****Economías propias de los Pueblos Indígenas: artículos relevantes de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas**

---

**Artículo 3**

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

**Artículo 4**

Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

**Artículo 5**

Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

**Artículo 20**

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticas, económicas y sociales, a que se les asegure el disfrute de sus propios medios de subsistencia y desarrollo y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo.
2. Los pueblos indígenas desposeídos de sus medios de subsistencia y desarrollo tienen derecho a una reparación justa y equitativa.

**Artículo 21**

1. Los pueblos indígenas tienen derecho, sin discriminación alguna, al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, entre otras esferas, en la educación, el empleo, la capacitación y el readiestramiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social.

**Artículo 23**

Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.

**Artículo 29**

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. Los Estados deberán establecer y ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación alguna.
-

---

**Artículo 31**

Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas, comprendidos los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora, las tradiciones orales, las literaturas, los diseños, los deportes y juegos tradicionales, y las artes visuales e interpretativas. También tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su propiedad intelectual de dicho patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales y sus expresiones culturales tradicionales.

---

**Fuente:** Naciones Unidas (2007), “Resolución aprobada por la Asamblea General. 61/295 Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas”.

Las economías propias de los Pueblos Indígenas tienen como meta asegurar el “buen vivir” colectivo de todos los seres (humanos y no humanos) que comparten los territorios tradicionales, siguiendo formas consuetudinarias de relacionamiento social, político, simbólico, residencial y productivo. En esta noción subyace la idea de la interdependencia y crianza recíproca de los seres humanos, su entorno natural y los seres ancestrales, así como la concepción de las culturas como realidades múltiples y plurales (Vanhulst, 2014; Van Kessel, 2006; Burman, 2017), que confronta las ideologías occidentales y su pretendido universalismo, por sustentarse en la dominación, colonización y mercantilización de la naturaleza y haber economizado todas las dimensiones de la vida en el mundo moderno (Leff, 2006 y 2007).

En este marco, es necesario que las agendas de recuperación económica pospandemia establezcan distinciones entre el derecho colectivo de los Pueblos Indígenas a mantener y desarrollar sus economías propias, y el derecho de sus miembros al mejoramiento de las condiciones de trabajo, que incluye, entre otros aspectos, el derecho a acceder sin discriminación alguna al empleo, incluidos los empleos calificados y las medidas de promoción y de ascenso, así como a la igualdad salarial y a todas las prestaciones de seguridad social y demás prestaciones derivadas del empleo (artículo 20 del Convenio 169 de la OIT). En el primer caso, las políticas públicas deben estar orientadas a poner a disposición de los Pueblos Indígenas los recursos financieros y técnicos necesarios para el cumplimiento de sus funciones autónomas y, en el segundo, a acciones afirmativas que eliminen las barreras que experimentan los trabajadores indígenas en el mundo laboral del que participan fuera de las economías propias.

Es urgente también que tales agendas se armonicen con los desafíos derivados del cambio climático y sus efectos. Dado el demostrado éxito de la gestión autónoma de los territorios indígenas en este ámbito, los Pueblos Indígenas debieran ser considerados actores estratégicos para el

cumplimiento de los Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por su sigla en inglés). Se trata, en última instancia, de avanzar hacia modelos de desarrollo más sostenibles y formas alternativas de relacionamiento con la naturaleza que permitan enfrentar la crisis global y atender a la inmensa diversidad ontológica y epistemológica presente en América Latina-Abya Yala constituye un punto de partida fundamental en este proceso (De Sousa Santos, Arriscado y Meneses, 2007). Así, la relación de los Pueblos Indígenas con las cuestiones del cambio climático y la justicia climática no debe restringirse a los conocimientos y tecnologías indígenas, ni siquiera a los sistemas de gobernanza autónoma que ejercen en sus territorios. Se requiere también atender al “locus ontológico de enunciación” que posibilita esos conocimientos y esos sistemas de gobernanza; que no es otra cosa que la naturaleza misma de lo que se concibe como realidad y que, por el carácter histórico de las relaciones interétnicas en la región, remiten a realidades en conflicto: las realidades de los Pueblos Indígenas y la realidad que subyace a los modelos de desarrollo impuestos por los Estados; la primera, colonizada y la segunda, colonizadora y mercantilizada.

## **A. Consideraciones respecto del impacto de la pandemia sobre los derechos de los Pueblos Indígenas y su situación socioeconómica**

Desde el momento en que se declaró la pandemia de COVID-19, organismos especializados instaron a los Estados a adoptar medidas de mitigación de su impacto sanitario y socioeconómico que, asumiendo un enfoque interseccional, prestaran una atención especial a las necesidades específicas de los grupos históricamente excluidos, así como al impacto diferenciado que tales medidas pudieran tener en sus derechos humanos (CIDH, 2020); situación particularmente relevante para los 800 Pueblos Indígenas y los más de 57,5 millones de personas que forman parte de ellos en América Latina. En efecto, los antecedentes disponibles sistemáticamente han mostrado que estos pueblos se encuentran entre los segmentos de la población más empobrecidos de la sociedad, con menos acceso a la educación, la salud, el agua potable y la vivienda adecuada; así como con mayor precariedad en su inserción en el mercado del trabajo (OIT, 2020; CEPAL 2020a; Del Popolo, 2017; FILAC, 2020).

En este contexto, las medidas de confinamiento masivo y restricciones de movilidad impuestas por los gobiernos durante la pandemia afectaron de manera especial a los Pueblos Indígenas. Si bien en los territorios tradicionales muchas actividades cotidianas vinculadas a la producción para el autoconsumo familiar pudieron continuar, el intercambio y la circulación de productos necesarios para la subsistencia se vieron paralizadas o limitadas por el cierre parcial o total de caminos y

rutas. Entre los múltiples impactos inmediatos de estas medidas destacan la interrupción del acceso a los mercados en que se comercializaba parte de la producción local y en los que también se adquirirían tanto insumos básicos para las economías comunitarias como alimentos para el consumo humano; mayores restricciones para acceder tanto a las prestaciones sociales regulares de los gobiernos como a aquellas especialmente definidas para enfrentar la contingencia y la imposibilidad de continuar participando de mercados de trabajo estacionales en las áreas próximas, con la subsecuente reducción de los ingresos familiares, entre otros. A ello se suma el retorno de migrantes a los territorios tradicionales, ya sea por pérdida de trabajo o por la búsqueda de espacios de mayor protección sanitaria, que se transformó en un factor de presión para la subsistencia de las comunidades indígenas.

Por otro lado, la importancia del reconocimiento y protección jurídica de los territorios indígenas se hizo más evidente durante la pandemia, puesto que la seguridad alimentaria de los Pueblos Indígenas dependió directamente de la gestión de los recursos naturales disponibles en ellos, así como de la producción local, factores que desempeñaron un rol más decisivo para sobrellevar la crisis que los ingresos monetarios o los subsidios estatales (Banco Mundial, 2021). Efectivamente, aquellas comunidades indígenas que dependen de sus propios sistemas alimentarios pudieron sortear de mejor forma las limitaciones impuestas por las medidas restrictivas que aquellas que dependen en gran medida del mercado para cubrir sus necesidades alimentarias (FAO, 2020).

En siete países de la región se realizaron encuestas a hogares durante el primer año de la pandemia (Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay), lo que permite una aproximación a su impacto socioeconómico que, si bien es inicial e incompleta debido a que los datos dan cuenta solo de la etapa temprana de la crisis sociosanitaria, revelan algunas diferencias interétnicas (véase el cuadro 5). Así, como era previsible, se observa un incremento de la población indígena en situación de pobreza en todos los países, aunque en rangos heterogéneos; observándose los más elocuentes acrecentamientos en el Perú y el Uruguay (60% y 50%, respectivamente). Llama la atención que en cinco países (Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay) mayores proporciones de población no indígena, en contraste con la población indígena, haya caído en situación de pobreza, estrechándose así las brechas interétnicas que se observaban en años anteriores. No obstante, debe tener considerarse que se trata de una tendencia a la igualación en la precariedad y no a mejorías sustantivas en la posición que ocupa la población indígena en la estructura social, dado que en todos estos países los niveles de pobreza continúan siendo más elevados entre indígenas.

**Cuadro 5**  
**América Latina-Abya Yala (7 países): proporción de población indígena**  
**y no indígena en situación de pobreza, según sexo**  
*(En porcentajes y brecha relativa)*

País	Año	Hombre		Mujer		Total		Brecha relativa (Cociente indígena/ no indígena)	Brecha relativa por sexo (Cociente indígena/ no indígena)	
		Indígena	No indígena	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena		Hombre	Mujer
Brasil	2019	29,8	11,6	35,7	11,7	32,7	11,7	2,8	2,57	3,05
	2020	41,3	10,9	38,7	11,8	40,0	11,4	3,5	3,79	3,28
Chile	2017	15,1	9,7	15,8	10,7	15,4	10,2	1,5	1,56	1,48
	2020	16,7	13,6	17,4	14,1	17,1	13,9	1,2	1,23	1,23
Colombia	2019	60,3	28,9	61,7	30,1	61,0	29,5	2,1	2,09	2,05
	2020	63,2	34,2	65,1	35,6	64,2	34,9	1,8	1,85	1,83
Ecuador	2019	50,0	20,3	51,0	21,5	50,6	20,9	2,4	2,46	2,37
	2020	59,5	24,6	59,9	24,6	59,7	24,6	2,4	2,42	2,43
México	2019	45,3	29,2	46,8	30,6	46,1	29,9	1,5	1,55	1,53
	2020	45,6	32,0	47,2	33,3	46,4	32,7	1,4	1,43	1,42
Perú	2019	19,6	8,9	20,4	9,3	20,0	9,1	2,2	2,20	2,19
	2020	32,6	20,9	32,3	22,2	32,4	21,6	1,5	1,56	1,45
Uruguay	2019	4,1	2,7	3,4	2,8	3,7	2,8	1,3	1,52	1,21
	2020	5,3	4,7	5,8	4,9	5,6	4,8	1,2	1,13	1,18

**Fuente:** Base de datos CEPALSTAT. Disponible [en línea] [https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegradaProc\\_HTML.asp](https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegradaProc_HTML.asp).

Las variaciones en la pobreza relativa entre poblaciones indígenas y no indígenas podrían atribuirse a diversos motivos. Por un lado, el desmoronamiento de los mercados laborales convencionales registrado en el período afectó en mayor medida a la población no indígena. En segundo lugar, a que segmentos importantes de las poblaciones indígenas participan de actividades productivas que no se vieron fuertemente impactadas por las medidas restrictivas adoptadas por los gobiernos para controlar la pandemia. Por último, en algunos casos, por tratarse de población altamente vulnerable, pudieron haber accedido a los recursos financieros asignados por los gobiernos a través de subsidios especiales, tal como parecen estar indicando los resultados de la Encuesta CASEN en Pandemia realizada en Chile en 2020. No obstante, la situación de este país puede ser excepcional y no extrapolable al resto de la región, dado que políticas generalizadas de este tipo no han sido eficientes en la reducción de las desigualdades (Lustig, Morrison y Ratzlaff, 2019). Además, no puede soslayarse el hecho de que las condiciones en que se realizaron las encuestas bien pudieron haber introducido sesgos en los resultados<sup>1</sup> o que estos sólo reflejan los efectos de las etapas iniciales de la pandemia y no aquellos acumulados tras dos años de medidas restrictivas.

Por otro lado, se debe tener presente que las mediciones convencionales de la pobreza, ya sea por ingresos o mediciones multidimensionales, han sido cuestionadas por los Pueblos Indígenas, argumentando por un lado que estas no son sensibles a sus propias nociones de bienestar y, por el otro, que no aportan información suficiente y pertinente para el diseño e implementación de políticas públicas que promuevan la gestión autónoma de sus planes de vida. Pese a que en las últimas décadas se han generado múltiples propuestas para subsanar este vacío, aún no han sido acogidas por los sistemas de información de los países de la región. Tales propuestas, en general, suman a los indicadores convencionales dimensiones relativas a la gobernanza de los territorios indígenas (propiedad colectiva de la tierra, control de recursos naturales y autonomía política y económica, entre otros factores); el vigor de la cultura propia tanto a nivel de la vigencia de normas consuetudinarias de convivencia del colectivo como de las ciencias y tecnologías propias y de los idiomas indígenas, y las condiciones para la participación de los Pueblos Indígenas en la vida política nacional, entre múltiples elementos (CEPAL, 2020).

---

<sup>1</sup> En varios países de la región, la recolección de datos se realizó por medio de entrevistas telefónicas (o por medios virtuales), lo que implicó adecuar la muestra de hogares a las unidades con información de contacto telefónico disponible, además de diversos ajustes metodológicos y temáticos. Dadas las importantes brechas de conectividad que afectan a los Pueblos Indígenas, esta transición hacia encuestas no presenciales pudo haber afectado seriamente su efectiva inclusión en los relevamientos de datos. Para profundizar en estos aspectos, véase CEPAL (2022a). Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47988/1/S2200354\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47988/1/S2200354_es.pdf).

## **1. Debilitamiento de la protección de los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas e incremento de las situaciones de violencia en el contexto pandémico**

A las vulnerabilidades previas desde las cuales los Pueblos Indígenas han debido enfrentar la pandemia se suman otros factores relativos a la implementación de sus derechos colectivos, expresados en los débiles y, en algunos países, inexistentes, mecanismos institucionalizados para garantizar su participación política, cuestión clave para definir, implementar y evaluar medidas pertinentes y contextualizadas para contener la expansión de la pandemia y mitigar sus múltiples impactos, entre ellos los socioeconómicos. Además, debe considerarse la desprotección de sus territorios en gran parte de los países de la región, lo que no solo los puso en riesgo de contagio, sino que, además, implicó que muchas veces debieran enfrentar la crisis en medio de situaciones de violencia, criminalización y depredación de sus recursos naturales. Tal situación obedece al carácter regresivo de las políticas de implementación de los derechos de estos pueblos que se observaba en muchos países latinoamericanos desde antes de la crisis sociosanitaria (CEPAL, 2020; CIDH, 2021; IWGIA, 2020, 2021 y 2022; ONIC, 2021). Los complejos procesos de demarcación, titulación y saneamiento de las tierras indígenas y la debilidad de los mecanismos definidos por los Estados para cumplir su obligación exclusiva<sup>2</sup> de realizar consultas previas ante medidas administrativas y legislativas que pudieran afectar sus derechos, fueron terreno fértil para un creciente malestar social entre los Pueblos Indígenas, que ha motivado acciones de protesta, articulación de alianzas y acciones judiciales nacionales e internacionales para hacerlos exigibles. Estas dinámicas no se interrumpieron durante la pandemia, registrándose una miríada de iniciativas estatales, muchas veces contradictorias, que no siempre atendieron a los estándares internacionales en la materia.

A modo de ejemplo, en la Argentina tras el rezago en la demarcación de las tierras indígenas ordenada por la Ley N° 26.160 de 2006, que declaró la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país y ordenó la suspensión de los desalojos de esas tierras, el gobierno debió dictar un decreto que amplió su vigencia hasta el año 2025 (Decreto núm. 805/2021). No obstante, los desalojos continuaron y, solo en 2020 docenas de comunidades fueron forzadas a abandonar sus territorios en las provincias de Salta, Tucumán, Jujuy, Chaco y Santa Fe (CELS, 2021). En Colombia, mientras el gobierno adoptó algunas medidas que profundizaron las garantías a los derechos territoriales indígenas, como la norma que estableció un procedimiento para la clarificación de la vigencia legal de los títulos de origen colonial o republicano de los resguardos indígenas (Decreto núm. 1824/2020), la conflictividad extendida en muchos territorios indígenas

<sup>2</sup> Existen casos en que los Estados transfirieron a las empresas interesadas en los proyectos extractivos o de inversión su obligación de consulta previa, vulnerando los estándares internacionales en la materia (CIDH, 2021).

se agudizó durante la pandemia, generando condiciones para un incremento de los desplazamientos forzados, fenómeno que entre 2020-2021 afectó a 26.028 integrantes de comunidades indígenas (CODHES, 2021 y 2022).

En el Brasil, la titulación de tierras indígenas se estancó por instrucción gubernamental y, a la vez, se ingresaron a tramitación legislativa una serie de proyectos de ley cuya aprobación significaría el retroceso más grande en el país en la protección de los derechos de los Pueblos Indígenas<sup>3</sup>. Como consecuencia de la desprotección se produjo un incremento significativo de las invasiones de tierras indígenas, la explotación ilegal de recursos existentes en ellas y el daño al patrimonio de las comunidades. Para 2020, se reportaron 96 conflictos relativos a derechos territoriales y 263 incidentes de invasión, explotación ilegal de recursos naturales y daños diversos a la propiedad que afectaron a 201 territorios indígenas en 19 estados del país (CIMI, 2021). Al año siguiente, se verificaron otros 118 conflictos y 305 casos de invasión, que afectaron a 226 territorios indígenas en 22 estados. En el período, mineros, madereros, cazadores, pescadores e invasores de tierras públicas no solo incrementaron su acción ilegal en tierras indígenas, sino que también intensificaron la agresividad y violencia de sus actos (CIMI, 2022).

El incremento de la violencia en los territorios indígenas durante la pandemia producto de los avances de las actividades extractivas tanto legales como ilegales, ha sido reportada en casi todos los países de América Latina-Abya Yala. Si bien no es posible dar cuenta de un panorama completo para la región respecto de cuánto y cómo se han intensificado los conflictos territoriales en los últimos dos años, algunas tendencias pueden revisarse en la plataforma interactiva “Derechos colectivos vulnerados durante la pandemia” de Rights & Resources Initiative (RRI) y Amazon Conservation Team (ACT)<sup>4</sup>. Previamente, entre 2017 y 2019, se habían reportado 102 proyectos vinculados a las industrias extractivas y al desarrollo de infraestructura, que afectaban los derechos de 1.164 comunidades indígenas y locales en seis países de la región: Brasil, Colombia, Guatemala, Honduras, México y Perú (RRI, 2020). El monitoreo realizado durante 2020 y 2021 identificó 156 casos activos en esos mismos países, lo que representa un incremento de 59,9% respecto del período anterior. Un 30,8% de ellos corresponde a la industria minera, 23,1% a la expansión de la agroindustria, 16,0% a proyectos de energía renovable, 13,5% al desarrollo de infraestructura, 9,0% a la industria de hidrocarburos y 7,7% a la explotación forestal. Estos proyectos afectaron los derechos de 1.964 comunidades durante la pandemia (véase el cuadro 6).

<sup>3</sup> Se trata del proyecto de ley 191/2020, que regula la realización de actividades de investigación y extracción de recursos minerales e hidrocarburos en las tierras indígenas, así como el uso de los recursos hídricos de estas tierras para la generación de energía eléctrica; el proyecto de Decreto Legislativo 177/2021, que autorizaría al Presidente de la República a denunciar el Convenio 169 de la OIT; los proyectos de ley 510/2021 y 2.633/2020, que permiten regularizar la ocupación ilegal de terrenos públicos, consolidando así la invasión de los territorios indígenas; y, proyecto de Ley 490/07, que restringiría la demarcación de tierras indígenas y posibilitaría la instalación de unidades militares, la ampliación de la red vial y la exploración de alternativas energéticas estratégicas en ellas, entre otras acciones.

<sup>4</sup> Disponible [en línea] <https://experience.arcgis.com/experience/9eec3ef12a4140e1bfd0f535377a5e30/page/Inicio/>.

**Cuadro 6**  
**América Latina-Abya Yala (6 países): número de proyectos vinculados a industrias extractivas que vulneran los derechos de los Pueblos Indígenas y comunidades locales y número de comunidades afectadas, 2020-2021**

País	Agroindustria		Energía renovable		Forestal		Hidrocarburos		Infraestructura		Minería		Total	
	Proyectos	Comunidades afectadas	Proyectos	Comunidades afectadas	Proyectos	Comunidades afectadas	Proyectos	Comunidades afectadas	Proyectos	Comunidades afectadas	Proyectos	Comunidades afectadas	Proyectos	Comunidades afectadas
Brasil	6	16	3	16	4	6	1	5	2	17	9	50	25	110
Colombia	11	18	4	23	1	2	7	17	4	10	12	461	39	531
Guatemala	1	1	5	223	1	1	-	-	-	-	6	33	13	258
Honduras	8	22	8	50	2	2	-	-	4	51	1	13	23	138
México	4	23	5	22	1	1	-	-	7	76	4	7	21	129
Perú	6	19	-	-	3	6	6	111	4	457	16	205	35	798
Total	36	99	25	334	12	18	14	133	21	611	48	769	156	1 964

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de plataforma interactiva Rights & Resources Initiative (RRI) y Amazon Conservation Team (ACT). Disponible [en línea] <https://experience.arcgis.com/experience/9eec3ef12a4140e1bfd0f535377a5e30/page/Inicio/>.

La expresión más ominosa de esta violencia sistemática de la que son víctimas los Pueblos Indígenas es la alarmante cifra de asesinatos de líderes y comuneros en el marco de la desprotección territorial. Durante los cinco años anteriores a la pandemia, en promedio, cuatro defensores de la vida y los territorios de los Pueblos Indígenas eran asesinados mensualmente (CEPAL, 2020). Esta ya dramática cifra se incrementó entre 2020-2021, período en el que se han registrado, al menos, 280 asesinatos. Con ello, en la “era pandémica” mensualmente, en promedio, 10 defensores indígenas fueron asesinados. De estos crímenes, 27 tuvieron como víctimas a mujeres indígenas<sup>5</sup>.

## **2. Medidas estatales para mitigar el impacto socioeconómico de la pandemia entre los Pueblos Indígenas**

Si bien todos los países de la región establecieron alguna medida para enfrentar el impacto sanitario de la pandemia entre los Pueblos Indígenas (CEPAL y otros, 2020), no ocurrió lo mismo en materia de su impacto socioeconómico. Siguiendo la lógica con que ha operado el gasto fiscal para el desarrollo de estos pueblos, se les ha considerado incluidos en las transferencias monetarias especiales para grupos vulnerables; no obstante, se debe tener en cuenta que los programas de transferencia directa hasta ahora han contribuido poco a mejorar las condiciones de vida de los Pueblos Indígenas y a eliminar las desigualdades, puesto que si bien son teóricamente imparciales en su diseño no lo son tanto en su provisión (Lustig, Morrison y Ratzlaff, 2019). En efecto, se han reportado múltiples problemas que han debido enfrentar los Pueblos Indígenas para acceder a estos paquetes fiscales durante la crisis sociosanitaria (accesibilidad geográfica, baja cobertura, uso de medios digitales para acceder a ellos y otros), lo que hace suponer que no siempre tuvieron un acceso equitativo a estos recursos. Así, por ejemplo, en Chile, solo un 7,5% de los beneficiarios del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) corresponde a población indígena (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2021), cifra relativamente baja si se considera que en el país el 12,4% de la población pertenece a estos pueblos y que, además, están sobrerrepresentados entre la población pobre.

Además, en los últimos años en casi todos los países para los que se cuenta con información (Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Colombia, Guatemala, México y Paraguay) se venía observando un descenso del gasto público específicamente orientado a los Pueblos Indígenas, situación que se exacerbó durante los dos años de pandemia. México constituye una excepción, pues registra un incremento sistemático de este gasto fiscal entre 2018-2021, con un aumento promedio anual de 7,5%, en términos reales,

<sup>5</sup> Las cifras corresponden a 11 países de la región (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Bolivariana de Venezuela) y se basan en reportes de organismos especializados en derechos humanos tanto nacionales como internacionales.

pasando de 80.844,6 a 111.475 millones de pesos mexicanos (de 3.880 millones de dólares a 5.350 millones de dólares). Sin embargo, este crecimiento se ha concentrado en los programas que aseguran el acceso a derechos sociales; en cambio, el gasto en desarrollo rural, el medio ambiente y los recursos naturales, directamente relacionados con los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas, ha disminuido de manera significativa (CEFP, 2021).

Los países que reconocen el derecho a las autonomías indígenas, ejercido en entidades territoriales especiales, enfrentan también un complejo escenario presupuestario. Es el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, que desde 2018 incluye en el presupuesto nacional asignaciones para los gobiernos autónomos indígenas (GAIOC), que tienen una amplia gama de facultades consagradas constitucionalmente. En 2022 se transfirieron 10 millones de dólares a las 5 autonomías constituidas (Territorio de Raqaypampa, Nación Originaria Uru-Chipaya, Charagua Iyambae, Salinas y Kereimba Iyaamba)<sup>6</sup>. Ello implica que los GAIOC disponen en promedio de 193 dólares<sup>7</sup> per cápita para la gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural; la elaboración de planes de ordenamiento territorial y de uso de suelos; la electrificación en sistemas aislados dentro de su jurisdicción; la mantención y administración de caminos vecinales y comunales; la administración y preservación de áreas protegidas en su jurisdicción; la creación y administración de tasas, patentes y contribuciones especiales en el ámbito de su jurisdicción; la planificación y gestión de la ocupación territorial; la mantención y administración de sus sistemas de riego; el fomento y desarrollo productivo y la construcción, mantenimiento y administración de la infraestructura necesaria para el desarrollo en su jurisdicción, entre sus múltiples funciones. Se trata de recursos exiguos que no permiten consolidar las autonomías indígenas, más si se considera que con ellos se deben costear también políticas sociales regulares del gobierno central (subsidios, renta dignidad y seguridad ciudadana, entre otros), reduciendo considerablemente la capacidad de maniobra de los GAIOC (Zambrana, 2019).

Además del presupuesto regular destinado a los Pueblos Indígenas, algunos países asignaron recursos adicionales de apoyo económico. Es el caso, por ejemplo, de la Argentina que a través del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca creó el Programa de asistencia crítica y directa para la agricultura familiar, campesina e indígena, con el propósito de facilitar el acceso a insumos, herramientas y materiales indispensables para poder desarrollar sus actividades productivas, que contó con una asignación presupuestaria de 277 mil dólares. Además, implementó el Programa de Promoción del Trabajo, Arraigo y Abastecimiento Local (PROTAAL), a través del cual se busca consolidar la posición de la agricultura familiar,

<sup>6</sup> Información del Sistema de Gestión Pública SIGEP. Disponible [en línea] [https://sigep.sigma.gob.bo/sigep\\_publico/faces/SFprRepPub?gestion=2022](https://sigep.sigma.gob.bo/sigep_publico/faces/SFprRepPub?gestion=2022).

<sup>7</sup> Estimación a partir de información oficial. Disponible [en línea] <https://va.presidencia.gob.bo/index.php/los-gaioc/conociendo-nuestras-gaiocs>.

campesina e indígena como proveedora de alimentos, así como proteger y fomentar su trabajo y apoyar la recuperación económica del país, con un presupuesto de 678 mil dólares.

En Chile, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, a través del convenio de cooperación técnica con el Banco Interamericano “Apoyo al Enfoque de Promoción Integral de la Economía Indígena en contexto de la crisis del Covid-19”, estableció un plan de Promoción Integral de Empresariado Indígena (PIEI) con una inversión total de 500 mil dólares (CONADI, 2021). En Colombia, en tanto, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural estableció cuatro programas de promoción de la seguridad alimentaria y la reactivación inclusiva en zonas rurales (Consejo Regional Indígena del Cauca, Pueblos Pasto y Quillacinga del departamento de Nariño, Consejo Regional Indígena del Huila y Consejo Regional Indígena de Caldas), por un presupuesto total de 463 mil dólares; todos ellos ejecutados con cargo a los recursos la Estrategia de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial liderada por esa entidad y financiada con recursos de la Unión Europea. En el Paraguay, a mediados de 2020, el gobierno reasignó 25 millones de dólares del Proyecto de Inserción en los Mercados Agrarios (PIMA) para un plan de emergencia orientado a la agricultura familiar campesina e indígena afectada por la crisis pandémica, con el propósito de mejorar su acceso al mercado<sup>8</sup>.

Aun cuando estas iniciativas gubernamentales, y otras similares impulsadas en los demás países de la región, constituyen un aporte a la recuperación económica de las comunidades indígenas, son aún fragmentarias, por lo que se requiere de un proceso participativo amplio para generar estrategias integrales de desarrollo socioeconómico para todos los Pueblos Indígenas presentes en las jurisdicciones nacionales, considerando las heterogéneas situaciones en que se desenvuelven y atendiendo a sus propios modelos de bienestar.

## **B. La gobernanza autónoma de los territorios de los Pueblos Indígenas como factor clave para una recuperación sostenible**

### **1. La contribución de los Pueblos Indígenas a la mitigación de los efectos del cambio climático**

Pese a la reconocida contribución de los Pueblos Indígenas, a través de la gobernanza autónoma de sus territorios, a la conservación de la biodiversidad y la protección ambiental, sus derechos no son debidamente

<sup>8</sup> Disponible [en línea] <https://coprofam.org/2020/07/02/gobierno-destina-usd-25-millones-a-programa-de-emergencia-para-la-agricultura-familiar-campesina-e-indigena/>.

atendidos en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, ni en las estrategias nacionales de mitigación del cambio climático. Esta cuestión debería enfrentarse de manera decidida en las políticas de recuperación económica dadas la amplia y creciente evidencia respecto a que asegurar los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas sobre sus territorios constituye un mecanismo efectivo para cumplir las metas nacionales en esta materia (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2021; IPCC, 2022).

La gobernanza autónoma y colectiva de los bosques de los Pueblos Indígenas constituye un claro ejemplo de tales aportes, dado que posibilita la conservación de un alto nivel de biodiversidad y potencia la capacidad de captación y almacenamiento de carbono de estas tierras. Las estimaciones más recientes muestran que en América Latina más del 80% de las tierras ocupadas por los Pueblos Indígenas está cubierta por bosques (320 millones de hectáreas, aproximadamente), correspondiente mayoritariamente (72,9%) a bosques intactos o poco intervenidos (FAO, 2021). Al respecto, un análisis sobre la situación de las tierras de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales (PICL) en el Brasil, Colombia, el Perú y México mostró que el 92% de ellas actúa como sumideros netos de carbón que capturan anualmente, en promedio, 30 toneladas métricas de dióxido de carbono equivalente (CO<sub>2</sub>e) por hectárea, más del doble del carbono capturado por las tierras no administradas por PICL. Precisamente por ello, proteger las tierras de los Pueblos Indígenas puede jugar un importante papel en el cumplimiento de los Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC) en estos países, ya que capturan emisiones equivalentes al 30% de los objetivos incondicionales de las NDC<sup>9</sup> para 2030 (véase el cuadro 7) (Akhtar y otros, 2022).

**Cuadro 7**  
**América Latina-Abya Yala (4 países): objetivos de reducción de las NDC para 2030 y emisiones netas de las tierras de los Pueblos Indígenas y comunidades locales**

País	Objetivo de reducción de emisiones en 2030 (En millones de toneladas métricas de CO <sub>2</sub> e)	Captura neta anual promedio de las tierras de los PICL (En millones de toneladas métricas de CO <sub>2</sub> e)	Emisiones capturadas por las tierras de los PICL en comparación con los objetivos de las NDC (En porcentajes)
Brasil	600	167	28
Colombia	177	61	34
Perú	90	25	28
México	210	62	29

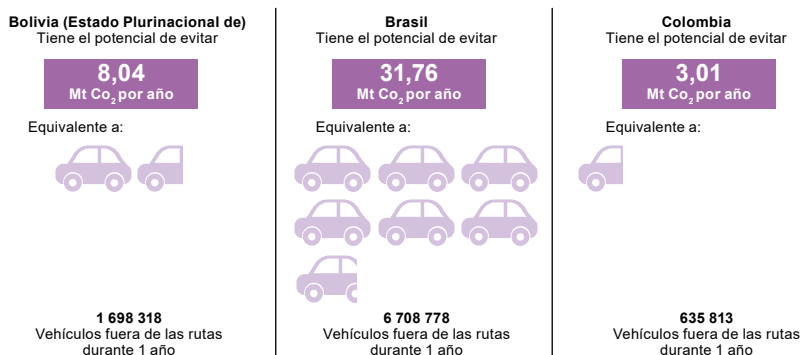
**Fuente:** Akhtar y otros, 2022.

Desde la perspectiva financiera, asegurar la tenencia de tierras boscosas indígenas entraña una inversión relativamente baja, pero genera grandes beneficios. Se ha estimado que los costos de esta medida en tres

<sup>9</sup> Corresponden a las contribuciones que podrían efectuar los países utilizando sus propios recursos y capacidades para alcanzar las metas fijadas en su NDC.

países de la cuenca amazónica (Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil y Colombia) representarían solo un 1% de los beneficios económicos proyectados para un periodo de 20 años. Además, si los Estados no aseguran ni protegen la propiedad de estas tierras y no fomentan la gobernanza y gestión autónoma de los bosques, deberían hacer grandes esfuerzos por cubrir las emisiones anuales de CO<sub>2</sub> evitadas por esta vía. Así, los bosques indígenas de la Amazonía boliviana tienen un potencial de evitar 8,04 Mt CO<sub>2</sub> por año, cifra que se alcanzaría retirando de la circulación 1,7 millones de vehículos de pasajeros por año. Por su parte, en el Brasil este potencial se estima en 31,76 Mt CO<sub>2</sub> anuales, equivalentes al retiro de 6,7 millones de vehículos y, en Colombia el potencial es de 3,01 Mt CO<sub>2</sub>, equivalente al retiro de 0,63 millones de vehículos (Ding y otros, 2016) (véase el diagrama 1).

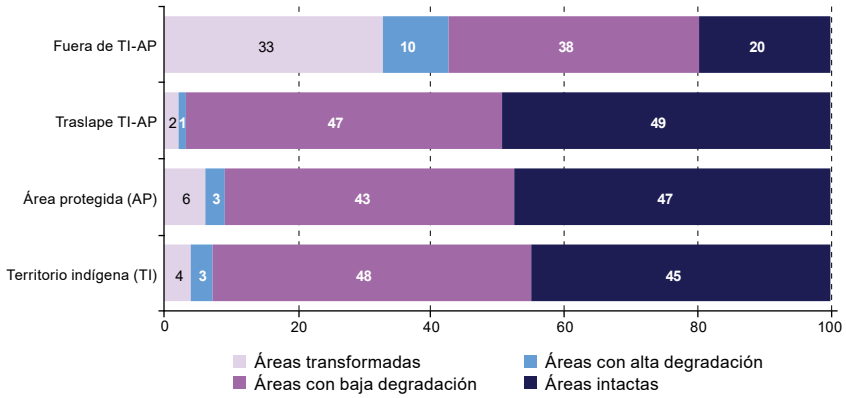
**Diagrama 1**  
**América Latina-Abya Yala (3 países): emisiones de CO<sub>2</sub> evitadas anualmente mediante la seguridad de la tenencia de tierras boscosas indígenas**



**Fuente:** Ding y otros, 2016.

Pese a estas evidencias, el daño ambiental continúa en los territorios indígenas. Tras décadas de explotación de los recursos naturales, el 20% del territorio amazónico ya ha sido transformado en su totalidad y el 6% presenta alto nivel de degradación, por lo que urgen medidas de restauración. Un 41%, en tanto, exhibe bajos niveles de degradación y un 33% permanece intacto. En este escenario, la mejor capacidad de gestión de los Pueblos Indígenas de los territorios y su biodiversidad es evidente: la superficie totalmente transformada es, proporcionalmente, 8 veces mayor fuera de los territorios controlados por estos pueblos y 5 veces mayor dentro de las Áreas Protegidas por los Estados (AP). En contraste, solo un 7% de las tierras indígenas ha sido totalmente transformada o tiene una degradación alta, proporción que está por debajo de la registrada en las AP y en las áreas sin régimen especial de gestión (véase el gráfico 25) (Quintanilla y otros, 2022).

**Gráfico 25**  
**Región amazónica (9 países): estado actual de la superficie boscosa**  
**por regímenes de gestión territorial**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Quintanilla y otros, 2022.

Tal como ha reportado el Proyecto Monitoreo de la Amazonía Andina (MAAP), este daño no se ha detenido durante la pandemia, ya que en el año 2020 en los 9 países amazónicos se perdieron aproximadamente 2,3 millones de hectáreas de bosque primario, lo que representó un aumento del 17% en comparación con el año anterior (MAAP, 2021) y en 2021 se perdieron otros 2 millones de hectáreas (MAAP, 2022). Esta situación acarrea consecuencias no solo sobre los medios de sobrevivencia de los Pueblos Indígenas, sino que aumenta la emisión de gases de efecto invernadero en medio de la creciente crisis climática global.

La crítica situación motivó a la Coordinadora de la Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) a presentar una moción ante el Congreso Mundial de la Naturaleza de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza<sup>10</sup> para evitar el punto de no retorno<sup>11</sup> en la Amazonía protegiendo el 80% de su superficie al año 2025, que fue aprobada con el apoyo de un 56% de los Estados y agencias gubernamentales y de un 95% de las organizaciones sociales e indígenas. La Moción 129<sup>12</sup>, entre otras cosas, insta a los gobiernos a apoyar “las metas de conservación basadas en áreas, con el objetivo de proteger, conservar y manejar de manera sostenible al menos el 80% de la Amazonía para el año 2025, en colaboración con y reconociendo el liderazgo de los Pueblos Indígenas en la Amazonía, asegurando su consentimiento libre, previo e informado, y con

<sup>10</sup> Realizado en Francia, entre el 6 y el 10 de septiembre de 2021.

<sup>11</sup> El punto de no retorno se produce una vez que la deforestación y la degradación combinadas cruzan el umbral del 20%-25%. Los organismos especializados advierten que el sistema alcanzará un punto de inflexión irreversible que puede resultar en la muerte regresiva de todo el ecosistema. Véase más información [en línea] [https://80x25.coicamazonia.org/wp-content/uploads/2022/07/Resumen-para-la-politica-publica\\_80x25.pdf](https://80x25.coicamazonia.org/wp-content/uploads/2022/07/Resumen-para-la-politica-publica_80x25.pdf).

<sup>12</sup> Disponible [en línea] [https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/WCC\\_2020\\_RES\\_129\\_ES.pdf](https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/WCC_2020_RES_129_ES.pdf).

el pleno reconocimiento de sus derechos, como los establece la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, a sus tierras, territorios y aguas, como medida para garantizar la integridad del ecosistema, detener la deforestación, la pérdida de biodiversidad y el cambio de uso de suelo, y prevenir llegar al punto de no retorno”.

Más allá de que los antecedentes antes citados constituyan un acicate económico para los Estados, el aseguramiento de los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas es, sobre todo, una cuestión de justicia climática, pues constituye una herramienta para enfrentar de manera decidida los problemas inherentes al soporte de la carga del cambio climático y aquellos relativos a una distribución desigual de privilegios y riesgos. Es un hecho bien conocido que los Pueblos Indígenas se encuentran entre los grupos que menos han contribuido tanto a las causas estructurales como directas del cambio climático, pero que, a la vez, son los más vulnerables a sus efectos, debido a que sus medios de sobrevivencia se han visto negativa y muchas veces dramáticamente impactados por las actividades que están en la base de la crisis. Como contrapartida, quienes tienen mayores responsabilidades en su génesis y han obtenido los mayores beneficios de las actividades que lo causan tienden a ser menos vulnerables a sus efectos. Tal como señala el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, 2022) en uno de sus últimos informes, a nivel mundial los Pueblos Indígenas padecen las injusticias ambientales y climáticas debido a su cercanía a “zonas de sacrificio”, las áreas más afectadas por los fenómenos meteorológicos extremos y por el acceso desigual a la energía, entre otros factores. Se ven también afectados por el incremento de la extracción forestal, debido a una mayor demanda de productos madereros; así como por las transformaciones de los sistemas modernos de alimentación, que han reforzado la distribución desigual del poder en las cadenas de alimentación y han ido en detrimento de la producción agrícola indígena. Al respecto, una atención especial debe prestarse a los impactos que estos nuevos y adversos escenarios tienen sobre las mujeres indígenas, pues no solo alteran la organización del trabajo y el uso del tiempo para asegurar la subsistencia familiar, sino que gatillan procesos migratorios que las exponen a mayores violaciones a sus derechos humanos (Aguilar, 2022; CEPAL, 2022c).

## **2. El acceso de los Pueblos Indígenas al financiamiento climático**

Pese al importante papel que juegan los Pueblos Indígenas en la conservación de la biodiversidad y en la mitigación del cambio climático, su gestión forestal ha recibido poco financiamiento de la comunidad internacional con relación a las necesidades y en comparación con otros objetivos ambientales. Un reciente informe de la Fundación Rainforest (2021) muestra que entre 2011-2020 los proyectos que apoyan la tenencia y la gestión forestal de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales recibieron aproximadamente 2.700 millones de dólares, provenientes de donantes bilaterales y multilaterales

y de organizaciones filantrópicas privadas. Este monto es equivalente a menos del 1% de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) para la mitigación y la adaptación al cambio climático durante este período.

Más aún, hasta ahora proporciones marginales de los recursos destinados a financiar la gestión forestal de los Pueblos Indígenas llega de forma directa a las comunidades, pues generalmente estos son operados por intermediarios y se inscriben dentro de programas más amplios en que el financiamiento a las comunidades indígenas es reducido. Aproximadamente, la mitad del financiamiento total se canaliza a través de instituciones multilaterales que históricamente han tenido un éxito limitado para actuar directamente con los Pueblos Indígenas y han privilegiado a los intermediarios, que incluye una combinación de grandes ONG internacionales, agencias de la Naciones Unidas y empresas consultoras (Amazon Watch, 2022).

Financiar programas de conservación de los bosques gestionados y administrados directa y autónomamente por los Pueblos Indígenas puede ser una herramienta eficaz para proteger los bosques y fortalecer a las comunidades indígenas. Sin embargo, se debe actuar con cautela frente a mecanismos que pueden operar como una peligrosa distracción para una acción climática real, al dilatar los necesarios y urgentes recortes en las emisiones de carbono de los principales países y grandes empresas emisoras para evitar una hecatombe climática de consecuencias irreparables. Se trata de evitar aquellos mecanismos que crean una falsa fachada “verde”, pero que posibilitan el desarrollo de industrias extractivas en los territorios de los Pueblos Indígenas y mercantilizan su relación con la naturaleza (Amazon Watch, 2022 y OXFAM, 2021).

### **3. La transición energética y derechos de los Pueblos Indígenas**

Temas claves para la lucha contra el cambio climático, como la transición energética, requieren de la concurrencia de los Pueblos Indígenas y otros actores sociales en la construcción colectiva de estrategias basadas en el respeto de los derechos humanos, los derechos colectivos de estos pueblos, los derechos de la Madre Tierra y la justicia ambiental. No hacerse cargo de este desafío sería insistir en las vulneraciones históricas a los derechos de los Pueblos Indígenas, que terminarían soportando de manera desproporcionada la carga de las medidas de mitigación, atentando con ello contra su sobrevivencia.

Las estrategias para la descarbonización del sistema energético mundial permiten ejemplificar tal situación, ya que la producción de energías renovables requiere de una serie de materias primas críticas (cobalto, cobre, litio y tierras raras, entre otras), cuya explotación puede generar impactos negativos en términos sociales y ambientales, de no ser manejadas con responsabilidad, más si se considera que la meta de descarbonización energética supone que, en cualquier escenario, la demanda acumulada para energías renovables y tecnologías de almacenamiento podría exceder

las actuales reservas de cobalto, litio, níquel, plata y telurio (ISF, 2019). Además, el IPCC (2022) ha reconocido que los planificadores no consideran suficientemente los impactos que la explotación de estos recursos pudiera tener sobre los Pueblos Indígenas. No solo se omitirían ciertos riesgos ambientales, sino que se pasarían por alto también los impactos socioculturales sobre las comunidades próximas, ya que refuerzan los desequilibrios de poder preexistentes. Algunos ejemplos de este fenómeno pueden observarse en el denominado “triángulo del litio”, una región que se extiende por el norte al Salar de Uyuni (Estado Plurinacional de Bolivia), por el oeste al Salar de Atacama (Chile) y en el este a una serie de salares del noroeste argentino (provincias de Jujuy, Salta y Catamarca), cuya explotación impacta sobre los modos de vida y medios de subsistencia de múltiples comunidades indígenas. Otro ejemplo es la explotación indiscriminada de madera de balsa para la elaboración de aspas de aerogeneradores en el Ecuador (Bravo, 2021) o, en la implementación de parques eólicos en los territorios del pueblo Wayúu en la Guajira Colombiana (Posso y Barney, 2019).

### **C. Una mirada sintética de la participación de los Pueblos Indígenas en el mundo del trabajo**

Todos los antecedentes disponibles para el período inmediatamente anterior a la irrupción de la pandemia referían a una situación más precaria entre los Pueblos Indígenas en contraste con el resto de la población. Diversos estudios (CEPAL, 2020 y 2014; Del Popolo, 2017) referían a diferencias muy leves en la participación laboral de indígenas y no indígenas. Reportaban, además, un mayor efecto de las diferencias de género en la inserción en el mercado laboral, con tasas de participación laboral sistemáticamente más elevadas entre los hombres que entre las mujeres en todos los países sobre los que se cuenta con información. De la misma forma, daban cuenta de una inserción laboral levemente superior en las zonas rurales a la que se registraba en las ciudades en casi todos los países de la región (con excepción de Chile, Guatemala y Nicaragua); observándose una ampliación de las brechas de género entre los indígenas en estas áreas, situación que bien puede estar influida por la reconocida invisibilización de las actividades productivas de las mujeres indígenas en los contextos tradicionales.

Los datos de los censos más recientes (Chile 2017, Colombia 2018, Guatemala 2018, México 2020 y Perú 2017) son consistentes con este panorama, observándose solo en Colombia una diferencia significativa en la tasa de participación laboral según condición étnica, con una tasa un 40% más elevada entre los no indígenas que entre los indígenas. Igualmente, se mantiene en los cinco países el patrón de una inserción laboral más baja entre las mujeres, con una situación más desventajosa para aquellas que pertenecen a un pueblo indígena. A diferencia de lo observado con anterioridad, no ocurre lo mismo considerando el área de residencia, pues la inserción laboral indígena es más baja en las áreas rurales que en las urbanas, comportamiento similar al de la población no indígena (véase el cuadro 8).

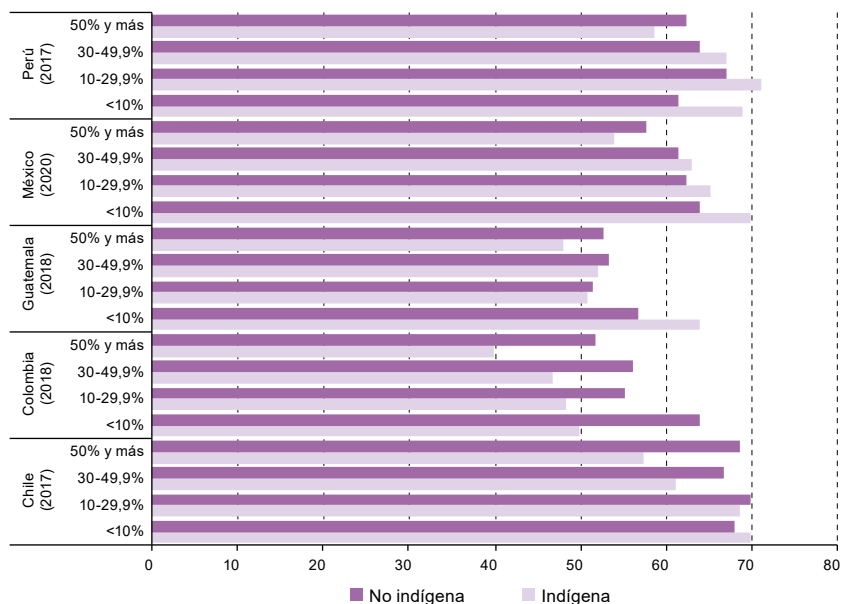
**Cuadro 8**  
**América Latina-Abya Yala (5 países): tasa de participación laboral**  
**en población indígena y no indígena por sexo y área de residencia,**  
**población de 15 y más años**  
*(En porcentajes)*

País (año censal)	Sexo				Área de residencia				Total	
	Hombre		Mujer		Urbana		Rural		Indígena	No Indígena
	Indígena	No Indígena	Indígena	No Indígena	Indígena	No Indígena	Indígena	No Indígena		
Chile, 2017	78,7	79,8	55,4	57,9	68,9	69,3	58,4	64,3	67,0	68,7
Colombia, 2018	64,2	79,2	28,9	50,6	55,6	66,6	43,5	55,2	46,3	64,4
Guatemala, 2018	77,3	77,4	24,2	35,4	56,5	60,0	43,9	46,3	49,2	55,4
México, 2020	82,0	80,2	41,4	47,1	66,0	64,6	52,1	54,7	60,9	63,1
Perú, 2017	78,3	78,6	50,0	50,3	67,8	65,8	52,8	52,0	63,8	64,2

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de censos de población y vivienda de los respectivos países.

Sin embargo, estas cifras deben observarse con cautela, dado que pudieran estar expresando sesgos asociados a la conceptualización y medición del “trabajo” en las fuentes de datos convencionales (véase el recuadro 2). En efecto, dado el valor primordial del trabajo en las culturas y la estructuración de los sistemas productivos de los Pueblos Indígenas, existe una baja probabilidad de que, en contextos tradicionales, las personas no desarrollen actividades productivas. Por ello, resulta dudoso que en aquellos municipios donde, según los resultados de los censos más recientes, más del 50% de su población se autoidentifica como indígena —los que suelen superponerse total o parcialmente con los territorios de ocupación histórica—, se registren las tasas más bajas de participación laboral de la población indígena. Esta situación se puede constatar en los cinco países analizados, con las cifras más bajas para este tipo de municipios en Colombia (44,6%) y las más elevadas en el Perú (58,6%) (véase el gráfico 26).

**Gráfico 26**  
**América Latina-Abya Yala (5 países): tasa de participación laboral en población indígena y no indígena de 15 años y más por municipios agrupados según proporción de población indígena (En porcentajes)**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de censos de población y vivienda de los respectivos países.

**Recuadro 3****Limitaciones de los indicadores convencionales para aproximarse al panorama laboral de los Pueblos Indígenas**

Los indicadores convencionalmente utilizados para caracterizar el mercado laboral entrañan diversas limitaciones para aproximarse a las particulares situaciones de los Pueblos Indígenas de América Latina. Algunas de ellas están asociadas a la disponibilidad de datos, dado que los sistemas de información sobre el mercado laboral han avanzado lentamente en la incorporación del enfoque étnico. En la actualidad, la mayoría en los países de la región incluyen una o más preguntas de pertenencia a Pueblos Indígenas en las encuestas a hogares, por lo que constituyen una fuente fundamental para un análisis diferenciado. Menos extendido es el avance a nivel de encuestas de empleo, que incorporan preguntas de este tipo en el Ecuador, Guatemala y Panamá, entre otros países. Estos avances, sin embargo, son todavía insuficientes, puesto que las tradicionales variables medidas a través de estos instrumentos no permiten caracterizar las complejas dinámicas de las economías indígenas contemporáneas. Por ejemplo, al no incluir dimensiones socioterritoriales propias de los Pueblos Indígenas, inhiben la posibilidad de describir y analizar los procesos de continuidad o cambio de sus economías en los territorios tradicionales, ni sus relaciones o quiebres con escenarios más mercantilizados en este ámbito. Por ello, hasta ahora, estas fuentes de datos se transforman en una suerte de camisa de fuerza para conocer y entender las economías propias de estos pueblos, posibilitando tan solo la descripción de las características de un agregado de personas que comparten el atributo de pertenecer a un pueblo indígena.

En otro nivel, las variables y categorías utilizadas (sectores de la economía, categorías de trabajadores y grupos ocupacionales, entre otras) para describir el panorama laboral impiden dar cuenta de una serie de actividades que se desarrollan en contextos tradicionales y que son gravitantes para los Planes de Vida de los Pueblos Indígenas. Es el caso, por ejemplo, del papel que juegan las personas mayores en la mantención, transmisión y desarrollo de conocimientos y tecnologías indispensables para la reproducción de las economías propias; del esfuerzo, tiempo y recursos que líderes y líderes indígenas deben dedicar a la defensa de sus territorios que, al constituir el fundamento de la existencia y de las culturas de estos pueblos, es también la base material para el desarrollo de tales economías; de las acciones desplegadas por sabios y sabias indígenas para mantener o restablecer el equilibrio individual y colectivo de los miembros de las comunidades, así como entre estas y los demás seres vivos que pueblan su tiempo-espacio; o, la relevancia que ha adquirido el rol de las mujeres en tanto guardadoras de semillas; entre otras actividades.

Tampoco permiten visualizar la extensión de las economías propias hacia actividades productivas inscritas en rubros convencionales, que no necesariamente se realizan en el seno de las comunidades, pero que son fundamentales para su desarrollo, tales como el transporte, el almacenamiento y el mercadeo en poblados próximos a los territorios de origen o en las grandes ciudades. Como contrapartida, estas fuentes de datos bien podrían resultar de utilidad para caracterizar la situación de los trabajadores indígenas que han perdido todo lazo con las economías propias; no obstante, su identificación es prácticamente imposible.

---

Pese a todas estas limitaciones, y dada la ausencia de otra información sistemática y actualizada, los indicadores convencionales permiten esbozar la situación de los pueblos indígenas en el mundo del trabajo y develar algunas de las inequidades que les afectan.

---

**Fuente:** CEPAL/Fundación Ford (2023), *Hacia una recuperación económica transformadora de América Latina-Abya Yala. Desafíos para garantizar los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas*, en proceso de publicación.

## **1. Un ingreso prematuro y una permanencia más prolongada en el mundo laboral**

La inserción en el mercado laboral a edades más tempranas que el resto de la población es uno de los rasgos característicos del panorama laboral de los Pueblos Indígenas, que ha sido profusamente documentado en los últimos años. Por ejemplo, en México, en promedio, las y los jóvenes indígenas del Estado de Chiapas inician su trayectoria laboral a los 15 años, tres años antes que sus pares no indígenas. Esta diferenciación interétnica es observable tanto entre hombres como entre mujeres. Así, mientras en promedio, los jóvenes indígenas comienzan a trabajar a los 14 años, los no indígenas lo hacen a los 17 años; y, en el caso de las mujeres indígenas se registra el primer trabajo a los 16 años, en tanto para las no indígenas se produce a los 18 años (Jáuregui y Ávila, 2020). Lo mismo ha sido reportado para Chile, donde el 61% de los jóvenes pertenecientes a los pueblos mapuche y aymara ingresan al mundo laboral antes de cumplir 18 años, con marcadas diferencias por género (72% para los hombres y 51,6% para las mujeres). En el caso del trabajo informal, la edad de inserción laboral de las mujeres indígenas es de 17 años; mientras que la de los hombres es de 15,5 años y, en el caso del trabajo formal, la edad promedio para los hombres es de 20 años y, para las mujeres de 22 años (IPS, 2015).

De manera coherente con lo señalado, las tasas de participación laboral entre la población de 15 a 29 años son superiores entre los indígenas del Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, el Ecuador, México, Panamá, el Perú y el Uruguay, en comparación con sus coetáneos no indígenas. Cuatro países (Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, México y Perú) comparten un mismo patrón, en el que los jóvenes indígenas registran las tasas más elevadas, situándose a continuación las cifras para los jóvenes no indígenas, seguidas luego por las observables entre las jóvenes indígenas y luego las jóvenes no indígenas, que exhiben las tasas más bajas. En el Ecuador y el Uruguay la etnicidad pareciera ser más decisiva en estas diferencias, puesto que son las y los jóvenes indígenas quienes registran las tasas de participación más altas (véase el cuadro 9).

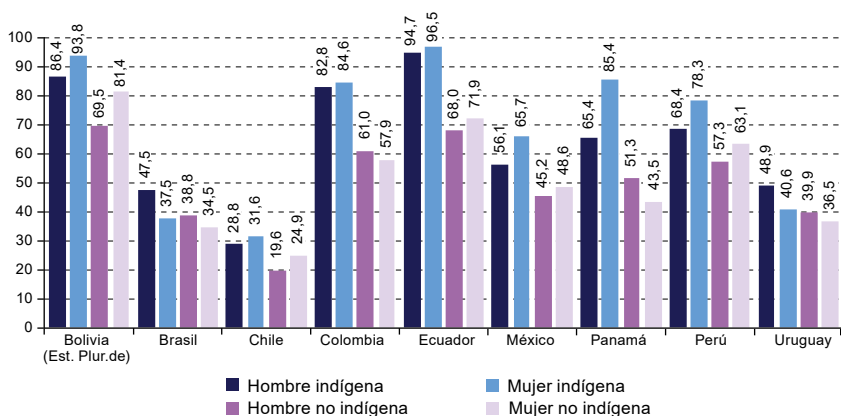
**Cuadro 9**  
**América Latina-Abya Yala (9 países): tasa de participación laboral**  
**en población indígena y no indígena de 15-29 años por sexo**  
*(En porcentajes)*

País	Total			Hombre			Mujer		
	Indígena	No indígena	Brecha relativa (Cociente indígena/no indígena)	Indígena	No indígena	Brecha relativa (Cociente indígena/no indígena)	Indígena	No indígena	Brecha relativa (Cociente indígena/no indígena)
Bolivia (Est. Plur. de), 2018	60,5	48,7	1,2	72,0	57,6	1,3	48,8	40,1	1,2
Brasil, 2019	56,8	67,5	0,8	65,5	72,8	0,9	48,8	62,4	0,8
Chile, 2017	46,7	51,1	0,9	52,4	56,9	0,9	41,3	45,3	0,9
Colombia, 2018	65,2	63,4	1,0	76,6	71,8	1,1	53,7	54,8	1,0
Ecuador, 2019	75,9	48,4	1,6	80,0	58,9	1,4	72,4	37,1	2,0
México, 2018	61,7	57,5	1,1	78,1	71,1	1,1	45,9	44,4	1,0
Panamá 2019	56,8	55,1	1,0	72,4	65,1	1,1	42,6	44,8	1,0
Perú, 2019	65,3	59,6	1,1	70,8	65,6	1,1	60,3	53,7	1,1
Uruguay, 2019	69,0	58,4	1,2	71,5	63,0	1,1	66,9	53,7	1,2

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Pese a esta importante participación de la juventud indígena en el mundo laboral, están en una posición desfavorecida en términos de los empleos a los que acceden. En efecto, en promedio 7 de cada 10 jóvenes indígenas de 15 a 24 años de nueve países de la región están ocupados en trabajos de baja productividad<sup>13</sup>, incluidas las actividades por cuenta propia de baja calificación en los rubros agropecuarios, la construcción, el comercio y la prestación de servicios. Esta cifra es 40% más alta que la registrada para sus coetáneos no indígenas. Aunque en magnitudes diversas, esta desigualdad se observa en todos los países para los que se dispone de información, alcanzando su mayor expresión en Panamá, donde la proporción de jóvenes indígenas en empleos de este tipo es un 50% más elevada que en no indígenas; y, su menor amplitud en el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Panamá y Perú (20%). En general, la participación de las jóvenes indígenas en el mercado laboral es más precaria, ya que en promedio un 72,3% de ellas realiza trabajos que no les permiten acceder a los ingresos suficientes para superar la línea de la pobreza. Tal proporción es un 20% más alta que la registrada para los hombres indígenas y un 50% mayor que la registrada para las jóvenes no indígenas (véase el gráfico 27).

**Gráfico 27**  
**América Latina-Abya Yala (9 países): participación de la población indígena y no indígena de 15 a 24 años en empleos de baja productividad por sexo**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>13</sup> Incluye los trabajos por cuenta propia desempeñados por no profesionales en el sector agropecuario, la industria, la construcción, el comercio y la provisión de servicios; así como los asalariados en empresas privadas con 5 o menos personas profesionales o no profesionales.

La contracción del empleo juvenil en América Latina durante la pandemia se expresó también entre las y los jóvenes indígenas. Así lo indica el notorio incremento de sus tasas de desocupación en Chile (con un aumento del 78%), México (69%), Colombia (49%) y Perú (46%), países donde con excepción del Perú han sido precisamente los indígenas quienes se han visto más impactados por la pérdida del trabajo o la imposibilidad de encontrar un primer empleo en el nuevo escenario, en comparación con los no indígenas. El impacto diferencial por género no es muy claro: en dos países (Chile y Colombia) son las jóvenes indígenas las que muestran un mayor incremento en la desocupación (116% y 71%, respectivamente). En contraste, en Colombia y México ese incremento es mayor en los jóvenes indígenas (92% y 71%, respectivamente). Con todo, entre la juventud indígena se registró un incremento de las brechas de género, en desmedro de las mujeres, en el Brasil, Chile, Colombia y el Ecuador (véase el cuadro 10).

**Cuadro 10**  
**América Latina-Abya Yala (7 países): tasa de desocupación en población indígena y no indígena de 15 a 29 años por sexo, alrededor de 2019 y 2020**  
(En porcentajes)

País	Año	Total		Hombre		Mujer	
		Indígena	No indígena	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena
Brasil	2019	19,6	18,3	13,8	16,1	26,7	20,9
	2020	20,3	21,1	12,4	19,2	30,7	23,4
Chile	2017	15,5	15,3	14,5	14,3	16,8	16,6
	2020	27,6	20,9	19,0	20,4	36,3	21,4
Colombia	2018	8,5	16,4	4,9	12,7	13,6	21,4
	2020	12,7	21,1	9,4	15,7	17,4	28,8
Ecuador	2019	2,5	8,0	2,9	6,0	2,1	11,5
	2020	2,2	8,9	1,2	6,2	3,6	13,4
México	2018	3,9	5,8	4,2	6,2	3,5	5,2
	2020	6,6	9,5	7,2	10,2	5,7	8,4
Perú	2019	6,8	9,4	6,0	8,6	7,7	10,3
	2020	9,9	15,7	9,5	14,7	10,3	17,1
Uruguay	2019	19,2	20,0	16,1	17,4	21,8	23,3
	2020	9,9	15,7	9,5	14,7	10,3	17,1

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Por otro lado, también se ha documentado la permanencia de las y los indígenas en el mundo laboral hasta edades mucho más avanzadas que en el resto de la población. Esta situación puede estar asociada tanto a los factores del envejecimiento poblacional y sus efectos en el mercado laboral como a las dinámicas productivas en el seno de las economías propias, donde las personas mayores continúan desempeñando un importante rol en las economías locales, cumpliendo además roles políticos relevantes, participando en la mediación de conflictos comunitarios y transmitiendo la ciencia y tecnología indígena a las generaciones más jóvenes (García y Argüello, 2012; OISS, 2015; Reyes y otros, 2013; García y otros, 2020; Reyes, 2019; Kapé-Kapé, 2019).

Sin embargo, la medición convencional del trabajo en las fuentes de datos no siempre registra actividades tradicionales indígenas como las señaladas. Por tanto, la falta de protección social y de acceso a pensiones dignas también podrían estar operando en estos resultados. No es extraño, entonces, que porcentajes notoriamente más elevados de personas indígenas que no indígenas permanezcan trabajando después de los 65 años en los países de la región que cuentan con datos, siendo los hombres indígenas los que se ven más afectados por esta situación en todos ellos, con excepción de Chile, que reporta cifras relativamente similares tanto para ellos como para sus congéneres no indígenas. Aunque en este segmento etario las mujeres continúan teniendo tasas notoriamente inferiores a los hombres, se registra una marcada desigualdad entre las indígenas y las no indígenas en este ámbito, que es incluso más amplia que la que se observa entre los hombres (véase el cuadro 11). Más allá de la edad de las personas, lamentablemente las cifras de participación laboral no permiten visualizar el trabajo no remunerado que realizan las mujeres indígenas en el ámbito de sus hogares y comunidades, quienes contribuyen significativamente a las economías locales y nacionales, como a la sociedad en su conjunto, no solo a través de la realización de tareas de atención y cuidado de las personas, sino también a través del cuidado y protección de la naturaleza (Chirapaq, 2015).

Las cifras recién descritas experimentaron una importante caída durante el primer año de la crisis sociosanitaria. Si bien esto se observa tanto entre las personas mayores indígenas como no indígenas, las primeras se vieron mucho más afectadas en 6 de los 7 países para los que se dispone de datos (Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Uruguay), aunque en magnitudes muy heterogéneas. Así, la proporción de personas mayores indígenas que permanecen en el mercado laboral en el Brasil experimentó una caída de 68%, contrastando enormemente con el descenso entre los no indígenas, que fue de un 17%. En Chile, este descenso fue de un 25%, fluctuando entre un 11% y un 19% en Colombia, el Ecuador, el Perú y el Uruguay.

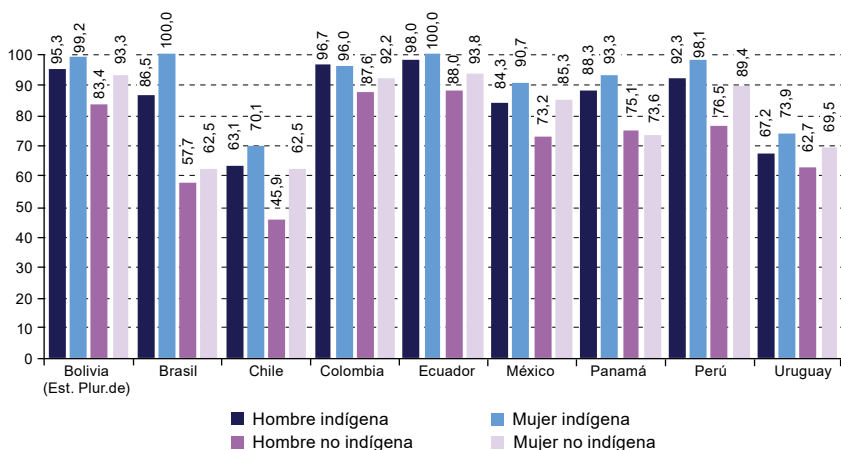
**Cuadro 11**  
**América Latina-Abya Yala (9 países): tasa de participación laboral**  
**de la población indígena y no indígena de 65 años y más**  
*(En porcentajes)*

	Total			Hombre			Mujer		
	Indígena	No Indígena	Diferencia relativa indígena/no indígena	Indígena	No Indígena	Diferencia relativa indígena/no indígena	Indígena	No Indígena	Diferencia relativa indígena/no indígena
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2018	61,4	42,4	1,4	70,7	52,0	1,4	53,1	33,4	1,6
Brasil, 2019	22,9	15,8	1,4	34,7	25,5	1,4	9,0	8,8	1,0
Chile, 2017	20,6	20,3	1,0	30,1	32,4	0,9	13,2	11,4	1,2
Colombia, 2018	43,3	27,5	1,6	56,7	40,9	1,4	30,5	16,6	1,8
Ecuador, 2019	72,7	36,6	2,0	79,0	47,7	1,7	67,4	26,3	2,6
México, 2018	40,2	29,4	1,4	52,8	42,2	1,3	28,3	19,1	1,5
Panamá 2019	45,2	25,5	1,8	57,7	37,8	1,5	31,6	15,2	2,1
Perú, 2019	61,6	42,1	1,5	68,9	53,7	1,3	55,4	31,3	1,8
Uruguay, 2019	17,6	12,9	1,4	25,1	19,3	1,3	13,2	8,6	1,5

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Al igual que lo descrito para las y los jóvenes indígenas, la participación de las personas mayores indígenas en empleos de baja productividad es muy alta, encontrándose en esta situación en promedio un 90,6% de quienes continúan desarrollando actividades productivas después de los 65 años, proporción un 20% más elevada que la registrada por los no indígenas. En cuatro países (Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia Ecuador y Perú) la proporción de trabajadores indígenas que desarrollan este tipo de actividades se sitúa por sobre el promedio regional para estos pueblos. En este caso, también son las mujeres indígenas las que se encuentran en la peor situación en prácticamente todos los países considerados en este análisis (véase el gráfico 28).

**Gráfico 28**  
**América Latina-Abya Yala (8 países): participación de la población indígena y no indígena de 65 años y más en empleos de baja productividad por sexo**  
 (En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

## 2. Una alta incidencia del empleo informal entre trabajadores y trabajadoras pertenecientes a Pueblos Indígenas

Reportes previos de la CEPAL han enfatizado en la necesidad de considerar que el nudo crítico de la desigualdad étnica en materia de empleo no radica en el acceso al mercado laboral, es decir, no se refleja en los indicadores de participación laboral ni en los niveles de desocupación. Se sitúa, más bien,

en las condiciones de los trabajos a los que acceden y en la permanencia en el mundo laboral, características que suelen ser más precarizadas que las del resto de la población, relegando a las y los trabajadores indígenas a una posición de gran vulnerabilidad, con bajos ingresos, desprovistos de protección social y sin acceso a derechos laborales. Este es un fenómeno global, pues en todas las regiones del mundo y en todos los niveles de ingreso los Pueblos Indígenas tienen más probabilidades de participar en la economía informal, situación que es más crítica en los países de América Latina-Abya Yala (OIT, 2019).

Los datos de las encuestas de hogares realizadas con antelación a la pandemia muestran que, sin excepciones, en todos los países la informalidad en el empleo tiene una mayor incidencia entre los Pueblos Indígenas, con cifras extremadamente altas en el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia y Colombia (80,7% 2019, 75,2% en 2018 y 69,4% en 2018, respectivamente); y las más bajas, por debajo del 30%, en México, Chile y el Uruguay. La precariedad asociada al trabajo informal es un fenómeno que incide de manera más patente en las mujeres indígenas en seis de los nueve países descritos (Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá y Perú). Las proporciones son elevadísimas (superiores al 80%) en el Estado Plurinacional de Bolivia y el Ecuador; al igual que en Colombia, Panamá y el Perú, donde bordean el 70% y en México, aunque la cifra es más baja, sigue siendo muy significativa (30%). En los casos del Brasil, el Uruguay y Chile, en cambio, los hombres indígenas son los que experimentan el impacto mayor, con proporciones que van del 27% al 39% (véase el cuadro 12).

**Cuadro 12**  
**América Latina-Abya Yala (9 países): participación en el empleo informal**  
**de trabajadores indígenas y no indígenas según sexo**  
*(En porcentajes)*

País	Año	Total		Hombre		Mujer	
		Indígena	No indígena	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2018	75,2	54,9	69,7	52,9	81,8	57,6
Brasil	2019	35,7	26,6	39,3	29,7	29,3	23,1
	2020	35,6	26,2	37,2	29,0	33,3	22,7
Chile	2017	26,1	21,6	27,2	22,0	24,8	21,1
	2020	28,8	24,3	29,1	25,1	28,4	23,4
Colombia	2018	69,4	45,8	68,9	46,1	69,9	45,4
	2020	69,6	47,3	65,3	47,3	76,5	47,2
Ecuador	2019	80,7	45,1	73,9	39,6	87,4	53,3
	2020	84,3	48,3	79,4	41,4	90,4	58,7
México	2018	25,1	15,9	18,7	12,5	33,9	20,8
	2020	25,3	17,0	19,2	13,2	33,9	22,1
Panamá	2019	55,5	31,0	44,9	32,8	71,3	28,3

País	Año	Total		Hombre		Mujer	
		Indígena	No indígena	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena
Perú	2019	61,4	42,9	54,2	39,3	68,9	47,1
	2020	66,2	46,8	59,8	43,3	73,3	51,4
Uruguay	2019	29,7	24,5	32,4	26,4	27,3	22,2
	2020	28,8	24,9	31,2	27,0	26,9	22,4

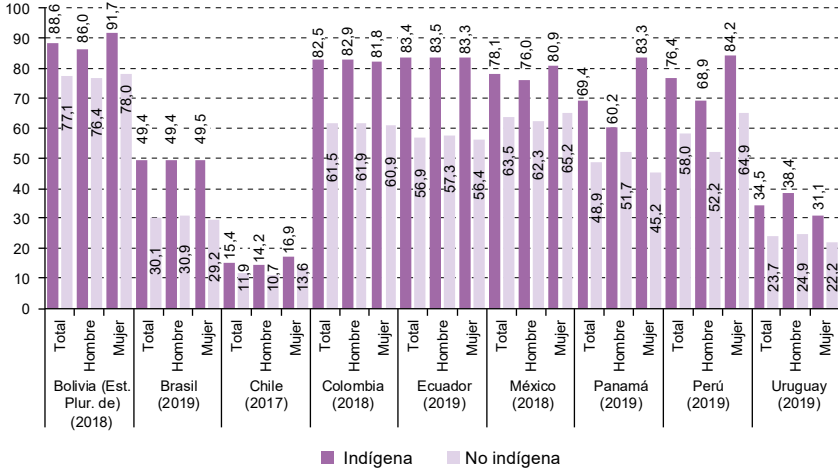
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Todavía no existen evidencias sobre cómo la pandemia pudo haber exacerbado la precarización del mercado de trabajo de las personas indígenas. Las encuestas a hogares más recientes, por el período en que se recolectaron los datos, impiden hacer estimaciones acabadas al respecto. Sin embargo, los resultados muestran que la situación permanecía bastante estable observándose pequeños incrementos en la informalidad del empleo indígena en el Perú, el Ecuador y Chile (4,8; 3,6 y 2,7 puntos porcentuales, respectivamente). Este incremento ha afectado mucho más a las mujeres indígenas, con variaciones que van desde los 6,6 puntos porcentuales en Colombia a 3,0 puntos porcentuales en el Ecuador.

Como consecuencia lógica derivada de la informalidad, en países como el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, el Ecuador, México y el Perú, entre un 77% y un 88% de los trabajadores indígenas no está afiliado a o no cotiza en sistemas de pensiones alguno, por lo que al llegar a la edad jubilatoria se verán obligados a continuar económicamente activos y/o dependerán de los subsidios estatales para asegurar su subsistencia. En la misma situación se encuentra el 70% de los trabajadores indígenas en Panamá, un 50% en el Brasil, 34,5% en el Uruguay y un 15,4% en Chile. Aunque con cifras muy heterogéneas, como resultados de los efectos combinados de procesos de exclusión étnica y de género, son las trabajadoras indígenas las que tienen los peores niveles de acceso a estos sistemas de seguridad social en el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, México, Panamá y el Perú; posición ocupada por los hombres indígenas en el Perú y el Uruguay. En el Ecuador y el Brasil la posición más desmejorada es compartida por hombres y mujeres indígenas (véase el gráfico 29). Además, ya en la primera etapa de la pandemia se registró un descenso del orden del 10% en los cotizantes indígenas del Brasil y Chile y de un 30% en el Uruguay.

Consistentemente, el acceso a pensiones o jubilaciones es de manera generalizada más bajo entre la población indígena de 65 años y más. En efecto, menos del 15% de esta población percibe pensiones contributivas en el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, el Ecuador y el Perú; en México alcanza al 23% y en Panamá, al 27,3%. En los países restantes, con excepción de Chile, si bien las proporciones son significativamente más elevadas, se mantienen siempre por debajo de las registradas para los no indígenas. Las mujeres indígenas son quienes están más desprotegidas, alcanzando situaciones extremas en el Estado Plurinacional de Bolivia y el Ecuador, donde menos del 10% percibe algún tipo de pensión (véase el cuadro 13).

**Gráfico 29**  
**América Latina-Abya Yala (9 países): población ocupada indígena y no indígena no afiliada o no cotiza en sistema previsional**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

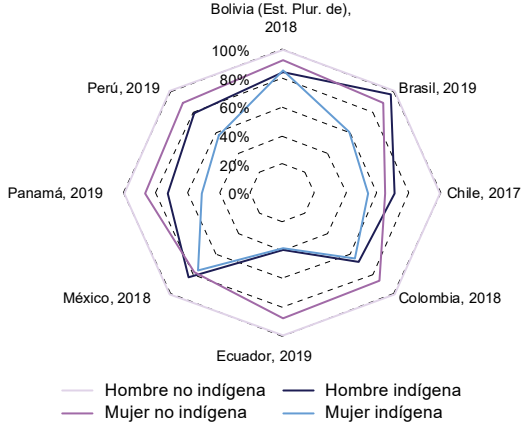
La precariedad de seguridad social de la población indígena de 65 años y más no solo se expresa en el menor acceso a pensiones, sino también en la desigualdad de ingresos percibidos por este concepto. Un primer grupo de países, constituido por el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil y el Ecuador, presentan los niveles de desigualdad étnica más bajos, con pensiones entre un 11,4% y el 14,1% más bajas que las percibidas por los no indígenas. En un segundo grupo se inscriben Chile, Colombia, Panamá, el Perú y el Uruguay, donde las pensiones de los indígenas están entre un 23,8% y 28,5% por debajo de las que reciben los no indígenas. Por último, la mayor desigualdad se observa en el Ecuador (58% más bajas). A este nivel, la vulnerabilidad de las mujeres indígenas también es elocuente, pues el monto de sus pensiones en promedio es ostensiblemente más bajo que el percibido por los hombres no indígenas en todos los países, con desigualdades que fluctúan entre un 61% menos en el Ecuador y 15% menos en el Estado Plurinacional de Bolivia. Del mismo modo, las pensiones percibidas por los hombres indígenas son más bajas que las de sus pares no indígenas en todos los países, aunque en magnitudes muy heterogéneas, que van desde un 3% menos en el Brasil a un 60% menos en el Ecuador (véase el gráfico 30). Esto refleja cómo la condición étnico-racial opera como un eje estructurante de la matriz de desigualdad social en la región y, más aún, cómo el cruce de la condición étnico-racial y el género configuran núcleos duros de exclusión en desmedro de las mujeres indígenas.

**Cuadro 13**  
**América Latina-Abya Yala (9 países): población indígena y no indígena de 65 años**  
**y más que recibe pensiones contributivas**  
*(En porcentajes)*

País, año encuesta	Total			Hombre			Mujer		
	Indígena	No indígena	Brecha relativa (Cociente <i>indígena/no indígena</i> )	Indígena	No indígena	Brecha relativa (Cociente <i>indígena/no indígena</i> )	Indígena	No indígena	Brecha relativa (Cociente <i>indígena/no indígena</i> )
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2018	11,0	24,1	0,46	17,5	27,9	0,63	5,3	20,5	0,26
Brasil, 2019	73,9	84,3	0,88	76,4	88,7	0,86	70,9	81,2	0,87
Chile, 2017	76,4	72,7	1,05	82,2	81,1	1,01	72,0	66,5	1,08
Colombia, 2018	13,5	29,1	0,46	15,6	33,3	0,47	11,4	25,7	0,44
Ecuador, 2019	13,2	33,6	0,39	20,0	40,3	0,50	7,4	27,3	0,27
México, 2018	23,0	34,6	0,66	30,3	45,8	0,66	16,1	25,6	0,63
Panamá, 2019	27,3	51,3	0,53	40,4	57,1	0,71	13,1	46,6	0,28
Perú, 2019	14,5	34,1	0,43	18,5	38,2	0,48	11,0	30,2	0,36
Uruguay, 2019	85,3	88,0	0,97	91,2	89,6	1,02	81,8	87,0	0,94

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

**Gráfico 30**  
**América Latina-Abya Yala (8 países): relación entre los ingresos de los hombres no indígenas por concepto de pensiones contributivas y los ingresos por este mismo concepto percibidos por los hombres y las mujeres indígenas y no indígenas (población de 65 años y más)**

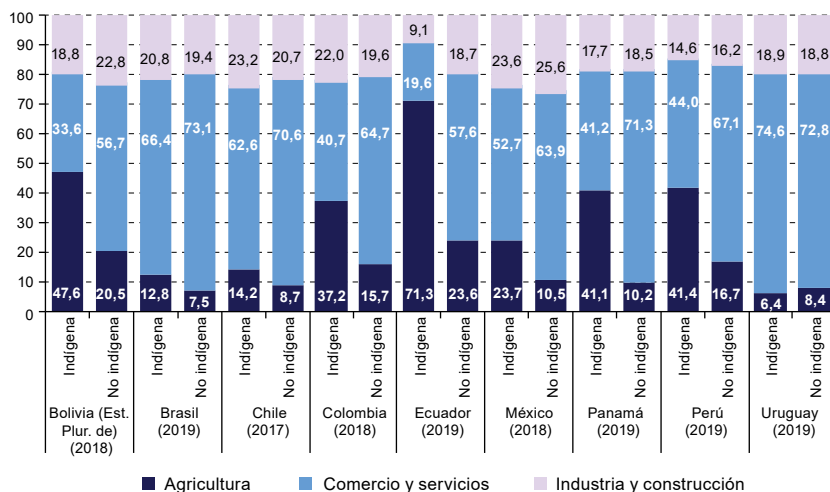


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

### 3. Un mercado laboral diversificado donde las actividades agropecuarias van en retroceso, pero continúan siendo relevantes en los territorios indígenas de ocupación histórica

La creciente migración campo-ciudad y la diversificación de las economías rurales experimentadas en toda la región, así como la crisis de reproducción que atraviesan muchas comunidades indígenas en contextos de irrupción del extractivismo y de colonos no indígenas en sus territorios, han reconfigurado, durante las últimas décadas, las características de su inclusión laboral, reduciendo la importancia de las actividades vinculadas a la agricultura, ganadería, caza y silvicultura en sus economías. Tal como se aprecia en el gráfico 31, solo en el Ecuador los trabajadores indígenas continúan mayoritariamente vinculados a estas actividades (71,3%), aunque estas también son las más importantes, sin ser mayoritarias, para los indígenas del Estado Plurinacional de Bolivia y de Panamá (47,6% y 41,1%, respectivamente). En los demás países las actividades vinculadas al comercio y a la provisión de servicios son las que concentran al grueso de la población indígena ocupada.

**Gráfico 31**  
**América Latina-Abya Yala (9 países): población ocupada indígena y no indígena por rama de actividad económica (3 categorías)**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Sin embargo, en los territorios tradicionales la agricultura persiste como actividad relevante, tal como están indicando los resultados de los censos más recientes para cuatro países<sup>14</sup>. Así, cuatro de cada 10 trabajadores indígenas residentes en municipios homologables a esos territorios (aquellos con 50% y más de población indígena) participan de ella en Guatemala y el Perú y tres de cada 10 lo hacen en México y Chile (véase el cuadro 14).

**Cuadro 14**  
**América Latina-Abya Yala (4 países): población indígena ocupada en actividades agropecuarias por municipios agrupados según proporción de población indígena**  
*(En porcentajes)*

País, año censo	Proporción de población indígena a nivel municipal				Total
	< 10%	10-29,9%	30-49,9%	50% y más	
Chile, 2020	7,3	4,0	18,1	32,2	7,9
Guatemala, 2018	11,2	40,8	33,6	44,2	41,0
México, 2020	5,4	10,6	17,1	35,5	20,0
Perú, 2017	14,4	9,2	18,4	41,9	26,3

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los censos de población de los respectivos países.

**Nota:** Se excluyen del análisis los municipios sin presencia de población indígena.

<sup>14</sup> Las cifras no son comparables por tratarse de fuentes distintas, con coberturas y metodologías también diferentes.

#### 4. Discriminación salarial

En los últimos años diversos estudios han venido reportando un patrón generalizado de discriminación salarial que afecta a los trabajadores indígenas. Por ejemplo, en Chile durante el año 2013, un trabajador no indígena percibía un salario entre un 29,8% y un 35,4% superior que un trabajador indígena, en igualdad de condiciones (Durán y Kremmerman, 2015). En el Perú, entre 2006 y 2016, las brechas salariales entre indígenas y no indígenas permanecieron casi inalterable, con diferencias del orden del 50% en desmedro de los trabajadores indígenas (Arpi y Arpi, 2018). En México, en 2018, la población que se autoidentifica como indígena percibía sueldos un 23% inferiores a los del resto de la población (Arceo-Gómez y Torres, 2021) y en Colombia, hacia 2019, los salarios de los trabajadores indígenas eran un 48% inferiores a los percibidos por los no indígenas, observándose, además, una brecha levemente más amplia entre mujeres indígenas y mujeres no indígenas, que entre los hombres (DANE, 2020). En el mismo sentido, un estudio sobre la discriminación en el mercado laboral del Ecuador, a partir de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (Flores, 2019), mostró para el año 2017 índices de discriminación salarial en desmedro de los indígenas comparados con la población no indígena ni afrodescendiente en casi todas las ramas de actividad económica, con desventajas más elocuentes para quienes se desempeñan en actividades de distribución de agua y alcantarillado, así como en la construcción y en los servicios sociales y de salud. Aunque de manera menos acusada, estos índices son también negativos en todas las ramas de actividad económica, al comparar la situación de los trabajadores indígenas con los trabajadores “mestizos”.

La CEPAL (2020a) exploró la relación entre niveles educativos y discriminación salarial entre indígenas y no indígenas a partir de las encuestas a hogares previas a la pandemia en nueve países de la región, cuyos datos mostraron cuatro hallazgos. En primer lugar, un esperable incremento salarial asociado a los mayores niveles de escolaridad, tanto entre los trabajadores indígenas como entre los no indígenas, que comienza a evidenciarse a partir del nivel secundario completo. Segundo, el rendimiento global de la educación (diferencia salarial observable entre los trabajadores con educación primaria incompleta y los trabajadores con educación superior) es inferior entre los indígenas con respecto a los no indígenas en cuatro países (Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Ecuador y Uruguay), relativamente similar en otros cuatro (Brasil, México, Panamá y Perú) y, solo en Guatemala, mayor

para los indígenas que para los no indígenas, lo que permite reducir notoriamente las brechas salariales. En tercer lugar, se observa una tendencia general al incremento de las brechas salariales a mayor nivel de escolaridad; por ejemplo, en el Perú, el salario percibido por una persona no indígena con estudios primarios incompletos es un 20% más alto que el de un trabajador indígena con la misma escolaridad, diferencia que se incrementa a un 50% entre los trabajadores con estudios superiores. Por último, existe un impacto positivo, en casi todos los países, del acceso a mayores niveles educativos en la disminución de las desigualdades salariales entre hombres y mujeres indígenas, pues las diferencias en desmedro de las trabajadoras indígenas que no han completado la educación primaria se reducen notoriamente cuando han accedido a la educación superior.

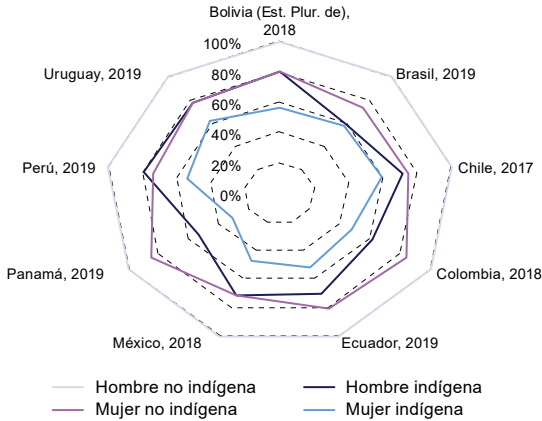
Consistentemente, los antecedentes sobre los ingresos laborales por hora de la población ocupada para 6 países de la región (Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay) refuerzan la posición privilegiada de los hombres no indígenas, cuyos ingresos casi triplican los de las mujeres indígenas, indistintamente del nivel de escolaridad alcanzado. Además, muestran un impacto negativo de la escolaridad en las brechas de ingresos entre hombres indígenas y no indígenas (CEPAL, 2022b).

Esta última situación bien puede estar asociada a mayores niveles de subempleo entre los trabajadores indígenas más calificados que, si bien logran incorporarse al mercado del trabajo, no siempre acceden a empleos acordes a su nivel educativo, lo que afecta negativamente su capacidad de generación de ingresos. Esto se ha observado en Chile para los trabajadores mapuche con educación superior completa, que están más representados en empleos de mediana o baja calificación que los trabajadores no indígenas con el mismo nivel de instrucción (Bravo, 2021).

Todos estos antecedentes son confirmados por las encuestas de hogares en 9 países de la región, cuyos resultados reflejan la posición ventajosa de los hombres no indígenas en materia de ingresos laborales, así como la situación generalizada de mayor precariedad de las mujeres indígenas en todos los países, con situaciones extremas en Panamá, México y Colombia, donde sus salarios representan un 32%, un 47% y 48% de los percibidos por los hombres no indígenas. En los demás países las diferencias son también significativas, fluctuando entre un 52% en el Ecuador y un 63% en el Uruguay. Los salarios de los hombres indígenas, en tanto, se sitúan entre un 20% y un 40% por debajo de los percibidos por sus congéneres no indígenas (véase el gráfico 32).

Gráfico 32

**América Latina-Abya Yala (9 países): relación entre los ingresos laborales mensuales percibidos por los hombres no indígenas y los percibidos por los hombres indígenas y las mujeres indígenas y no indígenas**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

### D. Conclusiones y recomendaciones

Tras más de tres años de declarada la pandemia, la discriminación estructural que afecta a los Pueblos Indígenas de América Latina-Abya Yala se vio exacerbada, pues no solo debieron enfrentar la crisis desde una posición desventajosa en múltiples indicadores convencionales de bienestar, sino que sus intereses y necesidades específicas han sido débilmente atendidas por las políticas implementadas por los gobiernos para enfrentar la crisis.

Además, durante la crisis sociosanitaria se incrementó la invasión de los territorios indígenas y la expansión de actividades extractivas legales e ilícitas en ellos, producto tanto de políticas públicas que favorecieron los intereses empresariales, generalmente a expensas de los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas, como de un debilitamiento de las medidas gubernamentales de control y supervisión ambiental en el período. Con ello, los conflictos y la violencia que ya venían observándose en los territorios tradicionales en la mayoría de los países de la región alcanzaron niveles críticos durante la pandemia. En este escenario, los Pueblos Indígenas debieron redoblar las acciones colectivas en defensa de sus territorios, exponiéndose a mayores riesgos de contagio.

Sumado a ello, las restricciones a la movilidad y los confinamientos masivos se transformaron en una severa limitación para la implementación de consultas previas, lo que posibilitó la promulgación de múltiples

normas que afectan, en ocasiones de forma grave, los derechos de los Pueblos Indígenas, principalmente en materia de derechos territoriales. En este ámbito, además, la pandemia repercutió en un estancamiento de los procesos de demarcación, titulación y saneamiento de las tierras indígenas.

Por otro lado, las medidas de mitigación del impacto socioeconómico de la pandemia entre los Pueblos Indígenas adoptadas por los gobiernos han sido escasas y fragmentarias y se han gestionado en un contexto de contracción del gasto fiscal orientado a estos pueblos. Por ello, los Pueblos Indígenas han debido implementar medidas autónomas de cooperación y reciprocidad para cubrir sus necesidades de subsistencia durante este período, que fueron particularmente exitosas en aquellas comunidades que ejercen control territorial, dependen en mayor medida de las actividades productivas tradicionales que se desarrollan en el contexto local y son menos dependientes del mercado para acceder a productos básicos. En la práctica, las políticas gubernamentales han asumido que los Pueblos Indígenas, en tanto grupo poblacional de alta vulnerabilidad, debieron haber accedido a los diversos paquetes fiscales definidos para estos efectos. No obstante, son pocos los países de la región que han desglosado datos de acceso por pueblo de pertenencia, por lo que no es posible evaluar su real impacto.

Un elemento clave para una recuperación económica sostenible es que los Pueblos Indígenas, a través de la gobernanza autónoma de sus territorios, deben ser considerados actores estratégicos para enfrentar los desafíos derivados del cambio climático, rol que sus organizaciones han venido reivindicando en múltiples foros internacionales y que es avalado por las evidencias científicas disponibles. No obstante, continúan teniendo un rol todavía marginal en las agendas globales, regionales y nacionales en la materia; tienen un acceso precario y tutelado al financiamiento climático e, incluso, enfrentan serias amenazas derivadas de la agenda de transición energética, ya que los planificadores no han considerado adecuadamente sus impactos sobre los modos de vida y el hábitat de los Pueblos Indígenas. Estas situaciones requieren la atención de los gobiernos, dado que la protección de los territorios indígenas, que actúan como sumideros netos de carbón, tiene grandes potencialidades en el cumplimiento de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC), por tratarse de una medida más eficiente y rentable que otras medidas conservacionistas convencionales.

En materia de la participación indígena en el mundo del trabajo, los indicadores convencionales presentados refuerzan las tendencias que ya se observaban en la región: tasas de participación económica levemente más bajas entre los Pueblos Indígenas en comparación con los trabajadores no indígenas; trayectorias laborales que se inician a menor edad y se extienden hasta edades más avanzadas; mayor incidencia del trabajo informal, con

las consecuencias negativas esperables en materia de protección social, y un consistente patrón de discriminación salarial en todos los países para los que se dispone de información así como una situación particularmente desventajosa para las mujeres indígenas, entre otros elementos.

Desde un enfoque de derechos humanos, una agenda integral de recuperación económica pospandemia para los Pueblos Indígenas requiere atender a todos estos factores, para lo cual se debieran considerar, al menos, las siguientes medidas:

## **1. Aprender de la experiencia, responder a la etapa actual de la pandemia y prepararse para nuevas crisis del mismo tipo**

Pese a que la emergencia de una zoonosis de carácter pandémico venía siendo alertada con antelación por organismos especializados, el Sars-Cov-2 sorprendió a los gobiernos sin haber adoptado medidas para enfrentarla. Existen causas estructurales para el surgimiento de estas zoonosis, tales como el incremento de la demanda de proteínas animales; la intensificación insostenible de la agricultura; el incremento de la explotación de las especies silvestres; la explotación insostenible de los recursos naturales, en concomitancia con los procesos crecientes de urbanización y los cambios de uso del suelo; el incremento de los desplazamientos y la demanda de transporte; y, las alteraciones en el suministro de alimentos; todas ellas, por lo demás, directamente relacionadas con el cambio climático (PNUMA/ILRI, 2020). Mientras estas no se reviertan, es necesario que los gobiernos estén preparados para eventos similares. En este sentido, las medidas propuestas para garantizar los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas y su inclusión estratégica en las agendas de mitigación del cambio climático constituyen elementos clave para su prevención.

Por otro lado, la gestión de la pandemia forzó una actualización del diagnóstico del déficit de las prestaciones de los sistemas públicos de salud en los territorios indígenas. Este debe ser subsanado en el mediano plazo, considerando la inversión pública requerida en infraestructura, equipamiento y recursos humanos necesarios para enfrentar la postergación de muchos territorios indígenas en este ámbito, así como para el diseño e implementación de modelos interculturales de atención, gestión y financiamiento.

Próximamente, la Organización Mundial de la Salud deberá definir si el COVID-19 continúa siendo considerada una emergencia sanitaria internacional tras más de tres años de que fue declarada como tal. El descenso sostenido del número de muertes por esta causa en el último tiempo hace

plausible una decisión en este sentido. No obstante, el Sars-Cov-2 continúa circulando, por lo que es necesario persistir en las medidas de prevención para reducir el riesgo de transmisión. Desde el Consejo de Facilitación del Acelerador del Acceso a las Herramientas contra la COVID-19 (Acelerador ACT), junto con reconocer los grandes progresos en el control de la pandemia, se ha enfatizado en que continúa siendo una amenaza mundial, en particular para los grupos de alto riesgo en los países de ingresos más bajos, por lo que todavía deben desplegarse esfuerzos para garantizar un acceso equitativo a las vacunas, los diagnósticos y los tratamientos.

En este contexto, en el corto plazo y para enfrentar situaciones similares en el futuro, se requiere establecer mecanismos institucionalizados y permanentes de participación y representación de los Pueblos Indígenas en los órganos estatales que lideran la respuesta sanitaria a la pandemia a todo nivel. Lo anterior, con el propósito de: i) redoblar esfuerzos para garantizar el acceso de las comunidades indígenas a los programas de inmunización, considerando campañas focalizadas en áreas de difícil acceso y estrategias comunicacionales pertinentes que favorezcan la adherencia de la población indígena; ii) definir mecanismos locales de alerta temprana para monitorear la emergencia de nuevos focos de contagio, y articular respuestas sanitarias estatales que los propios Pueblos Indígenas han venido desarrollando a nivel local para favorecer el éxito de las intervenciones, así como para identificar requerimientos de apoyo humanitario y/o sanitario específicos en cada caso; iii) asegurar la coordinación de los equipos locales de salud con los especialistas médicos indígenas presentes en cada territorio, y, prestar asistencia técnica y financiera cuando así sea requerido para la continuidad de su labor; y, iv) fortalecer la oferta de prestaciones de salud pública en los territorios indígenas para la detección temprana de focos de contagio, tanto en términos de dotación de personal como de insumos y equipamiento.

Es también necesario fortalecer los sistemas de información de salud, considerando el importante aporte técnico que hicieron los Pueblos Indígenas al monitoreo del impacto de la pandemia y promoviendo espacios de diálogo para identificar los principales aprendizajes del proceso con el fin de mejorar los protocolos y lineamientos técnicos existentes en la materia, especialmente en lo relativo a la inclusión de entidades territoriales pertinentes, metodologías de recolección de datos y articulación con los liderazgos locales. Igualmente, es necesario mantener y profundizar la política de datos abiertos implementada en países como México, el Perú y Colombia, que desglosaron datos sobre COVID-19 para Pueblos Indígenas, extendiéndola hacia todos los ámbitos de la vigilancia epidemiológica y la gestión sanitaria. En los demás países, debiesen generarse procesos similares.

## **2. Generar condiciones políticas, normativas, institucionales y financieras habilitantes para la efectivización de los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas**

En este ámbito es necesario, en primer lugar, insistir en la urgencia de cerrar las brechas entre los marcos normativos nacionales y los estándares internacionales de derechos colectivos de los Pueblos Indígenas, como condición necesaria para su efectivización a través de políticas públicas. Esto supone iniciar procesos políticos y sociales que viabilicen reformas constitucionales que profundicen en el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos, principalmente en lo relativo, por un lado, a los derechos territoriales, incluyendo los derechos sobre los recursos naturales contenidos en las tierras indígenas y, por el otro, a los derechos políticos en su doble dimensión: el derecho a la participación sistemática en la vida política de los Estados y el derecho al autogobierno o autonomía. El desafío, en el primer caso, es el establecimiento de escaños reservados para los Pueblos Indígenas en todos los órganos de representación popular y la definición de mecanismos de elección que respeten los procedimientos propios de cada Pueblo Indígena; en el segundo, avanzar de manera sustantiva en la definición de entidades territoriales autónomas de estos pueblos dentro de la división político administrativa de los Estados, con facultades de autogobierno y con financiamiento público para su gestión.

Para estos efectos, se requiere establecer mesas especiales de trabajo, en la que estén representados los Pueblos Indígenas, con el propósito de: i) identificar aquellas normas internas vigentes que imponen limitaciones o entran en contradicción con los derechos de estos pueblos, prestando particular atención a aquellas relativas a la explotación minera y de hidrocarburos, a los recursos hídricos y a la conservación y protección de la biodiversidad; ii) acordar y proponer las medidas legislativas y administrativas necesarias para cerrar las brechas identificadas, y iii) pactar una agenda estratégica para la implementación de las medidas, identificando actores involucrados, definiendo con precisión sus roles y estableciendo indicadores de seguimiento.

En segundo lugar, es necesario fortalecer la institucionalidad estatal responsable de las políticas públicas orientadas a garantizar los derechos de los Pueblos Indígenas, ampliando sus facultades, asegurando la dotación de personal suficiente para responder a los desafíos de la relación entre los Estados y cada uno de los Pueblos Indígenas presentes en sus jurisdicciones. Además, deben incrementarse los presupuestos para el cumplimiento de sus funciones, con énfasis particular en los recursos asignados para resolver las reivindicaciones de tierras indígenas y establecer mecanismos permanentes de participación y representación de los Pueblos Indígenas en estas instituciones.

En tercer lugar, un desafío prioritario es establecer, con la participación de los Pueblos Indígenas, mecanismos expeditos y eficientes de demarcación, titulación y/o saneamiento de las tierras indígenas, resguardando que den cuenta de los componentes sustantivos de los derechos de estos pueblos sobre la tierra; a saber, el carácter colectivo de la propiedad, su naturaleza originaria y su basamento en el derecho consuetudinario. Para ello se requiere destinar las partidas presupuestarias necesarias para su puesta en marcha y operación.

En cuarto lugar, es necesario asegurar en los presupuestos generales de los Estados el financiamiento de políticas públicas que garanticen los derechos colectivos reconocidos a los Pueblos Indígenas, dando así cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 4 y 39 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que consagran su derecho a contar con asistencia financiera para el pleno disfrute de sus derechos, incluido el ejercicio de las funciones autónomas dentro de sus territorios. Para ello se debe avanzar en nuevos pactos fiscales que permitan incrementar sustantivamente los recursos hasta ahora asignados por los gobiernos para estos efectos. En esta materia, los países que ya han reconocido regímenes autonómicos a los Pueblos Indígenas debieran considerar partidas presupuestarias específicas que posibiliten el ejercicio de sus facultades, así como avanzar hacia la gestión autónoma de los recursos por parte de estos pueblos.

### **3. Poner al centro de los objetivos y metas de recuperación económica los derechos de los Pueblos Indígenas y sus aportes a la mitigación de los efectos del cambio climático**

Dada la fragmentaria e insuficiente información sobre los impactos socioeconómicos de la pandemia entre los Pueblos Indígenas, en primer lugar, se requiere implementar, con la participación de estos pueblos, evaluaciones en esta materia, considerando las realidades de todos los pueblos presentes en las jurisdicciones nacionales, las diferenciaciones territoriales, de género y generacionales, con el fin de priorizar respuestas estatales específicas para su mitigación. Para ello, es necesario, además, distinguir el impacto de los nuevos escenarios que enfrentan las economías propias de los Pueblos Indígenas en los contextos tradicionales de aquellos que enfrentan las y los trabajadores indígenas en el mercado del trabajo no tradicional.

Dado que todos los países han avanzado en la implementación de agendas de recuperación económica que hasta ahora no han considerado suficientemente los intereses de los Pueblos Indígenas, es necesario establecer mesas de trabajo entre los órganos estatales pertinentes y las organizaciones representativas indígenas de las áreas críticas de

los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas que se pudieran ver afectados por ellas. En consecuencia, establecer —cuando corresponda— mecanismos reparatorios de los derechos conculcados, de acuerdo con los estándares internacionales.

Los aportes de los Pueblos Indígenas a las economías nacionales hasta ahora han sido invisibilizados, por lo que es urgente diseñar metodologías consistentes y mecanismos oficiales para estimarlos, considerando no sólo los recursos que generan las economías propias, sino también aquellos derivados de la explotación de los recursos naturales existentes en sus territorios. Igualmente, se debe avanzar hacia estimaciones sistemáticas y oficiales de las contribuciones de los Pueblos Indígenas a las metas nacionales de reducción de emisiones de CO<sub>2</sub>.

Otro aspecto clave de una recuperación económica sostenible es la plena inclusión de los Pueblos Indígenas, a través de sus organizaciones representativas, en el diseño y la toma de decisiones de los fondos climáticos tanto a nivel nacional como internacional; así como garantizar el acceso directo de los Pueblos Indígenas al financiamiento climático, eliminando progresivamente el papel de agentes intermediarios y toda forma de tutelaje sobre la gestión de esos recursos que impongan limitaciones a los Planes de Vida propios de los Pueblos Indígenas.

Para asegurar la materialización de los aportes de los Pueblos Indígenas a la mitigación de los efectos del cambio climático, y dado el importante papel que cumplen como sumideros netos de carbón, es imprescindible asegurar jurídicamente los territorios indígenas y su gobernanza autónoma, para lo cual se debe avanzar progresivamente hacia la adopción de las medidas normativas y administrativas necesarias para suspender las concesiones de exploración y explotación industrial de los recursos naturales en los territorios indígenas. Igualmente, es urgente perfeccionar los mecanismos de consulta previa en todos los países, orientándolos a garantizar el consentimiento libre, previo e informado ante cualquier medida que pudiera afectar la integridad y el equilibrio ambiental, social o cultural en los territorios indígenas.

#### **4. Ampliar las medidas para efectivizar los derechos de los Pueblos Indígenas en materia de información**

La debilidad de los procesos de inclusión del enfoque étnico en los sistemas de información de los gobiernos quedó claramente develada durante la pandemia, no solo en materia de vigilancia epidemiológica, sino también en términos del acceso a programas de protección social. Por ello es necesario insistir en la urgencia de reforzar técnica y financieramente estos procesos, asegurando la autoidentificación como criterio principal e incorporando variables que permitan una mejor aproximación a las

diversas realidades en que desarrollan sus vidas los Pueblos Indígenas de cada país, así como desarrollar sistemas de información integrales sobre los derechos colectivos sustantivos de estos pueblos.

En este ámbito se requiere que en todos los países de la región se implementen políticas de datos abiertos como herramienta fundamental para aumentar la transparencia de la gestión pública en materia de derechos de los Pueblos Indígenas, considerando, por un lado, sus derechos territoriales, incluyendo datos georreferenciados respecto a: localización y estimación de la demanda de tierras indígenas, avances en los procesos de delimitación y titulación (superficie, acto administrativo, identificación de titulares de derechos), procesos de saneamiento y medidas de compensación por tierras enajenadas, entre otros. Por el otro, deben considerarse los intereses de terceros no indígenas, tanto públicos como privados, sobre los territorios indígenas, considerando información de todo proyecto extractivo en cualquiera de sus fases en estos territorios, incluida su localización, las evaluaciones ambientales, los derechos constituidos, las licencias otorgadas, los procesos de consulta previa desarrollados (actores involucrados, actas de acuerdos alcanzados y medidas de seguimiento, entre otros), las sanciones por incumplimiento de las normas nacionales y las medidas de compensación adoptadas.

Por último, incluir en los presupuestos generales de los Estados un descriptor específico para el gasto público orientado a los Pueblos Indígenas y adoptar medidas pertinentes para que esta información sea de fácil acceso para sus organizaciones representativas.

## **5. Garantizar los derechos de los trabajadores indígenas en materia de contratación y condiciones de empleo**

Para garantizar la protección de los Pueblos Indígenas en este ámbito es necesario adoptar medidas legislativas y administrativas para que los servicios estatales de inspección del trabajo cuenten con unidades especializadas para monitorear y erradicar toda forma de discriminación que afecte a los trabajadores asalariados indígenas tanto a nivel de contratación como de condiciones laborales, con especial énfasis en la discriminación salarial, el acceso a seguridad social y la participación sindical de mujeres y hombres indígenas. Asimismo, es necesario que dichos servicios presten atención especial a las cadenas productivas en las que se presentan formas de trabajo forzoso o que pueden dar lugar a estas situaciones.

Conjuntamente, en los territorios de alta concentración de población indígena, los gobiernos con la participación de los Pueblos Indígenas debieran definir mecanismos especiales para la inclusión de trabajadores y trabajadoras indígenas en los programas de intermediación laboral y fomento al empleo, así como asegurar su participación en

aquellas acciones destinadas a la creación de empleos de calidad en los respectivos territorios. Además, debiera avanzarse progresivamente en el establecimiento de “cuotas” de contratación de trabajadores indígenas, tanto en la administración pública como en las licitaciones de proyectos de infraestructura pública. Simultáneamente, se deberán implementar programas especiales de formación que los habiliten para ejercer los oficios requeridos en tales proyectos, resguardando la participación de las mujeres y los jóvenes indígenas en ellos.

Por otro lado, se requiere de la implementación de programas de formación y especialización de las y los trabajadores indígenas para asegurar su acceso a trabajos de mayor calificación, con especial énfasis en la formación de aquellas competencias que serán crecientemente demandadas en el mercado laboral en el contexto de cambio tecnológico y transición justa. Tales programas deben ser definidos con la participación de sus organizaciones representativas para avanzar progresivamente hacia su administración autónoma por parte de los Pueblos Indígenas.

## Bibliografía

- Aguilar, L. (2022), “La autonomía de las mujeres y la igualdad de género en el centro de la acción climática en América Latina y el Caribe”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/64), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Akhtar, S. y otros (2022), “Todo o nada: Cómo las tierras indígenas y comunitarias pueden llevar las contribuciones determinadas a nivel nacional al éxito o al fracaso” [en línea], [https://forestdeclaration.org/wp-content/uploads/2022/03/ Todo-o-nada-tierras-de-los-PICL-y-NDC.pdf](https://forestdeclaration.org/wp-content/uploads/2022/03/Todo-o-nada-tierras-de-los-PICL-y-NDC.pdf).
- Amazon Watch (2022), “Una hoja de un libro antiguo. ¿Cómo la coalición leaf permite el colonialismo del mercado de carbono?”. Disponible [en línea] <https://amazonwatch.org/wp-content/uploads/2022/06/LEAF-Briefer-Spanish-6-6-2022.pdf>.
- Arceo-Gómez, E. O. y P. Torres, P. (2021), “Brechas salariales por autoidentificación indígena y rasgos lingüísticos en México”, *Sobre México Temas De Economía*, 1(3). Disponible [en línea] <https://doi.org/10.48102/rsm.vi3.94>.
- Arpi Mayta, R. y L. Arpi Quilca (2018), “Desigualdad del ingreso laboral y nivel educativo entre grupos étnicos en el Perú”, *Comuni@cción*, 9(1). Disponible [en línea] [http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2219-71682018000100006&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2219-71682018000100006&lng=es&tlng=es).
- Banco Mundial (2021), “La resiliencia de los pueblos indígenas: apoyando soluciones propias” [en línea], <https://blogs.worldbank.org/es/voces/resiliencia-de-los-pueblos-indigenas-respaldar-las-soluciones-de-laspropias-comunidades>.
- Bravo, J. (2021), “Enfoque Laboral N°4 Radiografía laboral de los pueblos indígenas: análisis en base a la Encuesta CASEN 2020”. Disponible [en línea] [https://ocec.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2021/07/Enfoque-Laboral-4-VF\\_compressed.pdf](https://ocec.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2021/07/Enfoque-Laboral-4-VF_compressed.pdf).

- Burman, A. (2017) "The political ontology of climate change: moral meteorology, climate justice, and the coloniality of reality in the Bolivian Andes", *Journal of Political Ecology* 24(1). Disponible [en línea] <https://journals.librarypublishing.arizona.edu/jpe/article/2034/galley/2293/view/>.
- CEFP (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas) (2021), "Evolución de los recursos federales aprobados para el desarrollo de la población indígena, 2018-2021". Nota informativa. Disponible [en línea] <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2021/notacefp0572021.pdf>.
- CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) (2021), "Pueblos indígenas y territorios. Información sobre Argentina relativa al seguimiento de las observaciones finales sobre su cuarto informe periódico". Disponible [en línea] <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2021/02/Informaci%C3%B3n-sobre-Argentina-relativa-al-seguimiento-de-las-observaciones-finales-sobre-su-cuarto-informe-peri%C3%B3dico.pdf>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022a), "Lecciones y desafíos de la pandemia por COVID-19 para las encuestas de hogares en América Latina" Temas Estadísticos de la CEPAL. Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47988/1/S2200354\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47988/1/S2200354_es.pdf).
- \_\_\_\_ (2022b), "Romper el silencio estadístico para alcanzar la igualdad de género en 2030: aplicación del eje sobre sistemas de información de la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030" (LC/CRM.15/4), Santiago, 2022.
- \_\_\_\_ (2022c), "La sociedad del cuidado: horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género" (LC/CRM.15/3), Santiago, 2022.
- \_\_\_\_ (2020), "Los pueblos indígenas de América Latina–Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial" (LC/TS.2020/47), Santiago.
- \_\_\_\_ (2014), "Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos. Síntesis", (LC/L.3902), Santiago, noviembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y otros (2020), "El impacto del COVID-19 en los pueblos indígenas de América Latina–Abya Yala: entre la invisibilización y la resistencia colectiva", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/171) Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2020. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46543-impacto-covid-19-pueblos-indigenas-america-latina-abya-yala-la-invisibilizacion>.
- CIDH (2021), "Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales", OEA/Ser.L/V/II, Doc. 413, 28 diciembre 2021 [en línea], <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/LibreDeterminacionES.pdf>.
- \_\_\_\_ (2020) "Pandemia y derechos humanos en las Américas", Resolución Núm. 1/2020, [en línea], <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>.
- Chirapaq, Centro de Culturas Indígenas del Perú (2015), "Las mujeres indígenas y la economía. Contribución no remunerada de las mujeres indígenas a la economía familiar y comunitaria en el Perú y en Guatemala", *Serie Investigación*/9, Disponible [en línea] <http://chirapaq.org.pe/es/wp-content/uploads/sites/3/2018/03/las-mujeres-indigenas-y-la-economia.pdf>.

- CIMI (Conselho Indigenista Missionário) (2022), *Relatório Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil. Datos de 2021*. Disponible [en línea] <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-violencia-povos-indigenas-2020-cimi.pdf>.
- \_\_\_\_\_(2021), *Relatório Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil. Datos de 2020*. Disponible [en línea] <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-violencia-povos-indigenas-2020-cimi.pdf>.
- CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento) (2022), “2021, el año con mayor número de víctimas de desplazamiento en 5 años”. Disponible [en línea] <https://codhes.wordpress.com/2021/12/22/2021-el-año-con-mayor-número-de-víctimas-de-desplazamiento-en-5-años/#:~:text=82.846%20personas%20fueron%20desplazadas%20entre,de%20desplazamientos%20masivos%20y%20m%C3%BAltiples>.
- \_\_\_\_\_(2021), “Desplazamiento Forzado en Colombia ¿Qué pasó en 2020?”. Disponible [en línea] <https://codhes.wordpress.com/2021/02/16/desplazamiento-forzado-en-colombia-que-paso-en-2020/>.
- CONADI (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena) (2021), “Ministerio de Desarrollo Social y BID firman convenio de cooperación técnica por US\$500 mil para promover la economía de los pueblos indígenas” [en línea], <https://www.conadi.gob.cl/noticias/ministerio-de-desarrollo-social-y-bid-firman-convenio-de-cooperacion-tecnica-por-us500-mil-para-prom>.
- Del Popolo (2017) *Los pueblos indígenas en América (Abya Yala): desafíos para la igualdad en la diversidad*, Libros de la CEPAL, N° 151 (LC/PUB.2017/26) Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- DANE (Departamento Nacional de Estadística) (2020), “Brecha salarial de género en Colombia”. Disponible [en línea] <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/nov-2020-brecha-salarial-de-genero-colombia.pdf>.
- DESA (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales) (2021), *5th Volume. state of the world's indigenous peoples: rights to lands, territories and resources*. Disponible [en línea] <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2021/03/State-of-Worlds-Indigenous-Peoples-Vol-V-Final.pdf>.
- De Sousa Santos, B., J. Arriscado Nunes y M.P. Meneses (2007), “Opening up the canon of knowledge and recognition of difference” en B. de Sousa Santos (ed.) *Another knowledge is possible: beyond Northern epistemologies*. London: Verso.
- Ding, H. y otros (2016), “Beneficios Climáticos, Costos de Tenencia. Razones económicas para asegurar los derechos de las tierras indígenas en el Amazonas”. Disponible [en línea] [https://files.wri.org/d8/s3fs-public/Climate\\_Benefits\\_Tenure\\_Costs\\_ES.pdf](https://files.wri.org/d8/s3fs-public/Climate_Benefits_Tenure_Costs_ES.pdf).
- Durán, G. y M. Kremerman (2015), “Despojo salarial y pueblos originarios: panorama actual del valor del trabajo usando la encuesta CASEN”, Estudios de la Fundación Sol, Santiago, Fundación Sol, diciembre. Disponible [en línea] [https://fundacionsol.cl/cl\\_luzit\\_herramientas/static/wp-content/uploads/2015/12/Despojo-salarial-y-Pueblos-Originarios-Diciembre-2015.pdf](https://fundacionsol.cl/cl_luzit_herramientas/static/wp-content/uploads/2015/12/Despojo-salarial-y-Pueblos-Originarios-Diciembre-2015.pdf).
- FAO (2021), “Los pueblos indígenas y tribales y la gobernanza de los bosques. Una oportunidad para la acción climática en América Latina y el Caribe” [en línea], <https://www.fao.org/3/cb2953es/cb2953es.pdf>.
- \_\_\_\_\_(2020), “COVID-19 and indigenous peoples”, [en línea], <https://doi.org/10.4060/ca9106en>.

- FILAC (2020) Segundo informe regional: comunidades en riesgo y buenas prácticas [en línea] [https://www.filac.org/wp-content/uploads/2021/02/FILAC\\_FIAY\\_segundo-informe-PI\\_COVID19.pdf](https://www.filac.org/wp-content/uploads/2021/02/FILAC_FIAY_segundo-informe-PI_COVID19.pdf).
- Flores, S. (2019), “Discriminación en el mercado laboral de pueblos indígenas y afrodescendientes en el Ecuador Período 2009-2017”. Disponible [en línea] <https://repositorio.usfq.edu.ec/bitstream/23000/8032/1/141631.pdf>.
- Fundación Rainforest (2021), *FALLING SHORT Donor management for Indigenous Peoples and local communities to secure tenure rights and manage forests in tropical countries (2011–2020)*. Disponible [en línea] [https://d5i6is0eze552.cloudfront.net/documents/Publikasjoner/Andre-rapporter/RFN\\_Falling\\_short\\_2021.pdf?mtime=20210412123104](https://d5i6is0eze552.cloudfront.net/documents/Publikasjoner/Andre-rapporter/RFN_Falling_short_2021.pdf?mtime=20210412123104).
- García, H., W. García y C. Curcio (2020), “Interpretación del significado de envejecer en dos comunidades indígenas de la región andino-amazónica colombiana desde el interaccionismo simbólico (Cosmovisión)”. Disponible [en línea] <https://congresosalap.com/alap2020/resumos/0001/PPT-eposter-trabaceito-0025-1.PDF>.
- García, P. y S. Argüello (2012), “Economía indígena en la comunidad de wasakín, municipio de Rosita, RAAN”, *Revista Ciencia e Interculturalidad*. Volumen 11, Año 5, No. 2, julio - diciembre, 2012. Disponible [en línea] <https://www.camjol.info/index.php/RCI/article/view/962>.
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) (2022), “Mitigation of climate change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change”. Disponible [en línea] <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/>.
- IPS (Instituto de Previsión Social) (2015), “Informe estudio situación previsional y de seguridad social en pueblos originarios, desde la identificación de inequidades, brechas y barreras de género”. Disponible [en línea] <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/59034/1/SituacionPrevisionalSeguridadSocialPueblosOriginarios.pdf>.
- ISF (Institute for Sustainable Futures) (2019), “Responsible minerals sourcing for renewable energy”. Disponible [en línea] [https://earthworks.org/assets/uploads/2019/04/MCEC\\_UTS\\_Report\\_lowres-1.pdf](https://earthworks.org/assets/uploads/2019/04/MCEC_UTS_Report_lowres-1.pdf).
- IWGIA (International Work Group for Indigenous Affairs) (2022), *El Mundo Indígena 2022*. Disponible [en línea] <https://iwgia.org/en/documents-and-publications/documents/indigenous-world/spanish/602-iwgia-libro-el-mundo-indigena-2022-esp/file.html>.
- \_\_\_\_ (2021), *El Mundo Indígena 2021*. Disponible [en línea] [https://iwgia.org/doclink/iwgia-libro-el-mundo-indigena-2021-esp/eyJ0eXAiOiJKV1QiLCJhbGciOiJIUzI1NiJ9.eyJzdWIiOiJpd2dpYS1saWJyby1lbC1tdW5kby1pbmRpZ2VuYS0yMDIxLWVzcCI8RO9Q2gNi8b2PyjLEDtiPTREY4dE.LkgebQC\\_HjY4zBp8RO9Q2gNi8b2PyjLEDtiPTREY4dE](https://iwgia.org/doclink/iwgia-libro-el-mundo-indigena-2021-esp/eyJ0eXAiOiJKV1QiLCJhbGciOiJIUzI1NiJ9.eyJzdWIiOiJpd2dpYS1saWJyby1lbC1tdW5kby1pbmRpZ2VuYS0yMDIxLWVzcCI8RO9Q2gNi8b2PyjLEDtiPTREY4dE.LkgebQC_HjY4zBp8RO9Q2gNi8b2PyjLEDtiPTREY4dE).
- \_\_\_\_ (2020), *El Mundo Indígena 2020*. Disponible [en línea] [https://iwgia.org/images/yearbook/2020/IWGIA\\_El\\_Mundo\\_Indigena\\_2020.pdf](https://iwgia.org/images/yearbook/2020/IWGIA_El_Mundo_Indigena_2020.pdf).
- Jáuregui, J.A. y M. de J. Ávila (2020), “¿Cambios desiguales? La transición de la escuela al trabajo en los jóvenes de Chiapas” en Rangel y otros (coord.) *La política social de México en tiempos de desigualdad. Causas estructurales y sus efectos en la población*. Pearson Educación de México, S.A. de C.V., 2020. Disponible [en línea] [https://www.researchgate.net/publication/348590516\\_Cambios\\_desiguales\\_La\\_transicion\\_de\\_la\\_escuela\\_al\\_trabajo\\_en\\_los\\_jovenes\\_de\\_](https://www.researchgate.net/publication/348590516_Cambios_desiguales_La_transicion_de_la_escuela_al_trabajo_en_los_jovenes_de_).

- Kapé-Kapé (2019), "Informe: Adulto Mayor Indígena Amazonas, Bolívar y Delta Amacuro". Disponible [en línea] [https://kape-kape.one/wp-content/uploads/pdf/ADULTO\\_MAYOR\\_INDIGENA\\_2019.pdf](https://kape-kape.one/wp-content/uploads/pdf/ADULTO_MAYOR_INDIGENA_2019.pdf).
- Leff, E. (2007), "La complejidad ambiental", 16. Publicado el 31 julio 2012, consultado el 20 agosto 2022. Disponible [en línea] <http://journals.openedition.org/polis/4605>.
- \_\_\_\_\_(2006), "Aventuras de la Epistemología Ambiental: de la articulación de ciencias al diálogo de saberes". Disponible [en línea] <http://www.ceapedi.com.ar/imagenes/biblioteca/libreria/299.pdf>.
- Lustig, N., J. Morrison y A. Ratzlaff (2019), "¿Cómo dividimos la cuenta?: impuestos y gasto público para cerrar brechas étnicas y raciales en América Latina", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- MAAP (Proyecto Monitoreo de la Amazonía Andina) (2022), "MAAP #158: Deforestación y fuegos en la Amazonía 2021". Disponible [en línea] <https://www.maaproject.org/2022/amazonia-deforest-fuegos-2021/>.
- \_\_\_\_\_(2021), "MAAP #136: Deforestación en la Amazonía 2020 (Final)". Disponible [en línea] <https://www.maaproject.org/2021/amazon-2020/>.
- MDSF (Ministerio de Desarrollo Social y Familia) (2021), "Informe Ingreso Familiar de Emergencia", Junio 2021. Disponible [en línea] [https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/ife/210630\\_INFORME\\_IFE\\_JUNIO\\_2021\\_VF\(1\).pdf](https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/ife/210630_INFORME_IFE_JUNIO_2021_VF(1).pdf).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2020), "La COVID-19 y el mundo del trabajo: Un enfoque en los pueblos indígenas y tribales", [en línea], [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_746902.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_746902.pdf).
- \_\_\_\_\_(2019), "Aplicación del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales núm. 169 de la OIT: hacia un futuro inclusivo, sostenible y justo", Ginebra.
- ONIC (Organización Nacional Indígena de Colombia) (2021), *Segundo informe de seguimiento al Examen Periódico Universal- EPU*. Disponible [en línea] [https://www.onic.org.co/images/pdf/EPU\\_-\\_C3%9Altima\\_veri%C3%B3n.pdf](https://www.onic.org.co/images/pdf/EPU_-_C3%9Altima_veri%C3%B3n.pdf).
- OISS (2015), "Boletín periódico del Programa Iberoamericano de cooperación sobre los adultos mayores en la región", Núm. 8, [en línea], <http://www.oiss.org/wpcontent/uploads/2000/01/OISS08-DEF.pdf>.
- OXFAM (2021), "Un riesgo neto. Objetivo cero emisiones netas de carbono: implicaciones para el derecho a la tierra y la alimentación". Disponible [en línea] <https://oxfam.app.box.com/s/vinzuwof0x2iru0b0iw9yadulggo04bh>.
- PNUMA/ILRI (2020), "Prevenir la próxima pandemia. Zoonosis: cómo romper la cadena de transmisión. Mensajes clave", Nairobi.
- Posso, C. y J. Barney (2019), "El viento del este llega con revoluciones. Multinacionales y transición con energía eólica en territorio Wayúu". Disponible [en línea] [https://co.boell.org/sites/default/files/2019-12/20191205\\_HB\\_libro%20el%20viento%20del%20Este%20web\\_0.pdf](https://co.boell.org/sites/default/files/2019-12/20191205_HB_libro%20el%20viento%20del%20Este%20web_0.pdf).
- Quintanilla, M., C. Josse y A. Guzmán (2022), "La Amazonía a contrarreloj: un diagnóstico regional sobre dónde y cómo proteger el 80% al 2025". Disponible [en línea] [https://burness.com/assets/pdf\\_files/diagramacion-espanol-2-1662391872.pdf](https://burness.com/assets/pdf_files/diagramacion-espanol-2-1662391872.pdf).
- Reyes, L. (2019), "Investigación de la Vejez en Pueblos Indígenas de México", *Research on Ageing and Social Policy*, 7(2), 339-362. Disponible [en línea] [doi:10.4471/rasp.2019.4292](https://doi.org/10.4471/rasp.2019.4292).

- Reyes, L. y otros (2013), "La gerontocracia y el consejo de ancianos", *Península*, Volume 8, Issue 1, 2013. Disponible [en línea] [https://doi.org/10.1016/S1870-5766\(13\)71789-6](https://doi.org/10.1016/S1870-5766(13)71789-6).
- RRI (Rights & Resources Initiative) (2020), "Derechos Colectivos Vulnerados: Sistematización y análisis de casos de violación de derechos colectivos de pueblos indígenas, afrodescendientes y comunidades locales de América Latina vinculados a proyectos extractivos e infraestructura en el periodo 2017 a 2019". Disponible [en línea] [https://rightsandresources.org/wp-content/uploads/EstudioVulneracionDerechosColectivos\\_2017-2017\\_graf.pdf](https://rightsandresources.org/wp-content/uploads/EstudioVulneracionDerechosColectivos_2017-2017_graf.pdf).
- Vanhulst, J. y A. Beling(2014), "Buen vivir: emergent discourse within or beyond sustainable development?", *Ecological Economics*, vol. 101.
- Van Kessel, J. (2006), "La economía andina de crianza", *Cuadernos de investigación en cultura y tecnología andina*, núm. 22. IECTA, Iquique, Chile.
- Zambrana, J. (2019), "Concepciones de autonomía y de la gestión del territorio de las autoridades y la población en la entidad autonómica indígena originario campesino de Raqaypampa"; en H. Soria, *Autonomía, interlegalidad y comunidad*. FUNPROEIB Andes.



## Conclusiones

# **Políticas de inclusión laboral: una estrategia integrada, sostenible y con enfoque territorial**

*Mariana Huepe*

El trabajo es el principal motor de la superación de la pobreza y del desarrollo productivo de los países y territorios, y es un mecanismo fundamental para la ampliación de la ciudadanía y la construcción de autonomía, identidad y dignidad humana, así como un eje articulador de la integración social y económica (Abramo y otros, 2019). En una región altamente desigual como América Latina, el trabajo puede contribuir a disminuir las brechas sociales y económicas entre distintos grupos de la población debido a su impacto en los ingresos y en la cobertura de la protección social. Sin embargo, como se ha evidenciado en esta publicación, no cualquier trabajo contribuye a reducir las desigualdades; se requiere que este ocurra en condiciones de trabajo decente, es decir, que la participación en el mercado laboral ocurra en empleos productivos y de calidad, garantice derechos laborales, ingresos estables y acceso a la protección social, y se realice en condiciones de libertad, seguridad, equidad y dignidad (CEPAL, 2017, 2019). Se requiere, además, que la inclusión laboral no vaya en detrimento del ejercicio de los derechos de todas las personas, en particular, de la posibilidad de brindar cuidados, recibirlos y ejercer el autocuidado.

Ya antes de la pandemia por COVID-19, América Latina enfrentaba importantes desafíos en el mundo del trabajo; la mayoría de los empleos se concentraba en sectores de baja productividad, caracterizados por bajos niveles salariales, altas tasas de informalidad y problemas de regulación e inspección laboral, entre otros. Al mismo tiempo, las economías y mercados laborales ya experimentaban importantes cambios relacionados con las distintas tendencias globales y regionales. Estas tendencias se relacionan e interactúan entre sí, configurando escenarios de alta incertidumbre, y pueden clasificarse en: i) **transformaciones tecnológicas**, asociadas a la cuarta revolución tecnológica; ii) **crisis medioambiental**, vinculada al cambio climático, la pérdida de biodiversidad y los distintos tipos de contaminación que afectan el bienestar de los individuos, comunidades y ecosistemas; iii) **procesos demográficos**, en particular, la tendencia hacia el envejecimiento poblacional, lo que implica el aumento de la demanda de cuidados de la mano con una menor proporción de personas disponibles para cuidar, y la intensificación de la migración intrarregional en América Latina; y iv) **la reversión parcial de la globalización**, en particular, luego de la crisis económico-financiera de 2008/2009. Muchas de estas tendencias se han visto profundizadas por eventos recientes, como la pandemia de COVID-19 y el conflicto entre la Federación de Rusia y Ucrania que, si bien son *shocks* coyunturales, pueden dejar cicatrices permanentes en las trayectorias individuales y de desarrollo social y económico de los distintos los países de la región (Weller, 2022).

Las transformaciones y la incertidumbre que hoy caracterizan el funcionamiento de los mercados laborales en América Latina amenazan con profundizar las desigualdades en el mundo del trabajo, en desmedro, en particular, de aquellas poblaciones que se encuentran en las intersecciones de los ejes estructurantes de la matriz de desigualdad social (condición socioeconómica, identidad de género, etapa del ciclo de vida, territorio y condición étnico-racial, entre otros) (CEPAL, 2016).

Considerando las importantes desigualdades estructurales que caracterizan el funcionamiento de los mercados laborales de la región y el carácter multidimensional de las privaciones, este capítulo concluye con algunas recomendaciones de política pública para fomentar la inclusión laboral en el contexto de las distintas tendencias que configuran el futuro del trabajo en la región. Las recomendaciones se basan en una mirada integral respecto de los caminos para reducir las desigualdades. Como se ha evidenciado en esta publicación, encarar el reto de la inclusión laboral requiere intervenciones en distintas esferas del bienestar de las personas, los hogares y los territorios, lo que conlleva la necesidad de una mayor colaboración y coordinación interinstitucional. Construyendo sobre tipologías, avances y discusiones previas (Abramo, 2021; Arenas de Mesa, 2019; CEPAL/OIT, 2014; CEPAL, 2022a; Gontero y Weller, 2015, 2023), el capítulo se organiza siguiendo la tipología de políticas de inclusión laboral propuesta en el cuadro 15.

**Cuadro 15**  
**Áreas clave de políticas para la inclusión laboral**

	Políticas de inclusión laboral	
Políticas macroeconómicas (incentivar crecimiento económico)	Políticas fiscales y monetarias anticíclicas	
	Control de la inflación	
	Políticas de promoción de la inversión	
Políticas de desarrollo productivo (incentivar elasticidad producto-trabajo decente)	Fomentar cadenas de valor locales, nacionales y regionales	
	Promover la utilización de iniciativas clúster	
	Apoyo a empresas de distinto tamaño	
Institucionalidad laboral (reglas que rigen la relación entre empleadores y empleados, es decir, las condiciones de trabajo)	Legislación laboral	
	Inspección/fiscalización laboral	
	Mecanismos de negociación colectiva	
	Salario mínimo	
Políticas de mercado laboral (intervenciones específicas para grupos en situación de vulnerabilidad)	Apoyo a la oferta	Nivelación de estudios y capacitación técnico-profesional
		Apoyo al microemprendimiento
	Servicios de intermediación laboral	
	Apoyo a la demanda	Incentivos a la contratación/retención laboral
		Creación directa de empleo
		Acción afirmativa y medidas para la integración de personas en situación de vulnerabilidad o con discapacidad
Políticas de protección social	Contributivas	Asistencia médica
		Prestaciones monetarias de enfermedad
		Prestaciones de maternidad
		Accidentes y enfermedades laborales
		Sistema de pensiones
		Seguro de desempleo
	Prestaciones familiares	
	No contributivas	Políticas de transferencias monetarias y en especie, subsidios y otras prestaciones, incluyendo políticas de ingresos mínimos
	Políticas de cuidado	
	Las políticas de inclusión laboral requieren una estrategia integrada con enfoque territorial, que tenga como objeto a trabajadores, unidades económicas y economías locales, nacionales y regionales	
Desafío de gobernanza	Mayor articulación horizontal y vertical entre instituciones del Estado	
	Fortalecer la integración, coherencia y complementariedad de las distintas intervenciones en la búsqueda de objetivos específicos	
	Creación y fortalecimiento de procesos e instancias de diálogo político y social, participación y consulta entre los actores territoriales, y entre ellos e instancias de gobierno	
	Mejores sistemas de información	
El desafío de gobernanza requiere fortalecer la capacidad política e institucional de los gobiernos nacionales y subnacionales, en términos de capacidad técnica, recursos y poder de decisión		

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Abramo (2021), Arenas de Mesa (2019), CEPAL/OIT (2014) y CEPAL (2022a).

Considerando que las condiciones laborales en la región están fuertemente condicionadas por la matriz productiva y las oportunidades de empleo disponible, la sección A destaca la importancia de las políticas de desarrollo productivo y macroeconómicas para la inclusión laboral en el contexto del futuro del trabajo. La sección B se enfoca en aquellas políticas que delimitan las condiciones generales del trabajo, tales como la legislación laboral, las políticas de inspección, los mecanismos de negociación colectiva y la fijación de salarios mínimos, todos aspectos particularmente importantes al considerar el auge de las nuevas formas de trabajo asociadas a la digitalización de la economía. La sección C se centra en las políticas específicamente dirigidas a grupos en situación de vulnerabilidad, centrales para la disminución de las desigualdades en el mundo del trabajo. La sección D se enfoca en las políticas de protección social, tanto contributivas como no contributivas, destacando su importancia en contextos de alta informalidad como el de la región, así como los desafíos asociados al cambio tecnológico y a la transición justa hacia modelos de desarrollo sustentables; mientras que la sección E se enfoca en la importancia de fortalecer los sistemas educativos en la región, poniendo énfasis en la necesidad de universalizar el acceso a una educación pertinente y de calidad, sin dejar a nadie atrás. Finalmente, el capítulo concluye con una reflexión acerca de los desafíos de gobernanza y sostenibilidad asociados a la implementación de una estrategia integrada de inclusión laboral en el contexto del futuro del trabajo.

## **A. Políticas de desarrollo productivo y macroeconómicas: abordar un cuello de botella estructural para la creación de empleos de calidad**

Las economías de América Latina se caracterizan por una alta heterogeneidad estructural, es decir, por la existencia de importantes diferencias de productividad entre y al interior de los distintos sectores económicos. Cerca de la mitad de las personas ocupadas en la región se concentra en los sectores y empresas de baja productividad, en donde se encuentran sobrerrepresentados aquellos grupos de la población que se sitúan en la intersección de los distintos ejes estructurantes de la matriz de desigualdad social (Abramo, 2021; CEPAL, 2010). De esta manera, las políticas de inclusión laboral deben abordar no sólo aspectos relacionados con la oferta laboral (es decir, con las personas trabajando o activamente buscando empleo), sino también, aspectos relacionados con la demanda de trabajo, en particular, con la creación directa o indirecta de empleos en condiciones de trabajo decente.

La creación de empleos no sólo requiere implementar medidas para fomentar el crecimiento económico, entre las que se encuentran las

políticas macroeconómicas anticíclicas y de control inflacionario, entre otras, sino también acciones para asegurar que un mayor crecimiento vaya de la mano de la creación de empleos en condiciones de trabajo decente. En otras palabras, además de políticas macroeconómicas favorables para el crecimiento, se necesita una estrategia de desarrollo productivo que apunte a sofisticar y diversificar los aparatos productivos, es decir, que se enfoque en incrementar la productividad de las actividades económicas existentes y saltar hacia nuevas actividades de mayor productividad. De esta manera se fomentará la capacidad local, nacional y regional para innovar y crear empleos decentes, más aún en un contexto de cambio tecnológico y considerando los desafíos asociados a la transición justa.

Entre los esfuerzos a realizar, las políticas de desarrollo productivo requieren fomentar el eslabonamiento de distintas industrias y empresas a nivel local, e incentivar sus vínculos con cadenas de valor intrarregionales e internacionales, en particular, en aquellos sectores de la economía que cuenten con ventajas competitivas y tengan un potencial significativo para la creación de empleos de calidad. Incentivar una mayor articulación entre los sectores y empresas de baja y alta productividad en sectores estratégicos para la economía y la generación de trabajo, facilitaría la difusión del progreso técnico a lo largo del tejido productivo, fomentando no solo la creación de más sino también de mejores puestos de empleo.

En la región, desde 1990, existen distintas experiencias de colaboración público-privada orientadas hacia el desarrollo de empresas y sectores estratégicos, las que han tenido un impacto positivo en la creación de más y mejores empleos (ver recuadros 4 y 5, para ejemplos concretos). Es importante aprender de los éxitos y errores de estas experiencias para sacar lecciones e implementar nuevos modelos de desarrollo en la región que respondan al contexto global actual y consideren la necesidad de reactivar los procesos de crecimiento económico, así como el objetivo de crear empleos en condiciones de trabajo decente.

#### Recuadro 4

##### **Una fuerza laboral cualificada y el desarrollo del sector de dispositivos médicos en Costa Rica**

---

El desarrollo del sector de dispositivos médicos (DMs) ha sido una de las políticas de desarrollo productivo más exitosas de Costa Rica. En 2020, las exportaciones de DMs alcanzaron los 3.935 millones de dólares, casi 20 veces el valor de las exportaciones del año 2000, convirtiéndose así en el segundo exportador más grande de DMs en América Latina y el Caribe, después de México.

Este desarrollo no sucedió de manera espontánea, sino que respondió a una estrategia de atracción de inversiones y de desarrollo de capital humano que buscó posicionar a Costa Rica en secciones más rentables de la cadena de valor.

---

---

En 2020 había 74 empresas operando en el sector de DMs costarricense y se contaba con un ecosistema de 120 proveedores locales, 50 de los cuales correspondían a empresas nacionales. Ese mismo año, el sector empleaba aproximadamente a 38.300 trabajadores, con un crecimiento de cerca de 2.700 empleos por año desde 2009. Estos empleos son de calidad y cuentan con remuneraciones y condiciones de trabajo superiores a las de muchas otras líneas de actividad.

Además de la creciente apertura comercial, la infraestructura de calidad y el buen clima para la inversión, entre otros factores, los altos niveles de cualificación de la fuerza de trabajo del país han sido destacados como un factor fundamental del atractivo de Costa Rica para la inversión extranjera directa. Su fuerza de trabajo es altamente cualificada, relativo a la situación de otros países de la región, y con un porcentaje importante de bilingüismo (español e inglés). Costa Rica está en el lugar 33 de 135 países en el índice de capital humano del Foro Económico Mundial y cuenta con cinco universidades públicas, más de 50 universidades privadas, numerosos colegios técnicos y un Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) con 54 sedes en todo el país.

En un importante esfuerzo de colaboración público-privada, la Coalición de Iniciativas de Desarrollo (CINDE) —organización no gubernamental dedicada a la promoción de inversiones— ha trabajado con universidades y colegios técnicos, el Instituto Nacional de Aprendizaje —entidad del sector público— y las empresas para ajustar los programas existentes, crear nuevas especialidades, y reentrenar a la fuerza de trabajo con el fin de responder a las demandas de conocimientos y competencias de la industria de DMs. Algunas de las empresas del clúster de DMs ya tienen convenios con universidades en el extranjero que pueden ayudar, vía becas, a entrenar personal costarricense. En este contexto, en 2014, el Instituto Tecnológico de Costa Rica creó una Maestría en Ingeniería de Dispositivos Médicos, única en América Latina y el Caribe, con el asesoramiento de la Universidad de Minnesota. Este proceso fue facilitado por CINDE y constituyó un paso crítico hacia la expansión del ecosistema de tecnología médica en el país. Además, la existencia de costarricenses entrenados a nivel de maestría puede impulsar nuevos negocios (*startups*) liderados por emprendedores bien capacitados y con experiencia, con el potencial de una mayor creación de empleos directos e indirectos.

A pesar de los avances educativos y en formación profesional, la creciente industria médica demandará competencias específicas que el sector académico costarricense no necesariamente está preparado para responder. Costa Rica debe seguir avanzando en la cantidad y calidad de sus recursos humanos, así como mejorar su infraestructura de conectividad de banda ancha para poder apostar a las altas tecnologías. A principios del año 2019 comenzó a aplicarse un enfoque de clúster para el sector de DMs que se espera pueda lograr una mejor coordinación entre las instituciones públicas y privadas para abordar los eventuales cuellos de botella en el desarrollo del sector, en particular, aquellos relacionados con el talento humano. En términos de crecimiento económico y empleo, también es importante fortalecer el ecosistema de apoyo a los nuevos emprendimientos, no sólo para incentivar los encadenamientos productivos hacia atrás y adelante, sino también para el nacimiento y crecimiento exitoso de *spin-offs* a partir del sector de DMs.

---

**Fuente:** Salazar-Xirinachs, J.M. (2022), “El sector/clúster de dispositivos médicos de Costa Rica. Estudio de caso”, Nota Técnica No IDB-TN- 02627, Sector de Integración y Comercio, Banco Interamericano de Desarrollo.

**Recuadro 5****Cooperación público-privada para resolver problemas de coordinación en el desarrollo de la industria vitivinícola en Chile**

La industria vitivinícola en Chile representa la exportación de productos-no-minerales que ha crecido más rápidamente en el país; en 1990 el valor de las exportaciones era cercano a 50 millones de dólares (desde prácticamente cero en 1980) y ya en 2009 alcanzaban los 1,4 mil millones de dólares. En la década de los ochenta, gracias a las innovaciones de una empresa privada pionera, se comenzaron a revelar las oportunidades de exportación de este producto, y en las décadas siguientes, gracias a la colaboración público-privada, la industria se ha desarrollado como uno de los productos de exportación más relevantes del país (Agosín y Bravo-Ortega, 2012). En la actualidad, la industria vitivinícola representa un 5,7% de las exportaciones que no son cobre, un 16,5% de las exportaciones agropecuarias, produce un 0,5% del PIB y genera más de 100 mil empleos directos. Además, en el país existen cerca de 1.700 productores y 394 empresas exportadoras de este producto, de las cuales un 76% son PyMEs (WoC, n.d.).

Si bien, al principio muchos de los factores facilitadores para el desarrollo de la industria fueron llevados a cabo sin apoyo gubernamental, la consolidación de la industria y el crecimiento de sus exportaciones han estado influenciadas por políticas públicas deliberadas, en particular, por acciones del Estado para solucionar importantes problemas de coordinación (Agosín y Bravo-Ortega, 2012).

En los 1990, la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) inició la creación de Centros de Desarrollo Empresarial que propiciaron la formación de asociaciones como ChileVid, un consorcio de empresas pequeñas y medianas productoras de vino orientadas hacia mercados externos, y la Asociación de Viñas de Chile (AVC), ambas proveedoras de bienes públicos que han sido esenciales para el éxito de la industria en el largo plazo. El programa Proyectos de Fomento (PROFO), ejecutado por CORFO, ChileVid y AVC en la industria vitivinícola, fomentó la creación de asociaciones de pequeños y medianos productores trabajando conjuntamente para abordar distintos objetivos como transferencias de tecnología y acciones de marketing orientadas a mercados externos. Los PROFOS han sido exitosos coordinando inversiones que tienden a ser demasiado grandes para productores de menor tamaño operando de manera independiente (Agosín y Bravo-Ortega, 2012).

Adicionalmente, la industria se ha beneficiado del Programa de Desarrollo de Proveedores de la CORFO que, entre otras cosas, apoya a pequeños productores para mejorar la calidad de sus uvas y así responder a los requerimientos de las empresas exportadoras de vino, del trabajo promotor de exportaciones de la agencia de gobierno ProChile y de acciones para formalizar vínculos entre productores e instituciones de gobierno (como el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria) enfocados en la transferencia tecnológica al sector agropecuario, entre otras acciones (Agosín y Bravo-Ortega, 2012).

**Fuente:** Agosín, M. y C. Bravo-Ortega (2012), The emergence and consolidation of the Chilean wine industry, en C. Sabel y otros (eds.) *Export Pioneers in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo; Wines of Chile (WoC), Aporte del vino a la economía y desarrollo de Chile. Disponible [en línea] <https://www.winesofchile.org/chile-vitivinicola/aporte-del-vino-a-la-economia-y-desarrollo-de-chile/>.

En particular, en el contexto de la revolución tecnológica y la transición justa hacia modelos de desarrollo más sostenibles, es importante implementar acciones para apoyar la transformación tecnológica del sector productivo, al mismo tiempo que se fomenta el aprovechamiento de las nuevas oportunidades laborales y se implementan acciones para contener los riesgos de exclusión. Por el lado de la demanda, la creación de empleos en condiciones de trabajo decente requiere una estrategia de desarrollo que aborde la heterogeneidad estructural de la matriz productiva de la región; mientras que, por el lado de la oferta, es importante implementar acciones simultáneas para preparar a los trabajadores para que puedan aprovechar las nuevas oportunidades de empleo y participar de manera más justa y equitativa de los beneficios del desarrollo. Para esto, es fundamental trabajar en agendas de identificación y cierre de brechas de capital humano, en línea con las prioridades productivas que se definan en el marco de las políticas de desarrollo productivo (ver ejemplo de Costa Rica, recuadro 4).

Dada la concentración de ciertas poblaciones que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad en territorios rezagados, es importante desde un punto de vista de inclusión que el objetivo de desarrollo productivo considere la dimensión territorial, es decir, que reconozca la diversidad de necesidades y potencialidades de los distintos territorios —considerando, en particular, las especificidades de los territorios indígenas—, e incluya entre sus metas la reducción de las brechas territoriales. Por ejemplo, los planes territoriales de desarrollo han demostrado ser instrumentos importantes para la inclusión laboral de las personas afrodescendientes en la región, en tanto permiten combinar distintas herramientas para disminuir las desigualdades y brechas que las afectan en contextos específicos (Holz, Huepe y Rangel, 2022). Además, es importante que las estrategias de desarrollo productivo local se articulen con el combate a la crisis medioambiental, y cuenten con la participación de todos los actores relevantes, considerando distintos tipos de conocimientos. En este sentido, la participación de los Pueblos Indígenas en las políticas de desarrollo productivo resulta clave para la recuperación sostenible de los territorios, en tanto constituyen actores estratégicos para enfrentar los desafíos del cambio climático.

En línea con la necesidad de trabajar estas agendas desde los territorios, se requiere promover la utilización de iniciativas clúster como vehículo para materializar las políticas de desarrollo productivo. Las políticas basadas en el enfoque de clústeres, basadas en la estrecha colaboración entre el sector público, privado y académico desde el nivel local, se han establecido ampliamente en muchos países del mundo, incluyendo muchas experiencias exitosas en América Latina y el Caribe, como una de las formas más efectivas de promover el desarrollo productivo de grupos específicos de cadenas de valor, y de maximizar las sinergias no solo entre actores clave de

aglomeraciones específicas de empresas, sino entre las políticas nacionales (*top down*) y las políticas descentralizadas en los territorios (*bottom-up*). El uso más amplio y mejor articulado de este enfoque sería una forma muy poderosa de fortalecer las políticas de desarrollo productivo de la región.

Con todo, si bien las políticas de fomento de la actividad económica constituyen un componente central en las estrategias de desarrollo y promoción de la inclusión laboral, estas deben articularse de manera complementaria con otras intervenciones y sectores de política pública en el territorio. Entre ellas se incluyen las políticas medioambientales, aquellas específicamente dirigidas a Pueblos Indígenas y poblaciones afrodescendientes, tributarias, de infraestructura, de género, y educativas y de formación profesional, así como contar con mecanismos efectivos de participación para asegurar estrategias integrales de desarrollo que no dejen a nadie atrás. Además, una estrategia de desarrollo adecuada a las necesidades de la región debe considerar los vínculos entre las políticas de desarrollo económico y las políticas de desarrollo social, en tanto no es posible pensar en un crecimiento económico sostenible si éste no viene de la mano de la creación de empleos productivos que consideren la vulnerabilidad social de la fuerza laboral y los factores estructurales que sustentan la desigualdad y la pobreza en la región. En otras palabras, toda estrategia exitosa de crecimiento económico sostenible debe colocar en el centro también el desarrollo social inclusivo (CEPAL, 2022b).

El cuadro 16 presenta algunos lineamientos de políticas de desarrollo productivo que responden a la necesidad de inclusión laboral de las poblaciones analizadas en este estudio y complementan las medidas señaladas en el cuadro 15.

**Cuadro 16**

**Lineamientos de política pública para fomentar el desarrollo productivo con foco en la inclusión laboral de poblaciones en situación de vulnerabilidad**

Políticas de desarrollo productivo	Desarrollar estrategias de desarrollo productivo que fomenten el emprendimiento y la capacidad local, nacional y regional para innovar.
	Implementar acciones para asegurar una transición justa en el contexto de la revolución tecnológica y la transición productiva hacia modelos de desarrollo medioambientalmente sustentables y desarrollar nuevas competencias y actualizar las que ya tienen los trabajadores, para contener riesgos de sustitución, exclusión y profundización de brechas.
	Promover inversión en infraestructura, nuevas tecnologías y conectividad, entre otras.
	Apoyar la transformación tecnológica de las empresas de todo tamaño.
	Implementar planes territoriales de desarrollo, incluyendo el desarrollo de iniciativas clúster y la implementación de mecanismos expeditos y eficientes de demarcación, titulación y saneamiento de territorios indígenas, así como de consulta previa.
	Articular estrategias de desarrollo productivo con el combate a la crisis medioambiental y la crisis de los cuidados, que cuenten con la participación de todos los actores relevantes (trabajadores, personas que cuidan y defensores ambientales, entre los que se encuentran personas pertenecientes a los Pueblos Indígenas, entre otros actores).

**Fuente:** Elaboración propia.

## **B. Institucionalidad laboral: crear un marco institucional que fomente la inclusión laboral**

La institucionalidad laboral se refiere a las reglas que rigen la relación entre empleadores y empleados. A grandes rasgos, estas involucran la legislación laboral, las políticas de inspección, los mecanismos de negociación colectiva y la fijación de salarios mínimos, entre otras acciones que delimitan las condiciones generales del trabajo.

Las altas tasas de informalidad y vulnerabilidad en la región, así como el auge de la economía de plataformas, destacan la importancia de contar con un marco legislativo social y laboral que sea simple y de cobertura amplia para asegurar niveles mínimos de protección y bienestar a todos los trabajadores (véase el cuadro 17). Desde la perspectiva de la inclusión laboral, también es importante implementar medidas para mejorar la calidad del trabajo, como la fijación de salarios mínimos, la regulación de la jornada laboral (por ejemplo, establecimiento de un máximo de horas de trabajo semanales y diarias), el reconocimiento de la existencia del trabajo doméstico y de cuidados, el establecimiento de condiciones mínimas para asegurar la salud y la seguridad en el puesto de trabajo, así como de medidas para revertir patrones discriminatorios y desiguales en términos de género y condición étnico-racial, entre otros ejes de la matriz de desigualdad social (Abramo, 2021). Todas estas acciones se complementan con el establecimiento de pisos no contributivos de protección social y con la extensión progresiva de la seguridad social a los trabajadores en la economía informal, temas que se mencionan y se elaboran con más detalle en la sección D.

La institucionalidad laboral también incluye acciones para equilibrar el poder de negociación entre empleadores y trabajadores, lo que, en general, conlleva mejoras en la calidad del empleo, pero también tiene el potencial de influir en el funcionamiento del mercado del trabajo y en las condiciones laborales a través de las decisiones de innovación y adopción tecnológica. Las transformaciones del mercado laboral no siguen un determinismo tecnológico: el desarrollo y la adopción de las nuevas tecnologías están mediados por instituciones, regulaciones, políticas y negociaciones. En este sentido, es importante darle espacio de organización y negociación a los trabajadores, para no solo asegurar el aprovechamiento óptimo del potencial de las nuevas tecnologías y de la transición justa, sino también para reconocer la importancia y los conocimientos de todos los actores involucrados en el desarrollo económico de cada país (Huepe y Pérez, 2023).

**Cuadro 17**  
**Lineamientos de institucionalidad laboral con foco en la inclusión**  
**laboral de poblaciones en situación de vulnerabilidad**

Institucionalidad laboral	Simplificar leyes y procedimientos legislativos (como el sistema tributario y de afiliación, y el registro de empresas a través de una ventanilla única de atención).
	Mayor difusión de información simple y clara respecto a los derechos y obligaciones de empleadores y trabajadores.
	Implementar medidas para fortalecer y mejorar los servicios de inspección y fiscalización (laboral, tributaria y de seguridad social), incluyendo unidades especializadas para monitorear y erradicar toda forma de discriminación.
	Implementar licencias de corresponsabilidad parental.
	Implementar medidas de protección del empleo de quienes tienen personas dependientes a su cargo.
	Reducción y regulación de extensión máxima de la jornada laboral considerando jornada de cuidados.
	Ampliar la oferta de centros de cuidado infantil para personas ocupadas que tienen niñas y niños a cargo.
	Certificación, profesionalización y formalización del trabajo de doméstico remunerado.
	Revisar la legislación social y laboral en el marco de los trabajos en plataformas, proveyendo espacios de organización y negociación a los trabajadores, así como participación en diseño de políticas y legislación.
Implementar sistemas de capacitación y formación técnica y profesional a lo largo de todo el ciclo de vida que respondan a las demandas de conocimientos y competencias, y permitan que los trabajadores actualicen/renueven sus competencias y se mantengan vigentes en un entorno cambiante.	

**Fuente:** Elaboración propia.

### **C. Políticas de mercado laboral: implementar acciones específicas enfocadas en poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad**

Además de establecer un marco general que incentive la creación de empleos y rija las condiciones de trabajo, las políticas de inclusión laboral también incluyen acciones específicas para atender las necesidades de poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad y/o discriminación histórica. Estas políticas incorporan acciones para apoyar tanto la oferta como la demanda de trabajo. Entre las primeras, por ejemplo, se encuentran las políticas de nivelación de estudios, y capacitación y formación técnica y profesional, orientadas a satisfacer los requerimientos de competencias de un mercado laboral en constante transformación. Entre las segundas se encuentran, además medidas como la implementación de incentivos para la contratación y retención laboral, la creación directa de empleos para poblaciones específicas y las acciones afirmativas que permiten asegurar un mínimo de acceso en ciertos puestos de trabajo a grupos históricamente

excluidos. Junto con lo anterior, las políticas de mercado del trabajo también incluyen servicios públicos, como los de intermediación laboral, que facilitan el encuentro entre la demanda y la oferta.

En la transición hacia modelos más sostenibles y la revolución tecnológica habrá personas que perderán sus empleos, lo que destaca la necesidad de una mayor articulación entre las políticas del mercado del trabajo y de protección social. En muchos casos, los procesos de capacitación, actualización de competencias y reinserción laboral deberán combinar políticas activas de mercado del trabajo (PAMT) y políticas pasivas de mercado del trabajo (PPMT), es decir, combinar acciones específicas para reducir la desocupación o apoyar el empleo de ciertos grupos de la población, con apoyos financieros en momentos de desocupación o subsidios para complementar ingresos laborales (OIT, 2016). La Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2016) destaca la importancia que tienen las PAMT para apoyar a los trabajadores en el marco de una transición de un sector a otro, y subraya el límite crecientemente difuso con las PPMT, destacando su complementariedad para alcanzar objetivos sociales (Martin, 2015; OIT, 2016). En concreto, la OIT (2016) plantea que en la actualidad las PAMT suelen tener como objetivos: i) aumentar el empleo, abordando las distintas rigideces presentes en la economía que impiden el pleno empleo (como la escasez de puestos de trabajo, el descalce de competencias y la falta de información); ii) reducir la desigualdad, al focalizar la ayuda en grupos en situación de vulnerabilidad debido a la presencia de distintos problemas de exclusión, discriminación y/o equidad; iii) mejorar la movilidad y la calidad del empleo, en un contexto de cambio acelerado, y iv) reducir la pobreza, por el rol que cumple el empleo para la generación de ingresos.

Por el lado de la demanda laboral, además de estimular la creación de empleos por medio del crecimiento económico y las políticas de desarrollo productivo, los Estados pueden fomentar la creación directa de empleo mediante programas de empleo público o subvenciones al empleo que incentivan la contratación o retención laboral al reducir los costos del trabajo. Respecto a los servicios de intermediación laboral, estos tienen la finalidad de conectar a quienes buscan empleo con los empleadores mediante distintos servicios, como la ayuda en la búsqueda de empleo a través de la orientación profesional, el asesoramiento sobre información laboral y oportunidades de capacitación, gestión de bolsas de empleo, preparación de hojas de vida y entrevistas, entre otras medidas (OIT, 2016).

Por último, con el fin de romper barreras históricas de exclusión y discriminación tanto en el acceso al mercado del trabajo y a posiciones de jerarquía como a las distintas políticas públicas, es importante que los Estados promuevan la igualdad de acceso a través de la implementación

de acciones afirmativas. Estas acciones pueden incluir mecanismos de búsqueda activa dirigidos a poblaciones específicas, la definición de cuotas reservadas tanto en educación como en el mercado de trabajo, así como la aplicación de un enfoque multicultural y plurirracial en servicios sociales como la salud y la educación (CEPAL, 2020). Como lo plantea la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (ARDSI) aprobada por los Estados miembros de la CEPAL en la Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe en 2019, es importante que las acciones afirmativas consideren y respondan “a la naturaleza simultánea y acumulativa de la discriminación y exclusión de las personas que experimentan múltiples dimensiones de esas desigualdades” (CEPAL, 2020, pág.25). Así, a través de la implementación de acciones afirmativas con enfoque interseccional, los Estados podrán enfrentar las brechas y desigualdades que merman el funcionamiento de los mercados laborales y de la institucionalidad social en la región, y podrán incidir en diversos nudos críticos del desarrollo, como la persistencia de la pobreza y las desigualdades, la profundización de las brechas de género y los déficits de acceso al trabajo decente y a la protección social, entre otros. El cuadro 18 presenta algunos lineamientos de políticas de mercado laboral orientadas a fomentar la inclusión laboral de las poblaciones abordadas en este estudio.

**Cuadro 18**  
**Lineamientos de políticas de mercado laboral con foco en la inclusión laboral de poblaciones en situación de vulnerabilidad**

Políticas de mercado laboral	Implementar incentivos para la inserción de jóvenes, afrodescendientes e integrantes de Pueblos Indígenas al mercado laboral, de mujeres en sectores históricamente masculinizados, así como de otros grupos de la población que sufran barreras de entrada.
	Implementar acciones afirmativas que eliminen las dificultades de inclusión laboral que experimentan trabajadores indígenas y afrodescendientes, así como en los programas de formación para el trabajo.
	Implementar políticas de inclusión financiera para pequeños emprendedores.
	Crear programas de capacitación específicamente dirigidos a mujeres, jóvenes, afrodescendientes y miembros de Pueblos Indígenas que respondan a sus necesidades particulares (por ejemplo, compatibles con responsabilidades de cuidado y trabajo, e incluyan el desarrollo de capacidades pertinentes a su entorno y comunidades).
	Implementar programas de formación dual que permitan que los jóvenes se capaciten (formación profesional) en el lugar de trabajo (experiencia laboral) y obtengan las herramientas para aplicar lo aprendido, con especial atención a poblaciones rurales, de Pueblos Indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad y migrantes.
	Reforzar servicios de intermediación laboral, con especial énfasis en primeros empleos y en mejorar las posibilidades de reinserción laboral.

**Fuente:** Elaboración propia.

## **D. Políticas de protección social: fortalecer la articulación entre los sistemas contributivos y no contributivos**

Las políticas de protección social, y en especial de seguridad social, que incluyen seguros de salud y de desempleo, sistemas de pensiones, la protección frente a accidentes y enfermedades laborales, licencias y prestaciones familiares, son esenciales para el alcance de la inclusión laboral y el desarrollo de sus políticas.

Dada la persistente informalidad en la región y, entre otros desafíos, el necesario acompañamiento a los trabajadores y sus familias en el proceso de transición justa y ante los impactos del cambio climático, es crucial consolidar sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social que permitan extender progresivamente el acceso a la seguridad social a los trabajadores independientes, así como a los trabajadores informales, entre otros objetivos y ámbitos. Algunos países de América Latina tienen experiencias en este ámbito. Por ejemplo, la Argentina y el Uruguay implementaron el monotributo y el Brasil, el sistema de Microempendedor Individual (MEI), medidas que extienden la cobertura de la seguridad social con prestaciones más reducidas. Por un lado, el monotributo es una medida de simplificación de aportes para incentivar la formalización, en tanto permite la integración de varios pagos en un solo tributo, asociando las obligaciones tributarias con la seguridad social del trabajador. Por otro, el MEI está dirigido a ocupados en microempresas o trabajadores por cuenta propia, pudiendo incluir también a trabajadores rurales y del servicio doméstico, y consiste en una contribución equivalente al 5% del salario mínimo, lo que le permite al contribuyente acceder al sistema financiero, así como a una pensión para la vejez, cuidados médicos por enfermedad y licencia por maternidad (aunque esta protección no necesariamente incluye todas las prestaciones dirigidas al conjunto de los trabajadores y trabajadoras) (Abramo, 2021; Salazar-Xirinachs y Chacaltana, 2018).

Sin embargo, cada país tiene una institucionalidad y estructura ocupacional diferenciada por lo que estas iniciativas deben adaptarse localmente y además, dada la alta heterogeneidad de los trabajadores independientes, también se deben realizar adaptaciones según capacidad contributiva. Gontero y Weller (2017) plantean que algunos de estos trabajadores generan ingresos apenas suficientes para su supervivencia por lo que el alcance de estas políticas difícilmente sea universal. Por otra parte, para evitar la reducción de la cobertura de la legislación laboral y la segmentación de los trabajadores en sistemas que brindan distintas prestaciones y derechos, es importante que se

implementen incentivos y esfuerzos legislativos y de fiscalización que aseguren el tránsito gradual de los trabajadores y de las empresas al régimen general de seguridad social.

El cambio tecnológico acelerado y la transición hacia nuevos modelos de desarrollo más sustentables conllevan un proceso de destrucción de empleos en el corto plazo, ya sea por sustituciones tecnológicas o necesidades medioambientales (por ejemplo, proceso de descarbonización de la economía). De esta manera, es importante poner foco en la ampliación de los seguros de desempleo a personas que no se encuentran cubiertas por los sistemas contributivos y, como se mencionó con anterioridad, en una mayor articulación de las PPMT, enfocadas en el aseguramiento de un nivel mínimo de ingresos durante los periodos de desempleo, con las PAMT que fomenten la reincorporación en el mercado laboral.

Otra tendencia que profundiza los desafíos de protección social en la región es el envejecimiento de la población. Esto, en conjunto con las altas tasas de informalidad laboral, aumenta la necesidad que los trabajadores sigan activos en el mercado laboral luego de cumplir la edad oficial de jubilación, implicando un aumento del número de adultos mayores en situación de vulnerabilidad (CEPAL/OIT, 2018). Además de implementar esfuerzos para incrementar la formalidad laboral y favorecer el acceso a la jubilación a través del sistema contributivo, es importante fortalecer los sistemas de pensiones no contributivos y adaptar los esquemas de jubilación para que faciliten la permanencia voluntaria en el mercado laboral para personas mayores, aún si perciben una jubilación. Uno de los principales desafíos es consolidar sistemas de pensiones sostenibles en su triple dimensión: con cobertura y suficiencia adecuadas y con sostenibilidad financiera. El fortalecimiento de estos sistemas debe considerar transversalmente, además, la dimensión de género, a través de medidas que puedan reconocer y abordar las importantes desigualdades de género que se generan en el mercado laboral y afectan el desempeño de los sistemas de pensiones (Arenas de Mesa, 2019).

Además, es importante, tal como lo plantea la ARDSI, incorporar el cuidado en los sistemas de protección social, y promover la corresponsabilidad entre hombres y mujeres (CEPAL, 2020). Un mayor acceso a políticas integrales de cuidado resultaría particularmente relevante para las mujeres de menores ingresos, quienes, al no contar con los recursos para externalizar las labores domésticas y de cuidado, y ante una desigual distribución del trabajo remunerado y no remunerado, ven obstaculizadas sus trayectorias educativas y laborales por tener que asumir estas responsabilidades al interior de sus hogares. El cuadro 19 presenta algunos lineamientos de políticas de protección social para fomentar la inclusión laboral de las poblaciones analizadas en esta publicación.

**Cuadro 19**  
**Lineamientos de políticas de protección social con foco en la inclusión laboral**  
**de poblaciones en situación de vulnerabilidad**

Políticas de protección social	Articulación de sistemas contributivos y no contributivos de pensiones, con especial foco en mujeres.
	Reconocimiento de tiempo de cuidado para el cómputo del retiro previsional.
	Articulación de las políticas de protección social con sistemas y políticas de educación, formación y capacitación profesional.
	Combinar políticas activas y pasivas de mercado laboral, durante periodos de desocupación.
	Garantizar el acceso a servicios de salud y de cuidado luego de la jubilación, ajustados a las necesidades físicas y mentales de la población de personas mayores y la población en situación de dependencia.
	Incorporar mirada interseccional al implementar políticas de protección social, otorgando especial atención a los Pueblos Indígenas, afrodescendientes y a los jóvenes en sus procesos de transición de la escuela al trabajo.
	Extensión progresiva de la cobertura de la protección social a trabajadores informales y trabajadores independientes.
	Considerar nuevas formas de empleo al rediseñar los sistemas de protección social frente a los riesgos de precarización laboral de los cambios tecnológicos.

**Fuente:** Elaboración propia.

Finalmente, y considerando la situación social desaventajada que enfrentan los integrantes de Pueblos indígenas y la población afrodescendiente en la región, es importante implementar acciones afirmativas en los sistemas de protección social que permitan romper barreras históricas de exclusión y nivelar las capacidades de las distintas poblaciones para aprovechar las oportunidades del desarrollo. De igual forma, deben cautelarse las trayectorias y transiciones de la educación al mercado de trabajo entre las y los jóvenes, promoviendo primeras inserciones en empleos de calidad y con acceso a la protección social.

## **E. Políticas de educación y formación profesional**

Lograr el acceso universal a una educación de calidad resulta de particular importancia para que las personas puedan acceder a oportunidades de empleo en condiciones de trabajo decente y, en este sentido, es importante garantizar que la educación de calidad se distribuya equitativamente entre los distintos territorios y poblaciones a lo largo del su ciclo de vida. Durante las últimas décadas, la región ha realizado importantes avances en términos de cobertura y reducción de las desigualdades en los niveles educativos primario y secundario; sin embargo, aún quedan importantes desafíos pendientes en términos de calidad y pertinencia, así como en términos de un acceso más igualitario a alternativas de desarrollo de la primera infancia y a la educación preprimaria y superior (CEPAL, 2022b; Huepe, Palma y Trucco, 2022; OREALC-UNESCO /CEPAL/UNICEF, 2022).

En términos de calidad, y sobre todo tras el prolongado cierre de los centros educativos en la región, se requiere reforzar la formación de competencias cognitivas básicas (lectura, escritura y aritmética) y avanzadas (resolución de problemas complejos, pensamiento crítico y creatividad, entre otras) a lo largo de todo el ciclo educativo. Además, deben fortalecerse las capacidades de los docentes y de los centros educativos para desarrollar habilidades digitales que permitan hacer un uso efectivo de las nuevas tecnologías, así como las habilidades socioemocionales, que serán crecientemente valoradas en el mercado laboral (CEPAL/OEI, 2020; Huepe, Palma y Trucco, 2022). Lo anterior requiere mayores esfuerzos para universalizar el acceso a Internet, en tanto bien público global (Naciones Unidas, 2022). Finalmente, es importante que las distintas iniciativas educativas tengan un carácter universal sensible a las diferencias, lo que implica que los diversos esfuerzos por mejorar la calidad y la inclusión en la educación se complementen con acciones explícitamente enfocadas en cerrar las brechas socioeconómicas, de género y étnico-raciales, entre otras. El cuadro 20 presenta algunas políticas educativas necesarias para la inclusión laboral de poblaciones en situación de vulnerabilidad.

**Cuadro 20**  
**Lineamientos de políticas educativas con foco en la inclusión laboral de poblaciones en situación de vulnerabilidad**

Políticas educativas	Acceso a educación de calidad desde edades tempranas (desarrollo infantil y preprimaria), con especial foco en disminuir brechas étnico-raciales y de género (por ejemplo, incentivos para que niñas se involucren en áreas de estudio históricamente masculinizadas, como carreras CTIM y aquellas relacionadas con nuevas habilidades digitales).
	Garantizar distribución territorial adecuada de la oferta de educación pública y de calidad, con apoyo a estudiantes en zonas aisladas y de difícil acceso.
	Universalizar acceso y conclusión de enseñanza secundaria, facilitando transición entre niveles.
	Abordar el riesgo de abandono escolar mediante la implementación de sistemas de alerta temprana y una mayor articulación de los sistemas educativos con políticas de protección social, salud, transporte e infraestructura, entre otras.
	Fortalecer el foco de los sistemas educativos en la formación de conocimientos y competencias conectadas con necesidades productivas locales y nacionales.
	Aumentar oportunidades de formación (técnica y profesional) a lo largo de la vida con sistemas educativos más flexibles que cuenten con canales de comunicación entre la educación técnico-profesional y universitaria, y permitan la certificación de aprendizajes adquiridos en entornos formales e informales y en lugares distintos al lugar de residencia (migrantes).
	Implementar políticas de acción afirmativa para combatir desigualdades estructurales en el acceso a la educación de calidad.
	Apoyar transición escuela-trabajo mediante programas de formación dual, orientación vocacional en concordancia con las necesidades del mercado laboral y programas para la formación de oficios, entre otras acciones.

**Fuente:** Elaboración propia.

## **F. Desafíos de gobernanza y sostenibilidad financiera**

Como ha quedado claro a lo largo de esta publicación, las políticas de inclusión laboral requieren una estrategia integrada que articule las acciones de las distintas instituciones y actores involucrados en torno a objetivos específicos, y asegure la sostenibilidad de los esfuerzos en el tiempo. Es importante que esta estrategia tenga un enfoque territorial, en tanto una proporción importante de las poblaciones en situación de vulnerabilidad se concentra en áreas rezagadas en términos productivos y sociales, y presentan sus propios desafíos y especificidades (Abramo, 2021).

La implementación de una estrategia de inclusión laboral integrada y con enfoque territorial implica importantes desafíos de gobernanza y sostenibilidad para los Estados de la región. En términos de gobernanza se requiere, por un lado, mejorar los mecanismos de articulación horizontal y vertical entre las distintas instituciones del Estado con el fin de fortalecer la integración, coherencia y complementariedad de las distintas intervenciones; y, por otro lado, crear y fortalecer instancias de participación y diálogo que involucren a representantes del Estado, del sector productivo y de los trabajadores, así como también a actores territoriales y representantes de poblaciones o pueblos históricamente excluidos (véase el diagrama 2). Es importante generar un acuerdo amplio entre los distintos actores políticos, económicos y de la sociedad civil que posicione a la inclusión laboral al centro del desarrollo social y económico de los países y asegure la sostenibilidad de los esfuerzos en el tiempo (Abramo, 2021; Mazzucato, 2023).

El desafío de la sostenibilidad financiera de las políticas de inclusión laboral se agudiza en el contexto regional que, en la actualidad, se caracteriza por bajas tasas de crecimiento económico, alta inflación y constantes inflexiones en las prioridades de los distintos gobiernos (Abramo, 2021; Mazzucato, 2023). Un actuar más eficiente y efectivo del Estado contribuiría a ampliar la confianza de los distintos actores y, por lo tanto, a la sostenibilidad de las políticas de inclusión laboral. Así, la transformación productiva hacia un crecimiento inclusivo y medioambientalmente sostenible necesita de políticas eficaces y responsables en términos financieros. Al respecto, Mazzucato (2023) propone la presupuestación basada en resultados, es decir, la conexión entre presupuestos y desempeño, la orientación de los procesos de adquisiciones y contrataciones hacia misiones concretas, y el fomento de nuevas alianzas público-privadas para mejorar la gestión de las finanzas públicas y maximizar el espacio presupuestario.

Todo lo anterior no se sostiene sin la implementación de acciones concretas para fomentar la capacidad política e institucional de los gobiernos nacionales y subnacionales en términos de capacidad técnica, recursos y poder de decisión. En este sentido, el desafío de la inclusión laboral se debe concretar en proyectos con resultados medibles y en la construcción de

estructuras de gobernanza que entreguen un mapa no sólo de qué hacer sino también cómo hacerlo (Mazzucato, 2023). Este desafío no es trivial en tanto requiere de un cambio de mentalidad dentro de la administración pública que se base en un nuevo enfoque de diseño sustentado en el diálogo social y en la participación de todos los actores involucrados, así como en la flexibilidad y capacidad de decisión de los distintos actores institucionales para adaptarse a las necesidades específicas en favor de los objetivos planteados. Esto implica, entre otras acciones, implementar esfuerzos para fortalecer los sistemas de información de los gobiernos y así poder monitorear, evaluar y, si es necesario corregir, el funcionamiento de los programas en la marcha. Para evaluar los resultados obtenidos es preciso definir indicadores y parámetros que deberán ser supervisados en el tiempo (Mazzucato, 2023). Para finalizar, el cuadro 21 presenta algunos de los desafíos de gobernanza y sostenibilidad financiera identificados en el marco de esta publicación.

Cuadro 21

**Lineamientos de políticas públicas en temas de gobernanza y sostenibilidad financiera con foco en la inclusión laboral de poblaciones en situación de vulnerabilidad**

Políticas de gobernanza y sostenibilidad financiera	Implementar una estrategia integrada de inclusión laboral con una perspectiva innovadora y responsable respecto al financiamiento, integrando diversas fuentes que aseguren progresividad y sostenibilidad. Por ejemplo, para diseñar modelos de financiamiento de sistema de cuidados es importante procurar una adecuada combinación entre aseguramiento social, recursos presupuestarios de rentas generales, impuestos específicos y pagos directos de familias.
	Implementar sistemas de información que permitan monitorear, en colaboración con empresas y empleadores descalces de competencias y estimaciones de impacto de las tendencias de cambio en distintas poblaciones, sectores económicos y territorios, así como la anticipación de futuras demandas de conocimientos y competencias.
	Incorporar variables de autoidentificación en encuestas y registros administrativos que permitan analizar, con un enfoque interseccional, las distintas desigualdades que afectan la participación y condiciones laborales de las distintas poblaciones (afrodescendientes, Pueblos Indígenas, migrantes, población con discapacidad, entre otros que se encuentran invisibilizados o no siempre cuentan con representación estadística) así como el gasto público destinado a ellas. Además, en relación con los Pueblos Indígenas, se requiere recopilar más información acerca del aporte de sus economías a las economías nacionales y la mitigación del cambio climático.
	Uso de tecnologías digitales en la gestión pública para permitir la interoperabilidad de distintas fuentes de datos, la sistematización y la rápida difusión de la información, con todas las desagregaciones necesarias para distintos usuarios (adaptando la información disponible a las necesidades de cada uno), incluyendo a la sociedad civil, en búsqueda de una mayor transparencia y rendición de cuentas.
	Fortalecer la institucionalidad estatal responsable de las políticas públicas orientadas a jóvenes, mujeres, afrodescendientes y a garantizar los derechos de los Pueblos Indígenas.
	Reconocer la gobernanza autónoma de los territorios indígenas, y cerrar brechas entre los marcos normativos nacionales y los estándares internacionales de derechos colectivos de los Pueblos Indígenas (derechos colectivos territoriales y derechos políticos).
Establecer mecanismos permanentes de participación entre órganos estatales y organizaciones representativas de distintas poblaciones en temas pertinentes.	

Fuente: Elaboración propia.

## Bibliografía

- Abramo, L., S. Cecchini y B. Morales (2019), Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe, Libros de la CEPAL, N° 155 (LC/PUB.2019/5-P). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Abramo, L. (2021), “Políticas para enfrentar los desafíos de las antiguas y nuevas formas de informalidad en América Latina”, serie Políticas Sociales, N° 240 (LC/TS.2021/137), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas de Mesa, A. (2019), Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina, Libros de la CEPAL, N° 159 (LC/PUB.2019/19-P).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010), La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir, (LC/G.2432(SES.33/3), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2016), La matriz de la desigualdad social en América Latina, (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2017), Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y productivo, (LC/CDS.2/3/). Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42209/1/S1700769\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42209/1/S1700769_es.pdf).
- \_\_\_\_\_(2018), La ineficiencia de la desigualdad, (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2019), Panorama Social de América Latina 2018 (LC/PUB.2019/3-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2020), Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, (LC/CDS.3/5), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2022a), Panorama Social de América Latina 2021, (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2022b), Panorama Social de América Latina y el Caribe 2022: la transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible (LC/PUB.2022/15-P), 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) (2014), “Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: Formalización del empleo y distribución de los ingresos laborales”, N° 11 (LC/L.3904), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2018), “Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: La inserción laboral de las personas mayores: necesidades y opciones”, N° 18 (LC/TS.2018/39), Santiago.
- Gontero, S. y J. Weller (2023), “¿Un buen comienzo? Desigualdades y opciones de política para mejorar la inserción laboral de los jóvenes en América Latina”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (en prensa).
- \_\_\_\_\_(2017), “Consideraciones para aumentar la participación de los trabajadores por cuenta propia en los sistemas contributivos de protección social en América Latina”, serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 189, (LC/TS.2017/69), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- (2015), “¿Estudias o trabajas? El largo camino hacia la independencia económica de los jóvenes de América Latina”, serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 169 (LC/L.4103). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39486-estudias-o-trabajas-largo-camino-la-independencia-economica-jovenes-america>.
- 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”, *Documento de proyectos*, (LC/TS.2022/81). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Huepe, M., A. Palma y D. Trucco (2022), “Educación en tiempos de pandemia. Una oportunidad para transformar los sistemas educativos en América Latina y el Caribe”, Serie Políticas Sociales, N° 243 ( LC/TS.2022/149). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Huepe, M. y S. Pérez (2023), “Trabajo y desarrollo: hacia un trabajo democrático en Chile”, en F. Correa y A. Madariaga (eds.) *Economía, ecología y democracia*, Editorial Catalonia, Santiago.
- Martin, J.P. (2015), “Activation and active labour market policies in OECD countries: Stylized facts and evidence on their effectiveness”, *IZA Journal of Labor Policy*, Vol. 4, No. 1, Artículo 4.
- 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 (2022), “Transforming Education Summit Thematic Action Track 4 on ‘Digital learning and transformation’”.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2016), “Soluciones eficaces: políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe”, Estudios sobre el crecimiento con equidad, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OREALC-UNESCO/CEPAL/UNICEF (Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2022), La encrucijada de la educación en América Latina y el Caribe. Informe regional de monitoreo ODS4-Educación 2030.
- Salazar-Xirinachs, J.M. y J. Chacaltana (2018), “Políticas de formalización en América Latina: avances y desafíos”, Lima, Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Weller, J. (2022), “Tendencias mundiales, pandemia de COVID-19 y desafíos de la inclusión laboral en América Latina y el Caribe”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/211). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).





El análisis de la inclusión laboral permite estudiar los procesos que intervienen en la inserción de las personas en el mercado laboral y las características del trabajo al que acceden. En esta publicación se examinan los desafíos de la inclusión laboral de distintas poblaciones en situación de vulnerabilidad en el contexto del futuro del trabajo, en particular, de mujeres, jóvenes, afrodescendientes y Pueblos Indígenas. Los mercados laborales de América Latina están atravesando importantes cambios que se traslapan e interactúan entre sí, y amenazan con profundizar las desigualdades existentes. Entre estos cambios se encuentran los asociados a la globalización económica y la reorganización del comercio internacional; el envejecimiento poblacional y los desplazamientos migratorios; la digitalización de la economía y los procesos de sustitución tecnológica; el cambio climático y los desafíos de la transición justa. Las tendencias asociadas al futuro del trabajo invitan a hacer un llamado urgente a disminuir las desigualdades estructurales que caracterizan a los mercados laborales de la región para que todas las personas puedan afrontar los nuevos desafíos, y para que los distintos países y territorios puedan aprovechar las oportunidades que este nuevo escenario brinda para implementar nuevos modelos de desarrollo inclusivos y sostenibles.