

## Panorama Social de América Latina y el Caribe **2025**

Cómo salir de la trampa  
de alta desigualdad,  
baja movilidad social  
y débil cohesión social



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



NACIONES UNIDAS



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

[Deseo registrarme](#)

---

Conozca nuestras redes sociales y otras fuentes de difusión en el siguiente link:

 <https://bit.ly/m/CEPAL>



Resumen ejecutivo

# Panorama Social

de América Latina  
y el Caribe **2025**

Cómo salir de la trampa  
de alta desigualdad,  
baja movilidad social  
y débil cohesión social



NACIONES UNIDAS

CEPAL

**José Manuel Salazar-Xirinachs**

Secretario Ejecutivo

**Javier Medina Vásquez**

Secretario Ejecutivo Adjunto a. i.

**Alberto Arenas de Mesa**

Director de la División de Desarrollo Social

**Rolando Ocampo**

Director de la División de Estadísticas

**Simone Cecchini**

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

**Ana Gúezmes García**

Directora de la División de Asuntos de Género

**Sally Shaw**

Directora de la División de Documentos y Publicaciones

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

La edición de 2025 fue coordinada por Alberto Arenas de Mesa, con el apoyo de Daniela Trucco, quienes se encargaron de su redacción junto con Ignacia Abufhele, Fabiana Del Popolo, Andrés Espejo, Ernesto Espíndola, Álvaro Fuentes, Fernanda Fuentes, Karen García, Daniela González, Pablo Herrera, Mariana Huepe, Carlos Maldonado, Xavier Mancero, María Luisa Marinho, Rodrigo Martínez, Javiera Ravest, Jorge Rodríguez, Zulma Sosa y Pablo Villatoro. En la recolección de información y el procesamiento estadístico participaron Mario Acuña, Lenin Aguinaga, Miguel Castillo, María Paz Collinao, Florencia Escobedo, Rocío Maldonado, Rocío Miranda, Javier Muñoz y Leandro Zelpo. Se recibieron valiosos aportes y comentarios a diferentes secciones del documento de Vianka Aliaga, Andrés Boeninger, Amparo Bravo, Simone Cecchini, Argentina Cervantes, Raquel Chanto, Martín Cherkasky, Diego Collado, Natalia Genta, Nincen Figueroa, Daniela Huneus, Marco Llinás, Jorge Mario Martínez, Rolando Ocampo, Amalia Palma, Miosotis Rivas, Claudia Robles, Lucía Scuro, Humberto Soto de la Rosa, Lucía Tumini, Helvia Velloso, Marisa Weinstein, Luis Yáñez y Romain Zivy.

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

---

Publicación de las Naciones Unidas  
LC/PUB.2025/24 • Distribución: G • Copyright © Naciones Unidas, 2025 • Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago • S.2500423[S]

---

**Notas explicativas:**

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

La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.

La coma se usa para separar los decimales.

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

La barra puesta entre cifras que expresen años (por ejemplo, 2024/2025) indica que la información corresponde a un período de 12 meses que no necesariamente coincide con el año calendario.

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

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2025. Resumen ejecutivo* (LC/PUB.2025/24).

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.

# Resumen ejecutivo

---

A. Antecedentes.....	5
B. Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: la urgencia de avanzar hacia el desarrollo social inclusivo.....	5
C. La elevada y persistente desigualdad en América Latina y el Caribe: un obstáculo para el progreso hacia el desarrollo social inclusivo.....	7
D. La desigualdad es un fenómeno multidimensional con diversas causas que precisa una medición multidimensional con el fin de apoyar políticas integrales dirigidas a reducirla.....	8
E. La desigualdad de ingresos se mantiene alta, con una leve tendencia a la baja.....	9
F. Las debilidades de los sistemas educativos reproducen la desigualdad: urge impulsar una educación de calidad en la región.....	10
G. Persisten diversos obstáculos para la inclusión laboral y la formalización del empleo es fundamental para reducir la desigualdad.....	13
H. La pobreza monetaria y la pobreza multidimensional muestran una baja significativa en 2024.....	15
I. Persiste una profunda desigualdad de género que limita el ejercicio de los derechos y la autonomía de las mujeres.....	16
J. La desigualdad en forma de discriminación, exclusión y vulneración de derechos de las personas con discapacidad, los Pueblos Indígenas y las personas migrantes.....	19
K. Las limitadas capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) de las instituciones debilitan la implementación de políticas para reducir la desigualdad.....	23
L. El gasto social se ha estabilizado tras la pandemia.....	24
M. Es indispensable adoptar políticas públicas integrales para promover el desarrollo social inclusivo y superar la trampa de la alta desigualdad.....	26
N. Presentación y resumen de los contenidos de los capítulos.....	27
Bibliografía.....	28



## A. Antecedentes

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe enfrentan tres trampas del desarrollo que limitan la mejora del bienestar de su población: una de baja capacidad para crecer; otra de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social, y una tercera de bajas capacidades institucionales y de gobernanza poco efectiva. A estos desafíos se suma el reto del cambio climático y la necesidad de avanzar hacia un desarrollo ambientalmente sostenible (Salazar-Xirinachs, 2023; Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2024a). La presente edición del *Panorama Social de América Latina y el Caribe* se centra en analizar la segunda de estas trampas, y en ella se proponen lineamientos de política pública para reducir la desigualdad.

Este documento se enmarca en la agenda de investigación sobre desigualdad que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha implementado en el marco de la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Una parte de esa labor se ha plasmado en diversas publicaciones y eventos regionales e internacionales realizados en 2024 y 2025 (CEPAL, 2024b, 2024c, 2025a, 2025b) donde, entre otras cosas, la CEPAL planteó a los países de la región diez propuestas para avanzar hacia un pacto por el desarrollo social inclusivo. Además, la CEPAL, junto con los países de la región, ha colocado la desigualdad en el centro de la agenda de sus órganos subsidiarios, como la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe y la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe.

## B. Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: la urgencia de avanzar hacia el desarrollo social inclusivo

La Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social<sup>1</sup>, celebrada en Qatar entre el 4 y el 6 de noviembre de 2025, ha sido una oportunidad histórica para avanzar en la consecución de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y reducir la desigualdad, fortalecer la cohesión social y afianzar la democracia a través de un pacto por el desarrollo social inclusivo (CEPAL, 2025b; Naciones Unidas, 2025). Tras 30 años desde la celebración de la Primera Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, los países del mundo se reunieron en Qatar con el propósito de reafirmar su compromiso con el desarrollo social inclusivo; acordar la promoción de políticas que garanticen la erradicación de la pobreza y el hambre y la reducción de la desigualdad, y que promuevan la cohesión social y la movilidad económica, y reforzar la gobernanza, cooperación internacional y el papel de la sociedad civil en la implementación de políticas efectivas para el desarrollo sostenible.

De la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social surgió la primera declaración política que utiliza el concepto de desarrollo social inclusivo. Esta estrategia de desarrollo sitúa a las personas y sus derechos en el centro, promueve una vida libre de pobreza, hambre y desigualdades sociales. Para alcanzar este nivel de bienestar se requieren políticas institucionales robustas, participación social y crecimiento económico alto sostenido, inclusivo y sostenible. Dicho crecimiento económico, entre otros factores, debe garantizar la sostenibilidad financiera de la columna vertebral de esta estrategia de desarrollo que es el sistema de protección social universal, integral, sostenible y resiliente (CEPAL, 2025a, p. 4; 2024c, 2024d). La transición del concepto de desarrollo social al de desarrollo social inclusivo pone de relieve la necesidad de garantizar el acceso universal a los servicios

<sup>1</sup> Los contenidos específicos de la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social no se han abordado explícitamente en esta edición del *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, ya que se elaboró antes de que se celebrara la Cumbre.

esenciales y superar los obstáculos estructurales que reproducen las desigualdades y la exclusión (CEPAL, 2025a). La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (CEPAL, 2020), el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CEPAL, 2013) y el Compromiso de Tlatelolco (CEPAL, 2025c) constituyen instrumentos fundamentales de esta transición.

Como parte de las actividades preparatorias de la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, los Estados miembros de la CEPAL acordaron proponer un pacto mundial por el desarrollo social inclusivo (CEPAL, 2025b). La CEPAL propuso avanzar hacia este pacto centrándose en diez propuestas estratégicas (véase el diagrama 1).

### Diagrama 1

Diez propuestas para un pacto por el desarrollo social inclusivo

1	Erradicación de la pobreza y el hambre
2	Reducción de la desigualdad
3	Ampliación de los sistemas de protección social universal, integral, sostenible y resiliente
4	Promoción de la protección social digital frente a la transformación digital
5	Reducción de la desigualdad de género y promoción de los sistemas de cuidado
6	Fortalecimiento de la inclusión laboral en un contexto de transformación productiva
7	Inversión en educación: instrumento de la movilidad de los jóvenes
8	Transformación de los sistemas de salud: avanzar hacia la salud universal
9	Fortalecimiento de los sistemas de pensiones frente al acelerado envejecimiento poblacional
10	Movilización de recursos y cooperación multilateral: sostenibilidad financiera del desarrollo social inclusivo

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). Camino a la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 2025: hacia un pacto por el desarrollo social inclusivo. *Informe Especial de la CEPAL*. (1).

Serán necesarios múltiples esfuerzos por parte de los países para cumplir los compromisos acordados en la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y realizar el seguimiento de su implementación. Por eso, en la declaración política emanada de la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, se solicitó a las comisiones regionales de las Naciones Unidas apoyo para el seguimiento, revisión e implementación de la agenda acordada (Naciones Unidas, 2025). En concreto, se invitó a las comisiones regionales a utilizar los mecanismos y plataformas existentes y a convocar reuniones previas a los procesos de examen del progreso de los compromisos con el objeto de evaluar los avances, las deficiencias y las oportunidades de acción. En el caso de América Latina y el Caribe, será la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe la que se encargue de llevar a cabo dichas reuniones preparatorias.

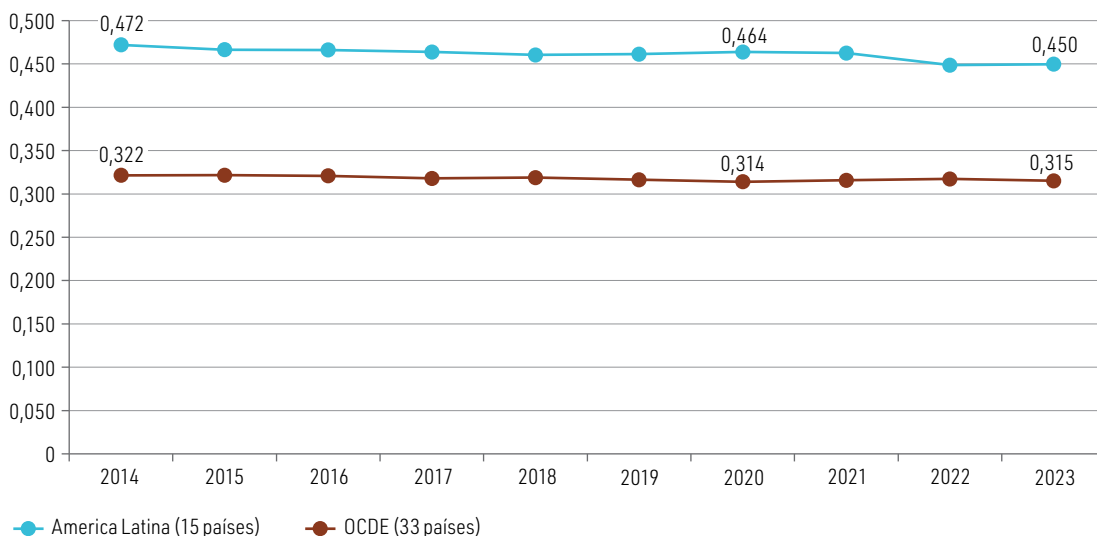
De este modo, la CEPAL se compromete a apoyar a los países de la región con el fin de que se realicen los esfuerzos necesarios para cumplir el pacto. Enfrentar la elevada y persistente desigualdad de la región es uno de los desafíos principales para lograr este objetivo, y es fundamental ejecutar acciones eficientes y efectivas que aborden esta problemática. Por ello, esta edición del *Panorama Social de América Latina y el Caribe* se centra en la trampa de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social, y analiza la multidimensionalidad de la desigualdad y la necesidad de diseñar e implementar políticas integrales para reducirla.

## C. La elevada y persistente desigualdad en América Latina y el Caribe: un obstáculo para el progreso hacia el desarrollo social inclusivo

Los elevados niveles de desigualdad de ingresos de América Latina y el Caribe son un obstáculo para el progreso hacia el desarrollo social inclusivo y contribuyen a la crisis de desarrollo que atraviesa la región (Salazar-Xirinachs, 2023; CEPAL, 2024a, 2024b). Al considerar los últimos diez años, se observa que la desigualdad de ingresos de la región es persistentemente más alta que la de los países de la OCDE (véase el gráfico 1). La CEPAL considera que la desigualdad extrema de la región es inaceptable desde la perspectiva de derechos y justicia social, además de ser ineficiente desde el punto de vista del crecimiento económico. La desigualdad no solo afecta las oportunidades de las personas y limita su acceso al bienestar, sino que también tiene consecuencias negativas para la sociedad en su conjunto y para el desarrollo de los países (CEPAL, 2024a, 2024b). Se trata de un fenómeno que erosiona la cohesión social y la estabilidad de los pactos sociales de distintas maneras, como al generar desconfianza en las instituciones y en las políticas y funcionarios públicos, y debilitar el apego a la democracia (Salazar-Xirinachs, 2023; CEPAL, 2024a).

### Gráfico 1

América Latina (15 países) y OCDE (33 países): índice de Gini, 2014-2023<sup>a</sup>



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), y World Bank Open Data (<https://data.worldbank.org/>).

<sup>a</sup> Promedio simple. Países incluidos de América Latina: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. Los países de OCDE no incluyen a los países de América Latina que forman parte de esa agrupación.

Además de obstaculizar el ejercicio de los derechos de la población, la desigualdad profundiza las otras dos trampas estructurales que afectan al desarrollo de la región, ya que es contraproducente para el crecimiento económico y contribuye a la debilidad institucional y de gobernanza (Salazar-Xirinachs, 2023). De esta manera, en un contexto de incertidumbre y complejidad marcado por desafíos vinculados a la globalización y geopolítica, los acelerados cambios tecnológicos, los efectos del cambio climático, la migración y el menor crecimiento de la economía mundial, que profundizan los desafíos que enfrenta la región, se genera un círculo vicioso entre las tres trampas estructurales del desarrollo que perpetúan la crisis (CEPAL, 2024a).

La CEPAL ha identificado seis factores o causas principales que contribuyen a explicar la elevada desigualdad en los países de la región y los bajos niveles de movilidad y cohesión sociales, a saber: i) el escaso crecimiento, que da lugar a mercados laborales poco dinámicos y con altos niveles de informalidad, junto con las grandes disparidades en la productividad, que generan mercados laborales segmentados, con diferencias significativas en materia de remuneraciones; ii) los sistemas tributarios regresivos; iii) las políticas sociales y de protección social débiles, que no reducen los efectos de la desigualdad arraigada en el ámbito productivo; iv) los sistemas educativos con graves debilidades, que no responden a las nuevas necesidades del mercado laboral asociadas a la revolución tecnológica, y que, además, están segmentados, por lo que no desempeñan el papel que deberían como potente mecanismo de movilidad social; v) la desigualdad de género, y vi) el elevado nivel de desigualdad y segregación espacial en las zonas urbanas, en las que vive el 80% de la población total de la región. A ello se agregan, de manera transversal, la discriminación y las violaciones de los derechos humanos que enfrentan ciertos grupos de población (CEPAL, 2024b).

## **D. La desigualdad es un fenómeno multidimensional con diversas causas que precisa una medición multidimensional con el fin de apoyar políticas integrales dirigidas a reducirla**

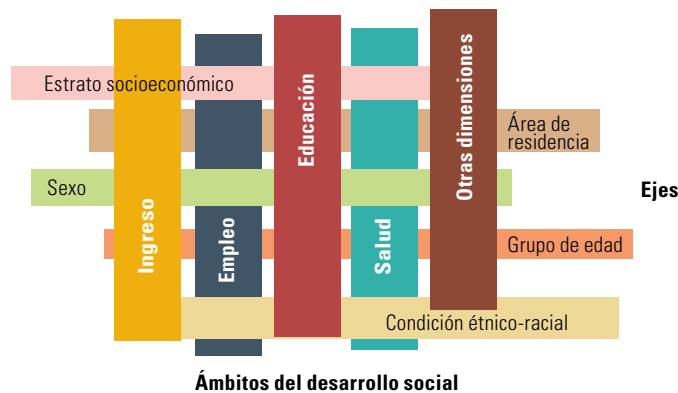
Si bien, tradicionalmente, la desigualdad se ha medido en términos de ingresos, hoy en día existe amplio consenso sobre su carácter multidimensional, que va más allá de las disparidades de ingresos (CEPAL, 2016, 2024b; Bourguignon, 2024; Foster y Lokshin, 2024). La desigualdad es un fenómeno multidimensional que se manifiesta en ámbitos fundamentales para la población, como la educación de calidad y la inclusión laboral, e incide en las diversas áreas que determinan el desarrollo social inclusivo.

Al reconocer el carácter multidimensional de la desigualdad, se hace necesario establecer cuáles son los distintos ejes que la estructuran y que determinan las relaciones sociales, políticas y económicas. La CEPAL (2016) propuso una matriz de desigualdad social como marco analítico que capta la multidimensionalidad de la desigualdad y tiene como objetivo comprender los distintos ámbitos en que se manifiesta (véase el diagrama 2). Este enfoque permite analizar la forma en que las distintas dimensiones de la desigualdad se interrelacionan y se refuerzan entre sí, y la importancia que los ejes estructurantes, como el género, la edad, la etnia y la raza, la zona de residencia y el origen socioeconómico, tienen en la distribución de recursos y oportunidades, y de esta manera acercarse a las causas profundas y multifacéticas de la desigualdad. El reconocimiento de estos ejes y mecanismos es una tarea fundamental para desarrollar políticas integrales que reduzcan la desigualdad y contribuyan a avanzar hacia un desarrollo social inclusivo (CEPAL, 2016, 2024b).

Asimismo, es crucial avanzar en una medición de la desigualdad que la abarque en su integralidad. Durante más de siete décadas, la medición multidimensional de la desigualdad se ha realizado de manera fragmentada e intermitente (CEPAL, 2024b; Alvaredo et al., 2023). Los países de la región enfrentan diversos desafíos para avanzar en este tipo de medición. Entre ellos, cabe destacar la necesidad de mejorar y desarrollar fuentes de información homogéneas que permitan efectuar una medición más precisa de la desigualdad. Esto requiere alcanzar consensos metodológicos que institucionalicen la medición multidimensional de la desigualdad mediante la definición de dimensiones, indicadores y procedimientos que permitan un análisis confiable y robusto (CEPAL, 2024b y 2024c). Contar con este tipo de medición facilitaría el diseño e implementación de políticas integrales para enfrentar la desigualdad de manera efectiva y sostenida.

**Diagrama 2**

La matriz de la desigualdad social en América Latina y el Caribe



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)); Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *La trampa de la alta desigualdad y baja movilidad social en América Latina y el Caribe: un obstáculo para el desarrollo social inclusivo y sostenible*.

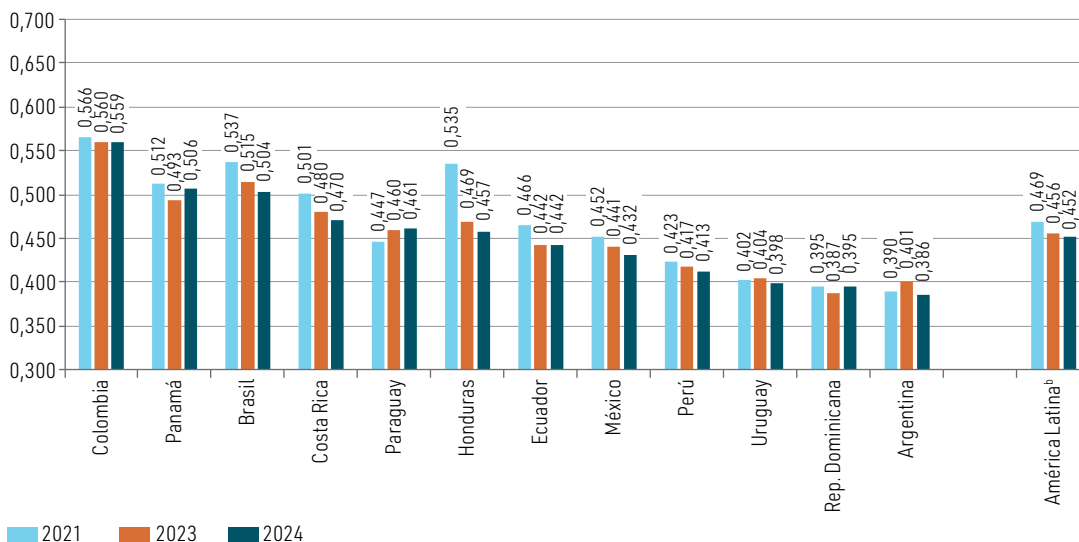
## E. La desigualdad de ingresos se mantiene alta, con una leve tendencia a la baja

La desigualdad de ingresos en América Latina y el Caribe, abordada en el capítulo I, constituye una de las manifestaciones más claras de las brechas socioeconómicas que afectan a la región. Su magnitud es particularmente alta y se expresa de distintas maneras. Por una parte, el índice de Gini promedio de América Latina y el Caribe es el más alto de todas las regiones del mundo, y solo inferior a una subregión de África (África Subsahariana). Así, algunos países latinoamericanos presentan los niveles de desigualdad más altos del mundo (Alvaredo et al., 2023; CEPAL 2024b). Por otra parte, según las encuestas de hogares, el decil superior de ingresos de la región concentra en promedio un tercio del ingreso total nacional, mientras que el decil inferior no alcanza siquiera el 2%. Esto supone una brecha de ingresos de más de 20 veces entre el 10% de la población más rico y el 10% más pobre, lo que conforma un patrón de concentración extrema que apunta a la necesidad de políticas integrales para reducir las profundas desigualdades estructurales persistentes.

Al analizar el comportamiento del índice de Gini, que es el indicador de desigualdad de ingresos más utilizado, la comparación entre las cifras más recientes disponibles en cada país y las de 2014 revela una caída promedio anual del 0,5% en el índice correspondiente a 16 países de la región (véase el gráfico 2). A su vez, en 2024, este índice alcanzó un valor de 0,452 (promedio simple de 12 países). Si bien esta cifra es similar a la registrada en 2023 (0,456), la comparación con 2021 (0,469) revela una leve mejora en la distribución del ingreso. Entre 2021 y 2024, el promedio regional de los 12 países analizados disminuyó a una tasa anual del 1,3%. No obstante, se trata de variaciones reducidas que no implican transformaciones estructurales.

Si bien es positivo que la distribución de ingresos haya mejorado, es importante subrayar que estos avances responden principalmente a dinámicas laborales y a tendencias demográficas de largo plazo, más que a políticas redistributivas. En cuatro de los cinco países que más redujeron la desigualdad entre 2021 y 2024, la mayor parte del avance de las mejoras distributivas se explica principalmente por el mercado laboral. A su vez, la disminución del tamaño de los hogares, impulsada en particular por la menor proporción de niñas, niños y adolescentes, que ha sido más marcada entre los grupos de menores ingresos, ha contribuido a acortar las brechas en el ingreso per cápita entre los quintiles extremos. Este escenario indica que la política pública todavía dispone de un amplio margen para asumir un papel más determinante en la reducción de la desigualdad.

Gráfico 2

América Latina (12 países): índice de Gini, 2021, 2023 y 2024<sup>a</sup>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).  
<sup>a</sup> Los datos de 2021 y 2023 de México corresponden a 2020 y 2022. Los datos del Paraguay no son estrictamente comparables entre 2021 y los años posteriores.  
<sup>b</sup> Promedio simple de 12 países.

Pese a su gran relevancia, la medición de la desigualdad de ingresos enfrenta retos metodológicos considerables. Para mitigar esta dificultad, se ha desarrollado una serie de enfoques, analizados en el capítulo I, que integran las encuestas con los registros tributarios y la información sobre las cuentas nacionales. Entre estos enfoques, figuran las estimaciones del *World Inequality Lab* basadas en las cuentas nacionales distributivas. Aunque los resultados no siempre coinciden con los de las encuestas, al menos para los años posteriores a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), se observa una leve reducción en la participación del 1% más rico en el ingreso total (antes de impuestos), lo que apunta a una mejora respecto al período previo.

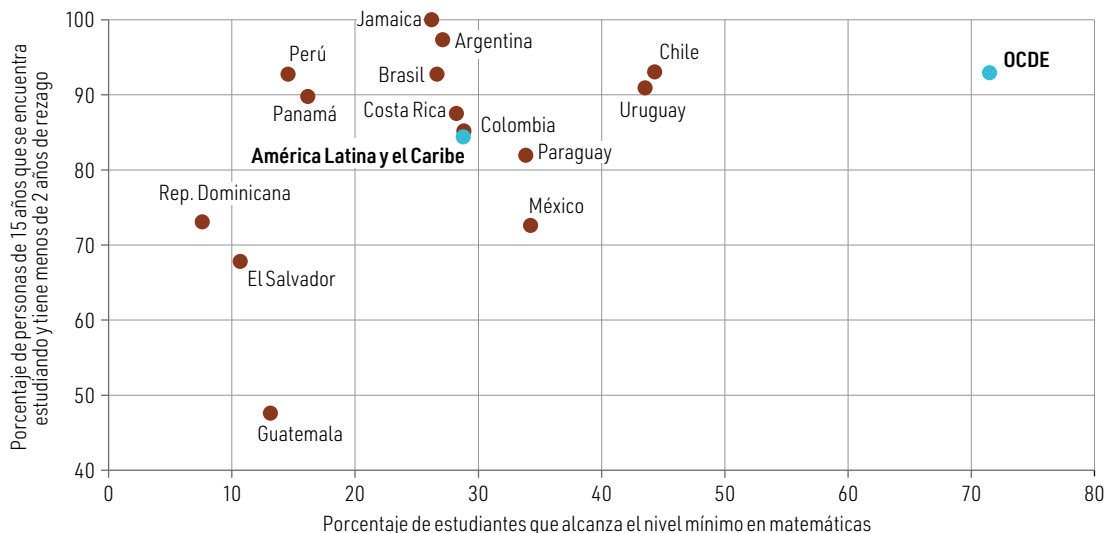
## F. Las debilidades de los sistemas educativos reproducen la desigualdad: urge impulsar una educación de calidad en la región

Un segundo factor que explica la alta desigualdad en los países de la región es la debilidad de sus sistemas educativos y de formación profesional. El capítulo II de esta edición del *Panorama Social de América Latina y el Caribe* señala que, a pesar de los avances en cobertura educativa en las últimas décadas, los países de América Latina y el Caribe aún enfrentan importantes brechas de inclusión y calidad. Estas desigualdades están asociadas con los ejes de la matriz de desigualdad social. Así, persisten desafíos de cobertura educativa, especialmente en el acceso a la educación preprimaria, la conclusión de la educación secundaria y el acceso y permanencia en la educación superior. A ello se agrega una preocupante crisis de aprendizajes, como revela el hecho de que la escolarización no garantice que quienes estudian estén adquiriendo los conocimientos necesarios para enfrentar los desafíos del mundo actual.

El gráfico 3 muestra los persistentes desafíos en materia de cobertura y calidad educativa en los países de la región. En promedio, los países de América Latina y el Caribe que participaron en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) 2022 presentan una cobertura educativa de la población de 15 años casi 14 puntos porcentuales inferior a la de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y la proporción de estudiantes que alcanza el nivel mínimo en matemáticas es 48 puntos menor, es decir, en promedio, los resultados de los países de la OCDE casi triplican el porcentaje obtenido por los países de América Latina y el Caribe. Estas brechas reducen las oportunidades de las personas jóvenes y frenan el desarrollo regional, lo que pone de relieve la necesidad de políticas integrales que garanticen la permanencia escolar y los aprendizajes pertinentes.

### Gráfico 3

América Latina y el Caribe (14 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (33 países)<sup>a</sup>: población de 15 años que se encuentra escolarizada y tiene menos de dos años de rezago, y porcentaje de estudiantes de 15 años que alcanza el nivel mínimo en matemáticas<sup>b</sup> en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), según país, 2022  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2023). *PISA 2022 Results*. OECD Publishing.

<sup>a</sup> Promedio simple. Países incluidos de América Latina y el Caribe: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Países incluidos de la OCDE: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chequia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Lituania, Letonia, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos (Reino de los), Polonia, Portugal, Reino Unido, República de Corea, Suecia, Suiza y Türkiye.

<sup>b</sup> El nivel mínimo es el nivel 2 de logro en la prueba de matemáticas.

En respuesta a la necesidad de avanzar en la medición multidimensional de la desigualdad, el capítulo II presenta una propuesta orientada a promover la medición de la desigualdad educativa a través del índice bidimensional de desigualdad de oportunidades educativas<sup>2</sup>. Al considerar los resultados del índice de desigualdad de resultados educativos ajustado por acceso, que incorpora a estudiantes fuera del sistema escolar, y el índice bidimensional de desigualdad de oportunidades educativas, que combina en un mismo indicador las desigualdades de cobertura y resultados,

<sup>2</sup> El índice bidimensional de desigualdad de oportunidades educativas resulta de la multiplicación de dos componentes: un índice de desigualdad de oportunidades de cobertura, medido como el porcentaje de la población de 15 años que no asiste a un establecimiento educativo o que presenta un rezago educativo de más de dos años, y un índice de desigualdad de oportunidades en resultados, que estima la proporción de la desigualdad de aprendizajes en la prueba de matemáticas de PISA atribuible a factores predeterminados que no dependen del estudiante: su sexo y situación migratoria, el nivel socioeconómico y cultural de su hogar y las características de la escuela a la que asiste.

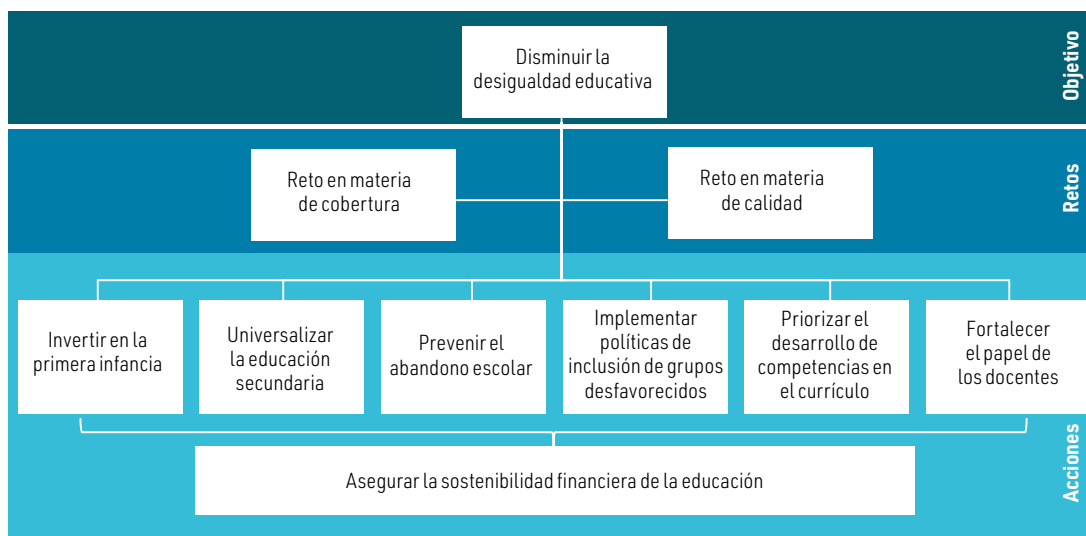
se observa la persistencia de la desigualdad educativa, tanto en términos de cobertura como de aprendizajes. De acuerdo con esos datos, la desigualdad de resultados educativos se incrementa significativamente al incluir la cobertura. De igual manera, los datos muestran que la desigualdad de oportunidades educativas en la región es más del doble que en los países de la OCDE, lo que subraya las deficiencias de los sistemas educativos para compensar adecuadamente las brechas de origen de quienes estudian y funcionar como mecanismos promotores de la movilidad social.

A su vez, si bien la movilidad educativa intergeneracional en la región ha mejorado en las últimas dos décadas, especialmente en los niveles primario y secundario, persisten desafíos importantes en la educación superior, donde el nivel educativo de madres y padres sigue siendo un determinante fundamental. Así, se observa mayor rigidez en la movilidad educativa en los quintiles de ingresos extremos, y es especialmente reducida en el quintil de menores ingresos. Esta situación se ve agravada por una correlación negativa entre la desigualdad de ingresos y la movilidad educativa: a mayor desigualdad de ingresos en un país, menor es la probabilidad de que las hijas e hijos lleguen a tener un nivel educativo más alto que el de sus madres o padres.

Con el objetivo de superar estos desafíos y activar el potencial transformador de la educación, el capítulo II propone un conjunto de estrategias para reducir la desigualdad educativa, tanto en términos de cobertura como de calidad (véase el diagrama 3). Se propone avanzar hacia la universalización de la educación preprimaria, dada su importancia para reducir el abandono y la repitencia escolar y mejorar los aprendizajes. Asimismo, se plantea la necesidad de políticas integrales que incluyan sistemas de alerta temprana para prevenir el abandono escolar, programas de fortalecimiento de las trayectorias escolares, adecuación de la oferta educativa a la diversidad estudiantil, becas, protección de ingresos y cuidados integrales para universalizar la educación secundaria. Además, para mejorar los aprendizajes, se recomiendan políticas centradas en la enseñanza adecuada al nivel de cada estudiante, a través de procesos más personalizados y con el apoyo de la educación digital e híbrida, así como la priorización curricular con énfasis en las competencias cognitivas, socioemocionales y digitales, y la extensión gradual de la jornada escolar según el contexto y nivel de gasto público destinado a la educación. Planificar, diseñar e implementar este tipo de políticas educativas requiere mayor inversión pública con sostenibilidad financiera, y es central comprender que invertir más y mejor en educación no debe entenderse como una consecuencia del desarrollo, sino como una condición indispensable para alcanzarlo.

### Diagrama 3

Estrategias para reducir la desigualdad educativa



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

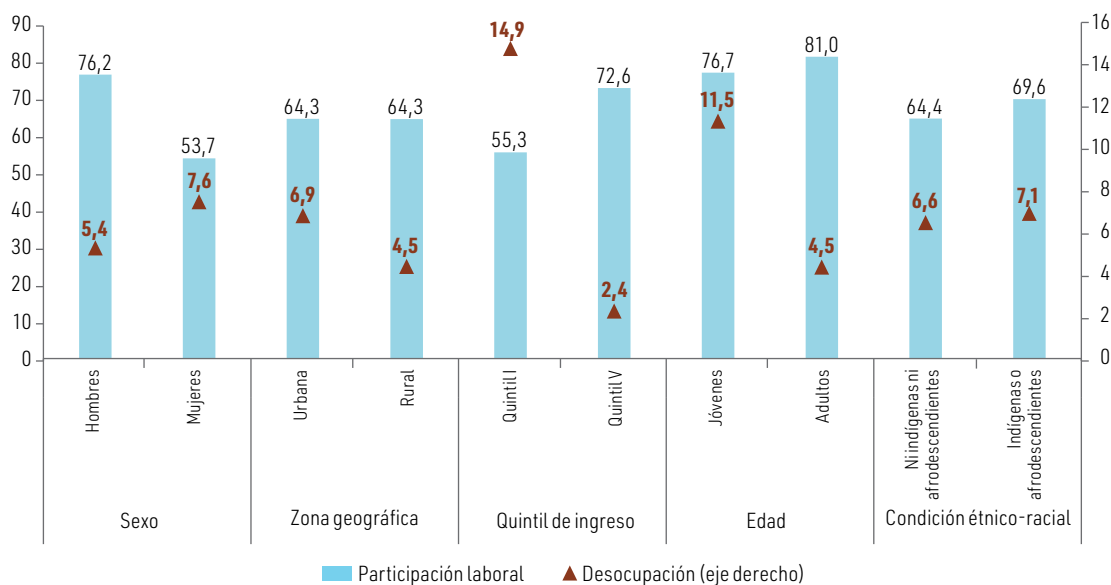
## G. Persisten diversos obstáculos para la inclusión laboral y la formalización del empleo es fundamental para reducir la desigualdad

Las persistentes desigualdades en materia de acceso y calidad educativa están relacionadas, a su vez, con la desigualdad de oportunidades laborales. Como se trata en el capítulo II, esto se debe tanto a las brechas en educación que reproducen las desigualdades en el acceso a empleos de calidad y las barreras para la inclusión laboral, como al bajo crecimiento económico, la escasa creación de empleos formales y la heterogeneidad productiva que caracteriza a las economías de la región. Estos factores generan mercados laborales segmentados y con altos niveles de informalidad que limitan la capacidad de la educación para mejorar las condiciones de vida y reducir la desigualdad.

El mercado laboral en América Latina y el Caribe se caracteriza por una estructura profundamente desigual. Aunque el aumento del nivel educativo debería traducirse en mayor participación, menor desocupación, mejores salarios y más acceso a empleos de calidad para todas las personas, esto no ocurre de manera equitativa, lo que afecta negativamente a grupos históricamente excluidos. En el capítulo II, se muestra que una de cada dos mujeres no participa en el mercado laboral, y que las tasas de desocupación son significativamente más altas entre ellas, así como entre las personas jóvenes, de zonas urbanas y afrodescendientes y pertenecientes a Pueblos Indígenas (véase el gráfico 4).

### Gráfico 4

América Latina (13 países)<sup>a</sup>: tasa de participación laboral y desocupación, por ejes de la matriz de desigualdad social, 2023<sup>b</sup>  
(En porcentajes)



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

**Nota:** Promedio simple. La categoría "jóvenes" incluye a las personas de 15 a 29 años que no asisten a un centro educativo y la categoría "adultos" a todas las personas de 30 a 59 años.

<sup>a</sup> Países incluidos de América Latina: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. En los datos por zona geográfica no se incluye a la Argentina y en los datos por condición étnico-racial no se incluye a la Argentina, Costa Rica, El Salvador, el Paraguay y la República Dominicana.

<sup>b</sup> Los datos relativos al Estado Plurinacional de Bolivia corresponden a 2021 y los de Chile y México a 2022.

Asimismo, la informalidad laboral afecta a casi la mitad de las personas ocupadas, especialmente a las mujeres, personas jóvenes y personas trabajadoras de menores ingresos, lo que se traduce en la falta de cobertura legal y de acceso efectivo a la protección social. Los altos niveles de informalidad limitan el efecto redistributivo de la educación, por lo que es urgente articular el progreso educativo con un mercado laboral que promueva empleos formales, protegidos y de calidad. En este sentido, la formalización laboral debe verse como una estrategia clave para reducir la pobreza y la desigualdad.

En el capítulo II se aplica una metodología<sup>3</sup> para estimar el cambio que se produciría en los ingresos laborales de las personas que actualmente ocupan empleos informales si estos fueran formales y, de ese modo, obtener una aproximación del impacto potencial de la formalización sobre el bienestar de la población. Las simulaciones presentadas muestran que, si todas las personas trabajadoras informales accedieran a empleos formales, sus ingresos promedio aumentarían un 29% y sus niveles de pobreza se reducirían entre el 24,3% y el 12,1%, mientras que el coeficiente de Gini del conjunto de los ingresos laborales disminuiría en un 14%. Por tanto, avanzar en la formalización es una vía concreta para mejorar el bienestar económico y las condiciones de vida de las personas. Es fundamental que este proceso se promueva con una perspectiva sensible a las diferencias, y que se tengan en cuenta las brechas que afectan especialmente a grupos históricamente excluidos y discriminados.

Para fomentar el empleo formal y reducir la desigualdad, es necesario adoptar un enfoque integral que considere políticas de desarrollo productivo, de mercado laboral, regulatorias y de cuidado (véase el diagrama 4). Esto supone transformar la estructura productiva, fortalecer los sectores estratégicos que generan empleo de calidad, y expandir la formación para el trabajo, así como implementar incentivos tributarios y mejorar la fiscalización e intermediación laboral. Además, se debe garantizar el acceso de todas las personas a los sistemas de protección social, independientemente de su situación laboral, y diseñar programas de transición del empleo informal al formal que combinen formación, acceso a servicios financieros y acompañamiento técnico, con una perspectiva interseccional.

#### Diagrama 4

Estrategias y políticas laborales orientadas a la reducción de la desigualdad

Políticas de desarrollo productivo	Políticas de mercado laboral	Políticas de institucionalidad y protección social	Políticas en materia de cuidado
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulso al cambio estructural y crecimiento económico</li> <li>• Promoción de sectores dinámicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementación de políticas activas dirigidas a grupos en situación de vulnerabilidad</li> <li>• Incentivos a la formalización</li> <li>• Fortalecimiento de la intermediación laboral</li> <li>• Capacitación y formación profesional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción de los derechos laborales</li> <li>• Fortalecimiento del salario mínimo</li> <li>• Optimización de la fiscalización</li> <li>• Robustecimiento de la regulación</li> <li>• Vinculación de las políticas laborales con la protección social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corresponsabilidad del Estado, el sector privado y la familia</li> <li>• Promoción de las licencias parentales</li> <li>• Fomento de las acciones afirmativas</li> </ul>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Espejo, A., Trujillo-Salazar, L., Caillaux, E., Figueroa, N. y Robles, C. (2023). Políticas activas de mercado de trabajo en América Latina y el Caribe: desafíos para la inclusión laboral con protección social. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/192). Comisión Económica para América Latina y el Caribe; Huepe, M. (2024). El desafío de la sostenibilidad financiera de la educación en América Latina y el Caribe. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/1). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

El fortalecimiento educativo y la inclusión laboral deben concebirse como pilares del desarrollo social inclusivo. Para ello, es necesario planificar, diseñar e implementar estrategias integrales y contextualizadas como prioridad política que vayan acompañadas de capacidades institucionales robustas, una visión de largo plazo que asegure la sostenibilidad financiera y la implementación de políticas de desarrollo productivo que consoliden la educación y el trabajo como motores para reducir la desigualdad (CEPAL, 2024f).

<sup>3</sup> Las simulaciones emplean un modelo de equilibrio parcial que permite evaluar no solo los beneficios individuales de la formalización, sino también los efectos potenciales agregados que tendría sobre los niveles de pobreza y desigualdad.

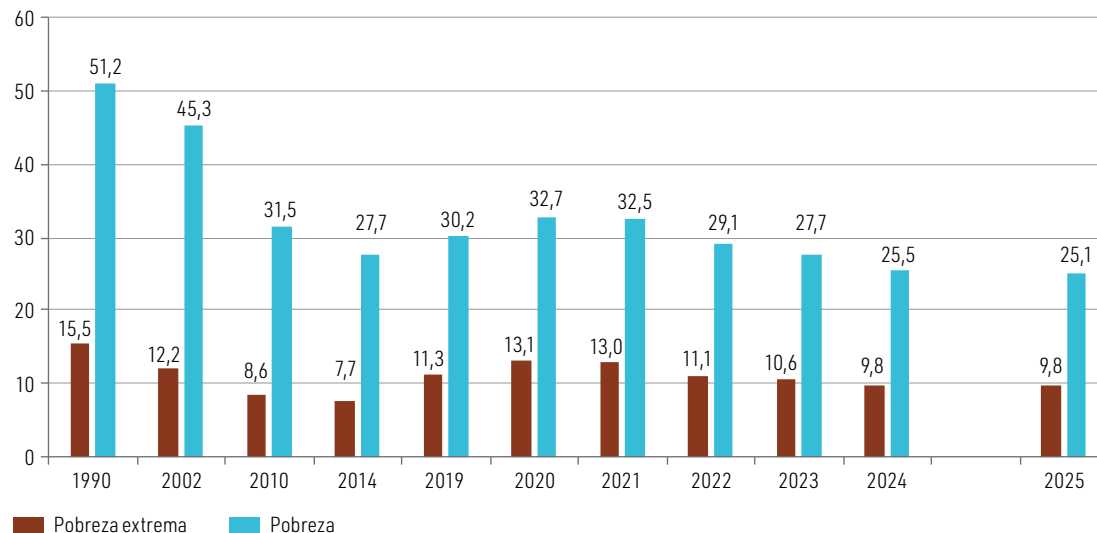
## H. La pobreza monetaria y la pobreza multidimensional muestran una baja significativa en 2024

La persistente y alta desigualdad en América Latina y el Caribe se suma al desafío de erradicar la pobreza, que es la manifestación más extrema de la desigualdad. El avance en la eliminación de la pobreza es una condición esencial para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo. El capítulo I del *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2025* analiza la pobreza desde dos enfoques: uno centrado en la insuficiencia de ingresos, y otro que considera un conjunto más amplio de carencias en distintos ámbitos del bienestar.

Con relación a la pobreza monetaria, en 2024 el 25,5% de la población regional estaba en situación de pobreza, lo que supone una disminución de 2,2 puntos porcentuales respecto de 2023 y de más de 7 puntos porcentuales en comparación con 2020<sup>4</sup>, por lo que alcanzó la tasa más baja registrada desde que hay registro comparable (véase el gráfico 5). Por su parte, la pobreza extrema llegó al 9,8% en 2024, 0,7 puntos porcentuales menos que en 2023, de modo que los avances fueron más modestos que en el caso de la pobreza total. La pobreza extrema aún supera en 2,1 puntos porcentuales el nivel registrado en 2014, cuando se alcanzó el valor más bajo de las últimas tres décadas. Cabe mencionar que la fuente que más impacto tuvo en las variaciones de la pobreza en todos los países, tanto en su reducción como en su aumento, fue el ingreso por trabajo asalariado.

### Gráfico 5

América Latina (18 países)<sup>a</sup>: población en situación de pobreza extrema y de pobreza, 1990-2024 y proyecciones para 2025  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).  
<sup>a</sup> Promedio ponderado. Países incluidos de América Latina: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Con respecto a la pobreza multidimensional, la CEPAL elaboró un índice de pobreza multidimensional para América Latina (IPM-AL) con el fin de responder, por un lado, al desafío de la baja exigencia de los umbrales utilizados en los índices mundiales para el contexto actual de la región, y, por

<sup>4</sup> La reducción de la pobreza en 2024 se explica principalmente por el comportamiento de México y, en menor medida, del Brasil, que representaron el 60% y el 30% de la disminución regional, respectivamente. En el caso de la pobreza extrema, estos países contribuyeron con el 49% y el 31% de la reducción, respectivamente. Sin los resultados de estos dos países, la disminución regional habría sido leve y las incidencias se habrían mantenido en torno a los niveles de 2019.

otro, a la limitada comparabilidad entre las mediciones nacionales (CEPAL, 2025d). El IPM-AL se fundamenta en los enfoques de capacidades y derechos, e incorpora indicadores de privación en cuatro dimensiones: vivienda, salud, educación, y empleo y pensiones. Cada dimensión tiene el mismo peso y está integrada por tres indicadores igualmente ponderados. Para que se considere pobre a una persona, debe tener privaciones en al menos 4 de los 12 indicadores.

Los resultados presentados en el capítulo I muestran una sostenida disminución de la pobreza multidimensional en la región. Entre 2014 y 2024, la pobreza multidimensional cayó del 34,4% al 20,9%, una tendencia a la reducción que se interrumpió en 2020 debido a los efectos de la pandemia. En este período, la pobreza multidimensional fue sistemáticamente más alta en las zonas rurales, entre niñas, niños y adolescentes y en los quintiles más pobres de la distribución del ingreso. Esta realidad corrobora la existencia de grupos sociales que enfrentan desventajas acumuladas que los hacen más vulnerables a la pobreza multidimensional y dificultan su salida de esta.

En torno a 2024, el 29,1% de la pobreza multidimensional en la región se explicaba por privaciones en la dimensión de empleo y pensiones. Un 15,2% de la pobreza total se debía a la mala calidad del empleo y un 11,4% respondía a la falta de inserción laboral. La dimensión de vivienda explicaba el 28,4% de la pobreza multidimensional, el 11% se debía a la falta de acceso a Internet y el 10,9% al hacinamiento. En cuanto a las dimensiones restantes, la educación y la salud representaban un 22,8% y 19,6% de la pobreza multidimensional total, respectivamente.

Al considerar la realidad de los países, se observa una amplia heterogeneidad. Así, mientras que Guatemala, Honduras y El Salvador registraban una incidencia de la pobreza multidimensional superior al 50% hacia 2024, en Costa Rica, el Uruguay y Chile afectaba a menos del 6% de la población<sup>5</sup>. Los países con mayor incidencia de la pobreza registran también la pobreza más intensa: en Guatemala y Honduras, las personas pobres experimentaban carencias en más de dos dimensiones, en promedio, mientras que en Chile, el Uruguay y Costa Rica las experimentaban en menos de una dimensión y media.

## I. Persiste una profunda desigualdad de género que limita el ejercicio de los derechos y la autonomía de las mujeres

Uno de los factores que explican la alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social, es la desigualdad de género. La desigualdad de género afecta especialmente a las mujeres, adolescentes y niñas que enfrentan discriminación. Como se plantea en el capítulo III, reducir la desigualdad de género no es solo una cuestión de compromiso con los derechos humanos, sino también una condición imprescindible para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo y sostenible. Esto se reafirma en el Compromiso de Tlatelolco, que establece una década de acción (2025-2035) para acelerar el logro de la igualdad sustantiva de género y la sociedad del cuidado mediante transformaciones en los ámbitos político, económico, social, cultural y ambiental (CEPAL, 2025c). Para ello, es necesario, entre otras cosas, enfrentar los cuatro nudos estructurales —señalados en la Agenda Regional de Género— que perpetúan la desigualdad de género en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2017) y tienen un impacto directo en la autonomía de las mujeres. Estas brechas se refuerzan mutuamente y limitan el ejercicio efectivo de derechos, el acceso a oportunidades económicas y la participación política y social de las mujeres.

<sup>5</sup> Las diferencias en los resultados entre las mediciones monetarias y multidimensionales de la pobreza se deben a que evalúan distintos ámbitos del bienestar. El indicador monetario considera el ingreso de los hogares como una aproximación al acceso a bienes y servicios para satisfacer necesidades básicas, mientras que el enfoque multidimensional capta privaciones en áreas como la educación, la salud, la vivienda o el empleo. De este modo, es posible que un hogar no se considere pobre en términos de ingreso, pero presente múltiples carencias en otros ámbitos fundamentales del bienestar, y viceversa. Por ello, la incidencia y los perfiles de pobreza difieren según el enfoque aplicado.

El primero de estos nudos es la desigualdad socioeconómica y la persistencia de la pobreza en el marco de un modelo de crecimiento excluyente. Aunque la pobreza monetaria ha disminuido en términos agregados en la región, el índice de feminidad de la pobreza ha ido subiendo, de 105 en 2003 a 113 en 2013 (Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres [CEPAL y ONU-Mujeres], 2025) y 123 en 2024, de manera que las mujeres siguen sobrerrepresentadas en los hogares con menores recursos y enfrentan mayores dificultades de inclusión laboral. Asimismo, la pobreza multidimensional<sup>6</sup> individual afecta en mayor medida a las mujeres que a los hombres, lo que se explica principalmente por una mayor privación en la dimensión de empleo: el peso de esta carencia es casi tres veces mayor en las mujeres que en los hombres (CEPAL, 2025d). Esto responde a las desigualdades existentes en la distribución del trabajo remunerado y no remunerado y en la organización social del cuidado. Este tipo de análisis refuerza la necesidad de avanzar en políticas integrales que vinculen las políticas laborales con las políticas de cuidado y la corresponsabilidad de los cuidados entre géneros, Estado, sector privado y familias.

El segundo nudo estructural hace referencia a la persistente división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado, que sitúan a las mujeres como las principales responsables del trabajo de cuidados, un trabajo esencial para el sostenimiento de la vida. En los diez países de la región<sup>7</sup> que han calculado el valor monetario del trabajo no remunerado de los hogares, este representaría entre el 19% y el 27% del PIB. Esto se da en un contexto de creciente demanda de cuidados impulsado por cambios demográficos, epidemiológicos y climáticos que, junto con la menor disponibilidad de tiempo y de personas para cuidar, configuran una crisis de cuidados que corre el riesgo de profundizarse (CEPAL, 2025e).

El tercer nudo estructural está relacionado con los patrones culturales patriarcales, discriminatorios y violentos, que se reflejan en prácticas nocivas que reproducen la subordinación de las mujeres, así como en la alta prevalencia de la violencia de género y la persistencia de los feminicidios en la región (en 2024 al menos 11 mujeres fueron asesinadas por razón de género cada día). Asimismo, las desigualdades se profundizan en el caso de las mujeres que enfrentan múltiples formas de exclusión y discriminación, como las mujeres indígenas, afrodescendientes, con discapacidad, niñas y jóvenes, en contextos migratorios y rurales, lo que hace evidente el modo en que los ejes estructurantes de la desigualdad se interrelacionan y se refuerzan entre sí.

El cuarto nudo corresponde a la concentración del poder y las relaciones de género en el ámbito público. A pesar de los avances normativos dirigidos a incrementar la participación política y de la implementación de mecanismos como medidas de paridad y cuotas de género, la paridad de género sigue siendo una meta pendiente en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial y en los gobiernos locales.

Estos nudos estructurales se manifiestan desde edades tempranas e influyen en la trayectoria vital de las niñas, adolescentes y jóvenes, por lo que reproducen la desigualdad en sus múltiples dimensiones, como se expone en el capítulo III. Un fenómeno importante es la mayor prevalencia de los matrimonios infantiles, las uniones tempranas y los embarazos adolescentes, particularmente entre los quintiles de menores ingresos. En 15 países con información disponible, entre un 24% y un 55% de las mujeres de 20 a 24 años del quintil de ingresos más bajo estaban casadas o en una unión antes de los 18 años, en comparación con entre un 2% y un 32% de las mujeres del quintil de ingresos más altos. Por otra parte, en el grupo etario de 15 a 29 años, se observa que una mayor proporción de hombres participa en el mercado laboral, mientras que muchas mujeres se encuentran fuera del sistema educativo y del empleo remunerado y dedican mucho tiempo, en algunos casos

<sup>6</sup> Un desafío considerable de las mediciones multidimensionales es captar las desigualdades de género. En una medida como el IPM-AL, las privaciones individuales se transforman en carencias en el hogar, lo que invisibiliza las brechas dentro de los hogares. A fin de evaluar las brechas de género en la población de 20 a 59 años con los indicadores del IPM-AL, las privaciones individuales no se convirtieron en carencias del hogar (CEPAL, 2025d).

<sup>7</sup> Los países que cuentan con estos datos son: Argentina (2020), Chile (2025), Colombia (2021), Costa Rica (2022), Ecuador (2017), El Salvador (2017), Guatemala (2014), México (2021), Perú (2010) y Uruguay (2021).

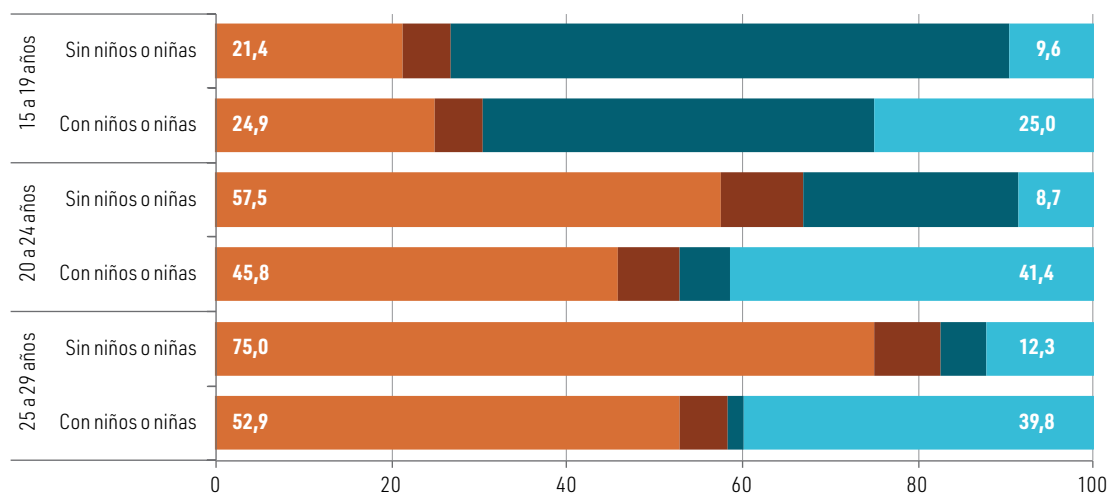
hasta 75 horas semanales, al trabajo no remunerado. En todos los quintiles de ingresos de los hogares, la proporción de mujeres jóvenes que tienen como actividad principal el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado supera ampliamente la de hombres, especialmente en los hogares con menores ingresos. A su vez, la presencia de niñas y niños en el hogar incrementa de manera significativa las demandas de cuidados y limita el acceso de las mujeres jóvenes a oportunidades educativas y laborales (véase el gráfico 6).

### Gráfico 6

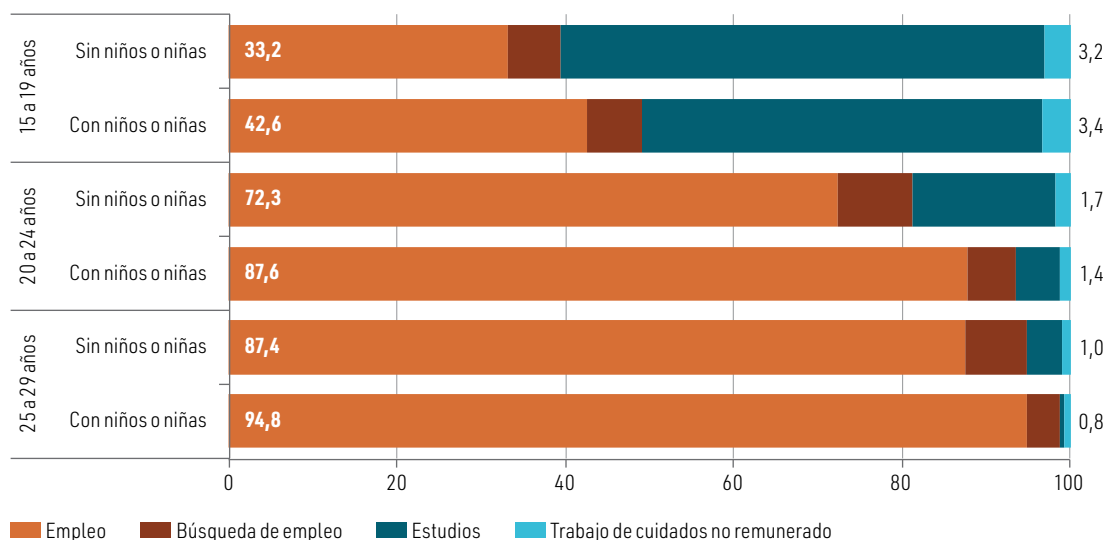
América Latina (15 países)<sup>a</sup>: actividad principal de las personas de entre 15 y 29 años, según sexo, tramos de edad y presencia de niñas y niños (de 0 a 5 años) en el hogar, 2024<sup>b</sup>

(En porcentajes)

#### A. Mujeres



#### B. Hombres



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). *Banco de Datos de Encuestas de Hogares*. <https://badehog.cepal.org>.

<sup>a</sup> Promedio ponderado. Países incluidos de América Latina: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

<sup>b</sup> Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia y El Salvador corresponden a 2023 y los de Chile, a 2022.

La división sexual del trabajo también se refleja en la segregación de género en la educación terciaria, especialmente en las áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM), donde un 10,8% de las mujeres graduadas en la educación terciaria obtiene su título en estas áreas, frente a un 29,3% en el caso de los hombres. En contraste, en las áreas relacionadas con el sector ampliado de los cuidados —enseñanza, salud y bienestar—, un 40,6% de las mujeres graduadas en la educación terciaria obtiene su título en estas áreas, frente al 21,9% en el caso de los hombres. La segregación de género en la educación terciaria, junto con factores vinculados a la división sexual del trabajo y la desigual organización social del cuidado, refuerzan las brechas de género en el mercado laboral y profundizan la trampa de la alta desigualdad de la región.

Para enfrentar la desigualdad de género, es necesario implementar políticas públicas que contribuyan a eliminar estereotipos e impulsen la participación de las mujeres en todas las áreas del conocimiento, incluidas las de CTIM. Es necesario, además, profesionalizar y certificar las competencias de quienes trabajan en el sector del cuidado, para lo cual se ha de promover la calidad, valoración y dignificación de este trabajo mediante políticas de formación continua, el reconocimiento de saberes y el acceso a condiciones laborales adecuadas. Asimismo, por su potencial, entre otros beneficios, para crear empleo y aumentar los ingresos, así como para habilitar una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral, se ha de considerar la economía del cuidado como un sector estratégico para la transformación productiva que la región necesita para enfrentar la crisis del desarrollo. Por tanto, se hace un llamado a transitar hacia una sociedad del cuidado, como un nuevo estilo de desarrollo que sitúe la sostenibilidad de la vida y el planeta en el centro, y reconozca el cuidado como un derecho humano fundamental, garantice los derechos tanto de quienes requieren cuidados como de quienes los proveen, y promueva el derecho al autocuidado conforme a principios de igualdad, universalidad y corresponsabilidad social y de género (CEPAL, 2025c, 2025e).

## **J. La desigualdad en forma de discriminación, exclusión y vulneración de derechos de las personas con discapacidad, los Pueblos Indígenas y las personas migrantes**

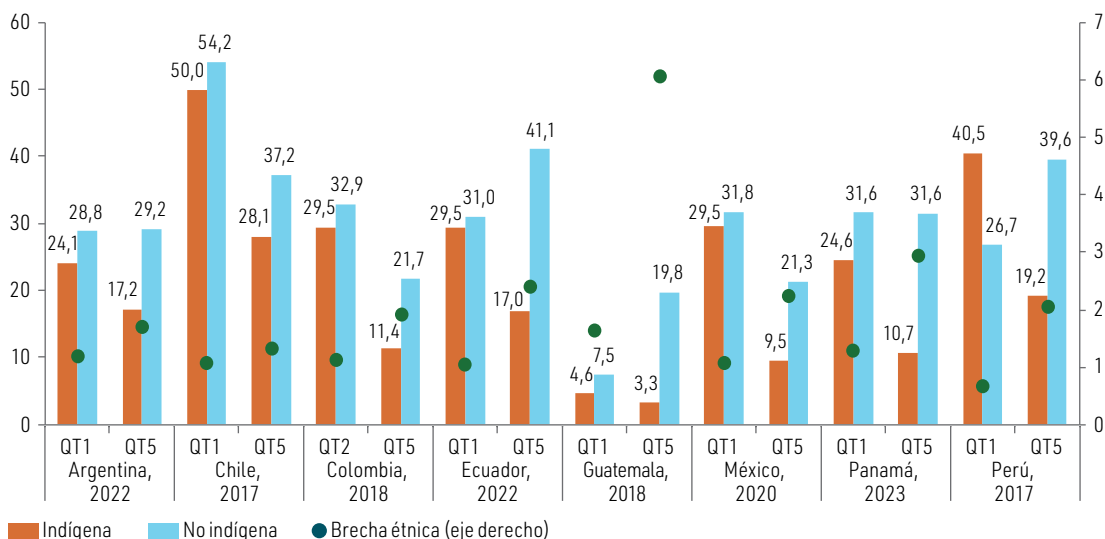
La desigualdad también se manifiesta en la vulneración de los derechos y la exclusión de determinados grupos de población, como se analiza en el capítulo III. Este es el caso de los Pueblos Indígenas, las personas migrantes y las personas con discapacidad, que son algunos de los grupos de población objeto de medidas prioritarias en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CEPAL, 2013) y a quienes más afecta la trampa de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social, agudizada por la exclusión, discriminación y vulneración histórica de sus derechos individuales y colectivos.

En todos los países de la región, los territorios ancestrales, donde habita la mayor parte de los Pueblos Indígenas, presentan déficits históricos de inversión, infraestructura, recursos y gobernanza, así como diversas amenazas, entre ellas, la usurpación y degradación ambiental de los territorios y la violencia hacia las comunidades y sus representantes. Estos desafíos, combinados con la exclusión, discriminación y vulneración histórica de sus derechos individuales y colectivos, generan una intersección de desigualdades étnico-territoriales que se refleja, por ejemplo, en una tasa de acceso a la educación superior más baja entre las personas jóvenes indígenas que entre las no indígenas, y aun más baja entre quienes viven en zonas rurales y regiones con alta concentración indígena (véase el gráfico 7). Estas brechas se manifiestan también en el plano municipal, y los municipios con alta concentración indígena —que en muchos casos se superponen con territorios ancestrales, aunque no coincidan exactamente— registran menores niveles de logro escolar.

## Gráfico 7

América Latina (8 países): porcentaje de población indígena y no indígena de 20 a 29 años que accede a la educación superior, en los quintiles territoriales primero (QT1)<sup>a</sup> y último (QT5) de presencia indígena a escala de divisiones administrativas menores (DAME) y brecha étnica en cada quintil territorial<sup>b</sup>, censos de la ronda de 2020

(En porcentajes y razón No indígenas/Indígenas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales disponibles en el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, usando REDATAM.

<sup>a</sup> En el caso de Colombia, se tomó el segundo quintil territorial de presencia indígena (QT2) porque había muy pocos casos en el primer quintil territorial (QT1).

<sup>b</sup> La brecha étnica se obtuvo como el cociente entre el porcentaje de jóvenes no indígenas de 20 a 29 años que acceden a la educación superior y el porcentaje de jóvenes indígenas que accede a ella, en cada quintil territorial.

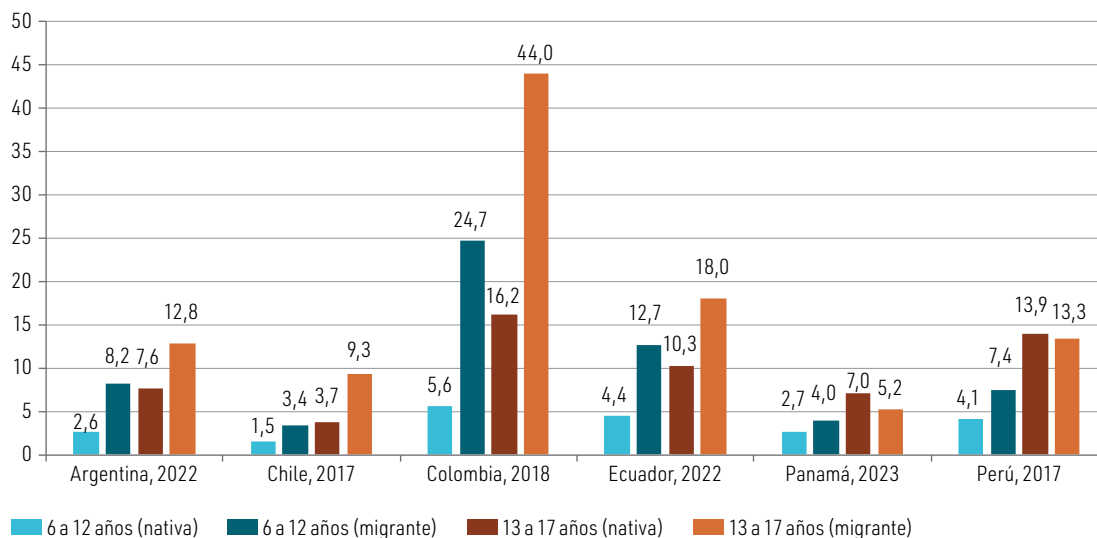
Abordar las desigualdades que enfrentan los Pueblos Indígenas implica reconocer su identidad y sus derechos como tales, su defensa de territorios ancestrales, teniendo en cuenta su diversidad territorial, cultural y sociopolítica, y garantizar el ejercicio de los derechos colectivos reconocidos. Además, es fundamental garantizar el acceso a servicios básicos y a oportunidades educativas y laborales en estos territorios adaptadas a las realidades locales, y que integren saberes tradicionales, prácticas de cuidado, manejo ambiental, agroecología y modelos de emprendimiento colectivo. Las acciones afirmativas, como cuotas o becas específicas, sobre todo para la educación secundaria y superior, así como la infraestructura adecuada, la conectividad digital y el apoyo especial a docentes bilingües y con formación intercultural, contribuyen a promover la inclusión educativa.

Por otra parte, al considerar la situación de las personas migrantes internacionales, se constata que, si bien América Latina y el Caribe sigue registrando una emigración neta negativa, y sus saldos migratorios negativos son cada vez mayores<sup>8</sup> (Naciones Unidas, 2024), en las últimas décadas la inmigración se ha vuelto más común para numerosos países de la región por el creciente flujo intrarregional (CEPAL, 2023a). Este grupo de población enfrenta diversos obstáculos para ejercer sus derechos, y se observa, por ejemplo, que la exclusión educativa afecta de manera significativa y desproporcionada a niñas, niños y adolescentes migrantes (véase el gráfico 8).

<sup>8</sup> Los saldos migratorios corresponden a la diferencia entre el número de inmigrantes y el número de emigrantes en un período dado.

**Gráfico 8**

América Latina (6 países): población en edad escolar que no asiste a instituciones educativas formales, por tramos etarios según condición migratoria, censos de la ronda de 2020  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales disponibles en el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) -División de Población de la CEPAL, usando REDATAM.

La inclusión escolar de las personas migrantes requiere mecanismos ágiles de convalidación de estudios y reconocimiento de títulos; educación acelerada; programas de nivelación y escuelas con jornada extendida que ofrezcan refuerzo académico y apoyo psicosocial para reducir el abandono y el rezago; acceso a la educación y formación técnica y profesional; cursos de idiomas locales, donde sea necesario; reconocimiento de la diversidad cultural; cupos en universidades; ayudas económicas y subsidios para materiales y transporte; protocolos contra el acoso; currículos interculturales, y sensibilización de la comunidad educativa en materia de diversidad cultural.

La discriminación que enfrenta este grupo de población queda de manifiesto cuando se considera que, si bien, en varios países de la región, las personas migrantes internacionales, y en especial las mujeres, tienen tasas de participación laboral mayores y mayor escolaridad que sus pares nativas (CEPAL, 2023a), presentan una inserción ocupacional más informal que ellas. Esto indica la presencia de barreras para acceder a empleos asalariados formales, la falta de opciones laborales estables y, en consecuencia, el recurso al autoempleo o a trabajos informales, generalmente precarios, como estrategia de generación de ingresos.

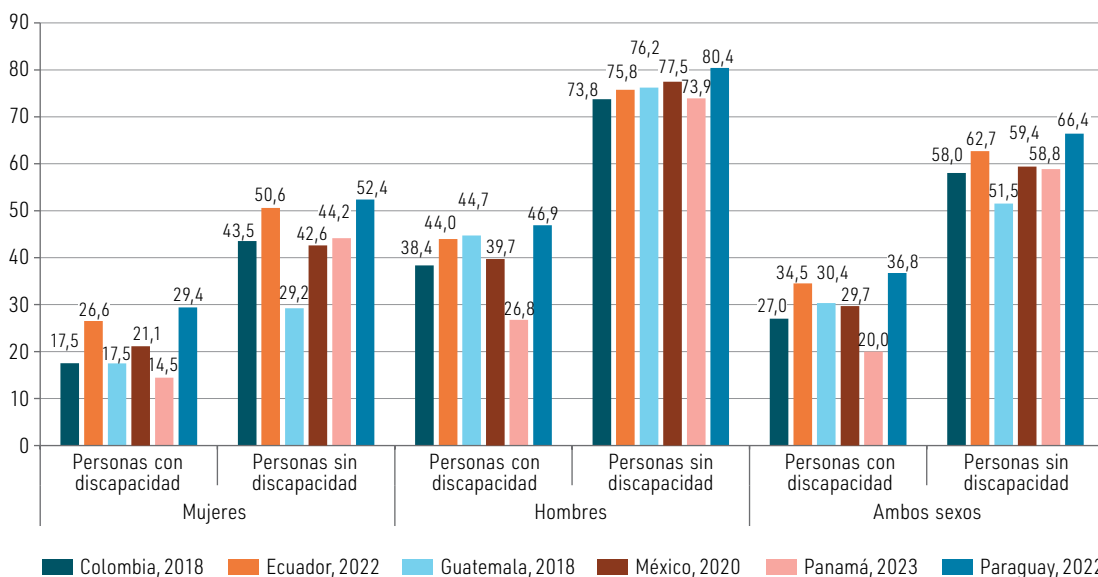
Para avanzar en su inclusión laboral, es preciso contar con programas que brinden orientación para la búsqueda de empleo; facilitar su acceso a programas nacionales y locales de empleo y emprendimiento, y promover la certificación de competencias y el desarrollo de habilidades técnicas. Son útiles, asimismo, las campañas y capacitaciones que valoran la diversidad cultural y el aporte de las personas migrantes y que combaten la xenofobia. La regularización migratoria, aunque no es suficiente por sí sola, es fundamental para la inclusión educativa y laboral de las personas migrantes, y debe fortalecerse el marco de una gobernanza basada en derechos que garantice desplazamientos seguros, ordenados y regulares.

La población con discapacidad constituye otro grupo que enfrenta diversas barreras y desigualdades en términos de inclusión social a causa de la discriminación. En atención a esto, en las últimas décadas se han forjado un marco internacional de derechos de las personas con discapacidad y un conjunto de instrumentos dirigidos a promover y proteger el ejercicio de dichos derechos (CEPAL, 2021).

Sin embargo, persisten desafíos para su implementación, tal como se examina en el capítulo III. Las personas con discapacidad tienen menos años de escolaridad y menor nivel educativo que las personas sin discapacidad. En materia laboral, presentan una tasa menor de participación que sus pares sin discapacidad y mayor propensión a no buscar empleo por considerar que su discapacidad es un impedimento para su contratación, así como por problemas de accesibilidad, restricciones de las familias y empleadores, estereotipos y estigmas sobre su aptitud para trabajar. Las mujeres con discapacidad enfrentan exclusión en particular, y registran porcentajes de participación en la fuerza de trabajo inferiores al 30%, en comparación con cerca del 50% entre las mujeres sin discapacidad (véase el gráfico 9).

### Gráfico 9

América Latina y el Caribe (6 países): población en la fuerza de trabajo (15 años y más) según condición de discapacidad y sexo, censos de la ronda de 2020  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales disponibles en el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, usando REDATAM.

Para abordar las desigualdades que enfrentan las personas con discapacidad, es preciso asegurar su acceso a una educación inclusiva y adaptada a sus necesidades, que elimine prejuicios y prácticas discriminatorias excluyentes. Se necesitan subvenciones e incentivos financieros dirigidos a las empresas, instituciones y particulares para que contraten personas con discapacidad y realicen los ajustes razonables necesarios para que puedan ejercer su derecho al trabajo en igualdad de condiciones. Además, hay que transversalizar la perspectiva de la discapacidad en los programas de autoempleo, adoptar medidas de accesibilidad y sistemas de apoyo e implementar estrategias incluyentes de capacitación para el desarrollo profesional y formación continua de las personas con discapacidad.

Las múltiples y diversas expresiones de la desigualdad que enfrentan estos grupos de población, que se repiten en otros, como las poblaciones afrodescendientes, dan fuerza al llamado a implementar políticas integrales que permitan hacer frente a la exclusión, la discriminación y la vulneración histórica de sus derechos. Para ello, es crucial su participación en las decisiones que les atañen y la aplicación de las leyes y normas nacionales e internacionales en favor de su inclusión y el ejercicio de sus derechos. El diseño e implementación de estas políticas requiere fortalecer las capacidades institucionales, como se aborda en el capítulo IV.

## K. Las limitadas capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) de las instituciones debilitan la implementación de políticas para reducir la desigualdad

La alta desigualdad de la región interactúa con la trampa de bajas capacidades institucionales y de gobernanza poco efectiva, lo que obstaculiza la gestión de las transformaciones indispensables en la región (CEPAL, 2024b). Los contextos institucionales regionales, marcados por su debilidad, alta fragmentación y demandas sociales urgentes, dificultan el abordaje de la desigualdad mediante políticas públicas integrales y efectivas que perduren en el tiempo y puedan adaptarse a los contextos cambiantes (CEPAL, 2024a; Salazar-Xirinachs y Boeninger Sempere, 2025). Avanzar en la reducción de la desigualdad requiere una base sólida de capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) de las instituciones, espacios de diálogo permanentes, amplios y representativos, y una gobernanza efectiva que resuelva las diferencias y contribuya a lograr una mayor convergencia y coordinación entre los actores políticos, económicos y sociales (Salazar-Xirinachs, 2023; CEPAL, 2024b).

En un escenario marcado por crisis globales y cambios acelerados en múltiples dimensiones, los países de la región han de fortalecer su capacidad para desarrollar formas nuevas y ágiles de adaptación a diversos procesos y transiciones, y pasar de una lógica prescriptiva y aspiracional a otra estratégico-operativa que permita a las instituciones contar con las capacidades efectivas y necesarias para conducir, implementar y sostener las transformaciones precisas para superar la crisis del desarrollo (Salazar-Xirinachs y Boeninger Sempere, 2025). Es por ello que la CEPAL ha planteado la necesidad de fortalecer las capacidades TOPP, de modo que las políticas orientadas a la reducción de la desigualdad cuenten con: i) diagnósticos apropiados con base empírica a través de las capacidades técnicas; ii) capacidades operativas para que su ejecución sea fuerte y sólida; iii) capacidades políticas que garanticen su legitimidad, viabilidad y continuidad, y iv) capacidades prospectivas para no perder la vigencia y adaptarse rápidamente a los cambios en el entorno (Salazar-Xirinachs y Boeninger, 2025).

Estas capacidades institucionales TOPP fortalecidas constituyen la base para que las normas, los marcos organizacionales, los instrumentos de gestión y la dimensión financiera puedan implementarse y gestionarse de manera efectiva y atiendan a las necesidades y derechos de toda la población, con un énfasis particular en los grupos que enfrentan mayores obstáculos para ejercer sus derechos. Como se plantea en el capítulo IV, los países de la región han logrado avanzar en esta dirección, por ejemplo, a través de la ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos, a nivel constitucional y a nivel de la legislación nacional, y mediante el fortalecimiento de sus marcos normativos. Esto ha ido acompañado, en el seno de los gobiernos, de la presencia de instancias especializadas encargadas de la implementación de políticas que abordan la desigualdad que enfrentan las mujeres, niñas, niños y adolescentes, las personas mayores y las personas con discapacidad, entre otros grupos. No obstante, sigue habiendo retos para dotar a la institucionalidad social de mayores recursos financieros, y también técnicos y humanos, así como para coordinar la lucha contra la discriminación de manera más sistemática.

Asimismo, la visibilidad estadística de los grupos de población que han sido históricamente excluidos, y cuyos derechos se han vulnerado sistemáticamente, es también fundamental para fortalecer las capacidades técnicas de las instituciones y desarrollar diagnósticos robustos que den lugar a diseños de políticas con base empírica. En este sentido, tanto los censos de población como las encuestas de hogares de los países de la región han realizado avances al incorporar preguntas y datos desagregados según el sexo de las personas residentes en cada hogar, la autoidentificación

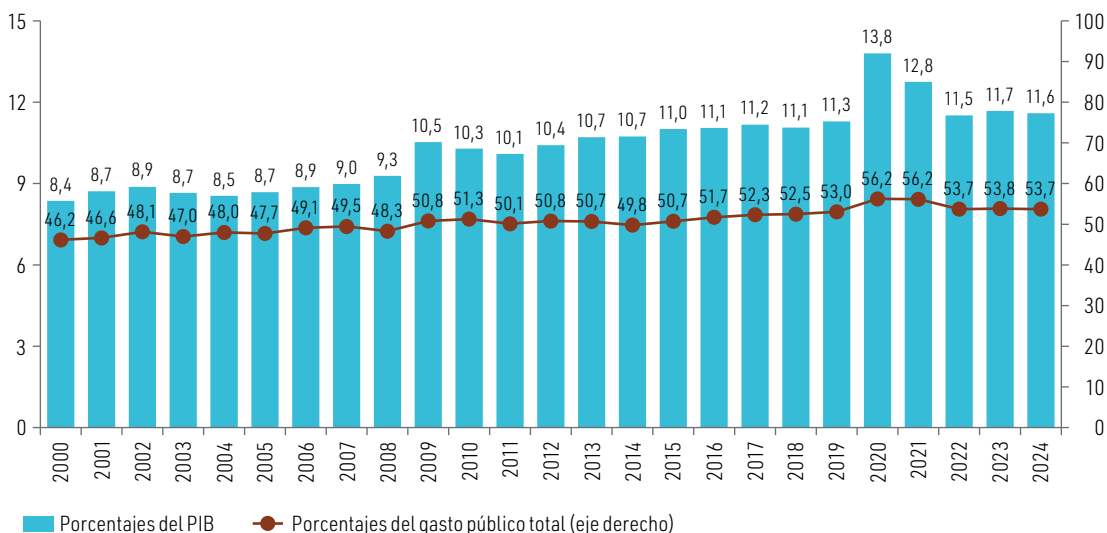
de Pueblos Indígenas y afrodescendientes, y la situación de discapacidad y nacionalidad, entre otros. No obstante, sigue habiendo desafíos relacionados con la calidad y disponibilidad de estos datos, y con la regularidad con que se recopilan.

## L. El gasto social se ha estabilizado tras la pandemia

La disponibilidad de recursos y sostenibilidad financiera es una dimensión fundamental para apoyar el desarrollo de las capacidades institucionales TOPP requeridas para enfrentar las múltiples desigualdades presentes en los países de América Latina y el Caribe y posibilitar el diseño y la implementación de políticas y acciones que impulsen las transformaciones necesarias para el desarrollo social inclusivo de la región. El capítulo IV muestra que, al considerar la evolución del gasto social en los últimos 24 años, se observa una tendencia al crecimiento relativamente estable del gasto público social de los gobiernos centrales en América Latina en relación con el PIB entre 2000 y 2019 (véase el gráfico 10). En 2020 y 2021 se generó un alza de mayor magnitud, debido a la crisis provocada por la pandemia de COVID-19, y se observaron los niveles de gasto social más altos registrados en la región en este siglo, hasta alcanzar un 13,8% del PIB en 2020 (CEPAL, 2023b). En el trienio 2022-2024 la reducción alcanzó, en promedio, 1,2 puntos porcentuales del PIB con respecto al nivel de 2021, y 2,2 puntos porcentuales con respecto al de 2020. En 2024, 24 países de la región registraron un nivel de gasto social del gobierno central equivalente en promedio al 11,6% del PIB y un 53,7% del gasto público total.

### Gráfico 10

América Latina (17 países)<sup>a</sup>: gasto público social del gobierno central, 2000-2024<sup>b</sup>  
(En porcentajes del PIB y del gasto público total)



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

<sup>a</sup> Promedio simple. Países incluidos: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

<sup>b</sup> La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a la administración central, y la del Perú, al gobierno general. Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia corresponden a 2021, y los del Brasil, Panamá y el Paraguay, a 2023.

Esta cifra revela una estabilización del gasto en los últimos años, tras la reducción desde los valores máximos observados en 2020 ocasionada por la pandemia de COVID-19. Sin embargo, existe una gran heterogeneidad entre los países en lo que respecta al gasto público social del gobierno central.

Así, tres países gastan más del 15% del PIB, mientras que otros siete presentan un gasto inferior al 10% del PIB<sup>9</sup>. A nivel subregional, en los siete países del Caribe de los que se cuenta con información (Bahamas (Las), Belice, Barbados, Guyana, Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tabago), el nivel de gasto social promedio del gobierno central fue del 11% del PIB en 2024, por lo que se mantiene la tendencia a la estabilización en los últimos años, mientras que los 17 países de América Latina indican un 11,6% del PIB (0,1 puntos porcentuales menos que el año anterior).

La tendencia de la participación del gasto público social en el gasto público total del gobierno central también registró cierta estabilización, con un nivel promedio del 53,7% para América Latina en 2024, solo 0,1 puntos porcentuales inferior al de 2023. Así, el gasto público social continúa siendo el principal componente del gasto público total en América Latina. En el caso de los siete países del Caribe mencionados, la participación del gasto social en el gasto público total registró un aumento de 1,1 puntos porcentuales entre estos siete países, y se situó en un 41,1% del gasto público total en 2024, lo que revela ciertas diferencias en las prioridades de esta subregión en materia social en relación con América Latina al ubicarse por debajo del 50% del gasto público total.

Asimismo, el gasto público social del gobierno central por persona, en dólares de 2018, alcanzó en 2024 un promedio de 1.326 dólares entre los 24 países de la región con información disponible. Esto representa un incremento de 37 dólares por persona respecto de 2023, es decir, un monto equivalente al 2,9% del gasto per cápita de dicho año.

Entre los 17 países de América Latina, el valor promedio del gasto social del gobierno central por persona fue de 1.110 dólares en 2024, 53 dólares por debajo de su nivel más alto, alcanzado en 2022, pero 3 dólares por encima del registrado en 2023. Entre los siete países del Caribe mencionados, se registró una gran expansión del gasto social por persona en 2024, que sumó en promedio 121 dólares, hasta llegar a 1.852 dólares. Esto representa un aumento del 7% con respecto a 2023. Al comparar estos datos con el promedio de los países latinoamericanos, se observa que se mantiene una brecha considerable a favor del Caribe, subregión que registró en 2024 un gasto social per cápita superior al de América Latina en un 67%.

Las tendencias regionales del gasto social observadas se dan en un contexto de persistente desaceleración del consumo privado, deterioro del poder adquisitivo de los salarios reales, baja creación de empleo, bajos niveles de confianza de las personas por la alta incertidumbre debido a las tensiones geopolíticas, la volatilidad financiera y las restricciones comerciales, y agotamiento del ahorro acumulado por las familias en los últimos años, lo que incide en el nivel de recaudación fiscal. A ello se han sumado políticas económicas monetarias restrictivas para controlar la inflación, con tasas de interés por encima de los niveles normales, además de las marcadas fluctuaciones de precios de las materias primas en el mercado mundial, problemas a los que se añade la reciente escalada arancelaria y que contribuyen a la configuración de un panorama de bajo crecimiento económico en la región (CEPAL, 2024e, 2025f).

Por otro lado, el gasto social del gobierno central en las seis funciones de gobierno en 2024 presentaba una estructura relativamente estable desde 2000. En América Latina, las funciones de protección social y educación siguen a la cabeza del gasto social, con el 4,4% del PIB y el 3,8% del PIB, respectivamente. La tercera función social que acapara el mayor nivel del gasto sigue siendo la de salud, que alcanzó un 2,7% del PIB en 2024. Esta distribución se replica en América del Sur, pero con un gasto en protección social algo mayor (6,4% del PIB). En contraste, el gasto en la función de protección social en Centroamérica, México y la República Dominicana, solo llega al 2,1% del PIB, similar al del Caribe, que alcanza un nivel promedio del 2,5% del PIB en esta función.

Por último, como muestra el capítulo IV, las transferencias públicas de ingresos, como los sistemas de pensiones no contributivas o las transferencias monetarias, tienen un efecto importante en la

<sup>9</sup> Los países con un gasto público social del gobierno central superior al 15% del PIB son el Brasil, el Uruguay y Chile, mientras que Bahamas (Las), El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Panamá y la República Dominicana tienen un gasto inferior al 10%.

reducción de la pobreza y la pobreza extrema. Como promedio simple de 11 países, el efecto de las transferencias en la reducción de la pobreza total fue de 2,5 puntos porcentuales en 2014, lo que representa una disminución del 9% en su incidencia. Pese a que en 2023 los niveles de pobreza registrados fueron algo menores, las transferencias públicas tuvieron un impacto aún mayor, un descenso de 3,5 puntos porcentuales (15% de reducción en los niveles de incidencia). Una tendencia similar y algo más pronunciada se observó en la reducción de la pobreza extrema, donde su efecto de caída pasó de 2,2 puntos porcentuales en 2014 (24% de reducción de la incidencia) a 2,7 puntos porcentuales en 2023 (31% de reducción de la incidencia). Estas tendencias muestran la importancia de los sistemas de protección social para la población de menores recursos a través de su impacto en los ingresos de las personas en situación de pobreza extrema. Cabe, no obstante, fortalecer el diseño de tales sistemas con el objetivo central de erradicar la pobreza (CEPAL, 2024d).

## **M. Es indispensable adoptar políticas públicas integrales para promover el desarrollo social inclusivo y superar la trampa de la alta desigualdad**

Superar la trampa de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social requiere diseñar e implementar políticas integrales que aborden las seis causas fundamentales de la desigualdad (CEPAL, 2024b). En este sentido, la implementación de medidas parciales aisladas no ayudará a abordar la multidimensionalidad de este fenómeno, por lo que es urgente adoptar un nuevo enfoque que permita salir de esta trampa y avanzar hacia el desarrollo social inclusivo mediante políticas que articulen los distintos sectores.

La ampliación del Estado de bienestar, junto con el fortalecimiento de los sistemas de protección social y la promoción de políticas sectoriales articuladas entre sí, como el mejoramiento de la educación y la salud para alcanzar mayores niveles de inclusión laboral, son esenciales para mitigar las múltiples brechas de desigualdad y sentar las bases que contribuyan a lograr mayores niveles de productividad y crecimiento (CEPAL, 2024b). Los sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes son fundamentales para erradicar la pobreza, reducir las desigualdades y avanzar hacia el desarrollo social inclusivo (Arenas de Mesa, 2023). Este proceso y enfoque, reflejado en las diez propuestas para un pacto por el desarrollo social inclusivo acordadas por los Estados miembros de la CEPAL (CEPAL, 2025a), conlleva la necesidad de que los países realicen esfuerzos para ampliar la cobertura y mejorar los aprendizajes en los sistemas educativos, así como para disminuir los altos niveles de informalidad en la región, fortalecer la inclusión laboral y promover el empleo y el trabajo decente con perspectiva de género, lo que contribuye al crecimiento sostenible e inclusivo y al incremento de la productividad. En este sentido, el fortalecimiento educativo y la inclusión laboral han de concebirse como pilares del desarrollo social inclusivo que se han de articular con otras acciones, como la inclusión digital, el fortalecimiento de los sistemas de pensiones y la consolidación de sistemas de salud universales, integrales, sostenibles y resilientes (CEPAL, 2023a, 2024a).

Lo anterior debe incorporar políticas y sistemas integrales de cuidados que contribuyan a enfrentar la desigualdad de género, y a superar los nudos estructurales que la perpetúan en América Latina y el Caribe y limitan el ejercicio efectivo de derechos, el acceso a oportunidades económicas y la participación política y social de las mujeres. Esto supone diseñar y articular las políticas de cuidados con otras políticas sectoriales y, al mismo tiempo, incorporar un enfoque de género y de cuidados en el diseño y la implementación de las políticas sectoriales, conforme a los principios de corresponsabilidad social y de género; universalidad con progresividad; sostenibilidad financiera, y perspectiva territorial e interseccional (CEPAL, 2025e). Además, es esencial abordar de manera articulada la exclusión, la discriminación y la vulneración histórica de derechos que enfrentan algunos grupos de población,

como los Pueblos Indígenas, las personas migrantes y las personas con discapacidad. A tal fin, es fundamental su participación en las decisiones que les atañen y la aplicación de las leyes y normas nacionales e internacionales que favorecen su inclusión social y laboral.

Avanzar hacia políticas sociales integrales de calidad no requiere solo voluntad política, sino que precisa, además, y principalmente, una base sólida de capacidades TOPP de las instituciones que viabilicen la dirección, articulación, implementación y sostenibilidad de los procesos de cambio en contextos marcados por la incertidumbre, la fragmentación y las tendencias disruptivas (Salazar-Xirinachs y Boeninger Sempere, 2025). Adoptar este enfoque permitirá diseñar, implementar y gestionar políticas públicas que contribuyan a impulsar las transformaciones estructurales que la región necesita para enfrentar la trampa de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social desde una perspectiva de mediano plazo que garantice la sostenibilidad financiera (Salazar-Xirinachs, 2023; CEPAL, 2024b).

Esto debe ir acompañado de avances en la medición multidimensional de la desigualdad con el fin de que sea robusta y garantice la solidez y precisión de los diagnósticos utilizados para el diseño de políticas integrales. Es fundamental, asimismo, el trabajo conjunto en la consolidación de información de calidad para medir la desigualdad en sus múltiples dimensiones de manera sostenida. De este modo, será posible diseñar, implementar y evaluar políticas sociales que permitan enfrentar y reducir la trampa de la alta desigualdad en la región.

## N. Presentación y resumen de los contenidos de los capítulos

Los cuatro capítulos que componen el *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2025* analizan la trampa de la alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social desde distintas perspectivas.

El capítulo I se centra, primero, en el análisis de la desigualdad de ingresos a través de la tendencia de la distribución del ingreso en la región y los factores que inciden en ella. En segundo lugar, este capítulo analiza la pobreza monetaria y presenta los datos más recientes desagregados según fuentes de ingreso y grupos de población, junto con los resultados del IPM-AL de la CEPAL, que considera la contribución de cada dimensión a la pobreza total. En el caso de la pobreza multidimensional, también se presentan datos desagregados por zona de residencia, edad y sexo.

En el capítulo II, se presenta un análisis detallado de la debilidad de los sistemas educativos y la segmentación de los mercados laborales. Por una parte, se exponen una serie de avances y propuestas de posibles índices de desigualdad en el campo de la educación que combinan las desigualdades en materia de acceso y resultados en un mismo indicador, a través del índice bidimensional de desigualdad de oportunidades educativas. Además, se realiza un análisis de la movilidad intergeneracional de oportunidades educativas. En este capítulo, se examinan también los principales indicadores laborales que ponen de manifiesto las diversas brechas entre diferentes grupos poblacionales, y se ofrece un panorama integral de las desigualdades existentes. Asimismo, se presentan los resultados de un ejercicio de estimación del impacto que el aumento de la formalización laboral podría tener en la desigualdad de ingresos. El capítulo finaliza con un conjunto de recomendaciones de acciones y políticas orientadas a fortalecer los sistemas educativos y de aprendizaje, y a enfrentar las desigualdades en el mercado laboral.

Por su parte, el capítulo III aborda la desigualdad de género, así como la desigualdad, la discriminación y las violaciones de derechos humanos como un factor transversal que afecta a determinados grupos de población. El capítulo analiza, primero, los cuatro nudos estructurales de la desigualdad

de género que impiden que las mujeres ejerzan plenamente sus derechos humanos y obstaculizan su autonomía y la igualdad de género, particularmente la división sexual del trabajo y la desigual organización social del cuidado, que se manifiestan desde edades tempranas, se intensifican con el tiempo y condicionan las trayectorias educativas y laborales. En segundo lugar, el capítulo examina la desigualdad y la discriminación que enfrentan los Pueblos Indígenas y las personas afrodescendientes, migrantes y con discapacidad en la región a través de un análisis de indicadores de exclusión educativa y laboral, y de las barreras para el ejercicio de derechos económicos y sociales, lo que incluye la desatención de los territorios ancestrales de los Pueblos Indígenas. El capítulo finaliza con una serie de recomendaciones de políticas dirigidas al logro de la igualdad de género y en otros grupos de población que enfrentan discriminación y violencia, con el objetivo de avanzar en las transformaciones necesarias para superar la trampa de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social.

Finalmente, en el capítulo IV se analiza la relación entre la desigualdad y las limitaciones existentes en las capacidades TOPP de las instituciones, y se presentan los avances y desafíos en distintas dimensiones de la institucionalidad social. Además, en el capítulo se exponen las tendencias del gasto social y se tratan los recursos financieros como una de las dimensiones centrales para enfrentar la desigualdad. El capítulo finaliza con un análisis del efecto redistributivo de las transferencias públicas mediante una evaluación del impacto en la distribución del ingreso que tiene el gasto social en distintos sectores.

## Bibliografía

- Alvaredo, F., Bourguignon, F., Ferreira, F. y Lustig, N. (2023). Seventy-five years of measuring income inequality in Latin America. *IDB Working Paper Series*. (01521). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0005211>
- Amarante, V., Lustig, N. y Vigorito, A. (2023). El desafío de la desigualdad de ingresos en América Latina. *Revista CEPAL*. (141) (LC/PUB.2023/29-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Arenas de Mesa, A. (2023). Protección social universal, integral, sostenible y resiliente para erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y avanzar hacia un desarrollo social inclusivo. *Revista CEPAL*. (141) (LC/PUB.2023/29-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Bourguignon, F. (2024, 27 de junio). *Conceptual Debates and Challenges in Measuring Social Inequality* [Presentación]. Cuarto Seminario Regional de Desarrollo Social “Protección social y desigualdad: América Latina y el Caribe hacia la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 2025”, Santiago. [https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/presentacion\\_francois\\_bourguignon.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/presentacion_francois_bourguignon.pdf)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2012). *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2013). *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/L.3697).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2014). *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2017). *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021). *Personas con discapacidad y sus derechos frente a la pandemia de COVID-19: que nadie se quede atrás. Informes COVID-19*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023a). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/18-P/Rev.1).

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023b). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/11-P/Rev.1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024a). *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas* (LC/SES.40/3-P/-\*).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024b). *La trampa de la alta desigualdad y baja movilidad social en América Latina y el Caribe: un obstáculo para el desarrollo social inclusivo y sostenible*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024c). *Reducir la desigualdad y avanzar hacia el desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: desafíos, prioridades y mensajes de cara a la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social* (LC/MDS.6/3).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024d). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/21-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024e). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/10-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024f). *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/15-P/Rev.1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025a). Camino a la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 2025: hacia un pacto por el desarrollo social inclusivo. *Informe Especial de la CEPAL*. (1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025b). *América Latina y el Caribe a 30 años de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: hacia un pacto mundial por el desarrollo social inclusivo* (LC/CDS.6/3).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025c). *Compromiso de Tlatelolco: una década de acción para el logro de la igualdad sustantiva de género y la sociedad del cuidado*. <https://conferenciamujer.cepal.org/16/es/documentos/compromiso-tlatelolco>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2025d). Índice de pobreza multidimensional para América Latina. *Metodologías de la CEPAL*. (7) (LC/PUB.2025/3-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025e). *La sociedad del cuidado: gobernanza, economía política y diálogo social para una transformación con igualdad de género* (LC/CRM.16/3).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025f). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/27-P/Rev.1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. (2025). *La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda Regional de Género en América Latina y el Caribe: indicadores de género a 2024* (LC/TS.2025/8).
- Foster, J. E. y Lokshin, M. M. (2024). Multidimensional and specific inequalities. *Policy Research Working Paper*. (10748). Banco Mundial.
- Naciones Unidas. (2024). *International Migrant Stock 2024* [base de datos]. <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>
- Naciones Unidas. (2025, 5 de septiembre). *Doha Political Declaration of the “World Social Summit” under the title “the Second World Summit for Social Development”*.
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2023). Repensar, reimaginar, transformar: los “qué” y los “cómo” para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible. *Revista CEPAL*. (141) (LC/PUB.2023/29-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Salazar-Xirinachs, J. M. y Boeninger Sempere, A. (2025). *Capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) para la gestión de las transformaciones: fundamentos para un nuevo paradigma* (LC/TS.2025/56).
- Salazar-Xirinachs, J. M. y Llinás, M. (2023). Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el papel de las políticas de desarrollo productivo. *Revista CEPAL*. (141) (LC/PUB.2023/29-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.



**Cueva de las Manos, cañadón  
del Alto Río Pinturas (Argentina).**

Arte rupestre prehistórico  
testimonio de la cultura de antiguos  
grupos humanos de la región.

Bajorrelieve en el caracol del edificio  
de la sede de la CEPAL en Santiago.

[www.cepal.org](http://www.cepal.org)

El *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2025* analiza la trampa de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social que perpetúa la crisis de desarrollo en la región. La desigualdad es un fenómeno histórico, estructural y multidimensional que requiere una medición adecuada para diseñar políticas integrales que aborden sus múltiples causas. Superar la desigualdad implica enfrentar de forma integral las desigualdades causadas por las debilidades de los sistemas educativos y fortalecer el papel de la educación en la movilidad social intergeneracional. Asimismo, es preciso articular políticas de desarrollo productivo, de mercado laboral, la institucionalidad social y los sistemas de cuidado para potenciar la inclusión laboral. Estas acciones deben ir acompañadas de políticas integrales que promuevan la igualdad de género y la sociedad del cuidado, y garanticen el respeto de los derechos de los Pueblos Indígenas, las personas migrantes y las personas con discapacidad. Para implementar estas políticas, es fundamental fortalecer las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) de las instituciones, y asegurar un gasto social eficiente y financieramente sostenible. Solo mediante estas estrategias será posible reducir la desigualdad y avanzar hacia un desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe.



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



<https://bit.ly/PanoramaSocial-2025Resumen>