



Panel 5 “Enfrentar las desigualdades para alcanzar la inclusión laboral en América Latina y el Caribe”

Enfrentar las desigualdades mediante políticas activas del mercado laboral

Andrés Espejo

División de Desarrollo Social

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

27 de junio de 2024



**Seminario
Regional**

de Desarrollo Social

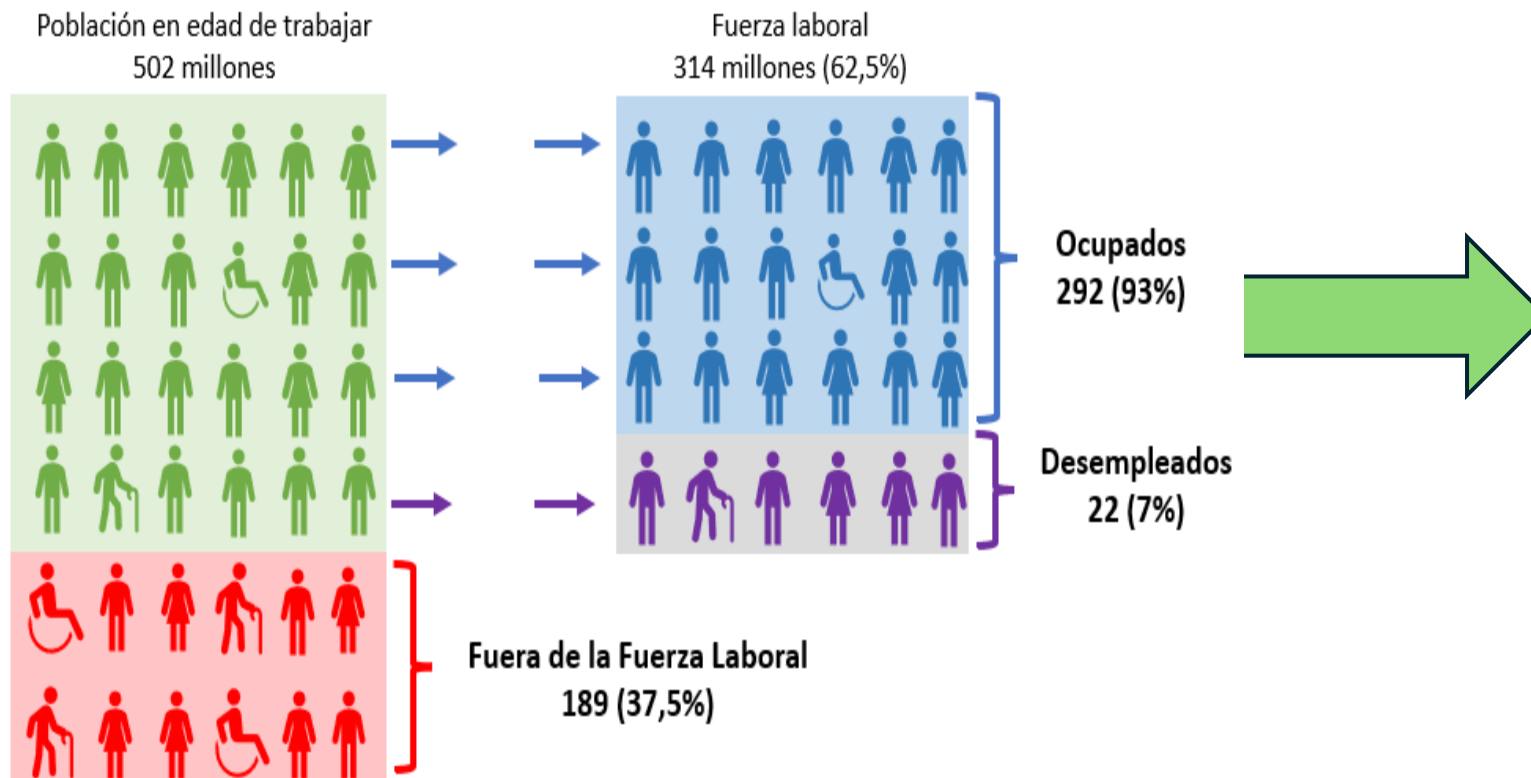
Principales mensajes

- **La desigualdad social** se manifiesta en múltiples ámbitos de derechos y de bienestar, y uno de esos ámbitos es el acceso al trabajo decente
- **La desigualdad es ineficiente para el mercado del trabajo.**
- El contexto de bajo crecimiento ha dificultado la inclusión laboral de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad, mostrando persistencias de las desigualdades históricas que afectan el acceso al mercado laboral.
- La inserción en **el trabajo remunerado es fundamental pero no suficiente** para alcanzar la inclusión laboral **y reducir la desigualdad**
- **Las políticas activas de inclusión laboral enfrentan y reducen la desigualdad** y la informalidad laboral y, por tanto, están en el **centro de las estrategias integrales de desarrollo social inclusivo**

1. El papel crucial del mercado laboral en la configuración de la desigualdad social

El mercado laboral es el ámbito más decisivo para producir, exacerbar o mitigar la desigualdad social

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



La inserción en el trabajo remunerado es fundamental pero no suficiente para alcanzar la inclusión laboral

- De los 292 millones de personas ocupadas:
 - **1 de cada 2** se encuentra en empleos informales
 - **Cerca de un quinto** se encuentra en situación de pobreza
 - **4 de cada 10** posee ingresos laborales inferiores al salario mínimo

Las personas que se encuentran en las intersecciones de **los ejes estructurantes de la matriz de desigualdad social** presentan mayores obstáculos para la inclusión laboral

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estimaciones de ILOSTAT. Disponible [en línea]

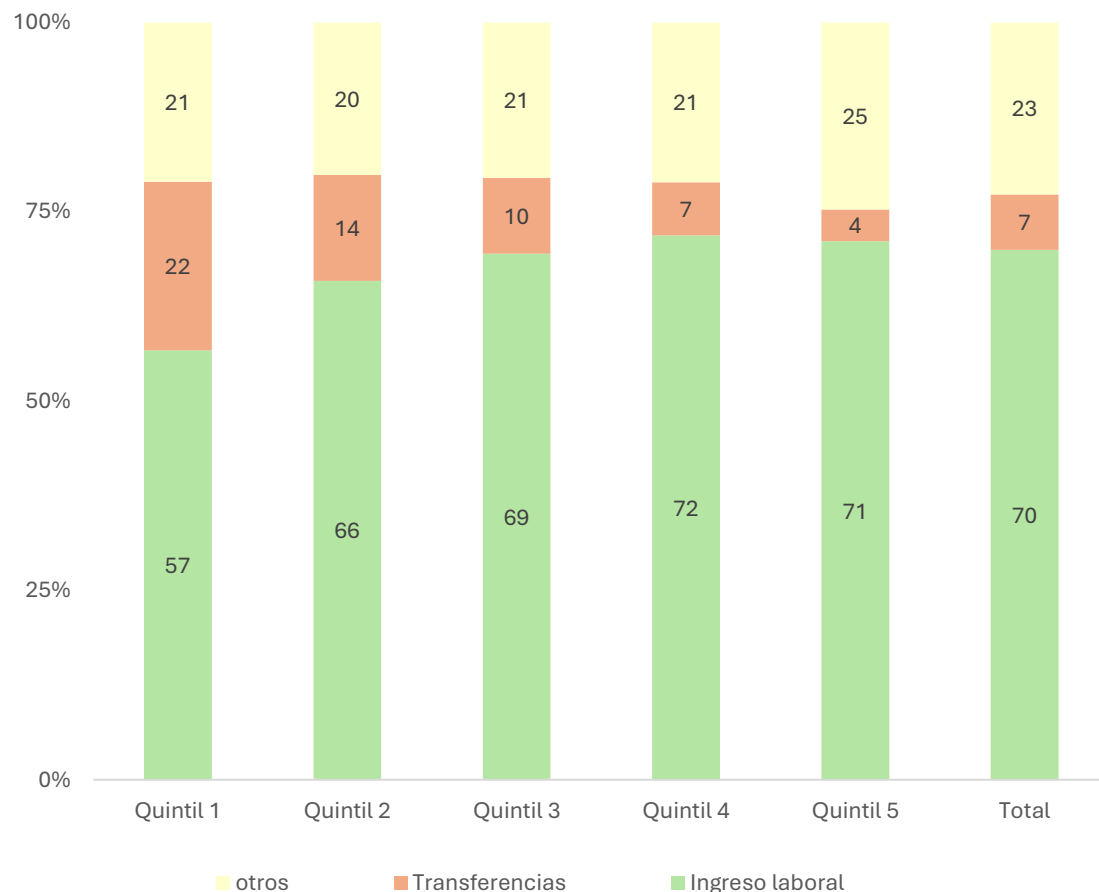
<https://ilostat.ilo.org/es/data/>

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

^b La población en edad de trabajar (PET) corresponde a 15 años o más.

El rol del mercado laboral en la heterogeneidad productiva y la alta desigualdad de ingresos

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



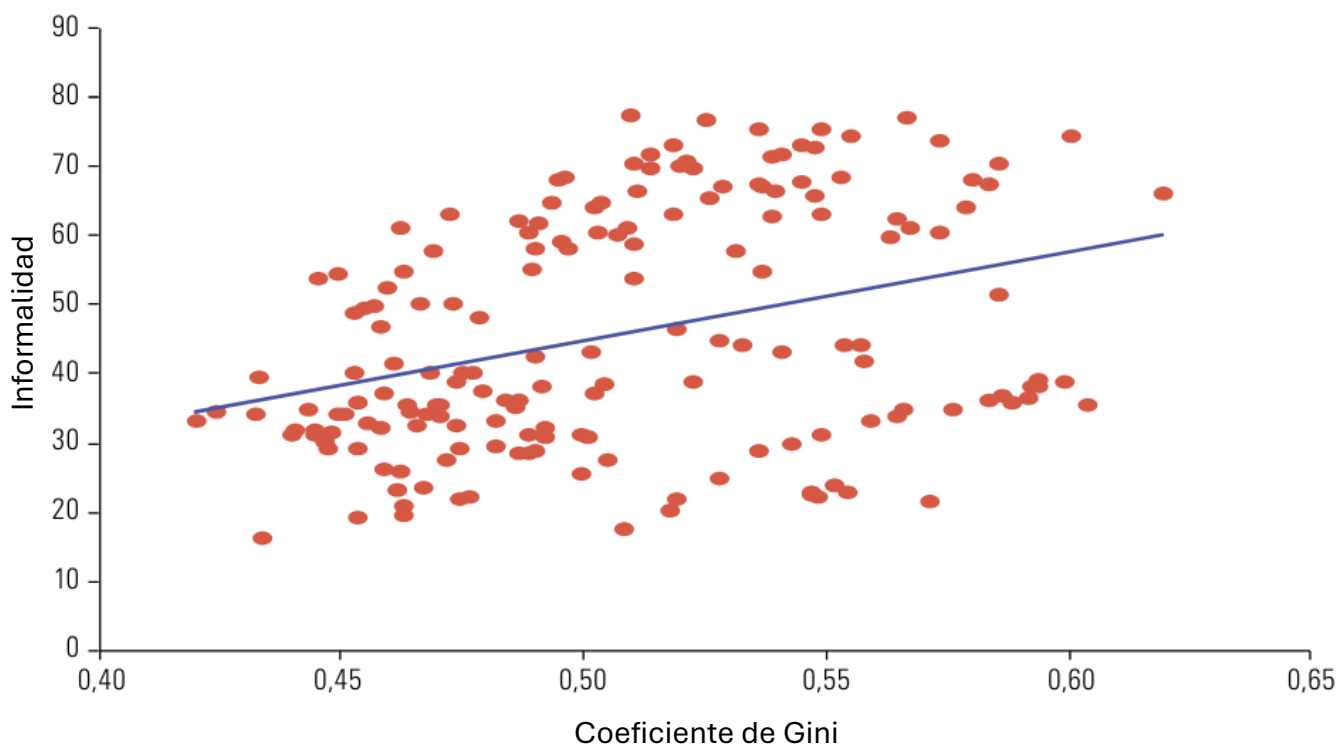
- **Es en el mercado laboral en donde la redistribución de ingresos, pero también la garantía de derechos se hace efectiva**
- El mercado de trabajo vincula una estructura productiva altamente heterogénea y alto peso del sector de baja productividad, con alta desigualdad del ingreso.
- **En América Latina, en 2022, los ingresos laborales representaban el 70% de los ingresos totales de los hogares y el 57% en los hogares del 1er quintil**
- **Las transferencias juegan un importante rol igualador**

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

Nota: En el Estado Plurinacional de Bolivia y Honduras los datos corresponden a 2021. a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay

La ineficiencia de la desigualdad social en el mercado laboral: Informalidad Laboral

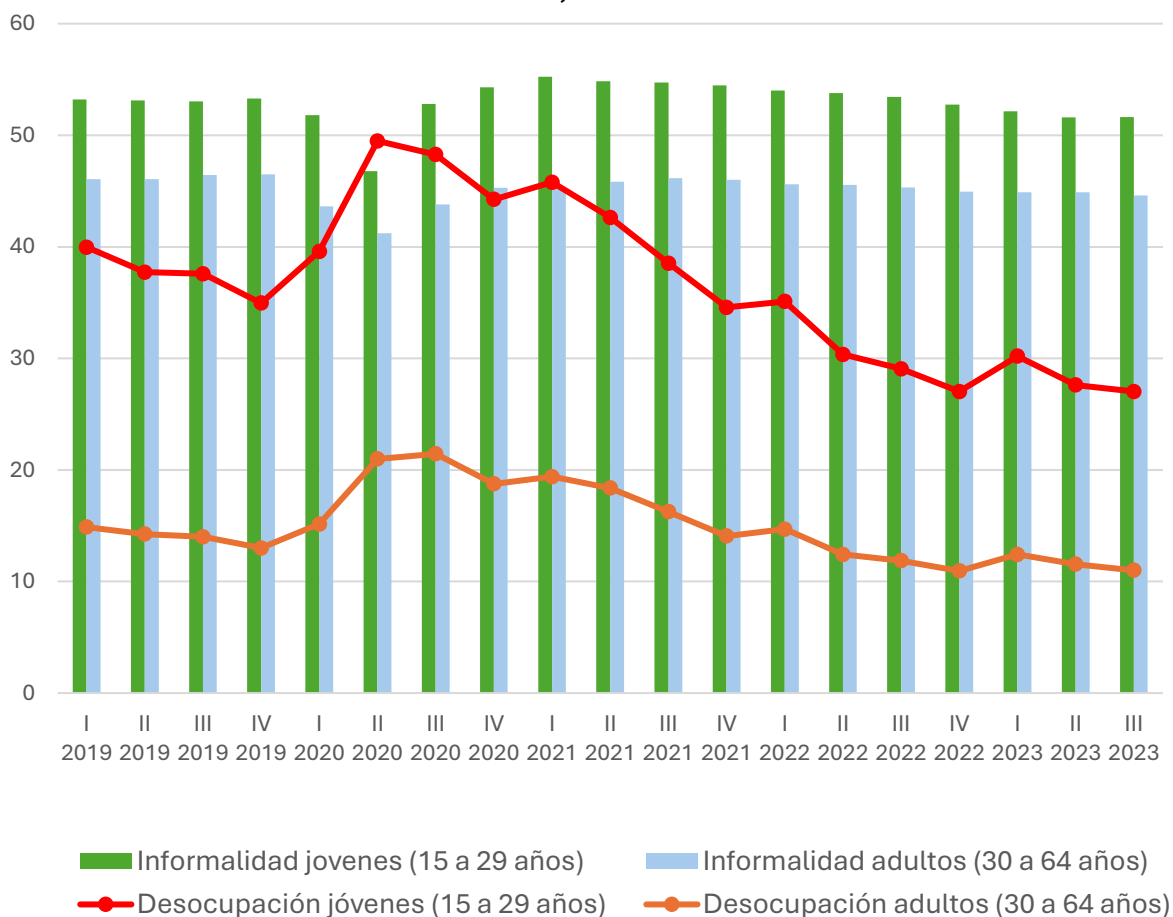
América Latina (16 países): desigualdad salarial (coeficiente de Gini) e informalidad laboral, 1990-2014



- **La desigualdad social y la informalidad laboral están intrínsecamente vinculadas y se refuerzan mutuamente.**
- **La desigualdad social contribuye a la prevalencia de la informalidad laboral** al crear un entorno donde muchas personas no tienen otra opción que trabajar en el sector informal
- **A su vez, la informalidad laboral perpetúa la desigualdad social** al limitar las oportunidades de los trabajadores informales para mejorar su situación socioeconómica y acceder a los beneficios y protecciones del empleo formal
- **Entre 2002-2014 el funcionamiento del mercado laboral fue un factor clave para reducir la desigualdad**, entre otros factores, debido a procesos de formalización.

Más allá del ingreso: La Realidad de la Desigualdad Laboral en la Juventud

América Latina (9 países): tasas de ocupación informal (eje izquierdo) y de desocupación (eje derecho), por trimestre y grupos de edad, 2019 a 2023



En base a las Encuestas de Empleo armonizadas por CEPAL

Desempleo juvenil elevado: Los jóvenes tienen tasas de desempleo más altas que los adultos reflejo de la falta de oportunidades y acceso a recursos.

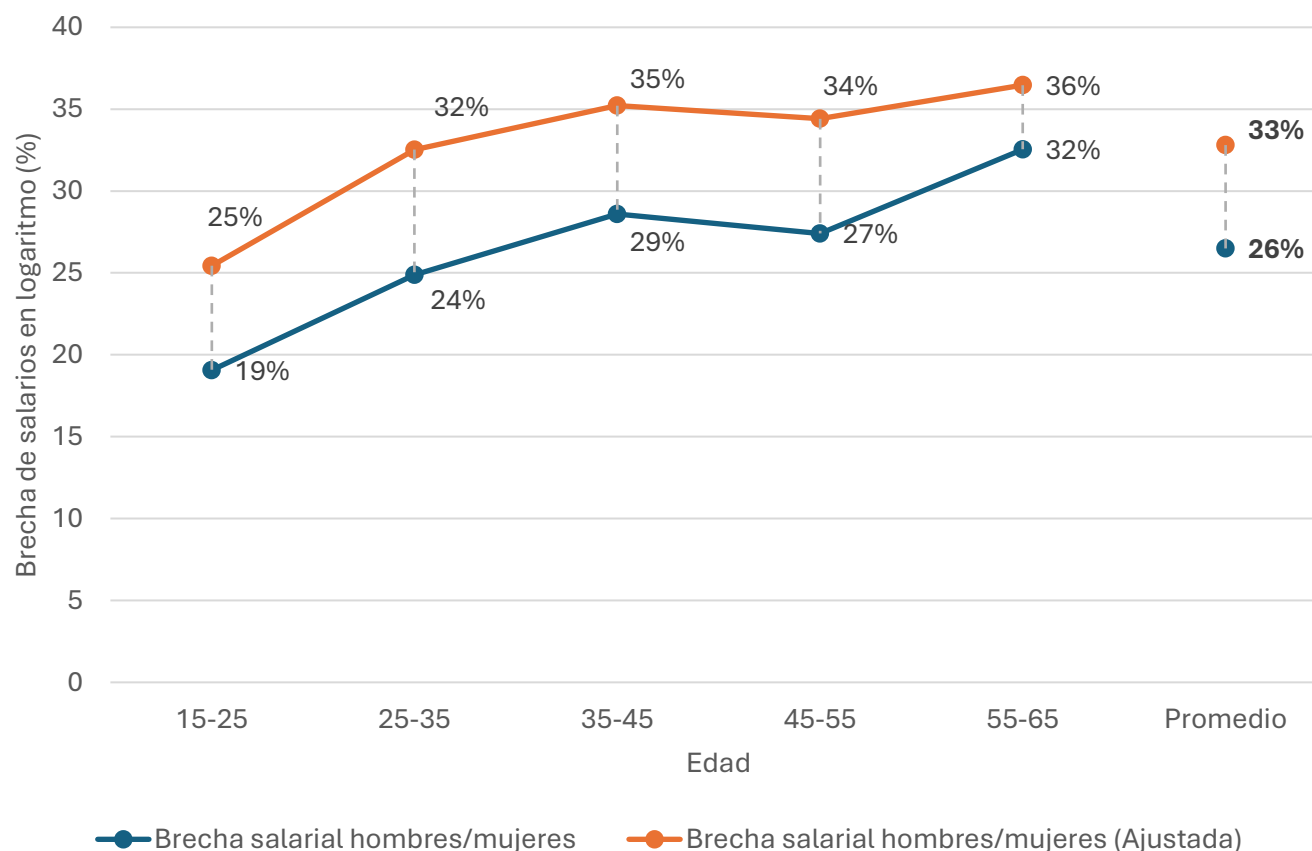
Precariedad laboral: Muchos jóvenes tienen empleos informales o temporales con bajos salarios y sin prestaciones, aumentando la desigualdad económica y de género, entre otras.

Barreras educativas y formativas: La falta de acceso a educación de calidad y capacitación limita las oportunidades de empleo formal bien remunerado para los jóvenes, perpetuando la elevada desigualdad social.

Impacto a largo plazo: El desempleo y la informalidad juvenil causan efectos duraderos perpetuando la desigualdad.

Persisten históricas desigualdades de género en los mercados laborales

América Latina (16 países): Brecha salarial, según sexo y tramo etario (en diferencias entre hombres y mujeres), Alrededor de 2023

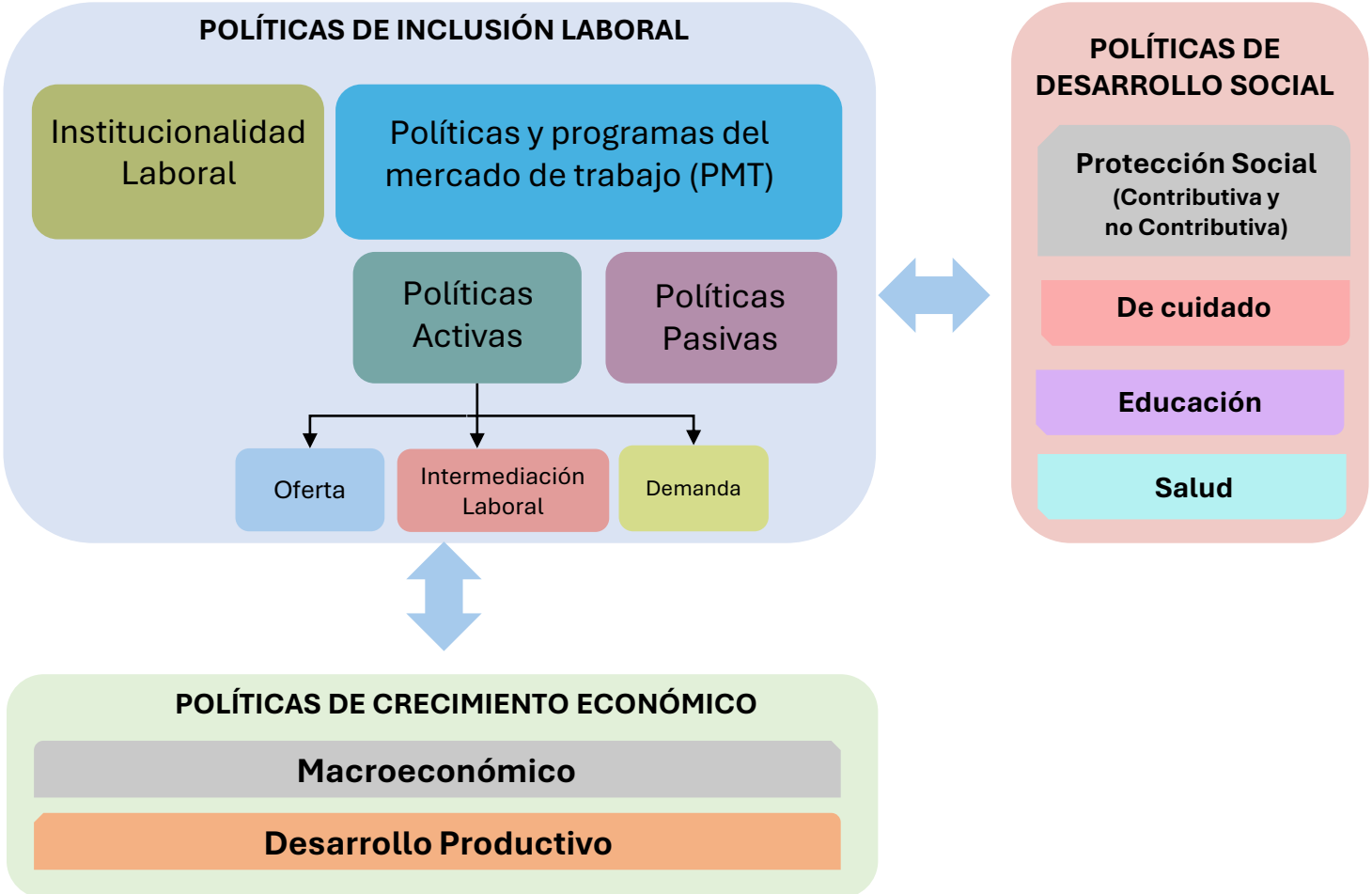


- En 2023, la **tasa de participación laboral** de los hombres es del 74.6%, mientras que la de las mujeres es del 52.1%, revelando una **brecha de género de 22.5 puntos porcentuales** en este indicador.
- **Alta brecha salarial, los hombres ganan 26% más que las mujeres**
- **La brecha salarial de género varía según la edad:** las generaciones más jóvenes muestran una menor brecha salarial (19%) en comparación con las generaciones más adultas (32%).
- **Al controlar por educación y experiencia, se observa que la brecha salarial de género aumenta entre 4 y 8 puntos porcentuales en todos los rangos etarios.**

2. Enfrentar las desigualdades mediante políticas activas del mercado laboral



La desigualdad social no se resolverá sin políticas integrales



- Es necesario reconocer y mejorar el diagnóstico de las múltiples dimensiones de la desigualdad social
- Los países disponen de una amplia gama de políticas para hacer frente a los desafíos de la desigualdad social
- Las políticas de inclusión laboral requieren una articulación con los sistemas de protección social y con las políticas de desarrollo productivo
- Es clave mejorar el diseño, expansión y articulación de las políticas activas de mercado de trabajo

Fuente: Espejo, et.al. (2023)

Políticas activas

Oferta

Intermediación laboral

Demanda

Capacitación técnica

Aprendizaje a lo largo de la vida

Servicios de orientación

Agencias públicas y privadas de colocación

Generación indirecta de empleo

Generación directa de empleo

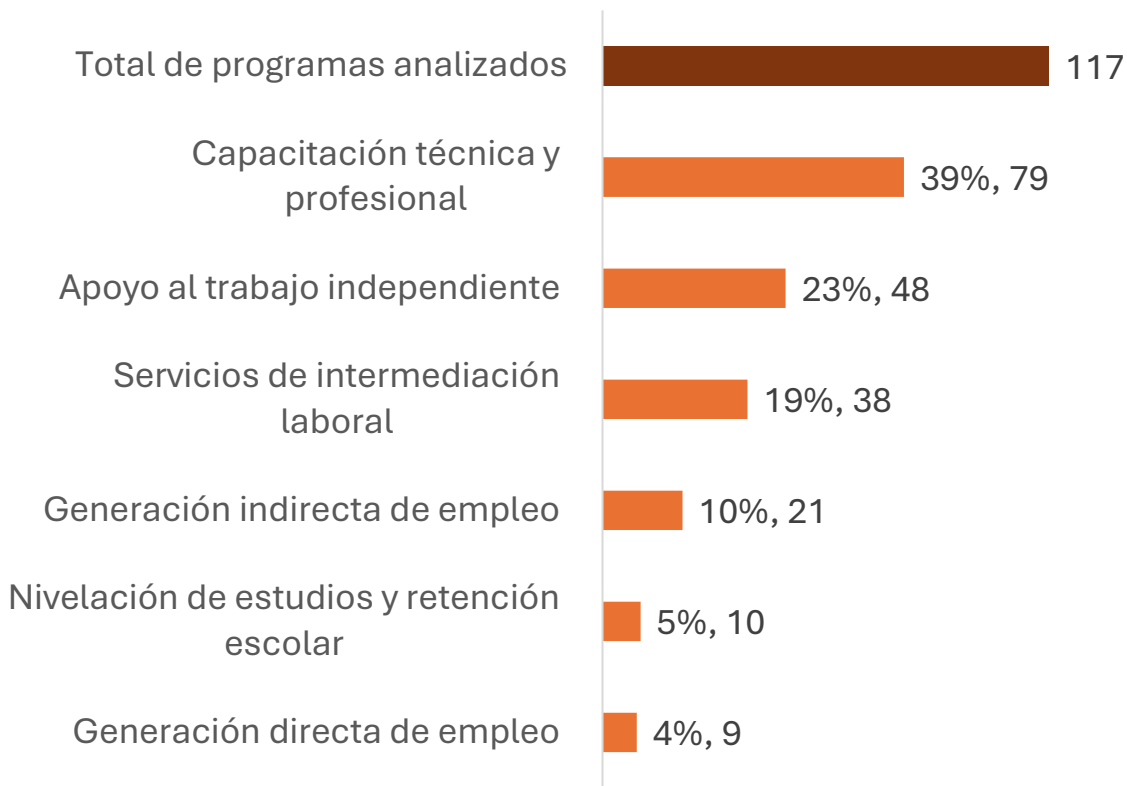
Apoyo al trabajo independiente

- Los países han implementado diversas políticas **activas** que se han concentrado principalmente, en **actualizar las calificaciones, mejorar el ajuste entre la oferta y la demanda de trabajo, y promover la creación de empleos productivos**
- Los ámbitos de acción pueden clasificarse entre:
 - Estrategias que buscan el **mejoramiento de la oferta de trabajo**
 - Políticas que buscan **ampliar la demanda laboral**, mediante la generación directa o indirecta de empleo, y el apoyo al trabajo independiente.
 - **Políticas institucionales-regulatorias** que norman ambas dimensiones y son parte de las políticas de inclusión laboral

Caracterización de las políticas activas dirigidas a enfrentar la desigualdad social



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



Sobre la información de los programas de inclusión laboral de la Base de datos de programas de protección social no contributiva de la CEPAL

En la última década, las políticas activas han cubierto a la población en situación de vulnerabilidad o que enfrenta mayores desigualdades

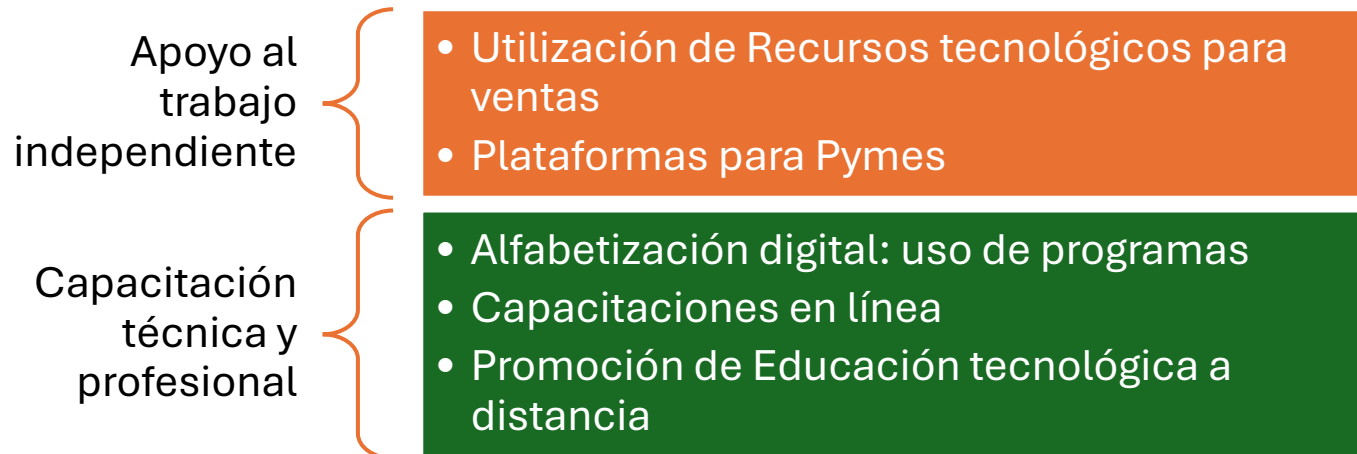
Están dirigidas principalmente a mujeres, jóvenes, informales, desempleados y personas en situación de pobreza

Las acciones de capacitación técnica y de apoyo al trabajo independiente son las formas de intervención más comunes, aunque con diferencias según la población objetivo de los programas

Fuente: Espejo, at.al. (2023) Base de datos de programas de políticas de inclusión laboral en América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] (<http://dds.cepal.org/pilp/>).

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

Ejemplos de programas activas de inclusión laboral en área digital

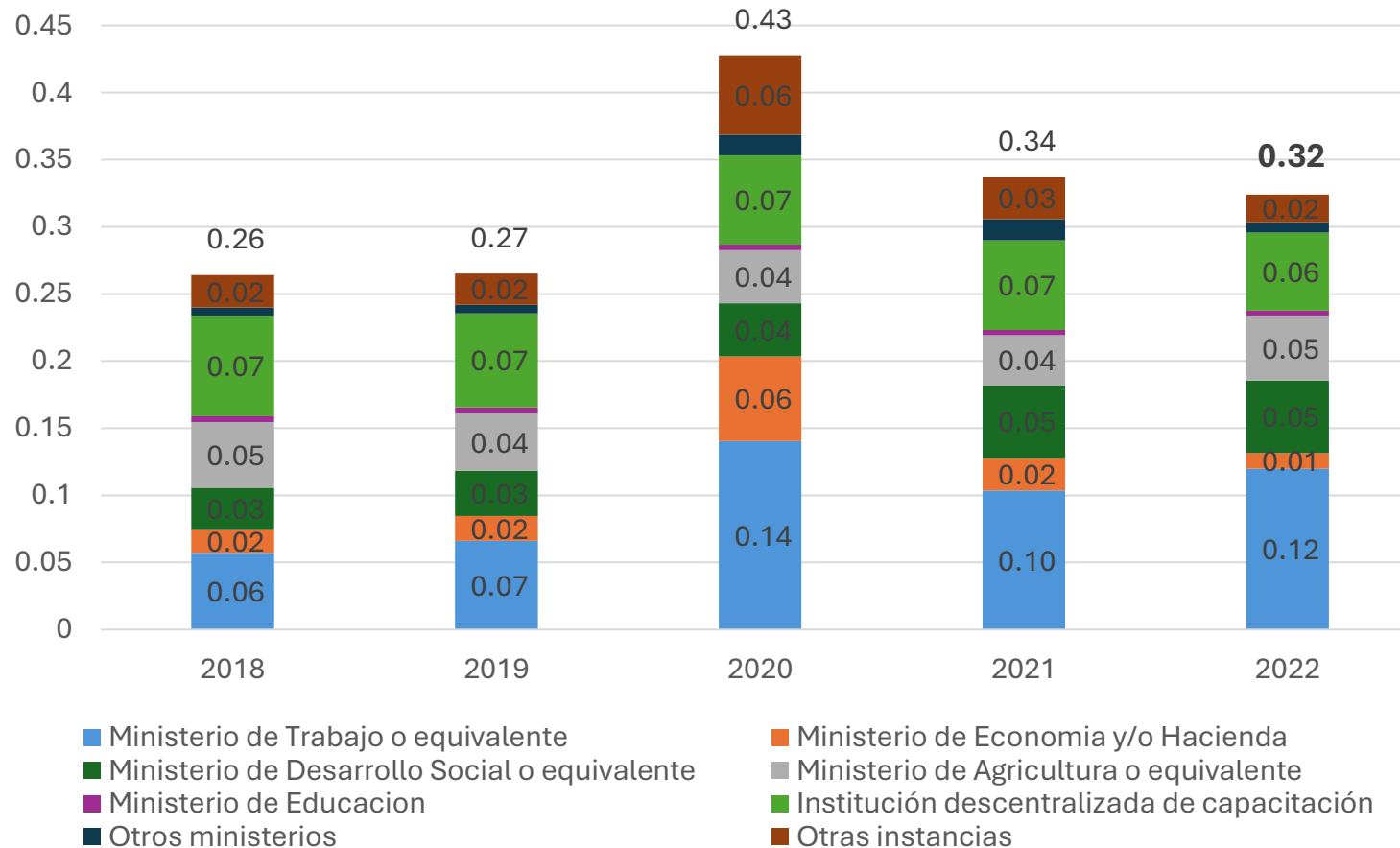


Desafíos que genera la transformación digital:

- Avanzar en competencias digitales básicas, medias y avanzadas
- Vínculo con capacidades para el aprendizaje a lo largo de la vida
- Desarrollo STEM con enfoque de género

Gasto público en políticas activas de inclusión laboral: una mirada institucional

América Latina (15 países): gasto público en políticas activas del mercado de trabajo, según ministerio, 2018-2022 (En porcentaje del PIB)



La mayor proporción de recursos fue erogada por los ministerios de trabajo y de desarrollo social, además de las instituciones descentralizadas de capacitación.

Estas tres instituciones ejecutaron el 72% del gasto en políticas laborales activa de los países (0,12%, 0,05% y 0,06% del PIB, respectivamente)

Los ministerios de economía o de hacienda, tuvieron un rol preponderante en la ejecución de recursos en 2020.

3. Efectividad de las políticas activas para reducir la desigualdad social



Seminario
Regional
de Desarrollo Social

Efectividad de las Políticas Activas en la Reducción de la Desigualdad Social



- La literatura internacional proporciona una amplia gama de evidencia sobre el impacto de las políticas activas de mercado de trabajo.
- Los metaanálisis de Espejo, y otros (2023), Abramo, Cecchini y Morales (2019), Escudero, y otros (2018), Martínez (2016), y OIT (2016) muestran efectos positivos significativos de las diversas estrategias en relación con los elementos constitutivos de la desigualdad social.
- Por lo general, impactos positivos en poblaciones que presentan mayores obstáculos para la inclusión laboral
- No obstante, la experiencia regional muestra una realidad dispar en cuanto al acceso garantizado a los sistemas de protección social a través del diseño de las políticas de inclusión laboral.

Efectividad de las Políticas Activas en la Reducción de la Desigualdad Social

Políticas de capacitación

- El estudio de Abramo, Cecchini y Morales (2019) encuentra efectos positivos y estadísticamente significativos en los indicadores de impacto analizados
- Escudero y otros, (2018) evidencian que aquellos programas de capacitación que combinan varios componentes y una duración mayor a 4 meses tienen un mejor desempeño con impactos positivos y significativos, tanto en el tránsito hacia el empleo formal y en los ingresos.

Generación indirecta de empleo

- Los análisis muestran un impacto positivo sobre la empleabilidad de los participantes sin exhibir diferencias por género.

Apoyo al trabajo independiente / Incentivos al microemprendimiento

- Se encuentran impactos positivos en los ingresos derivados de las ventas y ganancias de los negocios, así como también en el empleo al iniciar un emprendimiento.
- Los resultados en algunos casos no son robustos y presentan heterogeneidades; por ejemplo, en el caso en que los participantes tienen mayor nivel de estudios se observa un impacto más relevante.

Generación directa de empleo

- Se encuentra un efecto positivo en los niveles de ingreso de los participantes, dado que antes del programa ya tenían deficiencias importantes en esta dimensión. Sin embargo, no se encuentran impactos positivos en términos de empleo.

4. Reflexiones finales



Seminario
Regional
de Desarrollo Social

La desigualdad obstaculiza los esfuerzos por alcanzar **un desarrollo económico y social inclusivo**

El trabajo remunerado es la llave para disminuir la desigualdad en la región, pero no cualquier trabajo, debe ser un trabajo decente

Se requiere fomentar la inclusión laboral que permita desempeñarse en empleos formales que, entre otros factores, otorguen protección, derechos laborales e ingresos suficientes para vivir una vida digna

Las políticas activas de inclusión laboral enfrentan y reducen la desigualdad y la informalidad laboral y, por tanto, están en el centro de las estrategias de desarrollo social inclusivo, y pueden ser claves para el progreso de los ODS

- La región debe **avanzar en el diseño, expansión y articulación de las políticas activas el mercado de trabajo para reducir la desigualdad**, particularmente centradas en las poblaciones más vulnerables, **fortaleciendo su institucionalidad y garantizando su sostenibilidad financiera**
- **Las políticas activas tienen efectos positivos en el acceso al mercado laboral, pero es necesario fortalecer el vínculo con los sistemas de protección social**
- Los esfuerzos realizados por los países en materia de **gasto en políticas activas laborales**, que en promedio destinan el **0,32% del PIB en esta materia**, resultan **insuficientes** para abordar esta problemática.
- Es fundamental que los países inviertan en la inclusión laboral, reconociendo su **centralidad para avanzar en estrategias exitosas de desarrollo social inclusivo** a través de su impacto en la desigualdad y la informalidad laboral, dos fenómenos estructurales que obstaculizan el desarrollo sostenible



Seminario Regional de Desarrollo Social

Andrés Espejo

División de Desarrollo Social

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



**Naciones Unidas
Cuenta del Desarrollo**