

# Memoria del Tercer Seminario Regional de Desarrollo Social

Promover la inclusión  
laboral como una  
forma de superar las  
desigualdades y  
la informalidad en  
América Latina  
y el Caribe

Andrés Espejo  
Valentina Cortínez  
Compiladores

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



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

**Deseo registrarme**



NACIONES UNIDAS



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



[www.instagram.com/publicacionesdelacepal](https://www.instagram.com/publicacionesdelacepal)



[www.facebook.com/publicacionesdelacepal](https://www.facebook.com/publicacionesdelacepal)



[www.issuu.com/publicacionescepal/stacks](http://www.issuu.com/publicacionescepal/stacks)



[www.cepal.org/es/publicaciones/apps](http://www.cepal.org/es/publicaciones/apps)

SERIE

SEMINARIOS Y CONFERENCIAS

106

# Memoria del Tercer Seminario Regional de Desarrollo Social

Promover la inclusión laboral como una  
forma de superar las desigualdades y la  
informalidad en América Latina y el Caribe

Andrés Espejo  
Valentina Cortínez  
Compiladores



Ministerio de Asuntos Exteriores  
de Noruega



FORD FOUNDATION



Este documento fue compilado por Andrés Espejo, Asistente de Investigación Superior de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Valentina Cortínez, Consultora de dicha División. El documento se elaboró en el marco del proyecto de cooperación entre la CEPAL y el Gobierno de Noruega “Enhancing human capacities throughout the life cycle for equality and productivity”, el proyecto de la CEPAL y la Fundación Ford “Desigualdad social y el futuro de las trabajadoras y los trabajadores en América Latina en el contexto de la recuperación postpandemia”, y el proyecto “Reactivación transformadora: superando las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe”, ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania. En este documento se incluyen, de manera abreviada, las intervenciones de los panelistas que participaron en el Tercer Seminario Regional de Desarrollo Social, que tuvo lugar en modalidad híbrida, del 27 al 29 de junio de 2023.

Se agradecen los valiosos comentarios de Alberto Arenas de Mesa, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, Claudia Robles, Oficial de Asuntos Sociales, y Daniela Huneeus, Asistente de Investigación, ambas de la misma División.

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

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

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

Publicación de las Naciones Unidas  
ISSN: 1680-9041 (versión electrónica)  
ISSN: 1680-9033 (versión impresa)  
LC/TS.2023/180  
Distribución: L  
Copyright © Naciones Unidas, 2023  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.23-00996

Esta publicación debe citarse como: A. Espejo y V. Cortínez (comps.), “Memoria del Tercer Seminario Regional de Desarrollo Social. Promover la inclusión laboral como una forma de superar las desigualdades y la informalidad en América Latina y el Caribe”, *serie Seminarios y Conferencias*, N° 106 (LC/TS.2023/180), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

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

## Índice

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Presentación de la División de Desarrollo Social</b> .....	7
<b>Introducción</b> .....	9
<b>I. Sesión Inaugural</b> .....	11
<b>II. Presentación magistral: Promover la inclusión laboral como una forma de superar las desigualdades y la informalidad en América Latina y el Caribe</b> .....	15
<b>III. Panel 1: La informalidad laboral como factor estructurante de la desigualdad y precariedad en la región</b> .....	23
<b>IV. La inclusión laboral centrada en mejorar las capacidades humanas a lo largo del ciclo de vida para la igualdad y la productividad</b> .....	29
<b>V. Panel 2: Hacia la erradicación del trabajo infantil en el año 2025</b> .....	31
<b>VI. Panel 3: Inclusión laboral de la juventud transición escuela- trabajo</b> .....	37
<b>VII. Panel 4: Inclusión laboral: retos ante una región desigual</b> .....	43
<b>VIII. Presente y futuro del trabajo: la inclusión laboral como eje para la superar las desigualdades y la informalidad en América Latina</b> .....	47
<b>IX. Panel 5: Desarrollo de habilidades para la inclusión laboral</b> .....	51
<b>X. Panel 6: Articulación entre políticas laborales y protección social orientada hacia la formalidad e igualdad</b> .....	57
<b>XI. Sesión de cierre: Conversatorio con los Directores de la División de Desarrollo Social en torno a “Desafíos de la inclusión laboral en un contexto de múltiples crisis”</b> .....	61
<b>Bibliografía</b> .....	65
<b>Serie Seminarios y Conferencias: números publicados</b> .....	66



## Resumen

El presente documento constituye la memoria del Tercer Seminario Regional de Desarrollo Social “Promover la inclusión laboral como una forma de superar las desigualdades y la informalidad en América Latina y el Caribe”. Este seminario fue organizado por la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el marco de la colaboración con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y del trabajo conjunto con el Gobierno de Noruega, la Fundación Ford, y la Cooperación Alemana, y se llevó a cabo entre los días 27 y 29 de junio de 2023. En su tercera versión, el Seminario Regional se centró en brindar un espacio de diálogo, reflexión e intercambio de experiencias sobre las políticas de inclusión laboral como una forma de superar las desigualdades y la informalidad en América Latina y el Caribe. El seminario contó con la participación de representantes de gobierno de 12 países de América Latina y el Caribe, incluyendo a 10 ministras y ministros del trabajo de países de la región, así como representantes del mundo empresarial y sindical, profesores e investigadores de reconocida trayectoria, y profesionales y técnicos de organismos internacionales, tales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).



## Presentación de la División de Desarrollo Social

**Alberto Arenas de Mesa y Andrés Espejo**

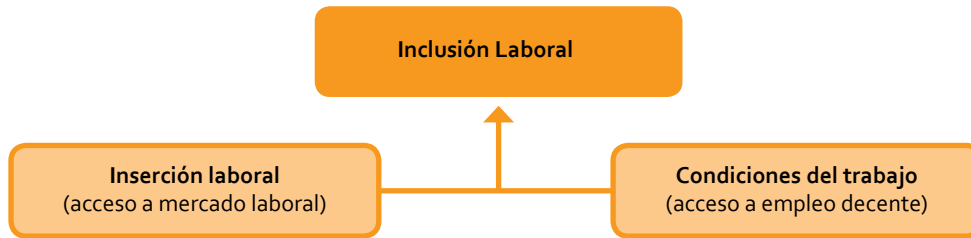
*División de Desarrollo Social*

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

El Seminario Regional de Desarrollo Social (SRDS) es una instancia de encuentro para que diversos actores compartan sus experiencias y apreciaciones en temas de relevancia para el desarrollo social inclusivo y desarrollo sostenible de las sociedades de América Latina y el Caribe. La primera edición del SRDS, en 2021, tuvo como objetivo reflexionar sobre la educación como motor del desarrollo social inclusivo y discutir sobre la política educativa y las estrategias que se están planteando como parte de la recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad en la región (Esper y otras, 2022). En su segunda edición, en 2022, estuvo enfocada en la situación de los sistemas de seguridad social en la región y, en particular, de los sistemas de pensiones y de salud. Estos cobraron un lugar preeminente en la respuesta tanto frente a los impactos de la pandemia como a la crisis social prolongada. Asimismo, sus importantes brechas han permitido visualizar los desafíos para avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de la protección social al centro de las estrategias de respuesta y desarrollo de los países (Dahuabe, 2023).

La tercera versión del Seminario Regional de Desarrollo Social tuvo por objetivo reflexionar sobre la inclusión laboral en América Latina y el Caribe como una forma de superar las desigualdades y la informalidad en América Latina y el Caribe. La inclusión laboral es un componente central del desarrollo social inclusivo que busca que todas las personas que hacen parte de la fuerza laboral puedan acceder a trabajos decentes que aseguren niveles adecuados de remuneración y cobertura en protección social. Se trata de un proceso dinámico que debe ser abordado en su complejidad. La inclusión laboral está compuesta de manera complementaria por la inserción laboral y las condiciones del trabajo al que se accede (véase el diagrama 1).

Diagrama 1  
Inclusión laboral



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

En la actualidad, los mercados laborales de la región atraviesan un escenario de profundas transformaciones e incertidumbres marcado por la revolución tecnológica, la crisis ambiental, el envejecimiento de la población, los cambios en la globalización económica y los impactos de la pandemia de COVID-19 que afectaron de manera especial al mundo del trabajo. Tales cambios amenazan con profundizar aún más la pobreza y la desigualdad de nuestra región considerando que son estas mismas condiciones las que limitan las posibilidades de los países para enfrentar tales desafíos y beneficiarse de las transformaciones en curso. En este sentido, ponen en peligro el logro de los objetivos establecidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo.

La pandemia desencadenó la mayor crisis que han experimentado los mercados laborales de América Latina y el Caribe desde 1950 (CEPAL, 2023). En 2020, durante la pandemia, la creación de empleo cayó 8,2%, siendo la única caída registrada en los últimos 70 años. Entre 2014 y 2023, la tasa de crecimiento del número de ocupados será de 1,26%, en comparación con un 3,2% en la década perdida de 1980. De acuerdo con datos de la CEPAL, en 2022, 81,7 millones de personas entre 15 y 59 años (28% de este grupo etario), de 9 países de la región, se encontraban fuera del mercado laboral. De ese total, 57,1 millones eran mujeres (70%). Por su parte, 1 de cada 2 trabajadores se encuentra en situación de informalidad laboral.

En una región marcada por profundas disparidades en el ámbito laboral y por altos niveles de informalidad, la mejora de los indicadores económicos y laborales será indispensable, aunque no garantizará la inclusión en el mercado de trabajo. En este sentido, la inserción laboral per se no es suficiente para reducir la desigualdad (CEPAL, 2019). Las características de la inserción y las condiciones del trabajo son determinantes para esto, por lo que para afrontar de manera decidida las desigualdades en la región y avanzar hacia el desarrollo social inclusivo, no basta consolidar amplios niveles de ocupación, sino que es preciso complementar dicho esfuerzo avanzando hacia mayores niveles de inclusión laboral.

## Introducción

La tercera versión del Seminario Regional de Desarrollo Social se desarrolló en formato híbrido entre el 27 y 29 de junio de 2023, y tuvo por objetivo reflexionar y debatir sobre la inclusión laboral en América Latina y el Caribe a la luz de los desafíos que enfrenta la región, indagando también en torno a las experiencias de políticas que los países están llevando a cabo en este contexto. Contó con un total de ocho paneles, entre ellos, un panel de Alto Nivel integrado por las y los Ministros del Trabajo de ocho países de la región, seis paneles compuestos por académicos, investigadores, ministros y técnicos de organismos internacionales, y un panel de cierre integrado por los cuatro profesionales que desde 2006 han liderado la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

En el primer día del Seminario Regional se desarrolló el Panel de Alto Nivel con una presentación de Alberto Arenas de Mesa, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL y con los comentarios de ocho Ministras y Ministros del Trabajo de la región. En la exposición se describió el complejo escenario económico y laboral que atraviesa América Latina y el Caribe, así como las transformaciones en el mundo del trabajo que interpelan al Estado y las políticas públicas que debieran implementarse de manera rápida e innovadora. Las y los ministros compartieron las especificidades de tales desafíos en sus países y algunas de las estrategias que se están desarrollando. Posteriormente, se llevó a cabo el panel titulado “La informalidad laboral como factor estructurante de la desigualdad y precariedad en la región” en el que Alejandro Portes, Profesor de Sociología Howard Harrison y Gabrielle Snyder Beck, de la Universidad de Princeton, ofreció una charla magistral sobre el concepto de informalidad y sus diferentes abordajes a lo largo del tiempo, presentación que luego fue complementada por las experiencias e investigaciones de académicos, ministros y técnicos de la CEPAL y de la OIT.

En el segundo día, el profesor Francisco Ferreira, Director del Instituto Internacional de Desigualdades de London School of Economics hizo una charla magistral en la que se refirió al triángulo de la desigualdad en los mercados laborales de América Latina, marcado por desigualdades tanto en la oferta como en la demanda laboral que acaban reproduciendo desigualdades de ingreso y de acceso al trabajo decente entre los trabajadores. Luego, tuvo lugar el panel titulado “Hacia la erradicación del trabajo infantil en el año 2025”, en el que Pilar Rodríguez, de la OIT, y Andrés Espejo, de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, ofrecieron un panorama del trabajo infantil en la región destacando su estrecha relación con factores contextuales y familiares que estructuran la desigualdad y la pobreza en la región. Durante el tercer panel, titulado “Inclusión laboral de la juventud transición escuela- trabajo”, mediante las presentaciones

de Evelyn Vezza, Daniela Trucco y Lucía Scuro, de la CEPAL, se discutieron las políticas públicas dirigidas a la inclusión laboral de los jóvenes desde un enfoque de género y se debatió sobre la noción de transición escuela-trabajo a la luz de la realidad latinoamericana y caribeña. En el último panel del segundo día, "Inclusión laboral: retos antes una región desigual", se profundizó en torno a las nociones de inclusión laboral, proponiendo dimensiones y nudos críticos que obstaculizan su logro en la región.

El último día del seminario comenzó con la charla magistral de Glenda Quintini, Economista Senior de la OCDE abordando el tema "Presente y futuro del trabajo: la inclusión laboral como eje para superar las desigualdades y la informalidad en América Latina". En su presentación habló de los cambios en las demandas por capacidades en el mercado laboral y las eventuales desigualdades que dichas transiciones pueden generar en la región. El quinto panel del Seminario Regional trató sobre el "Desarrollo de habilidades para la inclusión laboral", y contó con la presentación de Mariana Huepe y Ernesto Espíndola, de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, quienes abordaron los riesgos de la automatización del trabajo en la región y los retos que ello impone a las políticas públicas en términos de transformar los sistemas de educación y formación en miras de la reconversión laboral. El último panel del seminario, titulado "Articulación entre políticas laborales y protección social orientada hacia la formalidad e igualdad", contó con la presentación de Claudia Robles y Nincen Figueroa, de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, quienes abordaron la relevancia de la coordinación entre las políticas de protección social para avanzar sinérgicamente hacia inserciones laborales protegidas y de calidad, lo cual fue complementado con las experiencias de Chile, el Uruguay y de la Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Para finalizar el Seminario Regional de Desarrollo Social, tres ex directores de la División de Desarrollo Social de la CEPAL y el director en ejercicio discutieron sobre los desafíos de la inclusión laboral en un contexto de múltiples crisis realizando una síntesis de los hallazgos, evidencias y buenas prácticas compartidas a lo largo del evento.

El presente documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, describe de manera abreviada las presentaciones, discusiones y conclusiones en cada uno de los paneles realizados en el "Seminario Regional de Desarrollo Social". Las presentaciones originales están disponibles en:

- **Grabación Sesión Día 1 aquí**
- **Grabación Sesión Día 2 aquí**
- **Grabación Sesión Día 3 aquí**

## I. Sesión Inaugural<sup>1</sup>

Modera:

**Daniela Trucco**

*Oficial Superior de Asuntos Sociales, División de Desarrollo Social, CEPAL*

**José Manuel Salazar–Xirinachs** (participación virtual),

*Secretario Ejecutivo de la CEPAL*

El Secretario Ejecutivo de la CEPAL, José Manuel Salazar – Xirinachs, dio inicio al seminario saludando y agradeciendo la presencia de todos y todas, especialmente de los ministros y ministras de los países de la región, a las autoridades de la OIT, del Gobierno de Noruega, de la Fundación Ford y del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania, quienes apoyaron la realización del evento. También agradeció la participación de los representantes de los bancos de desarrollo, de los colegas del sistema de Naciones Unidas, expertos laborales, especialistas de la academia y a los y las colegas de CEPAL, en particular al equipo de la División de Desarrollo Social por la organización del evento.

Señaló que esta tercera versión del Seminario Regional de Desarrollo Social tiene por objetivo reflexionar sobre la promoción de políticas de inclusión laboral que permitan avanzar hacia la reducción tanto de la desigualdad como de la informalidad en la región. La CEPAL define la inclusión laboral como un objetivo del desarrollo social inclusivo que busca que todos los integrantes de la fuerza laboral puedan acceder a trabajos decentes que aseguren niveles adecuados de remuneración y cobertura en protección social. En la práctica, la inclusión laboral está compuesta por la inserción en el mercado laboral y las condiciones del trabajo al que se accede. Enfatiza que las mujeres, los jóvenes, las personas con discapacidad, personas en situación de pobreza, afrodescendientes, Pueblos Indígenas y otras poblaciones que se encuentran en la intersección de los ejes estructurantes de la matriz de desigualdad social enfrentan mayores obstáculos y barreras de inclusión laboral.

También se refirió al contexto de crisis económica de la región que, junto con los complejos cambios en la organización del comercio internacional, así como tecnológicos, demográficos y medioambientales, configura un momento bisagra donde las políticas que se implementen hoy definirán las trayectorias

<sup>1</sup> La presente sección, que no ha sido sometido a revisión editorial, describe de manera abreviada las presentaciones, discusiones y conclusiones en cada uno de los expositores. Las presentaciones originales están disponibles en: Grabación Sesión Día 1 aquí.

de desarrollo de los países en el futuro. Afirmó que la inclusión laboral es un componente esencial de cualquier estrategia para enfrentar la desafiante situación social y laboral en que se encuentran los países y que en el contexto actual se requiere actuar con sentido de urgencia y elevar el nivel de ambición en los esfuerzos de política pública.

Cerró su intervención deseando un buen desarrollo del seminario y reforzando la voluntad de la CEPAL como socio estratégico que por 75 años ha estado trabajando por un futuro más productivo, inclusivo y sostenible en los países de la región.

**Gilbert Hougbo** (participación virtual),  
*Director General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)*

Luego de saludar y agradecer la presencia de los socios estratégicos y autoridades, señaló que como región enfrentamos un escenario que desafía los esfuerzos por promover la justicia social y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Afirmó que pese a la rápida respuesta de muchos gobiernos frente a la pandemia de COVID-19, aún persisten los efectos de esta crisis sin precedentes. La lenta recuperación marcada por la alta inflación, la informalidad, la baja productividad y los limitados recursos fiscales ejercen una inmensa presión sobre la capacidad de los países para adaptarse a los cambios estructurales en curso, a lo que se suman el cambio climático, el avance tecnológico, el cambio demográfico y la relocalización de las industrias. Indicó que se deben tomar medidas concretas y coordinadas a múltiples niveles que promuevan la diversificación económica, la mejora de la educación formal, el desarrollo de capacidades, la adecuación de los puestos de trabajo y la anticipación para mejorar la empleabilidad y la productividad de los trabajadores. Además, de implementar medidas de protección social sostenibles e instituciones laborales fuertes.

Expresó su satisfacción de saber que durante los tres días del seminario se debatirán y compartirán los avances en la región, mencionando en particular el plan nacional de empleo del Paraguay, los seguros de empleo en el Ecuador y el Perú y los servicios de desarrollo empresarial en el Caribe.

A modo de cierre, invitó a los participantes a familiarizarse con las conclusiones tripartitas acordadas que surgieron de la 111ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo; en particular, sobre la transición justa y la protección laboral, y reafirmó el compromiso de la OIT de trabajar en colaboración con la CEPAL para contribuir eficazmente a enfrentar los desafíos actuales en el mundo del trabajo.

**Gundula Weitz** (participación virtual),  
*Jefa de la División América Latina y el Caribe del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania*

Saludó a las autoridades presentes, y agradeció la invitación. Señaló que la inclusión laboral como forma de superar las desigualdades es de la mayor importancia para el Ministerio. Indicó que, pese a los avances, el mercado laboral en la región aún presenta altos niveles de informalidad lo que implica que una gran parte de la población no accede a la protección social, afectando desproporcionadamente a niñas, niños y adultos mayores. Afirmó que la recuperación pospandemia ha estado marcada por las ocupaciones informales, lo que impide la integración de las personas en el mercado laboral incidiendo en las oportunidades de crecimiento igualitarias para la región. Al respecto, planteó que la inversión en seguridad social no solo ayuda a salir mejor y más rápidamente de las crisis, sino que también actúan como mecanismo preventivo de los efectos de las crisis.

Remarcó que la cooperación y el trabajo conjunto en esta materia es clave. Indicó que se enfrentan grandes desafíos para avanzar hacia una transición justa, incluyendo en la formación, los que requieren de enfoques integrados y diálogos. Concluyó señalando que el seminario es una plataforma ideal para aprender, conocer buenas prácticas y apoyar proyectos piloto innovadores en el ámbito.

**Jostein Leiro,**  
*Embajador de Noruega*

Luego de saludar a las autoridades presentes agradeció la cooperación de larga data con la CEPAL y con los países de la región, la que se ha basado en un ideario compartido sobre la relevancia de la cooperación multilateral y regional. Señaló que los Objetivos de Desarrollo Sostenible son el marco de la participación de Noruega en América Latina, donde los ámbitos de educación, equidad de género, clima y ambiente, trabajo decente y derechos humanos resultan enfoques esenciales para ese trabajo.

Indicó que el año 2015 Noruega fue acogido como parte del nodo regional de la CEPAL, lo que les permite participar con los países miembros y contribuir apoyando proyectos específicos. En 2019, junto con la CEPAL empezaron el programa “Mejorando las capacidades humanas a lo largo del ciclo de vida para la igualdad y productividad” enfocado en tres ámbitos: educación de jóvenes y trayectorias laborales a nivel regional y nacional; difusión de nuevos conocimientos sobre formación y calificación para trabajo decente e inclusión laboral y desarrollo de competencias entre jóvenes y trabajadores para que el necesario cambio estructural progresivo de las economías no deje a nadie atrás. En el marco de este proyecto se organizaron seminarios y talleres regionales y nacionales, y se llevaron a cabo estudios con un enfoque particular en la desigualdad de género en las trayectorias educativas y laborales. Los resultados de dichos estudios forman parte de la base de los contenidos de este seminario.

Enfatizó que el trabajo decente es clave para el desarrollo social y económico, y es la puerta principal para la igualdad, la integración social, la superación de la pobreza y el empoderamiento. Para avanzar se requiere superar la informalidad y asegurar sistemas educativos de calidad e inclusivos que preparen a los jóvenes para el mercado laboral del futuro, así como medidas para garantizar el acceso de las mujeres a educación y al mundo del trabajo. Se refirió al cambio climático, a las transformaciones demográfica y a los persistentes efectos de la pandemia en educación y en el ámbito laboral. Además, planteó su preocupación por el avance de la inteligencia artificial y la incertidumbre que implica su progreso.

Planteó su deseo de que la discusión entre tomadores de decisiones y especialistas durante los tres días del seminario ayude a avanzar en propuestas y medidas concretas y constructivas y agradeció nuevamente la oportunidad de participar.

**Javier Ciurlizza,**  
*Director de la Fundación Ford en la Región Andina*

Expresó su agradecimiento por participar de forma presencial en la inauguración del seminario. Planteó que la inclusión laboral es para la Fundación Ford un tema clave que permite entender parte de las brechas en la región y los dilemas actuales que enfrenta la democracia. Al respecto, señaló que el agregado de las promesas incumplidas en América Latina –entre ellas la de la inclusión laboral– han erosionado la credibilidad de las personas. Describió la trayectoria de la Fundación Ford con la CEPAL destacando momentos críticos, como el inicio del conflicto armado en Colombia o el golpe de Estado en Chile, así como momentos esperanzadores como la transición política en México o la expansión de derechos en varios países mediante procesos constituyentes. Afirmó que ambas instituciones comparten la convicción de que la justicia social puede elevar la calidad de vida y la calidad de las instituciones. De este modo, la Fundación ha apostado por la modernización del Estado, la formación, la reforma rural, la defensa de los derechos humanos en contexto adversos y, durante el último tiempo, se ha orientado hacia los drivers de la desigualdad que bloquean y anulan los esfuerzos destinados a la equidad y que afectan de forma desproporcionada a poblaciones históricamente excluidas.

En el marco del trabajo conjunto, señaló que con la CEPAL han buscado un eje que ayude a mejorar la calidad de la discusión sobre inclusión social con el fin de prepararse para los cambios que se están produciendo en el mercado laboral, especialmente en relación con los derechos de trabajadores y la

gran cantidad de personas que se encuentran en el sector informal enfrentando condiciones precarias. Destacó que la CEPAL encontró en la Fundación Ford un socio a largo plazo. Cerró deseando una discusión fructífera en términos de conocimientos y de planteamiento de medidas concretas en medio de desafíos que trascienden el mercado laboral y que legitimen la democracia.

## II. Presentación magistral: Promover la inclusión laboral como una forma de superar las desigualdades y la informalidad en América Latina y el Caribe<sup>2</sup>

Modera:

**Andrés Espejo**

*División de Desarrollo Social, CEPAL*

Presentación principal:

**Alberto Arenas de Mesa**

*Director de la División de Desarrollo Social, CEPAL*

Como primer mensaje de la presentación, indicó que la región está enfrentando una “doble trampa” de bajo crecimiento y alta desigualdad que podría llevar a la región a una nueva “década perdida”, haciendo referencia a la década de 1980. Además, mencionó que la tasa de crecimiento de la región en los últimos 10 años –entre 2014 y 2023– ha sido incluso más baja que la de la década perdida, con un 0,8% de crecimiento promedio en la región, enfrentando un escenario aún más desfavorable.

Con relación al difícil contexto económico que atraviesa la región, planteó que es necesario considerar que la pandemia desencadenó la mayor crisis que han experimentado los mercados laborales en América Latina desde 1950. En 2020, la creación de empleo cayó 8,2% siendo la única caída registrada en los últimos 70 años. Además, indicó que el bajo crecimiento económico dificulta la recuperación del empleo y aumenta el riesgo de aumento de la informalidad laboral.

Por otro lado, ya desde mediados de la década pasada la pobreza presentaba una tendencia a aumentar, disminuyendo sólo en 2021 principalmente a raíz de las ayudas económicas entregadas por los gobiernos en el contexto de la pandemia. Así también, el índice de Gini se ha mantenido relativamente

<sup>2</sup> La presente sección, que no ha sido sometido a revisión editorial, describe de manera abreviada las presentaciones, discusiones y conclusiones en cada uno de los expositores. Las presentaciones originales están disponibles en: Grabación Sesión Día 1 aquí.

estable con niveles elevados. De acuerdo con el expositor, la recuperación económica pospandemia ha sido insuficiente para recuperar los niveles de empleabilidad previos, persistiendo además importantes brechas de género en la participación laboral, donde una de cada dos mujeres permanece fuera del mercado laboral.

Luego, el expositor señaló que la inclusión laboral es parte esencial de las estrategias de desarrollo y que el mercado laboral es la llave maestra para reducir los altos niveles de desigualdad e informalidad laboral, haciéndose urgente avanzar en la articulación entre inclusión laboral y protección social. La inclusión laboral busca que todas y todos las integrantes de la fuerza laboral puedan acceder a trabajos decentes, que aseguren niveles adecuados de remuneración y que accedan a cobertura de protección social.

La inclusión laboral se compone de dos elementos: inserción laboral y condiciones del trabajo al que se accede. Ambos elementos se encuentran condicionados por la institucionalidad, las políticas laborales, la matriz de la desigualdad social y la estructura productiva. Al respecto, el expositor señala que la inserción laboral es necesaria pero no suficiente para alcanzar la inclusión laboral indicando, por ejemplo, que el 33% de los ocupados en el sector de baja productividad y el 18% de los ocupados se encuentran en situación de pobreza; el 48% de los ocupados que se inserta laboralmente no cotiza en un sistema de pensiones y el 40% de los ocupados posee ingresos laborales inferiores al salario mínimo establecido por cada país.

Así también, la inserción laboral presenta una serie de barreras de entrada que condicionan el acceso y la calidad del empleo al que se accede, especialmente para las personas que se encuentran en las intersecciones de los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social: mujeres, población joven y personas de los Pueblos Indígenas.

Para reducir la desigualdad planteó que es necesario avanzar en la articulación entre inclusión laboral y los sistemas de protección social, considerando que gran parte del empleo en la región es de carácter informal. Estas políticas se tornan más necesarias en el escenario pospandemia, donde aumentó la informalidad, y también de cara a las rápidas transformaciones que enfrentan los mercados laborales.

Profundizó en el futuro de los mercados de trabajo en la región y la capacidad de las políticas públicas de enfrentar estos desafíos de forma oportuna. Señaló que los mercados laborales están viviendo un periodo de alta incertidumbre y aceleradas transformaciones asociadas a los cambios tecnológicos, los cambios demográficos, el acelerado envejecimiento de la población, la crisis medioambiental y los cambios en la globalización económica. Estas transformaciones pueden aumentar las desigualdades ya existentes al mismo tiempo que constituyen un impedimento para que los países enfrenten los cambios y saquen provecho de las oportunidades que esos cambios generan. Por ejemplo, los cambios tecnológicos pueden generar una dinámica de destrucción y de creación de empleos; sin embargo, los empleos que se destruyen no son los mismos que se crean. Las estadísticas muestran que el 28,4% de las ocupaciones en 14 países de América Latina tienen un alto riesgo de automatización y en el sector de actividad secundario el riesgo de automatización es del 57,8% de los puestos de trabajo. Además, señaló que existe un desajuste entre las competencias laborales que se ofrecen y las que demanda el mercado de trabajo, que puede profundizarse con las transformaciones tecnológicas. De hecho, en 14 países de la región, 31,3% de las y los trabajadores se encuentran subcalificados para la ocupación en la que se desempeñan. En este sentido, además de la articulación entre políticas de protección social e inclusión laboral, se va a requerir articular la oferta educativa con el mercado del trabajo para reforzar competencias existentes y adquirir nuevas competencias que alineen el desarrollo de las fuerzas laborales con las demandas asociadas a cambios tecnológicos, transición justa y la sociedad del cuidado.

Como último punto, destacó la urgencia de abordar las políticas de inclusión laboral desde una perspectiva estratégica e integral, siendo los Ministerios del Trabajo instituciones centrales para tales objetivos. Esto implica que las políticas de inclusión laboral estén alineadas tanto con las políticas de crecimiento económico y de desarrollo productivo, como con las de desarrollo social, salud, educación y cuidados. La pandemia transformó temporalmente la composición de las políticas laborales, con mayor preponderancia de aquellas de carácter pasivo orientadas al sostenimiento de la relación laboral, del

empleo formal y de los ingresos de los y las trabajadoras. La pandemia también propició una expansión y redistribución del gasto en políticas públicas laborales: en 2020, se triplicó el gasto en políticas laborales pasivas. Sin embargo, la inclusión laboral pospandemia requiere una mirada integral y sostenible.

El presentador enfatizó que sin inclusión laboral no habrá desarrollo social inclusivo por lo que las políticas de inclusión laboral deben estar en el centro de las estrategias de desarrollo. Para avanzar en este sentido, afirmó que es prioritario inyectar recursos financieros en la institucionalidad laboral pública de los países, y no solamente en las políticas, puesto que la institucionalidad condiciona la capacidad que los países tienen para implementar las políticas. Finalizó señalando que invertir en la inclusión laboral es invertir en el activo más importante que tienen los países: las personas y su bienestar.

## Comentarios de las y los ministros del trabajo de la región

**Jeannette Jara,**

*Ministra del Trabajo y Previsión Social, Chile*

La ministra comentó algunas iniciativas recientemente aprobadas o en curso que van en línea con lo presentado por Alberto Arenas; esto es, orientadas a avanzar hacia la inclusión laboral con políticas de trabajo decente que además promueven la movilidad social y la disminución de desigualdades. Para comenzar, apuntó que en Chile existe un 27,5% de la población en la informalidad, que si bien en comparación con otros países de la región no es tan alto, implica que una de cada cuatro personas trabaja sin la debida protección social. Luego, presentó seis ámbitos sobre los cuales el Ministerio está impulsando iniciativas para la inclusión laboral: incentivos para el acceso al empleo formal; avances en la cobertura de la educación y en la transformación del sistema nacional de capacitación; avances en el acceso a la protección social; función protectora del salario mínimo; facilitación de la creación de empresas formales y régimen tributario simplificado; modernización de la Dirección del Trabajo.

Sobre los incentivos para el acceso al empleo formal presentó dos instrumentos llevados a cabo a partir de la pandemia. El Ingreso Familiar de Emergencia Laboral (IFE Laboral) entrega un subsidio monetario durante los primeros meses de contrato formal para motivar a que las personas busquen trabajo. El segundo instrumento creado fue un subsidio denominado "Protege", que entrega un aporte monetario por algunos meses para las personas cuidadoras, especialmente para las madres, de modo que pudiesen contratar a alguien para realizar las tareas de cuidado y salir a buscar empleo. El subsidio "Protege" asciende aproximadamente a los 250 dólares y el subsidio "IFE" a los 375 dólares.

Sobre el ámbito educativo, señaló que como Ministerio estaban trabajando en la ampliación del rol de la cobertura en educación y en la transformación del sistema nacional de capacitación. Mencionó que junto con ampliar la cobertura en educación escolar y universitaria, con políticas de obligatoriedad para la escolaridad completa y de gratuidad para la educación superior, se estaba trabajando en fortalecer otras competencias a través del Sistema Nacional de Capacitación (SENCE) orientadas al cierre de las brechas digitales, a promover la incorporación de las mujeres con mayores herramientas para el acceso al trabajo y emprendimiento, y para el fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa.

Por último, destacó algunas políticas públicas de protección social que han contribuido a la formalidad del empleo: la plataforma digital PREVIRED, iniciativa de carácter privado que centraliza y facilita las funciones de la declaración y pago de las cotizaciones previsionales; la obligatoriedad de cotización previsional de los trabajadores independientes; el seguro de cesantía, que si bien se crea en el año 2002 tuvo gran relevancia como medida de protección al empleo durante la pandemia; el aumento del salario mínimo por sobre la línea de la pobreza y un régimen tributario simplificado para que pequeñas y medianas empresas creen empleos formales.

Como desafíos, planteó avanzar en el dialogo social tripartito que ha traído muy buenos resultados y en la optimización de un ecosistema de capacitación acorde a las demandas del mercado laboral y los desafíos del mundo del trabajo.

**Quiahuitl Chávez Domínguez,**

*Subsecretaria de Empleo y Productividad Laboral, Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), México*

La subsecretaria destacó que su presentación se enfocará en dos experiencias de políticas de inclusión laboral de la actual administración. La primera es el programa "Jóvenes Construyendo el Futuro" que se implementa desde enero de 2019, dedicada a jóvenes desde los 18 a los 21 años que no estudian y no cuentan con un empleo. A través del programa, el gobierno facilita la vinculación de los jóvenes con empresas que actúan como centros de trabajo y los capacitan al tiempo que otorga una beca mensual hasta por doce meses equivalente a un salario mínimo. Además, dispone de un seguro médico del Instituto Mexicano del Seguro Social que cubre enfermedades, accidentes de trabajo e incluso maternidad. El programa se focaliza en los municipios con mayor incidencia delictiva y rezago social y ha mostrado importantes resultados disminuyendo en 18% los delitos de alto impacto. Además, ya se han capacitado 2,6 millones de jóvenes en 500.000 centros de trabajo, de los cuales un 46,2% se encuentran empleados ya sea en los centros de trabajos donde se capacitaron o en otros.

Además, mencionó al Servicio Nacional de Empleo (SNE) que asume la tarea de facilitar la vinculación laboral a través de 167 oficinas en el país y un equipo de 3.000 consejeros laborales que atienden de forma personalizada a quienes están buscando trabajo y a las empresas que requieren apoyo para cubrir las vacantes disponibles. Señaló que en la actual administración se han atendido 10,6 millones de personas mediante el SNE, 1,7 millones de las cuales se han logrado emplear con un 37,6% de jóvenes y 40% de mujeres. También mencionó otras estrategias del SNE, como el programa "Abriendo espacios", que promueve la inclusión laboral de adultos mayores y personas con discapacidad y las ferias de empleo, a través de las cuales han logrado emplear de manera directa a 327.000 personas. Por último, dijo que desde la pandemia existe un portal de empleo digital para ampliar el alcance y cobertura de la intermediación laboral.

**Pablo Mieres,**

*Ministro del Trabajo y Seguridad Social, Uruguay*

El ministro comenzó contextualizando su presentación en el marco de los desafíos que plantean los procesos de automatización y digitalización de los mercados laborales para la inclusión laboral. Primero, gran parte de los puestos que dejan de ser demandados son aquellos realizados por los trabajadores con menor calificación y peores condiciones socioeconómicas, lo que amplifica la desigualdad social y la pobreza. Segundo, señaló que la incorporación tecnológica es un proceso continuo y acelerado que desafía a la política pública en cuanto a su capacidad de respuesta oportuna y apropiada, y obliga a pensar un diseño de política pública también continuo. Por último, planteó que resulta difícil pronosticar lo que va a ocurrir en los mercados laborales y mencionó tres ejemplos: el aumento del teletrabajo empujado por la pandemia, los trabajadores de plataformas digitales y el desarrollo de la inteligencia artificial.

Luego, presentó las medidas específicas levantadas por el gobierno con relación a la inclusión laboral. Señaló que durante los últimos años en el Uruguay la informalidad se redujo del 25% al 20% en tanto resultado de las respuestas dadas durante la pandemia para la protección social a los trabajadores formalizados, tales como subsidio por desempleo o reducción de la actividad laboral, subsidio por enfermedad, el acceso a la atención en salud y la cotización. En este sentido, apuntó que la existencia de un subsidio ante el riesgo de la pérdida del empleo es un instrumento sustancial y que los buenos resultados del Uruguay en términos laborales durante la pandemia se entienden por la preexistencia de esta red de seguros y subsidios tanto de desempleo como de salud. Junto con esto, afirmó que desarrollar una red de protección para sostener a los trabajadores en periodos de riesgo de pérdida del empleo es un incentivo a la formalidad extremadamente fuerte.

En relación con las barreras de entrada que enfrentan ciertos grupos específicos de la población para el empleo formal, a fines de 2021 en el Uruguay se aprobó la ley de promoción del empleo para sectores vulnerables que entrega un subsidio, durante el primer año de trabajo, a los empleadores que contraten jóvenes, mujeres, personas mayores de 45 años o personas con discapacidad. También destaca el programa “Yo estudio y trabajo”, que ofrece un trabajo de medio tiempo a jóvenes entre 16 y 20 años que están estudiando. El programa ha mostrado resultados exitosos en cuanto a las trayectorias educativas, inserción laboral y reducción de las brechas de género.

Como tercer elemento, se refirió a las políticas de inspección de las normas laborales, señalando que era preciso generar el riesgo efectivo de sanción a aquellos empleadores que mantienen a sus trabajadores fuera del registro de la seguridad social, a través de capacidad de llegada y control efectivo.

En cuarto lugar, mencionó las políticas de capacitación. El Uruguay cuenta con un Fondo de Reconversión Laboral, administrado por el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional desde el cual se desarrolla un conjunto de iniciativas de capacitación que buscan recalificar al trabajador que queda desempleado. Destacó que este tipo de políticas deben diseñarse mirando las oportunidades y necesidades efectivas del mercado del trabajo, ya que de nada sirve una política de capacitación laboral si sus contenidos no están alineados con las competencias y habilidades que se van a demandar en el futuro inmediato.

Por último, destacó los desafíos que las transformaciones en los mercados de trabajo representan para el sistema educativo formal toda vez que las demandas que el mercado y los procesos productivos van generando en el mundo laboral ocurren a una velocidad más rápida que los cambios que se pueden generar en educación.

## **Doris Zapata,**

### *Ministra del Trabajo y Desarrollo Laboral, Panamá*

La ministra inició su alocución señalando que los grandes retos y desafíos que el país ya tenía en términos laborales se acrecentaron con la pandemia y que en este momento se encuentran en un proceso de recuperación. En el marco de la pandemia, el gobierno puso en marcha el plan “Panamá Solidario” a través del cual se entregó un beneficio económico a quienes perdieron sus trabajos. Además del subsidio, el plan consideró la capacitación de las personas en dos instituciones de formación y capacitación: el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH), que está dirigida a la capacitación técnica y el Instituto Técnico Superior Especializado (ITSE), ambas presididas por la cartera del Ministerio del Trabajo.

Otro aspecto sobre el cual han trabajado es en el fortalecimiento del Observatorio del Mercado Laboral, que trabaja directamente con el Instituto Nacional de Estadística y Censo y las universidades de Panamá. Destacó que a partir del trabajo del Observatorio es posible tener una mirada clara de hacia dónde va el mercado laboral y, por lo tanto, hacia dónde se debe dirigir el desarrollo de competencias. También se refirió al plan “Colmena” en el cual todas las instituciones se articulan para promover no sólo la inserción laboral sino la inclusión social en los 300 corregimientos más pobres del país. Otra iniciativa mencionada son los programas de empleabilidad comunitaria donde se inserta laboralmente a las personas en las obras de infraestructura pública que se realizan en sus territorios. Por último, mencionó que el diálogo social ha sido crucial para avanzar en la inclusión laboral.

**Colin E. Jordan,***Ministro del Trabajo, Seguridad social y Tercer Sector, Barbados*

El ministro inició su intervención agradeciendo el espacio otorgado y precisó que centraría su presentación en la difusión de experiencias que se están realizando en Barbados, indicando que la mayor parte de estas intervenciones se enfocan en las personas con mayor vulnerabilidad.

Uno de los primeros aspectos que detalló es que el objetivo principal del gobierno es buscar las conexiones entre las necesidades y las soluciones para la población, en el entendido que la información necesaria para la creación de políticas no siempre está disponible ni actualizada. En este punto, el ministro mencionó que se ha desarrollado un sistema de información del mercado laboral (BLMIS, por sus siglas en inglés), que permite que los usuarios puedan hacer consultas dinámicas sobre una amplia gama de estadísticas económicas, demográficas y laborales, y con esto facilitar una toma de decisiones más informada.

Por otra parte, mencionó que su país se encuentra en un proceso de debates para reformar tanto el sistema de pensiones (National Insurance Scheme, NIS) como el Fondo Nacional de Seguros (National Insurance Fund, NIF), con el fin de hacerlos sostenibles ante los importantes cambios que están impactando en el mercado laboral, entre los que cita los cambios demográficos y los tecnológicos.

En otra línea, aludió a que su país ha apoyado los movimientos de trabajadores entre los países que integran el CARICOM, considerando estas migraciones como una oportunidad tanto para los trabajadores como para estos pequeños estados insulares. Dio cuenta que como gobierno hay que apoyar a las personas para avanzar de un país a otro de modo que los países puedan sacar provecho de estas oportunidades de mano de obra.

Finalmente, dijo que su gobierno está actualizando la legislación laboral para estar en línea con las nuevas normativas internacionales y, con ello, proteger el empleo, asegurar que se cumpla la normativa y, en consecuencia, asegurar la inclusión laboral.

**Norman Dunn,***Ministro del Trabajo y Seguridad Social, Jamaica*

Comenzó señalando que Jamaica históricamente ha enfrentado dos desafíos en cuanto a la inclusión laboral: altos niveles de informalidad y baja participación de jóvenes y mujeres en el mercado laboral. El trabajo informal en Jamaica genera el 41% del PIB y de acuerdo a los datos del Instituto Estadístico, en octubre de 2020 el 40% de la fuerza laboral de su país estaba en la informalidad, concentrada en las áreas de servicios y en las pequeñas empresas. Además, un estudio de la OIT del año 2014 sobre formalización de empleo en Jamaica identificó más de 80% de hombres y 75% de mujeres en empleo informal.

En relación con iniciativas exitosas mencionó dos proyectos piloto. El primero focalizado en los microempresarios de ciudades rurales que recibieron donaciones para emprendimientos, ferias de empleos, capacitación y ayuda tangible para regularizar la tenencia de la tierra en sus operaciones. El segundo aborda las desigualdades en dos sectores clave: el trabajo doméstico y la industria pesquera. En relación con el primero, Jamaica impulsó el registro de los trabajadores domésticos en el National Insurance Scheme (NIS) junto con una amplia oferta de capacitación. Además, para enfrentar las vulnerabilidades que se presentaron a raíz de la pandemia, han trabajado de la mano del sindicato de trabajadores domésticos para crear el Instituto de Capacitación de Trabajadores Domésticos, que será operado por ellos mismos. En Jamaica, todas las personas entre 18 y 65 años que reciben un ingreso deben inscribirse en el National Insurance Scheme (NIS) que cubre a las personas empleadas y sus familias y ofrece protección financiera en caso de pérdidas en el ingreso del trabajador, ya sea por lesiones en el trabajo, enfermedad, jubilación o muerte. El ministro señaló que Jamaica ha presentado avances importantes en el registro de personas

en el NIS. Desde 2019, ha habido un aumento de 13 puntos porcentuales en el número de contribuyentes inscritos y en 2022 un 51% de la fuerza laboral empleada de Jamaica estaba inscrita. Además, mencionó que han tenido éxito en la reducción de la informalidad empleando personas en el sector de servicios globales.

Cerró su presentación planteando que se requiere más investigación para entender las dinámicas que generan brechas de género en la participación laboral y también para comprender los factores que contribuyen al desempleo entre los jóvenes. Destacó la relevancia del diálogo social tripartito para los avances que han tenido en el país, puesto que muestra de primera fuente cuáles son las problemáticas del mundo laboral así como posibles soluciones.

### **Kelly Olmos,**

#### *Ministra del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Argentina*

Dio comienzo a su presentación reconociendo la relevancia de instancias como este seminario, la asamblea internacional de la OIT y la convocatoria que ha hecho la ONU de una cumbre por un nuevo pacto financiero global para construir una mirada integral y una gobernanza global sobre las problemáticas que afectan a la región. Enfatizó que existe una relación ineludible entre pobreza, desigualdad e informalidad laboral que debe abordarse teniendo en cuenta la relación recíproca entre ellas, es decir, que la pobreza y la desigualdad son causas de la informalidad y al mismo tiempo que la informalidad las amplía y profundiza.

Luego, destacó la solidez de las organizaciones gremiales en la Argentina, que constituyen una ventaja para el diseño e implementación de políticas públicas en el país. Señaló que sin organizaciones gremiales fuertes no hay derecho laboral.

Sobre las iniciativas llevadas a cabo en el país, destacó el programa “Fomentar Empleo” que cuenta con tres componentes. Uno centrado en capacitación, que crea un sistema de centros de capacitación laboral de origen gremial y que es fortalecido desde el Estado con bienes de capital e innovaciones tecnológicas. Evaluaciones de impacto permiten afirmar que quienes atraviesan esos procesos de capacitación cuentan con un 30% más de oportunidades de acceder a un trabajo decente contra aquellos que no han pasado por este proceso. El segundo componente es de entrenamiento en los lugares de trabajo, para lo cual el Estado entrega una contribución tanto a quien pasa por el proceso de entrenamiento como a los empleadores, desgravando hasta por 12 meses las cargas sociales. En el sistema tienen prioridad los sectores con mayor vulnerabilidad en el acceso al empleo: mujeres, personas con discapacidad, diversidades sexuales y personas con consumo problemático de sustancias.

Para enfrentar la informalidad en el trabajo doméstico existe un programa llamado “Registrada” para trabajadoras y trabajadores de casas particulares, en el cual el Estado reintegra un 50% del haber durante los primeros seis meses registrados, para alentar que esta fuerza laboral exija su registro. Así también, para enfrentar la informalidad en el sector rural, se implementa el programa “Intercosecha” que consta en la retribución del 50% del salario mínimo vital y móvil y por hasta cuatro meses para los trabajadores por temporada en los periodos en los cuales no accede a un ingreso de carácter formal, además de complementos al ingreso como son la Asignación Universal por Hijo y embarazo y otros recursos como la tarjeta Alimentar para la compra de artículos de primera necesidad. También se menciona el programa “Puente al empleo” que mantiene estos beneficios hasta que la persona sea formalizada. Finalmente, mencionó la política de fiscalización que restringe los créditos y otros incentivos que el Estado otorga a las empresas que son identificadas transgrediendo las obligaciones de formalización.

A modo de cierre, la ministra destacó la centralidad del rol del Estado en garantizar condiciones dignas y decentes de acceso al empleo y de cobertura que exigen seguir fortaleciendo las capacidades institucionales.

**Francisco Macena da Silva,***Secretario Ejecutivo, Ministerio del Trabajo y Empleo, Brasil*

Contextualizó la situación en el Brasil indicando que era un momento de reconstrucción del diálogo social, de políticas públicas y de recuperación de un ciclo interrumpido desde 2016. Señaló que en los últimos cinco meses se ha observado una incipiente recuperación de la empleabilidad, superando los umbrales de 2014 donde se llegó al máximo histórico en índice de empleos formales. Entre las políticas de recuperación implementadas por la actual administración mencionó la recuperación de la valorización del salario mínimo que se basa en el promedio del PIB de los últimos años.

Además, se han retomado los foros tripartitos y el diálogo social. Se han establecido dos grupos de trabajo; el primero enfocado en temas sindicales, negociaciones colectivas y el fortalecimiento de los representantes sindicales, tanto por parte de los trabajadores como de los empleadores. El objetivo era aumentar la formalidad y el empleo a través de un pacto social y discutir tripartitamente las condiciones del trabajo decente. El segundo grupo buscaba reglamentar el trabajo realizado mediante aplicaciones tecnológicas, que hoy en día atinge a varios sectores económicos. Al promover este debate, se quiere avanzar en entregar protección social a este tipo de trabajadores y establecer condiciones decentes de trabajo.

Por último, señaló que en el área de política económica se está discutiendo en el Congreso un nuevo pacto fiscal con una reforma tributaria capaz de generar impuestos más justos a la vez que permita desgravar aquellos sectores que generan más empleo. Dicha reforma también procura alivianar la carga de aquellos sectores que tienen un gran volumen de gastos en términos de nómina para así fomentar la formalidad en el empleo.

### III. Panel 1:

## La informalidad laboral como factor estructurante de la desigualdad y precariedad en la región<sup>3</sup>

Modera:

**Raúl Holz**

*División de Desarrollo Social, CEPAL*

Presentación principal:

**Dr. Alejandro Portes**

*Profesor de Sociología Howard Harrison y Gabrielle Snyder Beck, Universidad de Princeton*

El profesor inició su presentación introduciendo el concepto de economía informal y propuso un modelo para reflejar las posibilidades de ingreso de la mano de obra urbana basado en la diferencia entre el empleo asalariado y el autoempleo. Sobre el autoempleo, destacó el dinamismo y diversidad de estas actividades que excedían los estereotipos construidos sobre ellos en Occidente. Posteriormente, esta caracterización dinámica del sector informal se perdió cuando el concepto se institucionaliza en la OIT y el empleo informal quedó asociado a nociones como la pobreza, trabajos de poca exigencia y empresas con uso de tecnología obsoleta, entre otras. Esta perspectiva fue cuestionada por otros investigadores, entre ellos, el académico peruano Hernando de Soto quien, en contraposición a la definición de la OIT que consideraba la empresa informal como un mecanismo de supervivencia frente a la escasa creación de empleos, la concibe como la ilusión de las fuerzas reales del mercado de recuperar parte del poder económico negado por las élites centralizadoras y reducidas por la regulación estatal.

Mencionó que en los países desarrollados la definición de economía informal incluye acciones que no se adhieren a las normas institucionales establecidas, que se niegan a su protección o actividades no reguladas por el Estado que generan ingresos en un entorno social en el que actividades similares son efectivamente reguladas. Esta definición sería más apropiada toda vez que no establece a priori un juicio

<sup>3</sup> La presente sección, que no ha sido sometido a revisión editorial, describe de manera abreviada las presentaciones, discusiones y conclusiones en cada uno de los expositores. Las presentaciones originales están disponibles en: Grabación Sesión Día 1 aquí.

sobre las actividades. Hasta ahora, la diferencia conceptual más relevante se observa entre actividades informales e ilícitas, estas últimas suponiendo la producción y comercialización de bienes que son considerados ilícitos en un tiempo y lugar determinado.

A continuación, expuso un diagrama que sintetiza un trabajo realizado junto al académico Manuel Castells en el esfuerzo de definir qué es lo que distingue la formalidad de la informalidad. Dicha distinción entre trabajo formal e informal está dada por el proceso de producción o de intercambio y no por su resultado o producto. Esto dio lugar a una clasificación funcional acerca de las actividades informales, a saber: i) economías informales de supervivencia, que considera la producción o comercialización directa de bienes o servicios; ii) de explotación dependiente, destinadas a aumentar la flexibilidad de gestión y reducir los costos laborales de las empresas del sector formal mediante la subcontratación; iii) de crecimiento, organizada por pequeñas empresas para acumular capital mediante la movilización de su capital social y lazos de solidaridad para disminuir costos. Estos tres tipos de economías informales no son excluyentes y pueden incluso traslaparse, por ejemplo, un mismo trabajo será de supervivencia para una trabajadora informal y de flexibilidad para la empresa que la subcontrata.

Al finalizar, señaló que una política que se proponga reducir la informalidad laboral debe apuntar hacia cuatro elementos: i) crear burocracias eficientes e incorruptas, comprometiendo para ello recursos suficientes; ii) fomentar y facilitar la inversión de capitales tanto externos como domésticos, eliminando barreras burocráticas y sobre todo la corrupción estatal; iii) fomentar la empresarialidad privada a través de programas de entrenamiento e inversión en áreas estratégicas; iv) crear subsidios directos a la población más pobre impidiendo su explotación y facilitando la creación de iniciativas empresariales populares.

## Comentarios

### Kelly Olmos

*Ministra del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Argentina*

Indicó que la presentación muestra de forma muy clara la complejidad para definir el fenómeno de la informalidad laboral. Sin embargo, señaló que pareciese que esto ocurre al margen de las relaciones de poder, tanto locales como globales. Enfatizó que la existencia de países centrales y periféricos al capitalismo deviene de una gobernanza internacional que reproduce esas relaciones de poder, por lo que la dimensión institucional es clave para construir un mayor nivel de equilibrio y justicia en las relaciones de poder.

Finalmente, postuló que para tener un equilibrio mínimo entre los trabajadores y el capital, que garantice ciertas condiciones de justicia distributiva, es necesario considerar estas relaciones de poder construyendo un sistema institucional que equilibre libertad y la justicia.

### Alisha Holland

*Profesora Asociada de Gobierno, Universidad de Harvard*

Dio inicio a su intervención introduciendo su trabajo de investigación, afirmando que las causas de la informalidad laboral en América Latina no tienen que ver solo con aspectos estructurales de la economía o de las instituciones, sino que con el diseño de las políticas de bienestar social de los países. Al respecto, señaló que durante el siglo XX las políticas de bienestar social en América Latina y el Caribe se desarrollaron de forma parcial puesto que lograron cubrir a los trabajadores de la parte superior de la distribución de ingresos, en tanto el resto quedó fuera debido a que no había otras alternativas para la gran mayoría que no fuera el empleo informal. Posteriormente, se implementaron políticas sociales como las de transferencias monetarias condicionadas o las de pensiones no contributivas para alcanzar a una mayor parte de la fuerza laboral. En este contexto apuntó a las debilidades de este tipo de políticas que contribuyen a la persistencia del empleo informal. Primero, la dependencia del empleo informal como una política de desempleo de facto, puesto que las políticas de protección al desempleo cubren a pocas

personas, de modo que insertarse de modo temporal en el trabajo informal acaba siendo una forma de seguro de desempleo. Segundo, planteó que como los sistemas no contributivos implementados en la región involucran montos pequeños, las transferencias monetarias estatales no compensan los salarios que se pierden en el caso de desempleo por lo que las personas recurren a un trabajo temporal informal como política de desempleo, alternando trabajos con contratos temporales con empleos informales. Existe un gran número de trabajadores en la región que se encuentran en ese medio término, en que no están cubiertos por sistemas contributivos pero son demasiado ricos para beneficiarse de las transferencias monetarias. La tercera debilidad radica en la falta de políticas de cuidados que implica que más mujeres se empleen en el sector informal debido a que ofrece condiciones de trabajo más flexibles que el empleo formal. En este sentido, sin políticas de cuidado, la informalidad continuará siendo la mejor opción para las cuidadoras principales.

### **Roxana Maurizio**

#### *Economista principal de la Oficina Regional de la OIT*

Primero, indicó que el 50% de los trabajadores lo hace de manera informal, y que este número se ha mantenido más o menos estable hace más de diez años, lo que evidencia que la informalidad laboral es una característica esencial de los mercados de trabajo de la región. Destacó que para diseñar políticas pertinentes era necesario caracterizar la informalidad distinguiendo entre las empresas medianas y grandes, las pequeñas y microempresas. Para graficar este punto señaló que en los pequeños y micro establecimientos existe una estrecha relación entre informalidad y baja productividad, por lo que habría que pensar sobre los diferentes factores que modelan tal relación, tanto desde los trabajadores como desde las empresas. Por parte de los trabajadores, uno de los factores más importantes es la alta rotación de los trabajadores informales lo cual no permite la acumulación de capital humano y por consecuencia genera baja productividad. Además, los bajos salarios desincentivan la permanencia de los trabajadores. Por parte de las empresas informales, tienen menos acceso a créditos de tipo formal, menos acceso a programas públicos lo cual deriva en menor capacidad de acceso a los mercados, nuevas tecnologías resultando en una menor productividad. Entendiendo la relación en el sentido inverso, es decir, desde la baja productividad hacia la informalidad, señaló que las empresas pequeñas tienen menos capacidad contributiva y por lo tanto es más probable que sean informales, al igual que sus empleados. Al respecto, un dato relevante es que el 70% del empleo informal se concentra en establecimientos productivos de menor tamaño.

La especialista señaló que, además de la relación entre informalidad y baja productividad, la relación entre desigualdad de los ingresos e informalidad también es importante. Primero, apuntó a la penalidad salarial del trabajo informal, refiriéndose a que en promedio un trabajador informal obtiene un 30% menos de salario que un trabajador formalizado, diferencia que se acentúa en la parte inferior de la distribución de los ingresos, aún más cuando se aplican políticas de aumento del salario mínimo.

Luego, invitó a pensar en qué medida las políticas de formalización impactan en la distribución de los ingresos. Afirmó que en la región se destacan experiencias valiosas al respecto, puesto que a comienzos de la década del 2000 varios países redujeron la informalidad en hasta nueve puntos porcentuales. En el caso de la Argentina, el Brasil y el Uruguay, la reducción de la informalidad tuvo un impacto significativo y positivo en la reducción de las brechas salariales. Se logró identificar que el tránsito de los trabajadores hacia la formalización no fue aleatorio, puesto que fueron los trabajadores informales de mayores salarios los que tuvieron más posibilidades de pasar al mundo formal, sin embargo, no implicó un aumento de las desigualdades.

Expuso sobre el fenómeno del trabajador pobre señalando que los trabajadores informales tienen entre dos y tres veces más posibilidades de ser trabajadores pobres y que entre un 60% a un 90% de la pobreza laboral está explicada por la informalidad laboral. De este modo, existe un fuerte vínculo entre pobreza y el mercado de trabajo, considerando que entre el 70% y el 80% de los ingresos totales familiares provienen del trabajo.

Considerando tales elementos, afirmó que no existe una única política que permita transitar este camino, básicamente por dos razones: por la magnitud de la informalidad y por la fuerte heterogeneidad en esta masa de trabajadores. Un elemento clave es la estabilidad macroeconómica, es decir cómo los países logran crecer de manera estable, puesto que una relación laboral formal que se piensa como de largo plazo necesita certidumbre del futuro. Otro aspecto importante tiene que ver con las políticas productivas y que deberían mirarse tres transiciones que se están observando en la región: i) la transición tecnológica, es decir cómo las políticas que se implementan miran hacia los puestos que se crean y cuál es la calidad de estos; ii) la transición justa y la transición verde y las posibilidades que tiene la región para crear empleo y iii) la transición demográfica, con el envejecimiento de la población.

Junto a las políticas macro, la comentarista hizo referencia a las políticas activas del mercado de trabajo, tales como las políticas de incentivos, de control y de capacitación. Junto con estas políticas, se mencionan las de bienestar social, sobre todo aquellas orientadas al mantenimiento del ingreso durante el desempleo, que apoyan para la búsqueda de empleo formal, las que se deben articular con políticas activas del mercado de trabajo para obtener un proceso eficiente de búsqueda de empleo.

### **Ramón Pineda**

*División de Desarrollo Económico, CEPAL*

Dio inicio a su exposición indicando las dificultades que se enfrentan al intentar caracterizar de una sola forma la informalidad, considerando los drásticos cambios que ha enfrentado el mercado laboral en la región y las diversidades de situaciones al interior de cada país. Sobre la presentación del profesor Portes, destacó la complejidad vinculada a la interacción entre los distintos sectores, es decir entre los hogares, las empresas, el gobierno y en general las instituciones, que definen las interacciones entre los actores de las economías de la región. Ejemplificó lo anterior con los casos de Corea y México, ambos con una tasa de informalidad del 30%, sin embargo, con grandes diferencias sociopolíticas y socioeconómicas, lo que lleva a pensar sobre los aspectos estructurales que subyacen a la informalidad. Generando las condiciones macro para garantizar mejores resultados en términos de informalidad, cuestionó si es que se debe aspirar a eliminar la informalidad o si, como sugiere el profesor Portes, lo que debe modificarse son las condiciones de los trabajadores informales. Siguiendo su argumento, señaló que, independiente de que se generen las condiciones óptimas para reducir la informalidad, pareciera haber elementos que está haciendo que algunas economías tengan mayores niveles de informalidad que otras. Al respecto, cuestionó al profesor Portes al explicar que países como Corea, que siendo exitosos económicamente versus la caída constante de la productividad desde los años '80 en América Latina, mantienen altos índices de informalidad o Singapur, que pese a todos los esfuerzos que ha realizado, mantiene índices de informalidad entre un 10% y un 12%.

### **Andrés Espejo**

*División de Desarrollo Social, CEPAL*

Comenzó señalando que una de las expresiones más fuertes de la desigualdad es la informalidad, sin embargo, las presentaciones confirman que la informalidad es muy heterogénea y como fenómeno ha variado drásticamente en los últimos treinta años. Por ejemplo, antes se imaginaba la informalidad como un empleo precario y de supervivencia, que sin dudas aún existe, pero también han surgido nuevas formas de informalidad que desafían a enfrentar el fenómeno con nuevas herramientas. Respecto a la presentación del profesor Portes, estuvo de acuerdo con que la institucionalidad es un factor clave para enfrentar la informalidad, pero señala que por sí sola no basta, siendo necesario articularla con políticas de productividad, de protección social y de fomento a las empresas. Apuntó a que la multidimensionalidad del fenómeno nos remite a la matriz de la desigualdad social, es decir, a reconocer que hay ejes estructurantes

de la desigualdad que generan que la informalidad se exprese de forma diferenciada para distintos grupos de la población, ubicados en las intersecciones de esta matriz.

Para terminar, reforzó la idea de que la informalidad está cambiando, puesto que actualmente entre un 10% y un 15% de ella está compuesta por profesionales o personas con estudios técnicos o medios. Así también, apuntó a que existen trabajadores informales que trabajan en empresas de cinco o diez personas, sugiriendo que la informalidad no se encuentra sólo en empresas pequeñas. Además, hay muchos trabajadores informales que trabajan en empresas de intermediación financiera, servicios, administración o política. En este sentido, llamó a dejar de lado una mirada estereotipada de la informalidad como sinónimo de pobreza puesto que hoy en día la informalidad tiene dos caras: una asociada a la baja productividad y otra de un empleo informal que es más productivo y que está totalmente desprotegido y desregulado. Sobre este último, la institucionalidad laboral debe hacer su trabajo para crear las normas que enfrenten esta nueva informalidad.



## IV. La inclusión laboral centrada en mejorar las capacidades humanas a lo largo del ciclo de vida para la igualdad y la productividad<sup>4</sup>

Modera:

**Carlos Maldonado**

*División de Desarrollo Social, CEPAL*

Presentación principal:

**Francisco H. G. Ferreira,**

*Profesor Amartya Sen de Estudios sobre Desigualdad y Director del Instituto Internacional de Desigualdades, London School of Economics*

La estructura de su ponencia se dividió en tres subtemas. Primero, realizó una descripción de la desigualdad en América Latina y su persistencia intergeneracional; segundo, se refirió al triángulo de la desigualdad que envuelve la oferta, la demanda y sus resultados. Por último, aludió a qué tipo de políticas públicas se pueden desarrollar para abordar el triángulo descrito.

Dio inicio a su presentación mostrando algunos gráficos con los promedios del índice de Gini para grupos de países, entre ellos, los industrializados, los de América Latina y de África, reiterando los altos niveles de desigualdad que presenta nuestra región. Luego, enfatizó que América Latina, además de ser desigual, tiene una persistencia intergeneracional muy alta de esa desigualdad. Planteó que en los países más desiguales existe una asociación positiva entre desigualdad de ingresos y desigualdad de oportunidades, indicando que son los países en los que hay mayor persistencia intergeneracional de la desigualdad. Es decir, entre más desiguales los países, menos móviles y más desiguales son en términos de oportunidades.

---

<sup>4</sup> La presente sección, que no ha sido sometido a revisión editorial, describe de manera abreviada las presentaciones, discusiones y conclusiones en cada uno de los expositores. Las presentaciones originales están disponibles en: Grabación Sesión día 2 aquí.

Sobre las desigualdades desde la oferta, mencionó una serie de evidencias de las desigualdades de origen respecto al desarrollo cognitivo de niños y niñas con condiciones económicas y educativas diferentes. Presentó evidencias de estudios en el Ecuador, destacando que la brecha entre los niños que tienen más recursos y madres con mayores niveles educativos contra niños con menos recursos y madres con menos educación no sólo es muy amplia, sino que se incrementa con el correr de los años. También, los resultados de pruebas estandarizadas muestran que hijos de padres con mejores ocupaciones tienen mejores resultados.

Junto con estas desigualdades asociadas a las condiciones de origen de los trabajadores, apuntó que dentro del mismo mercado laboral existen brechas educativas entre los trabajadores. Basándose en datos del Brasil, señaló que un 20% de los trabajadores entre 18 y 65 años de edad tiene menos de cinco años de escolaridad, mientras que el 20% superior tiene once o más años de escolaridad. Cerró reforzando el mensaje de que los trabajadores llegan al mercado del trabajo en condiciones muy desiguales en términos de formación, lo cual luego es reproducido por el mercado proyectando en el ingreso al mercado laboral las desigualdades en términos de formación de capital humano.

Desde el otro vértice del triángulo, el presentador indicó que también existe una desigualdad desde las empresas con relación a la demanda de trabajo. Presentó datos sobre los niveles de informalidad en la región, y la poca disminución que esta ha tenido. Además de la informalidad, otro aspecto de la desigualdad en el mercado del trabajo dice relación con el tamaño de las empresas. En los países industrializados la gran mayoría de los trabajadores se encuentran empleados en empresas grandes o medianas, tendencia que es inversamente proporcional en el caso de América Latina, donde el 32% son trabajadores por cuenta propia, el 36% trabaja en empresas pequeñas y sólo el 32% en empresas grandes. De ese modo explicó que el mercado no sólo se encuentra segmentado de acuerdo a la formalidad o informalidad del trabajador, sino que también de las empresas, si se toma en cuenta que la mayoría de las empresas pequeñas o por cuenta propia son a su vez informales. Además, se observa una fuerte correlación entre el tamaño de la empresa y la distribución del ingreso: en las empresas grandes trabaja hasta el 54% más rico de la población frente al 3% más pobre. De modo contrario, en las empresas por cuenta propia o pequeñas trabaja el 97% de la población más pobre. De este modo, al analizar la oferta y la demanda en el mercado del trabajo, se puede predecir que los trabajadores con mejores condiciones educativas van a trabajar en las empresas mayores y con más capital en detrimento de aquellos trabajadores con peores condiciones que son empleados en empresas pequeñas y con menor capital. En síntesis, las desigualdades en el mercado del trabajo provienen tanto de la oferta –desde las capacidades y posibilidades de formación del capital humano– como desde la demanda –mayores posibilidades de empleo en empresas pequeñas o informales, todo lo cual lleva a una desigualdad en los resultados en términos de salario y calidad de empleo.

Para concluir, señaló que se necesitan políticas en ambos vértices de la base del triángulo de la desigualdad para mejorar tanto la oferta como la demanda de trabajo. Desde la oferta, se debe invertir en formar y fortalecer el capital humano de las personas con menos ingresos para disminuir las brechas que se generan posteriormente en el mundo laboral. Las políticas que han demostrado tener mayores efectos son aquellas focalizadas en los profesores, específicamente las que trabajan sobre la pedagogía de quienes enseñan. Las políticas de transferencias condicionadas también han demostrado tener efectos positivos en la formación del capital humano. Desde la demanda, se debe tender a eliminar las políticas que de modo no intencional incentivan a las empresas a mantenerse pequeñas. Además, los Estados deben buscar las formas de que las garantías de salud y pensiones no sean condicionadas a un empleo formal, sino que tiendan a ser universales. Por último, apuntó a eliminar barreras y obstáculos para el crecimiento de las empresas, entre ellas, simplificar el sistema tributario y de registro, y fortalecer la regulación de las normas laborales.

## V. Panel 2: Hacia la erradicación del trabajo infantil en el año 2025<sup>5</sup>

Modera:

**Raquel Santos Garcia**

*División de Desarrollo Social, CEPAL*

Presentación:

**Pilar Rodríguez**

*OIT*

**Andrés Espejo**

*División de Desarrollo Social, CEPAL*

### **“Una trampa para la igualdad: el trabajo infantil en América Latina y el Caribe”**

La representante de OIT inició la presentación enfatizando que el trabajo infantil es una de las manifestaciones más dramáticas de la desigualdad en América Latina y el Caribe. Señaló que a lo largo de la exposición se profundizará en las transformaciones que ha sufrido el trabajo infantil en la región en los últimos veinte años, así como en las evidencias que muestran los vínculos entre desigualdad y los riesgos asociados que empujan a niños, niñas y adolescentes a emplearse tempranamente.

Mencionó que desde la iniciativa regional “América Latina y el Caribe libre de trabajo infantil”, en la que se reúnen gobiernos de treinta y un países junto con organizaciones sindicales y empresariales de la región, tomaron el desafío de erradicar el trabajo infantil al año 2025. Señaló que la definición de esta meta implica también combatir perspectivas reduccionistas sobre el fenómeno que no miran el contexto en el cual viven los niños y niñas. De este modo, dijo que enfrentar el trabajo infantil implica entender el fenómeno en toda su complejidad y desarrollar acciones preventivas que apunten a las causas estructurales que lo provocan.

<sup>5</sup> La presente sección, que no ha sido sometido a revisión editorial, describe de manera abreviada las presentaciones, discusiones y conclusiones en cada uno de los expositores. Las presentaciones originales están disponibles en: Grabación Sesión día 2 aquí.

La presentadora indicó que, si bien en la región se han visto grandes avances, aún hay más de 8 millones de niñas y niños que sufren el flagelo del trabajo infantil, situación que no sólo los priva de vivir su infancia, sino que también limita sus oportunidades futuras y perpetúa el ciclo de la pobreza y la desigualdad. El abordaje del trabajo infantil requiere de políticas integrales que consideren todas las desigualdades que lo atraviesan: de origen, de oferta y calidad de la educación, de protección social y de inclusión económica, entre otras.

Andrés Espejo continuó la presentación señalando que el trabajo infantil es uno de los fenómenos a través de los cuales la desigualdad se transmite de forma intergeneracional, idea desarrollada previamente por el profesor Ferreira. La evidencia muestra que un gran porcentaje de los niños y niñas que trabajan son hijos de padres que también trabajaron en la infancia, lo cual se proyecta hacia el futuro en relación con las perspectivas laborales de esos niños y de sus hijos. Luego, se refirió a la matriz de la desigualdad, discutida durante el primer día del seminario, y señaló que el trabajo infantil está estructurado por esos ejes. Así, las características etarias, de género, raza, etnia, nivel socioeconómico y territorio definen en gran medida las probabilidades de niños, niñas y adolescentes de emplearse tempranamente. Ejemplificó con el caso de la Argentina, donde más del 60% de los niños que están en trabajo infantil no terminaron la educación primaria, característica transversal del fenómeno en casi todos los países de la región. Además, del total de los niños que trabajan, sobre el 60%-70% de sus padres no terminaron la educación escolar. Al analizar los datos de asistencia a la escuela, se encuentra que gran parte de los niños, niñas y adolescentes que trabajan no asisten a la escuela, básicamente porque son actividades incompatibles. Los datos relacionados con el número de horas de trabajo reafirman esta situación puesto que gran parte de los niños, niñas y adolescentes que trabajan lo hacen más de 20 o 30 horas a la semana.

Continuando con la matriz de la desigualdad, el expositor mostró la relación entre ingresos económicos y trabajo infantil. Por ejemplo, en el Ecuador, casi el 70% de los niños que están en el quintil más bajo trabajan contra un 1,9% del quintil más rico. Al analizarlo según sexo, las encuestas muestran que existe mayor prevalencia entre hombres, pero las encuestas tienden a ocultar el trabajo doméstico y de cuidado como trabajo infantil, el cual es realizado por niñas y mujeres adolescentes, siendo intensivo en horarios y eventualmente peligroso. También mostró que las niñas dedican más de 20 horas a la semana al trabajo doméstico y de cuidados, a la vez que existen diferencias entre el tipo de trabajo que realizan las niñas frente a los niños: el gran porcentaje de niños y adolescentes se dedica a agricultura y construcción, mientras que las niñas y adolescentes se concentran más en las áreas de comercio y servicios lo que indica que el trabajo infantil también reproduce los estereotipos de género en relación al trabajo.

Sobre el origen étnico, las probabilidades de trabajo infantil aumentan de tres a cuatro veces en caso de pertenecer a un Pueblo Indígena respecto de los que no. Así también, hay países donde se triplica o cuadruplica la probabilidad de riesgo de trabajo infantil si los niños o niñas viven en territorios rurales. El expositor apuntó que al cruzar estas probabilidades con otros factores que estructuran la desigualdad se logran ver ciertas especificidades que los datos agregados ocultan. Por ejemplo, para el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, existe menor incidencia de trabajo infantil en mujeres que en hombres, sin embargo, cuando se cruza con la etnia, la probabilidad de trabajo infantil aumenta y, en el caso de las mujeres, ser indígena, vivir en un sector rural y ser de nivel socioeconómico bajo incrementa exponencialmente la probabilidad del trabajo infantil. En este sentido, el presentador enfatizó que la matriz de la desigualdad es una herramienta útil para analizar el trabajo infantil.

A continuación, se refirió al Modelo de Identificación de Riesgo del Trabajo Infantil (MIRTI), desarrollado por la CEPAL con apoyo de la OIT. Señaló que este modelo ha permitido explotar los datos de manera nueva puesto que permite identificar el riesgo de trabajo infantil a nivel local, según las características del territorio, otorgándole más especificidad a los análisis considerando que los promedios nacionales tienden a ocultar las diferencias al interior de los países. Un ejemplo de esto se observa en el Estado de Rio de Janeiro que, en términos globales, es uno de los estados con menor tasa de trabajo infantil. Sin embargo, cuando se analiza la información a nivel de municipios, se observa una gran disparidad entre ellos.

A modo de cierre, indicó que aún falta mucho para alcanzar la meta 8.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que apunta a erradicar el trabajo infantil al año 2025. La agenda ha permitido trazar una ruta donde la desigualdad está en el centro de la discusión. En este sentido, la matriz de la desigualdad es clave para entender mejor lo que subyace al trabajo infantil, definir políticas públicas eficaces y eficientes y comenzar a innovar en políticas públicas. El compromiso asumido por todos los Estados abre una ventana de oportunidad que ha permitido movilizar recursos y efectivamente disminuir el trabajo infantil. Frente a la gran prevalencia que el fenómeno aún tiene en varios países, el presentador enfatizó en la necesidad de analizar el fenómeno a través de la matriz de la desigualdad de modo de crear políticas públicas más sensibles a los contextos y a las características del trabajo en cada país, región y municipio.

## Comentarios

**María Gabriela Pico,**

*Subsecretaria de Políticas y Normas, Ministerio del Trabajo, Ecuador*

Comenzó su participación señalando que erradicar el trabajo infantil en la región es tanto un reto como una deuda de los Estados y de la sociedad con la niñez. Estableció que el desempleo, la informalidad y la precarización laboral son elementos que provocan que las familias busquen en el trabajo infantil los medios para su sustento económico y que los Estados no han sido capaces de generar servicios de protección social, salarios dignos y educación a los padres y madres de los cuales dependen esos niños. Sobre el carácter territorial del trabajo infantil, la ministra señala que sin duda el fenómeno no es el mismo cuando el trabajo infantil se realiza en una zona fronteriza, en un área de explotación de cacao o en la ciudad, pero lo relevante es que en todas esas zonas existe el trabajo infantil. Por último, mencionó que los organismos internacionales han contribuido a la erradicación del trabajo infantil sensibilizando, creando modelos y planes estratégicos que han permitido disminuirlo en algunos puntos porcentuales y destacó que cada acción realizada por los gobiernos permite restituir derechos a estos niños, niñas y adolescentes que se encuentran en estado de indefensión.

**Gillian Corrodus,**

*Directora de Relaciones Industriales y Servicios Aliados, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Jamaica*

El primer punto sobre el cual llamó la atención fue el hecho de que las economías a nivel mundial sufrieron un shock importante a raíz de la pandemia, evento no considerado por los planes y metas estratégicas trazadas. En este sentido, planteó que sería relevante evaluar el impacto de la pandemia sobre la meta de erradicar el trabajo infantil hacia el año 2025.

Posteriormente, rescató la relevancia de la matriz de la desigualdad, pero señaló que en el Caribe, etnia y raza pueden no ser variables tan significativas. Valoró el trabajo de investigación de la trampa de la desigualdad y mencionó que sería relevante pensar de manera específica los factores que afectan al Caribe. Al respecto, señaló que hay elementos de carácter cultural que es necesario discutir respecto de lo que se entiende por trabajo infantil. Se refiere específicamente a todos los trabajos que tienen que ver con las áreas de deporte, música y cultura en general, que no debiesen considerarse como trabajo infantil en el contexto caribeño.

Por último, señaló que en su país se ha propiciado que sean los propios padres, niños y niñas los embajadores de la lucha contra el trabajo infantil. Destacó dos iniciativas: la primera, el establecimiento de una coordinación nacional para la erradicación del trabajo infantil que cuenta con un comité directivo multidisciplinario, compuesto por representantes de gobierno a nivel local, de los ministerios y de la sociedad civil, instancia a partir de la cual se trazó un plan nacional con estrategias de comunicación y

distintos procedimientos para los inspectores laborales. Luego, a nivel comunitario, señaló que se ha trabajado en las áreas geográficas con mayor riesgo de trabajo infantil, promoviendo actividades artísticas y deportivas focalizadas a niños y niñas.

### **Juliana Manrique,**

#### *Organización Internacional de Empleadores (OIE)*

Retomando la presentación, estuvo de acuerdo con los elementos estructurales que favorecen el trabajo infantil y añade como causas la falta de un entorno propicio para el desarrollo empresarial formal que cree empleos productivos y con condiciones decentes para los adultos. Desde la perspectiva de los empleadores señaló barreras y desafíos, tales como la desarticulación del sector público para la implementación de las políticas para la erradicación del trabajo infantil. Así también, identificó algunas causas vinculadas a características culturales, especialmente en las zonas rurales de la región, junto con la falta de fiscalización y alcance del Estado en las áreas más distantes de los centros urbanos.

Como la meta de erradicación del trabajo infantil hacia el 2025 se vislumbra muy lejana, planteó la importancia de que desde el trabajo tripartito entre Estado, empresas y trabajadores se puedan identificar acciones y políticas que permitan acelerar el proceso de su erradicación. Como empleadores, llamó a los gobiernos a incluir la erradicación del trabajo infantil como eje estratégico de las políticas lo cual implica necesariamente la disposición de recursos suficientes para el desarrollo de proyectos y la implementación de herramientas como las que ha desarrollado la iniciativa regional para la erradicación del trabajo infantil en los diferentes territorios.

Sobre el impacto de la pandemia, señaló estar consciente de que esta desaceleró los avances sobre la erradicación del trabajo infantil y, además provocó que parte de los recursos que estaban destinados a estos esfuerzos fueran dirigidos a atender la crisis. Al respecto, manifestó el apoyo incondicional del sector privado a todas las iniciativas que se construyan para la erradicación del trabajo infantil e indicó que como gremio consideran prioritario avanzar en las alianzas público-privadas, el fortalecimiento de la construcción de políticas públicas a través del dialogo tripartito con el acompañamiento de la OIT y el fortalecimiento de los comités nacionales para la erradicación del trabajo infantil.

Destacó la relevancia que ha tenido la implementación de las dos herramientas asociadas al MIRTI, esto es, el propio modelo de identificación de riesgo y el índice de vulnerabilidad al trabajo infantil, que han contribuido a definir acciones multisectoriales más efectivas para interrumpir la trayectoria del trabajo infantil. Planteó que el uso de estas herramientas puede ser un camino muy exitoso para la erradicación del trabajo infantil.

A modo de conclusión señaló que avanzar hacia la erradicación del trabajo infantil es eliminar una de las causas más primarias de vulnerabilidad a lo largo del ciclo de vida, ya que la inserción laboral temprana es uno de los mecanismos de perpetuación de la pobreza. Por esto, destacó que los avances en materia de la prevención y erradicación del trabajo infantil en todas sus formas debe ser una de las metas fundamentales para el desarrollo de la región.

### **Cicero Pereira Da Silva,**

#### *Secretario de Formación y Educación Sindical, Confederación Sindical de Trabajadores/as de las Américas*

Dio inicio a su presentación señalando que como confederación, que representa cerca de 50 millones de trabajadores en las América, consideran al trabajo infantil uno más de los lamentables resultados del modelo de producción que, además, es cada vez menos sostenible en términos ambientales y también sociales, ya que profundiza la desigualdad y concentra aún más la riqueza. Enfatizó en torno a los factores estructurales que subyacen al trabajo infantil, como las altas tasas de informalidad, desempleo, falta de acceso a los sistemas de protección social -incluido el trabajo de cuidados- precarización de la educación

pública, inequidades de género y desigualdades étnico-raciales, así como a las intersecciones entre tales factores que aumentan exponencialmente las chances de que niños, niñas y adolescentes tengan que salir a trabajar para poder contribuir a mejorar las condiciones de la familia. De este modo, señaló que la desigualdad tiende a enraizarse en el futuro, ya que las posibilidades de mejoras de vida de esos niños y niñas, sin acceso a una educación de calidad, a los cuidados necesarios o a una alimentación adecuada, se reducen día a día.

Considerando la multidimensionalidad que subyace al trabajo infantil, señaló que las soluciones deben ser también integrales, abarcando todos los factores de riesgo mencionados en la matriz. De este modo, planteó que se debe asegurar el trabajo decente para los adultos, con salarios dignos, condiciones saludables, sin violencia o acoso y con pleno respeto de los derechos laborales. Asimismo, indicó que se deben respetar las edades mínimas para trabajar y se debe poner especial atención en la transición desde la educación al mundo laboral.

Frente a los cambios en el mundo del trabajo, dijo que era esencial que las empresas se hagan responsables de lo que sucede en toda su cadena de producción, incluso en aquellos servicios subcontratados. Remarcó que era necesario regular el trabajo instaurado por medio de plataformas digitales, que no brindan ninguna seguridad para sus trabajadores. Se refirió a que los Estados deben garantizar los derechos en términos de educación desde la primera infancia, protección social, incluyendo los cuidados, así como asegurar mecanismos de libertad de movilidad para evitar la explotación de niños, niñas y adolescentes a lo largo de los corredores migratorios.

Para finalizar, planteó que para romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad, era necesario que los Estados promuevan políticas integrales que aborden todas las causas del fenómeno, asegurando el trabajo decente, en pleno respeto de la libertad sindical y negociación colectiva, acompañado de sistemas de protección donde la educación y los cuidados sean sus pilares.

### **Laís Abramo,**

*Secretaria Nacional de Cuidados y Familia, Ministerio del Desarrollo Social, Familia y Lucha contra el Hambre, Brasil*

Junto con resaltar la relevancia del Modelo de Identificación del Trabajo Infantil como parte de los avances regionales para la erradicación del trabajo infantil, enfatizó en la necesidad de avanzar en mediciones más sistemáticas que reflejen la multidimensionalidad del fenómeno y que permitan generar análisis cada vez más detallados. Al respecto, propuso considerar las diversas dimensiones contenidas en la matriz de la desigualdad y fortalecer la disponibilidad de datos a nivel subnacional. Otro aspecto importante para mejorar en las mediciones era profundizar sobre el trabajo doméstico como trabajo infantil el cual ha sido subrepresentado en las cifras y existen grandes dificultades para su medición. Si se piensa en políticas de prevención del trabajo infantil, contar con políticas de cuidado es central puesto que, en la región, señaló que es muy común que las niñas y mujeres adolescentes cuiden a sus hermanos menores para que sus madres puedan salir a trabajar o las propias madres deben llevar a sus hijos a los lugares de trabajo exponiéndolos a situaciones de trabajo infantil. Generar trabajo decente y promover el empleo formal para las mujeres es una estrategia fundamental para prevenir el trabajo infantil.

Luego, se refirió a los avances en políticas sobre el trabajo infantil en el Brasil aludiendo a que fue reinstalada la Comisión Nacional de Prevención de las Explotación y Trabajo Infantil, con representación de carácter tripartito, incluyendo a la sociedad civil, y con la presencia de siete ministerios. Además, durante la Conferencia Internacional del Trabajo, el Brasil solicitó ser considerado país pionero de la meta 8.7 y eso muestra la disposición del gobierno de poner el tema en el centro de su agenda pública y lo compromete a desarrollar acciones inmediatas y urgentes para acelerar el ritmo de reducción. La primera acción realizada en este contexto, e inspirada en el MIRT, es un acuerdo entre los ocho ministerios que hacen parte de la Comisión para acelerar el ritmo de la erradicación y contribuir decididamente en el nuevo plan nacional de combate al trabajo infantil.



## VI. Panel 3: Inclusión laboral de la juventud transición escuela- trabajo<sup>6</sup>

Modera:

**Ramón Pineda**

*División de Desarrollo Económico, CEPAL*

Presentación:

**Daniela Trucco,**

*División de Desarrollo Social, CEPAL*

La presentadora comenzó discutiendo la definición sobre transición educación-trabajo, expresando que comúnmente se entiende como el período en que una persona deja de asistir a la escuela o termina su proceso de educación hasta el momento en que consigue empleo. De acuerdo con la expositora, bajo esta definición hay una suposición de linealidad sobre las trayectorias de vida que no se condice con la realidad de América Latina y el Caribe donde dejar de asistir a la escuela o comenzar a trabajar no es un momento específico en el tiempo; por el contrario, las transiciones en la región no tienen un carácter lineal, son multidimensionales y marcadas por la desigualdad.

Frente a esta constatación, cuestionó la noción de transición preguntando si es posible definir un inicio y un fin de las transiciones educación-trabajo y qué tipo de transiciones son deseables, si aquellas más cortas o largas. Como ejemplo de la inestabilidad de la noción de transición señaló que las transiciones cortas, deseables bajo la idea de transición como fenómeno lineal, pueden estar relacionadas con abandono escolar o trabajo infantil, así como una transición larga puede vincularse con la búsqueda de un trabajo con condiciones mínimamente favorables. Se refirió también a la situación de doble inactividad de las personas que no estudian ni trabajan remuneradamente, y también a la invisibilización del trabajo doméstico y de cuidados. La presentadora enfatizó la relevancia de visibilizar todas las transiciones, así como la diversidad de juventudes y situaciones que estos enfrentan, especialmente la dimensión familiar que no suele ser considerada en las investigaciones o políticas del área.

<sup>6</sup> La presente sección, que no ha sido sometido a revisión editorial, describe de manera abreviada las presentaciones, discusiones y conclusiones en cada uno de los expositores. Las presentaciones originales están disponibles en: Grabación Sesión día 2 aquí.

Posteriormente, presentó datos sobre las brechas en la educación de los jóvenes de la región, especialmente en la educación secundaria. Por ejemplo, se sabe que tres de cada diez jóvenes entre 20 y 24 años no han terminado la educación secundaria, y que estudiantes de pueblos indígenas o afrodescendientes concluyen la secundaria en menor medida que sus pares que no pertenecen a tales grupos. Del mismo modo, la conclusión de la educación secundaria es mucho menor en las zonas rurales, entre la población con discapacidad e inmigrante. Luego, se refirió a los retrocesos en materia de educación que dejó la pandemia con grandes niveles de desvinculación educativa durante los periodos de confinamiento y rezagos de aprendizaje, además del incremento de la pobreza, problemas de salud mental, bienestar socioemocional y convivencia escolar.

Luego, la expositora entregó información que sustenta el hecho de que educación y trabajo coexisten en la experiencia de los jóvenes de la región: uno de cada cuatro adolescentes, más de la mitad de los jóvenes entre los 18 y los 24 años y casi dos tercios de quienes tienen entre 25 y 29 años se encuentran en el mercado laboral. Aludió a la heterogeneidad de condiciones y situaciones educativas y laborales de los jóvenes de la región que demandan de apoyos y políticas diferenciadas. Destacó la maternidad como punto de quiebre de las trayectorias educativas y en la transición al trabajo ante la ausencia general de políticas y sistemas integrados de cuidados. El 72% de las personas jóvenes que no trabajan ni estudian son mujeres y el 43% de las jóvenes madres no está estudiando ni ocupada en el mercado del trabajo, ambas situaciones están fuertemente marcadas por el nivel de ingreso de los hogares, la territorialidad y la condición étnico-racial.

Posteriormente, expuso la relevancia de la dimensión familiar para la discusión sobre transición de escuela-trabajo puesto que condiciona el apoyo que los jóvenes van a tener para atravesar dicha transición. Apuntó que la conformación de las familias es diversa y dinámica; por ejemplo, menos de la mitad de los hogares con jóvenes está compuesta por familias biparentales con hijos, y esa proporción es mayor en hogares con mayores ingresos que en hogares de menores ingresos.

Cerrando la presentación, destacó los resultados de la investigación presentada por cuanto trae una mirada integral sobre las políticas que buscan apoyar las transiciones educación-trabajo, colocando a las familias en el centro como unidades receptoras de muchas de las políticas del Estado. Señaló que el apoyo de las familias es fundamental en el proceso de emancipación y de continuación de la educación, al mismo tiempo que la ausencia de políticas de cuidado representa un obstáculo muy importante, en particular para las mujeres, siendo necesario considerar la conciliación entre educación, trabajo y vida familiar.

Presentación:

**Lucía Scuro,**

*División de Asuntos de Género, CEPAL*

Comenzó su presentación exponiendo los resultados de un estudio sobre las transiciones de las mujeres jóvenes de América Latina y el Caribe y apuntó que, al igual que la presentación anterior, el estudio da cuenta de trayectorias no lineales y multidimensionales, atravesadas por las intersecciones de la matriz de la desigualdad. Señaló que su presentación se articularía en tres secciones: i) la caracterización de la crisis de los cuidados y los problemas para alcanzar la autonomía de las mujeres de la región; ii) los vínculos entre el trabajo doméstico, el cuidado y las posibilidades de las trayectorias educativas y profesionales de las mujeres jóvenes, y iii) las trayectorias de las mujeres en la educación superior con concentración en las carreras de ciencia, tecnología, ingeniería y matemática (CTIM).

Respecto del primer punto, señaló que la crisis de los cuidados se vio acentuada por la pandemia puesto que significó una mayor demanda en dos sentidos: las patologías que no estaban pudiendo ser atendidas por los sistemas de salud fueron atendidas a nivel domiciliario y junto con esto, el cierre de los establecimientos educativos implicó una mayor demanda de quienes proveen los cuidados dentro de

las familias. Todo esto agudizó lo que ha sido llamado la injusta organización social del trabajo que actúa como uno de los nudos estructurales de la desigualdad de género en la región. Además, destacó la salida masiva de mujeres del mercado laboral, el colapso de la tasa de participación y empleo de las mujeres y el aumento de los niveles de desempleo durante la pandemia.

En cuanto a la asignación del trabajo doméstico y de cuidado, indicó que las mujeres dedican el triple del tiempo que los hombres a este tipo de labores, lo cual impacta también a niñas y mujeres jóvenes. Esta situación empeora cuando se mira el grupo de jóvenes entre 15 a 25 años que no estudian ni trabajan y se dedican a labores domésticas y de cuidados no remunerado, donde la prevalencia de mujeres en esta situación es diez veces mayor que entre los hombres. Otra situación respaldada por la evidencia es la mayor carga de trabajo doméstico que realizan las niñas menores de 18 años que se encuentran casadas, frente a los hombres en la misma situación.

Con relación a la situación de las mujeres en la educación superior terciaria en la mayoría de los países las mujeres están ingresando cada vez más e incluso en mayor proporción que los hombres, pero al analizar según las carreras o sectores laborales con mayor empleabilidad -ciencia, tecnología, ingeniería y matemática- la proporción de mujeres graduadas baja respecto de las que ingresan.

A modo de cierre, indicó que es posible alcanzar la autonomía económica de las mujeres siempre y cuando se consideren los siguientes elementos: promover la corresponsabilidad de género y social respecto de los cuidados; mejorar las estadísticas de uso del tiempo y de los niveles educativos para el diseño de mejores políticas; implementar acciones afirmativas para el ingreso y permanencia en la educación, acompañadas de políticas de cuidado; reconocer necesidades de cuidado más allá del cuidado infantil frente a los cambios demográficos; las medidas de trabajo o educación remota deben considerar y promover la corresponsabilidad en los cuidados; visibilizar la relación entre la movilidad y los cuidados, reconociendo el transporte y la dimensión territorial como parte de las respuestas institucionales.

Presentación:

**Evelyn Vezza,**

*Consultora, División de Desarrollo Económico de la CEPAL*

Inició su presentación afirmando que las políticas activas del mercado del trabajo han mostrado ser exitosas para alcanzar la inclusión de los jóvenes en el mercado laboral. Sobre este tipo de políticas, la evidencia apunta que la formación con carácter teórico-práctica es la que da mejores resultados para la inserción laboral, es decir, la formación en el propio lugar de trabajo. Junto con la formación, la evidencia indica que ofrecer a los jóvenes un conjunto de servicios para la inserción laboral, tales como servicios de intermediación, además de incentivos a los empleadores para la contratación de jóvenes o la realización de prácticas en las empresas, posibilita una mejor inserción laboral. Hizo énfasis en la orientación a la demanda en dichos programas, ya que acercan las necesidades del mercado a las políticas de desarrollo de habilidades e intermediación. Además, señaló que el diseño e implementación de las políticas, así como su gestión, son más relevantes en términos de los resultados que el tipo de política en sí.

Mencionó que las políticas activas del mercado del trabajo actúan como un amortiguador para la inserción laboral de los jóvenes ante shocks transitorios en el contexto. Por ejemplo, durante la pandemia, algunos programas usaron las políticas activas de empleo para canalizar transferencias. Entre los desafíos enfrentados por los gobiernos para continuar con las prestaciones asociadas a este tipo de políticas, como por ejemplo, las acciones de formación y desarrollo de habilidades, el cambio hacia la modalidad online evidenció las brechas digitales entre los jóvenes y, por otro lado, la necesidad de modificar metodologías y contenidos. Por otro lado, la crisis económica pospandemia afectó el corazón de estas políticas toda vez que trabajan sobre la intermediación laboral, y fueron muchos los puestos de trabajo que se perdieron; junto con ello, fueron afectados los procesos educativos en términos de interrupción, pérdida de aprendizaje y deserción.

Otros desafíos mencionados por la presentadora dicen relación con la atomización institucional en la oferta dirigida a jóvenes, existiendo varias iniciativas dispersas y superpuestas que a su vez generan ciertas inequidades en el acceso a las prestaciones. Se mencionó también la falta de pertinencia de algunos programas, muchas veces desajustados en relación con los requerimientos del mercado laboral, y la brevedad de las prestaciones. Por último, se planteó el desafío de llegar a la población más vulnerable. Al respecto, la presentadora explicó que estas políticas sufren lo que en la literatura ha sido llamado *crime effect*, que indica que quienes están en mejores condiciones dentro de la población objetivo son los que acaban beneficiándose de este tipo de programas por dos motivos: primero, porque la población más vulnerable carece de referencias que les permitan ver los retornos de participar de este tipo de políticas y segundo porque se necesitan políticas complementarias para que la población más vulnerable pueda participar, por ejemplo, en las políticas de cuidado.

Para cerrar, la presentadora enumeró una serie de recomendaciones para mejorar los resultados de las políticas activas del mercado del trabajo: adecuar las respuestas según los perfiles de los jóvenes y alcanzar mayor efectividad; reducir la dispersión y atomización en términos programáticos e institucionales para evitar la superposición y generar un acceso único; articular con programas que no son propios del empleo, pero que son críticos para superar las barreras de la población con mayor vulnerabilidad; poner el foco en el desempeño de los programas, es decir orientar la gestión de los programas hacia el resultado, y propiciar una gestión basada en la información y rendición de cuentas que retroalimente la política y permita generar mejoras en el corto plazo.

## Comentarios

**Laís Abramo,**

*Secretaria Nacional de Cuidados y Familia, MDS, Brasil*

Empezó destacando la necesidad de reconocer la complejidad de las transiciones escuela-trabajo, especialmente su carácter no lineal ni sucesivo, a la luz de la realidad de la región caracterizada por altas tasas de desempleo, informalidad y precariedad laboral, sistemas de protección social frágiles y poco integrados, y por la debilidad de los Estados de bienestar social, sumado a desafíos y problemas estructurales tales como los efectos de la pandemia del COVID-19 y la cuarta revolución tecnológica. Llamó a evitar categorizaciones rígidas y a eliminar el concepto de jóvenes "NINI", porque muchos de esos jóvenes son quienes realizan trabajo doméstico y de cuidados no remunerados. Mostró que dicho fenómeno está atravesado por desigualdades estructurales como las de género y raza: por ejemplo, en el Brasil, al desagregar la situación de los jóvenes entre 15 y 29 años que no estudian ni trabajan según sexo y raza se observa que por cada hombre blanco hay tres mujeres negras en esta situación. Además, apuntó a que existen grandes diferencias por tramo etario: la prevalencia de adolescentes entre 15 y 17 años que no estudian ni trabajan es mucho menor que en el grupo de jóvenes entre los 18 y 24 años. Asimismo, es fundamental considerar la maternidad en la juventud puesto que cambia radicalmente las trayectorias escuela-trabajo.

Sobre las políticas de cuidado en el Brasil, la expositora planteó que han puesto especial atención en los jóvenes debido a que muchas veces experimentan simultáneamente el mundo laboral, el trabajo de cuidados y la consecución de estudios. Mediante datos indicó que entre los jóvenes de 14 y 29 años que no completaron la educación secundaria por motivos laborales, 52% son hombres contra un 24% de las mujeres; pero cuando el motivo son las tareas domésticas, de cuidado o embarazo, un 32,7% son mujeres contra un 0,6% de hombres, mostrando que esta es una barrera fundamental para las trayectorias educativas de las mujeres. Así también, las falencias en la oferta pública de educación preescolar constituyen un obstáculo para las trayectorias educativas y laborales de las mujeres.

Al concluir, señaló que era necesario repensar las políticas activas del mercado de trabajo a la luz de las grandes desigualdades de la región, especialmente de las desigualdades de género con relación a los cuidados, para que estas sean eficientes tanto en la inserción como en la permanencia laboral.

**Juan Chacaltana,**  
*Especialista Senior en Políticas de Empleo, OIT*

Con base en estudios realizados por la OIT, el comentarista indicó que la evidencia sobre las políticas de empleo juvenil muestra que tales programas funcionan cuando tienen ciertas características, importando tanto el contenido de la política como su implementación. Comparando los programas de los países de América Latina y el Caribe con los de Europa, si bien en ambas regiones se concentran en educación y capacitación, destacó que en Europa se enfatiza en las políticas activas del mercado del trabajo.

Apuntó que, en los últimos años, las políticas en la región han puesto el énfasis en generar incentivos a la demanda laboral, pero durante las décadas anteriores estuvo muy centrado en capacitación y emprendimiento. Sobre el auge y declive relativo al emprendimiento como énfasis en las políticas, señaló que es un tema importante para discutir toda vez que son políticas que requieren apoyo tanto financiero como no financiero y que se relacionan con las políticas macroeconómicas, fundamentalmente en el tema de la inversión.

Para concluir, planteó la necesidad de mayor participación juvenil en el diseño de estas políticas. A partir de un ejemplo de su propia experiencia, afirmó que los jóvenes conocen los obstáculos y barreras que enfrentan para insertarse en el mercado laboral a partir de lo cual se pueden generar programas y políticas más eficaces.



## VII. Panel 4: Inclusión laboral: retos ante una región desigual<sup>7</sup>

Modera:

**María Luisa Marinho**

*División de Desarrollo Social, CEPAL*

Presentación:

**Andrés Espejo,**

*División de Desarrollo Social, CEPAL*

El expositor se refirió a la relevancia de construir una perspectiva latinoamericana sobre la inclusión laboral dada sus particularidades en términos de desigualdad e informalidad. Luego, señaló que desde el año 2015 la región vive una crisis en cámara lenta, con indicadores sociales y laborales que indican signos de retroceso y que se suman a un creciente clima de malestar social. Indicó que el escenario pospandemia también se presenta complejo, ya que el crecimiento económico ha sido modesto y no ha permitido el aumento de la demanda por trabajo. En la misma línea, planteó que este contexto económico torna muy difícil el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible número ocho, referido a crecimiento económico y empleo.

Por tales motivos, indicó que desde la División de Desarrollo Social han trabajado para profundizar la comprensión de los fenómenos laborales. En ese marco surge la idea de inclusión laboral, compuesta por dos grandes dimensiones: inserción al mercado laboral y calidad del empleo. Sobre estos elementos se exponen cinco nudos críticos que obstaculizan la inclusión laboral: a) barreras de entrada; b) trabajo adolescente no permitido; c) desocupación; d) empleo formal de baja calidad y e) empleo informal.

De acuerdo con el expositor, determinados grupos de la población enfrentan en mayor medida estas barreras de inclusión laboral. Entre ellos, los jóvenes presentan la mayor tasa de desocupación y las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas en todos los indicadores de exclusión del mercado laboral. Las personas con discapacidad también presentan altas tasas de desocupación y además acceden a

<sup>7</sup> La presente sección, que no ha sido sometido a revisión editorial, describe de manera abreviada las presentaciones, discusiones y conclusiones en cada uno de los expositores. Las presentaciones originales están disponibles en: Grabación Sesión día 2 aquí.

empleos más precarios e inestables. Lo mismo ocurre con las personas afrodescendientes, los Pueblos Indígenas y las personas inmigrantes, que enfrentan barreras específicas y menores ingresos aun cuando accedan a trabajos formales.

Sobre las barreras de entrada, el presentador señaló que del total de personas que están fuera del mercado laboral, el 70% son mujeres. Al profundizar en dicha cifra, se observa que casi un 50% de las mujeres entre 15 y 59 años están fuera del mercado laboral en comparación con el 25% de los hombres en el mismo tramo, siendo la mayoría de ellos jóvenes en proceso de transición. Esta cifra disminuye considerablemente sobre los 30 años cuando dicho porcentaje disminuye a un 3,4%. Por otro lado, se observa que, para cuatro países de la región, las personas con discapacidad presentan el doble de probabilidades de quedar fuera del mercado laboral; aunque manifiestan la intención de emplearse, el 60% no consigue un trabajo. En términos generales, la evidencia confirma que aquellos grupos que se encuentran en las intersecciones de los ejes que estructuran la matriz de la desigualdad presentan mayores barreras de entrada al mercado laboral.

Un segundo tipo de exclusión laboral es el trabajo adolescente no permitido, que se refiere al trabajo de los jóvenes entre 15 y 17 años que realizan actividades peligrosas y con riesgo para la salud y que presentan altas cargas laborales, todo lo cual impide que puedan continuar con sus estudios. En América Latina y el Caribe son cerca de seis millones de adolescentes los que se encuentran en esta situación y quienes, al insertarse en el mercado laboral, acceden a trabajos precarios, generándose una reproducción intergeneracional de la desigualdad.

Una tercera forma de exclusión mencionada por el expositor es la desocupación. Entre los jóvenes, la tasa de desocupación alcanza casi el 20%, que disminuye a 9,8% en el rango etario de 25 a 34 años, a 6,2% en el rango de 35 a 44 años y a 4,9% en el caso de los mayores de 45 años. Esto indica, por un lado, la falsa esperanza de que mayores niveles de educación y de desarrollo de habilidades podían tener un impacto positivo en la empleabilidad. Se observa que la desigualdad es bastante estructural en el tiempo. Los jóvenes están mucho más propensos a salir del mercado laboral dado shocks externos como crisis económicas y suelen emplearse en trabajos mucho más precarios con alta segmentación y alta rotación. De este modo, en todos los países de la región los jóvenes presentan mayores tasas de desocupación, motivo por el cual las políticas laborales han focalizado en este segmento.

La informalidad laboral tradicional es otra de las exclusiones laborales señaladas, que se caracteriza por ser similar entre hombres y mujeres. En términos de edad se concentra entre los más jóvenes y los de mayor edad, y en las zonas rurales. El expositor se refirió también a las nuevas informalidades generadas por las transformaciones en el mercado de trabajo. Mencionó que existe un estereotipo sobre el trabajador informal asociado a la pobreza, al trabajador de la agricultura o a trabajos desarrollados en la calle; sin embargo, existen trabajadores informales que son altamente productivos, con ingresos por sobre la línea de la pobreza. Señaló que el 20% de estos trabajadores informales están en empresas de más de cinco personas, 10% de ellos tienen estudios universitarios o técnicos y un 25% recibe ingresos por sobre tres líneas de la pobreza. En este contexto, indicó, es importante que las políticas desarrolladas consideren las diferencias con las características del empleo informal tradicional.

Para concluir, señaló que la idea de inclusión laboral es un concepto que ofrece una mirada funcional para entender el mundo del trabajo actual, de acelerados cambios, desigual e informal. Afirmó que sin inclusión laboral no es posible el desarrollo social y toda estrategia exitosa en esta área tiene que colocar en el centro la inclusión laboral, que constituye un elemento fundamental para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre ellos los de desigualdad de ingreso y de equidad de género. Destacó que para lograr tales objetivos se requieren políticas de inclusión laboral y un pacto social amplio y transversal, donde los ministerios del trabajo tienen un rol fundamental para hacer que estas políticas se articulen con las de otros ministerios.

## Comentarios

**Laura Ripani,**

*Jefa de la División de Mercados Laborales, Banco Interamericano de Desarrollo*

Frente a la pregunta si la inclusión laboral era o no alcanzable en la región, la expositora indicó que se requiere de mucha voluntad e intencionalidad en la definición de las políticas laborales. Considerando que uno de los elementos asociados a la informalidad en la región es la baja productividad laboral, mencionó tres caminos para mejorarla: la innovación, un clima de negocios adecuado y el desarrollo de habilidades para el trabajo. Posteriormente, se refirió a los obstaculizadores de la inclusión laboral, específicamente a las barreras que enfrentan las mujeres para entrar al mercado laboral y desarrollar una trayectoria, que se expresan en tres brechas: la baja participación laboral de las mujeres, la alta segregación ocupacional y las brechas salariales entre hombres y mujeres.

Sobre cómo las políticas públicas pueden contribuir para el logro de la inclusión laboral, la expositora señaló tres estrategias clave. Primero, reactivar y configurar el empleo femenino, no sólo con motivos de inclusión sino como una motivación económica de los países puesto que puede generar mayor crecimiento. Según datos del Fondo Monetario Internacional, si se cerraran las brechas de género de la región, el tamaño de la economía podría aumentar hasta en un 22%. Segundo, invertir en capacidades, particularmente en estrategias de reconversión laboral para enfrentar las nuevas demandas del mercado laboral. En este sentido se plantea que es importante escuchar a los empleadores para identificar las demandas y orientar a los grupos que enfrentan mayores barreras hacia las carreras que tienen mayor demanda en el mercado laboral. Tercero, propiciar arreglos de trabajos flexibles para avanzar en la conciliación familia-trabajo tanto para hombres como mujeres. Terminó señalando que para lograr la inclusión laboral es necesario tener mercados laborales más productivos, resilientes e inclusivos, que estén adaptados a las nuevas necesidades que están demandando las economías post-COVID, cerrando las brechas de género, para así recuperar las economías de la región.

**Colin E. Jordan,**

*Ministro del Trabajo, Seguridad Social y Tercer Sector, Barbados*

El ministro afirmó que la inclusión laboral es posible y que requiere de políticas bien direccionadas. Destacó algunos elementos que deben ser priorizados por las políticas públicas laborales para lograr la inclusión. Primero, el acceso al empleo, que implica no solo que las personas tengan a disposición procesos de capacitación y educación, sino que también sean accesibles. Segundo, mencionó la relevancia del acceso a la tecnología en el contexto de las transformaciones del mercado laboral hacia las economías digitales, lo que implica mejorar la cobertura de Internet en todos aquellos territorios donde no hay acceso. Hizo énfasis en que el acceso a Internet en el mundo actual constituye una necesidad básica, tan relevante como el acceso a saneamiento y electricidad.

En relación con los grupos más excluidos del mercado laboral, apuntó que en el caso de los jóvenes se debe invertir en programas de primer empleo para mejorar su experiencia laboral y luego insertarse en el mercado más fácilmente. Con relación a las mujeres, señaló que es necesario abordar la violencia y el acoso laboral que generan procesos de exclusión de las mujeres del mercado del trabajo, así como mejorar las políticas de licencia maternal para promover el involucramiento de los hombres en los cuidados. Por último, mencionó que se debe considerar que la protección social va más allá de la oferta de programas sociales y que invertir en inspección laboral también es ofrecer protección social.

**Guillermo Alves,**

*Economista principal en la Dirección de Investigaciones Socioeconómicas, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)*

Confirmando el gran desafío que significa para la región alcanzar la inclusión laboral en el escenario descrito por el expositor principal, el comentarista indicó que tales brechas constituyen un llamado a la acción puesto que aún hay mucho espacio para que las políticas públicas puedan intervenir en los frentes indicados. En esta línea, destacó la relevancia de complementar las políticas laborales con políticas de protección social amplias y universales, puesto que la inclusión laboral no alcanza para que las personas tengan niveles razonables de bienestar.

En el ámbito de las políticas, planteó que hay tres elementos claves en lo que al trabajo decente se refiere: la agenda de productividad, la agenda de capital humano en términos amplios -desde las políticas de primera infancia, de educación y formación- y las instituciones y políticas de mercado laboral. Sobre el último punto, señaló que países con PIB similares mantienen porcentajes de trabajo formal muy diferentes, sugiriendo que hay espacio para que las políticas incentiven la formalidad. Entre ellas, hizo mención a los incentivos a la formalidad para los puestos de trabajo de menor productividad, como subsidios o alivio de las contribuciones sociales. Destacó la eficacia de los programas de formación, de pasantías laborales y de primer empleo, cuyo impacto en la mejoría de las trayectorias juveniles cada día se cuenta con mayor evidencia.

Por último, se refirió a la vulnerabilidad de los mercados laborales de América Latina y el Caribe frente a shocks externos, los cuales resultan muy perjudiciales para los trabajadores y sus trayectorias en términos de empleo decente, por lo que las políticas deben estar atentas para anticiparse a estos shocks.

## VIII. Presente y futuro del trabajo: la inclusión laboral como eje para la superar las desigualdades y la informalidad en América Latina<sup>8</sup>

Modera:

**Daniela Trucco**

*División de Desarrollo Social, CEPAL*

Presentación principal:

**Glenda Quintini,**

*Economista Senior, OCDE*

Para enmarcar su exposición, la presentadora indicó que discutirá los cambios en las demandas por capacidades en el mercado laboral y las eventuales desigualdades que dichas transiciones pueden generar en la región. En particular, señaló que investigaciones recientes de la OCDE se han enfocado en la inteligencia artificial, sus efectos en la automatización de capacidades y sus implicancias en términos de desigualdad.

Al indagar sobre cuales destrezas son automatizables indicó que las más susceptibles son las manuales, algunas habilidades de programación, razonamientos deductivos y la comprensión lectora. Lo que continúa siendo no automatizable son la resolución de problemas complejos, la gestión de alto nivel y trabajos sobre percepción social, entre otras. Esto mostraría que en todos los trabajos, ya sean de alta o baja calificación, existe una combinación de tareas automatizables y otras que no. Sin embargo, en los trabajos de baja calificación, el 25% de las tareas son altamente automatizables. De este modo, se puede esperar que los trabajos de baja calificación cambien más y los de alta calificación requieran de más aprendizaje para incorporar dichas herramientas tecnológicas.

Sobre la transición verde, la expositora apuntó que la reconversión laboral que va a generar significará la destrucción de varios empleos. Esto implica que en aquellos países donde existen muchas

<sup>8</sup> La presente sección, que no ha sido sometido a revisión editorial, describe de manera abreviada las presentaciones, discusiones y conclusiones en cada uno de los expositores. Las presentaciones originales están disponibles en: Grabación Sesión día 3 aquí.

ocupaciones de baja calificación, como es el caso de los países de América Latina y el Caribe, habrá empleos que se verán muy afectados en los cuales las personas tendrán que pasar por un proceso de aprendizaje y reconversión laboral significativa para mantenerlos.

Mencionó el listado de prioridades elaborado por la OCDE para evaluar si los países están preparados para enfrentar tales transiciones en términos de las capacidades generadas en los adultos. Tales prioridades se organizaron según su nivel de urgencia, la cobertura y criterios de inclusión. Al comparar a los países de América Latina y el Caribe con los de la OCDE en términos de las capacidades de las personas adultas se observan importantes brechas en torno a habilidades básicas, por ejemplo, de comprensión de lectura. Esto significa que, aunque se trate de adultos que en la actualidad tienen un buen desempeño en el mercado laboral, si se les pide transitar a trabajos de mayor calificación les será muy difícil. Así también, se observa una gran cantidad de adultos con calificaciones digitales muy limitadas. Por ejemplo, un porcentaje muy pequeño de los adultos que participan en el mercado laboral en América Latina y el Caribe usan un computador. Chile es el país que se acerca más al porcentaje de la OCDE –que es del 60%- mientras en otros países como el Estado Plurinacional de Bolivia es sólo un 20%.

En términos de cobertura educativa para la adquisición de estos nuevos aprendizajes y habilidades entre los adultos, se observa que la participación es baja: 40% en los países de la OCDE y bastante inferior en los países de la región. Como contrapartida, se observa mucha participación en instancias informales, tanto en la OCDE como en América Latina, donde existe alta valoración de la formación entre pares o autodidacta. Al indagar sobre los motivos por los cuales las personas no participan de capacitaciones, la presentadora destacó que en los países de la OCDE esto se relaciona con un tema motivacional o de adecuación de la oferta de trabajo-el 60% no querían participar en ningún tipo de capacitación. Por el contrario, en América Latina y el Caribe, la razón esgrimida por el 40% de los adultos es la falta de tiempo, situación que se acentúa en ciertos segmentos donde tampoco se cuenta con los recursos para pagar cuidadores, traslados o materiales propios para la capacitación, o algunos no saben cómo acceder a tales capacitaciones. Las empresas también enfrentan obstáculos para proveer capacitación: entre otras, se mencionan el tiempo, la carga de trabajo, el costo y preferencias por personas ya capacitadas.

Con relación a la capacitación de aquellos grupos históricamente marginados del mercado laboral formal, la presentadora mostró las brechas de participación de los adultos en la capacitación. En todos los países la participación es mucho mayor entre las personas con más habilidades, entre las personas jóvenes y entre los hombres. Sobre las brechas de género, se explica en parte por la propia segmentación de los empleos según sexo. Por ejemplo, en América Latina, las mujeres trabajan más en PYMES teniendo menos chances de capacitarse que si se emplearan en grandes empresas.

Continuando con su exposición, afirmó que en general la digitalización no ha significado necesariamente un aumento en el empleo y ha profundizado ciertas desigualdades considerando que hay grupos que no consiguen ingresar en estos nuevos trabajos y que tampoco están siendo alcanzados por las políticas de capacitación para adultos. Desde la OCDE han desarrollado investigaciones que entregan algunas respuestas para revertir esta situación. La primera propuesta es contactar a los potenciales participantes de las capacitaciones de adultos e indagar en sus intereses, posibilidades de acceso y pertinencia de la oferta. También sugieren implementar procesos de consejería e intermediación holísticas y personalizadas y procesos de reconocimiento de habilidades no formalizados.

En términos de la oferta educativa, mencionó la creación de oportunidades de aprendizaje interesantes y relevantes, así como la generación de cursos de formación modulares y más breves, considerando las barreras de tiempo que enfrentan los adultos para participar. Ofrecer tiempo para la participación en capacitaciones, así como apoyo financiero para traslados y otros costos también contribuye a la participación de los adultos. La provisión de tales condiciones está condicionada por el tamaño de la empresa; por ejemplo, las PYMES enfrentan muchos desafíos en el área de la capacitación, ya sea por los costos o por una cultura de capacitación muy pequeña.

En términos de políticas, se debe reforzar la capacidad de evaluación de habilidades, facilitar redes de trabajo entre empresas grandes y pequeñas, implementar incentivos tributarios para capacitación y sensibilizar en torno a las necesidades de capacitación. Así también, es necesario identificar el riesgo de la automatización de empleos e identificar a los individuos que están en riesgo de obsolescencia de sus habilidades e intervenir antes de que las personas pierdan sus trabajos.

Para finalizar, indicó que el mundo enfrenta un cambio sistémico emergente que está modificando el paisaje de la innovación. Frente a ese cambio emergen distintos enfoques entre los países para abordar la capacitación de los adultos. Un primer enfoque es el de empoderarlos para capacitarse. En este sentido, la Unión Europea recomienda la creación de cuentas individuales de capacitación donde se les asigna dinero y además, se les orienta para tomar decisiones de capacitación. Otro aspecto apunta a aumentar la flexibilidad de las capacitaciones donde buenas alternativas son el modularidad, el reconocimiento de las habilidades que la persona ya tiene y la portabilidad. Finalmente, destacó el enfoque “capacidades primero”, que busca desarrollar capacidades al interior de las empresas, con iniciativas de reconversión y formación de nuevas capacidades en los propios puestos de trabajo, que ha mostrado muy buenos resultados.



## IX. Panel 5: Desarrollo de habilidades para la inclusión laboral<sup>9</sup>

Modera:

**Amalia Palma**

*División de Desarrollo Social, CEPAL*

Presentación:

**Ernesto Espíndola y Mariana Huepe,**

*División de Desarrollo Social, CEPAL*

El expositor señaló que la presentación se basa en un trabajo desarrollado por la CEPAL en el cual se estiman los riesgos de automatización en América Latina, así como sus efectos potenciales en la estructura ocupacional y en la estratificación social. El estudio toma en consideración que las ocupaciones son compuestas por un conjunto de tareas, por lo tanto, lo que es automatizable son algunos componentes de dichas ocupaciones, lo que será mayor en ciertos trabajos que en otros.

El principal desafío destacado para desarrollar el trabajo mencionado fue de carácter metodológico. Como base para el desarrollo de la investigación se tomó el modelo de Frey y Osborne al cual se le hicieron algunas adaptaciones en el origen de los datos. Se revisaron las ocupaciones de la encuesta "O NET" utilizada por estos autores, consolidando un listado con 70 ocupaciones que se clasificaron como completamente automatizables o completamente no automatizables, que luego fueron homologadas con base en la clasificación internacional uniforme de ocupaciones de la OIT. Posteriormente, definieron y operacionalizaron dos cuellos de botella para la automatización, a saber, la inteligencia social y la inteligencia creativa.

Para la estimación de la automatización se usó la encuesta PIIAC para Chile, el Perú, México y el Ecuador, con una muestra de 5.000 a 7.000 casos, que caracterizan el mercado de trabajo midiendo, por ejemplo, habilidades para la vida y para el trabajo, el uso de las habilidades y la frecuencia de uso. Por

<sup>9</sup> La presente sección, que no ha sido sometido a revisión editorial, describe de manera abreviada las presentaciones, discusiones y conclusiones en cada uno de los expositores. Las presentaciones originales están disponibles en: Grabación Sesión día 3 aquí.

otro lado, con el listado de 94 ocupaciones homologadas con la clasificación entre automatizables y no automatizables se completó la base de datos de todos los ocupados representados en la encuesta, con 0 o 1 dependiendo de si sus tareas eran automatizables o no automatizables. Una vez habiendo clasificado la base de datos, se creó un vector de probabilidad a partir del cual se obtuvo una matriz con 436 ocupaciones, para las cuales se tiene una probabilidad de automatización. Posteriormente, dicha matriz se asoció a las encuestas de hogares de nivel nacional de modo de analizar los riesgos de automatización según variables socioeconómicas como pobreza y estratificación social.

Luego, el expositor describió los resultados de las estimaciones. Lo primero que se calculó fue la probabilidad promedio de automatización de los distintos ocupados y se obtuvo un coeficiente de 0.501, lo que significa que los puestos de trabajo en la región tienen una proporción importante de tareas o actividades potencialmente automatizables. Junto con esto, el 28,4% de las ocupaciones tienen un alto riesgo de automatización. Al analizar los datos según niveles socioeconómicos, se observó que las personas con niveles educativos intermedios se insertan en ocupaciones con mayor proporción de tareas automatizables, y los ocupados que se encuentran en el medio de la distribución de ingresos per cápita corren más riesgos de automatización parcial o total de sus ocupaciones.

Finalmente, el expositor dio cuenta de algunas reflexiones surgidas a partir de las evidencias presentadas. Señaló que la automatización no es una fuente de vulnerabilidad en sí misma, sino que debe entenderse como un riesgo potencial que puede generar una gran vulnerabilidad si es que no hay una capacidad de respuesta desde el Estado. En este sentido, planteó que las políticas públicas deben anticipar los riesgos derivados de este proceso y aprovechar las oportunidades que puedan surgir. Indicó que son diversas las áreas desde donde se puede enfrentar esta transición, incluyendo la educación, la formación para el trabajo, el mercado laboral, la política fiscal, la política industrial y la protección social. Es relevante tener en cuenta que la distribución de los riesgos es desigual entre diversos grupos sociales por lo cual deben ser tomadas en cuenta por quienes diseñan las políticas de modo que apunten a los grupos más vulnerabilizados por dicha transición tecnológica.

Continúa la presentación Mariana Huepe indicando que se iba a referir a las habilidades para el trabajo del futuro en América Latina y el Caribe. Comenzó definiendo lo que se entiende por habilidades y posteriormente, se refirió a las múltiples transformaciones que el mundo está enfrentando y que configuran un futuro del trabajo con altos niveles de incertidumbre. Ello implica que los trabajadores requerirán reforzar competencias existentes y adquirir otras completamente nuevas a lo largo del ciclo de vida, lo cual desafía a los actuales sistemas educativos y de formación. En esta línea, la presentadora planteó la pregunta de cuán preparados están los sistemas educativos y de formación para afrontar estos desafíos.

Continuando con la presentación, profundizó sobre las limitaciones que los sistemas educativos de la región presentan para enfrentar las transformaciones en el mundo del trabajo. Primero, señaló que a nivel regional existe un descalce importante entre la oferta de habilidades por parte de los trabajadores y la demanda de habilidades por parte de las empresas, debido a que los sistemas educativos demoran en adaptarse a las demandas del mercado. Frente a la revolución tecnológica, se corre el riesgo de que estos descalces se profundicen y sostengan en el tiempo, lo cual constituye un obstáculo para el desarrollo de las personas, las empresas y la economía en general.

En la misma línea destacó que las brechas en las habilidades para el mundo del trabajo se originan desde edades tempranas, donde niños y niñas tienen desigualdades heredadas. Otro aspecto destacado por la presentadora fueron las brechas que existen en las habilidades digitales, las cuales también se encuentran condicionadas por la matriz de la desigualdad social de la región. Comparó las cifras de personas con altos niveles de logro en la resolución de problemas en ambientes digitales, según edad, nivel educativo y sexo, para Chile, el Ecuador, México, el Perú y promedio OCDE. Los datos evidencian, por un lado, la enorme brecha entre los países de la región y los de la OCDE, así como la alta heterogeneidad entre los países de la región.

A modo de síntesis, planteó que para abordar los desafíos del futuro del trabajo se requiere sistemas educativos y de formación con enfoque de ciclo de vida, alineados con el sector productivo y con foco en inclusión y equidad. Para esto, primero se requiere abordar las deficiencias y desigualdades generadas por el sistema educativo desde la educación primaria, lo cual disminuiría no solo la desigualdad de competencias en el mercado laboral, sino que también aumentaría el retorno de cualquier otra inversión educativa que se realiza durante el ciclo de vida. Junto con esto, señaló que se requieren sistemas educativos y de formación que permitan la entrada y salida de estudiantes y trabajadores en programas de corta duración que puedan ser complementarios a lo largo de la vida. En la misma línea, propuso ofrecer programas de capacitación y recapitación de los trabajadores considerando que van a tener que profundizar sus conocimientos y reconvertirse a lo largo de su vida laboral para mantenerse ocupados.

## Comentarios

**Doris Zapata Acevedo,**

*Ministra del Trabajo y Desarrollo Laboral, Panamá*

La Ministra apuntó que en Panamá el mayor porcentaje de automatización se ve en el sector de servicios por lo que desde el gobierno se están estableciendo alianzas estratégicas, fortaleciendo programas y revisando procesos internos para poder responder de forma anticipada a los desafíos que la automatización va a traer. Indicó que como gobierno han sido estratégicos al fortalecer las alianzas con el sector educativo para construir puentes hacia el mercado laboral. Al respecto, mencionó un programa llamado "Oriente Panamá" en el que se trabaja con las escuelas y con las universidades para establecer el primer contacto entre los estudiantes que están terminando la educación secundaria y el mercado laboral. A través del programa se identifican las diferentes habilidades y se orienta a los jóvenes hacia los diferentes sectores, proceso mediado por las instituciones educativas. A través del reconocimiento de habilidades que el mercado laboral requiere, también se implementó una "ventanilla de oportunidades" en la cual se interrelacionan las instituciones de formación y de emprendimiento. Mencionó que también han avanzado en la aprobación del marco nacional de cualificaciones, el cual ha sido desarrollado con la participación de todos los sectores.

Junto con lo anterior, destacó que han identificado las brechas entre las habilidades actuales y las requeridas por el mercado laboral, que en Panamá están muy vinculadas a los temas tecnológicos, de idiomas y de formación. Para responder a este desafío, se desarrolló el plan Colmena, a través del cual se avanzó en el mapeo de las necesidades de formación que tiene el país en sus diferentes territorios. Por otro lado, mencionó que se ha fortalecido el Servicio Nacional de Empleo a través de la creación de una bolsa digital de empleo que permite conectar empleadores con personas que están buscando trabajo, y además permite identificar las necesidades de capacitación y formación, las cuales pueden articularse mediante la "ventanilla de oportunidades". Apuntó que en los diferentes programas existentes, han optado por condicionar la inserción laboral a instancias de formación para actuar no sólo como intermediadores con el sector productivo sino que ofrecer un recurso humano con las habilidades suficientes para ir elevando la productividad. Se han establecido alianzas con las agencias privadas de colocación para la creación de una base de datos que ha permitido al Ministerio ir dirigiendo acciones en términos de capacitación y formación.

**Andrés Romero,**

*Ministro del Trabajo y Seguridad Social, Costa Rica*

Comenzó su presentación destacando las debilidades de las políticas públicas en Costa Rica para enfrentar los desafíos del futuro del mercado del trabajo. En primer lugar, mencionó que las políticas orientadas al segmento de la población que está desocupada se encuentran desarticuladas entre si y no responden ni a las necesidades de las personas ni de los sectores productivos. destacó que son servicios con baja

pertinencia, con una cobertura muy limitada, baja capacidad de respuesta y alta rigidez. Otra debilidad de las políticas públicas mencionada es la inexistencia de una instancia que permita analizar el mercado laboral desde un enfoque prospectivo, lo cual es fundamental para orientar los diseños, promoción e inversión de la política pública.

Continuó presentando los avances que desde el país se han generado en términos de desarrollo de habilidades para la inclusión laboral. Primero, elaboraron una plataforma de intermediación laboral, experiencia a partir de la cual percibieron los grandes desajustes entre oferta y demanda, la baja articulación de la intermediación laboral con otros servicios de formación para el empleo, con servicios de protección e inclusión social y una gestión reactiva. En este sentido, enfatizó que no se deben supeditar los servicios de empleo a una simple plataforma de intermediación. Otra experiencia importante fue el programa "Emplearte", dirigido a personas jóvenes con el propósito de incrementar las capacidades y habilidades para mejorar su empleabilidad. Los principales obstáculos de ese programa fueron su alto gasto y baja cobertura, la baja calidad de los centros de formación y las dificultades para comprender las necesidades futuras de la demanda ocupacional. Con base en esta experiencia, el año 2016 se generó un prototipo de modelo de gestión que hoy se denomina el Servicio Público de Empleo de Costa Rica. Bajo este servicio, entre 2019 y 2023 se han creado una serie de normativas, documentos, herramientas y espacios de gobernanza que han permitido generar servicios de empleos con criterios de calidad, pertinencia y cobertura.

En términos educativos, en el año 2019 se generó una reforma de ley del Instituto Nacional de Aprendizaje que buscaba mayor cobertura y adaptabilidad, un enfoque de inclusión y de articulación con los servicios de empleo y una mayor pertinencia en términos de demanda ocupacional. Otro avance importante fue la formación dual dirigida a personas jóvenes para mejorar su empleabilidad y experiencia.

En relación con los desafíos, se mencionó la relevancia de dinamizar todo lo construido hasta ahora y ponerlo al servicio tanto de las empresas como de las personas. Con este fin, se está desarrollando una estrategia nacional de empleabilidad al tiempo de fortalecer el Observatorio del Mercado Laboral, para pasar de una visión retrospectiva a un sistema de inteligencia del mercado laboral. Además, continúan fortaleciendo la reforma del Instituto Nacional de Aprendizaje que es clave para una mayor vinculación con los servicios educativos que ofrece el Ministerio de Educación. Entre otros desafíos, se menciona otorgar una mayor capacidad de gestión al Servicio de Empleo de Costa Rica, lo que significa generar un nuevo marco normativo para habilitar recursos tecnológicos, financieros y humanos. En los servicios y políticas activas de mercado se debe avanzar a la inclusión de un enfoque basado en resultados y no solamente en gestión, donde se generan las transferencias a los centros de formación contra resultados preestablecidos como la inserción laboral. Por último, es clave fortalecer el diálogo social tripartito para formular políticas de corto, mediano y largo plazo que superen los ciclos políticos administrativos, ya que este ha sido la base para trazar la ruta y generar avances más acelerados.

**Anne Caroline Posthuma,**  
*Directora de OIT/Cinterfor*

La expositora resaltó la importancia de contar con buenas estadísticas para la mejora de la formación técnico-profesional en la región. En este sentido, planteó la necesidad de tener un panorama completo de todas las políticas que se orientan al desarrollo de las competencias, no sólo de los jóvenes, sino que también de los trabajadores y trabajadoras en general en el marco del aprendizaje a lo largo de la vida. Así también, destacó la necesidad de conocer la oferta de formación técnico-profesional en la región, las inversiones en esta área, las ocupaciones en las que se está capacitando y el perfil de las personas capacitadas.

Junto con lo anterior, señaló cuatro dimensiones clave en el desarrollo de habilidades para la inclusión laboral, basada en la experiencia de la OIT/Cinterfor con las instituciones de formación profesional de la

región. Primero, mencionó la transformación tecnológica, que por su amplia difusión ha transformado las habilidades digitales en competencias laborales básicas. Un aspecto importante es que el desarrollo de habilidades tecnológicas implica también desafíos para la transición tecnológica de la propia oferta formativa. Algunas iniciativas en la región han avanzado en este sentido, por ejemplo, el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial del Brasil ha generado oferta para la formación de formadores, directores de centros y coordinadores académicos en materias de planificación académica, métodos y estrategias didácticas para el desarrollo de la formación asistida por tecnologías. Otras instituciones de formación profesional de la región como el SENA de Colombia, INFOTEC del Uruguay y el INTECAP de Guatemala han optado por generar alianzas con empresas tecnológicas para incrementar sus capacidades en este campo, brindando formación y permitiendo certificaciones de validez internacional.

En términos metodológicos, señaló que los enfoques pedagógicos tradicionales están siendo cuestionados por su decreciente capacidad para desarrollar las competencias del futuro y las dificultades que tienen para promover la inclusión, dada la preponderancia del conocimiento teórico por sobre el conocimiento práctico. En ese sentido, varias instituciones de formación profesional de la región están incluyendo metodologías tales como las basadas en proyectos que estimulan un aprendizaje aplicado en el mundo real.

Como tercera dimensión mencionó el desempleo juvenil y el reto de lograr una transición exitosa de la escuela al mercado laboral. Destacó que en esta transición está el gran potencial de expansión del aprendizaje dual, modalidad educativa que ha mostrado lograr aprendizajes significativos y desarrollar competencias de manera integrada, mejorando las posibilidades de los jóvenes de acceder al trabajo decente. Entre las instituciones que hoy cuentan con una oferta importante de formación dual se encuentra el INA de Costa Rica, el INADE de Panamá, el INFOTEP de la República Dominicana, el SENAI del Brasil, el SENATI del Perú y el INSAFORP de El Salvador. Destacó la celebración de una alianza para la formación dual en América Latina y el Caribe con más de veinte instituciones que tiene como objetivo la cooperación Sur-Sur.

La cuarta dimensión mencionada se refiere a la velocidad de las transformaciones en el mundo del trabajo, la cual requiere transitar hacia un marco de aprendizaje a lo largo de la vida. Destacó que varios países de la región han avanzado hacia el diseño de marcos nacionales y sectoriales de cualificaciones, en tanto herramientas que permiten mejorar la articulación entre diferentes tipos de educación y formación para el mundo del trabajo, como las políticas de normalización y certificación de competencias laborales. Algunas instituciones de formación profesional también han incluido en sus programas contenidos para preparar a las personas para este mundo del trabajo cambiante y para que durante estas transformaciones los mercados laborales sean más inclusivos.



## X. Panel 6: Articulación entre políticas laborales y protección social orientada hacia la formalidad e igualdad<sup>10</sup>

Modera:

**Antonia Dahuabe**

*División de Desarrollo Social, CEPAL*

Presentación:

**Claudia Robles y Nincen Figueroa,**

*División de Desarrollo Social, CEPAL*

Se da inicio a la presentación señalando que se abordarán algunos de los desafíos que surgen al analizar la articulación entre políticas de inclusión laboral y de protección social en una región donde persisten desafíos muy importantes en materia de inclusión laboral, donde el acceso a la protección social a través del empleo formal ha sido parcial y donde se han generado sistemas fragmentados y con altas brechas. En América Latina y el Caribe, la inserción laboral no asegura estar fuera del riesgo de la pobreza; de hecho, un quinto de la población ocupada entre 15 y 59 años en quince países de América Latina estaba en situación de pobreza en el año 2021. Dicha situación se relaciona con los altos niveles de informalidad laboral, las bajas remuneraciones y sus desigualdades, y la debilidad de la institucionalidad laboral, al tiempo que da cuenta de un déficit estructural en protección social donde los sistemas no protegen a la población que está en situación de pobreza aun cuando tengan un empleo. Así también, se alude al déficit en la cobertura contributiva que está generando una alta presión fiscal tanto en relación a las pensiones como en el conjunto de los instrumentos de la seguridad social. Indicaron que más de la mitad de la población económicamente activa de la región está excluida de los sistemas de pensiones.

Un segundo punto abordado dice relación con las políticas de inclusión laboral en la región, los cuales han estado centrados en promover la inserción laboral especialmente de personas jóvenes y adultas

<sup>10</sup> La presente sección, que no ha sido sometido a revisión editorial, describe de manera abreviada las presentaciones, discusiones y conclusiones en cada uno de los expositores. Las presentaciones originales están disponibles en: Grabación Sesión día 3 aquí.

en edad de trabajar que se encuentran en situación de exclusión social. Tales políticas se han orientado a incrementar la inserción en el mercado laboral, abordando las barreras de acceso, y en generar condiciones de trabajo decente. Los ámbitos de acción de los programas de inclusión laboral pueden clasificarse entre: i) los que buscan el mejoramiento de la oferta de trabajo a través de programas centrados en la educación y capacitación y ii) aquellos que buscan ampliar la demanda laboral a través de programas de apoyo al trabajador independiente así como la generación directa e indirecta de empleos.

Luego, se mencionó que desde la División de Desarrollo Social de la CEPAL se ha realizado un seguimiento de los programas de inclusión laboral en la región, logrando sistematizar la información en una base de datos de más de 100 programas de protección social no contributiva de 22 países. El análisis indica que en la última década los programas de inclusión laboral se han incrementado llegando a casi ocho millones de personas, especialmente a aquellos en situación de vulnerabilidad o que enfrentan mayores barreras de inclusión laboral. Respecto de los ámbitos de acción, la capacitación técnica y de apoyo al trabajo independiente son las formas de intervención más comunes, con diferencias según la población objetivo de los programas. En la misma línea, se planteó que una de las debilidades de las estrategias de inclusión laboral es la falta de vínculo con el acceso garantizado a la protección social.

Además, se hizo referencia a las múltiples crisis que el mundo del trabajo ha debido enfrentar, particularmente a raíz de la pandemia, y los aprendizajes que dicha experiencia dejó para las políticas de inclusión social y protección social. Un primer aprendizaje dice relación con el fortalecimiento del diseño de las políticas de emergencia catalizadas por la pandemia, cuando fue posible fortalecer el apoyo al trabajo independiente junto a procesos de capacitación técnica y profesional. Los empleos de emergencia muestran por un lado ser efectivos en el corto plazo pero también evidenciaron que es necesario un apoyo multidimensional para que la inclusión laboral sea efectiva. Un segundo aprendizaje fue sobre la posibilidad de adaptar los instrumentos de seguridad social, por ejemplo, a través de la extensión de los seguros de desempleo, la flexibilización de los requisitos de acceso y la ampliación de sus montos. En relación con este punto se hace referencia a los trabajadores de plataformas como ejemplo de los desafíos que la política va a enfrentar en términos de flexibilizar sus criterios para ampliar la cobertura de protección social. Se mencionaron algunas recomendaciones que emergen de una revisión de literatura al respecto, entre ellas, la eliminación o reducción de los umbrales mínimos (horas trabajadas, ingresos mínimos, duración del empleo o tiempos, continuidad y mínimos de contribución); mecanismos de simplificación de aportes tributarios y previsionales y portabilidad; regulaciones ad-hoc para plataformas específicas o accesos parciales a prestaciones a través de regímenes existentes o nuevos; instrumentos no contributivos como el Ingreso Mínimo Vital.

A modo de síntesis, se señaló que la articulación entre las políticas de protección social e inclusión laboral puede diseñarse y organizarse en torno a diferentes ejes, por ejemplo con relación al ciclo de vida, donde el desarrollo de niños, niñas y adolescentes es crucial para pensar la trayectoria de inclusión laboral en condiciones de trabajo decente. También es posible pensar una serie de políticas específicas como políticas activas de inclusión laboral, políticas de protección de ingresos, políticas de apoyo a trabajadores en contextos de transición y adaptadas frente a crisis; y estrategias para la extensión de la protección social a trabajadores que no cuentan con ella, donde el acceso a salud, las políticas integrales y el acceso a pensiones esté garantizado. Por último, se destacó el desafío de avanzar articuladamente hacia políticas de inclusión con acceso garantizado a la protección social así como políticas de protección social que viabilicen la inclusión laboral. Al respecto, se señaló la urgencia de que las políticas de inclusión laboral dirigidas a las personas de mayor vulnerabilidad tengan un acceso garantizado a la protección social para que no se siga reproduciendo una situación de precariedad. Así también, urge pensar en estrategias de apoyo a trabajadores en periodos de transición ante la crisis climática y ocurrencias de desastres, avanzar en estrategias multidimensionales para ampliar la cobertura contributiva a trabajadores independientes e informales, así como la adaptación y creación de prestaciones específicas para los nuevos contextos laborales.

## Comentarios

**Mariano Brener,**

*Coordinador Regional, Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS)*

En primer lugar, indicó que desde la AISS se está pensando una definición de seguridad social dinámica en constante evolución y que pueda responder con rapidez a las crisis y los cambios. En relación con los avances tecnológicos, señaló que es relevante pensarlos desde el punto de vista de la población y desde las instituciones. Desde la población es relevante ofrecer competencias técnicas que estén acorde a los perfiles que se están buscando para el trabajo y, en particular, prestar atención a los grupos más vulnerables mencionados en la presentación. Desde el punto de vista de las instituciones, es clave destacar la importancia del uso de las nuevas tecnologías en la provisión de los servicios que permiten acomodar las capacitaciones a las posibilidades de las personas que están buscando trabajo, que se encuentran en la informalidad o que realizan trabajo de cuidados. Así también, mencionó que el uso de la tecnología puede facilitar la coordinación de las políticas de inclusión laboral y protección social, por ejemplo, a través de la utilización de bases de datos y de registros compartidos entre las distintas instituciones que tienen competencias en el ámbito. Por último, resaltó los beneficios del uso de "Big Data" que al posibilitar el análisis rápido de una gran cantidad de datos, permite contar con una visión más integral de la población a la cual se dirigen los programas.

Posteriormente, se refirió a los seguros de desempleo, indicando que estos deben tener una visión preventiva y proactiva ante los cambios del mercado, tienen que prestar servicios para aquellas personas que están trabajando y quieren o necesitan cambiarse de empleo, o para aquellas personas que no están trabajando y quieren incorporarse a un mercado de trabajo cambiante en el cual sus habilidades quizás quedaron obsoletas. En este último caso se requiere una combinación de ingresos que permita asegurar un nivel de vida junto con una batería de apoyos que pueden ir desde la ayuda en la búsqueda de empleo a la mejora de capacidades o la recalificación.

Por último mencionó la relevancia de contar con sistemas de protección social resilientes desde una doble mirada: por una parte entender que la seguridad social vuelve más resilientes a las sociedades ante crisis y catástrofes y, por otro, la relevancia de la resiliencia de las instituciones prestadoras de seguridad social para continuar prestando los servicios de calidad incluso frente a desastres naturales y pandemia.

**Nicolás Navarrete,**

*Director Nacional del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Chile*

Planteó que cuando alguien decide no participar del mercado es, por un lado, una decisión pero también un fenómeno multidimensional. Agregó que no sólo la educación determina la posibilidad de alcanzar un trabajo decente, sino que también el hecho de vivir en lugares apartados, tener situaciones familiares complejas o historias de vida de vulneración de derechos, entre otras formas de exclusión social. Por lo tanto, en su opinión, una política social que se coloque como desafío la inclusión laboral requeriría también una mirada multidimensional de lo que está ocurriendo.

Sobre los efectos económicos de la pandemia, señaló que la recuperación económica ha sido más lenta de lo que se había proyectado en el año 2021. En el caso de Chile existe un índice de desempleo cercano al 8% y además hay cerca de 800.000 personas que no están formando parte del mercado laboral, pero que son parte de la población económicamente activa. Esto es relevante porque cuando estas 800.000 personas entren al mercado laboral, probablemente van a ingresar en la informalidad, entonces habrá una ola de corto plazo de informalidad de la cual el gobierno tendrá que hacerse cargo.

Como tercer punto se refirió a la articulación entre las políticas de inclusión laboral y la protección social. Destacó que lo prioritario, y a la vez más difícil, es tener un registro de las personas, todavía más frente a un escenario de aumento de la informalidad. Puso como ejemplo la estrategia de monotributo que permite generar registros de emprendimientos informales. En este sentido, dichos registros permiten

identificar si quien tributa es empresario o un autoempleo y, en este último caso, generar políticas de mayor cobertura de protección social dirigidas a estos sectores de la población. Apuntó a que esto es importante no sólo para los sistemas de autoempleo, sino que también para pensar modelos en los cuales los trabajadores independientes puedan estar registrados sin distorsionar el mercado laboral.

En relación con las iniciativas que se pueden generar, señaló que hay un gran número de personas que pueden formar parte del mercado laboral y que hoy en día se encuentran en la informalidad, pero para lograrlo se requieren políticas centradas en educación y capacitación. De las políticas que se han implementado y que han dado buenos resultados indicó las de intermediación laboral y aquellas de capacitación que vinculan este proceso educativo a una fuente de empleo. Señaló que la capacitación sin un proceso de intermediación laboral no se traduce en un aumento del ingreso si las personas no logran poner en práctica esas habilidades en un empleo.

Luego, se refirió a la situación de las mujeres jefas de hogar con personas dependientes a su cargo; para ellas se requieren políticas específicas que maximicen sus ingresos mientras sus hijos están en esa etapa del ciclo de vida. Otra línea de trabajo es que tiene que haber una oferta pública consolidada y que las personas sean dirigidas según especificidad por una ventanilla única.

Finalmente, comentó que enfrentamos mercados laborales cada vez más frágiles por lo que se hace necesario construir políticas resilientes. Mencionó como ejemplo el caso de Chile, donde la pobreza bajó desde el 43% en el año 1990 al 8,6% en 2017, y que actualmente se encuentra en el 11%. Si bien existe una gran preocupación por ese aumento, también plantea que la política de Chile fue resiliente porque hubo un 30% que no volvió a caer en la pobreza. En ese sentido, enfatizó que se necesitan políticas que no terminen cuando las personas encuentran un empleo, sino que proyecten ese empleo a 10 años para que la inserción laboral sea permanente y sostenida en el tiempo.

### **Antonio Manzi,**

*Director Nacional de Transferencias y Análisis de Datos, Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Uruguay*

Para empezar su presentación indicó que existe consenso de que el empleo es la llave maestra para reducir la desigualdad, pero un empleo desde una mirada multidimensional y no sólo centrada en el ingreso. Comentó que en el Uruguay han logrado bajar la informalidad de un 25% a un 20% en los últimos tres años. Entre los factores que contribuyeron a esa disminución, mencionó que después de la pandemia las personas entendieron los beneficios de estar en el sistema formal en parte debido a las varias políticas que se llevaron a cabo para este sector, entre ellos, la flexibilización del seguro de desempleo y la eliminación del umbral de tope de ingresos para la asignación de transferencias monetarias desde el Estado. Otra herramienta mencionada fue el monotributo social del MIDES que permite registrar a los trabajadores informales y facilitando el direccionamiento de apoyos específicos durante la pandemia. Para registrar a estas personas se generó la canasta de emergencia, una aplicación móvil del Estado donde las personas respondían un formulario y con esos registros se realizaba una transferencia a través de la misma aplicación.

Luego, presentó tres programas que se vinculan con la articulación de políticas de inclusión laboral y protección social y que se orientan al cuidado con el objetivo de apoyar a los hogares con niños de 0 años a 3 años, para que la madre pueda salir a trabajar o estudiar. El primero son los centros de atención a infancia y familias (CAIF), centros de cuidados para menores de 4 años. Luego, las becas de inclusión socioeducativas que financian cupos privados en centros de cuidados a niños menores de 4 años, ya que muchas veces no hay un CAIF cerca o el horario no es suficiente. Está también el programa "Accesos" que ofrece un empleo protegido en un organismo público y en su segunda etapa conecta a las personas con el sector privado, incorporando beneficios para las empresas que contrataban a los participantes del programa. Una innovación de este programa fue la modificación de la lógica de ingreso al programa, pasando de un proceso donde cualquiera podía postular y luego ser elegido a un proceso donde el Ministerio de Desarrollo Social escoge a los más vulnerados.

## **XI. Sesión de cierre: Conversatorio con los Directores de la División de Desarrollo Social en torno a “Desafíos de la inclusión laboral en un contexto de múltiples crisis”<sup>11</sup>**

Moderador:

**Andrés Espejo**

*División de Desarrollo Social, CEPAL*

El moderador dio inicio al panel, presentando a cada uno de los panelistas y planteando algunas preguntas orientadoras del panel: ¿La inclusión laboral es un objetivo alcanzable en la región? ¿Cuáles son los nudos críticos que se han identificado y cuáles han identificado ustedes cuando dirigieron la División de Desarrollo Social que estaban presentes en ese tiempo, pero además que se ven como desafíos para el futuro?

Presentación:

**Andras Uthoff,**

*Oficial a Cargo de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, 2006-2008*

Planteó la idea de que el sector informal puede ser pensado no solo como una forma de inserción laboral sino como parte del sistema de protección social para aquellas personas que no pueden darse el lujo de estar desempleadas. En este sentido, es interesante pensar ver el sector informal como una esfera del mercado laboral que necesita financiamiento y políticas para proteger a quienes se desempeñan ahí y no necesariamente trasladarlos al sector formal como única alternativa. Indicó que a pesar de que el sector informal es dinámico siempre se mantiene entre un 20% y un 40%, y en este sentido planteó que se ha descuidado el desarrollo de políticas públicas destinadas a ellos.

Continuó haciendo una retrospectiva de su trayectoria laboral, señalando que trabajó tanto en la OIT como en la CEPAL para la llamada década perdida. Señaló que este período implicó un ajuste mayor al vivido durante la pandemia puesto que se perdió más de una década de crecimiento y en este

<sup>11</sup> La presente sección, que no ha sido sometido a revisión editorial, describe de manera abreviada las presentaciones, discusiones y conclusiones en cada uno de los expositores. Las presentaciones originales están disponibles en: Grabación Sesión día 3 aquí.

contexto, reafirmó que fue el sector informal el que funcionó como herramienta de protección social. En ese momento, se cometió el error de investigar y escribir sobre los impactos de las políticas de ajuste estructural más que a indagar sobre cómo estaba funcionando el mercado laboral en dicha coyuntura.

Indicó que cuando ingresó a la CEPAL, como experto en mercado del trabajo para la revisión de la reforma previsional, se desarrolló una investigación con relación al modelo de pensiones de Chile, centrada en dos preguntas: por un lado, definir si efectivamente este sistema mejoraba las pensiones en términos de cobertura y calidad y, por otro, si aportaba al desarrollo del mercado financiero. Los resultados arrojaron que efectivamente hubo un mayor desarrollo financiero, sin embargo, no era producto del sistema de administradoras de fondos de pensiones (AFP) sino que del ajuste fiscal que se realizó para hacer calzar el costo de transición. En términos de cobertura y calidad de las pensiones indicó que estas no mejoraban. Esto es un ejemplo de cómo juega el mercado de trabajo en el análisis de una política pública.

Señaló que otros antecedentes importantes de considerar al analizar los sistemas privatizados de salud y pensiones en Chile, es que luego de 40 años sólo el 20% de la población está inserto en los sistemas privados de salud y solo el 20% de las pensiones están por sobre el salario mínimo, lo cual ha ido cambiando gracias al pilar solidario que provee el Estado. Es decir, estas soluciones de mercado servían sólo para el 20% de la población que tenía capacidad de ahorro, riesgos bajos o capacidad de pagar una prima relativamente alta. De este modo, planteó que dejar al mercado actuar en estos ámbitos no es la solución, porque lo que ocurre es que se genera una industria que divide las contribuciones de la población y se pierde la solidaridad, elemento clave para el funcionamiento de un sistema de protección social.

A su juicio, el mercado de trabajo informal en la región es estructural y en consideración a que opera como sistema de protección social permanente, y aún más en tiempos de shock, es importante hacer políticas que mejoren su calidad.

## Presentación

### **Martín Hopenhayn,**

*Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, 2008-2014*<sup>12</sup>

Se refirió a los significados del trabajo en el contexto histórico de la modernidad donde este constituía un vector muy fuerte no sólo de integración social o motor del progreso, sino que también en términos identitarios, de reconocimiento simbólico, de participación política, de sociabilidad y en tanto la gran fuente de movilidad intergeneracional ascendente en una sociedad dinámica. El trabajo también es considerado como un forjador del carácter, generador de una cierta cultura cívica fundada en un sentido de reciprocidad, de solidaridad y de compromiso de largo plazo.

Planteó que este imaginario del trabajo moderno se rompe en las sociedades del llamado capitalismo tardío, donde se introducen nuevos modelos organizacionales del trabajo de carácter flexible, inestable, cambiante, atomizado y menos cooperativo. Apuntó también al surgimiento de una nueva división internacional del trabajo, junto con políticas de apertura y de regulación muy fuertes. En el caso de América Latina, estas transformaciones tienen rasgos propios que lo tornan un fenómeno especialmente crítico. Uno de ellos fue definido por la CEPAL hace más de 50 años como heterogeneidad estructural que alude a las amplias brechas dentro de un contexto productivo poco consolidado en términos de innovación y progreso técnico, donde la mayor parte de la población activa está empleada en trabajos de baja productividad, produciéndose una reproducción de la desigualdad casi mecánica especialmente asociado a las brechas de productividad. Sumado a este diagnóstico realizado por la CEPAL, destacó que la OIT indaga sobre la informalidad laboral señalando que la precaria inserción laboral en la región va de la mano con una condición de exclusión social. De este modo, se tiene por un lado la idea de brechas de productividad dentro del aparato productivo que explicaba la desigualdad y por otro lado la

<sup>12</sup> El Sr. Hopenhayn también fue oficial a cargo de la División de Desarrollo Social entre 2004 a 2005.

alta incidencia de la informalidad que explicaba la exclusión, todo lo cual resultaba en una desigualdad sistémica compleja. Apuntó a que estos elementos configuran un contexto histórico de baja seguridad social en la región, el cual se exacerbó con la pandemia, dada la pérdida de empleos, el aumento de la informalidad, los impactos en la educación por las restricciones a la presencialidad, la estrechez fiscal por bajo crecimiento y aumento del gasto fiscal y reversión de la participación de las mujeres en el empleo, entre otras.

Frente a estos nudos críticos señaló dos caminos. El primero tiene que ver con pensar de qué manera articular la innovación tecnológica y el modelo organizacional. Afirmó que hasta ahora los modelos que más se han potenciado por la innovación tecnológica apuntan hacia la atomización del trabajo, un tipo de individualismo poco cooperante que exagera la incertidumbre e inseguridad, por ejemplo, a través del trabajo vía plataformas digitales. Se preguntó hasta donde los sistemas de intermediación mediante tecnología podrían fortalecer los lazos vinculantes del mundo del trabajo y elevar la productividad dentro de un contexto de organización más concertada.

En relación con el nudo crítico que representa la transición escuela-trabajo, afirmó que esto muestra la relevancia de incorporar la perspectiva del ciclo de vida en las políticas de inclusión laboral, tanto en la entrada como en la salida, tomando en cuenta el acelerado envejecimiento de la población en circunstancias donde el sistema de seguridad social es precario para un largo periodo de vida pos laboral.

Para finalizar, indicó que la alta complejidad de los problemas los torna a veces inabarcables. Así, propuso volver a lo propuesto en el documento del año 2014 de la CEPAL sobre pacto fiscal, el cual presentó la idea de generar un acuerdo extendido donde el horizonte estratégico y vector sea la inclusión laboral, es decir la idea de una sociedad cuyo imaginario se centre en el trabajo de todos para el progreso colectivo. Indicó que la inclusión laboral involucra muchas dimensiones de la vida de las personas que van más allá del hecho de tener un empleo, sino que atañe transversalmente al tejido social, por lo que un pacto transversal implicaría una mirada estratégica en torno al mundo del trabajo como una especie de restitución del tejido social que ha sufrido una fuerte descomposición.

## Presentación

**Laís Abramo,**

*Directora de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, 2015-2019*

Comenzó su presentación señalando los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social en América Latina y la manera en cómo se encadenan a lo largo del ciclo de vida, impactando en los indicadores clásicos sobre el mercado de trabajo. Indicó que, aun cuando se ha avanzado mucho en la consideración de aspectos como el género, raza, etnia y territorio, aún persisten grandes vacíos en términos de contar con la información necesaria para realizar este tipo de análisis, con indicadores que posibiliten el análisis de esas desigualdades y con las necesarias desagregaciones, para lo cual se requiere convencimiento y voluntad política.

Destacó la relevancia de incluir la dimensión territorial para caracterizar de mejor forma la heterogeneidad de la informalidad. Señaló que también es preocupante la falta de integración de las desigualdades étnico-raciales, que en América Latina corresponde al menos al 25% de la población, lo que se relaciona con un limitado convencimiento conceptual y político de que estas estructuran las relaciones sociales y de poder en las sociedades y en los mercados de trabajo de la región.

Señaló que la pandemia develó la existencia de un sector económicamente muy importante, los trabajadores informales, muchos de los cuales no estaban en situación de pobreza, pero que fueron tremendamente afectados, situación a partir de la cual se impulsaron programas para incorporarlos a la seguridad social. En este sentido, planteó la relevancia de pensar políticas de seguridad social que lleguen a los segmentos que fluctúan entre la formalidad y la informalidad.

Como último punto de su presentación, destacó la centralidad de las políticas de cuidado para la inclusión laboral. Al respecto, indicó que en América Latina los cuidados no sólo están feminizados, sino que profundamente racializados, es decir, son realizados principalmente por mujeres indígenas o afrodescendientes. Existe una sobrecarga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerados sobre las mujeres, quienes dedican en promedio el triple de horas diarias a este tipo de trabajo, lo cual aumenta en los sectores más pobres. Sobre la inclusión laboral de las mujeres, indicó que se debe pensar en cómo liberar esa carga para que entren al mercado laboral formal, concluyan sus trayectorias educacionales, se formen profesionalmente y vivan otras dimensiones de la vida. Para esto, señaló que no es suficiente implementar políticas públicas de cuidados, sino que es necesario generar un nuevo pacto de la organización social del cuidado que sea capaz de transversalizar los cuidados al interior de las familias, entre las familias y el Estado, el mercado y las empresas, y la comunidad.

## Presentación

### **Alberto Arenas de Mesa,**

*Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, 2021 al presente*

El Director inició su intervención relevando la importancia del seminario como oportunidad para conversar con las autoridades de la región sobre desarrollo social. Mencionó que la tasa de desocupación en América Latina y el Caribe es de aproximadamente un 7% para el 2022, lo que quiere decir que el 93% de la fuerza laboral está inserto en el mercado laboral. Cuestionó de qué forma se está produciendo esa inserción laboral considerando que el 50% de estos trabaja en la informalidad, un 40% tiene salarios menores al mínimo, el 48% no cotiza en un sistema de pensiones y el 20% está en situación de pobreza. Es decir, existe una inserción laboral pero no una inclusión laboral, objetivo hacia el que se debe avanzar entendiéndola como el empleo decente con un nivel de remuneración que permita una vida digna, que tienda a la formalidad y que entregue derechos y protección social.

Por otra parte, señaló que existe un desacoplamiento entre lo que se invierte en políticas de empleo -0,4% del PIB en promedio- y la realidad de la región donde millones de personas tienen un empleo precario. Apuntó que esta situación no es solo un problema laboral sino de la economía política, que implica la decisión de colocar recursos en la inclusión laboral puesto que el mercado de trabajo no lo resuelve por sí solo. Indicó la necesidad de avanzar en pactos políticos, fiscales y sociales que permitan que las políticas de inclusión laboral alcancen otra dimensión en lo que se refiere a la asignación de recursos financieros.

Continuó planteando que la desigualdad en la región está fuertemente marcada por las desigualdades en el mercado de trabajo, de modo que las políticas de inclusión laboral deben ser multidimensionales, integrales y estratégicas. La integralidad se refiere a la vinculación necesaria de la inclusión laboral con tres elementos: las políticas de protección social, las políticas de educación y de desarrollo productivo, y la transformación tecnológica y digital.

Finalmente, planteó que las políticas de inclusión laboral son estratégicas porque no solo resuelven problemas vinculados con el mundo del trabajo, sino que están insertas en lo que la CEPAL ha llamado el desarrollo social inclusivo, dimensión estratégica del desarrollo sostenible. Si las políticas laborales se vinculan con las estrategias de desarrollo será posible avanzar de forma sustantiva en una estrategia exitosa de desarrollo sostenible.

## Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), (2023), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2023*, (LC/PUB.2023/11-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2019) *"Panorama Social de América Latina, 2018"*, LC/PUB.2019/3-P, Santiago.
- Dahuabe, A. (Comp.) (2023) *"Memoria del Segundo Seminario Regional de Desarrollo Social. Seguridad social (pensiones y salud) y la crisis prolongada: una oportunidad para combatir la desigualdad en el marco de un Estado de bienestar en América Latina y el Caribe"*, serie Seminarios y Conferencias, N° 101 (LC/TS.2023/32), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Esper, T., M. Huepe y A. Palma (comps.), (2022) *"Memoria del Primer Seminario Regional de Desarrollo Social 'Educación en América Latina y el Caribe: la crisis prolongada como una oportunidad de reestructuración'"*, serie Seminarios y Conferencias, N° 96 (LC/TS.2022/18), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

Seminarios y Conferencias

## Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en  
[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

106. Memoria del Tercer Seminario Regional de Desarrollo Social. Promover la inclusión laboral como una forma de superar las desigualdades y la informalidad en América Latina y el Caribe, Andrés Espejo y Valentina Cortínez (comps.) (LC/TS.2023/180), 2023.
105. Financing for climate change mitigation in cities. Statements made at the 2023 Ministerial Meeting of the Forum of Ministers and High-level Authorities of Housing and Urbanism in Latin America and the Caribbean (MINURVI) (LTC/TS.2023/134), 2023.
104. Transformación del hábitat y las ciudades: hacia un desarrollo urbano sostenible en América Latina y el Caribe. Intervenciones en la XXXI Asamblea General del Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI) (LC/TS.2023/133), 2023.
103. Décimo Seminario de la Red de Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe, Valeria Torres y Dante Arenas (eds.). (LC/TS.2023/110), 2023.
102. Informe del Primer Foro Anual sobre Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en Asuntos Ambientales de América Latina y el Caribe (LC/TS.2023/38), 2023.
101. Memoria del Segundo Seminario Regional de Desarrollo Social Seguridad social (pensiones y salud) y la crisis prolongada: una oportunidad para combatir la desigualdad en el marco de un Estado de bienestar en América Latina y el Caribe, Antonia Dahuabe (comp.) (LC/TS.2023/32), 2023.
100. La vivienda y el hábitat como pilares de la recuperación económica: intervenciones en la 30a Asamblea General de MINURVI, Estefanía Forero y Andrea Castellón (LC/TS.2022/201), 2022.
99. Aprendizajes para avanzar hacia sistemas de salud universales, integrales, sostenibles y resilientes: memoria de los seminarios realizados en junio y agosto de 2022, Antonia Dahuabe O. y María Luisa Marinho M. (comps.) (LC/TS.2022/186), 2022.
98. La inclusión de pueblos indígenas y afrodescendientes en los sistemas de información de salud en el marco de la pandemia de COVID-19, Marta Rangel (LC/TS.2022/142), 2022.
97. Desafíos regionales en el marco del Acuerdo de Escazú: gestión de la información sobre biodiversidad en países megadiversos, Daniel Barragán, Valeria Torres y Carlos de Miguel (LC/TS.2022/20), 2022.

## SEMINARIOS Y CONFERENCIAS

### Números publicados:

106. Memoria del Tercer Seminario Regional de Desarrollo Social  
Promover la inclusión laboral como una forma de superar las desigualdades y la informalidad en América Latina y el Caribe  
*Andrés Espejo*  
*Valentina Cortínez*  
*Compiladores*
105. Financing for climate change mitigation in cities  
Statements made at the 2023 Ministerial Meeting of the Forum of Ministers and High-level Authorities of Housing and Urbanism in Latin America and the Caribbean
104. Transformación del hábitat y las ciudades: hacia un desarrollo urbano sostenible en América Latina y el Caribe  
Intervenciones en la XXXI Asamblea General del Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe