



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# Desafíos para la articulación entre las políticas de inclusión laboral y la protección social en América Latina

Nincen Figueroa

Claudia Robles

División de Desarrollo Social, CEPAL

29 de junio, 2023



NACIONES UNIDAS

## Mensajes principales

- La **inclusión laboral** busca que las y los trabajadores accedan al **trabajo decente**, con una **remuneración** adecuada y **cobertura en protección social**, abordando **las brechas estructurales** que enfrentan con mayor intensidad algunas poblaciones: el **empleo es la llave maestra** para reducir la desigualdad
- La región muestra desafíos importantes en esta dimensión y **ha visto incumplida la promesa de acceso universal a la protección social por la vía del empleo formal**
- Cimentar sistemas de protección social **universales, integrales, sostenibles y resilientes**, fortaleciendo su componente no contributivo y **contributivo**, es un objetivo **irrenunciable** y la inclusión laboral es una de las vías para su logro. Su papel es central ante una **estructura de riesgos en reconfiguración**
- Afrontar este objetivo requiere **fortalecer articuladamente las políticas de inclusión laboral** y las estrategias **de ampliación de la cobertura en protección social**, a través de instrumentos específicos: es clave **aprender de la experiencia** previa y acumulada durante la pandemia

C E P A L



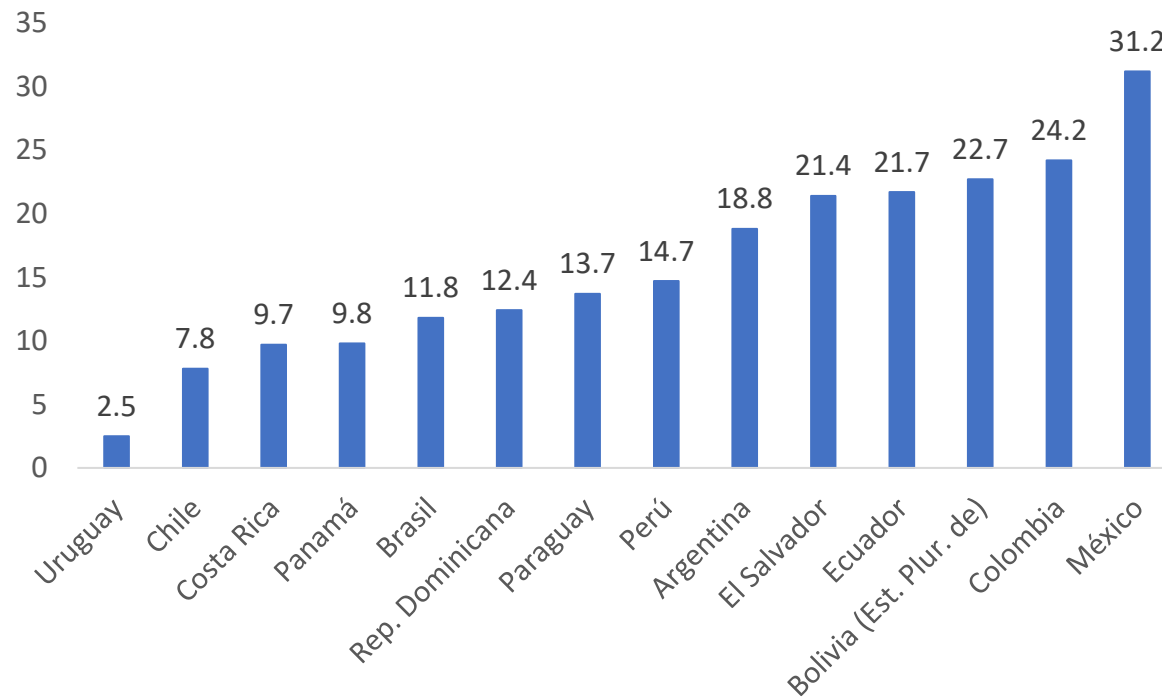
NACIONES UNIDAS

CEPAL

1. Un acceso parcial a la protección social a través del empleo conlleva a sistemas fragmentados y con altas brechas

# La inserción laboral no asegura estar fuera del riesgo de la pobreza en América Latina

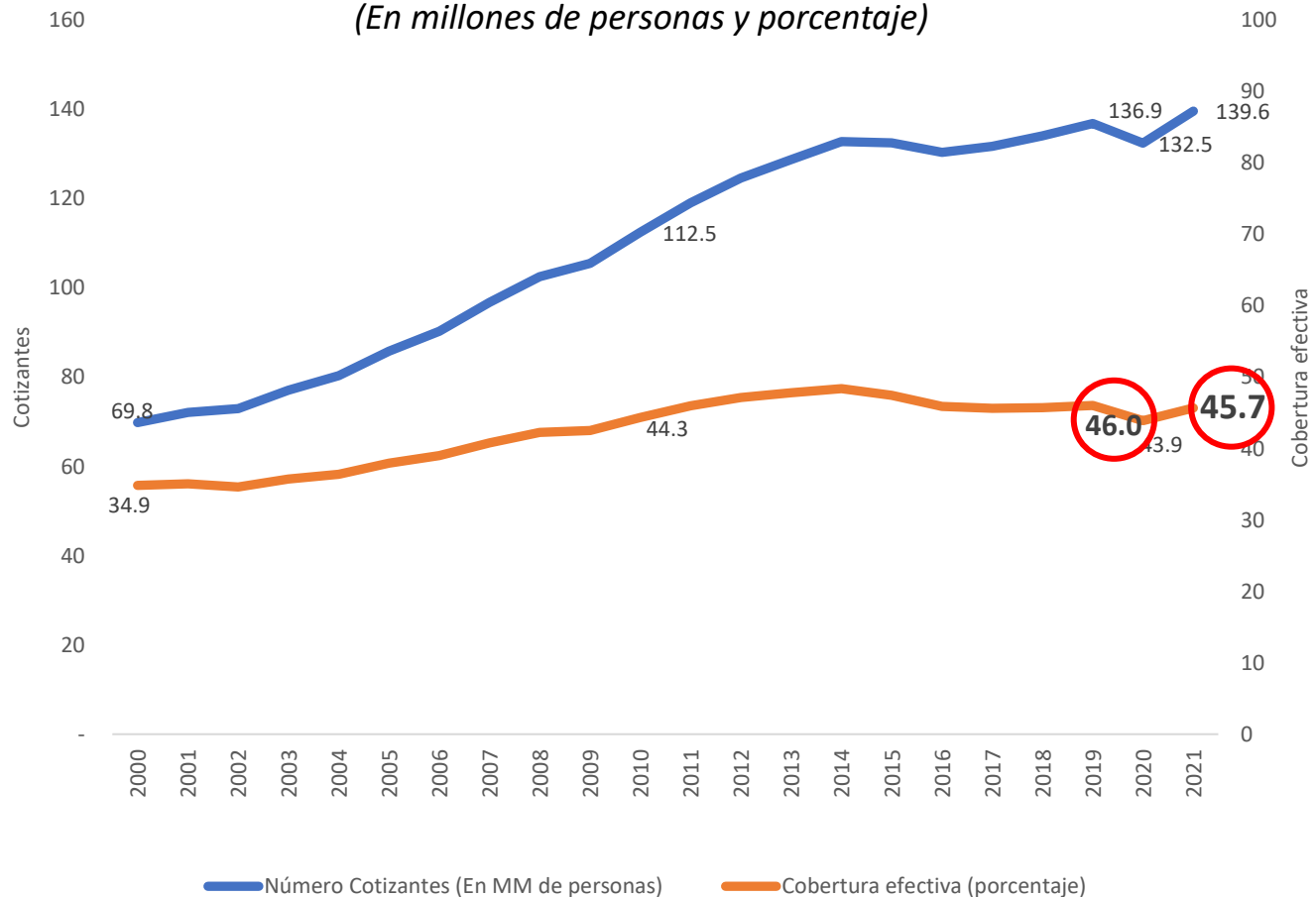
América Latina (14 países): población ocupada de 15 años y más en situación de pobreza, circa 2021  
(En porcentajes)



- En promedio, **cerca de un quinto** de la población ocupada entre 15 y 59 años en 15 países de América Latina estaba en **situación de pobreza** en 2021
- Ello se vincula con los desafíos de la informalidad, los niveles de remuneraciones y sus desigualdades, y la **debilidad de la institucionalidad laboral**
- También da cuenta de un **déficit estructural en protección social**, tanto en la cobertura efectiva y legal, como en la suficiencia y sostenibilidad financiera

# La promesa incumplida del acceso universal a la protección social por la vía del empleo: la cobertura contributiva en la región enfrenta importantes déficits

América Latina (17 países): población económicamente activa (PEA) que aporta al sistema de pensiones (cobertura de activos), 2000-2021<sup>a</sup>  
(En millones de personas y porcentaje)



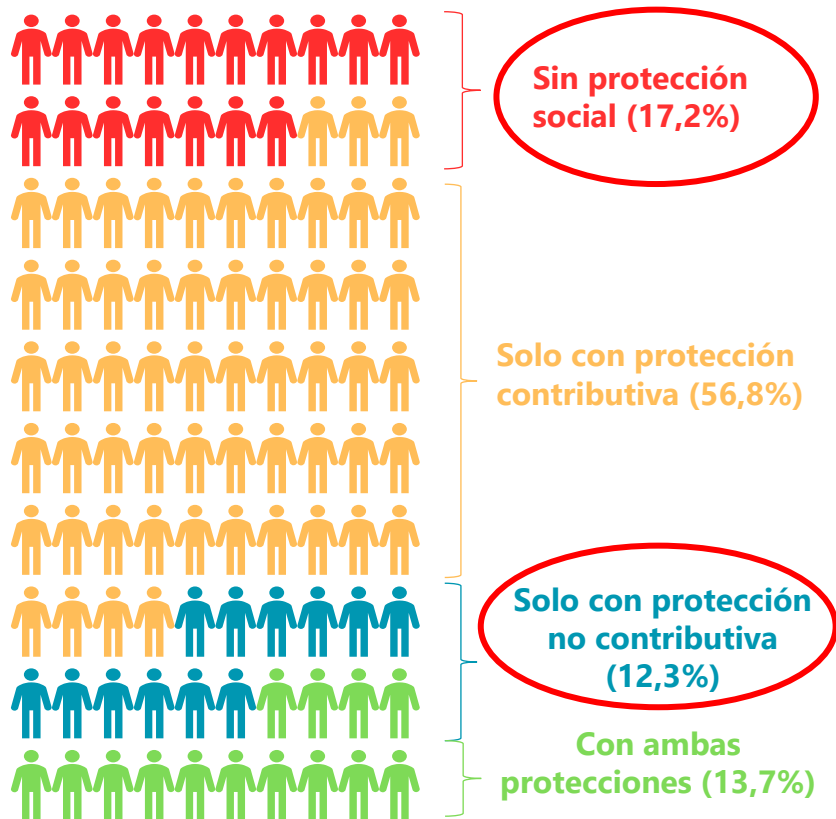
- **Más de la mitad de la PEA está excluida** del sistema de pensiones
- La pandemia implicó un **retroceso de una década** en la cobertura de activos. En 2021, retorna al nivel de 2019 (45,7%)
- Una **presión fiscal creciente**: aumenta la cobertura de pensionados, pero persisten desigualdades e insuficiencia en los montos
- 12,5% de los trabajadores desempleados accede a un **seguro de desempleo** y 40,6% está cubierto ante **accidentes del trabajo** (OIT, 2021)

**Fuente:** Arenas de Mesa, Robles y Vila (en prensa), "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", sobre la base de información administrativa de los países.

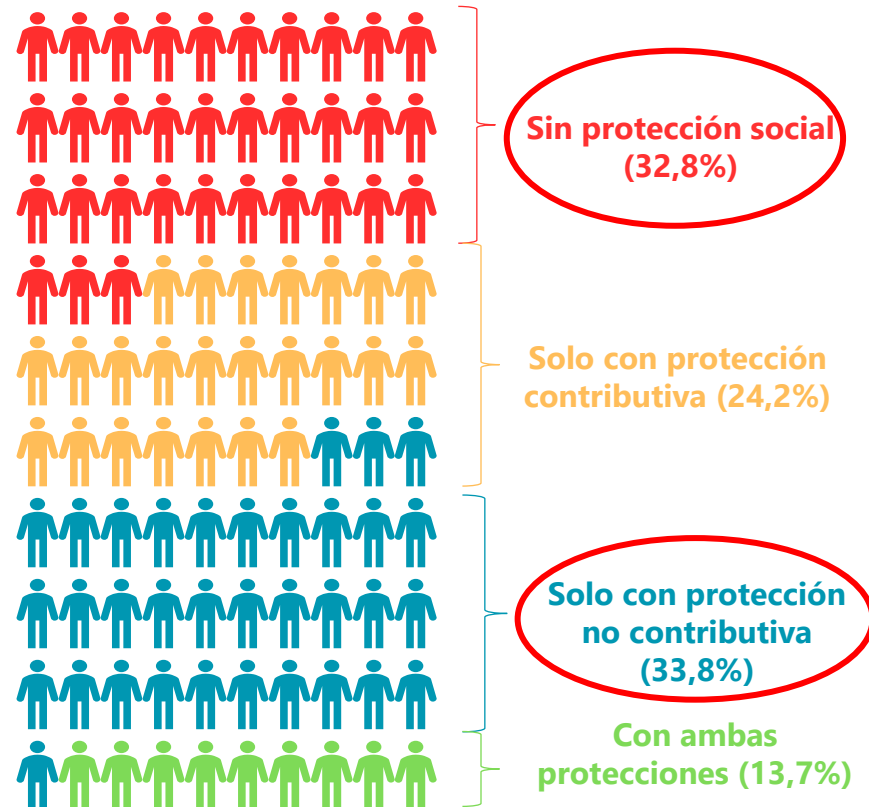
<sup>a</sup> Datos preliminares.

# Desvincular la inclusión laboral del acceso a la protección social por la vía no contributiva no garantiza cobertura efectiva y arriesga su **sostenibilidad integral**

En 2021, casi 1 de cada 5 hogares con NNA y sin personas mayores, donde el perceptor principal de ingresos es asalariado, carecía de acceso a la protección social...



...mientras 1 de cada 3 hogares con perceptores principales independientes se encontraban en esta situación



- Más de un cuarto de la población carecía de acceso en protección social en 2021
- La proporción es casi 1 en cada 2 entre las personas en pobreza extrema
- Urge superar un acceso estratificado y fragmentado a la protección social, a través de una estrategia articulada con las políticas de inclusión laboral



NACIONES UNIDAS

CEPAL

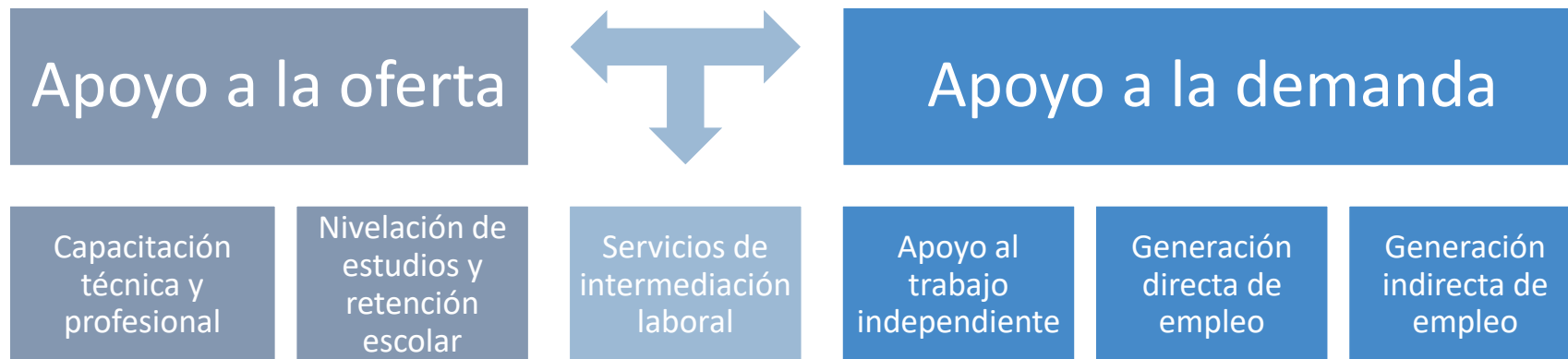
2. Antes de la pandemia, la región ya había acumulado experiencia en fomentar la inclusión laboral y atender los desafíos de cobertura en protección social

# Los países han implementado diversos programas de inclusión laboral que, sin embargo, se han concentrado en la inserción laboral

Se orientan a personas jóvenes y adultas en edad de trabajar que se encuentran principalmente en situación de pobreza, vulnerabilidad o exclusión social. Tienen como objetivo:

1. **Incrementar la inserción en el mercado laboral**, abordando las **barreras de acceso**
2. En **condiciones de trabajo decente** que aseguren la inclusión laboral, esto es:
  - Con acceso garantizado a la protección social
  - Un empleo productivo y que permita generar un ingreso que supere la línea de la pobreza
  - Seguridad en el lugar de trabajo

Los ámbitos de acción de los programas de inclusión laboral pueden clasificarse entre aquellos que buscan el **mejoramiento de la oferta de trabajo** y aquellos que buscan **ampliar la demanda laboral**. Hay **políticas institucionales-regulatorias** que norman ambas dimensiones y son parte de las políticas de inclusión laboral





# El seguimiento de los programas de inclusión laboral implementados por los países es fundamental para su fortalecimiento y el análisis de las brechas existentes

La División de Desarrollo Social ha implementado el **seguimiento de los programas de inclusión laboral** a través de la sistematización en las bases de datos de protección social no contributiva como respuesta al mandato de la CRDS en 2015

- Organización de la información
- Disponibilidad de la información a los países
- Actualización sistemática

Población destinataria	Presupuesto/gasto	Marco legal e institucional
Cobertura	Formas de entrega de las transferencias	Modalidades de pago

**PTC**



**21 países**  
**55 programas**

**PNC**



**25 países**  
**41 programas**

**PIL**



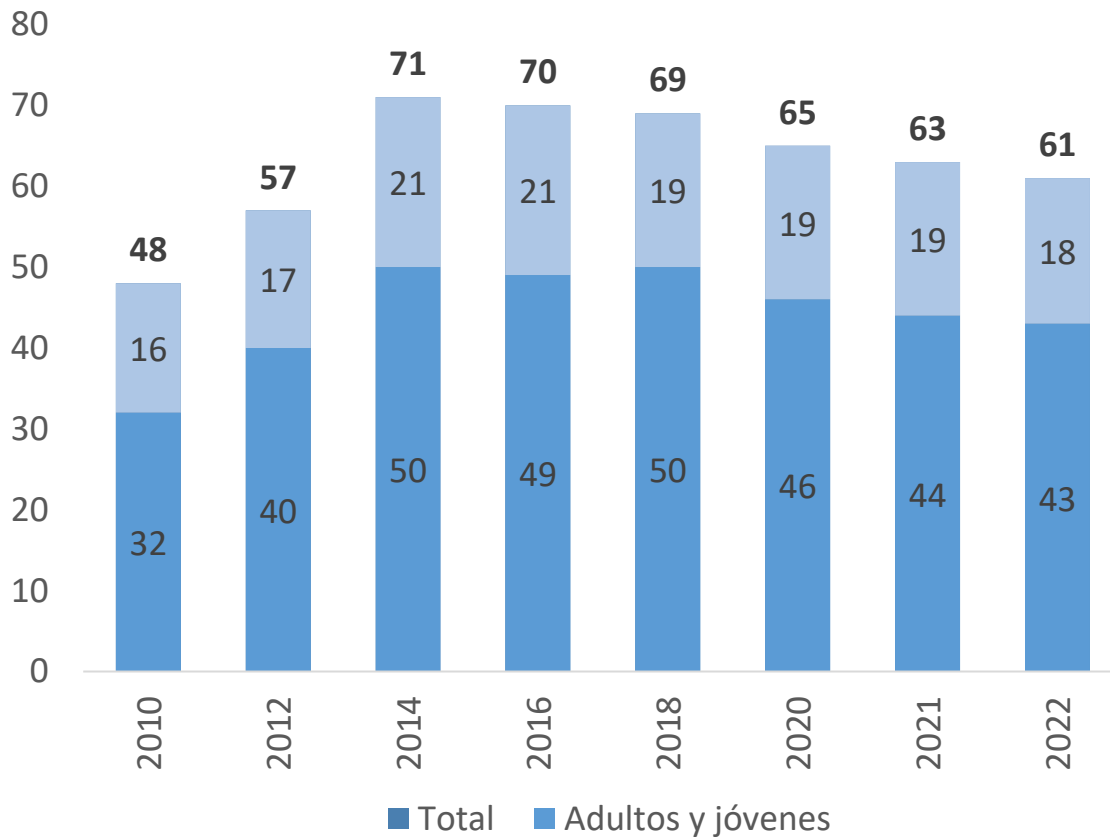
**22 países**  
**91 programas**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Véase [en línea] <http://dds.cepal.org/bpsnc>

# En la última década, los programas de inclusión laboral han llegado a casi 8 millones de personas, cubriendo especialmente a la población en situación de vulnerabilidad o que enfrenta mayores barreras de inclusión laboral

América Latina y el Caribe (22 países): Número de programas de inclusión laboral identificados entre los años 2000-2022<sup>a</sup>

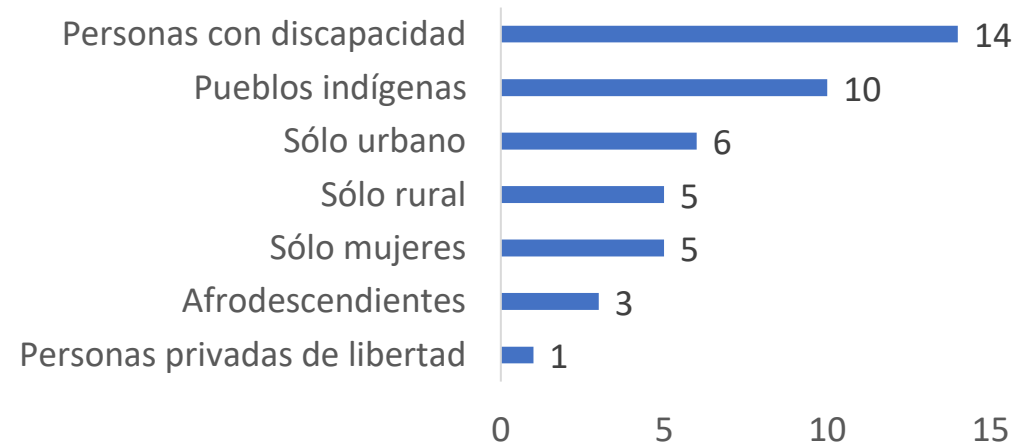


Las políticas de inclusión laboral en América Latina están dirigidas principalmente a:



Pero también realizan acciones para promover la inclusión laboral en poblaciones específicas:

América Latina y el Caribe (21 países): Número de programas de inclusión laboral identificados según poblaciones particulares, 2022<sup>a</sup>

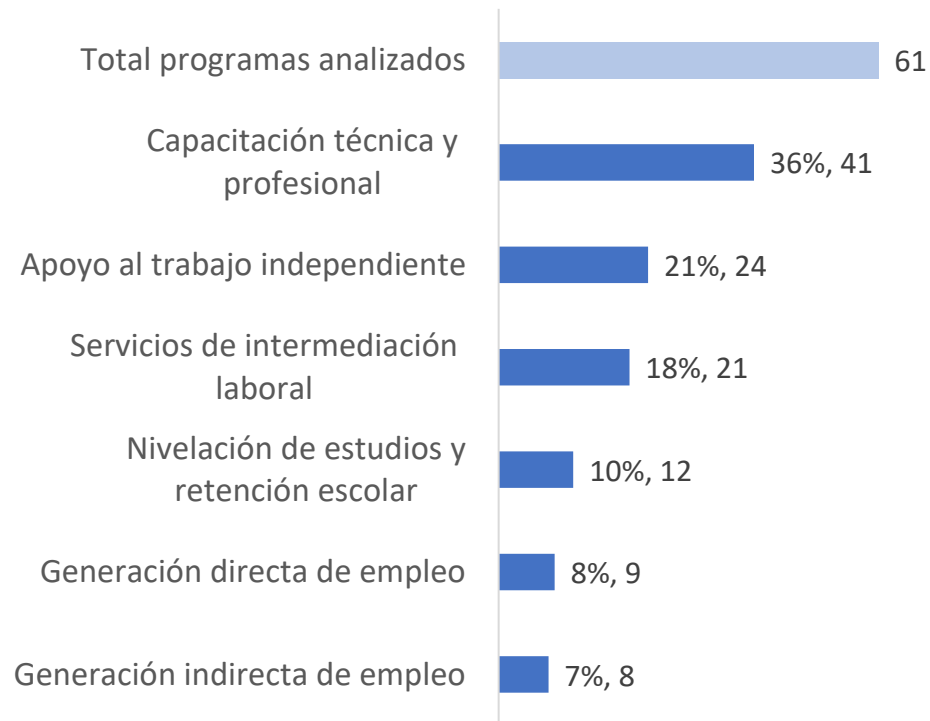


Fuente: Base de datos de programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] (<http://dds.cepal.org/bpsnc/>).

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

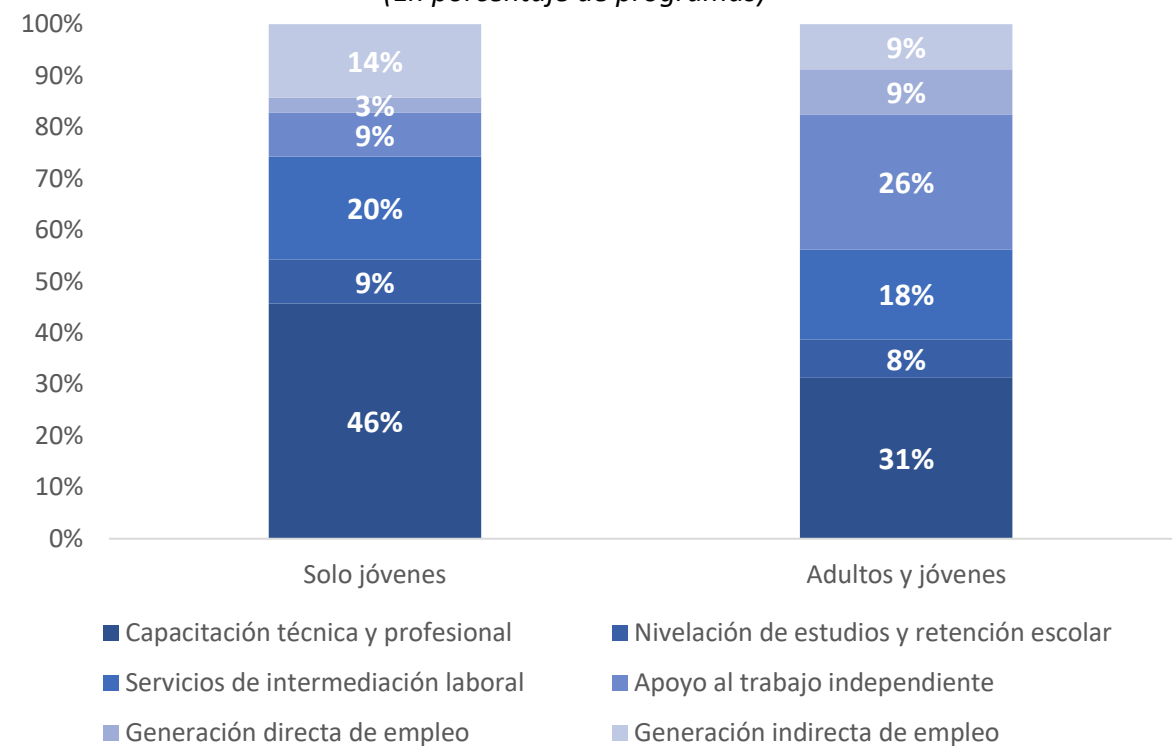
# Las acciones de capacitación técnica y de apoyo al trabajo independiente son las formas de intervención más comunes, aunque con diferencias según la población objetivo de los programas

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



**Fuente:** Base de datos de programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] (<http://dds.cepal.org/bpsnc/>).  
<sup>a</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y Las Granadinas, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

América Latina y el Caribe (21 países): Componentes de los programas de inclusión laboral según población objetivo, programas vigentes en 2022<sup>a</sup>  
(En porcentaje de programas)

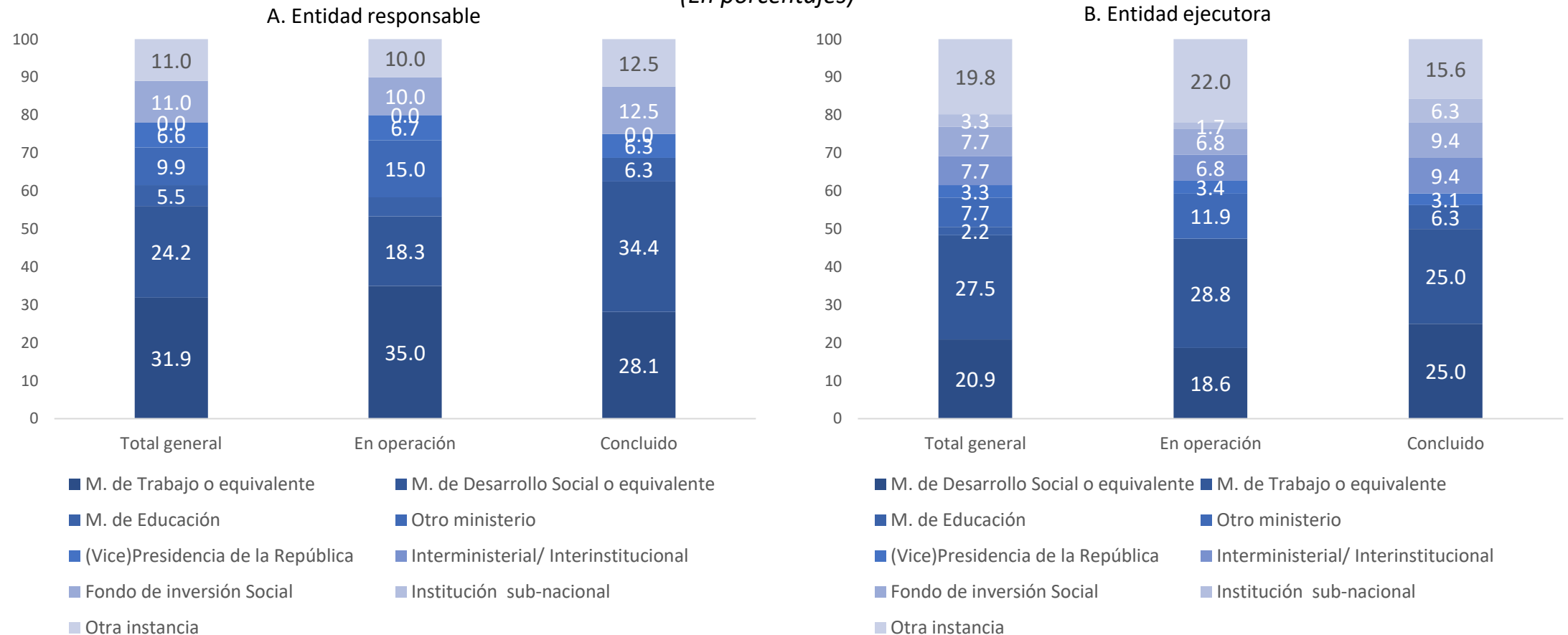


**Fuente:** Base de datos de programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] (<http://dds.cepal.org/bpsnc/>).  
<sup>a</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y Las Granadinas, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

# En general, las entidades ejecutoras y responsables de los programas de inclusión laboral son los Ministerios de Trabajo y los Ministerios de Desarrollo Social

América Latina y el Caribe (22 países): Institucionalidad de los programas de inclusión laboral, según entidades ejecutoras y responsables, 2000-2022<sup>a</sup>

(En porcentajes)



**Fuente:** Base de datos de programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] (<http://dds.cepal.org/bpsnc/>).

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

# La región aborda progresivamente la situación de los trabajadores independientes e informales sin acceso a protección social: es posible fortalecer sinergias con políticas de inclusión laboral

Ampliación de la cobertura para trabajadores independientes y asalariados

- Cotización obligatoria/voluntaria
- Mecanismos de simplificación (monotributo)
- Promoción de ahorro (BEPS en Colombia)
- Unificación de regímenes (trabajadoras domésticas)

Reconocimiento previsional

- Regímenes especiales de pensiones
- Reconocimiento previsional por cuidados no remunerados
- Políticas de capacitación e intermediación con acceso previsional

Protección social no contributiva

- Sistemas de pensiones no contributivos
- Prestaciones familiares y por maternidad
- Programas de transferencias (PTC)



NACIONES UNIDAS

CEPAL

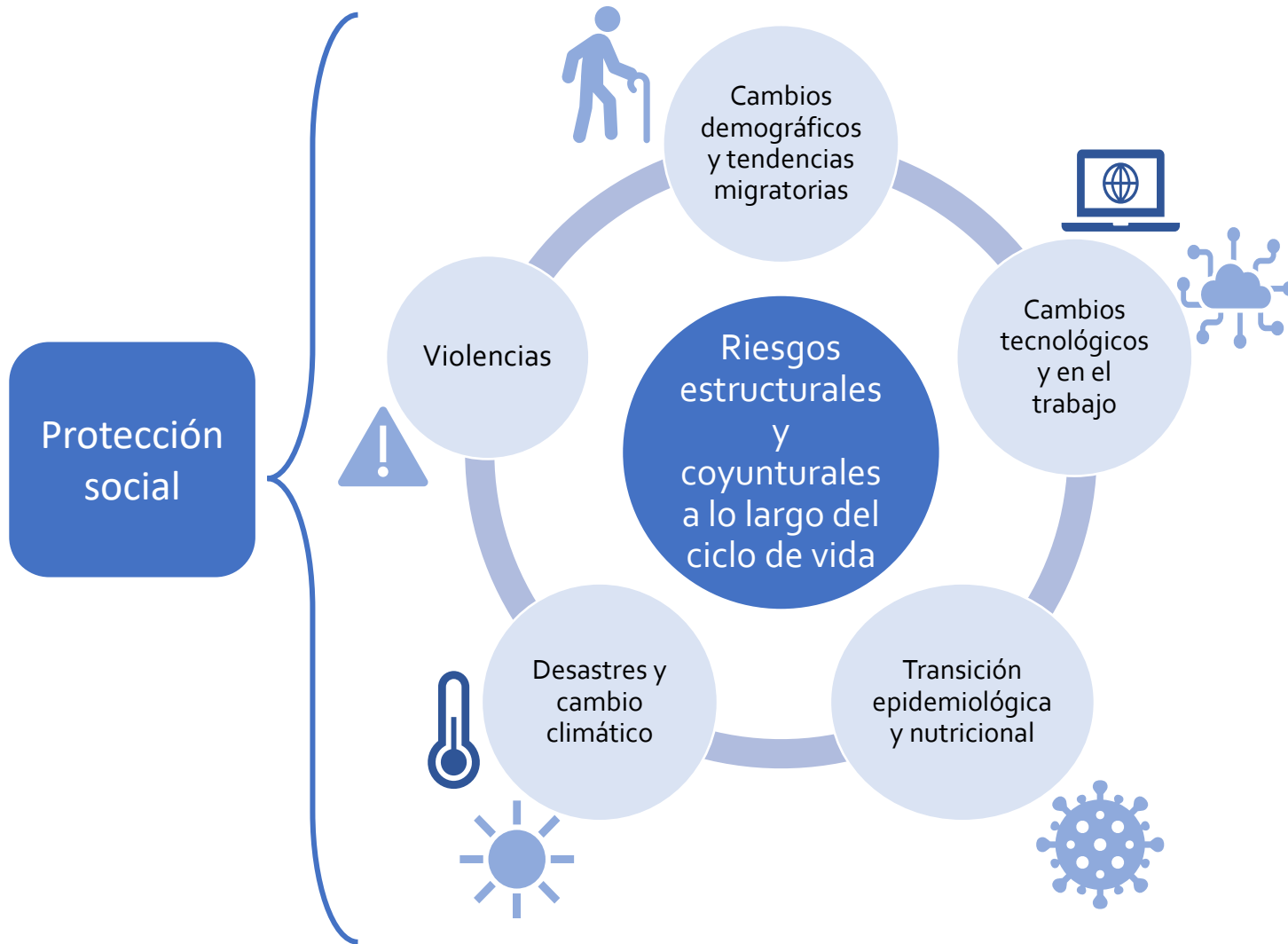
3. Frente a una matriz de riesgos en reconfiguración, urge abordar sus desafíos y aprender de experiencias en crisis



NACIONES UNIDAS

CEPAL

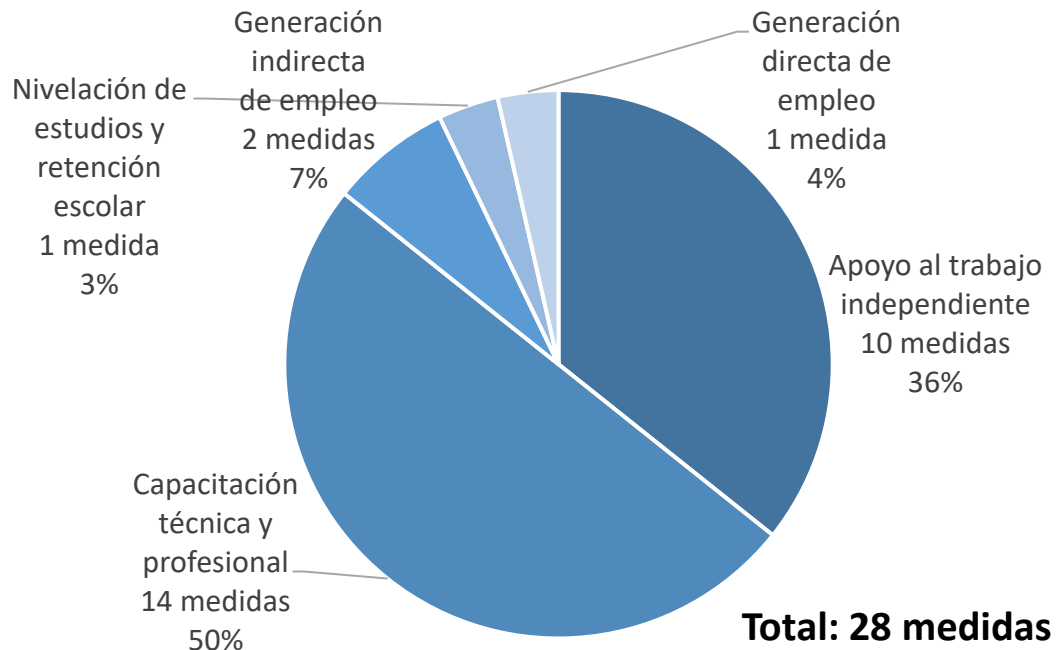
# La región enfrenta una estructura de riesgos que se amplía y reconfigura



- **Nudos críticos emergentes** del desarrollo social inclusivo devienen en **una matriz de riesgos en reconfiguración**
- Estos riesgos condicionarán las respuestas en **protección social e inclusión laboral** del futuro

# Aprendizaje 1: es posible fortalecer el diseño de respuestas de emergencia incluyendo medidas para la inclusión laboral

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (15 PAÍSES): MEDIDAS DE EMERGENCIA PARA LA INCLUSIÓN LABORAL, SEGÚN EL TIPO DE ÁMBITO DE ACCIÓN PRINCIPAL DEL 1 DE MARZO DE 2020 AL 31 DE MAYO DE 2023<sup>a</sup>**  
(En número y porcentaje de medidas)



**Fuente:** Elaborado sobre la base de información oficial de los países. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea]: <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/>, "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea]: <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>

<sup>a</sup> Los países considerados son: Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Granada, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Perú, San Vicente y Las Granadinas y Santa Lucía

- Aprendizajes durante crisis:
  - El rol de **estrategias diferenciadas, integrales y el acompañamiento prolongado** para la población en mayor vulnerabilidad;
  - **Empleo de emergencia** como parte de estrategia multidimensional;
  - Destaca el rol de la **cobertura contributiva**;
  - La atención a **la situación de los trabajadores informales** requiere atención especial: **53 medidas** fueron dirigidas a esta población en pandemia

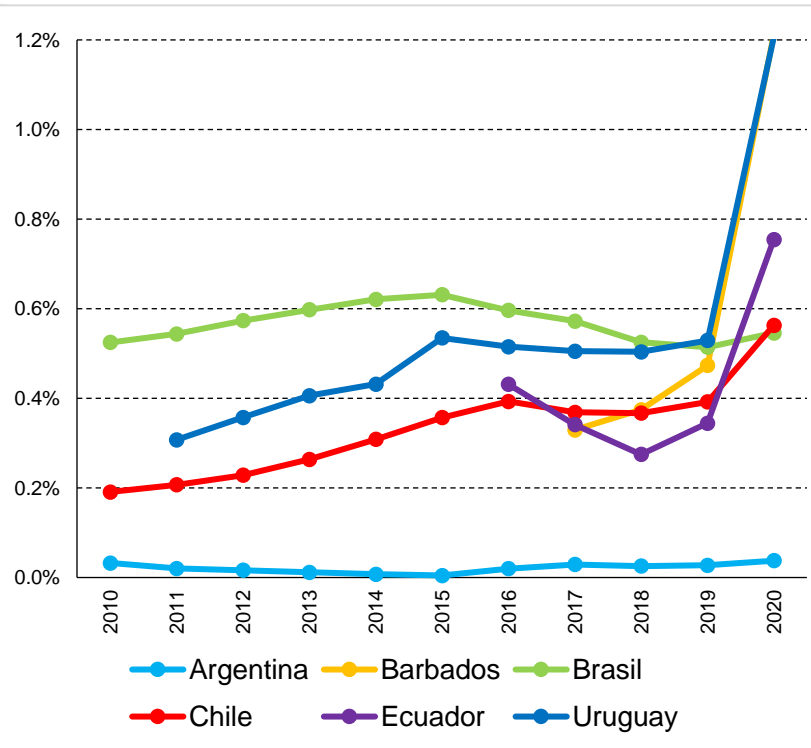
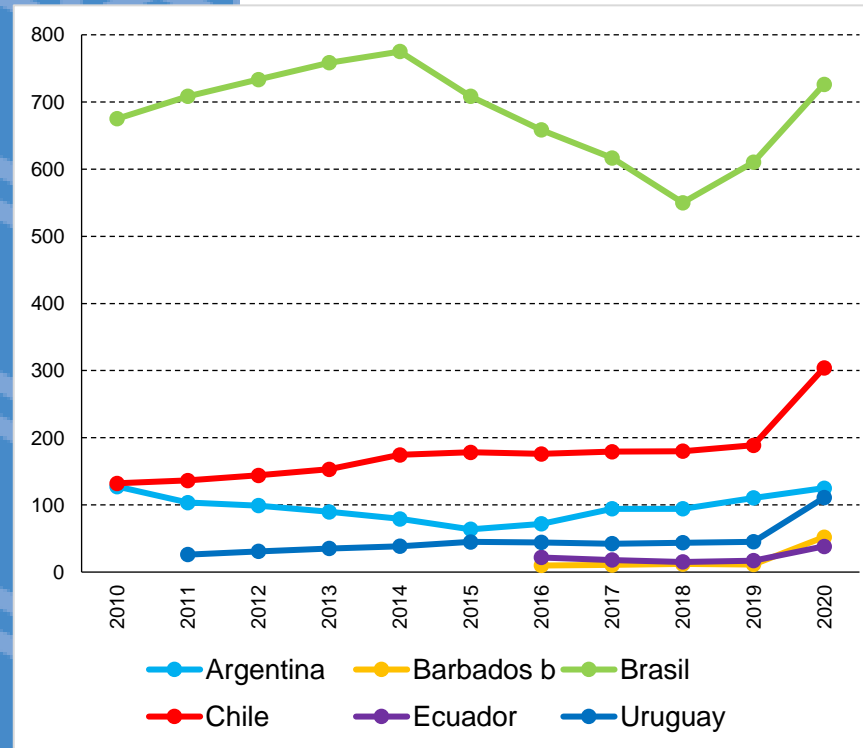


# Aprendizaje 2: la adaptación de instrumentos contributivos en pandemia fue posible, como mostró la experiencia de los seguros de desempleo

## AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (6 PAÍSES): SEGUROS DE DESEMPLEO Y CUENTAS DE AHORRO INDIVIDUAL PARA DESEMPLEO, 2010-2020

**A. DESTINATARIOS**  
(En miles)

**B. DESEMBOLSOS**  
(En porcentajes del PIB)



- **6 países** con seguros de desempleo realizaron **adaptaciones frente a la crisis**: flexibilización de requisitos para el acceso, extensión de las prestaciones y aumento de sus montos
- Su **escasa cobertura legal** en la región mermó la protección de las personas desempleadas
- **Fortalecer los sistemas contributivos** es fundamental frente a futuras crisis: reducir **barreras de entrada** y **conectar con políticas no contributivas para el registro**

# Abordar los desafíos en protección social de las transformaciones tecnológicas y en el mundo del trabajo



Cambios  
tecnológicos y  
en el trabajo

## Trabajadores de plataformas digitales

- **Nueva forma de empleo** en que las plataformas digitales operan como intermediarias entre clientes, empresas proveedoras y trabajadores
- Estimaciones basadas en encuestas muestran que en 2019 estos trabajadores, activos o potenciales, representan entre **un 10% y un 16% de la fuerza de trabajo en América Latina**
- La ausencia de una **definición de la relación laboral** entre plataformas y trabajadores conlleva la **baja o nula cobertura en protección social** con alto riesgo de precarización
- Según la OIT (2021):
  - 50% de los trabajadores de transporte y reparto no tenía cobertura de salud
  - 80% no contribuía a un sistema de pensiones
  - 90% no contaba con un seguro de desempleo
- La **Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo** de la OIT (2019), y la **Recomendación del Consejo relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia** de la Unión Europea (2019) abordan su situación



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# El debate sobre la protección social de los trabajadores de plataformas se nutre de experiencias previas y alerta sobre los riesgos para la sostenibilidad de los sistemas de protección social

- A nivel global, diversos marcos normativos regionales y nacionales y políticas han sido planteadas:
  - ✓ **Reconocimiento** como trabajadores independientes o dependientes
  - ✓ **Adaptación de los instrumentos:** eliminación o reducción de los umbrales mínimos (horas trabajadas, ingresos mínimos, duración del empleo o, tiempos, continuidad y mínimos de contribución)
  - ✓ **Fortalecer la institucionalidad laboral**, por ejemplo, definiendo mínimos de horas de trabajo
  - ✓ **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:** Ingreso Mínimo Vital
- Avanzar en el **reconocimiento** de su naturaleza contractual es clave bajo los principios de la seguridad social, con una **cobertura contributiva** en protección social crecientemente **unificada**, en el marco de una estrategia que aborde **el riesgo de fragmentación** y de **sostenibilidad financiera** derivados de regímenes especiales y de una cobertura principalmente no contributiva



NACIONES UNIDAS

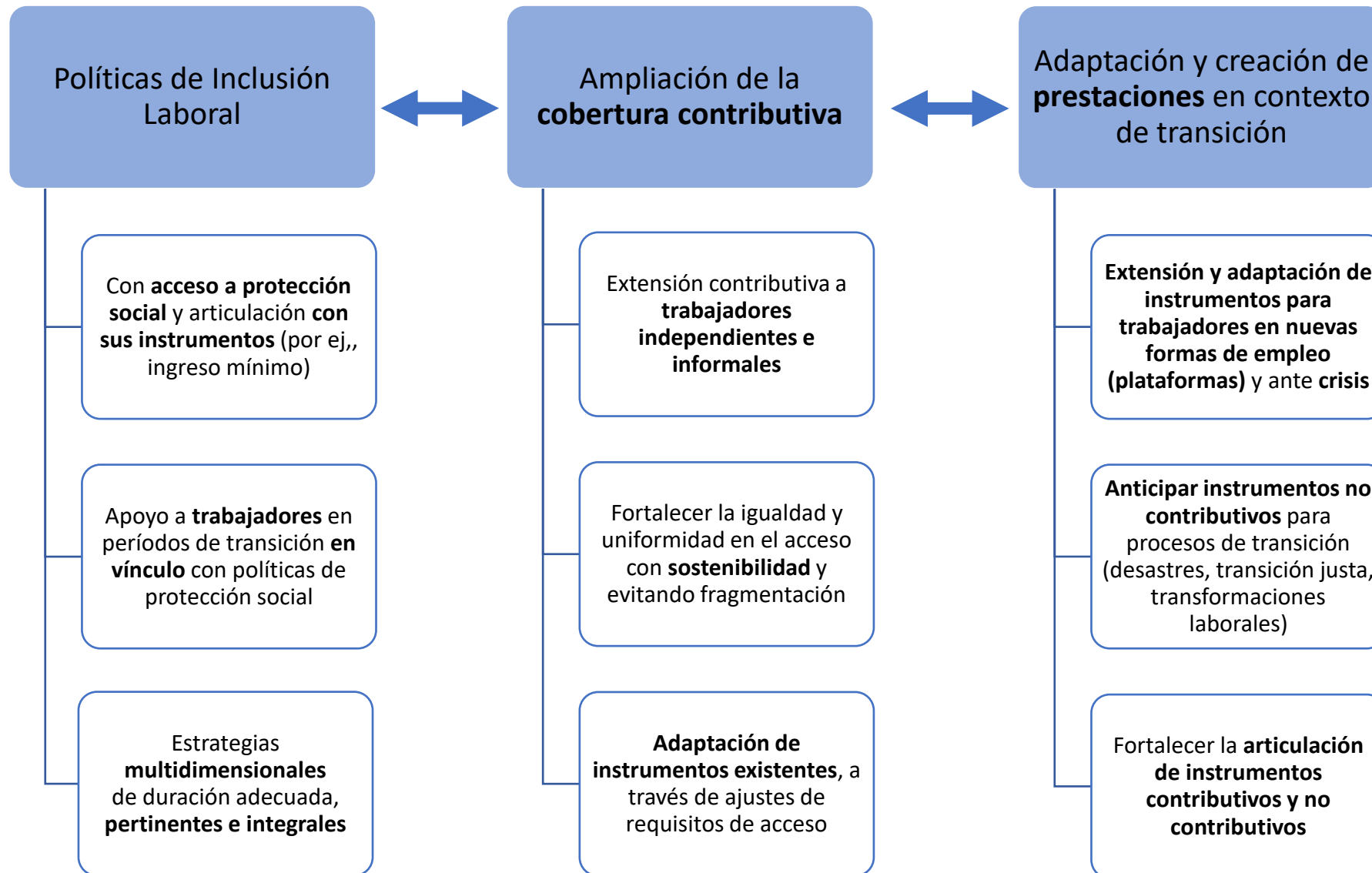
CEPAL

## 4. Enfrentar los desafíos para una creciente articulación entre las políticas de protección social e inclusión laboral: posibles vías

# El vínculo entre la protección social y la inclusión laboral se expresa a lo largo del ciclo de vida: es clave fortalecer la capacidad de resiliencia del sistema de protección social universal



# El desafío de avanzar en políticas de inclusión laboral con acceso a la protección social y políticas de protección social que viabilicen la inclusión laboral



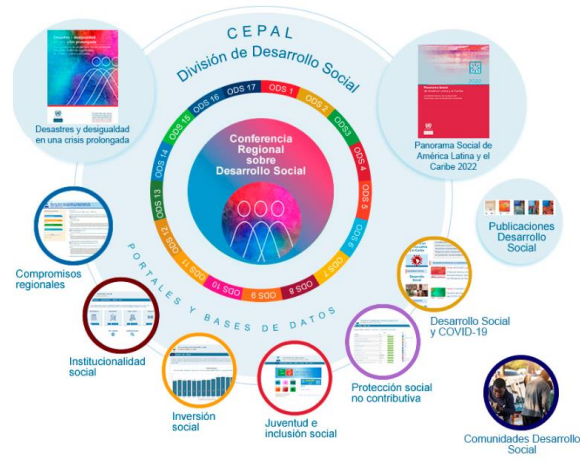
La inclusión laboral al centro de un nuevo pacto social, fiscal e intergeneracional en la región



## Observatorio de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe



INICIO PORTALES Y BASES DE DATOS DESARROLLO SOCIAL PUBLICACIONES FUENTES Y ENLACES



- Fichas de país**
- Antigua y Barbuda
  - Argentina
  - Bahamas
  - Barbados
  - Belize
  - Bolivia (Estado Plurinacional de)
  - Brasil
  - Chile
  - Colombia
  - Costa Rica
  - Cuba
  - Dominica
  - Ecuador
  - El Salvador
  - Granada
  - Guatemala
- Fuentes y enlaces**
- ReDeSoc
  - CEPALSTAT

<https://dds.cepal.org/observatorio/>



## Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe Impacto económico y social



<https://www.cepal.org/es/subtemas/covid-19>

### Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe

INICIO REUNIONES CRDS COVID-19 MEDIDAS PUBLICACIONES RECURSOS ACERCA DE

<https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/>

NACIONES UNIDAS OBSERVATORIO DE DESARROLLO SOCIAL DIVISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL CEPAL ESPAÑOL - ENGLISH

## Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe

INICIO PROGRAMAS GLOSARIO ACERCA

#### Programas de transferencias condicionadas

Los programas de transferencias condicionadas (PTC) buscan reducir la pobreza y fortalecer las capacidades humanas de sus destinatarios. Esta base provee datos sobre gasto, cobertura y montos de las transferencias monetarias, así como información detallada sobre los distintos componentes de los PTC en los países de América Latina y el Caribe.

#### Pensiones No Contributivas

Las pensiones no contributivas son transferencias monetarias dirigidas principalmente a las personas adultas mayores o con discapacidad que el Estado provee a quienes no han tenido un trabajo formal o no han realizado aportes contributivos (o en un nivel suficiente) a un sistema de pensiones durante su vida laboral. Esta base provee datos sobre gasto, cobertura y montos de las transferencias monetarias, así como información detallada sobre los distintos componentes de las pensiones sociales en los países de América Latina y el Caribe.

#### Programas de inclusión laboral y productiva

Esta base de datos reúne información sobre los programas de inclusión laboral y productiva orientados a personas que viven en condición de pobreza o vulnerabilidad. Estos programas se caracterizan por acciones en los ámbitos de capacitación y formación laboral, nivelación de estudios, generación directa e indirecta de empleo, apoyo a microemprendimientos y servicios de intermediación laboral.

Con la cooperación de:

© Naciones Unidas - CEPAL - División de Desarrollo Social

<https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>



# ¡Muchas gracias!

<https://www.cepal.org/es/temas/desarrollo-social>  
<https://www.cepal.org/es/subtemas/proteccion-social>