

# Adultez<sup>1, 2</sup>

## A. Marco normativo

Los principales temas que se abordarán en este capítulo serán los de mercado de trabajo e ingresos. En consecuencia, se mencionarán principalmente aquellos convenios, convenciones y pactos internacionales existentes que tengan relación con estos temas.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) plantea con especificidad los derechos al trabajo en condiciones justas y favorables, a la protección social, a un nivel adecuado de vida (incluyendo vestido, alimentación y vivienda), al más alto nivel posible de salud física y mental y a la educación incluyendo el goce de beneficios de la libertad cultural y del progreso científico y tecnológico.

Si bien estos derechos se establecen para toda la población, para el grupo de población adulta tienen connotaciones particulares. Por una parte, algunos derechos, como los laborales, se vinculan directamente con la población en edad de trabajar a la cual pertenecen las personas adultas. Por otra, se ha asignado al grupo de población adulta la función de ser proveedores de ingresos para satisfacer las necesidades de su núcleo social primario dependiente.

Es así como se ha establecido que niños, niñas, jóvenes<sup>3</sup> y adultos mayores tienen una relación de dependencia, dentro del seno familiar, con las personas adultas que proveen ingresos para pagar por bienes (alimentos, vestido) y servicios (vivienda, agua y saneamiento, luz, salud, educación, cultura y recreación, tecnologías de información y comunicación, entre otros), que permiten a su vez ejercer los derechos económicos, sociales y culturales de todos los integrantes del hogar. Todos estos temas están también abordados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales (PIDESC), siendo éste el instrumento que delimita el marco normativo en estos ámbitos.

<sup>1</sup> Este capítulo fue preparado por Humberto Soto de la Rosa, Oficial de Asuntos Sociales de la Unidad de Desarrollo Social de la Sede Subregional de México de la CEPAL; Mustafa Al Gamal, Oficial asociado de Asuntos Sociales de la misma Unidad; Elsa Gutiérrez, Asistente de investigación de la misma Unidad y Citlalli Lamotte, Consultora de la misma Unidad.

<sup>2</sup> El presente capítulo tiene un abordaje que no es completamente equiparable al resto de los capítulos debido a que muchas de las brechas que afectan a este grupo etario se abordan con mayor profundidad en otros capítulos referidos a grupos poblacionales específicos, que independientemente de ser adultos, tienen características específicas, como ser mujeres, indígenas, afrodescendientes, o vivir en territorios rurales, entre otros. Por ello, en el capítulo se abordan exclusivamente aquellas desigualdades existentes dentro del propio grupo etario de adultez, que no se encuentran incluidas en otros capítulos.

<sup>3</sup> Desde un punto de vista demográfico se considera dependientes solo a los menores de 15 años y a los adultos mayores de 65 años, pero en una visión sociológica, los jóvenes, particularmente los que están estudiando pueden incluirse también entre los dependientes. De hecho, en muchos contextos, la población menor de 25 años aún es considerada dependiente en las legislaciones nacionales cuando se encuentra estudiando. Una vez que el joven adquiere las responsabilidades y roles de esta etapa del ciclo de vida, se le considera adulto para fines del presente capítulo, por lo cual no se puede determinar de manera estricta la edad que define al grupo de personas adultas.

Esta interpretación asigna a la relación de dependencia un doble rol para la población adulta con respecto al resto de los miembros de un hogar. Primero, como proveedor de ingresos para la adquisición de aquellos bienes y servicios que no son provistos o financiados totalmente por el Estado, como la alimentación y vestido, o bienes complementarios asociados a la educación (útiles, uniformes, alimentos y transporte) y a la salud (enfocada principalmente en la salud preventiva), así como servicios de vivienda (agua, luz, gas y recolección de basura).

Dentro del marco normativo relevante con respecto a este primer rol se encuentran algunos de los Convenios Fundamentales de la OIT relacionados con el mercado de trabajo y los ingresos. Tal es el caso de los Convenios N° 87 y 98 sobre la libertad sindical, el derecho de sindicación y la negociación colectiva (1948 y 1949, respectivamente), el N° 29 y 105 sobre la abolición del trabajo forzoso (1930 y 1957, respectivamente), el N° 100 sobre igualdad de remuneración (1951) y el N° 111 sobre la discriminación en el empleo y la ocupación (1958).

El segundo rol planteado para la población adulta se traslada a un ámbito no económico en el cual este grupo vela para que las personas dependientes tengan garantizados sus derechos. Estos incluyen los derechos civiles y políticos, con particular énfasis en los niños y adultos mayores, y sobre todo cuando presentan alguna discapacidad o limitante para la realización de sus derechos. Este rol les traslada la responsabilidad de velar por que se garantice su derecho a la seguridad (libre de violencia y maltrato) y a la no discriminación, por ejemplo. Todo lo anterior sin dejar de lado la propia autorrealización de derechos. En este caso, el marco normativo se traslada al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Por otra parte, más allá de los roles antes comentados, es importante que se garanticen otros derechos a la población adulta, como la soberanía sobre el tiempo. En ocasiones el tiempo invertido en el trabajo (incluido el trabajo de cuidados no remunerado) y el tiempo de traslado limitan el acceso a la recreación o incluso a actividades físicas, lo que se asocia al derecho a la salud, que en esta etapa debiera enfocarse en lo preventivo, ya que es en esta etapa del ciclo de vida donde, por medio de una adecuada alimentación, ejercicio y descanso, se puede evitar o retrasar la aparición de enfermedades crónico-degenerativas. Mención aparte merece el derecho a una vida libre de violencia, ya que esta población tiene, junto con la población joven, los mayores niveles de exposición. Estos derechos se enuncian en la Declaración Universal de Derechos humanos.

## B. Diagnóstico de las desigualdades que afectan a los adultos



- En el año 2020, el 43% de la población tiene entre 30 y 64 años y algunos países de la región cuentan actualmente con un “bono demográfico”.
- Se observa gran desigualdad en la distribución de ingresos, con muy bajos ingresos laborales en el primer quintil. En la región, en tanto el quintil más rico percibe cerca de la mitad del ingreso disponible total, el quintil más pobre percibe menos del 4%.
- Existen altos niveles de informalidad que generan brechas de acceso a la seguridad social, particularmente en zonas rurales. Según la OIT, la tasa media de informalidad de la región es de aproximadamente el 54%.
- Con respecto al acceso a la protección social, en 2016 solo 48,1% de los ocupados de la región estaban afiliados o cotizaban en los sistemas de pensiones. Una de las formas de inserción laboral menos favorecida es el trabajo por cuenta propia no calificado, que en la región alcanza un 64% en el quintil I.

## 1. El “bono demográfico”

En el año 2000, 34,7% de la población de América Latina y el Caribe tenía entre 30 y 64 años de edad. Diez años después esa proporción se había incrementado a 38,8%, y para 2020 es cercana al 43%. Se estima que la proporción seguirá aumentando y que para el año 2030 alcance un 44,7%<sup>4</sup>. Este incremento, que es reflejo de la dinámica poblacional, tiene como resultado el llamado “bono demográfico”, donde la población en edad económicamente activa, mayoritariamente representada por la población adulta capaz de generar ingresos, es mayor que el resto de la población; ello redundará en un escenario positivo, ya que la relación de dependencia tiene una menor carga para la población adulta. Sin embargo, los dividendos del bono demográfico, acotado temporalmente, no están garantizados, ya que dependen de la capacidad de las economías de la región para generar empleo productivo y decente.

Esta tendencia demográfica sólo sería beneficiosa para la población en general si esa reducción en la carga se acompaña de condiciones propicias de trabajos decentes disponibles, de modo que la población adulta acceda al mercado laboral en condiciones adecuadas y con ingresos dignos que les permitan cumplir su doble rol, lo cual no siempre ocurre en la región.

Sin embargo, una primera restricción es encontrar un trabajo. No todas las personas de América Latina y el Caribe acceden a trabajo decente con remuneraciones adecuadas y aseguramiento de estas. El mercado de trabajo se caracteriza por su alta informalidad, así como a limitaciones personales asociadas a la baja capacitación obtenida en etapas previas del ciclo de vida como se puede observar a continuación.

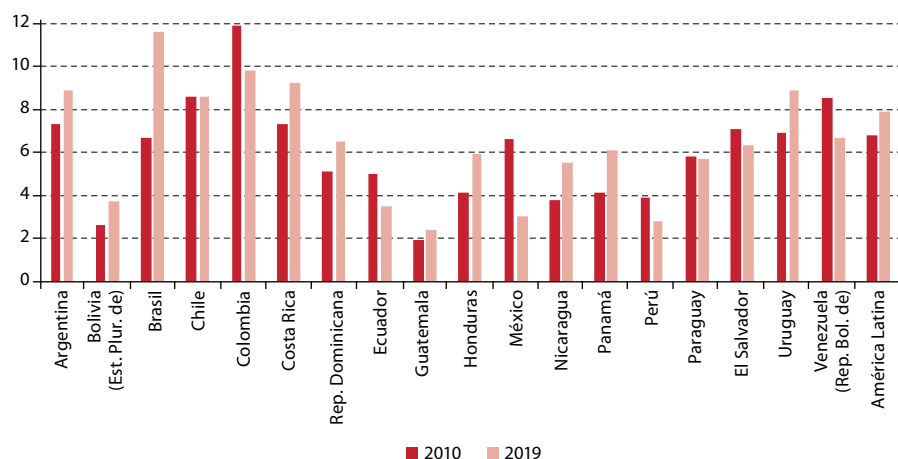
Las tasas de desocupación en la mayoría de los países se han mantenido en un solo dígito y sin variaciones significativas en los últimos años. La tasa promedio para América Latina aumentó en 1,1 puntos porcentuales entre los años 2010 y 2019 (véase el gráfico VII.1).

## DATOS WEB



La CEPAL estima que la reducción en la tasa de dependencia demográfica en la región se detendrá cerca del año 2025, y que para el año 2040 volverá a crecer marcando el fin del bono demográfico.  
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/tipo/observatorio-demografico-america-latina>

**GRÁFICO VII.1**  
América Latinaa (18 países): tasa de desocupación, 2010 y 2019<sup>b</sup>  
(En porcentajes)



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

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

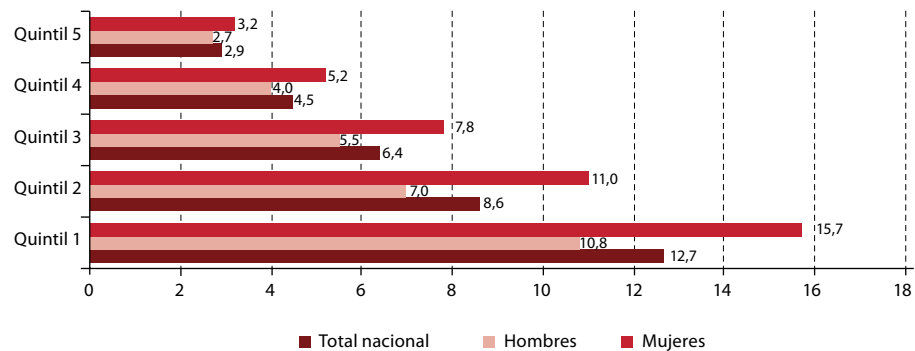
<sup>b</sup> Estado Plurinacional de Bolivia (2011 y 2018), Brasil (2011), Chile (2011 y 2017), Colombia (2018), Guatemala (2006 y 2014), México (2018), Nicaragua (2005 y 2014), Venezuela (Rep. Boliv. de) (2014).

<sup>4</sup> Se estima que este porcentaje llegará a un máximo de 45% aproximadamente en el año 2040 para después descender.

Aún con bajos niveles de desempleo abierto<sup>5</sup> los estratos de menores ingresos son los que tienen un mayor nivel de desempleo (véase el gráfico VII.2), lo que puede explicar en parte sus bajos ingresos. Se puede observar en particular que existe una sobrerrepresentación de las mujeres entre las personas desempleadas.

#### GRÁFICO VII.2

América Latina (18 países): tasa de desempleo abierto según sexo y quintil de ingreso per cápita, 2018  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPALSTAT, 2020. Promedio simple.

Las brechas de acceso a ingresos suficientes en la población adulta tienen consecuencias en el resto de la población que depende de este grupo etario.

Sin embargo, tener un trabajo tampoco asegura que éste sea estable. En una encuesta del Latinobarómetro 2018<sup>6</sup> realizada a personas de entre 41 y 60 años de edad, el 23,3% respondió estar muy preocupado por quedar sin trabajo en los próximos 12 meses, mientras que solo un 14,2% respondió no estar preocupado por ello. Además, tener un trabajo tampoco asegura que sea decente. El mercado laboral en América Latina se caracteriza por bajos ingresos, altos niveles de informalidad y la persistencia de trabajo no remunerados en el caso de las mujeres<sup>7</sup>. Estas condiciones laborales desfavorables se acumulan a través de la vida, toda vez que quienes se encuentran en la informalidad o fuera del mercado laboral tienen pocas posibilidades de tener ingresos propios en la vejez, ni de manera directa ni a partir de las pensiones contributivas.

## 2. Los bajos niveles de ingresos

La forma más directa de satisfacer adecuadamente las necesidades básicas es disponer de unos ingresos seguros y suficientes procedentes del trabajo. En América Latina existe una alta desigualdad en los niveles de ingresos obtenidos por la población adulta como resultado de una mala distribución del ingreso, donde una alta proporción de personas reciben ingresos muy bajos, como ya se observó en el capítulo de desigualdad socioeconómica. En la región, el 20% de la población ocupada con mayores ingresos percibe en conjunto cerca de la mitad del ingreso disponible total, mientras que el 20% con menores ingresos percibe menos del 4% (datos de CEPALSTAT, 2018).

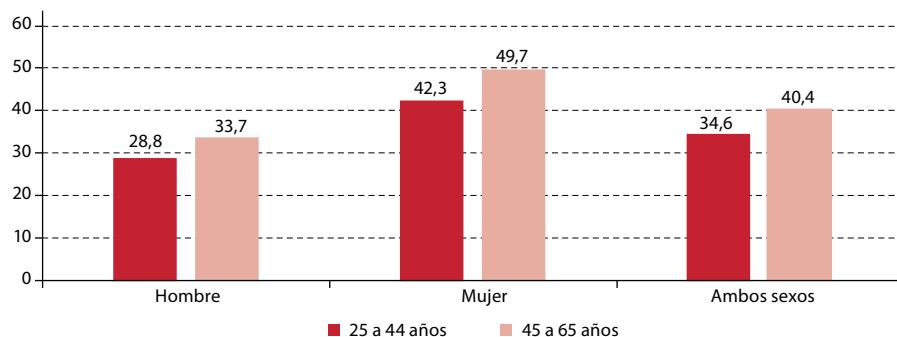
Un porcentaje cercano al 40% de la población adulta ocupada recibe ingresos inferiores al salario mínimo, cifra que alcanza cerca del 50% entre las mujeres de 45 a 64 años, mostrando también la presencia de brechas salariales por sexo (véase el gráfico VII.3).

<sup>5</sup> El desempleo abierto es una medición que incluye a las personas en la fuerza de trabajo que estaban sin empleo en los últimos siete días, que están disponibles para trabajar de inmediato y que habían tomado medidas concretas durante los últimos siete días para buscar un empleo asalariado, o un empleo independiente.

<sup>6</sup> Muestras seleccionadas: Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela.

<sup>7</sup> Por ejemplo, en el caso de México, según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), si se contemplara dentro del PIB el trabajo no remunerado en el año 2017, éste hubiera representado el 23,3% del PIB total. Según CEPAL (2016) el valor económico de trabajo no remunerado en el PIB en Guatemala correspondería en 2014 a un 18,8%, en el Ecuador en 2012 a 15,2%, en Colombia en 2012 a 20,4% y, en el Uruguay en el área metropolitana en el 2013 a 22,9%.

**GRÁFICO VII.3**  
América Latina (18 países): población ocupada cuyos ingresos laborales promedio son inferiores al salario mínimo nacional, por sexo y tramo de edad, alrededor de 2016  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base del *Panorama Social de América Latina 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Publicación de las Naciones Unidas y Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Los bajos salarios reflejan la precariedad del trabajo disponible para gran proporción de la población adulta y en años recientes no se observa una tendencia a revertir ese escenario. Lo anterior es reflejo, en parte, de una acotada capacidad de la negociación colectiva y del bajo grado de sindicalización en la región, que no logra tener el empuje para lograr que las remuneraciones sean al menos suficientes para cubrir las necesidades básicas. La tasa de sindicalización<sup>8</sup> en 2016 rondaba el 15 % en promedio en América Latina y el Caribe, y únicamente en la Argentina y Bolivia (Est. Plur. de) supera el 30% (datos de ILOSTAT, 2016).

En la encuesta del Latinobarómetro 2018<sup>9</sup>, el 50% de los encuestados entre 41 y 60 años señaló que el total del ingreso familiar no era suficiente para cubrir satisfactoriamente sus necesidades, y un 38,2% adicional señalaba que les alcanzaba justo. Solo un 8,5% de la población señala que los ingresos les alcanzan bien y que incluso pueden ahorrar.

La falta de ingresos suficientes, en algunos casos, obliga a recurrir a jornadas excesivas para lograr ingresos laborales por sobre los niveles de pobreza. En algunos casos incluso se recurre a un segundo trabajo. En 2016, alrededor del 20% de los ocupados, en promedio, trabajaba semanas laborales de más de 44 horas, con ingresos laborales equivalentes inferiores a la línea de pobreza relativa<sup>10</sup>. Esta proporción es mucho más elevada en las zonas rurales que en las urbanas (35% y 16%, respectivamente). También es relevante la brecha por género. En 2016 el número de ocupados en situación de subempleo por jornadas excesivas era de 26,9% en mujeres y 19,1% en hombres (CEPAL, 2019).

### 3. Informalidad laboral

Los bajos ingresos no son la única característica desfavorable para la población adulta. Los mercados de trabajo de los países de la región se caracterizan por tener elevados niveles de informalidad. Este tipo de inserción en el mercado de trabajo ofrece una estrategia de supervivencia en países que carecen de redes de seguridad social, como el seguro de desempleo, o donde los salarios y las pensiones son bajos. El trabajo informal muestra grandes brechas de acceso a la protección social, en especial en los quintiles de menores recursos.

<sup>8</sup> La tasa de sindicalización o densidad sindical mide el número de trabajadores afiliados a un sindicato como porcentaje del número total de trabajadores. Para más información véase [en línea] [https://www.ilo.org/shinyapps/bulkeexplorer56/?lang=en&segment=indicator&id=ILR\\_TUMT\\_NOC\\_RT\\_A](https://www.ilo.org/shinyapps/bulkeexplorer56/?lang=en&segment=indicator&id=ILR_TUMT_NOC_RT_A).

<sup>9</sup> La encuesta cubre a los siguientes países: Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela.

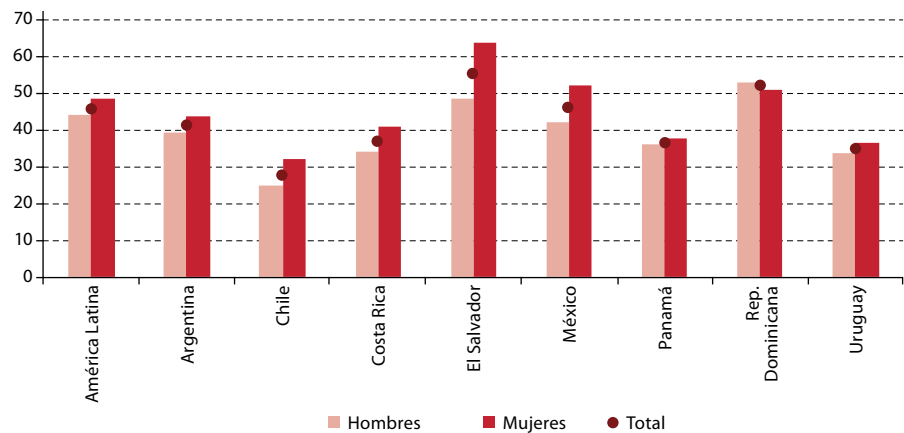
<sup>10</sup> Si esos ocupados trabajaran 44 horas semanales o menos, su ingreso mensual sería menor a la línea de pobreza relativa del país. Se define la pobreza relativa como el 50% del valor mediano del ingreso per cápita, sin aplicar escalas de equivalencia.



La informalidad es mayoritaria en la región con una tasa media de informalidad de aproximadamente el 54%, según estimaciones de la OIT (datos de ILOSTAT, 2020). Una mirada complementaria muestra el gran peso de los ocupados en sectores de baja productividad (véase el gráfico VII.4)<sup>11</sup>. Destaca que, en la mayoría de los países con excepción de la República Dominicana, el porcentaje de mujeres empleadas en los sectores de baja productividad es mayor que el de los hombres.

#### GRAFICA VII.4

América Latina (países seleccionados): ocupados urbanos en sectores de baja productividad del mercado del trabajo, por sexo, alrededor de 2019<sup>a, b</sup>  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base a CEPALSTAT, 2020.

<sup>a</sup> Datos de Chile corresponden a 2017; México a 2018 y los países restantes a 2019.

<sup>b</sup> Personas de 15 años y más. América Latina promedio ponderado: Argentina, Bolivia (Rep. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).

## 4. La falta de acceso a la protección social

En 2016, solo 48,1% de los ocupados estaban afiliados o cotizaban a los sistemas de pensiones (más de la mitad no cotizan) (CEPAL, 2019). Por ejemplo, a nivel nacional en 2017 en el Estado Plurinacional de Bolivia había un 18% de ocupados afiliados a un sistema previsional, en cambio en ese mismo año, en Chile el porcentaje de afiliados fue de 87,8% (CEPALSTAT, 2020). Esto es relevante tanto en el presente como a futuro, ya que las personas que actualmente no cotizan no tendrán derecho a una jubilación contributiva en su vejez ni, en muchos casos, a los servicios de salud por conducto de la seguridad social contributiva (CEPAL, 2016). A esto se suma que los montos de las pensiones son bajos, ya sea porque no se realizan suficientes cotizaciones en los sistemas de beneficio definido, o porque no se realizan las aportaciones suficientes en los sistemas de capitalización individual.

## 5. La importancia de la educación para la inserción laboral

Las posibilidades de insertarse en el mercado laboral, y de obtener mejores ingresos, se vinculan directamente con las capacidades y habilidades que son adquiridas por las personas en edades previas. Así, a mayor nivel educacional menor es la inserción en sectores de baja productividad (véase el gráfico VII.5).

<sup>11</sup> Corresponde a la proporción del empleo no agrícola y es una aproximación al empleo informal.



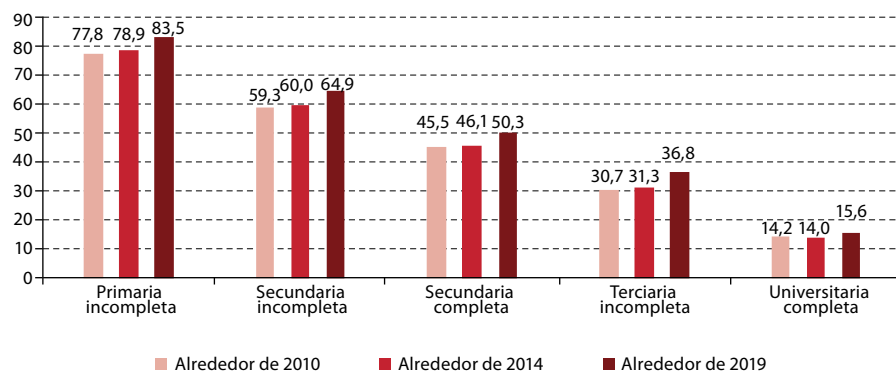
## INSTITUCIONES

El estudio de los mercados laborales, con particular énfasis en los temas de ingresos y protección social, ha sido impulsado conjuntamente por la alianza entre la CEPAL y la OIT.

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/tipo/informe-cepal-oit>

GRÁFICO VII.5

América Latina (15 países)<sup>a</sup>: evolución del porcentaje de ocupados de 15 años y más en sectores de baja productividad según nivel educativo, alrededor de 2010, 2014 y 2019  
(En porcentajes)



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

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

En muchos casos las brechas en calificaciones y habilidades que se arrastran desde edades previas se llegan a solventar mediante el desarrollo de habilidades en el mismo trabajo (*on the job training*), pero el acceso a este tipo de medios es también muy heterogéneo, exacerbando en muchos casos las brechas de desigualdad.

## 6. Los desafíos emergentes

Los cambios tecnológicos en curso están transformando el mundo del trabajo. Hasta ahora los procesos de destrucción y transformación de empleo no han producido una caída de los niveles de empleo. Sin embargo, esto no implica que en el futuro los efectos sean más categóricos. Existe un consenso bastante amplio de que muchos empleos existentes hoy en día desaparecerán debido a las nuevas tecnologías, que el número de empleos transformados será aún mayor y que emergerán otros nuevos que hoy no se pueden anticipar (Weller, Gontero y Campbell, 2019).

En la región las transformaciones tecnológicas tendrán una incidencia diferente sobre el mercado de trabajo que las que se observen en Europa o Estados Unidos, debido a la mayor prevalencia de altos niveles de informalidad y bajos salarios. La introducción de nuevas tecnologías implica además costos de adquisición, ajuste, instalación, capacitación, modificación del entorno y costos de mantenimiento y actualización, que son más altos en la región que en países avanzados (por ejemplo, por los costos de importación), y que implican la imposibilidad de trasladar, en el corto plazo, las ganancias por incremento en productividad a las remuneraciones.

De acuerdo con algunas estimaciones, esto supone un riesgo de sustitución tecnológica menor, sobre todo en los empleos de peor calidad (Weller, Gontero y Campbell, 2019). Lo anterior implica que hay mayor probabilidad que los sectores sociales más desfavorecidos, como las poblaciones originarias, los asalariados en el primer quintil de ingresos y los individuos con menor nivel educativo sean más afectados que beneficiados por la automatización (Katz, 2018).

Un 49% de los ocupados de la región trabaja en puestos de trabajo con riesgos potenciales de automatización y algo menos de 33% del total de ocupaciones presentan un alto riesgo, proporción que disminuye a menos de 22% en el sector primario y aumenta a 35,4% y 34,1% en los sectores

## ESTADÍSTICAS

Menos de la mitad de las personas en edad adulta cotizan en los sistemas de pensiones.

**48,1%**  
ADULTOS  
cotiza en sistema  
de pensiones

secundario y terciario. Estas variaciones se deben al grado de heterogeneidad estructural de los sectores de actividad en cada país, que incluye el nivel de informalidad, la extensión de los sectores de baja productividad, la cantidad de autoempleo y la importancia de las micro y pequeñas empresas, entre otros (CEPAL/OEI, 2020) (véase el cuadro VII.1 para estimaciones por país).

#### CUADRO VII.1

América Latina (17 países): porcentaje de ocupados en puestos de trabajo con riesgo potencial de automatización, total y ocupaciones de alto riesgo  
(En porcentajes)

PAÍS	AÑO	TOTAL POTENCIALES	OCUPACIONES POTENCIALMENTE AUTOMATIZABLES DE ALTO RIESGO			
			TOTAL	PRIMARIO	SECUNDARIO	TERCIARIO
Argentina	2018	39,0	32,9	58,0	38,4	30,4
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2018	31,5	15,7	4,8	26,1	18,6
Brasil	2018	62,9	44,0	39,6	46,0	44,1
Chile	2017	39,5	34,3	30,0	32,7	35,1
Colombia	2018	52,4	22,7	20,1	30,9	21,0
Costa Rica	2018	59,6	47,5	59,1	46,5	45,9
República Dominicana	2018	56,6	34,5	19,8	39,6	35,0
Ecuador	2018	34,3	21,4	12,7	31,2	22,8
Honduras	2018	62,2	32,2	32,3	38,0	29,8
México	2018	38,2	27,0	12,3	29,1	29,7
Nicaragua	2014	44,7	31,0	37,2	30,9	27,0
Panamá	2018	50,6	36,0	25,0	27,6	40,7
Perú	2018	34,9	19,0	5,0	29,5	22,9
Paraguay	2018	39,3	22,3	10,5	33,7	22,6
El Salvador	2018	38,5	29,3	20,7	38,1	28,4
Uruguay	2018	46,6	37,9	36,6	37,4	38,2
Venezuela (República Bolivariana de)	2014	40,4	24,1	36,2	10,8	26,2
América Latina		49,0	32,6	21,6	35,4	34,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (CEPAL/OEI), "Educación, juventud y trabajo: habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante", Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/116), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.



El avance tecnológico y su consecuente modificación de las cadenas de valor, junto con diversos fenómenos coyunturales, avanza hacia la creación de nuevos tipos de trabajos con la consecuente destrucción de otros. Esto plantea, por un lado, el desafío de que ciertas habilidades se vuelvan obsoletas y requiere la adquisición de nuevas capacidades y, por otro, que ciertas regulaciones laborales se ven sobrepasadas en su objetivo por garantizar el trabajo decente en todos los ámbitos.

Por otra parte, en el marco de un reconocimiento de la necesidad de incorporar la visión de sostenibilidad del desarrollo, recientemente ha tomado fuerza la propuesta de incrementar las posiciones laborales relacionadas con la protección al medio ambiente bajo el concepto de empleos verdes. Esto se refiere a empleos decentes que contribuyen a preservar y restaurar



el medioambiente ya sea en los sectores tradicionales como la manufactura o la construcción o en nuevos sectores emergentes como las energías renovables y la eficiencia energética. Al igual que los empleos basados en nuevas tecnologías, se requiere un proceso de transición que implique a su vez capacitación y transferencia de habilidades.

### Nuevas modalidades de empleo

Los cambios en el mundo del trabajo han traído consigo lo que se conoce como la economía *gig*<sup>12</sup> que plantea una tendencia a buscar trabajo por períodos cortos, generalmente por proyectos, muy común entre las generaciones más jóvenes y entre las personas que carecen de la calificación necesaria para participar en la economía formal.

Entre las nuevas formas de empleo que surgen de este proceso, se incluyen figuras como los trabajadores a distancia, en especial los llamados “jornaleros digitales”, con relativa flexibilidad de horario que se ve acotada por requerimientos de disponibilidad abierta de los empleadores y quienes deben utilizar, en muchos casos, sus propios bienes de capital. Estas figuras conforman, en lo general, un conjunto de ocupaciones que se ubican en el límite entre el trabajo asalariado y el trabajo independiente, muchas veces con elevados grados de informalidad y que se ven afectados por ausencias en normativas asociadas a garantizar sus derechos laborales (CEPAL/OIT, 2019).

Con estrechos vínculos con la economía digital, una de las mayores ventajas de este tipo de trabajo es la flexibilidad que otorga al trabajador, ya que puede realizarse en cualquier lugar donde haya una conexión a Internet siempre que se disponga de las herramientas necesarias, es decir, coches o bicicletas, entre otros.

Sin embargo, esta alternativa tiene también desventajas importantes asociadas con la falta de regulación del sector, que conduce a que los trabajadores carezcan de acceso a protección social, siendo uno de los grupos que más lo necesitan dada la inestabilidad que se asocia a estas actividades. Ello conduce a nuevas formas de informalidad que se suman a las preexistentes, y que en algunos casos generan una nueva forma de trabajo invisible en el trabajo digital que se realiza desde sitios remotos en las áreas de programación de software para las plataformas de la economía *gig*, por ejemplo. En otros casos se exagera la precariedad laboral ya que quienes laboran en este tipo de trabajos tienen que recurrir a jornadas excesivas para asegurar un ingreso suficiente o a exponerse a situaciones de mayor riesgo, por ejemplo, en el caso de quienes se dedican al reparto de bienes adquiridos por medios electrónicos.

El manejo de las tecnologías habilitadoras en un mundo que tiende a la automatización de procesos se vuelve cada vez más importante. En particular, las tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) y el uso del Internet como base, para lo cual existen aún importantes brechas de acceso. En América Latina y el Caribe, en el año 2017 solo uno de cada dos hogares tenía acceso a Internet (CEPALSTAT, 2020). Una de las opciones para revertir estas tendencias es el cierre de brechas de habilidades y la promoción de habilidades transferibles por medio de la capacitación en el trabajo.

Los riesgos de automatización y de pérdida de empleos se exagera ante situaciones de crisis. Por ejemplo, en el contexto de la coyuntura por la emergencia sanitaria derivada de la pandemia por COVID-19 se ha estimado que 42,4% de los empleos de la región son de alto riesgo y otro 16,5% es de riesgo medio-alto (CEPAL/OIT, 2020). Si bien este riesgo es más evidente en las crisis, no se puede obviar que existe también debido a la situación cambiante del mercado de trabajo. Estos aspectos se combinan dando como resultado una mayor relevancia de las capacidades adquiridas.

## ESTADÍSTICAS

Una de cada tres personas trabaja en empleos con riesgo de automatización. Las nuevas modalidades de empleo pueden exacerbar las brechas en la población adulta.



<sup>12</sup> La economía *gig* comprende dos tipos de trabajo: el “trabajo colaborativo” y el “trabajo a pedido mediante aplicaciones” (OIT, 2017).



#### RECUADRO VII.1

##### COVID-19 y su impacto en la población adulta

Ante la pandemia por COVID-19, prácticamente todos los países en América Latina y el Caribe se vieron obligados a aplicar medidas de distanciamiento social. El mundo del trabajo fue particularmente impactado por estas medidas. La OIT (2020) estima que las horas de trabajo en la región habrían experimentado una disminución de 1,7% durante el primer trimestre de 2020 con respecto a los niveles anteriores al COVID-19. Para el segundo trimestre la disminución de las horas de trabajo en la región llegaría al 13,1%. Estos datos equivalen durante el primer trimestre a 4 millones de empleos perdidos (calculados con base en una semana laboral de 48 horas) y a 26 millones de empleos durante el segundo trimestre de 2020. Este escenario se agrava en tanto en los países se ha incrementado la representación del sector servicios, el más afectado en este sentido. Se destaca que entre la población adulta, las mujeres son las más afectadas por la pérdida de empleos. Esto debido en parte a que estarían sobrerrepresentadas en el sector servicios, pues en todos los países, más de dos tercios de las mujeres empleadas trabajan en la economía de servicios, una proporción mucho mayor que la de los hombres en el mismo sector.

Entre las respuestas del mercado laboral se aceleró la tendencia hacia el teletrabajo debido al COVID-19 sobre todo en grandes y medianas empresas, principalmente corporativas. Esta transición al teletrabajo evidenció la brecha en el acceso a la tecnología y los conocimientos tecnológicos, que se hace más evidente en la población de menores ingresos. La heterogeneidad de la región plantea que, para las pequeñas empresas y para la economía informal, que conforma la mayor parte de la economía, el teletrabajo no es una opción.

En este escenario, una proporción elevada de personas adultas se encuentran en riesgo de perder (o ya lo perdieron) su fuente de ingresos y, además, ante las restricciones para acceder a la protección social no tienen posibilidad de acceder a una prestación desde la protección social que los ampare. Ello redundará en una ampliación de brechas de desigualdad entre quienes pueden y quienes no pueden trasladarse al teletrabajo de manera efectiva.

Se espera que las tendencias de generación, transformación y destrucción de empleos observadas previo a la pandemia prevalezcan e incluso se acentúen a partir de ahora. Es así como las ventas en línea, el reparto de bienes y el trabajo en servicios digitales vía remota entre otras actividades que han incrementado su participación en la economía continuarán expandiéndose.

Un grupo que ha tenido una repercusión ambivalente (con efectos tanto positivos como negativos) en el caso de la pandemia es el de las personas que se dedican a los empleos recientemente originados a raíz de la revolución tecnológica, en trabajos vinculados a la economía digital (a menudo mal pagados), como es el caso de las personas a cargo de transporte particular de pasajeros (por ejemplo, Uber, Cabify, Didi y otros) o de la entrega de alimentos o paquetes a domicilio (por ejemplo, Rappi, Sin delantal y otros). A raíz de la pandemia estas actividades se han incrementado, lo que si bien reduce el riesgo de pérdida laboral para los empleados antes mencionados, incrementa otro tipo de riesgo toda vez que difícilmente tienen acceso a las prestaciones de seguro médico a la vez que son, después de los médicos, las enfermeras y otros trabajadores de la salud, los que han estado más expuestos al riesgo de contagio y por ello han resultado uno de los grupos más afectados por el COVID-19 de manera directa e indirecta.

Existe un impacto diferenciado del COVID-19 en las mujeres adultas, quienes han estado mayoritariamente representadas también en la primera línea de respuesta directa, como doctoras y enfermeras en el sector salud estando más expuestas al riesgo, o bien como maestras teniendo que enfrentarse a los desafíos de las tecnologías de la comunicación sin mucho espacio para actualizarse o capacitarse al respecto (CEPAL y ONUMJERES, 2020).

Es relevante destacar que las acciones que la mayoría de los países de la región han adoptado en respuesta a la crisis de COVID-19 se han orientado mayoritariamente a beneficiar al grupo poblacional adulto y particularmente a evitar un detrimento que impida realizar su doble rol de proveedor de ingresos y de co-garante de otros derechos en el seno familiar. Las medidas consideradas incluyen desde la introducción de prestaciones para trabajadores y/o dependientes, el aumento del crédito o la asignación presupuestaria, la flexibilización o suspensión de los criterios de elegibilidad o las condicionalidades, la ampliación de la cobertura, el aumento del nivel de las prestaciones, la introducción de subsidios a los salarios, la mejora del acceso o la administración, hasta la introducción o el aumento del subsidio a las prestaciones.

Debido al alcance de los efectos de la pandemia, que ha conducido a que la informalidad no sea una alternativa posible, es importante que entre las medidas que se continúen implementando en la fase de recuperación se tome en cuenta el apoyo al sector informal, que por lo general está fuera del alcance de las políticas públicas.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de OIT (2020), "Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo. Quinta edición Estimaciones actualizadas y análisis", 30 de junio de 2020; CEPAL/OIT, "Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. La dinámica laboral en una crisis de características inéditas: desafíos de política", noviembre 2020, Santiago; CEPAL, "Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19", Informe Especial COVID-19 Número 7, agosto 2020, Santiago; CEPAL/ONUMJERES, 2020; J. Weller. (2020), "La pandemia del COVID-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales", CEPAL/GIZ, Santiago, Chile.

## C. Políticas prioritarias para reducir las desigualdades en la adultez

Las políticas prioritarias para reducir la desigualdad social en la población adulta incluyen:

- Seguridad básica del ingreso como las políticas de empleabilidad con garantía de ingresos suficientes, las de ingreso básico y las de seguro de desempleo.
- Condiciones decentes de trabajo, incluido el acceso a la protección social y la protección de los derechos laborales.
- Capacitación para el trabajo en el marco de los cambios al mundo del trabajo, incluidas las políticas de formación dual.
- Servicios de cuidado y programas de salud preventiva, de acceso a la cultura, el deporte y a una vida libre de violencia.



Los elementos de diagnóstico reflejan las necesidades de implementar acciones hacia el cierre de brechas de desigualdad en materia de participación laboral con enfoque de género, de aseguramiento del trabajo en condiciones dignas, con ingresos seguros y apropiados, y con condiciones que no planteen vulnerabilidades. Además, debe evitarse la informalidad, brindando certidumbre ante riesgos económicos, desastres de origen natural o sanitario, con reconocimiento al trabajo no remunerado y una orientación hacia sistemas de cuidados públicos, regulando las nuevas modalidades de trabajo y planificando las necesidades de capacitación y actualización de las personas adultas.

Varios de los aspectos antes mencionados se abordan en otros capítulos, por lo que en esta sección se hace énfasis en medidas para aseguramiento del trabajo con ingresos dignos considerando diversos riesgos, las condiciones laborales hacia un trabajo digno con protección social, la capacitación en el trabajo y los sistemas de cuidados públicos<sup>13</sup>.

### 1. Seguridad del trabajo y de ingresos dignos

Disponer de ingresos de manera continua y sin interrupción es un aspecto clave del bienestar de este grupo poblacional que se extiende también a los otros grupos que dependen económicamente de él. Por ello es importante promover la seguridad básica del ingreso a través de:

- *Políticas para la empleabilidad y generación de empleos*<sup>14</sup>, como lo ha hecho por ejemplo Costa Rica durante el periodo 2014-2018 a través de su “Estrategia Nacional de Empleo y Producción” por medio, por un lado, de su programa Empléate con la finalidad de ampliar oportunidades para hombres y mujeres mediante el enfoque de capacitación hacia la empleabilidad de las personas en condición de pobreza y por otro, del fomento al empleo en el marco de la Economía Social y Solidaria<sup>15</sup>. Otro ejemplo es el caso de Chile, que dispone de una política pública de empleo a través de la Subsecretaría del Trabajo que es administrada por ProEmpleo cuyo objetivo es mejorar la empleabilidad de las personas vulnerables. Dentro de esta política se cuenta con 5 programas, uno de los cuales está dirigido a “Empleos de Emergencia” y los otros cuatro a “Programas de Fomento a la Empleabilidad”<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> En el capítulo sobre desigualdad socioeconómica se examinan con mayor detalle políticas de inclusión social y laboral.

<sup>14</sup> Guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores de la OIT, 2014, véase en [en línea] [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/documents/publication/wcms\\_563303.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_563303.pdf).

<sup>15</sup> Véase más [en línea] <http://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/Estrategia%20Nacional%20de%20Empleo%20y%20Produccion.pdf>.

<sup>16</sup> Véase más [en línea] <http://www.subtrab.trabajo.gob.cl/programas-de-empleo/programa-de-empleo/>.

- *Políticas salariales orientadas a la garantía de un ingreso suficiente.* En este ámbito se puede recurrir a la guía elaborada por la OIT sobre políticas en materia de salario mínimo con la finalidad de proporcionar información sobre las prácticas eficaces para su implementación<sup>17</sup>. Un ejemplo concreto se puede observar en el caso del Brasil, donde el aumento del salario mínimo fue una política pública clave durante años, la cual ha generado que desde el año 2000 y al menos hasta 2017 haya ido en aumento<sup>18</sup>. La política de salario mínimo se trata con mayor detalle en el capítulo sobre desigualdad socioeconómica.
- *Seguros y subsidios de desempleo.* Por ejemplo, en el caso del Uruguay el Instituto de Seguridad Social les otorga a los y las trabajadoras formales un subsidio por desempleo con duración de 72 jornales. Es decir 6 meses condicionado a haber laborado al menos 6 meses previo a la separación del empleo<sup>19</sup>. En el caso de México, a nivel subnacional, la Ciudad de México (CDMX) ha implementado un programa de seguro de desempleo a personas asalariadas que hayan perdido su empleo de manera involuntaria, dirigido principalmente a mujeres despedidas por motivo de embarazo, migrantes connacionales repatriados o retornados o residentes temporales de la CDMX, personas liberadas de algún centro de reclusión en la CDMX y personas de comunidades indígenas desempleadas<sup>20</sup>.
- *Ingresos básicos:* En el contexto de la pandemia la CEPAL ha propuesto que se otorguen ingresos básicos de emergencia para situaciones de crisis en las cuales se pone en riesgo la continuidad de los ingresos por trabajo. Esta propuesta también abre la reflexión hacia la implementación de este tipo de ingresos básicos de forma generalizada a futuro.

La OIT destaca también la importancia de implementar políticas que inciden indirectamente en los salarios y en la distribución salarial como elementos importantes de una respuesta global a los desafíos coyunturales y estructurales del mercado de trabajo. Estas políticas, que han sido referidas en secciones previas con mayor detalle, comprenden la educación de calidad, los programas permanentes para mejorar las calificaciones de la población activa y una mayor correspondencia entre quienes buscan empleo y los puestos de trabajo. Pero también abarcan medidas para solucionar las diferencias salariales que afectan a quienes trabajan en formas atípicas de empleo (en particular, los trabajadores temporales y los trabajadores suministrados por agencias *outsourcing* y *crowdsourcing*), cuyo número aumenta en los países industrializados y tiende a crecer en los países en desarrollo en segmentos del mercado de trabajo que antes se asociaban a empleos estándar. Entre las propuestas para abordar los desafíos del futuro del trabajo en esta línea temática se incorpora la promoción de inversiones clave en áreas que fomenten el trabajo decente y sostenible, así como la remodelación de las estructuras de incentivos empresariales para alentar inversiones de largo plazo que a su vez repercutan en trabajos más seguros (OIT, 2019).

## 2. Condiciones decentes de trabajo, protección social y laboral

La protección social y la protección de los derechos laborales son elementos fundamentales para el aseguramiento del bienestar y la garantía de los derechos humanos. Este tema está presente en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, especialmente en los Objetivos de Desarrollo Sostenible 1 y 8. Medidas para lograr la protección social y laboral pueden incluir:

- *Asegurar la protección de los derechos laborales de toda la población, pero particularmente de grupos en situación de vulnerabilidad como lo son las personas con discapacidad, comunidad LGBTI e indígenas, entre otros*<sup>21</sup>. Un ejemplo es el esfuerzo realizado por el Consejo Nacional de



<sup>17</sup> Véase más [en línea] [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---travail/documents/genericdocument/wcms\\_542028.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/genericdocument/wcms_542028.pdf).

<sup>18</sup> Este punto tiene mayor desarrollo en el capítulo sobre estratificación socioeconómica.

<sup>19</sup> Véase más [en línea] <https://www.bps.gub.uy/4802/subsidio-por-desempleo.html>.

<sup>20</sup> Véase más [en línea] <http://www.segurodesempleo.cdmx.gob.mx/>.

<sup>21</sup> Hay ejemplos más concretos para cada uno de los grupos vulnerables en sus capítulos correspondientes.

Discapacidad del Ecuador conjuntamente con el Servicio de Integración Laboral del país para coordinar un programa conjunto con la Cámara de Industrias de Guayaquil (CIG) dirigido a incrementar el número de puestos de trabajo de calidad para personas con discapacidad, con la finalidad de conseguir empleados calificados para los miembros de la Cámara y por el otro, que las personas con discapacidad tengan acceso al empleo<sup>22</sup>. Este programa tiene incidencia en la toma de conciencia y sensibilización sobre la discapacidad en el entorno laboral. También contribuye al fomento de generación de ingresos propios para los empleados con discapacidad, así como mejorar su autoconfianza.

- *Incrementar el acceso a la seguridad social en ocupaciones particularmente excluidas como los empleos y sectores informales o las nuevas modalidades de empleo no suficientemente reguladas.* Los trabajadores y trabajadoras domésticos remunerados, de la economía gig o de la economía digital son ejemplos de estas ocupaciones. Es relevante incorporar a todos estos trabajadores a los sistemas de seguridad social y dar cumplimiento a otros derechos mediante la efectiva aplicación de las políticas de salario mínimo y de limitación a la generalmente excesiva duración de la jornada laboral. Por ejemplo, en el caso de México, recientemente se ha lanzado un programa piloto con el objetivo de garantizar el acceso a la seguridad social a las personas trabajadoras domésticas remuneradas del país<sup>23,24</sup>. Este tema se retoma con mayor profundidad en el capítulo sobre desigualdades de género.
- Protección laboral igualitaria entre hombres y mujeres a través de, por ejemplo, prestaciones similares para las licencias de maternidad/paternidad que puedan promover una paternidad responsable. Un referente se puede identificar en Suecia, país que cuenta con la misma cantidad de días de licencia para hombres y mujeres. Estos aspectos también se retoman en mayor detalle en el capítulo de desigualdades de género.
- Regulación de las nuevas formas de trabajo (gig economy). Entre las recomendaciones planteadas por la Comisión para el Futuro del Trabajo en esta línea se destacan el establecimiento de garantías laborales universales con pisos mínimos de protección social que aseguren un salario vital adecuado, límites a los horarios y condiciones de seguridad e higiene, soberanía de tiempo, diálogo (para dar un mayor rol a la sindicalización) y aprovechar las tecnologías de la información para promover trabajos decentes para toda la población (OIT, 2019).

### 3. Capacitación para el trabajo en el marco de los cambios al mundo del trabajo

- *Implementar programas de capacitación para el trabajo* que aseguren que ante los cambios en los requerimientos de habilidades no se busque un cambio de personal, sino que se abra la oportunidad de que las personas actualmente trabajando puedan adquirir las nuevas habilidades o capacidades requeridas para continuar laborando y afrontando los desafíos del mercado laboral. Desde hace ya algunos años se ha avanzado en esta línea a través de la promoción de la educación profesional técnica, área en la que se ha destacado la creación de servicios nacionales de formación de trabajadores de manera separada de los ministerios de educación, con el objetivo de promover la formación de habilidades para el trabajo entre jóvenes y adultos con rezago en dicho ámbito. Ejemplo de ello son instituciones como SENAI en el Brasil, SENA en Colombia, INA en Costa Rica e INFOTEP en la República Dominicana. De manera complementaria

## POLÍTICAS



Las políticas de protección social son clave en el cierre de brechas en la adultez: desde los esfuerzos por incrementar el acceso a la seguridad social hasta las acciones por garantizar derechos laborales e ingresos dignos.

<sup>22</sup> Las brechas halladas mostraron que las personas con discapacidad no tenían las habilidades y capacidades suficientes que los puestos demandaban, por lo que en 2010 se lanzó un programa de capacitación gratuita para personas con discapacidad, lo que amplió la posibilidad de obtener empleo.

<sup>23</sup> Véase más [en línea] <http://www.imss.gob.mx/personas-trabajadoras-hogar>.

<sup>24</sup> La CEPAL en 2018 publicó un documento sobre propuestas de principios y elementos de contrato para trabajo del hogar en México. Véase [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43962/1/S1800786\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43962/1/S1800786_es.pdf).

Los cambios en el mundo del trabajo y la economía del cuidado plantean la necesidad de reorientar las políticas dirigidas a la población adulta.

existen planes de apoyos tecnológicos en las escuelas. Por ejemplo, el Plan Ceibal del Uruguay está orientado a incorporar contenidos educativos alineados a las tecnologías digitales desde la educación primaria a la superior (Rodríguez, 2020).

- *Promover programas de formación dual para adultos*, es decir, fortalecer las estrategias de capacitación para el trabajo, principalmente relacionadas con la actualización de nuevas capacidades o habilidades en línea con la evolución del mercado laboral. Un ejemplo es el programa implementado a nivel subnacional en el estado de México desde hace ya cerca de 20 años, que se ha enfocado en formar personas en habilidades que se adquieren de manera combinada en el aula y en la empresa, en temas como la producción, la tecnología, el transporte y el turismo entre otros<sup>25</sup>.

Cabe destacar que la Comisión sobre el Futuro del Trabajo de la OIT enfatiza en la inversión en las capacidades de las personas estableciendo el aprendizaje permanente a lo largo del ciclo de vida como un derecho que permita la inclusión laboral de las personas jóvenes, pero también de los trabajadores adultos en momentos de transición como la transformación de ocupaciones y con énfasis en la igualdad laboral de género (OIT, 2019).

#### 4. Servicios de cuidado

Es imperativo ampliar los servicios de cuidado público que brinden la oportunidad de tener empleos decentes para realizar dicha labor y que a su vez eliminen las brechas de género al permitir a la población femenina incorporarse activamente al mercado laboral remunerado. Esta es de hecho una de las áreas emergentes cuya promoción puede resultar en una oportunidad para reorientar habilidades en el contexto del futuro del trabajo y de la evolución demográfica.

La mayoría de los países de la región cuentan con políticas para servicios de cuidado, con diverso grado y alcance; sin embargo, no todos logran constituir un sistema integrado. En este sentido se tiene como referente al Uruguay, que es el único país de la región identificado por la OIT (2018) que cuenta con un Sistema Integrado de Cuidados<sup>26</sup>. Otras iniciativas de relevancia al respecto son los casos de Costa Rica que implementó las redes de cuidado de la infancia<sup>27</sup> y Chile, que cuenta con un Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados<sup>28</sup>. Este tipo de redes de cuidado fomentan que, principalmente las mujeres, puedan reingresar al mercado laboral preferentemente en condiciones decentes, con seguridad social e ingresos adecuados. Este tema se trata con mayor profundidad en el capítulo de desigualdades de género.

Cabe destacar que al implementar políticas públicas que brinden servicios de cuidado también se promueve la creación de empleos que atiendan a la población infantil, pero también a las personas con discapacidad y a adultos mayores, por ejemplo, a través de políticas que generen capacitación del cuidado. En este sentido es importante considerar la capacitación profesional de los y las cuidadoras, de modo de elevar la profesionalización en esta actividad y, con ello, los ingresos y prestaciones.

#### 5. Otros aspectos (violencia, prevención de salud, cultura y otros)

Si bien los planteamientos anteriores son prioritarios para alcanzar un escenario en que la población adulta asegure su ingreso mediante la posibilidad de acceder a trabajos dignos con condiciones laborales justas, hay algunos aspectos adicionales que son relevantes para garantizar el derecho a

<sup>25</sup> Para mayor información véase [en línea] <https://www.conalepmex.edu.mx/educacion-conalep/oferta-educativa.html>.

<sup>26</sup> Véase más en <http://www.sistemadecuidados.gub.uy/>.

<sup>27</sup> Véase más en <https://redcuidoinfantil.go.cr/>.

<sup>28</sup> Véase más en <http://www.chilecuida.gob.cl/>.

una vida digna, entre los que se encuentran la salud preventiva, una vida libre de violencia, el acceso a la cultura, el deporte y la recreación entre otros temas que complementan la realización de la vida de las personas adultas más allá de su rol de proveedoras. Algunas medidas para ello son:

- *Implementar programas de salud preventiva* que involucren aspectos como la nutrición adecuada, la actividad física y la prevención del abuso de sustancias nocivas, lo que conduce a un estado físico que minimice el riesgo de padecer enfermedades crónico-degenerativas prematuramente. A nivel regional destaca la campaña Semana de Bienestar de la Organización Panamericana de la Salud enfocada en la promoción de la salud psicológica desde un enfoque preventivo<sup>29</sup>.
- *Asegurar un entorno libre de violencia* priorizando las políticas de prevención que promuevan una cultura de paz y garantizando la justicia sobre todo a las poblaciones más desfavorecidas. Un ejemplo regional es el modelo de promoción de ciudadanía global que ha impulsado en alianza conjunta UNESCO y UNODC y que busca formar, a través de la educación formal, a las nuevas generaciones en una cultura de legalidad y de respeto al estado de derecho<sup>30</sup>.
- *Implementar programas de acceso libre a cultura y a la práctica del deporte*, así como la realización de dichas actividades incluso en los entornos laborales, a modo de garantizar la salud física. Un ejemplo es el proyecto Fábrica de Artes y Oficios (Faro) en la Ciudad de México, espacio de escuela de artes y oficios que permite la realización de actividades culturales abiertas al público en general<sup>31</sup>.

## D. Referencias esenciales sugeridas



C. Rossel y F. Filgueira (2015), “Etapa activa y reproductiva”, en S. Cecchini y otros (Eds.) (2015), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38821-instrumentos-proteccion-social-caminos-latinoamericanos-la-universalizacion>.



CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo)(2019), “El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: antiguas y nuevas formas de empleo y los desafíos para la regulación laboral” (LC/TS.2019/31), Informe conjunto de coyuntura laboral en América Latina y el Caribe CEPAL/OIT N° 20. Mayo de 2019. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44604-coyuntura-laboral-america-latina-caribe-futuro-trabajo-america-latina-caribe>.



OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2019), “Trabajar para un futuro más prometedor”. Disponible [en línea] [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms\\_662442.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_662442.pdf).



<sup>29</sup> Ver más [en línea] <https://www.paho.org/es/campa%C3%B1as/semana-bienestar-2020>.

<sup>30</sup> Ver más [en línea] <https://www.unodc.org/e4j/es/about-e4j/unodc-unesco-partnership.html>.

<sup>31</sup> Ver más [en línea] <https://www.cultura.cdmx.gob.mx/recintos/faro-oriente>.

## E. Preguntas

- ¿Cuáles son las mayores brechas en garantía de derechos laborales que tiene la población adulta en su país/región/territorio?
- Analice qué políticas laborales para grupos en situación de vulnerabilidad existen en su país, región o territorio e identifique cuáles grupos han quedado desprotegidos.
- Proponga una política pública que sea factible poner en marcha en su país, región o territorio para proteger los derechos laborales de alguno de los grupos en situación de vulnerabilidad que no cuenten con ella.
- Identifique los principales desafíos que el futuro del trabajo plantea en su país. Particularmente, analice las brechas de derechos laborales ante el incremento de la “gig-economy”, de la economía digital y ante la prevalencia de informalidad y el trabajo doméstico no remunerado.
- Ante los desafíos emergentes en el mundo del trabajo en su país/región/territorio ¿qué tipo de capacitación considera prioritaria? ¿cómo implementaría esta política de capacitación?

### Referencias bibliográficas

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019), *Panorama Social de América Latina 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44395-panorama-social-america-latina-2018>.

\_\_\_\_ (2018), *Sin dejar a nadie atrás. Propuestas de principios y elementos del acuerdo o contrato sobre trabajo del hogar en México* (LC/MEX/TS.2018/17), Ciudad de México, México. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43962/1/S1800786\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43962/1/S1800786_es.pdf).

\_\_\_\_ (2017), *Panorama Social de América Latina 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41598-panorama-social-america-latina-2016>.

\_\_\_\_ (2016), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40633-autonomia-mujeres-igualdad-la-agenda-desarrollo-sostenible>.

\_\_\_\_ (2015), “Etapas activa y reproductiva”, en Simone Cecchini y otros (Eds.), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38821-instrumentos-proteccion-social-caminos-latinoamericanos-la-universalizacion>.

\_\_\_\_ (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, Trigésimo Tercer Período de Sesiones de la CEPAL (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/S2010986\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/S2010986_es.pdf).

CEPAL/OEI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2020), “Educación, juventud y trabajo Habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante”, *Documento de proyectos* (LC/TS.2020/116). Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46066/4/S2000522\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46066/4/S2000522_es.pdf).

CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2020), “El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)” (LC/TS.2020/46), Informe conjunto de coyuntura laboral en América Latina y el Caribe CEPAL/OIT N° 22. Mayo de 2020. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45557-coyuntura-laboral-america-latina-caribe-trabajo-tiempos-pandemia-desafios-frente>.

\_\_\_\_ (2019), “El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: antiguas y nuevas formas de empleo y los desafíos para la regulación laboral” (LC/TS.2019/31), Informe conjunto de coyuntura laboral en América Latina y el Caribe CEPAL/OIT N° 20. Mayo de 2019. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44604-coyuntura-laboral-america-latina-caribe-futuro-trabajo-america-latina-caribe>.



CEPAL/ONUMUJERES (Comisión Económica para América Latina/Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer) (2020), "Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19: hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación". Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45916-cuidados-america-latina-caribe-tiempos-covid-19-sistemas-integrales-fortalecer>.

Katz, R. (2018), El desafío de la Cuarta Revolución Industrial en América Latina. Disponible [en línea] <https://www.telefonica.com/es/web/public-policy/blog/articulo/-/blogs/el-desafio-de-la-cuarta-revolucion-industrial-en-america-latina>.

Latinobarómetro (2018), Disponible [en línea] <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>.

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2019), "Trabajar para un futuro más prometedor". Disponible [en línea] [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms\\_662442.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_662442.pdf).

\_\_\_\_ (2018), "Informe Mundial sobre salarios 2018/2019: qué hay detrás de la brecha salarial de género", Publicación de las Naciones Unidas, Ginebra. Disponible [en línea] [https://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-wage-report/WCMS\\_650653/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-wage-report/WCMS_650653/lang--es/index.htm).

\_\_\_\_ (2017) "Informe inicial para la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, Oficina Internacional del Trabajo", Ginebra. Disponible [en línea] [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms\\_591504.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_591504.pdf).

\_\_\_\_ (2014), *Incumplimiento con el salario mínimo en América Latina. El peso de los factores económicos e institucionales*. Publicación de las Naciones Unidas, Santiago. Disponible [en línea] [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms\\_311072.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_311072.pdf).

OIT/UNICEF/PNUD/CIPPEC (Organización Internacional del Trabajo/Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/ Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) (2018), *Las políticas de cuidado en Argentina: avances y desafíos*. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] [https://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/proteccion-social/WCMS\\_635285/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/proteccion-social/WCMS_635285/lang--es/index.htm).

Rodríguez, J. M. (2020), "Cambio tecnológico y adaptación de la oferta educativa a la nueva demanda de habilidades en el Uruguay", Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/82), Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45902-cambio-tecnologico-adaptacion-la-oferta-educativa-la-nueva-demanda-habilidades>.

Weller, J., S. Gonteroy S. Campbell (2019), "Cambio tecnológico y empleo: una perspectiva latinoamericana. Riesgos de la sustitución tecnológica del trabajo humano y desafíos de la generación de nuevos puestos de trabajo", serie *Macroeconomía del Desarrollo*, N° 201 (LC/TS.2019/37). Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44637/1/S1900367\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44637/1/S1900367_es.pdf).

Este texto forma parte de una Publicación de las Naciones Unidas que fue coordinada por Simone Cecchini, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Raúl Holz, Consultor de la misma División, y Humberto Soto de la Rosa, Oficial de Asuntos Sociales de la sede subregional de la CEPAL en México. El documento contribuye a las actividades del proyecto “Leaving no one behind in Latin America and the Caribbean: strengthening institutions and social policy coherence and integration at the country level to foster equality and achieve the Sustainable Development Goals”, financiado por el undécimo tramo de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Mayor información sobre el proyecto, incluidos otros materiales relevantes, disponible en: [igualdad.cepal.org/](http://igualdad.cepal.org/)

Los autores agradecen los valiosos comentarios de Fabián Repetto a una versión anterior de este documento y de Nicole Bidegain, Fabiana Del Popolo, Andrés Espejo, María Luisa Marinho, Malva-marina Pedrero, Leandro Reboiras, Claudia Robles, Lucia Scuro, José Ignacio Suárez, Varinia Tromben, Daniela Trucco y Heidi Ullmann sobre capítulos específicos, así como el apoyo de Daniela Huneus en la preparación del documento. Agradecen, asimismo, a todos los participantes en los debates de los talleres de capacitación “Que Nadie se Quede Atrás en la Senda del Desarrollo de Panamá” (Panamá, 15 y 16 de noviembre de 2018) y “Políticas Sociales para que Nadie se Quede Atrás” (Santiago de Veraguas, 9 y 10 de abril de 2019, y Panamá, 11 y 12 de abril de 2019), organizados por la División de Desarrollo Social y la sede subregional de la CEPAL en México, en colaboración con el Gabinete Social del Gobierno de la República de Panamá. Se agradece a María Elisa Bernal, Simone Cecchini, Raúl Holz, Daniela Huneus, Francisca Miranda, Beatriz Morales, Marcelo Munch, Amalia Palma y Daniela Trucco por su generoso aporte de material fotográfico para la presente 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.

Publicación de las Naciones Unidas  
Copyright © Naciones Unidas, 2021  
Todos los derechos reservados

Esta publicación debe citarse como: S. Cecchini, R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.), *Caja de herramientas. Promoviendo la igualdad: el aporte de las políticas sociales en América Latina y el Caribe (LC/TS.2021/55)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

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](mailto: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.