

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

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



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



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.

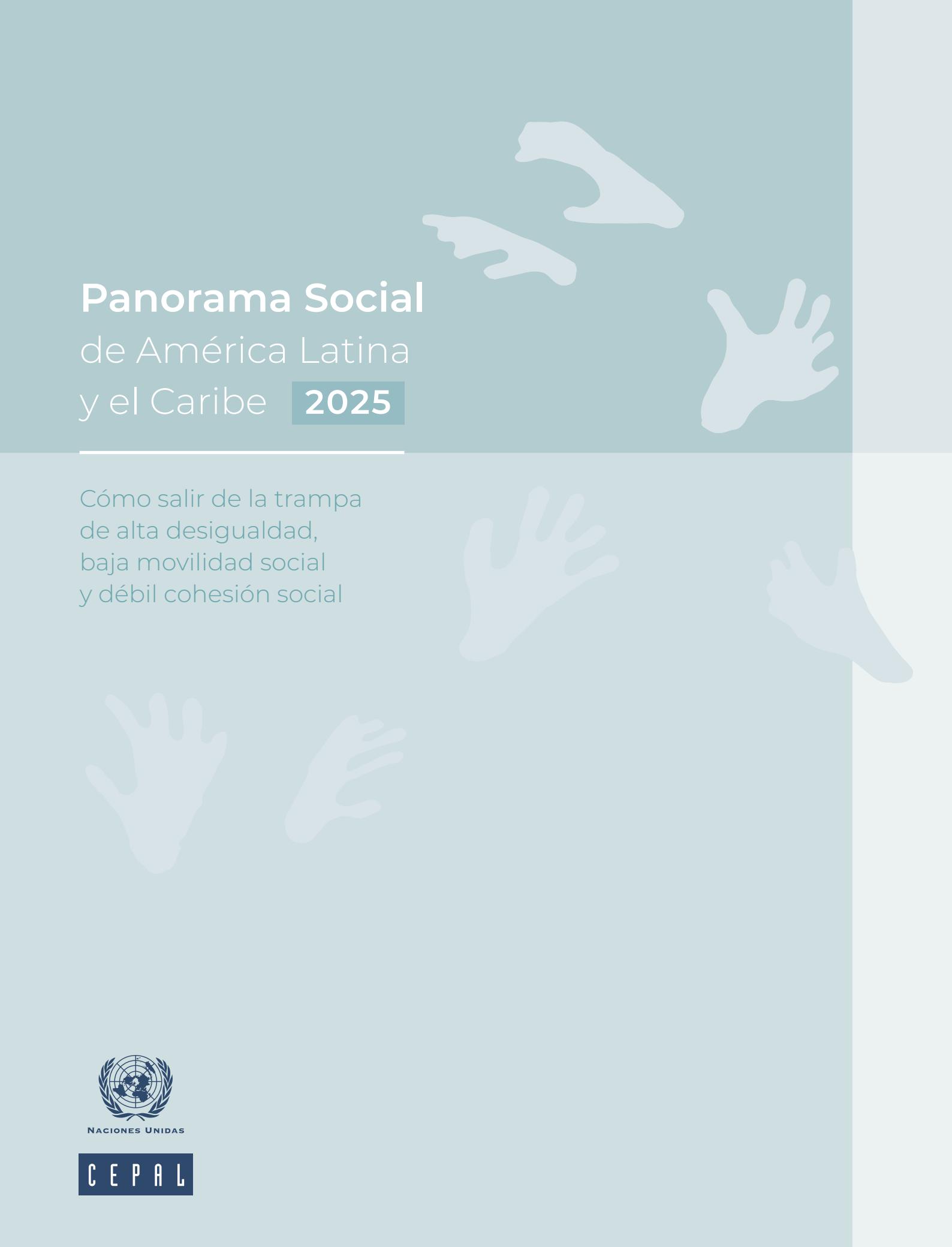
Deseo registrarme

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



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





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

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



CEPAL

José Manuel Salazar-Xirinachs

Secretario Ejecutivo

Javier Medina Vásquez

Secretario Ejecutivo Adjunto a. i.

Alberto Arenas de Mesa

Director de la División de Desarrollo Social

Rolando Ocampo

Director de la División de Estadísticas

Simone Cecchini

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

Ana Güezmes García

Directora de la División de Asuntos de Género

Sally Shaw

Directora de la División de Documentos y Publicaciones

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

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

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

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-157692-4 (versión pdf) • Número de venta: S.25.II.G.5 • LC/PUB.2025/23-P • Distribución: G

Copyright © Naciones Unidas, 2025 • Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago • S.2500422[S]

Notas explicativas:

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

La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.

La coma se usa para separar los decimales.

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

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

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

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2025*. (LC/PUB.2025/23-P).

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

Resumen ejecutivo	9
Capítulo I	
Desigualdad de ingresos y pobreza en sus múltiples dimensiones.....	37
Introducción.....	39
A. Lento progreso en la reducción de la desigualdad del ingreso.....	41
1. Tendencias recientes de la distribución del ingreso	42
2. Factores que inciden en la distribución del ingreso.....	47
B. Perspectivas complementarias sobre la pobreza y sus múltiples dimensiones	51
1. Pobreza por ingresos	51
2. Pobreza multidimensional	59
C. Reflexiones finales	69
Bibliografía	71
Anexo I.A1	72
Capítulo II	
Las desigualdades educativa y laboral como obstáculos para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo	81
Introducción.....	83
A. Desigualdad educativa y movilidad social intergeneracional	84
1. La región enfrenta una crisis de aprendizajes caracterizada por el rezago y la desigualdad.....	85
2. Hacia una medición de la desigualdad educativa	90
3. Movilidad educativa intergeneracional en América Latina	95
B. La inclusión laboral como llave maestra para reducir la desigualdad	101
1. Participación en el mercado de trabajo: avances y brechas en la inclusión laboral.....	102
2. El rendimiento de la educación y la inclusión laboral	104
3. La reducción de la informalidad como condición para la inclusión laboral y la disminución de la desigualdad	106
4. El potencial de la formalidad laboral como herramienta para reducir la pobreza y la desigualdad	109
C. Síntesis y recomendaciones para la reducción de la desigualdad en las dimensiones educativa y laboral	115
1. Recomendaciones de políticas educativas para reducir la desigualdad.....	115
2. La inclusión laboral como estrategia de reducción de la desigualdad	118
Bibliografía	120
Capítulo III	
La desigualdad de género y en otros grupos de población que se enfrentan a la exclusión, la discriminación y la vulneración de sus derechos	123
Introducción.....	125
A. Desatar los nudos estructurales y reducir la desigualdad de género para transitar hacia la sociedad del cuidado.....	125
1. Antecedentes	126
2. Acelerar los esfuerzos para desatar los nudos estructurales de la desigualdad de género	126
3. La división sexual del trabajo y la desigual organización del cuidado limitan la participación de las mujeres en los sistemas educativos y el mercado laboral.....	130
4. Hacia una educación transformadora que permita reducir la desigualdad de género y superar las trampas del desarrollo	134
5. El cuidado como un sector dinamizador de la economía	138
B. La desigualdad en los grupos de población que se enfrentan a la exclusión, la discriminación y la vulneración de sus derechos.....	139
1. Antecedentes	139
2. Territorio y educación: claves de la exclusión y la discriminación históricas de los Pueblos Indígenas.....	140
3. Desigualdad educativa y laboral de las personas migrantes internacionales	146
4. Desigualdad y discriminación según condición de discapacidad	149
C. Síntesis y recomendaciones para la reducción de la desigualdad de género y de la que enfrentan los Pueblos Indígenas, las personas migrantes internacionales y las personas con discapacidad	155
Bibliografía	157

Capítulo IV

Institucionalidad y gasto social para hacer frente a la desigualdad	161
Introducción.....	163
A. Características de la institucionalidad social para implementar políticas de inclusión y antidiscriminación	164
1. Elementos del marco jurídico-normativo de las políticas orientadas a reducir la desigualdad y protección de segmentos específicos de la población	164
2. Características organizacionales de las políticas de protección de derechos e inclusión de diversas poblaciones	169
3. Capacidades técnicas y operativas en la identificación de grupos de población en los censos y las encuestas de hogares	173
B. Evolución del gasto social en el período 2000-2024.....	177
1. Tendencias del gasto social del gobierno central en la región	179
2. Evolución del gasto social por persona.....	183
3. Gasto social por funciones de gobierno	185
4. Gasto público social en coberturas institucionales más amplias que la del gobierno central en países seleccionados	187
5. Efectos redistributivos de las transferencias públicas de ingreso en América Latina.....	188
C. Comentarios finales	194
Bibliografía	196
Anexo IV.A1	199

Publicaciones recientes de la CEPAL.....	201
---	------------

Cuadros

Cuadro I.A1.1 América Latina (16 países): indicadores de distribución del ingreso de las personas, 2014-2024	72
Cuadro I.A1.2 América Latina (16 países): tasas de pobreza extrema y pobreza, según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y cifras oficiales nacionales, 2022-2024.....	74
Cuadro I.A1.3 América Latina (16 países): indicadores de pobreza extrema y pobreza, 2014-2024.....	75
Cuadro I.A1.4 Estructura y definiciones de los indicadores del índice de pobreza multidimensional para América Latina (IPM-AL)	77
Cuadro I.A1.5 América Latina (16 países): indicadores de pobreza multidimensional, 2014-2024	78
Cuadro IV.1 Gobernanza para la inclusión social desde el enfoque de capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP).....	176
Cuadro IV.A1.1 América Latina (15 países): índice de Gini de concentración del ingreso per cápita e incidencia de la pobreza, antes y después de transferencias públicas, coeficiente de concentración de las transferencias, peso de las transferencias en el ingreso final y aporte a la reducción de la desigualdad, por tipo de transferencia, 2013-2023	199

Gráficos

Gráfico 1 América Latina (15 países) y OCDE (33 países): índice de Gini, 2014-2023.....	13
Gráfico 2 América Latina (12 países): índice de Gini, 2021, 2023 y 2024.....	16
Gráfico 3 América Latina y el Caribe (14 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (33 países): población de 15 años que se encuentra escolarizada y tiene menos de dos años de rezago, y porcentaje de estudiantes de 15 años que alcanza el nivel mínimo en matemáticas en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), según país, 2022	17
Gráfico 4 América Latina (13 países): tasa de participación laboral y desocupación, por ejes de la matriz de desigualdad social, 2023.....	19
Gráfico 5 América Latina (18 países): población en situación de pobreza extrema y de pobreza, 1990-2024 y proyecciones para 2025.....	21
Gráfico 6 América Latina (15 países): actividad principal de las personas de entre 15 y 29 años, según sexo, tramos de edad y presencia de niñas y niños (de 0 a 5 años) en el hogar, 2024	24

Gráfico 7	América Latina (8 países): porcentaje de población indígena y no indígena de 20 a 29 años que accede a la educación superior, en los quintiles territoriales primero (QT1) y último (QT5) de presencia indígena a escala de divisiones administrativas menores (DAME) y brecha étnica en cada quintil territorial, censos de la ronda de 2020.....	26
Gráfico 8	América Latina (6 países): población en edad escolar que no asiste a instituciones educativas formales, por tramos etarios según condición migratoria, censos de la ronda de 2020.....	27
Gráfico 9	América Latina y el Caribe (6 países): población en la fuerza de trabajo (15 años y más) según condición de discapacidad y sexo, censos de la ronda de 2020.....	28
Gráfico 10	América Latina (17 países): gasto público social del gobierno central, 2000-2024	30
Gráfico I.1	América Latina y el Caribe (33 países): variación anual del PIB per cápita a precios constantes en dólares, 2014-2024, 2023 y 2024	39
Gráfico I.2	América Latina (12 países): variación anual del ingreso per cápita laboral y del hogar medido en líneas de pobreza, 2024.....	40
Gráfico I.3	América Latina (16 países): ingreso percibido por los deciles I, I a IV y X, 2024.....	43
Gráfico I.4	América Latina (12 países): índice de Gini, 2021, 2023 y 2024.....	43
Gráfico I.5	América Latina (16 países): índice de Gini, por países, 2000-2014 y 2014-2024	44
Gráfico I.6	América Latina (16 países): participación en el ingreso e índice de Gini de la población adulta, de acuerdo con los datos de ingreso ajustado, 2014-2023.....	47
Gráfico I.7	América Latina (12 países): contribución de la variación de cada fuente de ingreso y la proporción de personas adultas a la variación del índice de Gini, 2021-2024	49
Gráfico I.8	América Latina (12 países): contribución de la variación de los componentes del ingreso laboral a la variación del índice de Gini, 2021-2024	50
Gráfico I.9	América Latina (18 países): población en situación de pobreza extrema y pobreza, 1990-2024 y proyecciones para 2025.....	52
Gráfico I.10	América Latina (13 países): variación de las tasas de pobreza extrema y pobreza, 2024	53
Gráfico I.11	América Latina (16 países): variación anual de las tasas de pobreza extrema y pobreza, 2014-2024	54
Gráfico I.12	América Latina (18 países): pobreza extrema y pobreza por sexo, zona de residencia, grupo de edad, condición étnica y racial, 2024	56
Gráfico I.13	América Latina (12 países): contribución de las variaciones de las distintas fuentes de ingreso a los cambios en la pobreza, por grupos de países, 2024.....	57
Gráfico I.14	América Latina (15 países): incidencia de la pobreza multidimensional, 2014-2024	62
Gráfico I.15	América Latina (16 países): incidencia, intensidad e incidencia ajustada de la pobreza multidimensional, alrededor de 2024	63
Gráfico I.16	América Latina (15 países): contribuciones relativas de las dimensiones y privaciones a la pobreza multidimensional, 2014 y 2024	64
Gráfico I.17	América Latina (14 países): pobreza multidimensional, por zona de residencia, 2014-2024	65
Gráfico I.18	América Latina (15 países): pobreza multidimensional, por grupos de edad, 2014-2024.....	66
Gráfico I.19	América Latina (15 países): pobreza multidimensional, por quintiles de ingreso, 2014-2024	67
Gráfico I.20	América Latina (15 países): disparidad de género en la privación multidimensional individual, población de 20 a 59 años, 2014-2024	68
Gráfico I.21	América Latina (15 países): contribuciones relativas de las carencias a la privación multidimensional individual, por género, 2014 y 2024	69
Gráfico II.1	América Latina y el Caribe (14 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (33 países): estudiantes con bajo nivel de rendimiento académico en la prueba PISA 2022, por asignatura, sexo y país.....	86
Gráfico II.2	América Latina (11 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (29 países): estudiantes con bajo nivel de rendimiento académico en matemáticas en la prueba PISA 2022, por tipo de institución de educación y país.....	87
Gráfico II.3	América Latina (8 países): puntaje promedio en la prueba PISA de matemáticas y brecha de puntaje entre cuartiles extremos de estatus económico, social y cultural, 2012 y 2022	88

Gráfico II.4	América Latina (13 países): índice de desigualdad de resultados educativos ajustado por acceso, resultado promedio y desviación estándar (sin y con ajuste por acceso) de resultados en la prueba de matemáticas PISA 2022, por país	91
Gráfico II.5	América Latina (11 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (24 países): índice bidimensional de desigualdad de oportunidades educativas (IBE), 2012 y 2022.....	94
Gráfico II.6	América Latina (16 países): proporción de jóvenes de 25 a 29 años que aún viven con al menos uno de sus progenitores y que completaron distintos niveles educativos, según el mayor nivel educativo alcanzado por la madre o el padre, alrededor de 2002, 2014 y 2023.....	98
Gráfico II.7	América Latina y el Caribe (21 países): tasa de crecimiento del número de personas ocupadas y del PIB, 1970-2024	102
Gráfico II.8	América Latina (13 países): tasa de participación laboral y desocupación, por ejes de la matriz de la desigualdad social, 2023	103
Gráfico II.9	América Latina (13 países): relación entre el ingreso esperado de una persona con educación formal y el de una persona sin educación formal, por año adicional de estudio, 2003 y 2023	105
Gráfico II.10	América Latina (11 países): tasas de ocupación informal, por sexo, grupo de edad y zona geográfica, alrededor de 2024	107
Gráfico II.11	América Latina (13 países): ingreso laboral esperado para una mujer de 40 años, por tipo de empleo y años de estudio, 2023	108
Gráfico II.12	América Latina (13 países): efectos de la formalización de categorías específicas de trabajadores informales en los ingresos laborales, la reducción de la pobreza y la desigualdad del mercado de trabajo, alrededor de 2023	111
Gráfico II.13	América Latina (13 países): efectos de la formalización de los trabajadores informales en la reducción de la pobreza y la desigualdad, alrededor de 2023	114
Gráfico III.1	América Latina (15 países): actividad principal de las personas de 15 a 29 años, según quintil de ingresos y tramo etario, 2024	131
Gráfico III.2	América Latina (15 países): actividad principal de las personas de entre 15 y 29 años, según sexo, tramos de edad y presencia de niñas y niños (de 0 a 5 años) en el hogar, 2024	132
Gráfico III.3	América Latina y el Caribe (15 países): proporción de mujeres de entre 20 y 24 años que estaban casadas o en una unión estable antes de cumplir los 18 años, según quintil de ingresos, último año con datos disponibles.....	133
Gráfico III.4	América Latina y el Caribe (17 países): personas graduadas en programas de educación terciaria de las áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM), según sexo y país, 2023	135
Gráfico III.5	América Latina y el Caribe (17 países): personas graduadas en programas de educación terciaria relacionados con la enseñanza, la salud y el bienestar (sector ampliado de los cuidados), según sexo y país, 2023	137
Gráfico III.6	América Latina (8 países): índice de disimilitud de la población indígena según divisiones administrativas mayores (DAM) y divisiones administrativas menores (DAME), censos de la ronda de 2020	142
Gráfico III.7	América Latina (8 países): índice de disimilitud de la población indígena urbana y rural, según divisiones administrativas mayores (DAM), censos de la ronda de 2020.....	142
Gráfico III.8	América Latina (8 países): población indígena y no indígena de 20 a 29 años que accede a la educación superior, en los quintiles territoriales primero (QT1) y último (QT5) de presencia indígena a escala de divisiones administrativas mayores (DAM), según porcentaje de población indígena y brecha étnica en cada quintil territorial, censos de la ronda de 2020	144
Gráfico III.9	América Latina (8 países): porcentaje de población indígena y no indígena de 20 a 29 años que accede a la educación superior, en los quintiles territoriales primero (QT1) y último (QT5) de presencia indígena a escala de divisiones administrativas menores (DAME) y brecha étnica en cada quintil territorial, censos de la ronda de 2020	145

Gráfico III.10	América Latina (6 países): población en edad escolar que no asiste a instituciones educativas formales, por tramos etarios y según condición migratoria, censos de la ronda de 2020	147
Gráfico III.11	América Latina (8 países): fuerza de trabajo con 13 años de estudio o más, según condición migratoria, 2022-2023	148
Gráfico III.12	América Latina (7 países): distribución de la población ocupada por categoría ocupacional, según condición migratoria, 2022-2023	149
Gráfico III.13	América Latina y el Caribe (6 países): promedio de años de estudio de la población de 30 a 59 años según condición de discapacidad y sexo, censos de la ronda de 2020.....	152
Gráfico III.14	América Latina y el Caribe (6 países): nivel educativo de la población de 30 a 59 años según condición de discapacidad y sexo, censos de la ronda de 2020.....	152
Gráfico III.15	América Latina y el Caribe (6 países): población en la fuerza de trabajo (15 años y más) según condición de discapacidad y sexo, censos de la ronda de 2020.....	153
Gráfico III.16	América Latina y el Caribe (7 países): tasa de ocupación entre la población de 15 a 59 años, según situación de discapacidad y sexo, 2021-2023	154
Gráfico III.17	América Latina y el Caribe (7 países): población en hogares con al menos una persona con discapacidad, según quintiles de ingresos, 2021-2023	155
Gráfico IV.1	América Latina y el Caribe (33 países): marco constitucional de las políticas de igualdad, no discriminación y protección de segmentos específicos de la población	165
Gráfico IV.2	América Latina y el Caribe (26 países): evolución de los ministerios u otras instancias dedicadas al desarrollo social, 1975-2025.....	170
Gráfico IV.3	América Latina y el Caribe (33 países): autoridades a cargo de las políticas de protección de derechos de diversos grupos de población.....	171
Gráfico IV.4	América Latina y el Caribe (26 países): instancias de coordinación especializada por grupos de población históricamente excluidos.....	172
Gráfico IV.5	América Latina y el Caribe (33 países): incorporación de preguntas para identificar grupos de población y sentimientos de discriminación en censos poblacionales	173
Gráfico IV.6	América Latina y el Caribe (31 países): incorporación de preguntas para identificar grupos de población y sentimientos de discriminación en encuestas de hogares.....	175
Gráfico IV.7	América Latina (17 países): gasto público social del gobierno central, 2000-2024	179
Gráfico IV.8	El Caribe (7 países): gasto público social del gobierno central, 2008-2024	180
Gráfico IV.9	América Latina y el Caribe (24 países): gasto público social del gobierno central, por países y subregiones, 2023 y 2024	181
Gráfico IV.10	América Latina y el Caribe (24 países): tasa de crecimiento anual promedio del gasto social del gobierno central, por subregiones, 2011-2024	182
Gráfico IV.11	América Latina y el Caribe (24 países): tasa de crecimiento anual del gasto social del gobierno central, por países y subregiones, 2023 y 2024	183
Gráfico IV.12	América Latina y el Caribe (24 países): gasto público social per cápita del gobierno central, por subregiones, 2000-2024.....	184
Gráfico IV.13	América Latina y el Caribe (24 países): gasto público social del gobierno central, por funciones de gobierno, 2000-2024.....	185
Gráfico IV.14	América Latina (11 países): gasto público social según cobertura institucional, 2024 o año más reciente disponible	188
Gráfico IV.15	América Latina (11 países): curvas de Lorenz e índice de Gini del ingreso per cápita disponible antes y después de transferencias, y de los distintos tipos de transferencias públicas, alrededor de 2023	189
Gráfico IV.16	América Latina (11 países): incidencia de la pobreza y la pobreza extrema antes y después de transferencias en la población total y la población de 65 años y más, 2014 y 2023.....	193

Recuadros

Recuadro I.1	Escenarios sobre la desigualdad de ingresos mediante mediciones complementarias	45
Recuadro I.2	Descomposición de la variación de la pobreza y la desigualdad por fuentes de ingreso y variables demográficas	48
Recuadro I.3	América Latina y el Caribe: índices de pobreza multidimensional nacionales	60
Recuadro II.1	Persistencia de desigualdades en la educación en el Caribe	88
Recuadro II.2	Metodología de construcción del índice bidimensional de desigualdad de oportunidades educativas	92
Recuadro II.3	Ánalysis de la movilidad educativa intergeneracional: selección de casos y aplicación del modelo de diferencias uniformes (UNIDIFF)	96
Recuadro II.4	Estimación de los efectos de la formalización del empleo en el ingreso laboral, la pobreza y la desigualdad mediante modelos de aprendizaje supervisado	109
Recuadro III.1	La desigualdad de género en el ámbito de la digitalización: consecuencias para América Latina y el Caribe	135
Recuadro III.2	Derechos colectivos y territoriales indígenas: estándares internacionales y deficiencias de implementación	140
Recuadro III.3	Retos para elaborar estadísticas sobre las personas con discapacidad	150
Recuadro IV.1	América Latina y el Caribe: información estadística sobre el gasto público social	177
Recuadro IV.2	Medidas para el análisis del efecto redistributivo de las transferencias públicas	190

Diagramas

Diagrama 1	Diez propuestas para un pacto por el desarrollo social inclusivo	12
Diagrama 2	La matriz de la desigualdad social en América Latina y el Caribe	15
Diagrama 3	Estrategias para reducir la desigualdad educativa	18
Diagrama 4	Estrategias y políticas laborales orientadas a la reducción de la desigualdad	20
Diagrama I.1	Estructura del índice de pobreza multidimensional para América Latina (IPM-AL)	60
Diagrama II.1	Estrategias para reducir la desigualdad educativa	116
Diagrama II.2	Estrategias y políticas laborales orientadas a la reducción de la desigualdad	118

Infografía

Infografía II.1	América Latina (15 países): distribución de los jóvenes de 25 a 29 años por nivel educativo, nivel educativo alcanzado por sus padres y grupos de países según la desigualdad en la distribución del ingreso, alrededor de 2023	99
Infografía III.1	América Latina y el Caribe: datos seleccionados sobre los nudos estructurales de la desigualdad de género, 2023-2025	127

Resumen ejecutivo

A. Antecedentes

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

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

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

La Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social¹, celebrada en Qatar entre el 4 y el 6 de noviembre de 2025, ha sido una oportunidad histórica para avanzar en la consecución de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y reducir la desigualdad, fortalecer la cohesión social y afianzar la democracia a través de un pacto por el desarrollo social inclusivo (CEPAL, 2025b; Naciones Unidas, 2025). Tras 30 años desde la celebración de la Primera Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, los países del mundo se reunieron en Qatar con el propósito de reafirmar su compromiso con el desarrollo social inclusivo; acordar la promoción de políticas que garanticen la erradicación de la pobreza y el hambre y la reducción de la desigualdad, y que promuevan la cohesión social y la movilidad económica, y reforzar la gobernanza, cooperación internacional y el papel de la sociedad civil en la implementación de políticas efectivas para el desarrollo sostenible.

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

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

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

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

Diagrama 1

Diez propuestas para un pacto por el desarrollo social inclusivo

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

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

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

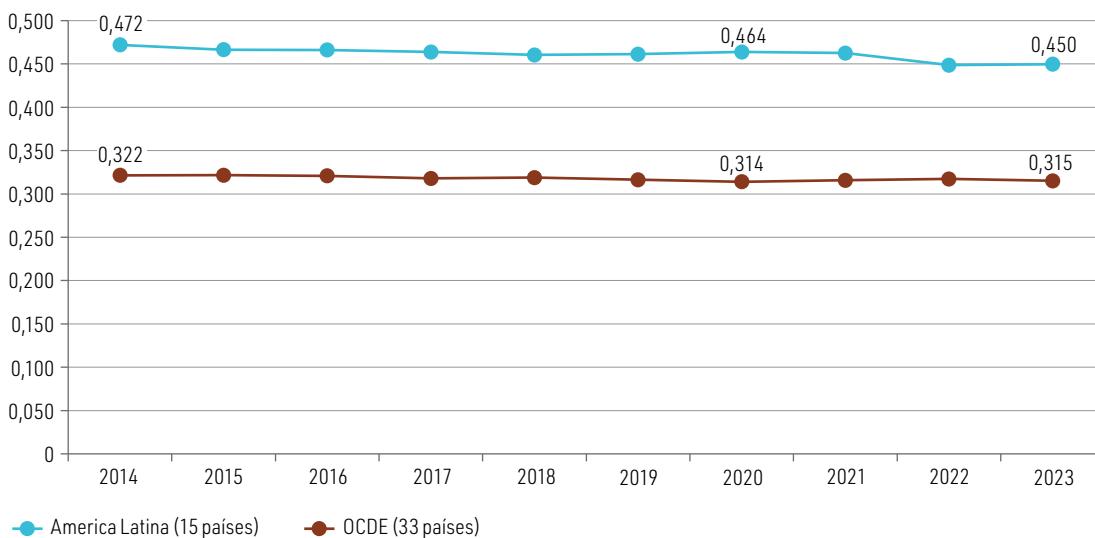
De este modo, la CEPAL se compromete a apoyar a los países de la región con el fin de que se realicen los esfuerzos necesarios para cumplir el pacto. Enfrentar la elevada y persistente desigualdad de la región es uno de los desafíos principales para lograr este objetivo, y es fundamental ejecutar acciones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

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

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

Gráfico 1

América Latina (15 países) y OCDE (33 países): índice de Gini, 2014-2023^a



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

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

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

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

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

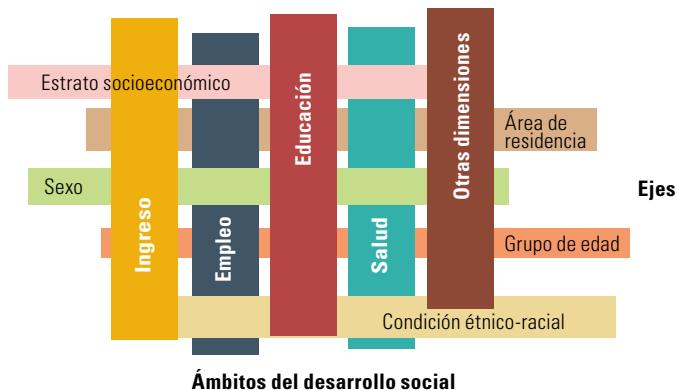
Si bien, tradicionalmente, la desigualdad se ha medido en términos de ingresos, hoy en día existe amplio consenso sobre su carácter multidimensional, que va más allá de las disparidades de ingresos (CEPAL, 2016, 2024b; Bourguignon, 2024; Foster y Lokshin, 2024). La desigualdad es un fenómeno multidimensional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

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

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

Diagrama 2

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



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

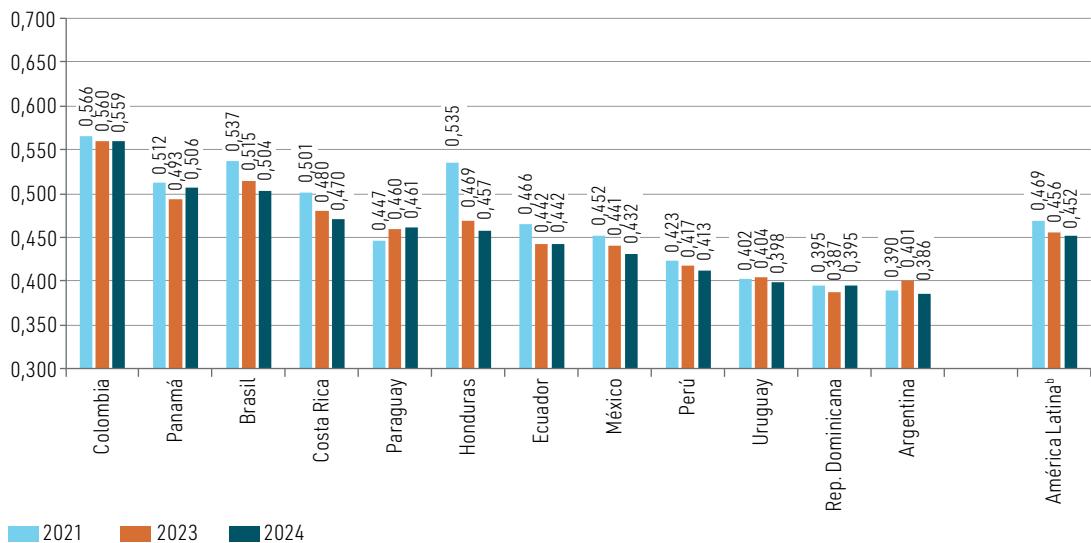
E. La desigualdad de ingresos se mantiene alta, con una leve tendencia a la baja

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

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

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

Gráfico 2

América Latina (12 países): índice de Gini, 2021, 2023 y 2024^a

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

^a Los datos de 2021 y 2023 de México corresponden a 2020 y 2022. Los datos del Paraguay no son estrictamente comparables entre 2021 y los años posteriores.

^b Promedio simple de 12 países.

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

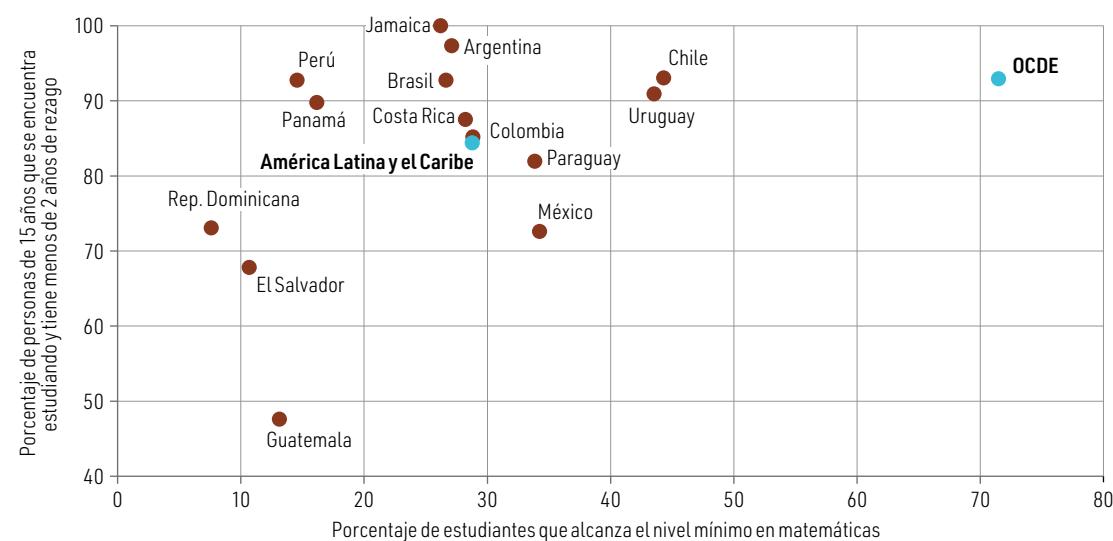
F. Las debilidades de los sistemas educativos reproducen la desigualdad: urge impulsar una educación de calidad en la región

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

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

Gráfico 3

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



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

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

^b El nivel mínimo es el nivel 2 de logro en la prueba de matemáticas.

En respuesta a la necesidad de avanzar en la medición multidimensional de la desigualdad, el capítulo II presenta una propuesta orientada a promover la medición de la desigualdad educativa a través del índice bidimensional de desigualdad de oportunidades educativas². Al considerar los resultados del índice de desigualdad de resultados educativos ajustado por acceso, que incorpora a estudiantes fuera del sistema escolar, y el índice bidimensional de desigualdad de oportunidades educativas, que combina en un mismo indicador las desigualdades de cobertura y resultados,

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

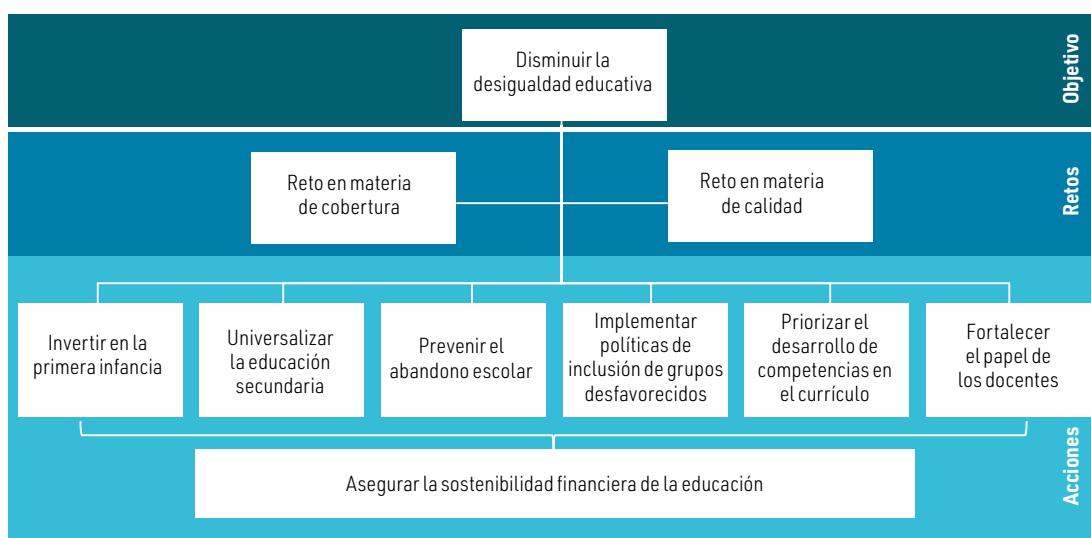
se observa la persistencia de la desigualdad educativa, tanto en términos de cobertura como de aprendizajes. De acuerdo con esos datos, la desigualdad de resultados educativos se incrementa significativamente al incluir la cobertura. De igual manera, los datos muestran que la desigualdad de oportunidades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

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

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

Diagrama 3

Estrategias para reducir la desigualdad educativa



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

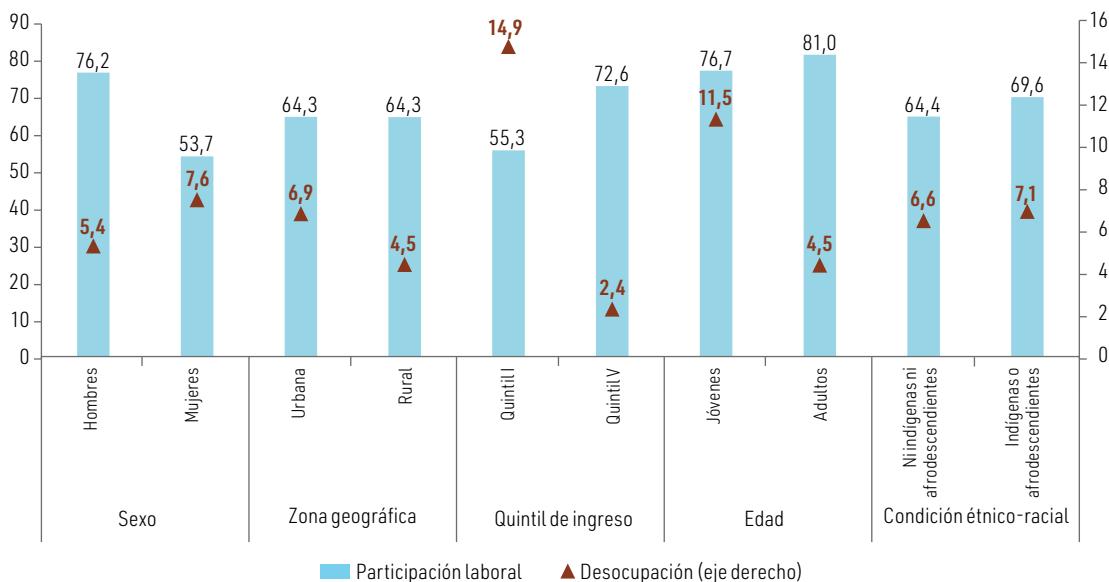
G. Persisten diversos obstáculos para la inclusión laboral y la formalización del empleo es fundamental para reducir la desigualdad

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

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

Gráfico 4

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



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

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

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

^b Los datos relativos al Estado Plurinacional de Bolivia corresponden a 2021 y los de Chile y México a 2022.

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

En el capítulo II se aplica una metodología³ para estimar el cambio que se produciría en los ingresos laborales de las personas que actualmente ocupan empleos informales si estos fueran formales y, de ese modo, obtener una aproximación del impacto potencial de la formalización sobre el bienestar de la población. Las simulaciones presentadas muestran que, si todas las personas trabajadoras informales accedieran a empleos formales, sus ingresos promedio aumentarían un 29% y sus niveles de pobreza se reducirían entre el 24,3% y el 12,1%, mientras que el coeficiente de Gini del conjunto de los ingresos laborales disminuiría en un 14%. Por tanto, avanzar en la formalización es una vía concreta para mejorar el bienestar económico y las condiciones de vida de las personas. Es fundamental que este proceso se promueva con una perspectiva sensible a las diferencias, y que se tengan en cuenta las brechas que afectan especialmente a grupos históricamente excluidos y discriminados.

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

Diagrama 4

Estrategias y políticas laborales orientadas a la reducción de la desigualdad

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

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

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

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

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

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

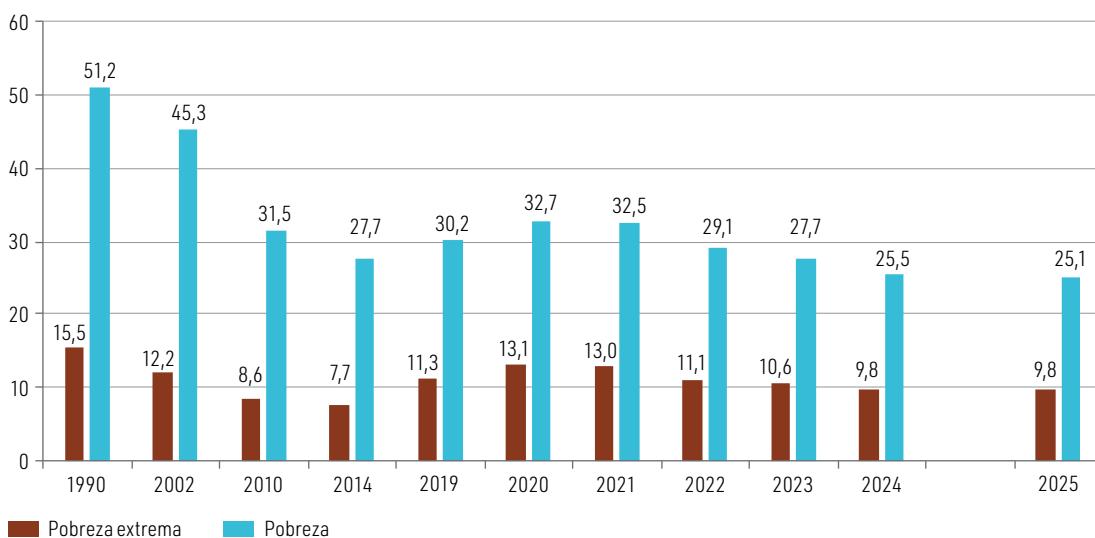
Con relación a la pobreza monetaria, en 2024 el 25,5% de la población regional estaba en situación de pobreza, lo que supone una disminución de 2,2 puntos porcentuales respecto de 2023 y de más de 7 puntos porcentuales en comparación con 2020⁴, por lo que alcanzó la tasa más baja registrada desde que hay registro comparable (véase el gráfico 5). Por su parte, la pobreza extrema llegó al 9,8% en 2024, 0,7 puntos porcentuales menos que en 2023, de modo que los avances fueron más modestos que en el caso de la pobreza total. La pobreza extrema aún supera en 2,1 puntos porcentuales el nivel registrado en 2014, cuando se alcanzó el valor más bajo de las últimas tres décadas. Cabe mencionar que la fuente que más impacto tuvo en las variaciones de la pobreza en todos los países, tanto en su reducción como en su aumento, fue el ingreso por trabajo asalariado.

Gráfico 5

América Latina (18 países)^a: población en situación de pobreza extrema y de pobreza,

1990-2024 y proyecciones para 2025

(En porcentajes)



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

^a Promedio ponderado. Países incluidos de América Latina: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

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

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

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

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

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

Al considerar la realidad de los países, se observa una amplia heterogeneidad. Así, mientras que Guatemala, Honduras y El Salvador registraban una incidencia de la pobreza multidimensional superior al 50% hacia 2024, en Costa Rica, el Uruguay y Chile afectaba a menos del 6% de la población⁵. Los países con mayor incidencia de la pobreza registran también la pobreza más intensa: en Guatemala y Honduras, las personas pobres experimentaban carencias en más de dos dimensiones, en promedio, mientras que en Chile, el Uruguay y Costa Rica las experimentaban en menos de una dimensión y media.

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

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

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

El primero de estos nudos es la desigualdad socioeconómica y la persistencia de la pobreza en el marco de un modelo de crecimiento excluyente. Aunque la pobreza monetaria ha disminuido en términos agregados en la región, el índice de feminidad de la pobreza ha ido subiendo, de 105 en 2003 a 113 en 2013 (Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres [CEPAL y ONU-Mujeres], 2025) y 123 en 2024, de manera que las mujeres siguen sobrerepresentadas en los hogares con menores recursos y enfrentan mayores dificultades de inclusión laboral. Asimismo, la pobreza multidimensional⁶ individual afecta en mayor medida a las mujeres que a los hombres, lo que se explica principalmente por una mayor privación en la dimensión de empleo: el peso de esta carencia es casi tres veces mayor en las mujeres que en los hombres (CEPAL, 2025d). Esto responde a las desigualdades existentes en la distribución del trabajo remunerado y no remunerado y en la organización social del cuidado. Este tipo de análisis refuerza la necesidad de avanzar en políticas integrales que vinculen las políticas laborales con las políticas de cuidado y la corresponsabilidad de los cuidados entre géneros, Estado, sector privado y familias.

El segundo nudo estructural hace referencia a la persistente división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado, que sitúan a las mujeres como las principales responsables del trabajo de cuidados, un trabajo esencial para el sostenimiento de la vida. En los diez países de la región⁷ que han calculado el valor monetario del trabajo no remunerado de los hogares, este representaría entre el 19% y el 27% del PIB. Esto se da en un contexto de creciente demanda de cuidados impulsado por cambios demográficos, epidemiológicos y climáticos que, junto con la menor disponibilidad de tiempo y de personas para cuidar, configuran una crisis de cuidados que corre el riesgo de profundizarse (CEPAL, 2025e).

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

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

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

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

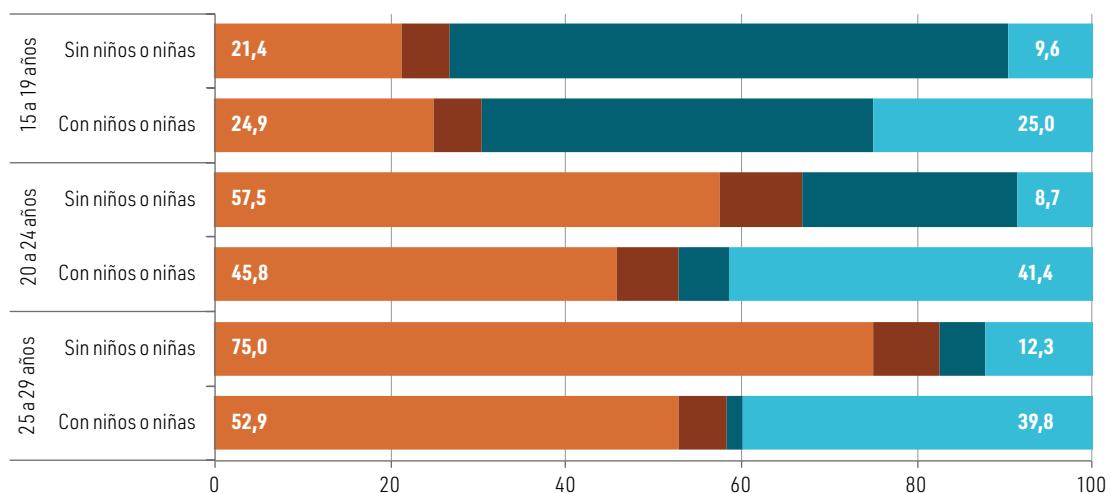
⁷ Los países que cuentan con estos datos son: Argentina (2020), Chile (2025), Colombia (2021), Costa Rica (2022), Ecuador (2017), El Salvador (2017), Guatemala (2014), México (2021), Perú (2010) y Uruguay (2021).

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

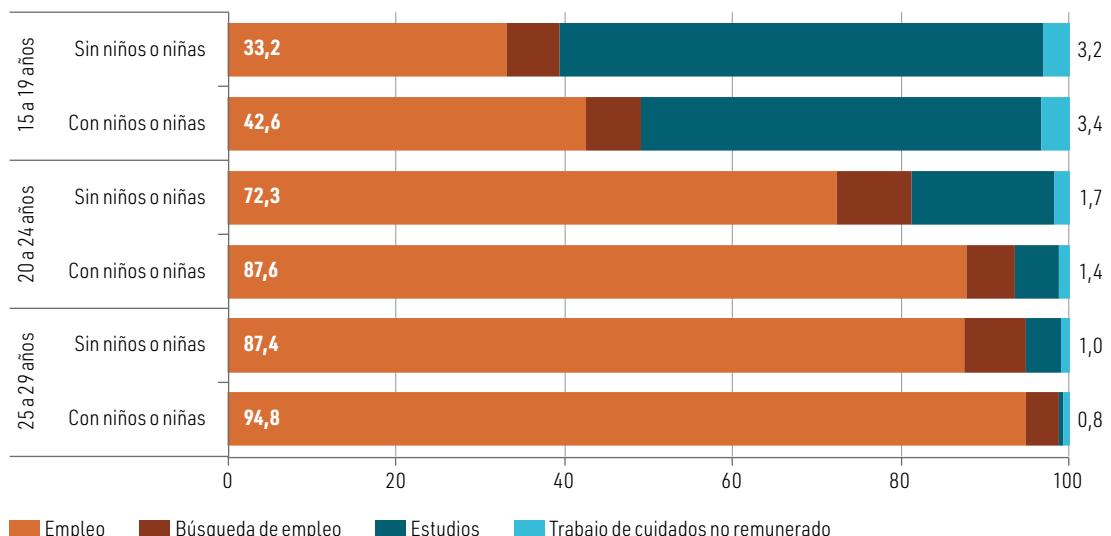
Gráfico 6

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

A. Mujeres



B. Hombres



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

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

^b Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia y El Salvador corresponden a 2023 y los de Chile, a 2022.

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

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

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

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

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

Gráfico 7

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

(En porcentajes y razón No indígenas/Indígenas)



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

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

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

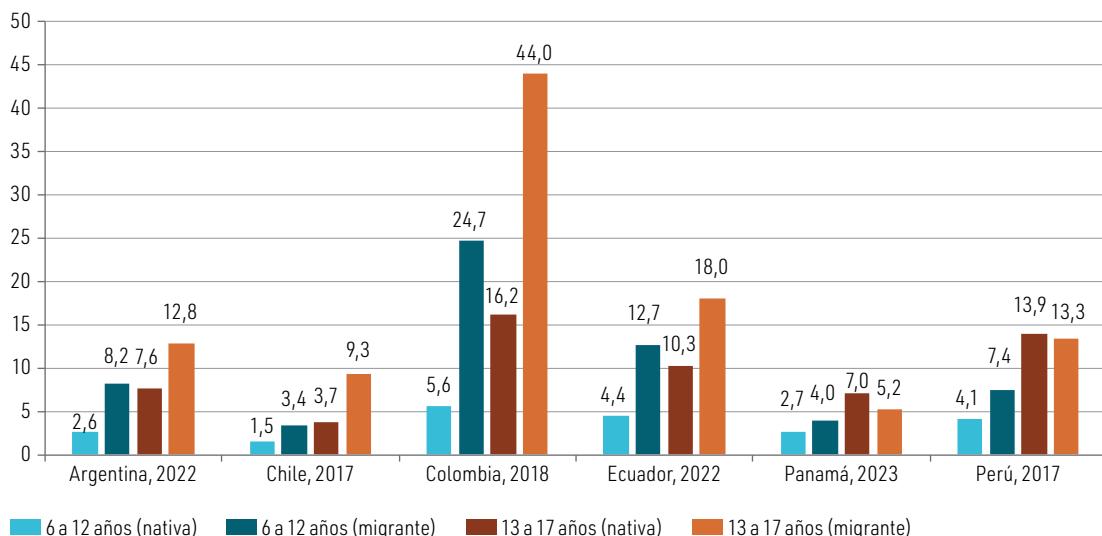
Abordar las desigualdades que enfrentan los Pueblos Indígenas implica reconocer su identidad y sus derechos como tales, su defensa de territorios ancestrales, teniendo en cuenta su diversidad territorial, cultural y sociopolítica, y garantizar el ejercicio de los derechos colectivos reconocidos. Además,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

Por otra parte, al considerar la situación de las personas migrantes internacionales, se constata que, si bien América Latina y el Caribe sigue registrando una emigración neta negativa, y sus saldos migratorios negativos son cada vez mayores⁸ (Naciones Unidas, 2024), en las últimas décadas la inmigración se ha vuelto más común para numerosos países de la región por el creciente flujo intrarregional (CEPAL, 2023a). Este grupo de población enfrenta diversos obstáculos para ejercer sus derechos, y se observa, por ejemplo, que la exclusión educativa afecta de manera significativa y desproporcionada a niñas, niños y adolescentes migrantes (véase el gráfico 8).

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

Gráfico 8

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



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

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

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

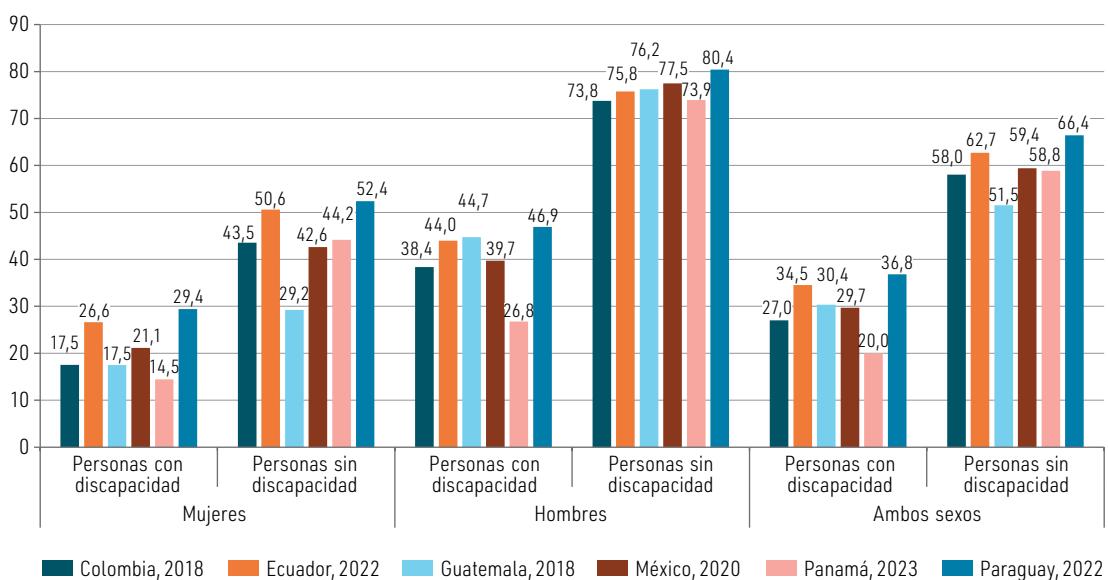
Para avanzar en su inclusión laboral, es preciso contar con programas que brinden orientación para la búsqueda de empleo; facilitar su acceso a programas nacionales y locales de empleo y emprendimiento, y promover la certificación de competencias y el desarrollo de habilidades técnicas. Son útiles, asimismo,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

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

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

Gráfico 9

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



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

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

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

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

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

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

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

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

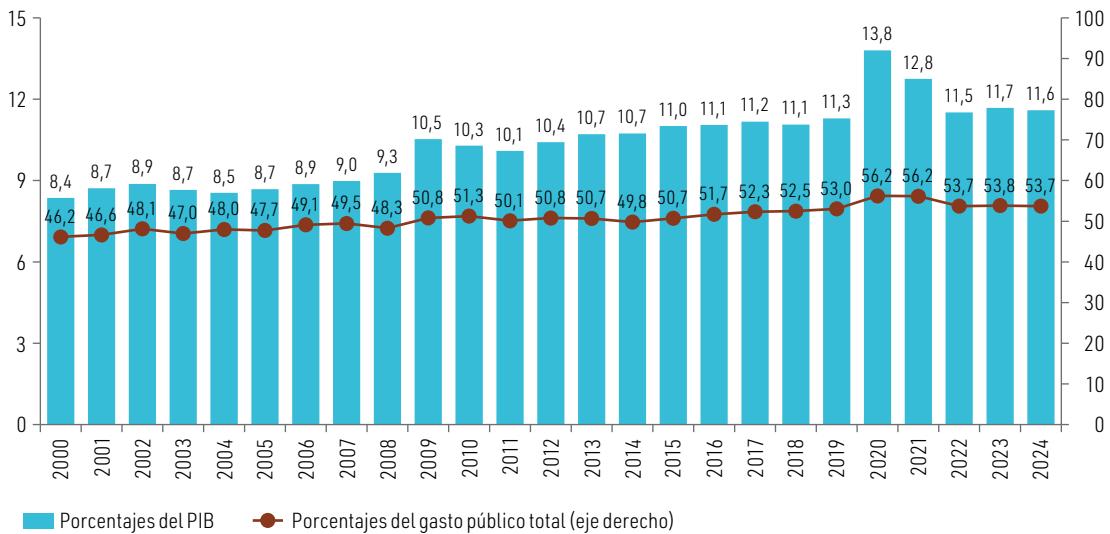
de Pueblos Indígenas y afrodescendientes, y la situación de discapacidad y nacionalidad, entre otros. No obstante, sigue habiendo desafíos relacionados con la calidad y disponibilidad de estos datos, y con la regularidad con que se recopilan.

L. El gasto social se ha estabilizado tras la pandemia

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

Gráfico 10

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



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

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

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

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

Así, tres países gastan más del 15% del PIB, mientras que otros siete presentan un gasto inferior al 10% del PIB⁹. A nivel subregional, en los siete países del Caribe de los que se cuenta con información (Bahamas (Las), Belice, Barbados, Guyana, Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tabago), el nivel de gasto social promedio del gobierno central fue del 11% del PIB en 2024, por lo que se mantiene la tendencia a la estabilización en los últimos años, mientras que los 17 países de América Latina indican un 11,6% del PIB (0,1 puntos porcentuales menos que el año anterior).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

N. Presentación y resumen de los contenidos de los capítulos

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

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

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

Por su parte, el capítulo III aborda la desigualdad de género, así como la desigualdad, la discriminación y las violaciones de derechos humanos como un factor transversal que afecta a determinados

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

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

Bibliografía

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

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023a). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/18-P/Rev.1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023b). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/11-P/Rev.1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024a). *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas* (LC/SES.40/3-P/-*).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024b). *La trampa de la alta desigualdad y baja movilidad social en América Latina y el Caribe: un obstáculo para el desarrollo social inclusivo y sostenible*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024c). *Reducir la desigualdad y avanzar hacia el desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: desafíos, prioridades y mensajes de cara a la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social* (LC/MDS.6/3).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024d). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/21-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024e). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/10-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024f). *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/15-P/Rev.1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025a). Camino a la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 2025: hacia un pacto por el desarrollo social inclusivo. *Informe Especial de la CEPAL*. (1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025b). *América Latina y el Caribe a 30 años de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: hacia un pacto mundial por el desarrollo social inclusivo* (LC/CDS.6/3).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025c). *Compromiso de Tlatelolco: una década de acción para el logro de la igualdad sustantiva de género y la sociedad del cuidado*. <https://conferenciamujer.cepal.org/16/es/documentos/compromiso-tlatelolco>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2025d). Índice de pobreza multidimensional para América Latina. *Metodologías de la CEPAL*. (7) (LC/PUB.2025/3-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025e). *La sociedad del cuidado: gobernanza, economía política y diálogo social para una transformación con igualdad de género* (LC/CRM.16/3).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025f). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/27-P/Rev.1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. (2025). *La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda Regional de Género en América Latina y el Caribe: indicadores de género a 2024* (LC/TS.2025/8).
- Foster, J. E. y Lokshin, M. M. (2024). Multidimensional and specific inequalities. *Policy Research Working Paper*. (10748). Banco Mundial.
- Naciones Unidas. (2024). *International Migrant Stock 2024* [base de datos]. <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>
- Naciones Unidas. (2025, 5 de septiembre). *Doha Political Declaration of the “World Social Summit” under the title “the Second World Summit for Social Development”*.
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2023). Repensar, reimaginar, transformar: los “qué” y los “cómo” para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible. *Revista CEPAL*. (141) (LC/PUB.2023/29-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Salazar-Xirinachs, J. M. y Boeninger Sempere, A. (2025). *Capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) para la gestión de las transformaciones: fundamentos para un nuevo paradigma* (LC/TS.2025/56).
- Salazar-Xirinachs, J. M. y Llinás, M. (2023). Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el papel de las políticas de desarrollo productivo. *Revista CEPAL*. (141) (LC/PUB.2023/29-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CAPÍTULO

Desigualdad de ingresos y pobreza en sus múltiples dimensiones

Introducción

- A. Lento progreso en la reducción de la desigualdad del ingreso
- B. Perspectivas complementarias sobre la pobreza y sus múltiples dimensiones
- C. Reflexiones finales

Bibliografía

Anexo I.A1

Introducción

América Latina y el Caribe enfrenta desde hace décadas desafíos estructurales persistentes que combinan una alta desigualdad, una baja movilidad social y una débil cohesión social. Estas problemáticas reflejan tanto las limitaciones en la capacidad de los hogares para generar ingresos suficientes como la concentración histórica de activos productivos, la segmentación del mercado laboral y las brechas en el acceso a servicios sociales básicos. Esta situación muestra que el crecimiento económico, por sí solo, no es suficiente: es preciso transformar las estructuras distributivas y avanzar hacia modelos de desarrollo más inclusivos y sostenibles.

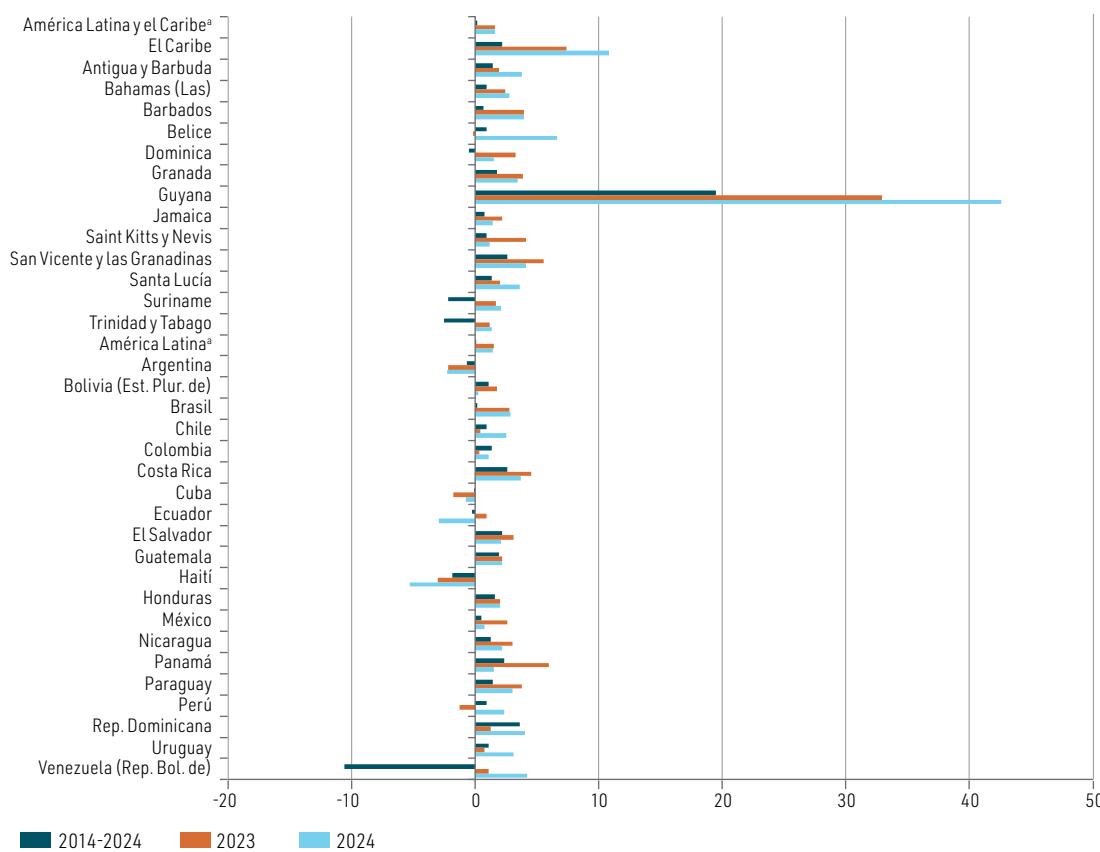
En un escenario de bajo dinamismo económico y laboral, presionado por un contexto internacional caracterizado por crecientes tensiones comerciales y geopolíticas, el crecimiento del PIB per cápita en la región ha sido modesto en los últimos años. Tras la fuerte contracción registrada en 2020 (-7,7%), se observó una recuperación en los años siguientes, aunque con una pérdida significativa de impulso: creció un 6,3% en 2021, un 3,4% en 2022, un 1,6% en 2023 y un 1,5% en 2024. El crecimiento reciente ha sido superior en el Caribe (7,3% en 2023 y 10,8% en 2024), aunque buena parte de ello se explica por el fenómeno observado en Guyana, donde la producción petrolífera se ha traducido en tasas de crecimiento del 33,0% en 2023 y del 42,6% en 2024. En América Latina, las tasas observadas han sido bastante menores: 1,5% en 2023 y 1,4% en 2024 (véase el gráfico I.1).

Gráfico I.1

América Latina y el Caribe (33 países): variación anual del PIB per cápita a precios constantes

en dólares, 2014-2024, 2023 y 2024

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2025). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2025* (LC/PUB.2025/12-P).

^a La tasa de crecimiento promedio del PIB per cápita en América Latina y en América Latina y el Caribe para el período 2014-2024 fue del 0,1% anual.

La desaceleración del crecimiento ha sido generalizada en la región, y ha afectado tanto el consumo privado como la formación bruta de capital fijo. El consumo privado, principal motor del PIB, ha perdido dinamismo, al crecer a un ritmo menor debido a la débil creación de empleo, la baja confianza de los consumidores y las altas tasas de interés. La inversión, por su parte, se ha visto limitada por condiciones financieras restrictivas y la elevada incertidumbre geopolítica (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2025a).

En el ámbito laboral, el número de personas ocupadas en América Latina y el Caribe creció a un ritmo lento en 2024 (1,8%), impulsado por sectores de la industria manufacturera y los servicios financieros. En 2024, la tasa de desocupación continuó su proceso de descenso y alcanzó el 5,9%, en un mercado donde la tasa promedio de informalidad se situó en el 46,6% del empleo total. Aunque las brechas de género en participación, ocupación y desocupación se redujeron levemente en 2024, siguen siendo significativas. A modo de ejemplo, la tasa de participación de las mujeres se situó 23 puntos por debajo de la de los hombres (51,8% y 74,9%, respectivamente) en 2024. En paralelo, los salarios reales siguieron en aumento, impulsados por una menor inflación y la expansión de la ocupación en sectores formales (véanse más detalles en el capítulo II) (CEPAL, 2025a).

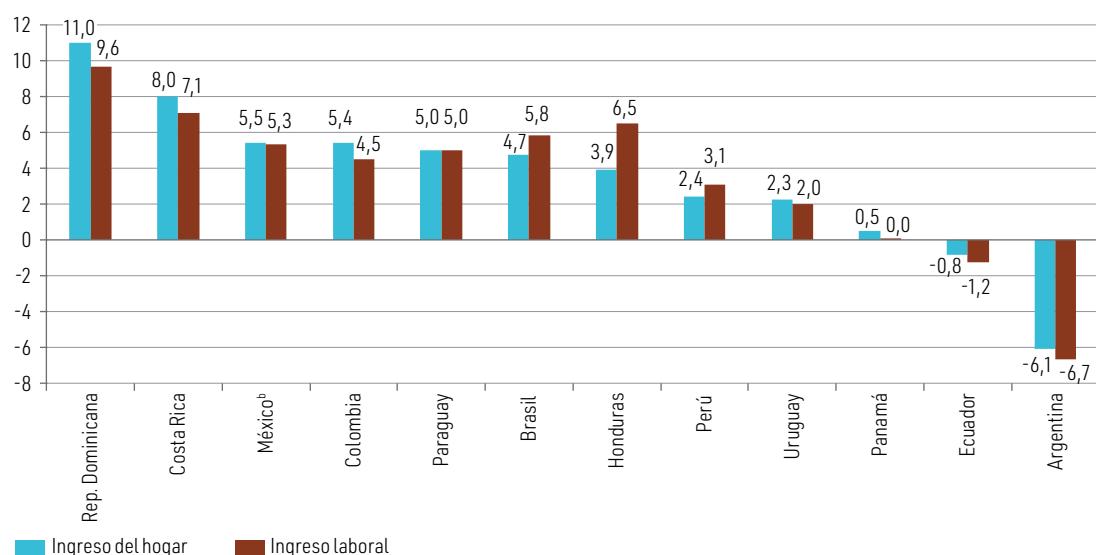
El incremento registrado en los salarios reales se trasladó a los ingresos del hogar. Esto se verificó en 9 de los 12 países de América Latina con información de encuestas para 2024, y los casos más notables fueron los de la República Dominicana, Costa Rica, México y el Paraguay, que registraron aumentos del ingreso laboral y del hogar de 5 puntos porcentuales o más por encima de la inflación. En el otro extremo, se situaron el Ecuador y la Argentina, con caídas reales de los ingresos laborales y del hogar en 2024. Como se verá más adelante en el capítulo, el crecimiento observado del ingreso en los países de mayor tamaño repercutirá en forma favorable en la evolución de la pobreza, tanto a nivel nacional como del agregado regional (véase el gráfico I.2).

Gráfico I.2

América Latina (12 países): variación anual del ingreso per cápita laboral y del hogar

medido en líneas de pobreza, 2024^a

(En porcentajes)



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

^a El ingreso medido en líneas de pobreza se usa como indicador indirecto del ingreso en términos reales.

^b La variación corresponde al período 2022-2024.

La inflación, por su parte, continuó moderándose en la mayoría de los países de la región, lo que favoreció el incremento de los ingresos en términos reales. La mediana de la variación del índice de precios al consumidor (IPC) se situó en un 2,9% a fines de 2024 en América Latina y

el Caribe, con marcadas diferencias entre subregiones. Mientras que al cierre de 2024 fue del 5,0% en América del Sur, en Centroamérica y México alcanzó el 2,9%, y en el Caribe llegó al 2,1% (CEPAL, 2025a).

El descenso de la inflación estuvo impulsado principalmente por la disminución del ritmo de crecimiento del precio de los alimentos. La mediana regional en este rubro bajó al 3,5% en diciembre de 2024, lo que representa una caída de 2,5 puntos porcentuales respecto de 2023. Asimismo, se observó una reducción significativa de la inflación en bienes no alimentarios, que pasó del 5,1% al 3,0% en ese período.

En suma, la región mantuvo un bajo dinamismo económico en 2024, en un contexto de desaceleración generalizada que afectó tanto el consumo privado como la inversión. En el ámbito laboral, la ocupación creció lentamente, con una alta persistencia de informalidad y brechas de género, aunque en la mayoría de los países se registraron mejoras en los salarios reales y en los ingresos del hogar. En materia de precios internos, la inflación continuó moderándose, impulsada por el descenso de la inflación de los alimentos, lo que contribuyó a mejorar el poder adquisitivo en varios países. En los próximos años, se estima que la región se mantendrá en una trayectoria de bajo crecimiento del PIB, en un contexto internacional que estará marcado por tensiones geopolíticas, un auge de las medidas proteccionistas y la desaceleración simultánea de los mercados emergentes. En ese marco, se espera que el PIB regional se incremente en torno al 2,2% en 2025, lo que equivale a un crecimiento del 1,4% del PIB per cápita (CEPAL, 2025a).

En este capítulo se examinan las dinámicas mencionadas desde distintas perspectivas. Tras una Introducción que analiza el contexto macroeconómico reciente, la sección A se centra en el lento progreso de la reducción de la desigualdad del ingreso y en los factores que inciden en su dinámica. El análisis se basa principalmente en información proveniente de encuestas de hogares, aunque también considera mediciones basadas en fuentes complementarias. En la sección B se aborda la evolución de la pobreza, considerando tanto su medición por ingresos como la pobreza multidimensional, y destacando los grupos más afectados por privaciones persistentes. En ambos casos, se aplican técnicas de descomposición para identificar el papel de distintas fuentes de ingreso y factores demográficos. Por último, en la sección C, se presentan reflexiones sobre los desafíos en materia de política pública y la necesidad de implementar estrategias integrales para avanzar hacia sociedades más inclusivas y sostenibles.

A. Lento progreso en la reducción de la desigualdad del ingreso

Pese a ciertas mejoras registradas en la última década, la desigualdad de ingresos en América Latina y el Caribe continúa siendo estructuralmente elevada. Si bien el índice de Gini mostró descensos leves en los últimos diez años, estos no reflejan transformaciones profundas, sino variaciones de corta magnitud influenciadas por la coyuntura económica. El uso de métodos de medición más exhaustivos, que integran encuestas de hogares con otras fuentes, confirma que la concentración de ingresos es aún mayor de lo que sugieren las encuestas y que no ha tenido mejoras significativas en este período.

Entre los factores que inciden en estos resultados, el mercado laboral sigue siendo el elemento central, dado que los ingresos del empleo representan la principal fuente de recursos para la mayoría de los hogares. Asimismo, las transferencias estatales desempeñaron un papel relevante en algunos contextos.

1. Tendencias recientes de la distribución del ingreso

La desigualdad del ingreso en América Latina y el Caribe es una de las brechas estructurales más persistentes. Se trata de un fenómeno que refleja no solo diferencias en la capacidad de generación de ingresos de las personas, sino también la histórica concentración del capital y de las oportunidades de desarrollo en manos de una minoría.

En esencia, la desigualdad del ingreso se refiere a la magnitud de la diferencia entre los ingresos que perciben los segmentos más pobres de la población y los que se concentran en los estratos más ricos. Aunque es esperable que existan diferencias de ingresos derivadas de la educación, la productividad o la experiencia laboral, no cabe duda de que la magnitud de la desigualdad en la región es particularmente alta. En efecto, América Latina y el Caribe tiene un índice de Gini promedio que es inferior solo al de los países de África Subsahariana, y algunos de sus países presentan los índices de desigualdad más altos a nivel mundial (Alvaredo et al., 2023)¹.

El impacto de estos niveles de desigualdad sobre el desarrollo económico y social ha sido objeto de amplia investigación. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha señalado que las sociedades con altos niveles de desigualdad tienden a desaprovechar el potencial productivo de grandes segmentos de la población, lo que se traduce en economías menos dinámicas e innovadoras (CEPAL, 2018a). A su vez, la desigualdad excesiva debilita la cohesión social y la estabilidad, al percibirse como una situación injusta; reduce la eficiencia económica, al impedir que personas con potencial accedan a recursos para invertir, y deteriora las instituciones políticas, al facilitar su captura por élites que promueven políticas contrarias al interés general (Ferreira, 2023). Además, la desigualdad del ingreso se vincula estrechamente con la concentración de los activos productivos, como la tierra, el capital físico y el capital financiero, lo que limita aún más las posibilidades de movilidad social (CEPAL, 2024).

De acuerdo con los resultados de las encuestas de hogares de América Latina, el decil superior concentra, en promedio, un tercio del ingreso total nacional, mientras que el decil inferior no alcanza siquiera el 2%, lo que supone una brecha de más de 20 veces entre los ingresos del 10% más rico y los del 10% más pobre. Este patrón de concentración extrema es característico de una forma de desarrollo que se asienta en profundas desigualdades estructurales, que difícilmente pueden reducirse sin políticas redistributivas más intensas y sostenidas (véase el gráfico I.3).

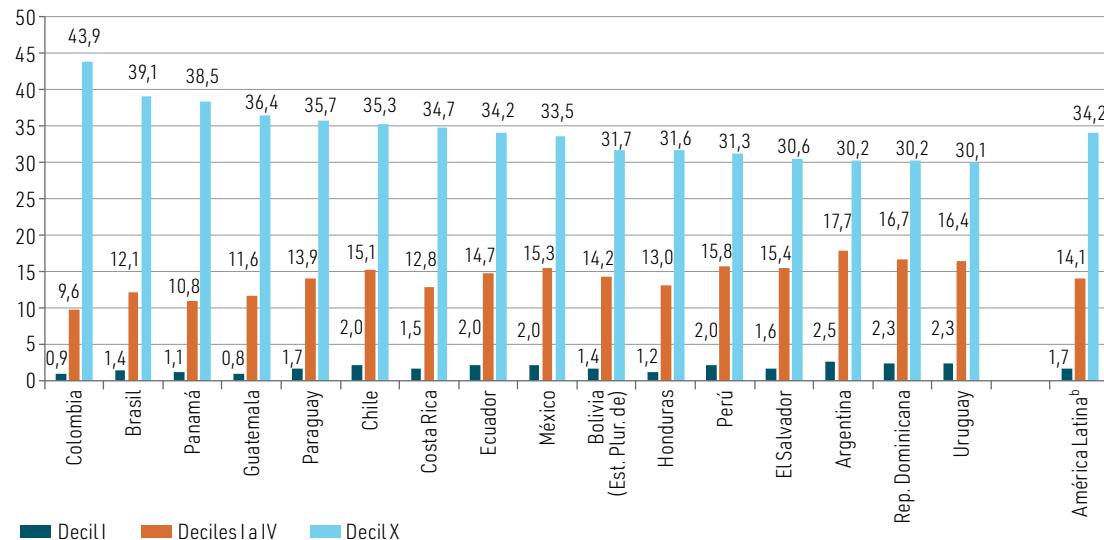
Si bien la región en su conjunto se caracteriza por presentar altos niveles de desigualdad de ingresos, hay diferencias entre países en la magnitud de las brechas. La participación del decil más rico presenta el valor más alto en Colombia, con un 44% del ingreso total, seguida del Brasil y Panamá, ambos con un 39%. En el otro extremo, la participación relativa de este grupo alcanza los niveles más bajos en la Argentina, El Salvador, la República Dominicana y el Uruguay, aunque en ninguno de estos países desciende del 30%. En contraste, el decil de menores recursos tiene una participación muy reducida en el ingreso total, que oscila entre apenas el 0,8% en Guatemala y el 2,5% en la Argentina (véase el gráfico I.3).

El índice de Gini es el indicador de desigualdad más utilizado. En 2024, el promedio simple para 12 países se situó en 0,452, cifra apenas inferior a la registrada en 2023 (0,456). En 2024 se registraron caídas del índice de Gini de al menos un 2% en la Argentina, el Brasil, Costa Rica, Honduras y México, mientras que Panamá y la República Dominicana experimentaron incrementos iguales o superiores a ese valor (véase el gráfico I.4).

¹ Si bien América Latina y el Caribe aparece como la región más desigual al comparar los promedios de los índices de Gini, esta comparación no toma en cuenta que la medición por ingresos, utilizada en esta región, genera niveles más altos de desigualdad que la medición por consumo, empleada en otras regiones.

Gráfico I.3

América Latina (16 países): ingreso percibido por los deciles I, I a IV y X, 2024^a
(En porcentajes)



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

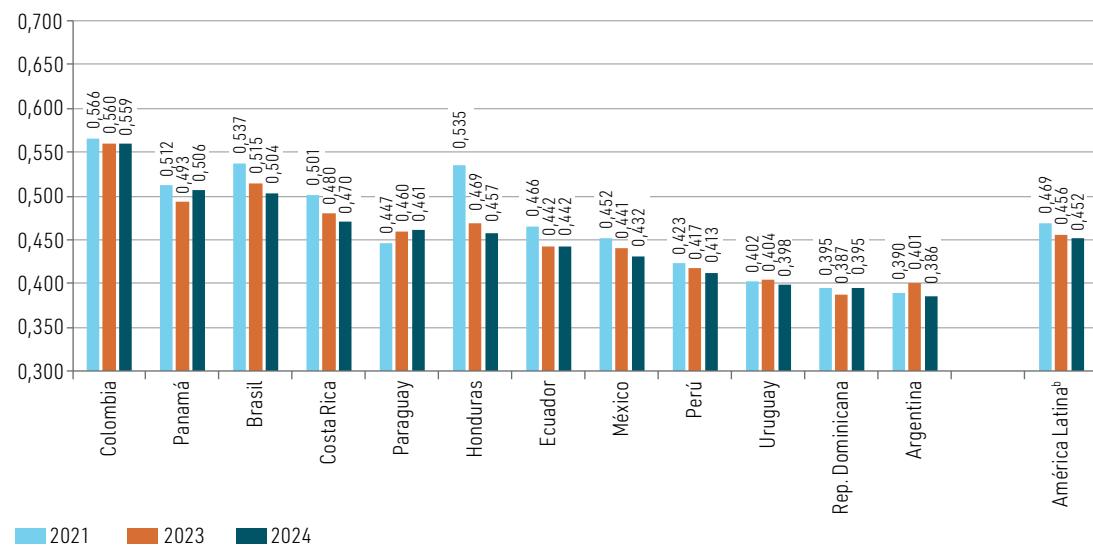
Nota: La barra correspondiente a los deciles I a IV incluye también al decil I.

^a Los datos corresponden a 2023 en los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador y Guatemala, y a 2022 en el de Chile.

^b Promedio simple.

Gráfico I.4

América Latina (12 países): índice de Gini, 2021, 2023 y 2024^a



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

^a Los datos de México de 2021 y 2023 corresponden a 2020 y 2022, respectivamente. Los datos del Paraguay no son estrictamente comparables entre 2021 y los años posteriores.

^b Promedio simple.

La comparación con 2021 revela una leve mejora en la distribución del ingreso. Entre ese año y 2024, el promedio regional para los 12 países analizados disminuyó a una tasa anual del 1,3%. Se destacan el Brasil, Costa Rica y Honduras, donde el índice de Gini se redujo un 2% o más por año.

En el resto de los países, las variaciones fueron de menor magnitud, aunque en la mayoría de los casos se mantuvo la tendencia descendente.

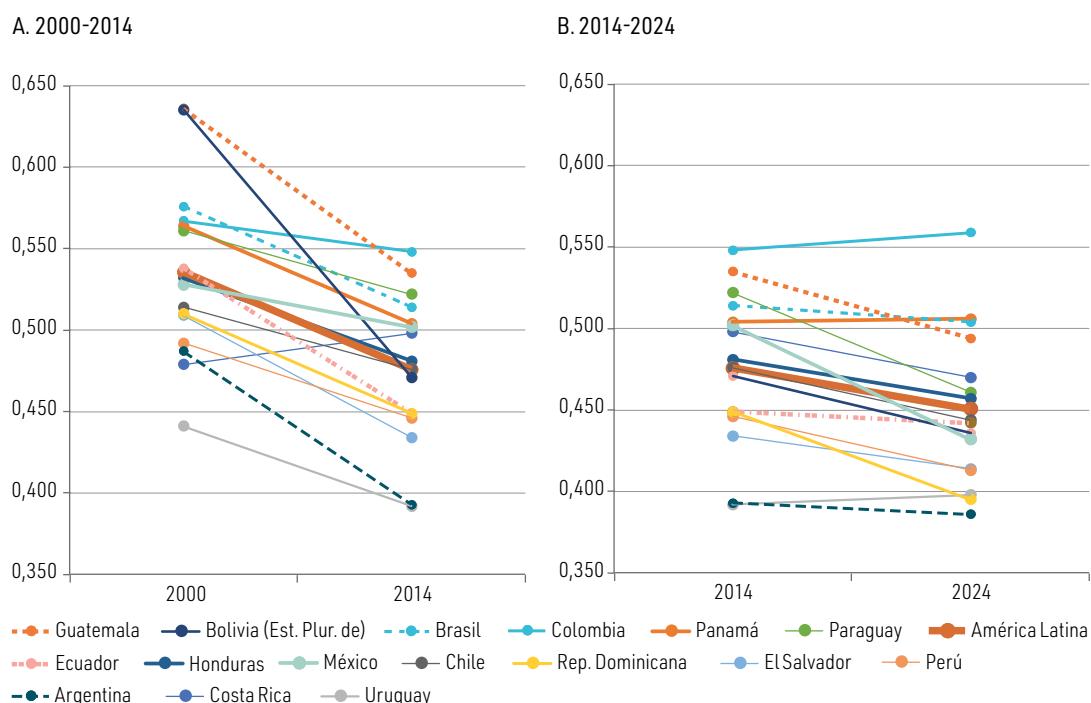
Desde una perspectiva a más largo plazo, las leves disminuciones del índice de Gini registradas en años recientes han configurado un panorama distributivo ligeramente más favorable. Sin embargo, la desigualdad del ingreso constituye un fenómeno estructural, por lo que las variaciones interanuales del índice no reflejan necesariamente transformaciones profundas, y a veces responden a particularidades metodológicas asociadas a la medición de los ingresos a través de encuestas de hogares. En este sentido, resulta pertinente situar las cifras más recientes en el marco de la evolución observada durante las últimas dos décadas y media.

Como ha sido ampliamente documentado, entre comienzos de la década de 2000 y mediados de la de 2010, la región experimentó un marcado descenso de la desigualdad, con una reducción promedio del 0,8% anual entre 2010 y 2014. Esta tendencia descendente se manifestó en prácticamente todos los países. A partir de 2014, no obstante, el ritmo de mejora se desaceleró de forma significativa, e incluso se registró un aumento de la desigualdad entre 2019 y 2020, atribuible al impacto de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) sobre los ingresos. Como resultado, hasta 2021 el índice de Gini disminuyó en promedio solo un 0,3% anual y en varios países se observó un estancamiento o un incremento de este indicador. Los resultados más recientes, correspondientes al período 2021-2024, muestran una reducción adicional.

La comparación entre las cifras más actuales disponibles en cada país y las de 2014 revela una caída promedio anual del 0,5% en el índice de Gini para un conjunto de 16 países. Entre ellos, México, la República Dominicana y el Paraguay registraron disminuciones del 1% anual o más. Otros diez países mostraron reducciones que oscilan entre un 0,2% y un 0,8% por año. Únicamente Colombia, Panamá y el Uruguay presentaron valores más altos en 2024 que en 2014, aunque las diferencias fueron de escasa magnitud (véase el gráfico I.5).

Gráfico I.5

América Latina (16 países): índice de Gini, por países, 2000-2014 y 2014-2024^a



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

^a Los datos corresponden al año más cercano al período de referencia.

Pese a su gran relevancia, la medición de la desigualdad enfrenta retos metodológicos considerables. Las encuestas de hogares, principal fuente de información, presentan limitaciones importantes para captar de manera adecuada los ingresos de todos los hogares, en particular los de los estratos más altos. Para mitigar este sesgo, se han creado métodos que integran encuestas con registros tributarios y con información de cuentas nacionales. Sin embargo, las distintas formas de armonizar y ajustar la información conducen a resultados divergentes, lo que dificulta la formulación de conclusiones definitivas sobre el nivel y la tendencia de la desigualdad. En un estudio reciente, Lustig y Vigorito (2025) revisan 22 enfoques de corrección, agrupados en métodos de reemplazo, reponderación y combinaciones de ambos, y muestran que las estimaciones resultantes pueden variar sustancialmente según el método aplicado (véase una ilustración acerca de los efectos de distintos supuestos sobre las estimaciones de desigualdad en el recuadro I.1).

Recuadro I.1

Escenarios sobre la desigualdad de ingresos mediante mediciones complementarias

La medición de la desigualdad de ingresos es sensible a los supuestos y a las fuentes de información que se empleen. Las encuestas de hogares, aunque son la fuente más utilizada, tienden a subestimar los ingresos de los hogares más ricos, en particular los relacionados con la renta de la propiedad de activos físicos y financieros. Para superar estas limitaciones, distintas metodologías complementan la información de encuestas con registros tributarios y cuentas nacionales. El uso conjunto de estas fuentes exige supuestos específicos, que pueden modificar tanto el nivel como la tendencia de las estimaciones.

Con el fin de ilustrar un rango posible en los niveles de desigualdad, este recuadro presenta algunos escenarios sencillos de corrección de los ingresos, utilizando datos de cuatro países de la región —Colombia, Ecuador, El Salvador y México—, seleccionados para reflejar distintos tipos de resultados.

Escenario 1: Escalamiento proporcional. Se utilizan los totales de las cuentas nacionales para las principales fuentes de ingreso como referencia y se ajustan proporcionalmente los ingresos captados en la encuesta. En este supuesto, la subcaptación no se concentra en los hogares de mayores recursos, sino que refleja principalmente las dificultades de medición de cada fuente de ingreso.

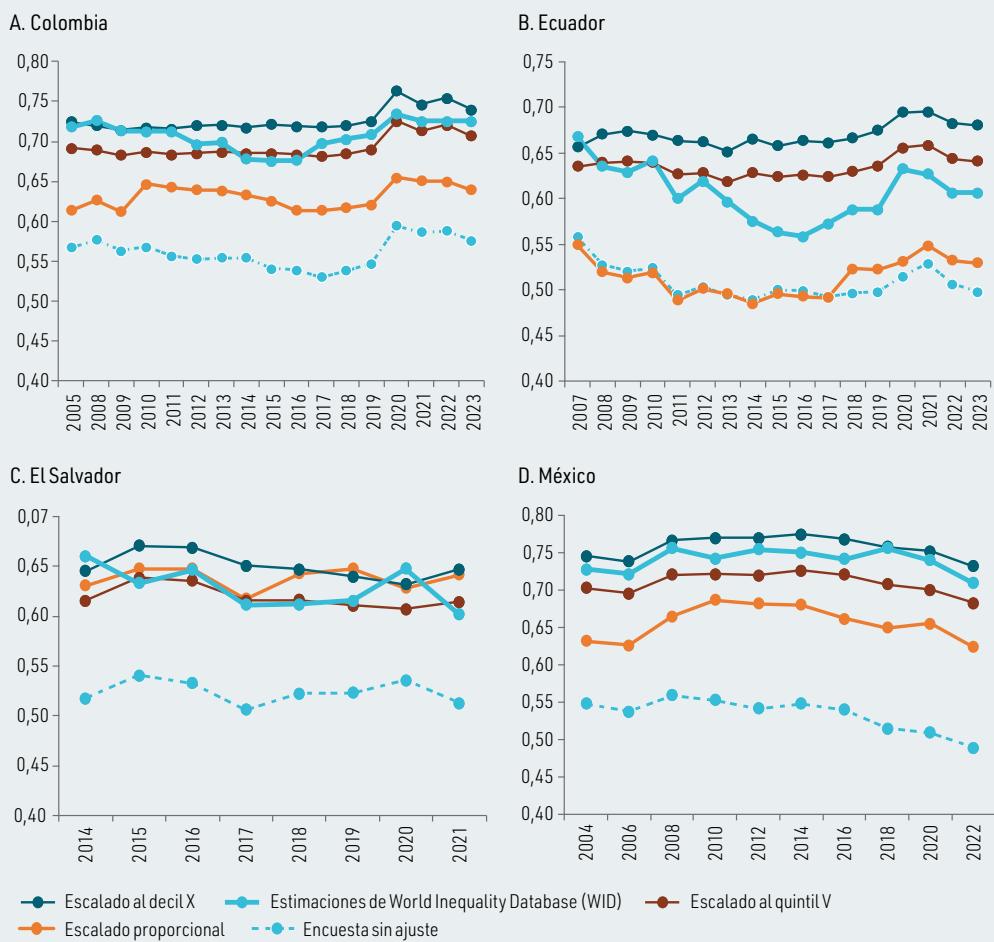
Escenarios 2 y 3: Concentración de la subcaptación en los hogares de mayores ingresos. Se asume que la brecha entre las encuestas y las cuentas nacionales obedece a una captación insuficiente de los ingresos del extremo superior de la distribución, ya sea porque los hogares más ricos no participan en la encuesta o porque hacen una subdeclaración de sus ingresos. En el escenario 2, la totalidad de la brecha se asigna al quinto quintil; en el escenario 3, al décimo decil.

Escenarios de referencia: Se incluyen dos puntos de comparación adicionales: i) los datos de encuestas sin ajuste y ii) las estimaciones publicadas por la base de datos World Inequality Database (WID), citadas en este capítulo.

En todos los casos, en lugar del ingreso per cápita del hogar se utiliza el concepto de “ingreso por adulto con participación igualitaria”, en virtud del cual, el ingreso se divide en partes iguales entre los adultos casados del hogar.

Los resultados muestran que, según distintos supuestos, la desigualdad en América Latina tiende a ser mayor que lo que reflejan las encuestas de hogares, y que su nivel depende de los criterios utilizados para conciliar la brecha con las cuentas nacionales. La evolución de la desigualdad puede coincidir —o no— con la informada por las encuestas, y esta relación puede variar según el período analizado. Por ejemplo, en México las mediciones ajustadas difieren de las encuestas en cuanto a la tendencia de la desigualdad en gran parte de la serie, aunque todas coinciden en señalar una disminución entre 2020 y 2022. La comparación de escenarios muestra que no existe un valor único de desigualdad, y que resulta conveniente considerar diversas alternativas para analizar su dinámica.

América Latina (4 países): índice de Gini en distintos escenarios de corrección de ingresos, 2004-2023



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) y de World Inequality Lab. World Inequality Database. <https://wid.world/>.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) y de World Inequality Lab. World Inequality Database. <https://wid.world/>.

Las estimaciones elaboradas por el World Inequality Lab con la metodología de las cuentas nacionales distributivas constituyen una referencia útil, ya que combinan información de encuestas de hogares, registros administrativos y cuentas nacionales, y recurren a imputaciones en caso de ausencia de datos. En estas estimaciones, el ingreso se mide antes de impuestos y transferencias, e incluye pensiones y jubilaciones (véase una descripción de la metodología en Alvaredo et al., 2025).

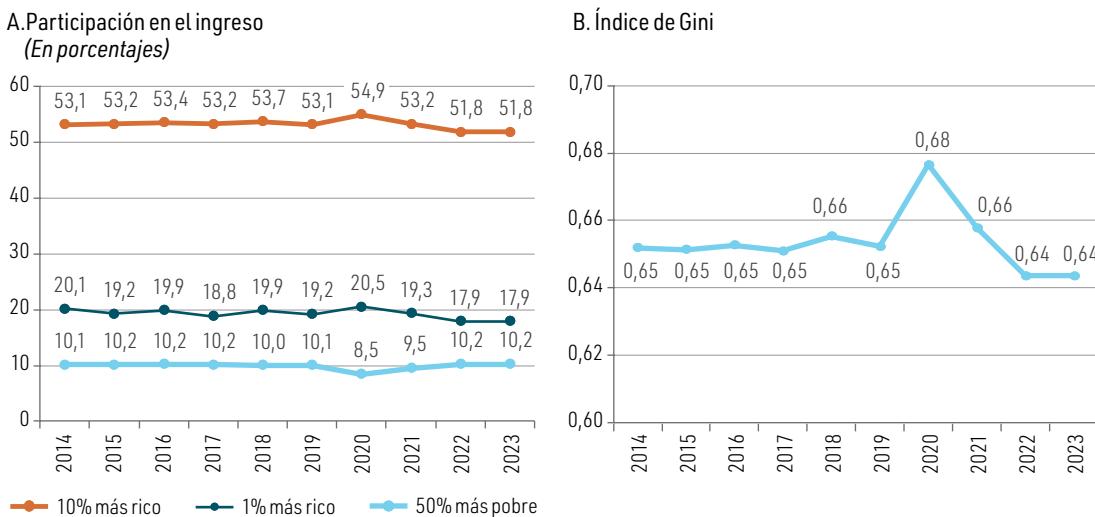
El panorama que surge de estas cifras es el de una distribución más desigual y rígida a la baja. El promedio para 16 países de América Latina da cuenta de una participación del decil más rico superior al 50% para todos los años entre 2014 y 2023, es decir, que supera ampliamente la participación captada por las encuestas de hogares (representada en el gráfico I.3)². Los miembros de mayores ingresos dentro de este grupo, que representan al 1% más rico de la población, tienen una participación en el ingreso total que alcanza o supera el 18% para esos años. En contraposición,

² Estas cifras corresponden a la población adulta y no son plenamente comparables con las informadas sobre la base de las encuestas de hogares, referidas a la población total.

el 50% de la población con menores ingresos capta apenas un 10% de los ingresos totales. Estas brechas más altas se traducen en un índice de Gini considerablemente elevado: el promedio para 16 países de la región alcanza 0,64 en 2023 (véase el gráfico I.6).

Gráfico I.6

América Latina (16 países)^a: participación en el ingreso e índice de Gini de la población adulta, de acuerdo con los datos de ingreso ajustado, 2014-2023



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de World Inequality Lab. World Inequality Database. <https://wid.world/>.

^a Promedio simple de: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

En cuanto a la tendencia de la desigualdad, las cifras provenientes de las cuentas nacionales distributivas muestran que la participación del 50% de la población con menores ingresos se ha mantenido estable en torno al 10% entre 2014 y 2023, excepto por una reducción registrada durante la pandemia de COVID-19 y un repunte posterior. A su vez, la participación del 1% más rico, un poco más volátil, ha oscilado entre el 18,8% y el 20,5%, para posteriormente reducirse hasta el 17,9% en 2022 y 2023. El índice de Gini corrobora el estancamiento de la desigualdad entre 2014 y 2019, seguido de un deterioro distributivo en 2020 y una disminución posterior, hasta alcanzar un valor de 0,64 en 2022 y 2023, apenas por debajo del observado en 2014.

En síntesis, la desigualdad medida según las encuestas de hogares ha mostrado una leve tendencia a la baja, que se traduce en una disminución del índice de Gini del 5,3% entre 2014 y 2024, en promedio para un conjunto de 16 países. Por su parte, el uso de modelos y fuentes complementarias de información arroja una evaluación más cauta, que indica que el índice de Gini se habría reducido apenas un 1,3% en ese período. Los cambios observados claramente no suponen transformaciones estructurales y corresponden a variaciones de magnitud reducida, aun cuando la persistencia de esta trayectoria podría traducirse, a mediano plazo, en avances más significativos.

2. Factores que inciden en la distribución del ingreso

Una de las formas para comprender los cambios en la desigualdad de ingresos consiste en analizar la contribución de cada fuente de ingreso a la variación total observada. Los ingresos de los hogares provienen de diversas fuentes: la participación de sus miembros en el mercado laboral, las pensiones de vejez, las transferencias estatales y privadas, y los rendimientos de los activos financieros y no financieros. Entre esas fuentes, los ingresos del empleo tienen una relevancia particular, ya que para

la mayoría de los hogares constituyen la principal vía de obtención de recursos. Dichos ingresos pueden desagregarse en función de dos factores: la proporción de personas ocupadas de manera remunerada y los ingresos por persona ocupada. A este análisis se añade un factor demográfico relevante: la proporción de personas adultas por hogar (de 18 años y más), que considera cuántas personas participan efectivamente en la generación de ingresos y cuáles son los recursos disponibles para todos los miembros del hogar (véase una descripción de la técnica de descomposición utilizada en el recuadro I.2).

Recuadro I.2

Descomposición de la variación de la pobreza y la desigualdad por fuentes de ingreso y variables demográficas

La metodología de descomposición de Shapley es una herramienta útil para evaluar el impacto que tienen los cambios en distintas fuentes de ingreso y en la composición de los hogares sobre los indicadores de pobreza o desigualdad. Se basa en el cálculo de la contribución marginal de la variación de un componente particular, considerando todas las posibles combinaciones de los demás componentes. La principal ventaja de este proceso es que descompone las contribuciones de manera simétrica y sin dejar residuos, lo que garantiza una interpretación precisa.

En la práctica, el proceso para estimar el aporte al cambio en la tasa de pobreza o el índice de Gini entre el período *t0* y el período *t1* exige:

- expresar los ingresos en términos reales;
- estimar el ingreso per cápita del hogar (*Ypc*), con base en la siguiente expresión:

$$Y_{pc} = \frac{n_A}{n} \left[\frac{n_o}{n_A} \left(\frac{1}{n_o} \sum_{i \in A}^n y_i^L \right) + \frac{1}{n_A} \sum_{i \in A}^n y_i^{NL} \right]$$

donde *n* es el tamaño del hogar, *n_A* es el número de personas adultas, *n_o* es el número de personas adultas ocupadas, *y^L* es el ingreso laboral por persona adulta ocupada y *y^{NL}* son los ingresos no laborales por persona adulta. Se define como personas adultas a las de 18 años y más.

La descomposición puede simplificarse o extenderse según sea necesario a los efectos de realizar un análisis. Por ejemplo, es posible analizar la proporción de personas adultas en el hogar, sin hacer la distinción entre ocupados y no ocupados. Por otra parte, *n_o* puede separarse en ocupados asalariados y por cuenta propia, y lo mismo ocurre con los ingresos laborales. A su vez, los ingresos no laborales pueden desagregarse en sus distintas fuentes, como pensiones de vejez, transferencias y otras.

- reemplazar un componente en el período *t1* por el mismo componente en el período *t0* y estimar el impacto sobre el indicador final, y
- repetir este último paso para todas las combinaciones posibles de fuentes de ingreso.

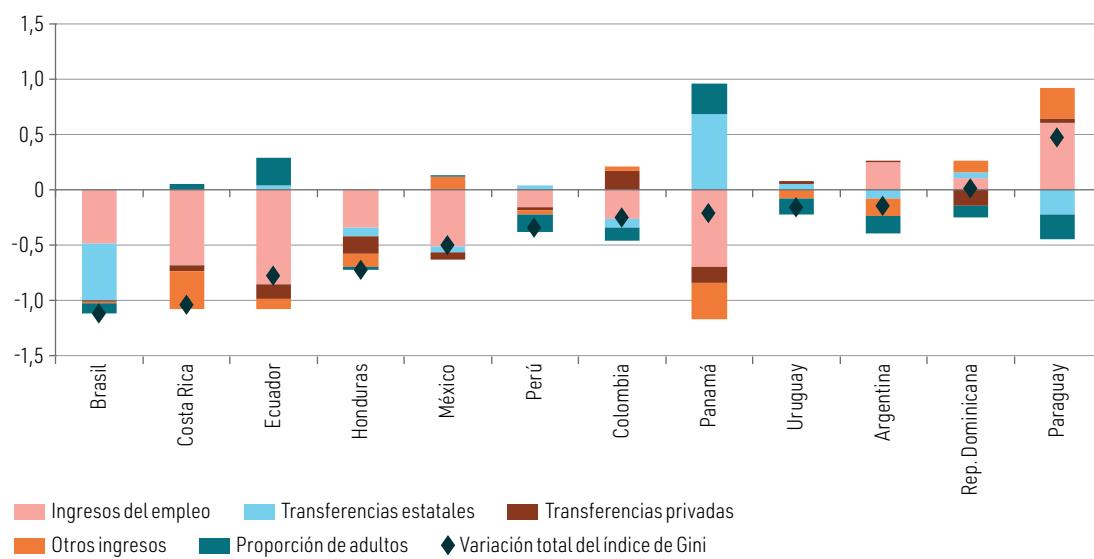
El valor de Shapley se obtiene como el promedio de todas las estimaciones de la contribución marginal de una fuente en particular, de modo que ofrece una medida equitativa de la contribución de la variación de cada fuente de ingreso (entre *t0* y *t1*) a la variación total de la pobreza o la desigualdad. Esto se debe a que, en la práctica, el impacto de una fuente de ingreso o variable demográfica puede variar según las otras fuentes que estén presentes. Por ejemplo, una caída de los salarios puede tener un efecto mayor en hogares que no reciben transferencias gubernamentales, y viceversa. Al promediar las contribuciones marginales en todos los escenarios posibles, el valor de Shapley refleja la importancia relativa de cada fuente de ingreso, considerando todas las interacciones posibles entre ellas.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Shorrocks, A. F. (2013). Decomposition procedures for distributional analysis: a unified framework based on the Shapley value. *Journal of Economic Inequality*, 11(1), 99-126. <https://doi.org/10.10888-011-9214-z>; y Azevedo, J. P., Inchauste, G. y Sanfelice, V. (2013). Decomposing the recent inequality decline in Latin America. *Policy Research Working Paper* (6715). Banco Mundial.

El análisis para el período posterior a la pandemia de COVID-19 muestra que cinco países redujeron el índice de Gini a un ritmo de 0,5 puntos porcentuales o más por año. De ellos, el Brasil registró la mayor reducción (-1,1 puntos porcentuales). En este país, tanto el mercado laboral (-0,5) como las transferencias estatales (-0,5) tuvieron un peso equivalente, lo que refleja una combinación de mejoras en el empleo y el efecto redistributivo de las políticas públicas (véase el gráfico I.7).

Gráfico I.7

América Latina (12 países): contribución de la variación de cada fuente de ingreso y la proporción de personas adultas a la variación del índice de Gini, 2021-2024^a
(En puntos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
a Países ordenados según la variación anual del índice de Gini en el período.

En los otros cuatro países (Costa Rica, el Ecuador, Honduras y México), las mejoras distributivas se explican sobre todo por el mercado laboral. En Costa Rica y México, la caída de la desigualdad provino casi exclusivamente del empleo, aunque en el primer caso se reforzó con la reducción de la desigualdad de otros ingresos (que incluyen las pensiones de vejez, los ingresos de capital y el alquiler imputado), y en el segundo fue parcialmente contrarrestada por ellos. En el Ecuador, la mejora laboral se vio atenuada por el efecto de la proporción de adultos por hogar, mientras que en Honduras la reducción respondió a una combinación de empleo, transferencias estatales y privadas y otros ingresos, sin que una fuente resultara claramente dominante.

En el resto de los países, el índice de Gini presentó variaciones leves y sin una fuente claramente predominante. Cabe destacar que, en la mayoría de los casos, y aun tratándose de un período relativamente corto, el cambio en la proporción de adultos por hogar tuvo un efecto visible sobre este indicador. En el Perú y Colombia se registraron caídas moderadas, explicadas sobre todo por mejoras distributivas asociadas al mercado laboral y al factor demográfico. En Panamá, la leve reducción de la desigualdad fue el resultado de tendencias contrapuestas, los deterioros distributivos derivados de la disminución de las transferencias estatales implementadas durante la emergencia sanitaria y del factor demográfico se contrarrestaron con mejoras provenientes del empleo y otras fuentes de ingresos. Por su parte, la Argentina y el Uruguay tuvieron descensos marginales, la República Dominicana no mostró cambios apreciables, mientras que el Paraguay registró un aumento de la desigualdad, impulsado sobre todo por el mercado laboral y, en menor medida, por otros ingresos.

La forma en que los ingresos laborales afectan la desigualdad del ingreso de los hogares es diversa. Para comprenderla, resulta útil distinguir cuatro componentes. Por una parte, se considera el monto del ingreso percibido por cada persona ocupada, ya sea en condición de dependencia o por cuenta propia. Por otra parte, se analiza la proporción de personas ocupadas, diferenciando nuevamente entre asalariados e independientes.

Se observa que estos componentes no han tendido a variar en la misma dirección, ni siquiera en los países donde los ingresos laborales contribuyeron a una mejora distributiva. No obstante, los resultados reflejan que el empleo asalariado ha contribuido a la reducción de la desigualdad en la región, mientras que el trabajo por cuenta propia ha tenido efectos más modestos y en algunos casos regresivos.

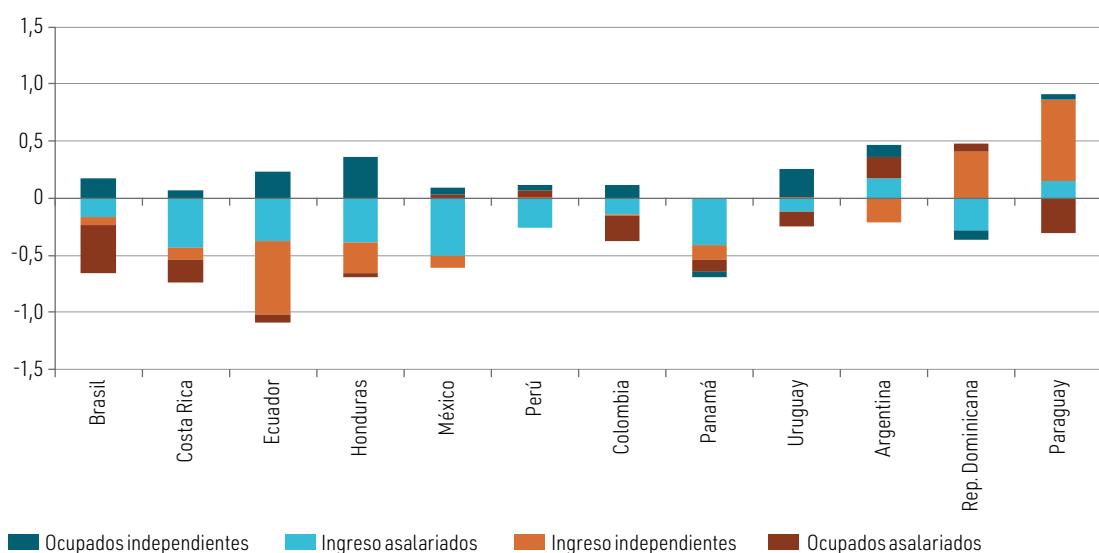
En lo que respecta al componente de los ingresos por ocupado, los salarios de las personas dependientes contribuyeron, en casi todos los países, a una mejora distributiva. Destacan los casos de México (-0,5), Costa Rica, el Ecuador, Honduras y Panamá (-0,4 en todos ellos), donde el ingreso asalariado tuvo un efecto claro en la mejora distributiva. En contraste, la Argentina y el Paraguay (0,2 en ambos) muestran un patrón opuesto: los ingresos asalariados tendieron a aumentar la desigualdad, lo que indica que los mayores beneficios se concentraron en los grupos de mayores ingresos (véase el gráfico I.8).

Gráfico I.8

América Latina (12 países): contribución de la variación de los componentes del ingreso laboral

a la variación del índice de Gini, 2021-2024^a

(En puntos porcentuales)



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

^a Países ordenados según la variación anual del índice de Gini en el período. Los datos de México corresponden al período 2020 a 2024; los datos de Honduras al período 2019 a 2024.

En cuanto a los ingresos de los trabajadores por cuenta propia, la contribución es más débil y heterogénea. En varios países (Brasil, Costa Rica, México, Panamá y Honduras) se observa un efecto levemente positivo en términos distributivos, aunque de menor magnitud que el ingreso asalariado. El Ecuador, sin embargo, constituye una excepción relevante, pues el ingreso independiente (-0,6) fue el principal factor de mejora distributiva, incluso más que el asalariado. En el otro extremo, la República Dominicana (0,4) y el Paraguay (0,7) se destacan como casos donde este componente contribuyó de manera significativa al deterioro distributivo.

Con respecto a la tasa de ocupación, se aprecia un patrón bastante claro: el empleo asalariado tendió a mejorar la distribución, mientras que el empleo independiente tuvo generalmente el efecto contrario. En países como el Brasil, Colombia y el Paraguay, el aumento del trabajo asalariado se asoció con una mayor disponibilidad de ingresos entre los hogares de menores recursos. En países como Honduras y el Uruguay, en cambio, los cambios en la tasa de ocupación por cuenta propia se vincularon con un aumento de la desigualdad³. Panamá constituye una excepción interesante, ya que tanto la ocupación asalariada como la independiente contribuyeron a la mejora distributiva.

B. Perspectivas complementarias sobre la pobreza y sus múltiples dimensiones

En América Latina existe una marcada convergencia entre las mediciones de pobreza monetaria y multidimensional. Ambas muestran un descenso sostenido de la pobreza en la última década, aunque la pandemia de COVID-19 interrumpió esta tendencia y provocó un retroceso temporal, seguido por una recuperación en los años posteriores. Pese a estos avances, ambas mediciones dan cuenta de la persistencia de brechas estructurales que afectan de manera desproporcionada a grupos específicos, como niñas, niños y adolescentes, las mujeres y la población residente en zonas rurales.

Mientras la medición monetaria revela la insuficiencia de ingresos para cubrir necesidades básicas, el enfoque multidimensional aporta una visión más amplia, al identificar privaciones vinculadas a salud, educación, vivienda y empleo o pensiones, así como desigualdades derivadas de responsabilidades de cuidado. La utilización conjunta de ambos enfoques no solo permite una mejor caracterización de la pobreza, sino que también mejora la capacidad de las políticas públicas para diseñar respuestas más efectivas.

La erradicación de la pobreza continúa siendo uno de los desafíos más urgentes para América Latina y el Caribe, así como una condición para avanzar hacia el desarrollo sostenible. La pobreza no es un fenómeno unidimensional: se manifiesta en múltiples formas de privación que comprometen el bienestar, limitan las capacidades y vulneran derechos fundamentales. Por esta razón, en este capítulo se presentan dos formas complementarias de aproximarse a la incidencia de la pobreza en los países latinoamericanos: una centrada en la insuficiencia de ingresos y otra que considera un conjunto más amplio de carencias en distintos ámbitos del bienestar. Esta doble mirada permite lograr una comprensión más integral de la pobreza y ofrece insumos para el diseño de políticas públicas más efectivas e inclusivas para disminuirla.

1. Pobreza por ingresos

La insuficiencia de recursos para satisfacer necesidades básicas es una de las expresiones más evidentes de la pobreza. Por ello, la medición de la pobreza por ingresos ha sido tradicionalmente utilizada por la CEPAL para estimar la incidencia de las privaciones en el estándar de vida en América Latina. Aun cuando este enfoque presenta algunas limitaciones, en especial en contextos donde el acceso efectivo a bienes y servicios no depende únicamente del nivel de ingreso, continúa siendo fundamental para evaluar el bienestar material de los hogares. Esto es particularmente

³ En términos generales, ello obedece a que la reducción de las ocupaciones independientes resultó más marcada en los deciles de menores ingresos que en los de ingresos más altos.

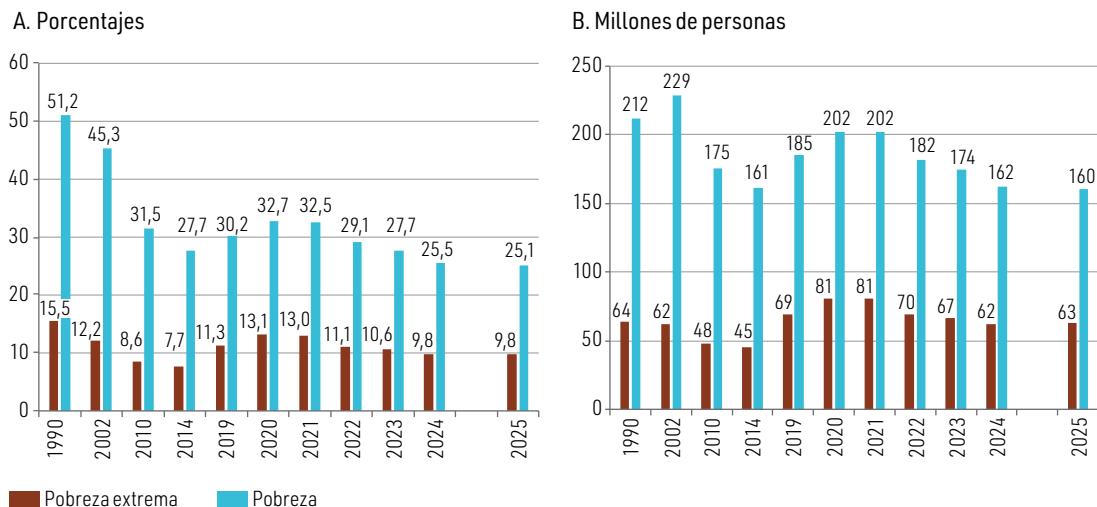
relevante en sociedades con alta dependencia del mercado para satisfacer las necesidades más esenciales, y donde muchas políticas públicas para reducir la pobreza se basan en la entrega de transferencias monetarias a los hogares con menores ingresos.

Para la medición de la pobreza monetaria, la CEPAL emplea umbrales de insuficiencia de recursos, o líneas de pobreza, que permiten identificar a las personas que son miembros de hogares con ingresos per cápita inferiores al costo de una canasta básica de bienes y servicios. Esta canasta considera tanto necesidades de nutrición como necesidades no alimentarias (véase una descripción breve de la metodología en CEPAL, 2018b).

De acuerdo con esta metodología, el 25,5% de la población latinoamericana estaba en situación de pobreza por ingresos en 2024, lo que significa una disminución de 2,2 puntos porcentuales respecto de 2023 y de más de 7 puntos porcentuales en comparación con 2020, el año más álgido de la pandemia de COVID-19. Estos resultados muestran que, tras el impacto inicial de la pandemia, se ha registrado una tendencia moderada a la baja en la proporción de personas con ingresos insuficientes. En una perspectiva de más largo plazo, la incidencia de pobreza observada en 2024 constituye el valor más bajo desde que hay datos comparables (véase el gráfico I.9A).

Gráfico I.9

América Latina (18 países)^a: población en situación de pobreza extrema y pobreza, 1990-2024 y proyecciones para 2025
(En porcentajes y millones de personas)



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

Por su parte, la pobreza extrema fue del 9,8% en 2024, lo que representa 0,8 puntos porcentuales menos que el año anterior.

Se debe notar que los avances han sido más modestos que para la pobreza total: la tasa actual de pobreza extrema todavía se ubica 2,1 puntos porcentuales por encima de la registrada en 2014, cuando se alcanzó el nivel más bajo de las últimas tres décadas.

En 2024, la pobreza en la región afectaba a aproximadamente 162 millones de personas, mientras que la pobreza extrema llegó a alrededor de 62 millones. Si bien ambos indicadores han presentado una tendencia a la baja desde 2021, todavía se mantienen por encima de los niveles mínimos alcanzados en 2014, cuando se registraron 161 millones de personas en situación de pobreza y 45 millones de

personas en situación de pobreza extrema. En una mirada de más largo alcance, se aprecia que la cantidad de personas afectadas por la pobreza extrema en 2014 era muy similar a la de 1990, lo que contrasta con lo sucedido con la pobreza total¹⁴ (véase el gráfico I.9B).

La reducción de la cantidad de población en situación de pobreza a nivel regional en 2024 se explica principalmente por México y, en menor medida, por el Brasil, que aportaron el 60% y el 30% de dicha disminución, respectivamente. En el caso de la pobreza extrema, estos países contribuyeron con el 49% y el 31% de la reducción, respectivamente. Sin México y el Brasil, la pobreza regional se habría reducido apenas 0,8 puntos porcentuales, del 35,1% en 2023 al 34,3% en 2024, y las tasas se habrían mantenido 1 punto porcentual por encima de los niveles de 2019. Un escenario muy similar se habría registrado en el caso de la pobreza extrema, que se habría reducido solo 0,4 puntos porcentuales y habría quedado 1,1 puntos porcentuales por encima del valor de 2019.

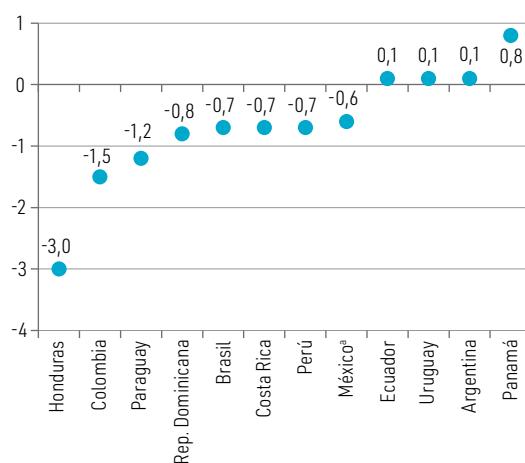
Para 2025, se prevé que el PIB per cápita en América Latina se incremente solo un 1,4%, lo que permite proyectar una reducción de la pobreza muy limitada, de solo 0,4 puntos porcentuales. En el caso de la pobreza extrema, las proyecciones indican que su incidencia no presentaría cambios.

Entre 2023 y 2024, varios países latinoamericanos presentaron reducciones significativas de los niveles de pobreza y pobreza extrema. Honduras registró la mayor reducción en ambos indicadores, con una baja de 4,2 puntos porcentuales en la pobreza y de 3 puntos porcentuales en la pobreza extrema, seguida por Costa Rica y la República Dominicana, con descensos de 3,3 puntos porcentuales en la pobreza y de 0,7 y 0,8 puntos porcentuales en la pobreza extrema, respectivamente. A su vez, México tuvo una reducción de 3,1 puntos porcentuales en la pobreza total y de 0,6 puntos porcentuales en la pobreza extrema, mientras que en Colombia las disminuciones llegaron a 2,5 y 1,5 puntos porcentuales, respectivamente. Otros países, como el Paraguay, el Brasil y el Perú, experimentaron bajas en ambos indicadores, aunque de menor magnitud, con disminuciones situadas entre 2,2 y 1,4 puntos porcentuales en la pobreza y entre 1,2 y 0,7 puntos porcentuales en la pobreza extrema (véase el gráfico I.10).

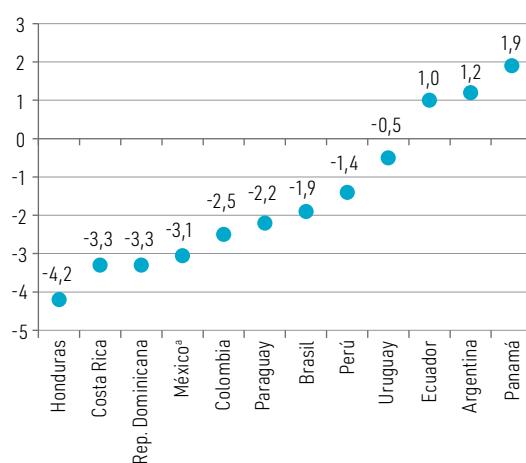
Gráfico I.10

América Latina (12 países): variación de las tasas de pobreza extrema y pobreza, 2024
(En puntos porcentuales)

A. Pobreza extrema



B. Pobreza



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

^a Los datos de México corresponden a la variación anualizada entre 2022 y 2024.

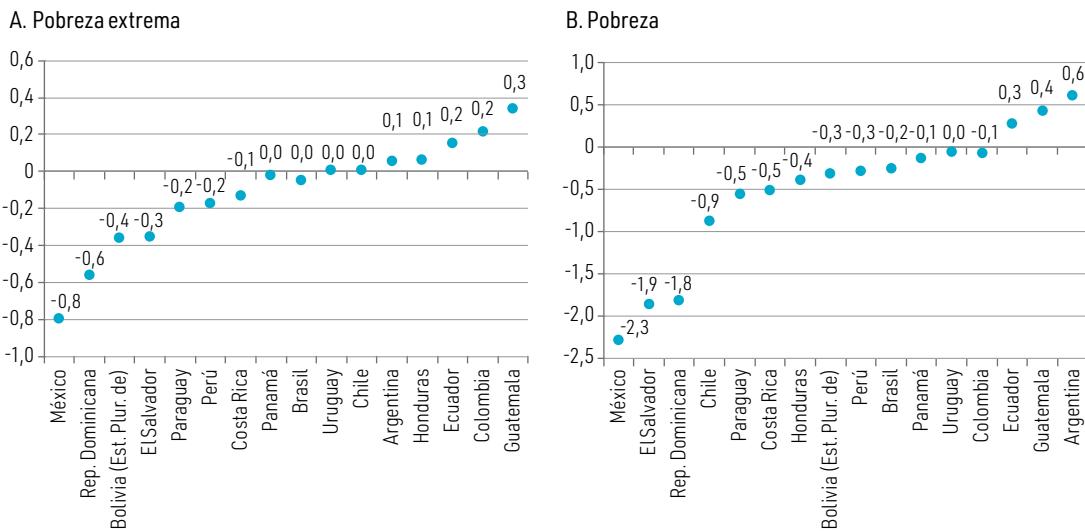
¹⁴ Pese a la reducción de la tasa de pobreza extrema, la cantidad de población en dicha situación es muy similar entre 1990 y 2024. Esto se explica por el aumento de la población total, que pasó de alrededor de 414,1 millones de personas en 1990 a cerca de 634,3 millones de personas en 2024 (estimaciones para 18 países de la región).

En la vereda opuesta, la Argentina⁵, el Ecuador y Panamá registraron incrementos tanto en la pobreza como en la pobreza extrema. Panamá tuvo la mayor alza, con 1,9 y 0,8 puntos porcentuales adicionales en pobreza y pobreza extrema, respectivamente, seguido de la Argentina y el Ecuador. En el Uruguay, la pobreza registró un leve descenso de 0,5 puntos porcentuales, pero la pobreza extrema aumentó 0,1 puntos porcentuales.

Entre 2014 y 2024, la mayoría de los países de América Latina registró una tendencia a la baja en las tasas de pobreza y pobreza extrema, y el efecto fue más marcado en la pobreza total que en la pobreza extrema. México destaca como el país que logró las reducciones más significativas en pobreza (promedio anualizado de 2,3 puntos porcentuales) y pobreza extrema (0,8 puntos porcentuales). El Salvador y la República Dominicana muestran reducciones sustanciales en pobreza (media anual de 1,9 y 1,8 puntos porcentuales, respectivamente), y también presentan mejoras en pobreza extrema (véase el gráfico I.11).

Gráfico I.11

América Latina (16 países): variación anual de las tasas de pobreza extrema y pobreza, 2014-2024^a
(En puntos porcentuales)



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

^a Los datos corresponden a 2013 y 2022, respectivamente, en el caso de Chile, y a 2023 en los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador y Guatemala.

Chile, el Paraguay y Costa Rica alcanzaron disminuciones algo más bajas en la pobreza, con reducciones anuales de entre 0,9 y 0,5 puntos porcentuales entre 2014 y 2024. En lo referido a la pobreza extrema, el Paraguay y Costa Rica registraron descensos de 0,2 y 0,1 puntos porcentuales por año, respectivamente.

El Ecuador, Guatemala y, especialmente, la Argentina experimentaron aumentos en la pobreza y en la pobreza extrema entre 2014 y 2024, aunque la mayoría de estos incrementos son de menor

⁵ En la Argentina, la medición oficial indica que la tasa de pobreza disminuyó 3,6 puntos porcentuales en el segundo semestre de 2024 respecto del segundo semestre de 2023. La diferencia con las cifras de la CEPAL se explica principalmente por el uso de distintos períodos de referencia para actualizar la línea de pobreza según la inflación acumulada. Mientras la medición oficial utiliza el IPC del mes de la entrevista, la CEPAL utiliza el IPC del mes de referencia de los ingresos declarados (mes anterior). En un contexto de inflación decreciente, esto supone que los actualizadores de precios de la CEPAL reflejan una inflación más alta que los del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), lo que da lugar a la divergencia observada en las tendencias de la pobreza.

magnitud comparados con las reducciones observadas en otros países. Esto refleja la heterogeneidad de situaciones verificadas en los diferentes países de la región durante los últimos diez años.

La incidencia de la pobreza por ingresos no solo varía entre los distintos países de América Latina, sino que también afecta desproporcionadamente a determinados grupos. Como se ha documentado en ediciones anteriores del *Panorama Social* (CEPAL, 2022a, 2022b, 2024), factores como el género, la edad, la pertenencia a pueblos originarios o afrodescendientes y el lugar de residencia constituyen ejes estructurales de la desigualdad en la región, que interactúan entre sí y profundizan las situaciones de pobreza y exclusión⁶.

Las mujeres de 20 a 59 años son afectadas por incidencias de pobreza (20,6%) y pobreza extrema (5,4%) superiores a las registradas entre los hombres del mismo rango de edad (16,7% y 4,4%, respectivamente) (véase el gráfico I.12A). Estas cifras se traducen en que el índice de feminidad (cociente entre la tasa de pobreza de las mujeres y de los hombres, multiplicado por 100), tanto de la pobreza como de la pobreza extrema, alcanzó un valor de 123, ligeramente superior al de 2023, cuando se ubicó en 121. Los resultados reflejan la persistencia de desigualdades de género que dificultan el acceso a oportunidades laborales, recursos e ingresos suficientes, como la sobrecarga de trabajo de cuidado no remunerado⁷, la segregación ocupacional y las brechas salariales.

La pobreza por ingresos es bastante más prevalente en las zonas rurales (38,0%) que en las urbanas (22,8%). La brecha relativa por zona de residencia es más pronunciada para la pobreza extrema (un 17,4% en zonas rurales frente a un 8,1% en zonas urbanas) (véase el gráfico I.12B). Esta disparidad territorial puede ser el reflejo de que las zonas rurales aglutinan mayores desventajas estructurales, como menor acceso a empleos de calidad que aseguren ingresos suficientes y menor cobertura de la protección social contributiva. Estas desventajas son condiciones propicias para la persistencia de la pobreza.

Las niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años registran los niveles más altos de pobreza (38,3%) y pobreza extrema (14,6%). El grupo de 35 a 44 años presenta tasas intermedias (23% y 8,4%), mientras que la población de 65 años y más exhibe las cifras más bajas (13,8% y 5,3%) (véase el gráfico I.12C). Esto último podría estar asociado a la cobertura de los sistemas de pensiones contributivas y no contributivas, así como al menor tamaño de los hogares de las personas mayores. Sin embargo, las personas mayores podrían presentar privaciones en otros ámbitos del bienestar no directamente reflejados en el ingreso. En cuanto a los niveles más altos de pobreza entre niñas, niños y adolescentes, esto sugiere una acumulación temprana de desventajas que puede conducir a ciclos intergeneracionales de privación. También se debe considerar la persistencia de desigualdad en materia de fecundidad, puesto que las mujeres de los grupos más pobres todavía tienen un promedio de hijos superior a la media (CEPAL, 2025d).

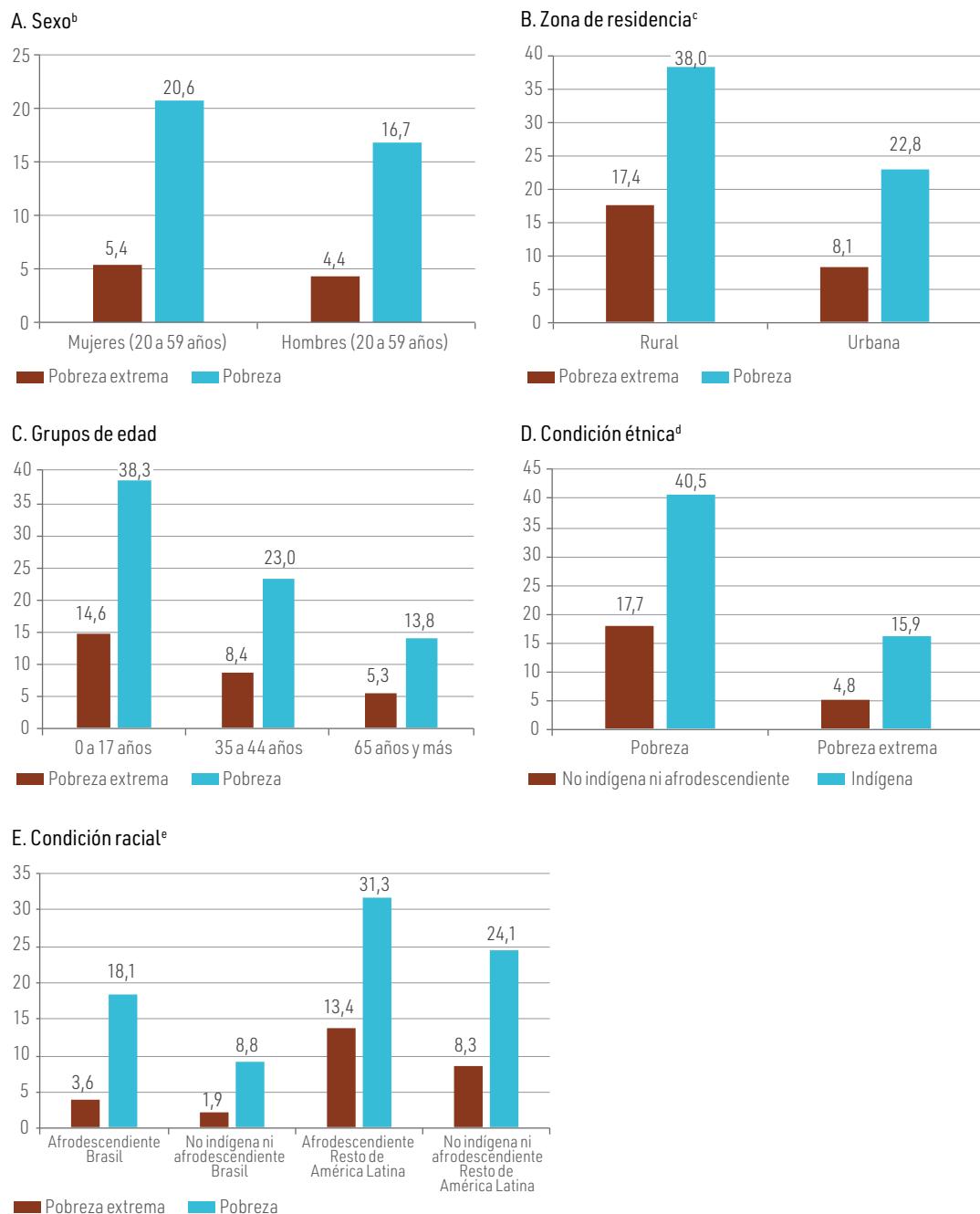
Las desigualdades son todavía más pronunciadas cuando se analiza la condición étnica. Los Pueblos Indígenas muestran niveles muy elevados de pobreza (40,5%) y pobreza extrema (15,9%), y duplican con creces, o incluso triplican, las incidencias observadas en la población no perteneciente a los Pueblos Indígenas o afrodescendientes (véase el gráfico I.12D). Estas brechas dan cuenta así de la persistencia de formas estructurales de exclusión y discriminación que afectan el bienestar de los pueblos originarios.

⁶ Véanse más detalles sobre la matriz de desigualdad social en la región en CEPAL (2016).

⁷ Véase un análisis de la contribución de la no inserción laboral en la privación individual por sexo en la sección I.B.2.

Gráfico I.12

América Latina (18 países)^a: pobreza extrema y pobreza por sexo, zona de residencia, grupo de edad, condición étnica y racial, 2024
(En porcentajes)



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

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

^b A partir de 2019, el promedio no incluye a la República Bolivariana de Venezuela.

^c Corresponde a 16 países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^d Corresponde a 10 países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú y Uruguay.

^e Resto de América Latina incluye: Colombia, Ecuador, Guatemala, Panamá, Perú y Uruguay. El Brasil se analiza por separado debido a la elevada proporción que representa la población afrodescendiente de ese país en el total.

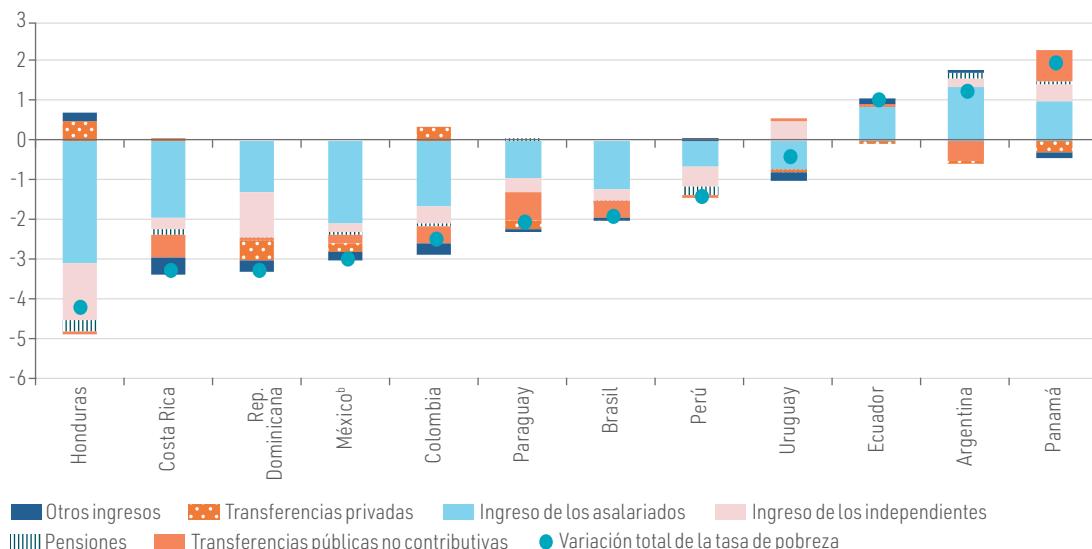
La población afrodescendiente enfrenta mayores niveles de pobreza y pobreza extrema que los no afrodescendientes ni indígenas, tanto en el Brasil como en el resto de América Latina (véase el gráfico I.12E). Las incidencias son bastante más elevadas fuera del Brasil (31,3% en pobreza y 13,4% en pobreza extrema) que entre los afrodescendientes brasileños (18,1% y 3,6%, respectivamente). No obstante, las brechas de pobreza total entre grupos son más pronunciadas en el Brasil, en términos tanto relativos como absolutos. En dicho país, la pobreza en la población afrodescendiente duplica a la observada entre no indígenas ni afrodescendientes (18,1% frente al 8,8%), mientras que en el resto de la región la relación es de 1,3 veces (31,3% frente al 24,1%). Asimismo, la diferencia absoluta entre grupos es mayor en el Brasil (9,3 puntos porcentuales) que en el resto de la región (7,2 puntos porcentuales).

Por otra parte, la CEPAL ha analizado en diferentes oportunidades la evolución de la pobreza mediante el seguimiento de las distintas fuentes de ingreso de los hogares de los estratos más bajos de la distribución (CEPAL, 2022a, 2022b, 2023, 2024). En esta ocasión, se pone el foco en examinar cómo los cambios en esas fuentes de ingreso han incidido en las variaciones de los niveles de pobreza observadas en los países de la región entre 2023 y 2024 (véase el gráfico I.13). Para estos efectos, se utilizó la técnica de descomposición descrita en el recuadro I.2 (considerando los ingresos por persona, sin incluir el factor demográfico).

Gráfico I.13

América Latina (12 países): contribución de las variaciones de las distintas fuentes de ingreso a los cambios en la pobreza, por grupos de países, 2024^a

(En puntos porcentuales)



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

^a Países ordenados según la variación anual de la tasa de pobreza.

^b Las cifras corresponden al período 2022-2024.

El ejercicio realizado permite concluir que, en todos los países, el ingreso del trabajo asalariado fue la fuente que más impactó en las variaciones de la pobreza, tanto en la reducción como en el aumento⁸. En los países que registraron disminuciones de la pobreza monetaria, esta corriente tuvo un papel predominante, especialmente en los que presentaron descensos más pronunciados de la pobreza. Por ejemplo, en Honduras, México y Costa Rica, que tuvieron descensos de

⁸ El ingreso del trabajo depende, en gran medida, de la productividad del trabajo, como se señala en el *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2025* (CEPAL, 2025e).

3,1, 2,0 y 1,9 puntos porcentuales, respectivamente, los ingresos salariales explicaron la mayor parte de la mejora. También merece atención el aporte registrado en Colombia, la República Dominicana y el Brasil, con descensos de 1,6, 1,3 y 1,2 puntos porcentuales, cada uno, donde el crecimiento de los salarios fue clave para reducir la pobreza, aunque con menor intensidad que en los tres primeros países.

A su vez, en los países donde la pobreza aumentó, los sueldos y salarios fueron la corriente de ingresos que más contribuyó al alza⁹. Por ejemplo, en la Argentina, la contribución del empleo asalariado al incremento de la pobreza (1,4 puntos porcentuales) fue 3,2 veces la suma de los aportes del trabajo independiente, las pensiones y otros ingresos. En Panamá, el aporte de los ingresos asalariados al alza de la pobreza (1,0 puntos porcentuales) fue mayor que la suma de las contribuciones del trabajo por cuenta propia y las pensiones.

El trabajo por cuenta propia influyó, en la gran mayoría de los países, en las variaciones de la pobreza, aunque con una intensidad menor que la observada para el empleo asalariado. En Honduras y la República Dominicana, que mostraron descensos de 1,5 y 1,1 puntos porcentuales, respectivamente, esta fuente tuvo un aporte significativo y reforzó la disminución impulsada por los salarios. En Costa Rica, México, Colombia, el Paraguay, el Brasil y el Perú, el trabajo independiente ayudó a reducir pobreza, pero con contribuciones inferiores a 1 punto porcentual. En cambio, en la Argentina (0,2 puntos porcentuales), Panamá (0,4 puntos porcentuales) y el Ecuador (0,1 puntos porcentuales), esta fuente se asoció al aumento de la pobreza, aunque con menos fuerza que los salarios. El caso del Uruguay es singular, ya que, en ese país, el trabajo por cuenta propia tuvo un efecto opuesto al del empleo asalariado: 0,5 frente a -0,7 puntos porcentuales.

Las transferencias públicas no contributivas tuvieron un papel relevante en algunos países. Los ingresos provenientes de esta fuente contribuyeron de forma destacada a reducir la pobreza en el Paraguay y Costa Rica, con descensos de 0,7 y 0,5 puntos porcentuales, respectivamente, mientras que en la Argentina (-0,5 puntos porcentuales) ayudaron a evitar un mayor aumento de la incidencia de la pobreza. En cambio, en el Ecuador (0,1 puntos porcentuales) y especialmente en Panamá (0,8 puntos porcentuales), estas transferencias no compensaron el deterioro de otras fuentes de ingreso, lo que contribuyó al aumento de la pobreza.

Las pensiones no contributivas y las transferencias privadas (corriente que incluye las remesas) tuvieron impactos más acotados y diversos. Las pensiones, por ejemplo, contribuyeron a reducir la pobreza en Honduras y el Perú (-0,3 puntos porcentuales en ambos casos), mientras que se vincularon con el aumento de la pobreza en Panamá y la Argentina (0,1 puntos porcentuales en ambos casos). Las transferencias privadas aportaron a la reducción de la pobreza en la República Dominicana (-0,5 puntos porcentuales) y, en alguna medida, en México y el Paraguay (-0,2 puntos porcentuales en ambos casos). En Colombia y Honduras, en tanto, estas transferencias no ayudaron a disminuir la pobreza. Por su parte, los otros ingresos presentaron efectos generalmente residuales sobre la variación total de la pobreza.

En síntesis, los resultados confirman que la dinámica del mercado laboral, en particular, la evolución de los ingresos por sueldos y salarios, es el factor más decisivo en las variaciones de la pobreza monetaria en 2024, tanto en su reducción como en su aumento. Esta conclusión coincide con lo señalado en ediciones anteriores del *Panorama Social*¹⁰.

⁹ En la descomposición utilizada, una contribución positiva de una fuente de ingresos en un contexto de aumento de pobreza no siempre supone una caída absoluta de los ingresos de esa fuente. Puede significar también que estos ingresos subieron, en promedio, pero que su crecimiento estuvo concentrado en hogares que no se encuentran en situación de pobreza, o que dicho aumento fue insuficiente para compensar caídas en otras fuentes que afectaron a los hogares en situación de pobreza.

¹⁰ Véase, por ejemplo, CEPAL (2024).

2. Pobreza multidimensional

Durante las últimas décadas, el enfoque multidimensional se ha ido incorporando cada vez más en la medición de la pobreza. En esta perspectiva, se parte de la premisa de que el bienestar de las personas no se limita a su nivel de ingresos, sino que también depende de su acceso a derechos y capacidades fundamentales en distintos ámbitos, como la salud, la educación, la vivienda y el trabajo. El compromiso internacional de erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones, consagrado en el primer Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS), ha impulsado a los países a avanzar hacia métricas más integrales. En este marco, los índices de pobreza multidimensional (IPM) se han consolidado como herramientas clave para orientar las políticas públicas en los países de la región.

La CEPAL fue pionera en la adopción del enfoque multidimensional para medir la pobreza en América Latina, a través del índice de necesidades básicas insatisfechas, a inicios de la década de 1980. Sobre esa base y ampliando dicho legado, la CEPAL, en colaboración con Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), elaboró en 2025 el índice de pobreza multidimensional para América Latina (IPM-AL). Este índice surge como respuesta a dos desafíos: por una parte, los índices multidimensionales globales, que miden pobreza aguda, no son suficientes para captar adecuadamente las privaciones en el contexto actual de desarrollo de la región¹¹, y, por la otra, las mediciones nacionales oficiales, fundamentales para el seguimiento de las políticas nacionales, no son comparables entre países. Así, el IPM-AL es una herramienta adaptada a la realidad latinoamericana, que permite hacer un seguimiento de la pobreza multidimensional de forma armonizada y robusta (CEPAL, 2025b).

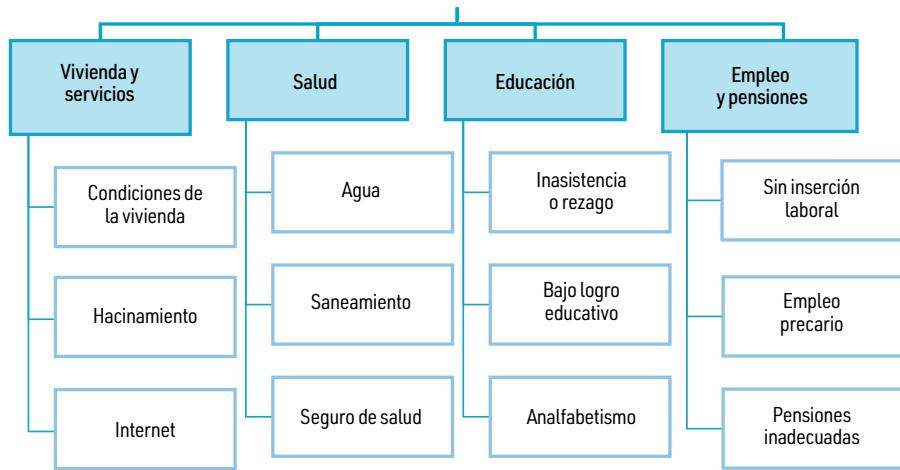
En esta sección, se aplica el IPM-AL para analizar la incidencia, evolución y distribución de la pobreza multidimensional en América Latina para el período 2014-2024. Se examinan las contribuciones de las distintas dimensiones y carencias a la pobreza total. Dado que, además, en contextos de muy alta desigualdad como el latinoamericano, las privaciones suelen concentrarse en ciertos grupos, se explora cómo la pobreza multidimensional varía a lo largo de la distribución de ingresos, por zona de residencia y por grupos de edad. También se mide la privación multidimensional individual en la población adulta no mayor (20 a 59 años), para identificar brechas de género y determinar las privaciones que más contribuyen a dichas desigualdades.

El IPM-AL se fundamenta en los enfoques de capacidades y derechos, e incorpora indicadores en cuatro dimensiones: vivienda y servicios, salud, educación y empleo y pensiones. Cada dimensión tiene el mismo peso y está compuesta por tres indicadores igualmente ponderados (véanse el diagrama I.1 y el cuadro I.A1.4 del anexo). Con esta estructura, se busca favorecer intervenciones públicas equilibradas, que actúen simultáneamente en todas las dimensiones. El umbral de identificación de pobreza multidimensional se fija en el 33,3%, lo que quiere decir que una persona debe estar privada al menos en 4 de los 12 indicadores, esto es, en más de una dimensión, para ser considerada pobre. Este criterio para definir el umbral multidimensional coincide con el empleado por la mayoría de los índices de pobreza multidimensional oficiales de los países de la región (véase el recuadro I.3).

¹¹ Véanse más detalles sobre la metodología del IPM-AL en CEPAL (2025b) y sobre el IPM global utilizado por la Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) en Alkire et al. (2016) y Alkire y Santos (2014). Véase información sobre la medida del Banco Mundial en Banco Mundial (2018, 2022).

Diagrama I.1

Estructura del índice de pobreza multidimensional para América Latina (IPM-AL)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). Índice de pobreza multidimensional para América Latina. *Metodologías de la CEPAL* (7) (LC/PUB.2025/3-P).

Nota: Una persona debe estar privada al menos en 4 de los 12 indicadores (no sombreados), esto es, en más de una dimensión (sombreada), para ser considerada pobre.

Recuadro I.3**América Latina y el Caribe: índices de pobreza multidimensional nacionales**

En América Latina y el Caribe, 13 países han adoptado oficialmente un índice de pobreza multidimensional. Estos instrumentos se han utilizado para dar seguimiento a planes nacionales de desarrollo y orientar la focalización de programas sociales. Los índices de pobreza multidimensional nacionales han cobrado importancia para el seguimiento de la meta 1.2 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que plantea reducir al menos a la mitad la proporción de personas que viven en situación de pobreza en todas sus dimensiones, de acuerdo con los criterios establecidos por cada país.

Para la elaboración de los índices de pobreza multidimensional nacionales en la región, se han llevado a cabo procesos de consulta con diversos sectores y actores, tanto del ámbito estatal como del sector privado, con el acompañamiento de organismos internacionales. Esta metodología ha facilitado la obtención de consensos en torno a las dimensiones, indicadores, umbrales y ponderaciones de los índices.

La mayoría de los índices de pobreza multidimensional nacionales se ha diseñado para complementar la medición de la pobreza por ingresos. Estos índices suelen basarse en los enfoques de derechos y capacidades, e incorporan dimensiones y criterios de suficiencia más exigentes que los utilizados en las mediciones mundiales. Casi todos los índices de pobreza multidimensional nacionales utilizan el hogar como unidad de análisis y adoptan puntos de corte intermedios ($k > 1$ y menor que el total de privaciones consideradas) para el umbral de pobreza multidimensional.

La mayoría de los índices de pobreza multidimensional nacionales considera dimensiones como educación, vivienda, servicios básicos, salud, trabajo y seguridad social. Un número reducido de países ha incorporado otras dimensiones, como brecha digital o convivencia, redes de apoyo o cohesión social, y seguridad alimentaria. Algunos indicadores son comunes a casi todos los índices, aunque su clasificación en las dimensiones varía según el país: por ejemplo, el acceso a agua y saneamiento se incluye en las dimensiones de vivienda, servicios básicos o salud, mientras que el seguro de salud se asocia a veces a la dimensión de salud y otras a la de empleo.

América Latina y el Caribe (13 países): principales características de los índices de pobreza multidimensional nacionales

País	Año de inicio	Unidad de identificación	Dimensiones	Peso de las dimensiones	Umbral multidimensional
México	2008	Persona	Ingreso Rezago educativo Salud Seguridad social Calidad y espacios de vivienda Servicios básicos en la vivienda Alimentación	Igual, excepto ingreso (bienestar) ^a	>=1 dimensión no monetaria y pobre por ingresos
Colombia	2011	Hogar	Educación de adultos Niñez y juventud Trabajo Salud Vivienda y servicios	Igual	33,3% (> 1 dimensión; > 4 privaciones)
Chile	2013	Hogar	Educación Salud Trabajo y seguridad social Vivienda y entorno Redes y cohesión social	Igual, excepto redes y cohesión social	22,5% (>= 1 dimensión, excepto redes y cohesión social; >=3 privaciones)
Costa Rica	2015	Hogar	Educación Salud Vivienda Trabajo Protección social	Igual	20% (>=1 dimensión; >=4 privaciones)
El Salvador	2015	Hogar	Educación Vivienda Trabajo y seguridad social Salud, servicios básicos y seguridad alimentaria Calidad del hábitat	Igual	35% (> 1 dimensión; >=7 privaciones)
Ecuador	2016	Hogar	Educación Trabajo y seguridad social Salud, agua y alimentación Hábitat, vivienda, ambiente	Igual	33,3% (> 1 dimensión; >= 3 privaciones)
Honduras	2016	Hogar	Salud Educación Trabajo Vivienda	Igual	25% (>= 1 dimensión; >=3 privaciones)
Panamá	2017	Hogar	Vivienda y servicios Entorno y saneamiento Trabajo Educación Salud	Igual	30% (> 1 dimensión; >=5 privaciones)
República Dominicana	2017	Hogar	Vivienda y entorno Brecha digital y convivencia Educación y cuidado infantil Sustento y trabajo Salud	Igual	33% (> 1 dimensión)
Guatemala	2019	Hogar	Seguridad alimentaria y nutricional Educación Empleo digno Vivienda Servicios básicos	Igual	30% (> 1 dimensión)
Paraguay	2021	Hogar	Trabajo y seguridad social Vivienda y servicios Salud y ambiente Educación	Igual	26% (> 1 dimensión; >= 4 privaciones)
Belice	2023	Hogar	Salud Educación Nivel de vida Empleo	Igual	-
Uruguay	2025	Hogar	Educación Condiciones habitacionales Servicios básicos del hogar Protección social Empleo	Igual	21% (> 1 dimensión; >=4 privaciones)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). Índice de pobreza multidimensional para América Latina. *Metodologías de la CEPAL* (7) (LC/PUB.2025/3-P); Instituto Nacional de Estadística del Uruguay. (2025). *Documento metodológico: índice de pobreza multidimensional*; e Instituto de Estadística de Belice. (2023). *Multidimensional Poverty in Belize*. https://sib.org.bz/wp-content/uploads/MPI_Infographic_v03.pdf.

^a El ingreso se cruza con el índice no monetario.

En general, los países han optado por equiponderar las dimensiones y los indicadores en dichas dimensiones. Sin embargo, como los índices de pobreza multidimensional nacionales difieren en la cantidad de dimensiones o de indicadores por dimensión, una misma privación puede tener distinto peso según el índice. No todos los índices de pobreza multidimensional nacionales utilizan los mismos puntos de corte para el umbral de pobreza multidimensional, y cuando lo utilizan, los puntajes no significan lo mismo, dadas las diferencias en las dimensiones, indicadores y pesos de los distintos índices. En suma, los resultados de los índices de pobreza multidimensional nacionales no son estrictamente comparables.

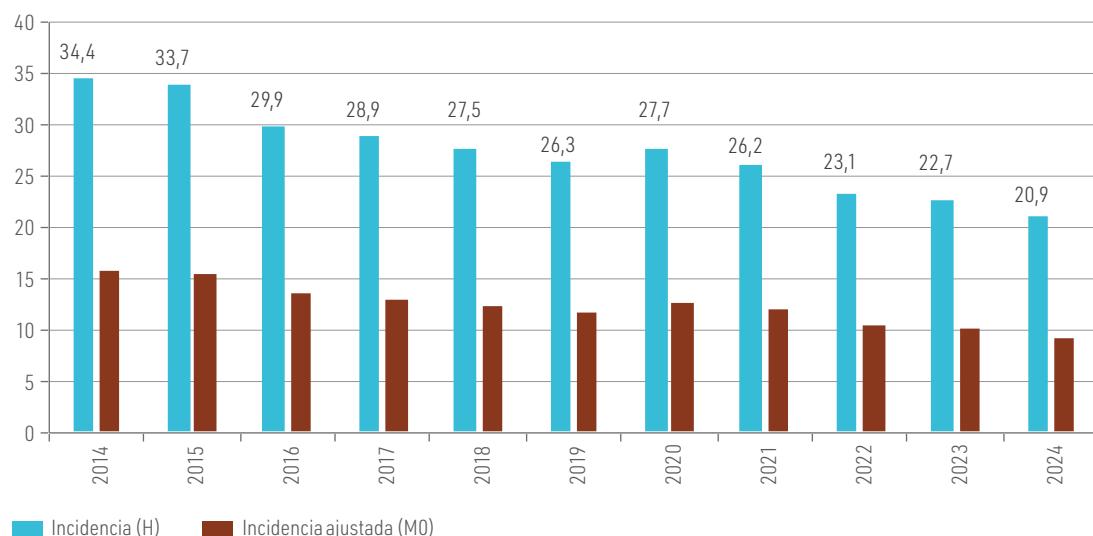
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). Índice de pobreza multidimensional para América Latina. *Metodologías de la CEPAL* (7) (LC/PUB.2025/3-P); Instituto Nacional de Estadística del Uruguay. (2025). *Documento metodológico: índice de pobreza multidimensional*; e Instituto de Estadística de Belice. (2023). *Multidimensional Poverty in Belize*. https://sib.org.bz/wp-content/uploads/MPI_Infographic_v03.pdf.

Para dar a conocer los resultados del IPM-AL se utilizan tres indicadores principales: la incidencia (H), que corresponde al porcentaje de personas identificadas como en situación de pobreza multidimensional; la intensidad (A), que mide el promedio de privaciones que experimentan estas personas, y la incidencia ajustada (M0), que resulta de combinar ambos indicadores ($M0 = H \times A$). Así, la incidencia ajustada no solo refleja cuántas personas son pobres, sino también cuán intenso es su grado de pobreza en promedio, lo que lo convierte en una medida más completa y sensible para captar cambios en la pobreza¹².

Los resultados del IPM-AL muestran una disminución marcada y sostenida de la pobreza multidimensional en la región. Entre 2014 y 2024, la incidencia de la pobreza multidimensional cayó del 34,4% al 20,9%. Esta tendencia solo se interrumpió en 2020, por los efectos de la pandemia de COVID-19. A partir de 2021, la pobreza multidimensional volvió a descender, tendencia que se aceleró en 2022, se atenuó en 2023 y recobró impulso en 2024, con una caída de 1,8 puntos porcentuales (véase el gráfico I.14).

Gráfico I.14

América Latina (15 países)^a: incidencia de la pobreza multidimensional, 2014-2024
(En porcentajes y valores del índice de pobreza multidimensional para América Latina)



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

^a Promedio ponderado de: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

¹² Para fines prácticos, los tres índices se presentan en un rango de valores de 0 a 100 (en lugar de 0 a 1, según su definición original). Véanse más detalles sobre esta metodología en Alkire y Foster (2011).

La evolución de la incidencia ajustada (M0), que considera tanto la proporción de personas en situación de pobreza como la intensidad promedio de sus privaciones, refleja un patrón similar: descenso sistemático entre 2014 y 2019, incremento en 2020 y reanudación de la tendencia a la baja en los años posteriores (véase el gráfico I.14).

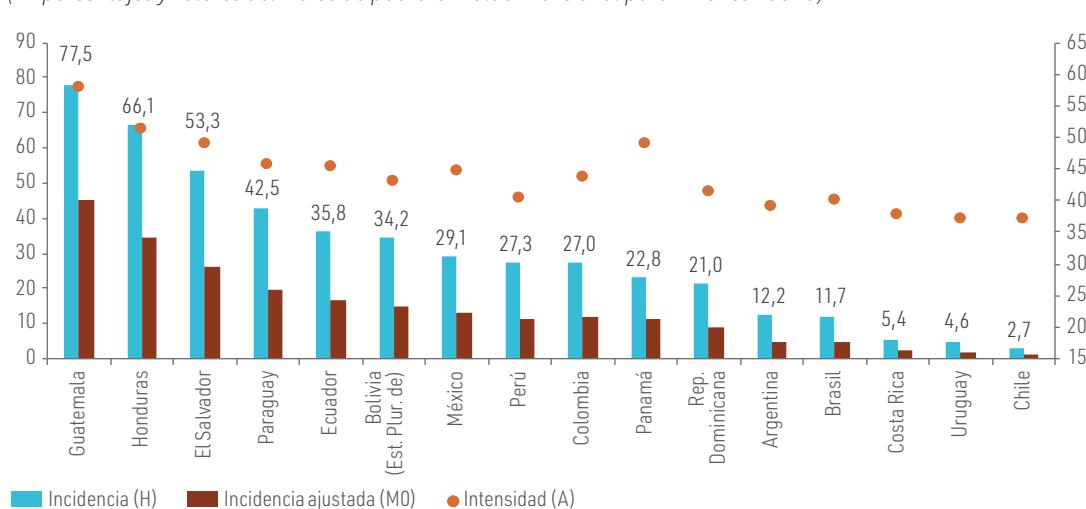
El pronunciado descenso de la pobreza entre 2014 y 2024 se explica porque la incidencia de casi todas las privaciones incluidas en el IPM-AL disminuyó en el mismo período. La caída más significativa se verificó en la carencia de acceso a Internet (4 puntos porcentuales anuales), seguida por el logro educativo insuficiente de los adultos, el saneamiento inadecuado y el hacinamiento (reducciones de 0,8, 0,8 y 0,5 puntos porcentuales por año, respectivamente). En contraste, algunos indicadores presentaron un desempeño menos favorable. La mala calidad del empleo y la privación en agua disminuyeron solo 0,1 puntos porcentuales por año y la carencia de seguro de salud creció a una media anual de 0,2 puntos porcentuales.

Existe una amplia heterogeneidad en los niveles de pobreza multidimensional entre los países. Hacia 2024, Guatemala, Honduras y El Salvador registraban incidencias sobre el 50%, mientras que, en Costa Rica, el Uruguay y Chile, la pobreza multidimensional afectaba a menos del 6% de la población (véase el gráfico I.15).

Gráfico I.15

América Latina (16 países): incidencia, intensidad e incidencia ajustada de la pobreza multidimensional, alrededor de 2024^a

(En porcentajes y valores del índice de pobreza multidimensional para América Latina)



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

^a Los años corresponden a 2019 en el caso del Brasil; a 2022 en los de Chile y Panamá; a 2023 en los de Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Guatemala y Honduras, y a 2024 en los de la Argentina, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, México, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay.

Los países con las mayores incidencias de la pobreza son también los más afectados por su intensidad. Alrededor de 2024, en Guatemala y Honduras, las personas en situación de pobreza multidimensional experimentaban, en promedio, 6,9 y 6,2 carencias, respectivamente, mientras que en Chile y el Uruguay registraban una media de 4,5 privaciones¹³. El único país donde la intensidad presenta un valor bastante por encima de lo esperable de acuerdo con su incidencia es Panamá. Este país exhibe una incidencia de pobreza intermedia-baja en el contexto regional, mientras que la intensidad de la pobreza se aproxima a la observada en países con incidencias altas¹⁴ (véase el gráfico I.15).

¹³ La intensidad de la pobreza en Chile era del 37,2%, lo que equivale a 4,5 carencias ($37,2/8,33=4,5$). En el Uruguay, la intensidad de la pobreza llegaba al 37,3% ($37,3/8,33=4,5$). Por su parte, en Guatemala y Honduras la intensidad de la pobreza era del 57,9% y el 51,4%, respectivamente, lo que es igual a 6,9 y 6,2 carencias, respectivamente.

¹⁴ La intensidad de la pobreza en Panamá es especialmente alta en zonas rurales (54,7%) en comparación con la zona urbana (38,2%). La intensidad de la pobreza rural en Panamá es la tercera más alta de todos los países considerados, en tanto que en la zona urbana es la quinta más baja.

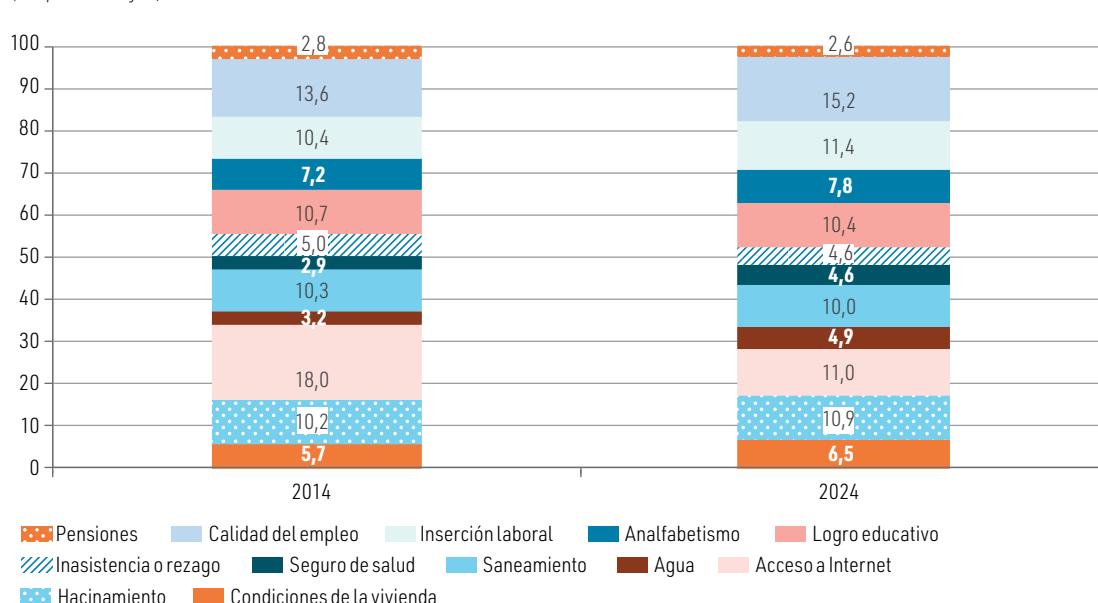
Así, la medida de incidencia ajustada (M0) produce un ordenamiento de países muy similar al basado en la incidencia no ajustada. Desde una perspectiva de política pública, esto significa que los países más afectados por la pobreza multidimensional, que a menudo cuentan con menos recursos fiscales, deben desarrollar intervenciones no solo con una cantidad relativamente mayor de personas en situación de pobreza, sino también con una población pobre que experimenta más carencias de modo simultáneo.

Hacia 2024, el 29,2% de la pobreza multidimensional ajustada (M0) en la región se explicaba por privaciones en la dimensión de empleo y pensiones, en particular las que afectan a la población en edad activa. La mala calidad del empleo contribuía con un 15,2% a la pobreza total, mientras que la no inserción laboral, carencia que afecta especialmente a las mujeres, aportaba un 11,4%. Estos resultados reflejan la persistencia de desigualdades que obstaculizan el acceso a trabajo digno y la sobrecarga de trabajo doméstico no remunerado que afrontan muchas mujeres. Desde el punto de vista de las políticas, estos números refuerzan la necesidad de intervenciones públicas que permitan simultáneamente transformar la organización del cuidado y mejorar la calidad del empleo (véase el gráfico I.16).

Gráfico I.16

América Latina (15 países)^a: contribuciones relativas de las dimensiones y privaciones a la pobreza multidimensional, 2014 y 2024

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
^a Promedio ponderado de: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

La segunda dimensión en importancia era vivienda y servicios, que explicaba el 28,4% de la pobreza multidimensional en 2024. En esta dimensión se destaca el aporte de la falta de acceso a Internet (11%) y del hacinamiento (10,9%). Pese a la veloz expansión del acceso a Internet en la última década, especialmente a través de la telefonía móvil, la privación en este indicador todavía contribuía bastante a la pobreza multidimensional en 2024. Estos resultados subrayan la necesidad de fortalecer las políticas de conectividad para los más vulnerables, al tiempo que dejan en evidencia la relevancia de las soluciones habitacionales que garanticen condiciones de espacio adecuadas dentro del hogar.

Entre 2014 y 2024, la dimensión salud fue la que presentó el mayor aumento de contribución a la pobreza multidimensional (3,1 puntos porcentuales). Esto se explica por el alza del aporte de la falta

de seguro de salud y del acceso inadecuado a agua (1,7 puntos porcentuales en ambos casos). Cabe mencionar también el incremento del aporte de la dimensión empleo y pensiones, con una variación de 2,4 puntos porcentuales. Este cambio se debió, en primer lugar, al aumento de la contribución de la mala calidad del empleo¹⁵ (1,6 puntos porcentuales) y, en segundo término, al crecimiento del peso relativo de la no inserción laboral (1,0 puntos porcentuales).

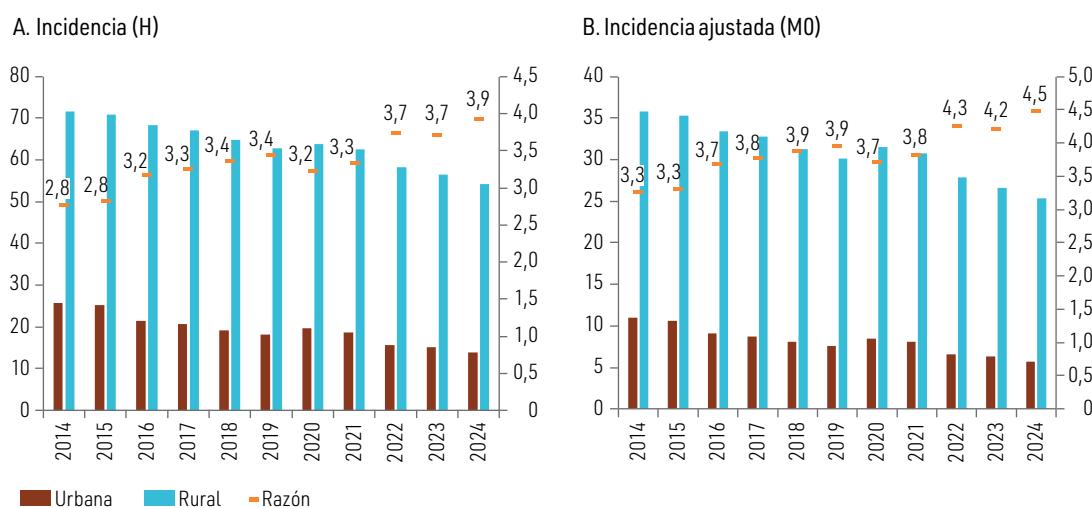
En contraste, la contribución de la dimensión vivienda y servicios a la pobreza multidimensional total descendió bastante entre 2014 y 2024 (5,5 puntos porcentuales). Esto se debió a la pronunciada caída en el aporte del acceso a Internet (7 puntos porcentuales). En paralelo, se registraron aumentos en las contribuciones del hacinamiento y de la privación en las condiciones de la vivienda¹⁶.

A lo largo de 2014 y 2024, la pobreza multidimensional presentó sistemáticamente mayores incidencias entre las personas que residen en zonas rurales, en niñas, niños y adolescentes, y en los quintiles más pobres de la distribución del ingreso. Estas tendencias señalan la existencia de personas que, por ser miembros de algunas categorías sociales específicas o por residir en determinados territorios, enfrentan desventajas estructurales que las hacen más vulnerables a la pobreza multidimensional y les dificultan la salida de esa situación.

En 2024, la pobreza multidimensional afectaba al 54,2% de la población rural, en contraste con el 13,8% de la población urbana. Esto significa que quienes viven en zonas rurales tienen casi cuatro veces más probabilidades de experimentar pobreza multidimensional que las personas que viven en zonas urbanas. Además, la población rural pobre suele enfrentar un mayor número de privaciones simultáneas que la población pobre de zonas urbanas, como lo muestra la medida ajustada (M0) (véase el gráfico I.17). Esto indica que, para cerrar las brechas territoriales, se necesitan políticas que atiendan las desigualdades en el acceso a servicios sociales y en las oportunidades de inclusión laboral, entre otras desventajas, que afectan a las zonas rurales.

Gráfico I.17

América Latina (14 países)^a: pobreza multidimensional, por zona de residencia, 2014-2024
(En porcentajes y valores del índice de pobreza multidimensional para América Latina)



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

^a Promedio ponderado de: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

¹⁵ Una privación puede aumentar su contribución relativa a la pobreza pese a registrar una reducción en su incidencia.

¹⁶ Indicador compuesto que agrega el uso de materiales precarios (piso, paredes o techo) y la privación en energía (falta de electricidad o combustible tóxico para cocinar). En la gran mayoría de los países, la carencia en este indicador compuesto se debe al combustible tóxico. Las incidencias del uso de materiales precarios y de la falta de electricidad suelen ser muy bajas (véase CEPAL, 2025b).

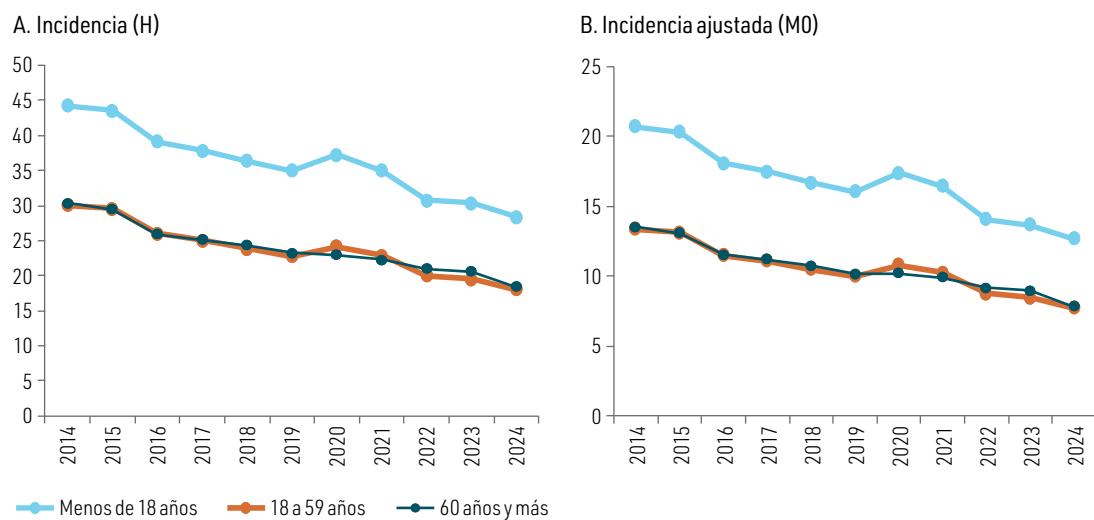
La incidencia de la pobreza multidimensional en las zonas rurales se redujo del 71,6% al 54,2% entre 2014 y 2024, una disminución de 17,4 puntos porcentuales. Por su parte, en las zonas urbanas, el porcentaje de población en situación de pobreza multidimensional disminuyó del 25,9% en 2014 al 13,8% en 2024, una caída de 12,1 puntos porcentuales. El ritmo de reducción fue casi el doble en las zonas urbanas que en las rurales (disminución relativa del 4,7% frente al 2,4%), lo que se tradujo en un aumento de la brecha relativa por zona de residencia. En 2014, la incidencia de la pobreza en las zonas rurales era 2,8 mayor que en las urbanas, mientras que en 2024 esa razón alcanzó a 3,9, la más alta de todo el período analizado (véase el gráfico I.17A). Esta tendencia al alza de la brecha también se verifica con la medida de incidencia ajustada M0 (véase el gráfico I.17B).

La incidencia de la pobreza multidimensional fue mayor entre niñas, niños y adolescentes que en la población adulta en el período 2014-2024 (véase el gráfico I.18A). La tendencia a una mayor pobreza multidimensional entre los menores de 18 años también se reproduce con el indicador de incidencia ajustada por la intensidad (véase el gráfico I.18B), y converge con las estimaciones por grupo etario obtenidas a través de la medida monetaria, aunque las magnitudes de pobreza entre niñas, niños y adolescentes para 2024 son mayores si se mide la pobreza por ingresos que si se utiliza el IPM-AL (véase el gráfico I.12).

Gráfico I.18

América Latina (15 países)^a: pobreza multidimensional, por grupos de edad, 2014-2024

(En porcentajes y valores del índice de pobreza multidimensional para América Latina)



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

^a Promedio ponderado de: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Hacia 2024, la pobreza multidimensional afectaba al 28,4% de los menores de 18 años, al 18% de los adultos de 18 a 59 años y al 18,4% de las personas de 60 años y más. Al examinar las variaciones a lo largo del tiempo, se aprecia que la caída de la pobreza multidimensional fue más pronunciada entre niñas, niños y adolescentes que en los otros grupos etarios: entre 2014 y 2024, la pobreza disminuyó 15,8 puntos porcentuales entre los menores de 18 años, 12 puntos en las personas de 18 a 59 años y 11,9 puntos entre los adultos de 60 años y más.

De acuerdo con los resultados del IPM-AL, el de niñas, niños y adolescentes fue el grupo etario más afectado por la pandemia. Entre 2019 y 2020, la incidencia de la pobreza multidimensional (H) aumentó 2,3 puntos porcentuales en la población menor de 18 años. A esta le siguieron las personas de 18 a 59 años, entre quienes la pobreza multidimensional aumentó 1,4 puntos porcentuales. El indicador más

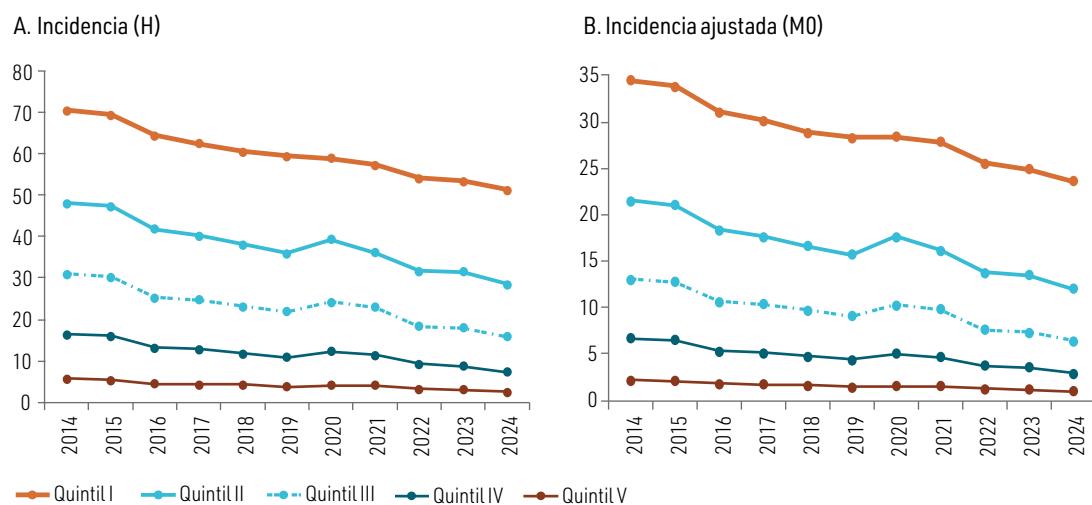
vinculado con dichos aumentos fue la privación en asistencia escolar. También influyeron, aunque en menor medida, los indicadores relacionados con el mercado de trabajo¹⁷. Entre las personas mayores, en cambio, el índice de recuento (incidencia no ajustada) registró una caída de 0,3 puntos porcentuales, lo que podría reflejar las limitaciones de los indicadores disponibles para medir privaciones en salud para este grupo¹⁸.

El índice de recuento no ajustado (H) y la medida de incidencia ajustada por la intensidad (M0) presentaron valores muy similares para las personas mayores y para la población de 18 a 59 años durante el período 2014-2024, con una muy leve tendencia a mayor pobreza en las personas mayores entre 2022 y 2024. Estos resultados contrastan con los que habitualmente se obtienen a través de la medición monetaria de la CEPAL, en los que el de las personas mayores suele ser el grupo etario menos afectado por la pobreza (véase el gráfico I.12).

La incidencia de la pobreza multidimensional presenta marcadas desigualdades entre quintiles de ingreso en América Latina (véase el gráfico I.19). A lo largo del período 2014-2024, los niveles fueron constantemente más altos en los quintiles más pobres, mientras que el quinto quintil (20% más rico) exhibió niveles muy bajos¹⁹. En todo caso, se observa también una reducción de las brechas absolutas: en 2014, la incidencia de la pobreza multidimensional en el quintil más bajo fue 64,9 puntos porcentuales más alta que la apreciada en el quintil más alto, diferencia que llegó a 48,8 puntos porcentuales en 2024. Las diferencias absolutas entre los quintiles extremos también disminuyeron entre 2014 y 2024 al considerar la incidencia ajustada (M0).

Gráfico I.19

América Latina (15 países)^a: pobreza multidimensional, por quintiles de ingreso, 2014-2024
(En porcentajes y valores del índice de pobreza multidimensional para América Latina)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
^a Promedio ponderado de: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

¹⁷ Entre 2019 y 2020, la privación en inasistencia o rezago escolar aumentó 11 puntos porcentuales (promedios ponderados regionales). La carencia en inserción laboral creció en 2,81 puntos porcentuales y la privación en la calidad del empleo se incrementó 0,4 puntos porcentuales (datos de la CEPAL, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG)). Dado que el IPM es una medición a nivel de los hogares, el efecto de la inasistencia o rezago escolar se extiende a los adultos del hogar.

¹⁸ Para realizar una medición multidimensional comparable a nivel regional se precisa que la misma información esté en las distintas fuentes de datos y a lo largo del tiempo, lo que limita la información disponible.

¹⁹ Las incidencias de pobreza multidimensional en el quinto quintil son muy bajas, pero no inexistentes. Al respecto, se debe notar que, en nueve países de la región, el ingreso per cápita mediano del quinto quintil (valores de entre 3,2 y 5,4 veces la línea de pobreza monetaria) se ubica en el estrato de ingreso intermedio, mientras que en un país se ubica en el estrato de ingresos medios-bajos. Así, en la mayoría de los países latinoamericanos, una buena parte del quinto quintil no pertenece a los estratos de ingresos medios-altos o altos, según la definición utilizada por la CEPAL (2019, 2023).

Pese a estas profundas brechas, entre 2014 y 2024 tuvo lugar una reducción bastante significativa de la pobreza multidimensional en los tres quintiles más pobres. En el primer quintil (20% más pobre), la incidencia disminuyó 19,3 puntos porcentuales; en el segundo cayó 19,6 puntos porcentuales, y en el tercero retrocedió 15,2 puntos porcentuales.

También se debe considerar que el efecto de la pandemia en la pobreza multidimensional que afecta al quintil más pobre fue ambiguo, puesto que en 2020 el índice de recuento disminuyó 0,5 puntos porcentuales, pero aumentó levemente la incidencia ajustada. En contraste, los quintiles segundo, tercero y cuarto, en ese mismo orden, experimentaron aumentos transitorios de la pobreza multidimensional en 2020 (véase el gráfico I.19), lo que reflejó el impacto de la crisis sanitaria sobre los tramos de ingresos medios y medios-bajos de la distribución.

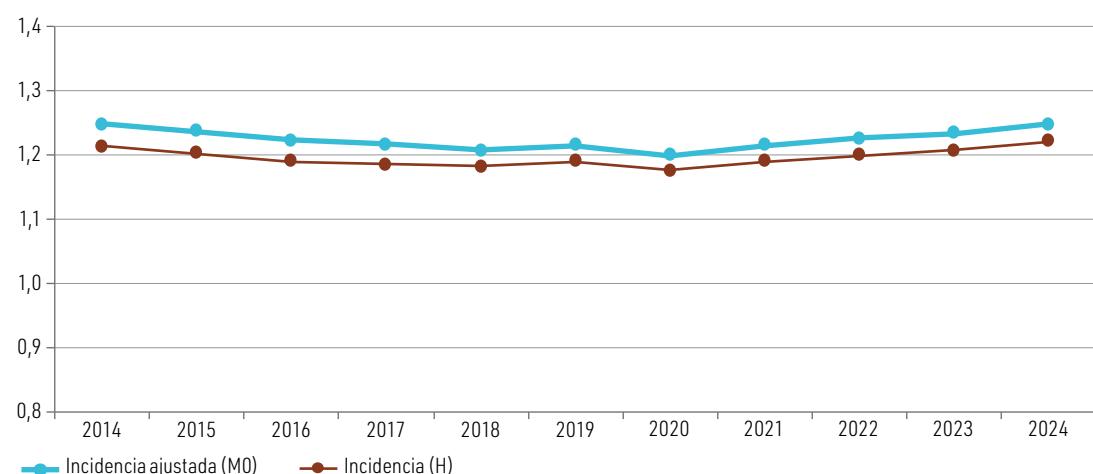
a) Análisis individual de las brechas de género

Uno de los desafíos para las medidas multidimensionales del bienestar es captar las desigualdades de género. En una medición a nivel de hogares, como la del IPM-AL, las privaciones individuales se transforman en carencias a nivel de hogar, con lo que las brechas de bienestar en los hogares se invisibilizan, lo que afecta especialmente a las mujeres (CEPAL, 2025b). Dada esta dificultad, se optó por evaluar las asimetrías de género en la población adulta con los indicadores del IPM-AL, pero sin convertir las privaciones individuales en carencias del hogar. Además, se agregó, dentro de la medida de empleo precario, un indicador que refleja la falta de ingresos propios, cuestión crítica para la autonomía de las mujeres. Este ejercicio se realizó para la población de 20 a 59 años, a fin de mantener la comparabilidad con la medida de feminización de la pobreza monetaria habitualmente utilizada por la CEPAL.

El gráfico I.20 muestra la evolución de la disparidad de género en la privación multidimensional individual entre 2014 y 2024 para el tramo de edad de 20 a 59 años en 15 países de América Latina, utilizando razones de incidencia como indicador. A lo largo del período, la razón se mantuvo constantemente por encima de 1, lo que muestra una desventaja persistente de las mujeres frente a los hombres en términos de privación multidimensional individual. La razón de incidencia no ajustada obtenida con la medición multidimensional para 2024 (1,2) es la misma que la estimada a través del índice de pobreza monetaria para la población de 20 a 59 años en 2024 (1,2) (véase el gráfico I.12).

Gráfico I.20

América Latina (15 países)^a: disparidad de género en la privación multidimensional individual, población de 20 a 59 años, 2014-2024
(En razones de incidencia)^b



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

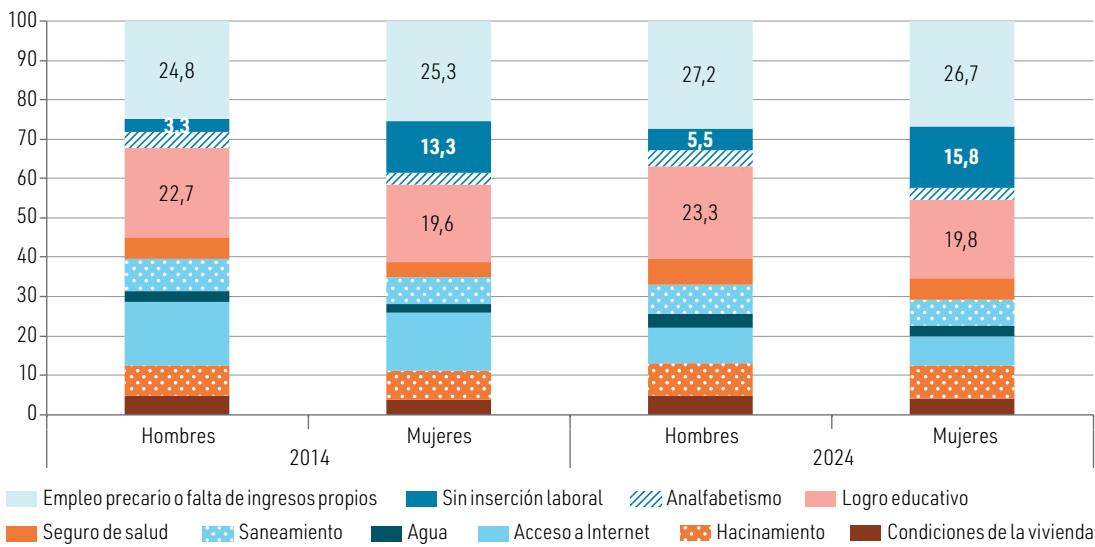
^a Promedio ponderado de: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^b Relación entre la incidencia de la privación multidimensional individual en las mujeres y en los hombres. Un valor superior a 1 indica mayor privación en las mujeres; un valor inferior a 1 indica menor privación en las mujeres.

Existen diferencias en los perfiles de privación multidimensional individual entre mujeres y hombres en edades activas en América Latina. En 2024, las privaciones por falta de inserción laboral y por empleo precario o ausencia de ingresos propios explicaban el 42,5% de la privación multidimensional de las mujeres, frente al 32,7% en el caso de los hombres. Esta brecha se debe esencialmente a la no inserción laboral: el peso relativo de esta carencia es casi tres veces mayor en las mujeres (15,8%) que en los hombres (5,5%). En los hombres, en cambio, pesa más la privación en logro educativo (un 23,3% frente a un 19,8% en las mujeres) (véase el gráfico I.21).

Gráfico I.21

América Latina (15 países)^a: contribuciones relativas de las carencias a la privación multidimensional individual, por género, 2014 y 2024
(En porcentajes)



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

La elevada contribución de la carencia por no inserción laboral entre las mujeres responde, en gran medida, al nudo estructural de la desigualdad relacionado con la división sexual del trabajo y la desigual organización social del cuidado (CEPAL, 2017) que conlleva la sobrecarga de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado para las mujeres. Esto revela una falla estructural en la distribución social del cuidado y en la capacidad del mercado laboral para incorporar a las mujeres. Pese a sus logros educativos, las mujeres continúan enfrentando barreras significativas para alcanzar la autonomía. Por ello, reducir las brechas de género exige avanzar hacia políticas y sistemas integrales de cuidado, de reconocimiento, reducción y redistribución del trabajo no remunerado, y de transformación de los sistemas laborales para garantizar condiciones que permitan compatibilizar el trabajo remunerado con las responsabilidades de cuidado (CEPAL, 2025c) (véanse más detalles en el capítulo III).

C. Reflexiones finales

La información analizada muestra que la desigualdad del ingreso en América Latina sigue siendo un problema estructural de gran magnitud, pese a las leves mejoras registradas en los últimos años. El índice de Gini presenta una tendencia descendente en varios países, pero la reducción ha sido modesta y no refleja cambios profundos en los patrones de concentración de la riqueza. La

marcada disparidad entre los deciles más ricos y los más pobres pone de manifiesto que el modelo de desarrollo vigente continúa reproduciendo brechas históricas que limitan tanto el crecimiento económico y la cohesión social como el avance hacia el desarrollo social inclusivo.

Asimismo, el análisis de las distintas fuentes de ingreso muestra que el mercado laboral desempeña un papel central en la configuración de la desigualdad. Si bien es positivo que la distribución de los ingresos haya mejorado, es importante subrayar que estos avances responden principalmente a dinámicas laborales y a tendencias demográficas de largo plazo, más que a políticas redistributivas. En cuatro de los cinco países que más redujeron la desigualdad entre 2021 y 2024, la mayor parte del avance se explica por cambios distributivos en el mercado de trabajo, mientras que el aumento de la proporción de adultos por hogar contribuyó a acortar las brechas en el ingreso per cápita. Esto indica que el fortalecimiento del empleo asalariado ha sido clave en la mejora distributiva, en contraste con los ingresos por cuenta propia, cuyos efectos han sido más modestos o incluso regresivos. En concordancia, el capítulo II explora en mayor detalle la importancia de la inclusión laboral para reducir la desigualdad.

La comparación entre encuestas de hogares y metodologías que integran registros tributarios y cuentas nacionales revela que la desigualdad probablemente sea más alta de lo que reflejan las cifras oficiales. Este panorama hace pensar que la política pública todavía dispone de un amplio margen para asumir un papel más determinante en la reducción de la desigualdad. Por ello, resulta fundamental avanzar en mediciones más precisas y en el diseño de políticas integrales sostenidas que ataquen las raíces de la concentración de ingresos y riqueza. Sin transformaciones estructurales en la distribución de activos, la calidad del empleo y el acceso a oportunidades, la región difícilmente logrará revertir una de sus principales limitaciones para el logro de un desarrollo social inclusivo y sostenible.

En lo que respecta a la pobreza, los resultados presentados muestran una clara convergencia entre las dos aproximaciones de medición: monetaria y multidimensional. Tanto la pobreza por ingresos como la pobreza multidimensional exhiben una tendencia descendente en la última década, interrumpida por el impacto de la pandemia de COVID-19, pero con una recuperación sostenida en los años posteriores. Sin embargo, ambas medidas revelan la persistencia de brechas estructurales, que llevan a que la pobreza afecte de manera desproporcionada a ciertos grupos, como la población infantil y adolescente, las personas que residen en zonas rurales y las mujeres.

A lo largo de este capítulo se ha visto que el enfoque multidimensional complementa la visión de la pobreza monetaria. Mientras la medición monetaria visibiliza la insuficiencia de recursos para satisfacer necesidades básicas, el IPM-AL revela carencias no reflejadas completamente en el ingreso, como el limitado acceso a servicios de salud, educación y vivienda, la exclusión del mercado laboral por obligaciones de cuidado, la mala calidad del empleo y la desprotección social. En este sentido, el uso conjunto de ambas mediciones no solo permite una caracterización más completa de la pobreza, sino que también fortalece la capacidad de las políticas públicas para responder de manera más específica a sus distintas expresiones.

Los desafíos son considerables. Para reducir significativamente la pobreza es preciso sostener el ritmo de mejora alcanzado en la última década, en un contexto regional caracterizado por un bajo crecimiento económico, profundas desigualdades y crecientes tensiones sociales. Es preciso ampliar la cobertura y suficiencia de las prestaciones de la protección social, proporcionar acceso a empleos dignos, cerrar las brechas territoriales y garantizar el acceso a servicios de salud, educación, vivienda y cuidado. A su vez, es necesario fortalecer los sistemas estadísticos nacionales para asegurar la medición continua de la pobreza multidimensional en todos los países latinoamericanos. Solo un compromiso resuelto con políticas integrales y coordinadas permitirá a la región avanzar en la erradicación de la pobreza y en la reducción de la desigualdad en todas sus dimensiones y formas, asegurando que los logros sean sostenibles y no dependan únicamente de variaciones coyunturales.

Bibliografía

- Alkire, S., Conconi, A., Robles, G., Roche, J. M., Santos, M. E., Seth, S. y Vaz, A. (2016). The Global Multidimensional Poverty Index (MPI): 5-year methodological note. *OPHI Briefing* (38). Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI). <https://ophi.org.uk/publications/MN38-B38>
- Alkire, S. y Foster, J. (2011). Counting and multidimensional poverty measurement. *Journal of Public Economics*, 95(7-8), 476-487. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.11.006>
- Alkire, S. y Santos, M. E. (2014). Measuring acute poverty in the developing world: robustness and scope of the Multidimensional Poverty Index. *World Development*, 59, 251-274. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.01.026>
- Alvaredo, F., Bourguignon, F., Ferreira, F. y Lustig, N. (2023). Seventy-five years of measuring income inequality in Latin America. *IDB Working Paper Series* (IDB-WP-01521). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0005211>
- Alvaredo, F., De Rosa, M., Flores, I. y Morgan, M. (2025). Medición de la desigualdad mediante la integración de fuentes de datos. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/122). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Azevedo, J. P., Inchauste, G. y Sanfelice, V. (2013). Decomposing the recent inequality decline in Latin America. *Policy Research Working Paper* (6715). Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2018). *Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle*. <http://documents.worldbank.org/curated/en/104451542202552048>
- Banco Mundial. (2022). *Poverty and Shared Prosperity 2022: Correcting Course*. <https://hdl.handle.net/10986/37739>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2017). *Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018a). *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018b). Medición de la pobreza por ingresos: actualización metodológica y resultados. *Metodologías de la CEPAL* (2) (LC/PUB.2018/22-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019). *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022a). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/15-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022b). *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/18-P/Rev.1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/21-P/Rev.1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025a). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2025* (LC/PUB.2025/12-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025b). Índice de pobreza multidimensional para América Latina. *Metodologías de la CEPAL* (7) (LC/PUB.2025/3-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2025c). *La sociedad del cuidado: gobernanza, economía política y diálogo social para una transformación con igualdad de género* (LC/CRM.16/3).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025d). *Observatorio Demográfico*, 2025.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025e). *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2025: ¿cómo salir de la trampa de baja capacidad para crecer?*
- Ferreira, F. H. G. (2023). Is there a 'new consensus' on inequality? *Working Paper* (101). International Inequalities Institute, London School of Economics and Political Science.
- Instituto de Estadística de Belice. (2023). *Multidimensional Poverty in Belize*. https://sib.org.bz/wp-content/uploads/MPI_Infographic_v03.pdf
- Instituto Nacional de Estadística del Uruguay. (2025). *Documento metodológico: índice de pobreza multidimensional*.
- Lustig, N. y Vigorito, A. (2025). *Including the rich in income inequality measures: an assessment of correction approaches*. Society for the Study of Economic Inequality.
- Shorrocks, A. F. (2013). Decomposition procedures for distributional analysis: a unified framework based on the Shapley value. *Journal of Economic Inequality*, 11(1), 99-126. <https://doi.org/10.1007/s10888-011-9214-z>

Anexo I.A1

Cuadro I.A1.1

América Latina (16 países): indicadores de distribución del ingreso de las personas, 2014-2024
(En las unidades correspondientes a cada indicador)

País	Año	Índice de Gini ^a			Índice de Theil ^b	Índice de Atkinson (e=1,0) ^b		
			Intervalo de confianza ^a					
			Límite inferior	Límite superior				
Argentina ^c	2014	0,393	0,390	0,396	0,269	0,227		
	2019	0,404	0,401	0,407	0,294	0,241		
	2021	0,390	0,382	0,399	0,265	0,224		
	2023	0,401	0,397	0,405	0,294	0,234		
	2024	0,386	0,382	0,389	0,269	0,241		
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2014	0,471	0,459	0,483	0,397	0,348		
	2019	0,430	0,418	0,442	0,326	0,288		
	2021	0,417	0,405	0,430	0,304	0,274		
	2023	0,436	0,428	0,445	0,329	0,295		
Brasil	2014 ^d	0,514	0,508	0,520	0,524	0,370		
	2019	0,538	0,530	0,546	0,574	0,403		
	2021	0,537	0,530	0,544	0,555	0,395		
	2023	0,515	0,508	0,521	0,516	0,364		
	2024	0,504	0,498	0,510	0,492	0,351		
Chile	2015	0,462	0,454	0,471	0,424	0,303		
	2017	0,462	0,452	0,472	0,427	0,303		
	2020	0,488	0,479	0,497	0,443	0,336		
	2022	0,444	0,439	0,451	0,375	0,285		
Colombia	2014	0,548	0,545	0,551	0,587	0,426		
	2019	0,539	0,537	0,541	0,563	0,417		
	2021	0,566	0,564	0,568	0,638	0,447		
	2023 ^e	0,560	0,558	0,563	0,615	0,439		
	2024 ^e	0,559	0,557	0,561	0,614	0,439		
Costa Rica	2014	0,498	0,492	0,504	0,440	0,356		
	2019	0,495	0,486	0,504	0,433	0,348		
	2021	0,501	0,489	0,513	0,440	0,352		
	2023	0,480	0,471	0,488	0,407	0,332		
	2024	0,470	0,461	0,479	0,382	0,320		
Ecuador	2014	0,449	0,445	0,453	0,389	0,288		
	2019	0,456	0,445	0,467	0,385	0,297		
	2021 ^f	0,466	0,457	0,475	0,443	0,307		
	2023 ^f	0,442	0,435	0,450	0,368	0,286		
	2024 ^f	0,442	0,435	0,450	0,369	0,284		
El Salvador	2014	0,434	0,429	0,439	0,343	0,274		
	2019	0,406	0,401	0,411	0,297	0,244		
	2021	0,406	0,403	0,409	0,283	0,262		
	2023	0,414	0,412	0,417	0,303	0,270		
Guatemala	2014	0,535	0,527	0,543	0,582	0,392		
	2023	0,494	0,488	0,501	0,417	0,348		

País	Año	Índice de Gini ^a			Índice de Theil ^b	Índice de Atkinson (e=1,0) ^b		
			Intervalo de confianza ^a					
			Límite inferior	Límite superior				
Honduras	2014	0,481	0,475	0,487	0,428	0,325		
	2019	0,494	0,482	0,505	0,417	0,342		
	2021	0,535	0,526	0,544	0,497	0,407		
	2023	0,470	0,464	0,475	0,375	0,329		
	2024	0,461	0,455	0,467	0,358	0,323		
México	2014 ^g	0,502	0,491	0,513	0,503	0,355		
	2018	0,464	0,456	0,472	0,441	0,311		
	2020	0,452	0,445	0,459	0,398	0,296		
	2022	0,441	0,434	0,447	0,385	0,283		
	2024	0,432	0,424	0,439	0,350	0,271		
Panamá	2014	0,503	0,498	0,509	0,459	0,369		
	2019	0,506	0,499	0,512	0,462	0,374		
	2021	0,515	0,507	0,522	0,493	0,378		
	2023	0,495	0,484	0,506	0,444	0,363		
	2024	0,506	0,495	0,517	0,473	0,374		
Paraguay	2014	0,522	0,509	0,535	0,542	0,372		
	2019	0,473	0,465	0,481	0,408	0,318		
	2021	0,447	0,442	0,451	0,367	0,290		
	2023 ^h	0,460	0,456	0,464	0,397	0,307		
	2024 ^h	0,461	0,452	0,469	0,421	0,311		
Perú	2014	0,446	0,437	0,455	0,362	0,302		
	2019	0,429	0,421	0,437	0,331	0,278		
	2021	0,423	0,415	0,431	0,326	0,270		
	2023	0,417	0,410	0,424	0,313	0,264		
	2024	0,413	0,405	0,420	0,309	0,257		
República Dominicana	2014 ⁱ	0,449	0,431	0,467	0,352	0,293		
	2019	0,433	0,413	0,452	0,344	0,262		
	2021	0,395	0,385	0,405	0,279	0,228		
	2023	0,387	0,377	0,397	0,267	0,225		
	2024	0,395	0,381	0,409	0,280	0,232		
Uruguay	2014	0,392	0,390	0,394	0,271	0,229		
	2019	0,392	0,388	0,395	0,270	0,226		
	2021	0,402	0,397	0,408	0,289	0,236		
	2023	0,404	0,400	0,407	0,291	0,238		
	2024	0,398	0,395	0,401	0,278	0,233		

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

Nota: Indicadores calculados a partir de la distribución del ingreso per cápita de las personas del conjunto del país.

^a Incluye a las personas con un ingreso igual a 0.

^b El cálculo se realizó sin incluir los valores cercanos a 0 ni los tres mayores ingresos per cápita (para atenuar el efecto de los valores extremos).

^c Total urbano.

^d Los datos de 2014 se basan en la Encuesta Nacional de Hogares (PNAD) y no son comparables con los de años posteriores, basados en la Encuesta Nacional de Hogares Continua (PNAD Continua).

^e Los datos de 2023 y 2024 corresponden a una nueva serie, con base en el marco muestral del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018, y no son comparables con los datos de años anteriores.

^f Los datos de 2021 en adelante corresponden al año entero (los datos anteriores, al mes de diciembre).

^g Los datos de 2014 no son comparables con los de años posteriores, basados en una nueva serie de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).

^h Los datos de 2023 en adelante corresponden al año entero (los datos anteriores, al cuarto trimestre).

ⁱ Los datos de 2014 se basan en la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT) y no son comparables con los de años posteriores, basados en la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT).

Cuadro I.A1.2

América Latina (16 países): tasas de pobreza extrema y pobreza, según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y cifras oficiales nacionales, 2022-2024
(En porcentajes)

	Estimaciones de la CEPAL					
	Pobreza			Pobreza extrema		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Argentina ^a	29,9	30,0	31,2	3,7	3,9	4,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	33,3	31,0	...	13,9	11,7	...
Brasil ^b	19,5	16,1	14,2	5,3	3,6	2,9
Chile	8,0	...	...	2,1	...	...
Colombia	34,5	34,3	31,8	16,8	17,3	15,8
Costa Rica	16,6	15,9	12,6	3,3	3,5	2,8
Ecuador ^c	25,7	25,3	26,3	6,9	7,4	7,5
El Salvador	29,8	27,9	...	8,7	8,6	...
Guatemala	...	54,5	...	...	18,5	...
Honduras	58,8	55,8	51,6	27,1	22,9	19,9
México	28,6	...	22,5	6,2	...	5,0
Panamá	14,3	14,3	16,2	6,5	6,5	7,3
Paraguay	22,4	19,1	16,9	8,5	7,0	5,8
Perú	17,2	18,2	16,8	3,3	4,2	3,5
República Dominicana	20,4	18,2	14,9	5,1	4,9	4,1
Uruguay	4,3	4,5	4,0	0,3	0,2	0,3
Estimaciones oficiales de los países						
	Pobreza			Pobreza extrema		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Argentina ^a	39,2	41,7	38,1	8,1	11,9	8,2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	37,7	36,5	...	12,5	11,9	...
Brasil ^b	31,6	27,4	...	5,9	4,4	...
Chile	6,5	...	...	2,0	...	...
Colombia	36,6	34,6	31,8	13,8	12,6	11,7
Costa Rica	23,0	21,8	18,0	6,4	6,3	4,8
Ecuador ^c	25,2	26,0	28,0	8,2	9,8	12,7
El Salvador ^d	26,6	27,2	...	8,6	8,8	...
Guatemala	...	56,0	...	...	16,2	...
Honduras ^d	...	64,1	62,9	...	41,5	40,1
México ^e	43,5	...	35,4	12,1	...	9,3
Panamá	22,2	21,7	...	9,4	9,6	...
Paraguay	25,0	22,3	20,1	5,8	4,7	4,1
Perú	27,5	29,0	27,6	5,0	5,7	5,5
República Dominicana	27,7	23,0	19,0	3,8	3,2	2,4
Uruguay	20,1	19,7	17,3	1,7	1,9	1,5

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

Nota: Se incluyen los países sobre los que se dispone de estimaciones de pobreza de la CEPAL de 2021 en adelante.

^a Los datos corresponden a las zonas urbanas.

^b El Brasil no dispone de una estimación oficial de pobreza. Los datos corresponden a las estimaciones del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), sobre la base de las líneas de pobreza utilizadas por el Banco Mundial, de 2,15 y 6,85 dólares por día (paridad de poder adquisitivo de 2017).

^c La medición de la CEPAL utiliza la muestra acumulada anual. Los datos oficiales se basan en la muestra del mes de diciembre de cada año.

^d Medición oficial nacional informada en porcentajes de hogares.

^e Corresponde a las cifras sobre "población por debajo de la línea de bienestar mínimo", que aquí se asimila a pobreza extrema, y "población por debajo de la línea de bienestar", como referencia para la pobreza total.

Cuadro I.A1.3

América Latina (16 países): indicadores de pobreza extrema y pobreza, 2014-2024
(En las unidades de los índices correspondientes)

País	Año	Pobreza extrema				Pobreza ^a				Brecha	Brecha al cuadrado		
		Incidencia		Brecha	Brecha al cuadrado	Incidencia		Brecha	Brecha al cuadrado				
		Media	Intervalo de confianza			Media	Intervalo de confianza						
Argentina ^b	2014	3,4	3,3	3,6	1,6	1,1	25,0	24,7	25,4	7,3	3,5		
	2019	3,9	3,8	4,1	1,6	1,1	26,0	25,6	26,4	8,0	4,0		
	2021	3,9	3,5	4,2	1,9	1,4	28,2	27,6	28,8	8,6	4,3		
	2023	3,9	3,6	4,1	1,4	0,9	30,0	29,5	30,5	8,8	4,0		
	2024	4,0	3,8	4,2	1,7	1,1	31,2	30,7	31,7	9,1	4,2		
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2014	14,8	13,1	16,6	6,5	4,0	33,6	31,6	35,6	13,9	8,1		
	2019	11,9	10,5	13,4	4,6	2,6	30,9	29,3	32,5	11,2	6,0		
	2021	9,9	8,5	11,4	3,9	2,2	29,3	27,4	31,2	10,3	5,3		
	2023	11,7	10,6	12,7	4,7	2,6	31,0	29,6	32,3	11,3	6,1		
Brasil	2014 ^c	3,3	3,2	3,5	1,4	1,0	16,5	16,1	16,8	5,5	2,9		
	2019	5,8	5,5	6,0	2,7	1,9	20,2	19,8	20,6	7,8	4,6		
	2021	8,3	8,0	8,6	4,0	2,9	24,3	23,8	24,8	9,9	6,1		
	2023	3,6	3,4	3,7	1,8	1,4	16,1	15,7	16,5	5,6	3,1		
	2024	2,9	2,7	3,0	1,5	1,2	14,1	13,8	14,5	4,7	2,6		
Chile	2015	1,7	1,5	1,8	0,7	0,5	13,2	12,7	13,7	3,7	1,7		
	2017	1,4	1,3	1,6	0,8	0,6	10,7	10,2	11,2	3,0	1,5		
	2020	4,5	4,2	4,7	2,8	2,3	13,9	13,4	14,4	5,8	3,8		
	2022	2,1	1,9	2,2	1,2	1,0	8,0	7,7	8,3	2,8	1,7		
Colombia	2014	13,6	13,5	13,7	5,6	3,3	32,2	32,0	32,4	13,5	7,9		
	2019	15,1	15,0	15,3	6,4	3,9	33,2	33,0	33,4	14,3	8,5		
	2021	16,8	16,6	16,9	7,0	4,2	37,1	36,9	37,3	15,7	9,2		
	2023 ^d	17,2	17,1	17,4	7,0	4,3	34,2	34,0	34,4	14,3	8,3		
	2024 ^d	15,8	15,6	15,9	6,5	3,9	31,7	31,6	31,9	13,3	7,8		
Costa Rica	2014	4,1	3,9	4,3	1,9	1,2	17,5	17,1	17,9	6,4	3,5		
	2019	3,3	2,9	3,8	1,3	0,8	16,4	15,5	17,4	5,6	2,9		
	2021	3,7	3,2	4,2	1,5	0,9	17,2	16,2	18,2	5,9	3,1		
	2023	3,5	3,0	4,1	1,2	0,7	15,9	14,9	16,9	5,3	2,6		
	2024	2,8	2,4	3,2	1,0	0,6	12,6	11,7	13,4	4,2	2,1		
Ecuador	2014	5,9	5,8	6,1	1,7	0,8	23,4	23,0	23,8	7,0	3,1		
	2019	7,6	6,2	9,0	2,1	1,0	25,7	23,5	27,9	8,1	3,7		
	2021 ^e	7,6	6,9	8,2	2,0	0,9	28,5	27,5	29,6	8,7	3,9		
	2023 ^e	7,4	6,4	8,3	2,1	0,9	25,3	24,1	26,6	7,8	3,5		
	2024 ^e	7,5	6,6	8,4	2,0	0,8	26,3	24,9	27,8	7,9	3,5		
El Salvador	2014	11,7	11,4	12,0	3,3	1,3	44,5	44,0	45,0	16,4	8,1		
	2019	5,6	5,5	5,8	1,4	0,6	30,4	29,9	30,9	9,6	4,3		
	2021	8,4	8,1	8,7	3,6	2,3	30,3	29,9	30,8	11,4	6,3		
	2023	8,6	8,3	8,9	3,4	2,1	27,9	27,4	28,4	10,1	5,6		
Guatemala	2014	15,4	14,9	15,8	5,2	2,7	50,5	49,9	51,1	22,4	12,9		
	2023	18,5	18,0	18,9	8,8	6,2	54,5	53,9	55,0	25,8	16,3		

País	Año	Pobreza extrema				Pobreza ^a			
		Incidencia		Brecha	Brecha al cuadrado	Incidencia		Brecha	Brecha al cuadrado
		Media	Intervalo de confianza			Media	Intervalo de confianza		
Honduras	2014	19,1	18,6	19,6	5,5	2,5	55,2	54,5	56,0
	2019	19,9	19,4	20,5	7,0	4,0	52,1	51,4	52,8
	2021	34,3	33,6	35,0	17,0	11,8	67,7	67,0	68,4
	2023	22,9	22,3	23,5	9,1	5,6	55,7	55,0	56,5
	2024	19,8	19,2	20,3	8,2	5,1	51,4	50,7	52,1
México	2014 ^f	12,9	12,4	13,5	4,2	2,0	45,1	44,3	45,9
	2018	7,7	7,2	8,2	2,2	1,0	35,5	34,8	36,2
	2020	9,2	8,8	9,7	2,7	1,3	37,4	36,7	38,0
	2022	6,2	5,8	6,5	1,7	0,8	28,6	27,9	29,2
	2024	5,0	4,6	5,3	1,4	0,6	22,5	21,9	23,1
Panamá	2014	7,3	7,0	7,6	2,6	1,3	17,1	16,7	17,5
	2019	6,3	6,0	6,5	2,2	1,1	13,4	13,0	13,8
	2021	5,4	5,2	5,7	1,8	0,9	14,2	13,8	14,6
	2023	6,9	6,0	7,8	2,5	1,3	15,0	13,8	16,3
	2024	7,4	6,2	8,6	2,3	1,1	16,5	14,9	18,1
Paraguay	2014	7,7	7,2	8,1	2,4	1,2	22,2	21,6	22,9
	2019	6,1	5,8	6,5	1,5	0,6	19,4	18,8	20,0
	2021	6,0	5,6	6,4	1,5	0,7	20,8	20,1	21,5
	2023 ^g	7,0	6,7	7,2	2,1	1,1	19,0	18,7	19,4
	2024 ^g	5,8	5,6	5,9	1,8	0,9	16,9	16,6	17,2
Perú	2014	5,1	4,8	5,5	1,5	0,6	19,4	18,7	20,2
	2019	3,0	2,8	3,3	0,8	0,4	15,4	14,7	16,1
	2021	3,9	3,5	4,3	1,2	0,6	18,6	17,8	19,4
	2023	4,2	3,9	4,6	1,2	0,6	18,2	17,5	19,0
	2024	3,5	3,1	3,8	1,0	0,5	16,8	16,1	17,5
República Dominicana	2014 ^h	9,7	8,7	10,7	2,8	1,3	32,9	31,0	34,9
	2019	3,9	3,5	4,4	1,0	0,5	19,0	17,9	20,1
	2021	5,2	4,7	5,7	1,4	0,6	22,5	21,4	23,5
	2023	4,9	4,4	5,4	1,4	0,6	18,2	17,1	19,2
	2024	4,1	3,6	4,6	1,1	0,5	14,9	13,9	15,9
Uruguay	2014	0,2	0,2	0,2	0,1	0,0	4,5	4,4	4,6
	2019	0,1	0,1	0,2	0,1	0,0	3,0	2,7	3,2
	2021	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	4,8	4,5	5,1
	2023	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	4,5	4,2	4,7
	2024	0,3	0,2	0,3	0,1	0,1	4,0	3,8	4,2

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

^a Incluye a las personas en situación de pobreza extrema.

^b Total urbano.

^c Dato de 2014 basado en la Encuesta Nacional de Hogares (PNAD), no comparable con los de años posteriores, basados en la Encuesta Nacional de Hogares Continua (PNAD Continua).

^d Los datos de 2023 y 2024 corresponden a una nueva serie, con base en el marco muestral del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018, y no son comparables con los datos de años anteriores.

^e Los datos de 2021 en adelante corresponden al año entero (los datos anteriores, al mes de diciembre).

^f Los datos de 2014 no son comparables con los de años posteriores, basados en una nueva serie de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).

^g Los datos de 2023 en adelante corresponden al año entero (los datos anteriores, al cuarto trimestre).

^h Los datos de 2014 se basan en la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT) y no son comparables con los de años posteriores, basados en la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT).

Cuadro I.A1.4

Estructura y definiciones de los indicadores del índice de pobreza multidimensional para América Latina (IPM-AL)

Dimensión	Indicador	Insuficiencia	Peso
Vivienda	Condiciones de la vivienda	Personas en hogares en al menos una de las siguientes situaciones: - materiales irrecuperables o no tratados en techo, paredes o piso; - sin acceso a electricidad de red - combustible tóxico para cocinar (leña, carbón, desechos o parafina)	1/12
	Hacinamiento	Umbrales basados en la relación entre personas y cuartos ^a , diferenciados por edad y sexo: - jefe o jefa de hogar con pareja o cónyuge: > 2 personas por cuarto - persona de 18 años y más que no tiene pareja: > 1 persona por cuarto - personas de 12 a 17 años, mismo sexo: > 2 personas por cuarto - personas de 12 a 17 años, distinto sexo: > 1 personas por cuarto - menores de 12 años: > 2 personas por cuarto	1/12
	Internet	Sin acceso a Internet en el hogar (fija o móvil)	1/12
Salud	Agua	-Zona urbana: a) red pública fuera del terreno, b) pozos no protegidos o sin bomba a motor, c) fuente móvil, d) agua de lluvia, e) agua de superficie. -Zona rural: a) agua de superficie, b) agua de lluvia, c) fuente móvil, d) pozo no protegido, e) agua de pozo con pozo negro ^b .	1/12
	Saneamiento	-Zona urbana: a) evacuación no conectada a red de alcantarillado o fosa séptica; b) baño compartido con otro hogar, c) no tiene servicio higiénico. -Zona rural: a) no tiene servicio higiénico, b) baño compartido con otro hogar, c) pozo negro, d) letrinas sin tratamiento, e) evacuación sin tratamiento a la superficie, río o mar.	1/12
	Seguro de salud	Ninguna persona del hogar cuenta con seguro de salud ^c	1/12
Educación	Inasistencia o rezago escolar	En el hogar hay al menos un miembro de 4 a 17 años que no asiste a la escuela o está rezagado.	1/12
	Bajo logro educativo	Ningún adulto del hogar cumple con el nivel educativo que corresponde según su edad, a saber: - De 18 a 19 años: no completó la secundaria y no asiste a la escuela - De 20 a 29 años: no completó la secundaria - De 30 a 34 años: no completó la secundaria (le faltó un año) - De 35 a 39 años: no completó la secundaria (le faltaron dos años) - De 40 a 44 años: no completó la secundaria (le faltaron tres años) - De 45 a 49 años: no completó la secundaria (le faltaron cuatro años) - De 50 a 54 años: no completó la primaria + un año de secundaria - De 55 a 59 años: no completó la primaria - De 60 años y más: no completó cuatro años de educación primaria	1/12
	Analfabetismo	Al menos una persona de 10 años y más en el hogar no sabe leer ni escribir	1/12
Empleo y pensiones	Sin inserción laboral	Al menos un miembro del hogar de entre 18 y 64 años está en alguna de las siguientes situaciones: - desempleado; - fuera del mercado laboral por tareas domésticas ^d .	1/12
	Empleo precario	Todos los ocupados del hogar se encuentran en al menos una de las siguientes situaciones: - no contribuye a un sistema de pensiones; - percibe un ingreso laboral inferior a la línea de pobreza monetaria de la CEPAL; - es trabajador familiar no remunerado.	1/12
	Pensión inadecuada	Al menos un miembro del hogar de 65 años y más está en una de las siguientes situaciones: - no recibe pensión, ni contributiva ni no contributiva; - recibe una pensión inferior a la línea de pobreza monetaria de la CEPAL.	1/12

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). Índice de pobreza multidimensional para América Latina.

Metodologías de la CEPAL (7) (LC/PUB.2025/3-P).

^a Incluye dormitorios y piezas de uso múltiple; no incluye cocina.

^b En zona urbana, cuando no se sabe si el pozo es protegido o no, el hogar está privado. En zona rural, cuando no se sabe si el pozo es protegido y no se sabe si hay pozo negro, no privado.

^c En 15 de 17 países se contó con información sobre el acceso a seguro de salud para toda la población. En Honduras se pregunta solo para los ocupados, por lo que se imputó la privación/no privación para el resto de los miembros del hogar. En el Brasil no se consulta sobre el indicador de acceso a la salud, y no hay en la encuesta otra pregunta que permita tener una aproximación al acceso a atención en salud.

^d Esta situación se considera como privación en los hogares donde al menos uno de sus miembros tiene menos de 18 años o más de 70 años. Si bien es posible que exista un integrante en el hogar fuera de este rango de edad que tenga una situación de dependencia y requiera cuidados, no es posible identificar estas situaciones de manera sistemática y armonizada en las encuestas de hogares.

Cuadro I.A1.5

América Latina (16 países): indicadores de pobreza multidimensional, 2014-2024
(En las unidades de los índices correspondientes)

País	Año	Incidencia			Intensidad	Incidencia ajustada		
		Media	Intervalo de confianza					
			Límite inferior	Límite superior				
Argentina ^a	2014	23,2	22,8	23,6	0,42	0,10		
	2019	15,8	15,3	16,3	0,40	0,06		
	2021	12,3	11,7	12,9	0,40	0,05		
	2023	12,6	12,0	13,2	0,38	0,05		
	2024	12,2	11,6	12,7	0,39	0,05		
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2014	67,4	65,5	69,3	0,49	0,33		
	2019	51,0	48,9	53,2	0,46	0,23		
	2021	47,5	45,4	49,6	0,46	0,22		
	2023	34,2	32,6	35,7	0,43	0,15		
Brasil	2014 ^b	22,7	22,2	23,1	0,41	0,09		
	2019	11,7	11,4	12,0	0,40	0,05		
Chile	2015	7,9	7,5	8,2	0,39	0,03		
	2017	6,6	6,3	7,0	0,39	0,03		
	2020	5,6	5,3	5,9	0,39	0,02		
	2022	2,8	2,6	3,0	0,37	0,01		
Colombia	2014	39,8	39,6	40,0	0,46	0,18		
	2019	35,3	35,1	35,5	0,45	0,16		
	2021	37,2	37,0	37,4	0,45	0,17		
	2023 ^c	28,4	28,2	28,6	0,44	0,13		
	2024 ^c	27,0	26,9	27,2	0,44	0,12		
Costa Rica	2014	15,9	15,5	16,4	0,40	0,06		
	2019	9,0	8,2	9,7	0,39	0,03		
	2021	10,2	9,3	11,0	0,40	0,04		
	2023	7,9	7,1	8,7	0,38	0,03		
	2024	5,4	4,7	6,0	0,38	0,02		
Ecuador	2014	44,8	44,3	45,2	0,47	0,21		
	2019	42,3	40,1	44,5	0,46	0,20		
	2021 ^d	41,0	39,6	42,3	0,48	0,20		
	2023 ^d	37,0	35,5	38,6	0,45	0,16		
	2024 ^d	35,8	33,5	38,1	0,45	0,16		
El Salvador	2014	65,2	64,7	65,8	0,55	0,36		
	2019	60,8	60,2	61,4	0,52	0,31		
	2021	62,1	61,5	62,6	0,53	0,33		
	2023	53,3	52,8	53,9	0,49	0,26		
Guatemala	2014	83,8	83,3	84,2	0,62	0,52		
	2023	77,5	76,9	78,1	0,58	0,45		
Honduras	2014	75,1	74,5	75,8	0,57	0,43		
	2019	71,7	70,9	72,4	0,55	0,39		
	2023	66,1	65,3	66,8	0,51	0,34		

País	Año	Incidencia			Intensidad	Incidencia ajustada		
		Media	Intervalo de confianza					
			Límite inferior	Límite superior				
México	2014 ^e	47,0	46,2	47,8	0,46	0,22		
	2018	40,9	40,2	41,6	0,45	0,18		
	2020	41,0	40,4	41,7	0,47	0,19		
	2022	35,5	34,9	36,1	0,46	0,16		
	2024	29,1	28,5	29,7	0,45	0,13		
Panamá	2014	34,7	34,2	35,2	0,51	0,18		
	2019	25,5	25,1	26,0	0,50	0,13		
	2021	24,5	24,0	25,0	0,49	0,12		
Paraguay	2014	60,4	59,6	61,2	0,52	0,31		
	2019	55,1	54,2	56,0	0,50	0,27		
	2021	54,1	53,3	54,9	0,51	0,28		
	2023 ^f	44,7	44,1	45,2	0,46	0,21		
	2024 ^f	42,5	41,9	43,0	0,46	0,19		
Perú	2014	49,2	48,1	50,3	0,46	0,23		
	2019	38,7	37,6	39,7	0,44	0,17		
	2021	36,8	35,7	37,9	0,45	0,17		
	2023	28,6	27,6	29,6	0,41	0,12		
	2024	27,3	26,3	28,3	0,40	0,11		
República Dominicana	2014 ^g	37,9	35,8	40,0	0,44	0,17		
	2019	26,9	25,5	28,2	0,42	0,11		
	2021	32,6	31,2	33,9	0,43	0,14		
	2023	22,5	21,2	23,7	0,42	0,09		
	2024	21,0	19,8	22,3	0,41	0,09		
Uruguay	2014	10,3	10,2	10,5	0,39	0,04		
	2019	7,4	7,0	7,8	0,38	0,03		
	2021	9,5	9,1	9,8	0,38	0,04		
	2023	5,4	5,2	5,7	0,37	0,02		
	2024	4,6	4,4	4,8	0,37	0,02		

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

^a Total urbano.

^b Dato de 2014 basado en la Encuesta Nacional de Hogares (PNAD), no comparable con los de años posteriores, basados en la Encuesta Nacional de Hogares Continua (PNAD Continua).

^c Los datos de 2023 y 2024 corresponden a una nueva serie, con base en el marco muestral del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018, y no son comparables con los datos de años anteriores.

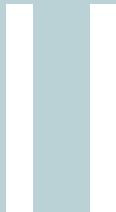
^d Los datos de 2021 en adelante corresponden al año entero (los datos anteriores, al mes de diciembre).

^e Los datos de 2014 no son comparables con los de años posteriores, basados en una nueva serie de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).

^f Los datos de 2023 en adelante corresponden al año entero (los datos anteriores, al cuarto trimestre).

^g Los datos de 2014 se basan en la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT) y no son comparables con los de años posteriores, basados en la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT).

CAPÍTULO



Las desigualdades educativa y laboral como obstáculos para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo

Introducción

- A. Desigualdad educativa y movilidad social intergeneracional
- B. La inclusión laboral como llave maestra para reducir la desigualdad
- C. Síntesis y recomendaciones para la reducción de la desigualdad en las dimensiones educativa y laboral

Bibliografía

Introducción

La alta desigualdad constituye uno de los principales desafíos en América Latina y el Caribe, ya que es tanto una posible fuente de tensión y ruptura de los pactos sociales como un obstáculo para alcanzar un crecimiento económico más productivo, inclusivo y sostenible (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2024a). Además, puede afectar la estabilidad social y política, tanto en los países desarrollados como en desarrollo (Ostry et al., 2014). En ese sentido, junto con una baja movilidad social ascendente y una débil cohesión social, la alta desigualdad es una trampa que obstaculiza el desarrollo social inclusivo (CEPAL, 2024a).

La alta desigualdad y la baja movilidad social intergeneracional se han expresado gráficamente mediante la “curva del gran Gatsby” (Corak, 2013), que sugiere que, en las sociedades desiguales, las posibilidades de progresar mediante el esfuerzo disminuyen, lo que perpetúa la desigual distribución de oportunidades, pues el mérito queda eclipsado por las ventajas o desventajas heredadas. Las “desigualdades heredadas” atentan contra el logro de sociedades cohesionadas y la estabilidad democrática y social de los países.

Para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo y un futuro más productivo, inclusivo y sostenible, es imprescindible abordar y superar la trampa de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social que caracteriza a la región. Para ello, es fundamental reconocer la desigualdad y consolidar información de calidad que permita medirla en sus múltiples dimensiones de manera regular en el tiempo. Implementar políticas sociales de calidad sin criterios de medición para evaluar la forma y la magnitud de la desigualdad social es como iniciar una travesía sin un mapa. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha subrayado que para abordar la desigualdad en la región se requiere un enfoque multidimensional que no solo tenga en cuenta las disparidades de ingreso, sino también las brechas en múltiples dimensiones, o ámbitos de acción y derechos, que afectan el bienestar de las personas (CEPAL, 2016, 2024d) y los grupos de la población que enfrentan una mayor exclusión y vulneración de derechos (como las mujeres, los Pueblos Indígenas, los afrodescendientes, las personas migrantes y las personas con discapacidad) (véase el capítulo III).

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la alta desigualdad, la baja movilidad social y la débil cohesión social en los países de la región se explican por seis factores principales, a saber: i) bajo crecimiento y gran heterogeneidad en la productividad de sectores, empresas y territorios subnacionales, que genera mercados laborales poco dinámicos, segmentados y con altos niveles de informalidad y se traduce en importantes brechas en los ingresos laborales; ii) carácter regresivo de los sistemas tributarios; iii) incapacidad de las políticas sociales y de protección social para mitigar los efectos de la desigualdad generada en el ámbito productivo; iv) graves debilidades de los sistemas educativos; v) desigualdad de género, y vi) alto nivel de desigualdad y segregación espacial en las zonas urbanas, en las que vive el 80% de la población de la región (CEPAL, 2024a). En este capítulo se abordan dos de estas dimensiones específicas: i) la debilidad de los sistemas educativos y ii) la segmentación de los mercados laborales y la informalidad.

En un escenario de desigualdad en el acceso a oportunidades educativas, la relación entre la educación y el empleo tiende a perpetuar y profundizar las inequidades sociales y a reforzar la transmisión intergeneracional de estas brechas. Cuando la educación está estratificada según la condición socioeconómica y el nivel educativo familiar, las desigualdades educativas se amplían y traspasan a las que se generan en el mercado de trabajo, y obstaculizan el acceso a empleos dignos y al bienestar. En contextos de altos niveles de informalidad laboral y desigualdad, con grandes déficits en los sistemas de protección social como los que caracterizan a la región, los

grupos más vulnerables con frecuencia deben enfrentar la incertidumbre y los riesgos con los escasos recursos de que disponen, lo que compromete su bienestar presente y futuro. La relevancia del papel de los mercados del trabajo para hacer frente a la desigualdad y fomentar la inclusión laboral y social se ha reconocido ampliamente (CEPAL, 2023b).

Para salir de la trampa de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social es preciso adoptar un enfoque de políticas públicas integrales que aborden simultáneamente sus múltiples causas. En este capítulo se avanza en la identificación, visibilización y medición de la desigualdad en las dimensiones educativa y laboral, con el objetivo de orientar las estrategias integrales que deben implementarse para reducirla, al mismo tiempo que se abordan las otras dimensiones que originan la desigualdad.

El capítulo se divide en tres secciones además de esta introducción. En la primera se examinan dos mediciones de desigualdad en el campo de la educación, que combinan brechas de cobertura y resultados del aprendizaje en un mismo indicador. Este tipo de análisis permite dar seguimiento al progreso educativo más allá de los promedios en el tiempo y entre niveles de educación, para así avanzar en el diseño de estrategias integrales para abordar la desigualdad. Asimismo, se presenta un análisis de la movilidad educativa intergeneracional en las últimas décadas. En la segunda sección se analizan los principales indicadores laborales que evidencian brechas entre diferentes grupos poblacionales y se proporciona un panorama de las desigualdades existentes en el mercado de trabajo. Posteriormente, se realiza un ejercicio para estimar el impacto que podría tener un aumento de la formalización laboral en los ingresos laborales, la desigualdad de ingresos y la reducción de la pobreza. En la última sección se presenta una breve síntesis y se formulan algunas recomendaciones, con una mirada integral, para reducir la desigualdad y promover la movilidad social a partir de las dimensiones educativa y laboral.

A. Desigualdad educativa y movilidad social intergeneracional

A pesar de los avances registrados en las últimas décadas, América Latina y el Caribe enfrenta una crisis educativa caracterizada por profundas desigualdades. En esta sección se proponen algunas innovaciones metodológicas para medir la desigualdad educativa y se muestra que, al excluir del análisis a quienes están fuera del sistema escolar, la desigualdad de resultados educativos se subestima considerablemente. Por otra parte, aunque la expansión de la cobertura de las últimas décadas ha contribuido a promover la movilidad educativa intergeneracional, todavía persisten barreras que limitan las oportunidades de los segmentos de la población más desfavorecidos, sobre todo en el acceso a la educación superior. Estos hallazgos confirman la necesidad de implementar políticas públicas integrales que no solo se concentren en ampliar la cobertura educativa, sino que también aseguren el acceso a condiciones equitativas de aprendizaje.

Según la CEPAL, la debilidad de los sistemas educativos y de formación profesional de América Latina y el Caribe constituye una de las diez grandes brechas estructurales de la región y un área indispensable de transformación y cambio para avanzar hacia un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible (CEPAL, 2024a). Si bien la educación es un derecho clave para el desarrollo personal y la movilidad social, también puede convertirse en un mecanismo para perpetuar la desigualdad cuando los procesos de enseñanza y aprendizaje, así como el rendimiento de la educación en el mercado laboral, reflejan y consolidan las desigualdades sociales (CEPAL, 2024a).

La región enfrenta un doble desafío en materia educativa, relacionado con la cobertura y los resultados del aprendizaje. A pesar de los avances registrados en las últimas décadas con respecto a la cobertura, la progresión y la finalización de la educación obligatoria, persiste una deuda de inclusión y, al mismo tiempo, se advierte una crisis de aprendizajes. América Latina y el Caribe es una región sumamente desigual y las oportunidades educativas están marcadas por los ejes de la matriz de la desigualdad social, incluidos el lugar de residencia de los estudiantes, la situación socioeconómica de sus hogares, el género, la condición étnico-racial, la situación migratoria y la condición de discapacidad (CEPAL, 2022). Estas desigualdades son especialmente marcadas en los niveles de conclusión de la educación obligatoria completa pues, en 2023, el 28% de los jóvenes de 20 a 24 años de 16 países de América Latina no había concluido la educación secundaria alta (segundo ciclo de la educación secundaria), con una brecha de más de 37 puntos porcentuales entre los estudiantes provenientes de hogares del quintil de ingresos más rico y aquellos con el menor nivel de ingresos¹.

Culminar la educación secundaria es un requisito mínimo para facilitar la trayectoria laboral futura de las personas y aumentar la probabilidad de romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza. Sin embargo, no basta con que las personas finalicen su trayectoria formativa: la calidad del aprendizaje, la manera en que se relaciona con los desafíos de un mundo en creciente transformación y lo que ello implica para la transición al mercado laboral también son fundamentales.

Las pruebas estandarizadas de evaluación a nivel internacional permiten aproximarse a los resultados de aprendizaje de las competencias cognitivas básicas, que son los cimientos para seguir formándose a lo largo del ciclo de la vida². Ya antes de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), estas pruebas mostraban preocupantes signos de estancamiento. Los resultados de la prueba del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) 2022, que realiza la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), revelan los bajos niveles de aprendizaje de los estudiantes en la región, así como el impacto negativo de la pandemia en el rendimiento académico³.

1. La región enfrenta una crisis de aprendizajes caracterizada por el rezago y la desigualdad

Sobre la base de datos de 14 países de la región, los resultados de la prueba PISA 2022 indican que el 71,2% de los estudiantes no alcanza las competencias básicas en matemáticas, frente al 28,5% de sus pares de la OCDE. En el caso de la lectura, esta proporción es del 50,7%, en comparación con el 21,8% en la OCDE, mientras en ciencias estos valores son del 54,3% y el 20,8%, respectivamente. En todos los países de la región se observa un desempeño relativamente mejor en la lectura que en las matemáticas. Los mejores resultados se registran en Chile y el Uruguay. La desigualdad socioeconómica en los resultados es marcada: el 86,7% de los estudiantes del cuartil socioeconómico y cultural inferior no alcanza las competencias básicas en matemáticas, frente al 47,3% de los del cuartil superior⁴.

¹ Información del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). Promedio ponderado de: Argentina (2023), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2021), Brasil (2023), Chile (2022), Colombia (2023), Costa Rica (2023), Ecuador (2023), El Salvador (2023), Guatemala (2023), Honduras (2023), México (2022), Panamá (2023), Paraguay (2023), Perú (2023), República Dominicana (2023) y Uruguay (2023).

² Es importante tener en cuenta que este tipo de mediciones presenta limitaciones para evaluar la calidad educativa en un sentido integral, así como para abarcar la diversidad de aprendizajes, y puede introducir sesgos de base que pueden reforzar las diferencias de género, según el territorio y entre grupos de población.

³ La prueba del PISA, realizada por la OCDE cada tres años, evalúa la manera en que los sistemas educativos preparan a los estudiantes de 15 años para aplicar sus conocimientos y habilidades en situaciones de la vida real. La evaluación abarca tres áreas principales: lectura, ciencias y matemáticas, con un énfasis particular en una de ellas en cada ciclo. En 2012 y 2022, el foco principal de la prueba correspondió a las matemáticas.

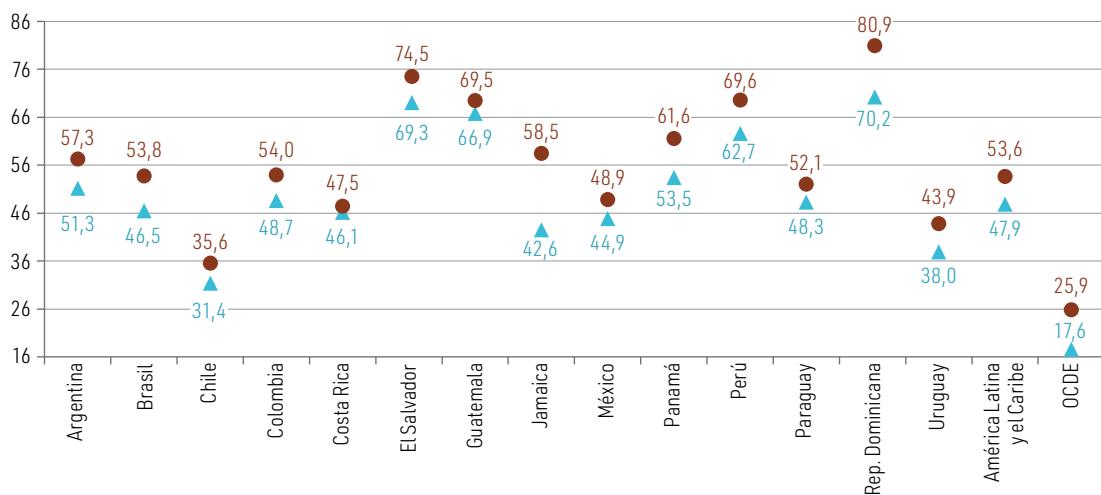
⁴ Todas las cifras de este párrafo fueron calculadas por la CEPAL y corresponden al promedio ponderado de los 14 países de América Latina y el Caribe que participaron en la prueba del PISA de 2022 y de los 33 países de la OCDE (excluidos los países latinoamericanos).

En promedio, las mujeres alcanzan más años de educación que los hombres en la mayoría de los países de la región. Sin embargo, persisten importantes brechas de género en los resultados educativos. Según la prueba PISA 2022, las mujeres suelen obtener mejores resultados en lectura, pero peores en matemáticas en comparación con los hombres (a excepción de Jamaica, donde los hombres presentan mayores déficits de aprendizaje que las mujeres en todas las asignaturas). En los países de la OCDE, las brechas de género en lectura y matemáticas son menores (véase el gráfico II.1). Estas marcadas diferencias en el rendimiento en la región influyen en las trayectorias educativas y laborales futuras de los estudiantes y perpetúan las brechas de género en el ámbito laboral (véase el capítulo III).

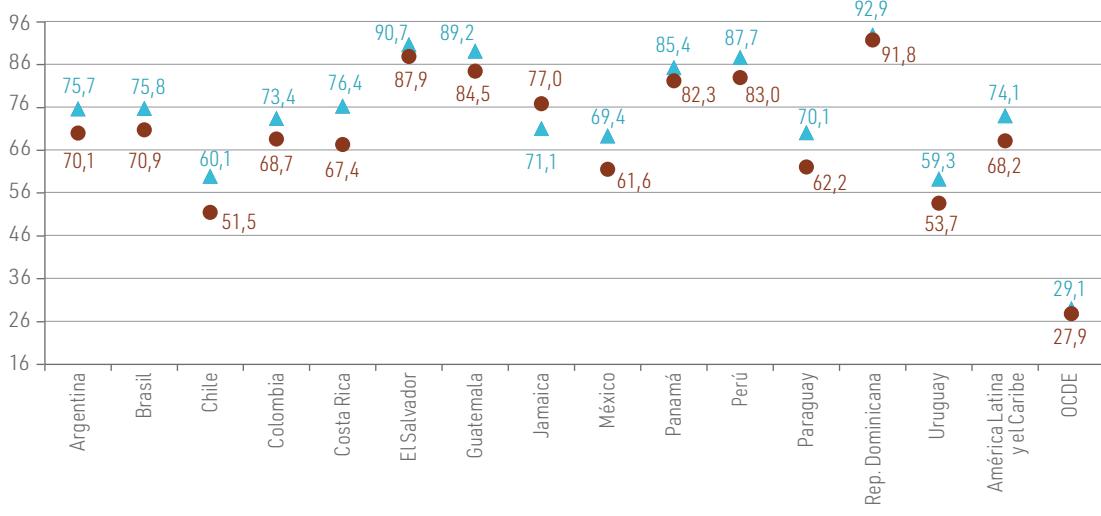
Gráfico II.1

América Latina y el Caribe (14 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (33 países)^a: estudiantes con bajo nivel de rendimiento académico en la prueba PISA 2022^b, por asignatura, sexo y país (En porcentajes)

A. Lectura



B. Matemáticas



▲ Mujeres ● Hombres

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

^a Promedios ponderados. Países de la OCDE incluidos: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chequia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos (Reino de los), Polonia, Portugal, Reino Unido, República de Corea, Suecia, Suiza y Türkiye.

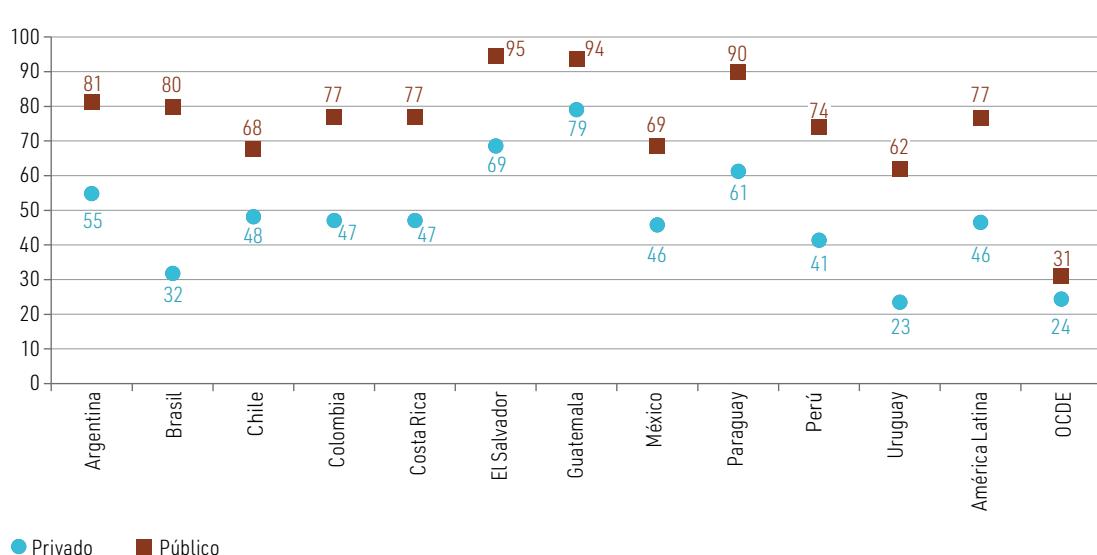
^b Inferior al nivel 2 de logro en la prueba, que significa que no se alcanza el nivel mínimo esperado para ser considerado competente.

Otro aspecto clave del rezago y la desigualdad educativa en América Latina y el Caribe es el alto nivel de segregación socioeconómica en las escuelas. La asistencia a una escuela privada o pública supone una gran diferencia en términos de aprendizaje y se observa una marcada segregación de los estudiantes según el origen socioeconómico de los padres (Fernández et al., 2025). En promedio, el 77% de los estudiantes que realizaron la prueba PISA 2022 y asisten a instituciones de educación públicas no alcanzan el mínimo requerido para la competencia matemática, proporción que se reduce al 46% en el caso de los estudiantes que asisten a instituciones privadas. Para el promedio de los países de la OCDE, estas cifras son del 31% y el 24%, respectivamente. En otras palabras, mientras la brecha en la región es de más de 30 puntos porcentuales, en los países de la OCDE es inferior a 10 puntos porcentuales (véase el gráfico II.2).

Gráfico II.2

América Latina (11 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (29 países)^a: estudiantes con bajo nivel de rendimiento académico en matemáticas en la prueba PISA 2022^b, por tipo de institución de educación y país

(En porcentajes)



● Privado ■ Público

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

^a Promedios ponderados. Países de la OCDE incluidos: Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Chequia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Nueva Zelanda, Países Bajos (Reino de los), Polonia, Portugal, Reino Unido, República de Corea, Suecia, Suiza y Türkiye. No se incluye información de Jamaica, Panamá y la República Dominicana, así como de los países de la OCDE no mencionados en esta nota, porque no cuentan con suficiente representación para cada tipo de institución de educación.

^b Inferior al nivel 2 de logro en la prueba, que significa que no se alcanza el nivel mínimo esperado para ser considerado competente.

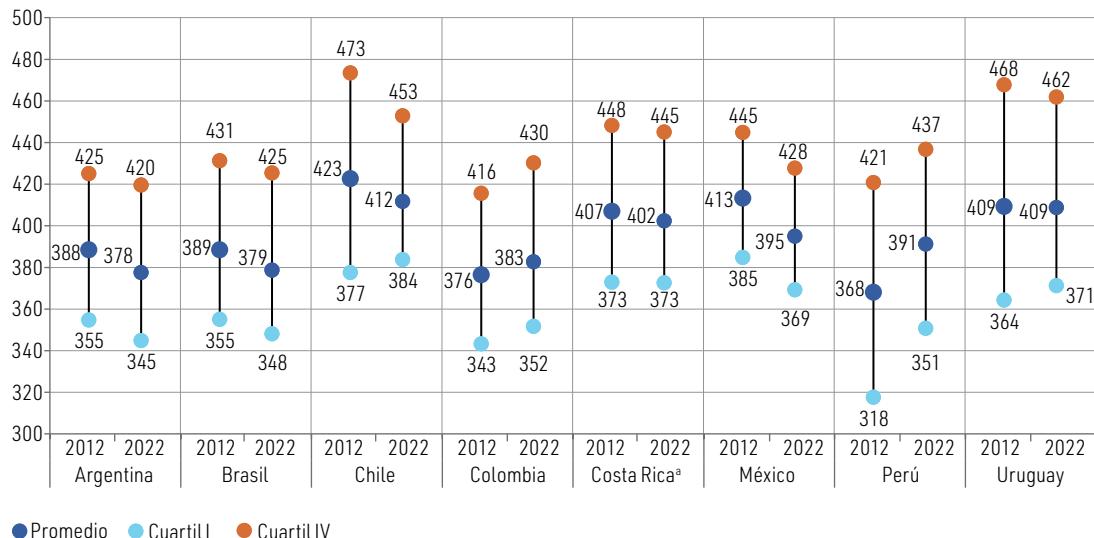
Los niveles de rezago en los aprendizajes en América Latina son preocupantes: no solo se mantienen altos, sino que en varios países se han incrementado. Según la CEPAL (2025a), en cinco de los diez países latinoamericanos que han participado en al menos tres ediciones de la prueba PISA, la proporción de estudiantes que alcanzan un nivel mínimo en matemáticas ha disminuido más de un 15% desde su primera evaluación. Esta tendencia puede atribuirse en parte al impacto negativo de la pandemia de COVID-19 en los procesos de aprendizaje.

En el gráfico II.3 se muestran las tendencias en los países que se analizarán en mayor profundidad en la sección II.A.2. Entre los países de los que se dispone de información, solo Colombia y el Perú muestran un aumento promedio de los resultados de la medición de competencias

matemáticas entre los estudiantes de 15 años en la última década. En el Perú se observa además una reducción de más de 17 puntos de la brecha de resultados por niveles socioeconómicos extremos, principalmente debido al aumento del puntaje promedio de los estudiantes del cuartil más desfavorecido (aunque ambos grupos de estudiantes mejoraron sus resultados). En el caso de Colombia, la brecha de resultados se incrementa, porque el aumento del puntaje fue superior entre los estudiantes del cuartil socioeconómico más alto que entre los del cuartil más bajo.

Gráfico II.3

América Latina (8 países): puntaje promedio en la prueba PISA de matemáticas y brecha de puntaje entre cuartiles extremos de estatus económico, social y cultural, 2012 y 2022



● Promedio ● Cuartil I ● Cuartil IV

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

^a En el caso de Costa Rica, se presentan los resultados de las pruebas PISA de 2012 y 2018.

Esta información evidencia la deuda en materia de calidad educativa en los países de América Latina, que además está marcada por la desigualdad multidimensional (véase la situación del Caribe en el recuadro II.1). Esta situación es aún más crítica si se considera que, en algunos países, una gran proporción de jóvenes de 15 años no asiste a una institución educativa y, por ende, no está representada en la evaluación.

Recuadro II.1

Persistencia de desigualdades en la educación en el Caribe

En el Caribe se han registrado avances significativos en materia de cobertura educativa, que se reflejan en una matrícula prácticamente universal en el nivel de educación primaria. En 2022, las personas de 25 años o más presentaban un promedio de 9,6 años de estudio, una cifra superior al promedio de América Latina (8,9) (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y Banco Interamericano de Desarrollo [OCDE y BID], 2024). Sin embargo, todavía persisten profundas desigualdades a lo largo del ciclo educativo, que se intensifican al pasar de la educación primaria a la educación secundaria y terciaria (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF], 2023; Arias-Ortiz et al., 2024).

A comienzos de la década de 2020, el 66,7% de las personas jóvenes del Caribe había completado la educación secundaria alta, una proporción similar a la de América Latina, aunque con notables diferencias entre países (OCDE y BID, 2024). En contraste, el acceso a la educación terciaria sigue siendo limitado, con tasas de matrícula cercanas al 34%, en comparación con el 54% en América Latina (Banco Mundial, 2025a), y amplias brechas de género que afectan sobre todo a los varones (Abdulkadri et al., 2022), además de desventajas significativas en el caso de los grupos en situación de vulnerabilidad (Arias-Ortiz et al., 2024)^a.

A esto se suman desafíos persistentes en materia de aprendizaje. Según resultados recientes del Certificado de Educación Secundaria del Caribe, administrado por el Consejo Examinador del Caribe, en promedio, solo el 65% de los estudiantes de Barbados, Jamaica y Trinidad y Tabago que finalizan la educación secundaria están capacitados para continuar estudios terciarios (Arias-Ortiz et al., 2024). En 2024, solo el 4,9% de los estudiantes que rindieron este examen aprobaron 5 o más de un total de 33 asignaturas evaluadas (Banco Mundial, 2025b). Según la Comunidad del Caribe (2018), este examen no se ajusta al perfil de la mayoría de los estudiantes porque está diseñado principalmente para quienes presentan un alto rendimiento académico, lo que contribuye a reproducir las desigualdades estructurales en los logros educativos.

Las desigualdades educativas en el Caribe también se relacionan con el lugar de residencia y las condiciones de infraestructura escolar. En países como Jamaica y Trinidad y Tabago, los estudiantes provenientes de comunidades con mayores tasas de violencia presentan menores niveles de asistencia y bajo rendimiento escolar (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2018). Además, en muchas comunidades, la escasez de materiales pedagógicos y las deficiencias en las instalaciones escolares —agravadas por fenómenos meteorológicos extremos característicos de la región— dificultan una enseñanza efectiva, contextualizada y sensible a las realidades del estudiantado (Internacional de la Educación, 2016; Organización de Estados del Caribe Oriental, 2012).

A pesar de los avances en el acceso a la educación primaria y el aumento general de los años de estudio, el sistema educativo en el Caribe continúa enfrentando desafíos estructurales que limitan el desarrollo equitativo del potencial de su población.

Fuente: Abdulkadri, A., John-Aloye, S., Mkrtchyan, I., Gonzales, C., Johnson, S. y Floyd, S. (2022). Addressing gender disparities in education and employment: a necessary step for achieving sustainable development in the Caribbean. *Serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe* (109) (LC/TS.2022/114-LC/CAR/TS.2022/3). Comisión Económica para América Latina y el Caribe; Arias Ortiz, E., Beuermann, D., Hobbs, C., Piras, C. y Thailinger, A. (2024, 28 de marzo). *Brechas de género en la educación en el Caribe: ¿van mejor las niñas que los niños?* BID Mejorando Vidas [Blog]. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://blogs.iadb.org/educacion/es/educacion-en-el-caribe-brechas-de-genero/>; Banco Mundial. (2025a). *Inscripción escolar, nivel terciario (% bruto)*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.TER.ENRR>; Banco Mundial. (2025b). *Education Transformation: Addressing the Learning and Skills Crisis in the Caribbean*. <http://worldbank.org/en/events/2025/02/07/education-transformation-addressing-the-learning-and-skills-crisis-in-the-caribbean>; Burunciuc, L. (2025, 21 de enero). *The Caribbean's education system: what do declining pass rates reveal?* World Bank Blogs. Banco Mundial. <http://blogs.worldbank.org/en/latinamerica/the-caribbean-s-education-system-what-do-declining-pass-rates-re#:~:text=The%20implications%20of%20this%20crisis,in%20today's%20knowledge-based%20economy>; Comunidad del Caribe. (2018). *CARICOM Human Resource Development 2030 Strategy: Unlocking Caribbean Human Potential*; Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). *The Caribbean Outlook, 2018* (LC/SES.37/14/Rev.1); Internacional de la Educación. (2016, 15 de diciembre). *Los docentes caribeños muestran una infraestructura escolar deficiente*. <https://www.ei-ie.org/es/item/20447:caribbean-teachers-expose-failing-school-infrastructure>; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y Banco Interamericano de Desarrollo. (2024). *Caribbean Development Dynamics 2025*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/a8e79405-en>; Organización de Estados del Caribe Oriental. (2012). *OECS Education Sector Strategy 2012 to 2021*; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2020). *Informe de seguimiento de la educación en el mundo, 2020. Inclusión y educación: todos y todas sin excepción*; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2023). *Country Office Annual Report 2023: Eastern Caribbean Area*.

^a Promedio simple de 19 países de América Latina (no se incluye al Estado Plurinacional de Bolivia) y 13 países del Caribe (dato del último año disponible).

2. Hacia una medición de la desigualdad educativa

Según ha planteado la CEPAL, para enfrentar la desigualdad en la región es necesario aplicar enfoques integrales que aborden múltiples dimensiones, orientados a lograr una asignación más justa tanto de los recursos como de las oportunidades (CEPAL, 2024d). Un primer paso es avanzar en la medición de sus múltiples dimensiones, más allá del ingreso. En esta sección se proponen metodologías para la medición de la desigualdad educativa que incorporan el doble desafío de la región, relacionado con la cobertura y los resultados del aprendizaje. Estos índices permiten dar seguimiento a los avances educativos más allá de los promedios en el tiempo y detectar países y estrategias de políticas integrales que han sido efectivos en la reducción de la desigualdad.

a) Índice de desigualdad de resultados educativos ajustado por acceso

Mediante el primer ejercicio metodológico se busca corregir la medición de la desigualdad de resultados educativos en la prueba PISA, ajustando por dos tipos de error: i) un problema de muestreo asociado a exclusiones del marco muestral del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos, dentro de la escuela o sobre el terreno⁵ y ii) un sesgo de exclusión asociado a las altas tasas de abandono escolar de la población de alrededor de 15 años observadas en la región. Esta metodología se basa en un estudio de Ferreira y Gignoux (2014), que propusieron un índice de desigualdad de resultados educativos ajustado por acceso⁶.

La medición del PISA se realiza a partir de una muestra de personas de 15 años que asisten a un establecimiento educativo y que no presentan más de dos años de rezago. Sobre la base de información de encuestas de hogares, se estimó la población de 15 años que no está representada en la prueba PISA y se ajustó la muestra mediante un procedimiento de reponderación, asignando a los estudiantes observados en la prueba PISA el peso necesario para representar también a los no observados con características sociodemográficas similares (sexo, nivel educativo de la madre y ocupación del padre)⁷. Esta reponderación se realizó de manera diferenciada para el problema de muestreo y el sesgo de exclusión. En el caso de la población de 15 años que está escolarizada y presenta menos de dos años de rezago, pero no fue incorporada en la muestra del PISA (problema de muestreo), el rendimiento esperado se representó mediante el promedio del puntaje de los estudiantes con características similares. Por otra parte, en el caso de los estudiantes con más de dos años de rezago o las personas de 15 años que están fuera del sistema escolar (sesgo de exclusión), se asumió que el rendimiento sería equivalente al mínimo del puntaje observado entre los estudiantes con características similares⁸.

En el gráfico II.4 se presentan los resultados del índice de desigualdad de resultados educativos ajustado por acceso, calculado como la desviación estándar de la distribución de los puntajes en la prueba PISA de matemáticas de 2022. Los resultados muestran que, al no considerar a quienes están fuera del sistema escolar (o a aquellos con más de dos años de rezago) (resultados sin ajuste), se subestima significativamente la desigualdad en los resultados educativos. En promedio, los países

⁵ Por ejemplo, las exclusiones sobre el terreno incluyen aquellas derivadas de la inaccesibilidad geográfica, como en el caso de los estudiantes que viven en zonas remotas, mientras las exclusiones dentro de las escuelas incluyen casos como el de los estudiantes con discapacidad o aquellos que realizan los cursos en un idioma para el cual no existen materiales educativos (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos [OCDE], 2012).

⁶ Al ampliar la muestra del PISA, Ferreira y Gignoux (2014) no diferencian entre problema de muestreo y sesgo de exclusión, sino que asumen que ambos forman conjuntamente un sesgo de selección muestral, al cual aplican la corrección. Por el contrario, en el ejercicio desarrollado en esta sección se diferencian ambos fenómenos, bajo el supuesto de que los dos grupos de jóvenes (aquellos no captados por problemas de muestreo o no incluidos por sesgo de exclusión) presentan rendimientos promedio distintos.

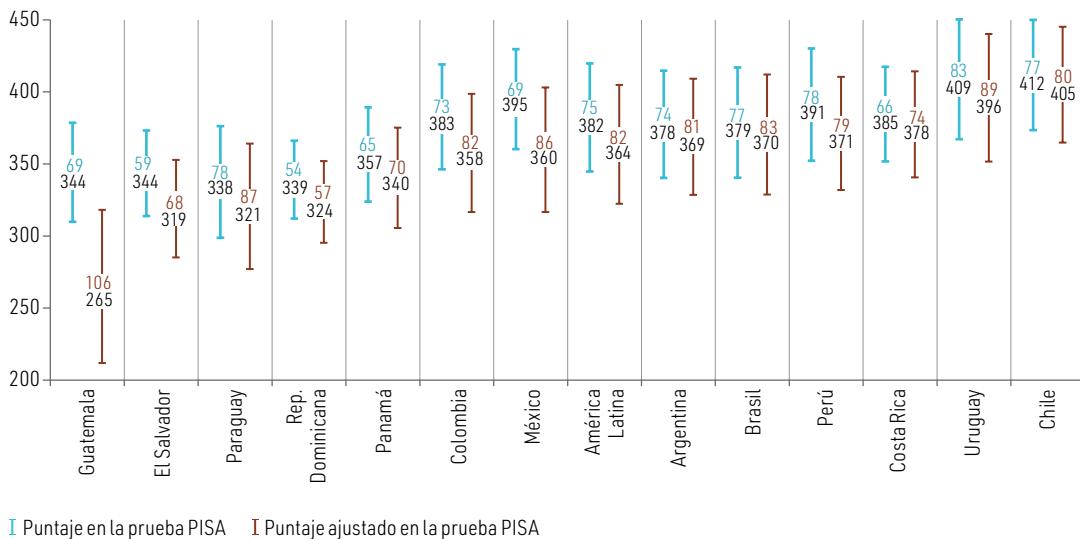
⁷ Se utilizaron estas variables sociodemográficas para reproducir la metodología de Ferreira y Gignoux (2014). Cuando no se dispone de los datos educativos o laborales del padre, se utiliza la información de la madre, y viceversa. Se asume que el jefe del hogar y su cónyuge son los progenitores de los estudiantes.

⁸ De acuerdo con la información disponible en el BADEHOG, el 87,7% de las personas de 15 años asiste al séptimo grado o superior, el 2,5% está estudiando, pero tiene más de dos años de rezago y el 9,8% se encuentra fuera de la escuela.

de la región que participaron en esta medición obtienen 382 puntos en la prueba de matemáticas, con una desviación estándar de 75,1 puntos (es decir, una dispersión aproximada de 75 puntos con respecto al puntaje medio)⁹. Al incorporar el ajuste por acceso, la desigualdad aumenta 7 puntos (casi un 10%), mientras que el puntaje promedio disminuye a 360 puntos.

Gráfico II.4

América Latina (13 países): índice de desigualdad de resultados educativos ajustado por acceso, resultado promedio y desviación estándar (sin y con ajuste por acceso) de resultados en la prueba de matemáticas PISA 2022, por país



■ Puntaje en la prueba PISA ■ Puntaje ajustado en la prueba PISA

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2023). *PISA 2022 Results*. OECD Publishing; datos del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) y metodología propuesta por Ferreira, F. H. G. y Gignoux, J. (2014). The measurement of educational inequality: achievement and opportunity. *The World Bank Economic Review*, 28(2), 210–246. <https://hdl.handle.net/10986/23539>.

Nota: Promedio ponderado para América Latina. Los números en colores muestran el valor de la desviación estándar, mientras que en negro se presenta el puntaje promedio en la prueba de matemáticas.

El análisis por país muestra que aquellos con mayores niveles de exclusión educativa en la educación secundaria suelen mostrar incrementos más significativos en el índice de desigualdad de resultados educativos al incorporar el ajuste. El caso más ilustrativo es el de Guatemala, cuyo índice de desigualdad aumenta de 68,7 a 106,2 puntos. Este aumento puede explicarse parcialmente por la alta proporción de resultados mínimos reponderados para incorporar a la población de 15 años no captada por la prueba PISA, lo que se asocia, entre otros factores, a que la educación obligatoria se extiende hasta alrededor de los 15 años de edad, es decir, hasta el final de la educación secundaria baja (primer ciclo de la educación secundaria) (nueve años de educación obligatoria).

Al utilizar la desviación estándar de los puntajes de la prueba PISA en cada país, esta metodología es un cálculo simple que capta directamente la dispersión de los logros académicos en la muestra, sin necesidad de modelizaciones complejas. La realización del ajuste por acceso permite visibilizar de manera más completa la desigualdad en el aprendizaje y los déficits formativos que enfrenta toda la población de jóvenes de 15 años de cada país, y dar seguimiento a los avances en el tiempo.

⁹ La escala de puntajes de la prueba del PISA, centrada en una media de 500 y una desviación estándar de 100 y definida en un año de referencia para cada dominio, puede subdividirse en seis niveles de logros. Estos niveles, cuyos puntos de corte se definen aproximadamente cada 60 puntos, describen progresivamente la complejidad de las tareas que los estudiantes son capaces de resolver. Un estudiante alcanza un determinado nivel si tiene al menos un 50% de probabilidad de responder correctamente a las tareas que caracterizan ese nivel. Para alcanzar el nivel mínimo esperado en la competencia matemática, el estudiante debería obtener alrededor de 420 puntos (nivel 2). Una brecha de 75 puntos representa más de un nivel de logros de diferencia (OCDE, 2023).

b) Índice bidimensional de desigualdad de oportunidades educativas

Una segunda medida de la desigualdad en el campo educativo se refiere a la desigualdad de oportunidades educativas y tiene en cuenta las siguientes dos dimensiones: cobertura y resultados. La desigualdad de oportunidades se refiere a las brechas en los logros educativos que se explican por circunstancias ajenas al esfuerzo o mérito individual. Un nivel elevado de desigualdad de oportunidades indica que los sistemas de educación no logran compensar adecuadamente las brechas de origen.

En general, el estudio de la desigualdad educativa se ha centrado en el análisis de las brechas de acceso o de aprendizaje. En el ejercicio que aquí se presenta, basado en las metodologías propuestas por Ferreira y Gignoux (2014) y Gamboa y Waltenberg (2015), las dimensiones cobertura y calidad se combinan en un solo índice. Ambas son logros complementarios y estrechamente interrelacionados que determinan la medida en que los sistemas educativos de la región funcionan como mecanismos igualadores en las respectivas sociedades.

El índice bidimensional de desigualdad de oportunidades educativas (IBE) se construye a partir de distintas rondas de la prueba PISA y toma valores entre 0 y 1. Los valores más altos indican mayores niveles de desigualdad. Este índice resulta de la multiplicación de dos componentes: un índice de desigualdad de oportunidades de cobertura, medido como el porcentaje de la población de 15 años que no asiste a un establecimiento educativo o que presenta un rezago educativo de más de dos años, y un índice de desigualdad de oportunidades en resultados, que estima la proporción de la desigualdad de aprendizajes atribuible a factores predeterminados sobre los que el estudiante no tiene control (véanse los detalles metodológicos en el recuadro II.2).

Recuadro II.2

Metodología de construcción del índice bidimensional de desigualdad de oportunidades educativas

El índice bidimensional de desigualdad de oportunidades educativas es un indicador compuesto elaborado por Gamboa y Waltenberg (2015) que tiene en cuenta simultáneamente la desigualdad de oportunidades en el acceso y de resultados del aprendizaje. Para medir la desigualdad de oportunidades en el acceso se utiliza la tasa de cobertura de los estudiantes de 15 años que se encuentran escolarizados y tienen menos de dos años de rezago escolar, disponible en los informes de resultados de la prueba PISA, mientras que para medir la desigualdad de oportunidades de resultados del aprendizaje se utiliza el indicador propuesto por Ferreira y Gignoux (2014) (que se denomina con la expresión IO_{FG}).

Mediante este último indicador se busca captar la parte de la varianza de los puntajes de la prueba PISA que puede atribuirse a circunstancias sobre las que el estudiante no tiene control, como el nivel educativo de los padres, el ingreso familiar o el contexto socioeconómico. IO_{FG} toma el valor 0 cuando existe una igualdad total de oportunidades y 1 cuando existe una desigualdad total de oportunidades. Cuando la desigualdad de oportunidades de resultados del aprendizaje explicada por estas circunstancias exógenas es alta, significa que el sistema educativo reproduce o incluso amplía las diferencias de origen.

El cálculo del IO_{FG} se realiza en dos etapas consecutivas.

En la primera etapa se estima una regresión mediante el método de mínimos cuadrados ordinarios (MCO):

$$y_i = C_i \beta + \varepsilon_i$$

Donde y_i es el puntaje de las pruebas PISA de matemáticas y C_i el vector de circunstancias exógenas. En este vector se incluyen variables incluidas en la muestra del PISA que reflejan el nivel socioeconómico del estudiante, el capital cultural del hogar, la ocupación y educación de la madre y el padre, el sexo y la situación migratoria del individuo, y características de la escuela a la que asiste.

En la segunda etapa se calcula el R^2 de esta regresión, que corresponde al indicador IO_{FG} .

$$IO_{FG} = \frac{Var(C_i \hat{\beta})}{Var(y_i)}$$

Es importante destacar que el R^2 constituye un límite inferior de la desigualdad de oportunidades real. El estimador proporciona una medida conservadora de la desigualdad porque captta únicamente la fracción de la varianza en los logros explicada por las circunstancias observadas incluidas en el modelo. Si se incorporaran otras variables relevantes omitidas, el valor del R^2 podría incrementarse.

Para calcular el índice bidimensional de desigualdad de oportunidades educativas se agregan ambas dimensiones en un índice compuesto, de manera multiplicativa y con un rango de 0 (igualdad total) a 1 (desigualdad total). Para ello, se utiliza una especificación de la función de producción de Cobb-Douglas, que permite asignar pesos diferenciados según la importancia relativa de cada dimensión y que además cumple con dos propiedades deseables: monotonía, que garantiza que cualquier mejora en una dimensión incremente el valor del índice, y convexidad, que favorece a aquellos países que logran avances simultáneos en ambas dimensiones.

Por tanto, el índice bidimensional de desigualdad de oportunidades educativas se construye de la siguiente manera:

$$IBE = (1 - p)^a \cdot (IO_{FG})^b$$

Donde $(1-p)$ representa la desigualdad de acceso e IO_{FG} la desigualdad de oportunidades de resultados del aprendizaje. Los parámetros a y b indican la importancia relativa de cada componente y cumplen con $a + b = 1$.

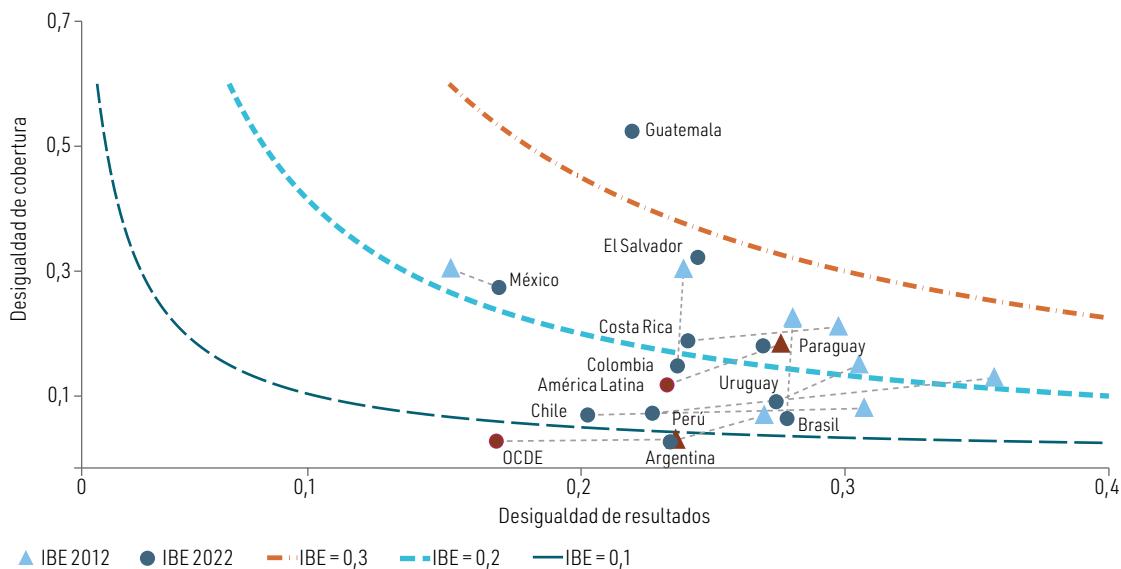
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Ferreira, F. H. G. y Gignoux, J. (2014). The measurement of educational inequality: Achievement and opportunity. *The World Bank Economic Review*, 28(2), 210–246. <https://hdl.handle.net/10986/23539>; Gamboa, L. F. y Waltenberg, F. D. (2015). Measuring inequality of opportunity in education by combining information on coverage and achievement in PISA. *Educational Assessment*, 20(4), 320–337. <https://doi.org/10.1080/10627197.2015.1093926>.

En el gráfico II.5 se presenta el valor del índice bidimensional de desigualdad de oportunidades educativas para los 11 países de la región que participaron en la prueba PISA 2022 y que cuentan con información suficiente para construirlo. El eje vertical representa el índice de desigualdad de cobertura y el eje horizontal corresponde al índice de desigualdad de oportunidades de resultados del aprendizaje. Ambas dimensiones se combinan, con igual peso, en el índice bidimensional de desigualdad de oportunidades educativas. Así, diferentes combinaciones de cobertura y resultados pueden redundar en un mismo nivel de desigualdad bidimensional. Para ilustrar este punto y facilitar la comparación entre países, en el gráfico II.5 se incluyen tres curvas de iso-oportunidad. Estas curvas se definen como el conjunto de combinaciones de desigualdad de cobertura y de oportunidades de resultados del aprendizaje que equivalen a un mismo valor del índice bidimensional de desigualdad de oportunidades educativas. Para la mayoría de los países de la región (no se incluyen El Salvador, Guatemala y el Paraguay, que no participaron en rondas previas), se grafican dos observaciones: una representa el valor del índice con datos de la prueba PISA 2022¹⁰ y otra, con color más claro, el valor del índice con datos de 2012.

¹⁰ Debido a limitaciones en la disponibilidad de las variables de circunstancias predeterminadas de los estudiantes de Costa Rica en la prueba PISA 2022, se utilizan datos de la prueba PISA 2018 como última medición para este país.

Gráfico II.5

América Latina (11 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (24 países): índice bidimensional de desigualdad de oportunidades educativas (IBE), 2012 y 2022



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

Nota: Se dispone datos relativos a 2012 y 2022 en los casos de la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, México, el Perú, el Uruguay y los 24 países de la OCDE incluidos: Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Chequia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Nueva Zelanda, Países Bajos (Reino de los), Polonia, Portugal, Reino Unido, República de Corea, Suiza y Türkiye. En el caso de Costa Rica, se utilizaron los datos de las rondas de 2012 y 2018. El Salvador, Guatemala y el Paraguay solo presentan datos de la ronda de 2022 y no se incluyen en el cálculo del promedio de América Latina. Las tres líneas discontinuas representan curvas de iso-oportunidad (cada curva representa combinaciones de desigualdad de cobertura y de oportunidades de resultados del aprendizaje que dan el mismo valor del índice), calculadas con los parámetros $a = b = 0,5$ del índice bidimensional de desigualdad de oportunidades educativas, en los niveles 0,1; 0,2 y 0,3. Promedios simples de los países incluidos de América Latina y de la OCDE.

El gráfico II.5 muestra una clara heterogeneidad entre los países de América Latina en términos de desigualdad de oportunidades educativas. Al analizar únicamente la desigualdad de cobertura, se destaca positivamente el caso de la Argentina, que presenta niveles similares al promedio de los países de la OCDE, con un 97% de la población de 15 años escolarizada y con menos de dos años de rezago, seguida por el Brasil, Chile y el Perú (93%). Por otra parte, al considerar solo la desigualdad de resultados, se destaca el caso de México, que presenta niveles similares al promedio de los países de la OCDE. Sin embargo, el puntaje promedio en matemáticas alcanzado por México en la prueba PISA 2022 es considerablemente inferior al de dichos países.

Al analizar conjuntamente la desigualdad de oportunidades educativas de cobertura y de resultados, se observa que la Argentina, Chile y el Perú presentan los menores niveles de desigualdad bidimensional entre los países de la región con información disponible. En ese grupo, Chile es el país con el menor nivel de desigualdad de oportunidades de resultados del aprendizaje y un mayor rendimiento promedio en la prueba de matemáticas PISA 2022. Por el contrario, Guatemala y El Salvador son los países con mayores niveles de desigualdad bidimensional educativa, debido, principalmente, a los importantes desafíos de cobertura que aún enfrentan, intensificados por las brechas en los resultados del aprendizaje.

En la última década, los niveles de desigualdad de oportunidades educativas han disminuido en todos los países de la región de los que se dispone de información (a excepción de México, donde se registró un leve aumento). Entre los países que han experimentado una mayor disminución

porcentual del índice bidimensional de desigualdad de oportunidades educativas se encuentran el Brasil, la Argentina y el Perú (alrededor de un 40%). Mientras que la disminución de la desigualdad bidimensional educativa en el Brasil se explica principalmente por una reducción de las diferencias de cobertura, en la Argentina y el Perú, la disminución del índice refleja avances en ambas dimensiones. Se destaca el caso del Perú, que presenta la mayor reducción del índice de desigualdad de oportunidades de resultados del aprendizaje, tanto en términos absolutos como relativos. Esto concuerda con la información presentada en el gráfico II.3. Esta mejora se debe a que el puntaje promedio de los estudiantes del cuartil más desfavorecido aumentó más del doble que el registrado por los estudiantes del cuartil más favorecido.

Por el contrario, aunque Chile presenta la segunda mayor reducción del índice de desigualdad de oportunidades de resultados del aprendizaje, esta no necesariamente refleja una mejora equitativa en el sistema. Los datos sugieren que la disminución podría deberse a una reducción más pronunciada del rendimiento de los estudiantes en situación de mayor ventaja —como los hombres o aquellos con mayor estatus económico, social y cultural (véase el gráfico II.3)—, más que a un avance significativo entre los grupos más desfavorecidos. Este fenómeno plantea una alerta importante: una menor desigualdad en los resultados no siempre supone una mejora del sistema educativo en términos absolutos. Si la convergencia entre grupos se produce por un deterioro del rendimiento de los estudiantes que provienen de hogares con mayor nivel socioeconómico, sin mejoras sustanciales en los aprendizajes de quienes enfrentan mayores barreras, el indicador puede enmascarar retrocesos generales en la calidad educativa. Por tanto, es fundamental interpretar los cambios en la desigualdad educativa a la luz del nivel de logros alcanzado por los distintos grupos, así como de su trayectoria en el tiempo.

Por último, es importante destacar que en el gráfico II.5, el punto de referencia de la OCDE en 2022 se sitúa más cerca del origen (con menores niveles de desigualdad en ambas dimensiones) que el de América Latina, al presentar simultáneamente menores niveles de desigualdad tanto en la cobertura como en los resultados del aprendizaje. Esto se refleja en que el valor promedio del índice bidimensional de desigualdad de oportunidades educativas en los países de América Latina es más del doble del correspondiente a los países de la OCDE.

El ejercicio desarrollado constituye un aporte significativo al análisis del doble desafío de inclusión y calidad educativa en la región, al realizar una medida integrada de estas dos dimensiones fundamentales. Esta aproximación permite captar de manera más integral las desigualdades estructurales que enfrentan y reproducen los sistemas educativos de la región. Contar con herramientas como el índice bidimensional de desigualdad de oportunidades educativas, como complemento de otras medidas de logros educativos, es fundamental para orientar las políticas públicas dirigidas a disminuir las desigualdades en la región, profundizando en los factores que determinan en mayor medida la desigualdad de oportunidades educativas de las personas.

3. Movilidad educativa intergeneracional en América Latina

La trampa de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social que se reproduce en los sistemas educativos de la región limita las posibilidades de progresar mediante el esfuerzo individual y genera obstáculos para la movilidad social intergeneracional. Aunque la educación es un derecho fundamental para el desarrollo personal y la reducción de la desigualdad, a menudo se transforma en un mecanismo reproductor de los distintos estratos sociales. Esto se debe especialmente al acceso diferenciado al capital cultural y a credenciales educativas o grados académicos con alta valoración social (Martínez et al., 2022). Por ejemplo, de acuerdo

con el enfoque de capital humano (Becker, 1994), las madres y los padres con mayor nivel educativo pueden brindar a sus hijas e hijos un ambiente de aprendizaje más efectivo mientras que, según la teoría de la reproducción cultural de Bourdieu y Passeron (1977), las madres y los padres con mayor educación transmiten habilidades y competencias académicas que facilitan a sus hijas e hijos el acceso a la educación superior, contribuyendo así a reproducir la desigualdad intergeneracional.

A continuación, se analizan las tendencias en la movilidad educativa intergeneracional y los factores asociados, a partir de datos de las encuestas de hogares de 16 países de la región. Se detecta la existencia de un subconjunto de jóvenes de 25 a 29 años que aún residen con al menos uno de sus progenitores (aproximadamente el 42% de las personas de este grupo etario en 2023) y se compara su nivel educativo con el de la generación anterior. Si bien esta estrategia metodológica permite aproximarse al análisis de la movilidad educativa, es importante considerar que la restricción del universo de estudio puede dar lugar a una sobreestimación de la movilidad ascendente, pues las personas jóvenes que conforman hogares distintos tendrían menos oportunidades de movilidad educativa ascendente (véase el recuadro II.3).

Recuadro II.3

Análisis de la movilidad educativa intergeneracional: selección de casos y aplicación del modelo de diferencias uniformes (UNIDIFF)

Las encuestas de hogares permiten realizar un examen parcial de la movilidad educativa intergeneracional de los jóvenes de América Latina, porque no cuentan con diseños de panel para registrar la trayectoria de las personas y no indagan sobre el nivel educativo alcanzado por los progenitores de los encuestados. Sin embargo, registran la relación de parentesco entre los miembros y el jefe o la jefa del hogar, lo que permite identificar a las hijas, hijos, hijastras o hijastros convivientes. Para este análisis, se consideró a los jóvenes de 25 a 29 años, dado que han tenido al menos siete años para completar algún tipo de estudio postsecundario. A partir de estos jóvenes y de quienes se identifican como sus progenitores (jefe o jefa del hogar y su cónyuge), se construyó la base para estimar la movilidad educativa intergeneracional. En cada caso, se tomó como referencia el mayor nivel educativo alcanzado entre ambos adultos.

En promedio, el 41,6% de los jóvenes de este grupo de edad vivía con al menos uno de sus padres alrededor de 2023, con una sobrerepresentación de aquellos pertenecientes a hogares con mayores recursos. Esto podría implicar un sesgo en el análisis de la movilidad educativa, pues las personas jóvenes con mayores ingresos son también las que cuentan con más años de estudio.

Además del análisis descriptivo, se efectuó una evaluación más general de la movilidad intergeneracional en la educación mediante el modelo de diferencias uniformes (UNIDIFF), una herramienta estadística utilizada en el estudio de la movilidad intergeneracional desde el punto de vista de la educación, la ocupación y la clase social, presentada formalmente por Erikson y Goldthorpe (1992). En este modelo se cruza el nivel educativo de los progenitores con el de sus hijas e hijos y se realiza una desagregación por distintos grupos (años, quintiles de ingreso y grupos de países). Su objetivo es determinar si la intensidad de esa relación cambia entre un grupo y otro y, de ser así, en qué medida con respecto a una situación de referencia. En las estimaciones realizadas para este capítulo, la situación de referencia fue siempre el primer grupo analizado (es decir, el primer año, el primer quintil de ingresos o el primer grupo de países al ordenar por niveles de desigualdad u otras variables), como se observa en el cuadro.

América Latina (16 países)^a: resultados de la aplicación del modelo de diferencias uniformes (UNIDIFF) a la movilidad educativa intergeneracional entre padres e hijos de 25 a 29 años, alrededor de 2002, 2014 y 2023

Variable		Coeficientes ^b		L ²	gl	Índice de disimilitud	V de Cramer
		Capa	Phi				
Año ^c	2002	1,000	0,715	106 790	48	1,5%	0,281
	2014	0,962	0,662				0,266
	2023	0,945	0,639				0,249
Quintiles de ingreso en 2023 ^d	Quintil I	1,000	0,611	95 037	96	2,5%	0,205
	Quintil II	0,884	0,478				0,194
	Quintil III	0,818	0,409				0,186
	Quintil IV	0,775	0,368				0,170
	Quintil V	0,861	0,453				0,187
Grupos de países según el nivel de desigualdad ^e	Grupo 1	1,000	0,510	150 559	48	2,9%	0,222
	Grupo 2	1,475	1,109				0,272
	Grupo 3	1,396	0,994				0,279

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

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^b Coeficientes incrementados de forma exponencial. Todos son estadísticamente significativos ($p < 0,0001$), en gran medida debido al tamaño de las muestras.

^c Se utilizan las encuestas de los años respectivos, con las siguientes excepciones: los datos de 2002 del Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Honduras y el Perú corresponden a 2001, y los de Chile y el Ecuador a 2003; los datos de 2014 de Chile corresponden a 2013; los datos de 2023 del Estado Plurinacional de Bolivia corresponden a 2021, y los del Brasil, Chile y México a 2022.

^d No se incluye a Guatemala debido a que el tamaño de las muestras no es suficiente, en particular para representar algunos niveles educativos de los padres con distintos niveles socioeconómicos.

^e Grupos de países según el coeficiente de Gini observado alrededor de 2023. Grupo 1 (coeficiente de Gini $< 0,420$): Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Perú, República Dominicana y Uruguay; Grupo 2 ($0,420 < \text{coeficiente de Gini} < 0,475$): Chile, Ecuador, Honduras, México y Paraguay; Grupo 3 (coeficiente de Gini $> 0,475$): Brasil, Colombia, Costa Rica y Panamá.

La especificación del modelo es la siguiente:

$$\log(F_{ijk}) = \mu + \lambda_i O + \lambda_j D + \lambda_k K + \lambda_{ik} OK + \lambda_{jk} DK + \beta_k \varphi_{ij}$$

Donde μ es el intercepto global (término constante); $\lambda_i O$ es el efecto principal del origen (nivel educativo de los padres); $\lambda_j D$ es el efecto principal del destino (nivel educativo de los hijos); $\lambda_k K$ es el efecto principal de la capa (es decir, la categoría de la variable de control, años, quintiles de ingreso o grupos de países); $\lambda_{ik} OK$ es la interacción entre el origen y la capa, que capta los cambios en la distribución del origen por capa; $\lambda_{jk} DK$ es la interacción entre el destino y la capa, que capta los cambios en la distribución del destino por capa; φ_{ij} son los parámetros de asociación que describen la estructura de la relación entre el origen y el destino, comunes a todas las capas, y β_k es el coeficiente de capa (parámetro UNIDIFF), que escala la intensidad de la asociación φ_{ij} en la capa k . Por convención, se fija $\beta_k = 1$ para una capa de referencia. Los coeficientes de capa (β_k) indican la variación en la intensidad general de la asociación entre el origen y el destino a través de las capas. Si $\beta_k < 1$, la asociación es más débil (mayor movilidad relativa). Los coeficientes phi (φ_{ij}) describen la estructura de las asociaciones locales entre categorías de origen y destino, constante entre capas, pero cuya intensidad global está modulada por β_k . Los coeficientes phi más pequeños reflejan una menor intensidad en la relación entre las categorías de origen de cada tabla (o capa) de movilidad.

Debido a la complejidad de los datos y al tamaño de la población analizada, el modelo logra un ajuste general parcial. Esto significa que la relación entre el nivel educativo de los progenitores y sus hijos o hijas no se comporta de la misma forma en todos los grupos comparados. Aun así, el modelo permite observar tendencias generales que indican si las oportunidades educativas se vuelven más equitativas o no a lo largo del tiempo o de un contexto a otro.

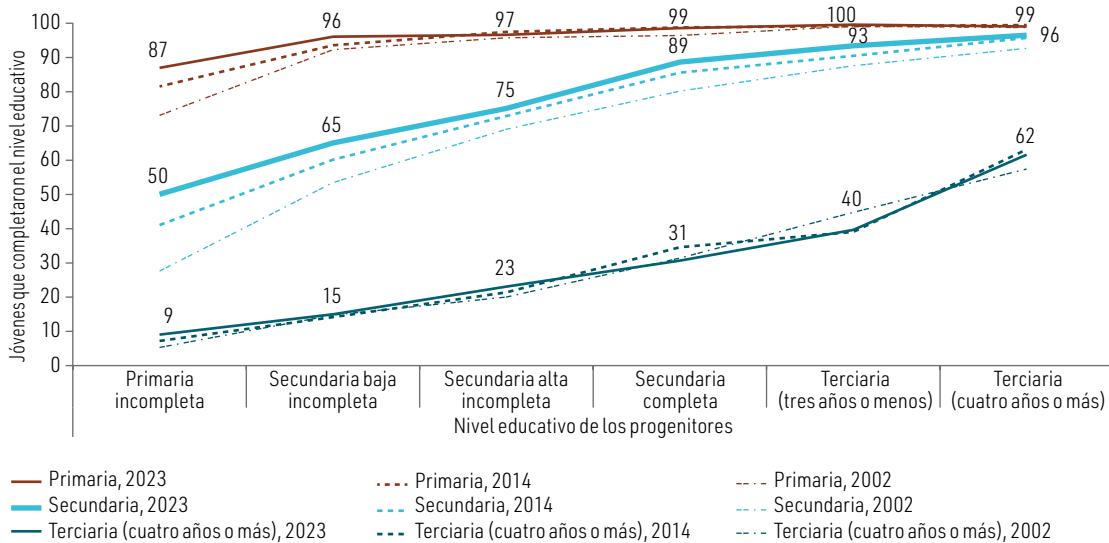
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Erikson, R. y Goldthorpe, J. H. (1992). *The Constant Flux: A Study of Class Mobility in Industrial Societies*. Clarendon Press.

En las últimas dos décadas, las posibilidades de concluir la educación primaria de las personas jóvenes que continúan viviendo con al menos uno de sus progenitores han aumentado considerablemente¹¹. Mientras que el 15,2% no completaba dicho nivel alrededor de 2002, esa proporción se redujo al 7,8% en 2014 y al 4,8% en 2023. Por otra parte, aunque se observan mejoras en la conclusión de la educación secundaria, aún persiste una fuerte asociación entre la educación de las hijas o hijos y el nivel educativo alcanzado por los progenitores (véase el gráfico II.6). El 89% de los jóvenes con al menos un progenitor que completó la educación secundaria logra finalizar ese nivel. Esta proporción disminuye al 50% cuando los progenitores no terminaron la primaria. Sin embargo, desde 2002 se registra una mejora de estos niveles de logros, sobre todo entre los jóvenes con madres o padres con un nivel educativo inferior, lo que evidenciaría el tránsito hacia una movilidad educativa ascendente en la región.

Gráfico II.6

América Latina (16 países)^a: proporción de jóvenes de 25 a 29 años que aún viven con al menos uno de sus progenitores y que completaron distintos niveles educativos, según el mayor nivel educativo alcanzado por la madre o el padre, alrededor de 2002, 2014 y 2023

(En porcentajes)



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

^a Promedio simple de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. La información corresponde a 2002, 2014 y 2023, a excepción del Estado Plurinacional de Bolivia (2001 y 2021), el Brasil (2001 y 2022), Chile (2003, 2013 y 2022), el Ecuador (2003), Guatemala (2000), Honduras (2001), México (2022) y el Perú (2001).

Estos datos contrastan con los niveles de logros educativos en el nivel superior (cuatro años de educación terciaria o más). Mientras el 62% de los jóvenes con al menos un progenitor con educación terciaria completa alcanzó este nivel, esta proporción se reduce al 31% cuando la madre y el padre solo completaron la secundaria y a apenas el 9% cuando no terminaron la primaria. Esto revela que la movilidad educativa en el nivel superior seguiría dependiendo en gran medida del nivel educativo alcanzado por los progenitores, sin grandes cambios en las últimas dos décadas (véase el gráfico II.6), lo que confirma el carácter heredado de las desigualdades en la región, un patrón que es indispensable romper.

Los resultados del análisis de la movilidad educativa mediante el modelo de diferencias uniformes (UNIDIFF) (véanse los detalles metodológicos en el recuadro II.3) muestran una tendencia positiva: en los últimos 20 años, habría una tendencia general a la disminución de la influencia del nivel educativo de los progenitores en el de las hijas e hijos, lo que refleja un aumento de la movilidad

¹¹ Para la estimación se considera el nivel educativo más alto entre la madre y el padre, si ambos viven en el hogar con la persona joven, o el nivel educativo del progenitor con quien el joven comparte el hogar.

educativa intergeneracional. Cerca del 57% de las personas jóvenes supera el nivel educativo de sus progenitores y, al incluir a quienes alcanzan el nivel universitario igualando a sus padres, este porcentaje aumenta del 64% en 2022 al 68% en 2023. Sin embargo, también se observa un aumento de la proporción de jóvenes que obtienen niveles educativos inferiores a los de sus progenitores, que aumentó del 10,1% al 12,8% en el mismo período.

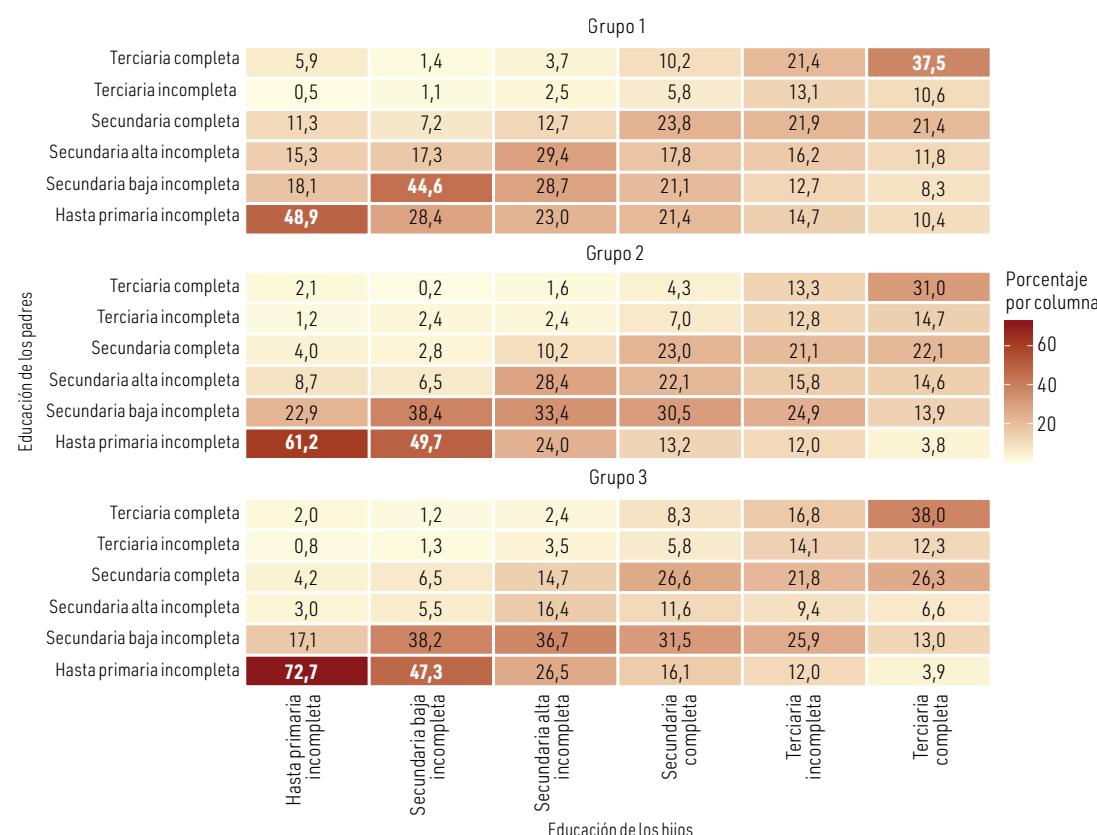
Por otra parte, los resultados sugieren que, entre las personas jóvenes de menores ingresos (primer quintil), existe una mayor asociación entre el nivel educativo de los progenitores y el de sus hijas e hijos en el nivel secundario. En cambio, en el quintil de mayores ingresos (quinto quintil), esta asociación es más pronunciada en el nivel terciario. No obstante, es importante tener presente que las diferencias observadas en la movilidad educativa entre los grupos socioeconómicos extremos están estrechamente vinculadas con las marcadas desigualdades en los perfiles educativos de los progenitores. Estas brechas iniciales en el capital educativo familiar condicionan fuertemente las oportunidades de movilidad intergeneracional.

Asimismo, la información sugiere una asociación positiva entre los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso y la rigidez en la movilidad educativa intergeneracional, es decir, a mayores niveles de desigualdad, menor movilidad educativa. En la infografía II.1 se observa que, en el grupo de países con mayor desigualdad de ingresos, las hijas e hijos de progenitores con menor nivel educativo tienen pocas probabilidades de superar el nivel de educación de sus padres.

Infografía II.1

América Latina (15 países)^a: distribución de los jóvenes de 25 a 29 años por nivel educativo, nivel educativo alcanzado por sus padres y grupos de países según la desigualdad en la distribución del ingreso, alrededor de 2023

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
^a Grupos de países según el coeficiente de Gini observado alrededor de 2023. Grupo 1 (coeficiente de Gini < 0,420): Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Perú, República Dominicana y Uruguay; Grupo 2 (0,420 < coeficiente de Gini < 0,475): Chile, Ecuador, Honduras, México y Paraguay; Grupo 3 (coeficiente de Gini > 0,475): Brasil, Colombia, Costa Rica y Panamá.

En síntesis, las medidas adoptadas en los países de la región para ampliar la cobertura educativa desde la década de 1990 han facilitado la movilidad educativa intergeneracional, lo que se ha traducido en mejoras importantes en los perfiles educativos de las distintas generaciones. Este proceso podría verse facilitado en las sociedades menos desiguales en cuanto a los ingresos. Sin embargo, también se constata que los mismos avances en materia de acceso y conclusión educativa generan una tendencia a largo plazo a la disminución de la movilidad educativa ascendente asociada con la masificación de la obtención de credenciales educativas de nivel medio y alto (véase la sección II.B). Por último, es necesario tener en cuenta que los perfiles educativos más bajos de los jóvenes que no residían con sus familias de origen apuntan a que para un grupo mayoritario de jóvenes latinoamericanos (58%) la rigidez y la baja movilidad educativa siguen siendo una realidad.

Además de las características y el nivel educativo (y de ingresos) de las madres y los padres, en la literatura especializada también se destacan otros factores relevantes para la movilidad educativa ascendente y la disminución de la “heredabilidad” de las oportunidades educativas. Algunos factores contextuales, como el gasto público en educación, reducirían la importancia de los ingresos de los hogares para el éxito de las hijas e hijos (Lee y Lee, 2019). Asimismo, la relación entre el origen familiar y los logros educativos sería más débil a medida que aumenta la duración del año escolar; los sistemas que no separan a los estudiantes en diferentes caminos de enseñanza muy tempranos (por ejemplo, técnico y académico) favorecen la disminución de la transmisión generacional (Burger, 2016); la residencia en zonas urbanas y en barrios con mejores condiciones serían factores promotores de la movilidad (Wu y Treiman, 2007; Wilson, 1987; Chetty y Hendren, 2018), y el apoyo y las altas expectativas de un círculo cercano (Lekfuangfu y Odermatt, 2022), así como un mayor acceso a educación temprana de calidad (Barnett y Belfield, 2006), disminuirían la relación entre las características parentales y los logros educativos de los hijos.

Esto refuerza la necesidad de adoptar políticas públicas integrales que no solo continúen ampliando la cobertura educativa y la conclusión de los estudios, sino que también garanticen trayectorias educativas de calidad y desarrollos las competencias pertinentes para responder a las demandas del mundo actual. En la sección C de este capítulo se presentan algunas propuestas de políticas relevantes para abordar los factores que explican la desigualdad educativa. Planificar, diseñar e implementar este tipo de políticas educativas exige una mayor inversión pública con sostenibilidad financiera. En la actualidad, la inversión por estudiante en los países de la OCDE es más de cuatro veces superior a la de los países de América Latina y el Caribe (Huepe, 2024a), e incluso, al controlar por el PIB per cápita, la OCDE invierte, en promedio, un 40% más por estudiante en cada nivel educativo¹². Esta diferencia no solo refleja el tamaño relativo de las economías, sino también la prioridad política que se otorga a la educación. Invertir más y mejor en la educación no debe entenderse como una consecuencia del desarrollo, sino como una condición indispensable para alcanzarlo. Solo mediante un compromiso sostenido con la inclusión y la calidad educativa será posible reducir las desigualdades estructurales y garantizar que las nuevas generaciones cuenten con las herramientas necesarias para ejercer plenamente su ciudadanía en el mundo actual.

¹² Específicamente, la inversión por estudiante en la OCDE es un 40% mayor en el nivel preprimario, un 41% mayor en la educación primaria, un 43% mayor en la secundaria y un 28% mayor en la terciaria, en comparación con América Latina y el Caribe. Estos datos se elaboraron a partir de la información más reciente disponible desde 2021 en la base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO.

B. La inclusión laboral como llave maestra para reducir la desigualdad

En América Latina, la desigualdad tiene raíces profundas que se reflejan en un mercado laboral informal, segmentado y con baja productividad. Aunque en la región se han realizado avances significativos en materia educativa, estos no se han traducido en una plena igualdad de oportunidades laborales, en parte debido a la trampa de baja capacidad para crecer que enfrentan la mayoría de los países de la región, que es también una trampa de baja capacidad para crear empleos formales y de calidad. Persisten barreras que limitan tanto la creación de empleos de calidad como el acceso a ellos, y afectan sobre todo a las mujeres, los jóvenes y los grupos históricamente excluidos. Promover la inclusión laboral es clave para invertir este patrón. En particular, la formalización del empleo es una vía concreta y de gran impacto redistributivo para reducir la desigualdad. Así lo demuestran los resultados de una innovación metodológica presentada en esta sección, que mide el impacto en la reducción de la pobreza y la desigualdad a partir de la simulación del efecto de la formalización laboral en determinados sectores. Para que sea efectiva, debe acompañarse con políticas activas de empleo, capacitación, desarrollo productivo y protección social.

El bajo crecimiento económico, el poco dinamismo del mercado laboral y la heterogeneidad en la productividad que caracterizan a América Latina y el Caribe son algunos de los factores que explican la alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social en la región (CEPAL, 2024a, 2024b). La desigualdad en el mercado laboral es una de las principales expresiones de exclusión en la región. El acceso a empleos de calidad está condicionado por factores como el género, el lugar de residencia, la condición étnica, la condición de discapacidad, la situación migratoria y el nivel educativo de las personas, lo que restringe la movilidad social y reproduce brechas estructurales. En este contexto, la inclusión laboral —entendida como el objetivo de que todas las personas que forman parte de la fuerza laboral puedan acceder a trabajos decentes que aseguren niveles adecuados de remuneración y cobertura de protección social (CEPAL, 2023b)— se vuelve una importante herramienta para enfrentar la desigualdad y avanzar hacia un desarrollo social inclusivo.

A lo largo del siglo XXI, los resultados económicos y sociales de la región han sido dispares y han tenido un impacto directo en el mundo del trabajo. En el período 2000-2013, el crecimiento económico promedio fue levemente superior al 3% y permitió una significativa reducción de la pobreza (15,7 puntos porcentuales) y la informalidad (del 52% al 47% entre 2005 y 2015) (Salazar-Xirinachs y Chacaltana, 2018). Sin embargo, no bastó para transformar estructuralmente el mercado laboral ni eliminar sus desigualdades. En los últimos diez años, el crecimiento económico promedio anual disminuyó al 1,2% (CEPAL, 2025b) y la reducción de la pobreza prácticamente se estancó (al disminuir solo 0,4 puntos porcentuales), lo que refleja la fragilidad de los avances previos y la persistencia de un modelo excluyente (CEPAL, 2024a). Este estancamiento ha afectado sobre todo a los sectores más vulnerables y ha profundizado las desigualdades en el acceso al empleo formal y de calidad. La segmentación laboral, la informalidad y la concentración del empleo en sectores de baja productividad contribuyen a perpetuar la desigualdad e impiden que el trabajo remunerado funcione como un verdadero mecanismo de inclusión y movilidad social.

En el gráfico II.7 se muestra la tasa de crecimiento del número de personas ocupadas entre 1970 y 2024. Como se puede observar, la trayectoria de crecimiento económico ha tenido un correlato directo en los resultados laborales. En la última década (2014-2024), caracterizada por el estancamiento económico, se registró la tasa de crecimiento de la ocupación más baja desde la

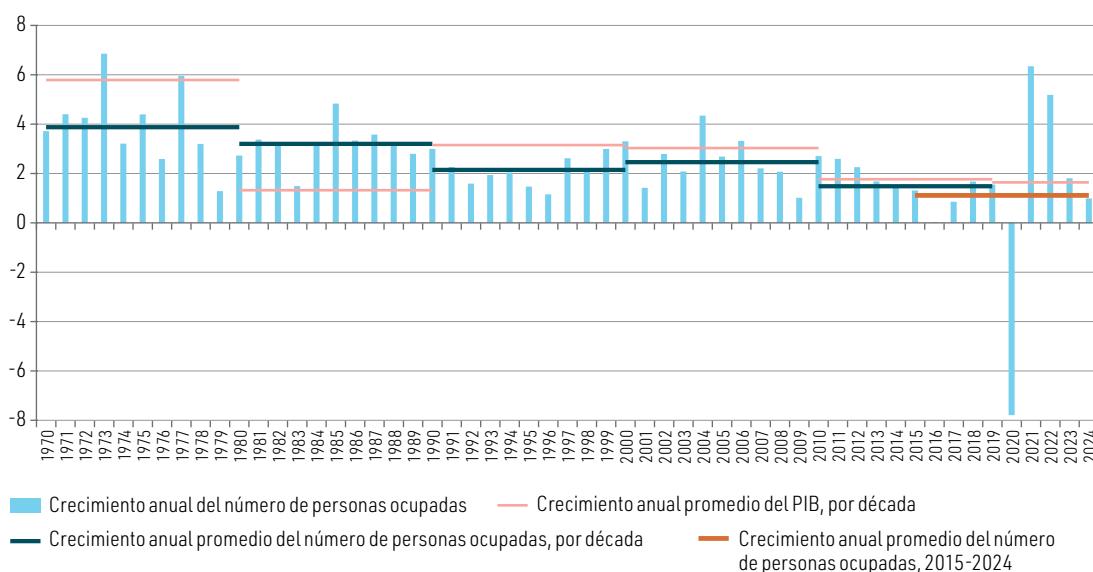
década de 1950. Las proyecciones para 2025 indican que esta tendencia continuará (CEPAL, 2024b), lo que podría seguir ampliando las brechas existentes si no se implementan políticas activas de inclusión complementadas por políticas de desarrollo productivo para acelerar el crecimiento y la transformación económica.

Gráfico II.7

América Latina y el Caribe (21 países)^a: tasa de crecimiento del número de personas ocupadas

y del PIB, 1970-2024

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras oficiales de la Universidad de Groningen; datos de la Organización Internacional del Trabajo, y estimaciones para 2023 y 2024 de Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/27-P/Rev.1).

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

El mercado de trabajo de América Latina y el Caribe se caracteriza por una estructura profundamente desigual. En 2024, la informalidad laboral alcanzó un 46,6% (CEPAL, 2025b), lo que significa que casi la mitad de los ocupados carece de cobertura legal y acceso efectivo a la protección social. Esta realidad no solo refleja las brechas estructurales, sino que las perpetúa: quienes acceden a empleos informales suelen hacerlo en condiciones de mayor vulnerabilidad social y con grandes limitaciones para una mejora sostenida.

Si bien la inserción laboral es necesaria para avanzar en la erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad, no es suficiente por sí sola para garantizar un progreso sostenido en las condiciones de vida. Por ello, es necesario ampliar y fortalecer las oportunidades de inclusión laboral en la región. Priorizar el trabajo decente, pleno y productivo como núcleo de la estrategia para reducir la desigualdad constituye la llave maestra para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo (CEPAL, 2023b).

1. Participación en el mercado de trabajo: avances y brechas en la inclusión laboral

En la actualidad, la fuerza de trabajo equivale al 62,8% de las personas en edad de trabajar y el 94% de este grupo se encuentra ocupado, lo que se traduce en una tasa de desocupación regional del 6% (CEPAL, 2025b). Aunque la mayoría de los indicadores laborales han alcanzado los niveles previos

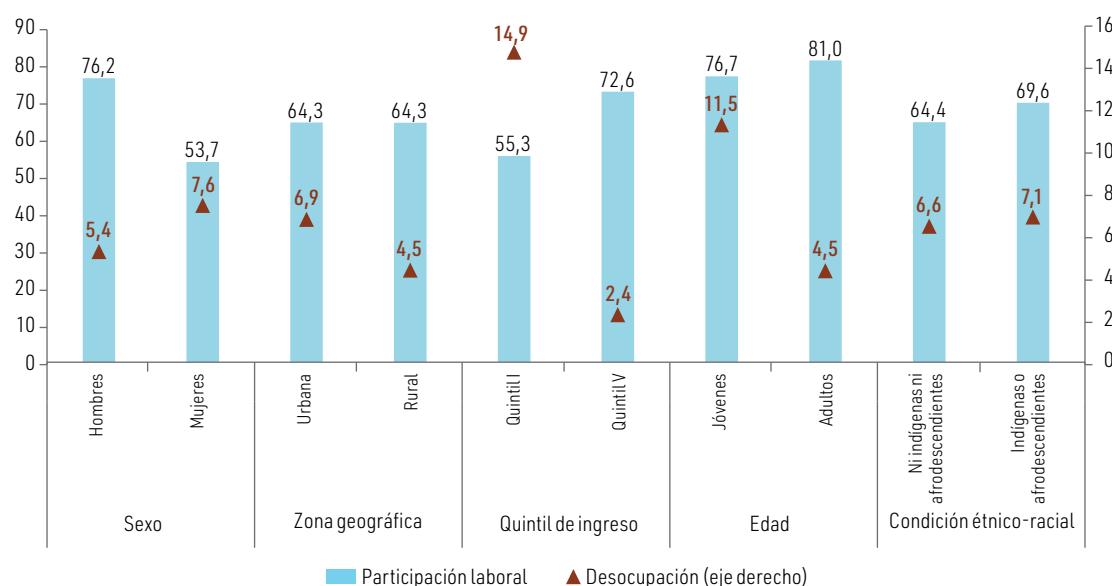
a la pandemia de COVID-19, persisten algunos desafíos estructurales. Además de altos niveles de informalidad, los datos de la CEPAL indican que la participación laboral femenina se mantiene estancada en torno al 50% desde 2010 y que las condiciones de empleo continúan marcadas por desigualdades que reflejan la precariedad y la segmentación del mercado de trabajo.

En el gráfico II.8 se muestran las tasas de participación laboral y desocupación según diversos ejes de la matriz de la desigualdad social: sexo, zona de residencia, nivel de ingreso, edad y condición étnico-racial. Las brechas más amplias de participación se observan con respecto a las mujeres y a las personas de hogares pertenecientes al quintil de menores ingresos. Según estimaciones de la CEPAL, aunque la participación femenina aumentó casi 15 puntos porcentuales entre 1990 y 2013, solo ha aumentado 0,4 puntos porcentuales entre 2013 y 2025, y sigue siendo considerablemente inferior a la de los hombres. La incorporación de las mujeres al trabajo remunerado enfrenta barreras estructurales, como la carga desproporcionada de trabajo no remunerado, la segmentación ocupacional y la discriminación salarial, y se caracteriza por mayores niveles de informalidad y subempleo con respecto a los hombres. La insuficiente oferta de servicios de cuidado y la persistencia de estereotipos de género limitan su participación y acceso a empleos de calidad y perpetúan las brechas en materia de ingresos y protección social (CEPAL, 2023a) (véanse más detalles en el capítulo III). Asimismo, existe una diferencia de 17 puntos porcentuales entre los extremos de la distribución del ingreso, con una participación significativamente más alta entre quienes pertenecen al quintil más rico. Las diferencias por edad y etnia, si bien presentes, son menos acentuadas.

Gráfico II.8

América Latina (13 países)^a: tasa de participación laboral y desocupación, por ejes de la matriz de la desigualdad social, 2023^b

(En porcentajes)



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

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

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

^b Los datos relativos al Estado Plurinacional de Bolivia corresponden a 2021 y los de Chile y México a 2022.

Respecto de la desocupación, se evidencian disparidades en todos los grupos analizados. Las mujeres no solo participan en el mercado laboral en menor proporción que los hombres, sino que también presentan mayores tasas de desempleo. Además, este fenómeno afecta en mayor medida a las personas jóvenes, cerca del 20% de las cuales no estudia ni tiene un trabajo remunerado¹³, a quienes viven en zonas urbanas y a quienes se identifican como indígenas o afrodescendientes. No obstante, la desigualdad más pronunciada se observa al comparar los extremos de ingreso: la tasa de desocupación del primer quintil es más de seis veces la del quinto.

Aunque el aumento del nivel educativo debería traducirse en una mayor participación laboral, menor desocupación, mejores salarios y más acceso a empleos decentes, estos logros no se distribuyen de manera equitativa en la población, en particular entre los grupos históricamente excluidos. En el capítulo III se profundiza el análisis de estas y otras brechas por grupo de población.

2. El rendimiento de la educación y la inclusión laboral

Como se señaló en la sección A de este capítulo, los avances en materia de cobertura educativa registrados en las últimas décadas han sido notables. La población en edad de trabajar de América Latina ha alcanzado el nivel educativo promedio más alto de su historia. En 2003, el 62% de los ocupados de 20 a 59 años no había completado la educación secundaria. En 2023, esta proporción disminuyó al 41%. Al mismo tiempo, la proporción de ocupados que cursaron al menos un año de educación terciaria aumentó del 20% al 32%. Esta transformación en el perfil educativo representa una oportunidad para ampliar el acceso a empleos de mayor calidad y aumentar la productividad de los países. Sin embargo, como se vio anteriormente, la mejora en los niveles de educación es desigual y no siempre se traduce en trayectorias laborales estables o satisfactorias, sobre todo en contextos caracterizados por bajas tasas de crecimiento económico, elevados niveles de informalidad laboral y persistencia de desigualdades.

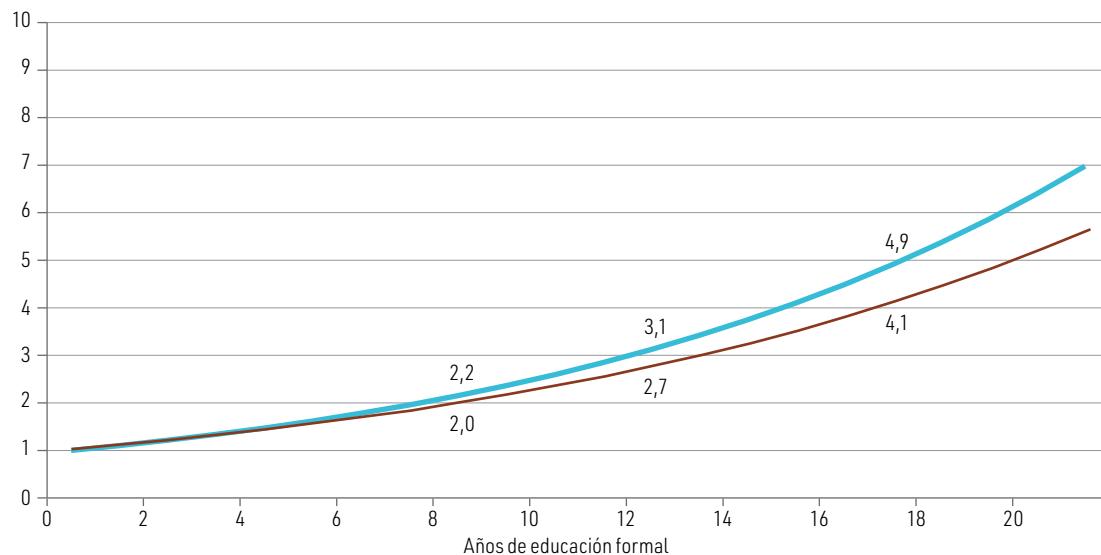
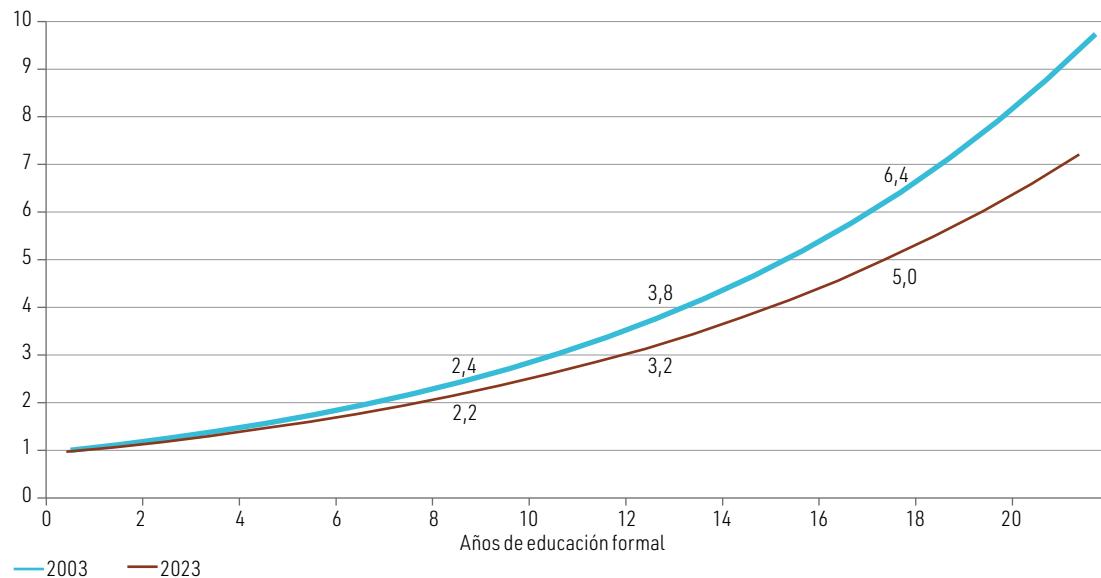
A pesar de los obstáculos estructurales para acceder a un trabajo de calidad, estudiar más sigue siendo rentable. Sobre la base de análisis realizados por la CEPAL (2002, 2011, 2018), en el gráfico II.9 se muestran las estimaciones de crecimiento del salario esperado en función de los años de educación para las personas de 30 y 50 años.

Como promedio de 13 países de la región, en 2003, el ingreso esperado de una persona ocupada de 30 años con 8 años de estudio era 2,2 veces superior al de una persona sin estudios. Con 12 años de educación, esa relación aumentaba a 3,1 y con 17 años de estudio a 4,9. En 2023, esas cifras disminuyeron ligeramente, pero siguieron mostrando una relación clara, pues el ingreso esperado se duplicaba en el caso de las personas con 8 años de educación, se multiplicaba por 2,7 en el de las personas con 12 años de estudio, y por 4,1 en el de aquellas con 17 años de educación. Un patrón similar se observa con respecto a las personas de 50 años. En 2003, el ingreso esperado de una persona con 8 años de estudio era 2,4 veces superior al de una persona sin educación formal, mientras que con 12 y 17 años de estudio los ingresos esperados eran 3,8 y 6,4 veces mayores, respectivamente. En 2023, estas cifras fueron 2,2; 3,2 y 5 veces superiores, respectivamente.

¹³ Véase la base de datos CEPALSTAT <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>.

Gráfico II.9

América Latina (13 países)^a: relación entre el ingreso esperado de una persona con educación formal y el de una persona sin educación formal, por año adicional de estudio, 2003 y 2023^b
(En número de veces)

A. Persona de 30 años**B. Persona de 50 años**

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

Nota: Calculada sobre la base del promedio simple del ingreso en dólares constantes de 2018 por país. La estimación consiste en calcular la relación entre el ingreso esperado de una persona de 30 o de 50 años con un determinado número de años de estudio y el ingreso esperado de una persona de la misma edad sin educación formal. Para ello se utiliza una ecuación de Mincer (Mincer, J. A. (1974). *Schooling, Experience, and Earnings*. National Bureau of Economic Research) en cada país, a fin de explicar el logaritmo del ingreso. Se consideran los ingresos de los ocupados como asalariados o trabajadores por cuenta propia de 20 a 59 años, que reciben ingresos y trabajan 20 horas semanales o más.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^b Los datos de 2003 corresponden a 2002 en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia y México, mientras los datos de 2023 corresponden a 2021 en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia y a 2022 en el de Chile y México.

Si bien el rendimiento económico de la educación ha disminuido levemente en las últimas dos décadas, los datos confirman que seguir estudiando continúa marcando una diferencia significativa en los ingresos laborales y en el acceso a oportunidades de participación ciudadana plena en las sociedades actuales cada vez más complejas. Esta disminución del rendimiento marginal por año adicional de estudio es, en parte, esperable, dado el aumento sostenido de la cobertura educativa en la región mencionado en la sección anterior. No obstante, se trata de una devaluación relativa que responde a múltiples factores, como el nivel educativo alcanzado, el tipo de habilidades adquiridas y el grado de calificación del empleo disponible (Araki y Kariya, 2022; Castro et al., 2022).

Los progresos en la educación y las mejoras observadas en el empleo no han logrado reducir de manera significativa la informalidad laboral, garantizar el acceso a empleos decentes ni cerrar las brechas históricas de inclusión. Por ejemplo, aunque las mujeres presentan mayores tasas de finalización de los estudios, su participación laboral sigue siendo considerablemente inferior a la de los hombres. Asimismo, a pesar de haber alcanzado mayores niveles educativos que las generaciones anteriores, las personas jóvenes enfrentan mayores tasas de desempleo e informalidad. Esto indica la persistencia de barreras estructurales que impiden a determinados grupos la plena inclusión en el mundo del trabajo.

Con el nivel educativo promedio más alto de su historia, la región enfrenta hoy el desafío de traducir este logro en una reducción de la desigualdad. Para capitalizar los avances realizados desde la década de 1990, es fundamental articular el progreso educativo con un mercado laboral más dinámico que promueva empleos formales, protegidos y de calidad.

3. La reducción de la informalidad como condición para la inclusión laboral y la disminución de la desigualdad

Más allá de los avances relacionados con la ampliación de las oportunidades educativas y de la protección social, y una gran variedad de intervenciones institucionales (simplificación de trámites, reducción de los costos de la formalidad laboral, monotributos y otros incentivos económicos, fiscalización e inspección laboral, entre otras), un elemento clave para la reducción de la informalidad es la existencia de un contexto de crecimiento económico relativamente alto y sostenido. De acuerdo con algunos estudios de caso de varios países, el impacto del crecimiento y los cambios en la estructura económica en los procesos de formalización durante el período de 2003 a 2013 fue superior al de las intervenciones institucionales específicas. Sin embargo, también se observa que los mejores resultados corresponden a experiencias en las que el crecimiento económico relativamente alto y sostenido y las transformaciones económicas aceleradas se combinan con intervenciones institucionales y de política integradas (Salazar-Xirinachs y Chacaltana, 2018).

La formalización laboral es un pilar fundamental del trabajo decente (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2015, 2024). Un empleo formal garantiza el cumplimiento de derechos laborales fundamentales —salario mínimo, jornadas reguladas, protección en caso de accidentes, licencias— y el acceso al sistema de protección social (Espejo, 2022). Este sistema contribuye directamente a la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades a través de un conjunto de herramientas que buscan garantizar ingresos suficientes para sostener niveles mínimos de bienestar a lo largo del ciclo de vida (CEPAL, 2024a).

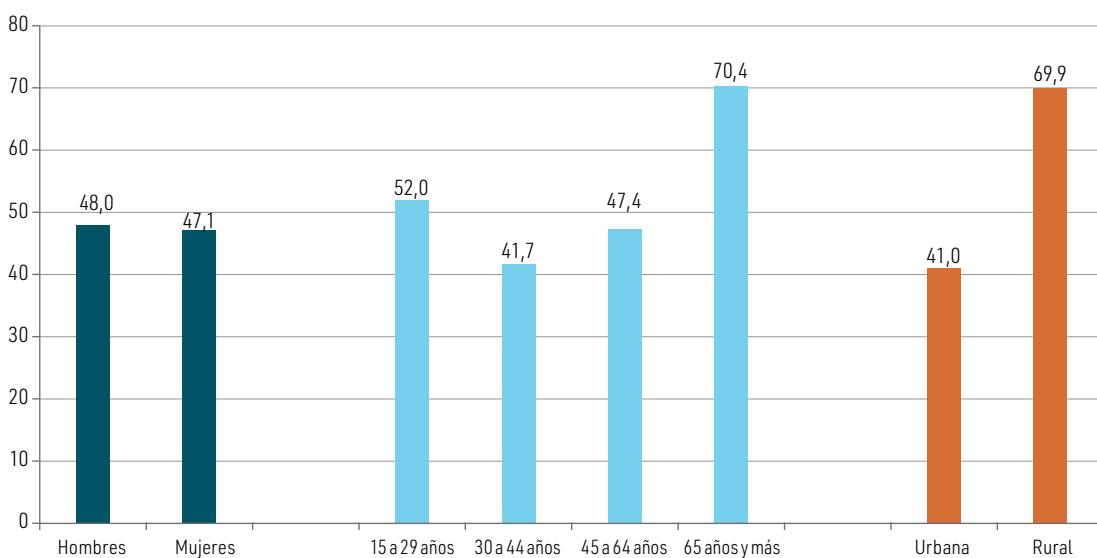
Los grupos socialmente excluidos enfrentan barreras más altas para ingresar al mercado laboral y, una vez dentro, encuentran mayores obstáculos para acceder a empleos decentes y protegidos. A pesar de la complejidad de establecer relaciones causales directas entre informalidad y desigualdad, en diversos estudios se ha encontrado una correlación positiva y significativa entre ambas. En particular, Amarante y Arim (2023) señalan que esta relación varía según tres factores: la desigualdad salarial entre los sectores formal e informal, la desigualdad dentro de cada sector y el tamaño relativo de la economía informal en cada país.

En el gráfico II.10 se caracteriza la informalidad agregada en 11 países de la región. Si bien esta situación afecta tanto a los hombres como a las mujeres, su incidencia varía según la edad, la zona geográfica y el nivel educativo. En particular, el 52% de la población joven (hasta 29 años) tiene un empleo informal, porcentaje que disminuye al 41,7% en el grupo de edad de 30 a 44 años. Luego, aumenta al 47,4% en el grupo de edad de 45 a 64 años y alcanza el 70,4% en el caso de la población mayor. Esto significa que la informalidad se intensifica en la vejez. Las diferencias entre las zonas urbanas y rurales también son marcadas, pues el porcentaje de personas en empleos informales en las zonas rurales alcanza el 69,9%, es decir, el mercado de trabajo rural es mayoritariamente informal.

Gráfico II.10

América Latina (11 países)^a: tasas de ocupación informal^b, por sexo, grupo de edad y zona geográfica, alrededor de 2024^c

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del procesamiento de encuestas de empleo de la región.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú y República Dominicana.

^b Promedio ponderado.

^c En el caso del Perú y la República Dominicana, los datos corresponden a 2023.

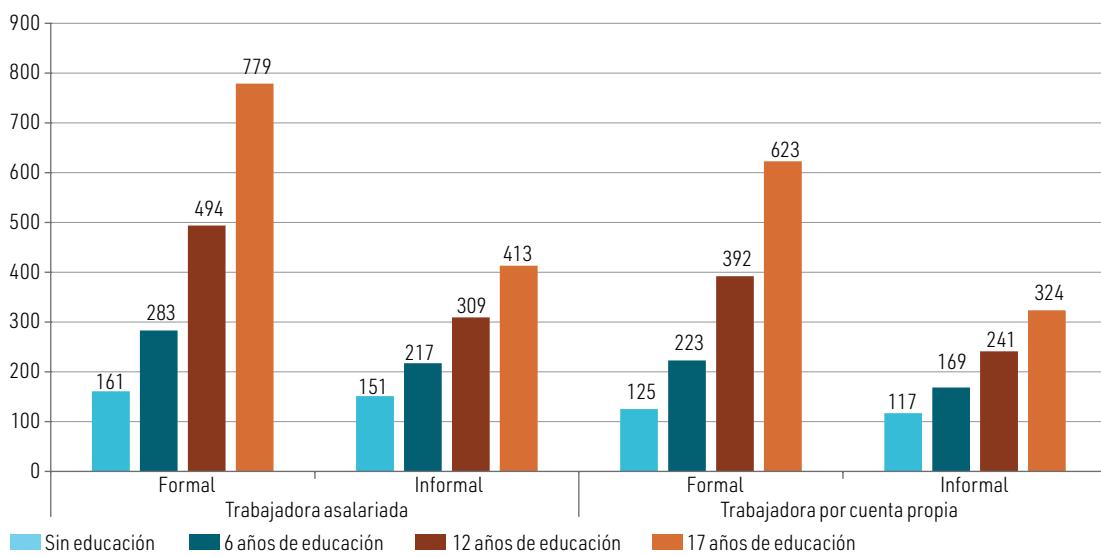
La informalidad laboral tampoco se distribuye equitativamente entre niveles educativos. El 45% de los trabajadores informales a nivel mundial no ha completado la educación primaria o ha completado solo ese ciclo de estudios (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos [OCDE], 2024), lo que contrasta con el aumento general del nivel educativo y evidencia una segmentación persistente. En general, a pesar de la heterogeneidad observada entre los países, la proporción de personas con educación terciaria en empleos informales es minoritaria.

La formalidad laboral también está asociada a ingresos laborales más altos, en parte debido a que los ocupados en empleos formales no pueden recibir un salario inferior al mínimo establecido en cada país. En promedio, para todos los niveles educativos, los ocupados formales perciben salarios superiores a quienes trabajan en ocupaciones informales (véase el gráfico II.10). Esta brecha se amplía a medida que aumentan los años de estudio, lo que refleja que la formalidad no solo protege, sino que también capitaliza mejor las capacidades y calificaciones de las personas.

En el gráfico II.11 se presenta el ingreso laboral esperado para una mujer de 40 años, por tipo de ocupación (trabajo asalariado o por cuenta propia), situación de formalidad y nivel educativo¹⁴. En términos generales, los ingresos promedio son mayores en el sector formal que en el informal y esta brecha se amplía a medida que aumentan los años de estudio. Esto indica que la educación y la formalización interactúan de manera complementaria, reforzando tanto la inclusión laboral como las oportunidades de movilidad económica.

Gráfico II.11

América Latina (13 países)^a: ingreso laboral esperado para una mujer de 40 años, por tipo de empleo y años de estudio, 2023^b
(En dólares corrientes de 2018)



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

Nota: Promedio simple del ingreso en dólares de 2018 por país. La estimación consiste en calcular la relación entre el ingreso esperado de una persona y algunas covariables en cada país, a fin de explicar el logaritmo del ingreso. Se utiliza una ecuación de Mincer (Mincer, J. A. (1974). *Schooling, Experience, and Earnings*. National Bureau of Economic Research). Para la estimación se consideran los ingresos de los ocupados como asalariados o trabajadores por cuenta propia de 20 a 59 años, que reciben ingresos y trabajan 20 horas semanales o más. Se muestra el ingreso esperado de una mujer de 40 años, que trabaja 40 horas semanales y vive en una zona urbana, por tipo de ocupación y años de educación.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^b Se incluyen datos de 2021 en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia y de 2022 en los de Chile y México.

En el caso de las trabajadoras asalariadas, la brecha más significativa se observa entre las mujeres con 17 años de estudio o más, cuyo salario promedio en el sector formal casi duplica el de sus pares con un empleo informal. Entre las trabajadoras por cuenta propia se aprecia un patrón similar: en los niveles educativos más bajos, la diferencia entre trabajar en el sector formal o el sector informal es relativamente reducida, pero se amplía considerablemente entre quienes alcanzan niveles educativos más altos, cuyos ingresos casi se duplican.

Por último, las trabajadoras asalariadas del sector formal presentan los ingresos promedio más altos del conjunto de combinaciones analizadas. Aunque en el caso de quienes no tienen estudios, las asalariadas del sector informal ganan más que las trabajadoras por cuenta propia del sector formal, esta relación se invierte a partir de los seis años de estudio.

¹⁴ Se presentan los resultados de la estimación para una mujer con fines ilustrativos, pues las tendencias con respecto a un hombre de la misma edad son similares. Asimismo, se optó por una edad de 40 años porque permite observar a todas las personas que terminaron la educación en los distintos niveles, pero las tendencias se mantienen para todas las edades.

No basta con crear más puestos de trabajo para que el empleo cumpla un papel redistributivo y habilitador del bienestar: es necesario mejorar la calidad de esos puestos y asegurar condiciones que permitan una verdadera inclusión laboral. En este marco, acelerar la creación de empleos formales y promover la formalización de los informales es indispensable para reducir la desigualdad y fortalecer el papel del empleo como motor del desarrollo social inclusivo.

4. El potencial de la formalidad laboral como herramienta para reducir la pobreza y la desigualdad

Una forma de evaluar el impacto potencial de la formalización laboral en el bienestar de la población consiste en estimar cuánto cambiarían los ingresos del trabajo de las personas que actualmente se desempeñan en empleos informales si fueran formales. Este ejercicio, que emplea un modelo de equilibrio parcial, permite evaluar no solo los beneficios individuales de la formalización, sino también los potenciales efectos agregados que tendría en los niveles de pobreza y desigualdad¹⁵.

Para efectuar este análisis, se utilizó información de las encuestas de hogares de 13 países de la región (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay), a partir de la cual es posible clasificar a las trabajadoras y los trabajadores según el carácter formal o informal de su empleo principal. Sobre la base de dicha información, se estimó el ingreso laboral de diversos trabajadores informales —atendiendo a características como el nivel de estudios, las horas trabajadas, el sexo, la zona geográfica de residencia, entre otras— a partir de la observación del patrón de ingresos laborales de los trabajadores formales con esas mismas características (véase el recuadro II.4).

Recuadro II.4

Estimación de los efectos de la formalización del empleo en el ingreso laboral, la pobreza y la desigualdad mediante modelos de aprendizaje supervisado

Para medir los posibles efectos de la formalización de los trabajadores en la reducción de los niveles de pobreza y en la desigualdad de la distribución del ingreso, se estimaron los ingresos laborales que recibirían los trabajadores informales al cambiar esta condición, a partir del análisis del patrón de ingresos de los trabajadores del sector formal (asalariados e independientes). Para realizar estas simulaciones se utilizaron las encuestas de hogares de los países y se emplearon metodologías de aprendizaje supervisado mediante el uso de la biblioteca PyCaret (versión 3.4.0) en Python.

La expresión general por modelar fue la siguiente:

$$\ln(y_{emp}) \sim \text{anoest} + \text{horas} + \text{exper} + \text{sexo} + \text{area} + \text{tamest} + \text{asal} + \text{cotiza} + \text{sec} + \text{terc}$$

Donde:

ln(y_{emp}) es el logaritmo natural del ingreso laboral mensual y las variables independientes son el número de años de estudio, las horas semanales trabajadas habitualmente, la experiencia laboral, el sexo del encuestado, la zona de residencia (urbana o rural), el tamaño de la empresa en la que trabaja (hasta cinco trabajadores o más grande), la condición de asalariado o trabajador independiente, la cotización a un sistema de pensiones y la pertenencia del rubro de actividad al sector secundario (manufactura) o terciario (servicios).

Para todos los países, se seleccionó la muestra completa de casos correspondientes a ocupados asalariados o independientes con empleos formales e ingresos laborales superiores a 0 (cero). Luego, la muestra se dividió en un 80% de casos para entrenamiento y un 20% para prueba. A su vez, se definieron 10 particiones de la muestra de entrenamiento para efectuar la validación cruzada. La métrica de evaluación principal fue el coeficiente de determinación (*R*²).

¹⁵ En las simulaciones no se consideran otros ajustes en el mercado del trabajo ligados a la formalización y al aumento de los ingresos brutos y netos, es decir, las simulaciones no emplean un modelo de equilibrio general.

Modelos seleccionados para la predicción de ingresos laborales formales

País	Año	Modelo seleccionado	Métrica principal de evaluación: R ²		Muestra de prueba	Importancia de la variable									
			Entrenamiento	Prueba		Número de años de estudio	Horas semanales trabajadas	Experiencia	Sexo	Asalariado	Cotización a un sistema de pensiones	Tamaño de la empresa	Zona geográfica	Sector secundario	Sector terciario
			(En porcentajes)												
Argentina ^{a,b}	2023	CatBoost Regressor	0,291	0,260	4 707	24	26	16	10	7	...	12	...	1	2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2021	CatBoost Regressor	0,378	0,357	677	42	8	28	5	5	4	3	2	3	0
Brasil	2022	CatBoost Regressor	0,453	0,446	17 097	35	17	17	14	4	1	7	2	1	1
Chile	2022	CatBoost Regressor	0,399	0,395	11 486	38	20	14	11	2	4	6	1	2	1
Colombia	2023	CatBoost Regressor	0,577	0,572	30 336	45	12	9	6	8	9	3	6	0	1
Costa Rica	2023	CatBoost Regressor	0,515	0,527	1 469	60	10	15	5	1	0	4	1	1	2
Ecuador ^c	2023	CatBoost Regressor	0,336	0,328	12 088	31	25	12	7	4	2	13	1	1	2
El Salvador	2023	CatBoost Regressor	0,250	0,245	1 483	33	9	13	4	16	8	10	1	1	4
México	2022	CatBoost Regressor	0,342	0,341	13 194	31	17	19	11	5	9	4	1	1	1
Paraguay	2023	CatBoost Regressor	0,261	0,262	1 583	35	8	17	6	2	14	2	3	4	9
Perú	2023	CatBoost Regressor	0,366	0,339	2 419	32	14	12	10	4	16	8	1	4	0
República Dominicana ^b	2023	Random Forest Regressor	0,478	0,466	2 668	37	22	25	4	1	...	4	3	2	2
Uruguay	2023	CatBoost Regressor	0,497	0,523	3 764	34	25	17	9	3	2	7	0	2	1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de la librería PyCaret (versión 3.4.0) en Python.

^a Zonas urbanas.

^b No se incluye indicador de cotización o afiliación a un sistema de pensiones pues solo se aplica a los trabajadores asalariados.

^c El indicador sobre cotización es de afiliación a un sistema de pensiones.

Tras la preselección de los tres mejores modelos, se llevó a cabo una optimización de hiperparámetros y se escogió el mejor modelo según la métrica señalada, para luego analizar su desempeño en la muestra de prueba, con los resultados que se observan en el cuadro. El modelo predominante fue CatBoost Regressor, que está optimizado para manejar variables categóricas, y en un caso se seleccionó el modelo Random Forest.

Una vez obtenido el modelo final para cada país, se procedió a seleccionar la muestra de trabajadores asalariados y trabajadores independientes informales, y se aplicó el modelo para predecir el ingreso laboral que tendrían de acuerdo con sus características propias y si a la vez fueran trabajadores formales. Se estableció que, si la estimación del nuevo ingreso fuera inferior al ingreso declarado, se conserva el segundo.

Por último, se procedió a unificar las muestras y, en el caso de los hogares de los trabajadores informales para los que se simuló un ingreso formal, se recalcó el ingreso per cápita con el fin de estimar los efectos en la pobreza monetaria y en la concentración del ingreso per cápita.

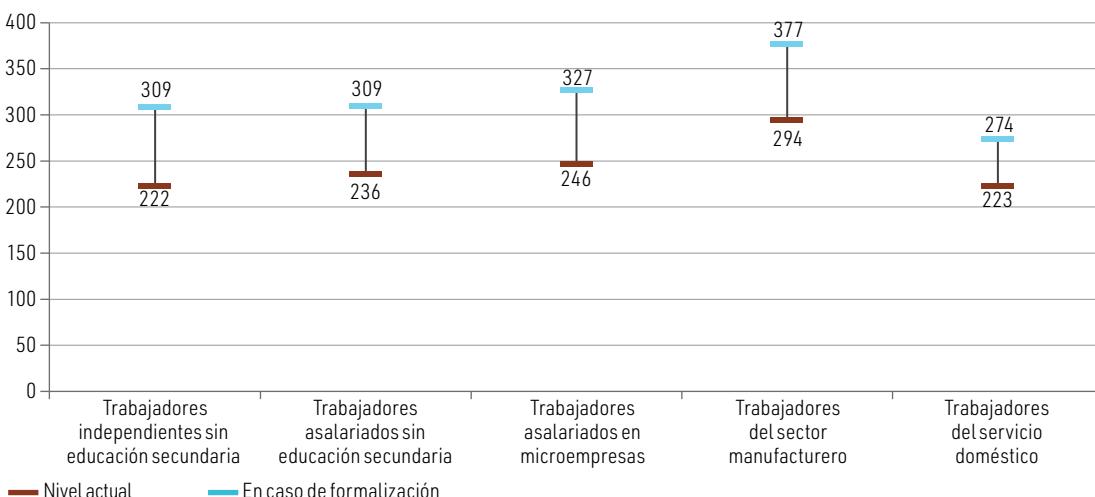
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) y la librería PyCaret (versión 3.4.0) en Python.

Al suponer que las demás condiciones permanecen constantes, los resultados de esta simulación permiten estimar el impacto potencial de una política de formalización de todas las trabajadoras y los trabajadores informales (aproximadamente 120,4 millones de personas) en la pobreza y la desigualdad de ingresos en los países analizados. Asimismo, se estimaron escenarios de formalización de algunas categorías de trabajadores específicas, a fin de dimensionar el efecto de la priorización de políticas centradas en los grupos de personas en ocupaciones más precarias. En el gráfico II.12 se muestran los efectos de estas simulaciones en el ingreso laboral, la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos.

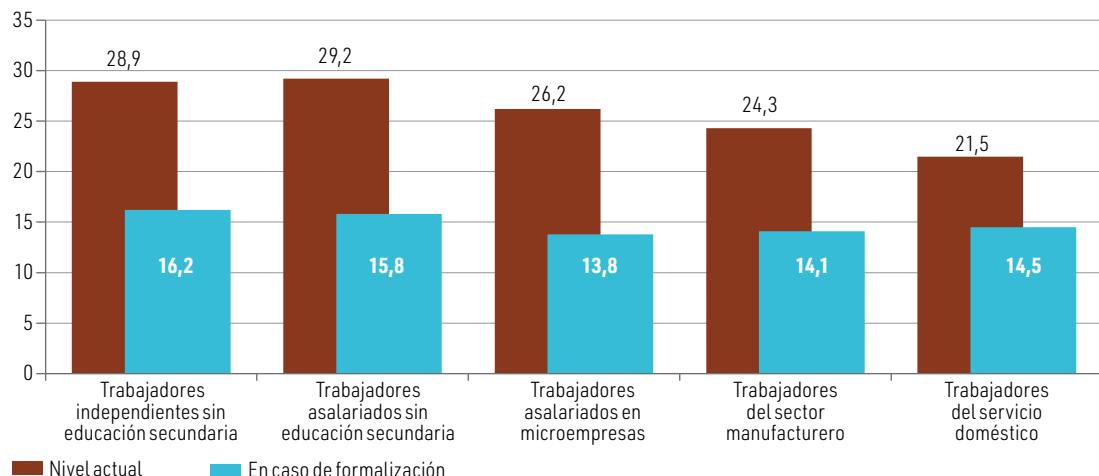
Gráfico II.12

América Latina (13 países)^a: efectos de la formalización de categorías específicas de trabajadores informales en los ingresos laborales, la reducción de la pobreza y la desigualdad del mercado de trabajo, alrededor de 2023 (En dólares de 2018, porcentajes y coeficiente de Gini)

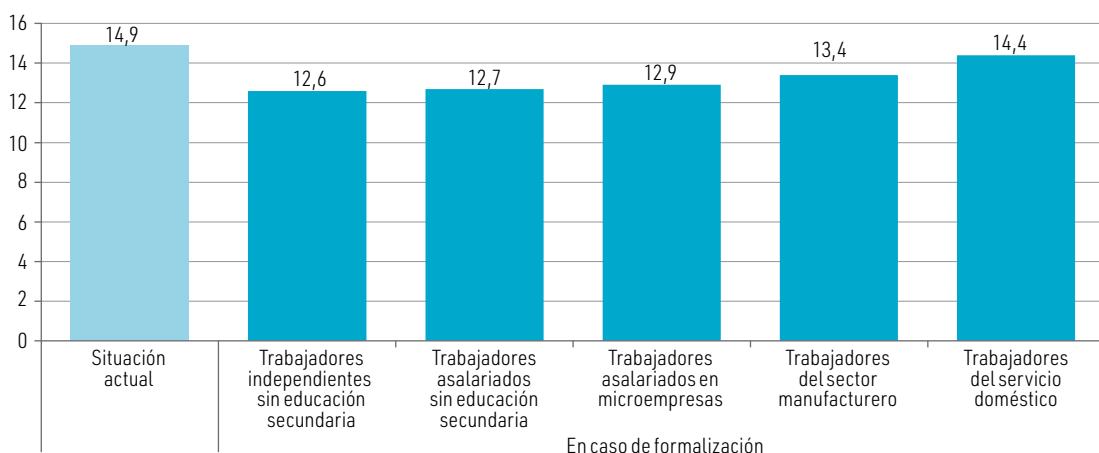
A. Variación de los ingresos laborales en cada categoría
(En dólares de 2018)



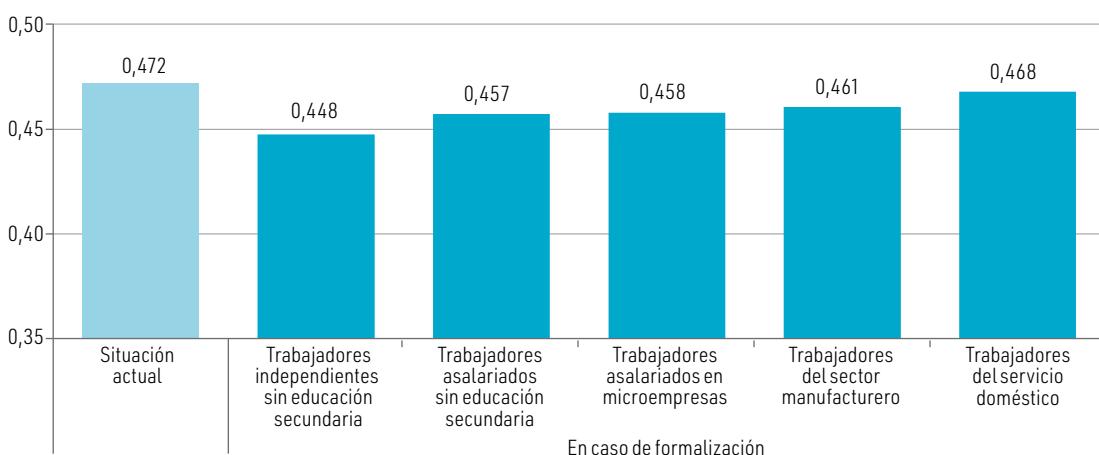
**B. Variación del nivel de pobreza de cada categoría
(En porcentajes)**



**C. Variación del nivel de pobreza del conjunto de trabajadores
(En porcentajes)**



**D. Variación del coeficiente de Gini de los ingresos laborales
(Índice)**



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

Nota: Las cifras relativas a los ingresos laborales y el nivel de pobreza de los ocupados corresponden al promedio ponderado de los países. Las cifras relativas al coeficiente de Gini corresponden al promedio simple de los países.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Si se priorizara la formalización en el sector del servicio doméstico en los hogares (conformado principalmente por mujeres), que representa el 3,2% de la fuerza de trabajo ocupada de los 13 países analizados y el 6,6% de los trabajadores informales, su ingreso laboral se incrementaría en promedio un 23% (de 223 a 274 dólares a precios de 2018) y sus niveles de pobreza disminuirían del 21,5% al 14,5%. En el agregado, el ingreso medio se incrementaría un 0,5%, la pobreza en el total de la fuerza de trabajo ocupada disminuiría al 14,4% y el nivel de concentración de los ingresos laborales disminuiría un 1%.

Por otra parte, si se adoptaran medidas a favor de la formalización de todos los trabajadores del sector manufacturero (los que están en situación de informalidad en el sector representan el 9,9% del total de ocupados y cerca del 21% de los trabajadores informales), sus ingresos se incrementarían un 28% (de 294 a 377 dólares mensuales) y sus niveles de pobreza disminuirían del 24,3% al 14,1%. El ingreso laboral promedio de todos los trabajadores aumentaría un 1,7%, la pobreza en el conjunto de los ocupados se reduciría al 13,4% y el coeficiente Gini del ingreso laboral disminuiría un 2%.

En forma análoga, si se tomaran medidas para formalizar a los trabajadores asalariados de las microempresas (que representan el 10,9% de la fuerza de trabajo ocupada y el 22,5% del total de trabajadores informales), sus salarios se incrementarían en promedio un 33% (de 246 a 327 dólares mensuales) y sus niveles de pobreza se reducirían del 26,2% al 13,8%. Esto reduciría la pobreza general de los trabajadores al 14,9% y el coeficiente de Gini laboral un 3%, mientras la masa total de ingresos laborales aumentaría un 1,8%.

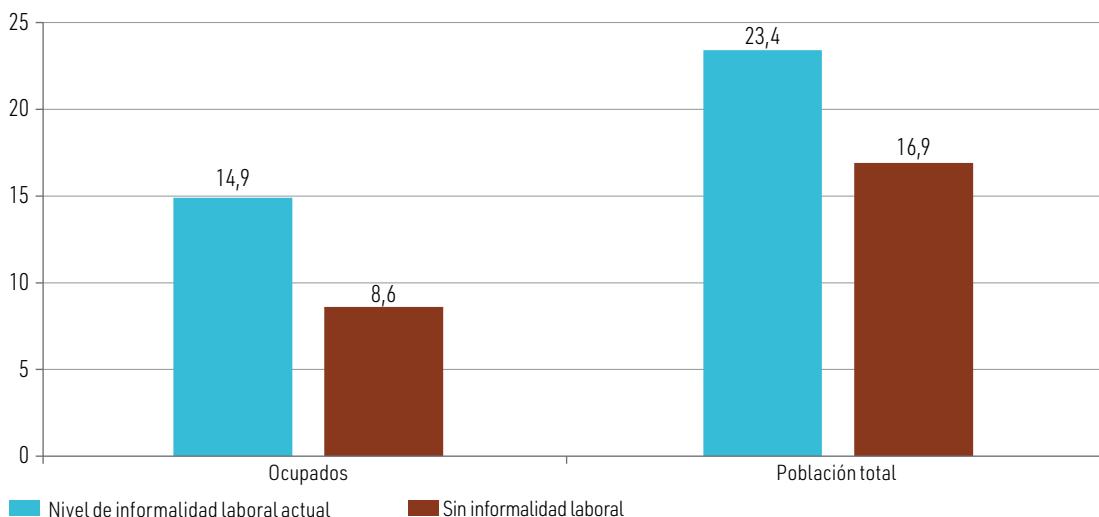
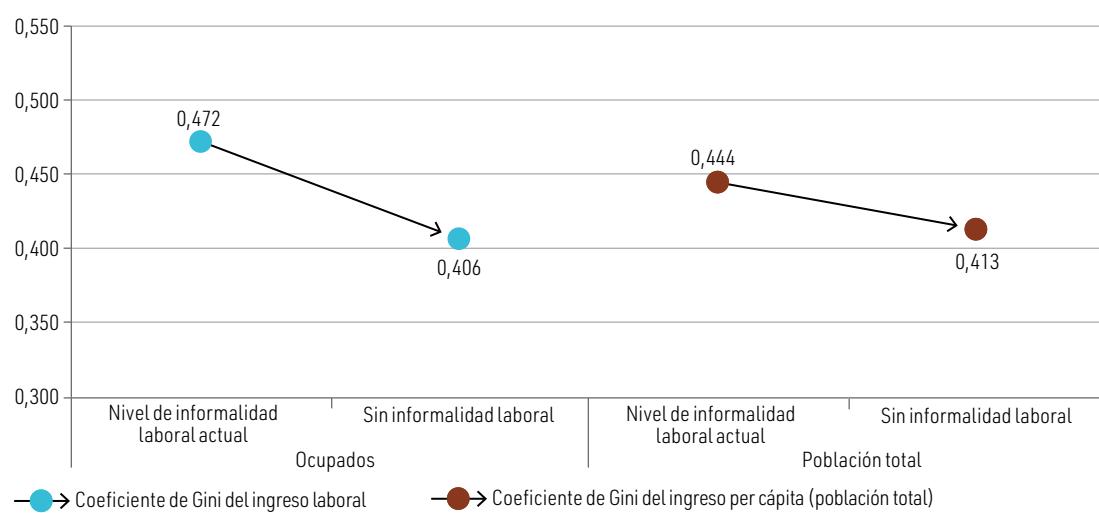
Si las políticas de formalización se centraran en los trabajadores con bajos niveles de calificación (hasta enseñanza secundaria incompleta), el ingreso de los trabajadores asalariados en estas condiciones (el 24,9% de los trabajadores informales) crecería un 31% (en promedio, de 236 a 309 dólares) y sus niveles de pobreza se reducirían del 29,2% al 15,8%. Los ingresos laborales del mercado de trabajo en su conjunto aumentarían un 1,8%, la pobreza entre todos los ocupados disminuiría al 12,7% y el coeficiente de Gini laboral un 3%. Si el foco se pusiera en los trabajadores informales independientes (el 25,3% de los trabajadores informales), sus ingresos aumentarían en promedio un 39% (de 222 a 309 dólares) y sus niveles de pobreza se reducirían del 28,9% al 16,2%. El incremento total de los ingresos laborales en todo el mercado de trabajo sería del 2,2%. En consecuencia, la pobreza en el conjunto de los trabajadores se reduciría al 12,6% y el coeficiente de Gini laboral disminuiría un 5%.

Por último, si todos los trabajadores informales pasaran al sector formal, su ingreso laboral promedio aumentaría de 268 a 347 dólares mensuales, lo que representa un incremento del 29%. Como resultado, la incidencia de la pobreza en este conjunto de trabajadores se reduciría del 24,3% al 12,1%. A nivel agregado, el ingreso promedio de la totalidad de los trabajadores pasaría de 482 a 520 dólares, mientras que la tasa de pobreza del conjunto de ocupados disminuiría del 14,9% al 8,6% (véase el gráfico II.13A). Asimismo, las variaciones en los ingresos laborales de los trabajadores que se encuentran actualmente en el sector informal reducirían el nivel de desigualdad en la distribución del conjunto de los ingresos laborales alrededor de un 14% (de 0,472 a 0,406), aunque el impacto sería algo menor en la distribución del ingreso per cápita de la población total, con una reducción de algo más del 7% (véase el gráfico II.13B).

El aumento de los ingresos laborales del conjunto de los trabajadores informales se traduciría en un incremento aproximado del 7,8% de la masa total de ingresos laborales. Considerando que los ingresos laborales representan alrededor del 47,5% del PIB regional (CEPAL, 2019) y suponiendo una tasa de crecimiento económico promedio del 2% anual, un incremento progresivo de esa masa en un plazo de 5 años mantendría la participación de los ingresos laborales mencionada.

Gráfico II.13

América Latina (13 países)^a: efectos de la formalización de los trabajadores informales en la reducción de la pobreza y la desigualdad, alrededor de 2023
(En porcentajes y coeficiente de Gini)

A. Incidencia de la pobreza entre los ocupados y en la población total**B. Coeficiente de Gini de concentración de los ingresos laborales**

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

Nota: Las cifras corresponden al promedio ponderado de los países, a excepción del coeficiente de Gini, que es un promedio simple.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Cabe señalar que en todos los escenarios en que las políticas de formalización laboral benefician a una parte de la fuerza de trabajo ocupada, el efecto en la reducción de la pobreza para la población total varía entre 0,5 y 2,3 puntos porcentuales, mientras la disminución de la concentración del ingreso per cápita oscila entre el 0,4% y el 3,2%. Esto sugiere que, si los objetivos de las políticas de formalización son mejorar las condiciones de bienestar de la población en su conjunto y reducir la concentración de los ingresos, deben ser lo más ambiciosas posible en la definición de las poblaciones objetivo, a fin de incorporar categorías con un alto número de trabajadores. Aunque los programas centrados en determinadas categorías de trabajadores informales tienen un impacto

limitado en la pobreza y la desigualdad generales, tienen efectos muy importantes en la mejora de las condiciones de vida de estas personas trabajadoras y sus familias, al aumentar su capacidad de consumo considerablemente y, por esa vía, contribuir al crecimiento económico, además de los potenciales efectos tanto tributarios como de financiamiento de la protección social contributiva. Asimismo, para promover su efectividad, estas iniciativas deben articularse con políticas activas de empleo, capacitación, desarrollo productivo y protección social.

C. Síntesis y recomendaciones para la reducción de la desigualdad en las dimensiones educativa y laboral

Impulsar una educación de calidad y la creación de empleo formal son desafíos fundamentales para abordar la crisis del desarrollo que enfrenta América Latina y el Caribe y superar la trampa de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social. En materia de educación, se propone abordar simultáneamente los desafíos de cobertura pendientes y la crisis del aprendizaje. Para ello, es importante avanzar en la educación para la primera infancia y la conclusión de la educación secundaria, haciendo hincapié en la inclusión de las poblaciones desfavorecidas. Al mismo tiempo, se proponen acciones para fortalecer la formación de competencias cognitivas, socioemocionales y digitales que apunten a la mejora de los resultados educativos para todos. En el ámbito productivo y laboral, se necesita adoptar una estrategia integral que impulse sectores decisivos con alto potencial de empleo y sitúe la formalización como eje central de las políticas laborales, entre otros factores, dada su alta capacidad redistributiva. Para que esta estrategia sea efectiva, es esencial promover la articulación de las políticas activas de empleo con las políticas de capacitación, desarrollo productivo y protección social. Estas medidas exigen voluntad política para garantizar la sostenibilidad financiera de las inversiones y consolidar la educación y las políticas de inclusión laboral como motores del desarrollo social inclusivo.

América Latina y el Caribe enfrenta un escenario tanto mundial como regional estructuralmente adverso para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo, debido al dinamismo relativamente bajo y a los altos niveles de incertidumbre en la economía mundial. A pesar de avances relevantes en materia de cobertura educativa y expansión del empleo, la región continúa enfrentando tres trampas interrelacionadas: baja capacidad para crecer; alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social, y bajas capacidades institucionales y de gobernanza poco efectiva (CEPAL, 2024a). El reto reside tanto en generar simultáneamente una mayor cobertura educativa y más puestos de trabajo como en garantizar su calidad y sostenibilidad.

La desigualdad persistente en las trayectorias educativas y laborales, los altos niveles de informalidad y la segmentación productiva, así como el bajo dinamismo del crecimiento económico, configuran un mercado laboral excluyente. A continuación, se recomiendan algunas estrategias integrales para la reducción de la desigualdad a partir del campo de la educación y de las políticas de inclusión laboral.

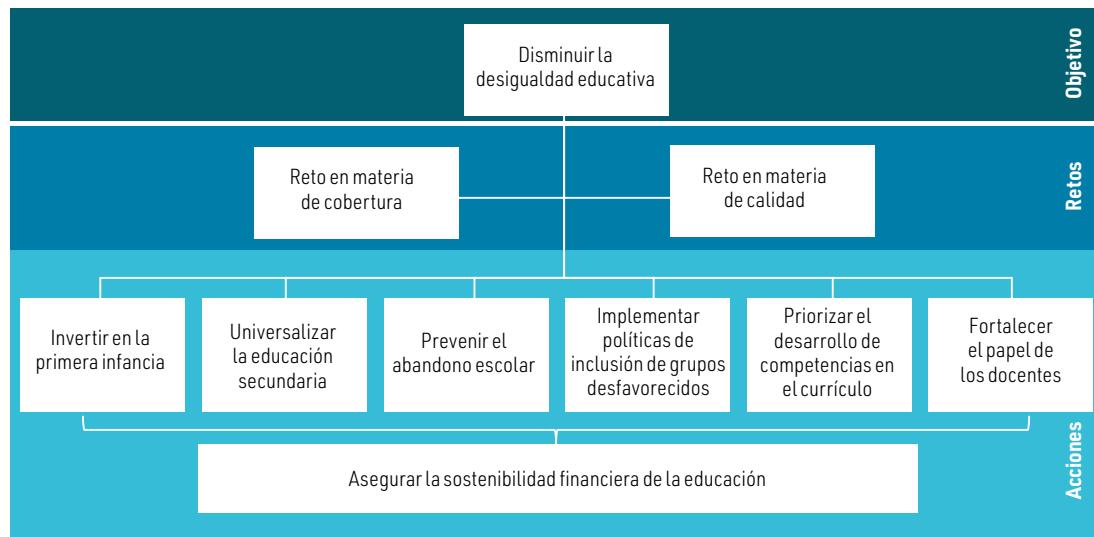
1. Recomendaciones de políticas educativas para reducir la desigualdad

Como se señaló en la sección A de este capítulo, es necesario avanzar simultáneamente en la reducción de las desigualdades de cobertura y de resultados del aprendizaje, para potenciar el papel de la educación en la movilidad social intergeneracional. Para ello, es fundamental avanzar en estrategias de ampliación de la cobertura y retención escolar, haciendo hincapié en la educación para la primera

infancia y la conclusión de la educación secundaria. Al mismo tiempo, es importante concentrarse en estrategias que fortalezcan la formación de competencias cognitivas básicas, socioemocionales y digitales, para abordar la crisis de aprendizajes en la región (véase el diagrama II.1).

Diagrama II.1

Estrategias para reducir la desigualdad educativa



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Las bases de la desigualdad en la educación comienzan a sentarse en los primeros años de vida. En consecuencia, es prioritario invertir en la educación para la primera infancia. Dado su impacto en la reducción del abandono escolar y la repetición de cursos, así como en los resultados del aprendizaje en los niveles subsiguientes, para reducir la desigualdad educativa es fundamental avanzar hacia la universalización de la educación preprimaria, de manera que brinde cuidados y estrategias educativas de calidad en la región. Para ello, entre otras acciones, es necesario asegurar una formación docente sólida y pertinente en este nivel, y articular políticas integrales de atención a la primera infancia con acciones coordinadas entre el sector de la educación y los sistemas de protección social que incluyan políticas públicas, por ejemplo, en materia de salud y nutrición, protección social y cuidados (Santos García, 2024; Concha-Díaz et al., 2019; CEPAL, 2025c).

Por otra parte, dado que la educación secundaria es el nivel mínimo para la inclusión social y laboral de las personas, es necesario garantizar la universalización de su cobertura y conclusión. La CEPAL (2024c) propone implementar políticas de prevención del abandono escolar, en particular en la transición entre niveles educativos, momento que representa un punto de inflexión en el que muchos estudiantes truncan su trayectoria educativa. Para ello, se señalan distintas medidas implementadas en los países de la región y se hace un llamado a vincular estas acciones para abordar el problema del abandono escolar con una perspectiva integral. Los sistemas de alerta temprana (SAT) tienen el objetivo de recopilar información sobre distintos indicadores individuales, familiares, institucionales y de contexto asociados al riesgo de abandono escolar para la toma oportuna de decisiones destinadas a prevenirlo (Perusia y Cardini, 2021).

Además, la CEPAL (2024c) propone articular los sistemas de alerta temprana con programas de fortalecimiento de la trayectoria escolar (Valenzuela y Yáñez, 2022). Estos incluyen las iniciativas dirigidas a los estudiantes que tienen dificultades de aprendizaje, como los programas de tutorías, horas adicionales de apoyo académico o flexibilidad para cursar asignaturas (Acosta, 2022), así como las iniciativas centradas en apoyar a los estudiantes en riesgo de abandono debido a situaciones de maternidad o paternidad temprana (CEPAL, 2022, 2024c).

Además, se recomienda implementar políticas de inclusión social dirigidas a combatir las desigualdades estructurales que afectan a determinados grupos de población (véanse más detalles en el capítulo III). En particular, se recomienda abordar las brechas de género en los resultados educativos, específicamente, en las asignaturas relacionadas con ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM), y transversalizar la perspectiva de género en las políticas de educación. Asimismo, con el objetivo de disminuir las brechas educativas según la condición étnico-racial, la evidencia muestra que los formatos de educación bilingüe han tenido efectos positivos en términos de acceso, asistencia y conclusión escolar (Corbetta et al., 2018) y que, en algunos países, las becas específicamente dirigidas a estudiantes afrodescendientes y pertenecientes a Pueblos Indígenas han logrado reducir las brechas relativas a los años de estudio y los resultados del aprendizaje (Lucas et al., 2025; Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL], 2024; Holz et al., 2022).

Dado que no todos los estudiantes de un mismo curso cuentan con el mismo nivel de conocimientos y capacidades, para reducir las brechas de aprendizaje se necesitan también políticas centradas en la enseñanza al nivel adecuado. La educación digital y, en particular, la educación híbrida (que combina componentes en línea y presenciales) permiten personalizar y mejorar los aprendizajes mediante un enfoque centrado en los estudiantes, al facilitar que aprendan a su propio ritmo y de acuerdo con sus propias necesidades. Además, contribuyen a reducir el riesgo de abandono, al favorecer procesos educativos más flexibles que respondan de mejor manera a los intereses, las motivaciones y el contexto de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, como aquellos con discapacidad o que viven en zonas remotas (Huepe et al., 2022). Con todo, para que la incorporación de las tecnologías en la educación sea una opción viable, es necesario promover la formación permanente de los docentes y asegurar que tanto los sistemas educativos como las comunidades cuenten con acceso a Internet de calidad y a dispositivos adecuados para su uso (Huepe et al., 2022; Palma, 2024).

Por otra parte, la priorización curricular también es fundamental para la mejora de los aprendizajes, porque permite abordar menos contenido en mayor profundidad y favorece así la comprensión y la construcción de aprendizajes significativos. En este contexto, fortalecer el foco de la educación en el desarrollo de competencias cognitivas, socioemocionales y digitales es fundamental para reducir la desigualdad, así como para fomentar conocimientos, capacidades y valores clave para vivir en un mundo cada vez más incierto y cambiante.

Otra política que ha tenido efectos positivos en la reducción de la desigualdad del aprendizaje es la extensión de la jornada escolar. En diversos estudios se ha demostrado que un mayor número de horas de clase semanales tiene una relación positiva con la calidad educativa, en particular en contextos de mayor vulnerabilidad (OCDE, 2011; Claus, 2020), pues permite compensar las desventajas de quienes no cuentan con apoyo educativo fuera del ámbito escolar. Sin embargo, es importante destacar que, para la materialización de estos efectos, la extensión de la jornada escolar debe estar acompañada de una transformación más amplia de los sistemas educativos. En consecuencia, esta política requiere importantes recursos financieros, no solo para su puesta en marcha, sino también para su sostenibilidad. Según el contexto y el espacio fiscal para la educación en cada país, se recomienda una implementación gradual, en la que inicialmente se dé prioridad a las zonas y las poblaciones más vulnerables.

Por último, es fundamental reconocer que los docentes son actores centrales en los procesos de enseñanza y aprendizaje e invertir en su formación inicial y continua, así como garantizar condiciones laborales adecuadas. Se trata de condiciones habilitantes para el éxito de cualquier política dirigida a disminuir la desigualdad educativa. En varios países de la región hay un déficit de docentes, por lo que se debe invertir en estrategias para atraer y retener profesionales competitivos. Para ello, es importante crear carreras docentes que proporcionen estabilidad, promuevan la permanencia en el aula y faciliten la formación continua.

En síntesis, para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe, las políticas educativas deben concentrarse simultáneamente en reducir las brechas de cobertura y la desigualdad en los resultados del aprendizaje, mediante intervenciones integrales y contextualizadas, que prioricen a las poblaciones más vulnerables. Este compromiso requiere voluntad política y una

visión orientada a la sostenibilidad que sitúe a la educación en el centro de la estrategia de desarrollo de la región y brinde sostenibilidad financiera a las políticas educativas, asegurando una gestión eficiente de la distribución y el uso de los recursos (CEPAL et al., 2025).

2. La inclusión laboral como estrategia de reducción de la desigualdad

El pasaje de la educación al mundo del trabajo representa un hito fundamental en el ciclo de vida de las personas y contribuye de forma importante a los procesos de emancipación y desarrollo de la autonomía. Las transiciones son diversas y no lineales, están marcadas por la posibilidad de formarse y educarse a lo largo de la vida, incluyen entradas y salidas del mercado laboral y están condicionadas, entre otros factores, por la dimensión familiar y del trabajo de cuidado. En América Latina y el Caribe, estas transiciones se caracterizan por desigualdades estructurales (relacionadas con el género, la condición étnico-racial, el lugar de residencia, entre otros factores) que se entrecruzan, se potencian y se encadenan a lo largo del ciclo de vida.

La baja capacidad para crecer de la región en la última década ha reducido la creación de empleo, sobre todo en el sector formal. Este escenario dificulta que las personas, en particular las más jóvenes, encuentren trabajos estables y bien remunerados. Además, la creación de empleo se ha concentrado en sectores con baja productividad, como el comercio y los servicios, en los que predominan los empleos informales. Las políticas de inclusión laboral serían más eficaces en contextos de crecimiento alto y sostenido. Por esta razón, la CEPAL insiste en la importancia de fomentar las políticas de desarrollo productivo (CEPAL, 2024e).

El análisis muestra que la inclusión laboral constituye una estrategia fundamental para la reducción de la desigualdad en América Latina y el Caribe. Para lograrlo, es necesario adoptar una combinación de políticas que aborden simultáneamente la formalización del empleo, la transformación productiva, el fortalecimiento institucional y la reducción de las brechas estructurales por razones de género, etnia, edad, situación migratoria y condición de discapacidad. Estas políticas deben articularse con medidas de protección social, capacitación, servicios de empleo y economía del cuidado, a fin de garantizar que todas las personas puedan acceder a empleos de calidad. En el diagrama II.2 se sintetizan las principales estrategias y políticas orientadas a la reducción de la desigualdad laboral. Se integran tanto las propuestas del documento como las dimensiones examinadas previamente.

Diagrama II.2

Estrategias y políticas laborales orientadas a la reducción de la desigualdad

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

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Espejo, A., Trujillo-Salazar, L., Figueroa, N., Caillaux, E. y Robles, C. (2023). Políticas activas de mercado de trabajo en América Latina y el Caribe: desafíos para la inclusión laboral con protección social. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/192). Comisión Económica para América Latina y el Caribe; y Huepe, M. (Ed.). (2024). Estudio prospectivo del empleo juvenil en América Latina: la educación y la formación para el trabajo como eje clave. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/80). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Implementar una estrategia integrada para situar la formalización en el centro de las políticas de inclusión laboral se propone como una orientación crítica para avanzar en la reducción de la desigualdad en el campo laboral. La formalización laboral, tanto por medio de la creación de nuevos empleos formales como de la formalización de los existentes, no debe entenderse únicamente como un imperativo normativo o tributario, sino como una condición esencial para mejorar los ingresos de las personas, permitir el ejercicio de sus derechos y fortalecer la sostenibilidad de los sistemas de protección social. La informalidad no puede abordarse sin considerar las causas estructurales que la generan, incluidas una baja capacidad para crecer, una matriz productiva sumamente heterogénea y débiles capacidades estatales para garantizar la regulación y el cumplimiento.

Para invertir esta situación, se necesita una combinación de políticas orientadas a transformar la estructura productiva, facilitar la formalización del empleo e incrementar la cobertura de los sistemas de protección social. Entre estas se destacan los incentivos a la formalización de unidades económicas a través de sistemas tributarios progresivos, por ejemplo, mediante mecanismos como el monotributo, que permiten integrar obligaciones fiscales y contribuciones a la seguridad social en un solo pago simplificado, adaptado a trabajadores y microempresarios con baja productividad (Amarante, en prensa). Dichas estrategias deben articularse con políticas de desarrollo productivo que apunten al crecimiento de sectores estratégicos impulsores del crecimiento y generadores de empleo de calidad¹⁶, así como a mejorar la productividad de las empresas informales que tengan el potencial de crecer y, de esa manera, asumir y financiar los costos que conlleva la formalidad (CEPAL, 2024e). Asimismo, es necesario promover otras iniciativas de articulación productiva que vinculen a las empresas informales en sus proyectos y acciones. En particular, son importantes las iniciativas en materia tecnológica, incluidas aquellas que apunten a mejorar las prácticas gerenciales, con el fin de aumentar la productividad de esas empresas. Ello debe ir acompañado de estrategias de cierre de brechas de habilidades, que articulen las demandas del sector productivo con el sector de la educación y el trabajo.

Por otra parte, la articulación entre las políticas de empleo y protección social es indispensable para la transición de la inserción laboral a una efectiva inclusión laboral. La experiencia comparada muestra que los servicios públicos de empleo cumplen un papel estratégico en esta transición, siempre que cuenten con cobertura territorial suficiente, capacidad de intermediación efectiva y articulación con las demandas de los sectores productivos (Espejo et al., 2023). Asimismo, es necesario diseñar programas integrales de transición del empleo informal al formal, que combinen formación para el trabajo, acceso a servicios financieros, asistencia técnica y cobertura de protección de ingresos para el acompañamiento en la transición.

Para superar las desigualdades estructurales es necesario incorporar una perspectiva interseccional en el diseño y la implementación de las políticas laborales. Esto incluye acciones afirmativas, programas específicos con perspectiva de género para jóvenes que no estudian y no trabajan de manera remunerada, estrategias para promover la corresponsabilidad en los cuidados, y medidas para garantizar la efectiva inclusión laboral, en particular de las personas que pertenecen a Pueblos Indígenas, afrodescendientes, migrantes y personas con discapacidad.

El fortalecimiento institucional es otra dimensión que se debe considerar. La implementación efectiva de las políticas de formalización depende en gran medida de la existencia de marcos normativos adecuados y capacidades institucionales del Estado robustas. En particular, es necesario modernizar y ampliar los mecanismos de fiscalización laboral. Las instancias de fiscalización —por ejemplo, las inspecciones del trabajo— pueden apoyarse en tecnologías de la información, enfoques de fiscalización focalizada y presencia territorial, para responder a las nuevas realidades del mundo laboral. Además, es urgente actualizar la normativa para reconocer las nuevas formas de empleo que surgieron con la digitalización, como el trabajo en plataformas, que suelen operar en el marco de sistemas de informalidad encubierta.

¹⁶ Véase una lista de sectores impulsores propuesta por la CEPAL como referencia para los países al momento de establecer prioridades productivas en el marco de sus políticas de desarrollo productivo en CEPAL (2024e).

Los ejercicios de simulación presentados en este capítulo ilustran de forma elocuente el potencial transformador de una agenda decidida de formalización. En distintos escenarios de acceso de las trabajadoras y los trabajadores informales a empleos formales, los ingresos promedio de estos grupos aumentarían y la incidencia de la pobreza se reduciría significativamente.

Avanzar hacia la formalización laboral es viable desde el punto de vista tanto económico como social y, por tanto, genera un valor estratégico como motor del desarrollo social inclusivo. Frente a la baja capacidad para crecer, la alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social, y las bajas capacidades institucionales y de gobernanza poco efectiva, la inclusión laboral es una de las respuestas más integrales y eficaces con el potencial de reducir la pobreza, crear condiciones estructurales para reducir la desigualdad y avanzar hacia una mayor movilidad y cohesión sociales.

Bibliografía

- Acosta, F. (2022). Diversificación de la estructura de la escuela secundaria y segmentación educativa en América Latina. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/106/Rev.1). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Ali, M. (2023). *PyCaret* (3.4.0) [Software]. <https://pycaret.org/>
- Amarante, V. (en prensa) La expansión de la protección social de los trabajadores independientes: el caso de los sistemas de monotributos en América Latina. *Documentos de Proyectos*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Amarante, V. y Arim, R. (2023). Inequality and informality revisited: the Latin American case. *International Labour Review*, 162(3), 431–457. <https://doi.org/10.1111/ilr.12379>
- Araki, S. y Kariya, T. (2022). Credential inflation and decredentialization: re-examining the mechanism of the devaluation of degrees. *European Sociological Review*, 38(6), 904–919. <https://doi.org/10.1093/esr/jcac004>
- Arias Ortiz, E., Bos, M. S., Giambruno, C. y Zoido, P. (2023). *América Latina y el Caribe en PISA 2022: ¿cómo le fue a la región?* Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0005318>
- Barnett, W. S. y Belfield, C. R. (2006). Early childhood development and social mobility. *The Future of children*, 16(2), 73–98. <https://doi.org/10.1353/foc.2006.0011>
- Becker, G. S. (1994). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education, third edition*. The University of Chicago Press.
- Bouchet-Valat, L. (2022). *Logmult* (0.7.4). [Software]. <https://www.rdocumentation.org/packages/logmult/versions/0.7.4>
- Bourdieu, P. y Passeron, J.-C. (1977). *Reproduction in Education, Society and Culture*. Sage Publications.
- Burger, K. (2016). Intergenerational transmission of education in Europe: Do more comprehensive education systems reduce social gradients in student achievement? *Research in Social Stratification and Mobility*, 44, 54–67. <https://doi.org/10.1016/j.rssm.2016.02.002>
- Castro, J., Ortega, L., Yamada, G. y Mata, D. (2022). The magnitude and predictors of overeducation and overskilling in Latin America: evidence from PIAAC. *Discussion Paper Series* (15143). IZA Institute of Labour Economics. <https://papers.ssrn.com/abstract=4114702>
- Chetty, R. y Hendren, N. (2018). The impacts of neighborhoods on intergenerational mobility I: childhood exposure effects. *The Quarterly Journal of Economics*, 133(3), 1107–1162. <https://doi.org/10.1093/qje/qjy007>
- Claus, A. (2020). Impactos de la extensión de la jornada escolar en América Latina y el Caribe. *Documento de Trabajo*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. <https://www.aacademica.org/agustin.claus/20>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2002). *Panorama Social de América Latina, 2001-2002* (LC/G.2183-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2011). *Panorama Social de América Latina, 2010* (LC/G.2481-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P).

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019). *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/15-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023a). *La igualdad de género y la autonomía de las mujeres y las niñas en la era digital: aportes de la educación y la transformación digital en América Latina y el Caribe* (LC/MDM.64/DDR/1/Rev.1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023b). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/18-P/Rev.1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024a). *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas* (LC/SES.40/3-P/-*).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024b). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/27-P/Rev.1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024c). *Prevención y reducción del abandono escolar en América Latina y el Caribe*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024d). *La trampa de alta desigualdad y baja movilidad social en América Latina y el Caribe: un obstáculo para el desarrollo social inclusivo y sostenible*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024e). *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/15-P/Rev.1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025a). *América Latina y el Caribe a 30 años de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: hacia un pacto mundial por el desarrollo social inclusivo* (LC/CDS.6/3).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025b). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2025* (LC/PUB.2025/12P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025c). *La sociedad del cuidado: gobernanza, economía política y diálogo social para una transformación con igualdad de género* (LC/CRM.16/3).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe, Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2025). *Sostenibilidad financiera, equidad y eficiencia de la inversión educativa como requisitos habilitantes para la transformación educativa en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2025/59).
- Concha-Díaz, M. V., Bakieva, M. y Jornet Meliá, J. M. (2019). Sistemas de atención a la educación infantil en América Latina y el Caribe (AL y C). *Publicaciones*, 49(1), 113–136. <https://doi.org/10.30827/publicaciones.v49i1.9857>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2024). *Evaluación de impacto del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez*.
- Corak, M. (2013). Income inequality, equality of opportunity, and intergenerational mobility. *Journal of Economic Perspectives*, 27(3), 79-102. <https://doi.org/10.1257/jep.27.3.79>
- Corbetta, S., Bonetti, C., Bustamante, F. y Vergara Parra, A. (2018). Educación intercultural bilingüe y enfoque de interculturalidad en los sistemas educativos latinoamericanos: avances y desafíos. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/98). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Erikson, R. y Goldthorpe, J. H. (1992). *The Constant Flux: A Study of Class Mobility in Industrial Societies*. Clarendon Press.
- Espejo, A. (2022). Informalidad laboral en América Latina: propuesta metodológica para su identificación a nivel subnacional. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/6). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Espejo, A., Trujillo-Salazar, L., Figueroa, N., Caillaux, E. y Robles, C. (2023). Políticas activas de mercado de trabajo en América Latina y el Caribe: desafíos para la inclusión laboral con protección social. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/192). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Farkas, G. (2003). Cognitive skills and noncognitive traits and behaviors in stratification processes. *Annual Review of Sociology*, 29, 541-562. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.29.010202.100023>
- Fernández, R., Pagés, C., Székely, M. y Acevedo, I. (2025). Education inequalities in Latin America and the Caribbean. *Oxford Open Economics*, 4, i55–i76. <https://doi.org/10.1093/ooec/odae013>
- Ferreira, F. H. G. y Gignoux, J. (2014). The measurement of educational inequality: achievement and opportunity. *The World Bank Economic Review*, 28(2), 210–246. <https://hdl.handle.net/10986/23539>
- Gamboa, L. F. y Waltenberg, F. D. (2015). Measuring inequality of opportunity in education by combining information on coverage and achievement in PISA. *Educational Assessment*, 20(4), 320–337. <https://doi.org/10.1080/10627197.2015.1093926>

- Holz, R., Huepe, M. y Rangel, M. (2022). El futuro del trabajo y la población afrodescendiente en América Latina en el marco del COVID-19 y la recuperación transformadora con igualdad. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/81). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Huepe, M. (2024a). El desafío de la sostenibilidad financiera de la educación en América Latina y el Caribe. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/1). Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Banco Mundial, Fundación Ford y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Huepe, M. (Ed.). (2024b). Estudio prospectivo del empleo juvenil en América Latina: la educación y la formación para el trabajo como eje clave. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/80). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Huepe, M., Palma, A. y Trucco, D. (2022). Educación en tiempos de pandemia: una oportunidad para transformar los sistemas educativos en América Latina y el Caribe. *Serie Políticas Sociales* (243) (LC/TS.2022/149). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Lee, H. y Lee, J.-W. (2019). Patterns and determinants of intergenerational educational mobility: evidence across countries. *Working Paper Series* (2019-02). Asian Growth Research Institute.
- Lekfuangfu, W. N. y Odermatt, R. (2022). All I have to do is dream? The role of aspirations in intergenerational mobility and well-being. *European Economic Review*, 148(104193). <https://doi.org/10.1016/j.eurocorev.2022.104193>
- Lucas, A. M., McEwan, P. J. y Torres Irribarria, D. (2025). *Seminario Beca Indígena: Una Política Exitosa de Reducción de la Desigualdad Étnica en Chile* [Video]. Centro de Políticas Públicas UC. <https://politicaspublicas.uc.cl/evento/seminario-beca-indigena-una-politica-exitosa-de-reduccion-de-la-desigualdad-etnica-en-chile/>
- Martínez, R., Holz, R., Vargas, L. H. y Espíndola, E. (2022). Estratificación y clases sociales en América Latina: dinámicas y características en las dos primeras décadas del siglo XXI. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/214). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Mincer, J. A. (1974). *Schooling, Experience, and Earnings*. National Bureau of Economic Research.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2011). *Quality Time for Students: Learning in and out of School*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264087057-en>
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2012). *PISA 2009 Technical Report*. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167872-en>
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2023). *PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/53f23881-en>
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2024). *Breaking the Vicious Circles of Informal Employment and Low-Paying Work*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/f95c5a74-en>
- Organización Internacional del Trabajo. (2015). *Recomendación sobre la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal, 2015* (núm. 204). 104^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. (2024). *Estrategia de Formalización para América Latina y el Caribe 2024-2030*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Ostry, J. D., Berg, A. y Tsangarides, C. G. (2014). Redistribution, inequality, and growth. *IMF Staff Discussion Note* (SDN/14/02). Fondo Monetario Internacional.
- Palma, A. (2024). Protección social digital: elementos para el análisis. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/97). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Perusia, J. C. y Cardini, A. (2021). Sistemas de alerta temprana en la educación secundaria: prevenir el abandono escolar en la era del COVID-19. *Documento de Políticas Públicas*. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.
- Restuccia, D. y Urrutia, C. (2004). Intergenerational persistence of earnings: the role of early and college education. *American Economic Review*, 94(5), 1354-1378. <https://doi.org/10.1257/0002828043052213>
- Salazar-Xirinachs, J. M. y Chacaltana, J. (2018). La informalidad en América Latina y el Caribe: ¿por qué persiste y cómo superarla? En J. M. Salazar-Xirinachs y J. Chacaltana (Eds.), *Políticas de formalización en América Latina: avances y desafíos*. Programa de Formalización de América Latina y el Caribe. Organización Internacional del Trabajo.
- Santos Garcia, R. (Coord.) (2024). Enfrentar la desigualdad en la primera infancia: las huellas de la pandemia de COVID-19 en las nuevas generaciones de niñas y niños de América Latina y el Caribe. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/42). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Valenzuela, J. P. y Yáñez, N. (2022). Trayectoria y políticas de inclusión en educación superior en América Latina y el Caribe en el contexto de la pandemia: dos décadas de avances y desafíos. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/50). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Wilson, W. J. (1987). *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*. University of Chicago Press.
- Wu, X. y Treiman, D. J. (2007). Inequality and equality under Chinese socialism: the *Hukou* system and intergenerational occupational mobility. *American Journal of Sociology*, 113(2), 415-445. <https://doi.org/10.1086/518905>

CAPÍTULO



La desigualdad de género y en otros grupos de población que se enfrentan a la exclusión, la discriminación y la vulneración de sus derechos

Introducción

- A. Desatar los nudos estructurales y reducir la desigualdad de género para transitar hacia la sociedad del cuidado
- B. La desigualdad en los grupos de población que se enfrentan a la exclusión, la discriminación y la vulneración de sus derechos
- C. Síntesis y recomendaciones para la reducción de la desigualdad de género y de la que enfrentan los Pueblos Indígenas, las personas migrantes internacionales y las personas con discapacidad

Bibliografía

Introducción

La trampa de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2024a) y la matriz de la desigualdad (CEPAL, 2016) limitan el desarrollo de la región y erosionan el bienestar de su población. Esto incluye a la clase media y a los grupos históricamente discriminados y excluidos.

La desigualdad de género se expresa a través de nudos estructurales que limitan la autonomía de las mujeres y el ejercicio de sus derechos humanos. Alcanzar la igualdad de género no solo es una cuestión de justicia social, sino también una condición indispensable para romper los ciclos de estancamiento estructural de la productividad y avanzar hacia un desarrollo sostenible (CEPAL, 2024a). Entre los nudos estructurales de la desigualdad de género, está la división sexual del trabajo e injusta organización social del cuidado, que se manifiesta tempranamente y se profundiza con la edad, y afecta a la transición del sistema educativo al mercado laboral. Esta división se halla en la base de las tres brechas de género en los ámbitos educativo y laboral que se examinan en la sección III.A: i) el impacto del trabajo de cuidados no remunerado en la participación laboral y educativa y sus características específicas según edad y nivel socioeconómico; ii) la menor participación y graduación de las mujeres en las carreras que suelen estar entre las mejor remuneradas y son estratégicas para la productividad, como las relacionadas con ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM), y su mayor participación en programas relacionados con el sector de los cuidados, y iii) la necesidad de redistribuir el trabajo de cuidados mediante la inversión estratégica en políticas de cuidado.

En el caso de los Pueblos Indígenas, las personas migrantes y las personas con discapacidad, la desigualdad está relacionada en particular con diversas formas históricas de exclusión y discriminación, tanto en lo que atañe al acceso a recursos y servicios clave como en lo que se refiere a la integración social efectiva y el ejercicio de derechos. En la sección III.B, se examinan la exclusión educativa y laboral de estos tres grupos, y se destacan: i) la estrecha relación entre la exclusión educativa de los Pueblos Indígenas y la desatención y explotación de sus territorios ancestrales y el desdén por las culturas originarias; ii) el círculo vicioso de exclusión escolar, desvalorización de la educación acumulada e inserción informal y precaria en el empleo de las personas migrantes internacionales, y iii) las múltiples barreras que enfrentan las personas con discapacidad en su trayectoria escolar y laboral.

En las conclusiones de este capítulo, se sistematiza un conjunto de orientaciones de política y acciones dirigidas a reducir la desigualdad de género y la discriminación y la exclusión que afectan a las mujeres, los Pueblos Indígenas, las personas migrantes y las personas con discapacidad.

A. Desatar los nudos estructurales y reducir la desigualdad de género para transitar hacia la sociedad del cuidado

Este capítulo se enmarca en el paradigma de la sociedad del cuidado, que representa una de las 11 grandes transformaciones que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estima necesarias para construir un futuro más productivo, inclusivo y sostenible. El capítulo muestra la persistencia de los nudos estructurales de la desigualdad de género, y resalta cómo la división sexual del trabajo se manifiesta desde edades tempranas, se intensifica con el tiempo y condiciona las trayectorias educativas y laborales. Asimismo, se examinan las expresiones de la segregación de género en la formación terciaria, especialmente en las áreas estratégicas de CTIM y el cuidado. El capítulo finaliza con una reflexión sobre el potencial del sector de los cuidados como dinamizador de la economía, con capacidad para contribuir a la redistribución del trabajo no remunerado.

1. Antecedentes

Alcanzar la igualdad de género no es solo una cuestión de justicia social, sino también una condición necesaria para romper los ciclos de estancamiento estructural de la productividad y avanzar hacia un desarrollo sostenible (CEPAL, 2024a). Los países de América Latina y el Caribe han realizado importantes esfuerzos para avanzar hacia la igualdad de género (CEPAL, 2025a). Estos esfuerzos se reflejan en avances como la promulgación de marcos normativos y el desarrollo de institucionalidad para la igualdad de género en los diferentes poderes del Estado; el fortalecimiento de los sistemas de información y la producción estadística oficial con perspectiva de género, y el incremento de la participación política de las mujeres impulsado por normativas sobre paridad y cuotas¹. En la reciente XVI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en México en 2025, se avanzó en la Agenda Regional de Género mediante el examen de las transformaciones necesarias en los ámbitos político, económico, social, cultural y ambiental. En esta XVI Conferencia, se aprobó el Compromiso de Tlatelolco, que establece una década de acción 2025-2035 en América Latina y el Caribe para acelerar el logro de la igualdad sustantiva de género y la sociedad del cuidado. Mediante este Compromiso, los Estados miembros acordaron promover medidas para superar la división sexual del trabajo y transitar hacia una justa organización social de los cuidados (CEPAL, 2025c).

En el apartado siguiente de esta sección, se tratarán brevemente los cuatro nudos estructurales de la desigualdad de género y se mostrará cómo estos nudos, en particular la división sexual del trabajo, se manifiestan desde edades tempranas, se profundizan con la edad y afectan a la transición del sistema educativo al mercado laboral. Despues, se abordarán algunas expresiones de la segregación de género en la formación terciaria en las áreas de CTIM y del cuidado, y se propondrá una reflexión sobre los desafíos del cuidado como sector dinamizador de la economía en su conjunto. Todo esto conlleva la necesidad de fortalecer las políticas educativas y laborales con el fin de impulsar la igualdad de género, lo que incluye eliminar la discriminación hacia las mujeres en todos los ámbitos para transitar hacia la sociedad del cuidado, que constituye una de las 11 grandes transformaciones indispensables para un futuro más productivo, inclusivo y sostenible (CEPAL, 2024a).

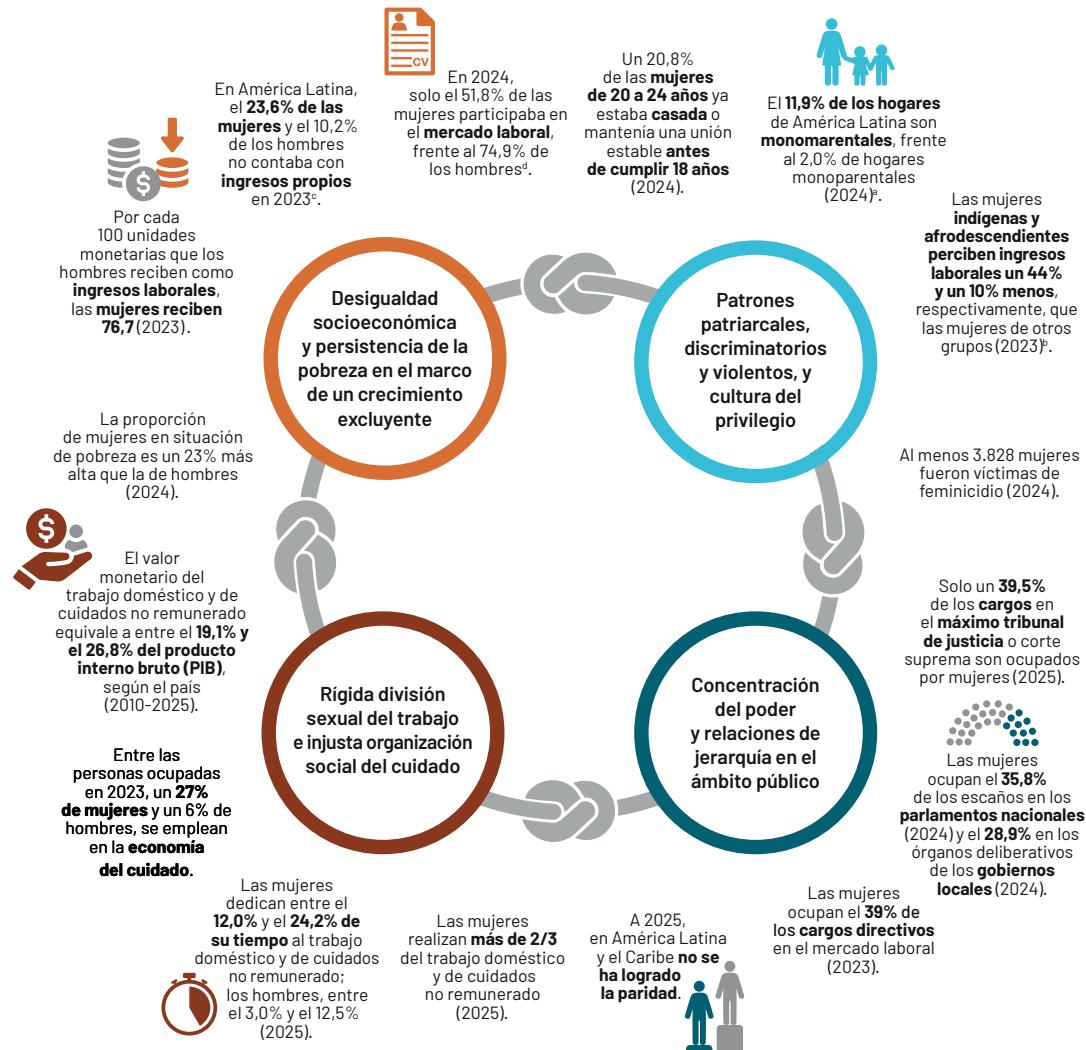
2. Acelerar los esfuerzos para desatar los nudos estructurales de la desigualdad de género

Los nudos estructurales de la desigualdad de género son factores que refuerzan las trampas del desarrollo en la región. La Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (CEPAL, 2017) considera que son los principales obstáculos que perpetúan la desigualdad de género en la región y constituyen un marco analítico fundamental para orientar políticas públicas y acciones hacia la plena garantía de los derechos de las mujeres y la igualdad sustantiva. Como se muestra en la infografía III.1, la región enfrenta cuatro nudos estructurales que se refuerzan entre sí y limitan la autonomía de las mujeres, a saber: i) la desigualdad socioeconómica y la persistencia de la pobreza, ii) los patrones culturales patriarcales, discriminatorios y violentos y el predominio de la cultura del privilegio, iii) la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado y iv) la concentración del poder y las relaciones de jerarquía en el ámbito público. En los siguientes apartados, se examinan las diversas expresiones de estos nudos a partir de estadísticas oficiales.

¹ Puede encontrarse un recuento detallado de estos esfuerzos y avances en CEPAL (2025a).

Infografía III.1

América Latina y el Caribe: datos seleccionados sobre los nudos estructurales de la desigualdad de género, 2023-2025



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. <https://oig.cepal.org/>; CEPALSTAT. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html/>; Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG); Repositorio de información sobre uso del tiempo de América Latina y el Caribe, y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2025* (LC/PUB. 2025/12-P).

^a Los hogares monomarentales están formados por una mujer con hijas e hijos, mientras que los hogares monoparentales están formados por un hombre con hijas e hijos.

^b Ingresos por hora en dólares a paridad del poder adquisitivo (PPA). Se considera el promedio ponderado de los siguientes países: Bolivia (Estado Plurinacional de) (se incluye solo la variable de pertenencia indígena), Brasil, Chile (se incluye solo la variable de pertenencia indígena), Colombia, Ecuador, México (se incluye solo la variable de pertenencia indígena), Panamá, Perú y Uruguay.

^c Se calcula tomando como total a las personas mayores de 15 años cuya actividad principal no es estudiar.

^d Corresponde al promedio de 21 países, según lo presentado en el *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2025*.

a) Desigualdad socioeconómica y persistencia de la pobreza en el marco de un crecimiento excluyente

Una de las expresiones de la desigualdad estructural en la región es la persistencia de brechas de género en el acceso al trabajo remunerado y los recursos, lo que limita la autonomía de las mujeres. Solo la mitad de las mujeres en edad de trabajar participa en el mercado laboral en la región, mientras que, en el caso de los hombres, la participación es del 74,9% (véase la infografía III.1). Esto guarda

una relación estrecha con la capacidad para generar ingresos propios: en 2023, el 23,6% de las mujeres mayores de 15 años cuya actividad principal no era estudiar carecía de ingresos propios, frente al 10,2% de los hombres.

Mientras que, en la región, la incidencia de la pobreza ha disminuido en promedio en las últimas décadas, se sigue registrando una sobrerepresentación de las mujeres en los hogares sin recursos suficientes para cubrir sus necesidades mínimas, lo que se refleja en el incremento del índice de feminidad de la pobreza a lo largo del tiempo (CEPAL, s.f.). Esto reafirma la necesidad de fortalecer la perspectiva de género en las políticas públicas de superación de la pobreza, las cuales deben articularse con medidas de inclusión laboral para las mujeres y sistemas de protección social y de cuidados que atiendan las necesidades diferenciadas y las trayectorias desiguales de mujeres y hombres (Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres [CEPAL y ONU-Mujeres], 2025).

b) Rígida división sexual del trabajo e injusta organización social del cuidado

La mayor parte del trabajo de cuidados, que sostiene la vida y la economía, es realizado por mujeres de forma remunerada y no remunerada, lo que limita el tiempo del que estas disponen y su acceso a oportunidades de participación en el mercado laboral, capacitación y autocuidado. Como muestra la infografía III.1, las mujeres dedican el triple de tiempo que los hombres al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, según las mediciones de uso del tiempo llevadas a cabo en 24 países de América Latina y el Caribe en 2025. Los diez países² de la región que han calculado el valor monetario del trabajo no remunerado de los hogares han estimado que se sitúa entre el 19% y el 27% del producto interno bruto (PIB) (CEPAL, 2025e).

Por su parte, el sector de la economía del cuidado remunerado (trabajo doméstico en los hogares y en los ámbitos de salud y educación) representa el 27% del empleo de las mujeres y el 6% del de los hombres, en condiciones de poca valoración de este trabajo, elevado nivel de informalidad y brechas salariales de género persistentes (CEPAL, 2025d).

Las necesidades de cuidado están aumentando en todos los países de la región debido a los cambios demográficos y epidemiológicos, y a los efectos del cambio climático. Esto configura una crisis de los cuidados que podría exacerbarse si no se toman las medidas requeridas para abordar esas necesidades (CEPAL, 2024b, 2025d). En la región se está incrementando la población de 65 años y, especialmente, el segmento compuesto por personas de 80 años o mayores, lo que subraya la necesidad de promover un envejecimiento en condiciones saludables, particularmente en el caso de las mujeres, quienes tienen mayor esperanza de vida. Este “envejecimiento dentro del envejecimiento” implica que las demandas de cuidados serán mayores en las próximas décadas y presentarán nuevas características, en un momento en que todavía no se han resuelto las necesidades de cuidado de niñas y niños (CEPAL, 2024b, 2025d).

Desatar el nudo estructural de la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado implica consolidar políticas y sistemas integrales de cuidado, de acuerdo con los principios de universalidad, progresividad, interseccionalidad, intersectorialidad y corresponsabilidad de género y entre el Estado, el mercado, los hogares y las comunidades (CEPAL, 2022b, 2025d).

c) Patrones culturales patriarcales, discriminatorios y violentos, y predominio de la cultura del privilegio

El derecho de las mujeres y las niñas a una vida libre de violencia pasa por la eliminación de los estereotipos, la discriminación y las prácticas nocivas. Esto supone una transformación educativa

² Argentina (2020), Chile (2025), Colombia (2021), Costa Rica (2022), Ecuador (2017), El Salvador (2017), Guatemala (2014), México (2021), Perú (2010) y Uruguay (2021).

y cultural, y requiere la acción contundente de los Estados para prevenir, investigar y sancionar los distintos tipos de violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas, así como para erradicar estereotipos y promover una cultura de derechos, igualdad y no discriminación. Entre los datos expuestos en la infografía III.1, destaca la persistencia del femicidio o feminicidio³ como la expresión más extrema de este tipo de violencia: 3.828 mujeres, como mínimo, fueron víctimas de feminicidio en 2024 en 25 países y territorios de la región, lo que representa al menos 11 feminicidios diarios (CEPAL, 2025h).

Las mujeres indígenas y afrodescendientes están más expuestas a situaciones de exclusión y discriminación; por ejemplo, reciben menos ingresos que los hombres y que otras mujeres. Esta situación se encuentra estrechamente relacionada con el nudo de la desigualdad socioeconómica y la persistencia de la pobreza en el marco de un crecimiento excluyente.

Cabe mencionar, asimismo, un dato que vincula este nudo con el anterior: en la región, los hogares monomarentales representan el 11,9% del total de hogares, frente al 2,0% de los monoparentales⁴. Estos hogares enfrentan una carga desproporcionada de cuidados, y la ausencia de un cónyuge puede implicar que la madre o el padre asuman en solitario las responsabilidades de cuidado, como el sustento económico del hogar. Esto genera una doble exigencia, que, en el caso de las mujeres, se ve agravada por las brechas de género en materia de acceso y remuneración laboral (CEPAL, 2025d). Desde una perspectiva más amplia, el tamaño promedio de los hogares ha disminuido⁵, al tiempo que ha aumentado la proporción de hogares monomarentales y unipersonales, y se registra una disminución de los hogares biparentales (conformados por una pareja y sus hijos e hijas). Esto incide en los arreglos de cuidado y plantea nuevos desafíos relacionados con el acceso a redes de apoyo y servicios de cuidado con corresponsabilidad social y de género.

d) Concentración del poder y relaciones de jerarquía en el ámbito público

Las mujeres han sido históricamente excluidas de los espacios de poder y toma de decisiones, en particular en los niveles más altos del poder político, económico, social y cultural (CEPAL, 2017), lo que ha obstaculizado el ejercicio pleno de sus derechos. A pesar de los avances, en algunos países en la aprobación de leyes de paridad e implementación de cuotas (CEPAL, 2025a, 2023c), la región está lejos de la paridad en todos los niveles de decisión política. Como muestra la infografía III.1, en la región, a pesar de que las mujeres representan más de la mitad de la población, su promedio de participación en los escaños de elección popular de los parlamentos nacionales era del 36% y del 29% en el caso de los gobiernos locales en 2024. De igual manera, su participación en el máximo tribunal de justicia o corte suprema alcanzó el 39,5% en 2025 y, en el caso de los cargos directivos en el mercado laboral, se situó en el 39%⁶ en 2023.

Para superar este nudo, es fundamental transformar las estructuras institucionales y culturales que sostienen la exclusión de las mujeres en su diversidad. Se debe garantizar la paridad en todos los poderes del Estado, así como en los partidos políticos, sindicatos, organizaciones sociales y empresariales, y en los medios de comunicación. Además, es necesario adoptar normativas de paridad que incluyan cuotas vinculantes, junto con mecanismos de acción afirmativa y de financiamiento que aseguren la participación efectiva y sustantiva de las mujeres desde una perspectiva interseccional (CEPAL, 2023c).

³ Dependiendo de la tipificación legal de cada país, el fenómeno se denomina femicidio, feminicidio o muertes violentas de mujeres por razón de género. Las acepciones varían según la perspectiva desde la cual se examina; no obstante, los diferentes enfoques coinciden en que el femicidio o feminicidio se refiere a los homicidios de mujeres por razones de género, que ocurren en el ámbito privado o público, donde la violencia es consecuencia de las relaciones desiguales de poder, discriminación y control sobre las mujeres (Programa Regional de la Iniciativa Spotlight para América Latina, 2022).

⁴ Los hogares monomarentales están constituidos por una mujer con hijas e hijos; los monoparentales, por un hombre con hijas e hijos.

⁵ Véase el tamaño promedio de los hogares en CEPAL (2025f).

⁶ Estos cargos hacen referencia a las siguientes categorías de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO-08): 11. Directores ejecutivos, personal directivo de la administración pública y miembros del poder ejecutivo y de los cuerpos legislativos; 12. Directores administradores y comerciales, y 13. Directores y gerentes de producción y operaciones.

3. La división sexual del trabajo y la desigual organización del cuidado limitan la participación de las mujeres en los sistemas educativos y el mercado laboral

La división sexual del trabajo y la desigual organización social del cuidado se manifiestan desde edades tempranas, se profundizan a lo largo del ciclo de vida y se entrecruzan con múltiples desigualdades estructurales, como las de clase, origen étnico, racial y territorial (Abramo et al., 2021; CEPAL, 2022b). Esto se manifiesta en una brecha de género pronunciada en la participación en el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, que afecta a las transiciones esperadas entre el sistema educativo, la formación profesional y la inclusión laboral (Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización Internacional del Trabajo [CEPAL y OIT], 2023). La participación de las personas jóvenes en actividades educativas, y su articulación con el mercado de trabajo, resulta fundamental para el acceso a oportunidades, así como para establecer una trayectoria laboral a lo largo de la vida que permita lograr la autonomía. El seguimiento de la meta 8.6 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)⁷, mediante el indicador C-8.6 del conjunto de indicadores priorizados por el Grupo de Coordinación Estadística para la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe para el seguimiento estadístico regional de los ODS⁸, evidenciaba una brecha significativa entre hombres y mujeres en 2023: el 24,1% de las mujeres y el 10,2% de los hombres de entre 15 y 24 años no estudiaba ni realizaba trabajo remunerado. La dedicación exclusiva al trabajo de cuidados no remunerado en el hogar es un factor determinante en el caso de las mujeres (CEPAL y ONU-Mujeres, 2025).

En términos generales, la tasa de participación laboral de la población joven es menor que la de las personas de entre 30 y 60 años, y, entre la población joven, las mujeres presentan mayores tasas de desocupación y menores tasas de ocupación (CEPAL y OIT, 2023). En el caso de las personas de entre 15 y 29 años (véase el gráfico III.1), en 2024, alrededor de un 30% de las mujeres y un 15% de los hombres no participaban en actividades remuneradas ni en la educación formal, y alrededor de un 30% de las mujeres y el 50% de los hombres participaban en el mercado laboral. Esta menor participación de las mujeres refleja un acceso insuficiente a oportunidades de empleo, así como una sobrecarga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado.

En la región, las mujeres de entre 15 y 29 años que no estudian ni están ocupadas dedican entre 40 y 75 horas semanales al trabajo no remunerado según el país. En comparación, los hombres del mismo grupo etario en la misma situación dedican entre 9 y 26 horas semanales a dicho trabajo (CEPAL, 2022b). Esta distribución desigual del tiempo tiene consecuencias directas sobre la autonomía, limita el acceso a oportunidades y contribuye a la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad.

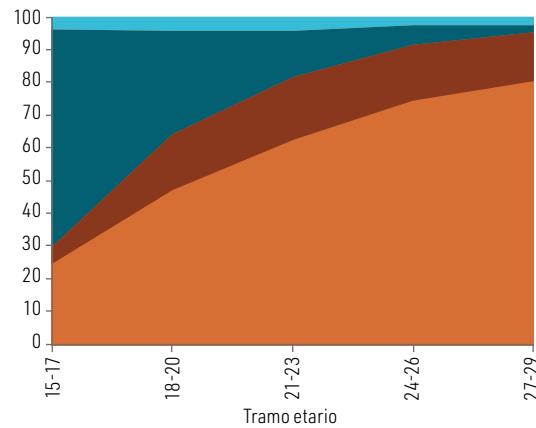
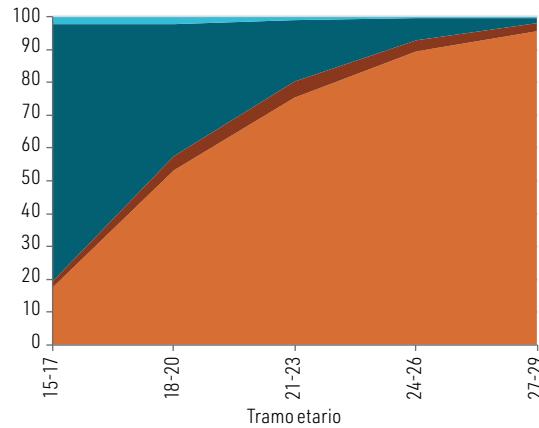
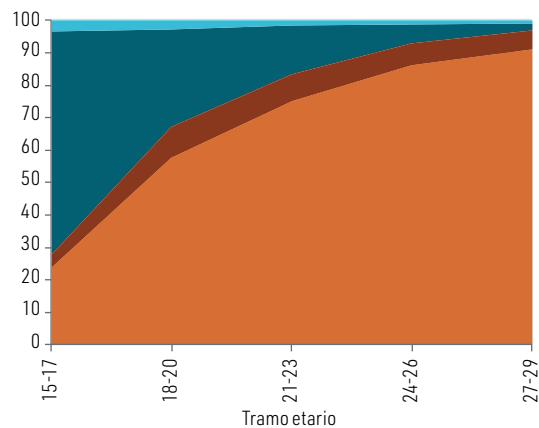
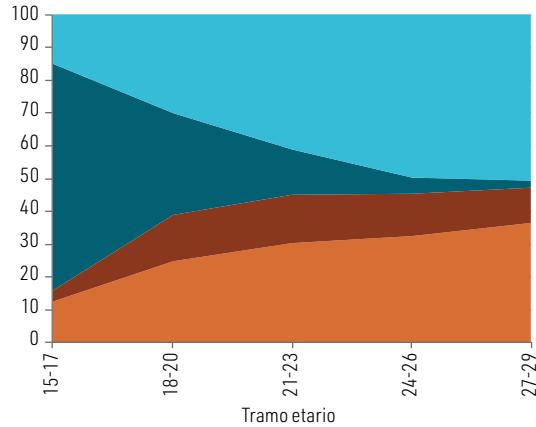
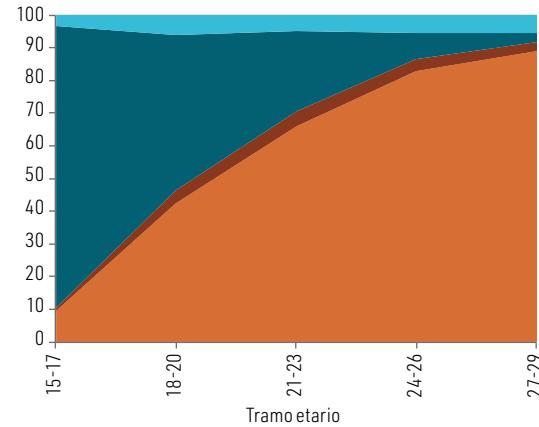
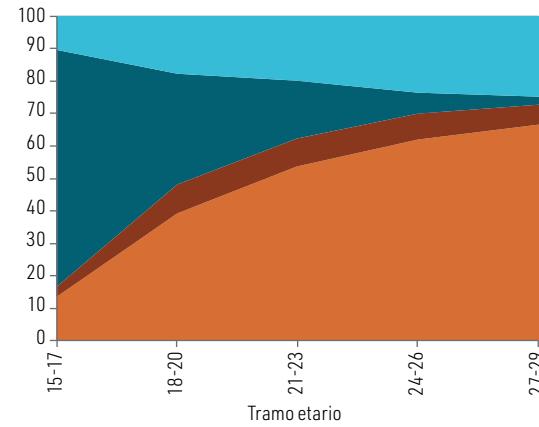
En todos los hogares, la proporción de mujeres de entre 15 y 29 años que se dedica principalmente al trabajo no remunerado es considerablemente mayor que la de hombres, pero las desigualdades de género se acentúan visiblemente en los grupos de menores ingresos (véase el gráfico III.1). Mientras que, en los hogares del quintil de ingresos más bajo, una proporción significativa de mujeres declara que su actividad principal es el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado (alrededor del 15% en el tramo de 15 a 17 años, y del 31% al 47% en los demás tramos de edad), esta proporción no supera el 6% de las mujeres en el grupo de mayores ingresos. No se observan diferencias entre quintiles de ingresos en la proporción de hombres que se dedica al trabajo no remunerado, pero sí mayores diferencias en el nivel de desempleo. Se advierte también un claro patrón de incremento de la participación en el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado como actividad principal de las mujeres jóvenes a medida que aumenta la edad, en detrimento del tiempo de estudio, mientras que, en el caso de los hombres, aumenta la proporción de participación en el mercado laboral.

⁷ De aquí a 2020, reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación.

⁸ Proporción de jóvenes (de 15 a 24 años) que no estudian, no tienen empleo, no reciben capacitación y no realizan trabajo doméstico no remunerado de manera exclusiva, desglosada por sexo.

Gráfico III.1

América Latina (15 países)^a: actividad principal de las personas de 15 a 29 años, según quintil de ingresos y tramo etario, 2024^b
(En porcentajes)

A. Hombres: quintil I**B. Hombres: quintil V****C. Hombres: total****D. Mujeres: quintil I****E. Mujeres: quintil V****F. Mujeres: total**

■ Trabajo de cuidados no remunerado

■ Estudios

■ Búsqueda de empleo

■ Empleo

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

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

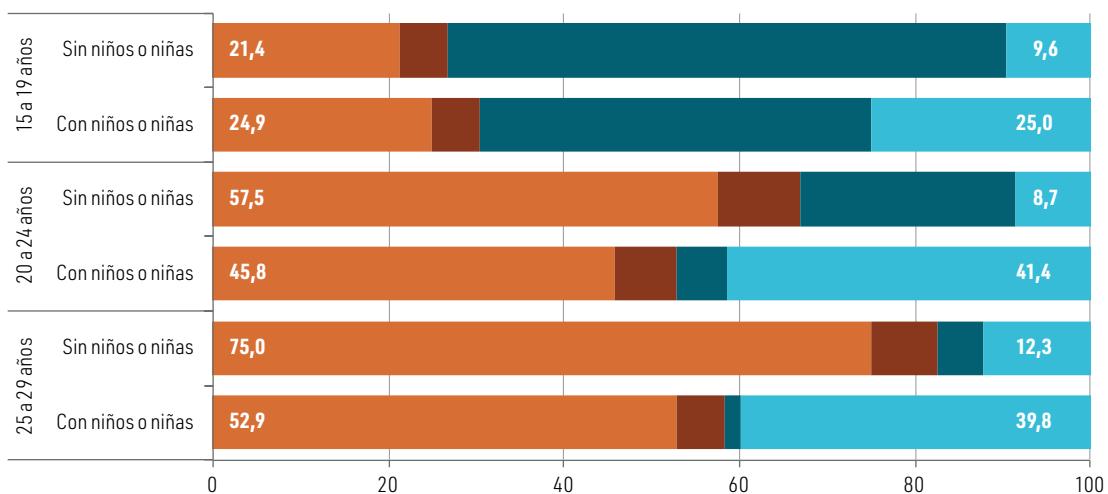
^b Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia y El Salvador corresponden a 2023 y los de Chile, a 2022.

La presencia de niñas y niños de 0 a 5 años en el hogar incrementa significativamente la carga de cuidados y también la necesidad de generar ingresos (véase el gráfico III.2). Esta doble presión tiene efectos diferenciados en la trayectoria de las mujeres y los hombres: en contextos con presencia de niñas y niños, las mujeres, incluso las adolescentes que probablemente no han terminado sus estudios, se dedican principalmente al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. En el caso de los hombres, en cambio, este factor no tiene un impacto significativo en la dedicación al trabajo no remunerado, sino que estos tienden a incorporarse en mayor proporción al mercado laboral. Por el contrario, con la excepción del tramo de 15 a 19 años, en los hogares donde no hay niñas y niños, se observa un mayor porcentaje de mujeres en el mercado laboral.

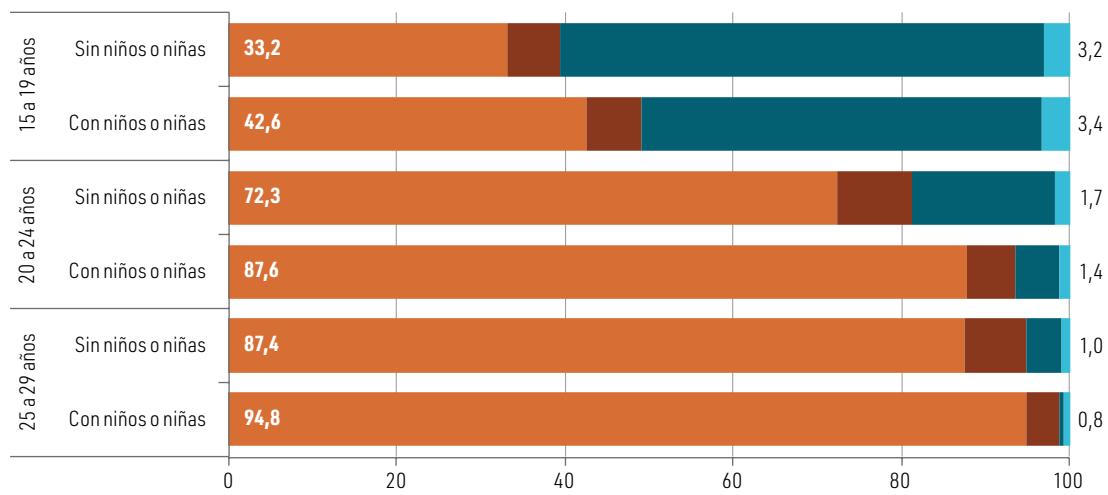
Gráfico III.2

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

A. Mujeres



B. Hombres



■ Empleo ■ Búsqueda de empleo ■ Estudios ■ Trabajo de cuidados no remunerado

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

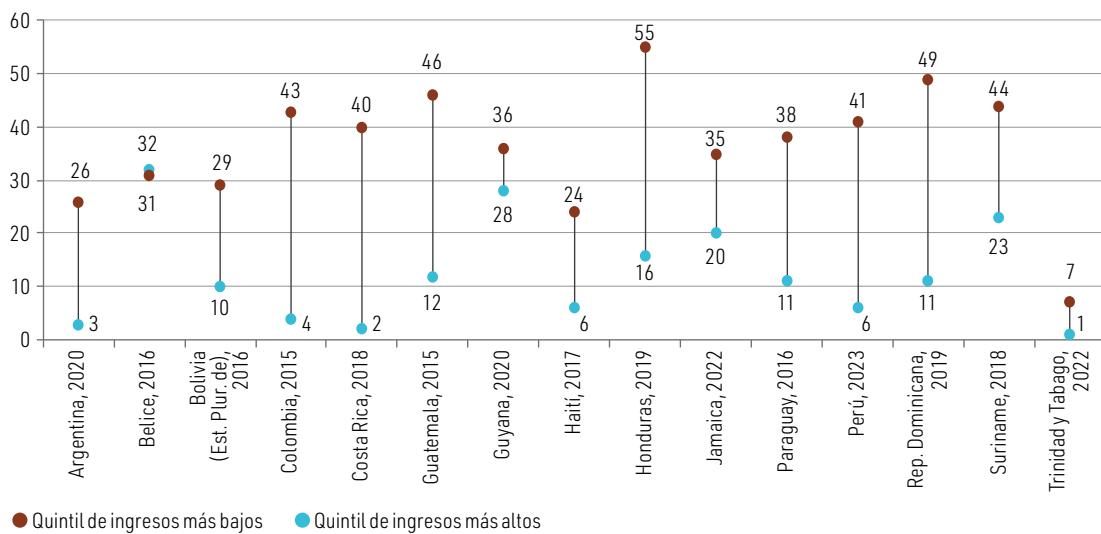
^a Promedio ponderado. Países incluidos de América Latina: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^b Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia y El Salvador corresponden a 2023 y los de Chile, a 2022.

Las diferencias de género en el ámbito de la inserción laboral se revelan más pronunciadas al considerar las actividades de las personas con niñas y niños a su cuidado. El trabajo de cuidados asociado a la crianza conlleva una alta demanda de tiempo y, en ocasiones, coincide con el período en que se espera que las personas jóvenes consoliden sus procesos educativos. Prácticas nocivas como el matrimonio infantil y las uniones tempranas forzadas, así como la persistencia del embarazo en adolescentes, se asocian con la interrupción de las trayectorias educativas y laborales, incluso cuando existen políticas orientadas a facilitar la permanencia en el sistema educativo (CEPAL, 2024c). Esta situación se agrava en contextos de mayor vulnerabilidad y en las zonas rurales, y también entre los Pueblos Indígenas y las poblaciones afrodescendientes, que enfrentan situaciones de exclusión (CEPAL, 2022b, 2023d; CEPAL y ONU-Mujeres, 2025). Estas desigualdades estructurales se expresan en la mayor prevalencia de los matrimonios infantiles y las uniones tempranas entre los quintiles de menores ingresos, como se observa en el gráfico III.3. En Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y Surinam, entre un 29% y un 55% de las mujeres de 20 a 24 años del quintil de ingresos más bajo estaban casadas o en una unión estable antes de los 18 años, en comparación con entre un 2% y un 32% de las mujeres del quintil de ingresos más altos.

Gráfico III.3

América Latina y el Caribe (15 países): proporción de mujeres de entre 20 y 24 años que estaban casadas o en una unión estable antes de cumplir los 18 años, según quintil de ingresos, último año con datos disponibles (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de *The Child Marriage Data Portal* <https://childmarriagedata.org/data-centre/>.

Además, la situación conyugal de las niñas y adolescentes está relacionada estrechamente con el abandono escolar, como lo muestran las encuestas de hogares de varios países de la región —Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador, Guatemala, México, República Dominicana y Perú— (CEPAL, 2025b). En este sentido, la información de la ronda censal más reciente de Colombia, Guatemala, México y el Perú muestra que tanto las mujeres como los hombres de 15 a 17 años que no se hallan en una unión temprana se dedican mayoritariamente a estudiar. En contraposición, las niñas y adolescentes casadas o en una unión estable se dedican en su gran mayoría (entre el 50% y el 80%) al trabajo doméstico no remunerado principalmente, mientras que los niños y adolescentes en la misma situación se dedican principalmente al trabajo remunerado (CEPAL, 2023d). Estos patrones ponen de manifiesto que las uniones tempranas no solo interrumpen las trayectorias educativas, sino que también perpetúan las desigualdades de género y limitan las oportunidades de desarrollo para las niñas y adolescentes.

4. Hacia una educación transformadora que permita reducir la desigualdad de género y superar las trampas del desarrollo

Los nudos de la desigualdad de género se manifiestan en el ámbito educativo y la posterior trayectoria laboral. La región enfrenta desafíos relacionados con las elevadas tasas de abandono escolar y repitencia, el estancamiento del aprendizaje y el desajuste con las competencias necesarias para el mercado laboral y la vida social actual (CEPAL, 2022a; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO] et al., 2022). Si bien las mujeres registran tasas más altas de matriculación y finalización en la educación secundaria y terciaria que los hombres, esto no se traduce en el cierre de las brechas de género en términos de inclusión laboral y nivel de ingresos (CEPAL y ONU-Mujeres, 2025). Además, persisten estereotipos de género y patrones de segregación en la educación terciaria, lo que acarrea importantes consecuencias en el mercado laboral, ya que la elección de carrera incide directamente en las oportunidades de empleo e ingresos.

La educación terciaria, profesional y técnica desempeña un papel clave en la formación de capacidades para el desarrollo de los países. En América Latina y el Caribe, la tasa bruta de matriculación en la educación superior ha ido creciendo de manera sostenida a lo largo de los últimos 50 años, con una diferencia de género pronunciada. Así, en 2023, la tasa de matriculación de las mujeres alcanzó el 68,3%, mientras que la de los hombres fue del 48,6%⁹.

A pesar de estos avances, una de las disparidades de género principales y más persistentes se observa en los programas de CTIM. En los 17 países que cuentan con información disponible (véase el gráfico III.4), la proporción de mujeres en estos programas se sitúa entre el 5,4% (República Dominicana) y el 17% (Trinidad y Tabago) del total de graduadas, y es especialmente baja en el área de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).

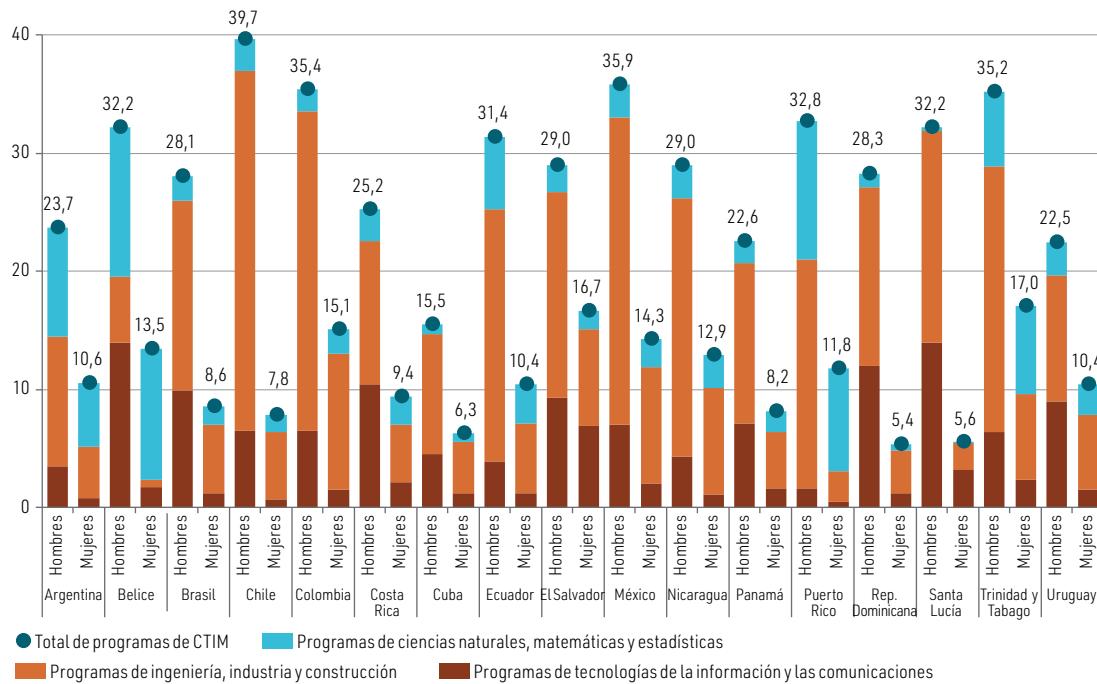
Por el contrario, la participación de los hombres en estas carreras ronda el 30% del total de graduados en la mayoría de los países. La baja proporción de mujeres restringe la posibilidad de conformar una masa crítica diversa de profesionales, y también tiene implicaciones en términos de producción científica y tecnológica, dado que limita la incorporación de distintas perspectivas, contenidos, prácticas y agendas de investigación e innovación (CEPAL, 2022a, 2023a). Para lograr la igualdad de género en las áreas de CTIM, es preciso incentivar la mayor participación de las mujeres y niñas en todos los niveles del sistema educativo y garantizar condiciones de igualdad para su desarrollo profesional (UNESCO, 2016). Una mayor participación laboral de las mujeres con formación en las áreas de CTIM en sectores estratégicos como el de las energías renovables da lugar al aumento de la productividad por hora trabajada, como se ha observado en países como el Brasil y el Uruguay. Asimismo, la presencia de mujeres con esta formación se traduce en mejores indicadores de productividad y genera efectos multiplicadores en los ámbitos de la innovación, la competitividad empresarial y el desempeño económico (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres [ONU-Mujeres], 2025). Dada la creciente relevancia de la formación en CTIM para responder a los desafíos sociales y económicos contemporáneos, como la transición energética y demográfica, la transformación digital, la innovación en salud o la sostenibilidad ambiental, resulta fundamental ampliar las oportunidades en estas áreas estratégicas, tanto para cerrar brechas como para fortalecer el potencial de los países en términos de desarrollo humano, tecnológico y productivo.

Para superar la crisis del desarrollo en América Latina y el Caribe, es preciso abordar las brechas de género en la formación de capacidades y contar con políticas de impulso a la ciencia, la tecnología, la innovación y la digitalización, como parte de las áreas de política que se han de fortalecer, junto con las políticas de protección social y de cuidados (CEPAL, 2024a). La actual demanda de competencias, habilidades y especialistas crea nuevas oportunidades de empleo, capacidades y conocimiento (CEPAL, 2023a), pero también desafíos relacionados con la igualdad de género (véase el recuadro III.1).

⁹ Véase la base de datos CEPALSTAT (https://statistics.cepal.org/portal/databank/index.html?lang=es&indicator_id=99).

Gráfico III.4

América Latina y el Caribe (17 países): personas graduadas en programas de educación terciaria de las áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM), según sexo y país, 2023^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Instituto de Estadística de la UNESCO. (2025). *Percentage of graduates by field of education (tertiary education)*, <https://databrowser.uis.unesco.org/browser/EDUCATION/UIS-EducationOPRI/graduates>.

Nota: La categorización se basa en la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE). La categoría de ciencias naturales, matemáticas y estadística abarca los programas de biología, bioquímica, ciencias ambientales, química, ciencias de la tierra, física, matemáticas y estadística, así como programas interdisciplinarios; la de tecnologías de la información y las comunicaciones incluye programas orientados al uso de computadoras, diseño y administración de bases de datos y redes, desarrollo y análisis de software y aplicaciones, y la de ingeniería, industria y construcción comprende programas en ingeniería química y de procesos, tecnologías de protección ambiental, electricidad y energía, electrónica y automatización, mecánica y metalúrgica, vehículos motorizados, embarcaciones y aeronaves, nanotecnología, manufactura y procesamiento de alimentos, materiales y textiles, minería y extracción, y arquitectura, construcción y ingeniería civil.

^a Los datos corresponden a 2023, excepto en los casos de la Argentina, el Brasil, Chile, el Ecuador, México, Panamá, la República Dominicana y el Uruguay, en que corresponden a 2022, y el de Colombia, en que corresponden a 2021.

Recuadro III.1

La desigualdad de género en el ámbito de la digitalización: consecuencias para América Latina y el Caribe

Las competencias digitales se han vuelto imprescindibles para las actividades cotidianas y los trabajos del futuro, como también para el ejercicio de derechos (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2023). El cambio tecnológico habilita oportunidades para ampliar la conectividad, el acceso al conocimiento, el aprendizaje y la toma de decisiones, pero también plantea desafíos en materia de inclusión de las mujeres en toda su diversidad, y prevención y erradicación de la violencia de género contra las mujeres y las niñas.

Por una parte, es necesario promover el desarrollo de competencias digitales para el uso eficiente y seguro de la información, y ofrecer capacitación que permita detectar contenido engañoso, inapropiado o potencialmente peligroso. En los países de la región, se observa un creciente fortalecimiento de las políticas educativas y de capacitación profesional con enfoque de género, en la medida en que se ha intensificado la integración de una perspectiva de género en los planes nacionales de innovación, ciencia y tecnología. Asimismo, se aprecia

una tendencia clara a promover la educación en las áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM) desde edades tempranas, así como la inclusión digital de las mujeres y otros grupos. La cooperación internacional y el fortalecimiento de las redes institucionales y entre organizaciones han sido estratégicos para la implementación de estas políticas (Abdulkadri et al., 2022; CEPAL, 2025).

Por otra parte, la violencia facilitada por la tecnología es cualquier acto cometido, asistido, agravado o amplificado por el uso de la tecnología que cause daños físicos, sexuales, psicológicos, sociales, políticos y económicos a las mujeres y las niñas, vulnerando sus derechos y libertades, como se señala en las conclusiones convenidas aprobadas por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en su 67º período de sesiones. Esta violencia obstaculiza la plena inclusión de las mujeres en los ecosistemas digitales, donde ciertos grupos de mujeres son más vulnerables debido a sus actividades, identidades o participación en la vida pública. La ciberviolencia de género incluye un amplio espectro de conductas, como el ciberacoso, la divulgación no autorizada de imágenes íntimas y el acceso ilegal a información personal, así como la violencia y el acoso políticos que afectan especialmente a las mujeres que desempeñan funciones de liderazgo y cargos públicos (como las defensoras de derechos humanos, periodistas y activistas) (CEPAL, 2023). Evitar y sancionar este tipo de violencia resulta especialmente complejo debido a la diversidad de actores implicados (personas, intermediarios de Internet o gobiernos) y al contexto transnacional en el que se cometen muchos de estos actos de violencia. La jurisdicción limitada de los Estados en el entorno virtual complica la detección, la investigación, el enjuiciamiento de los perpetradores y la reparación para las víctimas, por lo que debe potenciarse la cooperación extraterritorial (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres [ONU-Mujeres], 2020; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 2023).

Por ello, es necesario que los Estados y gobiernos actualicen sus marcos normativos para garantizar la vigilancia de los casos de explotación y acoso sexual en línea, y la lucha contra estos. También es importante penalizar el uso indebido y el robo de datos personales para la creación de contenido de carácter sexual generado por computadoras o por inteligencia artificial (IA), entre otros medios, y así proteger la dignidad e integridad de las víctimas. Varias de estas medidas ya se han implementado en algunos países de la región, mediante reformas de los códigos penales, como en Costa Rica, el Ecuador y México, para tipificar y sancionar delitos como el acoso en línea, la difusión no autorizada de imágenes sexuales o íntimas, y los delitos sexuales perpetrados contra menores a través de plataformas. Países como Guatemala, Nicaragua y el Brasil han incluido tales especificaciones en políticas concretas o en el mandato de otros organismos, y el Uruguay desarrolló un monitor de información sobre la violencia digital contra las mujeres en tiempo real (CEPAL, 2025). Estos esfuerzos subrayan lo esencial de formar a las niñas, jóvenes y mujeres para que puedan detectar y evitar situaciones potenciales de violencia en línea, prevenir el acceso a material explícito y protegerse de amenazas emergentes como la creación de contenido pornográfico facilitado por la IA.

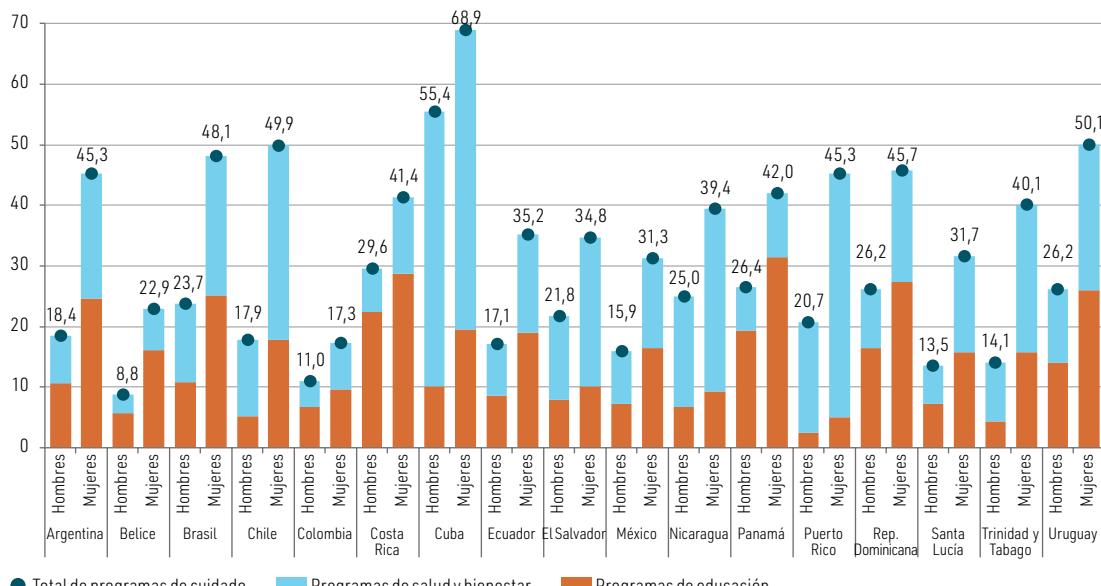
Fuente: Abdulkadri, A., John-Aloye, S., Mkrtchyan, I., Gonzales, C., Johnson, S. y Floyd, S. (2022). Addressing gender disparities in education and employment: a necessary step for achieving sustainable development in the Caribbean. *Serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe* (109) (LC/TS.2022/114-LC/CAR/TS.2022/3). Comisión Económica para América Latina y el Caribe; Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023). *La igualdad de género y la autonomía de las mujeres y las niñas en la era digital: aportes de la educación y la transformación digital en América Latina y el Caribe* (LC/MDM.64/DDR/1/Rev.1); Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). *Acción para la igualdad, el desarrollo y la paz en América Latina y el Caribe: informe regional sobre el examen de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing a 30 años de su aprobación en sinergia con la implementación de la Agenda Regional de Género* (LC/MDM.66/5); Consejo Económico y Social. (2023). *Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Informe del 67º período de sesiones (25 de marzo de 2022 y 6 a 17 de marzo de 2023)* (E/2023/27-E/CN.6/2023/14); Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. (2020). *Violencia contra mujeres y niñas en el espacio digital: lo que es virtual también es real*; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2023). *"Your opinion doesn't matter, anyway": Exposing Technology-Facilitated Gender-Based Violence in an Era of Generative AI*.

Otro aspecto relevante en el análisis de las desigualdades de género en la educación terciaria es la concentración de mujeres en áreas profesionales relacionadas con la economía del cuidado. La segregación de género en los programas relacionados con la enseñanza, la salud y el bienestar es clara: en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, la participación de mujeres graduadas

en el sector supera el 30% del total de graduadas (véase el gráfico III.5). En la Argentina, el Brasil, Chile, Cuba, Puerto Rico, la República Dominicana y el Uruguay, este porcentaje alcanza o supera el 50%. A excepción de Cuba, estos países presentan una brecha de participación entre hombres y mujeres en este tipo de carreras de aproximadamente 25 puntos porcentuales. Por el contrario, en la mayoría de los países, a excepción de Cuba, la proporción de hombres en los sectores del cuidado no supera el 30% del total de graduados. Esta baja participación es particularmente notoria en países como Belice, Colombia, Santa Lucía y Trinidad y Tabago.

Gráfico III.5

América Latina y el Caribe (17 países): personas graduadas en programas de educación terciaria relacionados con la enseñanza, la salud y el bienestar (sector ampliado de los cuidados), según sexo y país, 2023^a
(En porcentajes)



● Total de programas de cuidado ■ Programas de salud y bienestar ■ Programas de educación

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Instituto de Estadística de la UNESCO. (2025). *Percentage of graduates by field of education (tertiary education)*. <https://databrowser.uis.unesco.org/browser/EDUCATION/UIS-EducationOPRI/graduates>.

Nota: La categorización se basa en la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE). La categoría de educación comprende los programas de ciencias de la educación, formación de docentes de nivel preescolar, formación docente general y formación docente con especialización en disciplinas específicas, así como programas y titulaciones interdisciplinarias. La categoría de salud y bienestar se desagrega en dos áreas principales: por un lado, el componente de salud abarca programas en odontología, medicina, enfermería y obstetricia, tecnologías médicas de diagnóstico y tratamiento, terapia y rehabilitación, farmacia, y medicina y terapias tradicionales y complementarias; por otro lado, el componente de bienestar incluye programas orientados al cuidado de las personas mayores y adultos con discapacidad, servicios de atención infantil y juvenil, y trabajo social y orientación (familiar, vocacional o sobre riesgos psicosociales, entre otros tipos).

^a Los datos corresponden a 2023, excepto en los casos de la Argentina, el Brasil, Chile, el Ecuador, México, Panamá, la República Dominicana y el Uruguay, en que corresponden a 2022; y en el de Colombia, en que corresponden a 2021.

Esta segregación de género se relaciona con disparidades en el mercado laboral, y una de sus expresiones más visibles es precisamente la concentración de las mujeres en el sector ampliado de los cuidados. Este sector agrupa al 27,4% de las mujeres ocupadas de la región (el 9,3% en educación, el 7,8% en salud y el 10,3% en trabajo doméstico remunerado) y al 6,0% de los hombres (el 2,2% en salud, el 3,1% en educación y el 0,7% en trabajo doméstico remunerado) (CEPAL, 2025d).

Además, el sector ampliado de los cuidados se caracteriza por la precariedad de sus condiciones laborales, especialmente en el trabajo doméstico remunerado (sector de los hogares como empleadores), y por las brechas de género en lo que respecta a los ingresos y la cotización a sistemas previsionales. En el sector de la educación, se observa una brecha salarial considerable,

pues las mujeres perciben el 75% de lo que perciben los hombres. Lo mismo sucede en el sector de la salud, donde perciben el 60%, y en el de trabajo doméstico remunerado, donde el 92% de las personas ocupadas son mujeres, las cuales perciben el 80% del ingreso de los hombres. En cuanto a la cobertura del sistema previsional, en los sectores de salud y educación, alrededor del 80% de las personas ocupadas, tanto hombre como mujeres, son cotizantes, mientras que, en el sector del trabajo doméstico remunerado, el porcentaje de población cotizante es del 24% en mujeres y el 32% en hombres (CEPAL, 2025d).

5. El cuidado como un sector dinamizador de la economía

El paradigma de la sociedad del cuidado constituye una respuesta estratégica para enfrentar la persistente y alta desigualdad, la baja movilidad social y la débil cohesión social, así como la baja capacidad para crecer que caracterizan a los países de América Latina y el Caribe. Avanzar hacia la sociedad del cuidado implica situar la sostenibilidad de la vida en el centro del modelo de desarrollo (CEPAL, 2022b) y reconocer el cuidado como una necesidad a lo largo de todo el ciclo vital, un derecho, un bien público y un trabajo clave que dinamiza la economía en su conjunto. La reorganización del cuidado busca mejorar el bienestar individual y familiar, así como fortalecer los sistemas de protección social y redistribuir el tiempo, los recursos y las responsabilidades entre mujeres y hombres. A su vez, la demanda creciente y cambiante de cuidados plantea la necesidad de invertir en sistemas integrales de cuidados para reducir el trabajo no remunerado en los hogares, al tiempo que representa una oportunidad para generar trabajo decente (CEPAL, 2025d).

La CEPAL plantea la necesidad de construir sistemas integrales de cuidado que abarquen la prestación de servicios, las transferencias, la regulación laboral, los recursos, la infraestructura, la certificación y la formación de personal conforme a los principios de corresponsabilidad de género y social, universalidad con progresividad y sostenibilidad financiera, y desde una perspectiva territorial e interseccional. Esto implica un planteamiento doble: por un lado, la articulación de las políticas de cuidados con otras políticas sectoriales y, por otro, la incorporación de un enfoque de género y de cuidados al diseño y la implementación de políticas sectoriales (CEPAL, 2022b, 2025d; CEPAL et al., 2025; CEPAL y OIT, 2025). Las políticas y sistemas de cuidado son un pilar fundamental para el desarrollo sostenible reconocido en acuerdos intergubernamentales mundiales como la resolución 2024/4 del Consejo Económico y Social titulada “Promoción de sistemas de cuidados y apoyo para el desarrollo social” y la resolución V, relativa al trabajo decente y la economía del cuidado, adoptada en la 112^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ambas de 2024.

Mediante el Simulador de la OIT de inversiones en políticas de cuidados, se han estimado tanto los costos como los efectos de ampliar los ámbitos de las políticas de cuidado, asegurando la universalidad y la prestación pública de los servicios¹⁰: i) licencias remuneradas para el cuidado infantil (licencias de maternidad, paternidad y parental), ii) pausas remuneradas para lactancia, iii) servicios de atención y educación de la primera infancia y iv) servicios de cuidados de larga duración. Se estima que, en 23 países de América Latina y el Caribe, para llegar a esas metas se requeriría un promedio de inversión bruta del 0,4% del PIB por año de 2025 a 2035, si se considera que una parte del gasto en cuidados generaría retornos fiscales potenciales derivados de la creación de empleo (aproximadamente 31 millones de puestos de trabajo) y el aumento de los ingresos laborales. Se estima, asimismo, que un 18% de la inversión en cuidados podría recuperarse gracias a los ingresos fiscales (CEPAL, 2025d; CEPAL y OIT, 2025).

¹⁰ El Simulador de la OIT de inversiones en políticas de cuidados permite calcular la inversión pública necesaria para distintos ámbitos de políticas de cuidados, como los efectos en términos de empleo, ingresos y recaudación fiscal. La cobertura del Simulador se actualizó en 23 países de la región mediante la colaboración con la CEPAL. Véase OIT (2024c) y el *Portal mundial de la OIT sobre las políticas de cuidado* (<https://webapps.ilo.org/globalcare/?language=es>).

El aumento de las necesidades de cuidado y las transformaciones en el mundo del trabajo presentan una doble oportunidad: generar empleos de calidad en la economía del cuidado y reducir el trabajo de cuidados no remunerado, que constituye una barrera para la participación laboral de las mujeres. Invertir en sistemas integrales de cuidados, junto con políticas laborales que garanticen derechos, contribuye a reducir las brechas de género, mejorar la productividad y aumentar la recaudación fiscal (CEPAL, 2021, 2024b; CEPAL y OIT, 2025; Naciones Unidas, 2024a). Estas inversiones fortalecen el bienestar y la resiliencia frente a las crisis (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2024a) y deben entenderse como estratégicas para la reducción de la pobreza y la desigualdad. Para avanzar hacia una sociedad del cuidado, es preciso fomentar la innovación dirigida a cubrir las necesidades del cuidado. También es necesario aplicar el potencial de las carreras de CTIM tanto a los desafíos presentes y futuros derivados de las tendencias demográficas y epidemiológicas como al conjunto de la economía del cuidado, con el fin de optimizar los sistemas de provisión y gestión del cuidado y abrir nuevas oportunidades de desarrollo, especialmente para las mujeres, en ámbitos estratégicos del trabajo futuro.

B. La desigualdad en los grupos de población que se enfrentan a la exclusión, la discriminación y la vulneración de sus derechos

Esta sección se centra en los Pueblos Indígenas, las personas migrantes y las personas con discapacidad, tres grupos de la población históricamente excluidos y que habitualmente sufren discriminación. Con datos procedentes principalmente de censos y encuestas, se examina la exclusión educativa y laboral de estos grupos, se definen algunos factores históricos y contemporáneos de discriminación hacia ellos, incluida la localización territorial en el caso de los Pueblo Indígenas, y se presentan líneas de acción para abordar esos factores.

1. Antecedentes

La trampa de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social se acrecienta en el caso de los Pueblos Indígenas, las personas migrantes y las personas con discapacidad, debido a la exclusión, la discriminación y la vulneración de derechos individuales y colectivos que estos han experimentado a lo largo de la historia. La interseccionalidad agrava la situación de algunos subgrupos: si las personas migrantes enfrentan una mayor desigualdad, las personas migrantes afrodescendientes, por ejemplo, la experimentan de forma aún más aguda. El Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CEPAL, 2013), que representa la hoja de ruta regional para la promoción de los derechos de la población en un marco de desarrollo sostenible, lo expone claramente en sus capítulos F (La migración internacional y la protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes), H (Pueblos indígenas, interculturalidad y derechos) e I (Afrodescendientes: derechos y combate al racismo y la discriminación racial). Por su parte, los derechos de las personas con discapacidad se mencionan en varias medidas prioritarias del Consenso.

En esta sección se estima la magnitud y la tendencia de la exclusión educativa y laboral que enfrentan los Pueblos Indígenas, las personas migrantes y las personas con discapacidad, y su relación con algunos factores históricos y contemporáneos de discriminación de estos grupos —lo que incluye la dimensión territorial en el caso de los Pueblos Indígenas—, y se sugieren líneas de acción para abordar estos factores.

Para ello, se usan principalmente censos de población y encuestas de hogares. Los censos permiten llevar a cabo análisis desagregados territorialmente, que son imprescindibles en el caso de los

Pueblos Indígenas. Los censos también resultan útiles para reconocer la exclusión y la discriminación que afectan a las personas migrantes y las personas con discapacidad en materia laboral y educativa. Las encuestas, por su parte, sirven para realizar el seguimiento temporal de estos grupos, un aspecto clave en el caso de los migrantes internacionales, cuyo número ha aumentado bruscamente —con el consiguiente cambio de perfil— en varios países de la región, lo que ha elevado su exposición a situaciones de exclusión y discriminación.

2. Territorio y educación: claves de la exclusión y la discriminación históricas de los Pueblos Indígenas

El territorio es crucial para la existencia de los Pueblos Indígenas, pues es en sus espacios ancestrales donde desarrollan sus prácticas tradicionales, formas de organización social, actividades económicas y manifestaciones culturales (Del Popolo, 2017; CEPAL y Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe [CEPAL y FILAC], 2020). Además, el vínculo con el territorio fortalece su identidad colectiva, su sentido de pertenencia y su capacidad para ejercer plenamente sus derechos. Sin embargo, los territorios indígenas suelen presentar déficits de inversión y debilidades en materia de gobernanza local e institucionalidad, lo que dificulta el cumplimiento de los derechos colectivos y afecta las condiciones de vida de sus habitantes (véase el recuadro III.2).

Recuadro III.2

Derechos colectivos y territoriales indígenas: estándares internacionales y deficiencias de implementación

El reconocimiento de los derechos territoriales indígenas se basa en un marco normativo internacional adoptado por los países de la región. Destacan, en especial, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que establece obligaciones claras para los Estados en lo que respecta a reconocer y proteger las tierras indígenas tradicionales y garantizar procesos efectivos de consulta previa, libre e informada, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), que profundiza en los temas de la autonomía territorial y el derecho a la autodeterminación indígena. Este marco se ha visto fortalecido por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que subraya la importancia cultural, espiritual y comunitaria del vínculo territorial indígena.

En América Latina, aunque se observan avances significativos en lo relativo al reconocimiento constitucional y legislativo de los territorios indígenas, la implementación efectiva de este reconocimiento aún es limitada, entre otras razones, por las presiones de proyectos extractivos, agroindustriales y de infraestructura. Estos proyectos no suelen respetar adecuadamente los procesos de consulta previa, libre e informada; generan conflictos territoriales, degradación ambiental y desplazamientos forzados, y terminan profundizando las situaciones de pobreza, exclusión social y discriminación de los Pueblos Indígenas. Además, los líderes indígenas que defienden sus territorios a menudo son criminalizados y hostilizados.

A esto se suma una débil gobernanza e insuficientes mecanismos institucionales de protección y acceso a la justicia. Todo ello limita seriamente el ejercicio pleno de los derechos colectivos indígenas reconocidos internacionalmente, lo que obstaculiza el avance hacia un desarrollo inclusivo, equitativo y sostenible en línea con los compromisos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Pacto para el Futuro.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Del Popolo, F. (Ed.) (2017). *Los pueblos indígenas en América (Abya Yala): desafíos para la igualdad en la diversidad*. Libros de la CEPAL (151) (LC/PUB.2017/26). Comisión Económica para América Latina y el Caribe; Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe. (2020). *Los pueblos indígenas de América Latina – Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial*. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/47); y Pedrero, M. (2023). *Hacia una recuperación económica transformadora de América Latina-Abya Yala: desafíos para garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas*. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/35). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Además de lo que se acaba de mencionar, los desplazamientos forzados y la migración interna han dado lugar a concentraciones sustanciales de población indígena en las zonas urbanas, donde también se reproducen desigualdades significativas, dado que en ellas se dan situaciones de discriminación y exclusión multidimensional.

a) Patrones diferenciados de la distribución territorial de los Pueblos Indígenas

Más del 50% de la población indígena de la región reside en el ámbito urbano, lo que representa un porcentaje bastante menor que el de la población de la región en general, del 82,4%. Según los censos de población y vivienda de la Argentina (censo de 2010), Chile (censo de 2017), México (censo de 2020), el Perú (censo de 2017), el Uruguay (censo de 2011) y Venezuela (República Bolivariana de) (censo de 2011), la mayoría de la población indígena reside en zonas urbanas. Por el contrario, según los censos más recientes del Ecuador (2022), Guatemala (2018) y Panamá (2023), esta población continúa siendo mayoritariamente rural, ya que solo el 26%, el 40% y el 33%, respectivamente, reside en áreas urbanas¹¹. En el caso de Colombia, según el censo de 2018, solo un 21% de la población indígena vive en áreas urbanas, una cifra muy similar a la registrada en el censo de 2005 (Pedrero, 2023).

En varios países, la división administrativa mayor (DAM) más poblada y con la metrópolis más grande es la que concentra más población indígena; por ejemplo, la provincia de Buenos Aires en la Argentina (2022), la Región Metropolitana en Chile (2017) y la provincia de Lima en el Perú (2017). No obstante, incluso en estas DAM, la proporción relativa de población indígena es significativamente menor que en otras DAM que albergan territorios indígenas tradicionales, como Salta y Jujuy en la Argentina, La Araucanía y Los Lagos en Chile, y Puno y Cusco en el Perú. En Colombia (2018), el Ecuador (2022), Guatemala (2018), México (2020) y Panamá (2023), también se observan importantes diferencias étnicas en la localización a escala de DAM, debido a una correspondencia obvia entre el asentamiento de la población indígena y las DAM donde se encuentran sus territorios ancestrales. Por otro lado, la migración interna de las poblaciones indígenas no revela predilección necesariamente por las grandes metrópolis, pues también hay un flujo importante hacia ciudades cercanas a sus territorios de origen (Del Popolo, 2017; Del Popolo et al., 2007).

Los gráficos III.6 y III.7 sintetizan estas diferencias de localización a través del índice de disimilitud¹². El gráfico III.6 muestra que, tanto a escala de DAM como de divisiones administrativas menores (DAME), la gran mayoría de los países se ubican en niveles altos de disimilitud, a excepción de la Argentina y Chile, cuyas cifras se sitúan en niveles moderados de disimilitud. Por ejemplo, en Colombia (2018), país con un índice de Duncan de 67%, para que la población indígena presente una distribución espacial equivalente a la de la población no indígena, aproximadamente dos de cada tres personas indígenas tendrían que trasladarse a otra u otras DAM; en cambio, en la Argentina (2022), serían una de cada cuatro personas indígenas.

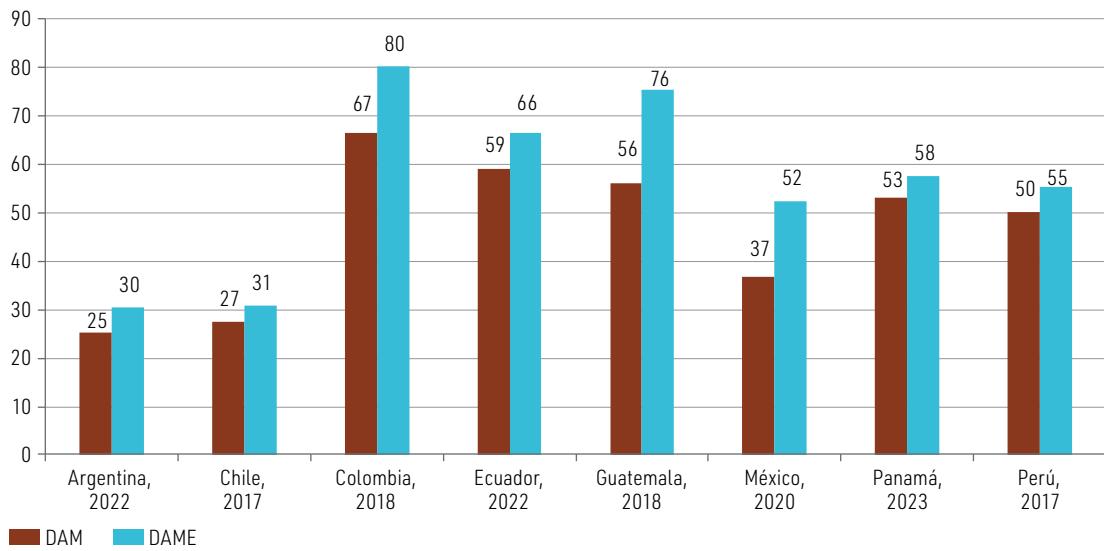
Al analizar la población indígena urbana a nivel de DAM, cuatro países —la Argentina, Chile, México y Panamá— presentan niveles moderados de disimilitud, mientras que, en otros cuatro —Colombia, el Ecuador, Guatemala y el Perú—, se observa un grado elevado (véase el gráfico III.7). En cuanto a las poblaciones rurales, los altos valores del índice reflejan la persistencia de una ocupación histórica del territorio claramente diferenciada de los Pueblos Indígenas.

¹¹ No obstante, la proporción de población indígena que reside en zonas urbanas ha aumentado entre los dos últimos censos en estos tres países (Ecuador: 2010 y 2022; Guatemala: 2002 y 2018; Panamá: 2010 y 2023).

¹² Este indicador mide el grado de disimilitud entre la distribución de dos grupos poblacionales. En este caso, se trata de la población indígena y la no indígena y de la distribución geográfica, tanto a escala de DAM como de DAME. El índice varía entre 0 (distribución idéntica, lo que supone una ausencia de segregación geográfica) y 1 (distribución opuesta y, por ello, sin territorios donde convivan ambos grupos, lo que supone una segregación geográfica máxima). El índice se estimó directamente a partir de los microdatos censales procesados en el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL. Si se multiplica por 100, se interpreta como el porcentaje de población indígena que debería cambiar de DAM o DAME de residencia para alcanzar una distribución igual a la de la población no indígena. Los niveles superiores al 50% se consideran altos, y los situados entre el 20,0% y el 49,9% se consideran moderados (Massey y Denton, 1988).

Gráfico III.6

América Latina (8 países): índice de disimilitud de la población indígena según divisiones administrativas mayores (DAM) y divisiones administrativas menores (DAME), censos de la ronda de 2020
(En porcentajes)

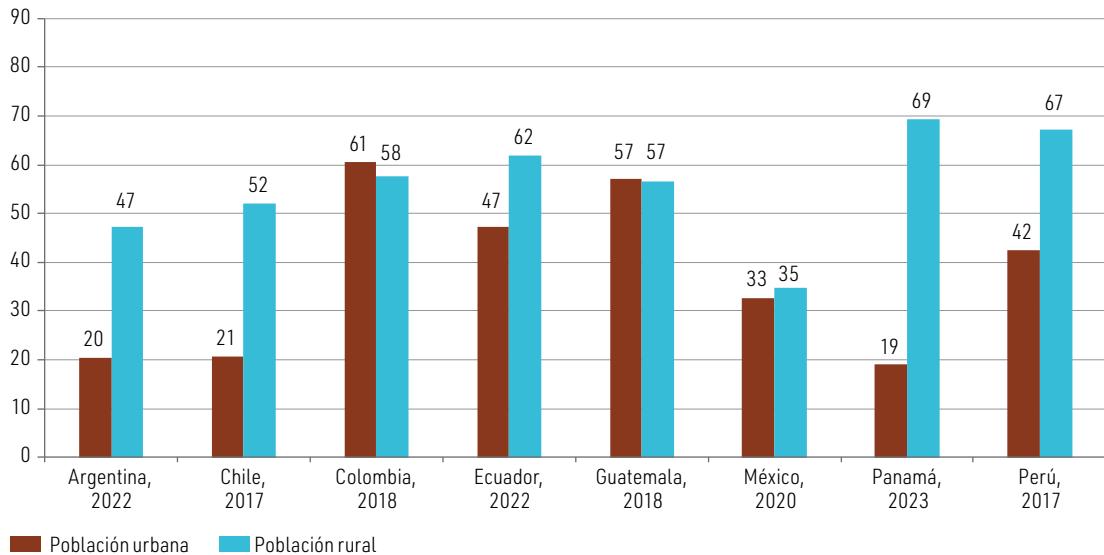


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales disponibles en el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, usando REDATAM.

Nota: Se utiliza la población no indígena como población de referencia.

Gráfico III.7

América Latina (8 países): índice de disimilitud de la población indígena urbana y rural, según divisiones administrativas mayores (DAM), censos de la ronda de 2020
(En porcentajes)



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

Nota: Se utiliza la población no indígena como población de referencia.

El índice de disimilitud pone de manifiesto que la distribución territorial diferenciada de la población indígena respecto de la no indígena constituye un desafío para el diseño de políticas públicas y el ejercicio de derechos colectivos. La concentración en determinadas divisiones administrativas revela la continuidad histórica de la ocupación del territorio por parte de los Pueblos Indígenas, así como la necesidad de fortalecer mecanismos de gobernanza intercultural que garanticen el reconocimiento y la equidad territorial, en particular dada la desatención histórica de estos territorios.

b) Desigualdades en el acceso a la educación

En las últimas décadas, se observan progresos en lo que respecta al acceso a la escuela y la universidad, y una mayor equidad de género en materia educativa, tanto en el caso de los Pueblos Indígenas como en el de toda la población en general (CEPAL, 2022a; véase también el capítulo II del presente documento). De hecho, en varios países de la región, las niñas y las jóvenes indígenas registran tasas más altas de acceso y finalización de los niveles educativos en comparación con sus pares varones. Sin embargo, los Pueblos Indígenas siguen registrando un menor acceso a la educación que la población no indígena, particularmente en la educación superior (Del Popolo, 2017; CEPAL y FILAC, 2020; CEPAL, 2022a).

Las desigualdades étnicas se suman a las territoriales y se profundizan mutuamente, como ocurre en los territorios indígenas que se encuentran en zonas rurales, donde la oferta educativa suele ser limitada, la infraestructura es precaria, y hay escasez de docentes con capacitación adecuada y de materiales pedagógicos que respondan a las realidades lingüísticas y culturales de las comunidades. Además, históricamente, en el sistema educativo se han invisibilizado o desvalorizado el saber, las lenguas y las cosmovisiones indígenas, lo que contribuye a la reproducción de desigualdades y a la pérdida de identidad cultural. Por otra parte, la migración de la población indígena, además de ser un derecho, puede representar una oportunidad para que las personas jóvenes indígenas accedan a la educación y amplíen sus horizontes. Sin embargo, esta migración, que podría asociarse a las menores oportunidades educativas en sus territorios ancestrales, también puede conllevar desarraigo, pérdida de identidad y referentes culturales, y discriminación.

Los gráficos III.8 y III.9 ilustran el entrecruce de desigualdades étnicas y territoriales a escala de DAM y DAME, según quintiles territoriales de presencia indígena (el 20% de las áreas geográficas con menor proporción de población indígena, QT1, y el 20% con mayor proporción, QT5)¹³. Cabe destacar la relevancia de realizar el análisis desde el nivel de las divisiones político-administrativas, aun cuando no coincidan totalmente con los límites territoriales indígenas, ya que dichas divisiones suelen constituir la base de la gestión pública y de la asignación de recursos por parte de los Estados nacionales¹⁴.

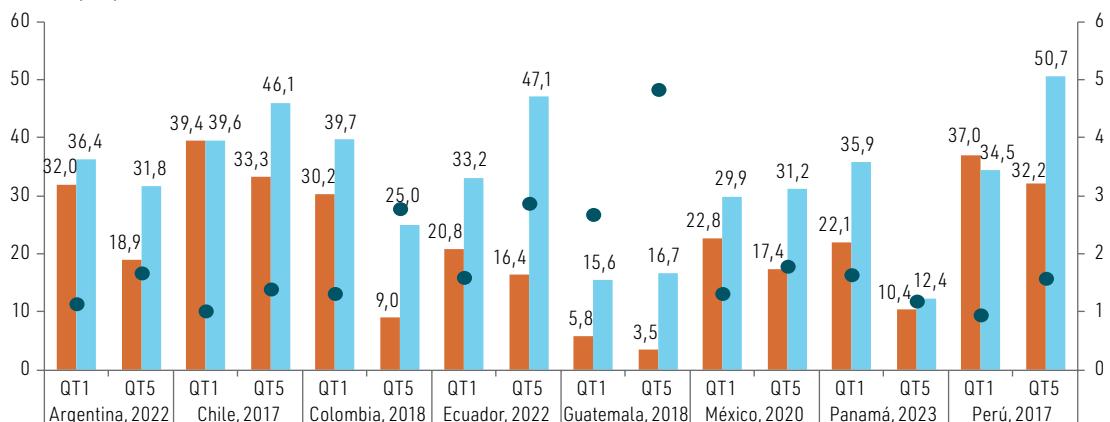
¹³ Para el análisis, se clasificaron las divisiones administrativas en quintiles territoriales según la proporción de población indígena en cada unidad territorial, del 20% con menor presencia (QT1) al 20% con mayor presencia (QT5). En cada quintil territorial, se calcularon los indicadores educativos por separado para la población indígena y la no indígena. La brecha corresponde al cociente entre el valor observado en la población no indígena y en la población indígena en cada quintil territorial.

¹⁴ En el marco de los derechos de los Pueblos Indígenas, es preciso disponer de información demográfica, socioeconómica, cultural y ambiental sobre los territorios indígenas. No obstante, solo algunos países han registrado avances en este sentido; entre ellos, el Brasil, Colombia, Costa Rica, Panamá y el Perú. Estas delimitaciones corresponden a las reconocidas legalmente por el Estado, que no siempre coinciden con la extensión total de los territorios ancestrales indígenas.

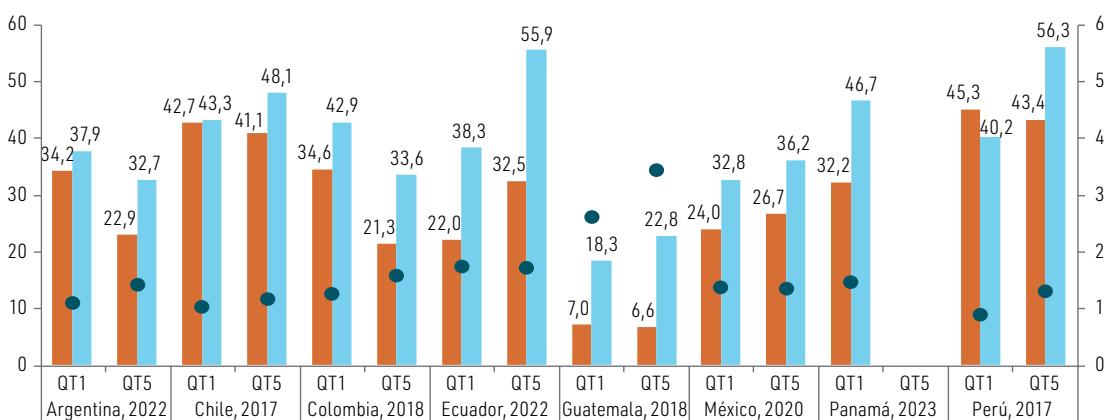
Gráfico III.8

América Latina (8 países): población indígena y no indígena de 20 a 29 años que accede a la educación superior, en los quintiles territoriales primero (QT1) y último (QT5)^a de presencia indígena a escala de divisiones administrativas mayores (DAM), según porcentaje de población indígena y brecha étnica en cada quintil territorial^b, censos de la ronda de 2020
(En porcentajes y razón No indígena/Indígena)

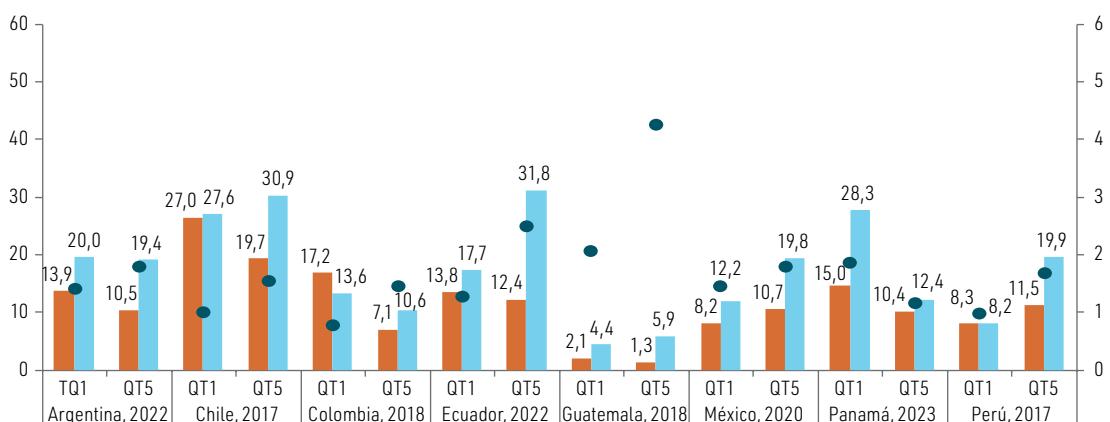
A. Total por país



B. Zonas urbanas



C. Zonas rurales



■ Indígena ■ No indígena ■ Brecha étnica (eje derecho)

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

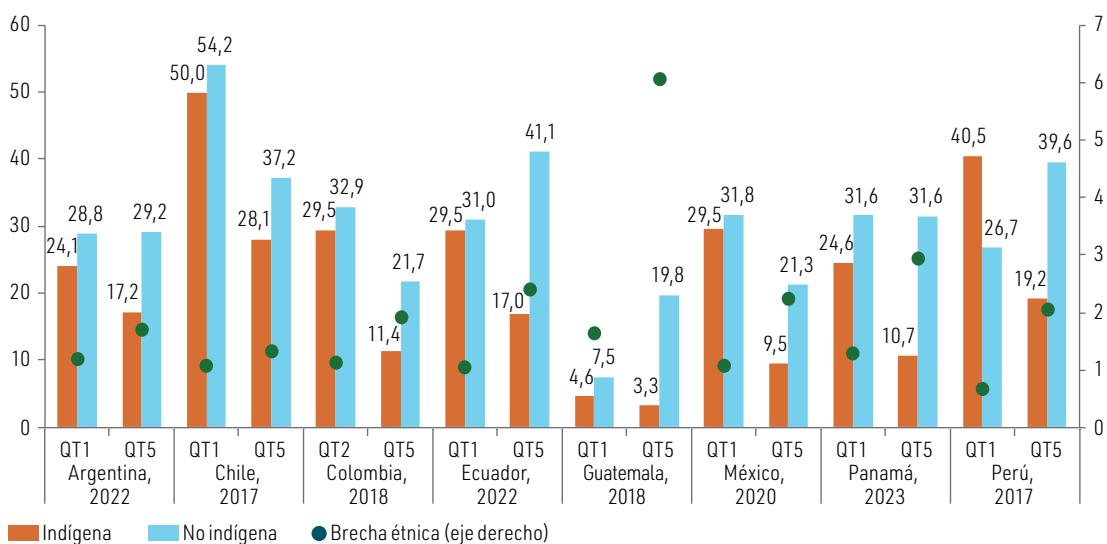
^a En el caso de Panamá, el quintil territorial QT5 a escala de DAM está conformado por las comarcas indígenas que no tienen zonas urbanas.

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

Gráfico III.9

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

(En porcentajes y razón No indígenas/Indígenas)



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

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

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

En los ocho países que disponen de datos, la proporción de personas jóvenes indígenas que acceden a la educación superior es menor que la de no indígenas. En las DAM con mayor predominio de Pueblos Indígenas, los jóvenes indígenas tienen logros educativos inferiores y son más pronunciadas las brechas étnicas (véase el gráfico III.9). En Colombia, la proporción de jóvenes indígenas que acceden a la educación superior en las DAM con menor presencia indígena (QT1) es tres veces mayor que la de aquellas con mayor presencia (QT5) y, en Panamá, el doble. Las mayores brechas étnicas se registran en las áreas con alta presencia indígena de Colombia, el Ecuador y Guatemala.

Incluso al considerar por separado las zonas urbanas y rurales dentro de las DAM del primer quintil territorial de presencia indígena y el último, persiste una brecha significativa respecto del acceso a la educación superior entre los jóvenes indígenas. Es decir, las diferencias observadas no se deben únicamente al grado de urbanización de las áreas analizadas: tanto en los contextos urbanos como en los rurales, la proporción de jóvenes indígenas que accede a la educación superior es sistemáticamente más alta en las DAM con menor presencia indígena (QT1) en comparación con las de mayor concentración (QT5), y las brechas étnicas no desaparecen. Esto parece indicar que, más allá de las condiciones propias del ámbito rural o urbano, existen factores estructurales asociados con la territorialidad indígena, como el acceso desigual a servicios educativos, la calidad de la oferta disponible o la persistencia de barreras institucionales y socioeconómicas, que inciden negativamente en la trayectoria educativa de los jóvenes indígenas que residen en zonas con alta concentración de población indígena.

A escala de DAME, también se observan menores niveles de logro escolar en los municipios con mayor población indígena. Nuevamente, la interseccionalidad entre etnia y territorio refuerza el patrón de desigualdad y exclusión que afecta a los Pueblos Indígenas y los territorios donde se han asentado históricamente (véase el gráfico III.9).

Las desigualdades territoriales que afectan a los Pueblos Indígenas no pueden explicarse únicamente por la distancia geográfica ni por las menores oportunidades educativas y laborales, sino que son el resultado de procesos históricos más profundos, vinculados al carácter colonial del poder, que han relegado a los Pueblos Indígenas a posiciones subordinadas dentro de la estructura social y económica. Esto se expresa en la desposesión y fragmentación de sus territorios, la persistencia de relaciones de discriminación estructural y la falta de adecuación cultural de las políticas públicas. Por eso, las brechas territoriales deben entenderse como expresión de una matriz histórica de exclusión y discriminación.

3. Desigualdad educativa y laboral de las personas migrantes internacionales

En un contexto en que la movilidad humana se ha vuelto un fenómeno estructural impulsado por factores económicos, laborales, políticos, sociales y ambientales, es fundamental dar seguimiento a la integración educativa y laboral de las personas migrantes y el pleno acceso a sus derechos. Entre los instrumentos de alcance mundial más importantes que guían las políticas de integración de los migrantes internacionales, destacan el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (2018), la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares (1990) y los convenios fundamentales de la OIT, junto con la Declaración sobre Migración y Protección (2022). A nivel regional y subregional, el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, en particular su capítulo F, relativo a la migración internacional y la protección de los derechos de todas las personas migrantes, y el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile (2002), son instrumentos clave para avanzar en la inclusión plena de las personas migrantes y en el ejercicio de sus derechos.

a) Cambios migratorios en la región

América Latina y el Caribe sigue registrando una migración neta negativa. Sus saldos migratorios negativos son cada vez mayores; es decir, más personas salen (emigran) de la región que entran en esta (inmigran) (Naciones Unidas, 2025b). Sin embargo, la inmigración se ha vuelto más habitual en varios países de la región. Los flujos migratorios regionales se han diversificado, son multidireccionales y están interconectados entre países que actúan como lugares de origen, tránsito, destino y retorno. Esto ha provocado que algunos países de la región sin tradición inmigratoria hayan recibido, en las décadas de 2010 y 2020, volúmenes significativos de personas migrantes (Martínez Pizarro y Cano Christiny, 2022; CEPAL, 2023b).

En 2024, la proporción de personas migrantes¹⁵ respecto del total de la población en América Latina y el Caribe alcanzó el 2,6% (17,5 millones de personas), frente al 1,4% registrado en 2010 (8,3 millones de personas) (Naciones Unidas, 2025b). De ellas, casi la mitad eran mujeres. La participación de migrantes que nacieron en otros países de América Latina y el Caribe en el total de la población migrante en la región aumentó del 64,7% en 2010 (5,4 millones de personas) al 80,1% (14 millones de personas) en 2024 (Naciones Unidas, 2025b), debido, principalmente, a la masiva emigración desde la República Bolivariana de Venezuela. De hecho, el peso relativo de la población venezolana dentro del total de migrantes intrarregionales creció del 3,5% en 2015 al 48,5% en 2024 (Naciones Unidas, 2024b).

b) Menores niveles de acceso a la educación entre las personas migrantes internacionales

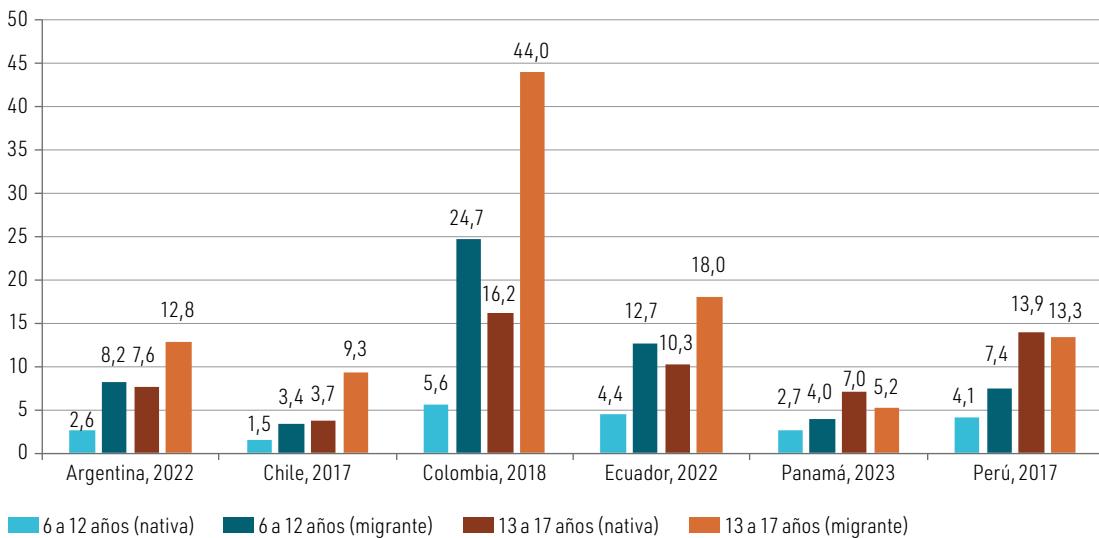
Cerca del 25% de las personas migrantes en América Latina y el Caribe son menores de 18 años, lo que representa el porcentaje más alto a nivel mundial y un aumento considerable con relación al 19% registrado en 2019 (Lederer, 2023).

¹⁵ Este término se refiere a las personas que residen en algún país de América Latina y el Caribe, pero nacieron en otro país, ya sea de fuera de la región o de la misma región.

Los datos censales de la ronda de 2020 de seis países de la región (véase el gráfico III.10) muestran una mayor exclusión educativa entre los niños, niñas y adolescentes migrantes. En este sentido, sobresale Colombia (2018), donde el 24,7% de los migrantes de 6 a 12 años no asiste a la escuela, mientras que, entre los adolescentes de 13 a 17 años, esta proporción asciende al 44%, con lo que supera en más de 27 puntos porcentuales la registrada entre sus pares nativos¹⁶. En el otro extremo se encuentra Panamá, con bajas tasas de inasistencia escolar, una brecha reducida entre niñas y niños migrantes y nativos, y una brecha invertida entre adolescentes migrantes y nativos¹⁷. Chile registra tasas de inasistencia escolar bajas en todos los grupos comparados, pero se observa una brecha pronunciada entre adolescentes migrantes y nativos, en particular entre las mujeres, seguramente por las tareas de cuidado que estas desempeñan y que dificultan su asistencia regular a la escuela. Esta situación pone de manifiesto la necesidad de implementar políticas de cuidado en contextos migratorios, con un enfoque de género que visibilice las necesidades de cuidado de la población migrante (CEPAL, 2025d).

Gráfico III.10

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



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

Entre las principales barreras para la inclusión educativa de las personas migrantes, se encuentran los procedimientos complejos y costosos para la inscripción escolar, la convalidación de estudios u homologación de títulos, y la falta de programas de nivelación, especialmente en la educación secundaria. Asimismo, constituyen barreras importantes las diferencias lingüísticas y culturales, los currículos poco inclusivos que invisibilizan la diversidad, y los episodios de discriminación o xenofobia que afectan la permanencia y el rendimiento escolar. A ello se suman diversas condiciones

¹⁶ En Colombia y el Ecuador, la mayoría de los niños, niñas y adolescentes migrantes que no asisten a la escuela provienen de la República Bolivariana de Venezuela (un 97% y un 81%, respectivamente). Según la Encuesta de Calidad de Vida 2021 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en Colombia el 20,1% de esta población no estudia, principalmente debido al desplazamiento forzado de su lugar de residencia. Esta proporción se incrementa significativamente en las zonas rurales, donde alcanza el 41% (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2022).

¹⁷ Las causas de este fenómeno, que también se observa en el Perú (2017), ameritan mayor estudio, pero pueden tener que ver tanto con las políticas públicas de integración educativa y los patrones de localización de las personas migrantes en ciudades grandes con mayor cobertura de educación secundaria como con las barreras de acceso específicas para los adolescentes nativos (por ejemplo, la necesidad de buscar trabajo tempranamente).

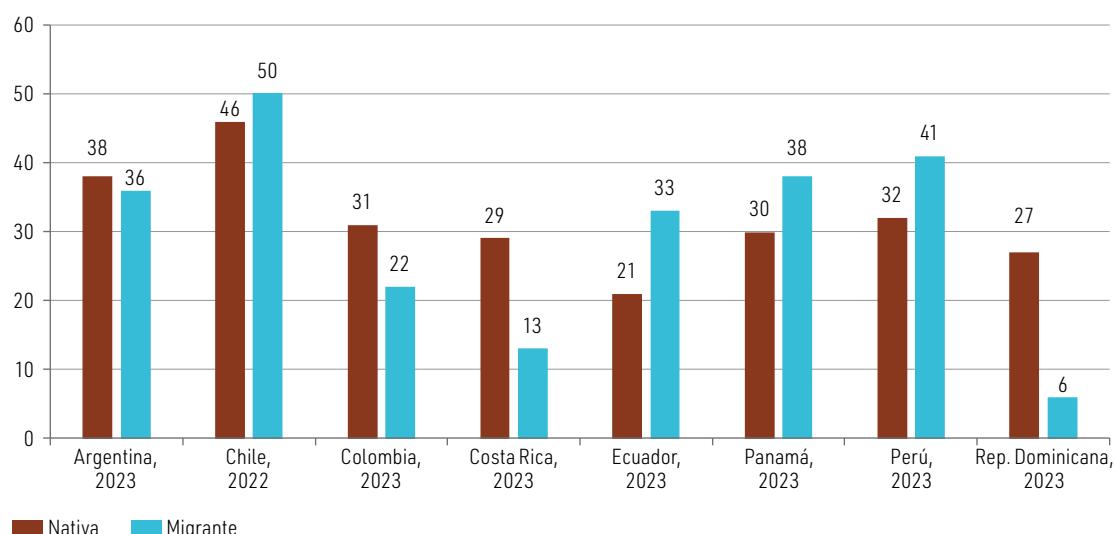
socioeconómicas adversas, como la pobreza, la falta de tiempo por la necesidad de realizar trabajo remunerado, las carencias alimentarias o la falta de transporte y materiales escolares, que también limitan la asistencia regular a las clases (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF], 2023; Lederer, 2023; Reuters, 2024).

c) Desigualdad y precariedad laboral entre migrantes internacionales

La migración internacional en la región se caracteriza por una alta proporción de personas en edad de trabajar que se desplazan principalmente en busca de oportunidades laborales con el objetivo de mejorar sus condiciones socioeconómicas y las de sus familias. Según la OIT (2024b), en la región, las personas migrantes internacionales representaban el 2,5% de la fuerza de trabajo en 2022, en comparación con el 1,5% registrado en 2013. Este peso relativo varía, y alcanza niveles más altos en Costa Rica (12%), Chile (9%), Panamá (7%), la República Dominicana (7%) y Colombia (4%). Además, las personas migrantes internacionales tienen tasas de participación laboral mayores que sus homólogas nativas (CEPAL, 2023b; Martínez Pizarro y Cano Christiny, 2022). En particular, las mujeres migrantes presentan una mayor tasa de participación laboral que las mujeres no migrantes, mientras que, en el caso de los hombres, esta diferencia no es significativa en función de su condición migratoria (Jiménez, 2023; OIT, 2015). Además, en cuatro de los ocho países analizados, la fuerza de trabajo migrante presenta perfiles con mayor nivel de escolaridad que la fuerza de trabajo nativa (véase el gráfico III.11).

Gráfico III.11

América Latina (8 países): fuerza de trabajo con 13 años de estudio o más, según condición migratoria, 2022-2023
(En porcentajes)



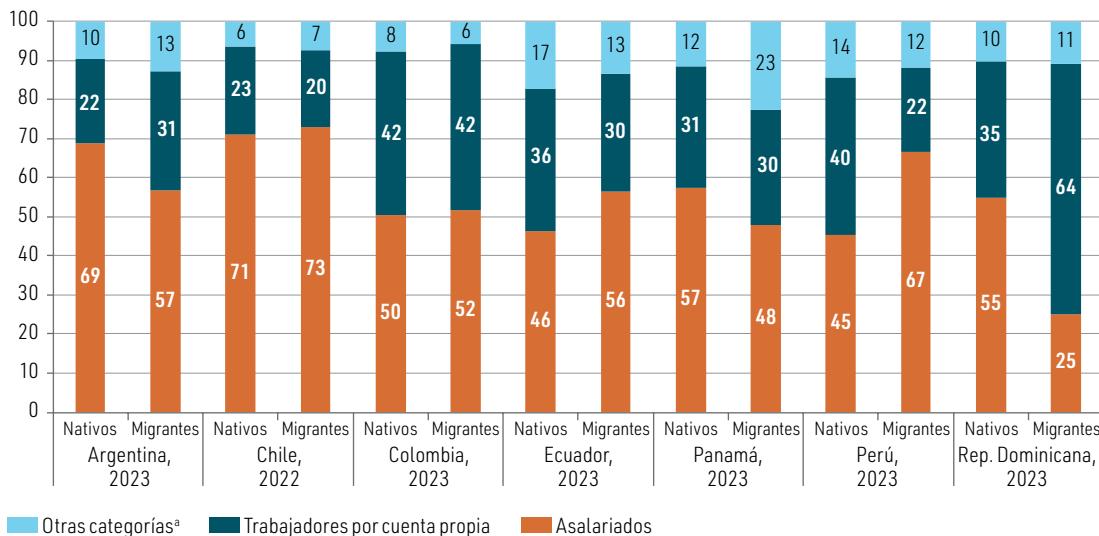
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Pese a lo que se acaba de mencionar, el porcentaje de personas migrantes asalariadas es menor que el de la población nativa, lo que indica que las primeras presentan una menor inserción en empleos formales, como se observa en el gráfico III.12. Por otro lado, se registra una elevada participación de las personas migrantes en el trabajo por cuenta propia, especialmente en la República Dominicana (64%), la Argentina (30,5%) y el Ecuador (30,3%). Esta situación puede reflejar barreras para acceder a empleos asalariados formales y el recurso a estrategias de autoempleo frente a la falta de opciones laborales estables. El trabajo doméstico remunerado

representa una vía significativa de inserción para las mujeres migrantes y un componente de las cadenas transnacionales del trabajo de cuidados, por lo que alcanza una participación superior a la observada entre la población nativa en países como Panamá (12,8%), la Argentina (8,8%) y la República Dominicana (7,6%) (véase el gráfico III.12).

Gráfico III.12

América Latina (7 países): distribución de la población ocupada por categoría ocupacional, según condición migratoria, 2022-2023
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
a Empleadores, empleados domésticos y familiares no remunerados.

El rápido envejecimiento de la población y la creciente incorporación de la mujer al mercado laboral han disparado la demanda de trabajadores para el sector de los cuidados. Frecuentemente, esta demanda es cubierta por personas migrantes, en su mayoría mujeres, y en condiciones de informalidad. La transformación de las cadenas globales de cuidados en la región, y su considerable impacto en las dinámicas de cuidados tanto en los países de origen como en los de destino hace que sea fundamental articular las políticas de cuidado con las políticas migratorias desde una perspectiva transnacional (CEPAL, 2025d).

4. Desigualdad y discriminación según condición de discapacidad

Las personas con discapacidad conforman un grupo que enfrenta situaciones diversas de discriminación y niveles considerables de exclusión, que se manifiestan en limitaciones y barreras para participar en la comunidad y acceder a la atención sanitaria, la educación, el empleo, el transporte y las tecnologías, y mayores niveles de pobreza, más exposición a situaciones de abuso y mayor vulnerabilidad ante crisis económicas, sociales, políticas o socioambientales (CEPAL, 2020, 2021, 2022c).

Esta situación de exclusión se acentúa aún más en la interseccionalidad de factores como el género, el territorio, el origen étnico y el ciclo vital. En atención a estas desigualdades y a la discriminación que experimentan, en las últimas décadas se ha forjado un marco internacional de derechos de las personas con discapacidad y un conjunto de instrumentos dirigidos a promover y proteger el ejercicio de dichos derechos (CEPAL, 2021). Asimismo, los países de la región han establecido marcos normativos y han aplicado políticas públicas en favor de las personas con discapacidad,

y se ha avanzado en la protección de sus derechos y dignidad¹⁸. En lo que atañe al tema laboral, 18 países de la región cuentan con leyes o programas que promueven la inclusión laboral de las personas con discapacidad¹⁹.

Según los datos de 28 países y territorios de la región que realizaron sus censos de población y vivienda en las rondas de 2010 y 2020 —en la mayoría de los casos, de acuerdo con los estándares de medición del Grupo de Washington sobre Estadísticas de la Discapacidad (García, 2025)—, alrededor del 6,5% de la población regional tiene algún tipo de discapacidad. Si bien esta proporción se puede considerar como una estimación mínima por las complejidades de medición señaladas en el recuadro III.3, constituye una referencia valiosa para visibilizar a las personas con discapacidad (CEPAL, 2022c y 2025g).

Recuadro III.3

Retos para elaborar estadísticas sobre las personas con discapacidad

La medición de la discapacidad puede dar lugar a estadísticas que no son comparables ni fáciles de interpretar. Los datos sobre discapacidad se recopilan con diferentes fines, como la estimación de su prevalencia en la población o la prestación de determinados servicios. Dependiendo del propósito, se generan estadísticas diferentes y, cuando la intención es medir el mismo concepto, las preguntas utilizadas pueden diferir de manera tal que limita la comparabilidad (Organización Panamericana de la Salud [OPS], 2025).

Se observan diferencias también según las fuentes de datos. Las cifras provenientes de los censos, que cubren la totalidad de la población de un país, pueden diferir de los datos de las encuestas de hogares, de encuestas específicas sobre discapacidad o de los registros administrativos. Asimismo, los datos sobre la prevalencia de la discapacidad pueden variar, aunque se utilice la misma fuente, dependiendo de cómo se define la discapacidad en los países o en un mismo país a lo largo del tiempo.

Para promover una recopilación de datos internacionalmente comparables y de calidad, en 2001 se formó, como grupo de estudio de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, el Grupo de Washington sobre Estadísticas de la Discapacidad, que elaboró una lista breve de preguntas sobre discapacidad para su uso en los censos de población y vivienda, así como en las encuestas de hogares. Estas fuentes de datos tienen restricciones presupuestarias y relacionadas con el tiempo de entrevista y el espacio disponible en los cuestionarios.

La lista breve de preguntas mide la dificultad para funcionar en seis actividades básicas universales (funciones): visión, audición, movilidad, cuidado personal, cognición y comunicación. Si las personas responden que tienen “muchísima dificultad” o que “no pueden hacer en absoluto alguna de esas acciones”, se las considera personas con discapacidad, cuyas limitaciones funcionales suponen riesgo de exclusión, por ejemplo, en la educación o el empleo, por las barreras físicas, informativas, actitudinales o institucionales de su entorno (Grupo de Washington sobre Estadísticas de la Discapacidad, 2020).

La lista breve de preguntas tiene dos limitaciones principales: i) las preguntas no son aplicables a niños y niñas menores de 5 años y no detectan a muchos niños y niñas mayores de 5 años con discapacidades que afectan a su desarrollo, y ii) no detecta a numerosas personas con discapacidad psicosocial. Estas

¹⁸ En el capítulo sobre institucionalidad de este documento, se abordan algunos rasgos de las normas relacionadas con los derechos de las personas con discapacidad.

¹⁹ Entre los países de la región que incorporaron en sus marcos normativos un porcentaje de cuotas de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad en el sector público o privado, se encuentran la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Si bien es una medida generalizada, existen dificultades en relación con el cumplimiento y el seguimiento de las cuotas de empleo. En general, no se cuenta con informes de cumplimiento completos, y, cuando existe seguimiento, se observa un incumplimiento generalizado. Por su parte, la Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Honduras, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay ofrecen incentivos directos a las empresas que incorporan trabajadores con discapacidad, entre los que destacan las desgravaciones fiscales y bonificaciones en las cuotas de la seguridad social, las subvenciones por cada persona contratada y el financiamiento para la adecuación de puestos de trabajo y la eliminación de barreras en el lugar de trabajo (Bietti, 2023).

limitaciones pueden ser subsanadas con otras herramientas del Grupo de Washington, como el módulo sobre el funcionamiento en niños y niñas y la lista ampliada de preguntas. Aunque la lista breve no detecta todos los tipos de discapacidad, incorporarla en los censos permite cuantificar las brechas de desigualdad entre personas con y sin discapacidad en materia de empleo, educación, acceso a servicios básicos y acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y su uso, así como en otras dimensiones.

También existen otros organismos que han utilizado metodologías de medición distintas de la lista breve del Grupo de Washington. En el *Informe mundial sobre la equidad en materia de salud para las personas con discapacidad*, la Organización Panamericana de la Salud (OPS), a partir del estudio sobre la carga mundial de enfermedad, indica que en 2021 “se estimaba que unos 1.300 millones de personas, es decir, el 16% de la población mundial, presentaban un grado de discapacidad importante. De estas personas, unos 142 millones tenían un grado de discapacidad grave” (OPS, 2025, p. 28). A su vez, el Banco Mundial (García Mora et al., 2021), en el documento *Inclusión de las personas con discapacidad en América Latina y el Caribe: un camino hacia el desarrollo sostenible*, indica que “con base en los datos disponibles de la última ronda de censos (21 países), existen cerca de 85 millones de personas con discapacidad en América Latina y el Caribe o alrededor de 14,7 por ciento de la población” (p. 54). Sin embargo, en estos datos no solo se considera la discapacidad, que para dicha publicación se denomina “discapacidad grave” (y que se define como quienes indicaron tener mucha dificultad para realizar la actividad o no poder realizarla), sino que también se considera a los que indican que presentan alguna dificultad para realizar la actividad, lo que, en sentido estricto, es una medida de la limitación del funcionamiento. Además, algunos de los países que se incluyen en el informe utilizan la dicotomía de “sí” y “no” en la respuesta, lo que aumenta el número resultante de personas con discapacidad (García Mora et al., 2021).

Por lo tanto, no es posible realizar una comparación directa entre las estimaciones de la OPS, las del Banco Mundial y las producidas sobre la base de la lista breve de preguntas del Grupo de Washington, debido a la naturaleza diversa de los instrumentos con que se recopilan los datos para elaborarlas.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Grupo de Washington sobre Estadísticas de la Discapacidad. (2020). *Introducción a las listas de preguntas del Grupo de Washington sobre Estadísticas de la Discapacidad*. <https://www.washingtongroup-disability.com/resources/introduccion-a-las-listas-de-preguntas-del-grupo-de-washington-sobre-estadisticas-de-la-discapacidad-445/>; Organización Panamericana de la Salud. (2025). *Informe mundial sobre la equidad en materia de salud para las personas con discapacidad*; García Mora, M. E., Schwartz Orellana, S. y Freire, G. (2021). *Inclusión de las personas con discapacidad en América Latina y el Caribe: un camino hacia el desarrollo sostenible*. Banco Mundial; y García, L. (2025). Fuentes de datos sobre las personas con discapacidad en América Latina desde un enfoque social y de derechos. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2025/53). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

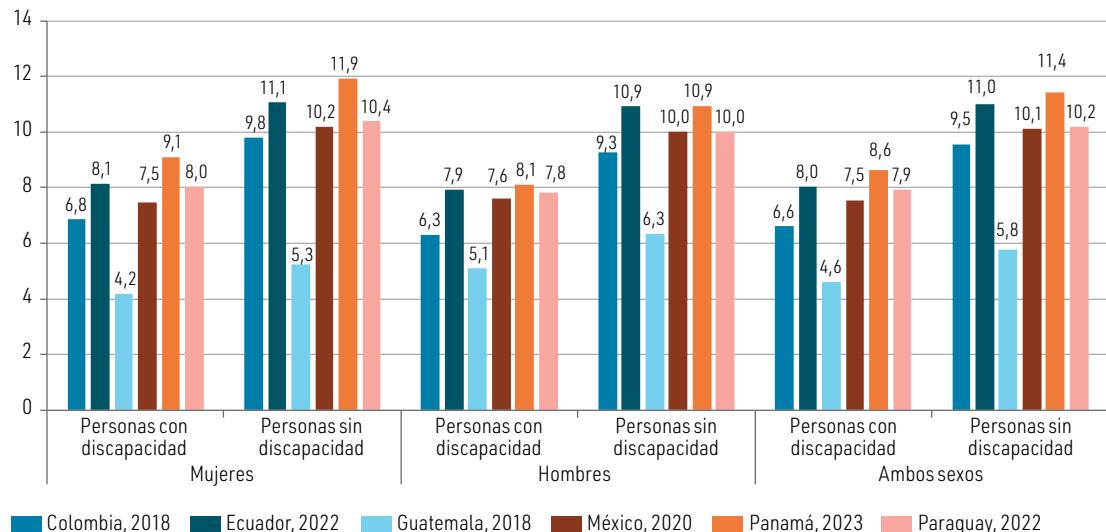
a) La desigualdad educativa entre las personas con discapacidad

Si bien prácticamente todos los países de la región cuentan con acceso universal a la educación primaria y, en menor medida, a la secundaria, persisten las barreras de acceso para las niñas, niños, adolescentes y jóvenes con discapacidad, quienes, con frecuencia, aún asisten a “escuelas especiales”, en ausencia de una enseñanza inclusiva y con accesibilidad universal. En el caso de la educación superior, hay universidades o centros de formación técnica con cuotas de matrícula para personas con discapacidad, pero el nivel de abandono es alto debido a las barreras actitudinales, físicas y económicas que encuentran durante su trayectoria educativa.

En el gráfico III.13, se advierte que las personas con discapacidad adultas (de 30 a 59 años) tienen en promedio entre uno y tres años menos de estudio que las personas sin discapacidad. En Colombia, por ejemplo, las personas con discapacidad presentan en promedio tres años menos que las personas sin discapacidad, mientras que, en Guatemala, la diferencia es de un año. La brecha de género en este indicador no es tan pronunciada.

Gráfico III.13

América Latina y el Caribe (6 países): promedio de años de estudio de la población de 30 a 59 años según condición de discapacidad y sexo, censos de la ronda de 2020
(En años de escolaridad aprobados)

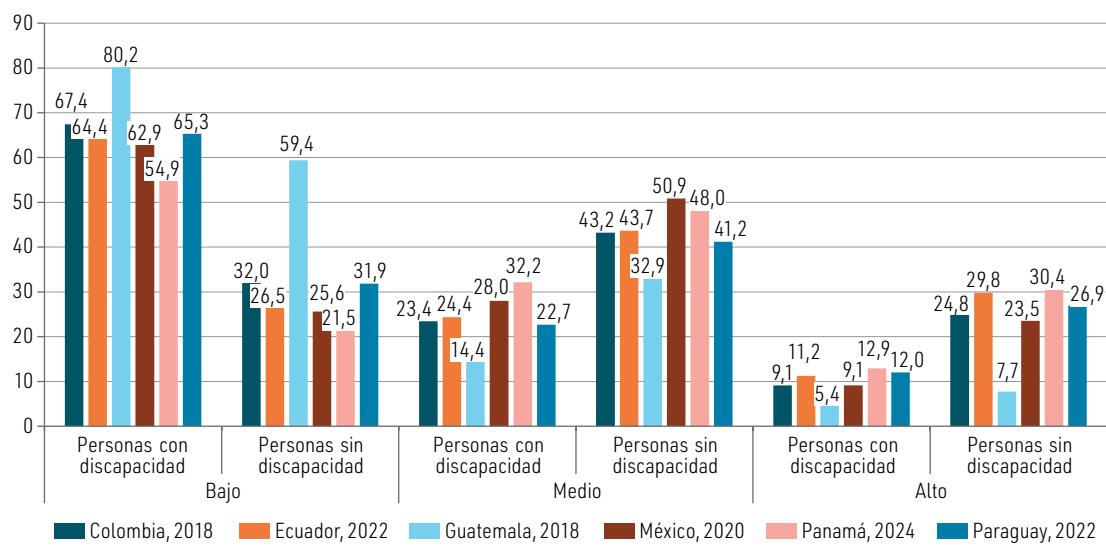


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales disponibles en el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, usando REDATAM.

Respecto de los rangos de años de escolaridad, entre el 55% y el 80% de las personas con discapacidad en Panamá y Guatemala, respectivamente, se sitúan en un nivel bajo de instrucción, mientras que solo entre el 5% y el 13% de las personas con discapacidad tienen un nivel educativo alto. En cambio, hay más personas sin discapacidad en los niveles medios de instrucción (véase el gráfico III.14).

Gráfico III.14

América Latina y el Caribe (6 países): nivel educativo de la población de 30 a 59 años según condición de discapacidad y sexo, censos de la ronda de 2020
(En porcentajes)



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

Nota: Nivel educativo bajo: 6 años de escolaridad o menos; nivel educativo medio: entre 7 y 12 años de escolaridad; nivel educativo alto: 13 o más años de escolaridad.

Si bien algunos países de la región han realizado avances importantes en materia de inclusión educativa, estos han tenido lugar principalmente en las últimas décadas (UNESCO, 2020). La falta de un sistema educativo inclusivo, basado en la accesibilidad universal y transversal, está en la base de los menores niveles de acceso a la educación y de escolaridad acumulada de las personas con discapacidad. Estas brechas generan diversos obstáculos, como la ausencia de currículos y recursos didácticos adaptados, y de capacitación específica de la comunidad docente, y la escasa adaptación curricular a las necesidades particulares de las personas con discapacidad. A ello hay que sumar las barreras físicas y arquitectónicas que impiden el acceso a los centros educativos y de formación, así como los problemas de movilidad relacionados con el traslado desde el hogar a los establecimientos (Bietti, 2023; CEPAL, 2021; Naciones Unidas, 2024c).

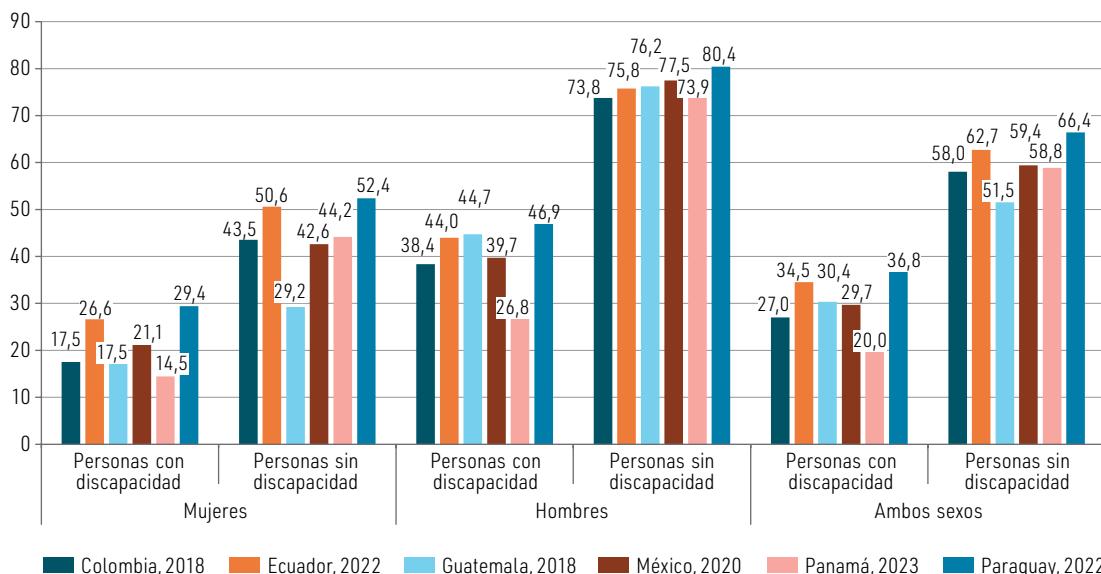
b) Las personas con discapacidad enfrentan mayores obstáculos para su inclusión laboral

A nivel mundial, alrededor de 2021, solo el 27% de las personas con discapacidad estaban ocupadas, en comparación con el 56% de las personas sin discapacidad, mientras que la tasa de desocupación de las personas con discapacidad era del 10%, frente el 8% de las personas sin discapacidad (Naciones Unidas, 2024c).

En América Latina y el Caribe, según los datos censales más recientes de seis países, menos del 40% de las personas con discapacidad forma parte de la fuerza de trabajo. Panamá registra el menor porcentaje (20%), mientras que el Paraguay presenta el porcentaje más alto (66,4%). Las mujeres con discapacidad presentan porcentajes inferiores al 30%, y la participación laboral es aún menor si se trata de mujeres con discapacidad de zonas rurales (véase el gráfico III.15).

Gráfico III.15

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



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

Las menores tasas de participación laboral entre las personas con discapacidad están relacionadas con las barreras invisibles relacionadas con la búsqueda de trabajo y la falta de accesibilidad (Bietti, 2023). Las personas con discapacidad no buscan un empleo, entre otras razones, porque: i) consideran

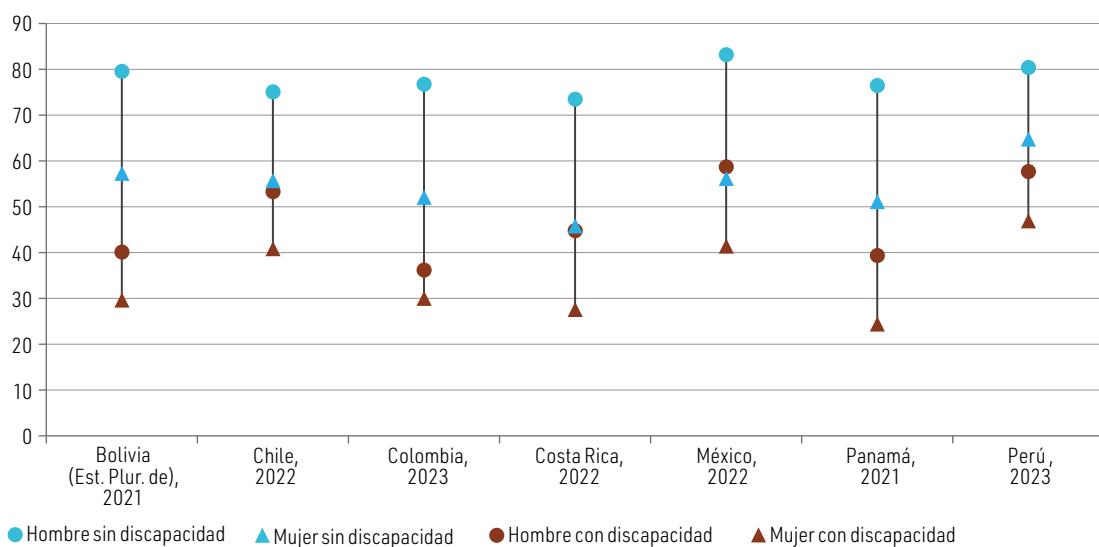
que su discapacidad es un impedimento para su potencial contratación, ii) hay dificultades de accesibilidad en edificios y transportes, iii) las familias y potenciales empleadores no se lo permiten y iv) hay actitudes negativas que las consideran no “aptas” para el trabajo (Bietti, 2023).

Otra barrera que frena la inclusión laboral de las personas con discapacidad es la interrupción de la cadena de accesibilidad desde el hogar hasta el lugar de trabajo, lo que desalienta la búsqueda de trabajo o la permanencia en este. Por su parte, el menor porcentaje de personas con discapacidad que tiene acceso a medios digitales en el hogar y puede usarlos frena la posibilidad de realizar teletrabajo y superar de ese modo las barreras físicas de desplazamiento hacia el lugar de trabajo, particularmente en ciudades pequeñas y áreas rurales. La participación laboral de las personas con discapacidad también puede ser desincentivada por los criterios de idoneidad de algunos programas de protección social, como las prestaciones monetarias no contributivas sujetas a la situación de pobreza y a la determinación de una incapacidad para trabajar. Esto hace que algunas personas con discapacidad no busquen empleo o tengan ocupaciones informales para no perder estas prestaciones monetarias (Bietti, 2023). A todo ello hay que sumar la persistente discriminación y los prejuicios hacia las personas con discapacidad que son frecuentes en los lugares de trabajo (Bietti, 2023; CEPAL, 2021; Naciones Unidas, 2024c).

La intersección con las desigualdades de género se aprecia en las enormes brechas que existen entre los hombres sin discapacidad y las mujeres con discapacidad: en torno a 50 puntos en el Estado Plurinacional de Bolivia y Panamá, y muy altas también en Chile, mientras que, en el Perú, las brechas son algo menores. Estas brechas se constatan también entre hombres y mujeres con discapacidad, ya que las mujeres presentan tasas de ocupación más bajas que los hombres (véase el gráfico III.16).

Gráfico III.16

América Latina y el Caribe (7 países): tasa de ocupación entre la población de 15 a 59 años, según situación de discapacidad y sexo, 2021-2023
(En porcentajes)



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

Cuando las personas con discapacidad cuentan con empleo, en general son trabajos más inestables e informales, particularmente en el caso de las mujeres y las personas mayores, y con frecuencia se trata de ocupaciones por cuenta propia (Bietti, 2023; CEPAL, 2016, 2021; Naciones Unidas, 2024a). Por otra parte, los salarios de las personas con discapacidad que trabajan generalmente son más bajos. En ocasiones, esto se debe a que la jornada laboral es más reducida, lo que se establece en el momento de la contratación, pero en otras, no hay factores que justifiquen un menor salario (Bietti, 2023).

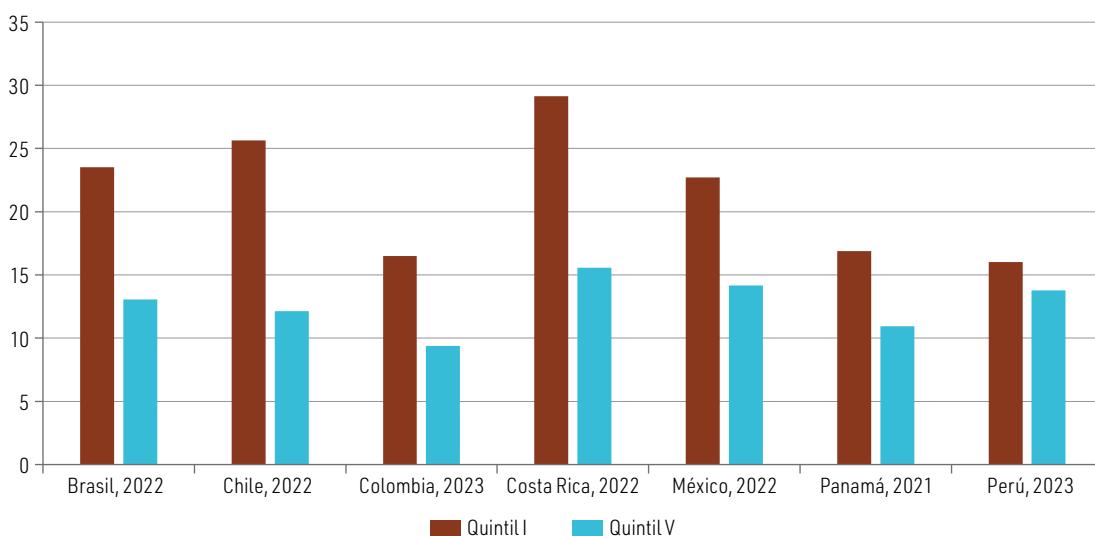
c) Exclusión educativa y laboral de las personas con discapacidad y pobreza de sus hogares

Los menores niveles educativos y la baja participación laboral, junto con la informalidad laboral generalizada, dificultan la inclusión laboral real de las personas trabajadoras con discapacidad, y su percepción de un ingreso estable y digno. Además, una importante proporción de estas personas no tiene acceso a seguros de cesantía ni a licencias de maternidad o enfermedad, y los costos asociados a los servicios de salud, como terapias, rehabilitación, apoyo y cuidados, accesibilidad, dispositivos de asistencia o modificaciones en el hogar para facilitar la movilidad, son elevados. Estos gastos adicionales pueden afectar significativamente la situación económica de las personas con discapacidad. Todo ello incide en los mayores niveles de pobreza y desigualdad del ingreso entre las personas con discapacidad. De hecho, en varios países de la región, el porcentaje de personas con discapacidad en hogares del quintil más bajo es el doble o más del porcentaje de personas con discapacidad que residen en hogares del quintil más alto (véase el gráfico III.17).

Gráfico III.17

América Latina y el Caribe (7 países): población en hogares con al menos una persona con discapacidad, según quintiles de ingresos, 2021-2023

(En porcentajes)



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

C. Síntesis y recomendaciones para la reducción de la desigualdad de género y de la que enfrentan los Pueblos Indígenas, las personas migrantes internacionales y las personas con discapacidad

Erradicar las desigualdades en materia educativa y laboral que afectan a las mujeres, los Pueblos Indígenas, las personas migrantes y las personas con discapacidad no solo resarcirá una deuda histórica y mejorará su bienestar e inclusión social, sino que también será clave para superar la trampa de alta desigualdad, y baja movilidad y débil cohesión sociales. Es necesario realizar remodelaciones institucionales y canalizar recursos para superar los déficits de acceso y de calidad de la educación y el trabajo que estos grupos han acumulado por largo tiempo, y también se necesitan distintos

tipos de políticas orientadas a eliminar las bases objetivas y subjetivas que sustentan la exclusión, la discriminación y la estigmatización a las que se enfrentan estos grupos, así como acciones para visibilizar y valorar el aporte que hacen a sus sociedades.

Las desigualdades que experimentan los grupos examinados en este capítulo tienen determinantes y expresiones socioeconómicos, pero sus raíces son la exclusión histórica y estructural, y la discriminación por razones culturales e ideológicas. Ello implica que, para reducir esta desigualdad de forma sostenida, se necesitan políticas dirigidas a elevar su nivel de vida, así como a promover una inclusión política, social, cultural e institucional efectiva, y un nuevo trato social igualitario, que, al mismo tiempo, atienda a las particularidades de estos grupos y revierta los déficits y estigmas acumulados durante largo tiempo. Asimismo, es esencial que sean escuchados y considerados en las decisiones que les atañen, mediante mecanismos formales, transparentes y representativos que incluyan el seguimiento de las acciones y la rendición de cuentas.

En el caso de las mujeres, se precisan campañas y normas para eliminar los estereotipos y las prácticas discriminatorias de género que restringen las opciones formativas y laborales de las personas, junto con incentivos de diferente tipo, incluidas cuotas, para aumentar su representación en las carreras y ocupaciones de CTIM y diversificar la representación de género en las carreras y las ocupaciones relacionadas con los cuidados.

En materia de cuidados, hace falta: i) implementar programas y mecanismos de formalización, capacitación y reconocimiento de habilidades y competencias de quienes trabajan en los cuidados, especialmente en ocupaciones no profesionalizadas, como el trabajo doméstico remunerado y los cuidados personales e institucionales; ii) adoptar el Marco de las 5 R para el trabajo de cuidados decente (OIT, 2024a), que promueve el reconocimiento, la reducción y redistribución del trabajo de cuidados no remunerado, así como la recompensa y representación de las trabajadoras y los trabajadores del cuidado en el marco del trabajo decente, y iii) aplicar políticas de desarrollo productivo que incorporen la ciencia, la tecnología y la innovación, la extensión tecnológica, la transformación digital y el emprendimiento en la economía y el sector de los cuidados, lo que contribuirá a reducir la segregación ocupacional, elevar la calidad de los servicios prestados y dignificar el trabajo de quienes se dedican a estas labores. Estas medidas deben responder a las necesidades y derechos tanto de las personas que brindan cuidados como de quienes los reciben, y garantizar así su acceso a mejores oportunidades de desarrollo profesional (CEPAL, 2024b, 2025c; CEPAL et al., 2025; OIT, 2024a).

En el caso de los Pueblos Indígenas, cabe partir por reconocer el valor existencial y la defensa de sus territorios ancestrales, atender a su diversidad territorial, cultural y sociopolítica, y garantizar el ejercicio de los derechos colectivos reconocidos. Para garantizar su inclusión educativa, hay que ampliar significativamente las oportunidades en los propios territorios indígenas mediante el aumento y el mejoramiento de la infraestructura, la conectividad digital y el apoyo específico a docentes bilingües y con formación intercultural en los territorios ancestrales y de mayor concentración indígena. Asimismo, cabe implementar programas especiales para fortalecer la formación técnica intercultural orientada a actividades sostenibles, adaptada a las realidades locales, y que integre saberes tradicionales, prácticas de cuidado, manejo ambiental, agroecología y modelos de emprendimiento colectivo que permitan el arraigo al territorio. Son pertinentes, asimismo, los programas de formación a distancia o de traslado a centros educativos cuando la dispersión hace inviable la existencia de infraestructura.

En las grandes ciudades y centros urbanos, es urgente diseñar políticas específicas para estudiantes indígenas urbanos que reconozcan su identidad cultural y su contexto diferenciado. Estas deben incluir la ampliación de oportunidades para acceder a la educación superior y al empleo formal mediante acciones afirmativas como cuotas o becas específicas. También se deben implementar medidas de acción afirmativa en el mercado laboral urbano, articuladas con programas educativos que incorporen un enfoque intercultural.

Las políticas dirigidas a las personas migrantes internacionales deben ser integrales, tener en cuenta la diversidad de perfiles migratorios y estar alineadas con los compromisos internacionales que promueven una movilidad segura, ordenada y regular. En materia de inclusión educativa, hay que implementar mecanismos ágiles de convalidación de estudios y reconocimiento de títulos, educación acelerada, programas de nivelación, y escuelas con jornada extendida que ofrezcan refuerzo académico y apoyo psicosocial para reducir el abandono y el rezago, así como cursos del idioma local, reconocimiento de la diversidad cultural, cupos en universidades, ayudas económicas y subsidios para materiales y transporte. Además, es esencial contar con protocolos contra el acoso específicos para migrantes, y promover los currículos interculturales y la sensibilización de la comunidad docente en materia de diversidad cultural.

Para avanzar en la inclusión laboral de las personas migrantes, hay que implementar programas de orientación para la búsqueda de empleo; facilitar el acceso de las personas migrantes a programas nacionales y locales de empleo y emprendimiento, y promover la certificación de competencias, las estrategias de formalización y el desarrollo de habilidades técnicas. Además, se debe garantizar el acceso a la protección social, incluidos los seguros de desempleo, y promover condiciones laborales justas que aseguren el derecho al trabajo decente. Es necesario también promover políticas de integración que combatan la estigmatización, la xenofobia, la violencia y la discriminación, mediante campañas y capacitaciones que valoren la diversidad cultural y el aporte de las personas migrantes. La regularización migratoria, aunque no es suficiente por sí sola, es una condición clave para la integración educativa y laboral de las personas migrantes, y debe fortalecerse en el marco de una gobernanza basada en derechos que garantice los desplazamientos seguros, ordenados y regulares.

En el caso de las personas con discapacidad, es fundamental asegurar su acceso a una educación inclusiva y adaptada a sus necesidades, que elimine prejuicios y prácticas discriminatorias en el mundo del trabajo y apoye de manera especial la incorporación de las personas con discapacidad a la fuerza de trabajo y la protección de sus derechos como trabajadores. Los programas de subvenciones e incentivos financieros a empresas, instituciones y particulares para la contratación de personas con discapacidad, y el establecimiento de cuotas para trabajadores con discapacidad son aspectos esenciales de la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Asimismo, para que puedan ejercer su derecho al trabajo en igualdad de condiciones, es fundamental adoptar medidas efectivas para que se realicen los ajustes razonables necesarios.

Bibliografía

- Abdulkadri, A., John-Aloye, S., Mkrtchyan, I., Gonzales, C., Johnson, S. y Floyd, S. (2022). Addressing gender disparities in education and employment: a necessary step for achieving sustainable development in the Caribbean. *Serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe* (109) (LC/TS.2022/114-LC/CAR/TS.2022/3). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Abramo, L., Trucco, D., Ullmann, H. y Espejo, A. (2021). Jóvenes y familias: políticas para apoyar trayectorias de inclusión. *Serie Políticas Sociales* (241) (LC/TS.2021/138). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Bietti, M. F. (2023). Personas con discapacidad e inclusión laboral en América Latina y el Caribe: principales desafíos de los sistemas de protección social. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/23). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (s.f.). *Índice de feminidad de la pobreza para la población entre 20 y 59 años, 2001-2023*. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. <https://oig.cepal.org/es/perfil-estadistico?id=2289&country=LAC#indicators>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2013). *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/L.3697).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)).

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2017). *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021). Personas con discapacidad y sus derechos frente a la pandemia de COVID-19: que nadie se quede atrás. *Informes COVID-19*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022a). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/15-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022b). *La sociedad del cuidado: horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género* (LC/CRM.15/3).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022c). *Los impactos sociodemográficos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe* (LC/CRPD.4/3).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023a). *La igualdad de género y la autonomía de las mujeres y las niñas en la era digital: aportes de la educación y la transformación digital en América Latina y el Caribe* (LC/MDM.64/DDR/1/Rev.1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023b). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/18-P/Rev.1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023c). *Participación de las mujeres en la toma de decisiones en América Latina y el Caribe*. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. <https://oig.cepal.org/es/documentos/participacion-mujeres-la-toma-decisiones-america-latina-caribe>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023d). Matrimonios infantiles y uniones tempranas: desigualdad y pobreza en mujeres, niñas y adolescentes de América Latina y el Caribe. *Boletín Igualdad de Género* (1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024a). *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas* (LC/SES.40/3-P/-*).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024b). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/21-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024c). *Población, desarrollo y derechos en América Latina y el Caribe: segundo informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/CRPD.5/3).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025a). *Acción para la igualdad, el desarrollo y la paz en América Latina y el Caribe: informe regional sobre el examen de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing a 30 años de su aprobación en sinergia con la implementación de la Agenda Regional de Género* (LC/MDM.66/5).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025b). *América Latina y el Caribe 2030 a cinco años de la meta: ¿cómo gestionar las transformaciones para acelerar el progreso?* (LC/FDS.8/3).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025c). *Compromiso de Tlatelolco: una década de acción para el logro de la igualdad sustantiva de género y la sociedad del cuidado*. <https://conferenciamujer.cepal.org/16/es/documentos/compromiso-tlatelolco>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025d). *La sociedad del cuidado: gobernanza, economía política y diálogo social para una transformación con igualdad de género* (LC/CRM.16/3).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025e). *Repositorio sobre uso del tiempo de América Latina y el Caribe: "Sistemas de información: transformar datos en información, información en conocimiento y conocimiento en decisión política"*. <https://oig.cepal.org/es/infografias/repositorio-uso-tiempo-america-latina-caribe-2025>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025f). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/26-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025g). *Las personas con discapacidad: de la visibilidad estadística al ejercicio de derechos* (LC/MDP.6/3).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025h). *Hacia la igualdad sustantiva de género y la sociedad del cuidado: actuar con sentido de urgencia para garantizar el derecho de las mujeres y las niñas a una vida libre de violencia. Violencia Femicida en Cifras: América Latina y el Caribe* (4).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Organización Internacional del Trabajo. (2025). *Lineamientos para políticas de cuidado desde una perspectiva de género, territorial e interseccional* (LC/CRM.16/4).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. (2025). *La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda Regional de Género en América Latina y el Caribe: indicadores de género a 2024* (LC/TS.2025/8).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe. (2020). *Los pueblos indígenas de América Latina - Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial. Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/47).

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización Internacional del Trabajo. (2023). Desafíos y oportunidades para la inclusión laboral de las personas jóvenes y la redistribución del trabajo de cuidados. *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe* (29) (LC/TS.2023/197).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización Internacional del Trabajo. (2025). *Economía del cuidado y trabajo decente: escenarios y recomendaciones para América Latina y el Caribe*.
- Del Popolo, F. (Ed.) (2017). *Los pueblos indígenas en América (Abya Yala): desafíos para la igualdad en la diversidad*. Libros de la CEPAL (151) (LC/PUB.2017/26). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Del Popolo, F., Oyarce, A. M., Ribotta, B. y Rodriguez, J. (2007). Indigenous peoples and urban settlements: spatial distribution, internal migration and living conditions. *Serie Población y Desarrollo* (78) (LC/L.2799-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. (2020). *Violencia contra mujeres y niñas en el espacio digital: lo que es virtual también es real*.
- Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. (2025). *Brechas de género en STEM: una mirada al sector energético*.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2023). *El rostro cambiante de la niñez migrante en América Latina y el Caribe: una región como ninguna otra*.
- García, L. (2025). Fuentes de datos sobre las personas con discapacidad en América Latina desde un enfoque social y de derechos. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2025/53). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- González, D. y Stang, M. (2014). Las personas con discapacidad en América Latina a 20 años de los consensos de El Cairo: la necesidad de información para políticas y programas. *Notas de Población* (99) (LC/G.2628-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2022). *Caracterización de la niñez y adolescencia migrante venezolana en Colombia*.
- Jiménez, F. (2023). Cambios en el mundo del trabajo: mecanismos de inserción laboral de los trabajadores migrantes. En A. Vera Riverón y K. Martínez (Coords.), *Memoria del Seminario Internacional: Migración Laboral en América Latina y el Caribe*, 163-176). Instituto Nacional de Migración, Organización Internacional del Trabajo y Organización Internacional para las Migraciones.
- Jones, F. y Serieux-Lubin, L. (2018). Disability, human rights and public policy in the Caribbean: a situation analysis. *Serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe* (64) (LC/CAR/TS.2017/12-LC/TS.2017/151).
- Lederer, E. M. (2023, 7 de septiembre). *A record numbers of children are on the move through Latin America and the Caribbean, UNICEF says*. AP News. <https://apnews.com/article/9dbc775af50120a72d8a56d81326ceb0>
- Martínez Pizarro, J. y Cano Christiny, M. V. (Eds.) (2022). Sobre las contribuciones de la migración al desarrollo sostenible: estudios en países seleccionados. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/195). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Massey, D. S. y N. A. Denton (1988). The dimensions of residential segregation. *Social Forces*, 67(2). 281–315. <https://doi.org/10.2307/2579183>
- Naciones Unidas. (1990). *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares* (A/RES/45/158).
- Naciones Unidas. (2006). *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* (A/RES/61/106).
- Naciones Unidas. (2018). *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*. (A/RES/73/195).
- Naciones Unidas. (2024a). *Transformar los sistemas de cuidados en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y Nuestra Agenda Común*. Documento de política del sistema de las Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (2024b). *International Migrant Stock 2024* [base de datos]. <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>
- Naciones Unidas. (2024c). *Disability and Development Report 2024: accelerating the realization of the Sustainable Development Goals by, for and with persons with disabilities*. Advance unedited version.
- Naciones Unidas. (2025a). *Treinta años de aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing: su potencial para las mujeres y las niñas con discapacidad. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad*, Heba Hagrass (A/HRC/58/56).
- Naciones Unidas. (2025b). *International Migrant Stock 2024: Key facts and figures*. Advance unedited version. (UN DESA/POP/2024/DC/NO. 13).
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2016). *Measuring Gender Equality in Science and Engineering: The SAGA Science, Technology and Innovation Gender Objective List (STI GOL)*.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2020). *Informe de seguimiento de la educación en el mundo, 2020: inclusión y educación: todos y todas sin excepción*.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2022). *Garantizar el derecho a la educación de personas en movilidad: análisis de avances y desafíos en sistemas de información y marcos normativos en Colombia, Perú y Ecuador*.

- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). *La encrucijada de la educación en América Latina y el Caribe. Informe regional de monitoreo ODS4-Educación 2030*.
- Organización Internacional del Trabajo. (2015). *ILO global estimates on migrant workers: results and methodology. Special focus on migrant domestic workers*. http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_436343/lang--es/index.htm
- Organización Internacional del Trabajo. (2020). *Nadie se queda atrás, ni ahora, ni nunca: personas con discapacidad en la réplica al COVID-19*.
- Organización Internacional del Trabajo. (2023). *Estrategia regional de la OIT de migración laboral y movilidad humana en América Latina y el Caribe 2023-2030*.
- Organización Internacional del Trabajo. (2024a). *Resolución relativa al trabajo decente y la economía del cuidado* (ILC.112/Resolución V).
- Organización Internacional del Trabajo. (2024b). *ILO Global Estimates on International Migrant Workers: International Migrants in the Labour Force. Fourth edition*.
- Organización Internacional del Trabajo. (2024c). Simulador de la OIT de inversiones en políticas de cuidados. *Nota Técnica* (versión 2.0).
- Pedrero, M. (2023). Hacia una recuperación económica transformadora de América Latina-Abya Yala: desafíos para garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/35). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Programa Regional de la Iniciativa Spotlight para América Latina. (2022). *Estudio sobre la calidad de la medición del femicidio/feminicidio y las muertes violentas de mujeres por razones de género*.
- Reuters. (2024, 15 de mayo). *UN sees number of young migrants crossing the dangerous Darien Gap up by a third*. <https://www.reuters.com/world/americas/un-sees-number-young-migrants-crossing-dangerous-darien-gap-up-by-third-2024-05-16/>
- Valenzuela, M. E., Scuro, M. L. y Vaca Trigo, I. (2020). Desigualdad, crisis de los cuidados y migración del trabajo doméstico remunerado en América Latina. *Serie Asuntos de Género* (158) (LC/TS.2020/179). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CAPÍTULO

IV

Institucionalidad y gasto social para hacer frente a la desigualdad

Introducción

- A. Características de la institucionalidad social para implementar políticas de inclusión y antidiscriminación
- B. Evolución del gasto social en el período 2000-2024
- C. Comentarios finales

Bibliografía

Anexo IV.A1

Introducción

América Latina y el Caribe, la región con mayor desigualdad del mundo, es escenario de complejos desafíos relacionados con la discriminación y la institucionalidad necesaria para enfrentarla. Las grandes brechas en el acceso al bienestar y al goce efectivo de derechos que caracterizan a los países de la región no afectan con la misma intensidad a todas las personas y grupos de población. Aun cuando persisten grandes retos, esta situación ha tendido a tomarse en cuenta en las distintas dimensiones que conforman la institucionalidad social de los países, mediante la adopción de normas, marcos organizacionales e instrumentos de gestión, y la asignación de recursos financieros para atender las necesidades diferenciales de grupos específicos de la población.

Una institucionalidad social sólida permite desarrollar políticas sociales transformadoras y de calidad, es decir, centradas en la garantía efectiva de derechos y caracterizadas por atributos como efectividad, eficiencia, sostenibilidad, suficiencia, participación social, rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información (Martínez, 2019; Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2023a). Esa institucionalidad social exige consolidar capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP), con el fin de emprender acciones transformadoras y gestionar la articulación con los distintos actores, usando el diálogo social como instrumento de coordinación, persuasión, gestión de conflictos y generación de consensos, y con capacidades de planificación y anticipación para una gobernanza funcional y eficaz (CEPAL, 2024a; Salazar-Xirinachs, 2023; Salazar-Xirinachs y Boeninger Sempere, 2025). Para la consolidación de dichas capacidades TOPP, no basta con disponer de reglas, estructuras y procedimientos; también es preciso contar con una capacidad orientada a administrar lo existente, adaptarse con rapidez, anticipar disruptiones y liderar transformaciones estructurales en el ámbito social (Salazar-Xirinachs y Boeninger Sempere, 2025). A esto se suma la disponibilidad, suficiencia y capacidad de ejecución de recursos destinados a la inversión social.

La especialización de la institucionalidad social para atender a grupos específicos de población refleja un compromiso creciente de los países con la lucha contra la discriminación, mediante la adaptación de la acción pública a las necesidades de dichos grupos, y la mitigación de los motivos y las dinámicas que los ponen en una situación de vulnerabilidad y desventaja. Dicha institucionalidad precisa contar con la flexibilidad y capacidad de articulación necesarias entre una diversidad de instancias y objetivos sectoriales, para adaptarse a las especificidades, incorporando el enfoque de derechos de manera transversal en los distintos procesos y unidades de gestión de la administración pública.

En este capítulo se examinan elementos de la institucionalidad social, con especial foco en las políticas orientadas a reducir la desigualdad. En la sección A, sobre la base de información oficial disponible, se presenta un análisis de algunas características de la institucionalidad social dedicada a atender grupos específicos de la población que sufren algún tipo de discriminación. En la sección B se analiza la evolución del gasto social, sobre la base de las estadísticas de finanzas públicas de 17 países de América Latina (2000-2024) y 7 países del Caribe (2008-2024), incluidas las tendencias respecto del PIB, por persona y por funciones, siguiendo la Clasificación de las Funciones del Gobierno (CFG). En esta sección también se presenta un análisis del efecto redistributivo de las transferencias públicas, como una manera de aproximar su impacto sobre el bienestar y la desigualdad. Por último, en la sección C se plantean algunos comentarios finales.

A. Características de la institucionalidad social para implementar políticas de inclusión y antidiscriminación

La institucionalidad social dedicada a combatir la exclusión y la discriminación en general, y a proteger los derechos y el bienestar de grupos específicos de la población ha tenido notables progresos en las dimensiones jurídico-normativa y organizacional. Junto con los avances en la ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos, los países han mejorado sus marcos normativos a nivel constitucional y de la legislación nacional específica, al tiempo que en los gobiernos se puede observar la existencia de instancias especializadas en la tarea de velar por los derechos de dichos grupos. A su vez, en el ámbito técnico-operativo se destacan grandes avances en relación con la visibilidad estadística de dichas poblaciones. No obstante, persisten desafíos importantes para dotar a este andamiaje institucional de más recursos técnicos, humanos y financieros, así como de una mejor coordinación para fortalecer la capacidad de los Estados para combatir la discriminación de manera más sistemática y consolidar capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) en el área social.

La existencia de marcos jurídicos y estructuras organizacionales constituye un necesario punto de partida, que debe complementarse con capacidades institucionales TOPP para alcanzar los resultados esperados. Así, su efectividad depende de que se cuente con capacidades técnicas (institutos de estadística capaces de producir y analizar datos desagregados y mecanismos de evaluación de impacto), operativas (sistemas de gestión interinstitucional, presupuestos programáticos y dispositivos de seguimiento en tiempo real), políticas (acuerdos multipartidarios que aseguren continuidad, rectorías con legitimidad y mecanismos de participación social) y prospectivas (escenarios de riesgo, planificación a mediano y largo plazo, integración de tendencias demográficas y tecnológicas).

Para dar cuenta de la forma y las capacidades con que los países enfrentan la desigualdad y la discriminación es preciso analizar las características de la institucionalidad que sustenta las políticas que tienen por objeto atender las necesidades, exclusiones y discriminaciones que afectan a las poblaciones tradicionalmente vulneradas que se describen en el capítulo III: mujeres, Pueblos Indígenas, personas afrodescendientes, personas con discapacidad y personas migrantes. A estas se suman las políticas que buscan mitigar desigualdades a lo largo del ciclo de vida, orientadas a niñas, niños y adolescentes, personas jóvenes y personas mayores.

1. Elementos del marco jurídico-normativo de las políticas orientadas a reducir la desigualdad y protección de segmentos específicos de la población

Una primera mirada a los textos constitucionales y marcos legislativos de los países de América Latina y el Caribe con respecto a normas sobre igualdad, no discriminación y protección de derechos para grupos poblacionales tradicionalmente más vulnerables muestra que las Constituciones de los 33 países de la región incorporan el principio de igualdad y no discriminación. Mientras en 19 países esta garantía se presenta de forma general, en 14 países se hace explícita la prohibición de discriminación

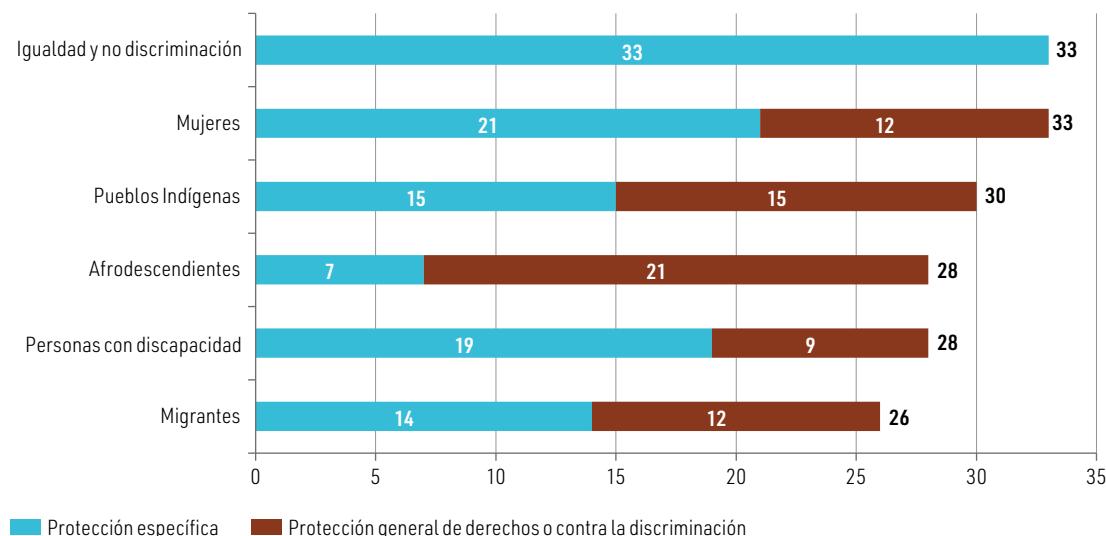
por motivos como sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua y religión. Cabe mencionar que todos los países han ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, lo que otorga un marco internacional de protección al principio de igualdad y no discriminación, al tiempo que 15 países han adoptado el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Destaca también el hecho de que solo 15 países hayan ratificado el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) y el Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (Revisado), 1949 (núm. 97) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)¹.

Al examinar la protección específica de algunas poblaciones, se observan grandes diferencias entre los textos constitucionales. En los 33 países de la región se garantiza la igualdad ante la ley y se prohíbe la discriminación por sexo de manera genérica (véase el gráfico IV.1A). A su vez, en 21 Constituciones se consagran explícitamente derechos específicos de las mujeres, y en algunas también se señalan dimensiones y ámbitos particulares, como la participación política, la maternidad o el trabajo, entre otros. Cabe destacar que en 6 de estos 21 países (Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guyana y Paraguay) se reconoce explícitamente la garantía de los derechos de las mujeres (Huckerby, 2012).

Gráfico IV.1

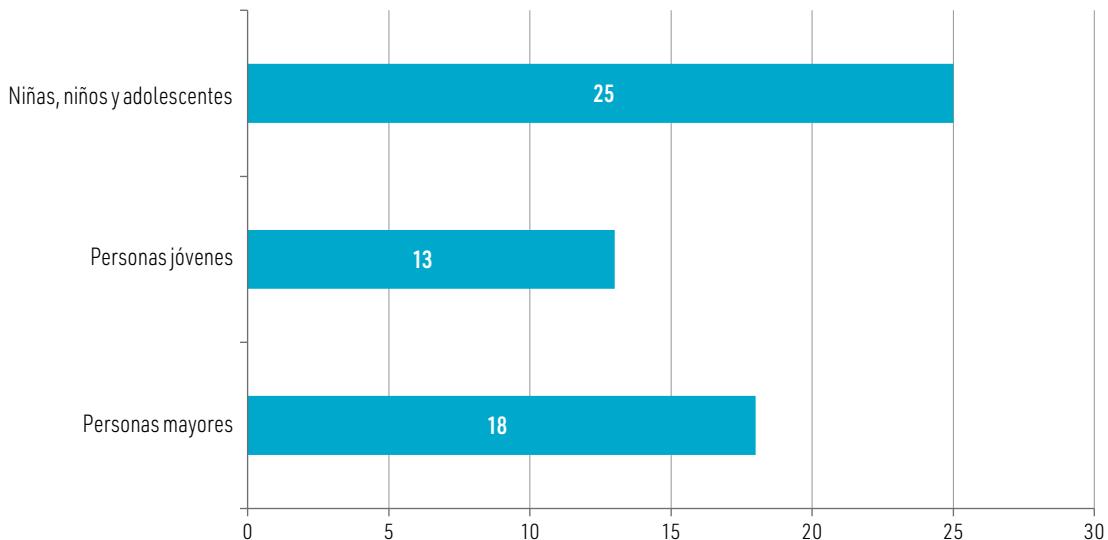
América Latina y el Caribe (33 países)^a: marco constitucional de las políticas de igualdad, no discriminación y protección de segmentos específicos de la población
(En número de países)

A. Según segmentos de población



¹ Véanse más detalles en la base de datos sobre Institucionalidad Social para América Latina y el Caribe (<https://dds.cepal.org/bdips/dim11.php>) y en el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL (<https://oig.cepal.org/es/indicadores?id=2293>).

B. Según ciclo de vida



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Fondo de Población de las Naciones Unidas. (2020). Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: retos para la inclusión. *Documentos de Proyectos* (LC/PUB.2020/14); Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). *Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: un acercamiento a las realidades sociales y territoriales en el mundo rural* (LC/TS.2024/136); y Oyarce Pisani, A. M. (2025). Panorama de la institucionalidad social de los Pueblos Indígenas y su aporte a la cohesión social de América Latina. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2025/31). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

^a Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas (Las), Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

La igualdad y no discriminación por motivos de raza y etnia también se mencionan de forma explícita en 30 países en el primer caso y en 28 países en el segundo. Además, en 15 países, los textos constitucionales reconocen explícitamente a los Pueblos Indígenas como sujetos de derechos, a veces mediante la especificación de ámbitos como el reconocimiento de tierras o cuotas parlamentarias, y en 7 países se protegen explícitamente los derechos de las personas afrodescendientes. Como se detalla a continuación, junto con las referencias en los textos constitucionales, en los países existen diversos cuerpos legales que buscan reconocer derechos y proteger a las poblaciones mencionadas ante la discriminación.

En cuanto a las personas con discapacidad, en las Constituciones de 19 de los 33 países se incluyen menciones explícitas que reconocen sus derechos o necesidades particulares (desde rehabilitación hasta cuidados especializados), mientras que en otras 9 solo se incorpora de forma genérica la no discriminación por motivo de discapacidad. Por su parte, las personas migrantes se mencionan explícitamente en los textos constitucionales de 14 países, lo que incluye la igualdad de derechos y deberes (con las limitaciones que establezca cada Constitución), mientras que otros 12 países incluyen únicamente garantías genéricas contra la discriminación con independencia del lugar de origen, lo que abarca a las personas migrantes, procedentes tanto de otros lugares del mismo país como del exterior.

En lo que respecta a la consideración del ciclo de vida en la Constitución, 25 de los 33 países se refieren en particular a la protección de niñas, niños y adolescentes, mientras que solo 18 mencionan los derechos de las personas mayores. Asimismo, 13 países mencionan a las personas jóvenes como un grupo específico diferenciado del de niñas, niños y adolescentes, y les otorgan derechos y reconocimiento particular (véase el gráfico IV.1B).

Además de las referencias en los textos constitucionales, en los países de la región existen diversos cuerpos legales específicos con los que se busca reconocer derechos y proteger a las poblaciones mencionadas ante la discriminación. Así, al analizar la legislación específica sobre la discriminación contra la mujer, se observa que 12 países de América Latina cuentan con leyes de igualdad entre hombres y mujeres. Sin embargo, aun cuando los países de la región han avanzado en la adopción de normativa que garantiza derechos fundamentales de las mujeres, como a una vida libre de violencia, a la participación política y a la paridad, y, más recientemente, el derecho al cuidado, persiste una legislación discriminatoria hacia las mujeres en distintos ámbitos de la vida pública y privada².

Con respecto a las personas con discapacidad, que, de acuerdo con los datos censales de la ronda de 2020 para 28 países y territorios mencionados en el capítulo III, en 2020 representaban el 6,5% de la población latinoamericana y caribeña (CEPAL, 2025c), 28 países cuentan con legislación específica, adoptada en tres olas legislativas marcadas por hitos internacionales y procesos sociales. Entre las décadas de 1980 y 1990, se dio el primer impulso con la promulgación de normas pioneras en la Argentina (1981), Costa Rica y Guatemala (ambos en 1996) y Colombia (1997). La segunda ola, que también fue la más significativa, se dio entre 2010 y 2015, impulsada por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que entró en vigor en 2008, y marcó un giro desde un enfoque médico y centrado en la salud hacia uno de derechos humanos, con la adopción de leyes en al menos 15 países de la región. Por último, a partir de 2021 se inició una tercera ola, con leyes en Barbados (2025), Belice (2024), El Salvador (2021) y Venezuela (República Bolivariana de) (2024), que incorporan nuevos desafíos, como la accesibilidad digital, la gestión del riesgo y la interseccionalidad. Asimismo, son notables los casos de países que han actualizado su legislación sobre discapacidad, como Colombia, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de), cuyas primeras leyes datan de 1997, 1999 y 2007, respectivamente, y se reformaron en 2013, 2016 y 2024.

Al analizar los contenidos de la normativa sobre personas con discapacidad, se constata que 25 países abordan la promoción laboral, incorporando en algunos casos cuotas de contratación, 24 países buscan asegurar la accesibilidad física a espacios, 16 países optan por garantizar la autonomía y el acceso a la toma de decisiones, incluido el derecho a votar y ser elegido, y en 15 países se plantea la protección frente a la violencia y el abuso contra personas con discapacidad.

Las personas migrantes están protegidas mediante legislación específica en los 33 países de la región analizados, con leyes de servicios de extranjería o procesos especializados de protección. Sin embargo, existe heterogeneidad con respecto a los derechos sociales y políticos que protegen tanto a emigrantes como a inmigrantes en los distintos países.

En el caso de los Pueblos Indígenas, las personas que se identifican como pertenecientes a ellos representan un 10,4% del total de la población regional, lo que equivale a 58,5 millones de personas (CEPAL, 2024b). En la región, 18 de los 33 países cuentan con una legislación específica. Históricamente, se observa una primera etapa desde fines de los años setenta hasta mediados de la década de 1990, en la que se establecen marcos generales de reconocimiento y promoción de los derechos de los Pueblos Indígenas. Esta etapa incluye la aprobación de leyes fundacionales en el Brasil (1973), Costa Rica (1977), Dominica (1978) y la Argentina (1985), lo que marcó las primeras menciones al reconocimiento de derechos colectivos y territoriales de esta población. Una segunda etapa, entre 1995 y 2010, muestra un impulso significativo en la región y coincide con la adopción del Convenio núm. 169 de la OIT por parte de varios países y con reformas constitucionales que reconocen la plurinacionalidad o multiculturalidad. En este período se promulgan normas como la Ley núm. 19253 en Chile (1993), la Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los

² Véase información más detallada en el repositorio normativo del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL (https://oig.cepal.org/es/listado-politicas-de-igualdad?type%5B10%5D=10&date_from=&date_to=), donde se abordan en detalle los avances legislativos de la región en el caso de las mujeres, según los ejes de autonomía económica, física y en la toma de decisiones. También puede encontrarse un análisis exhaustivo de la normativa y los planes sobre igualdad de género en CEPAL (2019a, 2025b).

Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz (núm. 445) en Nicaragua (2002), y la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas en la República Bolivariana de Venezuela (2005). Un tercer momento relevante se observa a partir de 2010 y se vincula a procesos de descentralización, justicia indígena y fortalecimiento de derechos territoriales y de gobernanza. El Estado Plurinacional de Bolivia es el caso más emblemático, ya que entre 2008 y 2020 se aprobó un conjunto de leyes enmarcadas en un nuevo orden constitucional. Colombia, el Ecuador y el Perú también han avanzado en la institucionalización de derechos a través de leyes sobre jurisdicción especial indígena, uso de territorios ancestrales y acceso a servicios con pertinencia cultural. El caso de Panamá es particularmente interesante, ya que este fue el primer país de la región en adoptar legislación vinculada a los Pueblos Indígenas en 1938, pero también tiene una trayectoria legislativa robusta, al contar con normativa publicada en 1983, 1996, 1997, 2000, 2013 y 2020 (Oyarce Pisani, 2025).

A su vez, 4 países tienen legislación que aborda la violencia contra los Pueblos Indígenas, 6 cuentan con leyes referidas a la promoción laboral de este segmento poblacional, 11 reconocen la autonomía en la toma de decisiones, lo que incluye cuotas y participación política, 15 reconocen el derecho a educación intercultural y 16 disponen de legislación sobre la propiedad indígena de la tierra.

Con respecto a la población afrodescendiente, que en 2024 era de 153,3 millones de personas en la región, lo que equivale al 23,7% de la población total³ (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y Comisión Económica para América Latina y el Caribe [FAO y CEPAL], 2025), solo 15 países cuentan con legislación que la reconozca explícitamente. Las primeras legislaciones datan de los años noventa e inicios de la década de 2000, cuando, por ejemplo, Colombia y Panamá visibilizaron a esta población mediante leyes específicas, lo que incluyó, entre otras disposiciones, un día oficial de conmemoración nacional de la población afrodescendiente. En un segundo momento, entre 2006 y 2011, varios países sudamericanos adoptaron legislaciones más robustas y específicas, como el Ecuador (2006), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2008) y el Brasil (2010), con el Estatuto de la Igualdad Racial, una de las normativas más completas de la región en esta materia. En esos años, Honduras, México y Nicaragua también comenzaron a incorporar a la población afrodescendiente en políticas públicas y leyes antidiscriminación. En 2013 se inició una etapa impulsada por la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia (adoptada en 2013) y el Decenio Internacional de los Afrodescendientes (2015-2024), en la que se adoptaron normativas en el Perú (2015), Costa Rica y el Paraguay (ambos en 2022), mientras que países como el Uruguay (2013) y Chile (2019) promulgaron leyes que reconocen jurídicamente a estas poblaciones como sujetos colectivos de derechos. Por otra parte, seis países tienen normativa que aborda la violencia contra las personas afrodescendientes, cinco abordan la autonomía económica o la inclusión laboral, cuatro abordan la autonomía en la toma de decisiones, con participación política o cuotas de representación, y nueve abordan materias de educación y cultura.

En cuanto a la población de niñas, niños y adolescentes, todos los países de la región (33) cuentan con normativa específica. Tras la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989, muchos países comenzaron un proceso de reforma legislativa, con un primer impulso fuerte en los años noventa: Brasil (1990), Honduras (1996), Costa Rica y Nicaragua (ambos en 1998), y varios países del Caribe, como Barbados (1997) y Saint Kitts y Nevis (1994). Un segundo ciclo surgió en la década de 2000, en países como la Argentina (2005), Colombia (2006), el Ecuador (2002), El Salvador (2009), Guatemala (2003), el Perú (2000) y la República Dominicana (2003). Un tercer momento relevante se da desde los primeros años de la década de 2010, con nuevas leyes o reformas en Bolivia (Estado Plurinacional de) (2014), México (2014), Trinidad y Tabago (2012), Chile (2020), y países del Caribe,

³ La estimación incluye a 19 países de América Latina y el Caribe: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

como Antigua y Barbuda (2015) y Santa Lucía (2018). Estas leyes tienden a incorporar con mayor claridad un enfoque de derechos, principios de participación infantil, interés superior de la niña y el niño y articulación institucional, además de responder a nuevos desafíos, como la violencia, la protección de la primera infancia o la adopción. Asimismo, varios países reconocen la situación de vulnerabilidad particular de la población de niñas, niños y adolescentes migrantes y promueven acciones de regularización e inclusión social a fin de garantizar sus derechos a la protección a través de programas, planes, protocolos o sistemas de protección social que cubren a estos grupos.

La legislación sobre personas jóvenes está presente en 26 países de América Latina y el Caribe y desde los años noventa ha avanzado desde normativas tempranas centradas en protección infantil (como en Barbados, Cuba o Santa Lucía) hacia leyes más integrales de derechos juveniles. A partir de esa década, muchos países, como Chile, México y la República Dominicana, comenzaron a crear consejos o institutos de juventud, y entre 2000 y 2013 se consolidó un ciclo normativo más amplio, con leyes que abordan temas como participación, empleo, salud y educación. En la última década, países como Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, el Ecuador y el Uruguay han adoptado marcos más actualizados, aunque aún persisten brechas en países del Caribe y algunos países centroamericanos no cuentan con legislación específica.

En lo referente a las personas mayores, solo 21 de los 33 países de la región tienen una legislación específica. Entre las legislaciones más tempranas se encuentra la de Guatemala (1996), seguida por países como Costa Rica (1999), México (2002) y el Brasil (2003), que establecieron leyes integrales para esta población. Durante la última década, se ha observado una renovación y expansión de estos marcos legales, por ejemplo, en Bolivia (Estado Plurinacional de) (2013), el Ecuador (2019), El Salvador y Venezuela (República Bolivariana de) (ambos en 2021). Se destaca también la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015), que ha sido ratificada por la Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, México, el Perú, Suriname y el Uruguay, lo que refuerza el compromiso de estos países con las normas internacionales en la materia.

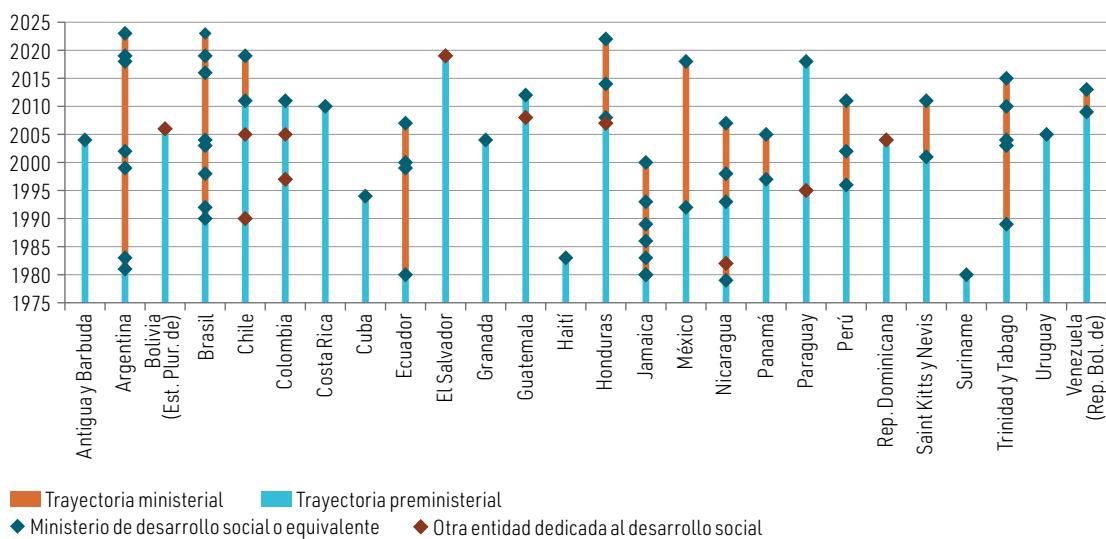
2. Características organizacionales de las políticas de protección de derechos e inclusión de diversas poblaciones

En las últimas décadas, en la región se han creado numerosas entidades públicas dedicadas al desarrollo social, situación que refleja el compromiso de los países con los objetivos de erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y promover el acceso a la protección social de la población en general y de sectores específicos (CEPAL, 2023a, 2025a) (véase el gráfico IV.2).

A diferencia de lo que ocurre en otros sectores sociales, como los de educación, salud o trabajo, las instituciones dedicadas al desarrollo social presentan una mayor inestabilidad organizacional, que se manifiesta en cambios en el rango organizacional, el mandato institucional y el nombre o la adscripción de estas entidades (CEPAL, 2023a, 2025a). Casi todos los países de la región tienen una entidad de rango ministerial dedicada al desarrollo social y en la mayoría de los casos se han ampliado sus mandatos para atender grupos específicos de la población, como los de niñas, niños y adolescentes, jóvenes, Pueblos Indígenas, mujeres, personas mayores y personas con discapacidad (CEPAL, 2025a).

Gráfico IV.2

América Latina y el Caribe (26 países): evolución de los ministerios u otras instancias dedicadas al desarrollo social, 1975-2025



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). *América Latina a 30 años de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: hacia un pacto mundial por el desarrollo social inclusivo* (LC/CDS.6/3); e *Institucionalidad Social para América Latina y el Caribe*. <https://dds.cepal.org/bdips/index.php>.

Nota: Cada rombo incluido en las líneas de tiempo corresponde a la creación o modificación de nombres o funciones de los ministerios o instancias de desarrollo social.

La definición de grupos poblacionales prioritarios como ejes de la política pública es una característica clave de las estrategias de intervención en contra de la desigualdad, la conculcación de derechos y la exclusión. La multidimensionalidad de factores que intervienen marca la necesidad de tener modelos organizacionales de articulación interinstitucional y autoridad colegiada.

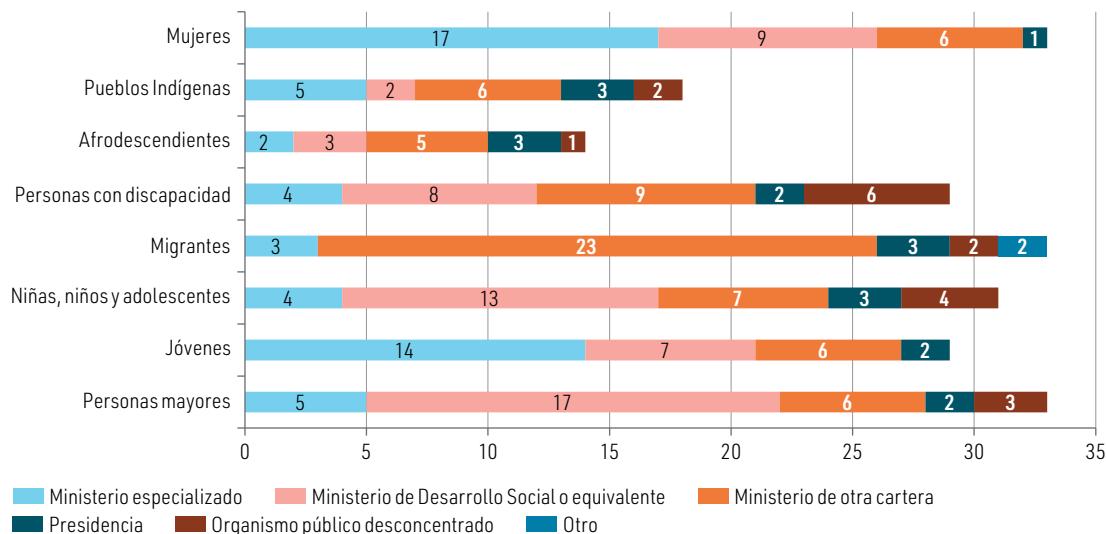
La estructura organizacional y autoridad a cargo del desarrollo social es heterogénea en la región, lo que se refleja tanto en el nivel jerárquico de las entidades a cargo, como en la forma en que se coordinan las distintas instancias implementadoras. La autoridad a cargo se distribuye principalmente entre cinco grupos de entidades. Del total de 187 entidades especializadas que existen en los 33 países de la región, el 32% se encuentra en los ministerios de desarrollo social o equivalente, el 25% tiene rango de ministerio propio, el 23% depende de un ministerio de otra cartera, el 11% está a cargo de la Presidencia y el 10% corresponde a entidades autónomas o desconcentradas de menor rango.

Además de la ubicación jerárquica-institucional de una entidad, lo que determina su capacidad real de conducción es el ejercicio de funciones críticas. La movilización de recursos, actores y voluntades en torno a prioridades comunes permite dar dirección política a la acción institucional; la coordinación efectiva entre ministerios, niveles de gobierno y actores no estatales evita la fragmentación y asegura coherencia programática, y la institucionalización del aprendizaje, mediante sistemas de evaluación, retroalimentación y ajuste continuo, convierte las lecciones acumuladas en capacidades permanentes. Solo cuando estas funciones se articulan, la coordinación interinstitucional trasciende el organigrama y se convierte en una capacidad institucional sustantiva, capaz de sostener, adaptar y escalar políticas inclusivas y sostenibles.

Como se observa en el gráfico IV.3, 17 países (14 en América Latina y 3 en el Caribe) cuentan con un ministerio especializado en los derechos de las mujeres, o donde la persona titular del mecanismo nacional para el adelanto de las mujeres tiene rango ministerial. El primer país en crear un ministerio especializado en la protección de las mujeres fue Haití, en 1995. México, con la creación de la Secretaría de las Mujeres en 2025, ha sido el país que se ha unido más recientemente a esta categoría, en lo que representa un paso importante en la institucionalización de la protección de los derechos de las mujeres.

Gráfico IV.3

América Latina y el Caribe (33 países)^a: autoridades a cargo de las políticas de protección de derechos de diversos grupos de población
(En número de países)



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

^a Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas (Las), Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

En el caso de las personas jóvenes, también hay 14 países con ministerios especializados, aunque en varios casos estas funciones se comparten con otras, como educación, cultura o deportes.

El Ministerio de Desarrollo Social (o equivalente) es la autoridad más recurrente en el caso de las políticas en favor de niñas, niños y adolescentes, las personas mayores y las personas con discapacidad. En el Uruguay, por ejemplo, el Ministerio de Desarrollo Social es la autoridad a cargo de estos cuatro grupos de población. Cuando no es el Ministerio de Desarrollo Social, otras carteras, por lo general vinculadas a temas sociales, asumen esta función.

En cinco países existen ministerios especializados en la protección y derechos de los Pueblos Indígenas: Belice (Ministerio de Desarrollo Humano, Familias y Asuntos Indígenas), Brasil (Ministerio de los Pueblos Indígenas), Dominica (Ministerio de Medio Ambiente, Modernización Rural, Desarrollo de Kalinago y Empoderamiento de Distritos), Guyana (Ministerio de Asuntos de los Amerindios) y Venezuela (República Bolivariana de) (Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas). En Honduras, la Coordinación Nacional de Pueblos Originarios y Afrohondureños (CONAPOA) responde a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), y en Chile, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) está bajo la autoridad del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

Por otra parte, en 23 de los 33 países, las autoridades que ejercen la rectoría en la protección de las personas migrantes son ministerios de otras carteras, relacionados principalmente con seguridad pública (como el Ministerio de Seguridad Nacional de Jamaica), gobernación (como el Ministerio de Gobernación en Nicaragua) o relaciones exteriores (como el Ministerio de Relaciones Exteriores en Colombia). De este modo, se constata que la seguridad pública sigue apareciendo como prioridad frente a la migración (Maldonado Valera et al., 2018).

Pese a las ventajas que podría tener que la autoridad a cargo de las políticas para diversos segmentos de la población tenga rango ministerial o equivalente, esto no es suficiente si no va acompañado

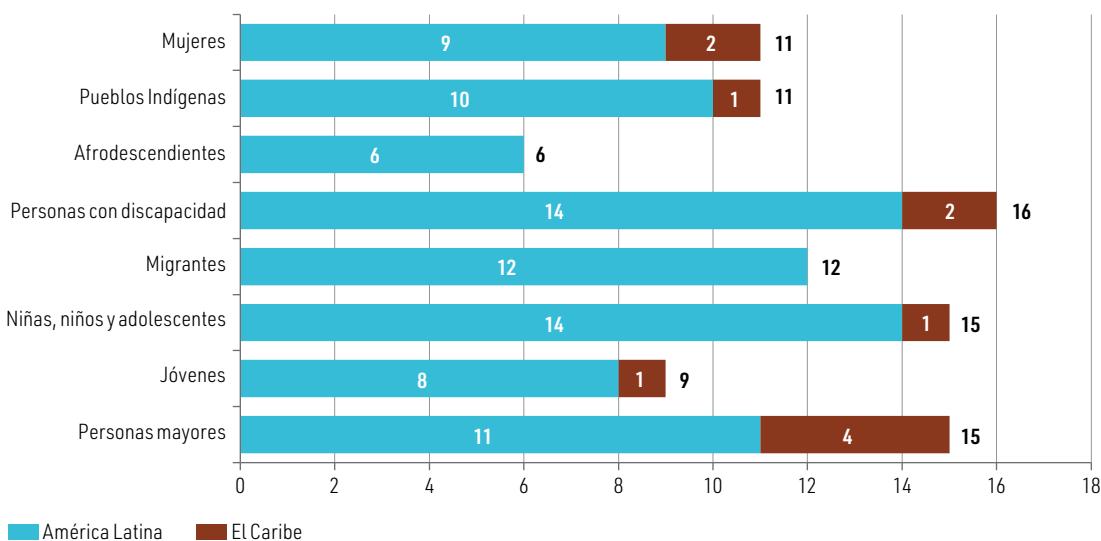
de capacidades técnicas y financieras, una fortaleza política que le dé estabilidad en el tiempo y un enfoque transversal entre las diversas políticas públicas. En la región se ha registrado cierta inestabilidad institucional, con cierres, fusiones o traslados de las funciones de estas entidades a otras para distintos grupos.

En América Latina y el Caribe existen diversas experiencias de instancias colegiadas de coordinación interinstitucional especializada. Estos espacios son importantes para procurar una transversalización y un seguimiento más sistemático de las acciones orientadas a garantizar el bienestar y los derechos de los distintos grupos priorizados. En los 26 países de la región para los que se cuenta con información, estas instancias muestran gran variedad en cuanto a la población objetivo. Entre ellas, las políticas orientadas a la protección de derechos e inclusión de las personas con discapacidad registran la mayor cantidad de instancias colegiadas (16 países), seguidas por las centradas en niñas, niños y adolescentes y en personas mayores (15 países cada una). Por otra parte, 12 países de la región cuentan con instancias de coordinación dirigidas a personas migrantes, mientras en 11 países hay instancias de coordinación tanto para mujeres como para Pueblos Indígenas. En contraste, solo en seis países hay instancias que coordinan políticas para la población afrodescendiente (véase el gráfico IV.4)

Gráfico IV.4

América Latina y el Caribe (26 países)^a: instancias de coordinación especializada por grupos de población históricamente excluidos

(En número de países)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Quashie, N. y Jones, F. (2023). *The ageing Caribbean: 20 years of the Madrid Plan of Action. Serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe; e información proporcionada por los países.

^a Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas (Las), Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, Suriname, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Cabe destacar que la mayoría de las instancias colegiadas de coordinación pertenecen a países latinoamericanos. En el Caribe, su presencia es bastante menos difundida. Belice es el país caribeño que más instancias de coordinación tiene, con un total de cinco para distintos grupos de la población.

3. Capacidades técnicas y operativas en la identificación de grupos de población en los censos y las encuestas de hogares

La visibilidad estadística de la población es un primer paso para detectar necesidades diferenciales y, como ha destacado la CEPAL (2024a), la información desagregada de calidad es imprescindible para fortalecer las capacidades técnicas y operativas de las políticas sociales, a fin de mejorar su efectividad y eficiencia. En esta sección se examinan dos instrumentos clave para lograr esto: los censos de población y las encuestas de hogares⁴.

Los países suelen realizar censos cada diez años, lo que permite obtener una imagen detallada de la población en un momento específico y comprender mejor las dinámicas del país (Del Popolo, 2025). De este modo, los censos de población se convierten en un insumo de referencia para la planificación a mediano y largo plazo. Las encuestas de hogares, por su parte, presentan una mayor diversidad temática y, aunque suelen tener menor representatividad que los censos a nivel local, tienen la ventaja de que se realizan con más frecuencia. La articulación de ambos instrumentos facilita una mejor comprensión de las características y demandas de distintos grupos sociales, y sirve para diseñar soluciones más pertinentes (CEPAL, 2022a).

La CEPAL cuenta con datos de censos de 33 países de la región⁵. En todos los casos se registra la edad y el sexo de las personas que habitan cada hogar (véase el gráfico IV.5). En los últimos censos, cuatro países incluyeron también preguntas explícitas sobre la identidad de género, con opciones para personas no binarias⁶.

Gráfico IV.5

América Latina y el Caribe (33 países)^a: incorporación de preguntas para identificar grupos de población y sentimientos de discriminación en censos poblacionales
(En número de países)



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

^a Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas (Las), Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

⁴ La información presentada es solo una primera aproximación a la institucionalidad de las políticas orientadas a enfrentar la desigualdad y la discriminación en materia de información. Esto no incluye un juicio sobre la pertinencia, congruencia o suficiencia de los sistemas estadísticos para dar cuenta de las desigualdades y discriminaciones, por ejemplo, en materia de enfoque de derechos, de género o de pueblos y nacionalidades.

⁵ En los casos de Guyana y Suriname, se consideraron los penúltimos censos por falta de acceso a información.

⁶ El enfoque de género en los censos de población va más allá del registro de la variable sexo para todas las personas. Supone reconocer que existen desigualdades en el acceso de hombres y mujeres al bienestar y a los recursos, y que ello afecta la autonomía de las mujeres. Esto hace necesario que los formularios censales reflejen estas realidades diferenciales, a fin de evitar sesgos sexistas (CEPAL, 2022b).

La identificación con Pueblos Indígenas presenta una alta cobertura. En total, 29 de los 33 países lo consultan de forma directa o indirecta, lo que da cuenta de algunos avances en la aplicación de un enfoque de pueblos y nacionalidades en los censos, a fin de articular dimensiones relevantes, como la ancestralidad, el territorio, la cultura y el sentido de pertenencia a uno o varios grupos o nacionalidades, entre otras⁷. De estos 29 países, 24 ofrecen listados específicos para seleccionar el pueblo de pertenencia y 5 abordan dicha pertenencia de forma indirecta, mediante preguntas generales de identificación étnica, sin diferenciar pueblos.

La representación de personas afrodescendientes también es alta y está presente en 29 censos nacionales, con preguntas que van desde categorías simples hasta identificaciones culturales más complejas. En el Brasil se usa la pregunta “Su color o raza es...”, mientras que en el Ecuador se adopta un enfoque cultural: “¿Cómo se identifica (...) según su cultura y costumbres?”. Cabe mencionar que la inclusión de estos elementos constituye un piso mínimo importante, pero aún persiste el desafío de mejorar la calidad de esta información.

La de discapacidad es una de las categorías con mayor representación en los censos, con presencia en 32 países, que, en la ronda de 2020, están más alineados con las recomendaciones internacionales relacionadas con el enfoque social y de derechos de la discapacidad, como las elaboradas por el Grupo de Washington sobre Estadísticas de la Discapacidad (García, 2025; CEPAL, 2025c).

Por último, la migración, ya sea mediante la consulta sobre el lugar de nacimiento o por nacionalidad extranjera, también está presente en los censos de 32 países, que incluyen preguntas sobre el país de nacimiento (volumen (*stocks*)) y la residencia hace cinco años (aproximación a los flujos), que permiten analizar patrones, tendencias y perfiles de migración.

Un problema central de los censos en la región es que no en todos los casos se cumple la periodicidad decenal, a lo que se suman restricciones vinculadas a la accesibilidad, disponibilidad y comparabilidad de los datos. Haití, por ejemplo, no realiza censos desde hace más de 20 años, mientras otros países dependen casi exclusivamente de encuestas impulsadas por organismos internacionales, como las del Banco Mundial o las Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS) del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), sin tener una institucionalización nacional dedicada a estos procesos. A esto se suma la baja incorporación del enfoque de género y la limitada medición de experiencias de discriminación, lo que restringe la capacidad de los Estados para diseñar políticas públicas inclusivas a partir de estos instrumentos. Asimismo, existe un cierto rezago en la identificación de determinados segmentos poblacionales, sobre todo en lo que refiere a identificación no binaria del género y a la medición de experiencias de discriminación. Esta fuente de datos tampoco da suficiente cuenta de la adecuación cultural ni de los requerimientos de los Pueblos Indígenas y afrodescendientes relativos a derechos colectivos.

Los datos que recopilan las encuestas de hogares de propósitos múltiples son clave para la identificación de distintos segmentos poblacionales y el diseño de políticas públicas orientadas a cada uno de ellos. Sin embargo, no todos cubren en detalle a estas poblaciones.

Al igual que los censos, todas las encuestas de hogares consultan por el sexo de los habitantes como variable básica. En cambio, en materia de identificación de género, solo Chile, Colombia y el Uruguay incluyen preguntas directas como “¿Con qué género se identifica?”. El Estado Plurinacional de Bolivia y Cuba abordan el tema de forma indirecta en módulos sobre sentimientos de discriminación.

El reconocimiento de Pueblos Indígenas aparece de manera directa en las encuestas de hogares de nueve países, en su mayoría relacionado con la autoidentificación étnica (véase el gráfico IV.6). Por ejemplo, en el Estado Plurinacional de Bolivia se pregunta de forma detallada “¿A qué nación o pueblo indígena originario campesino o afroboliviano pertenece?”, mientras que, en otros países, como México, la pregunta se efectúa de manera indirecta al asociarse a la lengua: “¿(Nombre) habla

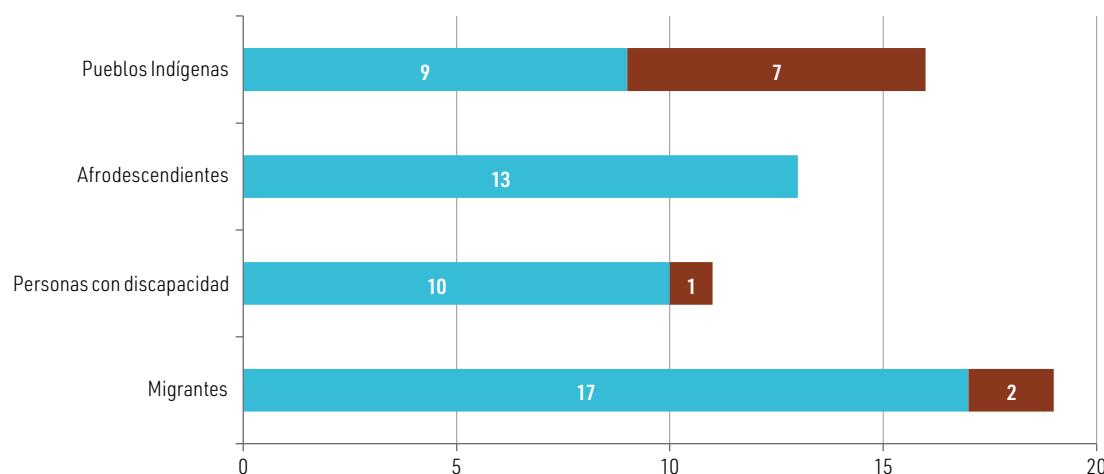
⁷ En la República Dominicana, para la identificación de este grupo se usa la categoría “indio”, lo que difiere conceptualmente de la noción más amplia e inclusiva de Pueblos Indígenas u originarios.

alguna lengua indígena o dialecto?”. En el Ecuador, Santa Lucía y Suriname, la consulta se limita a la identificación étnica o a la pertenencia general, sin especificar el pueblo con el que la persona se siente identificada. En tanto, el sentimiento de discriminación asociada a la pertenencia a Pueblos Indígenas está presente en cinco países. Algunos, como Chile, formulan preguntas directas (“¿Usted o alguien de su hogar ha sido tratado injustamente o discriminado, fuera de su hogar, debido a su pertenencia a un pueblo originario?”), mientras que otros, como Trinidad y Tabago, incluyen la pregunta en categorías étnicas más amplias. Así, el alcance y la profundidad de esta información para detectar fenómenos de discriminación varía considerablemente, desde la sola autoidentificación, hasta la presencia de preguntas sobre discriminación subjetiva, que facilitan la construcción de indicadores sobre las dinámicas poblacionales y la desigualdad.

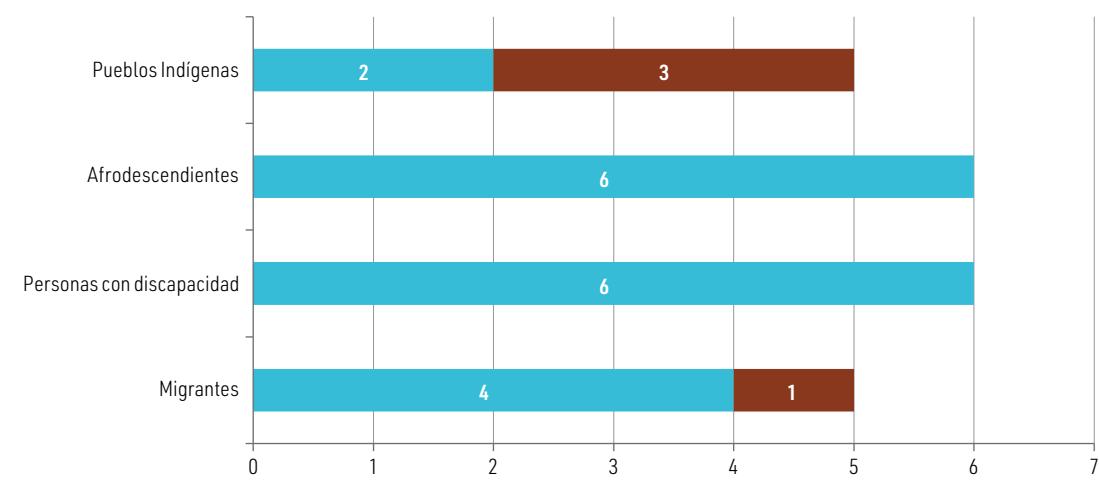
Gráfico IV.6

América Latina y el Caribe (31 países)^a: incorporación de preguntas para identificar grupos de población y sentimientos de discriminación en encuestas de hogares
(En número de países)

A. Identificación



B. Sentimientos de discriminación



■ Identificación directa ■ Identificación indirecta o parcial

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

^a Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas (Las), Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

La población afrodescendiente se identifica en las encuestas de hogares de 13 países, principalmente a través de autoidentificación étnica. Colombia y Panamá incorporan formulaciones como “De acuerdo con su cultura, pueblo o rasgos físicos, es o se reconoce como:”, donde los afrodescendientes aparecen como un grupo claramente diferenciado. De manera complementaria, en seis países se incluye un indicador de discriminación, a menudo incorporada en listados étnicos generales, donde las respuestas a la pregunta “En los últimos 12 meses, ¿se ha sentido personalmente discriminado o acosado por los siguientes motivos?” incluyen el sentimiento de discriminación “étnica” o por “color de piel”.

Algo similar ocurre con las personas con discapacidad. Las encuestas de 11 países incluyen diversas consultas sobre limitaciones funcionales. Jamaica utiliza escalas de gravedad con la pregunta “¿Tiene dificultad para realizar alguna de las siguientes actividades?”, mientras que en la Argentina se consulta de manera más indirecta: “¿Hay en el hogar alguna persona con discapacidad?”. A su vez, en seis países se consulta sobre la discriminación hacia personas con discapacidad, lo que por lo general se integra en preguntas más amplias y sin desagregación detallada.

Por último, la condición migratoria se observa en 17 países, principalmente mediante el lugar de nacimiento. Barbados, Chile, Costa Rica, Nicaragua y el Paraguay preguntan directamente por el país de nacimiento, mientras que el Estado Plurinacional de Bolivia y Guyana consultan por residencias previas en el extranjero. En materia de discriminación vinculada a la migración, cinco países incorporan este motivo con opciones como sentirse discriminado por situación migratoria o nacionalidad extranjera.

Los avances recientes en favor de una mayor visibilidad estadística mantienen vigente la necesidad de contar con personal y recursos capacitados para realizar mejores mediciones y análisis, de manera que cumplan mejor la función de ayudar al seguimiento y diseño de políticas públicas dirigidas a estas poblaciones. En esa línea, la sección B aborda la evolución del gasto social según distintas funciones, como aproximación a la dimensión financiera de institucionalidad desde la perspectiva de la inversión social, incluidos elementos puntuales relacionados con la priorización de ciertos grupos de población.

Avanzar en el fortalecimiento de las capacidades institucionales TOPP es fundamental para viabilizar mejoras sustantivas en el diseño e implementación de políticas de desarrollo social inclusivo. En el cuadro IV.1 se presenta un análisis de las capacidades TOPP para avanzar en la gobernanza de la inclusión social en la región.

Cuadro IV.1

Gobernanza para la inclusión social desde el enfoque de capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP)

Dimensión TOPP	Funciones críticas	Elementos institucionales
Técnica	Generación y uso de información para orientar decisiones y medir resultados	<ul style="list-style-type: none"> – Unidad técnica permanente con equipos especializados en estadísticas sociales y sistemas de indicadores de inclusión. – Tableros de control integrados a la planificación y el presupuesto público.
Operativa	Implementación articulada y coordinación interinstitucional	<ul style="list-style-type: none"> – Mesa de coordinación interministerial, con mandato legal y presupuesto, para asegurar coherencia entre las políticas sociales de empleo, salud y educación. – Protocolos operativos que definen responsabilidades y eviten superposiciones.
Política	Legitimidad, coaliciones y sostenibilidad de las políticas	<ul style="list-style-type: none"> – Mecanismo institucionalizado de diálogo social con participación de la sociedad civil y grupos históricamente discriminados. – Rectoría ministerial clara, reconocida por otras carteras y con capacidad de articulación política.
Prospectiva	Anticipación de tendencias y aprendizaje institucionalizado	<ul style="list-style-type: none"> – Cláusula de revisión anual de las políticas de inclusión social, vinculada a los planes de desarrollo y a la programación presupuestaria. – Escenarios de futuro sobre riesgos sociales (demográficos, climáticos, tecnológicos) incorporados en la planificación sectorial.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Salazar-Xirinachs, J. M. y Boeninger Sempere, A. (2025). *Capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) para la gestión de las transformaciones: fundamentos para un nuevo paradigma* (LC/TS.2025/56). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

B. Evolución del gasto social en el período 2000-2024

En 2024, en 24 países de la región se registró un nivel de gasto social del gobierno central equivalente, en promedio, al 11,4% del PIB. Esta cifra demuestra una estabilización del gasto en los últimos años, tras la reducción ocurrida después de los valores máximos observados en 2020 por la pandemia de COVID-19, cuando llegó al 13,8% del PIB. Sin embargo, persiste una gran heterogeneidad en lo que se refiere al gasto público social del gobierno central, ya que tres países gastan más del 15% del PIB, mientras que otros siete presentan un gasto inferior al 10% del PIB. En términos de dólares per cápita de 2018, cuatro países gastan más de 2.500 dólares anuales per cápita, mientras que cinco países disponen de menos de 500 dólares anuales per cápita. En el caso de los siete países del Caribe sobre los que se cuenta con información, el nivel de gasto social promedio del gobierno central es del 11% del PIB en 2024, lo que mantiene la tendencia a estabilización en los últimos años, mientras que los 17 países de América Latina registran un gasto equivalente al 11,6% del PIB (0,1% menos que el año anterior). La distribución de los recursos entre las distintas funciones mantiene el perfil observado en las últimas dos décadas en toda la región, con la protección social a la cabeza, lo que refleja las prioridades financieras de la institucionalidad social de los países.

Considerando la relevancia de la inversión pública para poder contar con una institucionalidad social que permita desarrollar políticas sociales de calidad (efectivas, eficientes, sostenibles y transparentes), a continuación se presenta una descripción y un breve análisis de la información disponible sobre el gasto público social de los países de la región por funciones de gobierno, según lo planteado en el *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001* y el *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014* del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2001, 2014). El análisis comprende el período transcurrido entre 2000 y 2024 en relación con la cobertura del gobierno central de 17 países de América Latina y 7 países del Caribe⁸. Asimismo, se incluye un breve análisis de otras coberturas institucionales (gobierno general, sector público no financiero y sector público) en los 11 países sobre los que se dispone de información (véase el recuadro IV.1).

Recuadro IV.1

América Latina y el Caribe: información estadística sobre el gasto público social

Los datos utilizados en el análisis del gasto público social en América Latina y el Caribe corresponden a información oficial facilitada por cada país. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) recopila anualmente esta información, que está disponible en la base de datos CEPALSTAT. Se presentan tres indicadores: i) en moneda nacional a precios corrientes, ii) en porcentajes del PIB y iii) en dólares a precios constantes de 2018 (estos últimos, elaborados por la CEPAL). En esta edición del *Panorama Social de América Latina y el Caribe* se ha seguido utilizando como año base 2018, y, por tanto, esa es la serie del deflactor implícito del PIB empleada.

En el siguiente cuadro se presentan las series de datos disponibles para los países según el nivel de cobertura institucional. El sector público de un país se analiza por subsectores o coberturas institucionales: i) gobierno central, que se compone de los ministerios, secretarías e instituciones públicas que ejercen su autoridad sobre todo el territorio nacional (independientemente de que algunas reparticiones tengan autoridad jurídica propia y autonomía); ii) gobierno general, que se compone del gobierno central y de los gobiernos subnacionales (primera subdivisión territorial y gobiernos locales), así como de las instituciones de seguridad social; iii) sector público no financiero, que se compone del gobierno general y las corporaciones públicas no financieras, y iv) sector público, que se compone del sector público no financiero y las corporaciones públicas financieras. El análisis comparativo es más completo cuando se contrastan las coberturas del gobierno general, ya que hay países federales o donde los gobiernos intermedios tienen altos niveles de autonomía en materia de recaudación y gestión, en los que gran parte del gasto social también es responsabilidad de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, la información a nivel de esta cobertura institucional no está disponible en todos los países de la región, por lo que aquí se analizan de manera comparativa los datos del gobierno central, que se encuentran ampliamente disponibles y vinculados a los procesos presupuestarios nacionales.

⁸ Ni Haití ni la República Bolivariana de Venezuela se incluyeron en el análisis debido a la falta de información desde mediados de la década de 2010.

América Latina y el Caribe (26 países): disponibilidad de información sobre el gasto público social, según clasificador funcional, cobertura institucional y años disponibles, 1990-2024

País	Gobierno central	Otras coberturas institucionales		
		Gobierno general	Sector público no financiero	Sector público
América Latina				
Argentina	1990-2024	...	...	1990-2023
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1990-2021	1997-2022	...	...
Brasil	1994-2023	2000-2023	...	...
Chile	1990-2024	...	...	...
Colombia	1990-2024	2009-2023	...	...
Costa Rica	1993-2024	1990-2016 2019-2024	...	...
Ecuador	1990-2024	...	...	...
El Salvador	1990-2024	2014-2023	...	...
Guatemala	1991-2024	2014-2024	...	...
Haití	2012-2014	...	...	...
Honduras	2000-2024	...	...	...
México	1990-2024	...	2013-2024	...
Nicaragua	1990-1994 1998-2023	...	...	...
Panamá	2000-2023	...	...	...
Paraguay	1990-1993 2000-2023	2003-2023	...	...
Perú	1999-2024	1999-2024	...	...
República Dominicana	1990-2024	2018-2024	...	...
Uruguay	1990-2024	...	...	...
Venezuela (República Bolivariana de)	1997-2014	...	...	...
El Caribe				
Bahamas (Las)	1990-2024	...	...	...
Barbados	2006-2024	...	...	...
Belice	2008-2024	...	...	...
Guyana	2004-2024	...	...	...
Jamaica	1992-2024	...	...	...
Santa Lucía	2006-2023	...	...	...
Trinidad y Tabago	2008-2024	...	...	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT. <http://estadisticas.cepal.org>; Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Base de Datos de Inversión Social en América Latina y el Caribe*. <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es>; Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2017). *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P); y Fondo Monetario Internacional. (2014). *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014*.

Nota: Las relaciones entre el gasto y el PIB y entre el gasto y el PIB per cápita en dólares de 2018 pueden variar posteriormente por actualizaciones del PIB nominal, los deflactores y la población (2000-2024). Los promedios regionales y subregionales se calculan con el último dato disponible de cada país.

Los cambios metodológicos efectuados en algunos países limitan la comparabilidad con la edición anterior del *Panorama social de América Latina y el Caribe*. En el Perú, por ejemplo, la nueva serie incorpora el EsSalud (seguro social de salud público, con aportes obligatorios de empleadores), con lo que se eleva el gasto informado en salud. El Salvador sustituye la serie del sector público no financiero por la del gobierno general. En los casos de Barbados y Trinidad y Tabago, las revisiones del PIB nominal alteraron en alguna medida la relación entre el gasto y el PIB presentada en ediciones anteriores de esta publicación. Las cifras del PIB nominal se obtuvieron del Fondo Monetario Internacional (FMI).

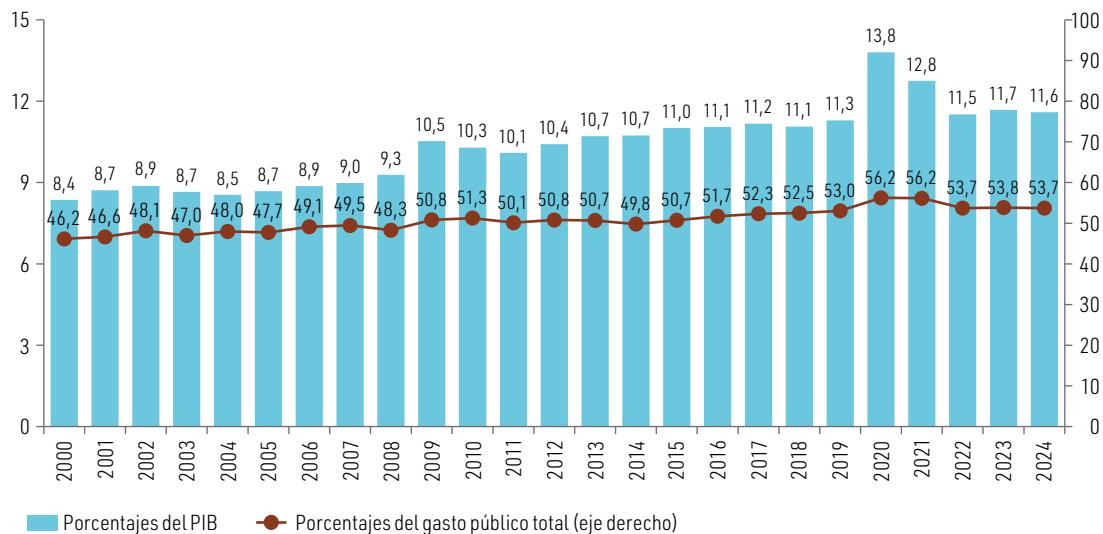
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

1. Tendencias del gasto social del gobierno central en la región

En versiones anteriores del *Panorama Social de América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2023b, 2024a) ya se señalaba que entre 2000 y 2019 el gasto público social del gobierno central en América Latina había mostrado una tendencia de crecimiento relativamente estable en relación con el PIB. En 2020 y 2021 se observó un alza de mayor magnitud en el gasto social, debido a la crisis provocada por la pandemia de COVID-19, lo que llevó a que se registraran los niveles de gasto social más altos de este siglo en la región (CEPAL, 2023b). En el trienio 2022-2024, la reducción alcanzó un promedio de 1,2 puntos porcentuales del PIB con respecto al nivel de 2021 y de 2,2 puntos porcentuales del PIB respecto de 2020. En 2024, el nivel del gasto se estabilizó en un 11,6% del PIB (0,1 puntos porcentuales por debajo del de 2023). Así, quedó atrás el período de contracción del gasto social generado con el abandono de las medidas de emergencia tomadas para enfrentar la pandemia. Este comportamiento es similar, aunque en niveles más altos, a las tendencias observadas en las crisis de 2000-2002 (burbuja tecnológica) y 2008 (crisis financiera mundial), en las que el comportamiento del gasto social mostró un alza en el año posterior al inicio de la crisis, para después caer y recuperar los niveles previos en los años subsiguientes. No obstante, también muestra diferencias, con una reducción más significativa del gasto social tras la pandemia, y retrocede rápidamente a niveles apenas superiores a los de 2019 (véase el gráfico IV.7).

Gráfico IV.7

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



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

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

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

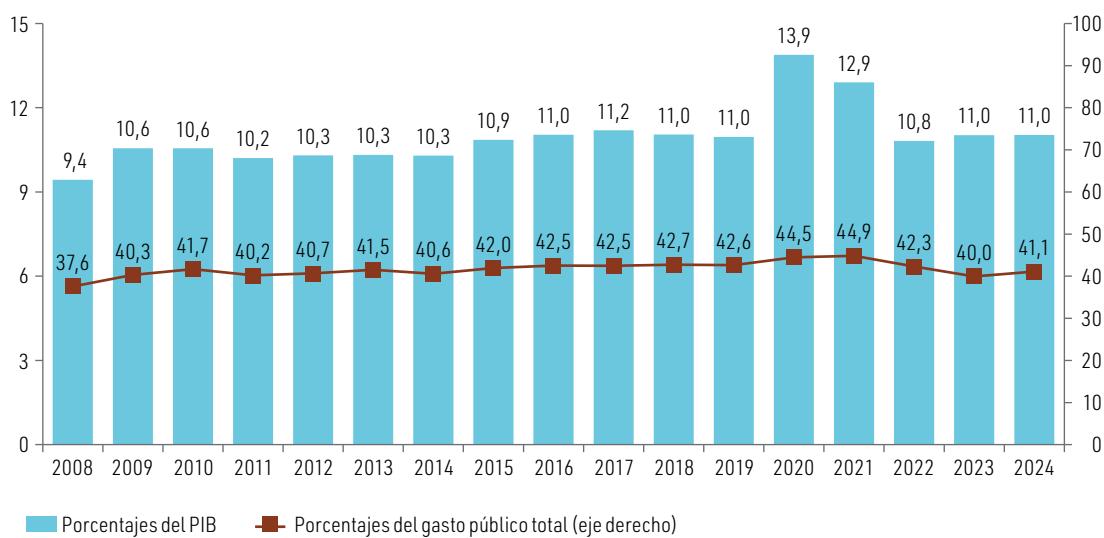
Al analizar la tendencia de la participación del gasto público social en el gasto público total del gobierno central también se observa cierta estabilización, con un nivel promedio del 53,7% en 2024, solo 0,1 puntos porcentuales por debajo del de 2023. El gasto público social continúa siendo entonces el principal componente del gasto público total en América Latina.

En el caso de los siete países del Caribe de habla inglesa para los que se cuenta con datos sobre el gasto social del gobierno central entre 2008 y 2024 (Bahamas (Las), Barbados, Belice, Guyana,

Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tabago), la tendencia reciente es similar a la de los países latinoamericanos, aunque con leves diferencias de magnitud. Ya en 2023, el gasto social rompió la tendencia de contracción que venía presentando, para ubicarse en un 11% del PIB tanto en ese año como en 2024, con lo que igualó el gasto de los años previos a la pandemia (2018 y 2019). En tanto, la participación del gasto social en el gasto público total registró un aumento de 1,1 puntos porcentuales en estos siete países entre 2023 y 2024, al situarse en un 41,1% del gasto total en ese último año (véase el gráfico IV.8).

Gráfico IV.8

El Caribe (7 países)^a: gasto público social del gobierno central, 2008-2024^b
(En porcentajes del PIB y del gasto público total)



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

^a Promedio simple de: Bahamas (Las), Barbados, Belice, Guyana, Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tabago.

^b El calendario fiscal de algunos países del Caribe es distinto al de los países de América Latina: en Las Bahamas va de julio a junio; en Barbados y Jamaica, de abril a marzo, y en Trinidad y Tabago, de octubre a septiembre. El período de referencia publicado corresponde al año calendario del mes de cierre. Los datos de Santa Lucía corresponden a 2023.

Las tendencias regionales recientes del gasto social se dieron en un entorno macroeconómico complejo, con una desaceleración generalizada del crecimiento económico, del 2,3% en 2024, y una inflación en descenso, pero aún persistente, con una mediana regional del 2,9%. Esta desaceleración afectó tanto el consumo privado como la inversión, lo que limitó el espacio fiscal de los Gobiernos. Además, las condiciones financieras externas se endurecieron, con tasas de interés elevadas y volatilidad cambiaria, lo que incrementa la presión sobre los servicios de la deuda y reduce el margen para la aplicación de políticas sociales expansivas (CEPAL, 2025d).

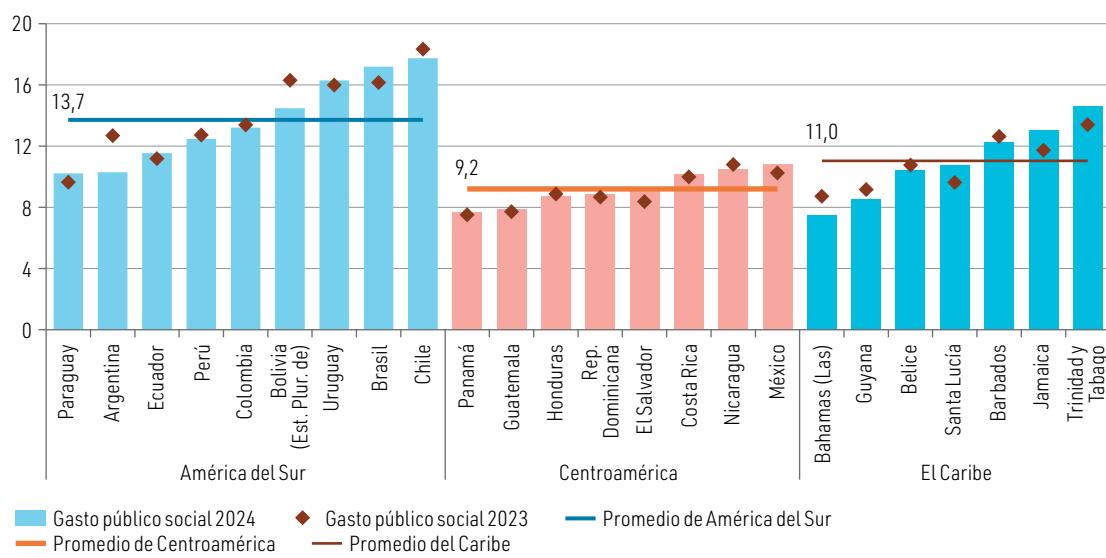
En el análisis por subregiones, se observa que en 2024 en América del Sur se registró un gasto social del gobierno central promedio del 13,7% del PIB. Se constata una tendencia a la disminución del gasto social con relación al PIB (de 0,1 puntos porcentuales, en promedio) y se mantiene una alta heterogeneidad, ya que cinco países presentaron un gasto inferior al promedio subregional (Argentina, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú). Por otra parte, el Brasil, Chile y el Uruguay mantuvieron niveles elevados, con un 17,2% (2023), un 17,7% y un 16,3% (2024) del PIB, respectivamente (véase el gráfico IV.9). A su vez, se destacan las caídas de 2,4 puntos porcentuales del PIB en la Argentina, 1,2 puntos porcentuales del PIB en Bolivia (Estado Plurinacional de) (entre 2020 y 2021) y 0,6 puntos porcentuales del PIB en Chile.

Gráfico IV.9

América Latina y el Caribe (24 países): gasto público social del gobierno central, por países y subregiones,

2023 y 2024

(En porcentajes del PIB)

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de información oficial de los países.**Nota:** La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a la administración central, y la del Perú, al gobierno general.

Los datos del Uruguay no incluyen al Banco de Previsión Social (BPS). Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia corresponden a 2020 y 2021, y los del Brasil, Panamá, el Paraguay y Santa Lucía, a 2022 y 2023.

En el grupo compuesto por los países de Centroamérica, México y la República Dominicana, en 2024 se registró un gasto social del gobierno central del 9,2% del PIB, en promedio, con un aumento de 0,2 puntos porcentuales respecto de 2023. Los mayores avances se constataron en El Salvador, que pasó del 8,4% del PIB en 2023 al 9% del PIB en 2024, y en México, que pasó del 10,2% al 10,8% del PIB en el mismo período.

En el Caribe, como ya se indicó, hubo una estabilización con respecto al año anterior en niveles del 11% del PIB, al mismo tiempo que se registraron disminuciones significativas en Las Bahamas y Guyana. Se observa un aumento de la heterogeneidad, pues la diferencia entre los países de menor y mayor gasto fue de 7,1 puntos porcentuales del PIB (2,4 puntos porcentuales más en relación con 2023). Las Bahamas es el país con la caída más pronunciada, que alcanzó a 1,2 puntos porcentuales del PIB, seguido de Guyana (0,6 puntos porcentuales del PIB). En cambio, se registraron marcados aumentos en Jamaica, Santa Lucía (2022-2023) y Trinidad y Tabago (de 1,3, 1,2 y 1,2 puntos porcentuales del PIB, respectivamente).

Por otra parte, el análisis de la tasa de crecimiento del gasto social en 2024 revela una disminución con respecto al nivel observado el año anterior. En promedio, los países de la región registraron una tasa de crecimiento del 3,6% en dólares constantes de 2018, poco más de la mitad del nivel alcanzado en 2023, que fue del 6,4%, tras la disminución del 4,5% anotada en 2022. Entre los países latinoamericanos, se registró una tasa de crecimiento anual del 0,8%, lo que muestra una cierta estabilización del gasto en esta región, en línea con la tendencia del PIB, después de años con grandes variaciones (en 2022 tuvo una disminución del 5,1% y en 2023 un aumento del 4,1%). La situación es bien variada entre las distintas subregiones, ya que, en promedio, México, Centroamérica y la República Dominicana aumentaron el gasto un 4,7%, en contraste con los países de América del Sur,

cuyo gasto social se redujo, en promedio, un 2,7% en el período. El Caribe, en tanto, es la subregión que mostró una mayor tasa de crecimiento promedio por segundo año consecutivo (un 10,5% frente a un 11,9% entre 2022 y 2023) (véase el gráfico IV.10).

Gráfico IV.10

América Latina y el Caribe (24 países): tasa de crecimiento anual promedio del gasto social

del gobierno central, por subregiones, 2011-2024

(En porcentajes)



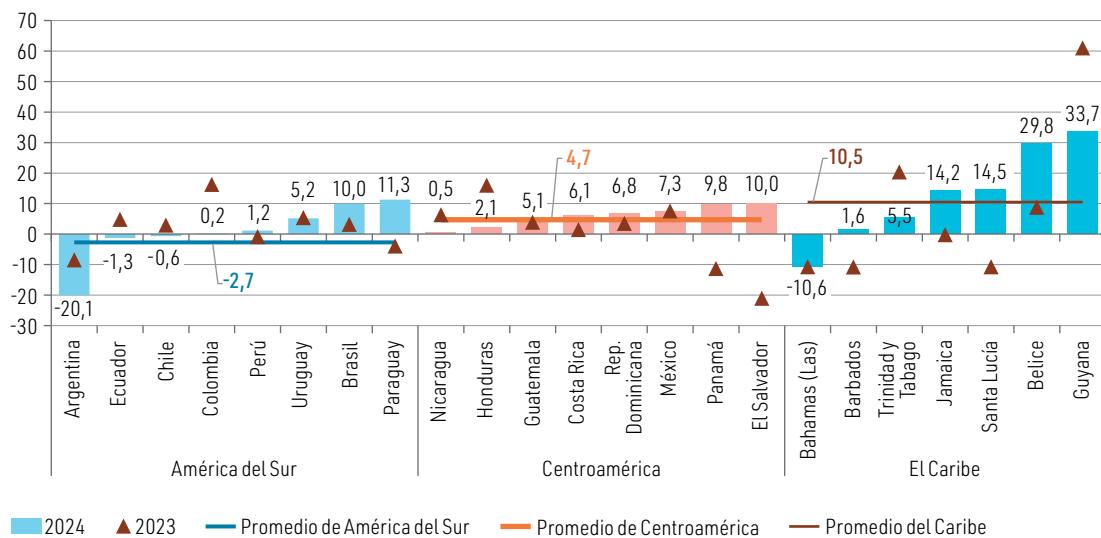
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de información oficial de los países.

Nota: El promedio simple de América Latina incluye 17 países, que se dividen en dos grupos: 9 países de América del Sur (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) y 8 países del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), México y la República Dominicana. En el caso del Caribe, se incluyen siete países (Bahamas (Las), Barbados, Belice, Guyana, Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tabago). La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a la administración central, y la del Perú, al gobierno general. Los datos más recientes del Estado Plurinacional de Bolivia corresponden a 2021. Los datos del Brasil, Panamá, el Paraguay y Santa Lucía corresponden a 2023. A los efectos de las estimaciones regionales, los datos se completaron tomando el año más reciente disponible como porcentaje del PIB.

Como se observa en el gráfico IV.11, las tendencias recientes de los países exhiben bastante heterogeneidad. En América del Sur, el Uruguay (5,2%), el Perú (1,2%) y Colombia (0,2%) presentan una tasa de crecimiento positivo en 2024. En contrapartida, destaca el pronunciado nivel de crecimiento negativo que muestra la Argentina en el último año (-20,1%), que se suma a la caída del 8,4% registrada en 2023, seguida del Ecuador y Chile, que tuvieron una disminución del 1,3% y el 0,6%, tras haber crecido un 4,9% y un 3% en 2023, respectivamente. En Centroamérica, todos los países exhiben tasas de crecimiento positivas. Se destacan El Salvador y México, que en 2024 tuvieron las mayores tasas de crecimiento de este subgrupo, del 10% y el 7,3%, respectivamente. Por último, en el Caribe resalta el caso de Guyana, con una tasa de crecimiento del 33,7%, inferior al 61% de 2023. Le siguen Belice y Jamaica, que registraron un incremento del gasto del 29,8% y el 14,2%, respectivamente. En contraste, Las Bahamas tuvo una tasa de decrecimiento del 10,6%.

Gráfico IV.11

América Latina y el Caribe (24 países): tasa de crecimiento anual del gasto social del gobierno central, por países y subregiones, 2023 y 2024
(En porcentajes)



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

Nota: La cobertura de Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a la administración central, y la del Perú, al gobierno general. Los datos del Uruguay no incluyen al Banco de Previsión Social (BPS). Los datos del Brasil, Panamá, Paraguay y Santa Lucía corresponden al crecimiento anual de 2022 y 2023. Los promedios simples subregionales pueden no coincidir con el promedio de las tasas de variación que se muestran debido a que los primeros se estimaron con proyecciones de datos para los países con información rezagada.

2. Evolución del gasto social por persona

El gasto público social del gobierno central por persona, en dólares de 2018, alcanzó en 2024 un promedio de 1.326 dólares entre los 24 países de la región con información disponible. Esto representa un incremento de 37 dólares por persona con respecto a 2023, lo que da cuenta de un crecimiento del 2,9% en 2024.

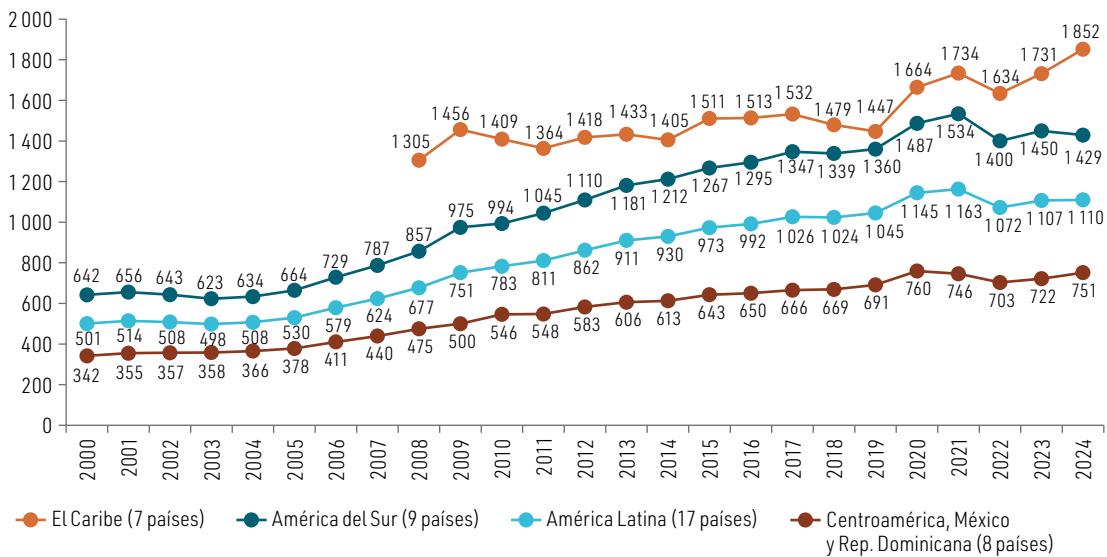
Entre los 17 países de América Latina, el valor promedio del gasto social del gobierno central por persona fue de 1.110 dólares en 2024. Esto equivale a 53 dólares por debajo de su nivel más alto, alcanzado en 2021, pero se ubica 3 dólares por encima del nivel registrado en 2023 (véase el gráfico IV.12). El leve aumento resulta principalmente de la expansión del gasto social de Costa Rica, México, la República Dominicana y el Uruguay, todos ellos con un crecimiento por encima del 5%, acompañado de una considerable reducción del gasto en la Argentina (-20,6%).

Entre los países de América del Sur, el gasto social se redujo, en promedio, 21 dólares (-1,4%) respecto de 2023, a diferencia del incremento de 50 dólares (3,5%) que se constató en 2023. En el grupo de países que conforman Centroamérica, México y la República Dominicana, en cambio, el gasto social per cápita se incrementó, en promedio, 29 dólares en 2024 (4,1%), lo que confirma la tendencia al alza iniciada en 2023, cuando aumentó 19 dólares, en promedio (2,6%).

Entre los siete países del Caribe de habla inglesa, se registró una gran expansión del gasto social por persona en 2024, que sumó, en promedio, 121 dólares, hasta llegar a 1.852 dólares. Esto representa un aumento del 7% con respecto a 2023. Al comparar estos datos con el promedio de los países latinoamericanos, se observa que se mantiene una brecha considerable a favor del Caribe, subregión que en 2024 registró un gasto social per cápita un 67% superior al de América Latina.

Gráfico IV.12

América Latina y el Caribe (24 países): gasto público social per cápita del gobierno central, por subregiones, 2000-2024
(En dólares de 2018)



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

Nota: El promedio simple de América Latina incluye 17 países, que se dividen en dos grupos: 9 países de América del Sur (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) y 8 países del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), México y la República Dominicana. En el caso del Caribe, se incluyen siete países: Bahamas (Las), Barbados, Belice, Guyana, Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tabago. La cobertura de Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a la administración central, y la del Perú, al gobierno general. Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia corresponden a 2021, y los del Brasil, Panamá, el Paraguay y Santa Lucía, a 2023.

El análisis de la situación en cada país en 2024 revela que el Uruguay es el que destinó más recursos por persona, con 3.347 dólares, seguido de Chile, que erogó un promedio de 2.960 dólares por persona, Guyana, con 2.835 dólares, y, algo más lejos, Barbados, que alcanzó un gasto per cápita de 2.724 dólares. A este le sigue un segundo grupo de países que efectúa gastos per cápita de entre 1.500 y 2.500 dólares anuales, en el que se incluyen Bahamas (Las), Trinidad y Tabago y, un poco más distante, el Brasil (2023), con 2.348, 2.101 y 1.668 dólares, respectivamente. Un tercer grupo, con un gasto social per cápita de entre 600 y 1.500 dólares, comprende a la Argentina, Belice, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Jamaica, México, Panamá (2023), el Paraguay (2023), el Perú, la República Dominicana y Santa Lucía (2023). Por último, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua destinaron menos de 600 dólares por persona al gasto social¹⁹.

También es importante destacar que algunos países presentaron importantes variaciones de este indicador en 2024. Entre ellos se destaca Guyana, donde aumentó un 32,8%, seguido de Belice (27,9%) y Jamaica (14,3%). En contrapartida, las principales disminuciones del gasto social per cápita se observan en la Argentina (-20,6%), seguido de Bahamas (Las) (-11,2%) y el Ecuador (-2,3%).

En ediciones anteriores del *Panorama Social de América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2024a) ya se señalaba que el gasto social del gobierno central de los países de la región presenta dos particularidades. En primer lugar, los menores niveles de gasto, tanto en términos absolutos como en relación con la población y el PIB, los tienen los países que presentan mayores dificultades para alcanzar las metas sociales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y avanzar hacia un desarrollo social inclusivo. En segundo término, la región aún enfrenta grandes obstáculos para alcanzar el nivel de gasto social que presentan los países más desarrollados.

¹⁹ Véase la base de datos CEPALSTAT (https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?indicator_id=3127&area_id=411&lang=es).

3. Gasto social por funciones de gobierno

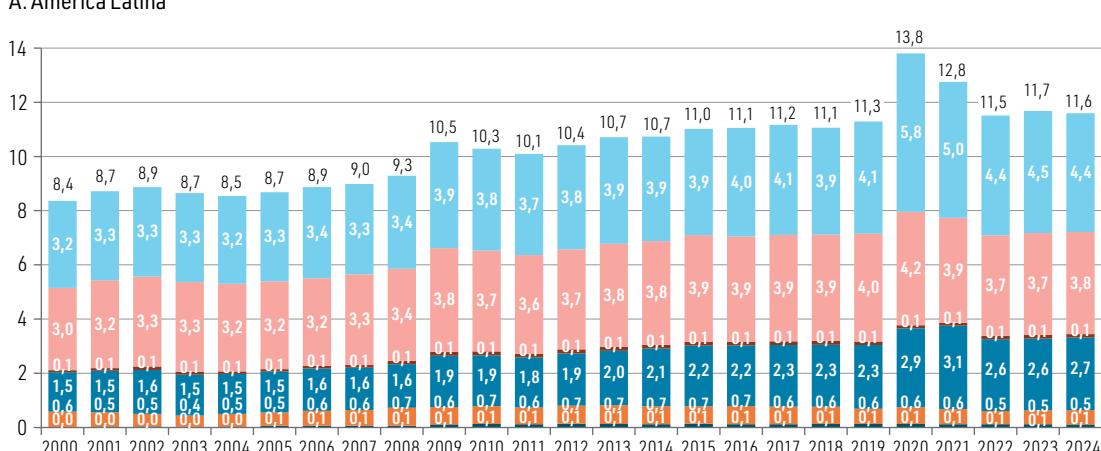
El gasto social del gobierno central en las seis funciones de gobierno presenta una estructura relativamente estable desde 2000. En América Latina, las funciones de protección social y educación se mantienen en 2024 a la cabeza del nivel de gasto social, con el 4,4% y el 3,8% del PIB, respectivamente, y variaciones inferiores a 0,1 puntos porcentuales respecto de 2023 (véase el gráfico IV.13). La tercera función social con mayor nivel de gasto sigue siendo la de salud, que alcanzó un 2,7% del PIB en 2024, 0,1 puntos porcentuales más que el año anterior. Esta distribución se replica en América del Sur, pero con un gasto en protección social relativamente mayor (6,4%) y una disminución interanual de 0,2 puntos porcentuales.

Gráfico IV.13

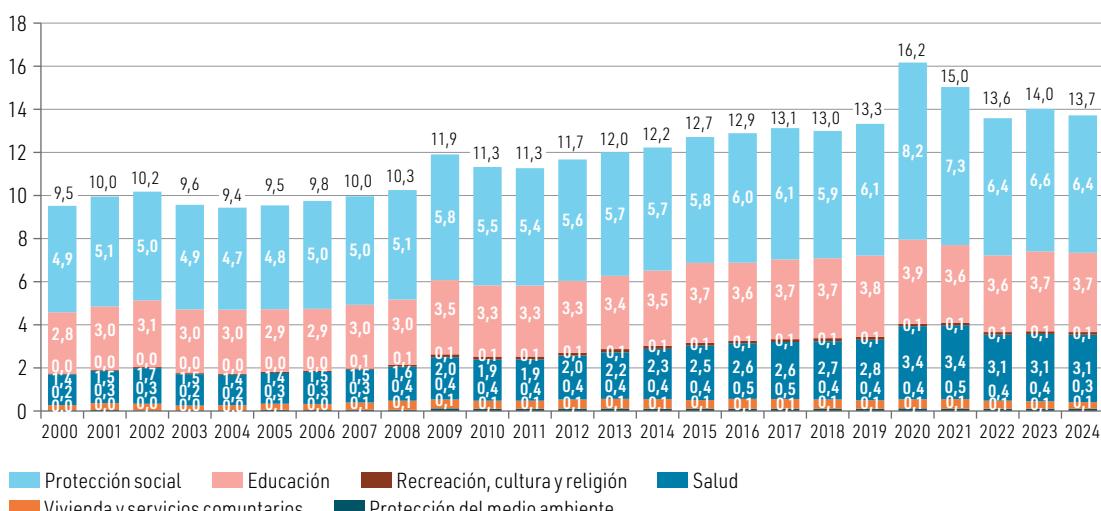
América Latina y el Caribe (24 países): gasto público social del gobierno central, por funciones de gobierno, 2000-2024

(En porcentajes del PIB)

A. América Latina

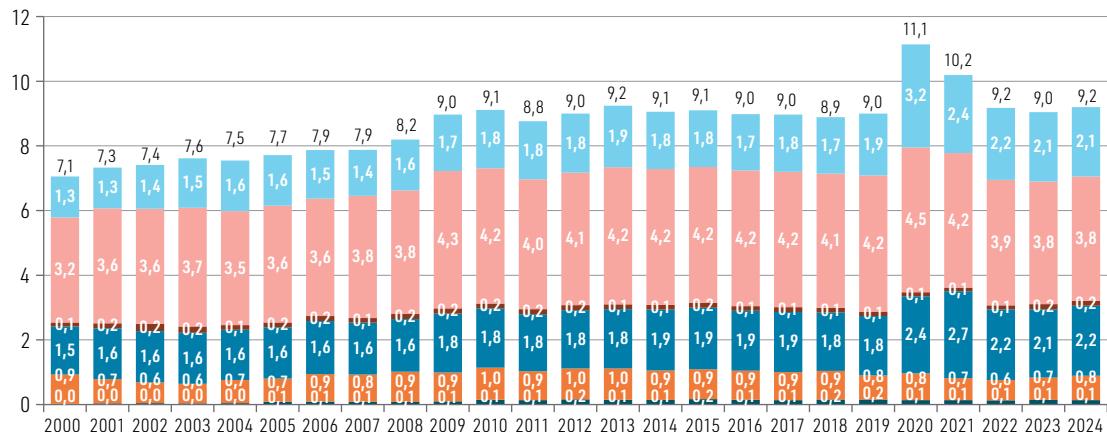


B. América del Sur

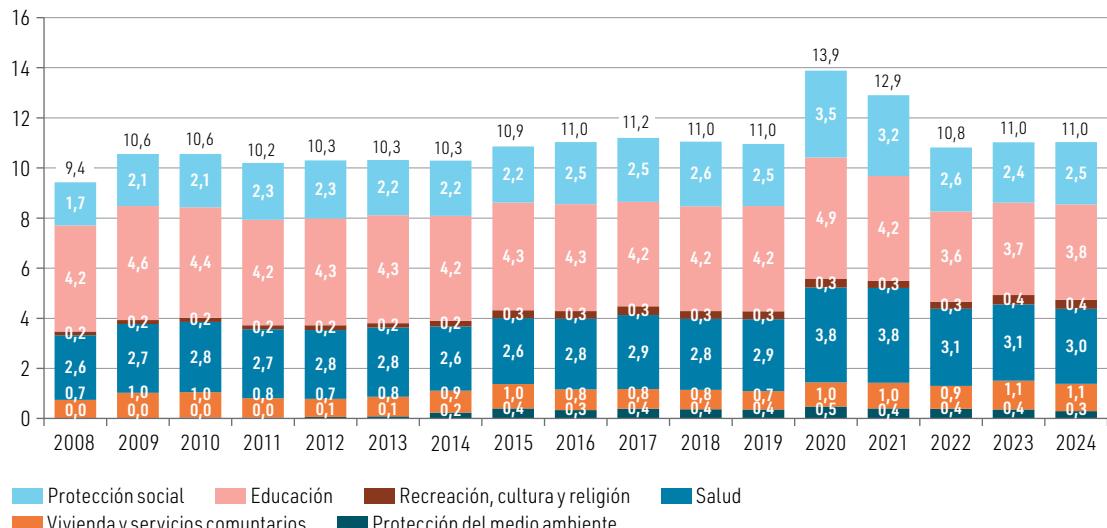


■ Protección social ■ Educación ■ Recreación, cultura y religión ■ Salud
 ■ Vivienda y servicios comunitarios ■ Protección del medio ambiente

C. Centroamérica, México y República Dominicana



D. El Caribe



■ Protección social ■ Educación ■ Recreación, cultura y religión ■ Salud
 ■ Vivienda y servicios comunitarios ■ Protección del medio ambiente

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

Nota: El promedio simple de América Latina incluye 17 países, que se dividen en dos grupos: 9 países de América del Sur (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) y 8 países del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), México y la República Dominicana. En el caso del Caribe, se incluyen siete países: Bahamas (Las), Barbados, Belice, Guyana, Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tabago. La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a la administración central, y la del Perú, al gobierno general. Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia corresponden a 2021, y los del Brasil, Panamá, el Paraguay y Santa Lucía, a 2023.

Al contrastar dichos datos con los de Centroamérica, México y la República Dominicana, se observa que, como en años anteriores, en esta subregión se mantienen importantes diferencias en el nivel de gasto de la función de protección social, que en 2024 alcanza solo un 2,1% del PIB en este subgrupo de países. Similar situación se da al analizar el Caribe, que registra un nivel promedio del 2,5% del PIB en esta función.

La función de educación, en cambio, sigue siendo la que tiene mayor nivel de gasto en el subgrupo de Centroamérica, México y la República Dominicana y en el Caribe, al haber alcanzado un promedio del 3,8% del PIB en ambos casos, con una estructura similar a los dos años previos y solo 0,1 puntos porcentuales más que en América del Sur.

En el caso de la función de salud, en 2024 los países de América del Sur tuvieron un gasto promedio del 3,1% del PIB, mientras que, entre los países de Centroamérica, México y la República Dominicana, dicho gasto alcanzó el 2,2% del PIB (0,1 puntos porcentuales más que en 2023). En tanto, el gasto en esta función representó un promedio equivalente al 3% del PIB entre los siete países del Caribe.

La función de vivienda y servicios comunitarios en 2024 tuvo niveles de gasto relativamente estables entre los países de América Latina, en torno al 0,5% del PIB. Como en años anteriores, en promedio, los países de Centroamérica, México y la República Dominicana destinaron a esta función poco más del doble que los de América del Sur (un 0,8% y un 0,3% del PIB, respectivamente). Entre los países del Caribe, en tanto, se mantuvieron los niveles con respecto a 2023, en un 1,1% del PIB, con lo que casi se cuadriplicaron las cifras de América del Sur.

En los casos de las funciones de protección del medio ambiente y de recreación, cultura y religión, el nivel de gasto en los países de América Latina se mantuvo estable, con promedios del 0,12% del PIB en América del Sur y del 0,13% del PIB en Centroamérica, México y la República Dominicana. En el Caribe, en cambio, se mantiene un nivel de gasto promedio del 0,35% del PIB, bastante mayor que el de los países latinoamericanos (0,13% del PIB).

4. Gasto público social en coberturas institucionales más amplias que la del gobierno central en países seleccionados

Los datos analizados previamente se refieren al gasto social del gobierno central, único nivel de cobertura que permite realizar comparaciones entre todos los países de la región. Sin embargo, como se muestra en el recuadro IV.1, en países de América Latina se cuenta con informes agregados sobre el gasto público social correspondiente a coberturas institucionales más amplias (gobierno general, sector público no financiero o sector público). En esta sección se complementa el análisis a partir de la información de 11 países: 5 que cuentan con datos correspondientes a 2024 (Costa Rica, Guatemala, México, Perú y República Dominicana), otros 5 que disponen de datos hasta 2023 (Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador y Paraguay) y 1 que tiene datos para 2021 (Estado Plurinacional de Bolivia).

El gasto público social es considerablemente mayor cuando se analizan coberturas institucionales más amplias que las del gobierno central, con una diferencia que asciende, en promedio, a 8,7 puntos porcentuales del PIB entre los diez países que proporcionaron datos sobre ambas coberturas en años recientes. Como se observa en el gráfico IV.14, al analizar las coberturas más amplias, el gasto social se duplica con creces en algunos países, como es el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, la Argentina, Costa Rica y El Salvador.

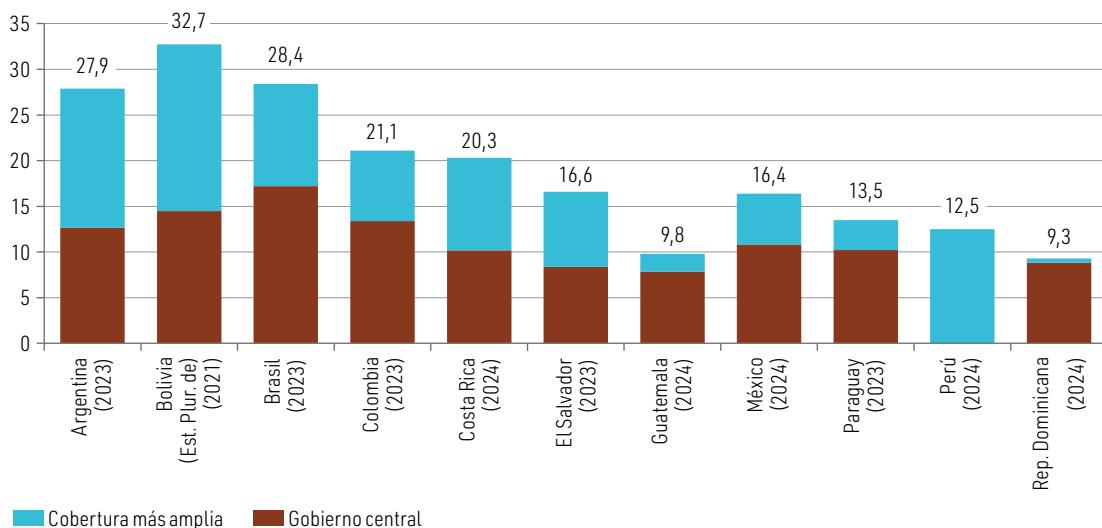
La distribución del gasto público social entre las distintas funciones de gobierno varía de manera significativa en algunos países cuando se consideran coberturas institucionales más amplias que las del gobierno central, como se observa en los cuatro países con información de 2024 en ambos tipos de cobertura:

- i) En Costa Rica, la educación representó el 27,3% del gasto del gobierno general, lo que contrasta con el 53,8% registrado a nivel del gobierno central. Por su parte, la función de salud alcanzó un 30,7% en el gobierno general, 24 puntos porcentuales más que lo registrado en el gobierno central, lo que revela que este gasto se efectúa principalmente a través de los gobiernos subnacionales o locales.
- ii) En Guatemala, la distribución de funciones es similar en ambas coberturas, con la excepción de la vivienda que, en el caso del gobierno general, es del 5,9% del gasto social, mientras que en el gobierno central asciende al 19,9%. En protección social, el gobierno general representa el 28,5% del gasto social, mientras que el gobierno central alcanza el 17,8%.
- iii) En México, las diferencias más grandes se registran en educación, con un peso del 18,8% en el gobierno general y del 28,4% en el gobierno central, mientras que la función de salud alcanza un 16,8% en el gobierno general y un 10,1% en el gobierno central (tendencia similar a la observada en Costa Rica).

- iv) En la República Dominicana, el gasto que mostró mayores diferencias fue el de protección social, que en el gobierno general representó un 34%, mientras que en el gobierno central es del 24,6%, en tanto que la salud anotó una diferencia de 6,7 puntos porcentuales, ya que en el gobierno general representa el 14,9%, mientras que para el gobierno central es del 21,5%.

Gráfico IV.14

América Latina (11 países): gasto público social según cobertura institucional, 2024 o año más reciente disponible
(En porcentajes del PIB)



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

Nota: Las coberturas más amplias corresponden al gobierno general en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana; al sector público no financiero (federal) en México, y al sector público en la Argentina.

5. Efectos redistributivos de las transferencias públicas de ingreso en América Latina

En América Latina, las transferencias monetarias, como las pensiones no contributivas o las transferencias monetarias condicionadas, son herramientas fundamentales de los sistemas de protección social para avanzar en la erradicación de la pobreza y la vulnerabilidad, así como para reducir los altos niveles de desigualdad que caracterizan a la región. El análisis del efecto redistributivo de las transferencias permite visualizar si los recursos llegan efectivamente a los segmentos más vulnerables de la población, medir su efecto concreto en la reducción o el alivio de la pobreza y la pobreza extrema, realizar comparaciones entre programas de naturaleza similar y facilitar la rendición de cuentas. En ese sentido, proporciona información empírica para diseñar sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes, que aborden tanto la pobreza como la pobreza extrema, se adapten a los ciclos y las crisis económicas, y tengan capacidad de respuesta ante desastres ambientales y sus consecuencias (CEPAL, 2021; Arenas de Mesa y Cecchini, 2022; Arenas de Mesa, 2023).

En promedio, en 15 países de América Latina se registró una leve disminución de la desigualdad de la distribución del ingreso, reflejada en una caída del índice de Gini, de 0,483 en 2014 a 0,461 en 2023 (véase el cuadro IV.A1.1). El análisis del efecto redistributivo de las transferencias públicas permite, entre otras cosas, cuantificar el peso que estos instrumentos de política pública han tenido en este proceso.

A grandes rasgos, el análisis tradicional del efecto redistributivo se podría dividir en dos etapas. La primera abarca el análisis de la distribución primaria del ingreso (ingresos de mercado, antes de impuestos y transferencias) y el impacto de la estructura tributaria en la concentración del ingreso.

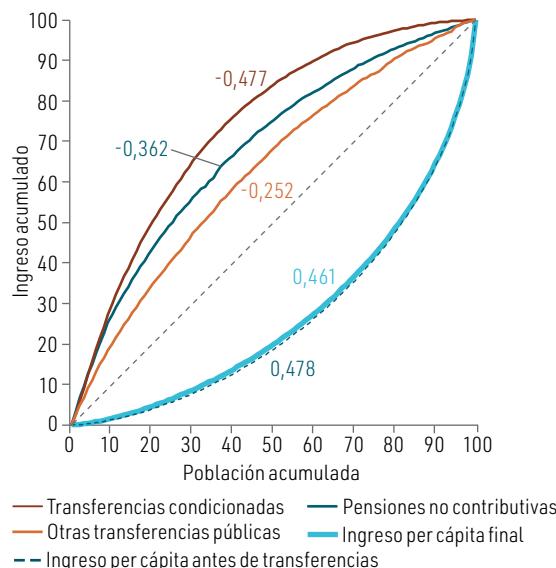
En la segunda etapa se suele analizar la distribución secundaria del ingreso y cómo los mecanismos redistributivos—transferencias monetarias y no monetarias, incluido el apoyo al acceso a servicios públicos—ayudan (o no) a desconcentrar el ingreso final de los hogares. Estas dos etapas permiten averiguar qué componentes del sistema fiscal y social son más efectivos para reducir la desigualdad y la pobreza (Lustig, 2018; Amarante y Brun, 2018; CEPAL, 2019b).

Las encuestas de hogares brindan la posibilidad de realizar este tipo de análisis utilizando microdatos, ya que suelen medir las principales transferencias públicas y subsidios monetarios existentes en cada país. Sin embargo, estas encuestas miden los ingresos después de impuestos, y no suelen medir el acceso a servicios públicos, o lo miden de manera parcial. En este escenario, el análisis presentado a continuación se restringe a la medición del impacto redistributivo que tienen las principales transferencias monetarias de los países de la región en el ingreso disponible bruto (antes de transferencias) o el ingreso primario de los hogares ajustado por impuestos. A los efectos de la comparación, y debido al alto grado de heterogeneidad de transferencias y subsidios con que cuentan los países, y de registro de estos instrumentos en las respectivas encuestas, se distinguió entre: i) transferencias asociadas a programas de transferencias continuas (condicionadas o no condicionadas), ligadas a las políticas de lucha contra la pobreza; ii) transferencias de pensiones no contributivas, orientadas a personas mayores y personas con discapacidad, y iii) otras transferencias públicas.

Los datos disponibles permiten realizar este tipo de análisis en 11 países de la región: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Como se observa en el gráfico IV.15, alrededor de 2023, el índice de Gini del ingreso disponible antes de transferencias de estos países fue, en promedio, de 0,478 (un 3,8% menor que en 2014), en tanto que el ingreso per cápita final alcanzó 0,461 (un 4,6% inferior al de 2014). Esto muestra que estas transferencias públicas tuvieron una leve incidencia positiva en la desconcentración del ingreso per cápita final¹⁰.

Gráfico IV.15

América Latina (11 países)^a: curvas de Lorenz e índice de Gini del ingreso per cápita disponible antes y después de transferencias, y de los distintos tipos de transferencias públicas^b, alrededor de 2023



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

^a Promedio simple de: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

^b El coeficiente de concentración de las transferencias públicas per cápita se calculó a partir de la ordenación de los hogares según el ingreso disponible antes de transferencias.

¹⁰ Amodo de comparación, en 2023, en 27 países de la Unión Europea, el índice de Gini del ingreso disponible equivalente (escala de equivalencia modificada de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) aplicada al tamaño del hogar) antes de transferencias sociales (incluidas pensiones contributivas y no contributivas) era, en promedio, de 0,484, el ingreso disponible equivalente descontando las transferencias sociales, sin incluir las pensiones, era de 0,347, y el ingreso disponible equivalente final se reducía a 0,296.

El efecto de los distintos tipos de transferencias en la disminución de la concentración del ingreso depende, en buena medida, de su gravitación en el ingreso final de los hogares y del nivel de progresividad (cuánto se concentra en los hogares con menores ingresos). Alrededor de 2023, las transferencias asociadas a la erradicación de la pobreza que, en promedio, solo representaban un 0,6% del ingreso final de los hogares, eran las que mostraban un mayor nivel de progresividad, con un coeficiente de concentración de -0,477 (aunque con grandes diferencias entre países, de -0,056 a -0,699). Esto significaba que estas transferencias aportaban poco más de un cuarto del efecto de reducción del índice de Gini (véase el recuadro IV.2). En virtud del nivel de progresividad, a estas transferencias les siguen las pensiones no contributivas, que, con un peso promedio en el ingreso final del 1,2%, alcanzan un coeficiente de concentración de -0,362 (también con una marcada heterogeneidad, de 0,013 a -0,530) y explican casi el 50% de la reducción del índice de Gini por efecto de las transferencias públicas. Por último, está el resto de las transferencias públicas que, de manera similar a las transferencias condicionadas, tienen un peso, en promedio, equivalente al 0,6% del ingreso final y registran un nivel de progresividad en la concentración de -0,252, con un aporte a la reducción del índice de Gini algo menor que el de las transferencias condicionadas.

Recuadro IV.2

Medidas para el análisis del efecto redistributivo de las transferencias públicas

Existe una serie de medidas clásicas basadas en el índice de Gini para medir el grado de progresividad o regresividad de las transferencias monetarias (e impuestos), sus efectos en la mejora o el empeoramiento de la distribución del ingreso, y el aporte que hace cada una. El índice de Gini es ampliamente utilizado para medir la desigualdad en la distribución del ingreso debido a su simplicidad y efectividad. La fórmula aplicada es:

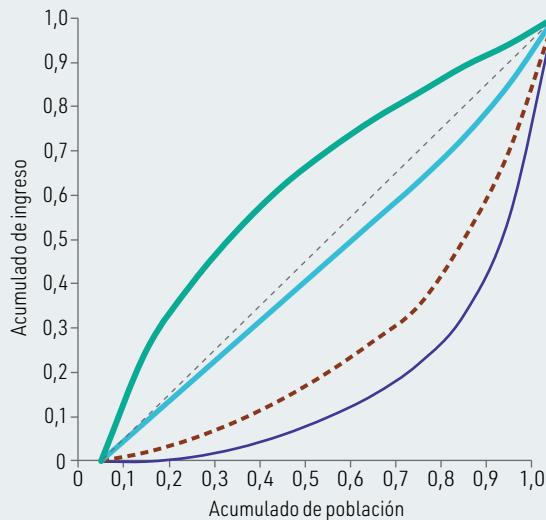
$$G = 1 - \sum_{i=1}^n (P_i - P_{i-1})(L_i + L_{i-1})$$

donde P_i representa la proporción acumulada de la población, mientras que L_i corresponde a la proporción acumulada del ingreso (esto es equivalente a la proporción entre i) el área entre la línea de equidistribución y la curva de Lorenz del ingreso de la población, y ii) el área del triángulo bajo la línea de equidistribución). Así como se puede calcular el índice de Gini de la distribución de todo el ingreso antes (o después) de transferencias, también se puede calcular para cada transferencia por separado (pensiones no contributivas, transferencias condicionadas, otras transferencias y total de transferencias públicas), con la población ordenada de menor a mayor, según su participación en el mismo ingreso per cápita antes de transferencias. A este indicador se le llama “coeficiente de concentración” y puede oscilar entre -1 y 1. Un valor negativo indica que la transferencia es progresiva en términos absolutos, es decir, se destina a los sectores de menores ingresos, en tanto que un valor positivo indica que la transferencia es regresiva y llega a los sectores con mayores ingresos.

El siguiente gráfico presenta la curva de Lorenz para el cálculo de la desigualdad en la redistribución del ingreso y muestra tres tipos de transferencias:

- Línea punteada de equidistribución.
- Ingreso de la población (línea con rayas).
- i) Transferencia tipo 1 (verde): progresiva en términos absolutos. La curva de transferencias está por encima de la línea de igualdad perfecta.
- ii) Transferencia tipo 2 (celeste): progresiva en términos relativos. La curva de transferencias se encuentra entre la línea de igualdad perfecta y la curva de ingresos.
- iii) Transferencia tipo 3 (morada): regresiva (en términos relativos y absolutos). La curva de transferencias está debajo de la curva de ingresos y es más desigual que el ingreso total.

Curvas de Lorenz de diversas transferencias monetarias según la ordenación del ingreso de la población



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, es posible descomponer el efecto redistributivo conjunto de todas las transferencias en la contribución de cada una de ellas. Para realizar esto es necesario, primero, calcular la progresividad de una transferencia relativa al ingreso, lo que, a partir de los resultados anteriores, es posible mediante el índice de Kakwani (1986). Este índice compara la distribución de la transferencia con el índice de Gini previo a su aplicación:

$$Ps = CC - Gini_i$$

donde **CC** es el coeficiente de concentración de la transferencia y **Gini** corresponde al índice de Gini del ingreso, ambos calculados con la ordenación de los hogares previa a las transferencias. El índice de Kakwani (**Ps**) oscila entre -2 y 1: cuando es negativo equivale a una transferencia progresiva en relación con el ingreso, mientras que cuando es positivo equivale a una transferencia regresiva en relación con el ingreso.

Para evaluar el efecto redistributivo de cada transferencia, se calcula la variación del índice de Gini al excluir individualmente cada transferencia:

$$\Delta = Gini_f - Gini_i$$

donde **Gini_f** es el índice de Gini del ingreso posterior a la transferencia. Esta variación se puede descomponer por transferencias mediante la siguiente fórmula, donde **y** es la proporción de la transferencia en el ingreso previo a transferencias, y todos los resultados se obtienen según la ordenación de los ingresos. De esta forma, el efecto redistributivo depende de la progresividad de la transferencia (**Ps**) y de su peso en el ingreso.

$$\Delta Gini = \frac{Ps \times y}{1+y}$$

Cabe señalar que esta descomposición no capta la interacción entre las distintas transferencias, que puede obtenerse como la diferencia entre **Gini_f** y la suma de aportes a las variaciones de todas las transferencias.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2006). *Panorama Social de América Latina, 2005* (LC/G.2288-P); Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2008). *Panorama Social de América Latina, 2007* (LC/G.2351-P); Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2010). *Panorama Social de América Latina, 2009* (LC/G.2423-P); Kakwani, N. (1986). *Analyzing redistribution policies: a study using Australian data*. Cambridge University Press.

En cuanto a la evolución del peso de las distintas transferencias a nivel regional entre 2013 y 2023, todos los tipos de transferencias aumentaron levemente su gravitación en el ingreso final de toda la población (véase el cuadro IV.A1.1). Sin embargo, mientras otras transferencias públicas incrementaron su progresividad un 43% (de -0,176 a -0,252), tanto las pensiones no contributivas como las transferencias condicionadas la disminuyeron, aun cuando conservan una fuerte orientación hacia las personas de menores recursos. En el primer caso, la caída del nivel de progresividad fue de cerca del -12%, y en el segundo, del -8%, lo que en ambos casos se asociaría al aumento de las coberturas de población incluida en otros estratos de ingresos.

En la región se ha registrado una expansión significativa de los sistemas de pensiones no contributivos, sobre todo en las décadas de 2000 y 2010: mientras en 2000 solo 14 países contaban con un sistema de pensiones no contributivo y una cobertura del 3,4% de las personas de 65 años y más, en 2022 la cobertura alcanzaba al 31% en un conjunto de 28 países. Como promedio simple de los 11 países analizados, la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos para personas de 65 años y más se incrementó del 34,7% en 2014 al 41,7% en 2022 (Arenas de Mesa y Robles, 2024). Una expansión similar tuvieron los programas de transferencias condicionadas, ya que, en un universo de 28 países de la región, en 2000 existían 8 programas nacionales de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas, y en 2022 estos programas llegaron a 31. Esta expansión supuso que, en el conjunto de la región, la población que reside en hogares destinatarios de estos programas haya aumentado del 3,6% (19 millones de personas) en 2000 al 22,2% (136 millones de personas) en 2014 y al 27,1% (180 millones de personas) en 2022. En los 11 países analizados, la cobertura alcanzó el 26,3% de la población en 2022 (CEPAL, 2024a; Figueroa y Vila, 2024).

Puesto que los sistemas de pensiones no contributivos destinan recursos principalmente a las personas de 65 años y más, un examen específico del efecto redistributivo de estas y otras transferencias públicas muestra que la significación de la pensión no contributiva en el ingreso final de los hogares en que residen personas de dicho grupo etario era del 5,1% alrededor de 2023, y el nivel de progresividad en la distribución de esta transferencia era, en promedio, de -0,439 (un 21% por encima de la que se observa en el conjunto de la población). Estas transferencias representaban el 92% del monto total de transferencias públicas, por lo que, sumado a su alto nivel de progresividad, explicaban casi el 90% del descenso del nivel de concentración de los ingresos de este grupo de edad, que pasó de un índice de Gini de 0,492 antes de transferencias a uno de 0,452 después de transferencias.

Por otra parte, dado que las transferencias condicionadas aquí examinadas responden a programas que avanzan en la erradicación de la pobreza o la pobreza extrema, si se observa la población que se encontraba en esta situación antes de recibir las transferencias, se constata que, en el caso de la población en situación de pobreza extrema, las transferencias representaban el 36,7% del ingreso final. De ellas, las pensiones no contributivas eran el 49%, las transferencias condicionadas representaban el 29% y las restantes transferencias públicas correspondían al 23%. En el caso del conjunto de población en situación de pobreza, el peso total de las transferencias era de 19,6% del ingreso final, con una gravitación del 45% en el caso de las pensiones no contributivas, del 32% en el de las transferencias condicionadas y del 25% para las restantes transferencias¹¹. En este grupo, cuya desigualdad de ingresos final es relativamente baja (0,237 como promedio de 11 países), las transferencias siguen siendo progresivas, pero bastante más cercanas a la equidistribución (índice de Gini de -0,188, -0,116 y -0,094 de las pensiones no contributivas, las transferencias condicionadas y otras transferencias públicas, respectivamente), lo que da cuenta de una expansión de este tipo de transferencias en el conjunto de población con ingresos por debajo de la línea de pobreza, aun cuando seguiría habiendo una prioridad hacia los más pobres entre los pobres.

Como se muestra en el gráfico IV.16, las transferencias públicas de ingresos tienen un efecto importante en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema. Como promedio simple de 11 países, el efecto

¹¹ La suma del peso de los diversos tipos de transferencias puede ser mayor al 100% debido a que hay hogares y personas que pueden recibir más de un tipo de transferencia.

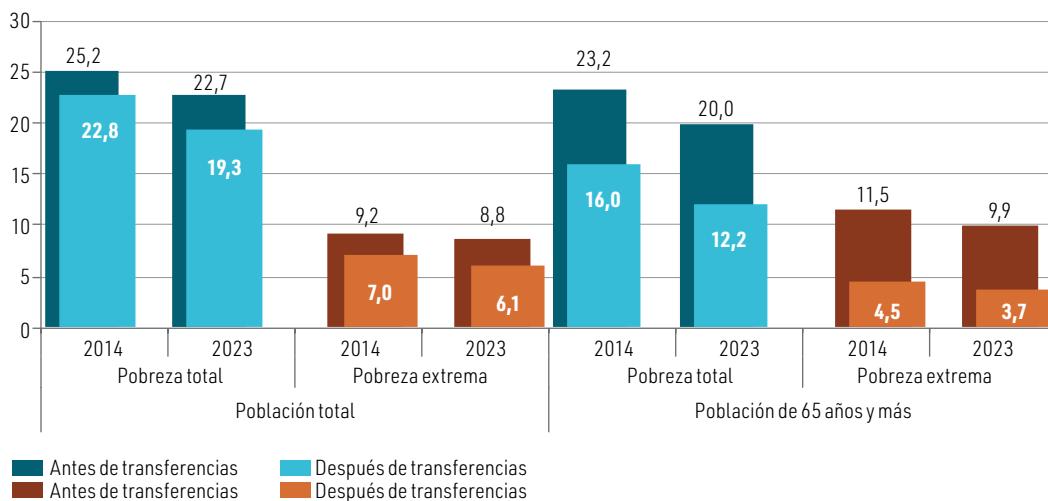
de las transferencias en la reducción de la pobreza total en el conjunto de la población fue de -2,4 puntos porcentuales en 2014, lo que representa una disminución del 9% en su incidencia. Pese a que en 2023 los niveles de pobreza registrados fueron algo menores, las transferencias públicas tuvieron un impacto aún mayor, de -3,4 puntos porcentuales (15% de reducción de los niveles de incidencia). Una tendencia similar, y algo más pronunciada, se observó en la reducción de la pobreza extrema, que pasó de -2,2 puntos porcentuales en 2014 (24% de reducción de la incidencia) a -2,7 puntos porcentuales en 2023 (31% de reducción de la incidencia). Esto es congruente con la orientación de los sistemas de protección social hacia la cobertura de la población de bajos recursos y el hecho de que las prestaciones tienen un impacto mayor en los ingresos de las personas en situación de pobreza extrema.

Gráfico IV.16

América Latina (11 países)^a: incidencia de la pobreza y la pobreza extrema antes y después de transferencias

en la población total y la población de 65 años y más, 2014 y 2023

(En porcentajes)



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

^a Promedio simple de: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

Bastante más notorio es el impacto de las transferencias públicas en los niveles de pobreza y pobreza extrema entre las personas de 65 años y más, grupo que constituye la población objetivo de los sistemas de pensiones no contributivos, prestaciones que, a su vez, representan, en promedio, aproximadamente la mitad del total de transferencias públicas de ingresos. Alrededor de 2014, la reducción de la pobreza en este grupo por efecto de las transferencias promedió 7,2 puntos porcentuales, lo que representó una reducción de la incidencia del 31%. En 2023, dicha reducción alcanzó a 7,8 puntos porcentuales, con lo que se registró una variación en la incidencia de la pobreza del -39%. La reducción de la pobreza extrema fue aún más aguda, ya que, si bien la diferencia en puntos porcentuales antes y después de transferencias públicas se redujo levemente entre los dos períodos analizados (de -7,0 a -6,2 puntos porcentuales), la reducción proporcional aumentó: en 2023 la reducción de la incidencia de la pobreza extrema entre las personas de 65 años y más por efecto de las transferencias públicas pasó del 61% al 63% (al reducirse la incidencia de la pobreza).

Los resultados expuestos muestran que, en América Latina, los mecanismos redistributivos que actúan a través de transferencias directas de ingresos públicos abarcan un volumen de recursos que es reducido con respecto a la masa total de ingreso disponible de los hogares. Esto supone que, al ser por lo general altamente progresivas, dichas transferencias tienen un efecto reducido en el descenso

de la desigualdad en los ingresos. Sin embargo, el diseño y la orientación adecuada de los programas que están detrás de estas transferencias, así como el uso cada vez más generalizado de sistemas de información que facilitan la ampliación de la cobertura de estos instrumentos, como los registros sociales, han permitido que estos recursos se destinen a las poblaciones más vulnerables, lo que ha tenido efectos significativos en la reducción de la pobreza y principalmente de la pobreza extrema.

Por último, cabe tener en consideración que el análisis del efecto redistributivo de las transferencias públicas y, más en general, del gasto social representa una herramienta que captura los efectos monetarios inmediatos de este tipo de intervención social. Por otra parte, los objetivos de las políticas sociales también buscan tener un impacto social a largo plazo, lo que incluye tanto avanzar en la erradicación de la pobreza como alcanzar el desarrollo social inclusivo, cuyo adecuado examen exige el empleo de otro tipo de instrumentos.

C. Comentarios finales

Los avances a nivel jurídico-normativo y organizacional en la institucionalidad social dedicada a enfrentar la exclusión y la discriminación en general, así como a proteger los derechos y el bienestar de grupos específicos de la población, son reflejo de un creciente compromiso de los Estados de la región con el combate a la desigualdad social, así como de una agenda social que se ha enriquecido para incorporar la inclusión social en sociedades desiguales y diversas. Persiste, no obstante, el desafío de asegurar que estos avances logren consolidarse mediante la asignación de más recursos técnicos, humanos y financieros, y traducirse en mayores capacidades institucionales para garantizar el bienestar y los derechos de la diversidad de grupos históricamente excluidos y discriminados. Esto incluye una mayor coordinación interinstitucional, tanto horizontal como vertical, así como la consolidación de capacidades TOPP en el área social, que permitan implementar acciones transformadoras en el marco de una gobernanza eficaz, participativa e inclusiva.

Por su parte, los avances en materia de visibilidad estadística constituyen un piso mínimo importante para atender los problemas de exclusión y conculcación de derechos de distintos grupos poblacionales. Es preciso, sin embargo, avanzar en la incorporación articulada de metodologías armónicas con el enfoque de derechos, de género, de poblaciones y nacionalidades, y de ciclo de vida, en el diseño e implementación de los procesos de recolección de información, de manera que permitan profundizar el conocimiento y mejorar la pertinencia de las políticas. Asimismo, persiste el desafío de mejorar la calidad de la información disponible para el diseño de políticas mediante instrumentos como las encuestas especializadas, con diseños muestrales con cobertura amplia, que permiten desagregar indicadores con un enfoque interseccional, así como mejorar la comparabilidad entre distintas fuentes de datos.

En cuanto a la dimensión financiera, la información presupuestaria y de inversión en políticas que apuntan de manera específica a financiar políticas de protección de derechos y antidiscriminación de diversos segmentos de la población también presenta un camino importante por recorrer. Si bien hay experiencias y propuestas metodológicas positivas, la capacidad de análisis de la información para dar cuenta de la realidad asociada a dichas poblaciones es limitada. Esto se refleja, en gran medida, en que los sistemas de clasificación utilizados en las finanzas públicas y cuentas nacionales no contemplan desagregaciones necesarias, salvo cuando se han diseñado iniciativas para construir cuentas satélite para sectores como cultura, turismo, salud y medio ambiente.

A nivel regional se han hecho algunos esfuerzos para levantar o construir indicadores sobre gastos públicos orientados a poblaciones específicas con enfoque multisectorial o transversal. Por ejemplo, la CEPAL ha participado en iniciativas metodológicas para avanzar en el análisis de la inversión social orientada a políticas en favor de niñas, niños y adolescentes que se realizó en conjunto con el UNICEF (Tromben y otros, 2021). Por su parte, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) ha

elaborado herramientas y análisis en materia de juventud para clasificar los gastos públicos sociales a nivel de programa según si los recursos de diversos sectores y subsectores se destinan directa o indirectamente a este grupo poblacional (Bonari, 2015). En los países de la región, sin embargo, falta llevar a cabo un trabajo sistematizado y periódico en esta materia, que permita no solo realizar dichas distinciones a nivel nacional sino también hacer comparaciones a nivel internacional. No obstante, cabe destacar algunas buenas prácticas, como en el caso del gasto público en Pueblos Indígenas en México y, de manera más frecuente en la región, los presupuestos con perspectiva de género, que permiten dar visibilidad a los esfuerzos que realizan los países para orientar recursos al bienestar y los derechos de los Pueblos Indígenas y de las mujeres.

La información en materia de ejecución del gasto social según grandes partidas o funciones está ampliamente disponible y los países han hecho importantes esfuerzos para aplicar los estándares de medición según lo planteado en el *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001* y el *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014* del FMI. Esto facilita la comparabilidad en el tiempo y entre países, aunque también se enfrentan restricciones para el análisis. Una de las restricciones más usuales es la falta de disponibilidad de información sistemática y desagregada para analizar el volumen y la distribución del gasto social en niveles distintos al del gobierno central. Un ejemplo de esto es el hecho de que la información sobre gasto público social utilizada en este capítulo incluye 24 países a nivel de gobierno central y solo 11 países a nivel de gobierno general u otras coberturas más amplias.

La información disponible da cuenta de que en los últimos años ha habido una estabilización del gasto social, tras la reducción ocurrida después de la pandemia de COVID-19, cuando alcanzó los valores máximos equivalentes, en promedio, al 13,8% del PIB en 2020, para situarse en 2024, en promedio, en el 11,4% del PIB. También, se aprecia que los países de América Latina otorgan en promedio mayor prioridad fiscal al gasto social que los países del Caribe de habla inglesa, aunque este gasto como porcentaje del PIB sea similar. En este contexto, cabe destacar que la mayoría de los países de la región destina a la función de protección social, clave para enfrentar la pobreza y la desigualdad, una mayor cantidad de recursos públicos.

En perspectiva de futuro, un elemento auspicioso a considerar es el acuerdo alcanzado por los Ministerios de Desarrollo Social de la región, congregados en la Sexta Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, sobre destacar “la relevancia estratégica de mantener un nivel de inversión pública en políticas de protección social no contributiva para avanzar en la erradicación de la pobreza de manera sostenible equivalente a por lo menos entre el 1,5% y el 2,5% del producto interno bruto o entre el 5% y el 10% del gasto público anual” (CEPAL, 2025e, párr. 6).

El examen de la distribución de las transferencias públicas a partir de las encuestas de hogares de la región, principalmente pensiones no contributivas y transferencias monetarias ligadas a la lucha contra la pobreza, presentado en la sección B, muestra que el diseño y la orientación adecuada de los programas que están detrás de estas transferencias, así como el uso cada vez más generalizado de sistemas de información que facilitan la ampliación de la cobertura de estos instrumentos (como los registros sociales), ha permitido que estos recursos lleguen a las poblaciones más vulnerables, con efectos significativos en la reducción de la pobreza, y principalmente de la pobreza extrema, pero menos efectivos en materia de reducción de la desigualdad.

Como han destacado los países en la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020), y en los mensajes planteados a la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada este año en Qatar, fortalecer la institucionalidad de las políticas sociales es fundamental para avanzar de manera más efectiva, eficiente y sostenible hacia el desarrollo social inclusivo, de modo de asegurar que todas las personas gocen de una vida digna, libre de pobreza, con pleno acceso a derechos sociales, económicos y culturales, y con espacios de reconocimiento y participación (CEPAL, 2024, 2025a, 2025e, 2025f).

Bibliografía

- Amarante, V. y Brun, M. (2018). Cash transfers in Latin America: effects on poverty and redistribution. *Economía*, 19(1). 1–31. <https://www.jstor.org/stable/90025861>
- Arenas de Mesa, A. (2023). Protección social universal, integral, sostenible y resiliente para erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y avanzar hacia un desarrollo social inclusivo. *Revista CEPAL* (141) (LC/PUB.2023/29-P/-*). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Arenas de Mesa, A. y Cecchini, S. (2022). Igualdad y protección social: claves para un desarrollo inclusivo y sostenible. *El Trimestre Económico*, 89(353), 277–309. <https://doi.org/10.20430/ete.v89i352.1407>
- Arenas de Mesa, A. y Robles, C. (Eds.) (2024). *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad*. Libros de la CEPAL (164) (LC/PUB.2024/6-P/-*). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Bonari, D. (2015). *Desarrollo de una propuesta de metodología para la medición del gasto público dirigido a la adolescencia y juventud en los países de América Latina*. Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2017). Presupuesto destinado a los pueblos indígenas en el PEF 2017. *Nota Informativa* (012/2017). Cámara de Diputados.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2006). *Panorama Social de América Latina, 2005* (LC/G.2288-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2008). *Panorama Social de América Latina, 2007* (LC/G.2351-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2010). *Panorama Social de América Latina, 2009* (LC/G.2423-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2017). *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial* (LC/MDS.2/2).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019a). Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe: mapas de ruta para el desarrollo. *Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe. Estudios* (1) (LC/PUB.2017/1-P/Rev.1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019b). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/8-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021). *Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe* (LC/CDS.4/3).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022a). *Observatorio Demográfico, 2021* (LC/PUB.2021/19-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022b). *Romper el silencio estadístico para alcanzar la igualdad de género en 2030: aplicación del eje sobre sistemas de información de la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.15/4).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023a). *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe: eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo* (LC/CDS.5/3).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023b). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/18-P/Rev.1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023c). *Diseño y análisis estadístico de las encuestas de hogares de América Latina*. Metodologías de la CEPAL (5) (LC/PUB.2023/14-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024a). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/21-P/-*).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024b). *Población, desarrollo y derechos en América Latina y el Caribe: propuesta de segundo informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/MDP.5/4/Rev.1).

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024c). *Reducir la desigualdad y avanzar hacia el desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: desafíos, prioridades y mensajes de cara a la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social* (LC/MDS.6/3).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025a). *América Latina y el Caribe a 30 años de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: hacia un pacto mundial por el desarrollo social inclusivo* (LC/CDS.6/3).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025b). *Acción para la igualdad, el desarrollo y la paz en América Latina y el Caribe: informe regional sobre el examen de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing a 30 años de su aprobación en sinergia con la implementación de la Agenda Regional de Género* (LC/MDM.66/5).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025c). *Las personas con discapacidad: de la visibilidad estadística al ejercicio de derechos* (LC/MDP.6/3).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025d). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2025* (LC/PUB.2025/12-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025e). *Resolución 6(VI)*. Sexta Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. <https://crds.cepal.org/6/es/documentos/resolucion-6vi>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025f). *América Latina y el Caribe ante la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: propuestas para un desarrollo social inclusivo* (LC/MDS.E-2025/4).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Fondo de Población de las Naciones Unidas. (2020). *Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: retos para la inclusión. Documentos de Proyectos* (LC/PUB.2020/14).
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. (2016). *Indicadores socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México, 2015*.
- Del Popolo, F. (2025). Pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y los censos de la ronda 2020: avances y brechas en la implementación de estándares. En R. Aparicio López y A. Traldi Simoni (Coords.). *Los desafíos de la inclusión estadística de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe*, 26–46. Asociación Latinoamericana de Población.
- Figueroa, N. y Vila, J. (2024). Programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe: revisión metodológica de la estimación de tendencias de cobertura e inversión. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/119). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Fondo Monetario Internacional. (2001). *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001*.
- Fondo Monetario Internacional. (2014). *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014*.
- García, L. (2025). Fuentes de datos sobre las personas con discapacidad en América Latina desde un enfoque social y de derechos. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2025/53). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- García Mora, M. E., Schwartz Orellana, S. y Freire, G. (2021). *Inclusión de las personas con discapacidad en América Latina y el Caribe: un camino hacia el desarrollo sostenible*. Banco Mundial.
- Huckerby, J. (2012). *Gender Equality and Constitutions of Latin America and the Caribbean*. Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. <https://peacemaker.un.org/es/node/288>
- Kakwani, N. (1986). *Analyzing redistribution policies: a study using Australian data*. Cambridge University Press.
- Lustig, N. (Ed.). (2018). *Commitment to Equity Handbook: Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*. Brookings Institution Press.
- Maldonado Valera, C., Martínez Pizarro, J. y Martínez, R. (2018). Protección social y migración: una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/62). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Martínez, R. (Ed.) (2019). *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*. Libros de la CEPAL (146) (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). *Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: un acercamiento a las realidades sociales y territoriales en el mundo rural* (LC/TS.2024/136).
- Oyarce Pisani, A. M. (2025). Panorama de la institucionalidad social de los Pueblos Indígenas y su aporte a la cohesión social de América Latina. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2025/31). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

- Pedrero, M. (2023). Hacia una recuperación económica transformadora de América Latina-Abya Yala: desafíos para garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/35). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Quashie, N. y Jones, F. (2023). The ageing Caribbean: 20 years of the Madrid Plan of Action. *Serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe* (111) (LC/TS.2022/225-LC/CAR/TS.2022/5). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2023). Repensar, reimaginar, transformar: los “qué” y los “cómo” para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible. *Revista CEPAL* (141) (LC/PUB.2023/29-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Salazar-Xirinachs, J. M. y Boeninger Sempere, A. (2025). *Capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) para la gestión de las transformaciones: fundamentos para un nuevo paradigma* (LC/TS.2025/56). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Tromben, V., Martínez, R., Rivera, E., Leroy, N. y Kroll, C. (2021). Propuesta de medición de la inversión pública en niños, niñas y adolescentes: aplicación en tres países: Chile, Costa Rica y Perú. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/189). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Anexo IV.A1

Cuadro IV.A1.1

América Latina (15 países): índice de Gini de concentración del ingreso per cápita e incidencia de la pobreza, antes y después de transferencias públicas, coeficiente de concentración de las transferencias, peso de las transferencias en el ingreso final y aporte a la reducción de la desigualdad, por tipo de transferencia, 2013-2023
(En porcentajes)

		Índice de Gini del ingreso per cápita		Transferencias per cápita										Incidencia de la pobreza		
				Tipo de transferencia												
		Después de transferencias	Antes de transferencias	Pensiones no contributivas			Transferencias condicionadas			Otras transferencias públicas			Total transferencias públicas	Antes de transferencias	Después de transferencias	
				Peso en el ingreso final	Índice de Gini ^a	Apote en la variación del Índice de Gini	Peso en el ingreso final	Índice de Gini ^a	Apote en la variación del Índice de Gini	Peso en el ingreso final	Índice de Gini ^a	Apote en la variación del Índice de Gini				
Argentina	2014	0,393	0,403	...	...	...	1,1	-0,563	100,0	...	...	...	1,1	-0,563	27,3	25,0
	2023	0,402	0,415	...	...	...	1,4	-0,535	100,0	...	...	...	1,4	-0,535	32,0	30,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2014	0,471	0,481	1,6	-0,041	76,0	0,4	-0,186	14,8	0,4	0,400	3,3	2,4	0,019	35,2	33,7
	2021	0,418	0,430	2,3	-0,011	75,0	0,3	-0,214	9,6	0,4	0,048	12,2	3,1	-0,022	31,5	29,0
Brasil	2016	0,532	0,547	0,8	-0,490	48,8	0,6	-0,628	42,5	0,1	-0,288	5,5	1,5	-0,534	23,8	20,9
	2023	0,515	0,547	1,0	-0,517	31,1	2,1	-0,585	65,2	0,1	-0,188	2,4	3,3	-0,550	22,8	16,1
Chile	2013	0,476	0,492	1,1	-0,348	53,5	0,1	-0,441	6,4	0,8	-0,324	40,3	2,1	-0,344	19,1	15,8
	2022	0,445	0,467	2,1	-0,276	61,4	0,1	-0,278	1,7	1,2	-0,353	38,6	3,4	-0,303	12,0	8,1
Colombia	2016	0,518	0,563	3,4	-0,803	91,8	0,4	-0,450	9,4	0,1	-0,264	1,5	3,8	-0,758	33,1	29,7
	2023	0,553	0,559	0,2	-0,410	28,5	0,2	-0,481	28,0	0,3	-0,272	40,3	0,7	-0,368	33,8	32,7
Costa Rica	2014	0,498	0,510	0,6	-0,486	52,9	0,5	-0,511	38,2	0,1	-0,473	8,7	1,2	-0,494	20,1	17,5
	2023	0,480	0,496	1,0	-0,530	55,2	0,5	-0,613	29,8	0,3	-0,388	13,3	1,8	-0,533	19,1	15,9
Ecuador	2014	0,449	0,460	0,8	-0,301	50,7	0,6	-0,445	45,3	...	...	...	1,4	-0,366	25,4	23,4
	2023	0,442	0,460	0,7	-0,469	35,7	1,4	-0,432	65,7	...	...	...	2,1	-0,445	28,6	25,3
El Salvador	2014	0,434	0,465	...	...	...	2,7	-0,882	100,0	0,0	-0,868	0,0	2,7	-0,882	45,5	44,5
	2023	0,414	0,415	...	...	...	0,0	-0,219	100,0	0,0	-0,359	0,0	0,0	-0,219	27,9	27,9

		Índice de Gini del ingreso per cápita		Transferencias per cápita										Incidencia de la pobreza		
				Tipo de transferencia												
		Después de transferencias	Antes de transferencias	Pensiones no contributivas			Transferencias condicionadas			Otras transferencias públicas			Total transferencias públicas	Antes de transferencias	Después de transferencias	
				Peso en el ingreso final	Índice de Gini ^a	Aporte en la variación del Índice de Gini	Peso en el ingreso final	Índice de Gini ^a	Aporte en la variación del Índice de Gini	Peso en el ingreso final	Índice de Gini ^a	Aporte en la variación del Índice de Gini				
Honduras	2014	0,481	0,489	...	...	...	0,5	-0,358	41,2	0,6	-0,207	54,3	1,1	-0,269	56,1	55,4
	2023	0,471	0,478	...	...	...	0,1	-0,176	8,1	1,0	-0,147	91,7	1,1	-0,149	56,6	56,0
México	2014	0,502	0,518	0,6	-0,125	22,6	1,0	-0,504	47,1	0,6	0,023	16,6	2,2	-0,265	47,2	45,2
	2022	0,441	0,453	2,1	0,013	65,7	0,4	-0,256	13,2	0,4	-0,128	16,4	2,9	-0,042	31,5	28,6
Panamá	2014	0,502	0,514	0,7	-0,388	50,5	0,2	-0,646	12,1	0,7	-0,137	33,4	1,6	-0,313	21,2	18,6
	2023	0,493	0,516	0,8	-0,396	31,2	0,1	-0,733	2,3	2,2	-0,175	66,3	3,1	-0,244	18,8	14,3
Paraguay	2014	0,522	0,527	0,4	-0,453	68,5	0,2	-0,523	30,2	...	...	...	0,6	-0,474	23,5	22,3
	2023	0,462	0,478	1,5	-0,439	78,8	0,2	-0,479	10,1	0,3	-0,216	10,9	2,0	-0,412	22,5	19,6
Perú	2014	0,446	0,453	0,3	-0,581	44,5	0,3	-0,631	54,5	...	...	...	0,6	-0,609	20,8	19,5
	2023	0,417	0,424	0,4	-0,460	48,9	0,3	-0,472	33,4	0,2	-0,293	16,5	0,9	-0,431	19,8	18,3
República Dominicana	2014	0,449	0,450	...	...	...	...	...	...	0,1	-0,112	100,0	0,1	-0,112	33,0	32,9
	2023	0,387	0,395	...	...	...	1,9	-0,056	99,3	0,0	0,104	0,5	1,9	-0,055	20,1	18,2
Uruguay	2014	0,392	0,406	0,7	-0,498	46,3	0,6	-0,707	43,4	0,1	-0,348	5,1	1,5	-0,579	7,4	4,5
	2023	0,404	0,425	0,8	-0,488	32,2	0,9	-0,699	37,0	0,6	-0,556	27,6	2,3	-0,585	9,4	4,5
Promedio simple (11 países) ^b	2014	0,483	0,497	1,0	-0,410	55,1	0,5	-0,516	31,3	0,4	-0,176	14,3	1,7	-0,429	25,2	22,8
	2023	0,461	0,478	1,2	-0,362	49,4	0,6	-0,477	26,9	0,6	-0,252	24,5	2,3	-0,358	22,7	19,3

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

^a Coeficiente de concentración calculado a partir de la ordenación de los hogares, según el ingreso per cápita antes de transferencias. La descomposición de la variación total del índice de Gini como efecto de las transferencias se obtiene manteniendo la misma ordenación, según el ingreso antes de transferencias. El índice de Gini final se presenta ya reordenado, según el ingreso después de transferencias en la primera columna. El efecto porcentual de las transferencias en la variación del índice de Gini no necesariamente suma un 100% debido a efectos de interacción entre ellas.

^b Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

Publicaciones recientes de la CEPAL

ECLAC recent publications

www.cepal.org/publicaciones



Informes Anuales/Annual Reports

También disponibles para años anteriores/*Issues for previous years also available.*



Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2025
International Trade Outlook for Latin America and the Caribbean, 2025



Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2025
Economic Survey of Latin America and the Caribbean, 2025



La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2025
Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean, 2025



Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2024
Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean, 2024



Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2024
Social Panorama of Latin America and the Caribbean, 2024



Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2024
Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean, 2024



Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2025
Panorama of Productive Development Policies in Latin America and the Caribbean, 2025

El Pensamiento de la CEPAL/ECLAC Thinking

Repensar el desarrollo en América Latina y el Caribe: contribuciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en su 75º aniversario

América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas
Development Traps in Latin America and the Caribbean: Vital Transformations and How to Manage Them

Cooperar o perecer: el dilema de la comunidad mundial. Tomo I: Los años de creación (1941-1960)



Libros y Documentos Institucionales *Institutional Books and Documents*

Capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) para la gestión de las transformaciones: fundamentos para un nuevo paradigma
Technical, operational, political and prospective (TOPP) institutional capabilities for managing transformations: underpinnings of a new paradigm

América Latina y el Caribe a 30 años de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: hacia un pacto mundial por el desarrollo social inclusivo
Latin America and the Caribbean 30 Years on from the World Summit for Social Development: Towards a Global Pact for Inclusive Social Development

Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2025: impulsar la inversión para el crecimiento y el desarrollo sostenible
Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean, 2025: boosting investment for growth and sustainable development



Libros de la CEPAL/ECLAC Books

Endeudarse para cuidar: género y desigualdad en la Argentina

Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad
Non-contributory pension systems in Latin America and the Caribbean: towards solidarity with sustainability

Estado abierto y gestión pública: el papel del sector académico



Versiones accesibles/Accessible versions

Las personas con discapacidad: de la visibilidad estadística al ejercicio de derechos. Versión accesible
Persons with Disabilities: From Statistical Visibility to the Exercise of Rights. Accessible version

Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2024. Resumen ejecutivo. Versión accesible
International Trade Outlook for Latin America and the Caribbean, 2024. Executive summary. Accessible version



Metodologías de la CEPAL ECLAC Methodologies



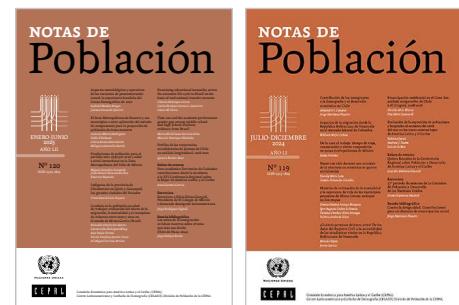
Observatorio Demográfico Demographic Observatory



Revista CEPAL/CEPAL Review



Notas de Población



Series de la CEPAL ECLAC Series



Documentos de Proyectos Project Documents



Coediciones/Co-editions



Catálogo de Publicaciones 2024-2025



**Suscríbase y reciba información oportuna
sobre las publicaciones de la CEPAL**

***Subscribe to receive up-to-the-minute
information on ECLAC publications***



<https://mailchi.mp/cepal/suscripciones-cepal>



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



**Las publicaciones de la CEPAL también se pueden adquirir a través de:
*ECLAC publications also available at:***

shop.un.org

United Nations Publications
PO Box 960
Herndon, VA 20172
USA

Tel. (1-888)254-4286
Fax (1-800)338-4550
Contacto/*Contact:* publications@un.org
Pedidos/*Orders:* order@un.org



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

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

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

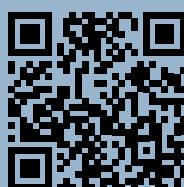
www.cepal.org

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

ISBN 978-92-1-157692-4



9 789211 576924



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



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