



# Mejorando la Inclusión Social en América Latina

DESAFÍOS CLAVE Y EL ROL DE LOS SISTEMAS  
DE PROTECCIÓN SOCIAL





# **Mejorando la inclusión social en América Latina**

## **Desafíos clave y el rol de los sistemas de protección social**

El presente documento ha sido elaborado bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos empleados en el presente no reflejan necesariamente los puntos de vista oficiales de la Organización ni de los gobiernos de sus países miembros o socios.

Tanto este documento como cualquier mapa que se incluya en él no conllevan perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

La OCDE no garantiza la exacta precisión de esta traducción y no se hace de ninguna manera responsable de cualquier consecuencia por su uso o interpretación.

---

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la fuente y al propietario del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

# PRÓLOGO

La inclusión social es uno de los principales retos de los países de América Latina y el Caribe (ALC), con profundas raíces estructurales e históricas. Teniendo esto en cuenta, el Programa Regional de la OCDE para América Latina y el Caribe hizo de la promoción de la inclusión social una de sus tres prioridades, junto al aumento de la productividad y el fortalecimiento de las instituciones y de la gobernanza.

El año pasado, la publicación *Impulsando la Productividad y el Crecimiento Inclusivo en Latinoamérica*, elaborada en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la reunión ministerial en torno a este tema celebrada en Chile, hizo hincapié en la necesidad de reformas que aumenten la productividad en la región (que mejoren el entorno empresarial, reduzcan los obstáculos normativos, promuevan la competencia para impulsar el dinamismo empresarial y la innovación y abran mercados para cosechar los beneficios del comercio) e impulsen el crecimiento económico al tiempo que garanticen un desarrollo más inclusivo. Los altos niveles de desigualdad afectan al crecimiento de diversas formas, entre las que destaca la falta de inversión en el capital humano, en particular en familias de bajos recursos. El "nexo" productividad-inclusión tomó un papel central en la reunión de Consejo de Ministros de la OCDE en 2016, en la cual se invitó a los participantes a considerar las múltiples interacciones entre desigualdad y productividad y cómo éstas afectan el desarrollo de las personas, de las empresas, de las regiones y de los países.

Esta publicación describe el reto de la inclusión social en América Latina a través del prisma de la pobreza, la vulnerabilidad y la desigualdad y analiza los instrumentos de política pública que puedan brindar soluciones centrándose especialmente en el papel de los sistemas de protección social. El estudio se basa en el trabajo de la OCDE sobre crecimiento inclusivo el cual reconoce la necesidad de replantearse el modelo de crecimiento económico tradicional para que el bienestar de las personas ocupe un lugar central. De hecho, la inclusión social puede impulsar el crecimiento a través de un círculo virtuoso en el que el crecimiento se traduce en mayor bienestar para todos y la inclusión afianza un crecimiento más fuerte y sostenible.

Desde principios de siglo, las tasas de crecimiento económico sostenido, que se apoyan en una transición demográfica, pero también en la integración regional en las esferas del comercio y la inversión, el cambio tecnológico, los avances en educación, la expansión de los programas de protección social y el aumento de la urbanización han transformado el panorama y las perspectivas de la región. Entre 2000 y 2015, las tasas de pobreza en América Latina se redujeron a la mitad, sacando de la pobreza a más de 83 millones de latinoamericanos. Al tiempo que ha aumentado la renta de los hogares —sobre todo de las familias pobres— y ha disminuido la desigualdad, la clase media de la región pasó de uno de cada cinco latinoamericanos en 2000 a más de uno de cada tres en 2015.

Sin embargo, la desigualdad en materia de ingresos y de oportunidades continúa siendo alta y constituye un obstáculo para el crecimiento y el desarrollo de la región, con tendencias políticas divisorias. El coeficiente de Gini promedio de la región pasó de 0.51 a principios de los 1990s a 0.42 en el 2015, mientras que la pobreza relativa (i.e., hogares con ingresos menores a la mediana) solo bajó 4 puntos porcentuales entre el 2000 y el 2014. Las desigualdades persisten más allá de los ingresos y abarcan los servicios públicos básicos, como la calidad de los servicios de salud y educación y la participación política. Asimismo, la desigualdad de ingresos y de oportunidades contribuye a crear diferencias en el acceso a la justicia y a las estructuras de gobierno, entorpeciendo la cohesión social y obstaculizando las reformas estructurales. Las transferencias monetarias condicionadas (CCT por sus siglas en inglés) fueron un buen punto de partida para la lucha contra la pobreza extrema, la mejora en salud de los niños y el incremento en tasas de escolaridad en la región

No obstante, ahora es necesario complementarlas con programas adicionales que empoderen a las mujeres y generen una inclusión productiva que rompa el círculo intergeneracional de transmisión de pobreza y resulte en una disminución de la desigualdad.

Hoy, una gran parte de los hogares de clase media no tiene acceso a programas de seguridad social contributivos. Pese a que el gasto público social como proporción de gastos en el PIB ha aumentado (actualmente es del 8,6%), la región todavía está muy por detrás del promedio de la OCDE (21%) y el progreso no ha sido el mismo en todos los países, lo que deja a gran parte de la clase media expuesta a las crisis económicas y al riesgo de volver a caer en la pobreza. Es necesario abordar y diseñar los sistemas de protección social desde la perspectiva exhaustiva del "ciclo de vida", que va desde la educación básica y las competencias, hasta el trabajo y los ahorros, tomando siempre en consideración las características socioeconómicas de los diferentes actores y grupos poblacionales.

El contexto latinoamericano tiene una serie de características estructurales específicas que configuran los retos de la inclusión social y la desigualdad en la región. Primero, si bien en las economías de la OCDE los impuestos y los sistemas de transferencias contribuyen enormemente a reducir la desigualdad (en cerca de 16 puntos porcentuales, de acuerdo con las cifras del coeficiente de Gini), en la mayor parte de las economías de América Latina dicha reducción es de menos de 3 puntos porcentuales. Segundo, los trabajos informales afectan a la mitad de los trabajadores latinoamericanos, atrapando de manera particular a los jóvenes, mujeres y trabajadores no especializados y repercutiendo de forma adversa en la equidad y la productividad de la economía. La interacción entre la informalidad y los sistemas de protección social contributivos genera un círculo vicioso: la mayoría de los trabajadores del sector informal contribuyen de forma irregular (si es que lo hacen) debilitando así los sistemas que, posteriormente, les prestarán un apoyo insuficiente cuando lo necesiten. Por último, aunque el avance ha sido notable, la brecha de género sigue siendo muy significativa; por ejemplo, el 76% de los *ninis* son mujeres que siguen cargando con labores domésticas no remuneradas.

Para que el crecimiento económico sea sostenible e inclusivo, es necesario un enfoque multisectorial que involucre a la administración pública en todos sus ámbitos con políticas económicas y sociales que se refuercen mutuamente. Los elementos clave de un enfoque tan integral se analizan en el capítulo 1 que presenta los retos a lo largo del ciclo de vida (educación y competencias, empleo y pensiones), así como las principales consideraciones relacionadas con las brechas digital, de género y territorial. Se reconoce la existencia de una economía dual en la región, donde una América Latina productiva y próspera – caracterizada por altos niveles de educación, competencias y digitalización – es aprovechada por unos pocos pero permanece fuera de alcance para la gran mayoría. El capítulo 2 presenta con más detalle las políticas necesarias para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la protección social. La publicación también se centra en las transformaciones que están experimentando o que experimentarán pronto muchos mercados de trabajo como consecuencia de los rápidos procesos de automatización y digitalización. De cara al futuro, pese a que las características específicas de cada país seguirán configurando las soluciones políticas, es posible que se planteen algunos retos comunes a los países de la OCDE y de América Latina y el Caribe en lo referente a las políticas encaminadas a reforzar los programas de protección social haciendo hincapié en los grupos menos representados y más vulnerables.

Esta publicación contiene una síntesis actual en torno a los desafíos clave de inclusión social en América Latina y el Caribe que puede resultar de utilidad para los Ministros y altos funcionarios que participarán en la reunión *Hacia Sistemas de Protección Social Inclusivos en América Latina y el Caribe* —a ser celebrada el 16 de noviembre de 2017 en Asunción, Paraguay.

La OCDE seguirá impulsando el diálogo a favor de un programa de reformas sostenibles en los países de la región a través de su colaboración con las autoridades nacionales y otras organizaciones

internacionales que utilizan las herramientas que ofrece el Programa Regional de la OCDE para América Latina y el Caribe.

**Gabriela Ramos**

*Directora de Gabinete de la OCDE, Sherpa del G20  
y Consejera Especial del Secretario General*

## AGRADECIMIENTOS

Este documento ha sido preparado por el Secretariado de la OCDE bajo el liderazgo de Gabriela Ramos, Directora de Gabinete de la OCDE, Sherpa del G20 y Consejera Especial del Secretario General, en ocasión de la Reunión Ministerial “Hacia Sistemas de Inclusión Social en América Latina y el Caribe”, llevada a cabo en Asunción, Paraguay el día 16 de Noviembre del 2017, en el contexto del Programa Regional de la OCDE para América Latina y el Caribe, copresidido por Chile y Perú.

La publicación fue coordinada por la Secretaría de Relaciones Globales (GRS). Las contribuciones principales fueron hechas por el Directorado de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales (ELS) y el Centro de Desarrollo (DEV), bajo la supervisión de sus Directores: Andreas Schaal, Stefano Scarpetta, y Mario Pezzini. El equipo central de redacción en GRS estuvo integrado por Irène Hors, Jefa de la División de Socios Estratégicos y Nuevas Iniciativas, José Antonio Ardavín, Jefe de la Unidad para América Latina y el Caribe, Luis Aranda y Chan Yang, Analistas de Políticas; en ELS, por Alessandro Goglio, Jefe de la Unidad para Países No Miembros y Shruti Singh, Economista especializada en mercados de trabajo; en DEV, por Ángel Melguizo, Jefe de la Unidad para América Latina y el Caribe, Sebastián Nieto Parra, Jefe Adjunto de la Unidad para América Latina y el Caribe, Paula Cerutti, Economista, Keiko Nowacka, Analista, y Alexandre Kolev, Jefe de la Unidad de Cohesión Social.

Este documento se enriqueció con los comentarios y visión de Gabriela Ramos y del trabajo de la Iniciativa de Crecimiento Inclusivo llevado a cabo por Romina Boarini y Sam Mealy, Coordinadora y Analista de Investigación, respectivamente. Se agradecen los comentarios de Mark Pearson, Monika Queisser, Willem Adema y Valerie Frey, Director Adjunto, Consejera Senior, Economista Senior y Analista de Políticas Sociales en ELS, respectivamente. El equipo de redacción agradece así mismo a todos los autores de los diversos directorados de la OCDE que contribuyeron a esta publicación proporcionando contenido sobre crecimiento inclusivo; en particular, a Sarah Box del Directorado de Ciencia, Tecnología e Innovación; Eija Kiiskinen y Jeremy Faroi del Directorado del Medio Ambiente; Enrique Garcilazo y Guillaume Lecaros de Cossio del Centro de Emprendimiento, PyMEs, Desarrollo Local y Turismo; Orsetta Causa y Jens Arnold del Departamento de Economía; y Aimee Aguilar Jaber del Foro Internacional de Transporte.

Se reconocen las importantes aportaciones del Consejo Editorial de la Secretaría de Relaciones Globales de la OCDE, en especial de Carlos Conde y Karim Dahou, así como el apoyo editorial de Vanessa Valle, jefa de comunicaciones, Patricia Gautier y Anna Wiersma.

Los autores agradecen sinceramente al Gobierno de Paraguay por el apoyo financiero brindado para este proyecto, y a Claudia Serrano, Embajadora de Chile ante la OCDE, por su guía y comentarios.



# Índice

RESUMEN DE LOS PUNTOS CLAVE Y POSIBLES ÁREAS PARA SEGUIR IMPULSANDO EL DIÁLOGO POLÍTICO ENTRE LOS PAÍSES DE LA OCDE Y ALC.....	10
<b>1. EL RETO DE LA INCLUSIÓN SOCIAL Y LA NECESIDAD DE UNA AGENDA INTEGRAL DE CRECIMIENTO INCLUSIVO EN AMÉRICA LATINA .....</b>	<b>14</b>
Introducción y cuestiones propuestas para el debate .....	14
1. El historial de logros económicos de América Latina en el ámbito de la inclusión social presenta un panorama desigual .....	15
1.1 La pobreza ha disminuido, pero la clase media es vulnerable .....	15
1.2 La desigualdad de ingresos se ha reducido, pero sigue siendo elevada .....	18
1.3 Las desigualdades se extienden más allá de la renta, y atañen a numerosas áreas esenciales de la vida. ....	20
1.4 La dimensión socioespacial.....	21
2. Los factores estructurales que subyacen a las desigualdades .....	24
2.1 Los impuestos y las transferencias no hacen mucho por reducir la desigualdad .....	25
2.2 La informalidad como factor impulsor y manifestación de la desigualdad.....	29
2.3 La brecha de género .....	34
3. Promover la igualdad de oportunidades.....	35
3.1 Buena cobertura de la enseñanza primaria, pero la provisión de formación previa y posterior a ésta sigue siendo escasa.....	36
3.2 Los mercados laborales no facilitan suficientemente la movilidad social hacia escalas superiores.....	38
3.3 Vulnerabilidad en la vejez, a pesar de la mejora de los regímenes de pensiones.....	48
3.4 Los bajos niveles de digitalización exacerban la brecha digital.....	50
3.5 Adoptar un enfoque territorial para promover la integración en América Latina .....	51
4. El camino por delante: priorizar las intervenciones respecto a una agenda de crecimiento integral .....	53
BIBLIOGRAFÍA.....	57
<b>2. HACIA SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL INCLUSIVOS EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.....</b>	<b>63</b>
Introducción y cuestiones propuestas para el debate .....	63
1. Trasfondo de la situación de la protección social en la región de ALC.....	64
1.1 El gasto social ha aumentado, pero sigue siendo bajo en comparación con la OCDE... 64	
1.2 El acceso a la seguridad social y los programas no contributivos sigue siendo escaso . 65	
1.3 La necesidad de abordar las desigualdades por razón de género y las actitudes discriminatorias .....	67
2. Ampliación de la cobertura de los sistemas de protección social: lecciones extraídas de los países de la OCDE .....	68
2.1 Consolidar los sistemas de pensiones.....	68
2.2 Mejora de la idoneidad y la capacidad de respuesta de las prestaciones de desempleo. 69	
2.3 Abordar la informalidad.....	70
2.4 Aprovechar el potencial derivado del cambio tecnológico para mejorar los sistemas de protección social.....	71
2.5 Por un mejor futuro laboral: adaptación de los mercados de trabajo a	

los efectos del cambio tecnológico .....	77
3. El camino a seguir: hacia sistemas de protección social inclusivos .....	81
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	86

## Tablas

Tabla 1. Jóvenes (de 15 a 29 años de edad) que ni estudian, ni trabajan (NINI) por tipo de actividad en América Latina.....	45
---	----

## Figuras

Figura 1. Las tasas de pobreza en ALC se han reducido, pero siguen siendo altas. ....	16
Figura 2. Crecimiento de los ingresos en ALC.....	18
Figura 3. Medidas y evolución de desigualdad en ALC.....	19
Figura 4. Resultados actuales y previstos en materia de bienestar en ALC, 2016.....	20
Figura 5. Disparidades regionales en el PIB por habitante (PPA) (a la izquierda), y crecimiento anual del PIB por habitante (a la derecha) .....	22
Figura 6. Desempeño relativo de las regiones chilenas y mexicanas en cuanto a las dimensiones del bienestar .....	23
Figura 7. Efecto de los impuestos y transferencias en la reducción del índice de Gini en ALC.....	25
Figura 8. Ingresos fiscales totales expresados como porcentaje del PIB, 2014.....	27
Figura 9. Estructuras fiscales en ALC y la OCDE, 2014.....	28
Figura 10. Tasas de informalidad por país en ALC, 2014.....	29
Figura 11. Tasas de informalidad en ALC por características, 2014.....	30
Figura 12. Flujos en el mercado laboral de América Latina.....	31
Figura 13. Costos de la informalidad y la formalización en ALC.....	33
Figura 14. El coste de la discriminación por motivo de género en las instituciones sociales .....	35
Figura 15. La educación en los países de ALC (tasas de matriculación).....	36
Figura 16. Rendimiento de alumnos jóvenes en matemáticas y equidad (PISA 2012) ....	38
Figura 17. Porcentaje de empresas que refieren dificultades para cubrir puestos de trabajo, en promedio, 2006-2015 .....	39
Figura 18. Retos de inclusión en los mercados laborales de ALC.....	40
Figura 19. Transiciones de los jóvenes (de 15 a 29 años de edad) del ámbito escolar al mercado laboral en una selección de países de América Latina, 2005-2015 .....	42
Figura 20. Actividad por edad y estatus socioeconómico, promedio de América Latina y el Caribe.....	43
Figura 21. Actividad de los jóvenes por género, promedio de América Latina y el Caribe.....	44
Figura 22. Calidad de los empleos en América Latina .....	46
Figura 23. Resultados en cuanto a calidad y cantidad del empleo, por grupos sociodemográficos en América Latina .....	48
Figura 24. Cobertura de las pensiones de vejez en América Latina, 2015 .....	49
Figura 25. Penetración de la banda ancha móvil en los países de ALC .....	50
Figura 26. Gasto público social en los países de la OCDE y en ALC .....	65
Figura 27. Trabajadores de tiempo parcial involuntario (como proporción del empleo total) en algunos países de la OCDE .....	74

## Recuadros

Recuadro 1. Indicadores de pobreza internacionalmente comparables utilizados respecto a América Latina .....	17
Recuadro 2. La iniciativa «¿Cómo va la vida?» de la OCDE.....	21
Recuadro 3. Impulsar el acceso a una infraestructura digital asequible - ejemplo de política de la región de ALC sobre la extensión del acceso a los grupos desfavorecidos y las regiones remotas.....	51
Recuadro 4. Herramientas de la OCDE para asistir a los países que formulan una estrategia de crecimiento integral .....	55
Recuadro 5. Ejemplos de la labor de la OCDE en materia de protección social .....	83

## Resumen de los puntos clave y posibles áreas para seguir impulsando el diálogo político entre los países de la OCDE y ALC

- i. ***La inclusión en América Latina es una tarea pendiente.*** Siguen existiendo altos niveles de pobreza, una desigualdad persistente y una informalidad generalizada, que se agravan a lo largo del ciclo de vida de las personas y se transmiten entre generaciones. Además, ciertos grupos sociodemográficos son objeto especialmente de un cierto grado de abandono. Tal es el caso de las mujeres, los jóvenes y las poblaciones desfavorecidas (a menudo indígenas) que residen en áreas remotas o periferias metropolitanas.
- ii. ***Las respuestas políticas han sido insuficientes y, en muchos casos, siguen siendo segmentadas y aisladas.*** Aunque se han producido importantes avances en determinados ámbitos de la política social, los esfuerzos han sido fragmentados y su impacto, por tanto, limitado. Las transferencias monetarias condicionadas han sido una herramienta muy útil en la reducción de los niveles de pobreza y la generación de incentivos positivos a favor de unos mejores resultados en materia de educación y salud para las familias desfavorecidas, pero el sistema de protección social en conjunto no ha sido exitoso en lograr que los beneficiarios de programas sociales se "gradúen" de dichos apoyos y en crear incentivos para facilitar el acceso de las mujeres al mercado de trabajo. La ampliación de la cobertura de las pensiones ha contribuido a reducir la pobreza entre personas de edad avanzada, pero la idoneidad de las prestaciones sigue siendo un desafío. Además, desde un punto de vista sistémico, los impuestos y las transferencias en su conjunto contribuyen escasamente a la redistribución, y los incentivos no están alineados a reducir el grado de informalidad.
- iii. ***El crecimiento y la inclusión pueden reforzarse mutuamente.*** El crecimiento económico en ALC desde el año 2000 ha ejercido un importante impacto en la reducción de la pobreza y la desigualdad, y ha facilitado la expansión del gasto social. El contexto actual de escaso crecimiento y restricciones fiscales eleva la necesidad de un gasto social mayor y mejor orientado, con el fin de evitar perder el terreno conquistado durante los primeros decenios del siglo. Las políticas de atenuación de las desigualdades de ingresos refuerzan y sostienen el crecimiento a largo plazo. Centrarse en las familias con hijos y en los jóvenes, promover el empleo de las mujeres y los grupos desfavorecidos mediante políticas activas de mercado de trabajo e incentivos hacia la formalidad de las nuevas clases medias, establecer ayudas al cuidado de los hijos y prestaciones vinculadas al trabajo, acotar la brecha digital y adoptar un enfoque territorial para liberar el potencial de crecimiento de las regiones menos desarrolladas pueden constituir nuevos motores internos de crecimiento.
- iv. ***De cara al futuro, los países de ALC se beneficiarían de una agenda global de crecimiento inclusivo.*** Un enfoque integrado y multisectorial respecto al crecimiento inclusivo debe englobar varios instrumentos de política que han demostrado su utilidad en cuanto al establecimiento de las condiciones propicias para que todas las personas y los grupos logren sus aspiraciones. Entre dichos instrumentos cabe destacar políticas que aumenten la productividad (no se recogen en esta publicación) a fin de sacar provecho del nexo entre productividad e inclusión e impulsar el dinamismo empresarial y la innovación gracias a una mayor competencia, crear un entorno empresarial sólido y abrir mercados, junto a políticas

para fomentar la participación en las cadenas de valor mundiales<sup>1</sup>. No obstante, también supone abordar los problemas estructurales que tienen consecuencias importantes a largo plazo, tales como la implantación de sistemas fiscales y de transferencias progresivos y la promoción de cambios en las instituciones y en las normas sociales para eliminar la discriminación basada en el género y para reducir la informalidad. Y, por último, conlleva la tarea de liberar el potencial de crecimiento de todas las personas y las regiones mediante la educación y los sistemas de adquisición de competencias, los mercados laborales, las infraestructuras digitales y la gobernanza territorial.

- v. ***Los sistemas de protección social son fundamentales en una agenda de crecimiento integral en América Latina.*** La protección social en la región se caracteriza a menudo por programas segmentados de asistencia y seguridad social, y no por sistemas de alcance general. Existen retos considerables relacionados con la homogeneización, la ampliación y el diseño de la protección social. Transformar los programas en sistemas que se adapten a las dinámicas demográficas, tecnológicas y geoespaciales actuales y futuras es un reto importante en la región; se pueden extraer lecciones de las experiencias de los países de la OCDE en este ámbito.
- vi. ***ALC requiere adoptar un enfoque sistémico, de gobierno completo, que involucre a la administración pública en todos sus ámbitos para lograr una protección social inclusiva.*** El aumento del gasto público en seguridad social en muchos países de ALC desde principios de siglo ha sido un factor esencial para reducir la vulnerabilidad a la pobreza y mitigar los reveses económicos de un porcentaje mayor de la población de la región. En perspectiva, se necesitará una estrategia de crecimiento integral a fin de crear el «espacio fiscal» extra necesario para que dicho aumento del gasto sea sostenible a largo plazo. Para ello, centrar la atención en combatir la informalidad y ampliar la base impositiva son medidas fundamentales para respaldar la política general de fomento del crecimiento inclusivo.
- vii. ***Realizar reformas para ampliar la cobertura y reafirmar la idoneidad de las pensiones.*** Muchos países de ALC han continuado sus esfuerzos para promover mejores sistemas nacionales que combinan las pensiones contributivas y no contributivas. Un enfoque equilibrado es fundamental para garantizar que la pobreza en la vejez efectivamente se reduzca, pero también para ayudar a todas las personas de edad avanzada a mantener su nivel de vida. Este reto cobra especial importancia debido a la preocupación en muchos países de la región en torno a la vulnerabilidad creciente de la nueva clase media. Las medidas que ya han adoptado algunos países de la OCDE para afrontar problemas análogos podrían servir como apoyo para enfrentar los principales retos de diseño y adopción de dicho enfoque equilibrado.
- viii. ***Se necesitan más avances en la reducción de la informalidad para acercarnos cada vez más a una cobertura universal.*** Esto incluye una serie de incentivos para que los trabajadores busquen trabajos en el sector formal, bajando los costos de formalización y mejorando los métodos y medidas de cumplimiento. Adicionalmente, acciones más sólidas deben ser implementadas en el lado de la oferta, como por ejemplo la mejora en el ofrecimiento y acceso a programas de capacitación para los trabajadores, respaldadas por políticas que reduzcan las barreras administrativas y propicien una mayor actividad empresarial.

---

<sup>1</sup> Ver OECD (2016), *The Productivity-Inclusiveness Nexus: Preliminary version*, OECD Publishing, Paris. Como se señaló en la introducción, estas políticas se analizaron en OCDE/BID/GFP (2016) y trascienden al alcance del presente informe.

- ix. ***Aprovechar las oportunidades que ofrece el papel creciente de las TIC.*** La digitalización está ofreciendo nuevas oportunidades a los trabajadores y a las comunidades tanto en los países de la OCDE como en los de América Latina y el Caribe. Todos ellos utilizan cada vez más soluciones y aplicaciones TIC innovadoras para supervisar la efectividad de los programas de protección social y acelerar los procesos administrativos. Al mismo tiempo, las tecnologías desempeñan un papel cada vez mayor para impulsar la ampliación de la cobertura y mejorar la calidad de los servicios sociales al tiempo que garantizan la implantación de sistemas de prestación más personalizados. Se limita así la duplicación de los servicios y el riesgo de hacer usos indebidos del sistema. Cuando se facilita la implantación de registros únicos, estos contribuyen a reducir la fragmentación de los sistemas de protección social, lo cual es algo que plantea un reto mayor en los países de ALC.
- x. ***Proteger a los trabajadores frente al riesgo de quedar fuera de la red de protección social.*** La digitalización también suscita preocupación debido al número cada vez mayor de personas que tienen un empleo en actividades o profesiones en declive. Más que enfrentar un «desempleo tecnológico en masa», los países pueden acabar haciendo frente a un desequilibrio mayor en los mercados laborales, lo cual podría agravar las fuertes desigualdades existentes en materia de ingresos y calidad del empleo.
- xi. ***La creciente importancia de la economía de las plataformas, basada en gran medida en el trabajo independiente y los arreglos laborales no convencionales, no es la única dinámica que plantea retos.*** En los países de la OCDE, se suma a las preocupaciones acerca del acceso de los trabajadores en puestos atípicos a una protección social de calidad, que afloran del número cada vez mayor de trabajadores que solo trabajan de vez en cuando, ocupan varios puestos, tienen varias fuentes de ingresos y no tienen un número de horas de trabajo requeridas o un salario mínimo. Si bien las dificultades no son exactamente las mismas en los países de América Latina y el Caribe, estas se ven agravadas por el hecho de que muchos más trabajadores ni siquiera tienen la categoría profesional de trabajadores puesto que trabajan en el sector informal.
- xii. ***Garantizar que las mujeres desarrollen todo su potencial en la sociedad y en los mercados de trabajo.*** Las mujeres de ALC hacen frente a obstáculos que impiden de forma persistente su participación cabal e igualitaria en la sociedad y la economía, como las desigualdades en las obligaciones no remuneradas en materia de cuidados y los estereotipos de género dominantes. Los gobiernos no están haciendo lo suficiente para establecer condiciones de igualdad y deben reiterar su compromiso de prestar un mayor apoyo a la educación infantil y la atención de la infancia; fomentar que los padres hagan uso del permiso de paternidad cuando tienen hijos; y, a través de una serie de medidas, cambiar las normas en torno a la distribución del trabajo remunerado y no remunerado en función del género. Es fundamental combatir las normas, actitudes y prácticas discriminatorias a través de, por ejemplo, la sensibilización a las cuestiones relacionadas con el género, la formación, los programas de difusión masiva y el respaldo a la educación de las niñas por parte de los líderes comunitarios. Los incentivos para retrasar el matrimonio precoz y frenar los embarazos en adolescentes también son medidas vitales para que las adolescentes sigan asistiendo a la escuela.
- xiii. ***Los gobiernos tienen ante sí dos amplios grupos de desafíos en materia laboral.*** Primero, garantizar que los jóvenes estén equipados con las capacidades adecuadas para ser exitosos en un ambiente laboral cada vez más cambiante y tecnológico. Ello implica programas de formación y educación iniciales de gran calidad, pero también instrumentos de evaluación de

las competencias y sistemas de previsión adecuados, así como los incentivos correctos para que las personas inviertan en las competencias más solicitadas en el mercado de trabajo, y la prestación de información, asesoramiento y orientación eficaces. El segundo grupo de desafíos concierne a la fuerza laboral que está fuera de programas de educación inicial. Para ayudar a los trabajadores adultos a adaptarse a las necesidades del mercado laboral, es cada vez más importante que los gobiernos diseñen sistemas de aprendizaje continuo de calidad que permitan a los adultos actualizar, mejorar y adquirir nuevos conocimientos, capacidades y competencias.

- xiv. ***Eliminar el riesgo de mayores desigualdades en materia de ingresos y en el mercado laboral.*** Los países de la OCDE pueden aportar sus experiencias en lo referente a las políticas encaminadas a impulsar la ampliación y la adecuación de los programas de protección social que centran la atención en los grupos de población más vulnerables y menos representados. Otro ámbito es el de la necesidad de adaptar las políticas en materia de competencias para desarrollar las capacidades adecuadas de aquellos que estudian, pero también de brindar oportunidades para actualizar sus competencias a aquellos que están ya en el mercado laboral. A partir de su experiencia con los programas de transferencias monetarias condicionadas, los países de América Latina y el Caribe podrían estar más capacitados para hacer una contribución oportuna al debate actual acerca del diseño de políticas encaminadas a vincular los derechos a las personas, en lugar de a su historial de trabajo. Si intercambian lo aprendido y aprovechan al máximo sus respectivas ventajas comparativas, los países de la OCDE y de América Latina y el Caribe pueden ayudarse mutuamente a avanzar de forma rápida para encontrar una respuesta a los nuevos retos.

# 1. El reto de la inclusión social y la necesidad de una agenda integral de crecimiento inclusivo en América Latina

## Introducción y cuestiones propuestas para el debate

Durante la primera década del milenio, la mayor parte de los países de América Latina experimentaron un fuerte crecimiento económico que, junto a mejores políticas macroeconómicas y sociales, contribuyó a reducir significativamente la pobreza y la desigualdad. No obstante, la segunda década ha estado marcada por tasas de crecimiento más lentas y negativas que han puesto en peligro algunos de los progresos logrados en la esfera social, sobre todo la consolidación de la clase media. Hoy por hoy, la pobreza afecta a casi uno de cada cuatro latinoamericanos. Además, el 40% de ellos ha salido de la pobreza, pero no puede sumarse a la clase media. Este nuevo grupo socioeconómico hace frente a vulnerabilidades importantes, como ingresos laborales bajos, carencia de capacitación, puestos de trabajo en el sector informal y acceso limitado a servicios públicos de calidad, lo que les expone al riesgo de caer en la pobreza.

Para complementar el análisis realizado en *Impulsando la Productividad y el Crecimiento Inclusivo en Latinoamérica* (OCDE/BID/FGP, 2016), este capítulo se centra en el reto de la inclusión social en América Latina en lo referente a ingresos y desigualdades de índole no económica (sección 1) y plantea los factores estructurales que dan lugar a la desigualdad en la región e influyen en su persistencia (sección 2): sistemas fiscales y de transferencias poco redistributivos, informalidad generalizada y una importante brecha de género. La tercera sección aborda algunos de los factores clave que contribuyen a generar desigualdad en términos de oportunidades para los latinoamericanos y señala las particularidades de los retos en materia de inclusión social a lo largo de su ciclo de vida, los cuales se agravan por las brechas digital y territorial. La cuarta sección concluye destacando la información clave del capítulo, lo que incluye la centralidad de desarrollar sistemas de protección social integrados que fomenten el crecimiento económico inclusivo, en el que se centra el capítulo 2.

Se invita a los ministros y altos funcionarios a intercambiar opiniones en torno a lo siguiente:

- La evolución de los retos en materia de inclusión social en América Latina, identificando patrones comunes, así como avances específicos.
- Los factores estructurales subyacentes que han dado muestras de una generalización importante en la región, en particular las limitaciones de los sistemas fiscales y de transferencias para reducir la desigualdad, la informalidad y la brecha de género.
- Las consecuencias políticas de las reformas, considerando la interacción entre los distintos instrumentos políticos que pueden mejorar la igualdad de oportunidades (la educación, la mejora de las capacidades, el empleo, las pensiones, la digitalización, políticas específicas para cada lugar) en el marco de una agenda integral de crecimiento inclusivo que implique a



la administración pública en todos sus ámbitos y atienda las necesidades particulares de cada país.

- Los éxitos de las reformas políticas que han demostrado que una mayor inclusión social se traduce en un motor de crecimiento.

A nivel regional, dicha reflexión permitiría entablar un diálogo constructivo entre países para configurar una agenda de crecimiento inclusivo en el marco del Programa Regional de la OCDE para América Latina y el Caribe.

Es importante resaltar que el análisis de las cuestiones de gobernanza queda fuera del ámbito de esta publicación, también en lo referente a la calidad del gobierno, el estado de derecho, la adscripción política, la corrupción, etc. Todos estos temas desempeñan un papel decisivo en el crecimiento y las políticas en materia de inclusión. No obstante, se abordarán en 2018 como establecido bajo el marco de dicho Programa.

## **1. El historial de logros económicos de América Latina en el ámbito de la inclusión social presenta un panorama desigual**

### ***1.1 La pobreza ha disminuido, pero la clase media es vulnerable***

La pobreza ha disminuido considerablemente desde 2000. Las tasas de pobreza (es decir, la proporción de personas que viven con menos de 4 USD PPA; recuadro 1) se han reducido casi a la mitad desde 2000, hasta el 23% de la población en 2015 (CEDLAS y Banco Mundial, 2016) (figura 1, tabla A). Esta reducción ha supuesto que más de 80 millones de latinoamericanos hayan salido de la pobreza desde 2000 a 2015.

Al tiempo que aumentó la renta de los hogares —sobre todo de las familias pobres— y disminuyó la desigualdad, la clase media de la región<sup>2</sup> creció de menos de uno de cada tres latinoamericanos en 2000 a casi dos de cada cinco en 2015 (CEDLAS y Banco Mundial, 2016). Actualmente, más de 248 millones de personas en América Latina, esto es el 40% de la población, viven en hogares de clase media.

No obstante, casi la mayor parte de la población pobre que ascendió en la escala de ingresos no se sumó a la clase media, sino a un grupo «vulnerable» a medio camino entre los grupos pobres y la clase media. Se trata de personas pertenecientes a hogares con ingresos per cápita diarios de entre 4 y 10 USD PPA, lo cual las expone a situaciones de pobreza intermitentes en el futuro. Cuatro de cada cinco latinoamericanos están justo por encima del umbral de pobreza y corren el riesgo de caer en la pobreza a causa de vulnerabilidades importantes, como ingresos laborales bajos, carencia de capacitación, puestos de trabajo en el sector informal y acceso limitado a servicios públicos de calidad. Las iniciativas para reducir la pobreza deben ir acompañadas de políticas para prestar apoyo a estas poblaciones vulnerables, algo es fundamental para la consolidación de la clase media y para el bienestar y el crecimiento de la región.

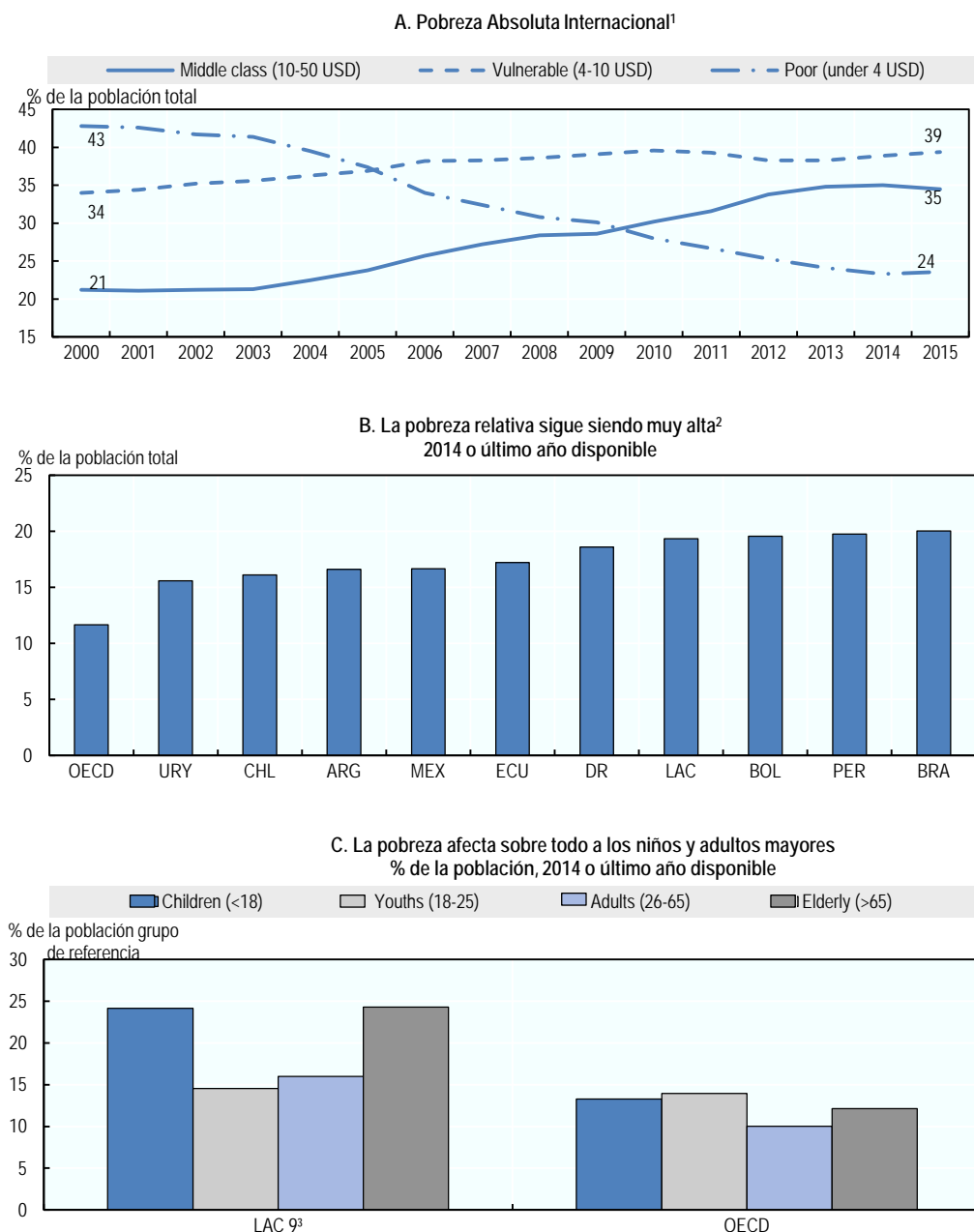
Asimismo, la pobreza relativa (es decir, los hogares con ingresos por debajo de la mitad de la renta media) en América Latina se redujo en 4 puntos porcentuales entre 2000 y 2014.

---

<sup>2</sup> La clase media hace referencia a la población perteneciente a hogares con ingresos per cápita diarios de entre 10 y 50 USD PPA, según el concepto de seguridad económica (es decir, tener un empleo formal e ingresos suficientes para hacer frente a imprevistos) (Ferreira *et al.*, 2013).

Aproximadamente un quinto de los latinoamericanos son pobres según la definición de pobreza relativa de la OCDE y los niños y las personas de edad son los más afectados (figura 1, tabla B). La brecha entre las tendencias de las tasas de pobreza absoluta y pobreza relativa puede clarificarse si se esclarecen los efectos sobre la pobreza del crecimiento y la distribución. Si bien la renta de los grupos pobres aumentó más rápidamente que la de los más pudientes, todavía es considerablemente inferior a la de la media de la población.

**Figura 1 Tasas de pobreza en ALC**



**Notas**

1. Las clases socioeconómicas se han definido utilizando la clasificación mundial: «Pobreza» = individuos con ingresos per cápita diarios de 4 USD o menos. «Vulnerables» = individuos con ingresos per cápita diarios de entre 4 y 10 USD. «Clase

media» = individuos con ingresos per cápita diarios de entre 10 y 50 USD. Los umbrales de pobreza y los ingresos se expresan en USD PPA por día de 2011 (PPA= paridad de poder adquisitivo). El agregado de ALC se basa en datos de 17 países de la región de los que se dispone de microdatos. Argentina (zonas urbanas), Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay (zonas urbanas).

2. Tasas de pobreza relativa después de impuestos y tras las transferencias (umbral del 50% de la renta media). Los datos de Argentina son del tercer trimestre de 2016 y hacen referencia a las zonas urbanas de más de 100,000 habitantes.

3. Los datos de Argentina son del tercer trimestre de 2016 y hacen referencia a las zonas urbanas de más de 100,000 habitantes. ALC 9: Argentina, Bolivia, Chile, República Dominicana, Ecuador, México, Perú, Paraguay y Panamá.

*Fuente:* Base de datos de distribución de ingresos de la OCDE (2016b), estimaciones de la OCDE basadas en microdatos del CEDLAS por países y la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) para el tercer trimestre de 2016 (INDEC).

### **Recuadro 1. Indicadores de pobreza internacionalmente comparables utilizados respecto a América Latina**

Se utilizan dos indicadores diferentes: el de pobreza absoluta de ingresos, y el de pobreza relativa.

El **índice de pobreza absoluta** se define como la proporción de población que vive con menos de 3,10 dólares de Estados Unidos (USD) al día a los precios internacionales de 2011 (según la definición del Banco Mundial para los países de renta media). Puesto que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (ALC) presentan bajos índices de pobreza con arreglo a los umbrales internacionales, y dado el nivel de desarrollo económico en la región, es importante asimismo emplear umbrales más elevados para describir la distribución de la renta. Se trata de 4 USD al día para la pobreza general, 10 USD al día para aludir a la situación de vulnerabilidad, y de 50 USD al día para referirse a la clase media (Ferreira y cols., 2013; Banco Mundial, 2017). Los umbrales de pobreza y los ingresos se expresan en dólares de Estados Unidos de 2005 al día en paridades de poder adquisitivo (PPA). En la figura 1, cuadro A, los países de ALC son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, la República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, Paraguay y Uruguay.

El **umbral de pobreza relativa** se define como el 50% de la mediana de la renta disponible de los hogares (OCDE, 2016b).

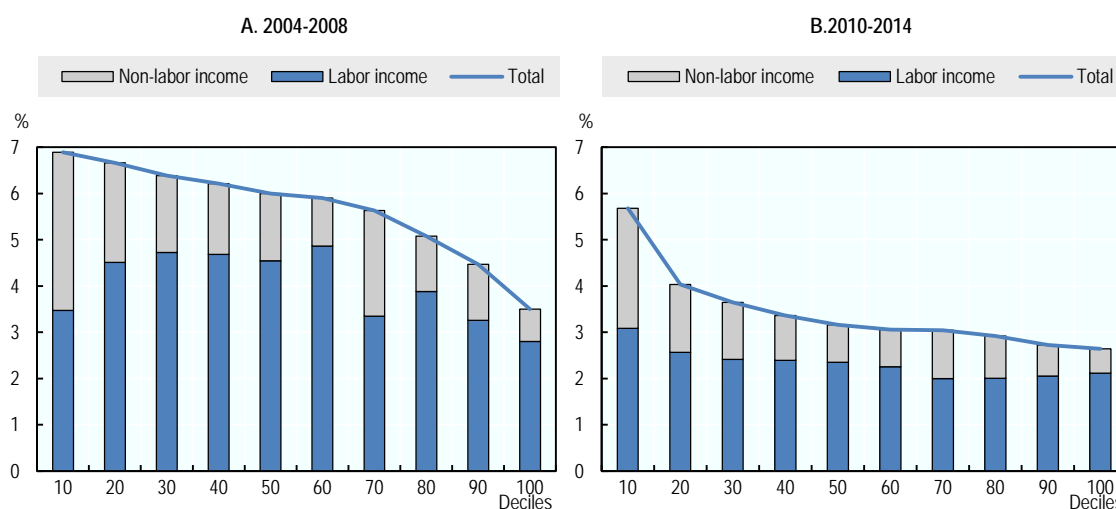
Tanto las estimaciones del Banco Mundial, como las de la OCDE se computan sobre la base de los datos de renta recabados en las principales encuestas de los hogares de cada país. No obstante, existen varias diferencias metodológicas entre los enfoques aplicados por la OCDE y el Banco Mundial. Las estimaciones de esta última institución se basan en los ingresos por habitante, incluida la renta implícita derivada de la propiedad de la vivienda. Las de la OCDE se basan por su parte en los ingresos normalizados, con exclusión de la renta imputada. Para más información sobre los métodos y las definiciones de la Base de datos de la OCDE sobre distribución de la renta, puede consultarse <http://oe.cd/idd>.

Las estimaciones de la *Base de datos de la OCDE sobre distribución de la renta* para América Latina se computaron para el proyecto 2015-2016 de dicha Organización sobre «El seguimiento de las desigualdades y el fomento del crecimiento integral en las economías emergentes». Estas estimaciones se basan en los *microdatos* obtenidos en las principales encuestas de los hogares llevadas a cabo en Argentina, Bolivia, República Dominicana, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay, disponibles a través del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Se basan además en las mismas definiciones y metodologías utilizadas para generar estimaciones respecto a los países de la OCDE, disponibles a través de la Base de datos sobre la distribución de la renta de esta Organización (OCDE, 2016b). En cualquier caso, debido a las diferencias en las metodologías y el diseño de los cuestionarios de las encuestas (p. ej., en lo que se refiere al registro de los impuestos abonados y las transferencias percibidas y pagadas por los hogares), las estimaciones correspondientes a estos países de América Latina no son plenamente comparables con las disponibles para los países de la OCDE. Además, Brasil, Costa Rica, Chile y México se computan regularmente para realizar las estimaciones de la Base de datos de la OCDE sobre la distribución de la renta.

## 1.2 La desigualdad de ingresos se ha reducido, pero sigue siendo elevada

Los hogares menos favorecidos fueron los que más se beneficiaron del reciente período de crecimiento de América Latina (2003-2011). Más del 60% de la caída de la pobreza en la región puede atribuirse a unas mayores rentas del trabajo (debidas tanto al aumento del número de trabajadores, como a un mayor ingreso de estos), mientras que a las transferencias les corresponde el 23% de ese descenso, y a las pensiones, el 13% (Banco Mundial, 2013). La pobreza puede disminuir como resultado del crecimiento: si este afecta a toda la población por igual, la pobreza relativa se mantendrá estable, mientras que la absoluta se reducirá. También puede aminorar como consecuencia de los cambios en la distribución de la renta entre distintos grupos de población. En el caso de América Latina, ambos fenómenos se dieron al mismo tiempo. Los países experimentaron un período de crecimiento, y los ingresos de los hogares en la parte inferior de la distribución de la renta aumentaron a un ritmo significativamente superior a los obtenidos por los situados en la escala superior de dicha distribución entre 2004 y 2008, aun comenzando desde las rentas bajas, contribuyendo a la atenuación de la pobreza y la desigualdad. Dos factores explican en gran medida este crecimiento más rápido de los perceptores de bajos ingresos: en la región se produjo una reducción de la brecha salarial entre los trabajadores cualificados y de baja cualificación, y los gobiernos elevaron de manera significativa las transferencias dirigidas a los pobres (López-Calva y Lustig, 2010). Sin embargo, a partir de 2010, tras la crisis internacional de 2009, el crecimiento de la renta anual media de los hogares por habitante se desaceleró, e incluso devino negativo para ciertos hogares en determinados países, poniendo en peligro las ganancias acumuladas en el período previo (figura 2).

**Figura 2. Crecimiento de los ingresos en ALC**



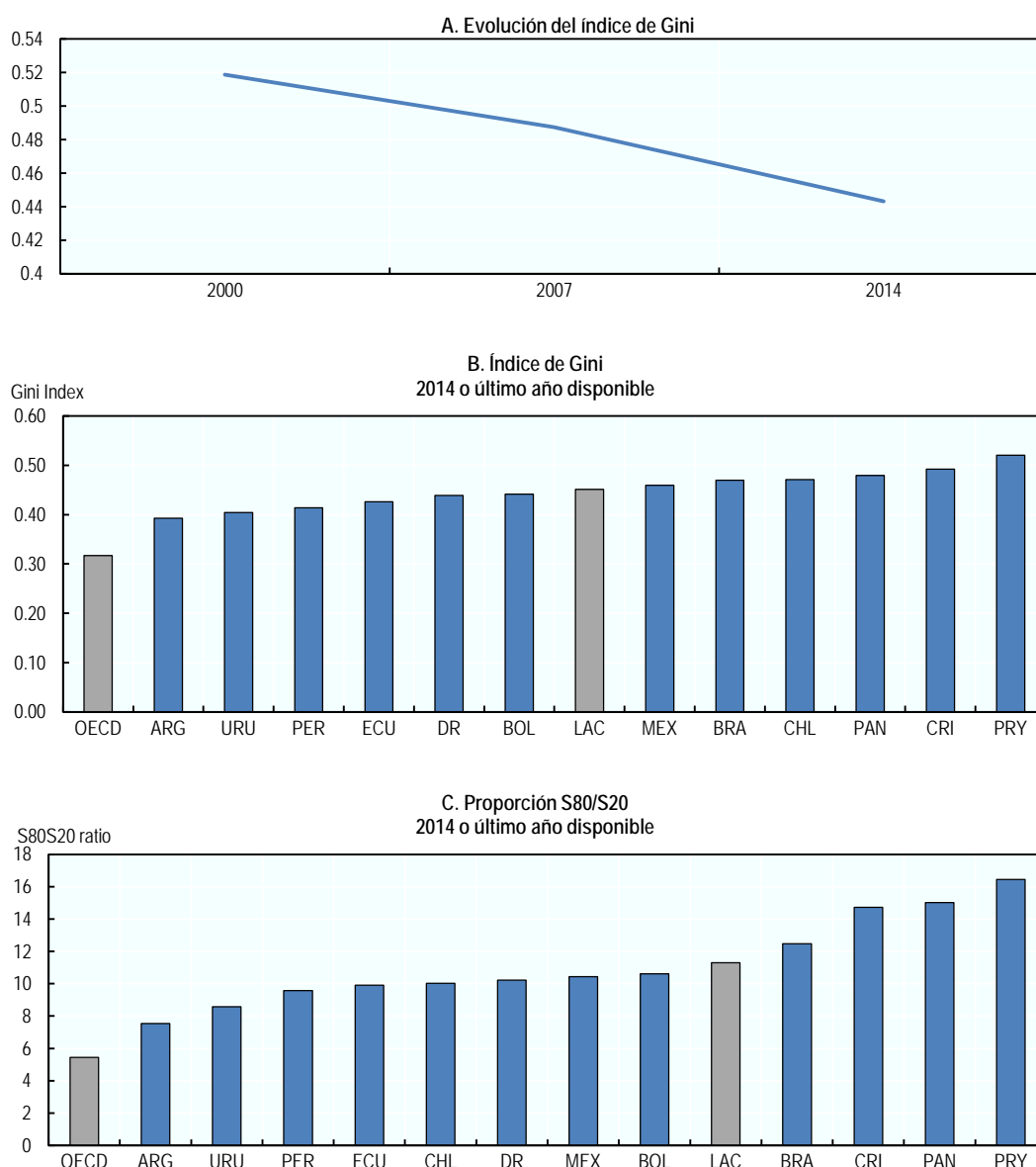
Nota: las curvas de incidencia del crecimiento (CIC) muestran la tasa de crecimiento anualizado de los ingresos por cada percentil de la distribución de la renta, y se calculan sobre la base de los datos armonizados conjuntos de 17 países: Argentina (urbana), Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, y Uruguay (urbano). Con el fin de analizar el mismo grupo de países cada año, se aplicó una interpolación en los casos en los que no se encontraban disponibles los datos de un país para un año determinado.

Fuente: CEDLAS y el Banco Mundial (2016).

A pesar de estas mejoras, la desigualdad de ingresos sigue siendo elevada. Desde el inicio del siglo XXI, la desigualdad de ingresos, medida por el coeficiente de Gini, se ha reducido en unos ocho puntos porcentuales en América Latina, y se mantiene cercana al 0.42 (todavía más de 10 puntos

porcentuales por encima del promedio de la OCDE) (figura 3, cuadros A y B). Además, el 20% más rico de la población posee 11 veces la renta del 20% constituido por los más pobres, frente a 5 veces en los países de la OCDE (figura 3, cuadro C) (OCDE, 2017d). De manera similar a las tendencias de la pobreza, la desigualdad de ingresos en América Latina se redujo significativamente de 2000 a 2009, pero el ritmo de esta disminución se ha desacelerado desde entonces.

**Figura 3. Medidas y evolución de desigualdad en ALC**



1. La proporción S80/S20 es el de la renta disponible del 20% de la población con la renta disponible más elevada, respecto a la del 20% de la población más desfavorecida.

2. Las estimaciones del índice de Gini a cargo de la OCDE se basan en los ingresos normalizados, con exclusión de la renta imputada. Para más información sobre los métodos y las definiciones de la Base de datos de la OCDE sobre distribución de la renta, puede consultarse <http://oe.cd/idd>.

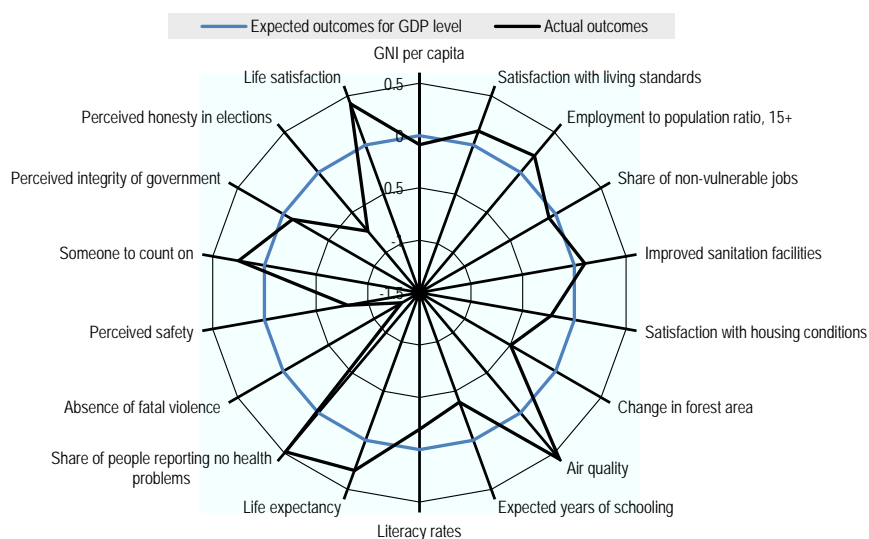
Fuente: OECD Income Distribution Database (Base de datos de la OCDE sobre distribución de la renta) (2016b), y las estimaciones de la OCDE basadas en los *microdatos* por país del CEDLAS.

### 1.3 Las desigualdades se extienden más allá de la renta, y atañen a numerosas áreas esenciales de la vida.

Las desigualdades en los países de ALC (como en otras regiones del mundo) también se reflejan en las múltiples dimensiones de la vida de las personas (OCDE, 2011a). Las variables macroeconómicas, como el PIB y el PIB por habitante, utilizadas para medir el nivel de desarrollo de un país, pueden transmitir una imagen errónea de las condiciones de vida y el bienestar efectivos. Un análisis global de la desigualdad no solo comprende factores económicos, y engloba además otras dimensiones no económicas, lo que proporciona una visión más amplia del estado de la integración social en un determinado país o región.

Con el fin de comprender las condiciones de vida de la población y formular políticas encaminadas a procurar un bienestar integral y sostenible, la OCDE ha elaborado un conjunto exhaustivo de indicadores que comprenden dimensiones tanto relacionadas con la renta, como ajenas a esta (véase el recuadro 2). Aunque los datos que reflejan las disparidades que atañen a tales dimensiones no se encuentran disponibles en el caso de los países de ALC, el índice para una vida mejor de la OCDE proporciona una visión de utilidad sobre los puntos fuertes y débiles de las sociedades y las economías de ALC en lo que se refiere al bienestar de la población. En la figura 4 se presenta una selección de indicadores, y se comparan los resultados medios de la región con los que podrían esperarse dado el nivel promedio del PIB de cada grupo de países. La región rinde adecuadamente en ámbitos como el de la salud, las conexiones sociales y las evaluaciones sobre la vida propia (una gran mayoría de los latinoamericanos señalan que cuentan con personas a las que recurrir en caso de necesidad), pero se enfrenta a retos relevantes en lo que se refiere a las instituciones políticas, la educación, la vulnerabilidad, el empoderamiento y la participación.

**Figura 4. Resultados actuales y previstos en materia de bienestar en ALC, 2016**



Nota: las líneas representan los valores de bienestar observados en las economías de ALC, mientras que la línea correspondiente al cero muestra los valores esperados basados en su nivel de PIB por habitante obtenido de un conjunto de regresiones bivariantes con el PIB como la variable independiente, y los diversos resultados en materia de bienestar como las variables dependientes de un conjunto de datos transnacionales de unos 150 países con una población superior a un millón de habitantes. Todos los indicadores se han normalizado sobre la base de las desviaciones típicas en el conjunto del grupo. Los valores observados por debajo de la línea del cero indican los ámbitos en los que cada economía de América Latina y el Caribe rinde por debajo de lo que podría esperarse de un país con un nivel de PIB por habitante similar. Todos los indicadores se normalizaron, de manera que cuanto más exterior sea el cruce de las líneas, mejor será el resultado. Rendimiento medio en la

región de América Latina, que se ha calculado sobre la base de un promedio simple de los 21 países de la región con una población superior a 1 millón de habitantes: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, Trinidad y Tobago, y Uruguay.

*Fuente:* estimaciones de la OCDE basada en Gallup (2016), Gallup World Poll, <http://www.gallup.com/services/170945/world-poll.aspx> (consultadas el 1 de junio de 2017), Banco Mundial (2016), Indicadores Mundiales de Desarrollo (base de datos), Washington DC, <http://data.worldbank.org>, Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), puntuaciones de PISA (2009), y Transparencia Internacional (2016), Índice de percepción de la corrupción <http://www.transparency.org>.

### **Recuadro 2. La iniciativa «¿Cómo va la vida?» de la OCDE**

La iniciativa «¿Cómo va la vida?» de la OCDE se desarrolló en el marco del crecimiento integral (OCDE, 2011a). Se trata de un ejercicio que trasciende a las variables macroeconómicas y se ocupa de dimensiones más concretas con el fin de obtener una visión más clara de las experiencias de las personas respecto a una amplia gama de ámbitos de la vida, y de comprender si el bienestar mejora realmente o no en un país o una región. Se concibió como un instrumento flexible, más que como un «corsé» metodológico. Aunque se pretende que las 11 dimensiones del bienestar efectivo resulten universalmente relevantes, los indicadores pueden ajustarse con el fin de reflejar las preferencias sociales, que pueden variar entre países y grupos.

Se ha elaborado ya una versión adaptada del marco, concebida para su aplicación en los países en desarrollo (Boarini, Kolev y McGregor, 2014). La OCDE y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) colaboran con los institutos de estadística de 11 países de ALC con el fin de identificar conceptos e indicadores de especial pertinencia para la región. Una consulta llevada a cabo en 2016 con las agencias participantes puso de relieve varios asuntos de importancia para la región en los que no se incide en el marco original. Se trata de la seguridad alimentaria, el trabajo infantil, la violencia de género o en el seno de la familia, los derechos medioambientales, la protección social, el trabajo no remunerado y la integración de las instituciones. Se han emprendido trabajos encaminados a determinar los indicadores comparables más apropiados para medir tales aspectos del bienestar en la región (OCDE/CEPAL/CAF, de próxima aparición).

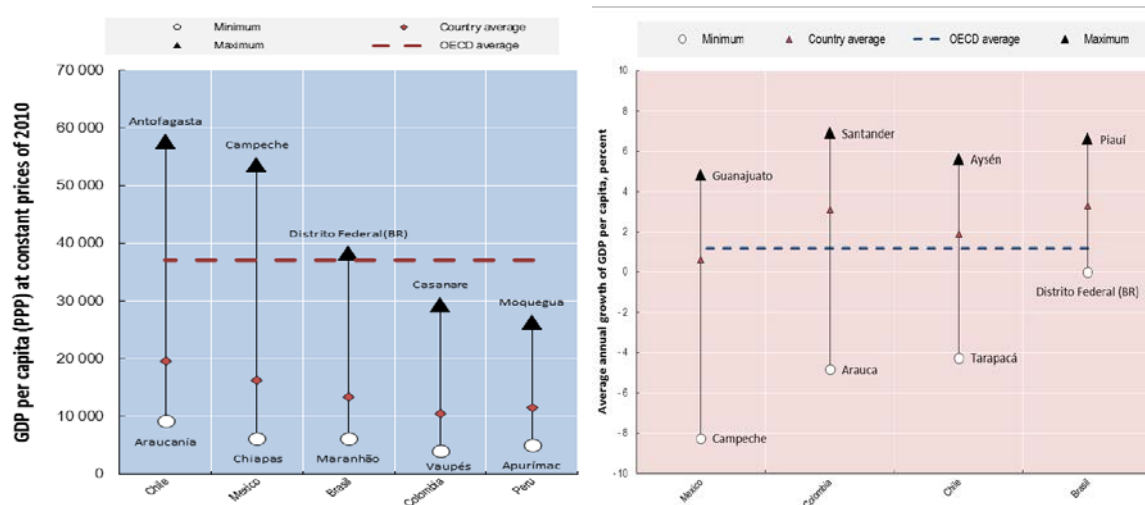
#### **1.4 La dimensión socioespacial**

Los países de América Latina presentan grandes disparidades en cuanto al PIB regional por habitante (figura 5, a la izquierda). Un análisis de las brechas relativas (el ratio entre la región más rica y la más pobre) en Chile, México, Brasil, Colombia y Perú pone de relieve patrones bastante similares entre estos cinco países<sup>3</sup>, donde las regiones más ricas cuentan con niveles de renta entre 6 y casi 9 veces superiores a los de las regiones más pobres. La disparidad regional más elevada se da en México, donde el PIB por habitante de Campeche, es unas 9 veces superior al de Chiapas. Únicamente las regiones de Distrito Federal (Brasil), Antofagasta (Chile) y Campeche (México) muestran niveles de PIB por habitante superiores al promedio de la OCDE, mientras que todas las regiones de Colombia se sitúan por debajo del mismo.

El crecimiento del PIB por habitante en el conjunto de los países latinoamericanos ha sido desigual entre las distintas regiones; así, las diferencias absolutas entre la región de más rápido crecimiento, y la de crecimiento más lento van de 6,5 puntos porcentuales en Brasil, a 13 puntos porcentuales en México. En comparación con el área de la OCDE, algunas regiones de México, Colombia, Chile y Brasil han crecido a una tasa superior durante el período de 2009 a 2014 (figura 5, a la derecha).

<sup>3</sup> El análisis de la desigualdad de ingresos en cada región y entre regiones merece un examen ulterior de estos países, y de un conjunto más amplio de países en América Latina, con sujeción a la disponibilidad de datos.

**Figura 5. Disparidades regionales en el PIB por habitante (PPA) (a la izquierda), y crecimiento anual del PIB por habitante (a la derecha)**



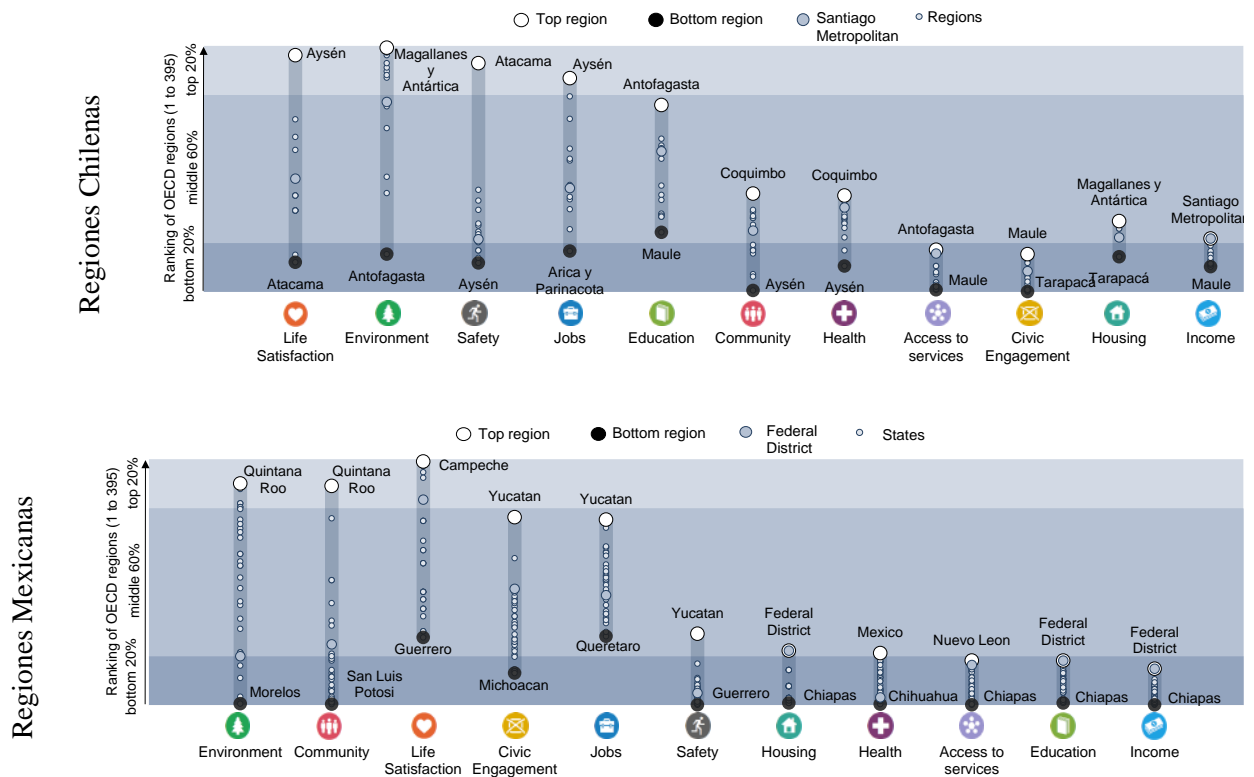
Nota: Figura de la izquierda: disparidades regionales en el PIB por habitante (PPA), 2015; precios constante de 2010; Brasil 2014. Figura de la derecha: disparidades regionales en el crecimiento anual del PIB por habitante, 2009-2015, Brasil 2009-2015.

Si se considera un umbral de pobreza definido como el 50% de la renta nacional media, México y Chile forman parte de los seis países con las diferencias más elevadas en cuanto a los niveles de pobreza de ingresos entre regiones. El estado de Chiapas en México presentó la tasa de pobreza más elevada entre las distintas regiones de la OCDE, con casi el 50% de su población por debajo del 50% de la renta nacional media de México. Las disparidades no son solo elevadas entre unas regiones y otras, sino también dentro de cada una de ellas. Los niveles elevados de pobreza en los centros urbanos son prueba de esta realidad.

Las disparidades regionales son relativamente elevadas en Chile y México en comparación con otros países de la OCDE. En lo que se refiere a los resultados en materia de bienestar, como los que atañen al medio ambiente, ambos países cuentan con regiones que se sitúan en las categorías del 20% superior y el 20% inferior de las 395 regiones de la OCDE. Las perspectivas de la población en lo que atañe al bienestar en las diferentes regiones de estos países también muestran grandes diferencias, como en lo referente a la percepción del apoyo social (de las comunidades) en los estados mexicanos, y la satisfacción con la vida propia en las regiones chilenas (figura 6).



**Figura 6. Desempeño relativo de las regiones chilenas y mexicanas en cuanto a las dimensiones del bienestar**



Nota: clasificación relativa de las regiones con los mejores y los peores resultados en las 11 dimensiones del bienestar con respecto a las 395 regiones de la OCDE. Cada círculo representa una región. Las once dimensiones se ordenan en función de las disparidades regionales decrecientes en el país, y se refieren a datos recabados en torno a 2014.

Fuente: Base de datos de la OCDE sobre el bienestar regional: [www.oecdregionalwellbeing.org](http://www.oecdregionalwellbeing.org)

Las desigualdades entre los grupos de población también tienden a presentar un patrón geográfico claro en América Latina. Uno de los grupos de población más vulnerables en la región es el de los pueblos indígenas. Se estima que constituyen el 8,7% de la población de Chile (1,6 millones), el 2,5% de la de Costa Rica (105,000), el 0,5% de la de Brasil (900,000), el 12,4% de la de México (15,7 millones), el 4% de la de Perú (4 millones), y el 3,4% de la de Colombia (390,000) (OCDE, 2016a). En general, los pueblos indígenas se han beneficiado menos de la década que se ha prolongado aproximadamente el período de fuerte crecimiento en numerosos países de la región (Freire y cols., 2016). En los países de ALC, los pueblos indígenas registran habitualmente niveles de pobreza superiores y mayores desventajas socioeconómicas, y tales niveles de pobreza son peores a menudo en las áreas rurales. Por ejemplo, en Perú, casi la mitad de los afectados por la pobreza residen en zonas rurales, y cerca de la mitad de este grupo vive en los Andes, que cuenta con la proporción más elevada de pueblos indígenas de todas las regiones del país (OCDE, 2016i).

Las disparidades en cuanto a la distribución espacial de actividades, oportunidades y servicios exacerban las desigualdades socioeconómicas en las ciudades de América Latina. En este sentido, el refuerzo de la accesibilidad del transporte, y en particular, del transporte público de calidad, desempeña un papel fundamental. En muchas áreas urbanas, las comunidades de bajos ingresos que residen en zonas periféricas han de realizar grandes desplazamientos para acceder a diversos servicios y a su puesto de trabajo, así como a los centros educativos y de salud. En Santiago, por ejemplo, la

distribución espacial de las actividades económicas y los servicios, junto con una brecha relevante en la accesibilidad al puesto de trabajo entre modos de transporte privados y públicos, ejerce un importante impacto en la exclusión social de los grupos de renta baja. La falta de opciones de transporte público en las áreas donde se concentran los grupos más desfavorecidos plantea limitaciones significativas en cuanto a su acceso a diversas oportunidades en general, ya que el aprovechamiento de estas en el sector nororiental (en el que se concentran los empleos) exige el desplazamiento a través de áreas extensas en las que la accesibilidad al transporte público es muy deficiente (ITF, 2016a). Los datos contrastados recabados indican que los grupos de población de bajos ingresos tienden a gastar más en transporte. Así, la encuesta de finalidad múltiple llevada a cabo en 2014 en Bogotá puso de relieve que los hogares en las áreas más desfavorecidas de la ciudad dedican un mayor porcentaje de su renta al transporte público, en concreto, entre el 16 y el 27%, frente a un máximo del 4% en las zonas relativamente más ricas. (ITF, 2016b).

## 2. Los factores estructurales que subyacen a las desigualdades

Un número creciente de estudios apuntan a la interacción entre las fuerzas internas y la configuración de la economía internacional en la conformación de la trayectoria de los países en materia de desigualdad (Boyer, 2016). El informe de la OCDE *Bridging the Gap: Inclusive Growth 2017 Update* (OCDE, 2017c) apunta en particular a diversos factores estructurales y tendencias que han contribuido al aumento de las desigualdades observadas en los países de la OCDE:

- Mayores niveles de movilidad del capital han exacerbado la dificultad que afrontan las Administraciones para gravar las rentas del capital móvil. Este hecho ha reducido la progresividad de los sistemas tributarios, y ha contribuido al agravamiento de las desigualdades.
- La digitalización conforma las economías y las sociedades, y sus efectos se extienden mucho más allá del ámbito económico. Aunque estos generan grandes beneficios para las sociedades en lo que atañe a la comunicación y la productividad, en numerosas economías de la OCDE se ha observado un incremento constante de la desigualdad de los ingresos a medida que han avanzado en el terreno de la globalización y la digitalización.
- Hay indicios que apuntan a que la expansión de los sistemas financieros ha exacerbado la desigualdad de ingresos en los países de la OCDE, en la medida en que ha promovido las oportunidades de inversión fundamentalmente para las personas de alta cualificación y elevada renta.

El impacto de tales tendencias y factores estructurales es probablemente menos intenso en los países de ALC en la actualidad. La relación entre crecimiento y financiación, por ejemplo, varía enormemente con el nivel de desarrollo económico, y las investigaciones al respecto indican que una mayor financiación se vincula a un crecimiento más elevado en niveles bajos de desarrollo financiero, mientras que el vínculo deviene gradualmente más débil a medida que la financiación se extiende (Cournede y cols., 2015). Garantizar la integración financiera en los países de ALC contribuiría a impulsar el descenso de las desigualdades, ya que el nivel de penetración financiera se mantiene bajo en comparación con el de los países de la OCDE (únicamente el 47% de los hogares en la región poseía una cuenta bancaria en 2014, y en torno al 15% de los adultos obtuvo algún tipo de crédito) (Dabla-Norris y cols., 2015).

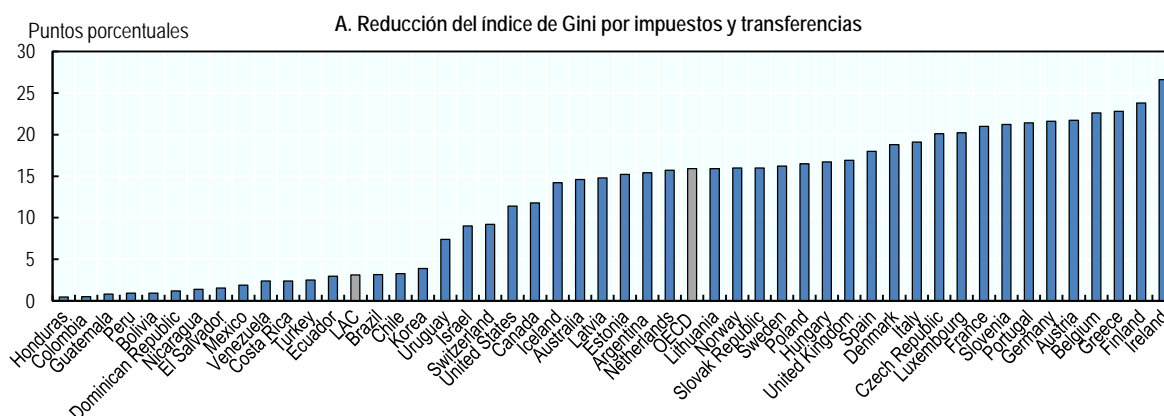
Queda fuera del alcance del presente informe el análisis ampliado sobre las diversas maneras en las que la estructura económica y las vías de desarrollo de los países de ALC interactúan con sus retos en materia de integración social y gobernanza. No obstante, sí se propone a este respecto poner de

relieve importantes factores estructurales (en cierta medida idiosincráticos) que conforman las desigualdades en la región de ALC y deben constituir una parte fundamental de la agenda del crecimiento integral: los impuestos y las transferencias, el reto de la informalidad, y las brechas de género.

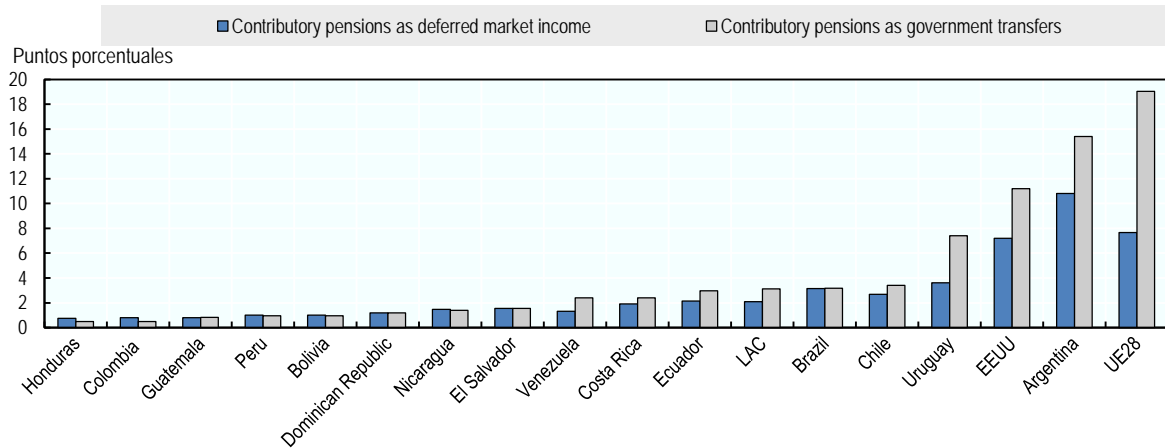
### 2.1 Los impuestos y las transferencias no hacen mucho por reducir la desigualdad

Los impuestos y las transferencias desempeñan un papel menor en la conformación de la distribución de la renta en la mayoría de los países de América Latina. Mientras que, en las economías de la OCDE, contribuyen a reducir el coeficiente de Gini entre la población en edad laboral en una proporción cercana a los 16 puntos porcentuales, en la mayor parte de las economías latinoamericanas, tal reducción se sitúa por debajo de los 3 puntos porcentuales (figura 7, cuadro A). El análisis basado en el compromiso con la equidad (CEQ), con el que se examina de manera exhaustiva y rigurosa la incidencia de los impuestos y las prestaciones, pone de relieve que el impacto de los impuestos y las transferencias directos combinados ejerce un efecto igualador en la renta, y atenúa la pobreza en Argentina y Uruguay, pero que se podría hacer mucho más en el resto de los países de América Latina analizados, y en especial, en Honduras, Colombia y Guatemala. En un contexto en el que las pensiones contributivas se consideran transferencias públicas directas, los impuestos y las transferencias directos reducen el índice de Gini en 15,4 puntos porcentuales en Argentina, y en 7,4 puntos porcentuales en Uruguay. Sin embargo, en el resto de los países de la región analizados, las transferencias y los impuestos directos reducen dicho índice en menos de 3,5 puntos porcentuales.

**Figura 7. Efecto de los impuestos y transferencias en la reducción del índice de Gini en ALC**



## B. Reducción del índice de Gini por impuestos y transferencias (dos escenarios)



1. Los datos correspondientes a Argentina son representativos de los centros urbanos de más de 100,000 habitantes.

Fuente: Base de datos de la OCDE sobre distribución de la renta (2016b), estimaciones de la OCDE basadas en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) correspondiente al tercer trimestre de 2016 (INDEC), y Lustig (2017).

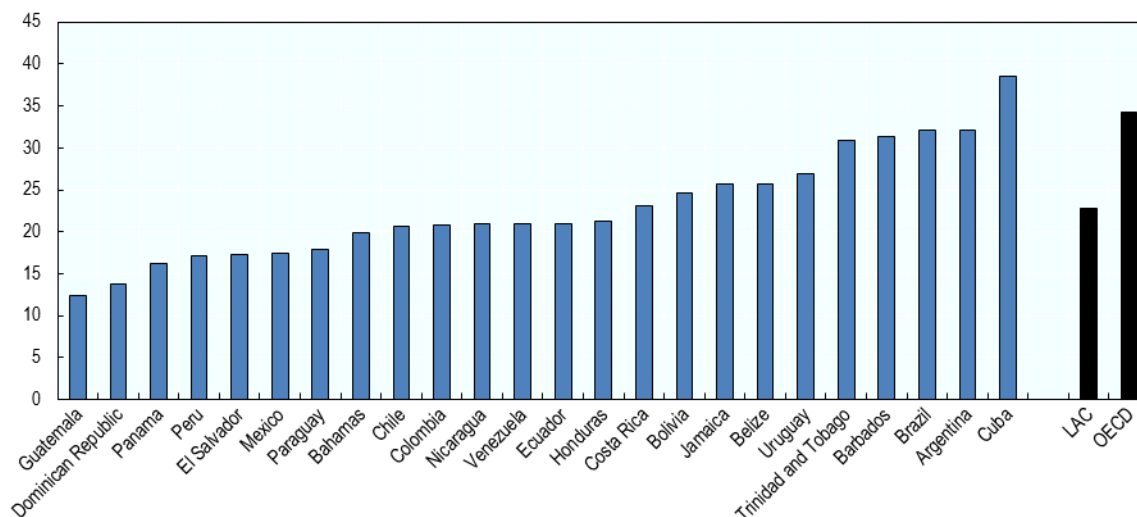
De manera similar a lo que ocurre en los países de la OCDE, la mayor parte de este impacto en la desigualdad obedece a las transferencias más que a los impuestos. Más de dos tercios de la reducción del índice de Gini en Argentina y Uruguay pueden atribuirse a las transferencias directas. La mayoría de las transferencias monetarias directas son progresivas en términos absolutos, puesto que benefician a los hogares menos favorecidos (Lustig, 2017). Los efectos redistributivos de las transferencias son mucho más tenues cuando las pensiones contributivas se tratan como ingresos de mercado diferidos (salarios futuros) en la mayoría de los países, y especialmente en aquellos en los que más se redistribuye (figura 7, cuadro B). En Argentina y Uruguay, las pensiones desempeñan un papel importante en la atenuación de la pobreza y la desigualdad y, como resultado, las personas de edad avanzada constituyen el grupo demográfico con la menor incidencia de la pobreza, contrariamente a lo que sucede en los demás países de la región.

La política fiscal constituye un instrumento clave para el desarrollo. Casi todos los países se beneficiarían de una reforma impositiva estructural. Los cambios en la combinación de impuestos y unas reformas tributarias más amplias deben centrarse en el fomento de los incentivos al emprendimiento, la innovación y la productividad, prestando al mismo tiempo especial atención al refuerzo de los efectos de los impuestos en la reducción de la desigualdad de ingresos. Los países de ALC deben afanarse por lograr una combinación de impuestos más equilibrada que propicie la iniciativa empresarial evitando una imposición excesiva de las empresas que operan en la economía formal. Las iniciativas de reforma fiscal encaminadas a mejorar la movilización interna de recursos han de reconocer asimismo a los grandes segmentos de la economía informal existentes en la mayoría de los países de ALC. En este sentido, el sistema impositivo puede desempeñar un papel de gran utilidad en la tarea de incentivar a las empresas para que se pasen al sector formal de la economía.

Los sistemas fiscales de la región deben avanzar en la movilización de los recursos internos, con el fin de proporcionar más y mejores bienes y servicios públicos que puedan garantizar la integración social. Mientras la recaudación fiscal como porcentaje del PIB se acerca a niveles de países de la OCDE en Argentina y Brasil, en otras áreas de la región los ingresos fiscales como porcentaje del PIB son relativamente escasos y varían significativamente de un país a otro. En 2015, a pesar de un período de aumentos constantes desde el decenio de 1990, los ingresos fiscales como promedio en el

conjunto de los países de América Latina alcanzaron el 22,8% del PIB, una proporción significativamente inferior al promedio correspondiente en la OCDE (34,3% del PIB) (OECD/ECLAC/CIAT/IDB, 2017). Existe una elevada heterogeneidad en lo que atañe a la presión fiscal tanto en los países de la OCDE, como en los de ALC (figura 8).

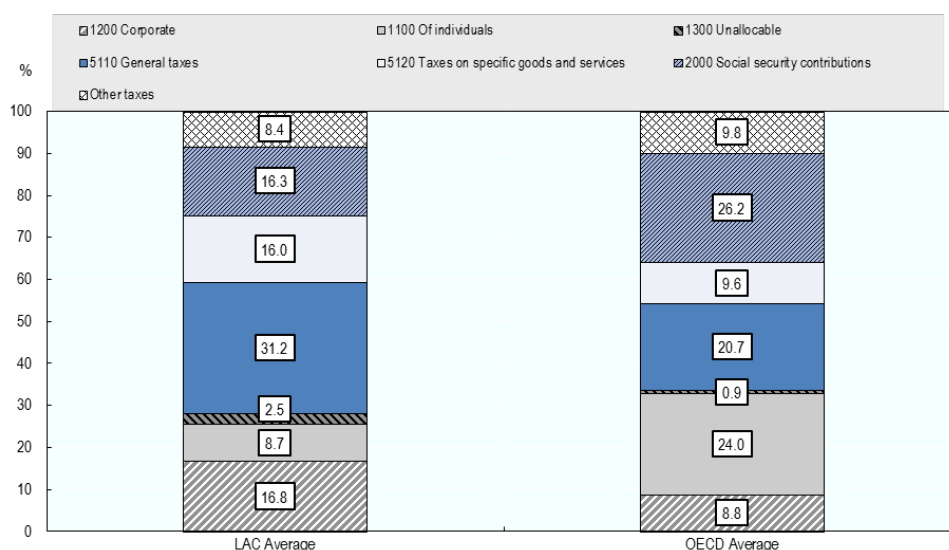
**Figura 8. Ingresos fiscales totales expresados como porcentaje del PIB, 2014**



Fuente: OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017), Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2017, (Estadísticas sobre ingresos en América Latina y el Caribe) Publicaciones de la OCDE, París. [http://dx.doi.org/10.1787/rev\\_lat\\_car-2017-en-fr](http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2017-en-fr).

El modo en que se recaudan los ingresos fiscales es tan importante como la cuantía de lo recaudado. A diferencia de lo que sucede en la mayoría de las economías de la OCDE, las estructuras fiscales en América Latina y el Caribe dependen de los tributos indirectos más que de los directos como los impuestos de sociedades y sobre la renta de las personas físicas (figura 9). Esta estructura refleja la relativa facilidad de gravar el consumo y no tanto los ingresos en un contexto de elevada informalidad, lo que evidencia la escasa progresividad del sistema en su conjunto. En 2014, los impuestos sobre la renta y los beneficios representaron el 28,1% de los ingresos fiscales como promedio en el total de los países de ALC, mientras que las cotizaciones a la seguridad social supusieron el 16,8%. En la OCDE, las cifras correspondientes alcanzaron el 33,7% y el 26,2% de los ingresos fiscales totales, respectivamente. Por otro lado, los impuestos sobre el consumo (fundamentalmente el IVA y los impuestos sobre las ventas) generaron el 47,2% de los ingresos fiscales en los países de ALC en 2014, frente al 30,3% en los países de la OCDE (OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2016). Además, mientras que los impuestos sobre la renta de sociedades supusieron el 16,8% del total de los ingresos fiscales, el impuesto sobre la renta de las personas físicas generó únicamente el 8,7% de tales ingresos en la región de ALC en 2014. A diferencia de lo que ocurre en América Latina y el Caribe, los impuestos sobre la renta de las personas físicas constituyen una proporción mayor de los tributos en las economías de la OCDE (24,0% del total de los ingresos fiscales) en comparación con los impuestos de sociedades (8,8% de los ingresos fiscales totales) (OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2017).

**Figura 9. Estructuras fiscales en ALC y la OCDE, 2014**



Fuente: OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017), Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2017, (Estadísticas sobre ingresos en América Latina y el Caribe) Publicaciones de la OCDE, París. [http://dx.doi.org/10.1787/rev\\_lat\\_car-2017-en-fr](http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2017-en-fr).

Una informalidad generalizada y los altos niveles de ingresos exentos dificultan la recaudación impositiva de los salarios. La carga o *cuña fiscal*<sup>4</sup> sobre las rentas del trabajo en América Latina (21,7% del total de los costes laborales) es considerablemente inferior al promedio de las economías de la OCDE (35,9%). En el caso de los países de ALC, la carga fiscal corresponde fundamentalmente a los gravámenes impuestos por los programas de seguridad social obligatorios (21,3%). Las tasas medias de cotización personal obligatoria a la seguridad social son similares a las de los países de la OCDE (22,6%). Por el contrario, la diferencia principal entre las economías de esta Organización y de ALC reside en el impuesto sobre la renta, que se aplica únicamente a niveles muy elevados de ingreso salarial. Para un perceptor de salarios medio, el impuesto sobre la renta tiene una incidencia teórica muy escasa (0,3%), y considerablemente inferior a la de las economías de la OCDE (13,3%), debido a los elevados niveles de renta exenta y a las generosas deducciones estándar que aminoran la base impositiva y, como consecuencia, la capacidad para obtener ingresos de los salarios (OCDE/CIAT/BID, 2016).

El carácter regresivo de algunas subvenciones generalizadas en la región también es digno de atención. En particular, el caso de las subvenciones a los combustibles fósiles. Estas ayudas no sólo socavan los esfuerzos globales dedicados a mitigar el cambio climático, sino que también agravan los problemas de contaminación local, y generan daños adicionales a la salud humana y el medio ambiente. Constituyen asimismo un considerable factor de tensión para los presupuestos públicos, al consumir unos escasos recursos fiscales a los que podría darse un mejor uso, como la inversión estratégica en la educación, la adquisición de competencias, y las infraestructuras físicas que la población más valora en el siglo XXI. Por último, las subvenciones a los combustibles fósiles distorsionan los costes y los precios que informan las decisiones de numerosos productores, inversores

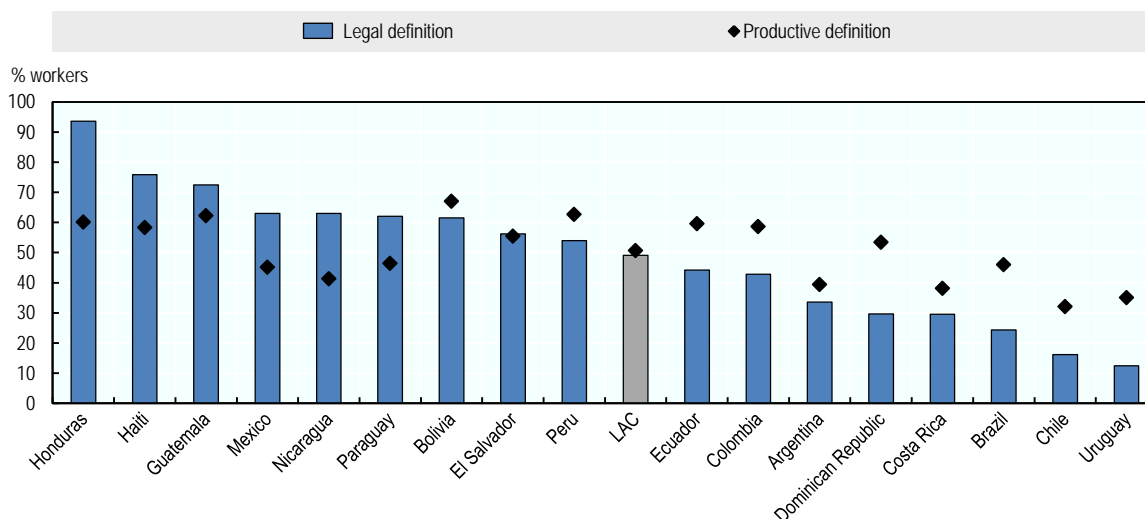
<sup>4</sup> Calculada considerando los impuestos aplicados a los ingresos del trabajo, y todas las cotizaciones obligatorias a la seguridad social abonadas por los trabajadores y los empleadores, y detrayendo de estas cantidades, en su caso, las prestaciones familiares recibidas como proporción del coste total de la mano de obra para los empleadores.

y consumidores, perpetuando así tecnologías más antiguas y modos de producción en los que hace un uso intensivo de la energía.

## 2.2 La informalidad como factor impulsor y manifestación de la desigualdad

Un obstáculo fundamental para dotar de mayor capacidad de integración a América Latina es la informalidad. El trabajo informal, por definición, deja a los que lo realizan sin la protección social y los derechos generales que asisten a los sectores formales. La informalidad da lugar a grandes pérdidas, no solo para los trabajadores (en lo que atañe a la protección social, la adquisición de competencias, etc.), sino también para las empresas y la economía en general (reduce la productividad y los ingresos fiscales, por ejemplo). Su interacción con los sistemas de protección social contributivos genera un círculo vicioso: la mayoría de los trabajadores del sector informal contribuyen de forma irregular, si es que contribuyen, debilitando así los sistemas que, posteriormente, les prestarán un apoyo insuficiente cuando lo necesiten. Aunque la informalidad ha disminuido en la pasada década en la mayoría de los países de la región, sigue afectando en torno a la mitad de sus trabajadores asalariados (figura 10). La incidencia de este fenómeno es muy superior en el caso de los trabajadores de hogares desfavorecidos y vulnerables, los jóvenes, los grupos de población con un menor nivel de formación y las mujeres (figura 11).

Figura 10. Tasas de informalidad por país en ALC, 2014



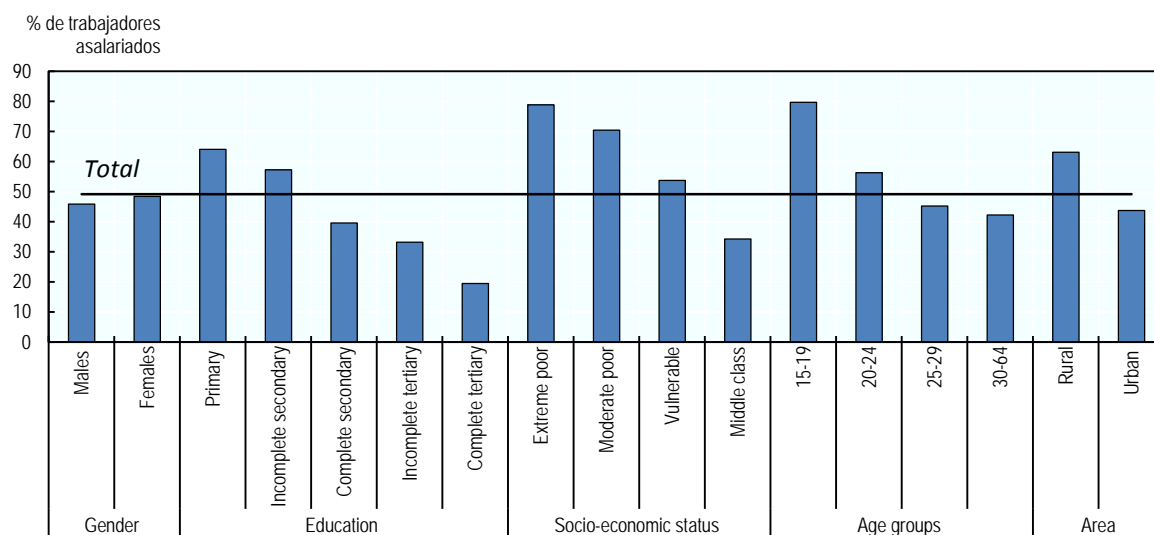
Nota: la definición legislativa de informalidad considera a todos aquellos trabajadores que no tengan derecho a pensión después del retiro; por razones de comparabilidad entre países, las tasas son calculadas solamente para trabajadores asalariados. La definición productiva de informalidad incluye a aquellos trabajadores asalariados en pequeñas empresas, auto-empleados, o sin salario. Promedio de 17 países de ALC: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, la República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, y Uruguay. Los datos de Argentina son representativos únicamente de las áreas urbanas y los trabajadores asalariados.

Fuente: Tabulaciones de SEDLAC de la OCDE y el Banco Mundial (CEDLAS y el Banco Mundial, 2016).

Los jóvenes tienen más probabilidades que los adultos de acabar en un empleo informal o en otro tipo de trabajo desprotegido en el sector formal. De manera similar a lo ocurrido con las tasas de informalidad generales, la de los jóvenes se ha reducido en casi diez puntos porcentuales a lo largo de los diez últimos años. Los jóvenes de familias pobres o vulnerables tienen más probabilidades de ocupar puestos de trabajo en el sector informal que los que proceden de la clase media. Comenzar a trabajar en el sector informal y no en el formal puede conducir a resultados muy dispares en el ámbito

del mercado laboral. Este hecho indica que existe cierto grado de segmentación del mercado de trabajo en América Latina, lo que convierte la transición de los centros de enseñanza al ámbito laboral en una etapa especialmente relevante en la carrera profesional y el futuro de los jóvenes (OCDE/CAF/CEPAL, 2016).

**Figura 11. Tasas de informalidad en ALC por características, 2014**



Nota: las tasas de informalidad se calculan para los trabajadores perceptores de salarios y sueldos con arreglo a la definición legislativa de informalidad de SEDLAC. En este caso, el derecho al acceso a pensión es el valor aproximado utilizado. Promedio de 17 países de ALC: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, la República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, y Uruguay. Los datos de Argentina son representativos únicamente de las áreas urbanas y los trabajadores asalariados.

Fuente: Tabulaciones de SEDLAC de la OCDE y el Banco Mundial (CEDLAS y el Banco Mundial, 2016).

En el mercado laboral de América Latina se producen flujos frecuentes entre los puestos de trabajo «buenos» en el sector formal y los puestos de trabajo «malos» en el sector informal (Bosch, Melguizo y Pages, 2017). Los flujos de salida del sector informal son más habituales de los de salida del sector formal, ya que una considerable proporción de trabajadores del primero realizan la transición al segundo cada año. Los datos de los cuadros que recogen la dinámica de las entradas y salidas de los trabajadores de 30 a 55 años de edad del sector informal en Argentina, Brasil, Chile y México indican que, como promedio, el 34% de las trabajadoras, y el 29% de los trabajadores que se encuentran actualmente en el sector informal no permanecerán en este después de un año (figura 12, cuadro A). Casi el 10% de las trabajadoras del sector informal pasarán a puestos de trabajo formales, al igual que el 22% de los trabajadores varones en dicho sector.

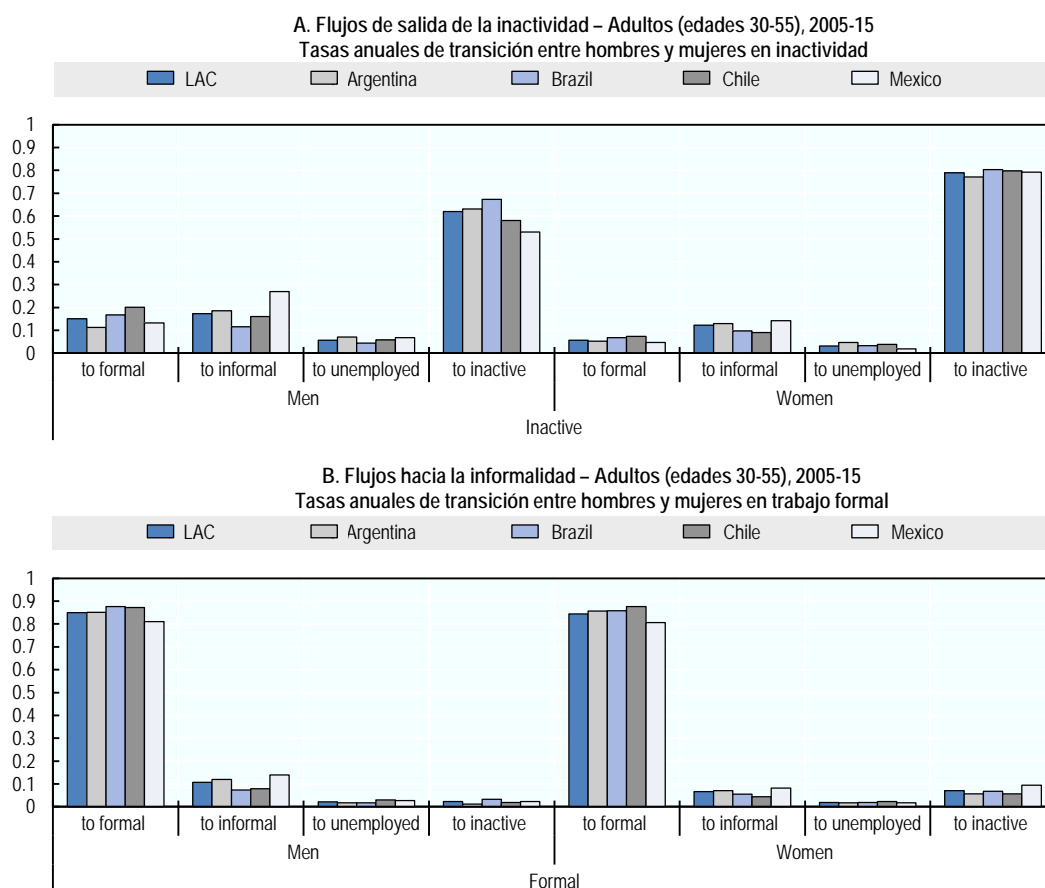
Los flujos de salida del sector formal al informal son considerables, lo que subraya la necesidad de establecer incentivos adecuados para procurar la permanencia en el sector formal, o el paso a este. Como promedio, el 15% de los trabajadores que desarrollan su actividad actualmente en el sector formal dejarán de pertenecer a este en el plazo de un año. Casi el 10% serán trabajadores informales al cabo de un año, frente al 3% que pasarán a ser desempleados (figura 12, cuadro B). Estos datos plantean tres cuestiones relativas a la política laboral en América Latina. En primer lugar, los puestos de trabajo formales son escasos, y se requieren empleos de más calidad. En segundo lugar, cabe la posibilidad de que las prestaciones por desempleo no sean suficientemente generosas para sostener a los desempleados mientras buscan un empleo de calidad, obligándoles a aceptar en su lugar puesto de trabajo de calidad inferior. Y, en tercer lugar, en algunos países, el coste relativamente elevado de la



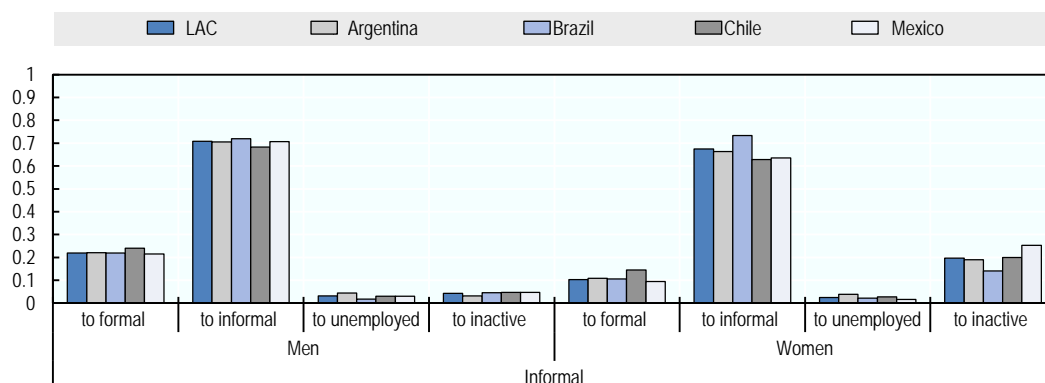
formalización de los trabajadores podría animar a algunos de ellos a preferir modalidades de empleo informales.

Esta pauta de acceso y abandono respecto al sector formal pone de relieve asimismo que los puestos de trabajo informales son más inestables debido a un mayor riesgo de pérdida del empleo. Los puestos de trabajo informales parecen asociarse a una mayor probabilidad de transición al desempleo o la inactividad que los empleos del sector formal, sobre todo en el caso de las mujeres. Las transiciones de la informalidad al desempleo no parecen mucho más frecuentes para las mujeres que para los varones, aunque las que se dan de la informalidad a la inactividad sí son notablemente elevadas para las primeras. Casi dos de cada tres trabajadoras en el sector informal que abandonan este cada año pasan a la inactividad, frente a solo el 14% en el caso de los trabajadores varones de dicho sector. Indudablemente, esta evolución puede deberse asimismo a decisiones personales. Es probable que las mujeres que tienen previsto abandonar la población activa en breve por motivos familiares, por ejemplo, buscarán empleos más flexibles y, por tanto, se «autoseleccionan» para pasar a engrosar las filas del sector informal (OCDE/CAF/CEPAL, 2016).

**Figura 12. Flujos en el mercado laboral de América Latina**



C. Flujos de salida de la informalidad – Adultos (edades 30-55), 2005-15  
 Tasas anuales de transición entre hombres y mujeres en trabajo informal



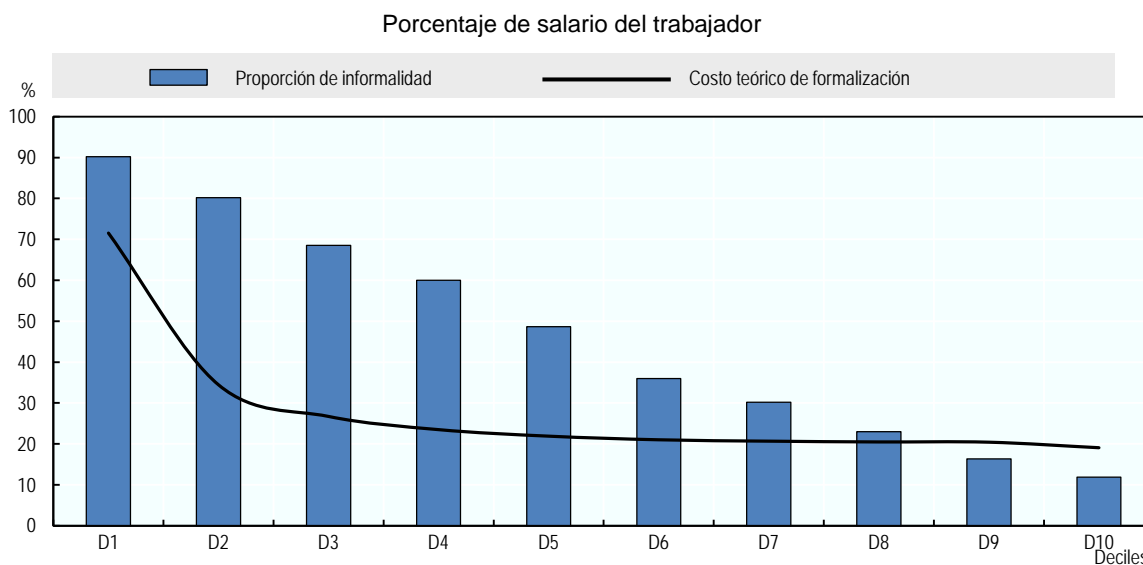
Nota: los resultados muestran las tasas de transición anuales de acceso al sector informal y de abandono de este. Este análisis se limita a las poblaciones urbanas de cuatro países (Argentina, Brasil, México y Chile) debido a las limitaciones en materia de datos. Los datos correspondientes a Argentina son representativos de los centros urbanos de más de 100,000 habitantes.

Fuente: Tabulaciones de LABLAC de la OCDE y el Banco Mundial (CEDLAS y el Banco Mundial, 2016).

En general, los empleos en el sector informal parecen constituir una trampa para la mayoría de los trabajadores, y en particular para los jóvenes, las mujeres, o los menos cualificados, con efectos adversos a largo plazo sobre la equidad. Aunque ocupar un puesto de trabajo informal puede constituir un «trampolín» para algunos, también puede ejercer efectos indelebles para las perspectivas de empleo y los salarios futuros de los trabajadores. Bosch y Maloney (2010), y Cunningham y Bustos (2011) determinaron que el trabajo asalariado en el sector informal puede constituir en la práctica un paso preliminar hacia el sector formal. De hecho, podría representar una vía estándar de avance hacia un empleo formal, sobre todo en el caso de los trabajadores más jóvenes, a los que les puede servir como un período de formación, sin menoscabar necesariamente su carrera profesional personal. Sin embargo, Cruces, Ham y Viollaz (2012) establecieron la existencia de efectos indelebles sólidos y significativos en Argentina: a los expuestos a niveles superiores de desempleo e informalidad en su juventud les va sistemáticamente peor en el mercado laboral como adultos (OCDE/CAF/CEPAL, 2016). Además, las empresas informales suelen ofrecer a los trabajadores menos oportunidades para la acumulación de capital humano, y son menos productivas (La Porta y Schleifer, 2014). En este sentido, todos estos factores pueden suponer para los más vulnerables una carga adicional en cuanto a los ingresos y el progreso profesional (OCDE/CAF/CEPAL, 2016).

El financiamiento para protección social carece de progresividad en la región ALC. En algunos países, el marco regulatorio hace que estos pagos sean demasiado altos, impidiendo que trabajadores con bajos sueldos ingresen al sector formal. En Argentina, Brasil, Uruguay, Colombia y Costa Rica, las contribuciones a la seguridad social son similares a aquellas en países OCDE (OECD/CIAT/IDB, 2016). En la mayoría de los países ALC, dichas contribuciones son demasiado altas en relación a los salarios de los trabajadores informales, especialmente para aquellos en la parte baja de la distribución (figura 13). Romper estos círculos viciosos es un desafío.

**Figura 13. Costos de la informalidad y la formalización en ALC**



Note: ALC es el promedio aritmético de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad and Tobago, Uruguay y Venezuela.

Fuente: OECD/CIAT/IDB (2016), Taxing Wages in Latin America and the Caribbean, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262607-en>.

En muchos países de la región, el registro de empresas y empleados en el sector informal puede ser complicado y costoso, mientras que las revisiones son superficiales y poco frecuentes. En Perú, por ejemplo, la informalidad se explica parcialmente por las regulaciones excesivas y las barreras de entrada al sector formal. Esto es especialmente cierto para las pymes afectadas por la sobreposición de regímenes fiscales diversos pero diseñados para bases muy parecidas (OECD, 2016m). Sin embargo, en Panamá las tasas más altas de informalidad entre trabajadores no tienen correlación con el costo de formalización (OECD/CIAT/IDB, 2016); los sistemas deficientes de revisión y regulación cobran más relevancia en este caso.

Generalmente los trabajadores informales desarrollan competencias de menor nivel y carecen de oportunidades para crecer profesionalmente. Esto los enfrasca en una trampa de baja productividad y complica su búsqueda de trabajos más adecuados a sus capacidades. Obtener un trabajo formal es difícil para personas con un bajo nivel de competencias. Casi tres cuartos de los trabajadores informales en ALC no han completado la educación secundaria, comparado con un tercio de aquellos en el sector formal (OECD y tabulaciones del World Bank y SEDLAC, 2016). Adicionalmente, empresas informales generalmente son menos productivas y ofrecen a sus empleados menos oportunidades para acumular capital humano (La Porta y Schleifer, 2014). Todos estos factores afectan los salarios y el crecimiento profesional de los más vulnerables (OECD/CAF/ECLAC, 2016). La baja productividad en ocasiones se traduce trabajadores que no son lo suficientemente productivos para contrarrestar los costos de formalización (IDB, 2015).

La institucionalización del mercado de trabajo puede ayudar a proporcionar puestos de trabajo formales de mejor calidad, mejorar la recaudación fiscal, expandir la cobertura de la protección social y fortalecer el contrato social (OECD/CAF/ECLAC, 2017). Desde la perspectiva de la demanda, se necesitan más incentivos en el sector formal para facilitar las transiciones desde el sector informal.

Dichos incentivos pueden incluir, entre otras cosas, la mejora de los servicios públicos, la reducción de los costos de formalización y el fortalecimiento de los métodos de control y revisión. Así mismo, la creación de trabajos formales de calidad requiere de acciones concretas desde el lado de la oferta, tales como la capacitación continua de la fuerza de trabajo para mejorar la productividad y reducir la falta de capacidades en el mercado laboral, así como a través de la implementación de políticas de desarrollo que potencialicen la creación de puestos de trabajo en el sector formal. El capítulo 2 examina con más detalle los mecanismos y políticas de protección social dirigidas a la reducción de la informalidad.

### **2.3 La brecha de género**

América Latina ha realizado importantes avances en la tarea de reducir las brechas de género en la educación y la participación en la vida económica y política en las dos últimas décadas. De hecho, es una de las regiones de mejor desempeño en la edición de 2014 del Índice de instituciones sociales y género (SIGI) de la OCDE (OCDE, 2017b). Aunque la tasa de empleo femenino en 2015 (50%) sigue siendo inferior al promedio de la OCDE (67,4%), la brecha con los varones se ha reducido en unos 13 puntos porcentuales desde 2000, lo que duplica sobradamente la tasa de progreso en el caso de los países de la OCDE (OCDE, 2016c, 2016f). La proporción de mujeres sin ingresos personales ha descendido del 47% en 1997, al 32% en 2015, lo que indica una mejora gradual de la autonomía financiera de este grupo de población. Además, la región ha avanzado de manera impresionante en la tarea de abordar la discriminación por motivo de género en las instituciones sociales, sobre todo en lo que atañe a los derechos financieros y de propiedad de la tierra y los bienes inmuebles, así como a las reformas jurídicas para erradicar la violencia de género.

De todos modos, siguen existiendo brechas importantes en el desarrollo de las mujeres a lo largo del ciclo de vida. Por ejemplo, los resultados de PISA ponen de relieve que las diferencias de género en la educación son especialmente acusadas en las matemáticas, donde los niños superan a las niñas en un promedio de unos 25 puntos en Chile y Colombia, y de 19 en Perú<sup>5</sup>. Perduran obstinadamente las brechas de género en la población activa, y se hacen evidentes en unas menores tasas de participación de las mujeres en la población activa, unos niveles menores de empleo de calidad, y unos ingresos inferiores, así como en las tasas más elevadas de trabajo no remunerado (véase el apartado 3.3). Las brechas salariales empeoran con la crianza de los hijos, ya que las mujeres dedican de dos a cinco veces más tiempo a la provisión de cuidados no retribuidos que los varones en el conjunto de la región. Esta situación afecta a la capacidad de las mujeres para aprovechar oportunidades profesionales y de formación laboral, y explica en gran medida su concentración en puestos a tiempo parcial o vulnerables. Todos estos factores pueden ejercer efectos negativos en los ingresos, el avance de la carrera profesional y los riesgos de pobreza a lo largo del ciclo de vida.

«Techos de cristal» persistentes impiden que las mujeres alcancen puestos de alta dirección. En la región, el mayor grado de discriminación por motivo de género en las instituciones sociales, medido por el SIGI, se asocia a niveles inferiores de renta por habitante (figura 14). Aunque la causalidad puede ir en las dos direcciones, dada la fuerte interrelación entre ambas variables, cerrar las brechas de género y suprimir toda forma de discriminación contra las mujeres podría rendir beneficios económicos sustanciales para la región. Estos deberían derivarse de resultados equitativos en la educación y el trabajo, junto con un cambio socialmente transformador encaminado a erradicar las normas y las instituciones sociales discriminatorias. Las leyes «sensibles» en materia de género y no

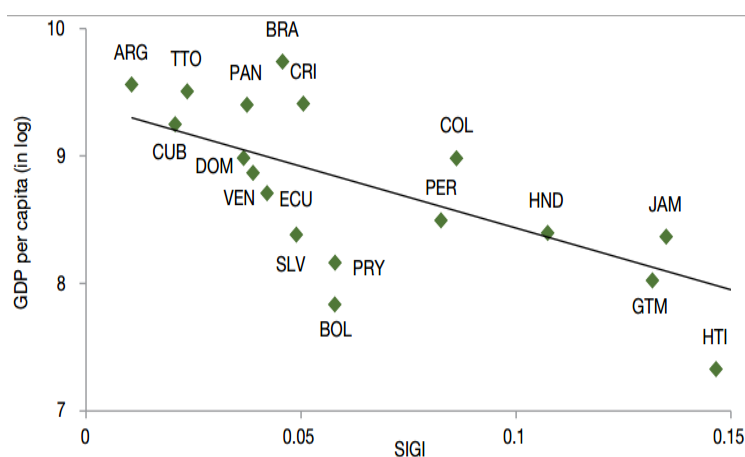
---

<sup>5</sup> Datos disponibles para Chile, Colombia, México y Perú. Base de datos de PISA de la OCDE (2012), [www.oecd.org/pisa/](http://www.oecd.org/pisa/).

discriminatorias constituyen un primer paso, pero también es necesario abordar la aceptación arraigada de las reglas y los estereotipos discriminatorios en las comunidades.

**Figura 14. El coste de la discriminación por motivo de género en las instituciones sociales**

A mayor discriminación de género en instituciones sociales en ALC, menor PIB per cápita



Fuente: Índice de instituciones sociales e igualdad de género

Abordar las normas que atañen a las responsabilidades de las mujeres en materia de provisión de cuidados mediante la estrategia de las 3 erres (reconocimiento, redistribución y reducción) favorecerá la participación de este colectivo en el mercado de trabajo formal. Esta labor exige el reconocimiento de la contribución económica de la provisión de cuidados no remunerada (en torno a un tercio del PIB en los países de ALC) mediante la legislación y la contabilidad nacional y, en segundo lugar, la redistribución y la reducción de las responsabilidades de las mujeres respecto a la prestación de cuidados mediante políticas de apoyo a la familia, como el refuerzo del apoyo público a que los padres se acojan al permiso de paternidad, y la educación y la atención a la primera infancia, así como la inversión en tecnologías que propician el ahorro de tiempo y en infraestructuras públicas. Los países de la región pueden remitirse asimismo a las Recomendaciones de la OCDE sobre género, de 2013, y sobre igualdad de género en la vida pública, de 2015, para obtener directrices más generales sobre el uso de la legislación, políticas, seguimiento y campañas dirigidas a promover la igualdad de género en la educación, el empleo, el emprendimiento y la vida pública.

### 3. Promover la igualdad de oportunidades

En el apartado anterior se apuntaron algunos de los factores estructurales que subyacen al reto de la integración social en América Latina. Las reformas a las políticas fiscales de impuestos y transferencias son unos de los instrumentos más directos para incrementar los efectos redistributivos. Sin embargo, las estrategias redistributivas basadas únicamente en impuestos y transferencias no son efectivas ni sostenibles financieramente (OECD, 2011b; IMF, 2017). Las políticas que invierten en el desarrollo del capital humano de la fuerza laboral e incentivan el acceso a empleos de calidad también son fundamentales. La desigualdad determina asimismo la medida en que el entorno de la formulación de políticas contribuye, o no, a promover la igualdad de oportunidades. En el presente apartado se arroja luz sobre el modo en que la educación, los mercados laborales, los regímenes de pensiones, la

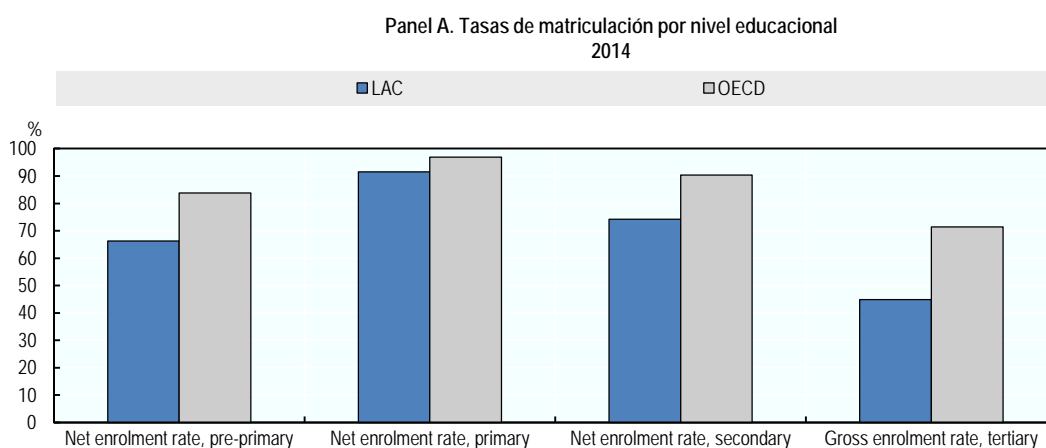
infraestructura digital y la gobernanza territorial afectan a los distintos grupos de población a lo largo del ciclo de vida y fomentan la movilidad social.

### 3.1 Buena cobertura de la enseñanza primaria, pero la provisión de formación previa y posterior a ésta sigue siendo escasa

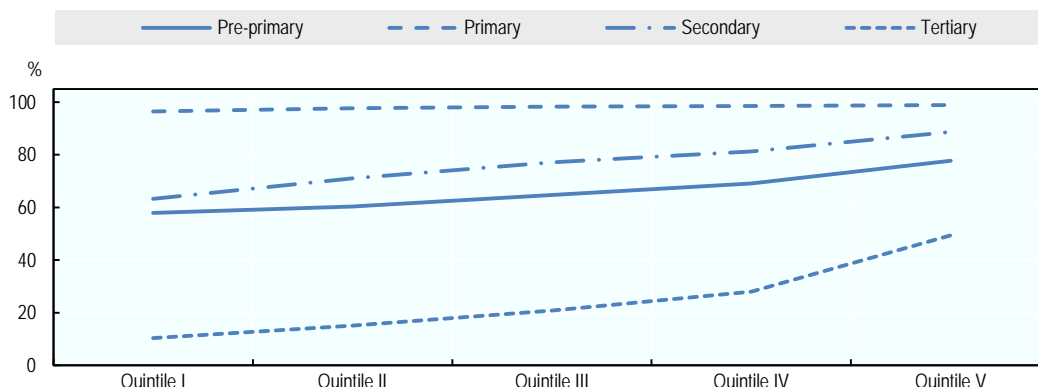
El lugar de nacimiento de una persona constituye un importante factor determinante de sus perspectivas vitales, ya que las tasas de movilidad social son bajas, y la desigualdad tiende a perpetuarse a lo largo de la vida. En este sentido, existe una economía claramente dual en la que una América Latina próspera y altamente productiva (caracterizada por acceso a la enseñanza superior de calidad y altos niveles de competencias y digitalización) es aprovechada por unos pocos, pero se mantiene fuera del alcance de la mayoría. Desde la perspectiva del ciclo de vida, la educación constituye uno de los elementos esenciales de toda estrategia de integración social.

América Latina ha avanzado enormemente en la inversión y la cobertura educativas, pero sigue habiendo dificultades, sobre todo en lo que atañe a la ampliación de la cobertura de la enseñanza preprimaria, y la reducción de las tasas de abandono escolar y repetición en los niveles secundario y terciario. Actualmente, el acceso a la educación primaria es prácticamente universal. La inversión pública total en educación se ha elevado considerablemente en los últimos años, y equivale ya en torno al 5% del PIB (frente al 5,6% de promedio de los países de la OCDE en 2012). Se ha producido un acusado aumento de la esperanza de vida escolar, que ha pasado de 8 años en 1971, a 13 en las últimas cuatro décadas (en la OCDE, se ha elevado de 11 a 17 años). No obstante, la cobertura sigue siendo baja en la enseñanza preprimaria (66% de la población en edad preprimaria en América Latina, frente al 83% en la OCDE). La matriculación sigue siendo escasa en las escalas superiores de la educación: un 74% en la enseñanza secundaria (frente al 91% en los países de la OCDE) y un 44% en la terciaria (frente al 71% en los países de la OCDE) (OCDE, 2016a; CEDLAS y el Banco Mundial, 2016). Por otra parte, la ampliación de las oportunidades de acceso a la educación para los desfavorecidos y los vulnerables, y en particular, a la enseñanza terciaria, sigue constituyendo un desafío fundamental (figura 15).

**Figura 15. La educación en los países de ALC (tasas de matriculación)**



Panel B. Tasa de matriculación por quintil  
2014



Fuente: UNESCO (2016) y CEDLAS y el Banco Mundial (2016).

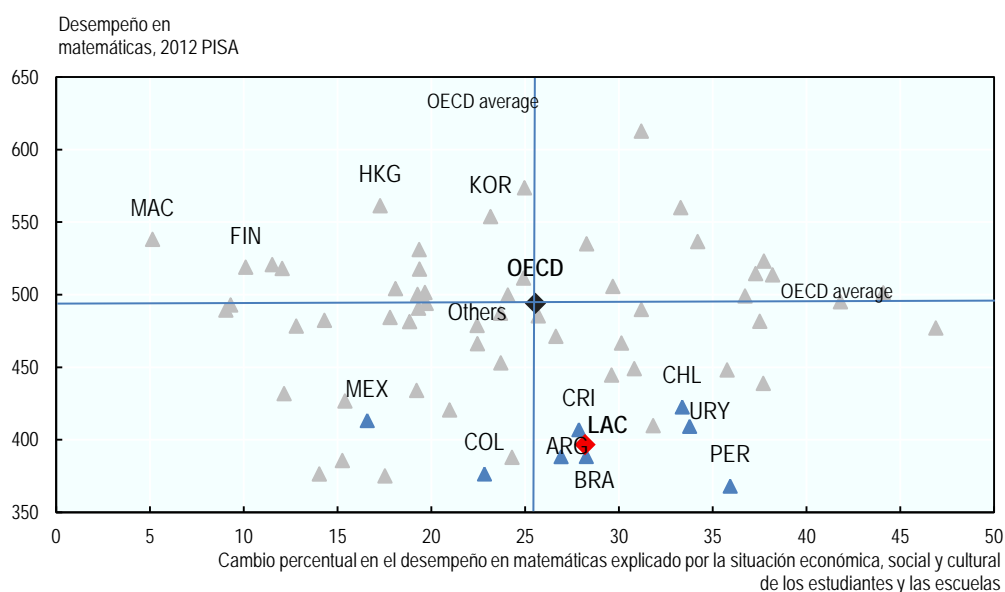
La calidad de la educación sigue constituyendo un problema en la región. Más de la mitad de los jóvenes latinoamericanos matriculados en centros docentes no adquiere una capacitación de nivel básico en las materias de lectura, matemáticas y ciencias, según los resultados de PISA (OCDE, 2016a). Menos del 1% de los alumnos de ALC se sitúa entre los niveles más elevados de competencia en matemáticas, lectura o ciencias. Esta situación constituye un obstáculo para el desarrollo ulterior de competencias más específicas y, al mismo tiempo, la reducida proporción de alumnos de elevado desempeño puede repercutir negativamente en la innovación y el emprendimiento. Se plantea así un importante reto para los países de ALC en un proceso de transición hacia una economía basada en el conocimiento, en la que los ciudadanos han de innovar, adaptarse y potenciar el capital humano avanzado.

Las desigualdades en la educación comienzan pronto: el 64% de los niños de 3 a 5 años de edad en América Latina se encuentran matriculados en un centro docente, frente al 86% en los países de la OCDE (CEDLAS y el Banco Mundial, 2016; OCDE, 2016a). Mientras que el 77% de los menores latinoamericanos procedentes de hogares situados en el decil más alto de la distribución de la renta asiste a la escuela, solo un 54% de los que proceden de hogares del decil inferior acude a clase en un centro docente. Se trata de un factor especialmente relevante, ya que la educación preprimaria ejerce un impacto a largo plazo en el desempeño del alumno: el rendimiento en los centros de enseñanza secundaria mejora por el equivalente a casi un año escolar completo en el caso de los que han recibido una instrucción preprimaria (OCDE/CAF/CEPAL, 2014). Los alumnos desfavorecidos son los más beneficiados, ya que la enseñanza preprimaria les permite «ponerse al día», al menos parcialmente, respecto al nivel de sus compañeros. Por otro lado, los resultados de PISA indican que la asistencia en el caso de la educación de la primera infancia reduce la probabilidad de un rendimiento educativo bajo a los 15 años de edad. Los alumnos que asisten a la escuela a este nivel tienen a rendir mejor que los que no asistieron, incluso después de considerar sus antecedentes socioeconómicos, género, condición de inmigrante, lengua hablada en el hogar, estructura familiar, ubicación del centro docente del alumno (área rural, pueblo o ciudad), repetición de curso y orientación de programa (profesional o general) (OCDE, 2016l).

El estatus socioeconómico de los alumnos y los centros escolares influye notablemente en los resultados del aprendizaje de los estudiantes en América Latina. El acceso a la educación, los índices de culminación de los estudios, y el rendimiento relativo de los alumnos de familias desfavorecidas, comparado con sus compañeros más adinerados, son significativamente peores que los de los alumnos en la misma posición en otras regiones del mundo (OCDE, 2016d). Resulta sorprendente que solo el

56% de los situados en el quintil de ingresos más bajo asista a los centros de enseñanza secundaria, y que solo el 9% avance hasta la enseñanza terciaria, en comparación con el 87 y el 46%, respectivamente, que registran los que figuran en el quintil de ingresos más elevados (OCDE/CAF/CEPAL, 2014). La prueba PISA también pone de relieve que, en América Latina, los sistemas educativos son más desiguales. Casi el 30% de la variación en los resultados de los alumnos en la enseñanza secundaria se asocia a factores socioeconómicos, frente al 26% en la OCDE (figura 16). Las diferencias en rendimiento y calidad entre la educación privada y la pública, y entre las áreas rurales y urbanas, constituyen otro motivo por el que el objetivo de la equidad debe ocupar un lugar prioritario en las agendas de actuación de los países.

**Figura 16. Rendimiento de alumnos jóvenes en matemáticas y equidad (PISA 2012)**



Fuente: OCDE/CAF/CEPAL (2014), conforme a la base de datos de OCDE/PISA de 2012

### 3.2 Los mercados laborales no facilitan suficientemente la movilidad social hacia escalas superiores

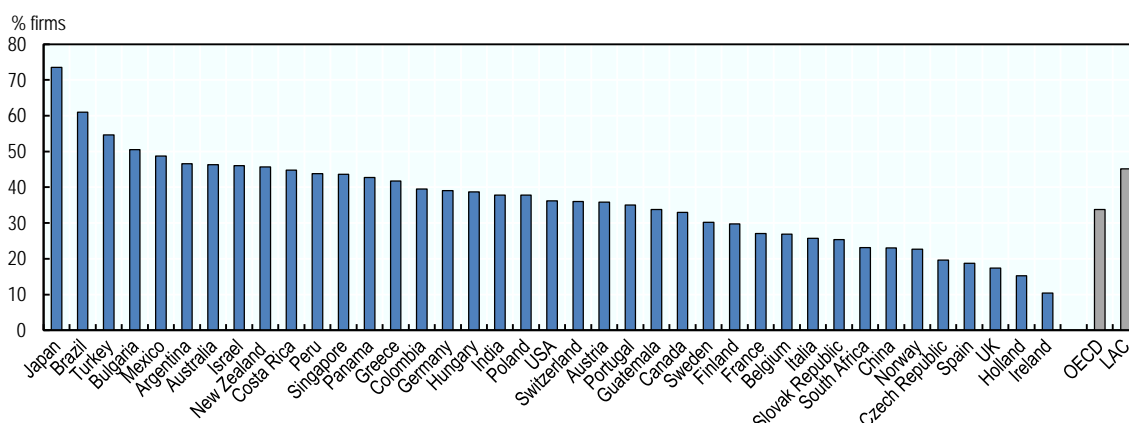
Los mercados laborales no facilitan suficientemente la movilidad social hacia escalas superiores. Numerosos latinoamericanos en edad de trabajar se encuentran con dificultades asociadas al mercado laboral. Las barreras a la empleabilidad están relacionadas con unas capacidades y competencias para el trabajo insuficientes e inadecuadas, la ausencia de incentivos económicos para buscar empleo (como una baja remuneración potencial y la mala calidad de los puestos de trabajo), y unas oportunidades de obtener un empleo de buena calidad escasas.

La región presenta la brecha más amplia en el mundo entre la reserva de competencias disponibles, y las competencias que requiere efectivamente el sector productivo, lo que repercute tanto en los resultados de productividad, como en el potencial para el ascenso social del mercado de trabajo. Las competencias no se refieren únicamente a la capacidad para resolver problemas, sino también a las «competencias sociales», como las necesarias para la comunicación interpersonal y la perseverancia, bajo el supuesto de que la adquisición de las competencias necesarias a lo largo de la vida debe trascender a las aulas (CAF, 2016). En América Latina, en torno al 50% de las empresas del sector formal no encuentran al personal con las competencias que necesitan, frente al 36% de las empresas en los países de la OCDE (OCDE/CAF/CEPAL, 2016). Se trata de un problema especialmente urgente en



países como Perú, Brasil y México (figura 17). Como consecuencia, un tercio de los empleadores han de recurrir al talento extranjero para cubrir las escaseces de competencias, y a las empresas les lleva más tiempo que en cualquier otra región la ocupación de las vacantes de trabajo. Entre sectores, los vehículos de motor y la maquinaria adolecen de las brechas más agudas en materia de competencias, lo que acentúa el reto de diversificar para adoptar otras actividades consideradas más beneficiosas para el desarrollo y la modernización industrial (OCDE/CAF/CEPAL, 2014).

**Figura 17. Porcentaje de empresas que refieren dificultades para cubrir puestos de trabajo, en promedio, 2006-2015**



Nota: Los datos estadísticos para Israel fueron proporcionados por las autoridades israelíes competentes bajo su responsabilidad. El uso de estos datos por parte de la OCDE se hace sin prejuzgar la situación de los Altos del Golán, Jerusalén Oriental y los asentamientos israelíes en Cisjordania de acuerdo con los términos del derecho internacional.

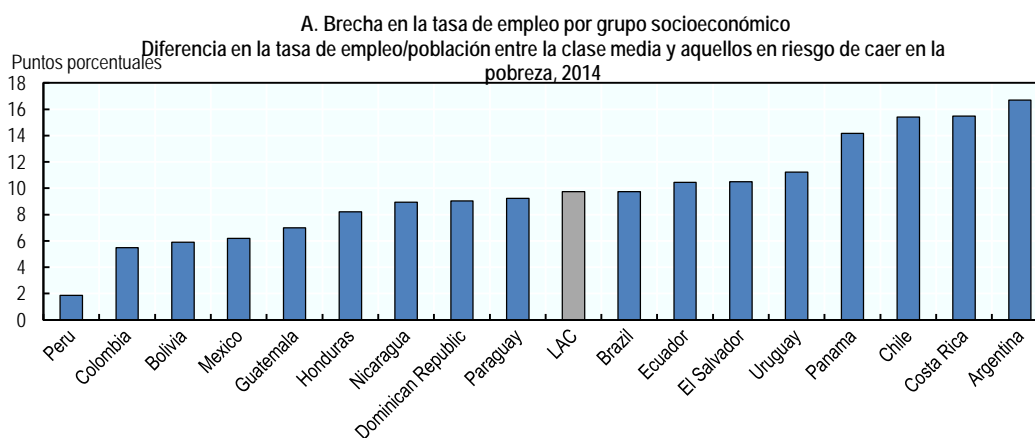
Fuente: Centro de Desarrollo de la OCDE, sobre la base de Manpower Group (2016 y oleadas anteriores).

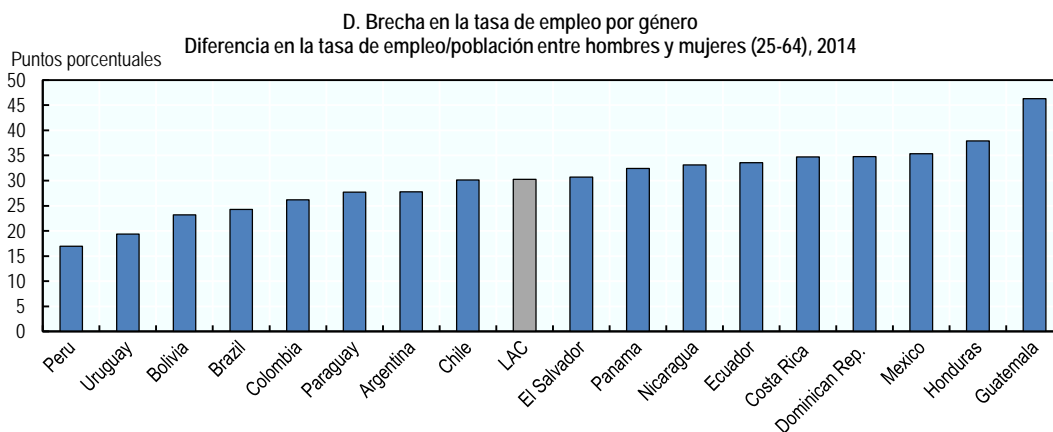
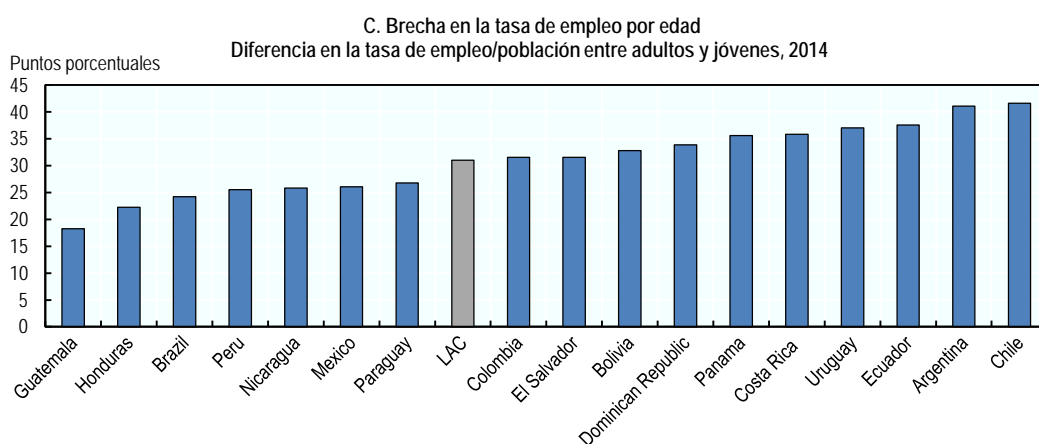
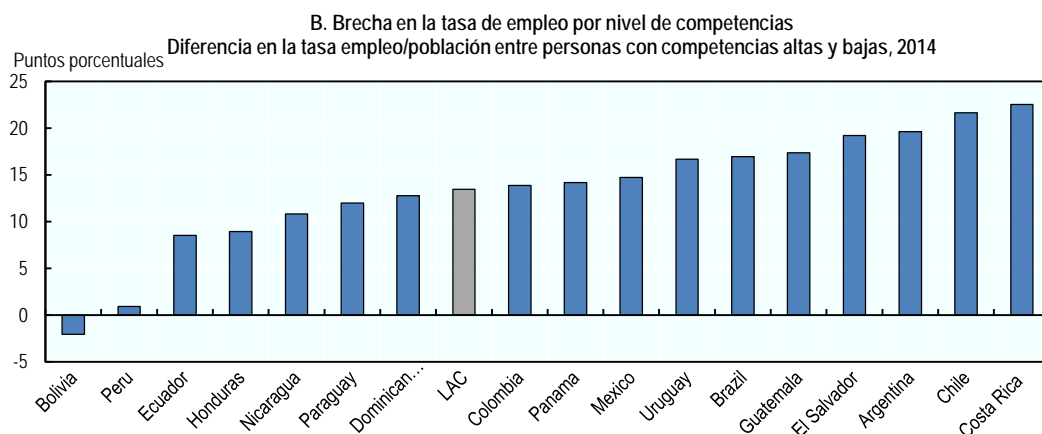
En América Latina, las competencias no solo escasean, sino que también se distribuyen desigualmente entre los que residen en hogares de renta baja y de renta elevada. Las disparidades en materia de competencias se acusan a lo largo de la vida. Las acusadas influencias socioeconómicas en el terreno del desarrollo de las competencias comienzan incluso antes de que el menor cumpla dos años de edad, como lo demuestra la gran diferencia de puntuación entre los quintiles más rico y más pobre en el *Programa Regional de Indicadores de Desarrollo Infantil* (PRIDI). Esta brecha en cuanto a competencias se prolonga durante la infancia, la adolescencia y la edad adulta. Los estudiantes de tercer grado de ALC en el quintil más pobre rindieron significativamente peor que los ubicados en el quintil más rico en las pruebas del *Tercer estudio regional comparativo y explicativo* (TERCE) de 2013. Del mismo modo, la puntuación media en las pruebas del PISA 2015 entre los estudiantes de ALC de 15 años de edad en el quintil inferior fue en unos 85 a 95 puntos menor que la calificación media de los alumnos correspondientes más adinerados (lo que equivale a más de dos años de escolarización reglada). Por último, el *Skills Towards Employability and Productivity Program* (Programa de competencias para la empleabilidad y la productividad, STEP) del Banco Mundial, que mide una amplia gama de competencias cognitivas y no cognitivas en los países de rentas bajas y medias, determinó la existencia de un pacto significativo de los antecedentes socioeconómicos entre los adultos en las competencias académicas y socioemocionales, así como en los salarios, en Colombia y Bolivia. Aunque la región se «pone al día» lentamente respecto al mundo desarrollado en cuanto a las brechas en la matriculación escolar, las diferencias en lo que atañe a competencias entre los alumnos ricos y pobres son mucho menores en los países desarrollados (IDB, 2017a).

Además de la elevada proporción de trabajadores de baja cualificación en puestos de trabajo que requieren la disposición de competencias básicas en la región, los niveles de rentabilidad de la educación han venido reduciéndose. En América Latina, las competencias de los trabajadores por nivel de enseñanza (primaria, frente a secundaria y a terciaria) y por puesto de trabajo sobre la base de las tareas requeridas (desde operaciones con maquinaria a funciones ejecutivas en las empresas) son inferiores a las de los países de la OCDE. Desde 2000 se ha producido una caída en la rentabilidad de la educación en la región, medida por el diferencial salarial abonado a los trabajadores cualificados respecto a los no cualificados (Gasparini y cols., 2011). En cualquier caso, la rentabilidad de la educación indica que obtener una cualificación en la enseñanza terciaria sigue valiendo la pena como inversión, aun cuando dicha rentabilidad se encuentre sujeta a una elevada variabilidad, dependiendo de los campos de estudio y de la calidad del instituto educativo.

La escasez de oportunidades de empleo adecuadas constituye otro obstáculo para lograr que el mercado laboral sea más integral, y se observan variaciones significativas en cuanto a niveles de renta, género y grupos de edad (figura 18). Las brechas en cuanto a la participación en el mercado de trabajo de los distintos grupos socioeconómicos son amplias: un 71% de los adultos procedentes de hogares vulnerables trabaja, frente al 81% de los que proceden de hogares de clase media. Estas diferencias acusadas reflejan fundamentalmente la experiencia de los jóvenes y las mujeres. Del mismo modo, un 69% de la población con menos de 8 años de formación educativa (baja cualificación) se encuentran empleados, mientras que el 83% de los que estudiaron más de 13 años (alta cualificación) tienen empleo.

**Figura 18. Retos de inclusión en los mercados laborales de ALC**





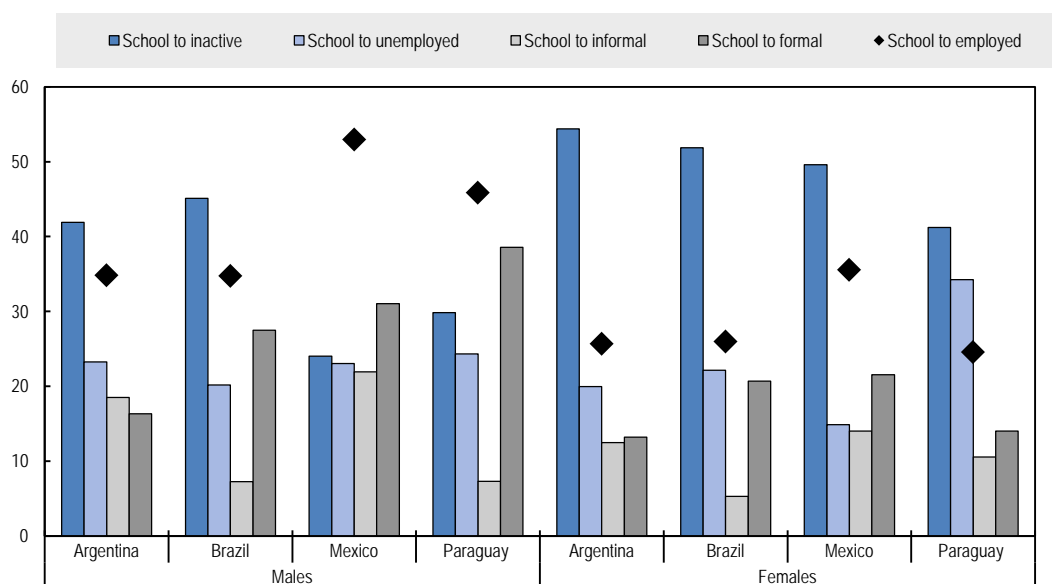
Notas: tasa de empleo de la población de 30 a 64 años. Por jóvenes se entiende la población de 15 a 29 años de edad. Un «bajo nivel de cualificación» es el de aquél que haya completado 8 años de educación o menos, y un «alto nivel de cualificación» es el de alguien que ha completado, al menos, 13 años de formación. Los datos correspondientes a Argentina son representativos de los centros urbanos de más de 100,000 habitantes.

Fuente: CEDLAS y el Banco Mundial (2016), y las tabulaciones de la OCDE y el Banco Mundial de SEDLAC (2016).

La integración de los jóvenes en la sociedad también la dificulta la falta de oportunidades de empleo adecuadas. La mayoría de los jóvenes que abandonan el sistema de enseñanza pasan a situaciones de inactividad o desempleo, y cuando encuentran un puesto de trabajo, suele tratarse de un

empleo de baja calidad en el sector informal (figura 19). Solo dos de cada diez jóvenes latinoamericanos se encuentran empleados en el mercado de trabajo formal. Por otro lado, las tasas de desempleo son casi tres veces mayores en el caso de los jóvenes (11,2%) que en el de los adultos (3,7%) en todos los países de ALC, y esta situación es prevalente entre los jóvenes más desfavorecidos (OCDE/CAF/CEPAL, 2016). Un bajo nivel de empleo puede traducirse en mejores oportunidades de trabajo en el futuro si la menor participación se refleja en una cifra superior de matriculaciones en centros docentes o de formación. Por desgracia, las tasas de matriculación en la enseñanza secundaria en la región no son suficientes, y más del 30% de los jóvenes de América Latina abandonan la escuela antes de obtener un título de educación secundaria.

**Figura 19. Transiciones de los jóvenes (de 15 a 29 años de edad) del ámbito escolar al mercado laboral en una selección de países de América Latina, 2005-2015**



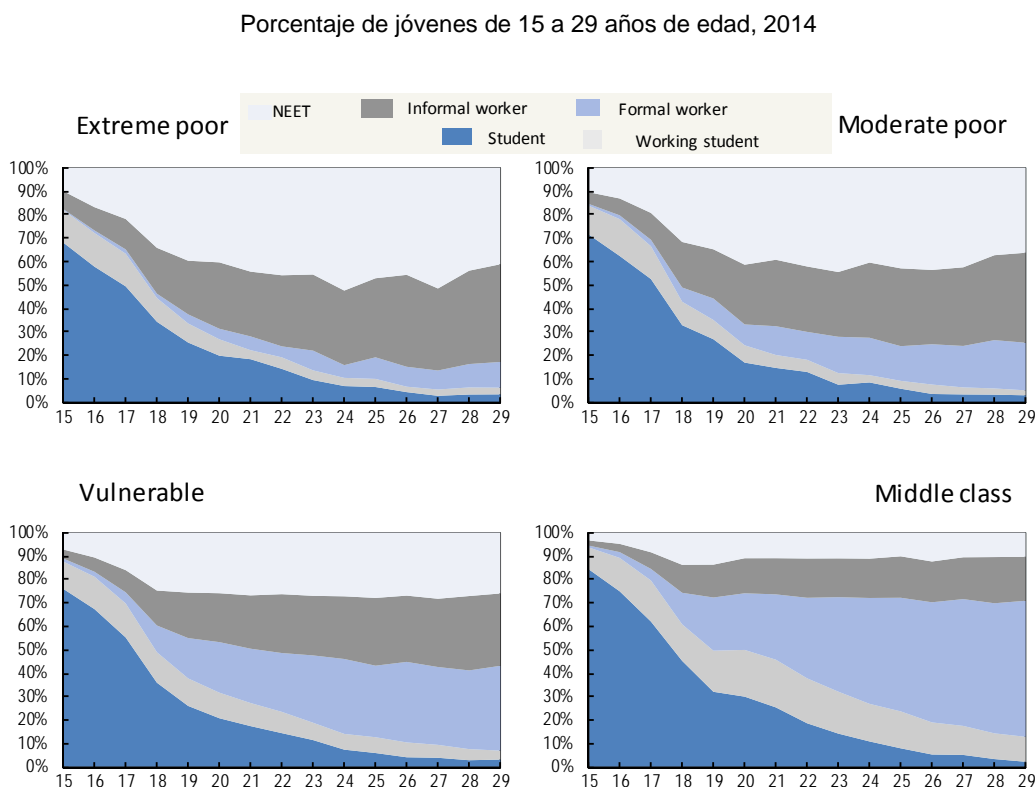
Nota: los resultados muestran las tasas de transición anual de salida de los centros de enseñanza en el período acumulado de 2005 a 2015. Las tasas de transición se calculan como el ratio entre el flujo de personas que pasan de la condición 1 (centro de enseñanza) a la condición 2 entre la fecha 0 y la fecha 1, y el número total de miembros de la población en la condición 1 en la fecha 0 (es decir, en centros de enseñanza: únicamente en tales centros, o en tales centros y trabajando). Las transiciones son interanuales. Este análisis se centra en las poblaciones urbanas debido a las limitaciones de datos.

Fuente: tabulaciones de la OCDE y el Banco Mundial de la Base de Datos Laborales para América Latina y el Caribe – LABLAC (CEDLAS y Banco Mundial, 2016).

Los retos que afrontan los jóvenes latinoamericanos en su trayecto al ámbito del trabajo son notables, sobre todo en el caso de los que proceden de entornos socioeconómicos desfavorecidos. La transición de los centros de enseñanza al trabajo explica los deficientes resultados en el mercado laboral que obtienen los jóvenes en ALC, en especial los que proceden los hogares más pobres y vulnerables. Los jóvenes de estos hogares abandonan los centros escolares antes que sus compañeros de hogares más adinerados, y cuando son empleados, trabajan fundamentalmente en el sector informal (figura 20). A los 15 años de edad, casi siete de cada diez jóvenes que viven en hogares pobres acuden a los centros de enseñanza; a los 29 años, sin embargo, casi tres de cada diez jóvenes de este grupo son «NINI», otros cuatro trabajan en el sector informal, solo dos desarrollan su actividad en el sector formal, y el que resta es estudiante, que trabaja o no. Estos resultados en el mercado laboral son muy similares en el caso de los jóvenes de 21 años de edad. En los hogares vulnerables, en torno a la mitad de los jóvenes de 29 años trabajan en el sector informal o son NINI. En cambio, se observan

diferencias entre los hogares de clase media consolidados: en torno al 80% de los jóvenes se dedica a estudiar a los 15 años de edad, mientras que el 77% de los jóvenes trabaja, y un 76% cuenta con un empleo en el sector formal a los 29 años (OCDE/CAF/CEPAL, 2016).

**Figura 20. Actividad por edad y estatus socioeconómico, promedio de América Latina y el Caribe**



Nota: las clases socioeconómicas se definen con arreglo a la clasificación del Banco Mundial: «pobreza extrema» = situación de los jóvenes que pertenecen a hogares con ingresos diarios per cápita inferiores a 2,50 USD; «pobreza moderada» = situación de los jóvenes que pertenecen a hogares con ingresos diarios per cápita de 2,50 a 4,00 USD; «vulnerables» = personas con ingresos diarios per cápita de 4,00 a 10,00 USD; «clase media» = a la que pertenecen los jóvenes de hogares con ingresos diarios per cápita superiores a 10,00 USD. Los umbrales de pobreza y los ingresos se expresan en dólares de Estados Unidos de 2005 al día en paridades de poder adquisitivo (PPA). Promedio ponderado de 17 países de ALC: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, y Uruguay.

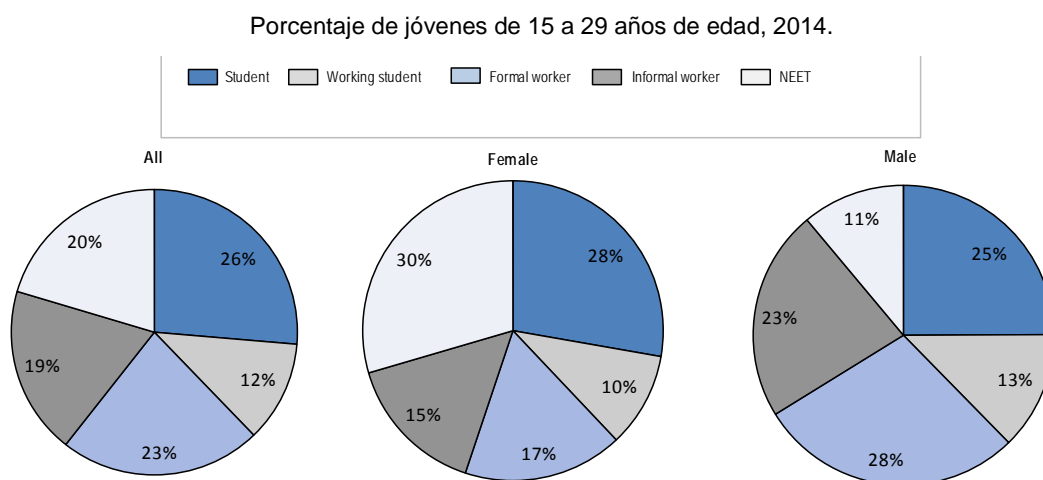
Fuente: Tabulaciones de SEDLAC de la OCDE y el Banco Mundial (CEDLAS y el Banco Mundial, 2016).

En torno a 30 millones de jóvenes (21% del total) son NINI en la región, frente al 15% de los países de la OCDE (OCDE/CAF/CEPAL, 2016). Esto significa que no se ubican en ninguno de los dos canales principales de integración social y económica: el sistema educativo y los mercados de trabajo. Las proporciones más elevadas de NINI se dan en Honduras, El Salvador, Guatemala y México, donde las tasas de NINI superan el 25%. Esta situación contribuye a la persistencia intergeneracional de la desigualdad, impide que las economías de la región aprovechen la ventana demográfica de oportunidad, y puede asociarse incluso a conductas de riesgo como la delincuencia y la violencia (De Hoyos y cols., 2016).

El de los NINI es un fenómeno fundamentalmente femenino en América Latina, ya que el 76% de los NINI son mujeres; sin embargo, muchas de estas jóvenes contribuyen en la práctica a la economía mediante su trabajo no remunerado. Las tasas de NINI en el caso de las mujeres alcanzan

niveles en torno al 30%, muy por encima de las de los varones (11%) (figura 21). De hecho, el 70% de las mujeres NINI realizan tareas domésticas o de provisión de cuidados no retribuidas, frente al 10% de los NINI varones (tabla 1). Además de distinguir entre los jóvenes desalentados (es decir, los que han dejado de buscar empleo), y los desempleados, debe reconocerse la marginación de las mujeres jóvenes mediante las aportaciones respecto a la prestación de cuidados en el hogar, tanto para promover la responsabilidad compartida por los varones y las mujeres respecto a estas tareas, como para abogar por un equilibrio entre vida laboral y personal para los dos géneros (CEPAL, 2016).

**Figura 21. Actividad de los jóvenes por género, promedio de América Latina y el Caribe**



Nota: Promedio ponderado de 17 países de ALC: Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, y Uruguay.

Fuente: Tabulaciones de SEDLAC de la OCDE y el Banco Mundial (CEDLAS y el Banco Mundial, 2016).

**Tabla 1. Jóvenes (de 15 a 29 años de edad) que ni estudian, ni trabajan (NINI) por tipo de actividad en América Latina**

Country	Male						Female					
	Unemployed first time	Seeking employment for the	Pensioners	Unpaid domestic or care work	Disabled	Other inactive	Unemployed first time	Seeking employment for the	Pensioners	Unpaid domestic or care work	Disabled	Other inactive
Argentina	35.6	7.8	2.7	11.2	4.6	38.1	16.1	3.3	1.9	62.9	1.0	14.6
Bolivia	20.2	20.4	0.0	9.1	16.7	33.7	5.8	4.7	0.0	82.2	3.2	4.2
Brazil	24.2	9.1	7.9	19.4	0.0	39.4	12.1	6.8	10.3	64.0	0.0	6.7
Chile	37.3	6.0	1.2	3.2	7.7	44.6	17.2	4.4	0.4	29.0	3.1	46.0
Colombia	50.0	9.9	0.0	9.5	4.1	26.5	24.5	5.9	0.0	62.2	0.7	6.7
Costa Rica	45.7	6.9	4.1	25.3	3.8	14.1	15.9	4.3	1.2	75.4	0.7	2.0
Dominican Rep.	54.4	13.8	0.3	0.4	15.1	16.0	33.0	7.0	0.0	43.2	9.3	7.3
Ecuador	50.1	0.0	0.0	1.2	17.7	30.7	13.4	0.0	0.0	72.1	4.6	9.9
El Salvador	51.0	12.5	0.1	6.8	17.2	12.4	6.4	3.0	0.0	86.2	3.0	1.4
Guatemala	29.6	6.3	0.1	12.2	24.1	27.7	2.8	0.8	0.0	93.9	1.7	0.9
Honduras	27.8	6.1	0.2	23.8	8.2	33.7	5.0	2.5	0.1	87.1	1.1	4.3
Mexico	71.6	0.0	0.0	10.8	8.0	9.5	8.0	0.0	0.0	89.9	0.9	1.1
Nicaragua	41.3	11.1	0.0	9.5	8.2	29.9	6.1	3.2	0.0	86.7	1.8	2.1
Panama	38.8	15.0	0.0	10.3	4.3	31.6	7.0	3.4	0.0	84.3	0.7	4.6
Paraguay	29.5	9.9	0.0	2.5	19.2	38.9	11.6	5.4	0.0	41.9	5.0	36.1
Peru	26.5	5.0	0.0	31.6	10.6	26.2	12.7	3.6	0.0	72.5	3.6	7.6
Uruguay	37.8	6.3	3.5	5.0	8.3	38.9	22.3	4.4	2.0	47.3	3.6	20.2
Venezuela	47.0	8.1	0.0	3.5	5.9	35.6	13.3	4.6	0.0	71.9	1.7	8.4
<b>Latin America</b>	<b>39.9</b>	<b>9.6</b>	<b>1.1</b>	<b>10.9</b>	<b>10.8</b>	<b>29.3</b>	<b>13.0</b>	<b>4.2</b>	<b>0.9</b>	<b>69.6</b>	<b>2.7</b>	<b>10.2</b>

*Nota:* los datos son de 2012, con la excepción de Bolivia, Chile, Costa Rica, Panamá, Paraguay y Uruguay (2011), Guatemala (2006), Honduras (2010) y Nicaragua (2009). El promedio de América Latina se computa mediante la media simple de los resultados de los 18 países incluidos en la medición. La categoría de «pensionistas» comprende a todos aquéllos que reciben algún tipo de pensión del Estado; en este grupo de edad, se trata fundamentalmente de pensiones por discapacidad o, en unos pocos casos, de viudedad.

*Fuente:* OCDE/CAF/CEPAL (2016).

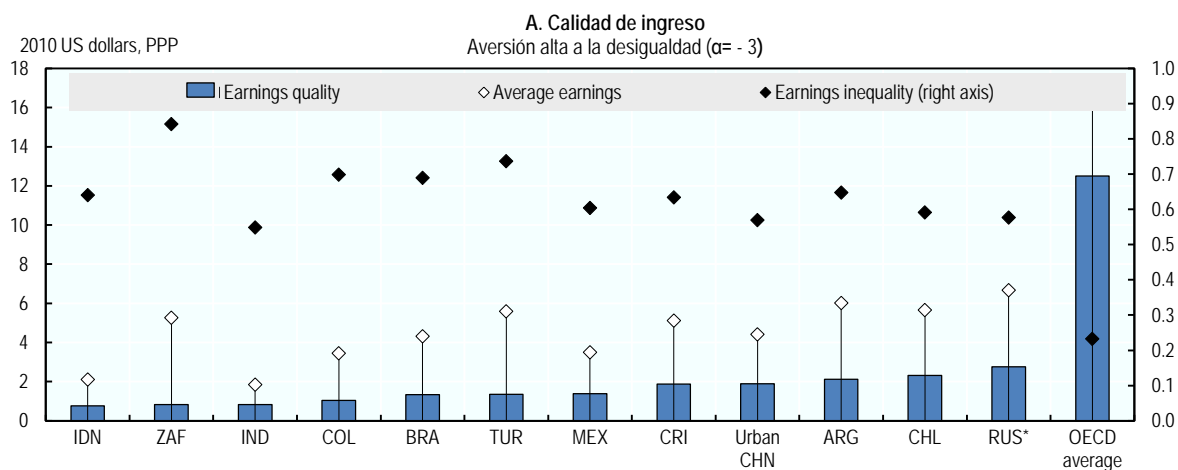
Las desigualdades entre varones y mujeres se extienden más allá de la juventud. Las tasas de desempleo de las mujeres latinoamericanas son bajas comparadas con las de las economías de la OCDE, y especialmente reducidas en los casos de Guatemala, República Dominicana, Costa Rica, Honduras y México, donde las tasas de participación femenina (25 a 64 años de edad) son inferiores al 55% (CEDLAS y el Banco Mundial, 2016). Las más afectadas son las mujeres «vulnerables», es decir, aquéllas con un nivel educativo bajo, que residen en localidades pequeñas, con hijos o casadas con cónyuges perceptores de escasos ingresos. Se dan dos tipos de situación. Por un lado, las mujeres cualificadas de ingresos más elevados que residen en grandes ciudades presentan niveles de participación laboral similares a los de los países desarrollados y, por el otro, las mujeres vulnerables de baja cualificación que viven en localidades de menor tamaño con servicios menos eficientes, presentan niveles de tal participación significativamente menores, lo que da lugar al agravamiento de los ciclos de desigualdad y pobreza (Gasparini y Marchionni, 2015; OCDE/CAF/CEPAL, 2016).

La calidad del empleo es un concepto inherentemente pluridimensional que alude a aquellas características de los puestos de trabajo que contribuyen al bienestar de los trabajadores. El *Marco de calidad del empleo* de la OCDE se estructura en torno a tres dimensiones estrechamente relacionadas con la situación de las personas en el empleo: calidad de los ingresos (una combinación de los ingresos medios y la desigualdad); seguridad en el mercado laboral (que recoge el riesgo de desempleo y la remuneración de muy escaso importe); y la calidad del entorno laboral (medida como la incidencia de la tensión en el empleo o las jornadas laborales muy prolongadas).

Estas tres dimensiones definen conjuntamente la calidad del empleo, y deben considerarse a la vez, junto con la cantidad de puestos de trabajo, al evaluar el rendimiento del mercado laboral. En OCDE (2015a) se ha adaptado el marco de calidad del empleo a las economías emergentes teniendo en cuenta las especificidades de sus mercados de trabajo, como la debilidad de la protección social (inadecuación de las prestaciones y escasa cobertura de los regímenes de seguridad social), y las elevadas tasas de pobreza de los ocupados, y, al mismo tiempo, los datos más limitados disponibles para estos países.

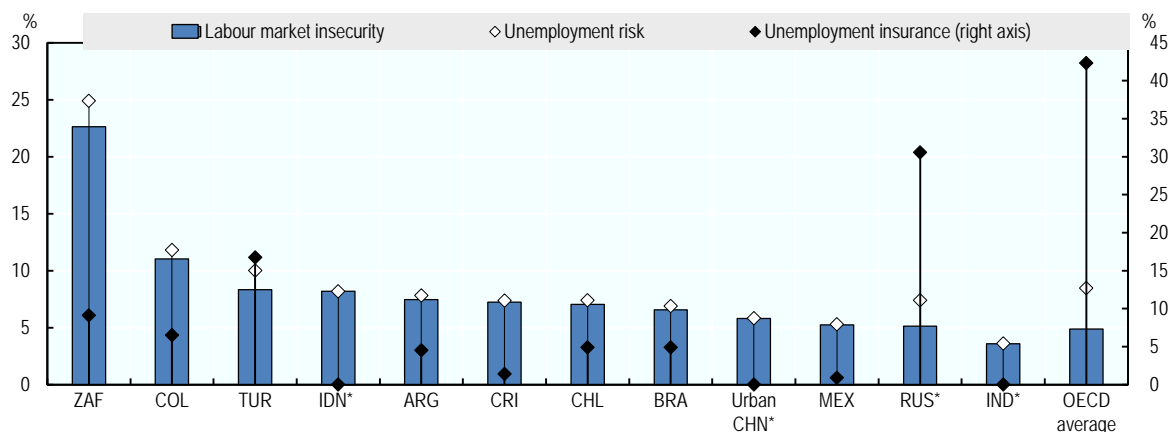
Los países de América Latina analizados en OCDE (2015a) (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México) presentan niveles de calidad del empleo muy inferiores al promedio de la OCDE en las tres dimensiones consideradas (figura 22). El problema principal para dichos países, como para la mayoría de las economías emergentes, no es la falta de puestos de trabajo como tal, ya que el desempleo manifiesto tiende a ser escaso. Más bien es la ausencia de empleos de calidad lo que genera las mayores preocupaciones. Este hecho refleja en parte la inadecuación de la protección social, que empuja a los trabajadores a ocupaciones con ingresos a nivel de subsistencia. Los datos indican que, como promedio, los trabajadores de baja cualificación perciben un tercio de lo que cobran los de alta cualificación por cada hora de trabajo, y se enfrentan además a los riesgos combinados de la pérdida del empleo y de la remuneración de muy escaso importe, que son casi cuatro veces superiores en su caso. Los trabajadores que desarrollan su labor en el sector informal (muchos de los cuales con una escasa cualificación) se ven especialmente afectados por la calidad deficiente del empleo: suelen carecer de acceso a la protección social, y perciben menos de dos tercios de lo que ganan los trabajadores en ocupaciones en el sector formal. También se enfrentan al riesgo de una remuneración de muy escaso importe, en su caso ocho veces superior al que afrontan los trabajadores del sector formal (OCDE/CAF/CEPAL, 2016).

**Figura 22. Calidad de los empleos en América Latina**

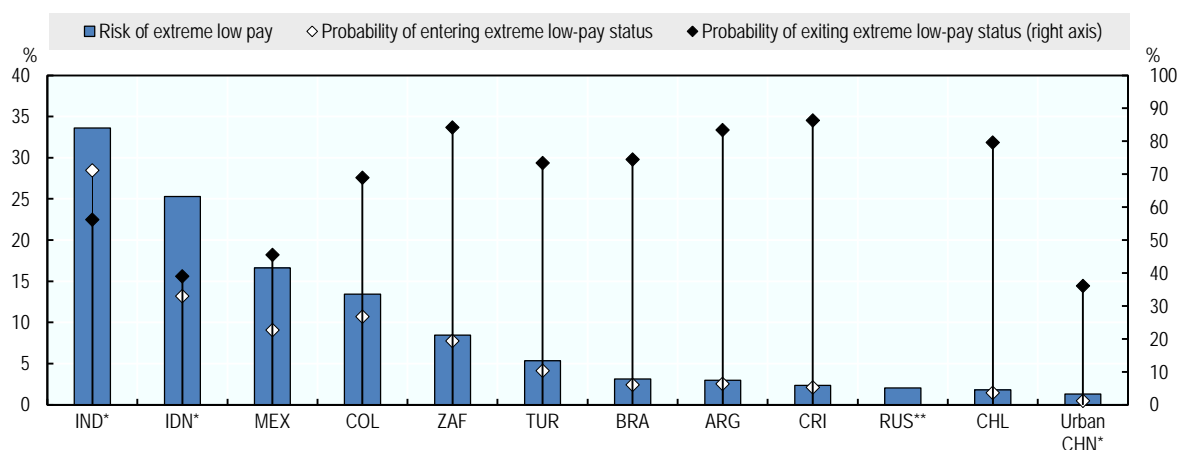




## B. Inseguridad en el mercado laboral por desempleo



## C. Inseguridad en el mercado laboral por salarios demasiado bajos



1. Los cálculos se basan en los ingresos netos por hora, y corresponde a valores de 2010, excepto en los casos de Brasil (2009), Chile (2009), China (2009) e India (2011). El promedio de la OCDE consiste en una media simple transnacional de la calidad de los ingresos, conforme se calcula en Perspectivas del empleo de la OCDE, 2014. Las cifras de Rusia se basan en los datos sobre la renta disponible de los hogares derivados de la información sobre los tramos de renta y, por tanto, incluyen el efecto de las transferencias netas. Los ingresos individuales por hora en los hogares de dos perceptores de ingresos se calcularon sobre la base de la información disponible sobre la situación laboral y las horas de trabajo de cada uno de los perceptores.

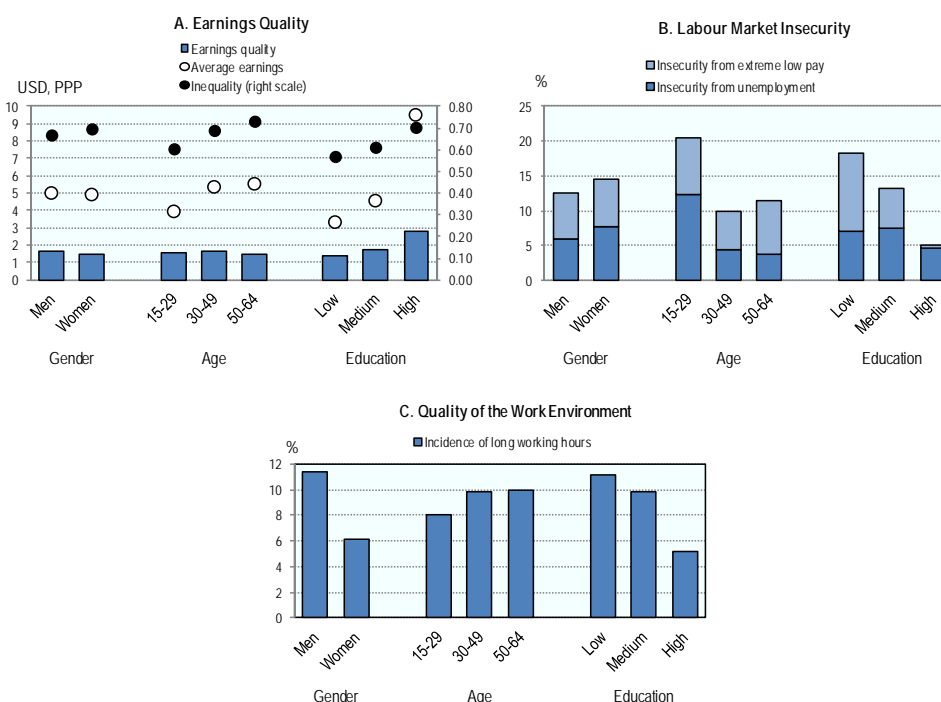
2. El riesgo de desempleo denota la (transformación escalada de la) probabilidad de caer en el paro multiplicada por la duración prevista del desempleo, lo que puede interpretarse como la pérdida media prevista de ingresos asociada al desempleo como proporción de los ingresos anteriores. El seguro de desempleo recoge la tasa de sustitución individual neta efectiva media del desempleo y las prestaciones de asistencia social en relación con los ingresos previos, para el perceptor de rentas medio. La inseguridad del mercado laboral se calcula como el riesgo de desempleo multiplicado por uno menos el seguro de desempleo, y puede interpretarse como la pérdida de ingresos prevista asociada al desempleo como proporción de los ingresos previos.

3. El umbral de la baja remuneración se establece en 1 USD en PPA respecto a los ingresos netos por hora, y corresponde a la renta disponible per cápita de 2 USD en PPA por día en una situación típica. La probabilidad de entrar y salir de la situación de baja remuneración se calcula mediante la metodología de pseudo paneles propuesta por Dang y Lanjouw (2013), utilizando la muestra de personas empleadas. El riesgo de baja remuneración se calcula mediante (la transformación escalada) de la probabilidad de entrar en una situación de baja remuneración multiplicada por el valor inverso de la probabilidad de salir, y muestra la probabilidad de que los ingresos de una persona se sitúen por debajo del umbral de baja remuneración en un determinado momento.

Fuente: OCDE (2015a).

Mujeres, jóvenes y trabajadores de baja cualificación afrontan los retos más dramáticos; obtienen resultados deficientes en lo que atañe no solo a la cantidad de puestos de trabajo (es decir, tasas de empleo inferiores), sino también a la calidad del empleo (es decir, menor calidad de los ingresos, mayor inseguridad, y menor calidad del entorno de trabajo, como ilustran unas jornadas laborales prolongadas) (figura 23; OCDE/CAF/CEPAL, 2016).

**Figura 23. Resultados en cuanto a calidad y cantidad del empleo, por grupos sociodemográficos en América Latina**



Notas: promedio nacional no ponderado en el caso de seis países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México.

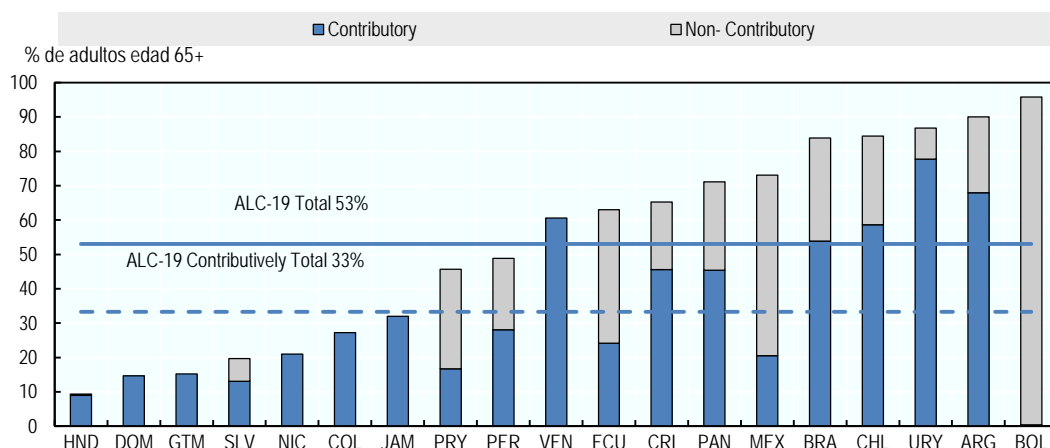
Fuente: estimaciones de la OCDE basadas en las encuestas nacionales de los hogares (EPH - Argentina, PNAD - Brasil, CASEN - Chile, GEIH - Colombia, ENHAO - Costa Rica, ENIGH - México), en OECD (2015b) «Enhancing job quality in emerging economies» (Refuerzo de la calidad del empleo en las economías emergentes), Perspectivas del empleo 2015.

### 3.3 Vulnerabilidad en la vejez, a pesar de la mejora de los regímenes de pensiones

Actualmente, en la región, de acuerdo con las encuestas nacionales de los hogares, seis de cada diez ciudadanos de 65 o más años de edad perciben una pensión, y unos dos tercios de estas pensiones corresponden a sistemas contributivos. Recientemente, numerosos países han ampliado de manera sustancial la cobertura de pensiones mediante programas orientados a la expansión de las de tipo no contributivo. Tal expansión ha fomentado que se eleve la proporción de adultos de edad avanzada que percibe una pensión a más de seis de cada diez. No obstante, la gran parte de las pensiones (ya sean contributivas o no) proporcionan una remuneración inferior a 10 dólares al día. Esto significa que dos de los objetivos fundamentales de los sistemas de pensiones (la erradicación de la pobreza en la vejez y el mantenimiento de un nivel de vida adecuado de los trabajadores a la conclusión de su vida laboral (Barr y Diamond, 2006) se alcanzan únicamente en el caso de un grupo reducido de personas de edad avanzada en la región (figura 24; OCDE/BID/Banco Mundial, 2014). Argentina, Brasil, Chile y

Uruguay constituyen excepciones a este respecto, ya que sus sistemas de pensiones proporcionan una cobertura casi universal, y sitúan a los perceptores de pensiones por encima de los umbrales de pobreza nacionales. Aunque Bolivia cuenta con una cobertura universal, la idoneidad de la prestación sigue siendo escasa.

**Figura 24. Cobertura de las pensiones de vejez en América Latina, 2015**



Fuente: Sistema de Información sobre Mercados Laborales y Seguridad Social del BID - Base de datos SIMS.

En ausencia de otras reformas, no está previsto que el porcentaje de trabajadores que cotiza al sistema de pensiones se eleve de manera significativa, lo que supone que muchos dispondrán de un acceso limitado o nulo a una pensión futura adecuada en la región. En tal caso, diversas proyecciones normalizadas revelan que entre el 50 y el 60% de los 140 millones de personas de edad avanzada en 2050 (70 a 80 millones de personas) alcanzarán la edad de jubilación sin haber generado los ahorros necesarios para financiar una pensión adecuada en su vejez (Bosch, Melguizo y Pagés, 2017).

Una gran proporción de personas de edad avanzada en ALC tendrán que depender de otras fuentes de ingreso ajenas a las pensiones contributivas, como la renta del trabajo, activos como las viviendas, transferencias, pensiones sociales, y el apoyo familiar informal. La estructura de los hogares, un factor importante para el bienestar de las personas de edad avanzada, pone de relieve que los más desfavorecidos de este grupo de población tienen más probabilidades de convivir con un miembro de su familia. Además, la mayoría de los pobres de edad avanzada en la región residen en hogares multigeneracionales, lo que indica que su bienestar se encuentra estrechamente ligado al de su familia. Las tendencias a largo plazo a una mayor urbanización y una menor fertilidad debilitarán probablemente tales vínculos en el futuro, lo que dotará de mayor relevancia al acceso a un sistema formal de pensiones.

Se trata de una cuestión especialmente preocupante, dado que los índices de ahorro en América Latina son bajos. En términos del PIB, la región ahorró el 17,5% del PIB en los últimos decenios (1980-2014), es decir, de un 10 a un 15% menos que los países más dinámicos de las regiones emergentes de Asia. Asimismo, una parte significativa del ahorro que se genera en la economía no se somete a una intermediación reglada y eficiente. Los dos problemas (un ahorro escaso e ineficiente) están relacionados y los refuerza el sistema financiero, y resultan significativamente más relevantes para los hogares de ingresos bajos y medios (Cavallo y Serebrisky, 2016).

### 3.4 Los bajos niveles de digitalización exacerbaban la brecha digital

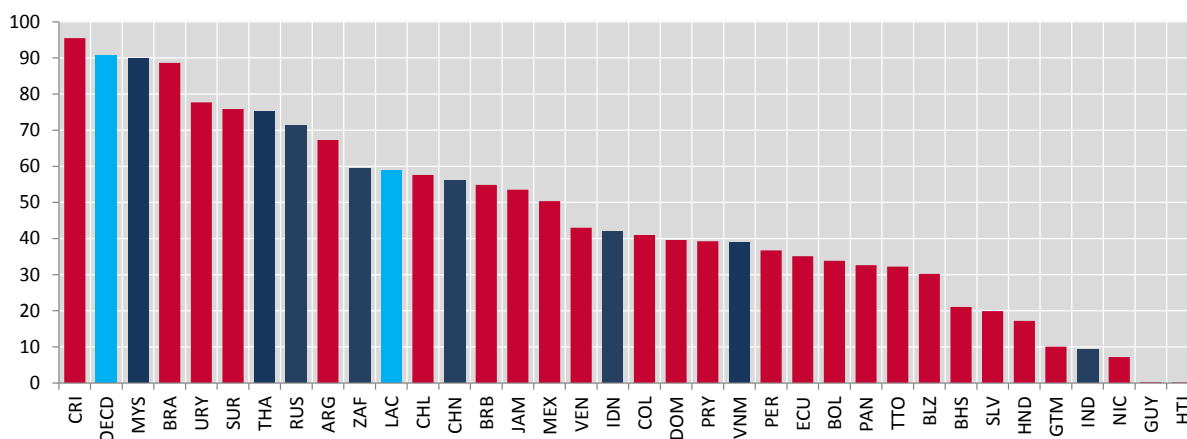
La innovación y la digitalización pueden promover una mayor integración social, al mismo tiempo que contribuyen al crecimiento y la productividad. Su potencial se deriva no solo de su impacto en las empresas, el empleo, la productividad y el crecimiento que pueden propiciar, sino también de su repercusión en otras dimensiones del bienestar, como la salud, la educación, las conexiones sociales, el empoderamiento, y la confianza en las administraciones públicas y las instituciones. Con todo, los beneficios de la innovación y la digitalización no son automáticos. Su aprovechamiento para la integración social exige que los gobiernos de ALC adopten un enfoque prospectivo y coherente respecto a las políticas, con el fin tanto de maximizar las oportunidades, como de gestionar los retos que plantean estos fenómenos.

Los países de ALC afrontan actualmente tres importantes retos para establecer las condiciones que propicien el arraigo de la innovación y la digitalización. A pesar de los avances significativos en el uso ampliado de internet y la penetración de los dispositivos móviles en las últimas décadas, la región continúa estando rezagada respecto a los países de la OCDE y las economías emergentes en Asia en cuanto a las medidas de desarrollo de infraestructuras digitales, como el acceso a las redes de banda ancha. En 2015, la penetración media de la banda ancha móvil en América Latina era del 59%, frente al promedio de la OCDE del 91% (figura 25). La asequibilidad constituye la principal barrera que dificulta el uso de servicios en línea e informáticos por parte de los grupos de ingresos medianos y bajos. En este sentido, impulsar el acceso a la banda ancha resulta esencial, ya que las deficiencias de las infraestructuras no solo contienen las posibilidades de crecimiento, sino que también pueden minar la cohesión social al restringir los dividendos que puede derivar la población de sus competencias y su experiencia, además de limitar a sus miembros en su capacidad para reforzar sus competencias y experiencias.

Por otra parte, la región se enfrenta a una dinámica empresarial ralentizada, caracterizada por caídas en las tasas de acceso, el envejecimiento de la población de empresas, y unas pymes de escaso rendimiento (OCDE/BID/GFP, 2016). Esta evolución trae diversas consecuencias significativas para la integración social, ya que el declive en la capacidad de las nuevas empresas para acceder al mercado y crecer menoscaba la productividad y, en particular, la creación de empleo, mientras que la ralentización de la difusión de la tecnología y el conocimiento desde las posiciones de vanguardia a las más rezagadas exagera las desigualdades salariales dentro de las empresas.

**Figura 25. Penetración de la banda ancha móvil en los países de ALC**

Suscripciones por cada 100 habitantes, 2015



*Nota:* el promedio de la OCDE incluye a Chile y México.

*Fuente:* ITU World Telecommunication/Base de datos de indicadores de TIC 2016 para todos los países, excepto la OCDE para el promedio de la OCDE.

Los países de ALC han de aplicar enfoques innovadores para abordar estos retos. Varias acciones prioritarias pueden generar recompensas significativas. En el marco de unas estrategias de amplio alcance en materia de banda ancha, la inversión en infraestructuras digitales, especialmente de banda ancha y datos, debe priorizarse, y ha de reforzarse la competencia en los mercados de telecomunicaciones, como parte del impulso por garantizar un acceso asequible a los servicios digitales para todos, incluidos los grupos desfavorecidos, las empresas y las áreas rurales y remotas. Las subvenciones públicas y los incentivos fiscales encaminados a extender y potenciar la infraestructura digital en las áreas rurales y remotas son esenciales para cubrir las lagunas existentes allí donde no se ha atraído a la financiación privada sobre la base de una evaluación de probables rentabilidades (OCDE, 2015c). Suecia ha adoptado una solución singular respecto al fomento de las redes locales rurales de fibra. El programa de «fibra al agro» se ocupa de las conexiones digitales de «último tramo» mediante la oferta de subvenciones a los agricultores con el fin de que establezcan sus propias conexiones a la red de fibra principal. La cooperación municipal entre las distintas localidades y entre los ayuntamientos rurales cercanos a las ciudades puede ayudar a expandir la red digital, al igual que los modelos de colaboración de base comunitaria. Una combinación de reformas de fomento de la competencia, y de medidas activas dirigidas a las comunidades con servicios insuficientes ha resultado efectiva, y pueden potenciarse mediante una cooperación transfronteriza que contribuya a promover las economías de escala, una mejor oferta de servicios a los consumidores, y las oportunidades de puesta en común de experiencias a escala regional (recuadro 3).

**Recuadro 3. Impulsar el acceso a una infraestructura digital asequible - ejemplo de política de la región de ALC sobre la extensión del acceso a los grupos desfavorecidos y las regiones remotas**

En México, la *Red Compartida* es una red de telecomunicaciones móviles mayorista dedicada a la prestación de servicios de un modo no discriminatorio. Con este programa se pretende crear un mercado inalámbrico de acceso abierto en México, procurando que el sector privado se ocupe plenamente del diseño, la financiación, el despliegue, el funcionamiento y la promoción de la *Red Compartida* 4G. A tal efecto, a una APP autofinanciada se le ha otorgado una concesión de 20 años, renovables por un plazo equivalente, junto con un par de líneas ópticas de fibra de la *Red Troncal* para la ejecución de este proyecto. Se han establecido condiciones e hitos para el contratista, Altán Redes, que exigen una cobertura del 0,15% de las poblaciones rurales por cada uno por ciento de población urbana atendida, y que se ofrezca cobertura al 92,2% de la población en enero de 2024 a más tardar (OCDE y BID, 2016).

Por otra parte, la reciente reforma de las telecomunicaciones en México indujo unas reducciones de precios significativas (de hasta el 75%) en los paquetes de banda ancha móvil, la provisión de servicios de mejor calidad, y la adición de 50 millones de suscripciones a servicios de banda ancha móvil desde 2013, promoviendo así de manera efectiva un crecimiento integral en el país (OCDE, 2017e).

### ***3.5 Adoptar un enfoque territorial para promover la integración en América Latina***

Como se refiere en el apartado 1.4, la desigualdad tiene un marcado carácter socioespacial. El «eje» territorial de la desigualdad se refuerza con otras formas de exclusión (CEPAL, 2017). Promover la integridad a escala nacional requiere que se preste atención a las regiones menos desarrolladas, ya que liberar su potencial de crecimiento contribuye a la equidad, la resiliencia y la buena salud fiscal del país. Y ocurre así porque un crecimiento con una base regional más amplia será probablemente más diversificado, dotando a su vez a la economía de mayor resiliencia frente a crisis externas. La «puesta al día» en el crecimiento de las regiones más desfavorecidas también reducirá probablemente las desigualdades en cuanto a las oportunidades económicas entre regiones y personas. Procurar que

las regiones superen niveles de rendimiento deficientes limita el coste de las transferencias destinadas a la compensación interterritorial, además de reforzar la cohesión nacional.

El mensaje clave para los responsables de la formulación de políticas consiste en contar con políticas integradas y complementarias, adaptadas a las necesidades y las circunstancias de los diferentes pueblos, ciudades o regiones. Esto exige no solo una mejor coordinación entre ministerios y escalas de la Administración, sino también una mejor integración de las autoridades locales durante el proceso de diseño de políticas.

Dado que las ciudades (y sus áreas metropolitanas) reúnen a trabajadores tanto de alta, como de baja cualificación y, a menudo, incluyen concentraciones locales de pobreza y exclusión, las políticas urbanas brindan una buena oportunidad para abordar la segregación espacial y social mediante la oferta de una gama de nuevas oportunidades para la movilidad social. Así ocurre especialmente en el caso de la región de ALC, en la que se prevé que cerca del 90% de la población residirá en áreas urbanas hacia 2050. Muchas ciudades carecen de una planificación territorial o del transporte integrada. Esta situación ha dado lugar a una expansión urbana incontrolable que entorpece las condiciones para una movilidad sostenible e integral. Las comunidades de bajos ingresos tienden a residir en las áreas periféricas que obligan a realizar grandes desplazamientos para acceder a servicios, puestos de trabajo, escuelas y hospitales, habitualmente concentrados en el centro de la ciudad y en áreas de renta elevada. Esta brecha en la accesibilidad la agrava el subdesarrollo de unas opciones de transporte público asequibles, como resultado de una planificación de décadas de duración en la que se ha otorgado prioridad a los vehículos privados.

En este sentido, reforzar la accesibilidad del transporte, sobre todo mediante servicios de transporte público asequibles y financieramente sostenibles, desempeña un papel fundamental en la reducción de la exclusión social y la trampa de la pobreza para los habitantes vulnerables de las ciudades. Adoptar un enfoque intersectorial que vincule las políticas de vivienda, ordenación territorial y transporte también constituye una vía adecuada para avanzar en el refuerzo de la movilidad, minimizando al mismo tiempo el desplazamiento de los desfavorecidos. Por otro lado, en los recientes avances en la OCDE respecto a la elaboración de áreas urbanas funcionales, se reconoce el papel de los pueblos y ciudades de mediano tamaño, y se promueven los vínculos entre las áreas urbanas y rurales para promover un desarrollo subnacional más equilibrado.

Las regiones rurales, por su parte, contribuyen en gran medida al crecimiento nacional y, sobre todo, cuentan con un potencial de crecimiento significativo. Sin embargo, las bolsas de pobreza tienden a ubicarse en las regiones rurales. Por ejemplo, en Perú, el 50% de la población rural vive por debajo del umbral de pobreza. Liberar todo el potencial de las áreas rurales no solo contribuirá al crecimiento agregado nacional, sino que también ejercerá un fuerte impacto en la mejora de la integración en la región. A tal efecto, deben diseñarse políticas integrales dirigidas a los pueblos indígenas que, como se refirió en el apartado 1.4, pueden constituir una gran proporción de la población total en las áreas rurales de los países de ALC. En este sentido, los países de la OCDE han experimentado un cambio de políticas, al que se alude como «Política Rural 3.0», cuyas principales características son: i) un enfoque local y orientado a la inversión; ii) un planteamiento global respecto al conjunto de la economía rural, y no solo a algunos sectores; iii) una estrategia de desarrollo de abajo hacia arriba que refleja las prioridades locales y un estilo integrador que promueve la participación de todos los posibles interlocutores interesados: los sectores público y privado y el tercer sector (es decir, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil) (OCDE, 2016j,k).

La lejanía agrava las dimensiones territorial y digital de la desigualdad. Se plantea un reto importante respecto al acceso rural a las infraestructuras digitales. Disponer de infraestructuras sólidas de esta índole es importante para la diversificación de la economía rural, el refuerzo de la

productividad de las empresas, y el apoyo a la provisión de servicios electrónicos a los residentes de áreas rurales (Salemink, Strijker y Bosworth, 2015). Muchos países de América Latina han establecido programas específicos destinados a potenciar y extender las infraestructuras digitales en las áreas rurales. Por ejemplo, Brasil ha elaborado un plan de promoción del uso de internet entre los jóvenes del medio rural; Bolivia ha implementado el acceso a la banda ancha en lugares estratégicos de las comunidades rurales como centros telefónicos, escuelas y centros comunitarios; Argentina y Colombia han emprendido iniciativas en materia de conexión en escuelas públicas ubicadas en áreas aisladas; y en los últimos cinco años, Chile ha subvencionado la conexión de infraestructuras en más de 1 400 áreas con una conectividad limitada o nula (Correa, Pávez y Contreras, 2017). Con todo, la tasa de adopción de estas tecnologías sigue siendo lenta en las comunidades rurales de estos países, a pesar de los esfuerzos realizados.

Existe un consenso creciente respecto a que, para obtener el máximo provecho de las inversiones públicas, deben desarrollarse mecanismos de gobernanza apropiados que procuren complementariedades intersectoriales, así como la coordinación entre diversas escalas de gobierno y entre jurisdicciones. En los países de la OCDE (y cada vez más en América Latina), las administraciones subnacionales ejercen como agentes económicos fundamentales y desempeñan un papel importante en la inversión pública. Los países de la región de ALC, como promedio, tienden a una mayor centralización que los de la OCDE: el gasto de las administraciones subnacionales es tres veces inferior en ALC que el promedio de tal gasto en la OCDE. El gasto subnacional representa el 6,5% del PIB y el 20,9% del gasto público total, frente al 16,6% y el 40,2% respectivamente en los países de la OCDE, y el 9% y el 23,9% a escala mundial (OCDE/UCLG, 2016). La inversión a escala subnacional en numerosos países de ALC se encuentra asimismo altamente centralizada, y se sitúa por debajo del promedio de la OCDE; así, en Paraguay, Chile y Costa Rica, por ejemplo, las administraciones subnacionales son responsables de menos de 14% de las inversiones públicas, frente a una media de casi el 60% en la OCDE.

Varios países de ALC han emprendido reformas de descentralización en los dos últimos decenios, o se encuentran actualmente en la etapa de debate de las mismas. Si se ejecuta adecuadamente, la descentralización puede beneficiar el crecimiento de la productividad local y el empleo, lo que a su vez posibilita un desarrollo territorial más integral. La dependencia mutua en las distintas escalas de la Administración, y en especial, respecto al modo en que se asignan las responsabilidades, constituirá probablemente un reto fundamental para la región, desde países federales como México o Brasil, a otros centralizados como Chile o Costa Rica. Con el fin de sacar el máximo partido de las inversiones públicas en un proceso de descentralización creciente, resulta esencial adoptar un marco flexible para la gobernanza a múltiples escalas, en el que pueda procurarse el equilibrio entre los intereses, las capacidades y los objetivos de las escalas nacionales y subnacionales. En concreto, deben cumplirse varias condiciones, como se reconoce en la Recomendación de la OCDE sobre la inversión pública efectiva en todas las escalas de gobierno. Se trata de: garantizar la disposición de los recursos suficientes para atender nuevas responsabilidades; desarrollar y consolidar capacidades adecuadas a escala subnacional; diseñar mecanismos de coordinación apropiados en todos los niveles de gobierno y entre jurisdicciones; y ejecutar sistemas de seguimiento efectivos, o de equilibrar el modo en que se descentralizan las distintas funciones relacionadas con las políticas.

#### **4. El camino por delante: priorizar las intervenciones respecto a una agenda de crecimiento integral**

A continuación, se describen las principales conclusiones del capítulo y las posibles esferas en las que fomentar el diálogo político entre estos países:

- i. ***La inclusión en América Latina es una tarea pendiente.*** Siguen existiendo altos niveles de pobreza, una desigualdad persistente y una informalidad generalizada, que se agravan a lo largo del ciclo de vida de las personas y se transmiten entre generaciones. Además, ciertos grupos sociodemográficos son objeto especialmente de un cierto grado de abandono. Tal es el caso de las mujeres, los jóvenes y las poblaciones desfavorecidas (a menudo indígenas) que residen en áreas remotas o periferias metropolitanas.
- ii. ***Las respuestas políticas han sido insuficientes y, en muchos casos, siguen siendo segmentadas y aisladas.*** Aunque se han producido importantes avances en determinados ámbitos de la política social, los esfuerzos han sido fragmentados y su impacto, por tanto, limitado. Las transferencias monetarias condicionadas han sido una herramienta muy útil en la reducción de los niveles de pobreza y la generación de incentivos positivos a favor de mejores resultados en materia de educación y salud para las familias desfavorecidas, pero el sistema de protección social en conjunto no ha sido exitoso en lograr que los beneficiarios de programas sociales se "gradúen" de dichos apoyos y en crear incentivos para facilitar el acceso de las mujeres al mercado de trabajo. La ampliación de la cobertura de las pensiones ha contribuido a reducir la pobreza entre personas de edad avanzada, pero la idoneidad de las prestaciones sigue siendo un desafío. Además, desde un punto de vista sistémico, los impuestos y las transferencias en su conjunto contribuyen escasamente a la redistribución, y los incentivos no están alineados a reducir el grado de informalidad.
- iii. ***El crecimiento y la inclusión pueden reforzarse mutuamente.*** El crecimiento económico en ALC desde el año 2000 ha ejercido un importante impacto en la reducción de la pobreza y la desigualdad, y ha facilitado la expansión del gasto social. El contexto actual de escaso crecimiento y restricciones fiscales eleva la necesidad de un gasto social mayor y mejor orientado, con el fin de evitar perder el terreno conquistado durante los primeros decenios del siglo. Las políticas de atenuación de las desigualdades de ingresos refuerzan y sostienen el crecimiento a largo plazo. Centrarse en las familias con hijos y en los jóvenes, promover el empleo de las mujeres y los grupos desfavorecidos mediante políticas activas de mercado de trabajo e incentivos hacia la formalidad de las nuevas clases medias, establecer ayudas al cuidado de los hijos y prestaciones vinculadas al trabajo, acotar la brecha digital y adoptar un enfoque territorial para liberar el potencial de crecimiento de las regiones menos desarrolladas pueden constituir nuevos motores internos de crecimiento.
- iv. ***De cara al futuro, los países de ALC se beneficiarían de una agenda global de crecimiento inclusivo.*** Un enfoque integrado y multisectorial respecto al crecimiento inclusivo debe englobar varios instrumentos de política que han demostrado su utilidad en cuanto al establecimiento de las condiciones propicias para que todas las personas y los grupos logren sus aspiraciones. Entre dichos instrumentos cabe destacar políticas que aumenten la productividad (no se recogen en esta publicación) a fin de sacar provecho del nexo entre productividad e inclusión e impulsar el dinamismo empresarial y la innovación gracias a una mayor competencia, crear un entorno empresarial sólido y abrir mercados, junto a políticas para fomentar la participación en las cadenas de valor mundiales<sup>6</sup>. No obstante, también supone abordar los problemas estructurales que tienen consecuencias importantes a largo plazo, tales como la implantación de sistemas fiscales y de transferencias progresivos y la promoción de cambios en las instituciones y en las normas sociales para eliminar la discriminación basada en el género y para reducir la informalidad. Y, por último, conlleva la

---

<sup>6</sup> Ver OECD (2016), *The Productivity-Inclusiveness Nexus: Preliminary version*, OECD Publishing, Paris. Como se señaló en la introducción, estas políticas se analizaron en OCDE/BID/GFP (2016) y trascienden al alcance del presente informe.



tarea de liberar el potencial de crecimiento de todas las personas y las regiones mediante la educación y los sistemas de adquisición de competencias, los mercados laborales, las infraestructuras digitales y la gobernanza territorial.

- v. ***Los sistemas de protección social son fundamentales en una agenda de crecimiento integral en América Latina.*** La protección social en la región se caracteriza a menudo por programas segmentados de asistencia y seguridad social, y no por sistemas de alcance general. En el capítulo 2 se analizan los retos relacionados con la unificación, la expansión y el diseño de la protección social. Su transformación en sistemas capaces de adaptarse a las dinámicas demográficas, tecnológicas y geoespaciales presentes y futuras constituye un desafío fundamental para la región, respecto al que pueden extraerse lecciones de las experiencias de los países de la OCDE.

#### **Recuadro 4. Herramientas de la OCDE para asistir a los países que formulan una estrategia de crecimiento integral**

##### **El marco de crecimiento integral**

La OCDE define crecimiento integral como aquél que (i) se traduce en mejoras en diversos ámbitos de suma relevancia para la vida de las personas; y (ii) garantiza que tales mejoras beneficien a todos los grupos de la población, y no solo a unos pocos.

La OCDE puso en marcha su Iniciativa sobre crecimiento integral en 2012, en un contexto de crecientes desigualdades, de desempleo persistentemente elevado, y caída de los niveles de vida en todo el mundo, unas tendencias que se habían exacerbado como consecuencia de la crisis financiera. Surgió del doble reconocimiento de que las desigualdades se extienden más allá de la renta y afectan a numerosos ámbitos de la vida de las personas esenciales para su bienestar, y de que los niveles persistentemente elevados de desigualdad existentes en numerosos países han menoscabado de manera sustancial el tejido social de las comunidades, han supuesto un notable coste económico para el crecimiento futuro, y han reducido la confianza en la Administración pública y las instituciones.

Durante la fase inicial de trabajo, la OCDE recabó datos acreditativos y elevó el perfil del reto que suponen las crecientes desigualdades de ingresos y oportunidades en los países miembros y asociados de la Organización. En las fases posteriores también se tuvieron en cuenta los países emergentes. Como resultado, dos de las plataformas multilaterales más importantes, el G7 y el G20, adoptaron la Agenda de crecimiento integral en sus declaraciones más recientes, y se comprometieron a emprender iniciativas colectivas e individuales para procurar la integración y el crecimiento capaces de beneficiar a todos.

Las encuestas económicas y las revisiones económicas multidimensionales de la OCDE incorporan sistemáticamente el marco de crecimiento integral en sus análisis. Dicho marco se basa en amplios estudios empíricos sobre los efectos de las políticas estructurales a favor del crecimiento en la desigualdad de ingresos y, en términos más generales, en los resultados en materia de integración. En particular, en:

Los datos empíricos contrastados sobre el impacto de las reformas estructurales en la renta disponible de los hogares en toda la escala de distribución, y, por ende, en la desigualdad de ingresos (OCDE, 2011b; Causa y cols., 2015; 2016) y en la dispersión salarial entre empleados (OCDE, 2011b; Braconier y Ruiz-Valenzuela, 2014);

En los datos empíricos contrastados sobre el impacto de las reformas a favor del crecimiento en la inseguridad en el mercado laboral, la informalidad, y la integración en dicho mercado de determinados grupos de población (Gal y Theising, 2015);

En los datos empíricos contrastados sobre el impacto de las reformas a favor del crecimiento en la movilidad social intergeneracional (Causa y Johansson, 2009);

En los datos empíricos contrastados sobre el impacto de las reformas a favor del crecimiento en la pobreza

(Marx y cols., 2015; Banco Mundial, 2015).

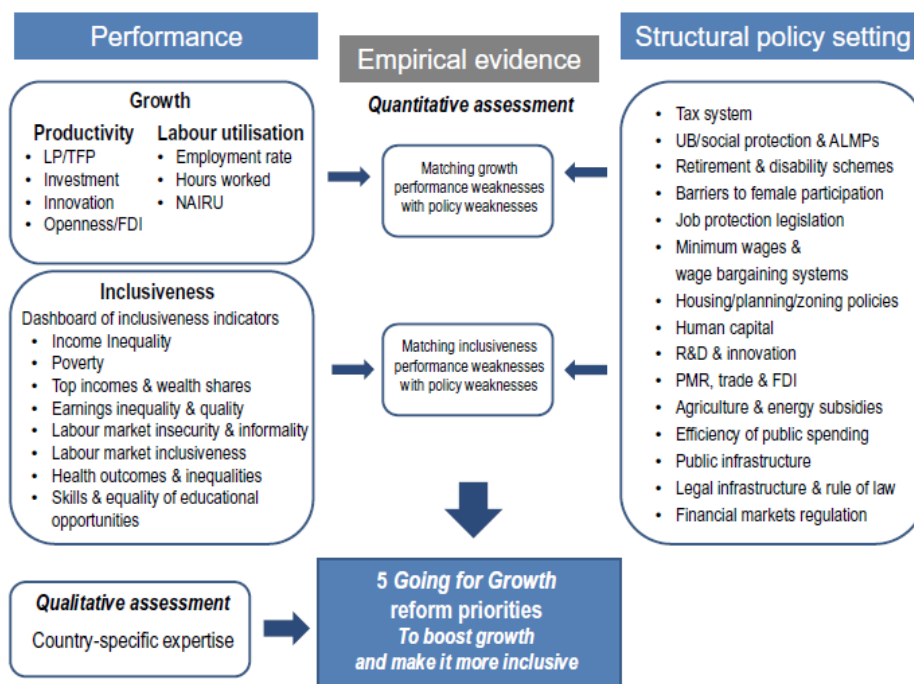
### Coordinar y establecer prioridades políticas para el crecimiento integral

Para que las políticas sectoriales consigan promover el crecimiento integral, se requiere un enfoque global que maximice sus sinergias potenciales y atenúe compromisos e incoherencias. Esto exige nuevos mecanismos y plataformas que faciliten la ejecución de reformas de la Administración en su conjunto capaces de aunar visiones, incentivos y mecanismos de prestación a lo largo del ciclo de formulación de políticas. Un enfoque respecto al conjunto de la Administración para procurar un crecimiento integral comienza con una visión convincente de los retos y las oportunidades existentes, así como de cuáles deberían ser los resultados deseados.

En los últimos años, la OCDE ha prestado especial atención a las restricciones y las dificultades para poner en marcha la reforma, haciendo hincapié en la necesidad de adoptar un nuevo enfoque de la formulación de políticas en el que se tenga en cuenta la complejidad y se consideren nuevas respuestas y un cambio más sistémico capaz de generar un mayor valor, efectividad y satisfacción de la población (OCDE, 2017f). El marco denominado *Going for Growth* (Camino al crecimiento), y desarrollado por la OCDE proporciona una herramienta práctica para informar a los responsables de formular las políticas sobre el modo de diseñar un paquete de reformas coherente y las prioridades de política que deben seleccionarse.

El proceso de establecimiento de prioridades de *Going for Growth* se basa en adecuar el tratamiento de las deficiencias en el desempeño, con el de las deficiencias en las políticas, tomando los resultados medios de la OCDE como criterio de referencia. En este sentido, la fijación de prioridades se extiende a la dimensión de la integración. La identificación de las prioridades de reforma y la formulación de las recomendaciones subyacentes se basan en un enfoque «combinado» con arreglo al cuál, la evaluación cuantitativa obtenida del cotejo entre los indicadores de los resultados y los indicadores de las políticas se complementa con una evaluación cualitativa, con el fin de adaptar las estrategias de reforma a la medida del contexto y las circunstancias específicas de cada país (véase la figura que sigue). Tal evaluación cualitativa se basa en los recursos técnicos locales, es decir, en la consulta con los especialistas de la OCDE en cada país. Este método permite asimismo determinar los imperativos de reforma en áreas de la formulación de políticas que no pueden cuantificarse con facilidad y que, por tanto, no están cubiertas por el proceso de cotejo cuantitativo.

#### Visión general del proceso ampliado de establecimiento de prioridades de *Going for Growth*



Fuente: OCDE (2017a).

## BIBLIOGRAFÍA

- Aedo, C. y I. Walker (2012), *Skills for the 21st Century in Latin America and the Caribbean*, Directions in Development, Human Development, World Bank Group, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2236>.
- Barr, N. and P. Diamond (2006), “The Economics of Pensions”, *Oxford Review of Economic Policy*, 22, issue 1, p. 15-39.
- Boarini, R., Kolev, A., and A. McGregor (2014), OECD Development Centre Working Papers; Paris, 56 pp. Nov.
- Bosch, M. and W.F. Maloney (2010), “Comparative analysis of labour market dynamics using Markov processes: An application to informality”, *Labour Economics*.
- Bosch, M., A. Melguizo and C. Pagés (2017), “Better pensions, better jobs: Status and alternatives toward universal pension coverage in Latin America and the Caribbean”, *Journal of Pension Economics and Finance*, 16(2), pp. 121-143.
- Boschi, R. (2009), *Estado desarrollista en Brasil: Crisis, continuidad, incertidumbres*, Rio de Janeiro: IUPERJ.
- Boyer, R. (2016), “A World of Contrasted but Interdependent Inequality Regimes: The Latin America Paradox”, *Review of Political Economy*, 28:1, pp. 1-22.
- Braconier, H. and J. Ruiz Valenzuela (2014), “Gross Earning Inequalities in OECD Countries and Major Non-member Economies: Determinants and Future Scenarios”, OECD Economics Department Working Papers, No. 1139, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz123k7s8bv-en>.
- CAF (2016), *Más Habilidades para el Trabajo y la Vida: Los Aportes de la Familia, la Escuela, el Entorno y el Mundo Laboral [More Skills for Work and Life: The Contributions of Family, School, Environment and Workplace]*, Development Bank of Latin America, Caracas.
- Carranza, L., A. Melguizo and D. Tuesta (2013), “Matching pension schemes in Colombia, Mexico and Peru”. In R. Holzmann, R. Hinz, N. Takayama and D. Tuesta (eds.), *Matching defined contributions schemes: Role and limits to increase coverage in low and middle income countries*, pp.193-213. The World Bank.
- Causa, O. and A. Johansson (2009), “Intergenerational Social Mobility”, OECD Economics Department Working Papers, No. 707, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/223106258208>.

- Causa, O., M. Hermansen and N. Ruiz (2016), “The Distributional Impact of Structural Reforms”, OECD Economics Department Working Papers, No. 1342, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jln041nkpwc-en>.
- Causa, O., A. de Serres and N. Ruiz (2015), “Can pro-growth policies lift all boats? An analysis based on household disposable income”, OECD Journal: Economic Studies, Vol. 2015/1, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_studies-2015-5jrghbb1t5jb](http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2015-5jrghbb1t5jb).
- Cavallo, E. and T. Serebrisky 2016 (2016), *Saving for Development: How Latin America and the Caribbean Can Save More and Better*.
- CEDLAS and World Bank (2016), *LAC Equity Lab* tabulations of SEDLAC and World Development Indicators (database), <http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/lac-equity-lab1/overview> (accessed 1 April 2017).
- CEDLAS and World Bank (2014), *Sedlac - Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean*, (database), CEDLAS, La Plata, <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/> (accessed on 1 March 2017).
- Cingano, F. (2014), “Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 163, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrjncwxv6j-en>
- Correa, T., Pavez, I., and J. Contreras (2017), Beyond access: A relational and resource-based model of household Internet adoption in isolated communities, *Telecommunications Policy*, Apr 28.
- Cournède, B., O. Denk and P. Hoeller (2015), “Finance and Inclusive Growth”, *OECD Economic Policy Papers*, No. 14, OECD Publishing, Paris.
- Cruces, G., A. Ham and M. Viollaz (2012), “Scarring effects of youth unemployment and informality: Evidence from Argentina and Brazil”, in *Center for Redistributive, Labor and Social Studies*, CEDLAS, La Plata.
- Cunningham, W. and J. Bustos (2011), “Youth employment transitions in Latin America”, in *The World Bank Policy Research Working Paper*, World Bank, Washington DC.
- Dabla-Norris, E., Deng, Y., Ivanova, A., Karpowicz, I., Unsal, F., VanLeemput, E., and J. Wong (2015), *Financial Inclusion: Zeroing in on Latin America*, IMF Working Paper WP/15/206.
- De Hoyos, R., R. Halsey and M. Székely (2016), *Out of School and Out of Work: Risk and Opportunities for Latin America’s Ninis*, World Bank, Washington, DC.
- De la Torre A., E. Levy Yeyati and S. Pienknagura (2013), “Latin America and the Caribbean as Tailwinds Recede: In Search of Higher Growth”, *LAC Semiannual Report*, World Bank Group, Washington, DC.
- ECLAC (2017), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo*, Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, UN Publishing, Santiago.

- ECLAC (2016), *Social Panorama of Latin America 2015*, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Santiago, Chile.
- ECLAC (2015), “Regional review and appraisal of implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action and the outcome of the twenty-third special session of the General Assembly (2000) in Latin American and Caribbean countries”, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, United Nations, Santiago, Chile.
- Ferrant and Kolev (2016), “Does gender discrimination in social institutions matter for long-term growth?: Cross-country evidence”.
- Ferreira, F. et al. (2013), “Economic mobility and the rise of the Latin American middle class”, in *Latin America and Caribbean Studies*, World Bank, Washington, DC.
- Fleurbaey, M. and D. Blanchet (2013), *Beyond GDP Measuring Welfare and Assessing Sustainability*, Oxford University Press.
- Freire, G., Schwartz O., Steven D., et al (2015), *Indigenous Latin America in the twenty-first century: the first decade*. Washington, D.C.: World Bank Group.
- Gal, P. and A. Theising (2015), “The Macroeconomic Impact of Structural Policies on Labour Market Outcomes in OECD Countries: A Reassessment”, OECD Economics Department Working Papers, No. 1271, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jrqc6t8ktjf-en>.
- Gasparini, L. and M. Marchionni (2015), “Bridging gender gaps? The rise and deceleration of female labour force participation in Latin America: An overview”, in CEDLAS Working Papers 0185, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.
- Gasparini, L. et al., (2014), “Exploring trends in labour informality in Latin America, 1990-2010”, in CEDLAS Working Papers 0159, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.
- Gasparini, L. et al. (2011), “Educational upgrading and returns to skills in Latin America: Evidence from a supply-demand framework, 1990-2010”, in Policy Research Working Paper, No. 5921, World Bank Group, Washington, DC.
- González-Páramo, J. and A. Melguizo (2012), “Who bears labour taxes and social contributions? A meta-analysis approach”, in *Journal of the Spanish Economic Association*, 4(3), 247-271.
- IDB (2017a), *Learning Better: Public Policy for Skills Development*, Development in the Americas Series, Inter-American Development Bank.
- IDB (2017b), IDB Labor Markets and Social Security Information System - SIMS Database, <http://www.iadb.org/en/databases/sims/sims-labor-markets-and-social-security-information-system,20137.html> , IDB, Washington DC (accessed 20 January 2017).
- IMF (2017), *Fiscal Monitor: Tackling Inequality*, International Monetary Fund, Washington D.C., October, 2017.
- INDEC (2016), *National Household Survey [Encuesta Permanente de Hogares]* (database), <http://www.indec.gob.ar/bases-de-datos.asp> Argentina (accessed 1 April 2017).

- ITF (2016a), “How equitable is access to opportunities and basic services considering the impact of the level of service?” The case of Santiago, Chile, ITF Discussion Paper No. 2016-15, Prepared for the Roundtable on Income inequality, social inclusion and mobility, OECD Publishing, Paris.
- ITF (2016b), “Balancing financial sustainability and affordability in public transport. The case of Bogotá”, Colombia, ITF Discussion Paper No. 2016-16, Prepared for the Roundtable on Income inequality, social inclusion and mobility, OECD Publishing, Paris.
- La Porta, A. and A. Schleifer (2014), “Informality and development”, in *Journal of Economic Perspectives*, American Economic Association, Vol. 28(3), pp. 109-26.
- Lopez-Calva, L. and N. Lustig, (2010), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Washington, D.C. Brookings Institution Press.
- Lustig, N. (2017), “El Impacto del Sistema Tributario y el Gasto Social en la Distribución del Ingreso y la Pobreza en América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela”, in *Commitment to Equity*, WP 62.
- Manpower Group (2016), *Talent Shortage Survey Research Results*, ManpowerGroup, Milwaukee, US.
- Marx, I., B. Nolan and J. Olivera (2015), “The Welfare State and Antipoverty Policy in Rich Countries”, in A.B. Atkinson and F. Bourguignon (eds.), *Handbook of Income Distribution*, Vol. 2B, North-Holland, pp. 2063-2139.
- Ocampo, J.A and N. Gomez-Arteaga (2016), *Social protection systems in Latin America: An assessment*, ESS – Working Paper No. 52, Social Protection Department, ILO Regional Office for Latin America and the Caribbean.
- OECD (2017a), *Economic Policy Reforms 2017: Going for Growth*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017b), *Latin America and the Caribbean: SIGI Regional Report*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017c), *Bridging the Gap: Inclusive Growth 2017 Update Report*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017d), *Income inequality (indicator)*, doi: <http://dx.doi.org/10.1787/459aa7f1-en> (accessed on 21 April 2017).
- OECD (2017e), *OECD Telecommunications and Broadcasting Review of Mexico 2017*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017f), *Systems Approaches to Public Sector Challenges: Working with Change*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264279865-en>
- OECD (2016a), *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en>.
- OECD (2016b), *Income Distribution Database (IDD)*. DOI: <http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm> (accessed on 1 March 2017).

- OECD (2016c), Gender Equality in the Pacific Alliance: Promoting Women's Economic Empowerment, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2016d), Skills in Ibero-America: Insights from PISA 2012, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2016e), The Governance of Inclusive Growth, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2016f), OECD Employment Database, <http://stats.oecd.org/>
- OECD (2016g), PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en>.
- OECD (2016h), Latin American Economic Outlook 2017: Youth, Skills and Entrepreneurship, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2016i), OECD Territorial Reviews – Peru 2016, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2016j), OECD Project: Linking Indigenous Communities with Rural and Regional Development, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2016k), “Rural Policy 3.0”, in OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-7-en>
- OECD (2016l), Low-Performing Students: Why They Fall Behind and How to Help Them Succeed, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264250246-en>
- OECD (2015a), Employment Outlook 2015, OECD Publishing, Paris. DOI: [http://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-en).
- OECD (2015b), In It Together: Why Less Inequality Benefits All, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015c), “Development of High-speed Networks and the Role of Municipal Networks”, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 26, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5jrql7rvns3-en>
- OECD (2014), OECD Employment Outlook 2014, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013), Investing Together: Working Effectively across Levels of Government, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2012), Closing the Gender Gap, OECD Publishing, Paris. DOI: [10.1787/9789264179370-en](http://dx.doi.org/10.1787/9789264179370-en).
- OECD (2011a), How's Life?: Measuring Well-being, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264121164-en>
- OECD (2011b), Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119536-en>
- OECD/CIAT/IDB (2016), Taxing Wages in Latin America and the Caribbean 2016, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262607-en>

- OECD and IDB (2016), Broadband Policies for Latin America and the Caribbean: A Digital Economy Toolkit, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264251823-en>
- OECD/ECLAC/CIAT/IDB (2016), Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2016, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/rev\\_lat-2016-en-fr](http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat-2016-en-fr)
- OECD/ECLAC/CIAT/IDB (2017), Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2017, OECD Publishing, Paris. [http://dx.doi.org/10.1787/rev\\_lat\\_car-2017-en-fr](http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2017-en-fr)
- OECD/ECLAC/CAF (forthcoming), Latin American Economic Outlook 2018, Rethinking Institutions for Development, OECD Publishing, Paris.
- OECD/CAF/ECLAC (2016), Latin American Economic Outlook 2017: Youth, Skills and Entrepreneurship, OECD Publishing, Paris, DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2017-en>.
- OECD/CAF/ECLAC (2014), Latin American Economic Outlook 2015: Education, Skills and Innovation for Development, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2015-en>
- OECD/IDB/GFP (2016), Boosting Productivity and Inclusive Growth in Latin America, OECD Publishing, Paris.
- OECD/IDB/The World Bank (2014), Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean, OECD Publishing. [http://dx.doi.org/10.1787/pension\\_glance-2014-en](http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2014-en).
- OECD/UCLG (2016), “Subnational governments around the world: structure and finance”, [http://www.uclg-localfinance.org/sites/default/files/Observatory\\_web\\_0.pdf](http://www.uclg-localfinance.org/sites/default/files/Observatory_web_0.pdf)
- Salemink, K., Strijker, D. and Bosworth, G. (2015). Rural development in the digital age: A systematic literature review on unequal ICT availability, adoption, and use in rural areas. *Journal of Rural Studies*.
- Stiglitz, J., A. Sen and J.P. Fitoussi (2009), Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. Paris. Available online from the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress: <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>
- Thaler, R.H. and Sunstein, C.R. (2008), *Nudge. Improving decisions about health, wealth and happiness*. Yale University Press, London.
- UNESCO (2016), Education (database), UNESCO Institute for Statistics, Montreal, <http://en.unesco.org/themes/education-21st-century/databases> (accessed on 1 March 2016).
- World Bank (2015), “A Measured Approach to Ending Poverty and Boosting Shared Prosperity: Concepts, Data, and the Twin Goals”, Policy Research Report, World Bank.
- World Bank (2013), *Inclusion Matters: The Foundation for Shared Prosperity*, Washington DC.
- World Bank (2013) *Latin America and the Caribbean Poverty and Labor Brief, June 2013 : Shifting Gears to Accelerate Shared Prosperity in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C. The World Bank Group



## 2. Hacia sistemas de protección social inclusivos en los países de América Latina y el Caribe

### Introducción y cuestiones propuestas para el debate

Como se expone en el capítulo 1, el largo período de crecimiento económico relativamente sólido iniciado a principios de siglo y unos programas bien enfocados han permitido que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (ALC) frene la pobreza extrema. No obstante, debido a unos presupuestos sociales sistemáticamente reducidos y los altos niveles de informalidad, la desigualdad de ingresos y la pobreza siguen planteando enormes retos políticos en gran parte de los países de la región. Muchos trabajadores y hogares que no corren un riesgo de pobreza extrema siguen expuestos a las crisis económicas idiosincráticas y generales. La informalidad constituye un obstáculo importante para la ampliación de los programas de protección social que, en la actualidad, no cubren ni a la mitad de la clase media, lo que deja a numerosos trabajadores sin una protección laboral adecuada y sin acceso a las redes de seguridad social. Esta situación plantea un reto urgente para las políticas públicas, ya que los bajos niveles de afiliación a programas de seguridad social y unos historiales contributivos irregulares exponen a las personas a un grave riesgo de movilidad social descendente cuando enferman, pierden su empleo o se jubilan. En este contexto, en el presente capítulo se aborda la situación de la protección social en la región de ALC; los retos que supone para las políticas sociales; y las posibles opciones de respuesta política extraídas de la experiencia internacional. También se ponen de relieve algunos de los retos futuros en materia de protección social relacionados con la rápida transformación del ámbito laboral. Se anima a los ministros y altos funcionarios a intercambiar puntos de vista en torno a las lecciones extraídas y las prácticas en materia de políticas que les ayudarán a avanzar en el desarrollo de un sistema de protección social integral, adaptable y resiliente, sobre todo en lo que respecta a los siguientes aspectos fundamentales:

1. El modo de promover sistemas de protección social más inclusivos, en particular mediante reformas dirigidas a ampliar la protección social no contributiva, y al tiempo apoyar las iniciativas de formalización del trabajo y los mecanismos flexibles para elevar las contribuciones de seguridad social y las prestaciones sociales;
2. La manera de aprovechar el potencial de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para mejorar la toma de decisiones y agilizar los procesos administrativos de los sistemas de seguridad social, y al mismo tiempo impulsar la calidad y la cobertura de sus servicios;
3. El modo de crear sistemas de seguridad social «a prueba del futuro», sobre todo para reducir al mínimo las posibilidades de que las personas queden fuera del sistema, dado que cada vez más trabajadores serán proveedores de servicios independientes, trabajarán únicamente de manera ocasional o tendrán múltiples empleos y fuentes de ingresos;

4. La forma de preparar a los jóvenes para los trabajos del futuro, garantizando que se les dote de las competencias adecuadas para emprender con éxito su propio camino en entornos laborales cambiantes y avanzados desde el punto de vista tecnológico, y que se les brinde la oportunidad de preservar sus conocimientos, mejorar sus capacidades o adquirir nuevas aptitudes a lo largo de su vida laboral.

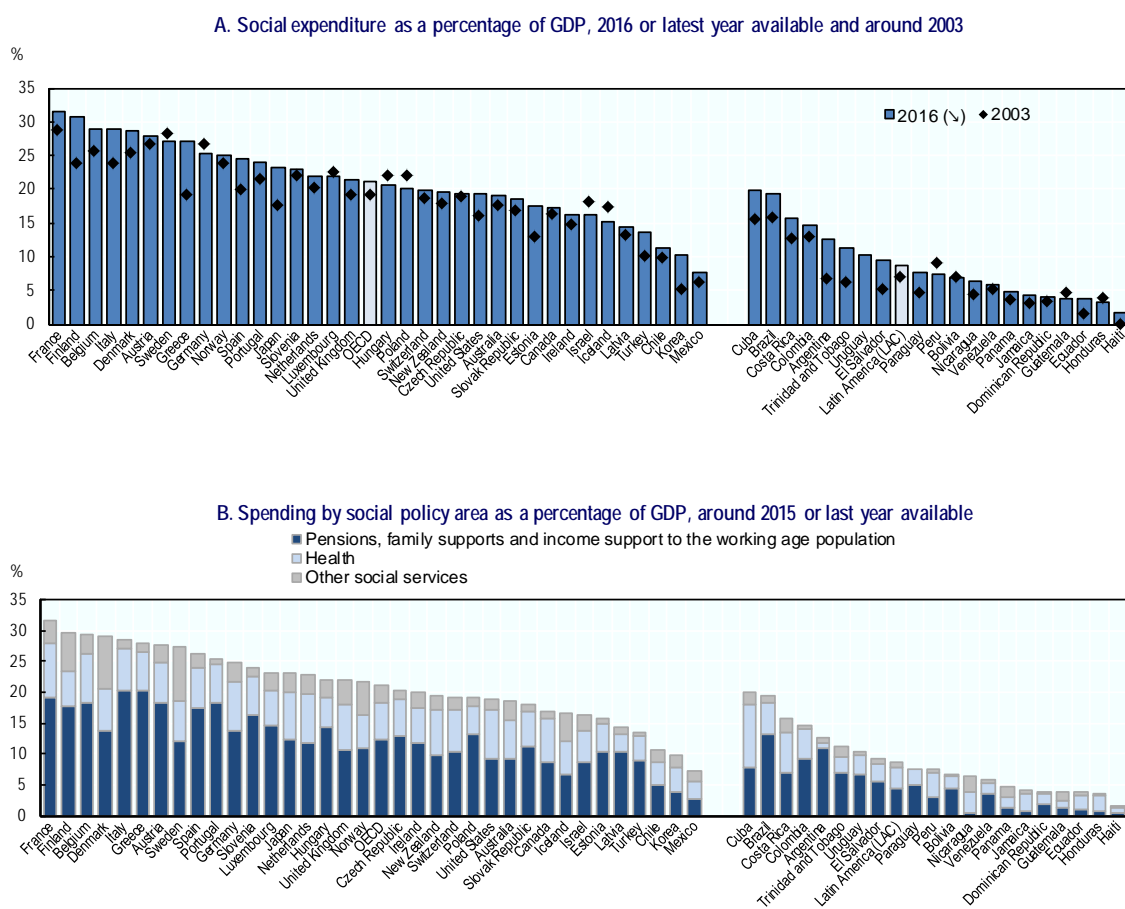
## 1. Trasfondo de la situación de la protección social en la región de ALC

### 1.1 *El gasto social ha aumentado, pero sigue siendo bajo en comparación con la OCDE*

Las iniciativas para ampliar la protección social en toda la región de ALC han traído consigo desde principios de siglo un aumento importante del gasto social. Entre 2003 y 2016, el gasto público social se elevó del 7% a casi el 9% del PIB (figura 26, tabla A), impulsado fundamentalmente por un incremento de los gastos en materia de salud y protección social (seguros y asistencia social). Sin embargo, existen numerosas diferencias entre países, desde los niveles relativamente bajos de Haití, Honduras y el Ecuador, por ejemplo, a niveles cercanos al promedio de la OCDE en Cuba, Brasil y Costa Rica. Considerado en perspectiva, el gasto social total en porcentaje del PIB representa en general menos de la mitad del promedio de la OCDE (21%). Aunque una brecha tan importante refleja diferencias en los niveles de ingreso por habitante, las políticas también pueden influir en el curso de contribuir a esta situación. En particular, podría ser útil adoptar un enfoque que implique a la administración pública en todos sus ámbitos en la promoción del crecimiento inclusivo (capítulo 1), que centre la atención en reducir los niveles de informalidad, así como en ampliar la base impositiva, para crear ese «espacio fiscal» adicional necesario para seguir fortaleciendo la protección de la población más vulnerable por medio de un gasto público social mayor.

Tanto en las economías de ALC, como en las de la OCDE, el gasto público en pensiones de jubilación, el destinado a las familias y el apoyo a los ingresos constituyen las áreas más importantes de gasto social (figura 26, tabla B). No obstante, el promedio de gasto público en dichas categorías en ALC, que se sitúa en un 4,5% del PIB, es sensiblemente inferior al de la OCDE (12,4%). Pese a que ha mejorado de manera significativa el acceso a los programas de atención sanitaria en algunos países de ALC, como en el caso de la cobertura sanitaria universal de Colombia, entre otros, la proporción del gasto público en salud es menor en esta región (3,2%) que la del promedio de la OCDE (5,9%). Los servicios de vivienda y otros de índole social representan el 1% del PIB, lo cual supone menos de la mitad del gasto medio en los países de la OCDE.

**Figura 26. Gasto público social en los países de la OCDE y en ALC**



*Nota:* A. Para los países de la OCDE, en lugar de 2016, los datos de México son de 2012; los de Japón, de 2013; de 2014 los de Turquía, y de 2015 los de Canadá, Chile y Nueva Zelanda. Los datos de los países de América Latina (tabla de la derecha) no son plenamente comparables con los de los países de la OCDE de 2015, excepto los de Panamá de 2014 y los de Venezuela de 2009. En lugar de referirse a 2003, los datos de Colombia son de 2009.

B. Los datos de los países de la OCDE y de América Latina no son plenamente comparables, ya que hacen referencia a fuentes y métodos diferentes. La OCDE define gasto social como «pensiones, prestaciones familiares y apoyo en materia de ingresos a la población en edad de trabajar», «atención de salud» y «otros servicios sociales».

Fuente: Base de datos sobre el gasto social de la OCDE (2016), [www.oecd.org/social/expenditure.htm](http://www.oecd.org/social/expenditure.htm), países de América Latina: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016), Base de Datos de Inversión Social, <http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/ficha/2016>, consulta de agosto de 2017.

### 1.2 El acceso a la seguridad social y los programas no contributivos sigue siendo escaso

En comparación con la mayoría de los países de la OCDE, la cobertura de los programas de seguridad social contributivos sigue siendo relativamente baja. Por ejemplo, solo cuatro de cada diez personas de 65 años o más perciben una pensión contributiva. La ampliación de las pensiones no contributivas ha fomentado que se eleve la proporción de adultos que percibe una pensión a más de seis de cada diez. No obstante, la gran parte de las pensiones (ya sean contributivas o no) proporcionan una remuneración inferior a 10 dólares al día (Melguizo y cols., 2017). Los datos sobre la cobertura de las prestaciones de desempleo son limitados y la base empírica disponible revela que la proporción de

desempleados que perciben realmente dichas prestaciones es muy inferior a la de las economías avanzadas. Además, estos planes de protección tienden a ser menos generosos que los del promedio de la OCDE, con tasas de reposición más bajas y beneficios de menor duración en la mayor parte de ALC (OCDE, 2015a).

Desde el punto de vista de la gobernanza, la década de 2000 fue testigo de importantes esfuerzos para institucionalizar e integrar la prestación de servicios. Este proceso estuvo impulsado por la creación de nuevas instituciones para la coordinación y la puesta en marcha de programas de protección social, como en el caso, por ejemplo, de los nuevos ministerios de desarrollo social en Chile, Colombia, Guatemala y Perú, así como de la creación de diversos comités interministeriales. Pese a estos logros, el Banco Mundial ha señalado recientemente la necesidad de realizar mayores progresos en la reducción de la fragmentación institucional, respaldada por el desarrollo de herramientas administrativas eficaces para la coordinación entre programas. El objetivo es facilitar que las personas y las familias, cuyas necesidades difieren y varían con el tiempo, encuentren más rápidamente su lugar en el segmento adecuado del sistema (Banco Mundial, 2012; Cerutti y cols., 2014).

En respuesta al problema de la baja cobertura de los programas de seguridad social contributivos y la dificultad de que estos lleguen a los trabajadores del sector informal, numerosas economías de ALC han reforzado sus programas no contributivos. Esta medida dio lugar a una ampliación de los programas de transferencias monetarias (condicionadas), y al desarrollo de programas de asistencia sanitaria para prestar apoyo en materia de ingresos y servicios sanitarios a los excluidos de los sistemas contributivos (fundamentalmente, los pobres y los trabajadores del sector informal). El carácter condicional de estos programas se explica porque, además de que estos abordan directamente la pobreza, se destinan también a mejorar la asistencia a la escuela y el estado de salud de madres e hijos (véanse, por ejemplo, el programa brasileño *Bolsa Família*; el de México *Prospera*, que antes se denominaba *Oportunidades*; el plan *Familias en Acción* que puso en marcha Colombia; el programa argentino *Asignación Universal por Hijo*; y el del Perú *Juntos*). Testimonio de la enorme relevancia alcanzada por los programas de transferencias monetarias condicionadas para que las políticas públicas superen la pobreza en la región, actualmente se ejecutan 30 programas de este tipo por parte de los países de ALC (Cecchini y Atuesta, 2017; Molina-Millán, y cols., 2016). Al tiempo que se ha ampliado el número de programas, lo ha hecho el número de beneficiarios: la cifra ha pasado de menos de un millón de personas en 1996, a 132 millones en 2015, lo que representa un 20,9% de la población y un 17,5% de los hogares de la región. No obstante, tanto la cobertura como la incidencia de los programas de transferencias monetarias varían enormemente según los países de ALC. Es más, las cifras disponibles señalan una tendencia descendente en el volumen de compromisos de gasto en los últimos años.

La combinación actual de asistencia social y seguridad social vinculadas a la participación en el mercado de trabajo se ha traducido en una protección social segmentada, que deja sin protección a algunos grupos de población, incluida una proporción creciente de la clase media, que sigue siendo vulnerable al riesgo de recaer en la pobreza. Por ejemplo, la seguridad social sigue siendo baja incluso entre la clase media. En promedio, un 44% y un 34% de los hogares en el tercer y cuarto quintil respectivamente carecen de acceso a algún tipo de seguro social contributivo. Los situados en el quintil más pobre disponen de un acceso inferior incluso a los sistemas de seguridad social, aunque este grupo en la mayor parte de los casos tiene derecho a recibir asistencia social. Los datos empíricos disponibles revelan que en torno al 65% del primer quintil tiene acceso a los programas de asistencia social. En cambio, los trabajadores de clase media (parte del tercer y cuarto quintiles), que no tienen acceso a un seguro social contributivo, tampoco son elegibles para recibir asistencia social, dado que estos programas se destinan a los grupos de población más desfavorecidos (Ocampo y Gómez-Arteaga, 2016).

### ***1.3 La necesidad de abordar las desigualdades por razón de género y las actitudes discriminatorias***

La brecha de género agrava las desigualdades sociales y económicas en América Latina (OCDE, 2017a; OCDE, 2016b), y las políticas públicas han resultado inadecuadas para empoderar a las mujeres. Estas diferencias debidas al género en la participación en la población activa son mucho mayores en la región de ALC que en la OCDE, como promedio. Las mujeres que *sí* participan en la población activa ocupan a menudo puestos de trabajo precarios en el sector informal, con escasa protección social relacionada con el empleo, también en lo que se refiere a los permisos de maternidad remunerados (OCDE, 2017a).

La responsabilidad desproporcionada que asumen las mujeres por la atención no retribuida que prestan a niños y personas de edad avanzada demuestra la necesidad de un apoyo por parte de la Administración a la prestación de cuidados. Sin embargo, en general, los países de ALC se quedan atrás con respecto a los de la OCDE en lo que se refiere a la disponibilidad de una atención a la infancia de buena calidad y asequible, que constituye una herramienta de política fundamental para promover la igualdad de género en la sociedad y en el mercado de trabajo. En México, el programa *Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras* ha conseguido crear espacios dedicados a la atención a los hijos para las mujeres que trabajan en el sector informal, aunque continúan los interrogantes en torno a la calidad de la atención prestada (OCDE, 2017a). El programa *Crece Contigo* de Chile ha facilitado también la provisión de servicios de atención a la infancia para familias de bajos ingresos. En general, la demanda en la región sigue siendo muy superior a la oferta (OCDE, 2016b).

Garantizar que los padres hagan uso de permisos de paternidad para el cuidado de los hijos cuando nacen estos también es fundamental para establecer conductas igualitarias en la prestación de cuidados, y para que las madres puedan reincorporarse al trabajo remunerado. Los países de ALC ofrecen cada vez más permisos remunerados a los padres tras el nacimiento de un hijo, pero se han de adoptar medidas adicionales para garantizar que se faciliten permisos suficientes, y que los padres se beneficien realmente de los permisos a los que pueden optar. México, por ejemplo, ha dado un paso adelante positivo recientemente al introducir el permiso de paternidad, pero el período de cinco días de duración es demasiado corto en comparación con el promedio de la OCDE de ocho semanas (de entre los países que lo ofrecen), y debería estar financiado con fondos públicos y no por el empresario. Este tipo de prestación podría disuadir a los padres de disfrutar del permiso al que tienen derecho (OCDE, 2017a).

En numerosos países de ALC, las políticas para reducir los costes directos de la escolarización de las niñas deben combinarse con otras de disminución del coste de oportunidad de sus responsabilidades en cuanto a la provisión de cuidados y la realización de tareas domésticas. Entre tales medidas complementarias figuran los programas de atención a la infancia para hermanos y horarios escolares flexibles durante la temporada de la cosecha. Abordar las normas, las actitudes y las prácticas discriminatorias a través de los medios de comunicación, las instituciones religiosas y los líderes de las comunidades puede contribuir asimismo a suprimir algunos de los obstáculos a la educación de las niñas.

Los incentivos para retrasar el matrimonio precoz y reducir los embarazos en adolescentes (incluidos los programas de transferencias monetarias y la educación sobre salud reproductiva y sexual) también constituyen una manera eficaz de conseguir que las adolescentes sigan asistiendo a la escuela. Pese a que México ha logrado de manera efectiva la paridad entre hombres y mujeres en los índices de finalización de estudios del ciclo superior de la enseñanza secundaria, con una brecha de género inferior a 1 punto porcentual, la tasa de abandono escolar es muy alta (más del 40% de los varones y las mujeres de entre 15 y 19 años no cursaban ningún tipo de formación en 2013), y la de graduación en este nivel educativo es la más baja de la OCDE. De las mujeres de 15 a 29 años de edad

que abandonan los estudios, el 8% refirió un embarazo o tener un hijo como motivo del abandono escolar temprano, y el 11% señaló que había contraído matrimonio o que había comenzado a vivir en pareja. Por consiguiente, la Secretaría de Educación Pública de México (SEP) ha asumido un fuerte compromiso financiero para mantener a los alumnos en situación de riesgo (como las madres adolescentes) en el sistema educativo, ofreciendo becas con un componente relacionado con la igualdad de género. De 2013 a 2015, la SEP concedió más de 700,000 becas para que las niñas siguieran asistiendo a la escuela (OCDE, 2017s).

## **2. Ampliación de la cobertura de los sistemas de protección social: lecciones extraídas de los países de la OCDE**

La contribución de los altos niveles de informalidad en el mercado de trabajo, la escasa cobertura de la protección social contributiva, y el débil impacto redistributivo que ejercen las políticas fiscales y de protección social apuntan a que son necesarias nuevas soluciones para elaborar una estrategia sostenible y eficaz contra la pobreza y proteger a la nueva clase media-baja que recae en la pobreza y la miseria. Esta situación exige nuevas reformas en la esfera de la protección social, incluida la ampliación de la protección social no contributiva, y han de ponerse en marcha iniciativas de formalización del trabajo y mecanismos flexibles para elevar las cotizaciones a la seguridad social y las prestaciones sociales.

### **2.1 Consolidar los sistemas de pensiones**

La ampliación de las pensiones no contributivas (también denominadas «pensiones sociales») o las transferencias monetarias dirigidas a las personas de edad avanzada han resultado ser medidas eficaces para aumentar las cifras de los que acceden a un ingreso en la vejez, y pueden adoptar diversas formas. Bolivia, por ejemplo, cuenta con un sistema de pensiones universales, aunque con alguna reducción para los que perciben pensiones contributivas. En Venezuela, el acceso a dichos programas está supeditado a no recibir ninguna pensión contributiva, y lo mismo ocurre en México. El sistema de pensiones del Perú contiene un pilar no contributivo, gestionado por el Estado, que está dirigido a las personas de edad avanzada que viven en situaciones de pobreza y exclusión social, y en particular, a las poblaciones rurales desfavorecidas. En Argentina, las restricciones para percibir una pensión contributiva se redujeron para ciertos grupos de edad, pero se trata de un cambio temporal (OCDE/BID/Banco Mundial, 2014).

La importante labor que realiza la OCDE en materia de pensiones proporciona una amplia gama de experiencias y modelos de pensiones no contributivas en los distintos países. Los ejemplos van de las prestaciones de jubilación sujetas a la comprobación de recursos en Australia, a las pensiones básicas en función de los ingresos en Noruega y Canadá, pasando por las pensiones básicas relacionadas con el lugar de residencia en los Países Bajos y Nueva Zelanda, con las ventajas e inconvenientes correspondientes a cada caso. En el recuadro 5 figuran varios ejemplos de la labor de liderazgo que realiza la OCDE en apoyo a las políticas de refuerzo de la protección social en estados miembros y terceros países.

No obstante, las pensiones no contributivas solo son parte de la solución a la escasa cobertura. Pese a que pueden atenuar la pobreza en la vejez, no es probable que resulten eficaces para garantizar que las personas, especialmente de la clase media, mantengan su nivel de vida al alcanzar una edad avanzada. Todos los países mencionados anteriormente, excepto uno, cuentan con extensos regímenes de pensiones contributivas obligatorias, además de pensiones no contributivas. Australia se sirve de planes de pensiones de aportación definida; Noruega dispone tanto de un sistema público nacional de aportación definida, como de uno privado; Canadá cuenta con un régimen público de aportación definida, y los Países Bajos con uno privado. La única excepción es la de Nueva Zelanda, que solo

dispone de un régimen obligatorio de pensiones básicas. Sin embargo, estas pensiones son relativamente altas y tanto la propiedad de la vivienda, como los ahorros privados, a través del plan *KiwiSaver*, son significativos. Cada sistema de pensiones funciona de una manera, con repercusiones diversas para la sostenibilidad financiera y la adecuación de las pensiones.

Para lograr niveles adecuados de pensiones en el futuro, también debe prestarse atención a su diseño en términos más generales (García-Huitron y Rodríguez-Montemayor, 2017), lo que incluye la retirada de los ahorros antes de la edad de jubilación o la opción de cobrar la pensión en forma de una suma a tanto alzado, en lugar de percibir pagos periódicos (de manera que las personas puedan continuar viviendo de sus recursos) y la no indexación de los pagos de pensiones. Además, la cotización durante un número mínimo de años es muy frecuente en los países de ALC, por lo que las personas con carreras profesionales incompletas en el sector formal pierden derechos. En Chile, por ejemplo, para recibir la pensión básica, una persona ha de haber vivido en el país durante al menos 20 años.<sup>7</sup> Asimismo, la tasa de cotización en el sistema de aportación definida es relativamente baja, lo que resulta en que muchas personas reciban pensiones bajas en la vejez (OCDE/BID/Banco Mundial, 2014). Este hecho ha generado descontento con el sistema de pensiones entre los chilenos. Para abordar sus causas, se ha propuesto recientemente una reforma, objeto de revisión en la actualidad por el Congreso. En caso de ponerse en marcha, la tasa de cotización aumentaría significativamente (en 5 puntos porcentuales). La gestión del aumento de los ingresos resultantes de las cotizaciones quedaría en manos de una nueva institución pública. Las cotizaciones adicionales se dividirían entre una cuenta individual (3 puntos porcentuales) y una colectiva con fines redistributivos (2 puntos porcentuales).

El reajuste de las condiciones administrativas básicas se utiliza cada vez más en todo el mundo en el diseño de los sistemas de pensiones: en lugar de permitir que las personas opten por apuntarse a un plan de pensiones, se les inscribe en uno automáticamente y se les otorga en cambio la opción de darse de baja. Esta técnica, conocida también como *nudging* (incentivación) orienta a las personas para que adopten mejores decisiones a largo plazo, preservando su libertad para realizar sus propias elecciones (Thaler y Sunstein, 2008). Asimismo, en América Latina, se aplica cada vez más la economía del comportamiento a los denominados regímenes de cotización complementaria, en los que se combinan incentivos económicos y extraeconómicos para incrementar los ahorros destinados a las pensiones (como en el caso de Colombia y México). Aunque, hasta la fecha, estos incentivos se han centrado fundamentalmente en aumentar el ahorro privado voluntario de los trabajadores del sector formal, convendría establecer incentivos adecuados para reducir la informalidad por medio de regímenes de cotización complementaria innovadores que se combinen con los programas obligatorios (Carranza, Melguizo y Tuesta, 2013).

## **2.2 Mejora de la idoneidad y la capacidad de respuesta de las prestaciones de desempleo**

La mayor parte de los sistemas de protección de la renta de ALC destinados a los desempleados siguen dependiendo de una indemnización por despido (Bolivia, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú y Paraguay). La experiencia indica que esta no es la forma más efectiva de moderar el consumo de los trabajadores que pierden su empleo. Algunos países de ALC han puesto en marcha sistemas de mancomunación de riesgos (seguros de desempleo) o mecanismos de ahorro, pero un diseño deficiente parece limitar su eficacia para proteger a los trabajadores en caso de pérdida de empleo. Se pueden realizar más reformas para mejorar la adecuación y la capacidad de respuesta, sobre la base de las virtudes de los sistemas de seguro de desempleo de los países de la OCDE. Se incluye aquí: i) introducir restricciones a la retirada de las sumas aportadas hasta que se

---

<sup>7</sup> En cambio, en los Países Bajos y Nueva Zelanda, serían 1 y 10 años respectivamente.

esté en situación de desempleo; ii) establecer calendarios de pagos para distribuir las prestaciones a lo largo de varios meses, en lugar de recibirlos a tanto alzado; y iii) aumentar la cantidad depositada en las cuentas de ahorro (por ejemplo, mediante las cotizaciones realizadas por los empleados y el Estado). Uno de los problemas con el seguro de desempleo es que la redistribución implícita en el programa puede desincentivar el trabajo (riesgo moral), aumentar la duración de los períodos de desempleo, e incrementar la tasa de desempleo. Por tanto, sería deseable combinar el apoyo en materia de ingresos con regímenes de activación (pp. ej., la obligación de buscar trabajo y participar en programas de mercado laboral activos), como se ha hecho con éxito en numerosos países de la OCDE, en tanto que condición para obtener dicho apoyo.

### ***2.3 Abordar la informalidad***

Para avanzar en la consecución de una cobertura universal, es fundamental seguir incidiendo en la reducción de los niveles de informalidad. Esto debe conllevar un refuerzo de los incentivos para que los trabajadores busquen empleo en el sector formal, una disminución del coste de formalización para los empleadores, y una mejora de los métodos para llevarlo a la práctica. Las empresas y los trabajadores han de reconocer con toda claridad los beneficios de la formalización. Los gobiernos deben mejorar la calidad de sus servicios públicos y fortalecer el vínculo entre las cotizaciones y las prestaciones en los regímenes de protección social. La creación de cuentas individuales de ahorro por desempleo (como en el caso de Chile) es un buen ejemplo de cómo pueden vincularse claramente los costes de la formalización a sus beneficios, con lo que se incentiva a que los trabajadores se incorporen al sector formal.

Al mismo tiempo, hacer las contribuciones de seguridad social progresivas podría incentivar tanto a trabajadores como a empresas a formalizarse. Permitir una baja temporal en las contribuciones de los empleados con sueldos bajos podría facilitar su transición al sector formal. Esto es especialmente relevante en grupos que tienden a no estar asociados con los sistemas de pensiones o de desempleo, como los jóvenes, los trabajadores autónomos y los asalariados de pequeñas empresas. La reforma impositiva que ha llevado a cabo Colombia recientemente redujo los costes laborales en el sector formal en 13 puntos porcentuales (del 37,5% al 24% de los salarios) para todos los trabajadores. Brasil ha eliminado las cotizaciones de seguridad social en sectores estratégicos con el objetivo de fomentar el empleo formal. Las generosas aportaciones de la administración pública de Costa Rica a los trabajadores autónomos han contribuido a que se reduzcan los niveles de informalidad en este grupo, al tiempo que se ha producido un aumento espectacular en la proporción de trabajadores por cuenta propia que paga cotizaciones a la seguridad social (OCDE, 2017d).

Deberían mejorarse los métodos para garantizar el cumplimiento de la normativa. Los organismos encargados de esta tarea, como las inspecciones de trabajo, deberían disponer de los recursos suficientes para desempeñar su labor con eficacia. Las visitas de la inspección a los lugares de trabajo constituyen el procedimiento básico utilizado por estos organismos para identificar a los trabajadores informales. El número de trabajadores por inspector de trabajo sigue siendo muy elevado en países como Colombia, Perú o México (28,000, 33,000 y unos 50,000, respectivamente). Los inspectores de trabajo deben estar debidamente cualificados y ser capaces de utilizar técnicas estadísticas modernas, a fin de aumentar la eficacia de su labor. Entre estas técnicas cabe destacar la elaboración de perfiles estadísticos para identificar a los trabajadores y las empresas con mayor riesgo de informalidad y la ejecución selectiva de las medidas de cumplimiento. Una lección importante para la formulación de políticas que puede extraerse de estas experiencias es que la práctica en materia de cumplimiento debe ser transparente y rigurosa, pero no excesivamente severa, ya que la informalidad, en última instancia, constituye un medio de supervivencia para muchas personas.



La creación de empleos formales y de calidad puede ser apoyada por acciones políticas en el lado de la oferta. Por ejemplo, mejorando la oferta y acceso a más y mejores programas de capacitación para los trabajadores, acompañados por políticas que propicien la reducción de las barreras administrativas para la creación de empresas. Mecanismos de certificación de capacidades que reconozcan habilidades adquiridas en trabajos informales podrían ser eficaces para reducir la brecha que existe entre la oferta y la demanda de capacidades en el sector privado.

En países de la OCDE, las políticas activas del mercado de trabajo (ALMPs por sus siglas en inglés) juegan un papel importante en aumentar la probabilidad para conseguir un trabajo de calidad a través del perfilamiento de oportunidades, asesoramiento y entrenamientos que incluyan el cómo empezar y desarrollar pequeñas empresas (OECD, 2015a). Dichas políticas pueden ser particularmente útiles para mejorar la empleabilidad de los trabajadores más jóvenes. De igual forma, las ALMPs deben garantizar un apoyo adecuado a los trabajadores desplazados de sus puestos de trabajo que se encuentran en la necesidad de encontrar un nuevo trabajo de forma rápida. Algunas medidas adicionales de activación para estos trabajadores incluyen, además de una red de seguridad social, un programa que (i) los motive a seguir buscando empleo activamente; (ii) mejore sus posibilidades de conseguirlo; y (iii) amplíe su portafolio de oportunidades estables de trabajo formal a través de la adaptación continua de sus capacidades (OECD/CAF/ECLAC, *publicación próxima*).

Por último, la experiencia pone de relieve la importancia fundamental de gestionar de forma adecuada la «economía política» de estas reformas, sobre todo mediante el mantenimiento de un elevado nivel de diálogo social. En Perú, una iniciativa de 2014 dirigida a mejorar la empleabilidad de los jóvenes, impulsar la formalización y reducir los costes de contratación subvencionando las cotizaciones a los seguros de salud dio lugar a protestas generalizadas, porque se combinó con la supresión de diversas prestaciones (como bonificaciones y retribución por el tiempo trabajado). Finalmente, se revocó a principios de 2015. En respuesta, Perú ha introducido un régimen laboral especial para microempresas y pequeñas empresas que ofrece reducciones importantes de los costes no salariales del empleo, como descuentos de las cotizaciones a los sistemas de salud y de pensiones, a cambio de reforzar el cumplimiento de la normativa laboral y mejorar las condiciones de trabajo.

#### ***2.4 Aprovechar el potencial derivado del cambio tecnológico para mejorar los sistemas de protección social***

Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) constituyen una parte fundamental de las organizaciones de la seguridad social actuales y de sus actividades. Todos los países, independientemente de su etapa de desarrollo, recurren a las soluciones y aplicaciones de las TIC para mejorar la toma de decisiones y agilizar los procesos administrativos.<sup>8</sup> Al mismo tiempo, las herramientas informáticas desempeñan un papel cada vez más destacado en la tarea de para impulsar la calidad de los servicios de seguridad social y ampliar su cobertura, al tiempo que se garantiza la implantación de sistemas de prestación más personalizados. Se trata de atributos fundamentales para satisfacer las necesidades de una población diversa que fomentan, así, la integración social y la inserción en el mercado de trabajo de los grupos infrarrepresentados, como las familias desfavorecidas, las mujeres, los trabajadores poco cualificados y las personas con discapacidad.

---

<sup>8</sup> Véanse Henman (2010), AISS (2012), Barca y Chirchir (2014), GIZ (2017a) y Misuraca y cols. (2017) para consultar estudios recientes de cómo las TIC contribuyen de forma muy positiva a la transformación del funcionamiento y la administración de las instituciones de la seguridad social en todo el mundo. En OCDE (2016c) se analizan los principales retos para la ejecución de las estrategias de gobierno digital en los servicios sociales públicos de los países nórdicos de la OCDE.

Sin embargo, las prácticas internacionales revelan que la introducción y gestión de las TIC no es tarea sencilla. Al principio, pueden requerirse grandes inversiones tanto en infraestructuras físicas, como en capital humano (dotación de personal y formación adecuada). Es más, los procesos de las TIC han de gestionarse eficazmente para lograr los resultados esperados. Por otra parte, es fundamental impulsar la planificación estratégica, ya que las administraciones deben formular soluciones que, además de adaptarse a las circunstancias locales, sigan siendo lo suficientemente flexibles para responder a necesidades cambiantes.

#### *Usos de las TIC para impulsar las políticas sociales existentes*

Las TIC permiten realizar tareas repetitivas de forma más eficiente, gracias a la posibilidad de mejorar la gestión de los servicios nacionales actuales mediante el uso de procesos y procedimientos más avanzados (Misuraca y cols. 2017). En el ámbito de la Unión Europea, se citan a menudo como ejemplos de buenas prácticas el servicio de ventanilla única de Estonia (*EESTI.EE*), la digitalización de los servicios de seguridad social de Italia (*INPS*), la reforma de las instituciones de seguros de los trabajadores en los Países Bajos (*PES*), y la estrategia de Dinamarca en pro de servicios sociales digitales (*SDW*). Todas estas iniciativas han perseguido el doble objetivo de reducir costes y simplificar el acceso de los ciudadanos a los servicios sociales.

Los países de ALC pueden obtener ideas útiles de estas experiencias. Algunos observadores afirman incluso que los países de economía emergente gozan de una ventaja comparativa, y que las nuevas tecnologías les permitirán dejar atrás a las economías avanzadas. A menudo se destaca a Moldavia como ejemplo de éxito en este terreno. Parte de las iniciativas para luchar contra la evasión de cotizaciones en Moldavia se basan en el apoyo de las TIC y, actualmente, los trabajadores moldavos pueden comprobar en tiempo real si sus empleadores han pagado las cotizaciones debidas. Otros países, como Argentina, Estonia, China y México han puesto en marcha mecanismos que facilitan la comprobación de los pagos de las cotizaciones entre las administraciones de la seguridad social y las instituciones encargadas del cobro (habitualmente, las autoridades fiscales). El fondo nacional de la seguridad social de Tanzania (NSSF, por sus siglas en inglés: *National Social Security Fund*), el mayor fondo de pensiones de África oriental, ha puesto en marcha un sistema basado en las TIC (*Wakuluma*) para extender la asistencia social a los pequeños agricultores del sector informal. Los afiliados al fondo se benefician de la asistencia a corto plazo (con seguros de salud y acceso a créditos reducidos) y las prestaciones a largo plazo (pensiones).

#### *Las TIC como herramienta para adaptar la seguridad social a las nuevas realidades*

En muchos países, las TIC se utilizan cada vez más para facilitar la puesta en marcha de nuevos e innovadores servicios sociales. Es muy importante que los países compartan ideas e intercambien sus experiencias. Con respecto a las prestaciones familiares, por ejemplo, cada vez se hace más hincapié en la comparación de datos (esto es, el proceso de cotejo de datos entre instituciones, gracias a la posibilidad de gestionar varios conjuntos de datos complejos a la vez y utilizar técnicas de computación en paralelo) (Henman y Adler, 2001). Por ejemplo, la *Canada Revenue Agency (CRA)*, la institución responsable de la gestión de las prestaciones familiares de Canadá, ha puesto en marcha un servicio para que los beneficiarios soliciten las prestaciones de manera automatizada (*Automated Benefits Application*). La provincia en la que se registra el nacimiento se conecta directamente, a través de un enlace seguro, a la CRA, la cual determina si el solicitante tiene derecho a la prestación o no. Las prácticas de esta índole han desempeñado un papel fundamental para mejorar el alcance de estos beneficios, un avance de gran importancia para reducir el fraude y los sobrepagos en los desembolsos a la seguridad social.

En algunos países, un uso similar de las TIC ha impulsado el impacto de los planes de transferencias monetarias condicionadas. Esto refleja principalmente los efectos positivos sobre las prácticas de «supervisión» y su eficacia. En México, el programa *Prospera* consiste en una aplicación en línea que permite a los médicos (profesores) consultar el registro de familias beneficiarias asignadas a su unidad de salud (colegio), para evaluar el cumplimiento de las responsabilidades en materia de salud (educación) y facilitar la información al respecto al programa. De un modo similar, *Centrelink* en Australia se sirvió en gran medida de servicios informáticos de apoyo para poner en marcha la *Maternity Immunisation Allowance*, un pago universal a los padres de niños que completan su vacunación a los 18 meses de edad.

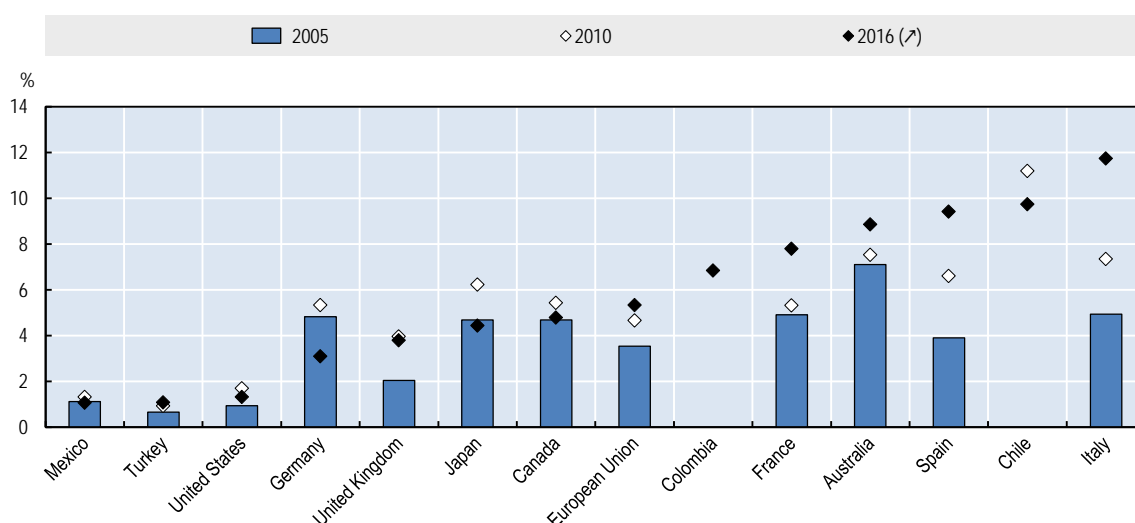
Las aplicaciones informáticas también son frecuentes en la esfera de las políticas en materia de discapacidad. Las TIC favorecen la adopción de nuevos métodos personalizados de evaluación de la capacidad laboral restante, de apoyo a la activación a través de programas de rehabilitación, y de atenuación del riesgo de dependencia respecto a las prestaciones de discapacidad. La *Social Security Administration (SSA)* (Administración de la Seguridad Social) de los Estados Unidos diseñó recientemente una herramienta única para la tramitación de casos, considerada esencial para contener los costes, simplificar las labores de apoyo y mantenimiento del sistema, y mejorar la velocidad de las evaluaciones (Kimberly, 2016). Además, los Estados Unidos, Australia, Canadá, Israel y el Reino Unido han utilizado recientemente métodos basados en las TIC para reforzar los procedimientos por la vía rápida (Rajnes, 2012). Tales métodos permiten la priorización de las solicitudes que se considera que merecen un tratamiento especial por motivos relacionados con la gravedad de la discapacidad (por ejemplo, de personas ciegas o con enfermedades terminales).

La crisis económica y financiera mundial de 2008 ha contribuido a que los responsables políticos dirijan la atención al uso de las TIC para impulsar el empleo y la empleabilidad. En Australia, el sistema *Centrelink* utiliza las TIC para mantener un *índice de clasificación de los solicitantes de empleo* que permite dividir la población usuaria en diferentes segmentos de riesgo y necesidades efectivas. Los avances son evidentes en la mejora de la asignación de las prestaciones de desempleo y los servicios de formación, lo que reviste especial importancia cuando se trata de demandantes poco cualificados, habitualmente los más expuestos al riesgo del desempleo de larga duración. En Francia, el uso transformador de las TIC por parte de *Pôle Emploi* se manifiesta en unas interacciones más eficaces entre los demandantes de empleo y los consejeros (Misuraca y cols. 2017). *Pôle Emploi* también ha puesto en marcha una nueva iniciativa denominada *100% Web*, que consiste en un portal web para fomentar la integración social activa, también a través de una interacción más cercana entre empleadores y demandantes de empleo.

En los próximos años, cabe esperar que se planteen nuevas cuestiones acerca del papel de las TIC respecto a unas instituciones de la seguridad social innovadoras, a causa de los cambios en los mercados laborales y las necesidades de competencias, impulsados en ambos casos por la tendencia hacia unas economías más globalizadas y avanzadas desde el punto de vista tecnológico. Las soluciones basadas en las TIC desempeñarán un papel fundamental para facilitar que los países se adapten a estas grandes tendencias, sobre todo en lo que atañe a la aplicación de enfoques flexibles en materia de protección social para responder a las circunstancias del empleo intermitente y casual. Por ejemplo, entre 2005 y 2015, la proporción de trabajadores que involuntariamente desempeñaban trabajos a tiempo parcial respecto al empleo total aumentó enormemente en varios países de la OCDE (figura 27). Los datos de los países de ALC son escasos debido a las limitaciones existentes, pero unos patrones similares podrían exacerbar el eterno problema de ingresos inestables asociados a la informalidad. Entre las soluciones que surgen para abordarlo, ha generado mucho interés recientemente la puesta en marcha en Francia del programa *Compte personnel d'activité* (CPA). A través de una plataforma informática, CPA replantea el enfoque en materia de protección centrando la atención en el trabajador en lugar de en el contrato laboral y hace de la formación profesional una

herramienta de continuidad en la adquisición de competencias y conocimientos. Para ello, permite a cada trabajador crear su propio capital de formación de forma gradual y ejercer sus derechos adquiridos en diferentes esferas profesionales. Esta iniciativa está en vigor desde enero de 2017 y se ampliará a los trabajadores autónomos a partir de enero de 2018. Otros países están siguiendo muy de cerca este modelo. La próxima sección profundiza en estas cuestiones desde la óptica del mercado de trabajo.

**Figura 27. Trabajadores de tiempo parcial involuntario (como proporción del empleo total) en algunos países de la OCDE**



Fuente: Base de datos de estadísticas de mercado laboral de la OCDE.

Las lecciones extraídas en el pasado no son siempre aplicables en el futuro. Aun así, merece la pena subrayar que a mediados de la década de 1990, Australia hizo un amplio uso de las TIC para desarrollar el programa innovador *Earning Credit* (denominado después *Working Credit*), cuyo objetivo principal era allanar el acceso a las prestaciones de seguridad social de los trabajadores desempleados con ingresos temporales (Henman y Adler, 2001). Antes de eso, haber ocupado un trabajo temporal durante unos días habría sido suficiente para que los trabajadores desempleados perdiesen el derecho a un apoyo en materia de ingresos. Al ponerse en marcha el programa, la tecnología informática permitió a los desempleados crear una cuenta de crédito que les permite percibir cierta remuneración a intervalos irregulares sin perder el derecho a dicho apoyo. Entre otros planes similares basados en las TIC cabe destacar la bonificación del Reino Unido por reincorporación al mercado de trabajo (que actualmente no está en marcha) *Back to Work Bonus*.

#### *Las TIC para ejecutar y gestionar las políticas sociales*

Las administraciones de protección social dependen cada vez más de las TIC para integrar los datos y la gestión de la información entre programas (Barca y Chirchir, 2014; GIZ, 2017b). Algunos países de la OCDE (como Bélgica, Estonia, Italia, Nueva Zelanda, Reino Unido y Noruega) han adoptado recientemente soluciones de ventanilla única en diversas prestaciones y servicios. Son muchas las repercusiones positivas de dichas iniciativas: disminución del pago de prestaciones indebidas, refuerzo y agilización de cobros, fomento de la transparencia y mayor rendición de cuentas

de los sistemas. Otros ejemplos son el sistema de información integrado en materia de asistencia social de Turquía, un sistema de información y gestión de procesos para realizar una serie de procedimientos en esta esfera (solicitudes, consultas, prestación de servicios y tareas de seguimiento).

Algunos países de economía emergente centran sus esfuerzos en el objetivo de la integración de datos y, para ello, conceden prioridad a la creación de registros unificados. La iniciativa *Aadhaar* del Gobierno indio de dotar a todos los ciudadanos con una identidad digital constituye un ejemplo de referencia. Esta iniciativa fue concebida teniendo en cuenta las circunstancias particulares del país, sobre todo la existencia de un amplio sector rural y las numerosas actividades económicas informales de las zonas urbanas. Entre los beneficios cabe destacar un mayor acceso de estas poblaciones a los servicios financieros, como las transferencias bancarias cotidianas. Además, *Aadhaar* permite agilizar el pago de prestaciones de subsistencia a los hogares con bajos ingresos que tienen derecho a un subsidio para disponer de gas para cocinar y a una pensión de asistencia social. El programa todavía no es obligatorio, pero llega a cerca de cuatro de cada cinco ciudadanos indios. En un esfuerzo por consolidar regímenes fragmentados, pero también mejorar su capacidad de respuesta a crisis repentinas, Kenia ha unificado cinco programas de asistencia social en un único registro: i) el programa de la red de protección contra el hambre; el referente a las personas con discapacidad grave; el programa de transferencias monetarias para las personas de edad; el subsidio alimentario para las zonas urbanas; y el programa de asistencia para huérfanos y niños vulnerables.

Recurrir a sistemas en los que se atribuye un número de identificación único y se unifica el cobro de cotizaciones ha sido una medida frecuente en los países de América Latina y el Caribe. La creación de la base de datos de Brasil *Cadastro Unico* data de 2001. Se creó durante las primeras iniciativas de recopilación de datos en el marco del programa *Bolsa Família* y, en la actualidad, da cobertura a más de 20 millones de hogares y sirve para coordinar diversos programas de seguridad social. El *Sistema Integrado de Información Social (SIIS)* de Chile es una plataforma TIC diseñada para vincular muchas bases de datos de diversas entidades públicas a través de Internet. El SIIS se suele citar como uno de los ejemplos más destacados de gestión integrada de datos en la esfera de la protección social y en otros ámbitos (Barca y Chirchir, 2014). En el Perú, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil *RENIEC* permite a los servicios de seguridad social llegar a las poblaciones más remotas en las regiones andina y amazónica y a las comunidades indígenas (Reuben y Carbonari, 2017). Los beneficios de estas prácticas para la población son evidentes en tanto que reducen la fragmentación de los servicios, los costes administrativos y el número de errores. Al mismo tiempo, a las administraciones les conviene ya que mejoran el intercambio de datos entre instituciones y reducen los usos indebidos. En general, estas ventajas suponen que, pese a no ser realmente el único factor que contribuye a ello, las TIC desempeñen un papel fundamental para lograr el objetivo más amplio de fortalecer la coordinación institucional de los sistemas de protección social de la región.

Otro ejemplo es que, si no se hubieran realizado mejoras en este ámbito, probablemente no habría sido imposible que Indonesia asegurara la nueva aplicación (parecida a *Uber*) que el país ha puesto en marcha para los desplazamientos de mototaxis. Cuando se utiliza la aplicación, se deduce automáticamente una pequeña cantidad de la tarifa en concepto de seguro de accidentes durante el trayecto tanto para el conductor como para el pasajero.

#### *Las TIC para el análisis y la evaluación de políticas*

Por último, aunque no por ello menos importante, los gobiernos se benefician cada vez de sistemas informatizados para mejorar la formulación de políticas. Ello queda reflejado en el hecho de que la recopilación de grandes conjuntos de datos con la calidad suficiente permite realizar exhaustivas evaluaciones de políticas e intensificar los análisis comparativos. En la actualidad, con frecuencia se utilizan modelos de predicción de las necesidades emergentes en materia de asistencia

social que prevén el gasto de seguridad social y hacen estimaciones de las rentas de jubilación. No obstante, probablemente sea menos conocido el hecho de que gran parte de estos progresos en la medición del desempeño se realizan al tiempo que se crean infraestructuras digitales en red. Un resultado clave de dicha vinculación en red es que se facilita enormemente el intercambio de información y la comunicación entre instituciones (Henman 2010). Además, fomenta la capacidad de tomar las decisiones oportunas, ya que los nuevos datos facilitan generar informes y análisis de seguimiento en plazos muy breves. Las conclusiones extraídas constituyen una fuente de información valiosísima para perfeccionar las políticas sociales en vigor y determinar nuevas prioridades de reforma.

### *Lecciones extraídas de los desarrollos TIC*

La puesta en marcha de soluciones TIC precisa de una preparación adecuada para afrontar los retos emergentes. La experiencia internacional en la aplicación de las TIC pone de relieve que estas tecnologías brindan una oportunidad real para transformar la administración de la seguridad social y las políticas en la materia. No obstante, la puesta en marcha de procesos y soluciones complejos no está exenta de riesgos. Las siguientes lecciones se deberían tener en cuenta (véase también AISS, 2012):

- *Asequibilidad*: Deben estimarse adecuadamente tanto los costes de implantación como los de puesta en marcha para evitar el riesgo de sobrecostes y una rentabilidad de la inversión desalentadora. La AISS (2012) recoge el ejemplo de un proyecto TIC en el marco del *National Health Service* (Servicio Nacional de Salud) del Reino Unido que finalmente se suspendió en 2011 después de haberse invertido 10,000 millones GBP.
- *Idoneidad*: Es importante garantizar que los servicios prestados realmente respondan a las necesidades de la población destinataria, y no a lo que hace o puede hacer la tecnología.
- *Accesibilidad*: La complejidad de algunos sistemas TIC plantea problemas, como que la gestión de los sistemas sea compleja, y si esto ocurre, es difícil cumplir las expectativas.
- *Sostenibilidad*: Un producto o servicio puede repercutir de forma negativa con demasiada rapidez en la estabilidad de los procesos, lo cual supondría realizar cambios frecuentes y demasiado ambiciosos en los planteamientos, que son difíciles de gestionar.
- *Preparación*: La formación del personal es fundamental.

Además de las políticas que fomentan el uso de las TIC como catalizadoras de una seguridad social innovadora, los gobiernos habrán de dotarse de las instituciones adecuadas para abordar con éxito una serie de retos en materia de política social planteados por las tecnologías digitales (Henman, 2010; OCDE y BID, 2016). En primer lugar, la transformación digital suele dar lugar a una serie de preocupaciones referentes al respeto de la privacidad individual y la protección de datos. Un trabajo reciente de la OCDE revela que los países de la región de América Latina y el Caribe generalmente carecen de estrategias o programas integrales en materia de seguridad nacional. No es sorprendente que se plantee este escenario teniendo en cuenta que el concepto de estrategia de seguridad nacional es relativamente novedoso. Sin embargo, el cumplimiento de la legislación sigue siendo un reto en la región. La proporción de países que cuentan con una autoridad nacional de protección de datos independiente sigue siendo muy baja. Solo dos países (México y Uruguay) cuentan con una autoridad de protección de datos plenamente independiente. En otros países, esta autoridad forma parte de un ministerio, como en el caso de Colombia (*Ministerio de Hacienda y Crédito Público*), Costa Rica y el

Perú (*Ministerio de Justicia y Paz y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos*, respectivamente) y el Ecuador (*Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información*).

En segundo lugar, incluso cuando en líneas generales las TIC repercuten de forma positiva en el país, puede ser necesario hacer sacrificios por el hecho de que pueda surgir una *brecha digital*. Al tiempo que las tecnologías digitales desempeñan un papel cada vez mayor en la vida de los ciudadanos, aquellos que no tienen acceso a ellas o no están familiarizados con su uso corren un riesgo mayor de exclusión social. Por ejemplo, casi la mitad de la población de los países de la región de América Latina y el Caribe todavía no usa Internet, frente a solo el 20% en los países de la OCDE (OCDE e BID, 2016). Este hecho revela que la *brecha digital* sigue planteando un reto estructural que puede limitar los beneficios de la gobernanza digital y el uso de nuevas herramientas, como la informática en la nube y el análisis de macrodatos. Incluso en países con un peso económico notable, como el Perú y México, el número de usuarios de Internet está por debajo de la media regional y en Chile y Uruguay, los líderes regionales, ni siquiera el 50% de la población navega por la red (CEPAL, 2013). Pese a los altos niveles de conexión de las instituciones de gobierno central, la disponibilidad y la calidad del acceso a Internet y al ancho de banda en la región son insuficientes. Esto es, en parte, reflejo de unos marcos regulatorios y jurídicos inadecuados y la existencia de obstáculos para nuevos proveedores de servicios para acceder al mercado, lo cual reduce la competencia y la calidad del servicio. Además de las políticas para impulsar el desarrollo de un mercado de las TIC de bajo coste, fomentar que la demanda de dichos servicios sea estable y flexible es también importante. Para lograrlo, será preciso ejecutar un amplio conjunto de políticas sociales, incluidas aquellas que fomenten el uso de las TIC en la educación y faciliten el acceso de la población a las TIC y a la formación en la materia.

### ***2.5 Por un mejor futuro laboral: adaptación de los mercados de trabajo a los efectos del cambio tecnológico***

Existen muchos temores en relación con el rápido progreso tecnológico y sus repercusiones en el mercado de trabajo, sobre todo en torno a cómo afectará al tipo de trabajo que se desempeña, quién lo realiza y dónde y cómo se lleva a cabo. No obstante, los efectos del cambio tecnológico en el empleo distan mucho de estar claros. Las previsiones de cómo amenaza al empleo este cambio varían bastante. El análisis presentado en la edición de 2017 de las *Perspectivas de Empleo de la OCDE* sostiene que es poco probable que todas las profesiones sean automatizadas puesto que, en la práctica, incluso en aquellas tachadas como de alto riesgo probablemente se sigan desempeñando muchos cometidos que resulta difícil automatizar y las tareas que se llevan a cabo en cada profesión presentan una notable heterogeneidad. Si se tiene en cuenta este enfoque en función del cometido (y no la profesión), se estima que, de media, en 21 países de la OCDE el 9% de los empleos está en riesgo de ser automatizado (esto es, aquellos en los que al menos el 70% de los cometidos podrían automatizarse), mientras que en otro 25% de puestos de trabajo, entre el 50% y el 70% de las tareas podrían cambiar de manera significativa por causas relativas a la automatización (OCDE, 2017b).

Existen indicios de que los progresos tecnológicos están cambiando la estructura del empleo en un conjunto de países de la OCDE, es decir, dicha estructura se está «polarizando»: por un lado, en puestos de trabajo altamente cualificados/bien remunerados y, por otro, en puestos de baja cualificación/poco remunerados (OCDE, 2017b). Pese a que en los países de economía emergente, el riesgo de polarización es notable, dependerá, en buena medida, de la velocidad a la que se implanten las nuevas tecnologías (Banco Mundial, 2016) y la adopción de estas puede dilatarse, al menos a corto plazo, debido a costes salariales más reducidos. Los datos existentes hasta la fecha sugieren que la polarización del empleo podría no haberse producido o haber sido menor en los países de economía emergente. Por ejemplo, en China, se produjo un fuerte crecimiento del empleo mediano y altamente cualificado entre 2000 y 2010, pero un aumento incluso mayor del empleo de baja cualificación se

trajo en una disminución del número de profesiones de mediana y alta cualificación. En la India, el número de profesiones de mediana y baja cualificación disminuyó en comparación con los puestos de alta cualificación durante el mismo período de tiempo. Dicho esto, la proporción de ocupaciones que podrían automatizarse tiende a ser mayor en los países de economía emergente: Desde el punto de vista técnico, China y la India representan juntas el potencial de empleo con más probabilidades de ser automatizado dentro del G20: más de 700 millones de equivalentes de jornada completa entre ellos (McKinsey Global Institute, 2017).

La imagen de los países de América Latina y el Caribe que dibujan cada vez más estudios también es muy variada. En Chile, por ejemplo, la implantación entre 2007 y 2013 de un programa informático más complejo hizo que las empresas redistribuyeran los cometidos de los trabajadores, lo que implica que las repercusiones sobre el empleo a medio plazo no han sido importantes (Almeida y cols., 2017a). En Brasil, el acceso a Internet no ha tenido un efecto importante en el nivel agregado de empleo (Dutz, y cols., 2012 y 2017), pese a que a corto plazo los progresos en el ámbito de la tecnología digital han reducido el empleo en muchos mercados de trabajo locales (Almeida y cols., 2017b). En México, los avances en el campo de la información y las TIC contribuyeron a elevar la demanda de empleo cualificado frente al empleo poco cualificado durante 2008 y 2013 (Iacovone, 2017). No obstante, esta consecuencia no se tradujo en una mayor brecha salarial entre los dos grupos de trabajadores, lo que explica la complejidad cada vez mayor de las tareas de baja cualificación relacionadas con ajustes organizacionales que han ido de la mano de los progresos en las TIC. En cambio, en Argentina y Uruguay parece que las TIC han llevado a una disminución en la demanda de empleo poco cualificado (Brambilla y Tortarolo, 2017, para Argentina, y Apella y Zunino, 2017, para Argentina y Uruguay). Tanto en Argentina como en Uruguay, estos efectos están asociados con un incremento en la demanda de ocupaciones que requieren la ejecución de tareas cognitivas intensivas y no rutinarias, lo que sugiere un fortalecimiento de la polarización en el trabajo.

Por otro lado, existe una tendencia con fuertes repercusiones en los empleos del futuro y el papel que desempeñan las instituciones del mercado de trabajo: la «economía colaborativa» o «economía de bolos». Pese a que dicha tendencia puede ayudar a que los trabajadores complementen sus ingresos con otros trabajos y brindar nuevas oportunidades laborales, plantea muchos retos. En concreto, plantea interrogantes acerca de si presta una cobertura adecuada de protección social a un número cada vez mayor de trabajadores en contratos de trabajo atípicos y agrava todavía más las dificultades de prestar la asistencia adecuada a los trabajadores de economías de América Latina y el Caribe y de la OCDE. Algunos trabajadores esporádicos solo trabajan de manera ocasional, tienen múltiples empleos y varias fuentes de ingresos y no tienen un número de horas de trabajo requeridas o un salario mínimo. Esto significa que no contribuyen de forma regular o en cantidades suficientes a los sistemas de pensiones o de seguridad social. Los trabajadores del sector informal de los países de América Latina y el Caribe, que afrontan problemas para obtener una protección social adecuada, comparten estas características de los trabajadores esporádicos. Al mismo tiempo, la aparición de formas de trabajo en plataforma es un riesgo por cuanto que agrava los retos que ya existen. Ello refleja el hecho de que, pese a que los trabajadores de América Latina y el Caribe que utilizan estas plataformas puedan beneficiarse de mayor flexibilidad y de la posibilidad de trabajar menos horas que los trabajadores informales, siguen sufriendo las consecuencias de una menor seguridad en el trabajo y la falta de protección social (Hunt, 2016).

Lograr que los sistemas de protección social garanticen un apoyo adecuado para aquellos que trabajan por cuenta propia o son trabajadores esporádicos sigue siendo un reto. En la mayoría de los países de la OCDE, los trabajadores autónomos no tienen derecho a prestaciones de desempleo (OCDE, 2015b). En la Unión Europea, un estudio reciente estimó que el 54,5% de los trabajadores autónomos se enfrentaba al riesgo de no poder acceder a estas prestaciones en 2014 y el 37,5% de ellos a no tener derecho a prestaciones en caso de enfermedad (Matsaganis y cols., 2016). Además, las



mujeres siguen teniendo carreras profesionales más cortas en la mayor parte de los países de la OCDE y, por tanto, afrontan un riesgo de pobreza en la vejez mayor que los hombres.

### *Adaptar los sistemas de seguridad social*

Para adaptar los sistemas de seguridad social al nuevo mundo del trabajo puede ser preciso un cambio fundamental en su diseño, de manera que los derechos se vinculen a las personas en lugar de a los trabajos y sean transferibles de un empleo a otro. Dicho enfoque debería impulsar también la movilidad laboral, ya que los sistemas actuales pueden atar a las personas a sus empleos por miedo a que cambiar de puesto resulte en una pérdida de derechos. También contribuiría a hacer el trabajo por cuenta propia más atractivo para muchas personas. Tal como se analiza más arriba, la CPA de Francia brinda la posibilidad de vincular ciertos derechos a la persona. En los Estados Unidos, las cuentas de la seguridad social son ya «multiempresariales» (si bien es difícil que se amplíen a los trabajos en plataforma ya que suelen ser el resultado de negociaciones entre sindicatos y empresas).

Para financiar las prestaciones, el sistema fiscal habrá de cubrir a nuevos tipos de trabajadores. En Francia, todas las plataformas han de proporcionar una declaración de ingresos anual a los proveedores de servicios a fin de presentar sus declaraciones de impuestos. En Estonia, las autoridades fiscales colaboran con operadores de plataformas para desarrollar un sistema que retenga directamente los impuestos a través de la plataforma y facilite la recaudación de impuestos sobre la renta.

Un reto crucial que tendrán que afrontar los países al implantar un sistema de protección social sostenible es que las nuevas modalidades de trabajo y el aumento del empleo por cuenta propia dificultan la capacidad de las oficinas de empleo de hacer cumplir a los beneficiarios de las prestaciones de desempleo el principio de obligación recíproca, ya que resulta más complicado hacer un seguimiento de la actividad laboral. Al mismo tiempo, el aumento del empleo a través de plataformas digitales puede considerarse como una oportunidad, aunque incipiente todavía, de obtener información acerca de la actividad laboral del trabajador a la que antes no se tenía acceso, y solucionar el problema del seguimiento. Se trata de un ámbito en el que los países de América Latina y el Caribe pueden intercambiar con los países de la OCDE enfoques interesantes y lecciones de experiencias nacionales o locales, aprovechando las mejoras recientes introducidas en los sistemas en los que se atribuye un número de identificación único y se unifica el cobro de cotizaciones. Las nuevas prácticas pueden abrir el camino al doble dividendo como consecuencia de combinar la prestación de mayor seguridad y la reducción de los niveles de informalidad.

Otra alternativa política que es objeto de debate en algunos países de la OCDE es la introducción de una garantía de ingresos básicos: esto es, una transferencia de ingresos no condicionada que sustituya a otras formas de transferencias públicas sin necesidad de exigir ningún tipo de condición laboral o de recursos. Los defensores de este planteamiento consideran que se trata de una solución valiosa al desempleo en gran escala en que, según ellos, derivará la automatización. En algunos países, la garantía de ingresos básicos podría tener la ventaja de colmar las lagunas de los sistemas de seguridad social actuales, al tiempo que ofrece una alternativa más sencilla a los regímenes complejos que combinan prestaciones laborales y de desempleo. Los resultados dependen en gran medida del contexto nacional y el sistema de protección social que está implantado. Por un lado, si los países introdujeran ingresos básicos sin reducir las transferencias en vigor que se basan en necesidades específicas (como para casos de discapacidad, prestaciones por hijos, etc.), la puesta en práctica de esta medida conllevaría generalmente un aumento significativo del gasto social. Por otro lado, ingresos básicos neutrales desde el punto de vista presupuestario (que sustituyeran, por tanto, a muchas de las transferencias monetarias que están en vigor en la actualidad) se ajustarían por lo general a un nivel de ingresos por debajo del umbral de pobreza (Brown e Immervoll, 2017). En algunos países, actualmente se están realizando ensayos al respecto o se tiene previsto hacerlo (por

ejemplo en Finlandia, la provincia de Ontario, Canadá, o la ciudad holandesa de Utrecht); las evaluaciones de dichos planes ofrecerán información útil con relación a si se trata de soluciones viables a los retos en materia de seguridad social que plantea el futuro laboral.

Este es otro ámbito en el que los países de América Latina y el Caribe podrían gozar de una ventaja comparativa gracias a la experiencia adquirida con los programas de transferencias monetarias condicionadas. De hecho, los ingresos básicos que proporcionan estos programas no dependen del vínculo tradicional entre derecho a prestaciones y modalidad específica de trabajo. Las lecciones extraídas podrían ser valiosísimas para los responsables políticos de los países de la OCDE que están considerando la posibilidad de introducir este tipo de garantía. Por último, cabe observar que algunas plataformas han establecido sus propios mecanismos para mejorar la protección de los trabajadores. Por ejemplo, la plataforma de autónomos *Upwork* ofrece los siguientes servicios: (a) cálculo y pago de salarios (incluidas las horas extra); (b) recaudación, pago y notificación de todos los impuestos requeridos sobre dichos salarios; (c) seguros de desempleo e indemnización laboral de los trabajadores; (d) administración de las prestaciones exigidas por la ley, incluidos seguros de salud, de discapacidad, licencias por enfermedad, vacaciones retribuidas, cesantías, gastos de preaviso y despido, prestaciones de jubilación y cualquier otra prestación de bienestar o pensión; y (e) gestión de los períodos de ausencia legales, embargos de nómina y demandas de desempleo. En México, la plataforma de servicios a demanda *Aliada* permite a los proveedores clasificar a los clientes en función del trato que reciben.

#### *Mejorar las capacidades de los trabajadores*

Tal como se anticipa en el capítulo 1, la región de América Latina y el Caribe acusa la escasez de competencias profesionales más aguda del mundo. Los bajos niveles educativos y de competencias dificultan que muchos trabajadores de la región se adapten al cambio. Ante todo, se han de intensificar los esfuerzos de las economías de la zona dado el bajo nivel de cualificación básica, tal y como confirman los malos resultados del Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA) de la OCDE, así como la concentración de graduados universitarios en campos de estudios distintos a la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (solo uno de cada cuatro estudiantes obtiene un título relacionado con estas materias) (OCDE/CAF/CEPAL, 2014). Este hecho sugiere que la región no está preparada para el cambio que se prevé acontezca en la demanda de competencias y que los sistemas de formación y educación pueden dotar a los estudiantes de capacidades que pronto estarán desfasadas.

Igualmente, las competencias digitales adquirirán mayor importancia en el futuro. Los datos sobre las competencias digitales generales de las personas, como la capacidad de comunicación y búsqueda de información o el uso de programas informáticos de productividad laboral, en los países de América Latina y el Caribe son limitados. Si bien el porcentaje de alumnos del programa PISA con acceso a un ordenador en las escuelas sigue siendo mayor en los países de la OCDE (93%) que en América Latina y el Caribe (71%), la brecha se ha reducido. No obstante, algunas de las evaluaciones realizadas en torno al uso efectivo de las TIC para el aprendizaje revelaron que no repercutía de forma significativa en las capacidades cognitivas y el rendimiento de los alumnos. Los datos indican que existe una base para la utilización de las TIC que contribuye a la educación y fomenta la labor pedagógica de las escuelas (OCDE/CAF/CEPAL, 2014).

En general, los gobiernos de la región tienen ante sí dos amplios grupos de desafíos en material laboral. Primero, garantizar que los jóvenes estén equipados con las capacidades adecuadas para ser exitosos en un ambiente laboral cada vez más cambiante y tecnológico. Ello implica programas de formación y educación iniciales de gran calidad, pero también instrumentos de evaluación de las competencias y sistemas de previsión adecuados, así como los incentivos correctos para que las

personas inviertan en las competencias más demandadas en el mercado de trabajo, y la prestación de información, asesoramiento y orientación eficaces. El segundo grupo de desafíos concierne a la fuerza laboral que está fuera de programas de educación inicial. Como resultado del cambio tecnológico acelerado, las competencias de los trabajadores adultos serán obsoletas más rápidamente, mientras la transición demográfica implica que tendrán que permanecer en la fuerza laboral por más tiempo. Para ayudarlos a adaptarse a las necesidades del mercado laboral, es cada vez más importante que los gobiernos diseñen *sistemas de aprendizaje continuo de calidad* que permitan a los adultos actualizar, mejorar, y adquirir nuevos conocimientos, capacidades y competencias, ya sea para conservar su empleo o para buscar nuevas oportunidades laborales. Dado que los trabajadores con competencias menores tienen más probabilidad de ser afectados por esta dinámica, deben de ser ellos el foco de los esfuerzos en materia de política pública, sin olvidar a las empresas pequeñas y medianas, las cuales enfrentan las mayores barreras para invertir en entrenamientos y capacitaciones.

### 3. El camino a seguir: hacia sistemas de protección social inclusivos

Este capítulo identifica los ámbitos y las opciones para fomentar el diálogo y la cooperación entre los países de la OCDE y los países de América Latina y el Caribe en materia de promoción de políticas sólidas y eficaces que favorezcan los sistemas de protección social inclusivos. A estos efectos, se centra en las transformaciones que están experimentando o que experimentarán pronto muchos mercados de trabajo como consecuencia de los rápidos procesos de automatización y digitalización. Han surgido varias esferas comunes en las que pueden seguir colaborando los países de la OCDE y de América Latina y el Caribe en el futuro para promover, en función de las circunstancias nacionales, la protección social y los mercados de trabajo dinámicos y resilientes.

A continuación se describen las principales conclusiones del capítulo y las posibles esferas en las que fomentar el diálogo político entre estos países:

- i. ***ALC requiere adoptar un enfoque sistémico, de gobierno completo, que involucre a la administración pública en todos sus ámbitos para lograr una protección social inclusiva.*** El aumento del gasto público en seguridad social en muchos países de América Latina y el Caribe desde principios de siglo ha sido un factor esencial para reducir la vulnerabilidad a la pobreza y mitigar los reveses económicos de un porcentaje mayor de la población de la región. En perspectiva, se necesitará una estrategia de crecimiento integral a fin de crear el «espacio fiscal» extra necesario para que dicho aumento del gasto sea sostenible a largo plazo. Para ello, centrar la atención en combatir la informalidad y ampliar la base impositiva son medidas fundamentales para respaldar la política general del crecimiento inclusivo descrita en el capítulo 1.
- xv. ***Realizar reformas para ampliar la cobertura y reafirmar la idoneidad de las pensiones.*** Muchos países de ALC han continuado sus esfuerzos para promover mejores sistemas nacionales que combinan las pensiones contributivas y no contributivas. Un enfoque equilibrado es fundamental para garantizar que la pobreza en la vejez efectivamente se reduzca, pero también para ayudar a todas las personas de edad avanzada a mantener su nivel de vida. Este reto cobra especial importancia debido a la preocupación en muchos países de la región en torno a la vulnerabilidad creciente de la nueva clase media. Las medidas que ya han adoptado algunos países de la OCDE para afrontar problemas análogos podrían servir como apoyo para enfrentar los principales retos de diseño y adopción de dicho enfoque equilibrado.
- ii. ***Se necesitan más avances en la reducción de la informalidad para acercarnos cada vez más a una cobertura universal.*** Esto incluye una serie de incentivos para que los

trabajadores busquen trabajos en el sector formal, bajando los costos de formalización y mejorando los métodos y medidas de cumplimiento. Adicionalmente, acciones más sólidas deben ser implementadas en el lado de la oferta, como por ejemplo la mejora en el ofrecimiento y acceso a programas de capacitación para los trabajadores, respaldadas por políticas que reduzcan las barreras administrativas y propicien una mayor actividad empresarial.

- iii. ***Aprovechar las oportunidades que ofrece el papel creciente de las TIC.*** La digitalización está ofreciendo nuevas oportunidades a los trabajadores y a las comunidades tanto en los países de la OCDE como en los de América Latina y el Caribe. Todos ellos utilizan cada vez más soluciones y aplicaciones TIC innovadoras para supervisar la efectividad de los programas de protección social y acelerar los procesos administrativos. Al mismo tiempo, las herramientas TIC desempeñan un papel cada vez más claro para impulsar la ampliación de la cobertura y mejorar la calidad de los servicios sociales al tiempo que garantizan la implantación de sistemas de prestación más personalizados. Se limita así la duplicación de los servicios y el riesgo de hacer usos indebidos del sistema. Además, las herramientas tecnológicas, como la utilización de registros únicos, pueden ser clave para reducir la fragmentación de los sistemas de protección social, lo cual es algo que plantea un reto mayor en los países de América Latina y el Caribe.
- iv. ***Proteger a los trabajadores frente al riesgo de quedar fuera de la red de protección social.*** La digitalización también suscita preocupación debido al número cada vez mayor de personas que tienen un empleo en actividades o profesiones en declive. Más que enfrentar un «desempleo tecnológico en masa», los países pueden acabar haciendo frente a un desequilibrio mayor en los mercados laborales, lo cual podría agravar las fuertes desigualdades existentes en materia de ingresos y calidad del empleo.
- v. ***La creciente importancia de la economía de las plataformas, basada en gran medida en trabajo independiente y los arreglos laborales no convencionales, no es la única dinámica que plantea retos.*** En los países de la OCDE, se suma a las preocupaciones acerca del acceso de los trabajadores en puestos atípicos a una protección social de calidad, con lo cual se asocia a un número cada vez mayor de trabajadores que solo trabajan de vez en cuando, ocupan varios puestos, tienen varias fuentes de ingresos y no tienen un número de horas de trabajo requeridas o un salario mínimo. Si bien las dificultades no son exactamente las mismas en los países de América Latina y el Caribe, estas se ven agravadas por el hecho de que muchos más trabajadores ni siquiera tienen la categoría profesional de trabajadores puesto que trabajan en el sector informal.
- vi. ***Eliminar el riesgo de mayores desigualdades en materia de ingresos y en el mercado laboral.*** Los países de la OCDE pueden aportar las lecciones extraídas a partir de sus planteamientos y experiencias reales en lo referente a las políticas encaminadas a impulsar la ampliación y la adecuación de los programas de protección social que centran la atención en los grupos de población más vulnerables y menos representados. Otro ámbito es el de la necesidad de adaptar las políticas en materia de competencias para desarrollar las capacidades adecuadas de aquellos que estudian, pero también de brindar oportunidades para actualizar sus competencias a aquellos que están ya en el mercado laboral. A partir de su experiencia con los programas de transferencias monetarias condicionadas, los países de América Latina y el Caribe podrían estar más capacitados para hacer una contribución oportuna al debate actual acerca del diseño de políticas encaminadas a vincular los derechos a las personas, en lugar de a su historial de trabajo. Si intercambian lo aprendido y aprovechan al máximo sus respectivas ventajas comparativas, los países de la OCDE y de

América Latina y el Caribe pueden ayudarse mutuamente a avanzar mucho en el proceso para dar una respuesta a los nuevos retos.

- vii. ***Los gobiernos tienen ante sí dos amplios grupos de desafíos en materia laboral.*** Primero, garantizar que los jóvenes estén equipados con las capacidades adecuadas para ser exitosos en un ambiente laboral cada vez más cambiante y tecnológico. Ello implica programas de formación y educación iniciales de gran calidad, pero también instrumentos de evaluación de las competencias y sistemas de previsión adecuados, así como los incentivos correctos para que las personas inviertan en las competencias más solicitadas en el mercado de trabajo, y la prestación de información, asesoramiento y orientación eficaces. El segundo grupo de desafíos concierne a la fuerza laboral que está fuera de programas de educación inicial. Para ayudar a los trabajadores adultos a adaptarse a las necesidades del mercado laboral, es cada vez más importante que los gobiernos diseñen sistemas de aprendizaje continuo de calidad que permitan a los adultos actualizar, mejorar, y adquirir nuevos conocimientos, capacidades y competencias.
- xvi. ***Garantizar que las mujeres desarrollen todo su potencial en la sociedad y en los mercados de trabajo.*** Las mujeres de ALC hacen frente a obstáculos que impiden de forma persistente su participación cabal e igualitaria en la sociedad y la economía, como las desigualdades en las obligaciones no remuneradas en materia de cuidados y los estereotipos de género dominantes. Los gobiernos no están haciendo lo suficiente para establecer condiciones de igualdad y deben reiterar su compromiso de prestar un mayor apoyo a la educación infantil y la atención de la infancia; fomentar que los padres hagan uso del permiso de paternidad cuando tienen hijos; y, a través de una serie de medidas, cambiar las normas en torno a la distribución del trabajo remunerado y no remunerado en función del género. Es fundamental combatir las normas, actitudes y prácticas discriminatorias a través de, por ejemplo, la sensibilidad a las cuestiones relacionadas con el género, la formación, los programas de difusión masiva y el respaldo a la educación de las niñas por parte de los líderes comunitarios. Los incentivos para retrasar el matrimonio precoz y frenar los embarazos en adolescentes también son medidas vitales para que las adolescentes sigan asistiendo a la escuela.

#### **Recuadro 5. Ejemplos de la labor de la OCDE en materia de protección social**

La *Dirección de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales* de la OCDE dirige la labor de la organización en materia de empleo, políticas sociales, migraciones internacionales y salud. En este marco, suele asesorar a instituciones nacionales e internacionales acerca de la situación social de los países y los principales problemas sociales basándose en los últimos datos disponibles y en recomendaciones políticas. El Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales supervisa la labor de la Dirección. Cabe destacar las siguientes actividades clave que realiza la Dirección en materia de protección social:

El informe bienal de la OCDE *Panorama de las Pensiones* (<http://oe.cd/pag>) proporciona una serie de indicadores para comparar las políticas en materia de pensiones y los resultados que se obtienen con ellas en los países de la OCDE y (en la medida de lo posible) las principales economías de los miembros del G20. La próxima edición de 2017 incluirá unos capítulos especiales acerca de las últimas reformas de los sistemas de pensiones y analiza las medidas políticas relacionadas con los regímenes de jubilación flexible. La edición de 2015 presentó un análisis más detallado del papel de las pensiones de primer orden, las repercusiones de tener una carrera profesional interrumpida o de corta duración y cómo se ven afectadas las tasas de reposición futuras por las reformas paramétricas de los sistemas de pensiones. En 2014, la OCDE junto al Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial publicaron *Un Panorama de las Pensiones en América Latina y el Caribe*. Este informe analiza las tendencias en materia de jubilación y empleo en edades más avanzadas, los cambios en la esperanza de vida, el diseño de los sistemas de pensiones y los derechos de pensión tras lo cual aporta una serie de perfiles de los países. Un capítulo en particular analiza la cobertura y la adecuación de los sistemas de

pensiones en América Latina y el Caribe.

La publicación bienal de la OCDE *Panorama de la Sociedad* (<http://oe.cd/sag>) trata la demanda creciente de datos cuantitativos en materia de bienestar social y las tendencias en este ámbito. El informe incluye 25 indicadores sobre cuestiones demográficas, relativas al mercado laboral, la educación, la protección social, la salud y la cohesión social. También recoge datos de los 35 países miembros de la OCDE y los datos disponibles de socios estratégicos (Brasil, China, India, Indonesia, Rusia y Sudáfrica); también se incluye información de otros países del G20 (Argentina y Arabia Saudí). La última edición de 2016 contiene un capítulo dedicado a los retos para involucrar a los jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación y ofrece recomendaciones políticas para la incorporación de los desempleados y los jóvenes desocupados.

La *Base de Datos sobre el Gasto Social* de la OCDE (<http://oe.cd/socx>) ha sido creada para atender la necesidad creciente de indicadores de política social. Incluye estadísticas comparables a escala internacional sobre el gasto social público y privado (obligatorio y voluntario) en el marco de los programas, así como indicadores de gasto social neto. Esta base de datos ofrece a los responsables políticos una herramienta única para hacer un seguimiento de las tendencias en gasto social agregado y analizar los cambios en su composición en las siguientes esferas políticas: vejez, supervivencia, prestaciones de discapacidad, salud, familia, programas de medidas activas del mercado laboral, desempleo, vivienda y otras esferas de política social. Actualmente, incluye datos de los 35 países de la OCDE correspondientes a 1980-2013/14 y estimaciones para 2014-2016; también ofrece estimaciones para los socios estratégicos.

La *base de datos de la OCDE de beneficiarios de prestaciones sociales* (<http://oe.cd/socr>) responde a un interés renovado y creciente por la cobertura de la protección social, a raíz de la iniciativa global sobre un nivel mínimo de protección social, los esfuerzos de los gobiernos por aplicarlos objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y llevar un seguimiento de su consecución, y las demandas adicionales sobre los sistemas de protección social en el contexto de la automatización y el futuro del trabajo. La base de datos recoge, por primera vez, información comparable sobre el número de personas que perciben prestaciones en efectivo. Incluye datos de los principales programas de sustitución de ingresos en el ámbito del desempleo, la asistencia social, la discapacidad y la vejez, y cubre actualmente la mayor parte de los países de la OCDE y la UE.

Los *indicadores fiscales y de políticas de prestaciones de la OCDE y sus herramientas de evaluación asociadas* (<http://www.oecd.org/social/benefits-and-wages.htm>) proporcionan información detallada sobre parámetros clave de las políticas de redistribución y sus consecuencias a escala individual y familiar. Los resultados se utilizan para supervisar la idoneidad de los ingresos y la generosidad de las prestaciones para las personas en edad de trabajar y sus familias a lo largo del tiempo y en los diferentes países. También indican cuánto ganan las familias con sus empleos («incentivos» laborales), considerando las prestaciones, los impuestos y otros gastos relacionados con el trabajo, como la atención de menores. Los indicadores y los modelos se actualizan cada año, con series históricas que se remontan a los primeros años de la década de 2000. La OCDE también utiliza las herramientas de evaluación de políticas para valorar las repercusiones específicas de las distintas opciones de reforma de las rentas familiares.

La iniciativa *Faces of Joblessness* (<http://www.oecd.org/social/faces-of-joblessness.htm>) arroja luz sobre los obstáculos que afrontan las personas para conseguir un empleo de buena calidad. El principal objetivo es ayudar a diseñar, adaptar y orientar las políticas sociales, de activación y de apoyo al empleo a los responsables de su formulación. Con ello se contribuye, por ejemplo, a evitar dirigir costosos programas de formación a aquéllos cuyas principales barreras para acceder al empleo consisten en responsabilidades respecto a la provisión de cuidados o en desincentivos financieros que la formación no soluciona. El proyecto utiliza métodos novedosos para identificar a los grupos de población sin vínculos con el mercado de trabajo o con una presencia escasa en este, y para determinar los obstáculos a los que se enfrentan para encontrar empleo.

La OCDE ha contribuido a la agenda internacional de lucha contra la desigualdad de ingresos con una serie de publicaciones desde finales de la década de 2000, como *In It together: Why Less inequality Benefits All*. La *Iniciativa para una Vida Mejor* de la OCDE se ha traducido en una mayor comprensión de lo que motiva el bienestar de las personas y las naciones. Con la iniciativa *Todo mundo a bordo: Lograr el crecimiento incluyente* puesta en marcha en 2012, la OCDE ha elaborado un marco integral para ayudar a los países a formular y ejecutar políticas pluridimensionales que favorezcan un crecimiento más enérgico y una mayor inclusión. La publicación reciente *Inequality Patterns in Selected Emerging Countries* supone un paso al frente en esta serie de contribuciones.

La OCDE ha defendido desde hace tiempo la causa de la igualdad de género. En 2010, aprovechando la amplia labor que realiza, la OCDE puso en marcha una iniciativa de género para estudiar los obstáculos a la

igualdad de género en las esferas de la educación, el empleo y la iniciativa empresarial. Este trabajo condujo a la emblemática publicación en 2012 de *Closing the Gender Gap: Act Now!* y a una línea de trabajo exhaustiva que analiza las políticas que promueven la igualdad de género en diversos países, como México, por ejemplo. Dichos exámenes de los países han fundamentado iniciativas políticas novedosas como *Niña STEM PUEDEN*, que fue puesta en marcha de forma conjunta por la OCDE y la Secretaría de Educación de México. El portal en línea de datos de género de la OCDE se ha convertido una de las principales fuentes mundiales de indicadores estadísticos sobre educación, empleo, iniciativa empresarial y participación política de la mujer y sobre los resultados sociales y económicos. El nuevo informe *The Pursuit of Gender Equality: An Uphill Battle* presenta un balance de la OCDE del éxito —o fracaso— de los países a la hora de poner en marcha medidas políticas dirigidas a lograr los objetivos en materia de igualdad de género. Dentro de esta línea de trabajo, el informe *Igualdad de Género en la Alianza del Pacífico: Promover el Empoderamiento Económico de la Mujer* proporciona una evaluación de las desigualdades por motivos de género en la participación en el mercado de trabajo, la educación, la iniciativa empresarial y el trabajo no remunerado en los países de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México y el Perú), en comparación con los países de la OCDE no latinoamericanos.

Como parte de su estrategia de promoción y difusión, la OCDE también suele colaborar con el Banco Asiático de Desarrollo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la OCDE/Centro político de Corea en el desarrollo de estadísticas de gasto social comparables en diversos países asiáticos. Por ejemplo, el nuevo informe *Decade of Social Protection in Selected Asian Countries*, elaborado de forma conjunta por la OCDE, el Banco Asiático de Desarrollo y la OIT y promovido por la OCDE/Centro político de Corea, analiza la experiencia adquirida en la última década de cambios en las esferas del gasto social y el desarrollo de la política social en la región. Las iniciativas regionales colaborativas de la OCDE también abordan la desigualdad de género en el informe *Strengthening Women's Entrepreneurship in ASEAN, Towards Increasing Women's Participation in Economic Activity*, elaborado en colaboración con la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), que incluye un amplio análisis político en torno a la participación en el mercado laboral de la mujer y su iniciativa empresarial en Asia Sudoriental.

El Centro de Desarrollo de la OCDE cuenta con una serie de revisiones de los sistemas de protección social nacionales (en inglés *Social Protection System Reviews*) (<http://oe.cd/sps>). Estas ofrecen diagnósticos generales nacionales de los sistemas de protección social de los países para orientar el diálogo nacional en materia de políticas y las propuestas de reforma. Se articulan en torno a cinco ejes: (i) las necesidades —realizan un análisis prospectivo de los riesgos y vulnerabilidades a lo largo del ciclo de vida—; (ii) la cobertura —identifican los planes actuales de protección social y sus lagunas—; (iii) la eficacia —examinan la adecuación, la equidad y la eficiencia de las herramientas en vigor—; (iv) la sostenibilidad —analizan la política fiscal y la financiación—; y (v) la coherencia —evalúan a las instituciones, los procesos políticos y la coherencia con otras políticas—. Próximamente se publicarán las de Camboya, Indonesia y Kirguistán. Al mismo tiempo, el Centro de Desarrollo ha desarrollado una herramienta que utiliza datos procedentes de encuestas acerca de los canales a través de los cuales —y en qué medida— la inversión en protección social contribuye con el crecimiento y la reducción de la desigualdad en un determinado contexto nacional. Actualmente, esta labor está siendo realizada en Brasil, Alemania, Ghana e Indonesia.

## BIBLIOGRAFÍA

- Almeida, R.K., A.M. Fernandes, and M. Viollaz. (2017a). “Does the Adoption of Complex Software Impact Employment Composition and the Skill Content of Occupations? Evidence from Chilean Firms”, Policy Research Working Paper, 8110, World Bank.
- Almeida, R.K., C.H.L. Corseuil, and J.P. Poole. (2017b). “The Impact of Digital Technologies on Routine Tasks: Do Labor Policies Matter?”, Policy Research Working Paper, 8187, World Bank.
- Apella, I., and G. Zunino (2017), “Technological change and the Labour Market in Argentina and Uruguay, A Task Content Analysis”, Policy Research Working Paper, 8215, World Bank.
- Barca, V. and R. Chirchir (2014), “Single registries and integrated MISs: De-mystifying data and information management concepts”, *Social Protection and Growth: Research Synthesis*, Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade.
- Brambilla, I. and D. Tortarolo, (2017), “Investment in ICT, Productivity and Labour Demand. The case of Argentina”. Background Paper for the Regional Study on Digital Technology Adoption, Skills, Productivity and Jobs in Latin America.
- Brown, J. and H. Immervoll (2017), “Basic Income as a Policy Option: illustrating costs and distributional implications for selected countries?”, Technical background note.
- Bosch, M., A. Melguizo and C. Pagés (2017), “Better pensions, better jobs: Status and alternatives toward universal pension coverage in Latin America and the Caribbean”, *Journal of Pension Economics and Finance*, 16(2), pp. 121-143.
- Cecchini, S. and B. Atuesta (2017), “Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe, tendencias de cobertura e inversión”, CEPAL Series Políticas Sociales, 224.
- Cerutti P, A. Fruttero M. Grosh, S. Kostembaum, M.L. Oliveri, C. Rodriguez-Alas and V. Strokova, “Social Assistance and Labor Market Programs in Latin America: Methodology and Key Findings from the Social Protection Database”, World Bank, Social Protection and Labour Discussion Paper, N. 1401.
- Dutz, et al. (2017). “Economy wide and Sectoral Impacts on Workers of Brazil’s Internet Rollout”, Forum for Social Economics, Vol. 46 , Issue 2.
- Dutz, M., I. Kessides, S. O’Connell, and R. Willig (2012). “Competition and Innovation-Driven Inclusive Growth”, in Luiz de Mello and Mark Dutz (eds.) Promoting Inclusive Growth: Challenges and Policies. OECD.
- ECLAC (2013), *Broadband in Latin America: Beyond Connectivity*, United Nations, Santiago de Chile.



- García-Huitron, M. and E. Rodríguez Montemayor, “Pension Goals and Institutional Arrangements: Reforms DC 2.0 for Latin America”, INSEAD Working Paper Series, 2017/54/EPS.  
<http://ssrn.com/abstract=3029991>
- GIZ (2017a), *Linking Social Protection with Productive Inclusion, Innovative approaches and enabling factors for inter-sectoral coordination*, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ), Germany.
- GIZ (2017b), *Single Window Services for Social Protection*, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ), Germany.
- Henman, P. (2010), “Social Policy and Information Communication Technology”, In Jennifer Martin and Linette Hawkins (Ed.), *Information communication technologies for human services education and delivery: Concepts and cases* (pp. 215-229) Hershey, PA, U.S.A.
- Henman , P. and M. Adler, (2001), “Information technology and transformations in social security policy and administration: A review”, *International Social Security Review*, Vol. 54, 4.
- Hunt, A. and M. Fortunate, (2016), “A good gig? The rise of on-demand domestic work”, Overseas Development Institute Working Papers
- Iacovone, L., and M. Pereira-Lopez, (2017), “ICT adoption and wage inequality: evidence from Mexican firms”, Background Paper for the Regional Study on Digital Technology Adoption, Skills, Productivity and Jobs in Latin America.
- ISSA (2017), The social security number: A small device underpinning big systems, *International Social Security Review*, Vol 70, 1/2017.
- ISSA (2016), Reshaping the social security agency around improved human capital and technology, *International Social Security Review*, Vol.69, 3-4/2016.
- ISSA (2012), “Information and Communication Technology: Facilitating innovative social security”, *Social Policy Highlight*, 23.
- Kimberly A.B. (2016), *Modernising Social Security’s Information Technology Infrastructure*, United State House of representatives, Committee on Ways and Means, Subcommittee on Social security. <http://oig.ssa.gov/newsroom/congressional-testimony/july14-ssa-modernization>
- Maloney, W.F and M. Carlos ( 2016), “Are Automation and Trade Polarizing Developing Country Labor Markets, Too?”. Policy Research Working Paper; No. 7922. World Bank, Washington, DC.
- Matsaganis, M. et al. (2016), “Non-standard Employment and Access to Social Security Benefits”, European Commission Research Notes, No. 8/2015.
- McKinsey Global Institute (2017), *A Future that Works: Automation, Employment, and Productivity*, McKinsey&Company.
- Misuraca, G., Pasi, G., Abadie, F., Kucsera, C., Virginillo, M., (2017) ‘*Exploring the role of ICT-Enabled Social Innovation to support the modernisation of EU Social Protection Systems*’:

- findings and insights from analysis of case studies in fourteen Member States*, EUR 28570 EN; doi:10.2760/256658.
- Molina-Millan, T., T. Barhan, K. Macours, J.A. Maluccio and M. Stampini (2016), “Long-Term Impacts of Conditional Cash Transfers in Latin America, review of the Evidence”, IDB Technical Note; 923. <http://www.iadb.org/SocialProtection>
- Ocampo, J.A and N. Gomez-Arteaga (2016), Social protection systems in Latin America: An assessment, ESS – Working Paper No. 52, Social Protection Department, ILO Regional Office for Latin America and the Caribbean.
- OECD (2017a), *Building an Inclusive Mexico: Policies and Good Governance for Gender Equality*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017b), *Employment Outlook*, OECD publishing, Paris.
- OECD (2017 c), *The Pursuit of Gender Equality, an uphill battle*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017d), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Costa Rica*, OECD publishing, Paris.
- OECD (2016a), *Employment Outlook*, OECD publishing, Paris.
- OECD (2016b), *Gender Equality in the Pacific Alliance: Promoting Women’s Economic Empowerment*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2016c), "Digital Government Strategies for Transforming Public Services in the Welfare Areas", Paris, OECD Publishing.
- OECD (2015a), *OECD Employment Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015b), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235120-en>
- OECD (2010), *OECD Economic Survey of Mexico*, OECD Publishing, Paris.
- OECD/CAF/ECLAC, (2014), *Latin American Outlook: Education, Skills and Innovation for Development*, OECD Publishing, Paris.
- OECD/ECLAC/CAF (forthcoming), *Latin American Economic Outlook 2018, Rethinking Institutions for Development*, OECD Publishing, Paris.
- OECD/IDB/The World Bank (2014), *Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean*, Paris, OECD publishing.
- OECD and IDB (2016), *Broadband Policies for Latin America and the Caribbean: A Digital Economy Toolkit*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264251823-en>
- Rajnes, D. (2012), “‘Fast-Track’ Strategies in Long-term Disability Programmes Around the World”, *Social Security Bulletin*, Vol. 72, No. 1, pp.79-108.

Reuben, W. and F. Carbonari (2017), Identification as a National Priority: The Unique Case of Peru, Center for Global Development, Working Paper 454, May.

World Bank (2016), *World Development Report 2016: Digital Dividends*, World Bank, Washington DC, <http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-0671-1>.

World Bank (2012), *Social Protection for the Harder Road Ahead*, World Bank Group, Social Protection & Labour.



# MEJORANDO LA INCLUSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

## DESAFÍOS CLAVE Y EL ROL DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

La presente publicación ha sido elaborada por la OCDE para informar y enriquecer el diálogo en la Reunión Ministerial del Programa Regional para América Latina y el Caribe titulada “Hacia Sistemas Inclusivos de Protección Social en América Latina y el Caribe”, llevada a cabo el 16 de noviembre del 2017 en Asunción, Paraguay.

El análisis contenido en estas páginas recapitula la situación actual de inclusión social en los países latinoamericanos, haciendo hincapié en aquellas fuerzas – tanto internas como externas – que han contribuido a la persistencia de las desigualdades en la región. Reconociendo los límites de los sistemas redistributivos y los efectos perniciosos de la informalidad en la región, la presente publicación resalta la importancia de construir un enfoque multisectorial basado en sistemas de protección social integrales y sostenibles que permitan a todos los ciudadanos desarrollar sus capacidades y prosperar. Aunado a esto, con el objetivo de informar la creación de políticas públicas adecuadas, se incluye una sección donde se discuten los desafíos y las oportunidades que presentan las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

Creado en el marco de la Reunión del Consejo Ministerial de la OCDE en el 2016 por el Secretario General Angel Gurría, los presidentes de Chile y Perú, así como Ministros y representantes de 20 países de la región, el Programa Regional de América Latina y el Caribe de la OCDE busca avanzar la agenda de reformas en la región a lo largo de tres ejes prioritarios: mejorar la productividad, incrementar la inclusión social y fortalecer las instituciones y el buen gobierno. Para cada una de estas prioridades, el Programa – en conjunto con las demás organizaciones internacionales de la región – pretende contribuir al debate público a través de una mayor disponibilidad y capacidad estadística; la preparación de evaluaciones de políticas públicas; un mayor diálogo tanto a nivel técnico como ministerial; y brindando apoyo para la implementación de políticas públicas ajustadas al perfil y las necesidades de cada país o región. Es bajo este marco integral que el Programa aspira a recopilar y potencializar la diversidad de puntos de vista, experiencias y perspectivas de la región.