

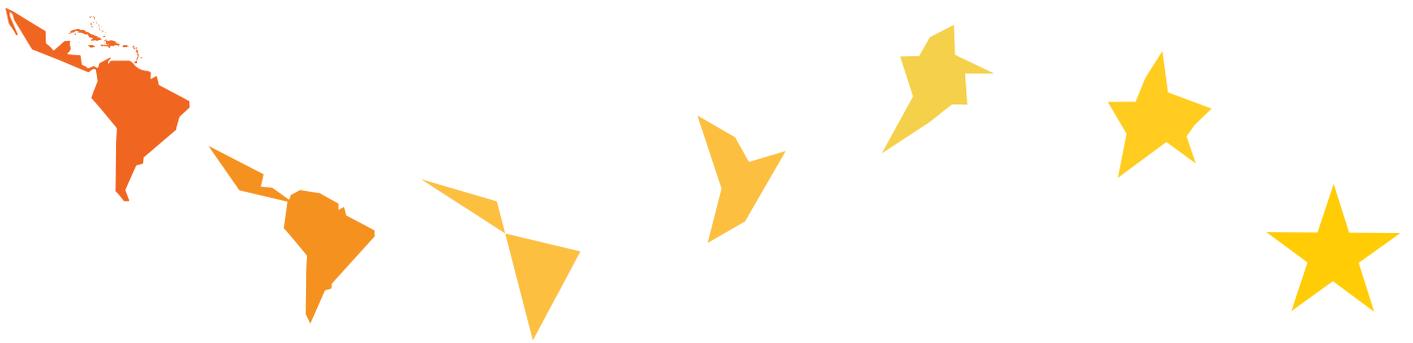
LAC - EUROPA

Retos de la política social
en América Latina y el Caribe:
análisis y políticas



LAC-EUROPA

Retos de la política social
en América Latina y el Caribe:
análisis y políticas





Serie LAC-EUROPA © CAF 2023

Autores

Retos de la política social en América Latina y el Caribe: análisis y políticas

Lucila Berniell, Dolores de la Mata, Ernesto Schargrodsky y Adriana Arreaza-Gerencia de Conocimiento de CAF, con la colaboración de Santiago Levy-Brookings Institution.

Coordinación Editorial
Dirección de Comunicación Estratégica CAF.

Diseño GOOD;)
Comunicación para el desarrollo sostenible.

Impresión sostenible en papel ecológico
Earth Pack 100% fibra de caña de azúcar,
0% fibra de árbol, 0% químicos para blanquear

Esta y otras publicaciones digitales disponibles
en la biblioteca virtual de CAF scioteca.caf.com



Acceso abierto bajo la licencia Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International (CC-BY-NC-ND 4.0) Creative Commons — Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International — CC BY-NC-ND 4.0

Contenido

05

Análisis

- 06 Una región de alta desigualdad y bajo crecimiento
- 07 La centralidad de la movilidad social
- 14 Persistencia de la desigualdad y gasto público social
- 16 Baja productividad

19

Políticas

- 21 Políticas sistémicas: calidad y pertinencia del capital humano
- 23 Políticas sistémicas: gasto social que reduzca desigualdades sin socavar la productividad
- 25 Políticas para grupos específicos
- 29 Interacción con otras políticas públicas



01 Análisis

El reporte bandera de CAF, RED 2022: desigualdades heredadas, muestra que en las sociedades latinoamericanas y caribeñas hay una fuerte conexión entre la alta desigualdad y la baja movilidad social. Diversos mecanismos asociados con el acceso a las oportunidades hacen que las familias e individuos reproduzcan la situación social de sus antepasados.

El bienestar individual depende en gran medida de haber nacido en un hogar con más o menos recursos. La baja movilidad perpetúa los altos niveles de desigualdad de la región, y es la contracara de una fuerte transmisión de las desigualdades de padres a hijos.



Una región de alta desigualdad y bajo crecimiento

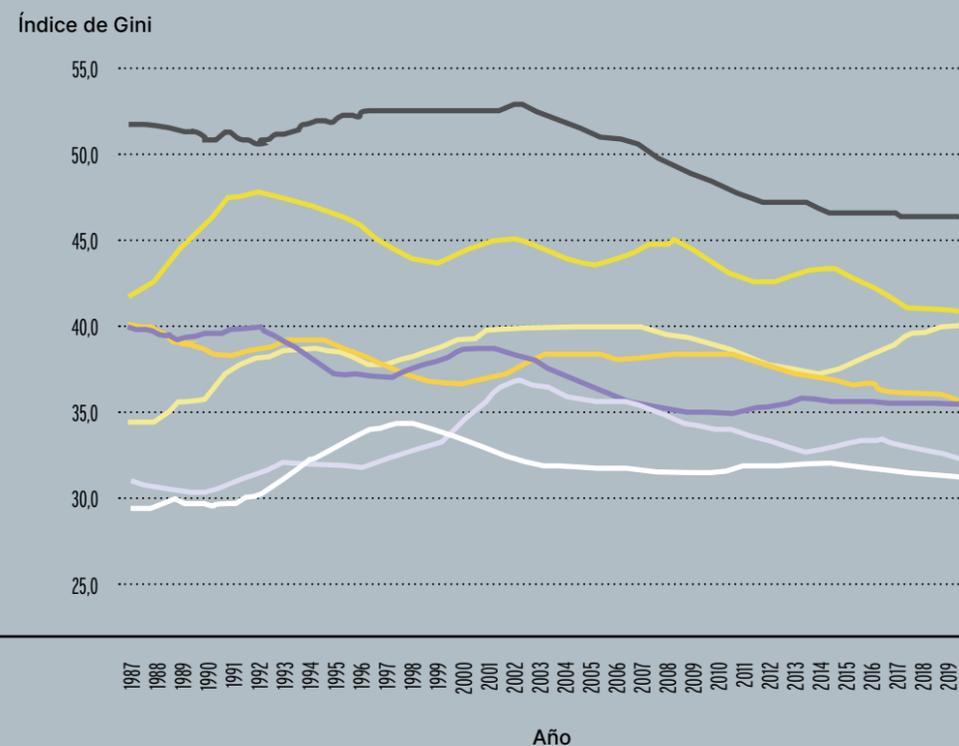
América Latina y el Caribe enfrenta dos grandes problemas. Primero, es una de las regiones más desiguales del mundo. Su índice de Gini del ingreso es 15% superior al de la segunda región más desigual, África Subsahariana, y casi 50% mayor que el de la más igualitaria, Europa y Asia Central (Gráfico 1). La desigualdad se extiende a otras dimensiones del bienestar como la educación, la salud, la calidad de las oportunidades laborales y la acumulación de riqueza.

Segundo, hay una enorme brecha de ingresos por habitante con respecto a

los países más desarrollados. La razón fundamental es la baja productividad, situación que es transversal a los distintos sectores de actividad, y que obliga a rastrear sus causas en las instituciones que afectan el entorno en el cual se desarrollan las empresas y los procesos productivos.

Este documento centra su atención en el primer problema, pero es necesario mencionar el segundo ya que es indispensable procurar que las políticas públicas impulsadas para reducir las desigualdades sociales no castiguen la productividad y el crecimiento. ■

Gráfico 1.
Desigualdad de ingresos entre regiones



La centralidad de la movilidad social

Índices de desigualdad como los contenidos en el Gráfico 1 captan lo que ocurre a través del tiempo, pero dicen poco de la situación de grupos específicos. Un país puede tener el mismo índice de Gini en dos periodos de tiempo porque las familias ricas y pobres en ambos periodos fueron las mismas; o porque las que eran ricas en el primer periodo se volvieron pobres en el segundo e, inversamente, las que eran pobres en el primero se volvieron ricas en el segundo.

La diferencia entre estas dos situaciones es profunda: la primera describe a una sociedad esclerótica, sin movilidad social, donde los ricos y los pobres siempre son los mismos; la segunda a una sociedad con alta movilidad social. El Gini es el mismo, pero la dinámica social no; la diferencia es crítica para la estabilidad política y la inclusión social, y también lo es para el crecimiento económico en la medida en que las posibilidades reales de ascenso social alimenten el esfuerzo de las personas por formarse mejor y trabajar más.

El reporte bandera de CAF, RED 2022: desigualdades heredadas, muestra que en las sociedades latinoamericanas y caribeñas hay una fuerte conexión entre la alta desigualdad y la baja movilidad social. Diversos mecanismos asociados con el acceso a las oportunidades hacen que las familias e individuos reproduzcan la situación social de sus antepasados. El bienestar individual depende en gran medida de haber nacido en un hogar con más o menos recursos. La baja movilidad perpetúa los altos niveles de desigualdad de la región, y es la contracara de una fuerte transmisión de las desigualdades de padres a hijos.

La movilidad social se puede analizar desde dos perspectivas. La primera es la **movilidad absoluta**, que mide el porcentaje de hijos que logra superar la situación de sus padres en alguna dimensión de bienestar como la educación, la salud, los ingresos o la riqueza. La segunda es la **movilidad relativa**, que mide cuán asociada (o persistente) es la posición relativa de padres e hijos en alguna medida de bienestar. El Gráfico 2 contiene distintos escenarios.

LA DESIGUALDAD SE EXTIENDE A OTRAS DIMENSIONES DEL BIENESTAR COMO LA EDUCACIÓN, LA SALUD, LA CALIDAD DE LAS OPORTUNIDADES LABORALES Y LA ACUMULACIÓN DE RIQUEZA.



Gráfico 2.
Escenarios de movilidad absoluta y relativa



El escenario 1 ilustra una sociedad estática, sin movilidad absoluta ni relativa: los hijos no alcanzan un mayor nivel de bienestar que sus padres, y no hay un reordenamiento de las familias en la distribución de la variable usada para medir bienestar. El escenario 2 demuestra que incluso en tiempos de crecimiento pueden no existir oportunidades para que alguien mejore su posición relativa. El escenario 3 es aquel donde sí existe una reasignación en esas posiciones: hay hijos que están mejor que sus padres y otros que están peor (movilidad relativa con movilidad absoluta ascendente y descendente), pero la sociedad en promedio no mejora. El escenario 4, por último, ilustra una situación donde los niveles de bienestar son mayores para todos los hijos, y además la movilidad relativa permite que su posición no quede necesariamente atada a la situación inicial de su familia.

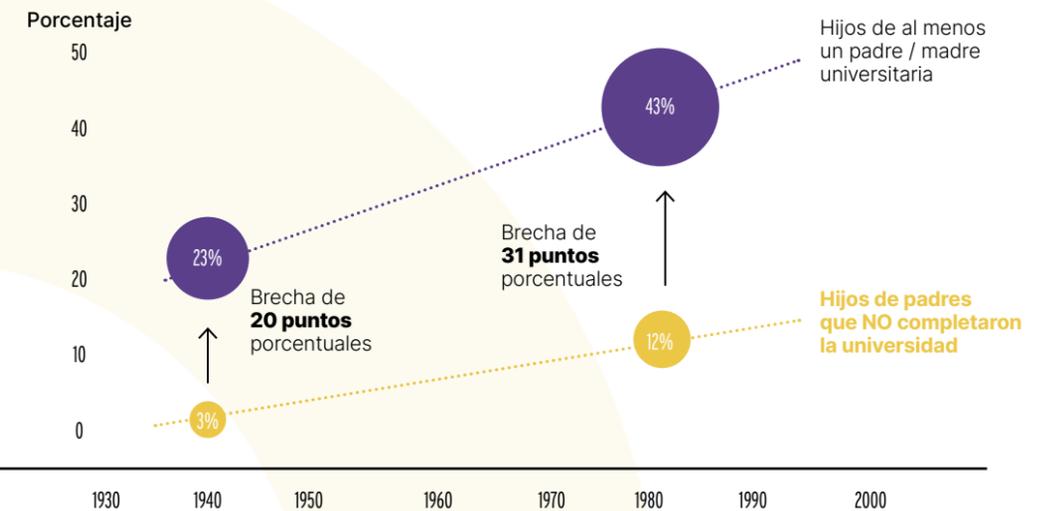
del mundo, con valores similares a los de los países de más altos ingresos. Sin embargo, la región está entre las regiones del mundo con menor movilidad relativa: la cantidad de años de educación completados por los hijos se asocia muy fuertemente con los completados por sus padres.

La alta movilidad absoluta y baja movilidad relativa se concilian al observar que los hijos de padres poco educados superan a sus padres solo alcanzando educación primaria y, como mucho, secundaria completa; mientras que los hijos de los padres más educados son quienes mayormente logran completar la educación superior. La dificultad para acceder a niveles superiores de educación hace patente las desventajas educativas de aquellos que vienen de contextos desaventajados: solo uno de cada diez hijos de padres no universitarios logra completar hacia sus 24-25 años un ciclo de educación superior, mientras esa fracción es casi de uno de cada dos para quienes tienen madre o padre graduados de la universidad. Peor aún, el Gráfico 3 muestra que la brecha entre ambos grupos se ha amplificado: la diferencia en las probabilidades de completar la educación superior a los 24-25 años entre los hijos de padres con y sin educación universitaria era de 20 puntos para los nacidos en 1940, y de 31 puntos para los nacidos en 1980.

Movilidad educativa: años de educación

Gracias a la importante expansión educativa que experimentó la región en el siglo XX, 6 de cada 10 individuos nacidos en la década de "los 80" superaron el nivel educativo de sus padres. Esto ubica a la región entre las de mayor movilidad educativa absoluta

Gráfico 3.
Probabilidad de completar educación superior a los 24-25 años



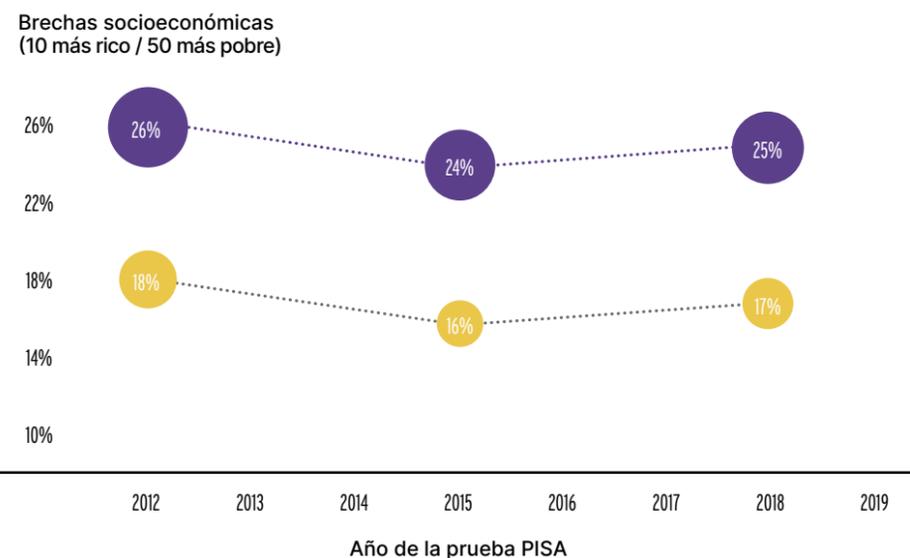


Movilidad educativa: calidad

La calidad educativa sigue siendo materia pendiente en la región. En 2012, la diferencia en el desempeño en la prueba PISA de matemáticas entre el estudiante promedio de la región y el de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) equivalía a 3,1 años de aprendizaje, y subió a 3,2 en 2015 y 3,3 en 2018. Más problemático aún es que las brechas socioeconómicas son sustancialmente mayores a las observadas en la OCDE, y que no tienden a cerrarse. En efecto, el Gráfico 4 muestra que la brecha en calidad entre un alumno de familia rica (en el decil más alto de la distribución del ingreso) y uno de familia pobre (en los

cinco deciles más bajos) era de entre 16 y 18% en la OCDE, pero de 24 a 26% en la región. Además, estas malas noticias son en realidad más graves aún, pues en la región una fracción importante de jóvenes con dificultades académicas abandona la escuela antes de los 15 años (edad a la que se toma la prueba PISA). Si estos jóvenes se incluyesen en los cómputos de brechas de calidad, las diferencias se expandirían considerablemente. La persistencia en los problemas de calidad educativa explica, en parte, por qué el aumento de la cobertura educativa no se ha traducido en mejores habilidades (cognitivas y no cognitivas), que son cruciales para el acceso a buenos empleos.

Gráfico 4.
Brechas socioeconómicas en calidad educativa: América Latina vs. países OCDE



Movilidad ocupacional

Las brechas en movilidad ascendente también se observan en las ocupaciones. Los hijos de padres con ocupaciones de baja complejidad tienen solo un 11% de probabilidad de ascender a ocupaciones de alta complejidad, mientras que esa cifra es de casi el 60% para los hijos de padres que también tenían ocupaciones complejas; esta brecha de casi 6 veces contrasta con la de otras regiones, de entre 2 y 3 veces. Como las ocupaciones de alta complejidad ofrecen mayores salarios y mejor progreso de carrera, el acceso desigual a ocupaciones se transforma en un mecanismo de reproducción de la desigualdad. Otras métricas indican que la persistencia ocupacional en la región está entre las más altas del mundo y que esto no ha cambiado sustancialmente en las últimas 5 décadas.

Movilidad universitaria

Los jóvenes de diferentes contextos socioeconómicos difieren en sus trayectorias entre el empleo formal y el informal. Datos de CAF indican que el 50% de los hijos de padres con educación baja tuvieron un primer empleo formal versus 62% para los hijos de padres con educación alta. Estas diferencias se profundizan cuando se consideran las transiciones hacia el empleo actual. Entre los hijos de padres menos educados los porcentajes de formalidad son casi iguales para el empleo actual respecto al primero. En cambio, para hijos de padres más educados, aumenta el porcentaje de formalidad, llegando al 70%.

Las diferencias en las trayectorias de formalidad en el ciclo de vida de los trabajadores juegan un papel crítico

en dos dimensiones: el acceso al aseguramiento social incluyendo la posibilidad de acumular suficiente tiempo en la formalidad para acceder a una pensión al jubilarse; y el acceso a oportunidades de aprendizaje y adquisición de habilidades en el trabajo, que son mayores en la formalidad. La desigualdad se transmite de generación a generación en parte porque los hijos de padres menos educados experimentan una mayor proporción de su ciclo laboral en la informalidad versus los de padres más educados.

Movilidad de ingresos

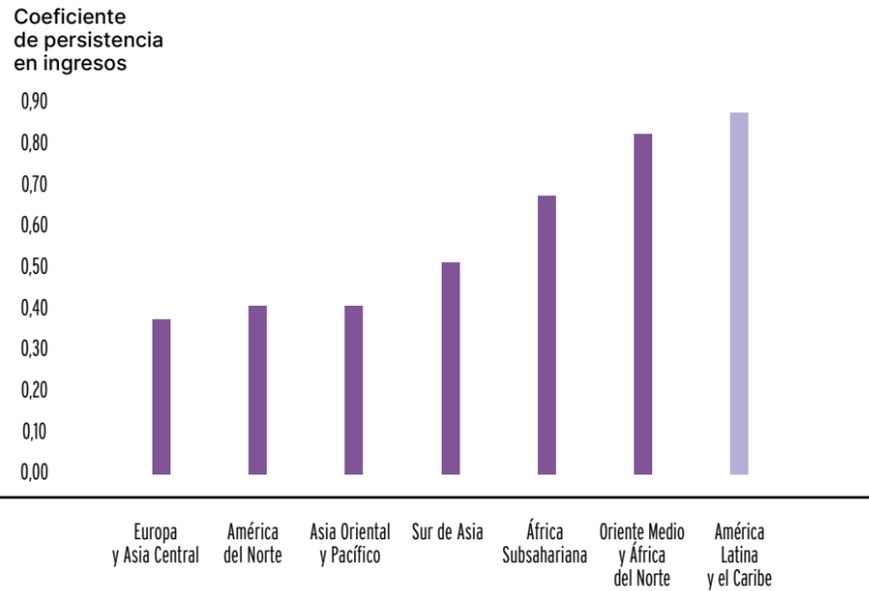
En conjunto, la alta persistencia intergeneracional en el desempeño educativo y ocupacional, y en las diferencias en trayectorias de formalidad, generan una gran persistencia en los ingresos entre generaciones en América Latina y el Caribe, muy por encima de las regiones desarrolladas, pero también de regiones pobres, como África Subsahariana. El Gráfico 5 contiene un mensaje sencillo pero central: en la región los ingresos que obtienen los hijos están vinculados con mayor fuerza a los ingresos que obtuvieron sus padres, comparado con lo que ocurre en las demás regiones del mundo. El valor reportado para la región implica que las diferencias de ingresos en la generación de los padres se transfiere en un 90% a la de los hijos, en comparación con Europa o América del Norte, donde esas diferencias son de apenas 40%.

LA PERSISTENCIA EN LOS PROBLEMAS DE CALIDAD EDUCATIVA EXPLICA, EN PARTE, POR QUÉ EL AUMENTO DE LA COBERTURA EDUCATIVA NO SE HA TRADUCIDO EN MEJORES HABILIDADES (COGNITIVAS Y NO COGNITIVAS), QUE SON CRUCIALES PARA EL ACCESO A BUENOS EMPLEOS.



Gráfico 5. Persistencia intergeneracional en ingresos

Nota: Promedios simples entre los países de cada región. Se presenta información para las cohortes de hijos nacidos en la década de 1960 o 1970. El promedio de América Latina y el Caribe incluye a Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Panamá y Perú.



Movilidad entre grupos persistentemente desaventajados: mujeres

La educación de las mujeres en la región avanzó notablemente en las últimas cuatro décadas. Sin embargo, ese avance contrasta con sus posibilidades de acceder a mejores oportunidades laborales y alcanzar mayores ingresos. La participación laboral de las mujeres es 30% inferior a la de los hombres (una de las brechas más altas del mundo, únicamente por debajo de Medio Oriente y Norte de África y Asia del Sur), y sus ingresos laborales son 35% menores (no solo porque trabajan menos horas en el mercado sino también porque su salario horario es un 5% inferior). Parte de estas brechas podrían surgir de diferencias en características productivas entre hombres y mujeres. Sin embargo, estas persisten e incluso se agrandan al condicionarlas por características como la edad, la educación y el área de residencia.

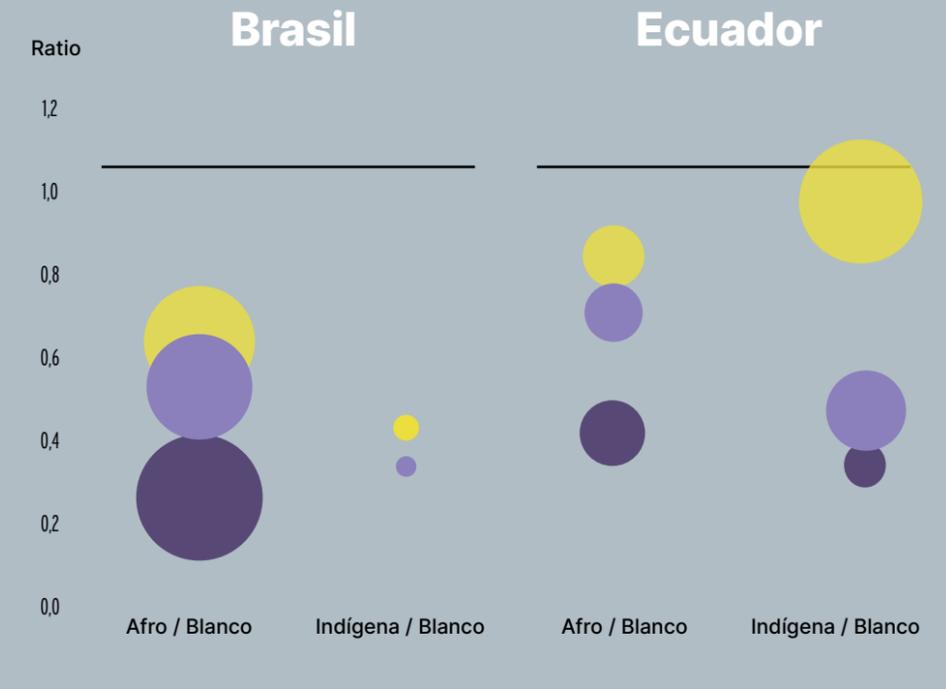
Movilidad entre grupos persistentemente desaventajados: etnias

Los afrodescendientes e indígenas también enfrentan grandes obstáculos para lograr una mayor movilidad ascendente. El Gráfico 6 muestra el cociente entre medidas de movilidad absoluta ascendente de afroamericanos, indígenas y mestizos en Brasil y Ecuador, tomando como referencia en ambos casos la población blanca del mismo país. Los valores están siempre por debajo de uno, reflejando una menor movilidad de cada grupo étnico respecto a los blancos. Un aspecto muy notorio en estos resultados es la amplificación de las brechas a medida que se avanza en niveles educativos, lo que implica un rezago que se agrava a lo largo de la vida de las personas de estos grupos étnicos. Estas brechas en movilidad educativa, sumadas a otras barreras en el mercado laboral, determinan que el color de piel se asocie negativamente con resultados clave como el desempleo, el "cuentapropismo", la probabilidad de contar con un emprendimiento que emplee a otras personas, y el acceso a un trabajo formal.

EN LA REGIÓN, LOS RESIDENTES EN ZONAS RURALES Y EN CIUDADES DE MENOR TAMAÑO (POR SU NÚMERO DE HABITANTES) PRESENTAN MENORES NIVELES DE MOVILIDAD EDUCATIVA ABSOLUTA QUE EL RESTO DE LA POBLACIÓN.

Gráfico 6. Brechas de movilidad educativa absoluta ascendente

Nota: El centro de cada burbuja representa el cociente entre la medida de movilidad educativa absoluta de cada grupo étnico respecto a la población blanca. El tamaño de la burbuja refleja la participación de cada grupo en el total de la población. En Brasil el tamaño muestral no permite computar brechas étnicas entre el grupo indígena y blancos para la movilidad en educación universitaria.



Movilidad entre regiones: barrios informales

La localización geográfica también define las posibilidades de movilidad ascendente. En la región, los residentes en zonas rurales y en ciudades de menor tamaño (por su número de habitantes) presentan menores niveles de movilidad educativa absoluta que el resto de la población. La influencia de la residencia geográfica se agudiza dentro de las propias ciudades. Casi un cuarto de los latinoamericanos reside en asentamientos informales, y son ellos quienes reciben peores servicios de salud, educación y transporte, y están más expuestos a la contaminación medioambiental. Esta segregación urbana también dificulta los desplazamientos diarios

(en términos de distancias y tiempos) a los establecimientos que concentran empleos de calidad y que suelen ubicarse distantes de las zonas más desaventajadas de las ciudades. La persistencia entre generaciones en el lugar de residencia es otra dimensión de la movilidad social. Encuestas realizadas por CAF muestran que 45% de las personas viven en el mismo barrio en que vivían sus padres, y el 34% incluso en la misma casa. Esta persistencia espacial implica que las posibilidades de las nuevas generaciones de residir en áreas de la ciudad más próximas a los empleos formales son menores entre aquellos trabajadores con familias de menor estatus socioeconómico. En la misma encuesta, más de 1 de cada 3 trabajadores de las grandes ciudades de la región afirma que la zona donde vive lo perjudica para conseguir empleo. ■



Persistencia de la desigualdad y gasto público social

Aumento de gasto en protección social

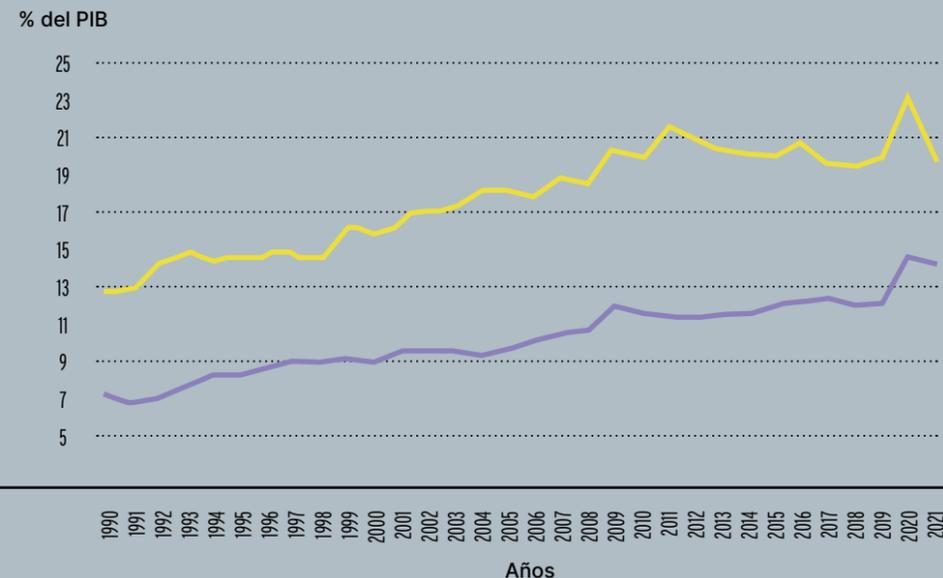
La baja movilidad ha persistido en las últimas décadas a pesar de esfuerzos sustantivos de los gobiernos de la región. En efecto, la conjunción de alta desigualdad y baja movilidad relativa contrasta con el aumento del gasto público social (GPS) que, como indica el Gráfico 7, duplicó su participación en el producto interno bruto (PIB) en las últimas tres décadas, de 7% a 14%. De hecho, su tendencia ha sido similar a la observada en el promedio de países OCDE. En la mayoría de los países el aumento de gasto se concentró en expandir programas de transferencias condicionadas de ingreso, de pensiones y salud para los trabajadores en la informalidad.

Comparando la evolución del GPS en el Gráfico 7 con la del índice de Gini en el Gráfico 1 puede concluirse que

la expansión del GPS en las últimas tres décadas no fue muy exitosa para reducir la desigualdad. Si bien hay muchos factores explicativos de esta situación, hay uno que destaca: el mercado laboral no cumplió con su misión esencial de facilitar la movilidad. Como se documentó, los hijos de las familias menos favorecidas tuvieron más escolaridad que sus padres, pero permanecieron en la informalidad la mayor parte de su ciclo laboral, no avanzaron hacia ocupaciones más complejas, y sus ingresos siguieron siendo muy similares a sus padres. Esa falla sistémica del mercado laboral afectó a todos, aunque más a segmentos de la población en función de su género, etnia o lugar de residencia; y persistió a pesar de aumentos sustantivos del GPS. En otros términos, el problema central no fue la falta de recursos.

LA COMPARACIÓN ENTRE LA OECD Y LA REGIÓN REVELA LA POCA EFECTIVIDAD DE LOS IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS POR PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN REDUCIR LA DESIGUALDAD DE INGRESOS QUE ARROJA EL MERCADO.

Gráfico 7. **Gasto Público Social como % del PIB en América Latina y Caribe y en países OCDE** (gobierno central)



Efectividad del gasto en protección social

La situación descrita en los apartados anteriores se refleja también en la efectividad del GPS para reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe en comparación con otras regiones del mundo. En los países de la OCDE, el índice de Gini de la distribución de los ingresos obtenidos en el mercado es de 0.48, no muy distinto del de la región, de 0.51. Sin embargo, en los países de la OCDE, la política tributaria junto con las contribuciones y transferencias asociadas al GPS, resultan en un índice de Gini de la distribución de ingresos después de impuestos y transferencias por programas de protección social de 0.29. En cambio, en América Latina y el Caribe el valor correspondiente es de 0.48 (BID, 2020).

En otros términos, la comparación entre la OECD y la región arroja un resultado preocupante: la relativa inefectividad del GPS en reducir la desigualdad del ingreso que genera el mercado. Esto es otra indicación de que, más allá de su nivel medido como porcentaje del PIB, el GPS tiene problemas importantes de estructura: no está llegando a los que más lo necesitan, además de no contribuir a la movilidad social. ■

LOS HIJOS DE LAS FAMILIAS MENOS FAVORECIDAS TUVIERON MÁS ESCOLARIDAD QUE SUS PADRES, PERO PERMANECIERON EN INFORMALIDAD LA MAYOR PARTE DE SU CICLO LABORAL.



Baja productividad

El otro gran problema de la región es su lento crecimiento. Un hallazgo de estudios de CAF ilustra lo anterior: mientras que el PIB per cápita promedio de América Latina relativo al estadounidense está estancado desde 1960, España pasó de un tercio a dos tercios y Corea del Sur del 7% al 67%.

La razón principal es bien conocida: el pobre desempeño de su productividad. Otro hallazgo de los estudios de CAF es que este fenómeno no obedece a un sesgo de la estructura económica hacia ciertos sectores poco productivos, sino que es transversal a toda la actividad económica; y se explica tanto por la baja productividad de muchas empresas individuales dentro de cada sector, como porque los recursos no siempre se asignan a las empresas más productivas.

Una manifestación de la baja productividad es el alto nivel de autoempleo; otra es la pequeña escala de la mayoría de las empresas. En efecto, en la región como un todo, más de la mitad de los trabajadores se ocupan por cuenta propia o en empresas de menos de 5 trabajadores, y aproximadamente uno de cada dos asalariados se ocupa en empresas de menos de 10 empleados, proporción que contrasta con Estados Unidos, donde es de apenas uno de cada ocho. Una manifestación adicional, prácticamente la contracara de las primeras dos, es la informalidad que, como ya se apuntó, caracteriza a la mayoría de los trabajadores de la región.

Estudios de CAF indican que las causas fundamentales de estos fenómenos se encuentran en las instituciones que afectan el entorno productivo de empresas y

trabajadores, con independencia del sector en que operen. Esta institucionalidad implica un conjunto de incentivos que sesga sus decisiones a operar a espaldas de las regulaciones fiscales, laborales y financieras, a baja escala, y a no innovar o adaptar nuevas tecnologías. Y si bien muchas instituciones son responsables de esta situación, desde la perspectiva de la desigualdad y la movilidad destaca una: mercados laborales disfuncionales, con poca capacidad para traducir los aumentos de capital humano de los grupos vulnerables en empleos formales y productivos. El mercado laboral es, por mucho, el vínculo más importante entre los procesos productivos y el desarrollo social. Cuando este falla,

EN UN CONTEXTO DE MOVILIDAD DE TRABAJADORES INDIVIDUALES ENTRE LA FORMALIDAD Y LA INFORMALIDAD, MUCHOS NO ALCANZAN LOS PERIODOS DE COTIZACIÓN NECESARIOS.



el resultado es la persistencia de la alta desigualdad y la baja movilidad social relativa, pero también el estancamiento de la productividad.

Muchos factores inciden sobre el funcionamiento de los mercados laborales en la región, pero desde la perspectiva social destacan dos. Primero, deficiencias en el acceso, la calidad y la pertinencia de la educación, que como se indicó anteriormente han obstaculizado la movilidad relativa.

Segundo, una arquitectura de aseguramiento social segmentada, con unos programas cuando los trabajadores se emplean formalmente, y otros cuando lo hacen informalmente. En un contexto de movilidad de trabajadores individuales entre la formalidad y la informalidad, muchos no alcanzan los periodos de cotización necesarios para obtener una pensión al jubilarse y pierden parte o la totalidad de sus cotizaciones; o cuando son formales reciben servicios de salud de baja calidad relativa a sus cotizaciones; o tienen que cotizar a programas que no los benefician. En paralelo, cuando están informalmente empleados tienen acceso a programas de pensiones, salud y otros, que si bien pueden ser de menor alcance y calidad que los que reciben cuando son formales (aunque crecientemente las brechas son menores dadas las tendencias apuntadas en el GPS), finalmente son gratuitos (o de muy bajo costo). Esta arquitectura implícitamente grava el empleo formal y subsidia el informal, y es una de las causas de la informalidad en la región.

Los impuestos y subsidios mencionados tienen dos características. Por un lado, son mayores para los trabajadores de más bajos ingresos, porque estos permanecen más tiempo en la informalidad, creando un círculo vicioso que obstaculiza su acceso a empleos formales. Por otro, son parte de la explicación del estancamiento de la productividad en la región, ya que inducen el autoempleo y la proliferación de empresas pequeñas y poco productivas.

La combinación de diferencias en calidad educativa entre grupos, con incentivos que castigan la formalidad y premian la informalidad, hace que el mercado laboral sea un impedimento sistémico a la movilidad social relativa, y a un crecimiento más rápido; lo anterior con independencia de que actitudes culturales discriminatorias y prejuicios raciales, o el lugar de residencia, obstaculicen aún más la movilidad social de ciertos grupos. ■

ESTE FENÓMENO NO OBEDECE A UN SESGO DE LA ESTRUCTURA ECONÓMICA HACIA CIERTOS SECTORES POCO PRODUCTIVOS, SINO QUE ES TRANSVERSAL A TODA LA ACTIVIDAD ECONÓMICA.





02 Políticas

Para reducir la desigualdad y acelerar el crecimiento, deben adelantarse políticas orientadas a toda la población, como fortalecer la formación de capital humano y efficientar el gasto en protección social, y políticas específicas para grupos desaventajados.

En los próximos años muchos jóvenes de familias desventajadas todavía no accederán a la educación universitaria. Su transición al mundo laboral se debe facilitar apuntalando la educación básica (inicial, primaria y secundaria), con mayor énfasis en la educación inicial y en la secundaria general y técnica (secundaria y post-secundaria).



El Gráfico 8 identifica dos grupos de políticas para reducir la desigualdad y acelerar el crecimiento centradas en problemas clave identificados en la sección anterior: los de capital humano y la baja capacidad de los mercados laborales de la región para fomentar la movilidad social. Por un lado, políticas sistémicas, o de corte general, orientadas a toda la población. Por otro, políticas focalizadas en grupos desaventajados conforme a la tipología antes presentada, con la aclaración que estos grupos también serían beneficiarios de las políticas sistémicas.

Gráfico 8.
Políticas para menor desigualdad y mayor crecimiento



Políticas sistémicas: calidad y pertinencia del capital humano

Deficiencias en la calidad y pertinencia de la educación explican en parte por qué los avances educativos no se han traducido en mayor movilidad relativa. Estos problemas se inician desde la infancia. En efecto, la región no ha avanzado lo suficiente en la cobertura de la educación infantil temprana, aspecto que incide sobre las posibilidades de aprendizaje en el resto del ciclo escolar de los individuos.

Por su parte, si bien la cobertura de la educación básica es prácticamente universal en toda la región, las brechas de calidad persisten; aspecto que ha sido ampliamente documentado en publicaciones de CAF y otros organismos internacionales.

Si bien los problemas de calidad y pertinencia están presentes a lo largo de todo el ciclo escolar, las acciones que rendirían frutos más inmediatos están en la educación media o secundaria, y en los programas de capacitación para el trabajo.

En los próximos años muchos jóvenes de familias desventajadas todavía no accederán a la educación universitaria. Su transición al mundo laboral se debe facilitar apuntalando la educación básica (inicial, primaria y secundaria), con mayor énfasis en la educación inicial y en la secundaria general y técnica (secundaria y post-secundaria). Esto necesita cinco tipos de políticas.

1. Infraestructura física.

En algunas ciudades se requieren inversiones en agua, saneamiento y electricidad, entre otros, para contar con espacios inclusivos y ambientalmente sostenibles. Y en todos los casos se requieren inversiones en tecnologías digitales: conectividad, acceso a dispositivos y a la nube como factores habilitantes y potenciadores del aprendizaje en formato presencial, virtual o híbrido.

2. Adecuar el contenido de los currículos.

Competencias digitales, idiomas y énfasis en las ciencias naturales, ingenierías y matemáticas. Esto requiere revalorizar habilidades asociadas al manejo y gestión de datos, pensamiento lógico y aprendizaje basado en resolución de problemas.

3. Mejorar las habilidades de los docentes para enseñar los nuevos contenidos.

Y, en paralelo, sus habilidades digitales, y las de directivos y personal escolar, para la enseñanza y la gestión escolar. Ello implica políticas y programas de infraestructura digital y de datos, diseño curricular para la inclusión tecnológica y el desarrollo de competencias digitales, apuntalando contenidos y medición de resultados.



4.

Estrategias para prevenir y, en caso necesario, revertir el abandono escolar.

Esto se puede lograr, por ejemplo, extendiendo las transferencias de ingreso hasta los 18 o 20 años, condicionadas a la conclusión de los estudios (como se hace ya en algunos países) y también a través de programas de alertas tempranas que focalicen los esfuerzos de acompañamiento al estudiante para la protección de su trayectoria escolar.

Por otro lado, los gobiernos de la región típicamente invierten entre 0,1 y 0,2% de su PIB en programas de formación para el trabajo. En general, la gestión de estos programas se hace por los ministerios de educación, de trabajo, o institutos especializados. Sin embargo, esas inversiones no siempre generan los beneficios esperados por problemas de gobernanza y coordinación entre los involucrados. Lo anterior se manifiesta en el desacople entre la oferta de habilidades y las necesidades de las empresas, y la falta de monitoreo y evaluación. Con los mismos recursos, hay espacios importantes para mejorar la articulación entre oferta y demanda, utilizando más intensamente los datos de los mercados laborales locales, asegurando la participación de las organizaciones empresariales en el diseño de los currículos y en los mecanismos de certificación de competencias. Se deben separar claramente las funciones de diseño,

5.

Finalmente, dado lo acontecido durante la pandemia del Covid-19, fortalecer las estrategias de recuperación de aprendizajes extendiendo el tiempo en la escuela a través de, por ejemplo, jornadas dobles.



gestión y evaluación, evitando que la misma agencia (ministerio, instituto de capacitación) lleve a cabo las tres tareas. Y se deben fortalecer y diversificar las ofertas para *upskilling* y *reskilling*, diseñando esquemas para su financiamiento que no vayan en detrimento de las contrataciones formales.

Para muchos jóvenes de países de la OCDE, la educación técnica especializada (ETE) sustituye la educación universitaria tradicional. De hecho, en esos países, la ETE es un canal importante de movilidad social en la medida que permite que jóvenes provenientes de familias cuyos padres no obtuvieron un grado universitario adquieran habilidades para obtener trabajos bien remunerados. América Latina y el Caribe ha invertido fuertemente en la expansión de la educación universitaria, pero los resultados de esas inversiones en el mercado laboral han sido insuficientes. La ampliación de la ETE en la región puede abrir nuevos canales de movilidad social más eficaces que los existentes, al mismo tiempo que contribuye a formar una fuerza de trabajo mejor preparada en el contexto de mercados laborales caracterizados por un creciente dinamismo tecnológico. ■

Políticas sistémicas: gasto social que reduzca desigualdades sin socavar la productividad

La baja calidad e insuficiente pertinencia de la educación solo explica en parte por qué los mercados laborales regionales obstruyen la movilidad social relativa.

La otra parte se explica por los incentivos que enfrentan las empresas y los trabajadores, reflejados en la persistencia de altos niveles de empleo por cuenta propia o en microempresas, en la alta informalidad, y en una dinámica empresarial poco conducente a aumentar la productividad.

En efecto, la región ha hecho un gran esfuerzo en invertir en educación en las últimas décadas sin obtener los resultados esperados en movilidad social, desigualdad y productividad. Sin duda, hay espacios para aumentar el impacto de esas inversiones con políticas como las descritas en la sección anterior. Pero a la luz de la experiencia, la región no debe esperar a que esas políticas, por sí solas, sean la solución; es vital abordar los incentivos detrás del autoempleo, el enanismo y la informalidad empresarial.

Muchas instituciones y políticas generan esos incentivos. Por ejemplo, regímenes tributarios especiales para las microempresas, que facilitan la

sobrevivencia de las improductivas y obstaculizan el crecimiento de las productivas. Igualmente, altos costos, incertidumbre y corrupción en las instituciones jurídicas que regulan la actividad económica, impidiendo que las empresas se registren como tales, obstaculizando su acceso al crédito y otras fuentes de financiamiento. Sin embargo, los sistemas de protección social también importan.

En particular, la estructura del GPS en ocasiones termina gravando la contratación formal y subsidiando el empleo informal. Cuando el empleo es formal, empleadores y empleados pagan por un conjunto de provisiones que no siempre representan un beneficio real para el trabajador; y cuando es informal, se ofrecen beneficios gratuitos (o de muy bajo costo). Cabe apuntar aquí que estos beneficios, llamados no contributivos por estar financiados con las rentas generales, explican en gran medida el crecimiento del GPS de la región descrito en el Gráfico 7.

Revertir los incentivos a favor del autoempleo, el enanismo empresarial y la baja productividad requiere reformas tributarias, del funcionamiento de las instituciones jurídicas para reducir los costos y aumentar la certidumbre en las transacciones mercantiles



y crediticias, y en otros ámbitos, mismos que exceden el alcance de este documento. Pero la política de protección social debe contribuir a esa tarea. En particular, la estructura del GPS debe apuntar hacia un principio central: no gravar el empleo formal y no subsidiar el informal.

Cumplir con ese principio requiere cambios en varias políticas, algunas de gran importancia como las de salud y pensiones. En general, un camino recomendable es apuntar hacia sistemas cuyo financiamiento sea independiente del estatus laboral de las personas, lo que conduce a coberturas de corte más “universal” para riesgos que todos los trabajadores enfrentan, como la enfermedad, la invalidez y la vejez, y que no dependen del tipo de relación laboral. Lo anterior en contraste con otros riesgos, como quedar desempleado por ser despedido por la empresa, cuya cobertura solo debe abarcar a los que están en una relación asalariada. Importantemente, el financiamiento de la parte común de la protección debe darse con rentas generales, eliminando así el componente de “impuesto (subsidio) al empleo formal (informal)”. La convergencia hacia este pilar universal puede ser gradual, priorizando las prestaciones que tengan un gran impacto sobre la desigualdad y, a la vez, sobre las distorsiones que incentivan a la informalidad. Un candidato natural es universalizar los sistemas de salud.

El principio de no atar ciertos beneficios de protección social a indicadores manipulables por trabajadores y empresas y, en particular, a decisiones respecto a la contratación formal/informal se debe convertir en una regla rectora de las reformas de la protección social que la región debe emprender. Dicho eso, debe enfatizarse que entre los

países de la región hay diferencias en el diseño y funcionamiento de la protección social: la fiscalización de las leyes de seguridad social, el paquete de prestaciones contributivas, las tasas de cotización, los regímenes de pensiones, la calidad de los servicios de salud, de cuidado infantil y otros; así también como en el alcance, la calidad y la focalización de los programas no contributivos. Por lo tanto, los argumentos antes presentados deben verse como principios generales, a los que deben agregarse los matices necesarios para cada país en particular.

Por último, conviene señalar que una gran cantidad de factores inciden sobre el funcionamiento de los mercados laborales de la región, más allá de la arquitectura de la protección social. Sin duda, las condiciones de acceso al crédito y los programas de apoyo a las pequeñas empresas juegan un papel central, al igual que la política impositiva. También importan los programas de fomento a la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías. En todas estas dimensiones es necesario avanzar para mejorar la calidad de los empleos y aumentar la movilidad social. Pero la política de protección social también debe contribuir a ello. ■

UN CAMINO RECOMENDABLE ES APUNTAR HACIA SISTEMAS CUYO FINANCIAMIENTO SEA INDEPENDIENTE DEL ESTATUS LABORAL DE LAS PERSONAS, LO QUE CONDUCE A COBERTURAS DE CORTE MÁS “UNIVERSAL” PARA RIESGOS QUE TODOS LOS TRABAJADORES ENFRENTAN.

Políticas para grupos específicos

La sección I identificó tres grupos poblaciones con menor movilidad social relativa. Esos grupos sin duda se beneficiarían de las políticas sistémicas en materia de formación de capital humano y de reforma al GPS antes esbozadas. Sin embargo, estos grupos sufren de obstáculos adicionales, producto de patrones culturales aún no totalmente superados respecto a los roles de género en la familia y el trabajo, actitudes discriminatorias derivadas del color de la piel o la etnia, o el lugar de residencia. Estos grupos requieren políticas adicionales.



Género

La lenta mejora en la participación laboral de las mujeres y en sus salarios contrasta con sus notables avances en materia educativa. Este grupo requiere políticas especiales para alcanzar un objetivo central: aumentar su participación laboral en empleos formales, mejor remunerados y con mejores perspectivas de carrera.

Muchas políticas ayudan a alcanzar este objetivo, empezando por aquellas que relajan las restricciones de tiempo y dinero en el cuidado de dependientes como los hijos y los adultos mayores, actividades que hoy recaen de manera desproporcionada sobre las mujeres. Esto se puede lograr con tres acciones:

- 1. Expandir la oferta de servicios de cuidados infantiles.** La cobertura de educación inicial (4 y 5 años), obligatoria en la mayoría de los países de la región, no alcanza al 100%, menos aún en la franja de 0 a 3 años, donde no es obligatoria.
- 2. Ampliar la duración de la jornada escolar en la educación básica.**
- 3. Impulsar políticas de cuidado para la vejez.** Aspecto que merece atención especial dado el rápido proceso de envejecimiento que experimentan los países de la región.



La expansión de los servicios de cuidado infantil debe tener en mente el principio general antes mencionado de no gravar la formalidad. Por ejemplo, una ley que indique que las empresas que contraten a cierto número de mujeres tienen que proveer esos servicios a sus trabajadoras aumentaría el costo de contratar mujeres vs. hombres, empujando a las primeras hacia empleos informales menos remunerados. La sociedad debe reconocer que todos se benefician de los cuidados infantiles, y que por ello esos servicios se deben financiar a través de la tributación general, y no vía un impuesto al empleo asalariado de las de mujeres.

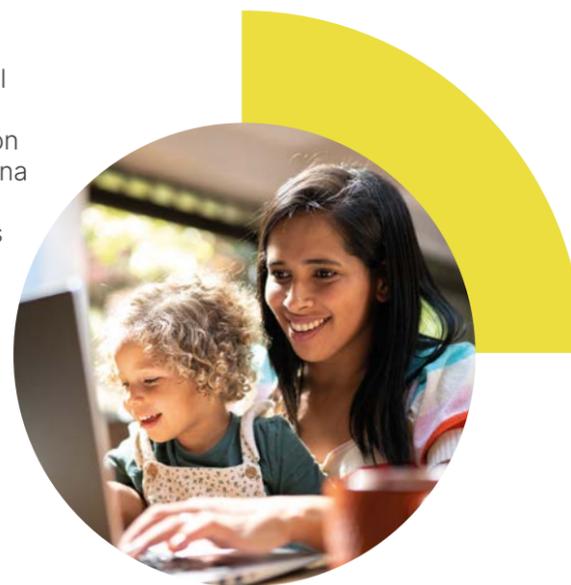
Un segundo grupo de políticas se centra en reformar la legislación laboral y de seguridad social para evitar discriminación contra las mujeres, destacando dos acciones:

1. Revisar las licencias parentales para el cuidado de los recién nacidos.

En la región estos beneficios están centrados fundamentalmente en las licencias por maternidad, siendo las de paternidad muy cortas y las licencias parentales por períodos más largos (disponibles una vez que expiran las licencias por maternidad y paternidad) casi inexistentes. La revisión debe promover la corresponsabilidad de madres y padres en las tareas de cuidado de los hijos, y permitir dirigir el talento de las mujeres hacia empleos más productivos y fuera de la informalidad.

2. A través de una revisión sistémica de la legislación laboral para asegurar que no se discrimine contra el empleo formal de las mujeres

(por ejemplo, embarazo, edades de retiro, licencias). Como en el caso de los cuidados infantiles, la legislación no debe resultar en una brecha entre el costo de contratar hombres versus mujeres.



Un tercer grupo de políticas se centran en la planificación familiar, a través de acciones integrales de salud sexual y reproductiva. En la región existe una brecha entre la fecundidad real y la deseada, y un alto porcentaje de embarazos ocurren a edades muy tempranas. En esos casos la maternidad es disruptiva y puede impedir planificar o dificultar el desarrollo de la carrera laboral de la mujer, amen que la maternidad temprana es también un factor causal del abandono escolar.

Por último, se requieren políticas que favorezcan la presencia de mujeres en ocupaciones de mejor calidad y mejor remuneradas. Estas incluyen reformas curriculares y pedagógicas, a lo largo de todo el ciclo educativo, que sean más “neutrales de género” y que incentiven explícitamente a las mujeres a invertir más en formación alienada con las demandas del futuro del trabajo, en áreas como las ciencias naturales, tecnología, ingeniería y matemáticas, y habilidades financieras, de negociación y *networking*, así también como las políticas de acción afirmativa para estimular la participación femenina en puestos de decisión.

Población en zonas rezagadas

Políticas urbanas de transporte y vivienda tienen potencial para reducir las desventajas que experimentan los trabajadores de zonas rezagadas para acceder a buenos empleos. Algunas de ellas se enfocan al desarrollo de infraestructura, pero otras se avocan a temas regulatorios. Todas tienen como objetivo coadyuvar a aumentar la movilidad social reduciendo las barreras que enfrentan los grupos que viven en estas zonas (especialmente en barrios marginados dentro de las ciudades) para participar en el mercado laboral.

Por un lado, la política de transporte urbano debe mejorar la movilidad aumentando la infraestructura de transporte público masivo, mejorar la regulación para su adecuado funcionamiento, y apuntalar aspectos de su financiamiento. Por otro, la política de vivienda debe contemplar el apoyo a la legalización de la vivienda, la documentación de tenencia y de herencias, el diseño de normativas e instrumentos innovadores que brinden acceso a la vivienda a la población con menores recursos, y el desarrollo de mecanismos de financiamiento (mercado de suelos, crédito hipotecario y regímenes de alquiler).

Para maximizar su impacto sobre la movilidad social, ambas políticas deben ser planificadas en conjunto. Algunas acciones específicas incluyen: la integración de políticas de transporte a la planificación urbana, el diseño de instrumentos de planificación y gestión (Planes de Movilidad Integrales, desarrollo orientado al transporte para que las principales zonas de vivienda mixta se encuentren conectadas a la red de transporte público y movilidad activa) y el desarrollo de sistemas integrados de transporte.



UN SEGUNDO GRUPO DE POLÍTICAS SE CENTRA EN REFORMAR LA LEGISLACIÓN LABORAL Y DE SEGURIDAD SOCIAL PARA EVITAR DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS MUJERES.

La población vulnerable en zonas rezagadas carece además de una serie de servicios de infraestructura, tanto en la vivienda como en su entorno, que son muy necesarios para complementar la formación del capital humano de niños y jóvenes. Para reforzarlos se requiere una mayor inversión en políticas de infraestructura de servicios básicos conectados a la vivienda, de seguridad ciudadana y de espacios públicos en barrios vulnerables. En particular, y conectando con el siguiente grupo específico en el que focalizar esfuerzos, la evidencia señala que una importante fracción de la población afrodescendiente e indígena reside mayoritariamente en estas zonas rezagadas. Para cerrar brechas étnico-raciales también será necesario apuntalar la inversión en zonas con altos índices de segregación.



Grupos étnicos

Revertir la reproducción intergeneracional de las desventajas que sufren los afrodescendientes e indígenas en los mercados laborales requiere fortalecer tres espacios de políticas. Los dos primeros implican focalizar esfuerzos extra en las políticas de capital humano, de inversión en infraestructura y accesibilidad a servicios urbanos en las zonas donde residen.

Un tercer grupo abarca las políticas antidiscriminatorias, con foco especial en las contrataciones laborales, impulsando regulaciones para la implementación de prácticas que hagan que la etnia y la raza no sean un aspecto que impacte negativamente en el proceso de contratación. En paralelo, se deben contemplar programas de acción afirmativa, por ejemplo, la implementación de cuotas mínimas de empleo para grupos étnicos desfavorecidos.

Con miras a resolver aspectos más sistémicos detrás de las prácticas discriminatorias, es crucial avanzar en dos frentes:

1. Promover alianzas por la equidad étnico-racial.

Esto implica articular acciones entre universidades, sociedad civil y el sector privado para impulsar agendas comunes a favor de estos grupos poblacionales para que sean comprendidos como actores del desarrollo.

2. Apoyar el desarrollo de capacidades institucionales para lograr una mayor equidad étnico-racial.

Esto incluye no solo a los esfuerzos para transversalizar la problemática en el proceso de diseño e implementación de políticas públicas, sino también a la mejora en los sistemas de información para recopilar datos y difundir estadísticas que apunten a los sistemas de monitoreo sobre la situación étnico-racial en los países de la región.

FOCALIZAR ESFUERZOS EXTRA EN LAS POLÍTICAS DE CAPITAL HUMANO, DE INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA Y ACCESIBILIDAD A SERVICIOS URBANOS.



Interacción con otras políticas públicas

Las anteriores propuestas de políticas sociales deben enmarcarse dentro de una agenda más amplia de políticas públicas, creando un círculo virtuoso entre la movilidad social, otras dimensiones de la inclusión social, y la sostenibilidad ambiental. Por un lado, en América Latina y el Caribe la exclusión social se refleja también en el acceso a las tecnologías digitales, clave para facilitar la inclusión financiera y la participación de todos en la vida social y política. Por otro, hoy en día es imposible vislumbrar

un desarrollo social sin asegurar la preservación del medio ambiente y combatir el cambio climático. Las políticas públicas regionales requeridas para avanzar en esas dos dimensiones se discuten en dos notas complementarias a esta. ■



Referencias

Aguirre, G., Arvay, I., Auricchio, B., Berniell, L., de la Mata, D., Fainstain, L., Lara, E., Mejía, D. y Palacios, A. (2022). Los desafíos para la igualdad de género en América Latina. Documento de trabajo. Caracas: CAF. <http://cafscioteqa.azurewebsites.net/handle/123456789/1887>

BID (2020). La Crisis de la Desigualdad: América Latina y el Caribe en la Encrucijada, Washington, DC.

CAF (2016). RED 2016. Más habilidades para el trabajo y la vida: Los aportes de la familia, la escuela, el entorno y el mundo laboral. Caracas: CAF. <http://scioteqa.caf.com/handle/123456789/936>

CAF (2017). RED 2017. Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: Un desafío para América Latina. <https://scioteqa.caf.com/handle/123456789/1090>

CAF (2018). RED 2018. Instituciones para la productividad: Hacia un mejor entorno empresarial. Caracas: CAF. <https://scioteqa.caf.com/handle/123456789/1343>

CAF (2020). RED 2020: Los sistemas de pensiones y salud en América Latina. Los desafíos del envejecimiento el cambio tecnológico y la informalidad. Caracas: CAF. <https://scioteqa.caf.com/handle/123456789/1652>

CAF (2022). RED 2022: Desigualdades heredadas. El rol de las habilidades, el empleo y la riqueza en las oportunidades de las nuevas generaciones. Caracas: CAF. <https://scioteqa.caf.com/handle/123456789/1981>

Levy, S. (2021) Informality – addressing the Achilles Heel of social protection in Latin America. WIDER Annual Lecture 23. Helsinki: UNU-WIDER. <https://www.wider.unu.edu/publication/informality-%E2%80%93-addressing-achilles-heel-social-protection-latin-america>



