

Informalidad e Inclusión Social en Tiempos de COVID-19

PANEL DE ALTO NIVEL

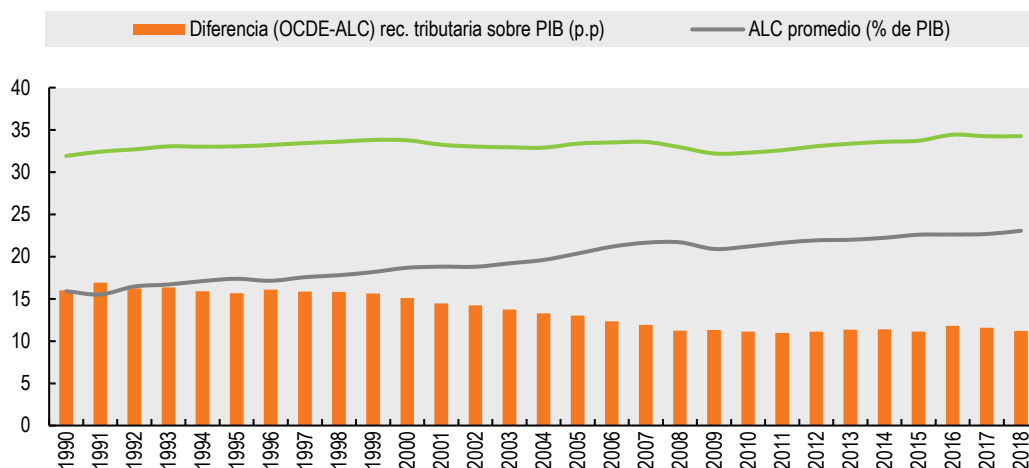
DE UN ASUNTO PENDIENTE A UNO URGENTE: LA NECESIDAD DE UN PACTO SOCIAL INCLUSIVO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Promover un crecimiento más incluyente ha sido un punto prioritario en la agenda de política pública de América Latina y el Caribe mucho antes del brote de la pandemia del COVID-19.

Durante las dos décadas pasadas la pobreza de ingresos y la desigualdad disminuyeron en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe; sin embargo, la región es aún la más desigual del mundo¹ y, según se reporta en la edición 2019 de [Perspectivas económicas de América Latina: desarrollo en transición](#) (OECD et al., 2019), alrededor de un cuarto de su población sigue viviendo por debajo de la línea de la pobreza. De igual manera, pese a las mejoras logradas en bienestar público y en la ampliación de programas sociales no contributivos, de manera persistente los altos niveles de informalidad han dejado a grandes porcentajes de la población particularmente expuestos a choques adversos (bien sea de tipo económico, sanitario o personal), con acceso limitado a protección social y escasas oportunidades de invertir en su capital humano o el de sus hijos. Esto ha reducido la resiliencia de la sociedad en su conjunto y ha puesto también un freno al crecimiento de la productividad y los ingresos fiscales (véase la Gráfica 1 a continuación y la nota de la Sesión 1).

Cuando la pandemia de COVID-19 golpeó a la región, 58% de su fuerza laboral tenía un empleo informal y 38% de los trabajadores no gozaban de acceso a ninguna forma de protección social (OECD, 2020; OECD/ILO, 2019). Aun en países con un crecimiento económico alto como la República Dominicana, donde la pobreza bajó de 34% a 21% durante la última década, la clase media es aun relativamente pequeña y 40% de la población es vulnerable, con niveles de ingreso justo por arriba de la pobreza. Además, la vulnerabilidad económica va más allá de medir los ingresos. Por ejemplo, en Chile, aunque la tasa de pobreza es baja (16%), más de la mitad de los habitantes carece de recursos financieros suficientes para mantener su nivel de vida al límite de la pobreza por más de tres meses en caso de una pérdida repentina de ingresos. Esto los deja particularmente expuestos al impacto económico de los cierres temporales y medidas de confinamiento actuales, los cuales, en algunos países, han estado vigentes ya durante más de tres meses.

Gráfica 1: La brecha fiscal entre los países de la OCDE y América Latina y el Caribe no disminuyó durante la década pasada



Fuente: Cálculos de la OCDE basados en *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2018* (OECD et al., 2018).

¹ En 2016, el coeficiente de Gini promedio para los países de ALC fue de 0.47 después de impuestos y transferencias, muy por arriba del promedio de la OCDE (0.32) y por arriba del promedio de África (0.42) y la región Asia-Pacífico (0.36).

Los países de la región afrontan una serie de retos estructurales, que la pandemia de COVID-19 acentuará aún más. Sin las medidas adecuadas para atender estos retos, la recuperación económica no logrará un crecimiento más incluyente.

Durante las dos décadas pasadas, la región de creció a una tasa más rápida que el promedio de la OCDE². Esto coincidió con una reducción en los niveles de desigualdad y pobreza³. Aunque el crecimiento económico puede ser un motor importante para mejorar los estándares de vida y la inclusión social, la historia de la región sugiere que una desigualdad persistente no será resuelta únicamente por un crecimiento económico mayor. Los países de región requieren agendas de reforma integradas para superar las “trampas estructurales de desarrollo” de carácter económico, social, institucional y ambiental (OECD et al., 2019). Las áreas de acción clave incluyen facilitar la transformación productiva de las economías y la transición a la formalidad, aumentar la progresividad de los sistemas fiscales y la eficiencia de la recaudación tributaria, reforzar las redes de seguridad social y los sistemas de atención de la salud, y mejorar la capacidad institucional y la calidad de gobernanza.

Las reformas en las que todos ganan pueden ayudar a catalizar los avances. Apoyar la creación de empresas, la entrada al mercado y su dinamismo, una mayor y mejor inversión en educación, protección social y prestación de servicios públicos puede generar grandes retornos en términos del crecimiento económico y de la inclusión social, como pueden también hacerlo las medidas diseñadas para reducir la delincuencia y la violencia mediante una mejor prevención, detección y control. Sin embargo, el impacto positivo de las reformas se ve debilitado por las dificultades que muchos países encuentran al implementar las políticas públicas con eficacia. Los resultados presentados en la publicación OCDE/BID Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020 (OECD, 2020a) señalan este problema al mostrar, por ejemplo, que solo la mitad de los centros de gobierno de la región coordina el diseño y la implementación de prioridades estratégicas. De igual manera, en tanto las leyes sobre financiación política y acceso a la información son más fuertes en promedio en los países de la región que en los de la OCDE, su promulgación y su cumplimiento a menudo se rezagan.⁴ Esto crea una brecha perjudicial entre la política y la práctica, entre los derechos de los ciudadanos y su experiencia vital. La crisis actual podría profundizar estos retos institucionales, ya que la contención de la propagación del COVID-19 y la protección de los ciudadanos de sus efectos económicos negativos requerirán muchas más medidas de apoyo y coordinación intergubernamental.

Muchos de los obstáculos que impiden mayores avances tienen que ver con aspectos de la economía política y reflejan las dificultades que implica generar apoyo público suficiente para la reforma en un contexto en el que la desigualdad y la falta de inclusión han debilitado la confianza en el gobierno. Restituir la confianza entre los ciudadanos y el gobierno será esencial para afrontar los retos de la pandemia de COVID-19.

En América Latina y el Caribe se han suscitado oleadas de protestas sociales durante los años pasados, más recientemente a finales de 2019, que han acompañado a la disminución de la confianza en el gobierno y a la creciente insatisfacción entre los ciudadanos. En 2018, solo 26% de la población de toda la región dijo tener confianza en el gobierno, cifra menor que el 45% registrado en 2008 (OECD et al., 2020). Los datos de Latinobarómetro presentan un panorama similar, al llegar el apoyo a la democracia y la satisfacción con ella a mínimos históricos en 2018 (Latinobarómetro, 2018). La vulnerabilidad económica ha sido uno de los principales impulsores del descontento social; los aumentos en el costo de la vida contrarrestan las ganancias en ingresos para gran parte de la población, incluida la crucialmente importante clase media. Por ejemplo, en Chile el porcentaje de los hogares de ingreso medio que gastan más de lo que ganan en un año aumentó, pese al fuerte crecimiento económico experimentado durante las dos décadas pasadas y a una importante recuperación

² Un crecimiento del PIB de 2.5% por año en promedio para la región de ALC entre 1999 y 2018, frente a 2.0% de la OCDE (datos de las Cuentas Nacionales de la OCDE y del Banco Mundial).

³ El promedio del coeficiente GINI para América Latina y el Caribe cayó de 0.561 in 2000 to 0.517 in 2018 mientras que la tasa de pobreza medida a un nivel de 5.5 USD PPP cayó de 44% a 23.3% de la población ([LAC Equity Lab](#) tabulación de datos de SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial)

⁴ Por ejemplo, de acuerdo con el [World Justice Project Rule of Law Index 2019](#) (WJP, 2019), los países de ALC obtienen una calificación promedio mucho menor (0.57) que los países de la OCDE (0.76) en el índice de protección de los derechos fundamentales.

de 2018, pues los costos de la vivienda, la salud y la educación se incrementaron con mayor rapidez que el ingreso promedio.⁵

Las cada vez mayores aspiraciones sociales podrían haber también superado la capacidad de las instituciones para alcanzarlas, lo que contribuye al descontento en un fenómeno denominado algunas veces la “paradoja de Tocqueville”. De manera reveladora, la satisfacción con la atención de la salud y la educación disminuyó en promedio en toda la región. Por ejemplo, pese a haber ganado más de 10 años en esperanza de vida desde 1990 y 5 años desde 2000,⁶ el porcentaje de la población satisfecho con la calidad de los servicios de atención de la salud bajó de 57% en 2006 a 42% en 2018, por debajo del promedio de la OCDE de alrededor de 70% (OECD et al., 2019). La crisis por COVID-19 puede acentuar aún más estas tendencias y contribuir a intensificar la desconfianza y el descontento en toda la región.

El descontento social puede disuadir a los gobiernos de promulgar una reforma. Sin embargo, también les ofrece la oportunidad de escuchar y responder a las demandas de los ciudadanos. Es probable que estas demandas se mantengan y se fortalezcan en el periodo posterior a la pandemia de COVID-19.

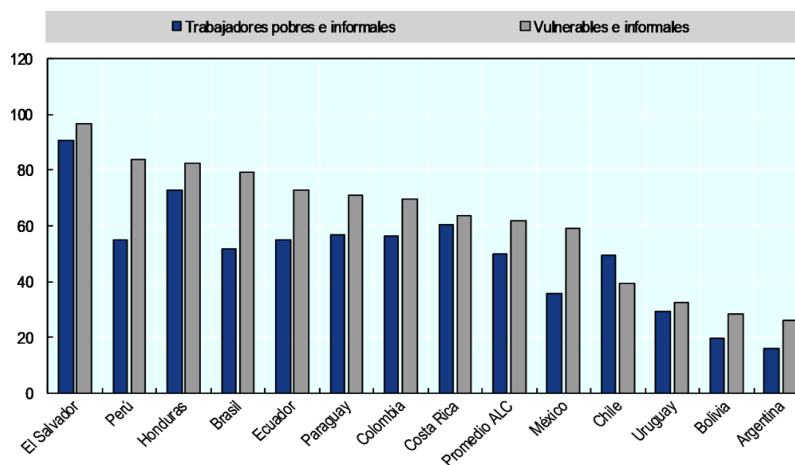
En recientes protestas a través de toda la región se ha reclamado una mayor rendición de cuentas y transparencia por parte de los gobiernos. Al mismo tiempo, dichas protestas reflejan también las crecientes demandas de justicia fiscal en un contexto en el que el porcentaje de beneficios recibidos por la clase media es aún bajo, así como de mayor acceso a la justicia, la educación y la protección social (salud y pensiones), en particular por grupos vulnerables como las mujeres, los jóvenes, los migrantes y las poblaciones indígenas (véanse la Gráfica 2 y la nota de la Sesión 2). De igual manera, la transformación digital ha generado expectativas cada vez mayores por parte de los “ciudadanos digitales” respecto de la calidad de la prestación de servicios públicos y la integridad, transparencia y capacidad de respuesta de las instituciones públicas (OECD et al., 2020).

Estas demandas reflejan condiciones socioeconómicas cambiantes y la experiencia de los ciudadanos. También tienden a coincidir con las percepciones de desigualdad y con las actitudes del público hacia el gobierno. Por ejemplo, en toda la región, solo 16% de quienes respondieron a la encuesta en 2018 perciben que la distribución de ingresos en su país es justa, cifra menor que el 25% registrado en 2013 (Latinobarómetro, 2018). De igual manera, 79% de quienes respondieron creen que la corrupción en el gobierno es generalizada (OECD et al., 2020). La moral fiscal también bajó pues los ciudadanos otorgan menos valor a cumplir con sus obligaciones: 54% de la población cree que el incumplimiento en el pago de impuestos está justificado (OECD et al., 2019). En este contexto, promover el crecimiento incluyente en los países de la región no es solo cuestión de adoptar las políticas correctas, sino que implica que el pacto social que vincula a los ciudadanos y a sus gobiernos deberá repensarse y reformularse sobre una base más firme. La pandemia de COVID-19 ha aportado evidencia de la importancia de contar con un gobierno con capacidad de respuesta eficaz, de la cohesión social y la confianza para ayudar a proteger la salud, la vida y el sustento de los ciudadanos.

⁵ (OECD, 2019a) >>

⁶ En [OECD-IDB Health at a Glance Latin America 2020](#) se registra un crecimiento de 4 puntos de 2000 a 2017. UN World Population Prospects hace referencia a datos previos a 2000 y se calcula una esperanza de vida promedio de ligeramente más de 75 años para 2020, es decir, 5 años más que en 2000.

Gráfica 2: Grandes números de trabajadores informales pobres y vulnerables no están cubiertos por los grandes programas de asistencia social de los países de América Latina y el Caribe (% de trabajadores en algunos países de la región)



Nota: El promedio regional es un promedio simple. Los grandes programas de asistencia social incluyen transferencias de efectivo dirigidas a aliviar la pobreza en la forma de transferencias de efectivo condicionadas, transferencias de efectivo no condicionadas y pensiones sociales/no contributivas. No incluyen beneficios por discapacidad o transferencias en especie. La informalidad de la mano de obra se estima utilizando la metodología implementada en (OECD/ILO. 2019).

A lo largo de la crisis y durante la recuperación, un reto fundamental para los gobiernos será acertar en la economía política de la reforma al equilibrar la acción política y la cohesión social.

El trabajo actual de la OCDE sobre la economía política de las reformas puede ayudar a los gobiernos a resolver este reto. El trabajo se centra en el bienestar y el crecimiento incluyente y se organiza alrededor de dos líneas complementarias:

- Mejorar el diseño y la implementación de las reformas para garantizar el logro de sus objetivos. Esto implica prestar más atención a los impactos distributivos entre los distintos grupos y regiones e integrar de antemano consideraciones de equidad en el diseño de las reformas.
- Comprender las condiciones que contribuyen a la aceptación pública de las reformas para garantizar que reciban apoyo suficiente. Eso implica prestar más atención al “lado de la demanda” de la reforma (incluidas las percepciones y actitudes de los ciudadanos) para interactuar mejor con los ciudadanos y construir una narrativa incluyente para la reforma “centrada en la gente”. El diálogo social y los procesos participativos pueden desempeñar un papel importante en este caso, al empoderar a los ciudadanos, construir un entendimiento compartido de los objetivos y aumentar la apropiación de las reformas (véase la sesión 3).

La protección social ofrece un claro ejemplo de la importancia de atender tanto los aspectos técnicos de la reforma como el tema de la aceptación por parte del público. Las reformas previas en esta área no siempre alcanzaron sus objetivos en términos de reducción de la pobreza e inclusión, a pesar del incremento del gasto social. Optimizar el diseño y la implementación de programas sociales puede ayudar a incrementar su eficacia (al alentar mejor los ahorros familiares y la educación o al facilitar la transición al trabajo formal) y eficiencia (al reducir el despilfarro, la duplicación y el incumplimiento). Además, es necesario que los sistemas de protección social se adapten a las cambiantes condiciones socioeconómicas y a los retos creados por la pandemia de COVID-19 y por las tendencias en curso, como la digitalización y el envejecimiento de la población. Comprender la evolución de las demandas de los ciudadanos y trazar un mapa de los riesgos sociales en

el corto y el largo plazo será de suma relevancia, a medida que los países de la región avancen en la escala de ingresos y desarrollen el siguiente estrato de sus sistemas de protección social.

La pandemia de COVID-19 cambiará la economía política en la región de la región en formas que no pueden preverse del todo. En el corto plazo, requiere una acción gubernamental ambiciosa y transparente para prevenir el contagio, proteger a los más vulnerables y apoyar la economía rumbo a una pronta recuperación. En el mediano plazo, ofrece la oportunidad de renovar el pacto social de modo que promueva un crecimiento más incluyente.

La pandemia de COVID-19 añadió una nueva urgencia a la necesidad preexistente de acción. Sacó a la luz brechas fundamentales en las redes de salud y seguridad social, y a la vez dio a los ciudadanos una imagen clara de los costos que estas brechas imponen a la seguridad y al sustento de las personas, a la economía en general y a la sociedad en su conjunto. Por ello, abre espacios para un debate sobre la reforma en áreas que son de enorme importancia para promover una mayor inclusión en la región, entre ellas la atención de la salud, los mercados laborales y la política social (OECD, 2020b). Más aún, la pandemia puede intensificar la sensación de vulnerabilidad en diferentes poblaciones. Con base en las proyecciones de la CEPAL del impacto económico de la pandemia, más de 28 millones de latinoamericanos corren el riesgo de caer en situación de pobreza hacia finales de año (ECLAC, 2020).⁷ Esto incluye grupos que han estado al frente en la lucha contra la pandemia, como el de las mujeres, que representan dos tercios de los trabajadores de atención de la salud en todo el mundo.⁸ Un enfoque multidimensional basado en indicadores más amplios de bienestar, como el desarrollado en el informe de la OCDE [COVID-19: Protecting people and societies](#) (Covid-19: proteger a las personas y las sociedades) (OECD, 2020c), puede ayudar a identificar quiénes son estas poblaciones y cuál es la naturaleza específica de sus necesidades. Hacerlo podría brindar un mayor entendimiento del impacto que el COVID-19 causa en la economía política de la reforma, así como una base para analizar y establecer prioridades para la recuperación.

La pandemia de COVID-19 también creó márgenes para la adopción de medidas que los gobiernos pueden utilizar para reforzar el pacto social y establecerlo sobre una base nueva y más incluyente. Por ejemplo, la falta de capacidad en los sistemas de atención de la salud provocó que varios gobiernos de implantaran fuertes medidas preventivas para contener los efectos de la pandemia. En el mediano plazo, la pandemia podría provocar que se apoyen medidas adicionales para consolidar la capacidad y aumentar el nivel de inversión pública en salud, el cual, al representar 4% del PIB en promedio en toda la región, es aún mucho menor que el promedio de la OCDE de 6.6%.⁹

En términos más generales, la crisis probablemente reforzó la necesidad de contar con instituciones públicas eficaces y responsables, servicios públicos de alta calidad y una administración pública profesional con fuertes valores públicos. Muchos centros de gobierno han asumido una función rectora en la gestión y la coordinación de los aspectos operativos y comunicativos de la crisis. Dichas medidas de emergencia pueden dar origen a una mejor gobernanza en la recuperación, en particular si se combinan con esfuerzos renovados para fortalecer el espacio cívico y combatir la corrupción en el complejo contexto creado por la pandemia. Por último, el carácter específico de la crisis puede generar recursos valiosos en términos de capital social y capital político. Al enfrentarse a una amenaza común, los ciudadanos de los países de América Latina y el Caribe —al igual que los de otros lugares— experimentaron de primera mano el sentido de la interdependencia, la solidaridad y el destino compartido que los vincula como sociedad. Conviene que los gobiernos apalanquen estos recursos cívicos, que encarnan la resiliencia de las sociedades de la región, para movilizar el apoyo público y participar en un diálogo nacional incluyente orientado a renovar las bases del pacto social.

De conformidad con los tres pilares del [OECD Framework for Policy Action on Inclusive Growth](#) (Marco de acción política de la OCDE en materia de crecimiento incluyente), la OCDE identificó las siguientes recomendaciones que los formuladores de políticas de América Latina y el Caribe podrían considerar para reforzar el pacto social:

⁷ Este estimado se basa en una contracción proyectada del PIB de 5.3% y un aumento del desempleo de 3.4% en la región de ALC en 2020.

⁸ (OECD, 2020b) >>

⁹ (OECD, 2019b) >>

- “Invertir en las personas y los sitios dejados atrás”, en particular al garantizar el acceso a servicios de salud de calidad, promover la convergencia regional de manera interna y externa y optimizar el bienestar y el capital social de las comunidades.
- En el contexto del COVID-19, promover opciones innovadoras puede ayudar a aumentar los beneficios de la formalidad y fortalecer los sistemas de protección social (véase la Sesión 1). Asimismo, puede sentar las bases para un pacto social más incluyente al reducir las brechas de cobertura, proteger a grupos vulnerables y mejorar la calidad y universalidad de la atención de la salud.
- “Apoyar el dinamismo empresarial y los mercados laborales incluyentes”, principalmente al impulsar la productividad y a la vez garantizar la difusión de la tecnología a empresas pequeñas y jóvenes, facilitar la recuperación del empleo, promover la movilidad de los trabajadores y las oportunidades para mujeres y grupos subrepresentados (véase la sesión 2).
- En el contexto del COVID-19, los gobiernos de América Latina pueden evaluar el contenido y/o el carácter oportuno de las reformas, al ampliar el acceso a beneficios de desempleo ya programados. El aumento de los vínculos entre el gobierno y la economía informal también brindan la oportunidad de facilitar el establecimiento de registros exhaustivos y el seguimiento paulatino con programas de formalización.
- Es posible aprender de la crisis respecto al uso de la tecnología digital para preservar las actividades económicas, salvar empleos y aumentar las oportunidades para el aprendizaje digital, así como las consecuencias negativas de la brecha digital. Hacerlo puede ayudar a los gobiernos de la región a velar por que la transformación digital funcione para todos.
- “Reconstruir la confianza en gobiernos eficientes y con capacidad de respuesta”, sobre todo al asegurarse de que los ciudadanos intervengan de manera significativa en el diseño y la evaluación de políticas, aumentar la coherencia y la coordinación entre todos los niveles de gobierno e integrar de antemano aspectos distributivos en el diseño de políticas.
- En el contexto del COVID-19, es preciso intensificar y mantener la participación de ciudadanos y partes interesadas en el diseño de respuestas de política, en coincidencia con las [Recomendación de la OCDE sobre gobierno abierto](#) (véase la Sesión 3). Eso deberá suceder sobre todo en áreas de política clave para fomentar la inclusión y la cohesión sociales, como respuestas a emergencias sanitarias, políticas fiscales y redistributivas e integridad del sector público. Asimismo, es recomendable mantener los esfuerzos para incorporar el bienestar en las políticas públicas, con el fin de asegurarse de que las respuestas a la crisis se centren en las personas.
- Debido al carácter urgente de la crisis, es preciso tomar decisiones importantes con rapidez, a menudo con menor transparencia y supervisión, así como con una considerable incertidumbre relativa a sus efectos generales. Para asegurarse de que la región surja de la crisis con una confianza pública reforzada, los gobiernos deben actuar con cuidado para evitar brechas de política que pudieran permitir fraudes, actos de corrupción, desviación de fondos o uso indebido de transferencias directas.

Preguntas para debate:

- *¿Qué efecto tiene la pandemia de COVID-19 en las expectativas y exigencias de los ciudadanos y cómo ha cambiado la economía política de la reforma en los países de la región? ¿Qué nuevas restricciones y márgenes de acción ha creado para gobiernos y sociedades? Y ¿cómo puede la*

OCDE adaptar mejor el apoyo que brinda para ayudar a los países de América Latina y el Caribe a afrontar estos retos con éxito?

- *¿Hasta qué grado es “diferente esta vez”? ¿Qué lecciones pueden aprenderse de las respuestas de política en la región a la crisis de 2008 y cómo pueden aprovecharse para promover el crecimiento económico y reforzar la cohesión social en la recuperación?*
- *¿Qué narrativa deberá sustentar las agendas de reforma y servir como base para redefinir el pacto social en la etapa posterior al COVID-19? ¿Pueden los indicadores que miden el bienestar y la inclusión ayudar a identificar nuevas prioridades para la reforma o fortalecer la aceptación pública?*

Material de referencia adicional de la OCDE:

- COVID-19 in Latin America and the Caribbean: Regional socio-economic implications and policy priorities, OCDE, abril de 2020 - <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-in-latin-america-and-the-caribbean-regional-socio-economic-implications-and-policy-priorities-93a64fde/>
- COVID-19 in Latin America and the Caribbean: An overview of government responses to the crisis, OCDE, abril de 2020 - <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-in-latin-america-and-the-caribbean-an-overview-of-government-responses-to-the-crisis-0a2dee41/>
- COVID-19: Protecting people and societies, OCDE, marzo de 2020 - <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-protecting-people-and-societies-e5c9de1a/>
- Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020, OCDE/BID, 2020 - <https://doi.org/10.1787/13130fbb-en>
- Health at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020, OCDE/The World Bank 2020 - <https://doi.org/10.1787/6089164f-en> [5]
- Health at Glance 2019: OECD Indicators, OCDE, 2019b, <https://doi.org/10.1787/4dd50c09-en> [8]
- Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition, OECD/CAF/ECLAC/EU, 2019 - <https://www.oecd.org/publications/latin-american-economic-outlook-20725140.htm>
- Latin American Economic Outlook 2020, OCDE/CAF/ECLAC/EU, 2020 (próxima publicación).
- Tackling Vulnerability in the Informal Economy, OCDE/OIT, 2019 - <https://doi.org/10.1787/939b7bcd-en>
- Under Pressure: The Squeezed Middle Class, OCDE, 2019a - <https://doi.org/10.1787/689afed1-en> [4]
- Women at the core of the fight against the COVID-19 crisis, OCDE, abril de 2020 - <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/women-at-the-core-of-the-fight-against-covid-19-crisis-553a8269/> [7]

Material de referencia adicional de los miembros del Programa Regional de la OCDE para América Latina y el Caribe (LACRP) y otros:

- El desafío social en tiempos del COVID-19, Informe Especial COVID-19 núm. 3, CEPAL, mayo de 2020, - https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf
- Informe 2018 Latinobarómetro, Corporación Latinobarómetro, 2018 - http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf
- World Justice Project Rule of Law Index 2019, World Justice Project, 2019 - https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2019-Single%20Page%20View-Reduced_0.pdf [3]